

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Dhr. ir. E.D. Wiebes
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC DEN HAAG

Onderwerp
Evaluatie zbo NEa

Datum

20 MAART 2018

Uw brief

Kenmerk

NEA-2018/5716

Uw kenmerk

Bijlage(n)

1

Afschrift

Geachte heer Wiebes,

Het bestuur heeft met grote belangstelling kennisgenomen van het eindrapport 'Ma(nda)at houden' van de wettelijke evaluatie van het zelfstandig bestuursorgaan (zbo) Nederlandse Emissieautoriteit (NEa), uitgevoerd door een evaluatiecommissie onder leiding van Mark Dierikx. Het rapport schetst een zeer positief beeld van de NEa – en daar kan het bestuur alleen maar mee instemmen. Het bestuur heeft grote waardering voor het NEa-team onder leiding van Marc Alessie en de overige MT-leden. Zij verdienen de credits voor al het werk – in eerdere fases ook het pionierswerk – dat zij verrichten om het ETS en de uitvoering van de regelgeving Hernieuwbare energie voor vervoer optimaal vorm te geven. De inspecteurs, helpdeskmedewerkers, adviseurs en alle overige specialisten maken de NEa tot een betrouwbare uitvoeringsorganisatie en rapporteur op het terrein van het klimaatbeleid van de rijksoverheid. De NEa maakt het mogelijk dat een zeer hoge mate van naleving is bereikt. Het bestuur heeft bijgedragen aan het succes van de NEa, onder andere door duidelijke kaders te creëren voor de interventies van de NEa en door te beslissen over de bezwaren die worden ingebracht tegen de besluiten die de NEa in het kader van haar wettelijke taken neemt. Duidelijke kaders zijn nodig omdat het bestuur slechts een beperkte aanstelling heeft maar wél direct verantwoordelijk is voor de uitvoering van de wettelijke taken van de NEa. Die verantwoordelijkheid is alleen goed waar te maken als het bestuur ervan op aan kan dat besluiten van de NEa-organisatie in mandaat binnen die kaders genomen worden.

Het bestuur van de NEa is zich ervan bewust dat de kennis en ervaring van de NEa-medewerkers niet alleen van groot belang zijn voor de uitvoering van de werkzaamheden van de NEa, maar zeker ook waardevol bij de voorbereiding van beleid en regelgeving op klimaatgebied. In de werkprocessen en het kennismanagement is om die reden ruimte gemaakt voor terugkoppeling van uitvoeringsproblemen naar de beleidsmakers en de politiek. NEa-medewerkers denken actief mee over vereenvoudiging van de regelgeving. Daarmee heeft de NEa een belangrijke rol als adviseur over de uitvoeringsaspecten van nieuw beleid, zowel op Europees niveau als binnen Nederland.

Reactie van het bestuur

Het bestuur is ingenomen met het positieve oordeel van de evaluatiecommissie over de NEa. Samenvattend is de reactie van het bestuur op het rapport als volgt:

- Het bestuur ondersteunt de conclusie van het rapport namelijk dat een zbo het meest geëigende organisatiemodel is voor de NEa, ook voor de toekomst.
- Het bestuur kan zich voorstellen dat de hoofdaanbeveling van de evaluatiecommissie om over te gaan op een bestuursmodel met een (nagenoeg) *full time* raad van bestuur verstandig is, indien het takenpakket van de NEa groeit. In het perspectief van de intensivering van het klimaatbeleid is dat in onze ogen zeker denkbaar. Het ligt voor de hand om pas te besluiten over het bestuursmodel als het klimaat- en energieakkoord ingevuld is. Adequate rapportage en borging van emissiereducties zijn hoe dan ook noodzakelijk, en een efficiënte uitvoering is in ieders belang. De NEa draagt daaraan nu zeker bij. Het is daarom van belang goed na te denken de gewenste rol van de NEa als uitvoeringsorganisatie binnen het klimaatbeleid. Die rol moet uiteraard aansluiten bij de huidige taken en competenties van de NEa.
- Vooruitlopend op een eventuele aanpassing van het bestuursmodel zullen het bestuur en de organisatie van de NEa binnenkort bekijken hoe de 'transactiekosten' ook nu al gereduceerd kunnen worden.
- De NEa zal naar aanleiding van het evaluatierapport op korte termijn een aantal maatregelen nemen om de communicatie over de bezwaarprocedure te verbeteren en aandacht blijven schenken aan goed verloop van die procedure.
- Een meer regulier bestuurlijk overleg tussen de NEa en het ministerie van EZK is gewenst en draagt bij aan een grotere effectiviteit van de beleidsadviezen van de NEa.

In de bijlage bij deze brief gaan wij dieper in op een aantal passages in het evaluatierapport en lichten wij onze reactie verder toe. Uiteraard zal de NEa in welk bestuursmodel dan ook haar werk rondom ETS en Energie voor Vervoer met evenveel professionaliteit blijven voortzetten. Inmiddels zijn ook teams aan de slag om de nieuwe taak rondom bijstook biomassa uit te voeren en om de voorbereidingen voor de uitvoering van de minimumprijs voor CO₂ te starten.

Het bestuur is uiteraard bereid zijn reactie op de evaluatie toe te lichten. Met het oog op het aftreedrooster binnen het bestuur en in het belang van duidelijkheid voor de NEa-organisatie als geheel vragen wij u om zo spoedig mogelijk na de invulling van het klimaat- en energieakkoord een besluit te nemen over een eventuele wijziging van het bestuursmodel.

Met dank aan de evaluatiecommissie en met vriendelijke groet,
namens het bestuur van de NEa

Voorzitter van het bestuur van de NEa

Bijlage

Toelichting op de reactie van het bestuur

1. De NEa als zbo

Het bestuur stemt in met de conclusie van het evaluatierapport dat voor de NEa een zbo-constructie het meest passend is. Voor het bestuur blijven de argumenten die bij de instelling van het zelfstandig bestuursorgaan NEa doorslaggevend waren, onverminderd relevant. Ten eerste is de Rijksoverheid zelf ook deelnemer aan mondiale emissiehandel; zij kan niet tegelijkertijd uitvoerder en belanghebbende zijn. Ten tweede spelen er rond broeikasgasemissies grote financiële belangen, die nog groter worden als de prijs van emissierechten binnen het ETS gaat stijgen en er, zoals in het regeerakkoord is vastgelegd, een minimumprijs voor de uitstoot van CO₂ voor bepaalde sectoren zal gaan gelden. Het is daarom essentieel dat besluiten voor de bedrijven die deelnemen aan emissiehandel onafhankelijk van de politiek genomen worden. Met de actualiteit van het klimaatbeleid komt daar nog bij dat het publieke belang van onafhankelijke borging van emissiereducties groeit naarmate de opgaven en de ambities groter worden. Om deze redenen wordt de aanbeveling om de status van zelfstandig bestuursorgaan te handhaven van harte onderschreven door het bestuur: ook in de toekomst blijft onafhankelijkheid van groot belang.

2. Het bestuursmodel

Naar het oordeel van het bestuur hangt een aantal aanbevelingen van de evaluatiecommissie samen met de vraag of de hoofdaanbeveling wordt gevolgd. Die aanbeveling is de huidige hybride organisatiestructuur (het bestuur van de NEa is een zelfstandig bestuursorgaan, de NEa-organisatie is een agentschap) te wijzigen. De evaluatiecommissie stelt dat er nu geen dwingende redenen zijn het huidige model te vervangen; alles functioneert immers goed. Niettemin beveelt de commissie aan om van de NEa een volledig zbo met een (nagenoeg) *full time* aangestelde raad van bestuur te maken en geeft daar twee argumenten voor, namelijk de transactiekosten en de uitbreiding van taken van de NEa.

Het bestuur ziet geen dringende redenen om het bestuursmodel nu met spoed aan te passen. Het bestuur kan zich wel voorstellen dat een uitbreiding van de NEa-taken in 2018 en mogelijk ook nog daarna, aanleiding kan zijn het bestuursmodel te wijzigen. Daarbij passen echter twee opmerkingen.

Ten eerste is het van belang om met precisie te kijken naar het bestuursmodel. Een parttime bestuur, zoals dat nu functioneert, heeft het voordeel dat er ook met enige afstand (een blik van buiten) wordt gekeken naar de werkprocessen en de daaruit voortvloeiende besluiten. Aan de andere kant kan een full time aanwezig bestuur de onafhankelijke positie van de NEa wellicht beter uitdragen. Aan elk bestuursmodel zijn meerdere voor- en nadelen verbonden. Het is belangrijk die zorgvuldig te wegen alvorens een besluit hierover te nemen. De ervaringen van andere zbo's (met vaak ook andere modellen) kunnen bijdragen aan het inzicht hierin.

Ten tweede is het bestuur van mening dat bij de keuze tussen de modellen een helder beeld nodig is van de toekomstige rol van de NEa in het klimaatbeleid. De NEa is nu met recht een autoriteit naar de bedrijven die onder ETS-toezicht staan, namelijk de industriële sector, de fossiele energiesector en de (Europese) luchtvaart, alsmede naar de bedrijven die verplichtingen hebben op het terrein van hernieuwbare energie voor vervoer. Wij kunnen ons ook een bredere invulling van de rol van autoriteit voorstellen, bijvoorbeeld door een jaarlijkse rapportage te maken (als een soort Rekenkamer) die inzicht biedt in de bereikte emissiereducties. Een dergelijke rol vereist uiteraard een goed overleg en een heldere positionering van de NEa ten opzichte van andere rapporteurs zoals het CBS, RVO, het PBL en het RIVM.

Het spreekt voor zich dat nieuwe rollen en/of taken goed moeten aansluiten bij de expertise en competenties van de NEa. De rol die voor de NEa wordt voorzien, kan consequenties hebben voor het te kiezen bestuursmodel.

Hoe 'publieker' de rol, hoe meer zichtbaar het bestuur moet zijn. Daarom is het bestuur van mening dat er eerst duidelijkheid nodig is over de gewenste rol van de NEa in het klimaatbeleid.

In afwachting van besluitvorming is het bestuur uiteraard bereid om na te gaan hoe op korte termijn transactiekosten al binnen het huidige bestuursmodel verlaagd kunnen worden. Daarover zullen wij U te zijner tijd nader informeren.

3. Rol van de NEa als adviseur van beleid

Voor maximale naleving is optimaal beleid nodig. Er is daarom goede feedback noodzakelijk vanuit de uitvoering en het toezicht naar de beleidsmakers over bestaande regelgeving evenals inbreng van uitvoeringskennis bij het ontwerpen van nieuw beleid. Het bestuur hecht aan benutting van de kennis die bij de NEa-organisatie aanwezig is en denkt dat daar bij het ontwerp van nieuw en meer ambitieus klimaatbeleid ook behoefte aan is. De evaluatiecommissie adviseert een meer intensief contact tussen de bestuurlijke top van het ministerie en het bestuur van de NEa. Het bestuur van de NEa onderschrijft dat advies graag.

In het rapport van de evaluatiecommissie (blz. 26) wordt opgemerkt dat het bestuur aangesproken kan worden op het draagvlak voor het beleid rond energie voor vervoer, vanuit 'een zekere systeemverantwoordelijkheid'. Het bestuur wijst erop dat de systeemverantwoordelijkheid bij de Minister ligt, maar onderschrijft dat het zelf een belangrijke verantwoordelijkheid heeft om eventuele tekortkomingen bij de uitvoering van beleid te signaleren. Daarbij hecht het bestuur eraan 'signalen' altijd eerst aan de verantwoordelijke bewindspersoon kenbaar te maken, zodat er ook een beleidsmatige en politieke reactie op kan worden gegeven. Mocht een dergelijke reactie achterwege blijven en er naar het oordeel van het bestuur daardoor sprake blijft van een onaanvaardbaar risico voor de integriteit en doeltreffendheid van het systeem dan kan het bestuur overwegen als zelfstandig bestuursorgaan eigenstandig deze zorgen publiek te maken.

4. Mandaatbesluit en positie van de directeur

De evaluatiecommissie heeft kritiek op het mandaatsbesluit zoals gepubliceerd in de Staatscourant (Stscrt.2015-45634). Het mandaatbesluit is naar de mening van het bestuur juridisch correct opgenomen in de Staatscourant. Uiteraard respecteert (het bestuur van) de NEa alle bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en handelt het bestuur in overeenstemming met die bepalingen. Om die reden is het naar ons inzicht niet noodzakelijk om aanvullend daarop in het mandaatbesluit diezelfde bepalingen op te nemen. Het bestuur ziet dan ook geen reden tot wijziging van het mandaatbesluit. Op dit punt is er een samenhang met de positie van de directeur. Anders dan de evaluatiecommissie stelt (blz. 34) is de directeur voor de uitvoering van wettelijke taken verantwoording verschuldigd aan het bestuur, niet aan de minister. Het bestuur ziet al met al geen reden tot wijziging van het mandaatbesluit.

5. Bezwaarprocedure

Naar aanleiding van de aanbeveling van de evaluatiecommissie zal de NEa maatregelen nemen om de bezwaarprocedure en de rol van het bestuur daarin te verduidelijken. Op de website van de NEa zal de bezwaarprocedure een meer prominente plaats krijgen en bij (boete)besluiten zal een vaste bijlage worden bijgevoegd waarin de gang van zaken in de bezwaarprocedure kort wordt uitgelegd. Daarin wordt verwoord dat het bestuur met een frisse blik naar de in het bezwaar aangevoerde argumenten van het betreffende bedrijf kijkt. Aanwezigheid van een bestuurslid bij de hoorzitting kan in sommige gevallen gewenst zijn en juist bijdragen aan het vertrouwen dat onbevangen en onbevooroordeeld naar het bezwaarschrift wordt gekeken, maar ook zonder aanwezigheid van een bestuurslid bij een hoorzitting komt het bestuur onbevangen en onbevooroordeeld tot een beslissing op bezwaar. Het is bij elk besluit van groot belang dat

er het volste vertrouwen is in de procedure rondom bezwaren en dat bedrijven weten dat bezwaren onbevangen behandeld worden. Het bestuur zal daarom aandacht blijven geven aan een goed en transparant verloop van de bezwaarprocedure.

6. Bezwarencommissie

De Commissie beveelt aan om een aparte bezwarencommissie in te stellen. In de ogen van het bestuur is dat niet noodzakelijk, noch wenselijk. De procedure binnen de NEa is vergelijkbaar met die van andere zbo's (de ACM bijvoorbeeld) en conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een aparte bezwarencommissie zou onnodig complicerend zijn, gegeven het beperkte aantal bezwaarschriften dat jaarlijks bij de NEa wordt ingediend. Dat leidt tot inefficiëntie.

7. Raad van Advies

Een Raad van advies kan nuttig zijn, maar ook hierbij bij past wel de aantekening dat daarmee dan hogere (transactie) kosten gemoeid zijn. De ervaring van de NEa leert dat feedback en een blik van buiten naar binnen effectief op ad hoc basis georganiseerd kan worden. Het bestuur wijst er bovendien op dat het in elke organisatie nodig is om op een of andere manier ook intern tegenspraak te organiseren. Het bestuur heeft daaraan kunnen bijdragen, juist omdat er enige afstand is tot de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Binnen het huidige model acht het bestuur een Raad van Advies dan ook niet nodig. Wanneer voor een ander bestuursmodel wordt gekozen kan de afweging anders uitvallen.