

Beleidsregels voor het bestuur van de emissieautoriteit inzake de handel in emissierechten

Besluit van 9 mei 2005, nr. KVI2005042205, houdende vaststelling van de beleidsregels voor het bestuur van de emissieautoriteit inzake de handel in emissierechten

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

Gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 2.13 van de Wet milieubeheer;

Op grond van de hoofdstukken 2, 16 en 18 van de Wet milieubeheer heeft het bestuur van de emissieautoriteit taken en bevoegdheden met betrekking tot de handel in broeikasgasemissierechten en de handel in NO_x-emissierechten. De beleidsregels inzake de handel in emissierechten bevatten bepalingen voor het bestuur van de emissieautoriteit bij de uitoefening van deze taken en bevoegdheden;

Besluit:

Hoofdstuk 1. Inleiding

Artikel 1

1. In deze beleidsregels wordt verstaan onder de wet: de Wet milieubeheer.
2. Met betrekking tot de overgangsbepaling in artikel VIII van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, wordt in het geval, bedoeld in de aanhef van het eerste lid van dat artikel, in deze beleidsregels in plaats van 'emissieautoriteit' telkens gelezen: emissieautoriteit in oprichting, en in plaats van 'het bestuur van de emissieautoriteit' telkens gelezen: de directeur van de emissieautoriteit in oprichting.

Hoofdstuk 2. Handhaving

Artikel 2

Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom houdt het bestuur van de emissieautoriteit in ieder geval rekening met de indicatie van de hoogte van de dwangsom per soort overtreding in de bij deze beleidsregels behorende bijlage I.

Artikel 3

1. Bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete houdt het bestuur van de emissieautoriteit in ieder geval rekening met:

- a. de indicatie van de hoogte van de bestuurlijke boete per soort overtreding in de bij deze beleidsregels behorende bijlage II;
 - b. de omstandigheid dat de onderneming de overtreding uit eigen beweging heeft beëindigd;
 - c. de omstandigheid dat de emissieautoriteit reeds eerder onherroepelijk een vergelijkbare overtreding door de onderneming heeft vastgesteld;
 - d. de omvang van de schade voor het systeem van handel in broeikasgasemissierechten, of het systeem van handel in NO_x-emissierechten, en
 - e. het eigen voordeel voor de onderneming bij de overtreding.
2. Het eerste lid is niet van toepassing bij overtreding van artikel 16.37, eerste lid, van de wet.

Hoofdstuk 3. Overgangsbepalingen vergunningverlening

Artikel 4

1. Met betrekking tot een ontvankelijke aanvraag om een vergunning krachtens artikel 16.5, eerste lid van de wet, die voor 1 oktober 2004 is ingediend en die voldoet aan het Besluit handel in emissierechten en de Regeling monitoring handel in emissierechten, verleent het bestuur van de emissieautoriteit de vergunning zo spoedig mogelijk na 1 januari 2005.
2. Met betrekking tot een ontvankelijke aanvraag om een vergunning krachtens artikel 16.5, eerste lid van de wet, die op of na 1 oktober 2004 en voor 1 januari 2005 is ingediend en die aan het Besluit handel in emissierechten en de Regeling monitoring handel in emissierechten voldoet, spant het bestuur van de emissieautoriteit zich in om een vergunning te verlenen zo spoedig mogelijk na 1 januari 2005.
3. Met betrekking tot een ontvankelijke aanvraag om een vergunning krachtens artikel 16.49, eerste lid, of artikel 16.5, eerste lid, in verbinding met artikel 16.5, tweede lid, van de wet, die op of na 1 februari 2005 en voor 1 juni 2005 is

ingediend en die aan het Besluit handel in emissierechten en de Regeling monitoring handel in emissierechten voldoet, spant het bestuur van de emissieautoriteit zich in om een vergunning te verlenen zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet Milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de invoering van een systeem van handel in NO_x-emissierechten met het oog op het beperken van de emissies van stikstofoxiden (handel in NO_x-emissierechten) (Kamerstukken I 2004/05, 29 766, nr. A).

Artikel 5

Het bestuur van de emissieautoriteit bepaalt overeenkomstig artikel 20.5 van de wet dat een besluit tot verlening van een vergunning krachtens artikel 16.5, eerste lid, van de wet, dat voor 1 april 2005 wordt genomen, in afwijking van artikel 20.3, eerste lid, van de wet, terstond in werking treedt.

Hoofdstuk 4. Slotbepalingen

Artikel 6

Deze beleidsregels komen in de plaats van de Beleidsregels voor het bestuur van de emissieautoriteit inzake de handel in emissierechten (Stcrt. 2004, 249), die met ingang van 1 januari 2005 in werking zijn getreden. Laatstbedoelde beleidsregels komen hiermee te vervallen.

Artikel 7

Deze beleidsregels treden in werking met ingang van 1 juni 2005.

Artikel 8

Deze beleidsregels worden aangehaald als: Beleidsregels voor het bestuur van de emissieautoriteit inzake de handel in emissierechten.

Deze beleidsregels zullen met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 9 mei 2005.

*De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P.L.B.A. van Geel.*

Bijlage I. Hoogte dwangsombedragen

Overtreding van artikel Wet milieubeheer	Omschrijving	Richtinggevend bereik dwangsom per dag in €
16.5, eerste lid of 16.49, eerste lid, of artikel 16.5, eerste lid, in verbinding met artikel 16.5, tweede lid	1. Vergunningplicht	500–4500
16.12, derde lid of 16.12, derde lid, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid	2.a. Algemeen	
	Eisen aan monitoring en emissieverslag in amvb of regeling	50–4500
	2.b. Specifiek	
	Essentiële verplichtingen:	500–4500
	– Beschrijving van alle emissiebronnen in de vergunning.	
	– Monitoringsmethodiek: Het meten van de emissies.	
	– Alle vereisten aan het emissieverslag:	
	– Voldoen aan format	
	– Verificatie	
	– Tijdig indienen	
	Belangrijke verplichtingen:	100–2500
	– Procedure ‘validatie van meters’	
	– Procedure ‘van meten tot rapporteren’ waaronder de registratie van de gegevens	
	Overige verplichtingen:	50–1000
	– Nakomen organisatiebeschrijving ‘taken en bevoegdheden’	
	– Kwaliteitsborging en opslag van informatie.	
16.13 of artikel 16.13 in verbinding met artikel 16.49, tweede lid	3. Actualisatieplicht monitoringsprotocol	50–4500

Bijlage II. Hoogte bestuurlijke boete

Overtreding van artikel Wet milieubeheer	Omschrijving	Richtinggevend bereik boete per overtreding in €
16.5, eerste lid of 16.49, eerste lid, of artikel 16.5, eerste lid, in verbinding met artikel 16.5, tweede lid	1. Vergunningplicht	10.000–450.000*
16.12, derde lid of 16.12, derde lid, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid	2.a. Algemeen	
	Eisen aan monitoring en emissieverslag in amvb of regeling	1.000–450.000*
	2.b. Specifiek	

Overtreding van artikel Wet milieubeheer	Omschrijving	Richtinggevend bereik boete per overtreding in €
	Essentiële verplichtingen: – Beschrijving van alle emissiebronnen in de vergunning. – Monitoringsmethodiek: Het meten van de emissies. – Alle vereisten aan het emissieverslag: – Voldoen aan format – Verificatie – Tijdig indienen	10.000–450.000*
	Belangrijke verplichtingen: – Procedure ‘validatie van meters’ – Procedure ‘van meten tot rapporteren’ waaronder de registratie van de gegevens	5.000–250.000
	Overige verplichtingen: – Nakomen organisatiebeschrijving ‘taken en bevoegdheden’ – Kwaliteitsborging en opslag van informatie.	1.000–100.000
16.13 of artikel 16.13 in verbinding met artikel 16.49, tweede lid	3. Actualisatieplicht monitoringsprotocol	1.000–450.000*
16.14 of 16.14 in verbinding met artikel 16.49, tweede lid	4. Verificatie	5.000–250.000
5:20 Algemene wet bestuursrecht	5. Medewerkingsplicht	1.000–4.500

Overtreding van artikel Wet milieubeheer	Omschrijving	Richtinggevend bereik boete per te weinig ingeleverd emissierecht ¹ /per emissierecht tekort op de rekening ²
16.51, eerste of tweede lid	6. Inleverplicht en saldoplicht	in 2005: € 1 in 2006: € 2 in 2007: € 4

¹ Als gevolg van overtreding van artikel 16.51, eerste lid, van de wet.

² Als gevolg van overtreding van artikel 16.51, tweede lid, van de wet.

Toelichting

1. Algemeen

Deze beleidsregels geven invulling aan de wijze waarop het bestuur van de emissieautoriteit in oprichting gebruik zal maken van haar bevoegdheden in het nieuwe systeem van handel in broeikasgasemissierechten en handel in NO_x-emissierechten. Voor broeikasgasemissierechten is het systeem op 1 januari 2005 in de Europese Unie van start gegaan. Dit systeem vloeit voort uit de richtlijn nr. 2003/87/EG van het Euro-

pees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (hierna: de richtlijn).¹ De richtlijn is geïmplementeerd in de Wet milieubeheer (hierna: Wm) door middel van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten. Inrichtingen die onder het systeem vallen, moeten beschikken over een emissievergunning waarin de monitoring van de emissies voor de specifieke bedrijven wordt geregeld. De betreffende inrichtingen zijn vanaf 1 januari 2005 verplicht na afloop van elk kalenderjaar voldoende broeikasgasemissierechten in te leveren bij het bestuur van de emissie-

autoriteit in oprichting ter dekking van de emissies in dat jaar (artikel 16.37, eerste lid, Wm).

Het systeem van handel in NO_x-emissierechten gaat op 1 juni 2005 van start. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de invoering van een systeem van handel in emissierechten met het oog op het beperken van de emissies van stikstof-oxiden (handel in NO_x-emissierechten)² legt de basis voor dit systeem in titel 16.3 van de Wm. De betreffende inrichtingen moeten een emissievergunning hebben voor het systeem van handel in NO_x-emissierechten, en moeten ook jaarlijks voldoende NO_x-emissierechten inleveren bij het bestuur van de emissieautoriteit in oprichting.

De beleidsregels van 14 december 2004 (Stcrt. 2004, 249) zijn gewijzigd ten behoeve van de invoering van het systeem van handel in NO_x-emissierechten. Voor dit systeem zijn dwangsom- en boetebedragen opgenomen in de bijlagen. Verder is inspanningsplicht voor het bestuur van de emissieautoriteit geregeld in het derde lid van artikel 4 (nieuw; artikel 5 (oud)). Tenslotte is artikel 5 (nieuw) aangevuld opdat de emissievergunningen voor NO_x terstond in werking treden.

Daarnaast zijn ten opzichte van de beleidsregels van 14 december 2004 enkele overige wijzigingen doorgevoerd. Zo is een omstandigheid vervallen in artikel 3, eerste lid, onder d (oud) ('dat de betrokken onderneming het onderzoek van de emissieautoriteit heeft belemmerd'). Verder is vervallen artikel 4 (oud), waarin de symbolische boete was geregeld. Ten slotte spreken de bijlagen voor wat betreft de dwangsom- en boetebedragen nu niet meer van minima en maxima, maar van een richtinggevend bereik.

Het doel van de beleidsregels is aan te geven op welke wijze het bestuur van de emissieautoriteit gebruik maakt van haar taken en bevoegdheden op grond van de hoofdstukken 2, 16 en 18 Wm. Dit bevordert enerzijds de transparantie en de mogelijkheid van controle op het bestuur van de emissieautoriteit en beoogt anderzijds een preventieve werking te hebben en de betrokkenen aan te zetten tot normconform gedrag.

De beleidsregels voor het bestuur van de emissieautoriteit blijven in ontwikkeling. Zij zullen in 2007 worden geëvalueerd en aangevuld.

2. Handhaving algemeen

De Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt reeds welke inhoudelijke en procedurele eisen moeten worden gevolgd bij het toezicht (afdeling 5.2). Voor de goede werking van de systemen van handel in emissierechten is het van belang dat op elke overtreding een actie te volgt. Indien het bestuur van de emissieautoriteit kennis heeft van een (mogelijke) overtreding, zal het bestuur van de emissieautoriteit hiernaar onderzoek doen. Het toezicht op en de handhaving van de onderhavige milieurechtelijke bepalingen is zowel gericht op preventie als op repressie. Bij de eerste betreft het zowel speciale als generale preventie. De sancties moeten overtreders ervan weerhouden om in herhaling te vervallen en potentiële overtreders ervan weerhouden om in de fout te gaan.

3. Last onder dwangsom

3.1. Algemeen

Ingevolge artikel 18.6a beschikt het bestuur van de emissieautoriteit over de bevoegdheid een last onder dwangsom op te leggen wegens overtredingen van de daarin genoemde bepalingen.

Afgezien van de voorschriften hieromtrent in de artikelen 18.1, 18.2f, 18.4a en 18.7a Wm, zijn de artikelen 5:32 tot en met 5:35 Awb van toepassing.

Een last onder dwangsom strekt ertoe de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel herhaling van de overtreding te voorkomen. Gelet hierop legt het bestuur van de emissieautoriteit in beginsel een last onder dwangsom op in gevallen waarin herstel van normschending mogelijk is. Herstel van normschending zal in beginsel mogelijk zijn in het geval van overtreding van artikel 16.5, eerste lid, artikel 16.12, derde lid, artikel 16.13, artikel 16.21, artikel 16.49, eerste lid, of artikel 16.5, eerste lid, in verbinding met artikel 16.5, tweede lid, 16.12, derde lid, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid, artikel 16.13, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid, artikel 16.21, in verbinding met artikel 16.49, tweede lid en artikel 18.18 Wm. Herstel van normschending is bijvoorbeeld niet meer mogelijk indien sprake is van het blijven voortduren van de overtreding van het vergunningvoorschrift op grond van artikel 16.12, eerste lid, onder b, Wm, waarin staat dat de inrichting voor 1 april het emissieverslag moet hebben ingeleverd. In deze situatie beschikt het bestuur van de emissieautoriteit niet over de emissiegegevens met betrekking tot het betrokken emissiejaar. Het bestuur van de emissieautoriteit moet echter na kunnen gaan of de inrichting aan artikel 16.37, eerste lid, Wm heeft voldaan. Op grond van dit artikel moet de inrichting elk jaar voor 1 mei het aantal broeikasgasemissierechten inleveren dat overeenkomt met de hoeveelheid in het betrokken jaar veroorzaakte emissies (zie voor het systeem van de handel in NO_x-emissierechten artikel 16.51, eerste lid, Wm). Blijft de inrichting in gebreke dan stelt het bestuur van de emissieautoriteit de emissies ambtshalve vast. Het is dan niet meer opportuun om een last onder dwangsom op te leggen. Het bestuur kan wel een bestuurlijke boete opleggen. Tevens is het mogelijk voor eenzelfde overtreding zowel een last onder dwangsom als een bestuurlijke boete op te leggen.

Alvorens het bestuur van de emissieautoriteit overgaat tot oplegging van een last onder dwangsom, geeft het bestuur een waarschuwing aan de overtreder, tenzij de ernst van de overtreding of de spoedeisendheid van de situatie zich daartegen verzet.

Na het opleggen van een last onder dwangsom voert het bestuur van de emissieautoriteit controles uit met betrekking tot het herstel van de overtreding. Indien na afloop van de beschikking tot oplegging van de last onder dwangsom, de overtreding nog steeds niet ongedaan is gemaakt, kan een nieuwe beschikking tot oplegging van een last onder dwangsom worden opgelegd met hogere dwangsombedragen of, met uitzondering terzake van artikel 16.6 Wm, een bestuurlijke boete.

3.2. Hoogte dwangsombedragen: bijlage I

Voor de bepaling van de hoogte van de dwangsom is in bijlage I een indicatie gegeven over de hoogte van het bedrag per soort overtreding. Hierbij wordt aangesloten bij artikel 5:32 Awb waarin wordt bepaald dat het bedrag in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging dient te staan.

Daarbij zijn de omstandigheden van het geval van belang en de omvang van de schade voor het systeem van handel in broeikasgasemissierechten of het systeem van handel in NO_x-emissierechten. Deze schade kan afgeleid worden van het gewicht van de betrokken inrichting in het systeem. In geval het een grote inrichting betreft, is veelal sprake van grotere schade. Herstel van de normschending is van groter belang in geval van een inrichting die relatief veel emitteert.

In beginsel handelt het bestuur van de emissieautoriteit overeenkomstig de beleidsregels. Het bestuur van de emissieautoriteit wijkt hier echter van af door bijvoorbeeld een lagere dwangsom op te leggen, indien handelen conform de beleidsregels voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die onevenredig zouden zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Afwijken is dus geoorloofd en zelfs geboden indien strikte toepassing van de beleidsregels, gelet op de strekking van de beleidsregels en de onderliggende wettelijke regeling, in het concrete geval niet nodig is en bovendien een onevenredig nadeel voor belanghebbenden zou opleveren (artikel 4:84 Awb).

Het overzicht van bijlage I is niet uitputtend. In artikel 18.6a Wm worden meer bepalingen genoemd. In individuele gevallen kan worden afgeweken van de bedragen. Er is voor gekozen om het bestuur van de emissieautoriteit richting te geven met betrekking tot de hoogte van de op te leggen dwangsommen door middel van het aangeven van een bereik van bedragen. Een van de redenen hiervoor is dat bij de hoogte van de dwangsommen onder meer rekening moet worden gehouden met de grootte van de inrichting. Het opnemen van specifieke

richtbedragen is dan niet opportuun, zeker niet nu in dit stadium nog maar in beperkte mate ervaring is opgedaan met het opleggen van dwangsommen in het kader van de handel in emissierechten.

Op grond van artikel 5:32, vijfde lid, Awb dient in de beschikking tot oplegging van een last onder dwangsom een termijn gesteld te worden gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. Blijkens de toelichting op de Awb dient deze termijn zo kort mogelijk te worden gesteld. Afhankelijk van de situatie zal de termijn kunnen variëren van enkele uren tot enkele weken of maanden.³ Hierbij zal het bestuur van de emissieautoriteit per geval moeten bekijken wat een redelijke termijn is. Hierbij spelen de omstandigheden van het geval en de aard van de overtreding een rol. De begunstigingstermijn mag niet zo lang worden dat het dwangsombesluit in feite een gedoogtoestemming voor een bepaalde termijn wordt.

Verder is bij de totstandkoming van bijlage I gekeken naar de gemiddelde dwangsompraktijk van hoofdstuk 8 van de Wm (zie het Protocol dwangsombedragen van de Werkgroep praktijkvoorbeelden met betrekking tot het milieu en ruimtelijke ordening; vgl. ook het Zakboek handhaving milieuwetgeving).

Voor overtreding van voorschriften uit de emissievergunning op grond van artikel 16.12, derde lid, Wm in verbinding met artikel 18.18 van de Wm geven de respectievelijke bedragen onder artikel 16.12, derde lid Wm, in bijlage I een indicatie.

Met betrekking tot de vergunningvoorschriften inzake de monitoring en het emissieverslag (artikel 16.12, derde lid Wm) is in het overzicht een onderscheid gemaakt tussen essentiële, belangrijke en overige verplichtingen op basis van de ernst van de gevolgen van de overtreding. Het meest essentieel is dat de ruwe gegevens worden gemeten. Als deze gegevens ontbreken, is een bedrijf niet meer in staat om de juiste emissiewaarden te reproduceren. De belangrijke verplichtingen zijn noodzakelijk om de werking van de meters te controleren en de manier waarop de ruwe data wordt bewerkt, geregistreerd en uiteindelijk gerapporteerd. De minder belangrijke verplichtingen (ten opzichte van de eerder genoemde verplichtingen) dragen zorg voor een goede borging van het geheel. De vereisten met betrekking tot het emissieverslag zijn zo essentieel voor de goede werking van het emissiehandelssysteem dat deze in de zwaarste categorie vallen. Aangezien de gevolgen voor het niet naleven van de actualisatieplicht nogal uiteen kunnen lopen, is het bereik van de bedragen met betrekking tot de actualisatieplicht ruimer genomen dan bij de andere categorieën.

4. Bestuurlijke boete

4.1. Algemeen

Ingevolge artikel 18.16a Wm beschikt het bestuur van de emissieautoriteit over de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtredingen van de daarin genoemde bepalingen. Daarbij gelden de voorschriften die hieromtrent zijn opgenomen in de artikelen 18.1, 18.2f, 18.4a, 18.7a, en 18.16a tot en met 18.16o en artikel 18.16q Wm.

De Wm geeft zelf dus reeds enkele inhoudelijke normen waar het bestuur van de emissieautoriteit zich aan dient te houden bij het gebruik van haar bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Het bestuur van de emissieautoriteit legt geen bestuurlijke boete op voorzover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten (artikel 18.16b Wm). Dit geldt met uitzondering van de overtreding van artikel 16.37, eerste lid, Wm. Het bestuur van de emissieautoriteit legt geen bestuurlijke boete op indien aan de overtreder wegens dezelfde gedraging reeds eerder een bestuurlijke boete is opgelegd, dan wel medegegdeeld is dat geen boete zal worden opgelegd (artikel 18.16c Wm). Het bestuur van de emissieautoriteit legt geen bestuurlijke boete op indien tegen de overtreder wegens dezelfde gedraging een strafvervolgning is ingesteld of het recht tot strafvervolgning is vervallen (artikel 18.16d Wm).

Verder geeft de Wm een serie procedurele bepalingen voor het opleggen van een bestuurlijke boete (artikelen 18.16f tot en met 18.16o Wm).

Tenslotte zij erop gewezen dat het bestuur van de emissieautoriteit in 2005 en 2006 geen boete oplegt wegens overtreding van artikel 16.51, eerste of tweede lid, Wm, in de uitzonderlijke situatie dat er over het gehele jaar een absoluut tekort aan NO_x-emissierechten op de markt is. Dit is in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel handel in NO_x-emissierechten afgesproken⁴. Het risico van een te krappe markt is beperkt doordat bij de aanvang is gekozen voor een ruime prestatienorm, door de prestatienormen in de eerste jaren minder snel in waarde te laten zakken en door het verruimd mogelijk maken van leen- en spaarfaciliteiten. Indien zich deze uitzonderlijke situatie zou voordoen in 2005 of 2006, dan zal hiervoor tijdig na afloop van het betreffende handelsjaar een voorziening worden getroffen in de onderhavige beleidsregels. Om tijdig deze situatie te kunnen onderkennen, zal worden onderzocht op welke wijze de marktsituatie goed kan worden 'gemonitord'.

4.2. Hoogte boetebedragen: bijlage II

Voor de bepaling van de hoogte van de bestuurlijke boete is in bijlage II een indicatie gegeven over de hoogte van het bedrag per soort overtreding. Op

grond hiervan wordt richting aan het bestuur van de emissieautoriteit gegeven met betrekking tot diens bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete op grond van artikel 18.16a Wm.

De bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste € 450.000 per overtreding of, indien de omzet van de betrokken onderneming, meer dan € 4.500.000 bedraagt, ten hoogste 10% van die omzet. Met betrekking tot de overtreding van de verplichting om medewerking te verlenen aan het bestuur van de emissieautoriteit op grond van artikel 5:20 Awb, stelt de Wm een maximumboete van € 4500 (artikel 18.16q Wm). Voor overtreding van de inleverplicht (artikel 16.37, eerste lid, Wm) met betrekking tot het systeem van handel in broeikasgasemissierechten geeft de richtlijn het bedrag van de bestuurlijke boete (artikel 18.16e Wm).

Het bestuur van de emissieautoriteit stemt de hoogte van de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het bestuur van de emissieautoriteit houdt voorts zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

Daarbij zijn met name van belang: de omvang van de schade voor het systeem van handel in broeikasgasemissierechten, of het systeem van handel in NO_x-emissierechten en het genoten eigen voordeel. De omvang van de schade voor het systeem kan bijvoorbeeld worden afgeleid van het gewicht van de betrokken inrichting in het systeem. In geval het bijvoorbeeld een grote inrichting betreft die veel emiteert, is veelal sprake van grotere schade.

Het bestuur van de emissieautoriteit kan in bijzondere omstandigheden een lagere boete opleggen dan de richtbedragen van bijlage II. In beginsel handelt het bestuur van de emissieautoriteit overeenkomstig de beleidsregels. Het bestuur van de emissieautoriteit wijkt hier echter van af door bijvoorbeeld een lagere boete op te leggen, indien handelen conform de beleidsregels voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die onevenredig zouden zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Afwijken is dus geoorloofd en zelfs geboden indien strikte toepassing van de beleidsregels, gelet op de strekking van de beleidsregels en de onderliggende wettelijke regeling, in het concrete geval niet nodig is en bovendien een onevenredig nadeel voor belanghebbenden zou opleveren (artikel 4:84 Awb).

Het overzicht van bijlage II is niet uitsluitend. In artikel 18.16a Wm worden meer bepalingen genoemd. De hoogte van de boetebedragen staat in relatie tot het gewicht van het belang dat de betreffende bepaling beoogt te beschermen, zoals dat onder meer tot uiting komt in de memorie van toelichting bij de

Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten en de Wet handel in NO_x-emissierechten. Verder is ervoor gekozen om het bestuur van de emissieautoriteit richting te geven met betrekking tot de hoogte van de op te leggen bestuurlijke boetes door middel van het aangeven van een bereik van bedragen. Een van de redenen hiervoor is dat bij de hoogte van de boetes onder meer rekening moet worden gehouden met de grootte van de inrichting. Hierbij kan onder meer worden gekeken naar de omzet van de inrichting of de omvang van schade voor het systeem die door de inrichting is veroorzaakt. Dat de omzet een rol kan spelen bij de hoogte van de bestuurlijke boete, vloeit voort uit artikel 18.16e, eerste lid, Wm. Het opnemen van specifieke richtbedragen is niet opportuun omdat de inrichtingen die onder het systeem vallen qua grootte van elkaar verschillen en er bovendien in dit stadium nog geen ervaring is opgedaan met het opleggen van boetes in het kader van de handel in emissierechten.

In de memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten en de Wet handel in NO_x-emissierechten worden de volgende verplichtingen als het belangrijkste aangemerkt: het beschikken over een emissievergunning; het voldoen aan de emissienorm; het indienen van een geverifieerd emissieverslag; het voldoen aan de meetvoorschriften conform het gevalideerde monitoringsprotocol. Het niet doorgeven van wijzigingen in de inrichting kan volgens de memorie ook een ernstige overtreding opleveren (actualisatieplicht).⁵ Aangezien de gevolgen voor het niet naleven van de actualisatieplicht nogal uiteen kunnen lopen, is het richtinggevend bereik van de boete ruimer genomen dan bij de andere categorieën. Voor de motivering van de indeling tussen essentiële, belangrijke en overige verplichtingen met betrekking tot verplichtingen inzake de monitoring en het emissieverslag (artikel 16.12, derde lid Wm) wordt verwezen naar de toelichting op bijlage I.

Voor overtreding van het bepaalde bij artikel 16.51, eerste lid, Wm geeft bijlage II een richtinggevend bedrag per kilogram stikstofoxide, die de inrichting in het betreffende kalenderjaar meer heeft veroorzaakt dan overeenkomt met het aantal NO_x-emissierechten dat degene die de betrokken inrichting drijft met betrekking tot dat jaar overeenkomstig artikel 16.51, eerste lid, Wm heeft ingeleverd. Voor artikel 16.51, tweede lid, Wm is het bedrag gerelateerd aan de omvang van het negatieve saldo van NO_x-emissierechten dat de inrichting met betrekking tot dat kalenderjaar op de rekening, bedoeld in artikel 16.60 Wm, heeft staan. De hoogte van deze bedragen is gebaseerd op een schatting van de gemiddelde marginale kosten die

nodig zullen zijn voor het reduceren van NO_x-emissies. Hierbij is gebruikgemaakt van het onderzoek uit 2002 van Novem 'Nageschakelde NO_x-reductie in de industrie' waarbij de kosten variëren van € 0,11 per kilogram NO_x tot € 3,04 per kilogram NO_x. De boetes zullen geleidelijk aan oplopen, zoals ook tijdens de behandeling van het wetsvoorstel handel in NO_x-emissierechten is aangegeven, en zal, met het oog op de effectiviteit van het systeem, uiteindelijk moeten komen op het niveau van duidelijk boven de marktprijs net zoals bij het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten. Vandaar dat wordt voorgesteld om in 2005 te beginnen met € 1, in 2006 met € 2 en in 2007 met € 4 als richtboetes.

Voor de bedragen voor de jaren 2008 en verder zullen de beleidsregels nog aangevuld worden. Op deze wijze kan eerst ervaring worden opgedaan alvorens voor deze jaren een richtboete op te nemen.

5. Overgangperiode

Bij het uitoefenen van de taken en de bevoegdheden op grond van hoofdstukken 2, 16 en 18 van de Wm, houdt het bestuur van de emissieautoriteit ten algemene rekening met het feit dat met ingang van 1 januari 2005 een nieuw systeem van handel in broeikasgasemissierechten is ingevoerd. Dit systeem is zowel voor het bedrijfsleven als de overheid nieuw. Het eerste jaar na het van start gaan van het nieuwe systeem zal daarom ook het karakter dragen van een 'leerjaar'.

In de artikelen 4 en 5 zijn specifieke bepalingen opgenomen met betrekking tot de verlening van de CO₂-emissievergunningen door het bestuur van de emissieautoriteit in de overgangperiode. Met betrekking tot een ontvankelijke aanvraag om een vergunning, die voor 1 oktober 2004 is ingediend en die voldoet aan het Besluit handel in emissierechten en de Regeling monitoring handel in emissierechten, verleent het bestuur van de emissieautoriteit de CO₂-emissievergunning zo spoedig mogelijk na 1 januari 2005. Hierin komt derhalve een resultaatverplichting voor het bestuur van de emissieautoriteit tot uitdrukking. Indien in een dergelijk geval het bestuur van de emissieautoriteit na 1 januari 2005 een besluit neemt tot verlening van de CO₂-emissievergunning, gaat het bestuur van de emissieautoriteit niet over tot handhaving wegens overtreding van artikel 16.5 Wm.

Met betrekking tot een ontvankelijke aanvraag om een CO₂-emissievergunning, die op of na 1 oktober 2004 en voor 1 januari 2005 is ingediend en die aan het Besluit handel in emissierechten en de Regeling monitoring handel in emissierechten voldoet, spant het bestuur van de emissieautori-

teit zich in om een emissievergunning te verlenen zo spoedig mogelijk na 1 januari 2005.

Het bestuur van de emissieautoriteit zal derhalve trachten op tijd een CO₂-emissievergunning te verlenen, voor zover dit binnen de mogelijkheden ligt.

Indien in dat geval het bestuur van de emissieautoriteit na 1 januari 2005 nog geen besluit heeft genomen tot verlening van een emissievergunning, betracht het bestuur van de emissieautoriteit vanaf 1 januari 2005 met betrekking tot de handhaving een zekere coulance. Het bestuur van de emissieautoriteit houdt hierbij rekening met het tijdstip waarop de aanvraag is ingediend en de mate waarin de ingediende aanvraag voldoet aan de eisen (de kwaliteit van het monitoringsprotocol).

Artikel 4 geldt in het geval er sprake is van een ontvankelijke vergunningaanvraag, dat wil zeggen een volledige aanvraag op basis waarvan het bestuur van de emissieautoriteit een besluit kan nemen. Indien een onvolledige aanvraag wordt ingediend, gelden de betreffende artikelen op grond van de Awb. In dat geval wordt de aanvrager met toepassing van artikel 4:5 Awb in de gelegenheid gesteld de aanvraag aan te vullen; tevens wordt de beslistermijn opgeschort (artikel 4:15 Awb). Het bestuur van de emissieautoriteit zal zich ook deze gevallen inspannen om de emissievergunningen zo spoedig mogelijk te verlenen.

Het bestuur van de emissieautoriteit laat op elke overtreding in beginsel een actie volgen, maar in de overgangsfase spelen de voornoemde factoren een belangrijke rol. De coulance gaat bijvoorbeeld niet op bij een bedrijf dat in december 2004 een CO₂-monitoringsprotocol indient, dat niet voldoet aan de gestelde eisen in het Besluit handel in emissierechten en de Regeling monitoring handel in emissierechten.

De betrokken bedrijven zijn bij brief van 22 juli 2004 geïnformeerd over de termijn waarbinnen en de wijze waarop de CO₂-emissievergunning aangevraagd dient te worden.

Voor alle duidelijkheid zij erop gewezen dat voor wat betreft de verwijtbaarheid economische argumenten in ieder geval geen rol kunnen spelen.

Indien een aanvraag om een CO₂-emissievergunning op of na 1 januari 2005 is ingediend, kan het bestuur van de emissieautoriteit onverkort tot handhaving besluiten. Overigens kan het vanaf 1 januari 2005 niet beschikken over een CO₂-emissievergunning in het eerste kwartaal in zijn algemeenheid niet als een verzwarende omstandigheid worden aangemerkt. Strafrechtelijke handhaving is in deze beginfase dus in beginsel niet aan de orde.

Artikel 5 vormt een invulling van de bevoegdheid van artikel 20.5 Wm. Het onverwijld in werking treden van een besluit tot verlening van een emissievergunning is, gelet op de implementatetermin van de richtlijn, in de overgangsfase noodzakelijk in alle gevallen.

Met betrekking tot het systeem van handel in NO_x-emissierechten geldt een vergelijkbaar overgangsregime, met dien verstande dat de resultaatsverplichting voor het bestuur van de emissieautoriteit voor NO_x naar aanleiding van de behandeling van het wetsvoorstel handel in NO_x-emissierechten in de wet is opgenomen.⁶ Hierbij geldt dat met betrekking tot een ontvankelijke aanvraag om een vergunning, die voor 1 februari 2005 is ingediend en die vol-

doet aan het Besluit handel in emissierechten en de Regeling monitoring handel in emissierechten, het bestuur van de emissieautoriteit de NO_x-emissievergunning verleent zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding van de wet op 1 juni 2005.

Voor het overige is hetzelfde voor het NO_x-systeem geregeld met betrekking tot het overgangsregime in artikel 4, derde lid, en artikel 5. In artikel 4, derde lid, is de inspanningsverplichting opgenomen analoog aan de inspanningsverplichting bij het CO₂-systeem.

Bij de vraag of handhavend zal worden opgetreden in geval een inrichting niet over de vereiste emissievergunning voor de handel in NO_x-emissierechten beschikt, zal net als bij het CO₂-

systeem, rekening worden gehouden met het tijdstip waarop de vergunning is aangevraagd en de kwaliteit van de vergunningaanvraag, met name de kwaliteit van het monitoringsprotocol dat van de emissievergunning deel uitmaakt.

*De Staatssecretaris van
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening
en Milieubeheer,
P.L.B.A. van Geel.*

¹ PbEU L 275.

² Kamerstukken I 2004/05, 29 766, nr. A.

³ Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, blz. 163.

⁴ Kamerstukken II, 2004/05, 29 766, nr. 6, blz. 13.

⁵ Kamerstukken II 2004/05, 29 565, nr. 3, blz. 54 e.v.

⁶ Kamerstukken II 2004/05, 29 766, nr. 7, blz. 4–5.