



Besluit van 8 september 2011, nr. IenM/BSK-2011/114418, houdende wijziging van de 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 Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

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

Besluit:

ARTIKEL I

A

Artikel 3, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt 'in ieder geval' vervangen door: voor zover mogelijk.
2. In onderdeel c vervalt 'onherroepelijk'.

B

Bijlage I komt te luiden:

Bijlage I Hoogte dwangsombedragen

A. Inrichtingen

Overtreding van artikel Wet milieubeheer (Wm)	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, eerste lid, al dan niet in verbinding met artikel 16.49, tweede lid	2. Algemene eisen aan monitoring en emissieverslag in amvb of regeling	50–4500
	2a. Essentiële verplichtingen Beschrijving van alle emissiebronnen Monitoringsmethodiek: het bepalen van de jaarvracht, bedoeld in artikel 16.1 Wm Continu meten conform NEN-EN 14181 Correcte bepaling van kengetallen Eisen aan meetinstanties en hun werkzaamheden Vereisten aan het emissieverslag: voldoen aan format en verificatie Tijdig indienen emissieverslag	500–4500
	2b. Belangrijke verplichtingen Procedure 'validatie van meters' Procedure 'van meten tot rapporteren' (waaronder registratie gegevens)	100–2500
	2c. Overige verplichtingen Nakomen organisatiebeschrijving 'taken + bevoegdheden' Kwaliteitsborging en opslag van informatie	50–1000
16.13, al dan niet in verbinding met artikel 16.49, tweede lid	3. Actualisatieplicht monitoringsplan	50–4500



Overtreding van artikel Wet milieubeheer (Wm)	Omschrijving	Richtinggevend bereik dwangsom per dag in €
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 16.49, tweede lid	5. Bij of krachtens amvb gestelde nadere regels, nodig voor goede werking systeem emissiehandel	50–4500
16.19 en 18.18	6. Naleven monitoringsplan en voorschriften verbonden aan vergunning	50–4500
Artikel 52, eerste lid, van de EG-verordening register handel in broeikasgasemissierechten, bedoeld in artikel 1.1 Wm	7. Wijze van inleveren van broeikasgasemissierechten	50–1000
Artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht	8. Medewerkingsplicht	500–4.500

B. Luchtvaartactiviteiten

Overtreding van artikel Wet milieubeheer (Wm)	Omschrijving	Richtinggevend bereik dwangsom per dag in €
16.39c en 16.39d	1. Beschikken over goedgekeurd monitoringsplan voor emissies	500–4500
	2. Algemene eisen aan monitoring en emissieverslag in amvb of regeling	50–4500
16.39i en/of 16.39e	2a. Essentiële verplichtingen Monitoringsmethodiek: het bepalen van de jaarvracht, bedoeld in artikel 16.1 Wm	500–4500
16.39f en 16.39g	Vereisten aan het emissieverslag: voldoen aan format en verificatie	
16.39i en/of 16.39e	Beschrijving alle emissiebronnen (lijst van vliegtuigen en lijst van Bijlage I-vluchten)	
16.39f	Tijdig indienen emissieverslag	
16.39i en/of 16.39e 16.39i en/of 16.39e	2b. Belangrijke verplichtingen Beoordeling onzekerheid bij bepaling emissies Uitvoering en procedures met betrekking tot gegevensverzameling, verwerkingsactiviteiten, risicobeoordeling en controleactiviteiten	100–2500
16.39i en/of 16.39e	2c. Overige verplichtingen Nakomen organisatiebeschrijving 'taken + bevoegdheden'	50–1000
16.39i en/of 16.39e	Kwaliteitsborging en opslag van informatie	
16.39i	3. Actualisatieplicht monitoringsplan	50–4500
16.39g	4. Verificatie	100–2500
16.39h	5. Bij of krachtens amvb gestelde nadere regels, nodig voor goede werking emissiehandel	50–4500
Artikel 52, eerste lid, van de EG-verordening register handel in broeikasgasemissierechten, bedoeld in artikel 1.1 Wm	6. Wijze van inleveren broeikasgasemissierechten	50–1000
Artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht	7. Medewerkingsplicht	500–4500

C

Bijlage II komt te luiden:



Bijlage II Hoogte boetebedragen

A. Inrichtingen

Overtreding van artikel Wet milieubeheer (Wm)	Omschrijving	Richtinggevend bereik boete per overtreding in €
16.5, eerste lid, al dan niet in verbinding met het tweede lid of artikel 16.49, eerste lid	1. Vergunningplicht	10.000–450.000 ¹
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	1.000–450.000 ¹
	2a. Essentiële verplichtingen Beschrijving van alle emissiebronnen Monitoringsmethodiek: het bepalen van de jaarvracht, bedoeld in artikel 16.1 Wm Continu meten conform NEN-EN 14181 Correcte bepaling van kengetallen Eisen aan meetinstanties en hun werkzaamheden Vereisten aan het emissieverslag: voldoen aan format en verificatie Tijdig indienen emissieverslag	10.000–450.000 ¹
	2b. Belangrijke verplichtingen Procedure 'validatie van meters' Procedure 'van meten tot rapporteren' (waaronder registratie gegevens)	5.000–250.000
	2c. Overige verplichtingen Nakomen organisatiebeschrijving 'taken + bevoegdheden' Kwaliteitsborging en opslag van informatie	1.000–100.000
16.13, al dan niet in verbinding met artikel 16.49, tweede lid	3. Actualisatieplicht monitoringsplan	1.000–450.000 ¹
16.14, al dan niet in verbinding met artikel 16.49, tweede lid	4. Verificatie	5.000–250.000
16.21, al dan niet in verbinding met artikel 16.49, tweede lid	5. Bij of krachtens amvb gestelde nadere regels, nodig voor goede werking systeem emissiehandel	1.000–450.000 ¹
16.37, eerste lid	6a. Inleverplicht (CO ₂)	100 per ton CO ₂ -emissies waarvoor geen emissierechten zijn ingeleverd. ²
16.51, eerste of tweede lid	6b. Inleverplicht en saldoplicht (NO _x)	2010: 7 per kg NO _x 2011: 8 per kg NO _x 2012: € 9 kg per NO _x 2013: € 11 kg per NO _x
18.18	7. Voorschriften verbonden aan vergunning	1.000–450.000 ¹
Artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht	8. Medewerkingsplicht	500–4500

¹ 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.

² Hierbij gaat het niet om een richtinggevend bedrag, maar om het bedrag dat dwingend is voorgeschreven in artikel 16, derde lid, van richtlijn nr. 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 (PbEU L 275).

B. Luchtvaartactiviteiten

Overtreding van artikel Wet milieubeheer (Wm)	Omschrijving	Richtinggevend bereik dwangsom per dag in €
16.39c en 16.39d	1. Beschikken over een goedgekeurd monitoringsplan voor emissies	10.000–450.000 ¹



Overtreding van artikel Wet milieubeheer (Wm)	Omschrijving	Richtinggevend bereik dwangsom per dag in €
	2. Algemene eisen aan monitoring en emissieverlag in amvb of regeling	1.000–450.000 ¹
16.39i en/of 16.39e	2a. Essentiële verplichtingen Monitoringsmethodiek: het bepalen van de jaarvracht, bedoeld in artikel 16.1 Wm	10.000–450.000 ¹
16.39f en 16.39g	Vereisten aan het emissieverlag: voldoen aan format en verificatie	
16.39i en/of 16.39e	Beschrijving alle emissiebronnen (lijst van vliegtuigen en lijst van Bijlage I-vluchten)	
16.39f	Tijdig indienen emissieverlag	
16.39i en/of 16.39e	2b. Belangrijke verplichtingen Beoordeling onzekerheid bij bepaling CO ₂ -emissies	5.000–250.000
16.39i en/of 16.39e	Uitvoering en procedures met betrekking tot gegevensverzameling, verwerkingsactiviteiten, risicobeoordeling en controleactiviteiten	
16.39i en/of 16.39e	2c. Overige verplichtingen Nakomen organisatiebeschrijving 'taken + bevoegdheden'	1.000–100.000
16.39i en/of 16.39e	Kwaliteitsborging en opslag van informatie	
16.39i	Melden van tijdelijke afwijkingen van monitoringsplan	
16.39i	3. Actualisatieplicht monitoringsplan	1.000–450.000 ¹
16.39g	4. Verificatie	5.000–
16.39h	5. Bij of krachtens amvb gestelde nadere regels, nodig voor goede werking emissiehandel	1.000–450.000 ¹
Artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht	6. Medewerkingsplicht	500–4500

¹ 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.

ARTIKEL II

Deze beleidsregels treden in werking met ingang van 1 oktober 2011.

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

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J.J. Atsma.*



TOELICHTING

§ 1. Inleiding

Dit besluit wijzigt de 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 (Stcrt. 2008, nr. 247), die op 1 januari 2009 in werking zijn getreden. De aanleiding voor deze wijziging betreft het toevoegen van luchtvaartactiviteiten aan het Europese systeem van handel in broeikasgasemissierechten (ETS), geïmplementeerd in hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer.¹ Hiertoe worden de tabellen in de bijlagen I en II uitgebreid met een afzonderlijk onderdeel dat betrekking heeft op de luchtvaartactiviteiten. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de beleidsregels voor de inrichtingen te actualiseren en een kleine redactionele wijziging in de tekst van artikel 3 aan te brengen.

§ 2. Wijzigingen ten opzichte van de voorgaande beleidsregels in verband met de luchtvaart

2.1 Algemeen

Voorafgaand aan de volledige werking van het emissiehandelssysteem voor de luchtvaart (in 2012)² is er sprake van een proefperiode.³ In de proefperiode (2010, 2011) hoeven vliegtuigexploitanten (nog) geen emissierechten in te leveren. Wel gelden alle andere verplichtingen ten aanzien van monitoring en verslaglegging van emissies. In deze periode is de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) erop gericht bedrijven via ondersteuning en advies tot naleving van de regelgeving te bewegen (*compliance assistance*). Alleen in gevallen van ernstige overtredingen, bijvoorbeeld het vliegen zonder monitoringsplan, zal het bestuur van de NEa eventueel overgaan tot het opleggen van bestuurlijke boetes of lasten onder dwangsom.

2.2 Richtinggevend bereik boete en dwangsom

Het richtinggevend bereik (de bandbreedte) van de hoogte van de boete en de dwangsom bij de verschillende overtredingen voor luchtvaartactiviteiten is afgestemd op het richtinggevend bereik, zoals dat bij de inrichtingen gebruikt wordt. De beschrijving van de overtredingen komt voor beide sectoren (inrichtingen, luchtvaartactiviteiten) niet volledig overeen, aangezien de systematiek in hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer voor de beide sectoren niet op alle punten identiek is. Zo gelden bijvoorbeeld voor vliegtuigexploitanten geen verplichtingen die tot het (nationale) systeem van NO_x-emissiehandel behoren, zoals toepassing van de norm NEN-EN 14181 en kentalbepalingen, aangezien de luchtvaartactiviteiten alleen meedoen aan het (Europese) systeem voor CO₂-emissiehandel (ETS).

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel handel in emissierechten luchtvaart (Kamerstukken II 2008/09, 31 963, nr. 3) is een uitgebreide beschrijving gegeven van de verplichtingen die gelden voor vliegtuigexploitanten. In deze toelichting wordt volstaan met een korte omschrijving van een aantal (relevante) overeenkomsten en verschillen tussen de inrichtingen en de luchtvaartactiviteiten.

2.3 Vergunningplicht en monitoringsplan

De eerste verplichting genoemd in de bijlagen I en II betreft voor inrichtingen de 'vergunningplicht' (dus het beschikken over een vergunning) en voor de luchtvaartactiviteiten het 'beschikken over een goedgekeurd monitoringsplan'. In het systeem voor inrichtingen dient te worden beschikt over een emissievergunning. Kern van die vergunning vormt een goedgekeurd monitoringplan, waarmee de wijze van monitoring van de emissies is vastgelegd. Het systeem van handel in emissierechten voor luchtvaartactiviteiten kent geen vergunningplicht, maar eist wel dat een vliegtuigexploitant beschikt over een goedgekeurd monitoringsplan emissies. Het niet beschikken over een goedgekeurd monitoringsplan voor het bepalen van de emissies wordt wat de handhaving betreft gelijk behandeld met het niet beschikken over een vergunning.

¹ Wet van 21 januari 2010 tot wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet luchtvaart en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 (PbEU 2009, L 8) tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (handel in emissierechten luchtvaart) (Stb. 2010, 31).

² Emissierechten worden voor het eerst verleend vóór 28 februari 2012, nadat de allocatie in de tweede helft van 2011 wordt afgerond: zie artikel 3 sexies van de Richtlijn. Zie ook artikel 3 quater, eerste lid: eerste periode allocatie betreft het jaar 2012.

³ Zie Kamerstukken II, 2008/09, 31 963, nr. 3, blz. 2.



2.4 Omschrijving 'essentiële verplichtingen'

De omschrijving van essentiële verplichtingen is voor de luchtvaartactiviteiten zoveel mogelijk gelijklopend aan die bij de inrichtingen (met uitzondering van de NO_x-verplichtingen, zoals reeds aangegeven onder 2.2).

Als essentiële verplichtingen zijn aangemerkt:

- 1^e. de monitoringsmethodiek: het bepalen van de jaarvracht,
- 2^e. het beschrijven van alle emissiebronnen,
- 3^e. het tijdig indienen van het emissieverslag, en
- 4^e. het voldoen aan alle vereisten voor het emissieverslag: het voorgeschreven format en de verificatie.

Inhoudelijk verschilt de verplichting 'beschrijving van emissiebronnen' voor de luchtvaartactiviteiten overigens wel van diezelfde verplichting voor de inrichtingen. Voor een beschrijving van alle emissiebronnen dient de vliegtuigexploitant een lijst van vliegtuigen en een lijst van vluchten bij te houden. Hiertoe dienen ze ook procedures op te stellen die tot doel hebben de volledigheid van de lijst met luchtvaartuigen en vluchten te waarborgen, en vast te stellen of een vlucht onder bijlage I bij richtlijn nr. 2003/87/EG valt.

2.5 Omschrijving 'belangrijke verplichtingen'

In de rubriek 'belangrijke verplichtingen' wijkt de omschrijving bij de luchtvaartactiviteiten sterk af van die bij inrichtingen. Voor luchtvaartactiviteiten zijn twee belangrijke verplichtingen apart genoemd. Ten *eerste* betreft dit de beoordeling van de onzekerheid bij de bepaling van CO₂-emissies. Dit houdt in dat vliegtuigexploitanten (overigens in lijn met stationaire bronnen) verplicht zijn de belangrijkste bronnen van onzekerheid en de daarbij behorende onzekerheidsniveaus te identificeren en te onderbouwen.

Ten *tweede* betreft dit de uitvoering en procedures met betrekking tot gegevensverzameling, verwerkingsactiviteiten, risicobeoordeling en controleactiviteiten. Luchtvaartexploitanten zijn verplicht dergelijke procedures op te stellen en uit te voeren. Dit is van belang voor de kwaliteitsborging van de monitoring van emissies door de vliegtuigexploitant.

2.6 Omschrijving 'overige verplichtingen'

De restcategorie benoemde verplichtingen is voor beide sectoren identiek. Dit betreft een drietal benoemde verplichtingen:

- 1^e. het nakomen van de organisatiebeschrijving 'taken en bevoegdheden',
- 2^e. de kwaliteitsborging en opslag van informatie, en
- 3^e. het melden van tijdelijke afwijkingen van het monitoringsplan.

Ook de resterende categorieën 3 en volgende zijn in de tabellen voor de beide sectoren identiek, opnieuw met uitzondering van de NO_x-verplichtingen (rubriek 6b bij de inrichtingen).

§ 3. Overige wijzigingen

3.1 Wijziging artikel 3

In artikel 3 wordt beschreven met welke factoren de NEa rekening dient te houden bij het bepalen van de hoogte van de op te leggen bestuurlijke boete. In de praktijk blijkt dat niet alle criteria altijd even relevant zijn. Zo zijn er overtredingen op het gebied van de (kwaliteitsborging van de) monitoring, waarvan de gevolgen voor de bepaling van de jaarvracht niet te kwantificeren zijn. De omvang van de schade die deze overtredingen toebrengen aan het systeem van handel in emissierechten is nauwelijks te bepalen. In veel sanctiebesluiten kon daarom slechts worden overwogen dat geconstateerde overtredingen het vertrouwen in het systeem van emissiehandel hadden geschaad. Nu derhalve kan worden geconcludeerd dat niet elk criterium in alle gevallen kan worden toegepast, is artikel 3 zo gewijzigd dat niet 'in ieder geval' rekening gehouden moet worden met de beschreven criteria, maar slechts 'voor zover mogelijk'.

3.2 Actualisering NO_x-boetes

De NO_x-boetes (Inrichtingen, rubriek 6b) waren slechts ingevuld tot en met het jaar 2010. De wijziging van de beleidsregels is aangegrepen om voor de komende jaren de boetes voor NO_x vast te stellen. Het betreft 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 boetebedragen zijn gebaseerd op de verwachte prijsontwikkeling voor NO_x-emissierechten in de jaren 2010 tot en met 2013. De verhoudingsgewijs forse stijging van de boete in het jaar 2013 is



gebaseerd op de verwachting dat de NO_x-markt in de volgende jaren een evenwicht zal bereiken, met een hogere NO_x-prijs tot gevolg.

3.3 Overige wijzigingen in de tabellen

De formulering van de verplichting met betrekking tot de monitoringssystematiek (rubriek 2a. Essentiële verplichtingen) is gewijzigd, zodat deze beter aansluit bij de wettekst. De formule 'het meten van de emissies' is vervangen door: het bepalen van de jaarvracht. Onder jaarvracht wordt in dit verband verstaan de totale hoeveelheid van een emissie gedurende een kalenderjaar (artikel 16.1 Wm).

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J.J. Atsma.*