

Projectplannr: A.1.02

Omgevingsanalyse

Van de NEa, ZBO/ dienst met een batenlastenstelsel

21 januari 2005

Inhoudsopgave

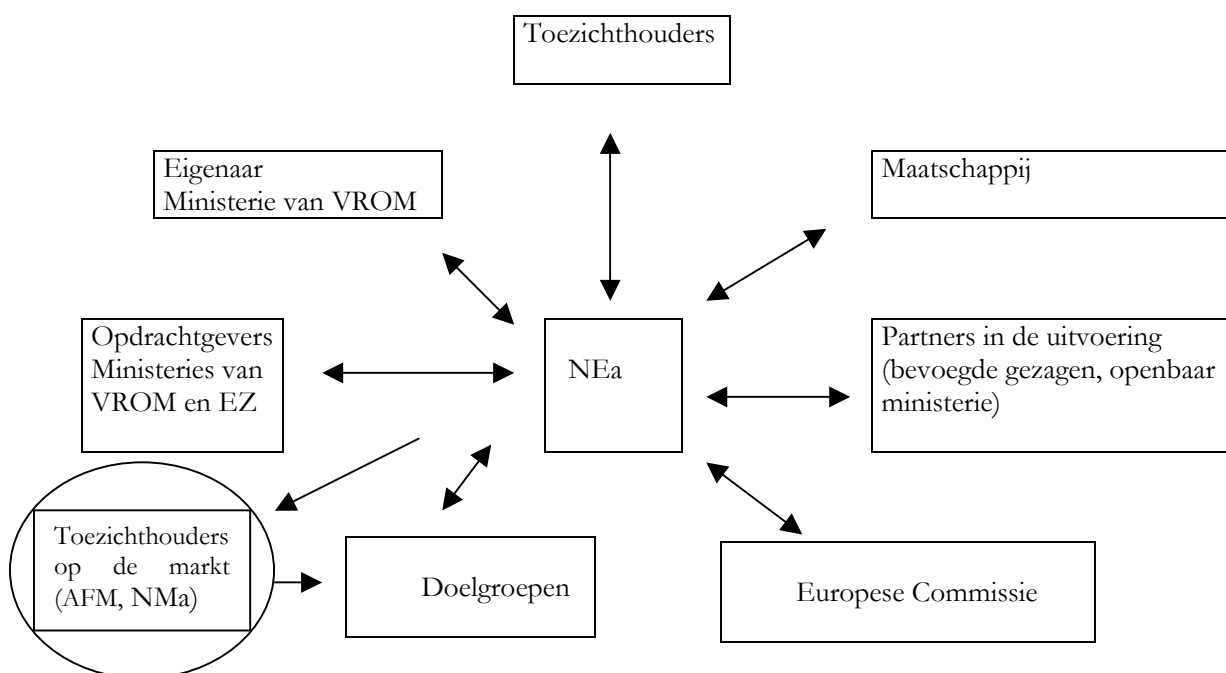
Hoofdstuk		blz
1.	Omgeving van de Nederlandse Emissieautoriteit	2
2	Eigenaar (geïnteresseerd in de efficiency van de organisatie cq toezicht/handhaving)	4
3	Opdrachtgever (geïnteresseerd in de effectiviteit van het beleid)	4
4	Nederlandse Emissieautoriteit	5
5	Maatschappij	5
6	Doelgroepen	5
7	Partners in de uitvoering	6
8	Toezichthouders	6
9	Europese Commissie	6

Hoofdstuk 1. Omgeving van de Nederlandse Emissieautoriteit

De doelstelling is dat de Nederlandse Emissieautoriteit per 1 januari 2006 een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) zal zijn. De Wet milieubeheer wordt hiertoe gewijzigd. In hoofdstuk 2 van deze wet wordt de ZBO als een bestuursrechtelijke ZBO geïntroduceerd. Dit betekent dat alleen het bestuur als ZBO optreedt. Het secretariaat wordt vervuld door ambtenaren van VROM.

In deze notitie wordt een beschrijving gegeven van de NEa vanaf het moment dat zij als bestuursrechtelijke ZBO functioneert.

De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) heeft als hoofdtaak het toezicht houden op en het handhaven van de wet- en regelgeving in het kader van de Wet milieubeheer op het gebied van de handel in NO_x- en CO₂-emissierechten. Daarbij functioneert de NEa in een aantal bestuurlijke en resultaatgerichte verhoudingen. De volgende actoren zijn daarbij te onderscheiden:



In deze omgevingsanalyse komen eerst de missie, de doelstelling en de producten van de NEa aan de orde. Daarna wordt beschreven welke actoren een sturingsrelatie hebben met de NEa en wat de aard van de relatie is.

Missie

het op een effectieve, rechtvaardige en transparante manier toezicht houden op en het handhaven van de wet- en regelgeving in het kader van de Wet milieubeheer op het gebied van de handel in CO₂- en NO_x-emissierechten en het mogelijk maken van handel door registratie van de overdracht van rechten.

Om deze missie te realiseren, wil de NEa de volgende strategische doelen bereiken:

1. nationaal en internationaal toonaangevend zijn ten aanzien van de effectiviteit van haar taakuitvoering;
2. operationele uitmuntendheid;
3. bij de doelgroep bekend staan als bekwaam, rechtvaardig en streng;
4. in haar taakuitvoering transparant zijn;
5. haar medewerkers een inspirerend werkklimaat bieden.

Om deze doelen op termijn te bereiken, zal de NEa een aantal activiteiten ontplooiën:

1. Het behalen van een ISO 9001.2001-certificaat

De waarden effectief, rechtvaardig en transparant zullen een duidelijke vertaling in de werkwijze van de NEa moeten krijgen. Dit betekent dat de NEa een kwaliteitszorgsysteem zal opbouwen waarin wordt gestreefd naar een continue verbetering van de kwaliteit van haar werkwijze. Dit betreft niet alleen het zoeken naar verbetering van haar producten en diensten maar ook het zoeken naar verbetering in het omgaan met haar stakeholders. De NEa in oprichting is voornemens ISO-certificering voor haar kwaliteitszorgsysteem als instrument te hanteren voor die vertaling in praktische handvatten en werkwijzen. Hierbij wordt gedacht aan het behalen van het ISO 9001.2001-certificaat. Alle standaardprocedures moeten hiervoor tot in detail worden uitgeschreven, waardoor uniformiteit en transparantie gegarandeerd zijn. De ISO-certificering is een externe en onafhankelijke toets gericht op het borgen van het interne administratieve proces en de daarbij te hanteren procedures en het borgen van de continue verbetering daarvan. Zoals de bedrijven hun emissiegegevens extern moeten laten verifiëren, moet de NEa de kwaliteit van haar interne werkzaamheden en procesvoering extern laten verifiëren.

2. Het jaarlijks afleggen van publieke verantwoording over meetbare prestaties

De NEa heeft verder tot taak om aan alle stakeholders informatie te verstrekken over de eigen werkzaamheden, de geleverde prestatie, de kwaliteit daarvan en het effect van het toezicht en de handhaving. Met name betreft het informatie over het aantal monitoringsprotocollen dat wordt/is goedgekeurd, het aantal emissievergunningen dat is verstrekt, de emissieverslagen die zijn behandeld en de daarvoor benodigde tijd, het totaal van de emissies en het verloop daarvan, de verhandelde rechten en het aantal controlebezoeken en handhavingacties. De NEa zal deze informatie in haar jaarverslag publiceren en deze gegevens ook via haar Website beschikbaar stellen.

3. Resultaatgericht werken

De NEa zal opereren als een baten-lasten organisatie. Dit betekent dat voor de producten en diensten kostprijzen worden berekend waardoor het mogelijk wordt om op de kostprijs te sturen. De begroting wordt op basis van kostprijzen opgesteld. VROM en EZ hebben in de meerjarenbegroting (t/m 2008) geld voor de NEa gereserveerd. Het werken met kostprijzen maakt het ook mogelijk om resultaatgericht te werken. Onderdeel daarvan is dat de directeur van de NEa namens het bestuur managementcontracten afsluit met de afdelingshoofden, die op hun beurt werkafspraken maken met hun medewerkers. De afdelingshoofden kunnen tevens productiemanager zijn die verantwoordelijk zijn voor de productie van een product, dienst of project. Het is daarbij zeer wel mogelijk dat een productiemanager binnen zijn eigen afdeling onvoldoende capaciteit beschikbaar heeft voor de productie. Hij zal dan moeten onderhandelen met de overige afdelingshoofden over in te zetten personeel op zijn product of project. Dit model biedt de beste waarborgen tegen te hoog oplopende indirecte uren. De resultaten van deze onderhandelingen worden schriftelijk vastgelegd.

Daarnaast zal de NEa gaan werken met zogenaamde sturingsvariabelen, die in het kader van het verkrijgen van de ZBO-status zullen worden gedefinieerd. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de snelheid van behandeling van dossiers. Deze sturingsvariabelen moeten de toezichthouders in staat stellen zich een goed oordeel te vormen over de doelmatige besteding van middelen en over de kwaliteit van de output. Zij zullen worden opgenomen in de bestuursafspraken tussen het bestuur en de directeur en worden vertaald in de managementcontracten tussen directeur en afdelingshoofden.

De taak van de NEa is het toezicht houden op en het handhaven van de wet- en regelgeving krachtens de Wm op het gebied van de handel in NO_x- en CO₂-emissierechten.

Producten die uit de taak voortvloeien zijn onder meer:

- a. het goedkeuren van monitoringsprotocollen en het afgeven van emissievergunningen,
- b. het uitvoeren van toezicht en handhaving (zoals toezicht op emissieverslagen, afgegeven verklaring van de verificateur, voldoen aan normen en kwaliteitseisen van meetbureaus en verificateurs, opleggen boetes),
- c. het registreren van de overdracht van emissierechten,
- d. het publiceren van het totaal van de emissies en het verloop daarvan.

In hoofdstuk 16 en 18 van Wet milieubeheer ligt de basis voor deze producten. In hoofdstuk 16 worden de spelregels beschreven van de handel in emissierechten en in hoofdstuk 18 worden de instrumenten tot toezicht en handhaving van de regelgeving behandeld.

Hoofdstuk 2. Eigenaar

De eigenaar van de NEa is de secretaris-generaal. In principe is hij geïnteresseerd in de efficiency van de organisatie cq toezicht/handhaving)Hij laat zich hierbij adviseren door TopZo. De eigenaar stuurt procesmatig op een gezonde bedrijfsvoering en continuïteit van de organisatie. Hij heeft hiervoor op grond van de Wm bevoegdheden gekregen, zoals het benoemen of schorsen van bestuursleden, het ter beschikking stellen van ambtenaren aan het bestuur en het goedkeuren van het bestuursreglement.

Procesmatig sturen bestaat uit de volgende aspecten:

- voor 15 september van enig jaar verstrekt de NEa een notitie met tarieven, op basis van het kostprijsmodel, die door de NEa in het volgende jaar gehanteerd zullen worden. De eigenaar stelt vervolgens de tarieven vast.
- bij de aanschrijving met betrekking tot het komende jaarwerkplan bepaalt de eigenaar (onder meer ten behoeve van het ter beschikking stellen van budgetten en personeel) welke gegevens overlegd moeten worden inzake PIOFAH.
- in het jaarwerkplan formuleert de Nea doelstellingen die meetbaar worden gemaakt met prestatie-indicatoren.
- binnen een maand na afloop van het eerste halfjaar verstrekt de NEa aan de eigenaar een voortgangsnotitie, waarin de voortgang van de uitvoering en realisatie van het jaarwerkplan (onder andere aan de hand van prestatie-indicatoren) en van de begroting worden verantwoord en waarin een prognose van het jaarresultaat wordt gegeven.
- na afloop van het jaar brengt de NEa een jaarverslag uit, waarin de ontwikkelingen in het afgelopen jaar en de realisatie van het jaarplan worden gegeven, en de financiële verantwoording met accountantsverklaring. Hierbij zal rekening worden gehouden met de planning van het VROM-jaarverslag.
- door het formuleren van een risicomanagement geeft de Nea de eigenaar inzicht in de factoren die de realisatie van de doelstellingen in de weg kunnen staan en de maatregelen die getroffen moeten worden om de risico's te beheersen. Ook worden afspraken gemaakt over de risicoverdeling tussen de eigenaar en de NEa.
- In het kader van de P&C cyclus spreekt de bewindspersoon twee maal per jaar met het bestuur van de NEa: voor aanvang van het boekjaar om het jaarwerkplan te bespreken en na afsluiting van het boekjaar voor het jaarverslag.

Hoofdstuk 3. Opdrachtgever

De opdrachtgevende departementen van de NEa zijn VROM en EZ. De opdrachtgever is geïnteresseerd in de effectiviteit van het beleid. De opdrachtgevende departementen vormen samen een opdrachtgeverscommissie, die onder leiding staat van de directeur van de directie Klimaatverandering en Industrie van het ministerie van VROM. Deze directeur fungeert als opdrachtgever. De opdrachtgever verzorgt de beleidsmatige aansturing. Concreet is de opdrachtgever geïnteresseerd in de naleving van de regelgeving door de doelgroep en hoe er met geconstateerde afwijkingen door de NEa is omgegaan (dit is feitelijk het toezicht en handhavingsbeleid van de NEa). Voorts zal de opdrachtgever geïnteresseerd zijn in het verloop van de emissies van NO_x en CO₂ in de tijd. Voor NO_x is het relevant of de emissietaakstelling voor de industrie van 55 kt NO_x in 2010 gehaald wordt en voor CO₂ of de emissieplafonds voor de industriële bedrijven en daarvan afgeleid de doelstelling van Kyoto gerealiseerd gaat worden.

Van deze doelstellingen kunnen de door de NEa te leveren producten worden afgeleid (Zie hoofdstuk 3 "Identificatie van producten en diensten van de NEa"). In het jaarwerkplan wordt aangegeven welke producten en diensten (kwantiteit) er in dat jaar geleverd gaan worden en tegen welke prijs en kwaliteit. Per kwartaal zal er een voortgangsrapportage worden gemaakt waarin de voortgang en de realisatie van de producten en diensten worden weergegeven. Na afloop van het jaar zal de eindafrekening worden opgemaakt.

Hoofdstuk 4. Nederlandse Emissieautoriteit

De NEa zal haar P&C-cyclus richten op het vervullen van de voorwaarden die door de eigenaar gesteld worden en op de realisatie van de producten en diensten die door de opdrachtgever zijn gevraagd. De interne sturing vindt plaats op basis van maandelijkse rapportages. Belangrijke kentallen hierbij zijn: realisatiegraad, personele bezetting, beheersing van de kosten, ziekteverzuim. Deze kentallen worden met een Balanced Score Card gemonitord.

Om beter te kunnen sturen op kwaliteit zal de NEa, binnen twee jaar nadat het ZBO geïntroduceerd is, functioneren volgens het ISO-9001-kwaliteitssysteem. In dit systeem staan de afnemers van de producten van de NEa centraal. Er zal dan een koppeling worden gelegd tussen de Balanced Score Card en het kwaliteitssysteem.

Hoofdstuk 5. Maatschappij

De maatschappij zal geïnteresseerd zijn in de vraag of de emissies van CO₂ en NO_x daadwerkelijk afnemen in de diverse bedrijfssectoren als gevolg van het systeem van emissiehandel. Na overleg met de opdrachtgever zal de NEa gegevens hierover ter beschikking stellen van derden.

Hoofdstuk 6 Doelgroepen

Zoals is aangegeven is het de taak van de NEa om toezicht te houden op de wet- en regelgeving aangaande de handel in NO_x- en CO₂-emissierechten. De wet- en regelgeving is van toepassing op ongeveer 250 omvangrijke inrichtingen in Nederland. Het gaat hierbij om inrichtingen die een verbrandingscapaciteit hebben van 20 MWth of hoger of die een uitstoot hebben van een procesemissie voortkomend uit een inrichting die een bepaalde capaciteit overschrijdt. De inrichtingen komen vooral in de volgende sectoren voor: chemische industrie, metaalindustrie, elektriciteitsbedrijven, glasindustrie, cementindustrie, papierindustrie, afvalverwerkende bedrijven.

De wet- en regelgeving heeft een belangrijke relatie met de Europese regelgeving. Ten aanzien van NO_x wordt met de wet- en regelgeving beoogd dat de doelstellingen van de EU-Richtlijn inzake nationale emissieplafonds (NEC) worden gehaald en voor CO₂ geldt dat de wet- en regelgeving direct voortvloeit uit de EU-Richtlijn inzake de handel in broeikasgasemissierechten.

Op grond van de wet- en regelgeving (grondslag zit in hfst. 16 van de Wet milieubeheer) zijn de inrichtingen verplicht om door middel van monitoringsprotocollen hun emissies vast te stellen. De inrichtingen rapporteren vervolgens hun emissies over het gehele kalenderjaar (jaarvracht) in een emissieverslag dat door een onafhankelijke verificateur geverifieerd wordt. Door de verificateur wordt ten behoeve van de NEa een verklaring over dit verslag opgesteld.

Het emissieverslag moet voor 1 april bij de NEa ingediend zijn. Het bedrijf heeft in de maand april nog de gelegenheid om door middel van koop of verkoop zijn emissierechten in balans te brengen met de feitelijke emissies. Men kan bilaterale transacties aangaan of men kan hiervoor een handelsplatform inzetten. De overdracht van de emissierechten wordt door de NEa geregistreerd.

Hoofdstuk 7. Partners in de uitvoering

Bij de uitvoering van diverse werkprocessen zal de NEa intensief samenwerken met het Bevoegd Gezag in het kader van de Wet milieubeheer (BG-Wm). Het gaat hierbij om 12 provincies en 8 gemeenten. Deze samenwerking is ingegeven door het feit dat het BG-Wm op grond van de regelgeving ook bevoegdheden heeft op het gebied van NO_x (met name de concentratiebepaling van NO_x in rookgassen) en dat het BG-Wm een grote mate van deskundigheid heeft op het onderhavige terrein.

Er zullen bestuursovereenkomsten worden gesloten tussen de individuele BG-Wm's en de NEa waarin afgesproken wordt op welke terreinen er sprake zal zijn van samenwerking (bijv. validatie en handhaving) en hoe de rolverdeling zal zijn.

Op het gebied van de handhaving krijgt de NEa (krachtens hfdst. 18 van de Wm) bestuursrechtelijke bevoegdheden (bestuurlijke boete, dwangsom). Strafrechtelijk optreden wordt gedaan door het OM, die daartoe bevoegd is. Met het OM zullen afspraken worden gemaakt, waarin wordt vastgelegd wanneer een bepaalde zaak voor strafrecht in aanmerking komt.

NB: Naast partners in de uitvoering zijn er ook twee andere instanties van belang voor het doen werken van markt van de emissiehandel. De handel in emissierechten wordt overgelaten aan de markt. De NEa beperkt zich tot het registreren van de transacties. Het toezicht op de markten is een taak van het AFM en NMa.. Omdat mogelijke fraude nadelige effecten voor het systeem van emissiehandel, en daarmee ook voor de NEa betekenen, heeft de NEa er groot belang bij dat deze instanties hun taken goed kunnen uitvoeren. De NEa zal daarom contacten met hen onderhouden.

Hoofdstuk 8. Toezichthouders

De NEa heeft twee toezichthouders, te weten de VROM-Inspectie en TopZO.

De VROM-Inspectie voert het zogenaamde tweedelijns toezicht uit. Eventuele bevindingen van het toezicht meldt de VROM-Inspectie aan de politieke leiding van VROM, met afschrift aan de NEa. Als de VROM-Inspectie overtredingen door de doelgroep constateert, dan is het de taak van de NEa om als handhaver op te treden.

De VROM-eenheid "Toezicht op Zelfstandige Organen" (TopZO) zal toezicht houden op de procesmatige kwaliteit van de taakuitoefening door het ZBO en ze zal toezicht houden op de bedrijfsvoering van het ZBO. Dus op efficiency. De algemene uitgangspunten uit de door de bewindslieden geaccordeerde "toezichtvisie op zelfstandige organen" zullen worden vertaald in een concreet toezichtarrangement voor het ZBO NEa. In een op te stellen informatieprotocol zal de specifieke informatiebehoefte nader worden gedefinieerd.

Hoofdstuk 9. Europese Commissie

De NEa is verantwoordelijk voor de registratie van alle handelstransacties in het register. Daarnaast is de NEa het bevoegd gezag voor de doelgroep. Wanneer de Europese Commissie behoefte heeft aan informatie over deze kwesties, zal de NEa die informatie verstrekken.

Voor Europese discussies over het beleid is VROM het aanspreekpunt voor Brussel. Alleen op uitnodiging van VROM zal de NEa hieraan een bijdrage leveren. Voor beide zaken ligt het initiatief buiten de NEa.