



De Stand van de NEa

Rendement van marktinstrumenten voor klimaatbeleid

Mei 2023

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Stand van emissiehandel en energie voor vervoer	6
3.	Signalen uit de uitvoering en knelpunten	10

1. Inleiding

Dit is de eerste Stand van de NEa. Met deze publicatie willen we inzicht geven in de uitvoering van de marktsystemen emissiehandel en hernieuwbare energie voor vervoer.

Wat doet de NEa



Feiten en cijfers NEa

Expertisegebieden	Meten en registreren industriële CO ₂ -emissies, vaststellen levering en duurzaamheid hernieuwbare energie aan vervoer, opzetten handelssystemen voor klimaat, certificering biomassa
Taken	Emissiehandel (EU ETS), Energie voor Vervoer (EV) en luchtverontreiniging door brandstoffen, Bijstook vaste biomassa, Minimum-CO ₂ -prijs (elektriciteitsopwekking & industrie), CO ₂ -heffing industrie
Deelnemers	324 EU ETS, 170 EV
Oprichting	Opricht op 1 januari 2005
Aantal medewerkers	100
Gevestigd in	Den Haag
Status	Zbo-status; agentschap met een bestuur
Eigenaar	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)
Opdrachtgevers	Min EZK en Min IenW

De NEa is de onafhankelijke autoriteit voor de uitvoering van en het toezicht op marktinstrumenten die bijdragen aan een klimaatneutrale samenleving.

De NEa voert regelingen uit die de uitstoot van CO₂ door de industrie, luchtvaart en energiesector beperken. Ze is de uitvoeringsorganisatie van het Europese systeem van CO₂-emissiehandel, het EU ETS, in Nederland.

De NEa is uitvoerder van de wettelijke systematiek voor hernieuwbare energie in vervoer. Die heeft als doel de inzet van hernieuwbare energie in het vervoer te vergroten en de broeikasgasuitstoot van vervoersbrandstof te verminderen.

Het akkoord over Fit for 55 van de EU betekent dat de NEa nieuwe taken zal oppakken. Die liggen op het terrein van de uitbreiding van het EU ETS, het ETS voor gebouwde omgeving, kleine industrie en wegtransport, hernieuwbare energie en de koolstofgrensheffing. De uitbreiding van taken betekent ook dat onze organisatie de komende jaren in omvang zal groeien. De NEa adviseert over nieuwe ontwikkelingen en staat klaar om binnen grenzen taken op te pakken.

De NEa is een relatief kleine organisatie met een aantal relatief kleine doelgroepen. Daardoor kan de organisatie maatwerk leveren en flexibel nalevingshulp en beleidsadvies bieden. Het IT-landschap is niet complex en, anders dan bij veel grotere uitvoeringsorganisaties en toezichthouders, direct in de uitvoeringspraktijk belegd. Ook hierdoor is er geen geschiedenis van uitvoeringsproblemen. Dat geeft een goede basis voor een positieve, op vertrouwen gebaseerde samenwerking tussen opdrachtgevers, eigenaar en opdrachtnemer.

Uitvoering en toezicht

De NEa is niet alleen uitvoerder, maar ook toezichthouder. We houden toezicht op de naleving door bedrijven van de marktinstrumenten emissiehandel en voor de inzet van hernieuwbare energie voor vervoer.

Doelgroepen

In ons toezicht op emissiehandel en hernieuwbare energie hebben we te maken met verschillende doelgroepen. Verschillend in soort en verschillend in omvang. Van eenmansbedrijven tot multinationale ondernemingen en van startups tot gevestigde namen.

Aanpak

De NEa geeft vergunningen af en wijst emissierechten toe. We beheren de registers voor hernieuwbare energie voor vervoer en voor het EU ETS in Nederland. Bedrijven rapporteren aan de NEa en leveren rechten of *credits* in. De NEa houdt hier toezicht op en kan met sancties optreden. De aanpak is in eerste aanleg gericht op ondersteuning bij de naleving. Bijvoorbeeld met voorlichting en een helpdesk. Jaarlijks publiceren we over de geleverde hernieuwbare energie voor vervoer. De ontwikkelingen in het EU ETS in Nederland analyseren we elk jaar in een factsheet. Signalen uit de uitvoering en het toezicht gebruikt de NEa om het systeem te verbeteren en we geven deze ook door aan beleid en politiek. Zo adviseren we beleidsmakers bij het maken van nieuwe regelgeving.

Stand van de NEa

In de Stand van de NEa delen we observaties over de werking in de praktijk van de regelgeving die we uitvoeren. Dat kan gaan over maatschappelijke impact ervan: levert de regelgeving ook de effecten op die beoogd waren? En het gaat over uitvoerbaarheid: zijn bedrijven, maar ook wijzelf in staat de regelgeving goed uit te voeren? In de uitvoering komen knelpunten en risico's naar voren. Kwesties die niet van de ene op de andere dag ontstaan of verdwijnen. Die signaleren we met dit stuk. De Stand van de NEa is daarmee een aanvulling op onze jaarlijkse publicaties. We hopen met deze Stand al een verdere bijdrage te leveren aan het helpen oplossen van die punten. Bijdragen aan beleid is niet nieuw voor de NEa.

We zijn in goed overleg met de ministeries over het beleid en wetgeving en de gevolgen voor de uitvoering en het toezicht. We adviseren direct over nieuwe maatregelen en merken dat onze stem in het beleid doorklinkt. Met onze doelgroep, maatschappelijke organisaties en de politiek gaan we graag het gesprek aan om invulling te geven aan de wens van betrouwbare, effectieve uitvoering.

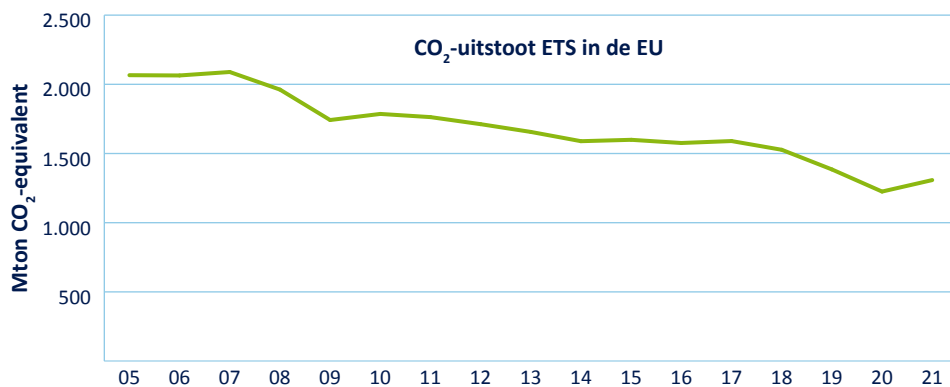
2. Stand van emissiehandel en energie voor vervoer

Emissies dalen en de inzet van hernieuwbare energie groeit, de instrumenten werken tot nu toe

Het EU ETS is een Europees systeem en de behaalde resultaten zijn voor Nederland van belang. De EU heeft sinds 2005 de uitstoot van de ETS-sector met circa 40% teruggebracht. De uitstoot van stationaire installaties in de EU-27 lag in 2021 op ruim 1300 mln ton (Mton) CO₂-eq. per jaar.

Uitstoot EU-27

Resultaten - Europese CO₂-uitstoot EU ETS: - 37% t.o.v. 2005



Bron: Nederlandse Emissieautoriteit

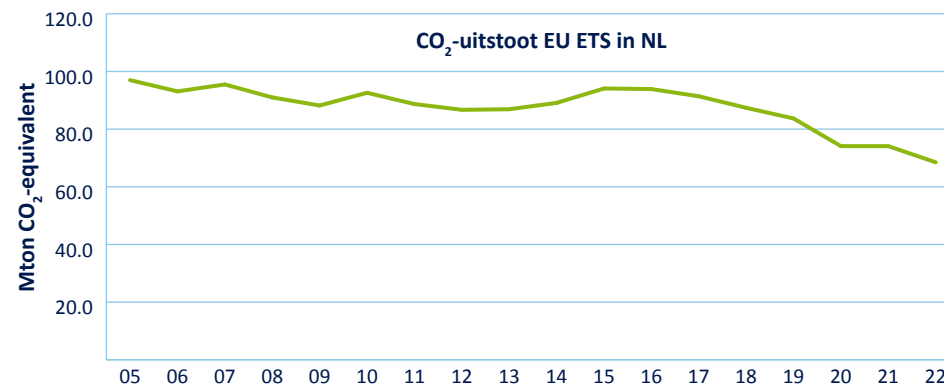
ETS: de Nederlandse industrie en elektriciteitssector verminderen hun uitstoot

Ook in Nederland is de uitstoot lager. Bij alle aandacht die uit kan gaan naar dilemma's en problemen is te zien dat emissiehandel tot nu toe goed zijn werk doet. We meten dat af aan de gerealiseerde verlaging van de uitstoot van CO₂ door ETS-bedrijven in Nederland.

De emissies van de Nederlandse industrie en elektriciteitssector dalen, vooral sinds 2015. De afgelopen jaren lieten een flinke afname in de coronaperiode zien, gevolgd door opnieuw een flinke afname als gevolg van de hoge energieprijzen.

Uitstoot Nederland (ETS)

Resultaten - Europese CO₂-uitstoot EU ETS: - 29,4% t.o.v. 2005



Bron: Nederlandse Emissieautoriteit

Vervoerssector leeft verplichting na

Bijna een kwart van de CO₂-uitstoot in Nederland wordt veroorzaakt door vervoer.

Die CO₂ komt vrij bij de verbranding van fossiele brandstoffen zoals benzine en diesel. Deze fossiele brandstoffen worden in toenemende mate door de brandstofleveranciers vervangen door hernieuwbare energie zoals biobrandstof uit afvalstoffen, waterstof of duurzaam opgewekte elektriciteit.

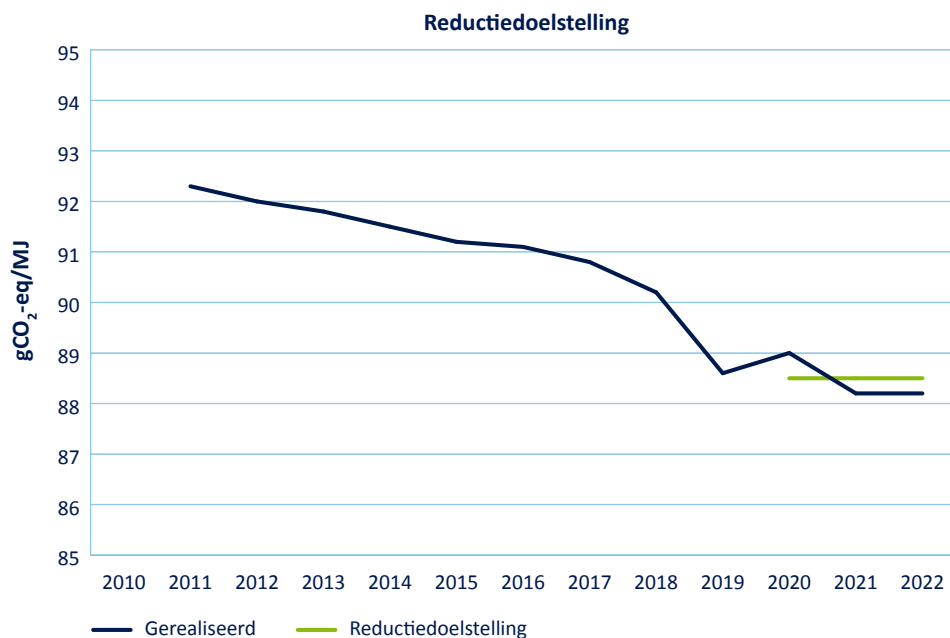
De verplichtingen zijn opgenomen in de EU-richtlijn voor hernieuwbare energie (RED) en voor brandstofkwaliteit (FQD). Om op de meest kostenefficiënte wijze de CO₂-uitstoot van de geleverde brandstoffen te verlagen heeft Nederland hiervoor een marktinstrument ontwikkeld onder de naam Energie voor Vervoer. Dat instrument levert elk jaar minimaal het beoogde resultaat. In onderstaande tabel is aangegeven welke doelstellingen golden in 2021 en wat het behaalde resultaat was. Uit de tabel is af te leiden dat alle doelen van 2021 behaald zijn.

Beleid/regelgeving	Doelstellingen 2021	Norm	Resultaat	Gehaald?
Nederlandse regelgeving Energie voor Vervoer 2021	Aandeel hernieuwbare energie in vervoer	17,5%	17,5% (inclusief ingezet spaartegoed)	Ja
	Maximaal aandeel conventionele biobrandstoffen	5%	1,3%	Ja
	Minimum aandeel geavanceerde biobrandstoffen	1,2%	6,8%	Ja
Fuel Quality Directive	Minimale broeikasgasreductie t.o.v. 2010 (exclusief leveringen aan de zeevaart)	6%	6,3%	Ja

Bron: Nederlandse Emissieautoriteit

Doelstellingen Energie voor Vervoer

De richtlijn brandstofkwaliteit vereist dat brandstofleveranciers ervoor zorgen dat de CO₂-uitstoot van hun brandstoffen daalt. In 2021 moest de uitstoot 6% minder zijn ten opzichte van de gemiddelde uitstoot van 2010. Het gaat hierbij om de vermindering van de broeikasgasuitstoot in de gehele brandstofketen: vanaf de winning tot en met het gebruik in de motor. Onderstaande grafiek laat het verloop zien van de gemiddelde CO₂-emissie van de Nederlandse transportbrandstoffen van de afgelopen 10 jaar. Er is een duidelijke afname van de gemiddelde CO₂-emissie waarneembaar. In 2021 is de CO₂-reductiedoelstelling, die vanaf 2020 geldt, behaald.



Bron: Nederlandse Emissieautoriteit

De maatschappelijke impact van emissiehandel en energie voor vervoer is breder

Het EU ETS en energie voor vervoer dragen bij aan Europese beleidsdoelstellingen. De prestaties op het gebied van emissiereductie en inzet van hernieuwbare energie in vervoer meten we af aan het bereiken van de Europese doelen. In dat perspectief ligt Nederland op koers.

In de eerste plaats betekent dat gerealiseerde emissiereducties en verduurzaming van vervoer. Maar de impact is breder: het ETS is een pijler voor de energietransitie. Het marktinstrument Energie voor Vervoer leidt onmiskenbaar tot het beperken van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen en dat wordt gezien de huidige internationale situatie ook steeds belangrijker.

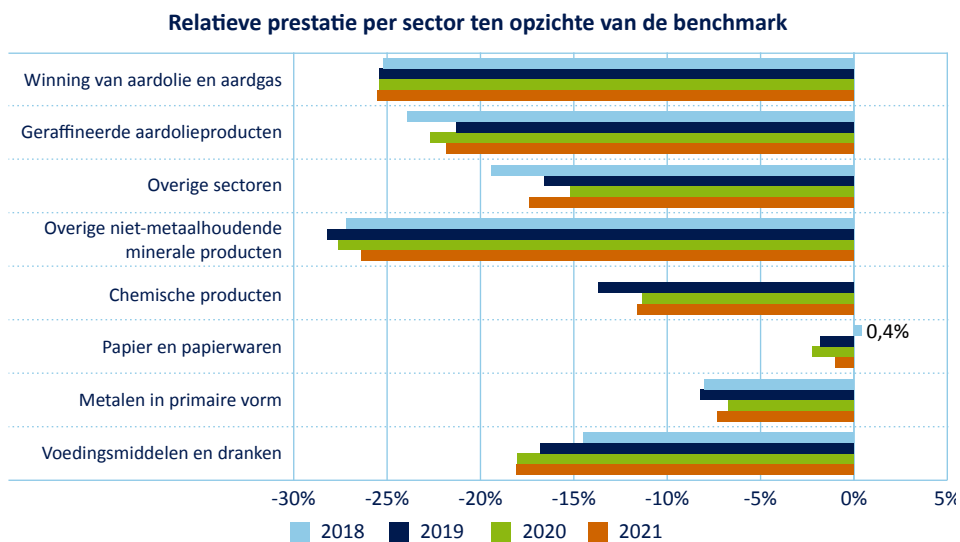
De ambities worden groter, werk aan de winkel

In het EU-beleid voor 2030 op het gebied van klimaat en energie zijn veel veranderingen afgesproken. De doelstelling van de Europese Klimaatwet betekent een aanmerkelijke aanscherping van de reductiedoelstellingen. De rol van beprijzing van CO₂-uitstoot is te zien in de versterking en uitbreiding van het EU ETS, de invoering van een koolstofgrensheffing en ambitieuze doelen voor vergroening van luchtvaart, zeevaart en wegtransport.

Nederlandse bedrijven leveren tot nu toe hun bijdrage aan het bereiken van de doelstellingen. In 2022 is de uitstoot van de industrie opnieuw afgenomen, met ongeveer 8%. Maar kijken we naar de CO₂-efficiëntie in de industrie dan stagneert die reductie. Sinds 2018 zijn de bedrijven binnen de Nederlandse industrie die onder EU ETS vallen nauwelijks duurzamer gaan produceren. Dat meten we af aan de zogenaamde benchmark. De benchmark beschrijft de gemiddelde prestatie van de beste 10% bedrijven in de EU wat betreft hun CO₂-efficiëntie. Het is daarmee een belangrijk ijkpunt. In 2021 presteerde de Nederlandse industrie gemiddeld 13,8% minder goed dan die Europese benchmark. In 2018 was dat 14,9%.

Als de Nederlandse industrie zou presteren op het niveau van de benchmark zou er 6,1 Mton CO₂ minder uitgestoten kunnen worden bij gelijke productie. De tien grootste industriële uitstoters zijn samen verantwoordelijk voor meer dan 4,8 Mton van deze 6,1 Mton CO₂.

Europese benchmarks voldoen. De NEa wil in de komende periode meer datagedreven onderzoek doen om beter te kunnen vergelijken hoe de Nederlandse industrie zich verhoudt tot het gemiddelde in Europa en waar de Nederlandse industrie positief dan wel negatief afwijkt.



Bron: Nederlandse Emissieautoriteit

Het feit dat de Nederlandse industrie gemiddeld genomen minder goed presteert dan de Europese benchmark wil niet zeggen dat de Nederlandse industrie het gemiddeld genomen slechter doet dan de industrie in andere Europese landen. Want zoals gezegd beschrijft de benchmark het gemiddelde van de beste 10% bedrijven in Europa. Ook voor andere Europese landen zal gelden dat ze niet over de volle breedte aan de

3. Signalen uit de uitvoering en knelpunten

Een blik op de uitvoeringspraktijk van de afgelopen jaren levert veel inzichten op. Een aantal zaken lichten we er graag even uit.

De naleving van de regelgeving door bedrijven ligt nog steeds op een hoog peil

Ieder jaar lukt het bedrijven om te voldoen aan de verplichtingen van emissiehandel en energie voor vervoer, en dat is ook een compliment aan de sector waard. De nalevingsgraad ligt nog steeds op een erg hoog niveau, bijna 100%. Dat gaat niet vanzelf. Allereerst zijn bedrijven blijkbaar in staat om de monitoringrapporten op te leveren en op tijd emissierechten voor hun uitstoot in te leveren. Daar kwamen de afgelopen jaren ook activiteitenverslagen bij. Ook slagen bedrijven erin om voor energie voor vervoer alles tijdig in en op te leveren. We merken wel dat in energie voor vervoer naleving voor bedrijven lastig is als er vaak tussentijds aan wet- en regelgeving gesleuteld wordt. De NEa speelt hierop in door meer voorlichting te geven en bedrijven met de helpdesk te helpen hun vragen op te lossen. In de coronaperiode moesten inspecties op locatie achterwege blijven. Het contact met bedrijven stond toen noodgedwongen onder druk. Dat heeft de naleving gelukkig niet gehinderd. De NEa experimenteert ook met nieuwe toezichtsvormen. Te denken valt aan flitsinspecties en het nemen van monsters. Soms moet toezicht scherper en daar zet de NEa op in. Want met het toegenomen financiële belang van de handel in emissierechten en hernieuwbare energie nemen ook de risico's op fraude en misbruik toe.

De CO₂-prijs is sterk gestegen en daarmee het maatschappelijk belang van goede uitvoering van het systeem

De CO₂-prijs uit het EU ETS is de laatste jaren flink gestegen. Bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden zien dat beprijzing van uitstoot gevolgen heeft voor hun bedrijfsvoering, visie en beleid. Ook in die zin werkt emissiehandel en levert het wat we ervan verwachten. Het akkoord in de EU over de Fit for 55-voorstellen voor 2030 laat dat zien. Het nieuwe ETS voor gebouwde omgeving, kleine industrie en wegtransport toont aan dat CO₂-beprijzing ertoe doet. De uitvoering van dat systeem dus ook, en dat belang zal toenemen. Toepassing van de regels moet blijven garanderen dat een emissierecht staat voor het recht om een ton CO₂ uit te stoten. Betrouwbare data zijn nodig. De naleving moet niet met onnodige kosten gepaard gaan en het toezicht moet op een gelijk speelveld in de EU gericht blijven.

Stapelning van instrumenten op dezelfde installaties geeft onnodig complexe uitvoering en naleving

We zien dat om goede redenen de ambities in het klimaatbeleid stijgen, zowel nationaal als in Europa. Maar het gevolg is ook dat bedrijven te maken krijgen met steeds meer verschillende regels die 'gestapeld' min of meer hetzelfde doel nastreven. Het EU ETS bijvoorbeeld is een systeem met veel regels en procedures. Er bestaan regels voor de gratis toewijzing van emissierechten, voor het opstellen van een plan voor monitoring van de uitstoot, voor de rapportage van emissies. Nederland heeft in de sectoren die verplicht

meedoen aan het ETS een aantal maatregelen genomen bovenop het EU ETS, zoals de CO₂-heffing in de industrie.

Soms kunnen er goede redenen zijn om bij hogere ambities nieuwe instrumenten toe te voegen. Maar niet altijd. We adviseren daarom om eerst te bekijken of een ambitieuzere inzet van bestaande instrumenten – door bijvoorbeeld het verhogen van streefwaarden, heffingsprijzen – niet ook de gewenste doelen kan bereiken. Dit maakt het zowel voor uitvoeringsorganisaties als bedrijven beter uitvoerbaar.

De innovatieve werkelijkheid past niet altijd in de mal van de regelgeving

Het doel van de klimaatwetgeving waar de NEa uitvoering aan geeft is het bereiken van emissiereducties en meer inzet van hernieuwbare energie. Daarvoor is ook innovatie nodig. Helaas sluit de letter van de wet nooit volledig aan op de uitvoeringpraktijk. Innovaties botsen wel eens met een strikte uitleg van de wet. Dat vraagt om actie van de NEa als uitvoerder en toezichthouder. Op de eerste plaats vanuit het beschreven doel van regelgeving heel goed kijken welke ruimte voor interpretatie mogelijk is. Maar het kan ook betekenen dat we vanuit onze signalerende rol met de ministeries contact opnemen om te kijken of regelgeving aangepast kan worden. In beide gevallen vraagt dit om twee zaken: kennis van de uitvoeringpraktijk bij bedrijven en goede relaties tussen uitvoering, toezicht en beleid. Zaken waar we als NEa ook de komende jaren in blijven investeren en waar we de opdrachtgevende ministeries ook hard bij nodig hebben.

Consistentie van het beleid en regelgeving staan te vaak op de tocht

We zijn actief op een terrein waarvan we weten dat beleid in ontwikkeling is. Een hoger ambitieniveau, dat ook haalbaar is, helpt bedrijven. Maar marktinstrumenten moeten ook consistent zijn en gericht zijn op de langere termijn. Bijstellingen zetten deze consistente lijn onder druk.

Gebrek aan consistentie en beleidszekerheid is een van de meest gehoorde geluiden uit de doelgroep. Het bemoeilijkt investeringsbeslissingen en staat innovatie in de weg. Juist in de industrie en het transport is investeren in innovatie van belang. De doelpalen steeds verzetten helpt dan niet.

Hierbij geldt dat grotere bedrijven makkelijker de ruimte weten te vinden om de systematiek te benutten dan kleinere bedrijven. Capaciteit en informatiepositie zijn hierbij verschillend, leidend tot verschillen in marktpositie. De NEa ziet ook onbedoelde overtredingen, als een gevolg van de complexiteit; dit kan ontmoedigend werken.

Deze problemen hebben hun weerslag op de naleving door bedrijven en de handhaafbaarheid door de NEa. Zeker de systematiek Energie voor Vervoer kent hiervan de nodige voorbeelden. Omdat het systeem steeds verder is uitgebreid is het ingewikkelder geworden om het doel nog uit te leggen en begrijpelijk te laten zijn voor de doelgroep. Het systeem stuurt inmiddels niet meer alleen op het behalen van de RED- en FQD-doelen voor wegvervoer, maar draagt ook bij aan vergroening van de zeevaart, aan laadinfrastructuur voor elektriciteit en de inzet van hernieuwbare waterstof in het raffinageproces. Dit zijn stuk voor stuk op zichzelf wenselijke ontwikkelingen, maar de NEa is niet altijd voorstander van het onverkort gebruik van de EV-systematiek voor het stimuleren hiervan. De oorspronkelijke

doelstellingen van de systematiek kunnen hierdoor onder druk komen te staan. Het is van belang om deze risico's mee te nemen bij de verdere vormgeving van de systematiek.

Kansen en risico's in de uitvoering van Fit for 55

Het omvangrijke pakket Fit for 55 betekent een flinke versteviging en uitbreiding van emissiehandel. Ook de beoogde inzet van hernieuwbare energie in transport gaat omhoog. Dat zijn positieve ontwikkelingen en de versterking van het instrumentarium biedt goede kansen om de doelstellingen voor 2030 te behalen. We zien wel een aantal aandachtspunten. De al ingewikkelde systematiek voor de toewijzing van gratis rechten zal complexer worden. Toewijzing wordt deels afhankelijk gemaakt van gerealiseerde investeringen in energiebesparing in de industrie. De rapportageverplichtingen voor de luchtvaart onder EU ETS en de wereldwijde systematiek zijn onvoldoende geharmoniseerd. Veel EU-uitvoeringsregelgeving is nog niet klaar. Dat is logisch, maar het vraagt eens te meer om tijdige betrokkenheid van uitvoering bij de vaststelling van die regelgeving in Brussel. Van uitvoeringsorganisaties en toezichthouders mag verwacht worden dat ze meer samenwerken in de EU om knelpunten te signaleren en het gelijke speelveld bewaken. Privaat toezicht moet aangevuld worden met voldoende bevoegdheden voor publiek toezicht, dat vertrouwen creëert.