



Besluit van 9 december 2008, nr. BJZ2008117284, houdende vaststelling van beleidsregels voor het bestuur van de Nederlandse emissieautoriteit inzake het bepalen van de hoogte van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete bij de handhaving van de regels voor de handel in emissierechten

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

Gelet op artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht;

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 de taken en bevoegdheden als bedoeld in de artikel 18.2f en de artikelen 18.16a tot en met 18.16q van de Wet milieubeheer;

Besluit:

Artikel 1

In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

- a. *de emissieautoriteit*: de Nederlandse emissieautoriteit, bedoeld in hoofdstuk 2, § 2.1 van de Wet milieubeheer;
- b. *wet*: Wet milieubeheer.

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.

Artikel 4

Indien een inrichting in de Nederlandse exclusieve economische zone, waarvan één of meer NO_x-installaties als bedoeld in artikel 13, eerste lid, van het Besluit handel in emissierechten deel uitmaken, en waarvoor op grond van artikel 13b van het Besluit handel in emissierechten een opt-out is verleend, niet voldoet aan de voorwaarde, bedoeld in artikel 13b, aanhef en onder b, van dat besluit, wordt een bestuurlijke boete opgelegd die overeenstemt met het economisch voordeel dat is behaald door de overtreding van artikel 16.5, eerste lid, van de wet, in verbinding met het tweede lid, dan wel artikel 16.49, tweede lid, van de wet.

Artikel 5

Deze beleidsregels komen in de plaats van de Beleidsregels voor het bestuur van de emissieautoriteit inzake de handel in emissierechten (Stcrt. 2005, 91), die op 1 juni 2005 in werking zijn getreden. Laatstbedoelde beleidsregels komen hiermee te vervallen.



Artikel 6

Deze beleidsregels treden in werking met ingang van 1 januari 2009.

Artikel 7

Deze beleidsregels worden aangehaald als: Beleidsregels voor het bestuur van de Nederlandse emissieautoriteit inzake het bepalen van de hoogte van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete bij de handhaving van de regels voor de handel in emissierechten.

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

Den Haag, 9 december 2008

*De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J.M. Cramer.*



BIJLAGE I

Overtreding van artikel van de Wet milieubeheer	Omschrijving	Richtinggevend bereik dwangsom per dag in €
16.5, eerste lid, al dan niet in verbinding met het tweede lid, of artikel 16.49, eerste lid	1. Vergunningplicht	500–4500
16.12, tweede lid, al dan niet in verbinding met artikel 16.49, tweede lid	2. Eisen aan monitoring en emissieverslag in amvb of regeling	50–4500
	Essentiële verplichtingen:	500–4500
	– Beschrijving van alle emissiebronnen in de vergunning	
	– Monitoringsmethodiek: het meten van de emissies	
	– Continu meten conform NEN-EN 14181	
	– Correcte bepaling van kentallen	
	– Eisen aan meetinstanties en hun werkzaamheden	
	– 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 registratie gegevens)	
	Overige verplichtingen:	50–1000
	– Nakomen organisatiebeschrijving ‘taken + bevoegdheden’	
	– Kwaliteitsborging en opslag van informatie	
16.13, al dan niet in verbinding met artikel 16.49, tweede lid	3. Actualisatieplicht monitoringsprotocol	50–4500
16.14, al dan niet in verbinding met artikel 16.49, tweede lid	4. Verificatie	100–2500
16.21, al dan niet in verbinding met artikel 16.48, tweede lid	5. Bij of krachtens amvb gestelde nadere regels, nodig voor goede werking systeem emissiehandel	50–4500
18.18	6. Voorschrift verbonden aan vergunning	50–4500
artikel 52, eerste lid, EG-Verordening register handel in broeikasgas- emissierechten	7. Wijze van inleveren CO ₂ - emissierechten	50–1000



BIJLAGE II

Overtreding van artikel van de Wet milieubeheer	Omschrijving	Richtinggevend bereik boete per overtreding in €
16.5, eerste lid, al dan niet in verbinding met tweede lid, of 16.49, eerste lid	1. Vergunningplicht	10.000–450.000*
16.12, tweede lid, al dan niet in verbinding met artikel 16.49, tweede lid	2. Eisen aan monitoring en emissieverslag in amvb of regeling Essentiële verplichtingen: – Beschrijving van alle emissiebronnen in de vergunning – Monitoringsmethodiek: het meten van de emissies – Continu meten conform NEN-EN 14181 – Correcte bepaling van kentallen – Eisen aan meetinstanties en hun werkzaamheden – Alle vereisten aan het emissieverslag: – Voldoen aan format – Verificatie – Tijdig indienen Belangrijke verplichtingen: – Procedure ‘validatie van meters’ – Procedure ‘van meten tot rapporteren’ (waaronder registratie gegevens) Overige verplichtingen: – Nakomen organisatiebeschrijving ‘taken + bevoegdheden’ – Kwaliteitsborging en opslag van informatie	1.000–450.000* 10.000–450.000* 5.000–250.000
16.13, al dan niet in verbinding met artikel 16.49, tweede lid	3. Actualisatieplicht monitoringsprotocol	1.000–450.000*
16.14, al dan niet in verbinding met artikel 16.49, tweede lid	4. Verificatie	5.000–250.000
16.21 Wm, al dan niet in verbinding met artikel 16.48, tweede lid	5. Bij of krachtens amvb gestelde nadere regels, nodig voor goede werking systeem emissiehandel	1.000–450.000*
16.37, eerste lid	6a. Inleverplicht (CO ₂)	€ 100 per ton CO ₂ waarvoor geen emissierechten zijn ingeleverd. **
16.51, eerste of tweede lid	6b. Inleverplicht en salduplicht (NO _x)	2008: € 5 per kg NO _x 2009: € 6 per kg NO _x 2010: € 7 per kg NO _x waarvoor geen rechten zijn ingeleverd, resp. waarvoor het saldo op de rekening ontoereikend is
18.18	7. Voorschrift verbonden aan vergunning	1.000–450.000*
artikel 5:20 Algemene wet bestuursrecht	8. Medewerkingsplicht	500–4.500

* Indien de omzet van de betrokken onderneming in het boekjaar voorafgaand aan het jaar waarin de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete is gegeven, meer dan € 4.500.000 bedraagt, kan een boete van ten hoogste 10% van die omzet worden opgelegd.

** Hierbij gaat het niet om een richtinggevend bedrag, maar om het bedrag dat dwingend voortvloeit uit artikel 16, derde lid, van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees 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 (Pb. EU L 275).



TOELICHTING

1. Inleiding

Zoals aangegeven in artikel 5 komen deze beleidsregels in de plaats van de Beleidsregels voor het bestuur van de emissieautoriteit inzake de handel in emissierechten (Stcrt. 2005, 91), die op 1 juni 2005 in werking zijn getreden. De meest dringende reden om nieuwe beleidsregels vast te stellen is het feit dat de beleidsregels van 2005 ten aanzien van overtreding van de inleverplicht en de saldo-plicht voor NO_x-emittenten slechts voor de jaren 2005 tot en met 2007 boetebedragen bevatten. De te verwachten ontwikkeling van de markt in NO_x-emissierechten brengt mee dat deze boetebedragen moeten worden bijgesteld om de desbetreffende normen te kunnen sanctioneren op een niveau waarop dit een preventieve werking kan hebben.

De nog tamelijk beperkte ervaringen met sanctionering door de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) hebben geen aanleiding gegeven tot ingrijpende wijzigingen. Voor een toelichting op de ongewijzigd gebleven richtinggevende bereiken van dwangsommen en boetes wordt verwezen naar de toelichting op de beleidsregels van 2005.

Hoofdstuk 3 van de eerder gepubliceerde beleidsregels komt te vervallen, aangezien dit overgangsbepalingen betrof die inmiddels zijn uitgewerkt.

Tenslotte is het opschrift van de beleidsregels geconcretiseerd, gelet op de inhoud daarvan, die nu is beperkt tot het vaststellen van bandbreedtes voor het bepalen van de hoogte van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete.

2. Wijzigingen ten opzichte van de voorgaande beleidsregels

2.1 Verhoging boetebedragen inlever- en saldoplicht NO_x

De belangrijkste wijziging ten opzichte van de in 2005 vastgestelde beleidsregels vormt de verhoging van de boetebedragen met betrekking tot de inleverplicht en de saldoplicht ten aanzien van NO_x. De beleidsregels koppelen aan deze overtredingen bedragen per kilogram NO_x waarvoor te weinig emissierechten worden ingeleverd, respectievelijk waarvoor het saldo op de rekening van de desbetreffende emittent niet toereikend is. De bedragen die in de beleidsregels van 2005 werden genoemd, waren gebaseerd op de verwachte prijsontwikkeling voor NO_x-emissierechten in de jaren 2005 tot en met 2007. Nu deze periode voorbij is, dienen de boetebedragen te worden aangepast aan de huidige verwachtingen ten aanzien van de prijsontwikkeling voor de jaren 2008 tot en met 2010. Een belangrijk gegeven in dat verband is dat de prestatienormen waarop de opbouw van NO_x-emissierechten is gebaseerd, voor de komende jaren aanzienlijk aangescherpt zullen worden. Daardoor zal er schaarste aan NO_x-emissierechten ontstaan, hetgeen zal leiden tot prijsverhogingen en het op gang komen van een echte markt in NO_x-emissierechten.

2.2 Aanvulling omschrijving van 'essentiële verplichtingen'

De door de NEa opgedane ervaring geeft voorts aanleiding tot het expliciet noemen van de verplichting om continu te meten – en wel conform NEN-EN norm 14181 – en van de correcte wijze van bepaling van kentallen als 'essentiële verplichtingen'. De ervaring leert dat deze verplichtingen bijzondere aandacht verdienen. Omdat het hier gaat om hoekstenen van de wijze waarop de NO_x-jaarvracht wordt bepaald, wordt met het noemen van deze verplichtingen als 'essentieel' tot uitdrukking gebracht dat overtreding van de normen terzake als ernstig worden aangemerkt.

Ook zijn de voor meetinstanties relevante regels en normen expliciet als 'essentiële verplichtingen' opgenomen in het overzicht van overtredingen. Deze regels en normen zijn gebaseerd op artikel 16.12, tweede lid, van de Wet milieubeheer (Wm). Op grond van artikel 9 van het Besluit handel in emissierechten zijn deze regels en normen uitgewerkt in de Regeling monitoring handel in emissierechten. Meetinstanties zijn in de praktijk van de emissiehandel belangrijke spelers. Op hen zijn diverse regels en normen rechtstreeks van toepassing. Dit is van belang, ondanks het feit dat eventuele fouten die een meetinstantie maakt vaak tevens aan de emittent, in wiens opdracht de meetinstantie werkzaamheden verricht, kunnen worden toegerekend. Het is niet altijd mogelijk of opportuun, de emittent hierop aan te spreken. Met name in dergelijke gevallen is het van belang dat de meetinstantie zelf kan worden aangesproken. Overigens zijn ook gevallen denkbaar waarin zowel tegen de emittent als tegen de meetinstantie handhavend wordt opgetreden.

Indien de NEa een basale fout constateert, die niet is te herstellen, wordt de meting afgekeurd. Veelal zullen de kosten van het overdoen voor rekening komen van het meetbureau. Daarnaast kan de NEa een klacht indienen bij de meetinstantie, en de Raad voor Accreditatie inlichten. Indien de fout wel te herstellen is, zal de NEa niet aandringen op het overdoen van de meting, maar wordt aangestuurd op het herstel van de fout. Afhankelijk van de aard van de fout kan ook hierbij een klacht bij de meetinstantie zelf worden ingediend, of krijgt zij van de NEa een brief van bevindingen. Bij recidive van fouten of zeer ernstige fouten van de kant van de meetinstantie zal de NEa direct een klacht indienen



bij de Raad voor Accreditatie, en kan de meetinstantie aan verscherpt toezicht of een diepteonderzoek worden onderworpen. Alleen als deze stappen onvoldoende effect sorteren en de meetinstantie volhardt in het maken van (dezelfde) fouten, zal de NEa haar een boete opleggen.

2.3 Overige aanvullingen van de beleidsregels

De artikelen 18.6a en 18.16a Wm, waarin de bevoegdheid van de emissieautoriteit om met een last onder dwangsom, respectievelijk een bestuurlijke boete op te treden, is neergelegd, verwijzen niet alleen naar regels en normen die bij of krachtens de Wet milieubeheer zijn gesteld. Zij verwijzen ook naar de EG-Verordening register handel in broeikasgasemissierechten en naar artikel 5:20 Algemene wet bestuursrecht. In de beleidsregels die in 2005 zijn vastgesteld, werd daaraan geen aandacht besteed.

Ook overtreding van artikel 18.18 Wm, bestaande uit overtreding van vergunningvoorschriften, werd in de voorgaande beleidsregels niet genoemd. Thans worden ook deze overtredingen meegenomen, zodat meer duidelijkheid wordt gegeven met betrekking tot de hoogte van de sancties tegen deze overtredingen. Wel is ten aanzien van overtreding van artikel 18.18 Wm het richtinggevend bereik van de sancties groot. Dat is het gevolg van het feit dat het om voorschriften van uiteenlopend gewicht kan gaan. Hoe essentiëler een vergunningvoorschrift is voor het functioneren van het systeem van emissiehandel, waarvan de correcte bepaling van jaarvrachten de hardste kern is, des te meer is het geïndiceerd in te grijpen met hogere bedragen.

2.4 Offshore boorinstallaties

Tot slot wordt ingegaan op artikel 4, dat is gewijd aan NO_x-installaties in inrichtingen in de Nederlandse exclusieve economische zone (offshore boorinstallaties). Met ingang van 1 januari 2009 heeft titel 16.3 van de Wet milieubeheer ook betrekking op de Nederlandse exclusieve economische zone.¹ Op grond van afspraken met deze sector, verenigd in Nogepa, voorziet het Besluit handel in emissierechten onder meer in een 'opt-out' die door de NEa kan worden verleend voor inrichtingen die vóór 1 januari 2011 worden gestaakt. Inrichtingen waarvoor een opt-out wordt verleend, en die toch na 1 januari 2011 in werking blijven, blijken alsdan niet aan de voorwaarden voor een opt-out te hebben voldaan. Zij kunnen op dat moment maximaal drie jaren zonder vergunning NO_x hebben geëmitteerd. Daarmee hebben zij de vergunningplicht overtreden en ten onrechte economisch voordeel behaald. Het is van groot belang dat vooraf wordt duidelijk gemaakt dat daartegen handhavend zal worden opgetreden door het opleggen van bestuurlijke boeten. In deze gevallen zal de bestuurlijke boete worden afgestemd op het totale economisch voordeel dat de overtreder zal hebben behaald. Daarbij zal de ontwikkeling van de marktprijs van NO_x-emissierechten gedurende de periode van overtreding richtinggevend zijn. Daarnaast kan rekening worden gehouden met uitgespaarde monitoringslasten en verificatiekosten.

*De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J.M. Cramer.*

¹ Zie onderdeel I, artikel 16.48, van de wet van 28 april 2005 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de invoering van het systeem van handel in emissierechten met het oog op het beperken van de emissies van stikstofoxiden (Stb. 2005, 233).