



Beleidsregel van het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit van 17 december 2020, nr. NEA-2020/21858, houdende regels met betrekking tot de handhaving van regels ter uitvoering van het Europese emissiehandelssysteem 2021 (Beleidsregel Nederlandse Emissieautoriteit ETS 2021)

Het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit,

Gelet op de handhavingsbevoegdheden van het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit als bedoeld in de artikelen 18.6a en 18.16a van de Wet milieubeheer, artikel 16 van de ETS-richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2012, L 181), en artikel 4:81, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht,

Besluit:

Artikel 1

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- *het bestuur*: het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit als bedoeld in artikel 2.3 van de Wet milieubeheer;
- *MRV*: Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2018/2066 van de Commissie van 19 december 2018 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 601/2012 van de Commissie (PbEU 2018, L334);
- *regeling*: Regeling handel in emissierechten;
- *VKTE*: Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2019/331 van de Commissie van 19 december 2018 tot vaststelling van een voor de hele Unie geldende overgangsregeling voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten overeenkomstig artikel 10bis van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2019, L59);
- *VATVA*: Uitvoeringsverordening (EU) 2019/1842 van de Commissie van 31 oktober 2019 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad wat de verdere regelingen voor de aanpassingen van de kosteloze toewijzing van emissierechten als gevolg van veranderingen in het activiteitsniveau betreft (PbEU 2019, L282);
- *VAV*: Verordening verificatie en accreditatie emissiehandel: Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2018/2067 van de Commissie van 19 december 2018 inzake de verificatie van gegevens en de accreditatie van verificateurs krachtens Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2018, L334);
- *wet*: Wet milieubeheer.

Artikel 2

1. Het bestuur bepaalt de hoogte van een dwangsom voor overtredingen als bedoeld in artikel 18.6a van de Wet milieubeheer, voor zover het een overtreding betreft bedoeld in Bijlage I, in overeenstemming met de in Bijlage II opgenomen indicatie van de hoogte van de dwangsom per overtreding.
2. Bij het bepalen van de hoogte van een dwangsom voor overtredingen als bedoeld in artikel 18.6a van de Wet milieubeheer, anders dan bedoeld in Bijlage I, is Bijlage II zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing.

Artikel 3

1. Het bestuur van de Nederlandse emissieautoriteit bepaalt de hoogte van een bestuurlijke boete voor overtredingen als bedoeld in artikel 18.16a, eerste lid, van de Wet milieubeheer, voor zover het een overtreding betreft bedoeld in Bijlage I, in overeenstemming met de formule, bedoeld in Bijlage III.
2. Bij het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete voor overtredingen als bedoeld in artikel



18.16a, eerste lid, van de Wet milieubeheer, anders dan bedoeld in Bijlage I, is Bijlage III zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing.

Artikel 4

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van 1 januari 2021.

Artikel 5

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel Nederlandse Emissieautoriteit ETS 2021.

Deze beleidsregel zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage, 17 december 2020

*Het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit
namens deze:
de directeur-bestuurder
M.P.C. Bressers*



BIJLAGE I, BEHOOREND BIJ DE ARTIKELN 2 EN 3 VAN DE BELEIDSREGEL NEDERLANDSE EMISSIEAUTORITEIT ETS 2021

Categorisering overtredingen

In de tabellen I en II is voor de meest waarschijnlijke overtredingen per overtreding de ernstfactor van de overtreding aangegeven.

De ernstfactor bepaalt de indicatieve hoogte van de dwangsombedragen, bedoeld in bijlage II, en maakt onderdeel uit van de berekening van de boetebedragen, bedoeld in bijlage III.

Tabel I vermeldt overtredingen met een kwantificeerbaar effect.

Tabel II vermeldt overtredingen zonder kwantificeerbaar effect.

De kwantificeerbaarheid van het effect maakt onderdeel uit van de berekening van de boetebedragen, bedoeld in Bijlage III.

Tabel I. Overtredingen met kwantificeerbaar effect

Korte omschrijving overtreding	Ernstfactor overtreding ZZ: zeer zwaar Z: zwaar B: belangrijk L: licht	Overtreden wettelijk voorschrift
Broeikasgasinstallatie in bedrijf zonder geldige vergunning (indien omvang emissies gekwantificeerd kan worden)	ZZ	art. 16.5, eerste lid van de wet
Niet nakomen verplichtingen monitoring en rapportage emissies	Z	
Rapporteren van een onjuiste jaarvracht (aspect van overtreden wettelijk voorschrift)	Z	<ul style="list-style-type: none"> • art. 4 jo. 5 tot en met 9 MRV in verbinding met art. 18.5, eerste lid, van de wet • veelal in samenhang met hoofdstuk III tot en met VI MRV in verbinding met art. 18.5, eerste of tweede lid, van de wet • art. 11 MRV in verbinding met art. 18.5, eerste lid, van de wet • art. 9 van de regeling in verbinding met art. 16.12 van de wet • art. 72 MRV in verbinding met art. 18.5, tweede lid, van de wet
Monitoring van emissies niet uitgevoerd volgens de wettelijke eisen (aspect van overtreden wettelijk voorschrift; kwantificeerbaar)	Z	<ul style="list-style-type: none"> • art. 4 jo. 5 tot en met 9 MRV in verbinding met art. 18.5, eerste lid, van de wet • veelal in verbinding met hoofdstuk III tot en met V MRV in verbinding met art. 18.5, eerste of tweede lid, van de wet • art. 11 MRV in verbinding met art. 18.5, eerste lid, van de wet • art. 9 of 10 van de regeling in verbinding met art. 16.12 van de wet • art. 26 van de regeling in verbinding met art. 16.12 en 16.39h van de wet
Niet nakomen verplichtingen in verband met toewijzing	Z	
Onjuiste gegevens of onderbouwing aangeleverd voor het berekenen van de toewijzing	Z	<ul style="list-style-type: none"> • art. 41b, 41c of 42a van de regeling in verbinding met art. 16.29 of 16.32 van de wet • art. 57 MRV in verbinding met art. 18.5, eerste lid, van de wet
Geen of onjuiste gegevens aangeleverd voor het berekenen van een nieuwe (aangepaste) toewijzing	Z	art. 43 van de regeling in verbinding met art. 16.29 van de wet
Niet tijdig indienen geverifieerde melding beëindiging werking broeikasgasinstallatie of subinstallatie met gevolgen voor de storting van emissierechten	Z	<ul style="list-style-type: none"> • melding: art. 44 of 45 van de regeling in verbinding met art. 16.29, eerste lid, van de wet • verificatievereiste: art. 49 van de regeling in verbinding met art. 16.29 van de wet • melding: art. 23 VKTE in verbinding met art. 18.5a, tweede lid, van de wet
Niet of onjuist monitoren toewijzingsgegevens conform monitoringmethodiekplan	Z	art. 6 VKTE in verbinding met art. 18.5a van de wet
Niet toepassen beginselen m.b.t. toewijzingsgegevens	Z	art. 7 VKTE in verbinding met art. 18.5a van de wet
Niet indienen monitoringmethodiekplan met vereiste inhoud	Z	art. 8 VKTE in verbinding met art. 18.5a van de wet
Niet doorvoeren of melden significante wijzigingen monitoringmethodiekplan	Z	art. 9 VKTE in verbinding met art. 18.5a van de wet

Korte omschrijving overtreding	Ernstfactor overtreding ZZ: zeer zwaar Z: zwaar B: belangrijk L: licht	Overtreden wettelijk voorschrift
Niet of onjuist opsplitsen in subinstallaties	Z	art. 10 VKTE in verbinding met art. 18.5a van de wet
Niet of te laat indienen activiteitsverslag, of onjuist rapporteren over wijziging activiteitsniveau	Z	art. 3 VATVA in verbinding met art. 18.5b van de wet

Tabel II. Overtredingen zonder kwantificeerbaar effect

Korte omschrijving overtreding	Ernstfactor overtreding ZZ: zeer zwaar Z: zwaar B: belangrijk L: licht	Overtreden wettelijk voorschrift
Niet nakomen systeemverplichtingen	ZZ	
Broeikasgasinstallatie in bedrijf zonder geldige vergunning	ZZ	art. 16.5, eerste lid van de wet
Uitvoering luchtvaartactiviteiten zonder goedgekeurd monitoringsplan	ZZ	art. 11 of 12 MRV in verbinding met art. 18.5 eerste lid, van de wet
Niet nakomen essentiële verplichtingen voor monitoring en rapportage	Z	
Niet tijdig indienen geverifieerd emissieverslag	Z	art. 67 MRV in verbinding met art. 18.5 eerste lid, van de wet
Niet nakomen essentiële verplichtingen toewijzing (niet-kwantificeerbaar)	Z	
Niet melden wijzigingen relevant voor toewijzing	Z	art. 23 VKTE in verbinding met art. 18.5a van de wet
Niet indienen geverifieerd verslag met referentiegegevens toewijzing	Z	art. 4, tweede lid onderdeel a VKTE in verbinding met art. 18.5a van de wet
Niet indienen door nieuwkomer relevante informatie en documenten voor toewijzing	Z	art. 5, tweede lid VKTE in verbinding met art. 18.5a van de wet
Niet of onjuist monitoren toewijzingsgegevens conform monitoringmethodiekplan	Z	art. 6 VKTE in verbinding met art. 18.5a van de wet
Niet toepassen beginselen m.b.t. toewijzingsgegevens	Z	art. 7 VKTE in verbinding met art. 18.5a van de wet
Niet indienen monitoringmethodiekplan met vereiste inhoud	Z	art. 8 VKTE in verbinding met art. 18.5a van de wet
Niet doorvoeren of melden significante wijzigingen monitoringmethodiekplan	Z	art. 9 VKTE in verbinding met art. 18.5a van de wet
Niet of onjuist opsplitsen in subinstallaties	Z	art. 10 VKTE in verbinding met art. 18.5a van de wet
Niet of te laat indienen activiteitsverslag, of onjuist rapporteren over wijziging activiteitsniveau	Z	Art. 3 VATVA in verbinding met art. 18.5b van de wet
Niet nakomen essentiële overige verplichtingen	Z	
Niet melden disfunctioneren restrictie	Z	art. 48, derde lid van de regeling in verbinding met art. 2, tweede lid, onder e van het Besluit handel in emissierechten en art. 16.6 van de wet
Niet nakomen belangrijke verplichtingen voor monitoring en rapportage	B	
Monitoring niet uitgevoerd volgens de wettelijke eisen (aspect van overtreden wettelijk voorschrift; niet-kwantificeerbaar)	B	<ul style="list-style-type: none"> • art. 4 jo. 5 tot en met 9 MRV in verbinding met art. 18.5, eerste lid, van de wet • veelal in samenhang met hoofdstuk III tot en met V MRV in verbinding met art. 18.5, eerste of tweede lid, van de wet • art. 11 MRV in verbinding met art. 18.5, eerste lid, van de wet • bepalingen uit par. 2.1.3 van de regeling in verbinding met art. 16.12 van de wet
Niet tijdig indienen van een melding significante wijziging monitoringswijze of vergunningplicht	B	<ul style="list-style-type: none"> • art. 15, eerste lid, MRV in verbinding met art. 18.5, tweede lid, van de wet • eventueel in verbinding met art. 15, eerste lid van de regeling in verbinding met art. 16.13a, tweede en derde lid, van de wet • art. 16 van de regeling in verbinding met art. 16.13a, tweede en derde lid, van de wet • art. 16a van de regeling in verbinding met art. 16.13a, eerste lid, van de wet



Korte omschrijving overtreding	Ernstfactor overtreding ZZ: zeer zwaar Z: zwaar B: belangrijk L: licht	Overtreden wettelijk voorschrift
Monitoringsplan is niet actueel	B	• art. 16.13 van de wet • art. 14 MRV in verbinding met art. 18.5, tweede lid, van de wet
Procedures voor gegevensbeheer en/of controleactiviteiten niet doeltreffend	B	bepalingen uit hoofdstuk V MRV in verbinding met art. 18.5, tweede lid, van de wet
Niet voldoen aan voorwaarden afzien locatiebezoek verificateur door exploitant	B	• art. 31 VAV in verbinding met art. 18.6, tweede lid, van de wet
Niet nakomen belangrijke verplichtingen in verband met toewijzing van emissierechten	B	
Niet of niet tijdig indienen monitoringmethodiekplan nieuwkomers	B	art. 42b van de regeling in verbinding met art. 16.32 van de wet
Afwijken van monitoringmethodiekplan zonder goedkeuring, of onjuiste toepassing alternatieve methoden	B	art. 12 VKTE in verbinding met art. 18.5a van de wet
Niet voldoen aan vereisten verslag activiteitsniveau	B	art. 41g van de regeling in verbinding met art. 16.34b, tweede lid, van de wet
Niet voldoen aan vereisten gegevensverstrekking bij voornemen wijziging toewijzingsbesluit	B	art. 43 van de regeling in verbinding met 16.29 en/of 16.34a van de wet
Niet nakomen overige verplichtingen voor monitoring en rapportage	L	
Niet tijdig indienen van een verbeterrapportage	L	art. 69 MRV in verbinding met art. 18.5, tweede lid, van de wet
Niet tijdig indienen van een melding niet-significante wijziging monitoringwijze of tijdelijke wijziging monitoringsplan	L	• art. 15, tweede lid van de regeling in verbinding met art. 16.13a, tweede en derde lid, van de wet • art. 16 van de regeling in verbinding met art. 16.13a, tweede en derde lid, van de wet
Fouten in de emissierapportage; betreft niet een onjuiste jaarvracht	L	• art. 4 jo. 5 tot en met 9 MRV in verbinding met art. 18.5, eerste lid, van de wet • art. 18 en 28 van de regeling in verbinding met art. 16.12 van de wet
Niet nakomen overige verplichtingen toewijzing	L	
Niet melden niet-significante wijziging monitoringmethodiekplan	L	art. 9 VKTE in verbinding met art. 18.5a van de wet
Niet tijdig melden niet-significante wijziging monitoringmethodiekplan	L	art. 41d van de regeling in verbinding met art. 16.29 van de wet
Ontoereikend controlesysteem toewijzing, of onjuiste toepassing controlesysteem	L	art. 11 VKTE in verbinding met art. 18.5a van de wet
Niet melden gegevens fusie of splitsing	L	art. 25 VKTE in verbinding met art. 18.5a van de wet
Niet nakomen overige verplichtingen	L	
Niet melden wijziging exploitant, of naam of adres vergunninghouder	L	art. 16.19, tweede lid van de wet



BIJLAGE II, BEHOREND BIJ ARTIKEL 2 VAN DE BELEIDSREGEL NEDERLANDSE EMISSIEAUTORITEIT ETS 2021

Hoogte dwangsombedragen

In onderstaande tabel is de indicatieve hoogte van de dwangsom per dag in euro aangegeven per ernstfactor als toegekend in Bijlage I van de Beleidsregel Nederlandse Emissieautoriteit ETS 2021.

Tabel Indicatieve hoogte dwangsom

Ernstfactor overtreding	Dwangsom per dag in euro
zeer zwaar (ZZ)	500-4.500
zwaar (Z)	250-3.500
belangrijk (B)	100-2.500
licht (L)	50-500



BIJLAGE III, BEHOOREND BIJ ARTIKEL 3 VAN DE BELEIDSREGEL NEDERLANDSE EMISSIEAUTORITEIT ETS 2021

Hoogte boetebedragen

1. Formule boetebedrag

De hoogte van de bestuurlijke boete wordt bepaald op basis van de volgende formule:

Boete = Vast bedrag + Variabel bedrag x Correctiefactor + Economisch voordeel

2. Vast bedrag

Als onderdeel van de boete is een vast bedrag vastgesteld van: € 5.000,-.

3. Variabel bedrag

Voor het variabele bedrag in de boete wordt onderscheid gemaakt tussen overtredingen met een kwantificeerbaar en een niet-kwantificeerbaar effect.

3.1. Variabel bedrag voor kwantificeerbaar effect

In bijlage I, tabel I van de Beleidsregel Nederlandse Emissieautoriteit ETS 2021 zijn overtredingen gecategoriseerd waarvan het effect als kwantificeerbaar is aangemerkt. In die gevallen wordt de ernst van de overtreding bepaald door de omvang van het (potentiële) effect. Het variabele bedrag van de boete voor kwantificeerbare overtredingen wordt dan hierdoor bepaald, en door een marktgerelateerde boetewaarde en een inrichtingsfactor.

Formule variabel bedrag bij kwantificeerbaar effect:

Variabel bedrag = Effect van de overtreding x Marktgerelateerde boetewaarde x Inrichtingsfactor

Effect van de overtreding

Bij overtredingen met betrekking tot monitoring en rapportage van de CO₂-emissies wordt het (potentiële) effect, mits dat kwantificeerbaar is, uitgedrukt in ton CO₂. Een afwijking is een overtreding ongeacht of de afwijking positief of negatief is.

Bij overtredingen met betrekking tot de toewijzing van emissierechten wordt het effect bepaald door de hoeveelheid emissierechten die als gevolg van de overtreding achteraf gezien teveel zijn toegewezen.

Marktgerelateerde boetewaarde

Het variabele bedrag wordt onder andere bepaald door een marktgerelateerde boetewaarde. De Nederlandse Emissieautoriteit stelt jaarlijks op uiterlijk 31 december de gemiddelde veilingprijs van een emissierecht vast, die in dat jaar gerealiseerd is, en publiceert deze op haar website (www.emissieautoriteit.nl). De boetewaarde wordt bepaald door deze veilingprijs met een door de emissieautoriteit te bepalen generieke factor te vermenigvuldigen en vervolgens af te ronden in hele euro's. De vaste generieke vermenigvuldigingsfactor is tenminste 1 en ten hoogste 4. De boetewaarde wordt toegepast op alle kwantificeerbare overtredingen begaan nadat, en in het jaar waarvoor, de boetewaarde is vastgesteld. Wanneer voor enig jaar nog geen boetewaarde is vastgesteld wordt de laatst vastgestelde boetewaarde toegepast. Als de duur van de overtreding meerdere kalenderjaren bestrijkt, wordt het ongewogen gemiddelde van de boetewaarden van die kalenderjaren toegepast.

Inrichtingsfactor

Het bestuur kan bij het bepalen van het variabele bedrag nog differentiëren naar gelang van de omvang van de emissies van de broeikasgasinstallatie (bij luchtvaartexploitanten: omvang van de emissies van de vloot van de exploitant), in verband met de grotere of kleinere plaats die de broeikasgasinstallatie (c.q. vloot) inneemt in het systeem van handel in emissierechten. Daarmee kan het bestuur ook uitdrukking geven aan een grotere verantwoordelijkheid en grotere zorg die van een grotere emittent mag worden verwacht. Dat gebeurt dan met een 'inrichtingsfactor' die kan verschillen al naar gelang de emissies van de betrokken broeikasgasinstallatie c.q. vloot. Daarbij kan bijvoorbeeld voor wat betreft broeikasgasinstallaties aansluiting worden gezocht bij de categorieën A, B en C als bedoeld in artikel 19 van de MRV.



3.2 Variabel bedrag voor niet-kwantificeerbaar effect

In bijlage I, tabel II van de Beleidsregel Nederlandse Emissieautoriteit ETS 2021 zijn overtredingen gecategoriseerd waarvan het effect als niet-kwantificeerbaar is aangemerkt. In die gevallen wordt de omvang van de emissie gezien als belangrijke indicator voor de ernst van de overtreding en de (potentiële) gevolgen voor het systeem van de handel in emissierechten. Het variabele bedrag van de boete voor niet-kwantificeerbare overtredingen wordt dan met name hierdoor bepaald. Daarnaast wordt de ernst van de overtreding bepaald door de aard van de overtreding en de tijdsduur van de overtreding.

Formule variabel bedrag bij niet-kwantificeerbaar effect:

Variabel bedrag = Emissiegerelateerd bedrag x Ernstfactor aard x Ernstfactor tijdsduur

Emissiegerelateerd bedrag

Het variabele bedrag wordt gerelateerd aan de omvang van de gerapporteerde emissies in het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de overtreding heeft plaatsgevonden en wordt berekend aan de hand van de totale emissie van de broeikasgasinstallatie en een schijvensysteem volgens onderstaande tabel I.

Tabel I. Emissiegerelateerd bedrag

Hoeveelheid emissies	Bedrag per kiloton
0 – 100 kton CO ₂	€ 200,- per kton
100 – 1.000 kton CO ₂	€ 100,- per kton
> 1.000 kton CO ₂	€ 20,- per kton

Wanneer er geen emissiegegevens over het voorgaande jaar bekend zijn, of de emissies ten tijde van de overtreding sterk afwijken van de emissies in het voorgaande jaar, maakt het bestuur voor het berekenen van het variabele bedrag gebruik van een redelijke vervangende waarde.

Indien de overtreding zonder kwantificeerbaar effect niet de emissies maar de toewijzing betreft, wordt het begrip 'emissiegerelateerd bedrag' vervangen door 'toewijzingsgerelateerd bedrag'. De aantallen kiloton CO₂ in de linkerkolom van tabel I worden dan vervangen door duizendtallen emissierechten; de bedragen in de rechterkolom worden dan gekoppeld aan de duizendtallen emissierechten in de linkerkolom.

Ernstfactor aard

In bijlage I van de Beleidsregel Nederlandse Emissieautoriteit ETS 2021 is aan de meest waarschijnlijke overtredingen een ernstfactor toegekend.

In tabel II is per ernstfactor de wegingsfactor aangegeven die daarvoor wordt toegepast bij het bepalen van het variabele bedrag.

Tabel II. Wegingsfactor per ernstfactor

Ernstfactor overtreding	Wegingsfactor
zeer zwaar (ZZ)	3
zwaar (Z)	1,5
belangrijk (B)	0,75
licht (L)	0,375

Ernstfactor tijdsduur

a) *Algemeen*

In onderstaande tabel III is per tijdsduur de wegingsfactor aangegeven die daarvoor toegepast wordt bij het bepalen van het variabele bedrag.

Tabel III. Wegingsfactor per tijdsduur

Tijdsduur	Wegingsfactor
Minder dan 3 maanden	1
Van 3 tot 6 maanden	1,1
Van 6 tot 12 maanden	1,2

Tijdsduur	Wegingsfactor
Van 12 tot 24 maanden	1,4
24 maanden en langer	1,6

b) *Te laat indienen emissieverslag*

In afwijking van bovengenoemde systematiek wordt voor het opleggen van een boete voor overtreding van artikelen 16.20c, tweede lid, en 18.5 van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 67 van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel (het te laat indienen van een emissiejaarverslag) een specifieke wegingsfactor voor de tijdsduur gehanteerd, gebaseerd op het aantal dagen dat het verslag te laat is ingeleverd. In onderstaande tabel IV is per tijdsduur de wegingsfactor aangegeven die daarvoor toegepast wordt bij het bepalen van het variabele bedrag.

Tabel IV. Wegingsfactor per tijdsduur emissieverslag

Tijdsduur	Wegingsfactor
0-5 dagen	0,05
6-10 dagen	0,10
11-30 dagen	0,15

Als een emissieverslag meer dan 30 dagen te laat (na de datum voor het inleveren van emissierechten) is ingediend geldt de algemene systematiek als bedoeld onder a en in tabel III. Het emissieverslag kan in die situatie immers geen rol spelen als voorlopige basis van de omvang van de inleverplicht. Dit rechtvaardigt toepassing van een grotere wegingsfactor per tijdsduur.

3.3 Voorrang kwantificeerbaar effect

Wanneer een overtreding zowel een kwantificeerbaar als een niet-kwantificeerbaar effect heeft wordt het variabele bedrag bepaald door de methodiek voor een kwantificeerbaar effect. Wanneer het effect onvoldoende kan worden gekwantificeerd, wordt het variabele bedrag bepaald door de methodiek voor een niet-kwantificeerbaar effect.

4. Correctiefactor

Naast de ernst van de overtreding en de (potentiële) gevolgen voor de handel in emissierechten wordt het boetebedrag ook bepaald door de overige omstandigheden van het geval. Daartoe wordt door een totale correctiefactor in ieder geval rekening gehouden met de omstandigheden vermeld in tabel V op de daarin vermelde wijze.

Formule correctiefactor: Totale correctiefactor = C1 x C2 x C3

In onderstaande tabel V zijn de omstandigheden en daarvoor geldende correctiefactoren aangegeven waarmee in ieder geval rekening gehouden wordt bij het bepalen van de totale correctiefactor voor het totale boetebedrag.

Tabel V. Correctiefactor

	Omstandigheid	Correctiefactor
1	Uit eigen beweging gemeld en beëindigd Criterium: heeft de overtreder zelfstandig en onafhankelijk van inspecties (inclusief inspecties van andere bevoegde gezagen) bij de emissieautoriteit kenbaar gemaakt dat er sprake is van niet naleving en de overtreding eigener beweging beëindigd.	Niet gemeld en beëindigd C ₁ = 1 Wel gemeld en beëindigd C ₁ = 0,5
2	Verwijtbaarheid In welke mate heeft de overtreder kunnen weten of moeten weten dat er sprake was van niet naleving. Voor een boeteverlaging zijn er bijzondere omstandigheden nodig waaruit blijkt dat er sprake is van een verminderde verwijtbaarheid. In geval van opzet is er sprake van verhoogde verwijtbaarheid.	Geen bijzondere omstandigheden: C ₂ = 1 Verminderde verwijtbaarheid: C ₂ = 0,25-0,75 Opzet: C ₂ = 2
3	Recidive Er is sprake van recidive als het bestuur al eerder aan de overtreder (of daarmee in een groep verbonden onderneming) voor een vergelijkbare overtreding een bestuurlijke boete heeft opgelegd. Dit is óók het geval wanneer de eerder opgelegde boete nog niet onherroepelijk is.	In geval van recidive: C ₃ = een door het bestuur nader te bepalen factor, groter dan 1.

5. Economisch voordeel

Als er sprake is van economisch voordeel dat niet gecorrigeerd kan worden door ambtshalve vaststelling van het emissiecijfer, door aanpassing van de toewijzing van emissierechten of door terugvordering van teveel verleende emissierechten, wordt de boete, onder aftrek van een eventueel



nadeel dat rechtstreeks verband houdt met de overtreding, verhoogd met het saldo van het resterende voordeel. Wanneer er geen sprake is van een voordelig saldo is er geen sprake van economisch voordeel.



TOELICHTING

1. Doel en aanleiding

Op grond van de hoofdstukken 2, 16 en 18 van de Wet milieubeheer heeft het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) taken en bevoegdheden met betrekking tot de handel in broeikasgasemissierechten. Deze beleidsregels bevatten bepalingen voor de NEa bij de uitoefening van de taken en bevoegdheden die aan de NEa zijn toegekend tot handhaving van de voorschriften inzake de handel in emissierechten bedoeld in de artikelen 18.2f, eerste lid, 18.6a en 18.16a van de Wet milieubeheer (hierna: de Wm). Het betreft de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete.

Met dit besluit zijn de beleidsregels voor de uitoefening van genoemde bevoegdheden geactualiseerd voor de zogenoemde vierde handelsperiode (2021-2030). Aangezien met name de wijzigingen in de omschrijvingen en aanduidingen van overtredingen substantieel zijn, is besloten de Beleidsregels Nederlandse emissieautoriteit handhaving handel in emissierechten 2016 (hierna: de ingetrokken beleidsregels) in te trekken en nieuwe beleidsregels vast te stellen. Anders dan in het verleden zijn de nieuwe beleidsregels voor de vierde handelsperiode door het bestuur zelf vastgesteld. Dit doet recht aan het feit dat het bestuur zelfstandig bestuursorgaan is, en aan het feit dat het de toepassing van de eigen bevoegdheden van het bestuur betreft.

De beleidsregel is verder op de volgende inhoudelijke punten geactualiseerd:

1. De mogelijkheid is geopend om de overtreding 'emitteren zonder vergunning' als kwantificeerbaar aan te merken, voor die gevallen waarin de omvang van de emissies die zonder vergunning zijn veroorzaakt, in redelijkheid kan worden vastgesteld met toepassing van art. 70 van de MRV (bijlage 1, tabel I).
2. De uitbreiding van de regelgeving omtrent kosteloze toewijzing van emissierechten (voor de vierde handelsperiode) heeft ertoe geleid dat een groter aantal overtredingen betrekking heeft op toewijzing. Wanneer een overtreding de toewijzing betreft zonder kwantificeerbaar effect op die toewijzing, wordt de omvang van de toewijzing als vertrekpunt van de boeteberekening genomen, in plaats van de omvang van de emissies (zie de laatste alinea van de omschrijving van het onderdeel 'emissiegerelateerd bedrag' onder tabel I van bijlage 3). De omvang van de emissies is niet gerelateerd aan de omvang van de toewijzing. Het gebruik van de toewijzing als vertrekpunt van de boeteberekening is daarom juist dan dat van de omvang van de emissies.
3. Aan de correctiefactor 'verwijtbaarheid' (bijlage III, tabel V) is een verhogende factor 2 toegevoegd voor gevallen van opzet.
4. In de omschrijving van 'recidive' (bijlage III, tabel V) is geëxpliciteerd dat een eerder opgelegde boete nog niet onherroepelijk hoeft te zijn om van recidive te kunnen spreken.

Andere inhoudelijke wijzigingen zijn van ondergeschikte aard.

2. Reikwijdte beleidsregel

Deze beleidsregel ziet niet op de bevoegdheid bedoeld in artikel 18.16a, tweede lid, van de Wm om een bestuurlijke boete op te leggen in geval van overtreding van voorschriften voor het inleveren van onvoldoende emissierechten (artikel 16.37, eerste lid, of artikel 16.39t, eerste lid, van de Wm). Daarvoor bestaat geen afwegingsruimte maar wordt de in artikel 16, derde lid, van de ETS-richtlijn¹ dwingend voorgeschreven boete van € 100,- per ton CO₂-emissies waarvoor geen emissierechten zijn ingeleverd opgelegd, jaarlijks geïndexeerd op grond van de ETS-richtlijn.

In bijlage I worden de meest waarschijnlijke overtredingen genoemd waarop de beleidsregel betrekking heeft. Deze selectie is gemaakt uit een oogpunt van inzichtelijkheid van belangrijke voorschriften en het daarvoor gehanteerde beleid. Om dezelfde reden is in de eerste kolom van de tabellen in bijlage I de strekking van een categorie wettelijke voorschriften geparafraseerd en zijn in de derde kolom de voorschriften meer categoriaal of in algemene zin genoemd. Voor de goede orde zij opgemerkt dat deze wijze van parafaseren en categoriseren vanzelfsprekend niet afdoet aan de bevoegdheid van het bestuur een last onder dwangsom of bestuurlijke boete op te leggen in geval van overtreding van alle voorschriften waarnaar de bevoegdheidstoedeling in de artikelen 18.6a en 18.16a van de Wm verwijst en is de tekst van die voorschriften bepalend voor de vraag of sprake is van een overtreding.

¹ Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2012, L 181).



Naast de toepasselijkheid op de overtredingen bedoeld in bijlage I is de beleidsregel ook relevant voor de handhaving van alle andere voorschriften ten aanzien van de handel in emissierechten. Uit artikel 2, tweede lid, en artikel 3, tweede lid, van de beleidsregel vloeit voort dat voor zover een voorschrift niet (uitdrukkelijk) in bijlage I is genoemd, de beleidsregel daarop wel zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing is.

Bij de keuze voor de selectie van overtredingen in bijlage I is ook bepalend geweest dat er voorschriften zijn die zich naar hun aard minder goed lenen voor rechtstreekse toepassing van de systematiek van deze beleidsregel. Een voorbeeld daarvan is de verplichting voor een ieder om alle medewerking aan een toezichthouder te verlenen op grond van art. 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Ook op de handhaving ten aanzien van overtredingen door verificateurs (in geval van het ten onrechte afgeven van een goedkeurende verklaring) is de systematiek van deze beleidsregel niet toe te passen. De motivering voor de hoogte van het dwangsom- of boetebedrag zal in dergelijke gevallen door de NEa in het concrete handhavingsbesluit worden gegeven.

Bijlage I bevat twee tabellen. Voor het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete is relevant dat tabel I overtredingen vermeldt waarvan het effect kwantificeerbaar is en tabel II overtredingen waarvan het effect niet kwantificeerbaar is. Voor het bepalen van de hoogte van een dwangsom is dit onderscheid niet relevant en worden beide tabellen in aanmerking genomen.

3. Indicatieve aard beleidsregel en belangenafweging

Deze beleidsregel is indicatief ten aanzien van de hoogte van dwangsom- en boetebedragen. Op grond van de Awb dient een bestuursorgaan bij het nemen van een handhavingsbesluit rekening te houden met de feitelijke omstandigheden, de betrokken belangen af te wegen en daarbij evenredigheid te betrachten. Mede daartoe bevat de beleidsregel ten aanzien van de hoogte van de dwangsombedragen een marge voor de NEa, bevat de formule voor de hoogte van het boetebedrag onder meer correctiefactoren en enkele andere nader in te vullen factoren. Het bestuur vult deze factoren op onderdelen nader in en past deze zo nodig aan.

Daar waar het bestuur zich in deze beleidsregel ruimte tot nadere invulling voorbehoudt, wordt deze invulling op consistente wijze verricht en niet op ad hoc-basis. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vermenigvuldigingsfactor in de marktgerelateerde boetewaarde, de inrichtingsfactor en de recidivefactor. Anderzijds is de verwijtbaarheidsfactor naar zijn aard geheel afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Dat geldt ook voor de mogelijkheid aanvullende correcties uit te voeren, met behoud van een afschrikwekkende werking.

Op grond van de Awb handelt het bestuur overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn. Voorts geldt uiteraard dat, wanneer toepassing van de beleidsregel zou leiden tot een hoger boetebedrag dan het in artikel 18.16e van de Wm bedoelde maximum, het wettelijk maximum prevaleert.

4. Overtredingen met een al dan niet kwantificeerbaar effect

Wanneer de omvang van het effect van een overtreding kwantificeerbaar is, wordt deze omvang gezien als belangrijkste indicator voor de ernst van de overtreding. Bij kwantificeerbare effecten van overtredingen komt de omvang van de potentiële schade voor het emissiehandelssysteem immers zeer duidelijk tot uitdrukking. Daarom vormt dit de kern van het variabele bedrag van de boete. Bij overtredingen met betrekking tot monitoring en rapportage van de CO₂-emissies betreft dit de omvang in tonnen CO₂. Bij overtredingen met betrekking tot de toewijzing van emissierechten betreft dit de omvang in aantallen emissierechten die als gevolg van de overtreding achteraf gezien teveel zijn gestort (verleend), of waarin dit het effect had kunnen zijn. De totale omvang van de emissies van de betrokken broeikasgasinstallatie is hier niet het vertrekpunt maar kan meewegen om, in oplopende mate, gewicht toe te kennen aan de grotere verantwoordelijkheid van grotere emittenten voor de goede werking van het systeem van emissiehandel en aan de grotere expertise en zorgvuldigheid die daarom van hen mag worden verwacht. Voor deze functie is het voldoende om voor de omvang van de emissies bij de inrichtingsfactor bijvoorbeeld aan te sluiten bij de categorie-indeling gebaseerd op artikel 19 van de MRV.

Bij niet-quantificeerbare overtredingen (vermeld in tabel II van bijlage I) is het niet mogelijk de boeteomvang te bepalen aan de hand van de omvang van het effect van de overtreding. In deze gevallen wordt het variabele bedrag van de boete op een andere manier berekend. De ernst van de overtreding wordt hierbij bepaald op basis van de aard (welke norm is overtreden) en tijdsduur (hoe lang is de norm overtreden). Daarnaast komt in het variabele bedrag met name ook het potentiële



gevolg van de overtreding tot uitdrukking. De omvang van de jaarlijkse hoeveelheid emissie wordt bij deze overtredingen gezien als belangrijkste indicator hoe groot de potentiële schade voor het emissiehandelssysteem is. Het potentiële gevolg wordt uitgedrukt als functie van de geverifieerde en gerapporteerde emissie (jaarvracht) van de broeikasgasinstallatie in het jaar voorafgaand aan de overtreding. Vanwege de belangrijke rol van de emissieomvang in deze gevallen wordt hier voor de berekening van het variabel bedrag aangesloten bij de meest actuele totale emissiegegevens. Indien de jaarvracht achteraf is gecorrigeerd met toepassing van artikel 70 MRV, wordt van het gecorrigeerde cijfer uitgegaan. Er wordt een schijvensysteem gehanteerd vergelijkbaar met de methodiek van het belastingstelsel, maar met een daarvan verschillende uitwerking. Over de eerste schijf wordt een hoger bedrag per kiloton CO₂ berekend dan over de tweede en de derde schijf. Dat het bedrag per kiloton CO₂ door dit schijvensysteem afvlakt is ingegeven door de noodzaak te voorkomen dat aan grote emittenten onaanvaardbaar hoge bedragen worden opgelegd. Anderzijds zou een lager uniform bedrag per kiloton over de hele linie teveel afbreuk doen aan de afschrikkende werking van de sanctie.

5. Overgangsrecht

De 'Beleidsregels Nederlandse emissieautoriteit handhaving handel in emissierechten 2016' zullen door de Minister van Economische Zaken en Klimaat worden ingetrokken. Op overtredingen gepleegd vóór 1 januari 2021, en die daarmee betrekking hebben op emissies veroorzaakt vóór 1 januari 2021 of op toewijzing van emissierechten voor eerdere handelsperiodes, zullen de Beleidsregels Nederlandse emissieautoriteit handhaving handel in emissierechten 2016 van toepassing blijven. Indien een overtreding is aangevangen vóór 1 januari 2021 en is doorgelopen na deze datum, wordt de beleidsregel van 2016 toegepast op de periode tot 1 januari 2021, en de beleidsregel 2021 op de periode na die datum.

Tot overgangsrecht met betrekking tot het per 1 januari 2014 afgeschafte stelsel van NO_x-emissiehandel bestaat geen noodzaak meer.

*Het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit
namens deze:
de directeur-bestuurder
M.P.C. Bressers*