Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Wettelijke zbo-evaluatie van de Nederlandse Emissieautoriteit

Ma(nda)at houden



Colofon

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.algemenebestuursdienst.nl

Mark Dierikx

In samenwerking met
Annemarie van der Rest
Sandra van Thiel

Ondersteund door
Wim Kooij
Eric van Weers

November 2017

ABDTOPConsult

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Voorwoord

In het klimaatbeleid wordt de handel in CO_2-rechten gehanteerd als marktinstrument om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. De uitvoering van dit EU Emission Trading System (ETS) vergt in elke lidstaat een goed werkende uitvoeringsorganisatie. In Nederland is daartoe de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) in de vorm van een agentschap opgericht in 2005. In 2012 besloot het ministerie van Infrastructuur en Milieu[1], eigenaar van het agentschap, om de NEa om te zetten in een agentschap met een zbo-bestuur. De Kaderwet zbo's eist dat ieder zbo om de vijf jaar wordt geëvalueerd.

Het ministerie van IenM verzocht voorjaar 2017 ABDTOPConsult om de evaluatie van het zbo NEa te begeleiden en zo de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de evaluatie te borgen. In overleg is toen besloten om een evaluatiecommissie in te stellen onder voorzitterschap van drs. Mark Dierikx van ABDTOPConsult. Als leden van deze commissie zijn aangezocht mw. ir. Annemarie van der Rest, voormalig en inmiddels gepensioneerd Health, Safety en Environment manager van Shell Nederland alsmede mw. prof. dr. Sandra van Thiel, hoogleraar Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit van Nijmegen.

Allereerst wil ik de twee leden van de evaluatiecommissie veel dank zeggen voor de energie en de tijd die zij in de begeleiding hebben willen investeren. Annemarie heeft vele interviews afgenomen en Sandra heeft haar uitgebreide kennis en inzicht over zbo's intensief met ons gedeeld. De evaluatiecommissie is erkentelijk voor de ruimhartige medewerking die alle geïnterviewden hebben verleend. Het bestuur en de directie van de NEa hebben ons transparant en onvermoeibaar voorzien van alle informatie die werd gevraagd. De commissie heeft zich ook kunnen voeden met een doorlichting van het agentschap NEa door de ministeries van Financiën en IenM die als bijlage deel uitmaakt van de evaluatie van het zbo NEa. Ten slotte, deze evaluatie had niet tot stand kunnen komen zonder de grote bijdrage die is geleverd door de IenM-medewerkers drs. Wim Kooij en ing. Eric van Weers die ter ondersteuning aan de evaluatiecommissie waren toegevoegd.

De evaluatiecommissie hoopt met de adviezen bij te dragen aan een krachtige uitvoering van één van de cruciale instrumenten van het klimaatbeleid waarvan het belang meer en meer toeneemt.

Mark Dierikx

November 2017

[1] Aan het eind van de periode waarin de evaluatiecommissie haar werk verrichtte is de naam van het ministerie gewijzigd in Infrastructuur en Waterstaat. Bovendien valt de NEa inmiddels onder het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. In de tekst wordt de "oude" naamgeving gehanteerd.

Managementsamenvatting

In 2017 is de vijfjaarlijkse wettelijke evaluatie naar het zbo Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) uitgevoerd. De evaluatie heeft betrekking op de periode 2012-2016. Waar de evaluatiecommissie daartoe aanleiding zag is rekening gehouden met latere ontwikkelingen.

De evaluatie bestaat uit twee delen: constateringen en aanbevelingen van de evaluatiecommissie en een analyserapportage op basis waarvan de evaluatiecommissie haar bevindingen heeft opgesteld.
Voor zover de bevindingen niet rechtstreeks herleidbaar zijn vanuit het analyserapport, berusten ze op de gedachtevorming binnen de evaluatiecommissie en de diverse gesprekken waarbij commissieleden zelf aanwezig waren met betrokkenen binnen en buiten de NEa.

De evaluatie is in eerste aanleg gericht op het functioneren van het zbo NEa. Aangezien het vierhoofdig zbo-bestuur van de NEa slechts een gezamenlijke aanstelling kent van 0,57 fte is het bij uitvoering van zijn werkzaamheden zeer afhankelijk van het agentschap NEa. Daarom is ook aandacht besteed aan het functioneren van het agentschap. Dit was nog zeer recent onderwerp van een doorlichting, die onder auspiciën van het Ministerie van Financiën heeft plaats gevonden. Waar mogelijk is geleund op in de daarover gemaakte rapportage getrokken conclusies.

De aandachtsgebieden die zijn onderzocht in deze evaluatie zijn in hoofdlijnen te verdelen in de onderwerpen doelmatigheid, doeltreffendheid en governance. Een onderscheid moet bovendien worden gemaakt tussen de taakvelden ETS en Energie en Vervoer. De ervaringen met ETS gaan terug tot 2005. Die met Hernieuwbare energie en vervoer zijn voor een deel nog te recent en beperkt om een goede uitspraak over het functioneren te kunnen doen.

Ofschoon beschikbare informatie op onderdelen ontoereikend is voor een volledig onderbouwde uitspraak komt de commissie tot de conclusie dat de NEa *doelmatig presteert*. Daarbij is mede in ogenschouw genomen het oordeel van de Europese Commissie dat de NEa, in het veld van ETS, ten opzichte van andere vergelijkbare *competent authorities* als 'uitstekend' kwalificeert. Van die kant wordt gewaardeerd dat de NEa een bepalende rol speelt bij het vroegtijdig onderkennen en nader beoordelen van mogelijke uitvoeringsconsequenties. Daarmee draagt de NEa bij aan zowel de bevordering van doelmatigheid als doeltreffendheid van nieuwe maatregelen. Wat betreft Hernieuwbare energie voor vervoer is het wat vroeg om al te stellige conclusies te trekken, zowel in termen van doelmatigheid als doeltreffendheid. Wel is geconstateerd dat de regelgeving kwetsbaarheden kent, bijvoorbeeld door de systematiek van dubbeltellingen en de fraudegevoeligheid die dit met zich meebrengt.

De NEa werd sinds de oprichting in 2005 geleid door een directeur-bestuurder. Sinds de oprichting van het zbo in 2012 is een hybride situatie ontstaan en fungeert een onafhankelijk parttime bestuur als zelfstandig bestuursorgaan (zbo), terwijl de rest van de organisatie als agentschap onderdeel uitmaakt van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het bestuur mandateert in de huidige situatie al zijn taken aan het management van het agentschap.

Geconstateerd wordt nu dat de transparantie en de verantwoordelijkhedentoedeling niet zijn gediend met deze hybride vorm. De opzet is kwetsbaar en soms ondoorzichtig.

Het sturingsmodel kan worden verbeterd door van het duale/hybride model alsnog één organisatie te maken.

Met het oog op de toekomst van het klimaatbeleid en de rol die de NEa hierbij moet vervullen adviseert de commissie ten slotte dat het contact tussen het bestuur van het zbo NEa en de departementale toppen intensiever moet worden.

Den Haag,
Mark Dierikx, Annemarie van der Rest en Sandra van Thiel

Inhoudsopgave

1 Bevindingen, conclusies en aanbevelingen 1
2 Inleiding 5
2.1 Algemeen 5
2.2 Achtergrond en aanleiding 6
2.3 Onderzoeksvraag en scope 6
2.4 Methode 6
3 De NEa en haar omgeving 8
3.1 Inleiding 8
3.2 Kerntaken NEa 8
4 Doelmatigheid 12
4.1 Inleiding 12
4.2 Agentschapsdoorlichting 12
4.3 Beeld van de doelmatigheid 13
4.4 Doelmatigheid ETS 13
4.5 Doelmatigheid biobrandstoffen/Energie en vervoer 15
4.6 Expertise 16
4.7 Transparantie 16
4.8 Doelmatigheid van de agentschapstatus 17
4.9 Bevindingen uit de EU inzake doelmatigheid 19
4.10 Deelconclusie 21
5 Doeltreffendheid 22
5.1 Inleiding 22
5.2 Effectiviteit rond ETS 22
5.3 Effectiviteit uitvoering ETS in Nederland 24
5.4 Effectiviteit uitvoering hernieuwbare energie/biobrandstoffen 24
5.5 Zichtbaarheid en daadkracht van het bestuur 26
5.6 Onafhankelijkheid 27
5.7 Deelconclusie 29
6 Governance 30
6.1 Inleiding 30

6.2 Opzet zbo-agentschapsmodel 30
6.3 Lange aanloop tot zbo-vorming 30
6.4 Twee varianten: integraal en duaal model 31
6.5 Daadwerkelijke start van het zbo 32
6.6 Attributie en mandatering van taken en bevoegdheden 33
6.7 Organisatiestructuur van de NEa 36
6.8 Onderscheidend aspect zbo-bestuur sinds de vorming in 2012 37
6.9 Scheiding rollen binnen het ministerie 37
6.10 Het sturingsmodel en de visie daarop vanuit het NEa-management 38
6.11 Rolzuiverheid van de NEa 39
6.12 Bestuur met collectieve of specifieke verantwoordelijkheden? 40
6.13 Overwegingen bij volledige agentschapsconstructie 40
6.14 Overwegingen bij publiekrechtelijk zbo 41
6.15 Auditcommissie en onafhankelijkheid 41
6.16 Verdere overwegingen rond publiekrechtelijk zbo of agentschap 42
6.17 Deelconclusie 42

Bijlagen 44
Bijlage 1: De projectopdracht 45
Bijlage 2: De NEa in internationaal perspectief 61
Bijlage 3: Agentschapsdoorlichting 68
Bijlage 4: Afkortingen 89
Bijlage 5: Lijst geïnterviewden 90
Bijlage 6: Geraadpleegde literatuur 92

1 Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Preambule
De commissie heeft op basis van drie in de wet gestelde criteria zich een oordeel gevormd over het functioneren van het bestuur van het zbo NEa: doelmatigheid, doeltreffendheid en de governance rond de organisatie.

Het onderzoek is in eerste aanleg gericht op het functioneren van het zbo maar uiteindelijk ook op het agentschap, aangezien het bestuur van de NEa bijna al zijn taken heeft gemandateerd aan het agentschap. De evaluatiecommissie heeft daarom gemeend het onderzoek op de gehele organisatie te moeten richten. De bevindingen en aanbevelingen hebben daarom afwisselend betrekking op het zbo-bestuur van de NEa, of het agentschap of beide.

De onderstaande bevindingen, conclusies en aanbevelingen vormen het hart van de wettelijke evaluatie van het zelfstandig bestuursorgaan NEa die is uitgevoerd door de evaluatiecommissie NEa. De bevindingen zijn goeddeels gebaseerd op het achterliggende analyserapport, dat is opgesteld door medewerkers van IenM. Voor zover de bevindingen niet rechtstreeks herleidbaar zijn vanuit het analyserapport, berusten ze op de gedachtevorming binnen de commissie en op de diverse gesprekken die commissieleden hebben gevoerd met belangrijke stakeholders van de NEa.

Algemeen oordeel
Het zbo NEa heeft zich in de periode waarop de evaluatie betrekking heeft, te weten de periode 2012-2016, goed ontwikkeld. Het samenvattend oordeel van de Evaluatiecommissie over de organisatie is positief.

Governance
De meeste observaties van de commissie hebben betrekking op de *governance*. Met enige verbazing is vastgesteld hoe de hybride constructie van zbo en agentschap tot stand is gekomen en ook hoe dit in de praktijk zijn uitwerking heeft. Met de zbo-vorming is destijds gestreefd naar het bereiken van voldoende onafhankelijkheid van de politiek op de individuele besluiten die de NEa neemt, een streven dat als zodanig wordt ondersteund door de commissie. Bij de wijze waarop dit heeft vorm gekregen en hoe het nu functioneert, plaatst de commissie kanttekeningen.

De transparantie is niet gediend bij de hybride vorm. De constructie is niet in overeenstemming met een volwaardige taakuitoefening.
Het bestuur heeft bijna alle verantwoordelijkheden gemandateerd. Dit is kwetsbaar en soms ondoorzichtig. Kwetsbaar omdat het op gespannen voet staat met de omvang van de verantwoordelijkheden. Ondoorzichtig omdat voor de buitenwereld de mate van onafhankelijkheid van de beoordeling van bezwaren niet valt te beoordelen. Uiteindelijk is het agentschap zichtbaar en herkenbaar bij zowel de bedrijven als de overheid (nationaal en internationaal), terwijl het bestuur onbekend is. Eenvoudig gezegd heeft het bestuur van het zbo NEa onvoldoende tijd beschikbaar om de toegewezen verantwoordelijkheden te kunnen waarmaken.
Hoewel er geen aanwijzingen zijn dat dit in de onderzoeksperiode tot problemen heeft geleid, ziet de commissie aanleiding om de toegevoegde waarde van dit duale model

ter discussie te stellen en brengt als suggestie naar voren om het nu vigerende model te herzien.

Doelmatigheid van de bedrijfsvoering
Een oordeel over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de NEa is niet eenvoudig te geven. Het oordeel daarover is voornamelijk gebaseerd op de uitkomsten van de agentschapsdoorlichting, die is uitgevoerd onder auspiciën van het ministerie van Financiën. De conclusie van dat onderzoek is onder meer dat geen adequaat oordeel kan worden gegeven over de doelmatigheid. De vergelijking tussen kostprijzen binnen de onderzochte periode is lastig, omdat het aan een ononderbroken reeks van gelijksoortige gegevens ontbreekt.

Toch menen wij te kunnen concluderen, uit onder meer nader brononderzoek en gegevens van de interviews dat de NEa doelmatig presteert. Daarbij komt dat de Europese Commissie van mening is dat de NEa, zeker in het veld van ETS, ten opzichte van andere vergelijkbare *competent authorities* uitstekend presteert.
Er is overigens geen Europese benchmark aanwezig om de doelmatigheid van de NEa als geheel te vergelijken met andere bevoegde gezagen binnen de EU, omdat de werkzaamheden op ETS-gebied in andere landen anders georganiseerd zijn. Echter, de EU-benchmarkstudie heeft betrekking op een substantieel deel van de NEa-werkzaamheden.

Doeltreffendheid
De *doeltreffendheid* van het functioneren van de NEa kan wat betreft het ETS-systeem niet los worden gezien van belangrijke vanuit Europa gestelde randvoorwaarden die uiteindelijk bepalend zijn om effectief te kunnen functioneren. Bij Hernieuwbare energie voor vervoer heeft Nederland meer vrijheden dan bij ETS om zelf het systeem in te richten.

Wat betreft het functioneren van ETS krijgt de NEa veel lof vanuit Brussel en wordt wat betreft de performance beschouwd als behorend tot de top 3 van de 31 aan ETS deelnemende landen. De NEa wordt niet alleen in haar uitvoerende rol geprezen, maar vervult ook een gewaardeerde rol bij nieuwe ontwikkelingen. Dit uit zich onder meer bij het vroegtijdig onderkennen en nader beoordelen van mogelijke uitvoeringsconsequenties. Daarmee draagt de NEa bij aan zowel de bevordering van doelmatigheid als doeltreffendheid van nieuwe maatregelen.

Wat betreft Hernieuwbare energie voor vervoer is het, gelet op de recente toepassing van het systeem, wat vroeg om al te stellige conclusies te trekken, zowel in termen van doelmatigheid als doeltreffendheid. De regelgeving kan kwetsbaarheden met zich meebrengen, bijvoorbeeld door de systematiek van dubbeltellingen en de fraudegevoeligheid die dit met zich meebrengt.

De commissie beveelt – de uitkomsten van de evaluatie in ogenschouw nemend – het volgende aan:

1. Hef de hybride organisatiestructuur op en maak er één organisatie van. Dit kan in de vorm van een agentschap dan wel een afzonderlijk publiekrechtelijke zbo. De voorkeur gaat uit naar een zbo voor het geheel. Dat vangt bovendien de bezwaren tegen een agentschap op, die nu bestaan vanuit de daarop geënte regelgeving, zoals de omzeteis van minimaal 50 miljoen euro. Deze en andere bezwaren

betreffen criteria die het Ministerie van Financiën stelt voor het voeren van het baten-lastenstelsel, het administratieve systeem dat bij een agentschap wordt toegepast. Maar vooral geldt dat het waarborgen van de politiek onafhankelijke besluitvorming minder goed gediend is met de agentschapsvorm. Bij een zbo-constructie is er meer afstand tot het ministerie. Dat voor omvorming naar hetzij een geheel agentschap hetzij een volwaardig zbo de wet moet worden gewijzigd en dit tijd kost – minimaal 2 jaar – is een gegeven. In de voorgestane constructie blijven de medewerkers van de NEa, net als bij de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) die per 1 augustus 2017 als zbo van start is gegaan, ambtenaar. Er is ook geen dwingende noodzaak om dit juridisch snel sluitend te krijgen; op de bijbehorende aanpassingen in werkwijze en omgang met verantwoordelijkheden kan al worden geanticipeerd.

2. Vervang het huidige (parttime) bestuur door een raad van bestuur. Dit dient meer aanwezig en zichtbaar te zijn dan nu het geval is. Bovendien is dit bestuurlijk zuiverder. De nu gekozen constructie met zeer beperkte daadwerkelijke aanstelling van het bestuur en zoveel afstand tot de dagelijkse praktijk past niet bij de verantwoordelijkheden en de tijd die nodig is om deze verantwoordelijkheden echt waar te maken. Dit geldt temeer met het oog op de nabije toekomst waarbij de taken van de NEa toenemen en het belang van de emissiehandel groter wordt. Bovendien voorziet het nieuwe regeerakkoord in een rol van de NEa bij de uitvoering van een CO_2-minimumprijs.[2] Het is nu het aangewezen moment om de veranderingen door te voeren.

3. Introduceer een raad van advies, die niet zo zeer als collectief opereert, maar juist vanuit de specifieke kennis die de betrokken functionarissen meebrengen. Stel tegelijkertijd een auditcommissie in, die onder meer kijkt naar de financiën, investeringen, risico's etc.

4. Het bestuur mandateert in de huidige situatie al zijn taken aan het management van het agentschap. Daarbij voorziet het mandaatbesluit in geen enkele uitzondering, ook al gelden er intern wel andere 'leefregels', zoals in lijn met de Awb bij bezwaar. Het advies luidt hier toch om met onmiddellijke ingang in ieder geval zichtbaar te maken dat bezwaar en beroep niet is doorgemandateerd, dit juridisch sluitend te maken en de aanpassing duidelijk met de buitenwereld te communiceren via bijvoorbeeld de website.

5. Voor beroepen en bezwaren wordt per gelegenheid binnen de NEa een commissie ingesteld. Het zou goed zijn om een vaste bezwaarcommissie te hebben die bezwaren behandelt (dus niet per keer afzonderlijk benoemen); dat geeft ook meteen meer eenduidigheid en waarborgen voor gelijke behandeling.

6. Ook al is zichtbaarheid geen doel op zich, voor draagvlak en daadkracht zijn er situaties dat het bestuur meer naar voren mag treden. Zo is bij het uitdelen van hoge boetes het voeren van een bestuurlijk gesprek een geëigend instrument. Juist nu de NEa op een politiek terrein acteert dat op de agenda een steeds hogere plaats inneemt ligt de keuze voor een meer zichtbare NEa in de rede. Profileer daarbij bovendien meer de maatschappelijke impact.

---

[2] Regeerakkoord Vertrouwen in de Toekomst, blz. 68
https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst

7. De samenstelling van het bestuur is nu niet evenwichtig met veel nadruk op mensen met een achtergrond uit het bedrijfsleven. In een toekomstige raad van advies – zoals de commissie onder 3. voorstelt – past een meer evenwichtige samenstelling, bijvoorbeeld een lid met ervaring bij een NGO en ook een lid met een ICT-achtergrond is gewenst. Meer algemeen geldt dat door middel van functieprofielen, geënt op de op dat moment benodigde expertise, de deskundigheden in de raad van advies kunnen worden toegespitst op hun toegevoegde waarde voor de NEa.

8. Fraudegevoeligheid speelt bij Hernieuwbare energie voor vervoer. De commissie realiseert zich dat externe factoren waar de NEa zelf nauwelijks invloed op heeft hiervan de reden zijn. De Tweede Kamer wenst vooralsnog vast te houden aan het systeem van dubbeltellingen.

9. Aangezien bij beleidsdirecties binnen de kerndepartementen van EZ en IenM met grote regelmaat wisselingen plaatsvinden, is het positief dat bij de NEa medewerkers in hoge mate trouw zijn aan hun functie. Dit geeft comfort wat betreft de cruciale continuïteit van kennisbehoud en maakt de NEa met recht een 'autoriteit' waar relevante deskundigheden zijn gebundeld. Wel is het wenselijk dat medewerkers binnen de NEa regelmatig wisselen van pakket en dus van bedrijven waar ze bij betrokken zijn (account). Hiermee organiseert zich een 'frisse' blik en wordt inkapseling met het desbetreffende bedrijf voorkomen. Tevens vindt dan kennisdeling/-vermeerdering plaats.

10. Zeker met het oog op de toekomst van het klimaatbeleid en de rol die de NEa hierbij moet vervullen zal het contact tussen het bestuur van de NEa en de departementale toppen intensiever moeten worden.

2 Inleiding

2.1 Algemeen

Voor u ligt het rapport van de eerste wettelijke evaluatie van het zelfstandig bestuurorgaan (zbo) de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa). De NEa is sinds 2005 de uitvoeringsorganisatie en toezichthouder voor emissiehandel in Nederland en ressorteert onder de minister (i.c. de staatssecretaris) van IenM. Gedurende de eerste jaren fungeerde de gehele NEa-organisatie als agentschap. Het bestuur van de NEa is een zbo. Dit is in 2012 als zodanig formeel aangetreden, zeven jaar ná de start van het agentschap. Vanaf 2012 ondersteunt het agentschap het zbo bij de uitoefening van haar verantwoordelijkheden.

De evaluatie is in eerste aanleg gericht op het functioneren van de NEa als zbo. Aangezien het vierhoofdig zbo-bestuur van de NEa slechts een gezamenlijke aanstelling kent van acht dagen per maand is het in zijn functioneren zeer afhankelijk van het agentschap NEa. Daarom is ook aandacht besteed aan het functioneren van het agentschap. Daarover heeft zeer recent een doorlichting onder auspiciën van het Ministerie van Financiën plaatsgevonden. Waar mogelijk is geleund op de daaruit getrokken conclusies.

Deze evaluatie is in opdracht van het Ministerie van IenM door een evaluatiecommissie uitgevoerd teneinde zowel proces als inhoud optimaal te waarborgen. De commissie is hierbij ondersteund door medewerkers van het ministerie van IenM.

Van de evaluatiecommissie maakten de volgende personen deel uit:
- de heer drs. Mark Dierikx (ABD Topconsult, voorzitter)
- mevrouw prof. dr. Sandra van Thiel (Radboud Universiteit)
- mevrouw ir. Annemarie van der Rest (voormalig HSE-manager Shell)

De feitelijke beoordeling van het zbo NEa heeft plaatsgevonden door een synthese te maken van de bevindingen van de relevante aspecten per aandachtsgebied. Op basis hiervan is een overkoepelend oordeel gegeven over de doelmatigheid, doeltreffendheid en governance. Voor dit laatste is het samenspel tussen bestuur en agentschap een specifiek punt van aandacht.

Qua presentatie kent de evaluatie twee delen: eerst de conclusies en aanbevelingen van de commissie en vervolgens een analyserapportage, waarop de commissie haar uitkomsten goeddeels heeft gebaseerd. Dit kan worden gezien als een onderbouwd en gevalideerd expert judgment op basis van de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan.

Het fundament voor de beoordeling is neergelegd in de genoemde analyserapportage. Dit deel van het rapport is opgebouwd uit een inleiding, een toelichting op de wettelijke evaluatie en een viertal inhoudelijke hoofdstukken: de NEa en haar omgeving, de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de governance.
In dit laatste onderdeel wordt meer in het bijzonder stilgestaan bij de vigerende constructie van een onafhankelijk bestuur en een agentschap, dat voor de uitvoering verantwoordelijk is en tevens in mandaat van het bestuur opereert.

Een afzonderlijke bijlage voorziet in een internationale vergelijking. In dit internationale perspectief komt aan de orde hoe de vergelijking van het NEa-model uitvalt ten opzichte van bevoegde gezagen in andere landen.

2.2 Achtergrond en aanleiding

Artikel 39 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bepaalt dat de voor een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) verantwoordelijke minister elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal verstrekt. De hoofdreden is een beoordeling te kunnen geven van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van elk afzonderlijk zelfstandig bestuursorgaan. Het bestuur van de NEa is zo'n zbo en valt onder het ministerie van IenM. De (loco)secretaris-generaal fungeert als eigenaar. Bijzonder aandachtspunt in de evaluatie is de relatie tussen het zbo en het agentschap NEa, dat min of meer gelijktijdig aan een (reguliere) doorlichting is onderworpen, onder auspiciën van het Ministerie van Financiën.

Deze doorlichting heeft plaatsgevonden conform de vereisten van de Regeling agentschappen. De resultaten van deze doorlichting zijn opgenomen in bijlage 3 bij dit rapport.

2.3 Onderzoeksvraag en scope

Het onderzoek heeft zich vooral geconcentreerd op de volgende met elkaar samenhangende centrale vragen:

In hoeverre heeft het zbo NEa in de evaluatieperiode doeltreffend en doelmatig gefunctioneerd?
Is de aanpassing in 2012 van het sturingsmodel/governance (van alleen agentschap naar zbo, ondersteund door het agentschap) hierop van invloed geweest?

Hierop aansluitend is een aantal onderzoeksvragen uitgewerkt met betrekking tot de aandachtsgebieden van de ministeriële verantwoordelijkheid en sturingsrelaties, de interne bedrijfsvoering en de dienstverlening. Het functioneren van de NEa is in deze evaluatie beoordeeld aan de hand van drie aandachtsgebieden: doelmatigheid, doeltreffendheid en governance. Deze komen systematisch terug in de afzonderlijke hoofdstukken.

2.4 Methode

Dit is voornamelijk een kwalitatief onderzoek dat is samengesteld op basis van bronnenonderzoek en interviews. Voor het bronnenonderzoek is gebruik gemaakt van beschikbare rapporten, jaarverslagen van de NEa en andere publicaties uit de jaren waarop de evaluatie betrekking heeft.

Het onderzoek en de interviews zijn uitgevoerd door de projectgroep. In bijlage 5 is een lijst opgenomen met gesprekspartners. De interviews zijn met name bedoeld om een beeld te vormen over de NEa en om bevindingen en conclusies te toetsen. Bij het merendeel van de gesprekken was ook een lid van de evaluatiecommissie aanwezig.

Voor de interviews zijn zoveel mogelijk direct en indirect betrokken stakeholders uit het veld en voorts medewerkers van het departement en de NEa zelf (bestuur/management) geïnterviewd.

Verder is relevant geachte informatie verkregen vanuit de universitaire wereld en zijn internationaal verzamelde gegevens, met name vanuit de Europese Commissie, in de analyse betrokken. In een enkel geval toonden aangeschreven partijen geen belangstelling om medewerking te verlenen aan het onderzoek. Opvallend genoeg betrof het hier vooral maatschappelijke organisaties, die aangaven geen opvatting te hebben over de NEa en/of weinig van de organisatie te merken.

In bijlage 5 is een overzicht opgenomen van respondenten van organisaties waar informatie is ingewonnen.

3 De NEa en haar omgeving

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving van de NEa als zbo en haar kerntaken gegeven Na kort stil te staan bij de algemene taken wordt aandacht gegeven aan de domeinen emissiehandel ETS en hernieuwbare energie. Tevens komt de inmiddels vervallen taak rond NO_x-handel kort aan de orde.

3.2 Kerntaken NEa

Algemene kerntaak van de NEa, betrekking hebbend op zowel ETS als biobrandstoffen omvat het afgeven van vergunningen, het beheren van de registers, het toezien op de naleving van wetten en spelregels (door middel van toezichtbezoeken en controles/bureaustudies), het opstellen van de nationale rapportages en het zo nodig opleggen van sancties (handhaving).

Verder kent de NEa het ondersteunende organisatieonderdeel Strategie & Organisatie. Dit onderdeel faciliteert en adviseert de beide andere afdelingen, die voor Emissiehandel (ETS) en Energie voor Vervoer (EV). Tevens wordt organisatiebreed het management gevoerd over financiën, ICT, planning en control, strategische ontwikkelingen en communicatie.

De specifieke kerntaken van de NEa richten zich in beginsel op twee op de maatschappij gerichte domeinen:

1. *domein Emissiehandel (ETS)*
   verlenen en actualiseren van emissievergunningen, het toewijzen en verlenen van emissierechten, het beheren van het CO_2-register, veiler van emissierechten en toezicht en handhaving.

Hoofdkenmerken emissiehandel

Het EU emissions trading system (EU-ETS) wordt in totaal in 31 landen gevoerd, alle 28 EU-landen, plus Liechtenstein, Noorwegen en IJsland.[3]
Emissiehandel wordt door de Europese Unie als marktinstrument gehanteerd om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Kernfunctie van een ETS-systeem als zodanig is het bereiken van een vooraf bepaalde reductiedoelstelling volgens een reductiepad. Er is een plafond voor de totale uitstoot van de deelnemende bedrijven. Die ontvangen of kopen emisserechten waarmee ze kunnen handelen om aan hun verplichtingen te voldoen (*cap and trade*). Met deze doelstelling vormt EU-ETS een fundamentele pijler van het beleid van de Europese Unie in de strijd tegen klimaatverandering.

[3] ClimateAction: The EU Emissions Trading System (EU ETS)

Emissierechten zijn verhandelbare eenheden uitstoot. Elk emissierecht komt overeen met het recht om één ton kooldioxide-equivalent (CO_2) uit te stoten. Het aantal emissierechten bepaalt de toegestane hoeveelheid emissies. De emissies zijn dus begrensd. De emissierechten worden deels kosteloos verleend aan bedrijven en deels geveild en kunnen vrij worden verhandeld op de markt.[4] Een bedrijf moet emissierechten inleveren om zijn uitstoot te compenseren. Doordat vragers en aanbieders handelen in emissierechten, krijgt CO_2-uitstoot een prijs.
In geheel Europa nemen circa 11.000 installaties van bedrijven deel aan het ETS, naast ruim 650 luchtvaartondernemingen.[5]
Sinds 2012 maakt ook het luchtverkeer deel uit van ETS en heeft deze sector eveneens de verplichting om een emissierapport te presenteren en emissierechten in te leveren voor zijn uitstoot. Nederland kent circa 450 bedrijven die aan ETS deelnemen. De regels voor de handel en de verdeling van de CO_2-rechten zijn in EU-regelgeving vastgelegd.
In EU-verband geldt voor de gehele energie-intensieve industrie, de elektriciteitssector en de luchtvaart het EU-emissiehandelssysteem (EU-ETS) voor 2020 een reductiedoel van 21% ten opzichte 2005. Het systeem werkt goed in de zin dat het CO_2-reductiedoel in 2020 zoals het er nu naar uitziet wordt gehaald. Problematisch is de gebrekkige prikkel die uitgaat van de lage CO_2-prijs voor innovatie in reductietechnieken. Daarmee is het systeem minder doelmatig op de langere termijn. Daarom staat hervorming van het instrument op de Europese agenda.
De NEa is sinds de start in 2005 de uitvoeringsorganisatie, veiler en toezichthouder voor de emissiehandel in Nederland. In het productieproces van de NEa is een hoofdrol weggelegd voor ETS. Ongeveer de helft van de formatie (29 fte) wordt ingezet voor ETS.

Verificatie/accreditatie
Bedrijven zijn er aan gehouden om bepaalde gegevens door een onafhankelijke, geaccrediteerde verificateur te laten verifiëren voordat zij deze indienen bij de NEa. Het gaat daarbij om emissieverslagen ten behoeve van de jaarafsluiting en tevens om aanvragen en bepaalde meldingen van veranderingen in de toewijzing van gratis emissierechten. De rol van de verificateur is er op gericht om deze gegevens te beoordelen op betrouwbaarheid en correctheid.

Een dergelijke onafhankelijke verificatie speelt een belangrijke rol bij het naleven van de verplichtingen voor ETS. Daarbij is de Raad voor Accreditatie de aangewezen instantie die verantwoordelijk is voor het toezien op de werkwijze van geaccrediteerde verificateurs. Dit is een onafhankelijk bestuursorgaan dat valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken. De Raad van Advies van de Raad voor Accreditatie heeft een accountmanager voor ETS toegewezen en heeft kwartaalbijeenkomsten met de NEa.

Sinds 2015 heeft de NEa structureel overleg met deze Raad. Met de verificateurs zelf vindt frequent overleg over ontwikkelingen plaats om nieuwe eisen duidelijk te maken.

[4] COM(2010) 796 final van 21.12.2010, Beter markttoezichtskader voor de EU-regeling voor emissiehandel.
[5] https://ec.europa.eu/clima/sites/clima

2. *domein Energie voor Vervoer inclusief het beheren van het EV/biobrandstoffenregister*

Hoofdkenmerken handel hernieuwbare energie

Het systeem van hernieuwbare energie leunt op de bijschrijving van zogenaamde Hernieuwbare Brandstofeenheden (HBE's). Het zijn eenheden waarmee bedrijven, binnen de uitvoeringssystematiek Energie voor Vervoer aan hun jaarverplichting moeten voldoen. Een HBE staat voor de levering van 1 GJ hernieuwbare energie aan vervoer in Nederland. Een bedrijf krijgt na de inboeking van hernieuwbare energie direct het bijbehorende aantal HBE's bijgeschreven op zijn rekening in het Register Energie voor Vervoer (REV).[6]
Bedrijven die hernieuwbare energie (zoals biobrandstoffen) leveren aan vervoer in Nederland, kunnen dergelijke HBE's krijgen. Bedrijven die HBE's aanbieden en bedrijven die HBE's nodig hebben om aan de jaarverplichting te voldoen, hebben de gelegenheid om met elkaar te handelen. Het verplichte aandeel hernieuwbare energie wordt op deze manier in principe kosteneffectief en voor de markt als geheel behaald. Er zijn verplichte deelnemers, zoals vergunninghouders accijnsgoederenplaats (AGP), en vrijwillige deelnemers aan de systematiek.[7]
De NEa is sinds 2011 de uitvoeringsorganisatie en toezichthouder voor het instrument Energie voor Vervoer in Nederland. Daarbij zijn doelstellingen en eisen uit de Europese richtlijn voor hernieuwbare energie[8] ten behoeve van de Nederlandse situatie omgezet in meer specifieke wet- en regelgeving voor hernieuwbare energie voor vervoer.

3. domein NO_x-emissiehandel

Bij aanvang van de evaluatieperiode werd door de NEa ook het NO_x-register beheerd. Dit had betrekking op de emissie van stikstofoxiden en het oogmerk uitstoot daarvan te reduceren. Dit register is gevoerd sinds kort na de formele start van de NEa.[9]
In 2012 besloot het kabinet om het systeem van NO_x-emissiehandel te beëindigen, vanwege het onvoldoende functioneren ervan. Bedrijven hadden over 2013 voor de laatste keer verplichtingen in dit systeem. In maart 2013 is de voorgenomen intrekking van het stelsel van handel in NO_x-emissierechten gepubliceerd. Het handelssysteem is vervolgens per 1 januari 2014 definitief komen te vervallen.[10]
In deze evaluatie zal dan ook verder niet worden ingegaan op hoe de organisatie in het veld van NO_x-handel heeft gefunctioneerd. Opvallend punt is wel dat bestuurlijke boetes in de nadagen van de NO_x-handel relatief veel werden gegeven in dit domein. Dit blijkt uit de cijfers van het jaarverslag 2013. Van totaal 9 boetes betrof het in slechts 2 gevallen ETS-aangelegenheden. In de andere 7 gevallen ging het om gesignaleerde overtredingen in de NO_x-handel.

---

[6] Nederlandse Emissieautoriteit: Inboeken HEV

[7] Nederlandse Emissieautoriteit: Deelnemers Hernieuwbare energie vervoer

[8] Richtlijn 2009/28/EG van het Europees parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen

[9] Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met de invoering van een systeem van handel in emissierechten met het oog op het beperken van de emissies van stikstofoxiden (handel in NO_x-emissierechten) memorie van toelichting

[10] Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de intrekking van het stelsel van handel in NO_x-emissierechten (intrekking handel in NO_x-emissierechten) - Staatsblad 2013/133

Financiële aspecten van de taakuitoefening

De werkzaamheden van het agentschap NEa zijn tot nu toe vanuit de begroting van het Ministerie van IenM gefinancierd. (2016: € 8,1 mln).
De opbrengst van de veilingen (zie 4.4) is bestemd voor de algemene middelen en gaat naar het Ministerie van Financiën. De totale opbrengst daarvan was in 2016 € 142,6 mln.

4 Doelmatigheid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doelmatigheid van de NEa. De bevindingen en conclusies zijn in eerste instantie gebaseerd op de agentschapsdoorlichting onder de regie van het ministerie van Financiën. Deze doorlichting is als bijlage 3 aan dit rapport toegevoegd.
In deze doorlichting ligt de focus op de financiële doelmatigheid. Er is aangesloten op de definitie die het Ministerie van Financiën daarvoor hanteert in artikel 1 lid j van de Regeling agentschappen 2012. Deze richt zich geheel op de verhouding tussen de ingezette middelen en de geleverde prestaties.[11] In de agentschapsdoorlichting worden dan ook geen uitspraken gedaan over de algehele doelmatigheid van het zbo. In dit hoofdstuk worden ook andere aspecten van doelmatigheid belicht. Daarvoor is gebruik gemaakt van andere beschikbare bronnen, met name van jaarverslagen.

Omdat verreweg de meeste taken vanuit het zbo zijn gemandateerd aan (de directeur van) het agentschap, is in eerste instantie een uitspraak gedaan over de doelmatigheid van de uitvoering van taken zoals het agentschap die oppakt. De mate van beïnvloedbaarheid van (Europese)systemen kent daarbij grenzen, zoals verderop in dit hoofdstuk naar voren komt.
De zbo-doelmatigheid kan niet worden afgemeten aan de wijze waarop en de mate waarin de doelmatigheid van de domeinen EU ETS en EV functioneert. Het bestuur is en blijft echter wel verantwoordelijk voor de doelmatigheid van de organisatie waaraan het zijn taken heeft gemandateerd.
Als meer expliciete criteria voor de doelmatigheid van het zbo NEa worden in dit hoofdstuk verder transparantie en expertise besproken.

4.2 Agentschapsdoorlichting

Een deel van de doelmatigheid, meer op het financiële domein gericht, is beschreven in de doorlichting van het agentschap NEa in het kader van de Regeling agentschappen.[12] De vergelijking tussen kostprijzen over de afgelopen jaren is lastig gebleken. Er is geen continuïteit over de onderzoeksperiode in het gebruik van doelmatigheidsindicatoren, wat vergelijkbaarheid bemoeilijkt. Het jaarverslag, opgesteld door NEa zelf, noemt weliswaar diverse indicatoren, maar ook deze zijn nogal beperkt. Er komt wel een beeld naar voren, maar voor een echt onderbouwde uitspraak op basis van deze gegevens ontbreekt valide materiaal.
Geconcludeerd is derhalve in de agentschapdoorlichting dat er geen uitspraak valt te doen over de ontwikkeling van de doelmatigheid omdat de kostprijs van de producten daartoe geen inzicht biedt. Bovendien ontbreekt inzicht in een langdurige ononderbroken reeks (zie voor de complete doorlichting verder bijlage 3).

[11] Regeling agentschappen (2012)
[12] Regeling agentschappen (2012)

4.3 Beeld van de doelmatigheid

Het beeld van de doelmatigheid strekt verder dan de informatie beschikbaar gekomen uit de agentschapsevaluatie. Betekenis mag worden gehecht aan de opvatting hierover van de respondenten. Van die kant komt in grote meerderheid naar voren dat de NEa als organisatie doelmatig functioneert. Ook in vergelijking met bijvoorbeeld regionale milieudiensten en buitenlandse emissieautoriteiten onderscheidt de NEa zich in gunstige zin, aldus de respondenten.
De gevoerde gesprekken dragen overigens niet bij aan inzicht in de doelmatigheid van het functioneren van het bestuur van de NEa. Het bestuur is voor de meeste geïnterviewden onbekend of ver weg. Bij 'de NEa' wordt vrijwel zonder uitzondering gedacht aan de organisatie als geheel, een enkele keer meer specifiek aan het agentschap, maar nooit aan het zbo. Van de gesprekspartners buiten de ministeries was slechts een minderheid op de hoogte van het bestaan van een afzonderlijk bestuur.

4.4 Doelmatigheid ETS

Werkwijze
(EU) ETS is een door alle landen van de EU, plus IJsland, Noorwegen en Liechtenstein, gevoerd systeem waarbij deelnemende bedrijven aan het ETS verplicht zijn om jaarlijks eenzelfde hoeveelheid emissierechten in te leveren als ze aan CO_2 uitstoten. Bedrijven (elektriciteitsproducenten uitgezonderd) ontvangen, gerelateerd aan de productieomvang en een efficiencybenchmark, gratis emissierechten. Wanneer ze meer uitstoten dan ze aan gratis rechten hebben ontvangen, moeten bedrijven emissierechten bijkopen. Dat zou tot de prikkel moeten leiden om maatregelen te treffen die minder uitstoot veroorzaken, zoals investeren in schonere technologie.

De NEa houdt toezicht op de hoeveelheid CO_2 die bedrijven uitstoten en gaat na of voldoende emissierechten worden ingeleverd om de emissie-uitstoot af te dekken. De NEa ziet tevens toe op de ontvangst van de veilingopbrengsten.

Veilen van rechten
Nederland heeft gekozen voor deelname aan gezamenlijke veilingen en dit niet zelf te organiseren, wat kan worden gezien als een doelmatige keuze. Deze veilingen vinden goeddeels plaats via een Europees veilingplatform in Leipzig: de European Energy Exchange (EEX). Sinds 2005 zijn er 1.284 veilingen voor CO_2-emissierechten gehouden bij de EEX.[13] Er is in Europa ook nog een tweede veilingplatform, de ICE Futures Europe (ICE), gesitueerd in Londen.

[13] EEX - Policy Newsletter, issue 2 | 2017



Op 9 februari 2017 bezochten koning Willem-Alexander en koningin Máxima tezamen met minister Ploumen het hoofdkwartier van de EEX in Leipzig

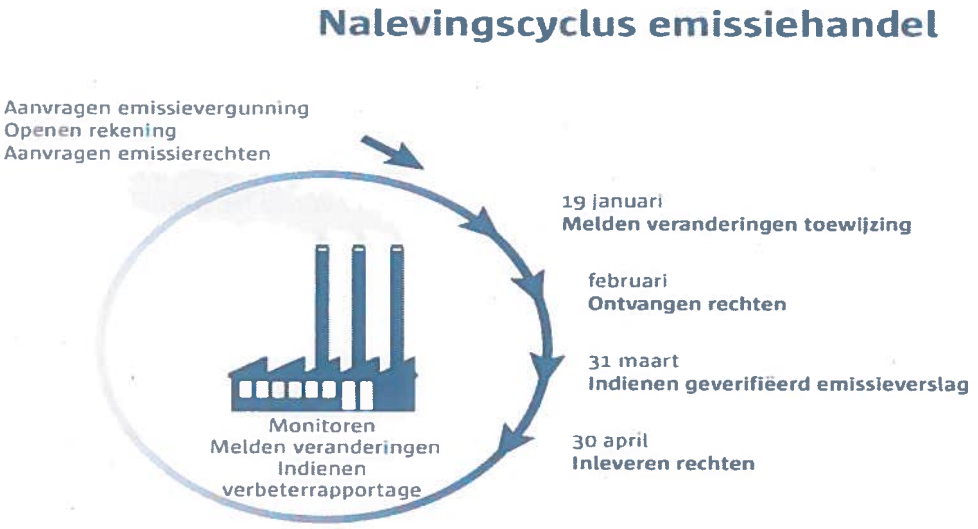
De veilingprocedure is strak gebonden aan EU-regels, net als het aantal te veilen rechten. Audits van de Accountantsdienst Rijk (ADR) en een recente rapportage van de Algemene Rekenkamer geven een beschrijving van de opzet van de veilingstructuur en de financiële verantwoording door de NEa.[14] Onderscheid is er tussen algemene CO_2-emissierechten (EUA, de zogenoemde *EU allowances*) en sinds 2012 de veiling van emissierechten voor vliegtuigen (EU, de zogenoemde *aviation allowances*). De EEX treedt op als 'clearinghouse'. Dit krijgt vorm door de opbrengsten te innen en deze vervolgens naar rato door te storten aan de deelnemende landen. Alle landen krijgen een vast aandeel van het aantal geveilde rechten, voor Nederland is dit 3,24% van de veilingopbrengst. De NEa monitort namens de Nederlandse Staat de ontvangst van de opbrengsten die op de begroting van het ministerie van IenM staan en in de staatskas vloeien.

Een rapportage Jaarrapport Veilingen[15] over de veilingen en de veilingopbrengsten wordt sinds enkele jaren gepubliceerd op de website van de NEa. Het bestuur, het ministerie van IenM en andere belanghebbende organisaties worden naast dit jaarrapport twee maal per jaar door de NEa geïnformeerd over het verloop van de veilingen, de veilingopbrengsten en de ontwikkeling van prijzen en markten.

Procedure rond verlening van rechten
Wat de verlening van emissierechten betreft is de NEa scherp op het vermijden van ten onrechte verleende emissierechten vanwege het borgen van de integriteit van het systeem. Daarbij wordt van de kant van enkele bedrijven opgemerkt dat de NEa (te) strakke termijnen hanteert en dit in omringende landen soepeler zou gebeuren. De deadlines zijn echter niet door de NEa bedacht maar in de (Europese) regelgeving vastgelegd en de organisatie is er aan gehouden om die regels ook toe te passen. De praktijk is dat – op straffe van een boete – een deadline geldt in de derde week van januari wat betreft de meldingen van significante wijzigingen in het activiteitenniveau. Deze is zo vroeg in het jaar gesteld met het oog op mogelijke veranderingen van de wijziging van gratis emissierechten. Gemeld dient dan te worden of er sprake is van een eventuele daling van het activiteitenniveau of een fysieke verandering aan de inrichting in het zojuist afgeronde jaar.

---

[14] Algemene Rekenkamer: Verantwoordingsonderzoek 2014 IenM: Opbrengst veiling CO2 emissierechten rechtmatig, maar opbrengst blijft achter
[15] Nederlandse Emissieautoriteit: Jaarrapport veilingen 2016



De NEa hecht, naast het eerder genoemde argument dat hiermee in lijn wordt gehandeld met vigerende Europese regelgeving, aan het hard hanteren van deze datum, om te voorkomen dat op (uiterlijk) 28 februari teveel emissierechten worden verstrekt. Ten onrechte verleende emissierechten kunnen de integriteit van het systeem in gevaar brengen.

De Europese Commissie spreekt met lof over de rolvastheid die de NEa in dit soort procedures vervult. Dit is reden waarom de organisatie ook goed naar voren komt in compliance reviews.

Oordeel van bedrijven
Het ETS als zodanig wordt door geïnterviewden als nogal omslachtig ervaren en bewerkelijk. Suggesties zijn vanuit de zware industrie aangereikt om te kiezen voor het genereren van wellicht iets minder betrouwbare info, die echter wel voldoende handvatten biedt om de markt te reguleren, maar veel minder bureaucratie met zich meebrengt. Daarbij wordt gewezen op het gebruiken van brandstoffacturen van energiebedrijven. 'Deze geven veel info over de uitgestoten CO_2. Het zou administratief voor een organisatie in de industrie een stuk simpeler kunnen worden door vooral daar op te leunen, waarbij je dan nagenoeg dezelfde uitkomsten krijgt.', zo werd vanuit de sector naar voren gebracht.

Sommige bedrijven pleiten voor integratie van de door de NEa verlangde rapportages in het elektronisch milieuverslag (e-MJV).[16] Dit zou tot enige administratieve verlichting bij de bedrijven kunnen leiden.

4.5 Doelmatigheid biobrandstoffen/Energie en vervoer

De invoering van een geautomatiseerd Register Energie voor Vervoer (REV) vond plaats in mei 2015; eerder werd een uitgebreid excel-sheet gehanteerd. Hierbij waren

[16] http://www.e-mjv.nl/documenten/mjv-wegwijzer/inleiding/

zowel vertegenwoordigers van het ministerie van IenM, vanuit het bedrijfsleven als uit de NEa zelf betrokken.

Voor dit terrein geldt verder wat in hoofdlijnen bij ETS is verwoord: de agentschapsdoorlichting geeft niet voldoende aanwijzingen voor een sluitende uitspraak over de doelmatigheid, maar aanvullende waarnemingen uit het veld geven aanwijzingen voor een positief beeld. De introductie als zodanig wordt als positief ervaren en praktische ongemakken hadden vooral het karakter van kinderziekten. Daarbij moet worden opgemerkt dat het systeem van dubbeltellingen in de basis uitgangspunten kent die op gespannen voet staan met een doelmatige uitvoering. Hierover meer in hoofdstuk 5.3.

4.6 Expertise

Er bestaat in hoge mate waardering voor de uitgedragen expertise/deskundigheid en betrouwbaarheid van het agentschap NEa. De medewerkers werken formeel, professioneel en feitelijk ook nogal voorspelbaar. De organisatie straalt rust en vertrouwen uit. Observaties verstrekt uit het veld dragen telkens weer bij aan dit beeld, een paar voorbeelden:
'Het apparaat opereert volgens professionele standaards, dat wordt als plezierig ervaren';
'Het is niet zo maar een uitvoeringsorganisatie, maar doet haar naam eer aan als een autoriteit';
'Als je vragen hebt dan worden deze doorgaans snel en vakkundig beantwoord door de vaste contactpersoon, direct of binnen een paar dagen'.
Ook wordt gesteld dat het soms wel wat bureaucratisch is en een lange adem nog wel eens is vereist, maar dat met respect voor de regels een bedrijf zich weinig zorgen behoeft te maken.

Bij het inzetten van NEa-expertise in het veld is tijdens de onderzoeksperiode overgestapt op een risicogebaseerde benadering. Er zijn concrete aanwijzingen dat dit de doelmatigheid van werken bevordert. Zo is het aantal inspecties verminderd van 100 naar 50 per jaar als gevolg van de risicobenadering, terwijl het aantal gesignaleerde onvolkomenheden min of meer gelijk is gebleven. Daarmee is een tenminste vergelijkbaar resultaat bereikt met een lagere inzet.

Ook vanuit de Europese Commissie is naar voren gebracht dat de beschikbare expertise binnen de NEa hoog scoort en bovendien wordt gewaardeerd dat deze actief wordt uitgedragen bij onder andere *peer reviews* in andere EU-landen waar de kennisontwikkeling nog wat ondersteuning kan gebruiken.

4.7 Transparantie

Ten aanzien van transparantie verschillen de beelden over het agentschap en het bestuur sterk van elkaar. Waar het bestuur als weinig zichtbaar naar voren komt, wordt de transparantie van de NEa als uitvoeringsorganisatie telkens als positief gekwalificeerd. 'De NEa opereert glashelder en over hun rol, feitelijk toch handhaving, bestaat geen onduidelijkheid. Die rol kan in een enkel geval nu eenmaal betekenen dat je een boete of een waarschuwing krijgt'.

Waardering is er ook over hoe de NEa relevante informatie ontsluit via de website en publicaties. De ontsloten informatie is gemakkelijk vindbaar en begrijpelijk.
Een enkel kritiekpunt is dat er (te) vaak naar de website wordt verwezen en dat het aantal in het Engels beschikbare documenten relatief beperkt is.
Als positief wordt voorts beschouwd het houden van de reguliere landelijke bijeenkomsten voor stakeholders, die tweemaal per jaar worden georganiseerd. Het bestuur is bij de jaarlijkse netwerkdagen vertegenwoordigd.

4.8 Doelmatigheid van de agentschapstatus

De NEa heeft sinds 1 januari 2006 de status van agentschap.
Doelmatigheidsbevordering was, naast zuiverheid van rollen, de belangrijkste reden om voor deze vorm te kiezen. Met de constructie is tevens nagestreefd om meer doelgericht te kunnen opereren. Daarbij gold het oogmerk om producten te leveren tegen zo laag mogelijke kosten en aan de hand van de kostprijs te bezien hoe efficiënt en uiteindelijk ook hoe effectief er wordt gewerkt.
Met het Ministerie van Financiën heeft de laatste vier jaar discussie plaatsgevonden over de vraag of de NEa al dan niet verder kan gaan als agentschap. Financiën gaf aan daarvan geen voorstander te zijn. Van die kant werd de beperkte organisatieomvang van de NEa, evenals de geringe omzet, als strijdig ervaren met algemene eisen van doelmatig opereren. Als hoofdpunt is daarbij naar voren gebracht dat de agentschapstatus op gespannen voet staat met de minimale omzeteis van 50 miljoen euro die daaraan is verbonden, iets waar de NEa bij lange na niet aan komt.[17]
De NEa zelf daarentegen bracht naar voren te hechten aan continuering van de agentschapstatus. Binnen de NEa wordt door het management actief op kostprijs gestuurd en daarmee worden doelmatigheidsaspecten expliciet meegenomen in de besluitvorming. De vorm van agentschap is daarbij ervaren al stimulans voor zakelijk en doelmatig werken.
De NEa heeft tijdens de agentschapsdoorlichting aangegeven dat, mocht uiteindelijk verplicht terugdraaien van de formele baten-lastenadministratie worden geëist, er een zodanige administratie zal worden ingericht dat er toch op de kostprijs kan worden gestuurd.

Zelfstandig of opgaan in grotere uitvoeringsorganisatie?
Anders dan in omringende landen, zoals door de EU als best practice aangemerkte landen Denemarken, Duitsland en Ierland, maakt de NEa geen deel uit van een grotere uitvoeringsorganisatie in het veld van milieu en energie. Dat heeft potentieel tot gevolg dat schaalvoordelen minder kunnen worden benut. Daarmee is nog niet gezegd dat de NEa ook duurder uit is dan wanneer het deel zou uitmaken van een grotere uitvoeringsorganisatie. Uit doelmatigheidsoverwegingen heeft de NEa ervoor gekozen om alleen voor de piekwerkzaamheden (gedurende enkele maanden per jaar) gebruik te maken van (relatief dure) externe inhuur. De geldelijke consequenties daarvan zijn in de praktijk niet hoog.

Daarnaast worden schaalvoordelen bereikt door voor ondersteuning gebruik te maken van diensten van de shared service organisatie van het ministerie van IenM, de directie Integrale Bedrijfsvoering (IBI).

[17] Financieel Jaarverslag van het Rijk 2016: Bijlage 14 Agentschappen in beeld

Schaalvoordelen van een grotere uitvoeringsorganisatie moeten bovendien worden afgezet tegen hogere transactiekosten van coördinatie (bij opdeling van taken) en gebrek aan focus op kerntaken. ETS en EV zullen wellicht minder aandacht krijgen in een niet gespecialiseerde organisatie. De zichtbaarheid en transparantie van uitvoering van emissiehandel is vermoedelijk ook niet gediend met opgaan in een grotere uitvoeringsorganisatie.

Doelmatigheid en digitalisering

De NEa heeft stappen gezet om, aansluitend bij de Rijksbrede ontwikkeling, uiteindelijk alleen nog maar digitaal te communiceren met de buitenwereld. In 2016 is daartoe een beveiligde digitale omgeving (NEa-loket) opengezet voor de deelnemers aan emissiehandel. Dit stelt bedrijven in de gelegenheid om via deze omgeving verschillende formulieren bij de NEa in te dienen.

De huidige situatie laat zien dat nog niet alle processen zich lenen voor moeiteloos digitaal functioneren en dat de snelheid van administratieve handelingen nog wel eens te wensen overlaat. Voorbeeld waar dit samenkomt in de beleving van bedrijven, zijn de registratie van de bevoegde verantwoordelijke voor het ETS-register (toch nog veel papieren documenten vereist) en de beperkte mogelijkheden om informatie te delen vanuit het register.

Feiten en cijfers

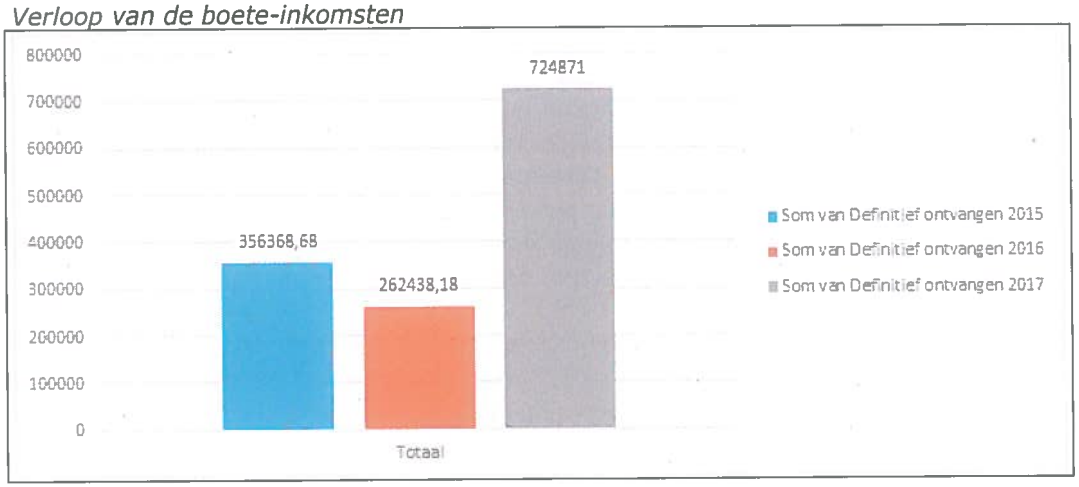
Meldingen afgehandeld binnen wettelijke termijn:

Oplopend van 60% in 2007 naar 100% in 2011 en sindsdien telkens 93% of hoger.

Aantal inspecties door de NEa

Jaar	ETS	EV
2013	103	9
2014	65	10
2015	52	12
2016	51	13

Verloop van de boete-inkomsten



Bestuurlijke boetes ETS

Jaar	Aantal
2013	9
2014	3
2015	4
2016	6

De hoogste boete is opgelegd en ontvangen in het (nog niet afgesloten) jaar 2017: € 563.415.

Het aantal uitgedeelde boetes blijft over zijn geheel beperkt en is voor ETS in de meeste jaren op de vingers van één hand te tellen. In andere best-practice-landen als Denemarken is het afgelopen jaar trouwens geen enkele boete uitgedeeld (Ierland zelfs nog nooit).

Uurtarieven
De uurtarieven kunnen worden gezien als een onderscheidende indicator voor de doelmatigheid. De NEa kent drie tarieven en voor alle drie geldt dat deze vanaf 2007 aanvankelijk zijn gedaald en inmiddels min of meer stabiel zijn gebleven.
De uurtarieven kunnen in verband gebracht worden met de tevredenheid over het functioneren. Klanttevredenheidsonderzoeken wijzen uit dat ondanks de lagere tarieven de kwaliteit van de NEa als onverminderd hoog wordt ervaren. Dat kan uitgelegd worden als een kwaliteitsindicator die zich gunstig ontwikkelt: immers dezelfde kwaliteit voor een lagere prijs.

4.9 Bevindingen uit de EU inzake doelmatigheid

Vanuit Brussel wordt positief geoordeeld over de doelmatigheid van de NEa. In het bijzonder geldt dat voor ETS; voor biobrandstoffen is het beeld ook positief, maar het oordeel minder expliciet.

Uit ETS-compliance reviews komt naar voren dat met de kwaliteit van de implementatie van de Europese regels Nederland zich in de top drie van Europa positioneert. De werkwijze wordt beschouwd als proactief. Er is een helder risicogebaseerd toetsingskader waarbij de wijze van controle door de NEa doelmatig is opgezet. Daarbij ontstaat goed zicht op volledigheid en plausibiliteit van gerapporteerde gegevens. Deze zijn consistent waarbij vergelijking met gegevens van voorgaande jaren goed mogelijk is. Automatisering is goed doorgevoerd wat tot verregaande foutenreductie leidt.

Hieronder zijn de hoofdconclusies weergegeven uit de laatste ETS-compliance review.

Overall findings ETS compliance review [18]

The analysis of the abovementioned data sources has shown that during recent years the Netherlands has made a number of improvements in compliance with Monitoring, Reporting, Verification and Accreditation (MRVA) requirements and has a number of best practices that are useful for other member states, e.g. inspection, approach in assessing uncertainty assessments, approval checklist, sector specific examples and guidance published on the website. In the Commission's assessment within the ongoing MRVA support project, the Netherlands now appears to be high in the best quartile of performance.

Good practices[19]

- The Netherlands have been proactive in developing guidance, for example, to clarify requirements, provide relevant and practical examples, or addressing issues specific to the Netherlands. Guidance facilitates comparability, transparency and efficient processes for all stakeholders.
- The Netherlands have developed a detailed checklist with a decision tree type format for the review of monitoring plans and Annual Emission Reports, which is also developed for aviation. Similar guidance has also been developed for carrying out inspection and enforcement. It includes a risk-based inspection tool that helps select the installations to be inspected. These clear internal procedures increase the consistency, transparency, and detail to which reporting is reviewed.
- The database and workflow management system contains automatic checks (e.g. completeness and plausibility of reported data, consistency of calculation, and comparison with data from previous years), which reduces the potential for errors on the side of the operator and considerably improves the review process of reported data, as it better allows the comparison of data from different sources.
- Close attention is paid to verifiers' time allocation in order to avoid competiveness issues (i.e. Verifiers allocating insufficient to verification activities and through this being able to charge lower rates).
- The utilized external resources in the checking of complex claims regarding the technical infeasibility of implementing a specific monitoring methodology required by the Monitoring and Reporting Regulations, improving the validity of all such claims approved or rejected by the Competent Authorities.

[18] Brief van de Europese Commissie d.d. 13 mei 2016 over de uitkomsten van de evaluatie door EU inzake hoe EU ETS monitoring reporting verificatie and accreditatie zijn geïmplementeerd conform de (MRVA)-vereisten

[19] Fourth ETS MRAV Compliance Review: Annex II: Country Fiches

4.10 Deelconclusie

Aan het begin van dit hoofdstuk zijn enkele beperkingen genoemd over de mate waarin uitspraak kan worden gedaan over de doelmatigheid van het zbo en het agentschap. Het is niet mogelijk gebleken om op basis van de agentschapsevaluatie expliciete uitspraken te doen over de doelmatigheid. Immers een vergelijking tussen kostprijzen over afgelopen jaren is niet goed te maken, omdat voor het toch al beperkt aantal beschikbare doelmatigheidsindicatoren geen langere reeks beschikbaar is. De agentschapsevaluatie richt zich echter nogal sterk op doelmatigheid in financiële zin. Niettemin zijn meerdere aanwijzingen beschikbaar die aannemelijk maken dat de NEa grosso modo doelmatig opereert. Daarbij moet dan de puur financieel-cijfermatige focus worden losgelaten.

Wat betreft de prijs-kwaliteitsverhouding onderscheidt het agentschap NEa zich in positieve zin. De uurtarieven zijn over een langere termijn gedaald en recent gelijk gebleven wat een gunstige verhouding tussen prijs en kwaliteit indiceert.

Naar voren komt dat de expertise, het kennisniveau, als zodanig hoog scoort. De wijze waarop deskundigheid wordt uitgedragen wordt ruim gewaardeerd. Dit wordt ook (h)erkend in Brussel. Voor de werkzaamheden wordt bovendien nu een risicogebaseerde benadering toegepast, wat uiteindelijk ook aanwijzingen biedt dat de doelmatigheidsontwikkeling in de tijd zich gunstig ontwikkelt. Het aantal onvolkomenheden dat de NEa voor ETS op het spoor komt is hetzelfde met een lagere inzet.

De transparantie van het agentschap is eveneens als goed te beoordelen. Uitgangspunten zijn helder en worden bij het treffen van maatregelen duidelijk toegelicht. De transparantie van het bestuur in zijn rol naar buiten toe is beperkt.

Op een nadere beschouwing van de structuur wordt later teruggekomen. Het bestuur heeft bijgedragen aan transparantie en doelmatigheid door heldere kaders te creëren, zoals boeterichtsnoeren en een nalevingsstrategie. Er zijn evenwel aanwijzingen dat de huidige werkwijze met een management en een bestuur dat al zijn taken daaraan mandateert maar wel zijn verantwoordelijkheid moet blijven waarmaken, niet doelmatig is. De organisatie moet transactiekosten maken om het bestuur zijn rol te laten vervullen. Vraagtekens zijn te plaatsen bij de transparantie in relatie tot de uitoefening van taken waarvoor het bestuur primaire verantwoordelijkheden heeft. Dat is geen verwijt aan het bestuur: door gebrek aan tijd is de afhankelijkheid van het agentschapsapparaat te groot en worden de randvoorwaarden voor het doelmatig kúnnen werken teniet gedaan.

5 Doeltreffendheid

5.1 Inleiding

Bij doeltreffendheid gaat het om de vraag of de beoogde producten zijn gerealiseerd binnen gestelde randvoorwaarden. Die randvoorwaarden hebben in het geval van de NEa betrekking op het realiseren van de doelstellingen die gelden voor de emissiehandel. Als uitvoerende instantie kunnen over het agentschap relatief eenvoudig uitspraken worden gedaan in hoeverre aan de gestelde doelen invulling is gegeven. Het zichtbare werk vindt nu eenmaal daar plaats en niet door het zbo, echter wel onder verantwoordelijkheid daarvan.

Het bestuur behoort als verantwoordelijke voor het systeem de doeltreffendheid van het agentschap te bewaken en te bevorderen. Daarmee straalt het al dan niet doeltreffend functioneren van het agentschap ook uit op de organisatie als geheel en dus op het bestuur. Over de doeltreffendheid van het bestu(u)r(en) zelf zegt dat echter niks. Toch kunnen ook daarover uitspraken worden gedaan aan de hand van aan zijn functioneren behorende kenmerken als onafhankelijkheid en zichtbaarheid. Na eerst stil te staan bij de mate van doeltreffendheid van de organisatie als geheel, waarvoor het agentschap beeldbepalend is, zal daarom in dit hoofdstuk ook gekeken worden naar de doeltreffendheid van het bestuur zelf en daarover een uitspraak worden gedaan.

5.2 Effectiviteit rond ETS

De prijs van de emissierechten geldt als een belangrijke randvoorwaarde voor het ETS-systeem om voldoende effectief te kunnen functioneren. Deze prijs wordt bepaald door vraag en aanbod. Daar oefent de NEa als uitvoeringsorganisatie geen enkele invloed op uit. Vraag en aanbod van CO_2-emissierechten verkeren sinds de start van ETS al niet in het beoogde evenwicht. Er zijn in Europa relatief veel rechten in de markt waardoor de prijs laag blijft. Het gevolg daarvan is dat er een overschot aan emissierechten is dat tevens een belangrijke 'prijsdrukkende' factor vormt. Deels valt dit terug te voeren op de economische crisis, deels heeft het te maken met factoren die door de stakeholders zijn te beïnvloeden.

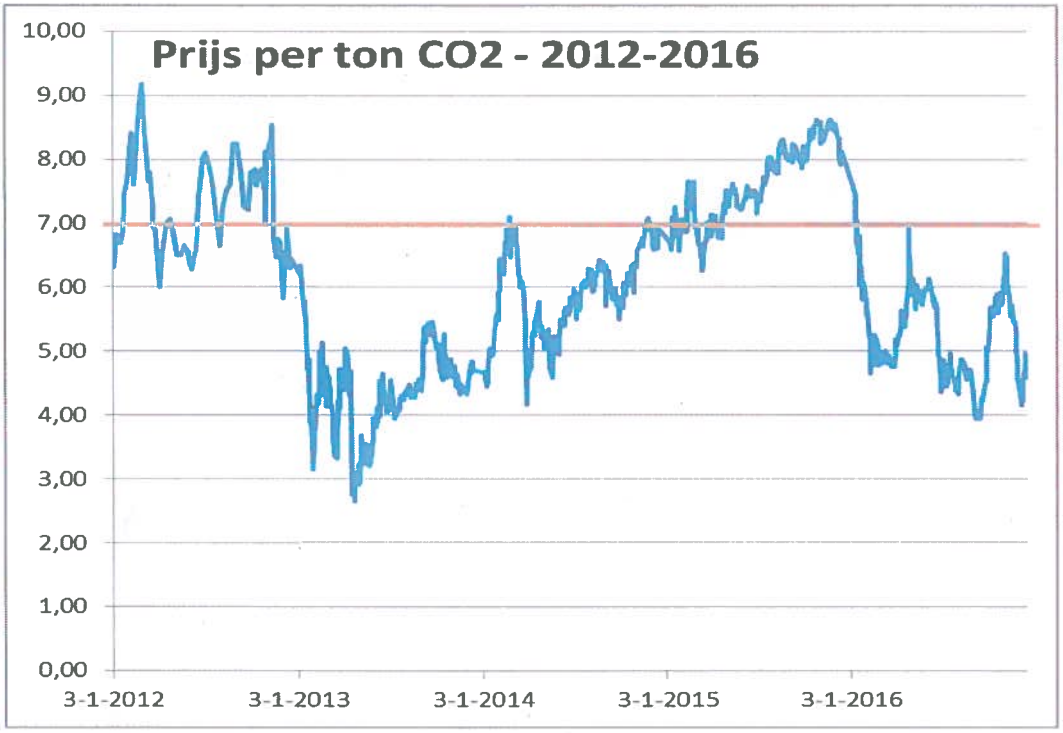
De verwachte veilingopbrengst per jaar begeeft zich tussen de € 150 mln en € 200 mln. De lage prijs van CO_2-rechten – en in het verlengde daarvan de lage opbrengst – zet bedrijven nauwelijks aan tot innoveren, wat toch beoogd was bij de lancering van het systeem. Niettemin is de werking van het systeem bepalend om een uitspraak te kunnen doen over de effectiviteit van de NEa.

Begin 2014 is in Europees verband besloten om het aantal te veilen emissierechten in de jaren 2014 tot en met 2016 met in totaal 900 miljoen stuks te beperken (het zogenaamde *backloaden)* en deze pas in 2019 en 2020 op de markt te brengen. Dit gebeurde nadat in Brussel een felle discussie had plaatsgevonden over de wenselijkheid van maatregelen om de effectiviteit van het ETS te laten toenemen. Op korte termijn leidde deze maatregel tot het beoogde effect. Er trad een zeker herstel op van de marktprijs van emissierechten die zich een half jaar lang opwaarts bewoog.

Dit leek een indicatie te zijn voor herstel van het geschade vertrouwen in het systeem van emissiehandel.

De prijs van een emissierecht is na het aanvankelijke herstel nog in het zelfde jaar omlaag gegaan. De prijs begaf zich weldra weer neerwaarts tot rond de € 5 per ton CO_2. Er is de laatste jaren steeds geraamd met een prijs van € 7 per ton CO_2, terwijl de marktprijs zich in de tussentijd anders heeft ontwikkeld.[20] In zowel 2012, 2013, 2014 leidde dit tot een lagere opbrengst, die reeds door IenM in de begrotingsstukken was voorzien. Daarbij is derhalve telkens nadrukkelijk rekening gehouden met een tegenvallende veilingprijs die een drukkend effect heeft op de veilingopbrengsten. De ramingen vinden overigens niet door de NEa maar onder verantwoordelijkheid van het beleid plaats.

Figuur 1: prijs per ton CO_2 2012-2016 in €



Na een korte opleving in 2015, nadat er rechten uit de markt waren gehaald, herhaalt de waarschuwing van een tegenvallende opbrengst zich (terecht) alweer in de begroting van 2016. De prijzen per ton hadden zich toen immers al weer aangepast tot het niveau van voor het moment van *backloaden*. In het eerste half jaar van 2017 zijn er bij de EEX in Leipzig 427.330.000 emissierechten geveild[21] met een gemiddelde prijs per emissierecht (EUA) van € 4,93, wat ongeveer het gemiddelde is van de prijs in de twee daaraan voorafgaande jaren.

[20] Algemene Rekenkamer: Rapport niet-belastingontvangsten
[21] www.eex.com

5.3 Effectiviteit uitvoering ETS in Nederland

In de afgelopen jaren hebben vrijwel alle Nederlandse bedrijven die aan het EU ETS deelnemen tijdens de jaarafsluiting een geverifieerd emissieverslag ingediend en voldoende emissierechten ingeleverd. Voor de NEa is er sinds de start van het ETS slechts in twee gevallen aanleiding geweest voor het treffen van maatregelen dienaangaande.

Handhavingmaatregelen zijn wel vaker aan de orde bij te late meldingen van wijzigingen in de bedrijfsprocessen. Hier is een patroon dat een wat grillig verloop vertoont. Na een verbetering, dat wil zeggen een toenemend aantal tijdige meldingen in 2014 en 2015 is daarna het aantal getroffen maatregelen weer toegenomen. Al blijft dat in absolute termen laag. In 2016 zijn er twee bestuurlijke waarschuwingen uitgedeeld en zes boetes.
Het aantal bezwaren en beroepen is stabiel en laag. Het bestuur heeft in 2016 in ETS-zaken in totaal vijf bezwaarschriften behandeld, in drie gevallen is daarbij besloten om het bezwaar ongegrond te verklaren.

NEa – bezwaar- en beroepzaken 2012-2017

	Bezwaarschriften[22]	**Beroep**	**Hoger beroep**
ETS- emissiehandel CO_2	20	6	2
Emissiehandel NO_x	3	0	0
Energie voor Vervoer	4	2	0
Totaal	27	8	2

5.4 Effectiviteit uitvoering hernieuwbare energie/biobrandstoffen

Het Register Energie voor Vervoer is een administratief systeem met massabalansen, waarvoor de uitgangspunten zijn vastgelegd in de Europese regelgeving. De invoering van het geautomatiseerde Register Energie voor Vervoer (REV) vond plaats in mei 2015, eerder werd een uitgebreid excel-sheet gehanteerd. Bij de aanloop waren zowel vertegenwoordigers van het ministerie van IenM, vanuit het bedrijfsleven als uit de NEa zelf betrokken. De introductie als zodanig wordt als positief ervaren en praktische ongemakken hadden vooral het karakter van kinderziekten.

De NEa kan op de kwaliteit van de informatie beperkt invloed uitoefenen, er moet vertrouwd worden op de duurzaamheidsystemen in de aanvoerketen. Dit vindt immers buiten het gezichtsveld van de NEa plaats. Het accent van de activiteiten is verschoven van voorlichting naar handhaving. De NEa werkt nauw samen met de Belastingdienst om de opgevoerde brandstofleveringen te controleren.

[22] Noot: onder de 20 ETS-gevallen en de 4 EV-casus zijn ook zaken opgenomen die mede betrekking hadden op de Wob

Dubbeltellingen

Dubbeltelling houdt in dat bedrijven die een dubbeltellende biobrandstof leveren aan vervoer in Nederland, bij inboeking van de levering in het Register Energie voor Vervoer twee keer zoveel Hernieuwbare Brandstofeenheden (HBE's) bijgeschreven krijgen.
Dubbeltelling moet de productie en het gebruik van biobrandstoffen met een betere milieuprestatie stimuleren. Dit komt voort uit de Europese richtlijn hernieuwbare energie (RED).
Bedrijven die een biobrandstof als dubbeltellend willen inboeken in het REV, moeten voor deze biobrandstof een dubbeltellingverklaring hebben. Deze verklaring bewijst dat de dubbeltelling is bevestigd door een onafhankelijke verificateur en voldoet aan de wettelijke voorwaarden. De verificateur moet bevoegd zijn om dubbeltellingverificatie uit te voeren.

Met dubbeltelling wordt een betere benutting van geavanceerde biobrandstoffen zoals gebruikte frituurvetten en reststromen beoogd; dat effect is zeker ook zichtbaar. Tegelijkertijd verandert dubbeltelling de economische prikkels in de wereldwijde ketens voor biobrandstoffen.
Op verzoek van het ministerie is aan de NEa als toezichthouder gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de kwetsbaarheden van de dubbeltellingsregeling in de Nederlandse systematiek.[23] De NEa heeft daarop een opsomming gegeven van de gesignaleerde risico's. Gewezen is op de beperkte controleerbaarheid. Om het frauderisico te verminderen heeft de NEa geadviseerd om de dubbeltelling geheel af te schaffen. In de aangenomen motie van het kamerlid Remco Dijkstra van 23 februari 2017[24] is echter verzocht om de dubbeltelling tot 2020 in stand te houden om zo de stimulans voor gebruik van betere biobrandstoffen te belonen.
Het is niet denkbeeldig dat hier alsnog problemen m.b.t. de aansprakelijkheid van de NEa kunnen ontstaan, vergelijkbaar met die inzake de stort van vervuilde grond, dat leidde tot een rechtszaak tegen het toenmalige Service Centrum Grond (SCG).[25]

Er is in het NEa-onderzoek gewezen op fraudegevoelige stromen en op het feit dat de administratieve werkelijkheid niet altijd behoeft aan te sluiten bij de fysieke werkelijkheid. Misbruik is door het internationale karakter en de vele schakels denkbaar en het feit dat het een 'papieren' systeem is maakt het extra kwetsbaar en fraudegevoelig. Het gaat uiteindelijk immers om een systeem waarbij in internationale ketens met een groot aantal verschillende toezichthouders stromen worden gemengd. Het zicht op wat er werkelijk gebeurt is al met al beperkt en daarmee is het in termen van betrouwbaarheid een risicovoller systeem dan dat van het ETS.
Er is uiteindelijk kritiek gekomen op de wijze waarop het rapport is gelanceerd. Er is in het rapport weliswaar niet gesteld dát er stelselmatig fraude optreedt, maar dit blijkt bij een deel van de doelgroep wel als zodanig te zijn gepercipieerd.
De doeltreffendheid van het hele beleid rond hernieuwbare energie is daarmee uiteindelijk niet gediend, omdat uitvergroot wantrouwen slecht kan uitpakken voor het toch al broze draagvlak.

---

[23] NEa - Quick scan dubbeltelling.
[24] Milieuraad - gewijzigde motie van het lid Remco Dijkstra ter vervanging van die gedrukt onder nr. 664
[25] Zelfreinigend vermogen? Over bestuurlijke 'countervailing powers' rondom niet-reinigbaar verklaringen

Op het stimuleren van draagvlak zou juist het bestuur, vanuit een zekere systeemverantwoordelijkheid, kunnen worden aangesproken.
Naar voren wordt gebracht in de interviews dat dit een moment zou zijn geweest waarin het bestuur een krachtige, zichtbare positie had kunnen innemen, waarmee niet alleen het bewustzijn van de risico's maar ook de acceptatiegraad van het systeem gediend is.

5.5 Zichtbaarheid en daadkracht van het bestuur

Er bestaat brede consensus over de beperkte zichtbaarheid van het bestuur. Daaraan wordt overigens meerdere keren toegevoegd dat dit niet als een diskwalificatie behoeft te worden opgevat. 'Een goede scheidsrechter opereert veelal ook nogal onzichtbaar'. Zichtbaarheid is geen randvoorwaarde om iets te presteren. In de praktijk hebben de organisaties vooral te maken met het agentschap (helpdesk, monitoring, inspecties) en niet met het bestuur. Men vindt de kwaliteit van de taakuitvoering belangrijker dan de bestuurlijke inrichting.

Kanttekeningen zijn geplaatst bij het systeem waarbinnen het bestuur opereert. Daar komt nog eens bij dat die handelingen gemandateerd zijn naar de directeur van het agentschap. Er komt naar voren dat de wijze van opereren en de cultuur van het agentschap nauwelijks aanleiding geeft voor escalatie tot bestuursniveau. Dientengevolge behoeft dat daardoor sowieso minder in actie te komen. Of zoals een respondent vanuit de zware industrie het verwoordt: 'Er is in ons contact met de NEa slechts sprake van *verschillen*, gelukkig nooit van *geschillen'*.

Daarnaast is er ook wat cynisme met betrekking tot de procedure rond bezwaar kunnen maken bij het bestuur tegen opgelegde boetes. Deze wordt als onvoldoende transparant ervaren, omdat er geen vaste onafhankelijke beroepen- en bezwarencommissie is zoals de ACM bijvoorbeeld wel heeft.
De NEa organiseert dit telkens per bezwaar en voor de buitenwereld nogal ondoorzichtig. In meerderheid niet eerder betrokken medewerkers behandelen het bezwaar en bereiden een advies aan het bestuur voor. Dat behandelteam organiseert ook de hoorzitting waarin het bedrijf de bezwaren kan toelichten en het behandelteam vragen kan stellen. Bij die hoorzitting zijn soms ook bestuursleden betrokken, wat gezien de regelgeving is toegestaan, maar levert in de woorden van de bezwaarmakers wel bedenkingen op bij degenen die ermee te maken krijgen. Met als gevolg dat het in bezwaar gaan om die reden met enige regelmaat achterwege wordt gelaten.
De NEa stelt vanwege de beperkte omvang van de organisatie en het geringe aantal bezwaren niet gekozen te hebben voor het instellen van een vaste bezwarencommissie, met onafhankelijk voorzitterschap.

Voor een gang naar de rechter bestaat bij bedrijven evenmin veel animo. Hoewel de hoogte van de boetes niet altijd als redelijk wordt ervaren geven de absolute bedragen die ermee gemoeid zijn onvoldoende reden om een rechtsgang te bewandelen. Zowel de (relatief) hoge kosten die het desbetreffende bedrijf hiervoor moet maken als mogelijke imagoschade spelen daarbij een rol.

Bij hoge boetes die worden uitgedeeld kiezen andere bestuursorganen er nog wel eens voor dat actief wordt gekozen voor een 'bestuurlijk gesprek' met betrokkene. Hier wordt in de praktijk door het NEa-bestuur nooit voor geopteerd. Dit is deels door het

gekozen model met verregaande mandatering en beperkte beschikbaarheid te verklaren.

NEa-procedure beslissing op bezwaar

Het bestuur neemt besluiten op grond van de Wet milieubeheer
In het mandaatbesluit is vastgelegd dat de directeur van de NEa in mandaat besluiten kan nemen namens het bestuur. De procedure is in overeenstemming met het bepaalde in artikel 7:5 en artikel 2:4 van de Awb. Het staat belanghebbenden open om tegen besluiten bezwaar aan te tekenen. In het geval van een bezwaar stelt de NEa een ambtelijke hoorcommissie in. De voorzitter van de commissie is niet bij het oorspronkelijke besluit betrokken geweest en ook overigens is de samenstelling van de hoorcommissie ingericht met het oog op een onbevangen bespreking van het bezwaar. De ambtelijke hoorcommissie brengt advies uit, verwoord in de beslissing op bezwaar die ter beoordeling aan het bestuur wordt voorgelegd. Vervolgens neemt het bestuur een beslissing op het bezwaar. Deze beslissing wordt als zodanig nooit gemandateerd, in overeenstemming met artikel 10:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Degene die het oorspronkelijke besluit in mandaat heeft genomen (de directeur NEa) is nooit degene die de beslissing op bezwaar neemt. Beslissingen op bezwaar zijn exclusief voorbehouden aan het bestuur.

5.6 Onafhankelijkheid

Een onderscheid wordt gemaakt tussen de onafhankelijkheid van opereren van de inspecteurs en dat van het bestuur. De eerste categorie ontmoet niet of nauwelijks kritiek. 'Er gelden regelingen vanuit Brussel en daar houden ze zich aan.' Bij meerdere ondervraagde bedrijven bestaat de indruk dat de NEa wat strenger is dan sommige zusterorganisaties in andere landen. Dat zou te maken hebben met de intensiteit van controles door inspecteurs maar ook door de strengere rapportage-eisen die de NEa stelt. Termijnen om gegevens in te rapporteren zijn scherp gesteld en een beperkte overschrijding kan al tot een sanctie leiden. In Brussel wordt dit beeld niet herkend, maar wordt ook opgemerkt dat gegevens daarover niet worden verzameld.

Over de onafhankelijke positie van het bestuur als zbo zijn de opvattingen niet unaniem. Benadrukt wordt dat dit zeer wezenlijk is en zelfs aan de basis staat voor de keuze van een afzonderlijk zbo. Kritisch is men over het bestuur dat – weliswaar via mandaat – sancties uitvaardigt waarna vervolgens bezwaar kan worden gemaakt bij datzelfde bestuur. In de praktijk is er sprake van een gering aantal handhavingacties die het bestuur moet verrichten.
De beroep- en bezwaarprocedure – waarbij het besluit is gemandateerd aan het agentschap) is toegestaan volgens de Awb. Besluit op bezwaar ligt – eveneens conform de Awb – bij het bestuur.
De kritiek richt zich met name op het ad-hoc-karakter van de bezwaarcommissie, waardoor het risico bestaat dat gelijkluidende bezwaren anders worden behandeld. Zeker in het begin van de evaluatieperiode heeft – als gevolg van het ontbreken van heldere kaders – het bestuur vaak besluiten op bezwaar genomen die afweken van het oorspronkelijk besluit.
Door de heldere kaders van de afgelopen jaren, zijn de in mandaat verleende besluiten veel uniformer, wat heeft geleid tot minder bezwaren.

Een ander punt van kritiek richt zich op de vindbaarheid van de procedure omtrent het bezwaar maken tegen een besluit. Dit zou beter moeten worden gecommuniceerd, zowel in de correspondentie vanuit de NEa als bijvoorbeeld op de website.

Raad voor de Rechtsbijstand: besluiten in maandaat en behandeling van bezwaar[26]

Met het Besluit tot het verlenen van mandaat heeft het bestuur van de Raad voor de Rechtsbijstand besluiten gemandateerd aan de RvR (ondersteunende organisatie). Indien men bezwaar wil maken tegen een genomen besluit, moet men dat – verplicht conform Awb – doen bij het bestuur van de RvR. Het bezwaar wordt vervolgens behandeld door een hiervoor speciale Commissie van Bezwaar (zie Reglement Commissie voor Bezwaar). De Commissie voor Bezwaar beoordeelt het bezwaar en voorziet het bezwaar van een advies. Het bestuur neemt vervolgens een beslissing op bezwaar. Hierbij is het niet toegestaan dat het besluit op bezwaar door iemand kan worden genomen die betrokken was bij het nemen van de bestreden beslissing.

In de twaalf jaar dat de NEa bestaat hebben zich weinig situaties voorgedaan dat het zbo-schap nodig was om tot onafhankelijke oordeelsvorming te komen. Er deed zich een enkele keer een uitzondering voor, zoals met het politiek gevoelige proces van de start van het emissiehandelssysteem voor de luchtvaart. Op een moment dat er al EU-regelgeving van kracht was voor deze sector bestond de weerstand bij de sector nog en liepen er voor deze sector nog onderhandelingen over aanpassing van het wettelijke regime. Het ministerie van IenM hechtte veel belang aan de mogelijke politieke en economische consequenties als de NEa sancties zou opleggen aan een luchtvaartmaatschappij die in overtreding was (zie informatiebox Luchtvaart pag 37) . Het bestuur heeft destijds besloten tot het opleggen van een ontwerp sanctiebesluit op een moment dat er nog geen aanpassing van de wet- en regelgeving was. In de situatie dat de NEa uitsluitend een agentschap was geweest en er geen sprake was van een zbo is het niet ondenkbaar dat er politieke interventie had plaatsgevonden op het sanctietraject richting de overtredende luchtvaartmaatschappij.

De voorzitter uitgezonderd hebben alle leden een profiel waarin hun achtergrond in het bedrijfsleven domineert. Personen met ervaring vanuit een maatschappelijk organisatieperspectief ontbreken, de hoofdreden waarom meerdere geïnterviewden de samenstelling van het bestuur ervaren als onevenwichtig. In de interviewronde is dit in een enkel geval als bezwaarlijk ervaren en wordt dit als een weeffout beschouwd die de onafhankelijke oordeelsvorming zou kunnen schaden: 'als ETS wél goed zou werken en er meer acties van het bestuur worden verwacht dan is het de vraag hoe de weeffout die nu in de samenstelling van het bestuur is ontstaan doorwerkt'.

[26] Raad voor de Rechtspraak: Reglement behandeling bezwaarschriften RvR

5.7 Deelconclusie

Wat betreft het functioneren van het agentschap zijn er voldoende aanwijzingen dat de organisatie doeltreffend opereert. Het systeem werkt en voldoet aan het geformuleerde doel. Althans voor ETS. Voor biobrandstoffen is het wat vroeg om conclusies te trekken gelet op het nog relatief kort operationeel zijn van het systeem. De betrouwbaarheid en handhaafbaarheid van het papieren systeem is wel een zorgpunt. Dit wordt door alle betrokkenen zo ervaren.

De doeltreffendheid van het zbo-bestuur geeft aanleiding om daar ten aanzien van de opzet vraagtekens bij te plaatsen. Door het mandateren van al zijn taken aan de directeur van het agentschap wordt het voltallige bestuur vaak achteraf op de hoogte gesteld van de genomen beslissingen. De daarmee in de uitvoering gepaard gaande risico's zijn overigens beperkt, vooral omdat toch al volledig wordt geleund op heldere kaders, jarenlange expertise en kennis van het veld. Dat heeft immers tot gevolg dat er in de uitvoering niet zo veel mis kan gaan.

De zichtbaarheid van het bestuur is beperkt. Een kanttekening past wanneer je naar de ophanging van het bestuur als zodanig kijkt. Het bestuur heeft weinig tijd om de verantwoordelijkheid waar te maken om de wettelijke taak uit te voeren zoals geformuleerd in de instellingsbeschikking. Beeldend gezegd: doordat ze zichzelf feitelijk 'buiten het veld' plaatsen en daarmee ook nog nauwelijks speler zijn kunnen ze zelf als bestuur ook 'geen doel treffen'.
Daar komt bij dat de stakeholders buiten de overheid de structuur van een agentschap en zbo niet eens kennen. Bovendien kunnen ze, ook degenen die al lang meedraaien, niet aangeven of er een verschil was voor en na de installatie van het zbo.

De onafhankelijkheid roept vragen op vanwege de samenstelling van het bestuur alsmede de positie van het bestuur in de bezwarenprocedure.
De procedure beslissing op bezwaar is op zich in lijn met vigerende regelgeving en de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Er wordt aangegeven dat iemand naar bezwaren kijkt die er vooraf niets mee te maken heeft gehad. Ook wordt gesteld dat het beoordelen van bezwaren niet wordt gedaan door de directeur; maar dan moet het mandaatbesluit van het bestuur hier uitdrukkelijk een uitzondering voor hebben gemaakt, en dat kan gezien de brede formulering van het huidige mandaatbesluit worden betwijfeld.
Het mandaatbesluit is nu niet zodanig vormgegeven dat daarmee onafhankelijkheid ook echt wordt gegarandeerd. Het zou goed zijn om een vaste persoon/commissie te hebben die bezwaren behandelt (niet per keer iemand benoemen); dat geeft ook meer eenduidigheid en gelijke behandeling.

6 Governance

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen zowel de zbo-status als de toezichtrelaties van de NEa aan de orde. Tevens wordt inzicht gegeven in de totstandkoming van de huidige governancestructuur. Onder governance wordt in dit verband verstaan alle processen, gewoontes, beleid, wetten en regels die van betekenis zijn voor de manier waarop de organisatie wordt bestuurd, beheerd en gecontroleerd.

6.2 Opzet zbo-agentschapsmodel

Het bestuur van de NEa is een zelfstandig bestuursorgaan dat tot taak heeft om als bevoegd gezag toezicht te houden op de emissiehandel in CO_2 en Energie en Vervoer en tevens onafhankelijk van de politiek beslissingen neemt.
Kenmerkend voor het bestuur als zbo is daarbij de 'onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid'. De behoefte daartoe stoelt vooral op de grote financiële belangen in emissiehandel alsmede de onwenselijkheid om als ministerie zowel 'speler' op de markt te zijn als 'scheidsrechter' (bevoegd gezag) en op de toezeggingen van de Minister aan de Kamer ten tijde van de instelling.
Het bestuur van de NEa wordt door de Staatssecretaris van IenM benoemd. Het bestaat uit vier leden. Bij aanvang van het zbo was sprake van vijf leden. Eén daarvan is al kort na de vorming teruggetreden en niet vervangen. Per 1 januari 2016 zijn alle leden van het bestuur herbenoemd.

Met ingang van 1 januari 2012 is de Kaderwet zbo's van toepassing op de NEa. Wetgeving voorziet er tevens in dat het zbo NEa duidelijk onderscheiden wordt van het agentschap NEa. Het agentschap wordt ter beschikking gesteld aan het zbo-bestuur teneinde zorg te dragen voor de dagelijkse adequate uitvoering van de wettelijke taken. Het agentschap valt onder de verantwoordelijkheid van de minister. Dat hier verschillend tegen aan wordt gekeken komt terug in paragraaf 6.11.

6.3 Lange aanloop tot zbo-vorming

In 2000 kwam de Europese Commissie in Brussel met de eerste ideeën over het ontwerp van een emissiehandelssysteem, wat later EU-ETS zou worden. In diezelfde tijd werd bij het toenmalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieubeheer (VROM) in Den Haag gesproken over de uitvoeringsconsequenties. Reeds in 2003 is voor de zbo-agentschap-constructie gekozen.[27] Overweging daarbij was dat deze vorm essentieel werd geacht voor het goed functioneren van het systeem van handel in emissierechten. Oordeelsvorming door een onafhankelijke instantie gold in de overdenking als bepalend instrument. In een wijziging van de Wet milieubeheer bij de vastlegging van de handel in broeikasgasemissierechten werd dit als volgt toegelicht: "...er staan voor de betrokken bedrijven grote (financiële)

[27] Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (artikel 2.7, lid 1. "Onze Minister stelt aan het bestuur van de emissieautoriteit ambtenaren ter beschikking.)

belangen op het spel, waarbij de kans bestaat dat bedrijven zullen proberen hun eigen belangen zonder grond zwaarder te laten wegen dan die van andere. Indien hieraan tegemoet zou worden gekomen, kan dit de concurrentieverhoudingen verstoren".[28] Op 1 januari 2005 is de NEa opgericht in de vorm van een agentschap. Dit zou volgens de aanvankelijke plannen al een jaar later worden omgezet in een agentschap mét een zbo-bestuur. Dit is echter meerdere malen uitgesteld.

Het heeft nog zes jaar geduurd voordat het zbo als zodanig werd geëffectueerd, want de Tweede Kamer wilde eerst kijken of het systeem werkte en of de NEa naar tevredenheid functioneerde. In antwoord op een motie van de leden De Krom en Samsom in 2004 over de zbo-status van de emissieautoriteit heeft de regering toegezegd: "de wetsartikelen waarmee de zbo-status wordt geïmplementeerd niet eerder in werking te laten treden eerst nádat met emissiehandel en het functioneren van de emissieautoriteit geruime tijd ervaring is opgedaan en dit is geëvalueerd".[29] Daarmee was de voorgenomen invoering in 2006 al van de baan. De vervolgens eind 2007 uitgevoerde evaluatie[30] leidde tot het voorstel om de zbo-status per 2010 te effectueren.

6.4 Twee varianten: integraal en duaal model

De discussie richtte zich in de tussentijd op het meest wenselijke sturingsmodel, die zich toespitste op een tweetal varianten. In het integrale model zou het nieuw aan te stellen bestuur de integrale leiding van het agentschap NEa op zich nemen. Dat betekende een bestuur, zowel verantwoordelijk voor de uitoefening van haar wettelijke taken als voor de bedrijfsvoering van het agentschap.

Als tweede mogelijkheid werd verkend het duale model. Daarbij is het bestuur alleen verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering van haar wettelijke taken op het gebied van emissiehandel. De kwaliteit van de uitvoering van niet-wettelijke taken en de bedrijfsvoering blijft onveranderd onder de verantwoordelijkheid van de (ambtelijke) directeur van het agentschap.

Onderkend werd dat bij dit duale model weliswaar de eenvoud van één enkel aanspreekpunt voor het toenmalige ministerie van VROM ontbreekt, maar dat dit wel aansluit bij de naar behoren werkende praktijk tot op dat moment (zonder bestuur). Dit laatste was één van de redenen om in maart 2010 ambtelijk de voorkeur voor de duale variant uit te spreken.

Het belangrijkste argument om daarvoor te kiezen was echter een andere, namelijk dat het duale model de kans verkleint dat beleid en uitvoering (te) ver uit elkaar gaan lopen. Een nauwe relatie tussen beleid en uitvoering werd zeer gewenst geacht vanwege de vele ontwikkelingen die zich met name vanuit Brussel in snel tempo opvolgden. Beleid en uitvoering worden daarbij steeds weer op de proef gesteld om zaken tijdig en goed geïmplementeerd te krijgen. Het gevoel bestond op dat moment dat een 'parttime' bestuur volstaat, immers het bestuur zou zich slechts behoeven te richten op de hoofdlijnen en op de belangrijkste inhoudelijke besluiten, zoals het

---

[28] Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten: Memorie van toelichting (pag. 46)
[29] Handel in NOx-emissierechten: Brief aan de Tweede Kamer
[30] Ministerie van VROM/Evaluatie Emissiehandel Hofland/Van der Kolk dossier: A6412-01.001 registratienummer : MD-SU20070058

vaststellen van het toezicht- en sanctiebeleid en de besluiten die daaruit volgen. Vóór het duale model zou voorts pleiten dat op termijn –bijvoorbeeld omdat er sprake is van een in beleidsmatig opzicht veel minder turbulente context – het laten overgaan van het duale model naar het integrale model vrij eenvoudig mogelijk is, terwijl het omgekeerde lastiger zou zijn.

Met de keuze voor het duale model is tevens de uitvoering voor de dagelijkse taken gemandateerd aan de directeur van het agentschap. Daarbij bleef de directeur ook verantwoordelijk voor de niet-wettelijke taken. Tot de niet-wettelijke taken van de NEa behoren de voorbereiding van de besluiten voor toewijzing van emissierechten; de functie veiler van emissierechten en (zoals op dit moment voorzien) het toezicht op de bijstook van duurzame biomassa in energiecentrales.
De visieontwikkeling en de daaruit voortkomende strategie van de organisatie is benoemd als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van bestuur en directeur. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en de wijze waarop bestuur en directeur samenwerken zijn vervolgens vastgelegd in een bestuursreglement.

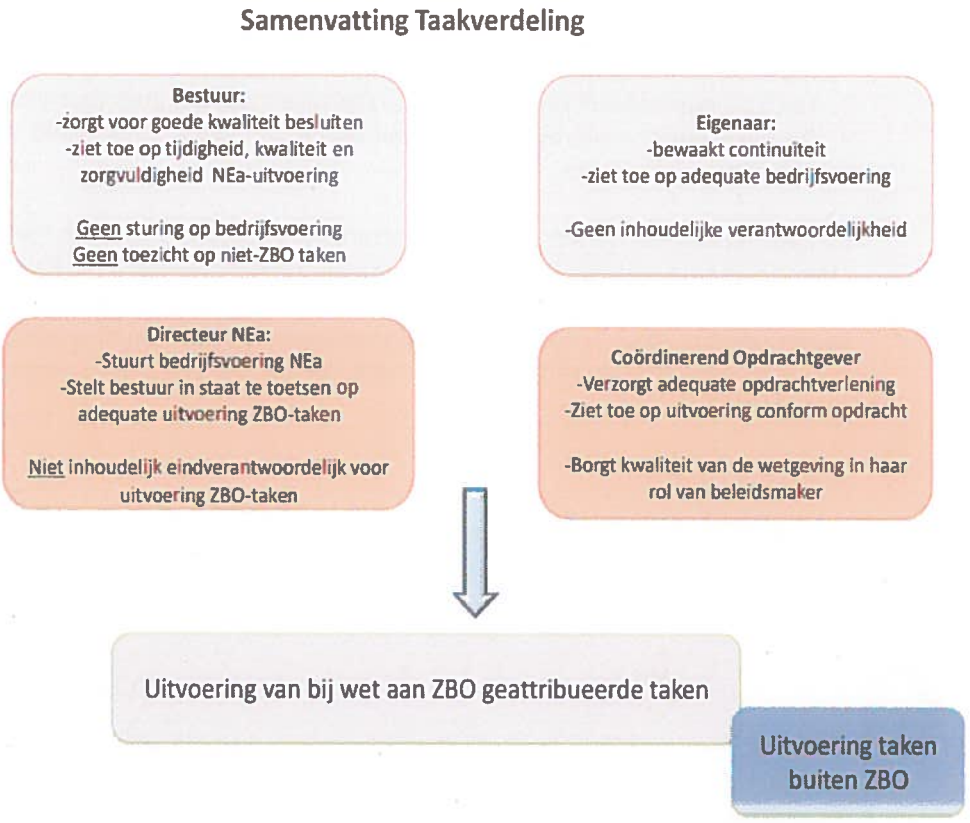
Toen binnen het ministerie van VROM de voorkeur voor het duale model werd uitgesproken was het laatste kabinet Balkenende zojuist demissionair geworden. Aansluitend daarop volgde controversieelverklaring door de Tweede Kamer en kwam het wederom tot uitstel. De politiek verantwoordelijke bewindspersoon in het in oktober 2010 aangetreden kabinet Rutte I wilde eerst overtuigd worden van het nut en de noodzaak van de zbo-constructie. Daarmee ging hij vervolgens akkoord, maar hij wenste wel een uitbreiding van het beoogde bestuur tot vijf bestuursleden. Vervolgens zijn in 2011 de definitieve voorbereidingen gestart.

6.5 Daadwerkelijke start van het zbo

Per 1 januari 2012, zeven jaar na de oprichting van de NEa, is de status van zelfstandig bestuursorgaan (zbo) een feit geworden. De uiteindelijke vorm betreft een deeltijdbestuur dat is aangesteld en daadwerkelijk het zbo vormt. Aan dit zbo zijn ambtenaren ter beschikking gesteld van het ministerie in de vorm van een agentschap. Tussen het bestuur, de eigenaar, opdrachtgever en de directeur NEa zijn vooraf afspraken gemaakt over de onderlinge taken en verantwoordelijkheden. Deze zijn vastgelegd in raamafspraken.[31]

[31] Raamafspraken tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu – het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit – de directeur van de Nederlandse Emissieautoriteit (29 juni 2011)

Figuur 2 Overzicht taken in de vierhoek van sturende partijen uit raamafspraken (2013)



Ter aanvulling: het bestuur liet de vergaande mandatering vergezeld gaan van het stellen van nadrukkelijke kaders op het gebied van interventies in het toezicht en boetesystematiek.

6.6 Attributie en mandatering van taken en bevoegdheden

In artikel 2.2 van de Wet milieubeheer[32] is de attributie van taken vastgelegd. Dat kan alleen met een wetswijziging worden herroepen; daarom is dat artikel nogal open geformuleerd. De verhouding tussen de voorzitter van het bestuur en de directeur NEa is voorts vastgelegd in een bestuursreglement[33], waarin ieders taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tot uiting komen. Tevens is in het bestuursreglement opgenomen dat het bestuur van het zbo en de directeur van het agentschap een mandaatregeling vaststellen. Dit is uitgemond in een verregaande mandatering van taken van de voorzitter van het bestuur aan de directeur van het agentschap NEa (zie informatiebox 'mandaat bestuur aan agentschap NEa'). In de praktijk gaat het daarbij

[32] Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met onder meer de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 181)
[33] Bestuursreglement Nederlandse emissieautoriteit

om het volledige takenpakket behalve beroep en bezwaar en Wob-zaken, al zijn die niet expliciet genoemd in het mandaatbesluit (zie informatiebox Mandaatbesluit).

Deze constructie betekent echter dat:
1. De minister delegeert aan het zbo de onafhankelijke uitvoering van de wettelijke taak. De minister heeft beperkte ministeriële verantwoordelijkheid voor het zbo.
2. Het zbo mandateert op papier bijna alle taken aan de directeur van het agentschap.
3. De directeur van het agentschap valt onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid.

Zo lijkt het dat via de achterdeur de verantwoordelijkheid voor en invloed op de taakuitoefening toch weer op het bordje van de minister komt. [34] Een dergelijke situatie staat op gespannen voet met de beoogde onafhankelijkheid. Dit was ook zo in de periode tot 2012. In de praktijk zijn weliswaar politiek onafhankelijk (individuele) besluiten genomen, maar dat is niet *dankzij* maar *ondanks* de huidige juridische constructie.

Mandaatbesluit

Het mandaatbesluit is door de NEa zelf ontworpen en gepubliceerd in de Staatscourant in december 2015.[35] Een opvatting hierover van het ministerie op het moment van totstandkoming en bijstelling is niet expliciet opgenomen.

Besluit mandaat bestuur aan directeur agentschap NEa

Besluit van het Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit van 10 november 2015, nr. U2015-11-09/19232 tot wijziging van het mandaat (Besluit Mandaat Bestuur Nederlandse Emissieautoriteit 2015)

Het Bestuur,

Gelet op de hoofdstukken 2, 16 en 18, de artikelen 9.2.2.1, eerste lid en 9.2.2.6a, alsmede titel 9.7 van de Wet milieubeheer,

de Verordeningen (EU) 389/2013,
de Verordening (EU) 600/2012,
de Verordening (EU) 601/2012,
de Verordening (EU) 1031/2010.

[34] Vanuit het bestuur van de NEa wordt wat betreft haar eigen positionering en mandatering de vergelijking gemaakt met een minister, die ook uitvoerende taken verregaand overlaat aan het apparaat. Bij deze vergelijking vallen de volgende kanttekeningen te maken.
Bij een minister is immers sprake van een ander type mandaat, dat zich niet laat vergelijken met die in de zbo-regelgeving. Een minister kent politieke verantwoordelijkheden die een geheel andere dynamiek met zich meebrengen in de relatie met beleid en uitvoering . De minister blijft politiek verantwoordelijk voor de NEa. Voor een zbo geldt een apart wettelijk kader: de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, november 2006, laatstelijk gewijzigd januari 2015.

[35] Besluit Mandaat Bestuur Nederlandse Emissieautoriteit 2015

Besluit:

Artikel 1 Algemeen Mandaat

Aan de Directeur en Plaatsvervangend Directeur wordt mandaat verleend ten aanzien van alle bevoegdheden die behoren bij de uitoefening van de taken van het Bestuur bij of krachtens de wetgeving, genoemd in de aanhef dan wel in overige wetgeving.

Artikel 2. Vertegenwoordiging in rechte

De Directeur en Plaatsvervangend directeur wordt mandaat verleend medewerkers van de Nederlandse Emissieautoriteit te machtigen in rechte op te treden.

Vast te stellen is dat bij het geven van een waarschuwing/boete, de zwaarste instrumenten die door het bestuur worden ingezet, weinig is veranderd sinds de zbo-vorming, aldus de geïnterviewden. Over de vraag in hoeverre het bestuur met zijn verantwoordelijkheid tot besluiten en het stellen van die kaders, nadrukkelijk een onderscheidende bijdrage heeft geleverd ontbreekt echter een duidelijk beeld.
Reeds voorafgaand aan de start van de NEa was in december 2004 in de Staatscourant vastgelegd hoe het bestuur van de emissieautoriteit over de bevoegdheid beschikt om een bestuurlijke boete op te leggen in geval van overtredingen van de daarin genoemde bepalingen. In de beleidsregels in artikel 1.2 staat tevens vermeld dat in plaats van 'emissieautoriteit' telkens gelezen moet worden 'emissieautoriteit in oprichting' en in plaats van 'het bestuur van de emissieautoriteit' telkens gelezen 'de directeur van de emissieautoriteit in oprichting'.[36]

Ná de definitieve zbo-vorming in 2012 wordt dit weliswaar gepresenteerd als bestuursbesluit, maar het wordt ondertekend door de directeur van de NEa, namens het bestuur. In praktische zin wijkt dit daarom nauwelijks af van waarschuwingen/boetes die vóór 2012 zijn gegeven. Deze werden toen ondertekend door 'de directeur Nederlandse Emissieautoriteit in oprichting', daarbij gaat het om dezelfde functionaris en persoon.

Bovenstaande invulling krijgt kritiek vanuit de rechtswetenschap, niet zozeer omdat de veranderde briefondertekening weinig betekenis heeft, maar vanwege de verregaandheid van wat er wordt gemandateerd: 'Een bestuursorgaan kan niet zeggen 'ik mandateer alles', omdat het een autoriteit is die door de wetgever is gepositioneerd als onafhankelijk. Het is wel verstandig om mandaat te verlenen, maar een mandatering moet een goede balans zijn tussen wat het bestuur besluit zelf te doen en wat het bestuur kan mandateren.'

Bezwaar mag door het bestuur niet worden gemandateerd (ingevolgde de Awb), in ieder geval niet aan de zelfde persoon die ook het eerste besluit waartegen bezwaar wordt gemaakt in mandaat heeft genomen.
Veel zbo's kennen daarom een afzonderlijke afdeling bezwaar en beroep. Het bestuur blijft ondanks het mandaat verantwoordelijk, maar geeft hiermee veel macht uit handen.

[36] Beleidsregels voor het bestuur van de emissieautoriteit inzake de handel in emissierechten

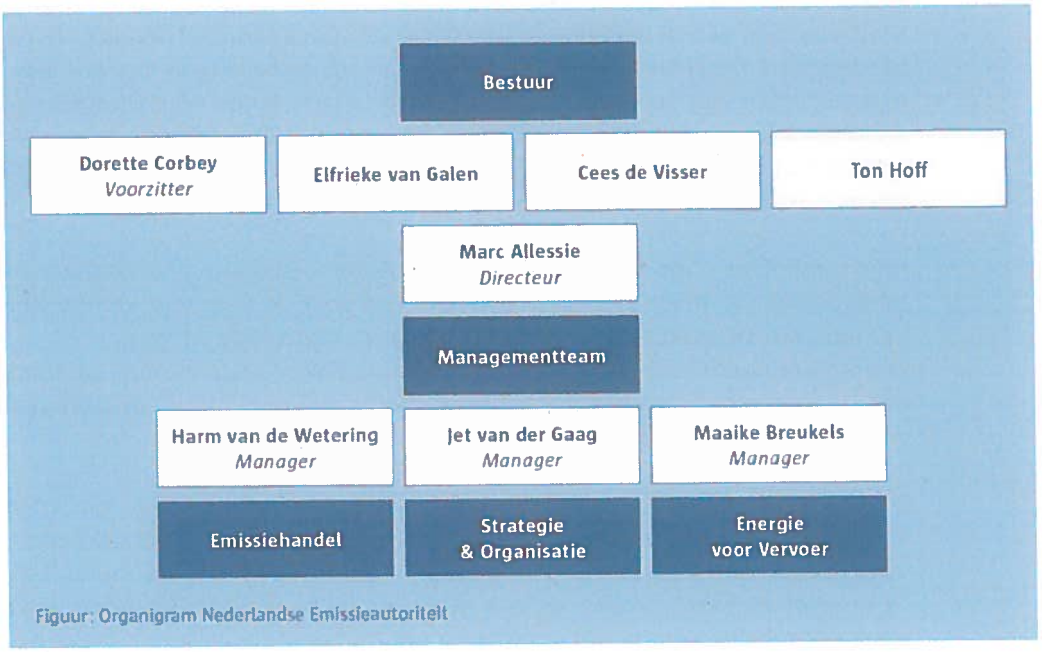
Het bestuur van de NEa mandateert alles, ook *nieuwe* wetgeving. Dus als er een nieuwe wet komt of een nieuwe regeling, die de autoriteit bevoegd maakt, dan wordt die automatisch doorgeschoven naar de directeur. Het bestuur zou dit volgens de respondent per bevoegdheid moeten afwegen.

Overigens heeft dit in de praktijk tot dusver geen problemen met zich meegebracht, aldus betrokkenen.

6.7 Organisatiestructuur van de NEa

Sinds 2012 kent de NEa onderstaande organisatiestructuur. Overigens is de constructie met een zbo en agentschap geen uitzondering, zie het voorbeeld van de Huurcommissie hieronder (maar ook bijvoorbeeld het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen).

Figuur 3 Organisatie bestuur en management agentschap



Figuur: Organigram Nederlandse Emissieautoriteit

Het bestuur zelf meldt in het meest recent beschikbare jaarverslag, over 2016: "De NEa is een agentschap, met een bestuur als een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Dat betekent dat de NEa alle wettelijke taken onder verantwoordelijkheid van het bestuur uitvoert. Daarnaast neemt het bestuur onafhankelijk van de politiek beslissingen."

Huurcommissie: ook agentschap en zbo

Het model van zbo én agentschap is zeldzaam bij de Rijksoverheid, echter komt ook voor bij de Huurcommissie, nu gelieerd aan BZK. Dit construct kwam overigens tot stand toen de Huurcommissie net als destijds de NEa deel uitmaakte van het toenmalige ministerie van VROM. De vergelijkbaarheid met hoe het bestuur van de NEa werkt is overigens verder beperkt. De directie van zbo en bestuur zijn bij de huurcommissie samengevoegd en de leden van de Huurcommissie zijn fulltimers met een eigen bevoegdheid die zelfstandig uitspraken doen.

6.8 Onderscheidend aspect zbo-bestuur sinds de vorming in 2012

Sinds de vorming van het zbo in 2012 is niet veel veranderd aan de interne sturing noch in de aansturing vanuit het departement. Onderscheid tussen agentschap en zbo wordt nauwelijks gemaakt. Contacten tussen de eigenaar en opdrachtgever enerzijds en de NEa anderzijds vinden vrijwel louter plaats met de directeur van het agentschap.

Het bestuur is – los van de eigenaar/opdrachtgever – actief geweest om duidelijke kaders te ontwikkelen voor de boetestrategie waarmee het agentschap eenduidiger besluiten kan nemen namens het bestuur. Volgens het kerndepartement fungeert het bestuur meer als een raad van toezicht of raad van commissarissen.

6.9 Scheiding rollen binnen het ministerie

Sinds 2013 zijn de rollen binnen het ministerie strakker gescheiden dan voorheen. De (loco)secretaris-generaal fungeert als eigenaar van het zbo NEa (en alle andere zbo's binnen IenM) en gescheiden daarvan opereert de beleidsdirectie Klimaat, Lucht en Geluid (KLG) als opdrachtgever. Ieder vervult daarin een eigen rol: de eigenaar kijkt naar de continuïteit en de kwaliteit van de organisatie en de opdrachtgever richt zich op de inhoudelijke taken en de prestaties van de NEa. De opdrachtgever draagt de verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke opdracht van de NEa, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste maatschappelijk resultaat/effect. De beleidsdirectie is soms verantwoordelijk voor ontwikkeling van (Europese) regelgeving - die voor de NEa overigens lang niet altijd goed uitvoerbaar is, zo bleek tijdens de interviews. De relatie met de opdrachtgever is in beginsel zo vormgegeven dat het agentschap in een vroeg stadium wordt betrokken bij het formuleren van beleidsvoornemens en eventueel ook tijdig meepraat in Brussel over uitvoeringsconsequenties.
Vanuit het eigenaarscomplex lopen vrijwel alle contacten met de directeur van de NEa/het managementteam en niet met het bestuur.

*Toezicht/handhaving Inspectie Leefomgeving en Transport (*ILT/voorheen VROM-Inspectie) vervult eveneens een toezichtrol maar inhoudelijk zijn er incidentele contacten tussen de NEa en de ILT. Tamelijk recent speelde wat nadrukkelijker de problematiek rond dubbeltellingen bij biobrandstoffen, waar de ILT zicht houdt op de aard van het materiaal. Ook is er contact bij luchtverontreinigende stoffen waar NEa toezicht houdt op het bijmengen van biodiesel en de ILT op de brandstofsamenstelling. Verder is er een relatie met omgevingsdiensten, het geven van vergunningen en bij meten en bemonsteren. De NEa onderhoudt ook contacten met de Belastingdienst,

ACM en AFM; toezichthouders die voor emissiehandel en energie voor vervoer relevant zijn.

Luchtvaart

De gevoerde discussies rond ETS in de luchtvaart worden naar voren gebracht als voorbeeld waarin een onafhankelijk bestuur toegevoegde waarde heeft en op beslissende momenten echt onafhankelijk kan opereren. Op een moment dat er al EU-regelgeving van kracht was voor deze sector bestond de weerstand bij de sector nog en liepen er onderhandelingen over aanpassing van het wettelijke regime. De beleidsdirectie Luchtvaart van IenM tilde zwaar aan de mogelijke politieke en economische consequenties als de NEa sancties zou opleggen aan een luchtvaartmaatschappij die in overtreding was. Het bestuur van de NEa heeft destijds besloten tot het opleggen van een ontwerp sanctiebesluit op een moment dat er nog geen aanpassing van de wet- en regelgeving was. Door geïnterviewden wordt naar voren gebracht dat als de NEa uitsluitend een agentschap was geweest en er géén sprake was van een zbo het niet ondenkbaar zou zijn dat er politieke interventie was geweest op het sanctietraject richting de luchtvaartmaatschappij. Ook al hebben zich in die 12 jaar verder geen situaties voorgedaan waarbij het zbo-schap nodig was om tot onafhankelijke oordeelsvorming te komen, die enkele keer dat het wel van belang is, zoals hier met de luchtvaartsector, zou volgens de NEa zelf sprake zijn van evident toegevoegde waarde van het onafhankelijk zbo.

Hier tegenover staat dat de Inspectie Leefomgeving (ILT) op Schiphol een handhavingstaak heeft bij het toezicht op slots en het geven van boetes die gevoelig kunnen liggen. Daar ligt een parallel met de bevoegdheden van de NEa. En ook daar stond op de IG van de ILT druk om beslissingen te nemen die moeilijk vielen in de politiek en de sector, zoals het sluiten van het luchtruim tijdens de IJslandse aswolk in 2010. Bij IenM komt voorts de figuur voor van een agentschap met een raad van advies, zoals bij Rijkswaterstaat. Hiermee bestaan goede ervaringen ter ondersteuning van het komen tot zuivere en voldoende krachtige besluiten.

6.10 Het sturingsmodel en de visie daarop vanuit het NEa-management

In de gesprekken met het management van de NEa kwamen enkele observaties naar voren. Het MT onderkent voors en tegens van varianten op het sturingsmodel en staat open voor verbeteringen in het model. Het management is voorstander van handhaving van de zbo-status en het baten-lastenstelsel voor het agentschap. Er gaan immers bedrijfsmatige prikkels vanuit en het instrument wordt als krachtig ervaren. Naar de opdrachtgever toe helpt het in de presentatie dat de focus primair is gericht op producten leveren tegen zo laag mogelijke kosten. Aan de hand van de kostprijs kan dan worden geïllustreerd hoe efficiënt en uiteindelijk ook hoe effectief de organisatie functioneert. In de agentschapsevaluatie wordt deze opvatting genuanceerd, vooral omdat de NEa te klein zou zijn om optimaal gebruik te kunnen maken van dergelijke prikkels.
Vanuit het management komt naar voren dat verbeteringen mogelijk zijn in het sturingsmodel. Aan de zichtbaarheid van de constructie naar buiten toe wordt geen waarde gehecht.

De toegevoegde waarde kan beter worden afgemeten aan wat het betekent voor het functioneren als zodanig. Dat de onafhankelijke positionering wel degelijk meerwaarde heeft, is volgens het managementteam gebleken tijdens de discussies over deelname aan emissiehandel door de luchtvaartmaatschappijen (zie informatiebox Luchtvaart, pagina 37).
Wat betreft de betrokkenheid van het bestuur bij Hernieuwbare Energie voor Vervoer zijn de kaders nog niet uitgekristalliseerd en vindt er nog veel overleg plaats. De inbreng van het bestuur heeft wel tot gevolg dat het het agentschap scherp houdt.

De NEa is in staat om efficiënt te opereren, daar heeft de komst van het bestuur geen invloed op gehad. De kunst is, aldus het management van het agentschap, om binnen het organisatiemodel het bestuur de meest ideale rol te laten vervullen. Het bestuur stimuleert om daarbij focus te hanteren. Alleen op die punten waar het voor het bestuur van belang wordt geacht, wordt er vervolgens door het bestuur interventie gepleegd.

Overleg

Er vindt maandelijks een bestuursvergadering met het voltallige bestuur plaats, waaraan standaard ook de (gemandateerde) directeur van de NEa deelneemt (formeel als secretaris). Tevens schuiven bij bepaalde dossiers betrokken NEa-medewerkers voor bepaalde agendapunten aan. Belangrijk onderdeel van de vergaderingen is dat vanuit de uitvoeringsorganisatie het bestuur wordt geïnformeerd over onder andere de belangrijkste besluiten die in mandaat zijn genomen en tevens over actuele beleidsontwikkelingen. Wekelijks vindt voorts een afzonderlijk overleg plaats tussen de voorzitter van het bestuur en de directeur van de NEa.

Het bestuur heeft geen reguliere bestuurlijke overleggen met de staatssecretaris of de secretaris-generaal. De bedoeling is een jaarlijks overleg met de staatssecretaris te hebben; dat is in de praktijk eenmaal per twee jaar. Er vindt – zoals gebruikelijk is bij kleine zbo's van IenM – nauwelijks overleg plaats tussen bestuur en de top van het ministerie. De directeur van de NEa kent echter wel formele reguliere overleggen met de (loco)secretaris-generaal in het kader van de planning- en controlcyclus. Contact met de beleidsdirectie door de directeur van het agentschap is er verder op diverse niveaus. Er is een contactgroepoverleg waarin de financiële medewerkers van de opdrachtgevende directie KLG en de NEa in de rol van opdrachtnemer overleggen. Dit richt zich met name op de beheersmatige kant van de jaarlijkse opdracht van de NEa. Ten slotte is er een meer inhoudelijk overleg over beleidsontwikkeling met onder meer vertegenwoordigers van IenM, EZ en Financiën, een structureel overleg (circa 4-6 maal per jaar) op afdelingshoofdenniveau en op directeurenniveau met KLG en 2-4 maal per jaar is er inhoudelijk overleg met EZ op afdelingshoofdenniveau, ongeveer twee keer per jaar op directeursniveau.

6.11 Rolzuiverheid van de NEa

Tijdens het onderzoek is bezien in hoeverre de rollen en verantwoordelijkheden binnen de NEa voldoende zuiver zijn vormgegeven en of er geen vermenging plaatsvindt met de verantwoordelijkheden die bij de beleidsdirectie thuishoren. Meer in het bijzonder is bezien in hoeverre dit heeft gespeeld rond dynamische allocatie. 'Dynamische allocatie' betekent dat de toewijzing van rechten plaatsvindt op basis van gegevens over

daadwerkelijk gerealiseerde productievolumes. En er dus niet wordt teruggegrepen op eerder berekende productie. Wanneer een bedrijf relatief goed scoort op energie-efficiency in zijn sector, dan kan het op basis van dynamische allocatie extra rechten ontvangen.

Nederland heeft bij de Europese Commissie bereikt dat deze mogelijkheid wordt onderzocht bij de herziening van het ETS. Hierin is door de beleidsdirectie KLG van IenM en de NEa gezamenlijk opgetrokken. Of de NEa als uitvoeringsorganisatie hierin wel een positie mag hebben wordt door Brussel niet verstandig geacht, omdat het hier echt om een politiek proces gaat. Zij wijzen op het risico van ongewenste rolvermenging. Vanuit de NEa zelf wordt echter benadrukt dat hier weliswaar gezamenlijk maar tevens rolvast wordt geopereerd. Er zouden immers verschillende verantwoordelijkheden en invalshoeken gelden. In Brussel zijn de ambities toegelicht door de beleidsdirectie. Op uitdrukkelijk verzoek van die kant is door de NEa daarbij verduidelijking gegeven over de uitvoeringsaspecten.

Er wordt bovendien op gewezen dat er aan te strak gescheiden opereren van de beleidsdirectie als opdrachtgever en NEa als uitvoeringsorganisatie ook risico's verbonden zijn. Het al te geforceerd hanteren van functiescheiding kan kortere lijnen en daarmee slagvaardigheid en daadkracht in de weg zitten. Het biedt bijvoorbeeld meer waarborgen dat de beleidsdirectie regelgeving ontwikkelt die voor de NEa ook uitvoerbaar is. In het bijzonder is verwezen naar de totstandkoming van het biobrandstoffenregister. Door het gezamenlijk optrekken van beleid en uitvoering is een systeem tot stand gekomen dat goed is geënt op de uitvoering.

6.12 Bestuur met collectieve of specifieke verantwoordelijkheden?

Duidelijk is dat in het bestuur veel kennis zit. Niettemin is er sprake van een wat scheve verdeling: de meeste bestuursleden hebben een bedrijfslevenprofiel. Daarnaast kan het feit dat het bestuur bij voorkeur als collectief opereert een rem zetten op aandacht voor specifieke inbreng op risicogevoelige velden. Het is van belang dat in een bestuur (of een eventuele raad van advies) voldoende toezichtkennis en -ervaring zit. Hierbij valt met name te denken aan ICT.
Het doet recht aan de NEa om op te merken dat de afgelopen jaren alle ICT-projecten binnen de organisatie op tijd, binnen budget en met bevredigend resultaat zijn verlopen. De kennis en ervaring binnen het agentschap lijken derhalve op orde. Dit neemt niet weg dat er ook de komende jaren veel ICT-werk op de NEa afkomt en de risico's (bijvoorbeeld ook cybersecurity) toenemen. Het bestuur moet hier ook op kunnen toezien dus is meer kennis van dit onderwerp noodzakelijk.

6.13 Overwegingen bij volledige agentschapsconstructie

Het regeerakkoord Rutte II noemt de constructie die de NEa nu gebruikt, dus een (deeltijd)bestuur, ondersteund door een agentschap, als voorkeursmodel. Daarmee voldoet de NEa dus aan het tijdens de evaluatie vigerende kabinetsbeleid. Er zijn verschillende overwegingen bij een eventuele aanpassing van de organisatievorm.

Het huidige agentschap NEa dat het zbo-bestuur ambtelijk ondersteunt, had tot 2012 zowel de huidige bevoegdheden/taken als de bevoegdheden/taken die het zbo-bestuur NEa nu ook heeft. Als volledig agentschap kan de NEa de wettelijke taken uitvoeren.

Omdat een agentschap een vorm van interne verzelfstandiging betreft en daar de volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor geldt, dienen ten aanzien van de onafhankelijkheid dan aparte afspraken te worden gemaakt.
De verwachting is dat dit bij de NEa op zich mogelijk is, maar dat op de achtergrond de politiek een rol kan spelen hetgeen oneigenlijk kan zijn.
Vanuit het ministerie van BZK heeft een volledig agentschap de voorkeur boven een volledig zbo. Immers met de omzetting naar een agentschap vermindert het aantal zbo's, wat past binnen het beleid om het aantal zbo's te reduceren. IenM kan zo'n agentschap verrijken met bijvoorbeeld een raad van advies, waarmee ook goede ervaringen bestaan bij Rijkswaterstaat.

Een agentschap heeft daarentegen weer niet de voorkeur van het Ministerie van Financiën, gezien de vigerende criteria voor baten-lastendiensten waaraan de NEa niet voldoet. (zie verder bijlage 3 doorlichting agentschap).

6.14 Overwegingen bij publiekrechtelijk zbo

Een andere mogelijkheid is de NEa om te vormen tot een publiekrechtelijk zbo. Het publiekrechtelijk zbo valt onder de Kaderwet zbo's waarin bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden geregeld.

Dit kan worden aangevuld met een raad van advies. In de rede ligt dat zo'n raad van advies, anders dan het bestuur, niet als collectief opereert maar juist vanuit de specifieke kennis die de betrokken functionarissen meebrengen. Dit is ook gebruikelijk bij andere raden van advies binnen de Rijksoverheid. Elders binnen het Rijk wordt een raad van advies bij zbo's veelal aangevuld met een auditcommissie. Er is immers geen sprake van formeel toezicht. Voor kleinere organisaties als de NEa is dit overigens niet verplicht.
Waar bij een agentschap de medewerkers onder het ARAR vallen is dit bij een zbo ook mogelijk, maar dient dit wel apart te worden geregeld. Iets waarmee IenM recent nog ervaring heeft opgedaan bij de vorming van het zbo ANVS.

Deze variant heeft in het bestel van de afgelopen jaren niet de voorkeur van het Ministerie van BZK, dat uiteindelijk akkoord moet gaan met de omslag van de hybride organisatie naar een volledig zbo. Het kabinetsbeleid ten tijde van de evaluatie was er immers op gericht het aantal zbo's te beperken en daar waar toch een zbo wenselijk wordt geacht, deze juist klein te houden. De inrichting conform het hybride model werd en wordt daarom van die kant niet als bezwaarlijk gezien.
Gelet op dit standpunt is er ook heden ten dage terughoudendheid van de kant van BZK jegens het doorontwikkelen van een klein/deeltijd-zbo tot een volwaardig zbo.

6.15 Auditcommissie en onafhankelijkheid

Voor kleine organisaties is een auditcommissie niet verplicht, maar het wordt wel aanbevolen, in plaats van een raad van toezicht - die niet in aanmerking komt vanwege het kabinetsbeleid. In dat geval is een auditcommissie aan te bevelen.

Voor de onafhankelijkheid van de politiek is ook artikel 22 Kaderwet zbo's[37] van belang. Daarin wordt voorzien dat besluiten van een zbo 'spontaan' kunnen worden vernietigd door de minister. De reden hiervoor is dat 'hiermee het democratische tekort wordt opgevuld dat inherent is aan het zbo'. In de MvT van de Kaderwet wordt gesteld dat dit slechts in beperkte mate mogelijk is en als ultimum remedium dient te worden toegepast. In de praktijk heeft een dergelijke situatie zich bij de NEa tot nog toe niet voorgedaan. Overigens wordt bij veel zbo's een uitzondering op dit artikel gemaakt zodat het niet van toepassing wordt verklaard. Bij IenM gaat dat om de Stichting Airport Coordination Netherlands (SACN) inzake het toewijzen van slots. Bij EZ betreft het onder meer de Autoriteit Consument en Markt (ACM).

6.16 Verdere overwegingen rond publiekrechtelijk zbo of agentschap

Uit de evaluatie komt naar voren dat, ook al brengt dit in de huidige praktijk geen majeure problemen met zich mee, het hybride model qua opzet aan transparantie te wensen over laat en ook qua aansturing niet duidelijk genoeg is. Het bestuur en het agentschap kunnen eenvoudig worden samengesmolten tot één organisatie. Bij de keuze tussen het nu vigerende duale model en een integraal model was deze mogelijkheid binnen het toenmalige VROM al voorzien en zelfs een reden voor de keuze van het duale model. De integratie kan op diverse manieren, maar gezien het kabinetsbeleid staan hiervoor twee opties open: agentschap of publiekrechtelijk zbo. Voor beide opties geldt overigens wel – gezien de toezichthoudende functie van de NEa – dat moet worden geregeld dat de nieuwe organisatievorm wat het toezicht betreft onafhankelijk moet kunnen opereren en dat de ministeriële bevoegdheden, zoals Kaderwet zbo's, artikel 22, daaromtrent worden uitgesloten. Het kan al met al sowieso een lang formeel beslistraject met zich meebrengen. Voor zowel de omvorming naar een agentschap als geheel zbo dient de toepasselijke wet hiervoor te moeten worden gewijzigd. Dit kost minimaal 2 jaar doorlooptijd. Dat is – zeker gezien de historie van de NEa – echter geen reden om er 'dan maar' vanaf te zien.

6.17 Deelconclusie

Duaal stelsel
In 2012 is de NEa een zbo geworden. Tot die tijd – vanaf 2006 – heeft de NEa als agentschap ook de taken uitgevoerd en bevoegdheden/verantwoordelijkheden gekregen die nu bij het zbo horen. De toegevoegde waarde van een bestuur als zbo, dat vrijwel alle taken mandateert, komt niet overtuigend naar voren. Het bestuur leunt bij zijn opereren vrijwel volledig op het management van het agentschap. Dit kan ook haast niet anders gelet op de geringe capaciteit die voor het bestuur geldt, tezamen slechts 0,57 fte.

Het waarmaken van de verantwoordelijkheid vergt gelet op deze beperking veel van het bestuur, maar ook van de ondersteunende organisatie. Met het oog op de toekomst wordt de situatie niet eenvoudiger. De verwachting is toename van het aantal verantwoordelijkheden. Het klimaatbeleid stijgt alleen maar verder op de agenda en van de NEa zal alleen maar meer worden verwacht.

[37] Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

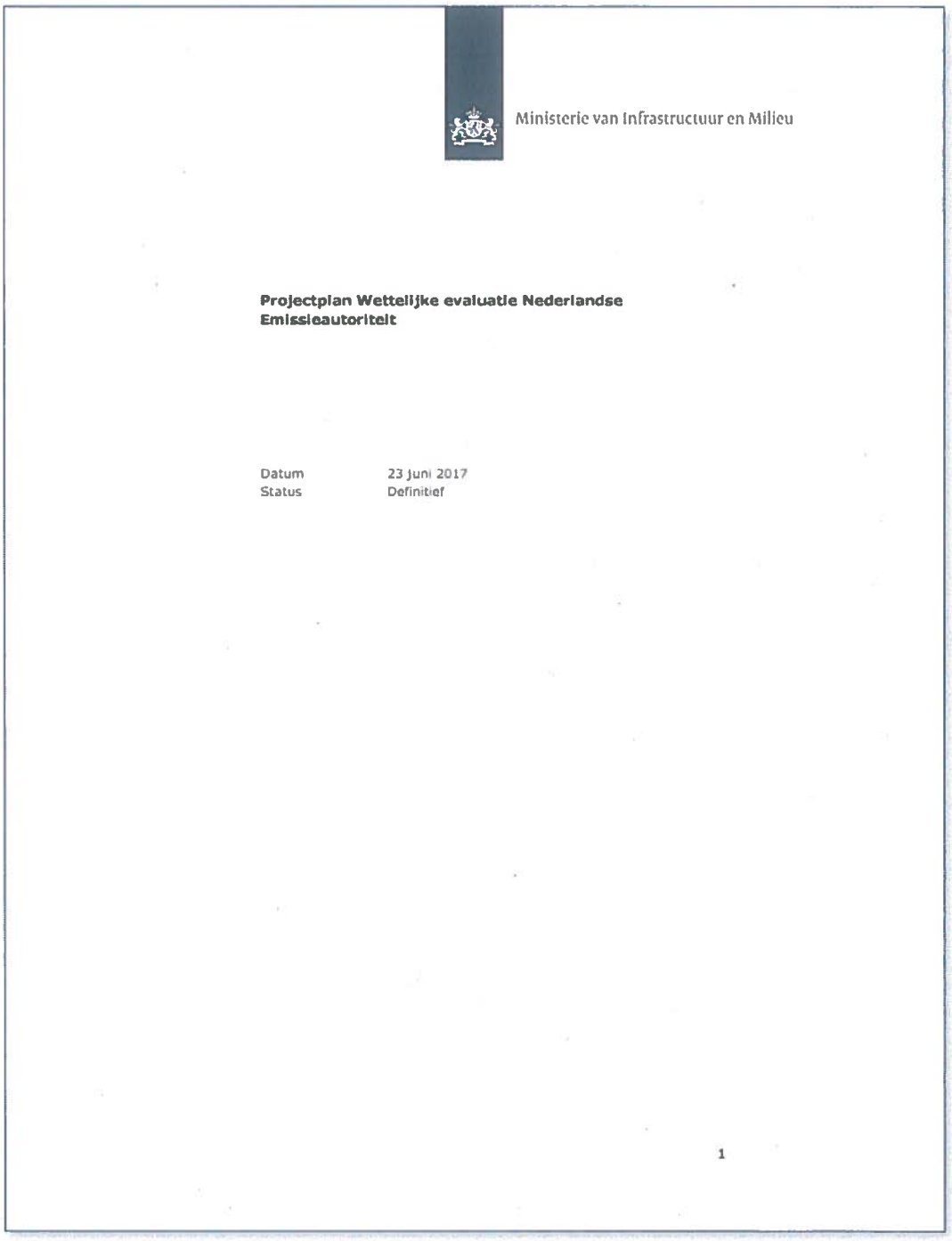
Allereerst doordat het aantal sectoren en daarmee het aantal installaties dat ETS-plichtig wordt, vermoedelijk gaat uitbreiden.
Het eventueel uitbreiden van de tijdsbesteding door het bestuur in dit hybride model lost daarbij het achterliggende probleem niet op.

In het onderzoek komt niet naar voren waar sinds de instelling van het zbo veranderingen c.q. verbeteringen zijn opgetreden die echt onderscheidend zijn. Het stellen van kaders kort na aantreden wordt als prestatie van het bestuur gezien, maar onbewezen is in hoeverre die niet ook tot stand zouden zijn gekomen als de directeur van het agentschap nog enige jaren directeur-bestuurder zou zijn gebleven. Hetzelfde geldt voor het vlot trekken van moeizame discussies met de luchtvaartsector, eveneens kort na aantreden van het bestuur. Vanuit de NEa is naar voren gebracht dat het toen tot stand gekomen sanctiebesluit tot stand kwam doordat krachtig optreden van het bestuur het verschil heeft gemaakt. Daar wordt tegenin gebracht dat één of andere onafhankelijke vorm om afstand te nemen van politiek en ministerie inderdaad op dat soort momenten gewenst is, maar dat ook op diverse andere manieren kan.
Er wordt niet gesteld dat het bestuur geen toegevoegde waarde heeft maar het beeld bestaat dat het bestuur eerder fungeert als een raad van toezicht/ advies. Een keuze daarvoor zou minder omslachtig geweest zijn dan het huidige model.

Mogelijkheden tot omvorming
Voor het alsnog overschakelen op een model waarbij bestuur en ondersteunende organisatie één geheel vormen is gelet op het voorgaande veel te zeggen. Dat een omschakeling organisatorisch goed haalbaar is was destijds bij de afweging tussen integraal en duaal model reeds voorzien.
Een toekomstige constructie kan eventueel veel overeenkomsten met de huidige blijven vertonen wanneer het karakter van het bestuur wordt omgevormd tot die van een raad van advies die in een integraal model ondersteunend is.
Bij de keuze van het integraal model komen zowel een volwaardig zbo of een volwaardig agentschap in aanmerking. De mate waarin de politiek onafhankelijke besluitvorming kan worden gewaarborgd verschilt. Bij een zbo is deze onafhankelijkheid inherent aan het model vallend onder de Kaderwet zbo's. Voor een agentschap moet echter apart worden geregeld in welke situaties de politiek zich niet met de besluitvorming kan of mag bemoeien. Ondanks het feit dat dit mogelijk lijkt, bestaat toch bij het agentschapsmodel meer het risico dat de politiek op de achtergrond een rol kan spelen, waarmee het alsnog een ingewikkeld model wordt.

Bijlagen

Bijlage 1: De projectopdracht



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Projectplan Wettelijke evaluatie Nederlandse Emissieautoriteit

Datum 23 juni 2017
Status Definitief

1

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Colofon

Centrale diensten
Dir. Bedrijfsv. Org. en Informatiebeleid

Rijnstraat 8, Den Haag

Contactpersonen

Versie	1.0
Opdrachtgever	Commissie wettelijke evaluatie NEa
Auteur	Wim Kooij/Eric van Weers

2

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Colofon—2

Inleiding—4

1 Achtergrond en aanleiding evaluatie—5
1.1 Context en doel evaluatie—5

2 Onderzoeksvraag—7

3 Scope onderzoek—9

4 Onderzoeksopzet—10

5 Uitvoering—11
5.1 Opdrachtgever—11
5.2 Onafhankelijke commissie—11
5.3 Praktische uitvoering—11
5.4 Planning—12

Bijlage 1: Aandachtspunten tijdens het onderzoek (bij documentstudie en gesprekken)—13

Inleiding

Doel projectplan

Het voorliggende projectplan wettelijke evaluatie Nederlandse Emissieautoriteit (hierna de NEa) is gebaseerd op de door de Staatssecretaris van IenM geaccordeerde onderzoeksvragen met betrekking tot de evaluatie van de NEa.

De onderzoeksopzet is in goed overleg tussen het ministerie van IenM (beleid, NEa en FMC) en de onafhankelijke commissie tot stand gekomen. De evaluatie mondt uit in een eindrapport, inclusief aanbevelingen en een kabinetsreactie daarop, dat door de Minister van IenM aan de Tweede Kamer wordt verzonden.

Het onderzoek start in juni 2017. Gestreefd wordt om het onderzoek in oktober 2017 af te ronden. Dit projectplan geeft alle betrokken partijen bij de evaluatie inzicht in alle relevante punten binnen dit project.

Achtereenvolgens wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op onderzoeksvraag en de achtergrond en aanleiding voor de evaluatie, hoofdstuk 3 bevat de scope van het onderzoek, hoofdstuk 4 gaat in op de onderzoeksopzet en hoofdstuk 5 betreft de uitvoering en bevat tevens de planning.

1 Achtergrond en aanleiding evaluatie

1.1 Context en doel evaluatie

De voor een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) verantwoordelijke minister is op grond van artikel 39, eerste lid, Kaderwet zbo's verplicht om elke vijf jaar een evaluatie aan de Staten-Generaal te zenden ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het zbo. Het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) is zo'n zbo en komt daarvoor nu in aanmerking, omdat het als zbo opereert sinds 1-1-2012.

Bij de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het zbo wordt in deze evaluatie meegenomen inzicht te krijgen en te geven in het functioneren van het zbo. Startpunt daarbij vormt het instellingsmotief. Daarin is het fundament gelegd voor de keuze van deze vorm: het bestuur van NEa is een zbo, het ondersteunend apparaat van NEa is een agentschap van het ministerie van IenM. Kenmerkend voor het bestuur als zbo is daarbij de 'onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid. De behoefte daartoe stoelt vooral op de grote financiële belangen in emissiehandel alsmede de onwenselijkheid om als ministerie zowel "speler" op de markt te zijn als "scheidsrechter" (bevoegd gezag); en de toezeggingen van de Minister aan de Kamer ten tijde van de instelling.[1]

Conform de vereisten van de Regeling Agentschappen is een agentschaps-doorlichting van het agentschap-deel van NEa uitgevoerd. Deze wordt voor de zomer 2017 afgerond[2]. De bevindingen en conclusies uit de agentschapsdoorlichting zijn input bij de aanbevelingen uit de wettelijke evaluatie van het zbo-deel.

Daarbij moet worden aangetekend dat – ondanks het feit dat veel taken zijn gemandateerd aan de directeur van NEa – het zbo verantwoordelijk is voor de (adequate) uitvoering van de door het agentschap uit te voeren wettelijke taken.

Ministeriële verantwoordelijkheid met betrekking tot de NEa

De NEa is een agentschap, met een bestuur als een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is samen met het ministerie van Economische Zaken verantwoordelijk voor de ontwikkeling van klimaat- en hernieuwbare energiebeleid. De NEa zorgt op haar domein voor de uitvoering van dit beleid.

Kerntaken NEa

De NEa borgt als uitvoeringsorganisatie en toezichthouder dat bedrijven die deelnemen aan het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS) voldoen aan hun verplichtingen. De NEa is daarnaast uitvoeringsorganisatie voor en toezichthouder op bedrijven in het kader van de wet- en regelgeving voor hernieuwbare energie vervoer en brandstoffen luchtverontreiniging. Aan emissiehandel nemen bedrijven deel in de industrie- en energiesector en in de luchtvaart. Aan de systematiek Energie voor Vervoer (EV) nemen bedrijven deel die brandstoffen leveren aan het vervoer in Nederland.

[1] Wijziging Wm instelling NEa 30 september 2004 stb-2004-511

[2] Het afronden van de agentschapsevaluatie bestaat uit het herijken van de resultaten die in het conceptrapport zijn vastgelegd. De verwachting is dat hier drie interviews voor nodig zijn.

Taken die de NEa uitvoert zijn onder meer het beheren van de registers voor emissiehandel en EV, toewijzen en verlenen van emissierechten, veiler van emissierechten en het toezicht houden op de naleving van wetten en regels.

2 Onderzoeksvraag

Antwoord wordt gezocht op de volgende centrale vraag:

In hoeverre heeft het zbo NEa in de evaluatieperiode doeltreffend en doelmatig gefunctioneerd?

Bijkomende vragen hierbij zijn:

Kan het bestuur, gegeven de middelen, hun taak naar behoren uitvoeren? In welke mate heeft de aanpassing van de juridische positie van het zbo in 2012 bijgedragen aan het goed functioneren van de NEa (governance)?

Om tot een antwoord te komen op de centrale vraag wordt onderstaand schema gehanteerd.



Per onderdeel van de centrale vraag wordt een aantal interviewvragen uitgewerkt (zie bijlage Leidraad bij gesprekken) met betrekking tot de aandachtsgebieden van de ministeriële verantwoordelijkheid en sturingsrelaties, de interne bedrijfsvoering en de dienstverlening.

Het functioneren van NEa wordt in deze evaluatie beoordeeld aan de hand van drie aandachtsgebieden: doelmatigheid[3], doeltreffendheid[4] en governance[5].
De feitelijke beoordeling van de NEa vindt plaats door een synthese te maken van de bevindingen van de relevante aspecten per aandachtsgebied en op basis hiervan een overkoepelend oordeel te geven over de doelmatigheid, doeltreffendheid en governance. Dit is een onderbouwd en gevalideerd expert judgment op basis van de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan. Voor dit laatste is het samenspel tussen bestuur en agentschap een specifiek punt van aandacht.

[3] Ontwikkeling van kosten per fte of taak, overhead, etc.
[4] Het gaat ook om de vraag of de beoogde producten (dus een werkbare emissiehandel en uitbreiding met hernieuwbare brandstofaanbod) zijn gerealiseerd.
[5] De wijze waarop het besturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden van de NEa in brede zin is ingericht.

Tevens wordt aandacht besteed aan het internationale perspectief.
Hoe is de vergelijking van het NEa-model met bevoegde gezagen in andere landen? Hoe verhouden de doelmatigheid en doeltreffendheid van de NEa zich tot vergelijkbare organisaties in het buitenland? Deze laatste vraag valt in principe niet binnen de kaders van het wettelijk onderzoek, maar is een nadrukkelijke wens van het bestuur van de NEa.

3 Scope onderzoek

De scope van de evaluatie is gericht op het zbo NEa – over de periode 2012 tot en met 2016 – waaronder wordt verstaan het bestuur, ondersteund door het agentschap. Dit strekt derhalve verder dan alleen het bestuur dat bestaat uit een voorzitter en drie leden, allen door de staatssecretaris van IenM benoemd. Alle leden hebben een deeltijdaanstelling (in totaal voor vier bestuursleden minder dan 1 fte).

Vrijwel alle operationele besluiten zijn gemandateerd aan de directeur NEa en diens plaatsvervanger en de uitvoering door de NEa is ondergebracht bij in het agentschap NEa, dat afzonderlijk wordt geëvalueerd. Enige uitzonderingen daarop vormen de beslissingen op bezwaar en de beslissingen op Wob-verzoeken. Het bestuur stelt in deze opzet de kaders vast die binnen de NEa worden gebruikt om alle (wettelijke) NEa taken adequaat uit te voeren.

Taken NEA
De NEa heeft zeven kerntaken:

- verlenen en actualiseren van emissievergunningen;
- toewijzen en verlenen van emissierechten;
- beheren van het CO_2- en het NO_x-register;
- uitvoeren van toezichtbezoeken;
- eventueel opleggen van sancties;
- toezien op het inleveren van voldoende emissierechten;
- toezien op de naleving van regelgeving van biobrandstoffen.

Taken van het bestuur
Het bestuur van de NEa is verantwoordelijk voor een adequate uitvoering van de hem bij wet geattribueerde taken. Daarbij heeft het bestuur primair een inhoudelijke verantwoordelijkheid voor kwalitatief goede besluiten. Het bestuur zal in het bijzonder moeten toezien op tijdige voorbereiding en uitvoering van de werkzaamheden, op een goede kwaliteit van de binnen de NEa vastgelegde procedures, op een zorgvuldige behandeling van personen en instellingen die met de NEa in aanraking komen en op een zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en klachten. Het bestuur heeft daarbij geen integrale verantwoordelijkheid op het punt van de bedrijfsvoering binnen de NEa. Evenmin heeft het bestuur een inhoudelijke verantwoordelijkheid op het punt van de uitvoering van de overige aan de NEa opgedragen taken. De verantwoordelijkheid van beide laatstgenoemde punten liggen bij de directeur NEa.[6]

[6] Raamafspraken Ministerie – Bestuur NEa – Directeur NEa 28 juni 2011

4 Onderzoeksopzet

a. Documentatiestudie en externe oriëntatie

Bestaande stukken, zoals toegevoegd in de bijlage, worden betrokken bij de evaluatie. Op basis van bestaand materiaal zal een korte (internationale) vergelijking worden gemaakt. Voor de externe oriëntatie wordt gedacht aan interviews met stakeholders (zie bijlage te interviewen organisaties/personen) en een of meer departementen met vergelijkbaar zbo.

Indien nodig om een voldoende compleet en actueel beeld te krijgen kan aanvullend een bezoek aan een naburig land gebracht worden om verder inzicht te krijgen in de wijze waarop de emissieautoriteit is vormgegeven. Hierbij kan gedacht worden aan een gesprek met de Duitse en/of Engelse zusterorganisatie op het gebied van emissiehandel.

b. Interviews met direct betrokkenen rond de NEa:

- Bestuursvoorzitter Dorette Corbey en de overige 3 bestuursleden
- Het managementteam van het agentschap NEa
- Opdrachtgever/beleid: Directeur KLG
- Betrokkene vanuit het eigenaarsperspectief (hdFMC)
- De (loco)SG

Op basis van de analyse en de gesprekken wordt een aantal bevindingen geformuleerd. Deze bevindingen worden in het projectteam besproken en vervolgens aan de NEa voorgelegd om hen de mogelijkheid te bieden hierop te reageren.

Vervolgens worden door het onderzoeksteam de bevindingen gekoppeld aan de centrale onderzoeksvragen.

5 Uitvoering

De uitvoering van het onderzoek vindt plaats tussen mei en oktober 2017.

5.1 Opdrachtgever

Met de evaluatie van de NEa wordt invulling gegeven aan de wettelijke verplichting, dat de minister van IenM periodiek (eens in de vijf jaar) de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het zbo zal bezien. Het eigenaarschap van NEa is binnen IenM formeel belegd bij de (loco)secretaris-generaal. Hiermee is deze formeel opdrachtgever van het evaluatieonderzoek NEa. Deze opdracht wordt belegd bij een onafhankelijke commissie.

5.2 Onafhankelijke commissie

Teneinde de onafhankelijkheid in zowel proces als inhoud optimaal te waarborgen wordt voorzien in een onafhankelijke commissie. Deze bestaat uit:

- Mark Dierikx (ABDTopconsult, voorzitter)
- Annemarie van der Rest (voormalig HSE-manager Shell)
- Sandra van Thiel (Radboud Universiteit)

De commissie wordt ondersteund door een projectteam vanuit het ministerie. Eventuele vergoedingen verlopen via het vacatiebesluit van het Rijk.

De commissie heeft als opdracht de evaluatie uit te voeren en conclusies en aanbevelingen te doen aan de opdrachtgever. Zij doet dit vanuit een onafhankelijke rol en oordeelsvorming. Concreet houdt dit in:

- De commissie stelt het plan van aanpak vast, is verantwoordelijk voor de uitvoering door projectgroep en voor oplevering van de evaluatie aan de opdrachtgever;
- De commissie ziet toe op de kwaliteit van de werkzaamheden van het projectteam evaluatie zbo NEa mede om de onafhankelijkheid te waarborgen
- De commissie beoordeelt deze werkzaamheden en geeft reflectie op tussenproducten en het eindproduct van het projectteam;
- De commissie zal de conclusies en aanbevelingen onafhankelijk opstellen als onderdeel van het eindrapport;
- De commissie zal notitie en eindrapportage aanbieden aan de opdrachtgever.

Naar verwachting zal de commissie gedurende het onderzoekstraject drie tot viermaal bijeenkomen. In de eerste bijeenkomst staat het plan van aanpak centraal, daarna vindt overleg plaats over tussenrapportage(s) en eindrapport.

5.3 Praktische uitvoering

De praktische uitvoering van de evaluatie ligt in handen van medewerkers van de directie Bedrijfsvoering, Organisatie en Informatiebeleid (BOI).

De procesbegeleiding ligt in handen van een projectgroep die het project begeleidt. Deze projectgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de directie BOI vanuit de eigenaarsrol en van de directie Klimaat, Lucht en Geluid vanuit de opdrachtgeverrol, waarbij ook een vertegenwoordiger van de NEa aanwezig is. De groep komt tenmin-

ste drie maal bijeen, zowel voor, tijdens als aan het einde van het onderzoek. Deze wordt voorgezeten door Hélène Borburgh (plv. directeur BOI, hoofd team Governance Zelfstandige Organisaties).

5.4 Planning

Globale planning en markeerpunten:

- 31 mei: vaststelling plan van aanpak door onafhankelijke commissie
- juni/ begin juli: bureaustudie en start met de gesprekken
- begin juli: rapportage beschikbaar agentschapsdoorlichting NEa
- 18 juli: interview met bestuur NEa in bijzijn (tenminste) twee commissieleden
- Eind juli/ september: nadere analyse resultaten, overige gesprekken (inclusief bezoek Brussel en eventueel een of meer lidstaten) en opstellen concept rapport
- Medio september: bespreken conceptrapport in commissie
- Eerste helft oktober: afronding definitief rapport en aanbieding aan bestuur en (loco)SG

Wanneer het in de commissie gaat om personen van buiten de rijksoverheid maken deze aanspraak op een vergoeding conform het besluit adviescolleges en commissies.
Zie https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2009-50.html

Bijlage 1: Aandachtspunten tijdens het onderzoek (bij documentstudie en gesprekken)

a. Het ontstaan

Hoe is de vorming verlopen, wat waren destijds aandachtspunten/thema's? Voor welke eventuele problemen gold zbo-vorming toen als een oplossing? Wat is de toegevoegde waarde van het model op dit moment en gelden dezelfde argumenten nog richting de toekomst?

b. Missie NEa

De missie van de NEa luidt: De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) borgt als onafhankelijke autoriteit een betrouwbare uitvoering van (markt)instrumenten ten behoeve van klimaatbeleid.
In hoeverre draagt het bestuur hier herkenbaar aan bij?
Wat zijn de visie, missie en taken van de NEa voor de middellange termijn?
Hoe verhoudt de ontwikkeling van de NEa zich tot de relevante maatschappelijke en politieke ontwikkelingen en hoe moet de positie van de NEa binnen de EU worden beoordeeld?

c. Taken

Als taken van de NEa als zbo gelden:
- verantwoordelijkheid voor de (gemandateerde) uitvoering van de wettelijke taken;
- de externe communicatie over de uitvoering van de wettelijke taken;
- het (ongevraagd) adviseren van het beleid over wettelijke taken.

Namens het bestuur worden tevens vergunnings- en sanctiebesluiten getroffen. Dat betekent ook dat het bestuur een handhavingstaak heeft en de bevoegdheid heeft tot het uitdelen van boetes.
Wat waren de verwachtingen betreffende omvang en wijze van uitvoering van de taken bij de instelling, hoe werkt dit in de praktijk en welk tijdsbeslag is hiermee gemoeid?

d. Governance

- Hoe draagt het zbo-bestuur bij aan een zorgvuldig stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording? Hoe is de sturing ingericht? Hoe verloopt de rolinvulling in de praktijk? Hoe is het samenspel met het agentschap NEa? Wat is er op dat vlak de afgelopen jaren geleerd? Is de huidige vastgelegde taakverdeling tussen bestuur en agentschap optimaal? Hoe functioneert de relatie tussen de NEa en betrokkenen binnen het kerndepartement?
- Hoe wordt de leiding van het zbo door de eigenaar en andere betrokkenen binnen het departement beoordeeld? Welke aspecten worden hierin meegenomen en waarom?
- Is deze rechtsvorm (zbo-bestuur) wel relevant?

- In hoeverre versterken toezichthoudende en uitvoerende rol elkaar dan wel zitten ze elkaar in de weg? In welke mate beïnvloedt dit de doelmatigheid?
- Is de NEa voldoende voorbereid op de toekomst (robuustheid organisatie) en waaruit blijkt dit?
- Wat voor zaken zijn nu echt voorbehouden aan het bestuur om uit te oefenen? En hoe verhoudt dit zich in de praktijk tot de situatie voor 2012? Is duidelijk wanneer het bestuur door het agentschap wordt geïnformeerd? En zo ja, waar blijkt dit uit?
- Bestaat het risico van micromanagement door het bestuur?
  Hebben de bestuursleden de juiste achtergrond?

e. Onafhankelijkheid

Het op afstand houden van het NEa-bestuur tot politiek en publiek is onder andere van belang op momenten dat compliance assistance benodigd is en eventueel sancties moeten worden getroffen tegen overtreders. Daarbij kan dan de meer zakelijke kant centraal staan, zoals in gevallen met grote mogelijk verstrekkende belangen.

- Is de onafhankelijkheid in de praktijk gewaarborgd en wat zijn de praktische ervaringen bij deze rolvervulling? Wat zijn eventuele neveneffecten van de meer onafhankelijke positie?
- Waar botst onafhankelijke besluitvorming eventueel met de beleidswensen en beleidsuitvoering van het departement? Is dat in de praktijk ook gebeurd?
- Ervaren de onder toezicht gestelde bedrijven de besluitvorming van de NEa als onafhankelijk, objectief en betrouwbaar?

f. Betrouwbaarheid, zorgvuldigheid en consistentie

Waaruit blijkt voldoende betrouwbaarheid van informatie en besluitvorming door het bestuur? Welke zorgvuldigheidswaarborgen zijn er getroffen, bijvoorbeeld inzake functiescheiding tussen zbo en agentschap. Is er een gedragscode integriteit? Is consistentie waarneembaar bij aard en mate van sancties door het bestuur?

g. Transparantie

Ontsluiting van relevante informatie voor besturing en besluitvorming (aantal WOB-zaken, tevredenheid bij stakeholders over mate en tijdigheid van ontsluiting)?
Zijn de verschillende rollen van bestuur/directeur/agentschap helder.

h. Responsiviteit

Slagvaardigheid en mate van omgevingsbewustzijn/voldoende gericht zijn op de externe omgeving. Tevens doorlooptijden van de afgifte van vergunningen en die van de verwerking van mutaties in benodigde emissierechten)
Is de NEa in staat om voldoende in te spelen op ontwikkelingen in de omgeving? Indicatoren zijn o.a. doorlooptijden en eventuele klachten.

i. Ontwikkeling

Hoe heeft het zbo zich sinds 2012 ontwikkeld? Wat zijn daarin belangrijke episodes geweest? Waarom?

j. Doelmatigheid en doeltreffendheid

Er is sprake van een "part-time" bestuur (ongeveer 1 fte tezamen). Dit zou volstaan, omdat het bestuur zich alleen maar hoeft te richten op de hoofdlijnen en op de belangrijkste inhoudelijke besluiten, zoals het vaststellen van het toezichts- en sanctiebeleid en het vaststellen van sancties in individuele cases. De uitvoering voor de dagelijkse taken is gemandateerd naar de directeur. Ook is de directeur verantwoordelijk voor de niet-wettelijke taken en de bedrijfsvoering.

- Hoe is het oordeel over doelmatigheid en doeltreffendheid?
- Hoe wordt de doelmatigheid van het zbo gemonitord en gewaarborgd?

- Welke indicatoren zijn beschikbaar en tot welk inzicht dragen deze bij?
- Hoe, hoe vaak en met welke scope worden risicoanalyses uitgevoerd binnen NEa?
- Hoe verhouden zich de beoogde efficiencyvoordelen van ICT investeringen tot de kostenontwikkeling?
- Wat gaat goed, waar liggen opgaven? Zie ook vragen onder k.

k. Stakeholders

Wat zijn oordelen van de belangrijkste stakeholders wat betreft het functioneren van de NEa (reputatie) in het bijzonder het onafhankelijk en doeltreffend opereren van het zbo-bestuur maar verder (in lijn met de toetsingscriteria)
- deskundigheid en expertise
- betrouwbaarheid, zorgvuldigheid en consistentie
- transparantie
- responsiviteit
- samenspel tussen bestuur en Agentschap

Is inbreng van de stakeholders voldoende gewaarborgd?

Hoe kijkt de Europese Commissie (European Environment Agency) naar de NEa t.o.v. andere emissieautoriteiten?
Heeft de commissie nog vergelijkend warenonderzoek uitgevoerd?

Bijlage 2: De NEa in internationaal perspectief

Inleiding
Als extra onderdeel van de zbo-evaluatie heeft, op verzoek van de NEa zelf, een korte internationale oriëntatie plaatsgevonden. Deze bevat feitelijk drie – met elkaar samenhangende – onderdelen:

- ontstaan en ontwikkeling van emissiehandelssysteem in Europa (EU-ETS)
- beeld Europese Commissie van de NEa
- vergelijking met andere (Europese) landen
  In het bijzonder betreft het hier Duitsland, Ierland en Denemarken, omdat deze landen door de Europese Commissie als (andere) goede voorbeelden zijn genoemd

Aangezien de activiteiten rond EU-ETS een veel sterker vanuit Europa gecoördineerd karakter hebben dan die rond Hernieuwbare Energie, heeft in het internationaal perspectief het zwaartepunt van de informatie betrekking op EU-ETS (Emission Trading Scheme).

Ontstaan en ontwikkeling van emissiehandelssysteem in Europa (EU-ETS)
In het Kyoto-protocol van 1997 zijn voor het eerst juridisch bindende doelstellingen voor emissiereductie – of *caps* – voor 37 geïndustrialiseerde landen vastgelegd. Dit leidde tot de behoefte aan het vormgeven aan beleidsinstrumenten om deze doelstellingen te realiseren. In maart 2000 presenteerde de Europese Commissie een zogenaamd 'groenboek' met enkele eerste ideeën over het ontwerp van een emissiehandelssysteem, wat later EU-ETS zou worden.

De EU was met het eigen emissierechtenstelsel (EU ETS) een voorloper. De eerste EU ETS-richtlijn is in 2003 aangenomen en het systeem is in 2005 gelanceerd. Daarmee beschikte de EU over een regulerend instrument om klimaatverandering tegen te gaan. EU-ETS is daarna uitgegroeid tot een sleutelmechanisme om emissiedoelen te bereiken en daarmee lagere uitstoot te bewerkstelligen. EU ETS is inmiddels uitgegroeid tot 31 landen. Vanaf 2016 horen hier nu alle 28 lidstaten bij, alsmede drie van de vier EFTA lidstaten: IJsland, Liechtenstein en Noorwegen.

Verspreid over de hele wereld zijn in navolging van EU-ETS meer emissiehandelssystemen geïntroduceerd. Inmiddels vindt wereldwijd in 35 landen, 13 provincies en 7 steden CO_2-emissiehandel plaats.[38]

ETS wel of geen succes?
Over hoe de markt voor emissierechten zich feitelijk heeft ontwikkeld lopen de meningen sterk uiteen. Sceptici wijzen op de van meet af aan lage waarde van de rechten, waarvan derhalve slechts een beperkte prikkel uitgaat. Anderen benoemen de cijfers die juist een gunstige ontwikkeling duiden. In de eerste fase stegen de handelsvolumes van 321 miljoen in 2005 naar 1,1 miljard in 2006 en 2,1 miljard in 2007, bijna een verzevenvoudiging in twee jaar tijd, volgens de jaarlijkse Carbon Market Reports van de Wereldbank.[39]

---

[38] https://icapcarbonaction.com/images/StatusReport2016/ICAP_Status_Report_2016_Online.pdf pag 27
[39] http://www.worldbank.org/en/topic/climatefinance

Ook hoe ETS zich in de economische crisis manifesteerde wordt verschillend gepercipieerd. Als opsteker voor hoe ETS werkt is naar voren gebracht dat in 2010 EU-vergoedingen 84% van de waarde van de totale wereldwijde koolstofmarkt vertegenwoordigde.[40] Anderen maken bezwaar tegen schermen met percentages en ook wat betreft de perceptie rond de verminderde uitstoot. Juist door de economische crisis en verminderde bedrijvigheid is het causaal verband met succes van ETS en verminderde uitstoot immers niet gemakkelijk te leggen.
De prijzen van emissierechten zijn ook in andere emissiehandelssystemen aan de lage kant. Aanzienlijk hoger zijn ze in Californië/Quebec. Deze staten voeren sinds 1 januari 2014 een aan elkaar gekoppeld emissiehandelssysteem.[41] De opbrengsten liggen rond de 12 dollar/10 euro. Ook dat blijft ver achter bij de ongeveer 40 euro die voorzien was bij de introductie van wat men met bij het handelssysteem voor ogen had.

Beeld Europese Commissie van de NEa
Nederland heeft de implementatie van de emissiehandel volgens de Europese Commissie goed op orde, zo blijkt uit de compliance review. Daarin komt naar voren dat met de kwaliteit van de implementatie van de Europese regels Nederland zich in de top drie van Europa positioneert.
De NEa geldt op verschillende punten als best practice. Dit betreft de werkzaamheden van en de contacten tussen bedrijven, door inzet van verificateurs door bedrijven en inspecteurs door de NEa, alsmede de wijze van communicatie. Daarmee wordt bovendien een gemeenschappelijk begrip van de eisen van de EU ETS vergemakkelijkt.[42]

In Europa worden de regels voor emissiehandel gestandaardiseerd en geïnterpreteerd en toegepast voor de deelnemende bedrijven aan ETS. Jaarlijks organiseert de Europese commissie een Compliance Conference in Brussel om ervaringen uit te wisselen. De Commissie is momenteel bezig met het ontwikkelen van nieuwe handreikingen en best practices voor EU-ETS inspecties. Omdat er veel waardering bestaat voor de aanpak in Nederland, wordt de praktijk in Nederland en die van onder andere Ierland als referentiekader gebruikt voor verdere ontwikkeling ervan.

Er is waardering voor de inzet die de NEa pleegt in een aantal internationale gremia en bij peer reviews. De NEa wordt in Brussel gezien als één van de meest actieve deelnemers en één van die autoriteiten die veel feedback geeft. Er wordt zorgvuldig gewerkt en bovendien veel informatie verstrekt die ondersteunend is bij de voorbereiding van beleidsbeslissingen. In het Compliance Forum, een netwerk van bevoegde gezagen voor emissiehandel in de Europese lidstaten die samenwerken in verschillende werkgroepen, vervult de NEa een belangrijke en zeer actieve rol en is bovendien één van de initiatiefnemers geweest. De NEa speelt ook een belangrijke rol bij het verkennen van mogelijkheden om te komen tot efficiencyverbeteringen. In 2015 is een wezenlijke rol vervuld door de NEa bij een project om te komen tot administratieve lastenverlichting.

De geluiden van bedrijven en brancheorganisaties uit Nederland dat de rapportageverplichtingen relatief zwaar zijn en als bureaucratisch worden ervaren worden in Brussel herkend. De wijze waarop nu wordt gerapporteerd wordt niettemin

[40] https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/pre2013_en
[41] https://www.c2es.org/us-states-regions/key-legislation/california-cap-trade
[42] Ecofys & Ricardo-AEA, Fourth ETS MRAV Compliance Review, annex II: Country fiches, January 2015

als fundamenteel ervaren. Vanuit het (Europees) beleid zijn tamelijk gedetailleerde eisen geformuleerd die van belang worden geacht om de beoogde doelen te bereiken. En daaraan zijn nu eenmaal navenante rapportageverplichtingen verbonden. De NEa voldoet niet alleen netjes aan die verplichting, maar levert bovendien een actieve bijdrage om die waar mogelijk praktischer te maken.
Kritiekpunten op de NEa komen er vanuit Brussel niet of nauwelijks. Wel worden door sommige bij emissiehandel betrokkenen NEa-vertegenwoordigers soms als wat eigenwijs ervaren, maar dat kan ook positief worden ingekleurd als stevig opkomen voor de eigen mening.

Inspecties
De wijze waarop inspecties plaatsvinden is in belangrijke mate vrij in te vullen door de lidstaten. In 2016 varieerden de inspecties van installaties door de lidstaten tussen 10 tot 36 procent. Nederland heeft toen 14 procent van de installaties geïnspecteerd. Het relatief lage percentage is goed verdedigbaar, want Nederland is ver met het toepassen van een risicogebaseerde benadering. Dat heeft in Nederland geleid tot een halvering van het aantal inspecties in de laatste drie jaar. Het (beperkte) aantal boetes is nauwelijks veranderd, wel is de hoogte van de totale boetes verdubbeld. Het is echter te vroeg om daaraan conclusies te verbinden.
Uit andere landen zijn gegevens beschikbaar maar voorzichtigheid dient te worden betracht alvorens deze zich lenen voor een internationale vergelijking, Zo heeft Nederland relatief veel installaties en Malta slechts drie. Kroatië heeft in 2016 36 procent van de installaties geïnspecteerd, echter Kroatië is pas sinds drie jaar deelnemer aan ETS en had de ambitie om alle installaties in korte tijd aan een eerste controle te onderwerpen.

Sancties
De Europese statistieken wijzen niet uit dat de NEa veeleisender is dan de zusterorganisaties in andere landen en/of sneller sancties instelt. Er is volgens Brussel geen land dat zich onderscheidt door een veel groter aantal boetes dat wordt gegeven dan Nederland doet (de laatste jaren gemiddeld 3-5 bestuurlijke boetes).
De belangrijkste sancties zijn geharmoniseerd op Europees niveau en er bestaan volgens Brussel geen aanwijzingen dat er landen zijn die zich eraan onttrekken. Wel wordt erkend dat het kennisniveau niet overal gelijk is. Het relatief goede beoordelingsvermogen van de NEa kan derhalve er wel toe leiden dat er meer maatregelen worden getroffen, simpelweg omdat er meer gesignaleerd wordt.
Er is veel beoordelingsvermogen nodig voor soms complexe technische vragen waarvoor gerichte expertise aanwezig moet zijn. In andere landen komen bedrijven er mogelijk iets vaker mee weg, omdat de kennis daar op minder hoog niveau is dan bij de NEa.
Meer kennis/strakkere handhaving in Noordwest-Europa kan mogelijk weer worden gecompenseerd door meer overtredingen in Zuid(oost)-Europa waardoor het aantal boetes na vergelijking in balans blijft. Zo zou in bijvoorbeeld mediterrane landen de regeldiscipline lager zijn maar de inspecties ook minder streng. Het valt echter buiten het bestek van dit onderzoek om over een mogelijk verband een zinnige uitspraak te doen.

Organisatorische aspecten
Over de organisatorische ophanging stelt Brussel zich terughoudend op. Het is aan de lidstaten om te beslissen over de manier waarop het is georganiseerd. Wel wordt aandacht gevraagd voor het feit dat emissiehandel niet op zichzelf staat en de

uitvoering in nauwe samenhang moet worden bezien met uitvoering van ander milieu- en energiebeleid. Dat in veel landen emissiehandel is ondergebracht bij een bredere 'environmental agency' wordt dan ook goed begrepen. Er is overigens geen aanwijzing dat bij een meer afzonderlijk gepositioneerd agentschap, zoals de NEa, de benodigde interactie met samenhangend beleid en uitvoering ontbreekt. Voldoende aansluiting in het bredere milieu-energiebeleid behoort volgens Brussel wel een permanent aandachtspunt te zijn.

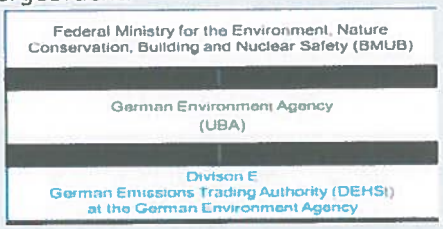
De bovenstaande beschouwing over hoe je tegen gegevens rond ETS kunt aankijken zijn een aanloop naar enige relativering die ook past bij het vergelijken van verschillende landen die meedoen aan ETS en hun performance.

Emissieautoriteiten in andere EU-landen
Een volledig afzonderlijke emissieautoriteit, zoals de NEa, is schaars in Europa. Doorgaans maken de organisatieonderdelen waar de emissiehandel is belegd deel uit van een 'environmental agency' met veel bredere activiteiten op milieugebied. Een enkele keer is de emissiehandel min of meer 'verstopt' in het ministerie. Daar is dan ook soms zowel de kwaliteit, kwantiteit als transparantie van de beschikbare kennis een zorgpunt. Zo heeft de Bulgaarse overheid slechts één contactpersoon voor de emissiehandel rond zowel beleid als uitvoering.

Het verstrekken van boetes vindt veelal plaats op gezag van de agencies. Bezwarenbehandeling is soms onafhankelijk georganiseerd. Een systematisch overzicht van verstrekte boetes is niet beschikbaar. Volgens de Europese Commissie is bij alle deelnemende landen het aantal boetes gering. In de (best practice) landen waar specifieke informatie is opgevraagd was deze bovendien telkens lager dan bij de NEa. In de boxen hieronder is informatie opgenomen van drie landen die door de Europese Commissie als best practices waren aangewezen. Waar cijfermatige gegevens zijn opgenomen geldt de kanttekening dat de portefeuille van de NEa en de andere emissieautoriteiten aanzienlijk kan verschillen.

Die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt)

De Deutsche Emmissionshandelsstelle (DEHSt) is een afdeling van het Duitse Milieuagentschap (UBA) in Berlijn. Het is belast met alle aspecten van de uitvoering en het beheer van het EU-systeem voor de handel in emissierechten (EU-ETS) in Duitsland. Hernieuwbare-energievraagstukken zijn overheidsverantwoordelijkheden die elders in UBA zijn ondergebracht.



DEHSt heeft ongeveer 170 medewerkers. Zij inspecteren en ondersteunen het werk van verificateurs die de gegevens van de betrokken bedrijven controleren. In 2016 was er sprake van 1.860 bij ETS betrokken Duitse installaties, die samen 453 miljoen ton kooldioxide uitstootten.

De taken betreffen onder meer de toewijzing van emissierechten, goedkeuring van monitoringplannen, beoordeling van jaarlijkse emissieverslagen en inspecties ter

plaatse. Om elke vorm van corruptie te voorkomen is het principe van dubbele controle ingevoerd, waardoor goedkeuring of beoordeling alleen kunnen worden uitgevoerd door tenminste twee personen.

DEHst heeft ook afzonderlijk afdelingen voor juridische zaken, voor IT en een eenheid die verantwoordelijk is voor economische aspecten, data-analyse en monitoring. Het beheer van het nationale deel van het EU-register functioneert eveneens als een afzonderlijke eenheid. Tevens is een aparte unit opgericht die toeziet op de handhaving van uniforme administratieve procedures.

Hulpmiddelen zijn het Form Management System (FMS), het Virtual Post Office (VPS) ten behoeve van een veilige gegevensoverdracht en DOMEA,een elektronisch workflow- en documentbeheersysteem.
UBA voorziet in sommige centrale diensten zoals personeelsbeheer, elementaire IT, facility management en inkoop.

DEHSt is contact- en kennispunt voor het ministerie in Berlijn maar ook voor diverse instanties in de deelstaten. Nationaal maar ook tot ver over de grens is DEHSt betrokken bij verdere ontwikkeling van emissiehandel en betere integratie van projectgerelateerde mechanismen zoals Joint Implementation (JI) en Clean Development Mechanism (CDM).

In 2016 is € 318.152 aan sancties opgelegd aan 2 bedrijven. In vergelijking met voorgaande jaren loopt het aantal sancties terug. Dit is mede als gevolg van het arrest C-148/14 uit 2015 van het Europese Hof van Justitie. Volgens het vonnis zal geen sanctie worden opgelegd voor eventuele latere ontdekte fouten in de rapportage, als de hoeveelheid emissierechten in overeenstemming met het geverifieerde emissieverslag is opgegeven.

Ierland's Environmental Protection Agency (EPA)

Ierland's Environmental Protection Agency (EPA) voert een breed pakket aan taken uit, waaronder subsidies en vergunningenverstrekking ter uitvoering van het milieubeleid. De bevoegde autoriteit voor emissiehandel in Ierland maakt hier onderdeel van uit en is gepositioneerd binnen een afdeling van de EPA, 'the Office of Radiaton Protection and Environmental Monitoring' (ORM). Een zestal medewerkers dat zich met EU-ETS emissiehandel bezighoudt is hier ondergebracht. Daarvan houden vier personen zich bezig met inspecties, compliance assistance en rapportages en twee met het register. De emissiehandelregeling in Ierland omvat 106 bedrijven en instellingen die een derde van de broeikasgasemissies van het land produceren, of 22 miljoen ton van totaal 66 miljoen ton.
In Ierland produceert de meerderheid van de bedrijven en instellingen die aan ETS meedoet relatief lage hoeveelheden, doorgaans veel minder dan 10.000 ton. Dat is een wezenlijk verschil met Nederland, waar enkele zeer grote bedrijven relatief veel inspectiewerk met zich meebrengen.

Het team dat de emissiehandel coördineert onderscheidt zich, aldus de Europese Commissie, door de actieve wijze waarop het bedrijven ondersteunt. Significante afwijkingen ten opzichte van gegevens van het voorgaande jaar kunnen tijdig worden gesignaleerd. De mogelijkheid is bovendien gecreëerd om gegevens alsnog te corrigeren of afwijkingen te melden conform de daarvoor geldende voorschriften.

Tot op heden, vanaf de start van het EU-ETS, zijn er in Ierland geen boetes uitgedeeld. Dit heeft een aantal oorzaken. Ten eerste is – in vergelijking met de Nederlandse situatie – de omvang van het aantal bedrijven/installaties niet alleen klein maar ook minder complex. Daarnaast levert Ierland in actieve mate compliance assistance. Wanneer bijvoorbeeld de inleverdatum niet haalbaar lijkt te zijn, neemt men genoegen met een 'draft'. Ook daarna wordt in gezamenlijkheid met het betrokken bedrijf aan een definitieve versie gewerkt.
Het draagvlak voor emissiehandel is bij de stakeholders al groot. Aan de basis van de werkwijze staat dan ook het vertrouwen dat de aan EU-ETS deelnemende bedrijven volledig achter het systeem staan. Volgens de betrokken ambtenaren verloopt de samenwerking uitstekend. Overleg over eventuele verschillen in inzicht verloopt constructief. Discussies over voldoende afhankelijke positionering en een bezwaarcommissie komen in Ierland niet bekend voor en worden beschouwd als totaal niet aan de orde.

Tegenover de positieve observaties van de Europese Commissie over het functioneren van de Ierse emissieautoriteit staan kritische opmerkingen over de meer beleidsmatige positie die in datzelfde land wordt ingenomen. Volgens recente berekeningen hoeft Ierland de emissies slechts met 1% tot 2030 te verminderen.[43]

[43] Carbon Market Watch: Just three EU countries step up to the plate for Paris climate deal – ranking

Danish Energy Agency/Centre for Energy Administration (DEA/CEA)

DEA is een van de vijf agentschappen die vallen onder het ministerie van Energie, Nutsbedrijven en Klimaat. Onderdeel hiervan is het Centre for Energy Administration (CEA) dat onderdeel uitmaakt van de DEA. Het EU ETS-team maakt hier weer deel van uit.

Het team bestaat uit 11 voltijdse medewerkers, een team van 3 juridische adviseurs en de overige 8 zijn uitvoerend. Daarnaast is er nog één studentassistent. Op dit moment worden er geen externen ingehuurd om piekwerkzaamheden op te vangen. Buiten de piekperioden ligt de focus op het implementeren van veranderingen in de monitoringplannen en nader onderzoek.

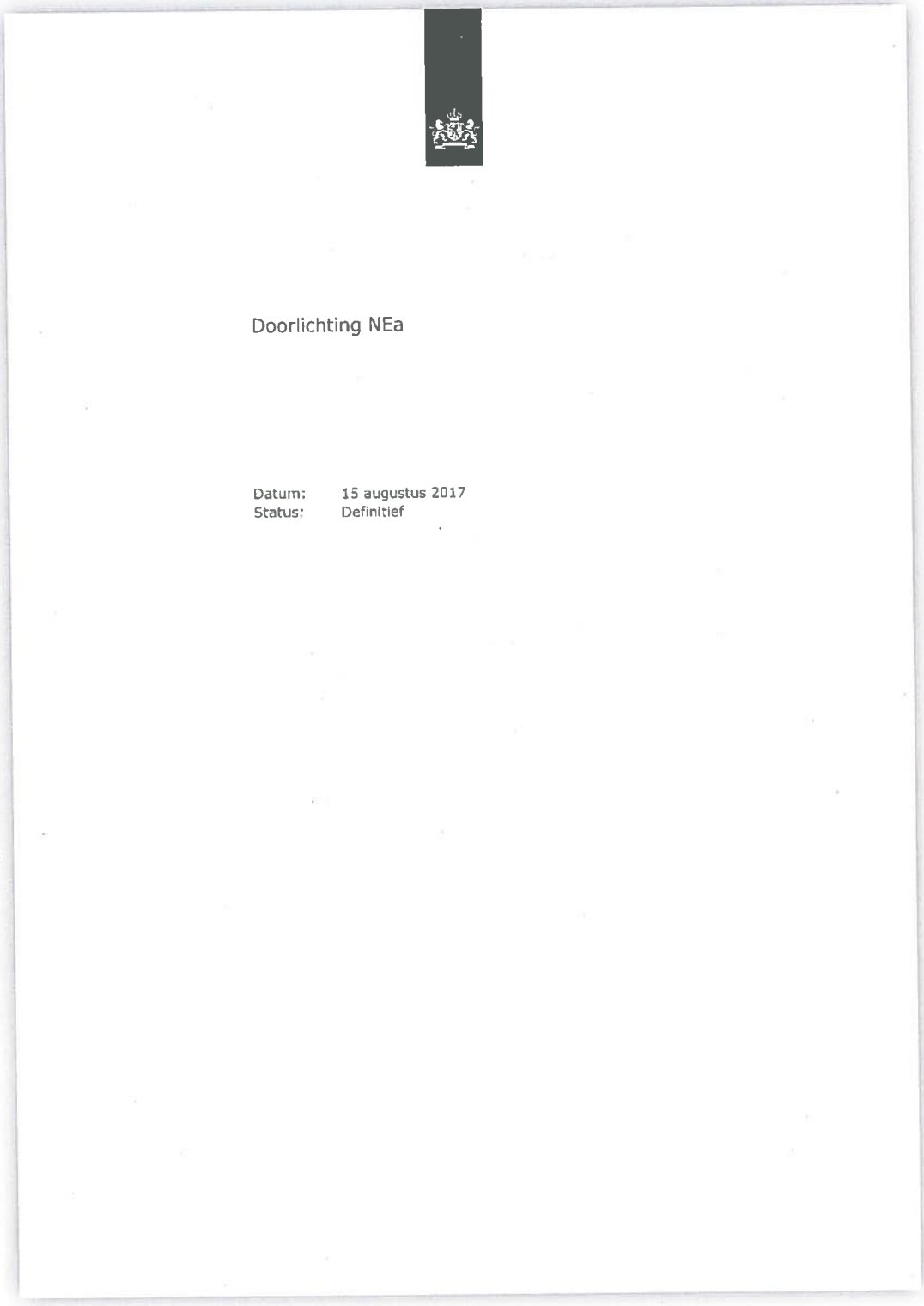
In Denemarken zijn 340 ETS-installaties in de ETS. Het accrediterende bedrijf DANAK brengt bezoeken aan bedrijven om de door de verificateurs verrichte werkzaamheden te controleren. CEA voert zelf geen inspecties uit maar voert gerichte toetsen op volledigheid, consistentie en verschillen.

CEA tracht zich actief op stakeholders te richten door veel tijd te besteden aan het organiseren en bijwonen van taskforce meetings. De lijnen met de bedrijven zijn kort. Tenminste eenmaal per jaar is er een bijeenkomst om bedrijven en verificateurs te informeren over de nieuwste wijzigingen in de regelgeving.
Teneinde de werkzaamheden een efficiëntere invulling te geven is gekozen om verregaand te standaardiseren. De meeste bedrijven zijn daarbij verplicht het online rapportagesysteem EDO (EnergieData Online) te gebruiken voor plannen en monitoren, het maken van het emissieverslag en verificatieverslagen.
Dit maakt het gemakkelijk en minder tijdrovend om de grote hoeveelheid gegevens te controleren. Niettemin zijn er ook nog gegevens die op een standaard excel-formaat worden aangereikt maar nog wel handmatig in het systeem worden ingevoerd.
Bedrijven onder het ETS betalen een jaarlijkse vergoeding voor het beheer van het systeem en de nodige ondersteuning. De vergoeding is gebaseerd op de categorie van het bedrijf volgens emissies.

CEA heeft dit jaar geen sancties opgelegd aan bedrijven. Het uitdelen van sancties is sowieso ongebruikelijk. Slechts eén keer is gedurende de 3e ETS-periode een boete opgelegd vanwege ontoereikendheid bij de verstrekking van overgebleven emissierechten.

Overige ETS-uitvoeringsorganisaties staan in het volgende overzicht:
Climate Action: Union Registry

Bijlage 3: Agentschapsdoorlichting



Doorlichting NEa

Datum: 15 augustus 2017
Status: Definitief

Inhoud

1 Inleiding 3

1.1 Doelstelling doorlichting 3

1.2 Onderzoeksvragen 3

2 Kerntaken en organisatieontwikkeling 4

2.1 Historie 4

2.2 Inrichting organisatie 4

Emissiehandel (EU ETS) 5

Energie voor Vervoer (EV) 5

Strategie & Organisatie 5

2.3 Facts & Figures 6

3 Governance 7

3.1 Inrichting 7

3.2 Eigenaar 7

3.3 Opdrachtgever 8

3.4 Opdrachtnemer 9

3.5 Bestuur (zbo) 10

4 Financieel beheer 11

4.1 Financieel beheer 11

4.2 Baten-lastenstelsel 11

4.3 Afweging stelsel voor NEa 12

5 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging 13

5.1 Doelmatigheidsbevordering 13

5.2 Bekostiging 15

5.3 Toekomstperspectief 16

6 Conclusies en aanbevelingen 17

6.1 Toekomstige organisatievorm NEa 17

6.2 Bekostiging, doelmatigheid en governance 18

7 Bijlage 1 – Overzicht aanbevelingen 20

8 Bijlage 2 – Sturingsmodel 21

1 Inleiding

1.1 Doelstelling doorlichting

In 2011 is de Regeling baten-lastendiensten 2007 geëvalueerd. In de evaluatie is onder andere de vraag aan de orde geweest of het baten-lastendienstmodel als generiek model op alle diensten even goed van toepassing is. Daarom is naar aanleiding van de evaluatie besloten de agentschappen periodiek door te lichten. De verplichte doorlichtingen zijn vastgelegd in de nieuwe Regeling agentschappen die op 1 januari 2013 is ingegaan. In deze regeling is eveneens de naamswijziging van baten-lastendienst naar agentschap vastgelegd.

De doorlichtingen zoals opgenomen in de regeling zijn bedoeld om de bestaansgrond en de toegevoegde waarde van elk agentschap periodiek aan de orde te stellen. Uit de doorlichting kan bijvoorbeeld blijken dat een stelselwijziging (baten-lastenstelsel versus kasstelsel) bijdraagt tot het beter functioneren van het agentschap. Elk agentschap wordt periodiek (tenminste eens in de vijf jaar) doorgelicht op zoveel als mogelijk natuurlijke momenten.

De doelstelling van de doorlichting van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) is in zijn algemeenheid: het geven van inzicht in het functioneren van de NEa in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden (a) governance, (b) financieel beheer en (c) doelmatigheidsbevordering.

Met de doorlichting wordt meerwaarde voor alle partijen beoogd. De NEa krijgt een spiegel voorgehouden en kan zijn voordeel doen met de handreikingen uit het doorlichtingsrapport. Voor FMC ligt de meerwaarde in een beter inzicht op het functioneren van het agentschap en op eventuele verbetermogelijkheden. En voor het ministerie van Financiën als systeemverantwoordelijke ligt de meerwaarde in een beter toegepast agentschapsmodel. De rapportage wordt openbaar gemaakt onder verantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM).

1.2 Onderzoeksvragen

1. Wat zijn gezien het feit dat de omzet van de NEa ruimschoots minder dan € 50 miljoen bedraagt de argumenten voor het handhaven van de agentschapsstatus bij de NEa?
2. Wat zijn (mede gezien de op structurele basis geringe afschrijvingskosten) de argumenten voor het voeren van een baten-lastenadministratie?;
3. Hoe functioneert bij de NEa het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?
4. Hoe is bij de NEa de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd?
5. Hoe heeft de doelmatigheid bij de NEa zich ontwikkeld en hoe wordt de verdere ontwikkeling van de doelmatigheid bevorderd?
6. Is de bekostiging bij de NEa vormgegeven op basis van prestaties?

De NEa voldoet niet aan de voorwaarden die volgens de nieuwe agentschapsregeling vereist zijn om de agentschapsstatus te bezitten.

2 Kerntaken en organisatieontwikkeling

2.1 Historie

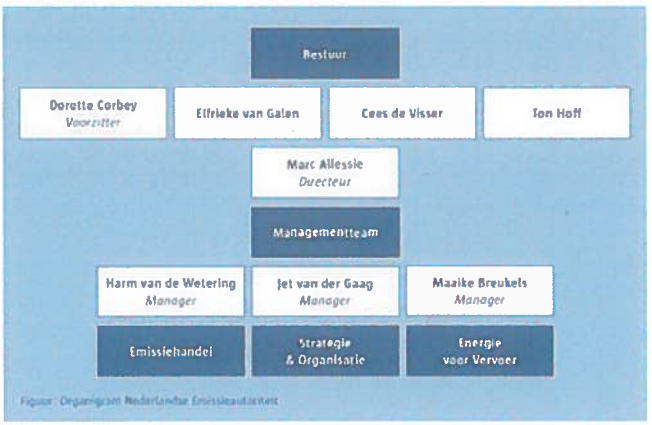
Op 1 januari 2005 heeft het toenmalige Ministerie van VROM de NEa opgericht om onafhankelijk toezicht te houden op de manier waarop bedrijven de wetten en regels van emissiehandel naleven. Het Ministerie van VROM is overgegaan in het Ministerie van IenM en is, samen met het Ministerie van Economische zaken, verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het beleid. De NEa zorgt voor de uitvoering van dit beleid.

De NEa verkreeg in 2008 de status van agentschap volgens de toen geldende Regeling baten-lastendiensten. Voor deze vorm is destijds gekozen om de eigenstandige positionering te benadrukken en tevens met het oogmerk om de doelmatigheid te bevorderen.

Vanaf 1 januari 2012 is de NEa aangevuld met een onafhankelijk bestuur, dat als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) opereert en op de naleving van de regels toeziet.

2.2 Inrichting organisatie

De missie van de NEa luidt: "De Nederlandse Emissieautoriteit borgt als onafhankelijke uitvoeringsorganisatie de realisatie van nationale doelstellingen op het terrein van klimaat en hernieuwbare energie." Volgens de NEa verricht zij dit op transparante en rechtvaardige wijze, waarbij ze een effectieve en efficiënte uitvoering nastreeft. De organisatiestructuur van de NEa kan op basis van onderstaande organogram worden weergegeven.



Figuur: Organogram Nederlandse Emissieautoriteit

De NEa heeft binnen de organisatie de volgende domeinen:

Emissiehandel (EU ETS)
Het domein emissiehandel ondersteunt de uitvoering van het Europese Emissiehandelssysteem (EU ETS) in Nederland en houdt daar toezicht op. Het domein houdt zich bezig met de volgende taken:

- geven voorlichting aan de ongeveer 475 deelnemers aan het EU ETS;
- verlenen vergunningen en behandelen meldingen;
- beheren het Nederlandse deel van het Europese CO_2-register;
- voeren berekeningen uit voor de toewijzing van gratis emissierechten;
- treden op als veiler van de Nederlandse emissierechten;
- controleren (ter plaatse) of deelnemers hun uitstoot bepalen en rapporteren volgens het goedgekeurde monitoringsplan;
- leggen sancties op als dat nodig is;
- rapporteren over resultaten;
- adviseren beleid over uitvoeringsconsequenties.

Energie voor Vervoer (EV)
Het domein Energie voor Vervoer ondersteunt de uitvoeringssystematiek Energie voor Vervoer (EV) in Nederland en houdt daar toezicht op. Het domein voert de volgende werkzaamheden uit:

- geven voorlichting aan de ongeveer 89 deelnemers aan EV;
- beheren het Register Energie voor Vervoer;
- controleren (ter plaatse) of deelnemers leveringen van brandstoffen en hernieuwbare energie aan de vervoersmarkt correct opgeven;
- leggen sancties op als dat nodig is;
- beoordelen verzoeken tot dubbeltelling van biobrandstoffen;
- rapporteren over resultaten;
- adviseren beleid over uitvoeringsconsequenties.

Strategie & Organisatie
Het domein Strategie & Organisatie ondersteunt, faciliteert en adviseert de andere domeinen en het management over financiën, ICT, planning en control, strategische ontwikkelingen en communicatie. Verantwoordelijk voor het secretariaat en ondersteuning bestuur en managementteam.

2.3 Facts & Figures

Onderstaande tabel geeft inzicht in het verloop van de belangrijkste balansposten van de NEa in de afgelopen jaren.

Bedragen x € 1 miljoen	2014	2015	2016
Omzet	7,1	7,6	8,2
Omzet derden	0%	0%	0%
Afschrijvingskosten	0,4	0,6	0,7
% lasten	6,8%	7,9%	9,9%
Resultaat	0,9	-0,1	0,7
Eigen vermogen	1,3	0,3	1,0
% omzet	18,3%	3,9%	12,2%
Balanstotaal	3,5	3,2	3,8
Aantal FTE	49,9	48,5	49,0

De NEa begeleidt de veilingen van emissierechten. De veilingopbrengsten liggen jaarlijks tussen de € 150 en € 200 miljoen. Hoewel deze opbrengsten direct doorvloeien naar de Staatskas maken zij onderdeel uit van de werkzaamheden van de NEa.

Daarnaast heeft de NEa te maken met de invulling van de taakstelling Rutte I en II. De taakstelling Rutte I is verwerkt in de begroting 2012. Het gaat om een reductie op het eigenaarsbudget en de opdrachtgeversbudgetten van IenM van 1% in 2012 tot 14% vanaf 2015. De taakstelling is voor 100% ingevuld als efficiencytaakstelling (en als zodanig verwerkt in de NEa-kostprijzen). De hiermee gemoeide bedragen zijn ca. € 0,1 miljoen in 2012, oplopend tot ca. € 0,9 miljoen vanaf 2015.

De taakstelling Rutte II betreft een jaarlijkse efficiencykorting van 1,5% in 2016 oplopend tot 4,5% in 2018. De hiermee gemoeide bedragen zijn € 0,1 miljoen in 2016 tot € 0,3 miljoen in 2018.

3 Governance

Inleiding
Dit hoofdstuk geeft antwoord op de derde onderzoeksvraag:

Hoe functioneert bij de NEa het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?

3.1 Inrichting

De Regeling agentschappen is leidend voor het te hanteren sturingsmodel en daarmee voor de governance van de NEa. Het resultaatgerichte sturingsmodel zoals opgenomen in de regeling onderscheidt drie rollen, namelijk die van eigenaar, (beleids)opdrachtgever en opdrachtnemer.

De *eigenaar* is in dit sturingsmodel verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap. Hij draagt zorg voor kwalitatief goede systemen voor het toezicht op de budgettaire kaders, de continuïteit van het agentschap en de kwaliteit van de producten.

De *opdrachtgever* is in de praktijk de directie Klimaat, Lucht en Geluid (KLG) binnen het DG Milieu en Internationaal (DGMI). Deze is verantwoordelijk voor een goede opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat, de financiering van de productie, het tijdig informeren van de opdrachtnemer over relevante ontwikkelingen en het in afstemming met de opdrachtnemer opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken.

De NEa fungeert als *opdrachtnemer* en is verantwoordelijk voor een doelmatige en effectieve uitvoering van de afspraken met de opdrachtgever(s) en de eigenaar, een bestendige interne organisatie, het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen en is verantwoordelijk voor het financieel en materieel beheer.

In het geval van de NEa zijn er geen formeel verleende afwijkingen van de Regeling agentschappen. In hoofdstuk 7, bijlage 1, is specifiek te lezen welk sturingsmodel IenM hanteert voor hun agentschappen.

3.2 Eigenaar

Het eigenaarschap van de NEa is in lijn met de Regeling agentschappen belegd bij de locosecretaris-generaal (loco-SG) van IenM. In de uitoefening van die rol wordt de loco-SG ondersteund door de stafdirectie en FMC. De loco-SG stuurt op hoofdlijnen via de managementcyclus van IenM. De NEa is als agentschap integraal onderdeel van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Alle kaders en regelingen van het ministerie zijn onverkort van toepassing.

De eigenaar geeft de bedrijfsvoeringkaders aan waarbinnen de NEa de taken dient uit te voeren en stuurt hierop via de geïntegreerde begrotings- en concernsturingscyclus van het ministerie. De eigenaar maakt afspraken met de NEa over de organisatiestrategie, de doelmatigheidsontwikkeling en de te hanteren indicatoren en bijbehorende streefwaarden. Deze hebben betrekking op onder meer de streefwaarden, de manier van bekostiging, de tarieven en de ontwikkeling van het eigen vermogen.

De eigenaar is tevens verantwoordelijk voor het toezicht op de NEa en op de algemene gang van zaken in het agentschap. De eigenaar draagt daarbij zorg voor zowel het inrichten van het sturingsmodel NEa zodat wordt voldaan aan de relevante regelgeving voor agentschappen als voor de continuïteit van het agentschap;

Tevens draagt de eigenaar zorg voor het goedkeuren van (wijzigingen in) missie, visie en de kerntaken van de NEa en het bewaken van de budgettaire kaders en uitgangspunten. De toetsende en goedkeurende rol betreft de begroting, tarieven, leenaanvragen en jaarverslag/jaarrekening. Daarnaast toetst de eigenaar ook eventuele nieuwe taken.

Verder strekt de rol van eigenaar zich uit tot afspraken over de wijze waarop de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen worden toegedeeld aan NEa en opdrachtgevers. Daaronder valt ook het eenmalig toetsen van het kostprijsmodel en wijzigingen daarvan. Ten slotte heeft de eigenaar een rol bij de aanvulling van een eventueel negatief eigen vermogen tot een saldo dan wel een vermogen van minimaal nihil uiterlijk per eerste suppletoire begrotingswet (conform de Regeling agentschappen 2013).

In dit kader zijn er managementafspraken opgesteld, die door de eigenaar, bestuursvoorzitter NEa en de directeur NEa zijn ondertekend. De meest recente managementafspraken tussen de eigenaar en de opdrachtnemer dateren uit 29 juni 2011.

3.3 Opdrachtgever

De opdrachtgever is op dit moment feitelijk alleen de directie Klimaat, Lucht en Geluid (KLG). Incidenteel worden werkzaamheden voor anderen, zoals het ministerie van Economische Zaken en provincies verricht.

De opdrachtgever draagt de verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke opdracht van de NEa, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste maatschappelijk resultaat/effect. Ook wordt van de opdrachtgever verwacht dat de NEa tijdig wordt betrokken bij ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de maatschappelijke opdracht.

Randvoorwaarden zijn er op financieel gebied, namelijk beschikbaar stellen van de benodigde middelen voor de uitvoering als zodanig evenals de financiering van additionele taken. Een goede opdrachtformulering voor specifiek onderzoek dat de NEa uitvoert, in het kader van toezeggingen van de minister of staatssecretaris aan het parlement, is daarvoor noodzakelijk.

In afstemming met de NEa vindt de opstelling van indicatoren en rapportageafspraken plaats zodat resultaten gemonitord kunnen worden. Standaard vindt er bespreking plaats van hoe de door de NEa bereikte

resultaten zich verhouden ten opzichte van de afspraken in de integrale definitieve offerte. In overleg worden met de NEa conclusies voor het vervolg vastgesteld. De opdrachtgever spreekt in beginsel de NEa aan als de doelmatigheid en doeltreffendheid onvoldoende in beeld worden gebracht.

Vormgeven van de dialoog
Een belangrijke voorwaarde voor een goede governance is een open communicatie tussen het agentschap, de secretaris-generaal en de beleidsdirecteuren-generaal. Van deze drie wordt verwacht dat zij elkaar actief informeren, zonder daarbij de eigen verantwoordelijkheid en professionaliteit geweld aan te doen. De afstemming tussen de partijen moet worden georganiseerd. Daarom is er zorg gedragen voor:

- Formele (voortgang) overleggen op basis van formele documenten uit de sturingscyclus tussen de loco secretaris-generaal en het hoofd van het agentschap en tussen de loco secretarisgeneraal en de beleidsdirecteuren-generaal.
- Reguliere afstemming (routines) en incidentele afstemming waar nodig, die namens de secretaris-generaal iedere 4 tot 6 weken worden gevoerd door de hoofddirecteur FMC met (vertegenwoordigers van) het hoofd van het agentschap en met (vertegenwoordigers van) de beleidsdirecteuren-generaal.
- Reguliere afstemming tussen (vertegenwoordigers van) het hoofd van het agentschap en (vertegenwoordigers van) de beleidsdirecteuren-generaal.
- Dagelijkse afstemming op medewerkerniveau.

De secretaris-generaal voert één à tweemaal per jaar formeel overleg met zowel het hoofd van het agentschap als met de beleidsdirecteuren-generaal. Een startgesprek in februari en, indien hiertoe aanleiding is, voortgangsgesprekken in juni en oktober. Het doel van deze overleggen is onder meer het bespreken van problemen en aandachtspunten in de uitvoering, de koers van het agentschap en het wederzijds informeren over relevante ontwikkelingen. In de overleggen met de beleidsdirecteuren-generaal wordt daarnaast onder meer geborgd dat er geen beslissingen worden genomen door één van de partijen die de verantwoordelijkheid van de ander kunnen raken.

3.4 Opdrachtnemer

De directeur van de NEa treedt op als opdrachtnemer. Hij draagt daarbij de verantwoordelijkheid voor:

- de bestendigheid van de interne organisatie;
- het ter goedkeuring aan de eigenaar voorleggen van (wijzigingen in) de missie, visie en kerntaken van de NEa;
- het ter goedkeuring aan de eigenaar voorleggen van aanvragen van werken voor andere organisaties;
- het doelmatig, rechtmatig en professioneel uitvoeren van de (maatschappelijke) opdracht en de afspraken zoals gemaakt met de opdrachtgevers en eigenaar;
- het tijdig betrekken van de opdrachtgevers en eigenaar bij betekenisvolle ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht;
- de tijdige indiening bij zowel bestuur, eigenaar als opdrachtgever van de voor het functioneren relevante informatie en documenten;

- het uitvoeren van door het Bestuur van de NEa gemandateerde taken en de tijdige verstrekking van informatie aan de opdrachtgevers over bereikte resultaten.

Jaarlijks wordt er door de NEa aan de opdrachtgever(s) een offerte uitgebracht. Dit betreft een jaarlijks integraal voorstel voor de aanwending van de middelen uit het budgettaire kader IenM.

3.5 Bestuur (zbo)

De onafhankelijke rol van de NEa wordt geborgd door een onafhankelijk bestuur, bestaande uit vier personen. Dit bestuur - een zelfstandig bestuursorgaan - voert overheidstaken uit, maar neemt onafhankelijk van de politiek beslissingen. Het bestuur vormt het gezicht van NEa naar buiten. Het bestuur bestaat uit een voorzitter en drie leden die door de Staatssecretaris van IenM zijn benoemd.

Het bestuur bestaat op dit moment uit:
- Dorette Corbey, voorzitter;
- Elfrieke van Galen;
- Ton Hoff;
- Cees de Visser.

Het bestuur van de NEa heeft de taak om de kwaliteit van de werkzaamheden van de NEa te bewaken, vergunningen te verlenen en zo nodig ook handhavingsbesluiten te nemen. Het bestuur houdt zich niet bezig met de politieke aspecten maar ziet toe op goede uitvoering van de emissiehandel.

De verhouding tussen de voorzitter van het bestuur en de directeur NEa is vastgelegd in een bestuursreglement, waarin ieders taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tot uiting komen. Het formele beheer van de registers voor CO_2 en biobrandstoffen is, teneinde belangenverstrengeling te voorkomen, bij het bestuur ondergebracht. De uitvoering voor de dagelijkse taken is gemandateerd naar de directeur. Ook is de directeur verantwoordelijk voor de niet-wettelijke taken en de bedrijfsvoering.

Er is sprake van een "parttime" bestuur (ruim 1 fte tezamen). Dit zou volstaan, omdat het bestuur zich alleen maar hoeft te richten op de hoofdlijnen en op de belangrijkste inhoudelijke besluiten, zoals het vaststellen van het toezichts- en sanctiebeleid en het vaststellen van sancties in individuele cases.

4 Financieel beheer

Inleiding
Dit hoofdstuk geeft antwoord op de tweede en derde onderzoeksvraag:

Hoe is bij de NEa de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd?

4.1 Financieel beheer

Voor een doelmatig en doeltreffend functioneren van de NEa is de kwaliteit van het financieel beheer van belang. Binnen de NEa vervult het domein Strategie & Organisatie een ondersteunende taak voor communicatie, planning en control en strategische ontwikkelingen. Binnen planning en control werken twee medewerkers voor de financiële processen van de NEa. De belangrijkste processen binnen het financieel beheer van de NEa betreffen de administratie, personeel, ICT en een deel van de inkoopondersteuning. Het beheer hiervan ligt niet bij de NEa. Het agentschap heeft vanaf 2013 geen eigen administratie meer en is aangesloten bij de departementale administratie van IenM. De financiële functie van de NEa is beperkt, maar voldoende geborgd. Een deel van de inkoopondersteuning en het personeelsbeheer zijn overgedragen aan de Shared Service Organisatie Integrale Bedrijfsvoering IenM (IBI voorheen SSO). Ook voor Inkopen wordt de NEa ondersteund met advies en begeleiding door IBI (Financiën&Inkoop). Het ICT-beheer loopt via de Dienst Concern Informatievoorziening (DCI)

De NEa heeft het financieel en materieel beheer op orde. De Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk (ADR) constateren geen aandachtspunten bij het financieel beheer. Vanuit de ADR wordt er een beperkte controle gedaan op de NEa. Het agentschap NEa krijgt een aparte controleverklaring afgegeven door de ADR. Een aparte controleverklaring is sinds de jaarrekening 2013 verplicht.

4.2 Baten-lastenstelsel

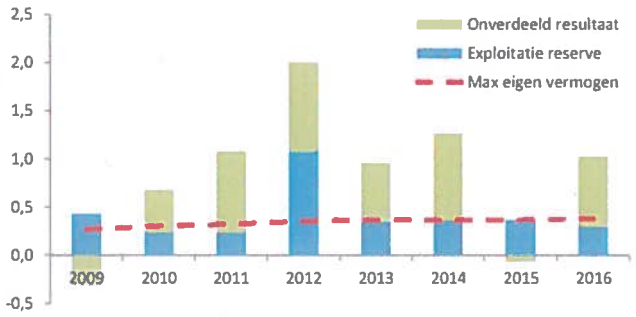
De NEa voert het baten-lastenstelsel. Een onderdeel van de doorlichting is het toetsen van het gebruik van de faciliteiten van het baten-lastenstelsel. Hiervoor is gebruik gemaakt van de jaarverslagen van de afgelopen jaren. Dit leidt tot de volgende bevindingen:

- Op de balans ultimo 2016 had de NEa voor € 1,8 miljoen aan vaste activa. Dit betreft circa 47% van het balanstotaal. Dit bestaat uit registers en informatiesystemen en valt daarmee onder de immateriële activa.

- De afgelopen jaren heeft de NEa jaarlijks geïnvesteerd, de investeringen in de afgelopen drie jaren bedroegen in totaal € 2,0 miljoen. Voor 2017 heeft de NEa een leenaanvraag die in totaal € 1,3 miljoen beslaat. Dit is met name bedoeld voor IT-ondersteuning. Voor de financiering van de activa maakt de NEa gebruik van haar eigen vermogen en de leenfaciliteit van het ministerie van Financiën.

- De totale balansomvang van de NEa is met € 3,8 miljoen de laagste van alle agentschappen van het Rijk.
- Verder heeft de NEa op de balans vooral nog liquide middelen staan. Dit betreft ultimo 2016 ca. € 1,7 miljoen en is aanzienlijk toegenomen vanaf 2015 toen het nog € 0,6 miljoen was.
- De voornaamste reden hiervoor is het onverdeeld resultaat, wat ook terug te vinden is in het eigen vermogen. De NEa maakt overigens geen gebruik van voorzieningen.
- Onderstaande figuur laat de ontwikkeling van de exploitatiereserve en het onverdeeld resultaat zien van de NEa over de afgelopen vijf jaar. Over de afgelopen jaren heeft de NEa doorgaans een positief resultaat gehad en het afromen van het maximum aan eigen vermogen (surplus boven de 5% van de gemiddelde omzet van de drie voorgaande jaren) door de eigenaar is ook in meerdere jaren nodig geweest.

Figuur 2: Exploitatiereserve en onverdeeld resultaat



4.3 Afweging stelsel voor NEa

Conform de Regeling agentschappen wordt bij deze eerste doorlichting van de NEa specifiek gekeken door het ministerie van Financiën én het betrokken ministerie IenM of een stelselverandering zinvol is. Op basis van de twee instellingsvoorwaarden die in de Regeling agentschappen zijn opgenomen voldoet de NEa gedeeltelijk aan de twee voorwaarden om agentschap te zijn. Zo is de omzet de afgelopen jaren onder de minimumnorm van € 50 miljoen en zal dit in de toekomst niet anders zijn. In de ontwerpbegroting 2017 is de omzet in de toekomst (tot 2021) voorzien rond de € 7 miljoen.

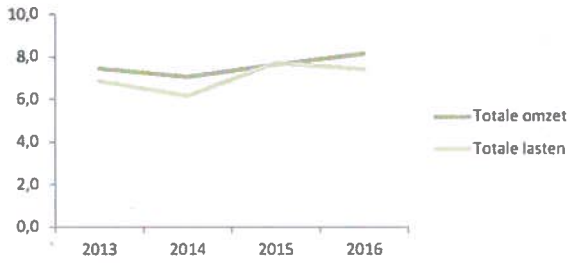
Vanwege de geringe omvang is aan het tweede criterium, het percentage afschrijvingen van 5% van de totale lasten, voldaan. De afschrijvingslasten blijven onder de miljoen euro per jaar en zijn geen reden om een baten-lastenstelsel te voeren.

5 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging

Doelmatigheid staat in de Regeling agentschappen beschreven als de verhouding tussen ingezette middelen en de geleverde prestaties. Om zicht te hebben op deze doelmatigheid dient een agentschap te werken met indicatoren die iets zeggen over de prijs en de kwaliteit van de geleverde producten en/of diensten. De indicatoren dienen regelmatig, en in samenhang, bekeken te worden. Hieraan ten grondslag ligt een goede toelichting van deze indicatoren, zodat de getallen diepgang en perspectief krijgen. Bovendien is een belangrijk inrichtingsvereiste voor een agentschap een resultaatgericht sturingsmodel waardoor doelmatigheid wordt bevorderd.

5.1 Doelmatigheidsbevordering

Op basis van de jaarrekeningen uit 2015 en 2016 is een aantal indicatoren geselecteerd om de doelmatigheid in beeld te brengen. Een belangrijk element in deze indicatoren is de ontwikkeling van de totale omzet en de totale lasten. Uit onderstaande grafiek kan de ontwikkeling in omzet en lasten worden afgelezen. De omzet van de NEa loopt op van € 7,5 miljoen in 2013 tot € 8,1 miljoen in 2016. De totale lasten nemen sinds 2015 weer geleidelijk af wat resulteert in een positief exploitatieresultaat voor 2016.



Afschrijvingskosten worden uitgedrukt in een percentage van de lasten om een beeld te geven van de investeringen die zijn gedaan. In onderstaande grafiek is het afschrijvingspercentage over de afgelopen jaren te zien. In absolute getallen is het niveau van de investeringen echter beperkt in vergelijking met andere agentschappen. In de begrotingen (Ontwerpbegroting 2017) nemen de verwachte afschrijvingskosten af naar € 0,3 miljoen structureel vanaf 2018.



Verder kan doelmatigheid worden geduid met een kengetal waarin het aantal fte wordt afgezet tegen de totale omzet. Het aantal medewerkers loopt op van 41 fte in 2013 naar 49 fte in 2016. De omzet steeg in de periode 2013-2016 van € 7,5 miljoen naar € 8,1 miljoen. De omzet per fte daalde van ca € 183.000 naar ca. € 166.000. Er valt hieruit op te maken dat er met meer fte minder omzet is gerealiseerd dan de jaren daarvoor. Dit beeld is uiteraard niet eenzijdig. In 2016 heeft een deel van de medewerkers een bijdrage geleverd aan een nieuwe organisatievorm en -inrichting. Hierdoor vermindert de directe bijdrage aan de omzet per fte. Wel geeft het een indicatie die belangrijk is om te blijven volgen.

Ontwikkeling kostprijzen per hoofdproduct
Van twintig hoofdproducten in 2012 is de NEa naar vier hoofdproducten in 2016 overgegaan. Producten die specifiek aan Emissiehandel of aan Energie voor Vervoer konden worden toegerekend zijn in de desbetreffende kostprijzen opgenomen. Voor naleving ETS wordt vanaf 2016 een kostprijs per broeikasgasinstallatie berekend en voor Naleving EV een kostprijs per deelnemersrol. Door deze ontwikkeling is het lastig om een vergelijking tussen de kostprijzen in de afgelopen jaren te maken.

Directe en indirecte kosten
De verhouding tussen directe en indirecte uren is een graadmeter voor de productiviteit van de organisatie. Om te zorgen dat de productiviteit niet daalt maar stijgt, moeten de voorbereidende en coördinerende werkzaamheden zorgen voor minder uren en/of er meer toegevoegde waarde leveren. Deze voorbereidende werkzaamheden zijn dan, vaak voor een groot deel, directe uren geworden die ook in de voor- en nacalculatie meegenomen (moeten) worden. De verhouding tussen directe uren ten opzichte van het totaal aantal uren wordt onderstaand weergegeven.

Dit kengetal verspringt in 2013-2014 van 58% naar 67% en in 2015-2016 van 59% naar 48%. Van het totaal aan gewerkte uren werd in 2016 dus voor 48% direct aan producten doorberekend. De NEa schrijft zelf in het jaarverslag dat de reden voor minder doorberekende directe uren gelegen is in het voorbereiden op de nieuwe organisatievorm. Daar is in 2016 relatief veel tijd aan besteed.

5.2 Bekostiging

De NEa werkt met een kostprijsmodel dat de kosten van de NEa via verschillende methoden verdeelt over de producten en diensten. Hiervoor hanteert de NEa verschillende sturingsinstrumenten. Deze instrumenten zijn lumpsumfinanciering, 5%-regel, werkelijke uren en werkelijke kosten. De toepassing van een instrument voor een product of dienst is afhankelijk van of de producten kwantificeerbaar zijn, of de vraag naar de producten is te bepalen en de mate waarin een reële inschatting is te maken van geschatte uren. De instrumenten zijn zowel output- als inputsturing. Indien van tevoren goed bekend is wat de geschatte kosten zijn, wordt er op de output gestuurd door lumpsumfinanciering of de 5% regel toe te passen. Indien moeilijk in te schatten is wat de verwachte vraag of het aantal uren zijn, wordt er op de input gestuurd. Het gaat hierbij vaak om beleidsvraagstukken.

Lumpsumfinanciering
Deze wijze van outputsturing treedt op bij producten die niet in aantallen uit te drukken zijn. Feitelijk wordt hier dan één product geformuleerd (bijvoorbeeld Rekeningbeheer overheid) waarvoor de NEa op basis van de ingeschatte uren een bedrag krijgt. De verantwoordelijkheid en het risico ligt vervolgens bij de NEa om voor dit bedrag de dienst of het product te leveren tegen de geldende kwaliteitseisen.

5%-regel
De *5%-regel* is een mix tussen output- en inputsturing. Op de producten van de NEa die in harde aantallen geteld kunnen worden is de 5% meer-minder werk regeling van toepassing. Deze wijze van sturing wordt toegepast wanneer het te leveren aantal producten afhankelijk is van factoren die buiten de NEa liggen. Hierdoor kunnen grote verschillen ontstaan in de uiteindelijk geleverde aantallen (zowel meer als minder) ten opzichte van de ondertekende offerte. Als bij de eindafrekening blijkt dat er voor een product meer dan 5% wordt afgeweken ten opzichte van de opdracht, dan verrekent de NEa het totaal van het financiële resultaat met KLG. Blijft de afwijking echter binnen de 5%-marge dan wordt het resultaat niet verrekend en is er sprake van volledige outputfinanciering.

Werkelijke uren
De *werkelijke uren*-regel is inputfinanciering. Deze sturingstypologie treedt o.a. op bij afname van producten waarvoor het lastig is vooraf een juiste inschatting te maken van het benodigd aantal uren.

Werkelijke kosten
De *werkelijke kosten*-regel is inputfinanciering. Deze sturingstypologie treedt o.a. op bij het product 'Advies, Ontwikkeling en Implementatie EV'. Aangezien het moeilijk is vooraf een inschatting te maken van de kosten en de werkzaamheden worden uiteindelijk de werkelijk gemaakte kosten doorbelast.

Uit onderstaande tabel over 2016 blijkt dat 85% wordt bekostigd door de gemengde vorm *5% regel* en 3% volgens de *lumpsumfinanciering*. De inputfinanciering bedraagt 12%.

Omzet	Gepland aantal/uur 2016	Sturings-typologie	Realisatie 2016	Afwijking	Omzet 2016 in miljoen €
Naleving ETS	460 broeikasgas installaties	5% regel	445	-3%	4,7
Nationale verplichtingen emissiehandel onder EU en VN		Lumpsum			0,1
Naleving EV	215 deelnemersrollen	5% regel	176	-18%	2,2
Advies, Ontwikkeling en Implementatie EV		Werkelijke kosten			0,3
Koppeling data NEa en CBS		Lumpsum			0,1
Programma NEa 2017		Werkelijke kosten			0,7
TOTAAL					**8,1**

5.3 Toekomstperspectief

De omzet van de NEa is jaarlijks (ruim) onder € 50 miljoen. Daarom is in de interviews nadrukkelijk gesproken over eventuele groeimogelijkheden en fusiepartners. Hier blijkt uit dat de NEa geen mogelijkheden ziet om te groeien en daar ook geen reden toe ziet. Wel wordt de mogelijkheid onderzocht om de veilingopbrengsten van emissierechten (€ 150 tot € 200 miljoen per jaar) via de NEa te laten lopen.

Tevens wordt aangegeven dat er geen voor de hand liggende fusiepartners zijn binnen en buiten IenM en wel om twee hoofdredenen. De eerste is de unieke positie van het agentschap als zowel uitvoerder als toezichthouder met een gezamenlijke kennisbasis. De tweede is het specifieke (technisch) inhoudelijke karakter van het werkveld. Fusie ligt daardoor volgens de NEa niet voor de hand maar uiteraard wel samenwerking daar waar mogelijk.

De NEa ziet dan ook geen winst in het onderbrengen van de toezichtstaak bij DLG binnen IenM of ILenT. Het onderbrengen van het agentschap bij bijvoorbeeld de Inspectie Leefomgeving en Transport – met behoud van het zelfstandige bestuur – levert in de ogen van geïnterviewden binnen en buiten het agentschap geen efficiëntie of financiële voordelen op.[1]

[1] Tijdens deze doorlichting is geen zelfstandig onderzoek uitgevoerd naar mogelijke fusiepartners.

6 Conclusies en aanbevelingen

De doorlichting heeft als doel het geven van inzicht in het functioneren van de NEa in het licht van de Regeling agentschappen. In dit hoofdstuk worden de conclusies gepresenteerd door antwoord te geven op de geformuleerde onderzoeksvragen aan het begin van dit rapport. De opbouw van de conclusie en aanbeveling heeft een iets andere volgorde dan de hoofdstukindeling die hiervoor is gepresenteerd. De conclusie begint met een reflectie op het financieel beheer. Daarna zal opeenvolgend de bekostiging, de doelmatigheid en de governance worden besproken.

6.1 Toekomstige organisatievorm NEa

Het belangrijkste kenmerk van een agentschap is de zelfstandigheid die het geniet; eigen bewegingsruimte en vrijheid om beslissingen te nemen omtrent de bedrijfsvoering. De Regeling agentschappen stelt daarom voorwaarden aan de status van agentschap. Naast het omvangcriterium (de verwachte omzet moet meer dan € 50 mln. zijn) hebben de overige voorwaarden betrekking op het resultaatgericht sturingsmodel, de daarmee gewenste doelmatigheid en de samenhang tussen uitgaven en prestaties.

Bij agentschappen wordt er onderscheid gemaakt tussen agentschappen met een verplichtingen-kasstelsel en agentschappen met een baten-lastenstelsel. Het stelsel van baten-lasten is een afwijkend financieel regime. Om dit te mogen voeren dient het agentschap aan nog een extra voorwaarde te voldoen; de afschrijvingskosten dienen meer te zijn dan 5% van de totale lasten, berekend over een periode van drie jaar.

Bij de doorlichting van agentschappen wordt de Regeling agentschappen als kader gehanteerd. Dit kader schrijft een aantal voorwaarden voor de status van agentschap en voor het gebruik van het stelsel van baten en lasten. Wanneer NEa langs dit kader gelegd wordt, is de conclusie dat het niet aan die voorwaarden voldoet voor het gebruik van het stelsel van baten en lasten.

Op basis van de twee instellingsvoorwaarden die in de Regeling zijn opgenomen voldoet de NEa slechts gedeeltelijk aan de twee voorwaarden om agentschap te zijn. Zo is de omzet sinds de oprichting van het agentschap structureel onder de minimumnorm van € 50 miljoen en zal dit in de toekomst niet anders zijn. Ondanks de geringe omvang is aan het tweede criterium, het percentage afschrijvingen van 5% van de totale lasten, voldaan. De afschrijvingslasten blijven onder de miljoen euro per jaar en er is geen reden om een baten-lastenstelsel te voeren. Tegelijkertijd verklaart de ADR dat het financieel beheer van de NEa op orde is. Dit alles samen brengt ons op het volgende advies.

Recent heeft de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid een rijksbreed advies uitgebracht om:

- voor de komende vier jaar het bestaande verslaggevingsstelsel verder te verbeteren en harmoniseren, en in dat kader extracomptabel baten-lasteninformatie toe te voegen;
- in 2020 via een tussentijdse evaluatie te beoordelen wat er nog nodig is aan verdere stappen in de richting van een pragmatisch vormgegeven baten-lastenstelsel, en
- een haalbare termijn te bepalen om een dergelijk stelsel te realiseren, zonder daar op dit moment een concreet jaartal aan te koppelen.

Mede in het licht van dat advies – en in afwachting van een kabinetsreactie daarop – wordt inzake de NEa nu aanbevolen om voorlopig geen consequenties te verbinden aan het feit dat de NEa aan formele vereisten van het voeren van de agentschapsstatus niet voldoet. Het zetten van stappen om terug te keren naar een verplichtingen-kasstelsel is derhalve nu niet aan de orde.

Aanbeveling 1:
Neem als NEa nu geen stappen richting verplichtingen-kasstelsel. Bekijk na de kabinetsreactie (uiterlijk in 2020) op het rapport van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid of een overgang naar een kasstelsel alsnog opportuun is.

6.2 Bekostiging, doelmatigheid en governance

Ongeacht de uitkomst, die voortkomt uit de eerste aanbeveling, zijn er andere aanbevelingen die alsnog nu ter harte kunnen worden genomen. Het gaat dan om het kostprijsmodel, eventueel nieuwe doelmatigheidsindicatoren en nieuwe governanceafspraken. Deze drie aanbevelingen liggen in het verlengde van elkaar en zijn daarom hieronder ook niet onafhankelijk van elkaar beschreven.

In de periode van 2012 tot 2016 is NEa van twintig hoofdproducten overgegaan naar vier hoofdproducten. Producten die specifiek aan Emissiehandel of aan Energie voor Vervoer konden worden toegerekend zijn in de desbetreffende kostprijzen opgenomen. Voor naleving ETS wordt vanaf 2016 een kostprijs per broeikasgasinstallatie berekend en voor Naleving EV een kostprijs per deelnemersrol. Door deze ontwikkeling is het lastig om een vergelijking tussen de kostprijzen in de afgelopen jaren te maken. Bovendien sluit het huidige kostprijsmodel niet aan bij de nieuwe organisatie. De NEa heeft daarom dan ook aangegeven de komende maanden te willen werken aan een nieuw kostprijsmodel.

Aanbeveling 2:
Herzie het huidige kostprijsmodel op basis van de nieuwe productgroepen. Leg dit kostprijsmodel vervolgens formeel vast en borg dat de bekostiging gekoppeld is aan prestaties.

Doelmatigheid
Zoals hierboven staat aangegeven is de vergelijking tussen kostprijzen over afgelopen jaren lastig. Het is dan ook aannemelijk dat de eerder gestelde doelmatigheidsindicatoren niet meer overeenkomen met de nieuwe situatie. Het jaarverslag, opgesteld door NEa zelf, focust op minder indicatoren dan die worden benoemd in het overzicht doelmatigheidsindicatoren van het

departementale jaarverslag. Daarnaast is één van de belangrijkste indicatoren de kostprijs per product door de reorganisatie van de productgroepen in dit overzicht niet meer accuraat.

Het verdient daarom de voorkeur om te werken met een overzichtelijk aantal indicatoren, waar de NEa en haar opdrachtgevers ook op kunnen sturen. Het is daarbij logisch om deze deels te koppelen aan het nieuwe kostprijsmodel. Een goede toelichting op de (ontwikkeling van deze) indicatoren is daarbij ook noodzakelijk als basis van het gesprek hierover tussen de NEa en haar opdrachtgevers.

Aanbeveling 3:
Werk met nieuwe doelmatigheidsindicatoren, die onder meer uit het kostprijsmodel volgen. Stel deze in overleg met opdrachtgevers en eigenaar vast.

Governance
Het eigenaarschap van de NEa is in lijn met de Regeling agentschappen belegd bij de loco secretaris-generaal (loco SG) van IenM. In de uitoefening van die rol wordt de loco SG ondersteund door de stafdirecties, waaronder FMC.

De eigenaar geeft de bedrijfsvoeringkaders aan waarbinnen de NEa de taken dient uit te voeren en stuurt hierop via de geïntegreerde begrotings- en concernsturingscyclus van het ministerie. De eigenaar maakt afspraken met de NEa over de organisatiestrategie, de doelmatigheidsontwikkeling en de te hanteren indicatoren en bijbehorende streefwaarden. Tevens is de eigenaar verantwoordelijk voor het toezicht op de NEa en op de algemene gang van zaken in het agentschap. Ook draagt de eigenaar zorg voor het goedkeuren van (wijzigingen in) missie, visie en de kerntaken van de NEa en het bewaken van de budgettaire kaders en uitgangspunten.

Bovengenoemde verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in management-afspraken, die door de eigenaar, bestuursvoorzitter NEa en de directeur NEa zijn ondertekend. De meest recente managementafspraken tussen de eigenaar en de opdrachtnemer dateren van 29 juni 2011. In navolging op een veranderd kostprijsmodel en eventuele nieuwe doelmatigheidsindicatoren is het van belang om ook de managementafspraken te herzien.

Aanbeveling 4:
Vernieuw de managementafspraken en pas de convenanten aan op de eventuele vernieuwde taak-, risico- en verantwoordelijkheidsverdeling.

7 Bijlage 1 – Overzicht aanbevelingen

Bevinding	Verantwoordelijk	
Financieel beheer Neem als NEa nu geen stappen richting verplichtingen-kasstelsel. Bekijk na de kabinetsreactie (uiterlijk in 2020) het rapport van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsels Rijksoverheid of een overgang naar een kasstelsel alsnog opportuun is.	Eigenaar	▲
Bekostiging Herzie het huidige kostprijsmodel op basis van de nieuwe productgroepen. Leg dit kostprijsmodel vervolgens formeel vast en borg dat de bekostiging gekoppeld is aan prestaties.	NEa + (eventueel met de Eigenaar)	■
Doelmatigheid Werk met nieuwe doelmatigheidsindicatoren, die onder meer uit het kostprijsmodel volgen. Stel deze in overleg met opdrachtgevers en eigenaar vast.	NEa + Eigenaar + Opdrachtgevers	■
Governance Vernieuw de managementafspraken en pas de convenanten aan op de eventuele vernieuwde taak-, risico- en verantwoordelijkheidsverdeling.	Eigenaar	■
● Zwaar ■ Middel ▲ Licht		

8 Bijlage 2 – Sturingsmodel

Sturingsmodel agentschappen IenM
In het sturingsmodel agentschappen van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is beschreven op welke wijze binnen IenM het toezicht op en de sturing van agentschappen is ingericht en wordt geprofessionaliseerd. Vertrouwen, verbinden en continu contact zijn hiervoor de basisvoorwaarden. De aanleiding voor het opstellen van het document was het verder professionaliseren van het sturingsmodel agentschappen.

IenM is vormgegeven langs drie primaire hoofdtaken: beleid ontwikkelen, beleid uitvoeren en inspectie op de naleving van de wetten en regels. De beleidsontwikkeling is georganiseerd in beleidsdirectoraten-generaal. Rijkswaterstaat voert het beleid uit en de Inspectie Leefomgeving en Transport bewaakt en stimuleert de naleving van wetten en regels.
Daarnaast zijn ook het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, de Nederlandse Emissieautoriteit, het Planbureau voor de Leefomgeving en de stafdiensten Financiën, Management en Control en Bestuursondersteuning herkenbaar gepositioneerd in de IenM-organisatie.

SG-DG sturing
De sturing van IenM is gebaseerd op het SG-DG-model. Dit model kent een heldere verantwoordelijkheidsverdeling. Er is een hiërarchische lijn tussen de secretaris-generaal en directeur-generaal. Het kenmerk van het SG-DG-model is dat de directeur-generaal voor zijn organisatieonderdeel de integrale eindverantwoordelijkheid draagt voor de realisatie van afgesproken resultaten en producten binnen de geldende IenM-(en rijks)bedrijfsvoeringkaders en mandaatregels. Hierbij vindt er managementsturing en verantwoording op hoofdlijnen plaats in één geïntegreerde sturingscyclus, waarin inhoudelijke prestaties en de bedrijfsvoering aan elkaar zijn verbonden. Daarbij worden er afspraken gemaakt over doelstellingen, resultaten en middelen, waarbij periodieke controles plaatsvinden.

Sturingscyclus
De sturingscyclus vormt de kern van de besturing van IenM. De sturingscyclus is het proces om binnen de gegeven kaders tijdig tot plannen, middelenverdeling en verantwoording te komen. De cyclus bestaat uit de twee samenhangende onderdelen: de begrotingscyclus en de concernsturingscyclus. De begrotingscyclus is gericht op en bedoeld voor de politieke besluitvorming, sturing en publieke verantwoording. De begrotingscyclus levert externe documenten in de vorm van begrotingen, aanvullende begrotingen (bij de voorjaars- en najaarsnota), het jaarverslag en de slotwet.
De concernsturingscyclus betreft de interne sturing, beheersing en verantwoording in de SG-DG lijn. In de concernsturingscyclus worden de werkzaamheden en uitgaven voorbereid, verdeeld en gepland, uitgevoerd en verantwoord. In de concernsturingscyclus worden onder meer afspraken gemaakt over reguliere dagelijkse taken, (budgettaire) risico's en de beleids-, uitvoerings- en/of handhavingsprioriteiten van de desbetreffende dienst. De concernsturingscyclus heeft hetzelfde tijdpad als de begrotingscyclus, waardoor de relatie wordt geborgd tussen de externe politieke vraag en de werkzaamheden van IenM.

Bijlage 4: Afkortingen

ACM	Autoriteit Consument en Markt
AGP	vergunninghouders accijnsgoederenplaats
ANVS	Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming
CDM	Clean Development Mechanism
EEU	European Energy Exchange (veilingplatform Duitsland)
EU-ETS	Europese Unie -Emissions Trading System
EV	Energie voor Vervoer
HBE's	Hernieuwbare brandstofeenheden
ICE	ICE Futures Europe (veilingplatform Verenigd Koninkrijk)
HSE	Health, Safety & Environment
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
KLG	beleidsdirectie Klimaat, Lucht en Geluid binnen IenM
MRVA	Monitoring, Reporting, Verification and Accreditation
NEa	Nederlandse Emissieautoriteit
REV	Register Energie voor Vervoer
SACN	Stichting Airport Coordination Netherlands
zbo	Zelfstandig bestuursorgaan

Bijlage 5: Lijst geïnterviewden

Naam	Organisatie	Rol
NEa		
Dorette Corbey	Bestuur Nederlandse Emissieautoriteit	Voorzitter
Elfrieke van Galen	Bestuur Nederlandse Emissieautoriteit	
Ton Hoff	Bestuur Nederlandse Emissieautoriteit	
Cees de Visser	Bestuur Nederlandse Emissieautoriteit	
Marc Allessie	Directeur NEa	
Harm v.d. Wetering	Managementteam NEa	
Maaike Breukels	Managementteam NEa	
Jet v.d. Gaag	Managementteam NEa	
Erik van Andel	NEa	
Alex Pijnenburg	NEa	
IenM		
Jos van Wesemael	min. IenM	
Jan Hendrik Dronkers	Min. IenM	
Anita v.d. Ende	min. IenM/KLG	
Dennis Holtrop	Min. IenM/KLG	
Frank van Diepenbeek	IL&T	
Overige departementen		
Henk-Jan Kok	Min. BZK	
Thijs van Rijn	Min. BZK	
Rianne Post	Min. EZ	
Externe organisaties		
Huub Briels	Wienerberger	
Tilly de Bie	Tatasteel	
Anouk van Loon	Tatasteel	
Cock Pietersen	Tatasteel	
Rob Laarman	Air Liquide	
Chris Jongsma	Air Liquide	
Wouter Smit	Nuon	
Henk Kuyper	NV Nederlandse Gasunie	
Henk Brandse	NV Nederlandse Gasunie	
Wouter Smit	NUON	
Colette Alma-Zeestraten	VNCI	
Jan Verschoor	NDVB	
Frits de Groot	VNO/NCW	
Nick v.d. Sande	VNO/NCW	

Joris Thijssen	Greenpeace	
Sjoerd Zijlstra	Vrije Universiteit	
Ingrid Bins	DNV GL Nederland	
Maarten Neelis	Ecofys	
Buitenland		
Peter Zapfel	Europese Commissie DG Klimaat	
Iris Steinigk	Deutsche Emissionshandelsstelle/Duitsland	
Cecilie Sorensen	Centre for Energy Administration/ Denemarken	
Annette Prendergast	Environmental Protection Agency/Ierland	
Maria Martin	Environmental Protection Agency/Ierland	

Bijlage 6: Geraadpleegde literatuur

- Mandaatbesluit 2012 stcrt-2012-4247
- Besluit Mandaat Bestuur Nederlandse Emissieautoriteit 2015
- Wijziging mandaatbesluit stcrt-2012-20600
- Besluit Mandaat, Volmacht en Machtiging Nederlandse Emissieautoriteit – sc82356 – 20 juli 2006
- Ondermandaatbesluit 2012 stcrt-2012-850
- Raamafspraken IenM, bestuur NEa en Directeur NEa d.d. 28 juni 2011
- Rapport evaluatie raamafspraken 2013
- Managementprotocol
- Bestuursreglement stcrt-2012-5851
- Beleidsregels voor het bestuur van de emissieautoriteit inzake de handel in emissierechten Staatscourant 24 december 2004, nr. 249 / pag. 45
- Beleidsregels van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 30 augustus 2016, nr. IENM/BSK-2016/177823, voor het bestuur van de Nederlandse emissieautoriteit over de handhaving van de regels voor de handel in emissierechten 2016
- Zelfevaluatie bestuur 2015 en 2016
- Wijziging Wm Memorie van Toelichting, kst 29 565, nr. 3 (m.n. pag. 45-52)
- Wijziging Wm Brief aan de Kamer kst-29766-12
- Wijziging Wm instelling NEa 30 september 2004 stb-2004-511
- Wijziging Wm m.b.t. kaderwet zbo's – kst-32197-3 2009
- Besluit ingangsdatum en inwerkingtreding onderdelen implementatiewet m.b.t. zbo NEa, 29 november 2011, stb-2011-586
- Instellingsbesluit Baten-lastendienst NEa 30-12-2007 Stcr. 238
- Jaarverslagen t/m 2016
- Agentschapsdoorlichting 2017
- Verslagen overleggen bestuur
- Rapportage veilingsopbrengsten 2016
- Eindrapportage Evaluatie Emissiehandel
- Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'
- Resultaten verantwoordings-onderzoek 2014 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII)
- Rapport voortgang emissiehandel 2016
- S. van Thiel, E.F. ten Heuvelhof, A.b. Ringeling en A. van Sluit: Zelfreinigend vermogen? Over bestuurlijke 'countervailing powers' rondom nietreinigbaar verklaringen
- Reglement behandeling bezwaarschriften Raad voor de Rechtsbijstand`
- ICAP: Emission Trading Worldwide, International Action Carbon Partnership: Status Report 2016 Carbon Action

Voor internationaal perspectief:

- Ecofys & Ricardo-AEA, Fourth ETS MRAV Compliance Review, Final Report, January 2015
- Ecofys & Ricardo-AEA, Fourth ETS MRAV Compliance Review, annex II: Country fiches, January 2015
- European Commission, DG CLIMA, letter 13 May 2016 (outcome of evaluation of EU ETS monitoring reporting verification and accreditation requirements)

- European Commission, DG CLIMA, Results after 1st review (overzichtstabel), January 2015
- Rapport Europese Rekenkamer EU ETS

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

abdtc@rijksoverheid
www.algemenebestuursdienst.nl