

CO₂-uitstoot: *kloppen de cijfers?*

De energiesector heeft te maken met uitstoot van broeikasgassen. Emissiehandel dient de uitstoot te verminderen. De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) borgt de betrouwbare uitvoering van de emissiehandel. *Audit Magazine* sprak met Marc Alessie, directeur van de NEa.

Hoe zorgt emissiehandel voor minder uitstoot?

“Emissiehandel is een handel in emissierechten die het recht geven om een bepaalde hoeveelheid broeikasgassen uit te stoten. Binnen de EU is een plafond van emissierechten beschikbaar dat gelijk staat aan de toelaatbare CO₂-uitstoot. In 2020 moet de uitstoot 21% lager zijn dan in 2005. In 2030 moet de uitstoot met 43% zijn gedaald.

Bedrijven in aangewezen sectoren zijn verplicht deel te nemen aan de emissiehandel. Het gaat hier om sectoren als elektriciteit, chemie, raffinaderijen, luchtvaart en bedrijven met verbrandingsinstallaties met tenminste 20 MW opgesteld vermogen. In Nederland betreft dit ruim 430 bedrijven. Een deel van deze bedrijven krijgt, op basis van Europese regels, per jaar een hoeveelheid gratis emissierechten toegevoerd. Bedrijven moeten jaarlijks net zo veel emissierechten inleveren als hun uitstoot in dat jaar groot was. Wanneer een bedrijf in een jaar meer heeft uitgestoten dan zij aan emissierechten bezitten dan moet het bedrijf extra rechten bijkopen. Maar als het bedrijf heeft geïnvesteerd in schonere technologie is de uitstoot lager. De niet-benodigde rechten kan het bedrijf dan verkopen.”

Wat doet de NEa?

“De NEa, als agentschap opgericht in 2005, is verantwoordelijk voor de uitvoering van het Europese systeem van emissiehandel in Nederland. Daarnaast is de NEa sinds ruim vijf jaar verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving voor hernieuwbare energie vervoer. Doelstelling daarbij is dat in 2020 10% hernieuwbare energie wordt verbruikt in de vervoerssector. Om dit te bereiken is een systeem van

verhandelbare brandstofeenheden opgezet. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) implementeert in overleg met het ministerie van Economische Zaken (EZ) de regels voor de emissiehandel in Nederland. Het agentschap valt onder het ministerie van IenM en voert de wettelijke taken uit.

De NEa heeft een aantal rollen om deze wettelijke taken uit te voeren. Allereerst beheren wij in de rol van uitvoerder, het Nederlandse deel van het Europese CO₂-register. Wat dat concreet inhoudt is vergelijkbaar met bijvoorbeeld het beheren van een systeem met bankrekeningen. Een bank dient ervoor te zorgen dat transacties altijd juist en betrouwbaar kunnen plaatsvinden. Voor het CO₂-register geldt dat ook. Wij moeten zorgen dat het systeem toegankelijk is, dat transacties traceerbaar zijn en dat deze op een goede manier kunnen plaatsvinden. Dit brengt met zich mee dat het systeem aan hoge technische en beveiligingseisen moet voldoen, deze zijn Europees bepaald.

Daarnaast zijn wij toezichthouder en handhaver. We hantieren een interventiestrategie en een boetesystematiek. De wet geeft ons een aantal tools die wij in geval van non-compliance kunnen inzetten. Hieronder vallen de ambtshalve correctie van de uitstoot van bedrijven, de bestuurlijke waarschuwing, de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete.

Ten slotte vervullen wij een rol als rapporteur en adviseur, zowel richting bedrijven als richting beleidsmaker en wetgever. We adviseren over beleid aan het ministerie van IenM en het ministerie van EZ, aan de voorkant (bijvoorbeeld op het gebied van handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid

en fraudebestendigheid) en achteraf (werkt het wettelijke instrumentarium waar wij op toezien). We nemen daarbij ook deel aan Europese fora. Hierin overleggen we met onze Europese collega's hoe de Europese richtlijn op een geharmoniseerde wijze zo krachtig mogelijk is te implementeren.”

Hoe ziet de organisatie er uit?

“Wij zijn in totaal met 61 fte die in drie domeinen werkzaam zijn. Een domein voor de emissiehandel, een domein verantwoordelijk voor hernieuwbare energie in het vervoer en een domein verantwoordelijk voor strategie en organisatie. Door deze indeling in domeinen hebben wij de wettelijke taken gespiegeld in de organisatie. Wij leggen verantwoording af aan een (parttime) bestuur. Dit bestuur is als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) verantwoordelijk voor de uitvoering van de wettelijke taken en heeft een mandaat gegeven aan het agentschap om deze taken uit te voeren. Ik mag als directeur in mandaat en binnen de door het bestuur vastgestelde kaders dus vrijwel alle besluiten nemen, maar dat geldt niet voor beslissingen op bezwaar en Wob-verzoeken.¹ Als een bedrijf bezwaar maakt bij handhaving of bij een Wob-verzoek wordt het besluit door het bestuur genomen. Daarnaast verrichten we ook een beperkt aantal taken rechtstreeks voor het ministerie IenM. We verkrijgen jaarlijks opdracht voor wettelijke en aanvullende taken vanuit het ministerie IenM in de vorm van een offerteprocedure waardoor transparant wordt wat onze benodigde middelen zijn voor het uitoefenen van onze taken.”

Kunnen de verschillende rollen elkaar in de weg zitten?

“In onze functies is rolvastheid van belang. Iemand kan niet zowel toezichthouder als adviseur zijn, omdat een toezichthouder onbevooroordeeld moet kunnen oordelen of in een concrete situatie sprake is van een overtreding of niet. Als een inspecteur in een eerder stadium als adviseur is opgetreden, kan dat immers onbevangen oordeelsvorming van het uitvoeren van toezicht belemmeren. Toezichtrapporten zijn constaterend, feitelijk en niet beleidsmatig. We hebben als organisatie pittige discussies gevoerd over deze functiescheiding. Naar aanleiding daarvan hebben we een protocol opgesteld waarin onder meer drie belangrijke uitgangspunten zijn opgenomen: 1) er moet altijd een minimumcapaciteit zijn voor toezicht en handhaving; 2) een adviseur is geen toezichthouder; 3) steeds moet duidelijk zijn vanuit welke rol inbreng wordt geleverd. We organiseren actief interne discussies over interpretatiekwesties om tot een goede oordeelsvorming te komen. Deze aanpak draagt eraan bij dat de NEa richting bedrijven eenduidig optreedt.”

Hoe wordt uitstoot objectief gemeten en geborgd?

“Het objectief vaststellen van de uitstoot van een bedrijf

gebeurt op basis van twee Europese verordeningen: de Monitoring Reporting Verordening (MRV) en de Accreditatie en Verificatie Verordening (AVV). Bedrijven die onder het Europese CO₂-register 'ETS' vallen moeten een monitoringplan opstellen dat voldoet aan de vereisten in de MRV. Als bij toetsing door de NEa blijkt dat dit het geval is, krijgt het bedrijf een emissievergunning. Pas vanaf dat moment kan het bedrijf aan het EU ETS deelnemen. In zo'n monitoringplan moet niet alleen beschreven zijn hoe het bedrijf de jaarlijkse uitstoot vaststelt, maar ook op welke wijze interne controles op de juistheid van dat emissiecijfer worden getoetst. Dat is ook de eerste van in totaal drie borgingslagen om tot juiste emissiecijfers te komen. In de AVV is vastgelegd hoe het systeem van accreditatie en verificatie binnen het EU ETS is vorm gegeven. Bedrijven moeten jaarlijks een emissieverslag indienen bij de NEa waarin over de uitstoot in het betreffende jaar wordt gerapporteerd en daarbij ook een verklaring van een onafhankelijk geaccrediteerde verificateur overleggen. Deze verklaring van de verificateur omtrent de juistheid van het emissiecijfer



vormt de tweede borgingslaag voor de juistheid van het emissiecijfer. Tot slot analyseert en toetst ook de NEa nog een keer de emissieverslagen en wordt op basis van een jaarlijks toezichtplan via audits of andere onderzoeken nader onderzoek door de NEa verricht. Dat is de derde borgingslaag in het EU ETS.”

Hoe toetsen jullie bedrijven?

“Op verschillende niveaus beoordelen wij of bedrijven zich houden aan hun verplichtingen. Wij bestuderen de verklaringen van de verificateur en het emissieverslag. Wij maken geen gebruik van de rapporten van de verificateur die de basis zijn voor de verificatieverklaring tenzij hiertoe aanleiding bestaat. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat het

Een bedrijf geeft een uitstootcijfer op en we willen dan in systemen, rapportages, berekeningen terugvinden hoe dit cijfer tot stand is gekomen

beeld uit het verificatieverslag niet strookt met onze eigen waarnemingen. Daarnaast kijken we naar trends, zowel bijvoorbeeld de prestaties van een bedrijf in de tijd als in relatie tot gelijksoortige bedrijven. Bij afwijkingen kijken we wat de oorzaak kan zijn. Daarnaast verrichten we inspecties bij bedrijven. Een inspectie houdt onder meer in dat we een audittrail vaststellen. Een bedrijf geeft een uitstootcijfer op en we willen dan in systemen, rapportages en berekeningen terugvinden hoe dit cijfer tot stand is gekomen. Bij ons werken mensen met een technische, juridische en auditachtergrond. Werknemers hebben een divers werkverleden, het kan gaan om mensen die werkten als beleidsmaker binnen een ministerie, maar ook om iemand uit de accountancy of een andere inspectie. We hebben veelal mensen in dienst met enige jaren werkervaring.”

Worden Nederlandse bedrijven belemmerd in hun concurrentiepositie?

“Het systeem van emissiehandel is een Europees systeem. Deelnemende Nederlandse bedrijven kennen dus geen nadeel ten opzichte van bedrijven in Europa. Voor bedrijven die concurreren met bedrijven buiten de EU bestaat het risico dat zij vanwege de kosten van emissiehandel hun activiteiten verplaatsen naar landen buiten de EU. Om te voorkomen dat langs deze weg verplaatsing van productie naar landen buiten de EU plaatsvindt (en er dus geen reductie van CO₂ plaatsvindt, vaak als ‘koolstoflekkage’ aangeduid), worden gratis emissierechten toegewezen aan die bedrijven die hiervoor gevoelig zijn.

Als gevolg van de huidige lage koolstofprijs zal die prikkel op dit moment overigens niet sterk zijn. Gelukkig zien wij dat ook buiten de EU gestart wordt met soortgelijke emissiehandelssystemen. In Nieuw-Zeeland, Canada, Het noordoosten van de Verenigde Staten, California, maar ook in de steden Tokio en Saitama en in Zuid-Korea zijn systemen opgezet. In 2017 zal ook China haar emissiehandelssysteem lanceren. Dit betekent dat er eind 2017 in zoveel landen, provincies en steden emissiehandelssystemen zijn dat bijna 50% van de wereldwijde Bruto Nationaal Product wordt geproduceerd in landen waar een emissiehandelssysteem operationeel is. De volgende stap is om de verschillende systemen met elkaar te linken.”

Is de NEa zelf onderwerp van audit?

“De Auditdienst Rijk (ADR) komt jaarlijks langs voor de controle van het financieel jaarverslag. Daarnaast vragen wij soms zelf om een aspect uit ons werk te auditeren. Zo heeft de ADR penetratietesten uitgevoerd op het nieuw in te voeren register voor energievervoer. Verder vinden in Europees verband peer reviews plaats tussen de verschillende uitvoerende instanties om te komen tot best practices. Ook vanuit de Verenigde Naties (in het kader van het Kyoto-protocol) vinden peer reviews plaats. Het kerndepartement IenM kan

de ADR ook opdracht geven tot een audit bij de NEa. Ten slotte hebben wij, toen wij aan de start stonden van een ingewikkelde rekenexercitie om in een kort tijdsbestek te komen tot een nieuwe toewijzing van rechten aan bedrijven voor de komende acht jaar, onze werkprocessen vooraf laten toetsen door een extern accountantskantoor. We wilden vooraf zekerheid dat deze werkprocessen adequaat zijn om te komen tot goede en snelle berekeningen. Na afronding van deze exercitie hebben we ook weer laten auditeren of we ons in de praktijk ook hebben gehouden aan deze werkprocessen. Dat was heel waardevol.”

Liggen we op schema met de uitstoot?

“Dat moeten jullie aan de beleidsverantwoordelijken van het ministerie vragen! Het is niet aan de NEa om daar uitspraken over te doen. Niettemin wil ik wel zeggen dat we Europa breed inmiddels al de 2020-doelstelling van het ETS om de uitstoot met 21% te reduceren hebben behaald. Met name buiten Nederland is de uitstoot flink gedaald. In Nederland is de uitstoot van de industrie in 2016 op een constant peil gebleven.” <<

Noot

1. Wob, Wet openbaarheid van bestuur

Over...

Ingenieur Marc Alessie is directeur van de Nederlandse Emissieautoriteit.

