



Beleidsregels van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 30 augustus 2016, nr. IENM/BSK-2016/177823, voor het bestuur van de Nederlandse emissieautoriteit over de handhaving van de regels voor de handel in emissierechten 2016 (Beleidsregels Nederlandse emissieautoriteit handhaving handel in emissierechten 2016)

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

Gelet op artikel 21, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen;

Besluit:

Artikel 1

1. Het bestuur van de Nederlandse emissieautoriteit 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 2

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 3

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 worden ingetrokken.

Artikel 4

De beleidsregels genoemd in artikel 3 blijven van toepassing op de handhaving door het bestuur van de Nederlandse emissieautoriteit van overtreding van voorschriften als bedoeld in artikel IV, eerste lid, van de Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de intrekking van het stelsel van handel in NO_x-emissierechten (intrekking handel in NO_x-emissierechten) (Stb. 2013, 133).

Artikel 5

Deze beleidsregels treden in werking met ingang van 1 oktober 2016.

Artikel 6

Deze beleidsregels worden aangehaald als: Beleidsregels Nederlandse emissieautoriteit handhaving handel in emissierechten 2016.



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

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkma*



BIJLAGE I. CATEGORISERING OVERTREDINGEN (BIJLAGE BEHOREND BIJ ARTIKELEN 1 EN 2 VAN DE BELEIDSREGELS NEDERLANDSE EMISSIEAUTORITEIT HANDHAVING HANDEL IN EMISSIERECHTEN 2016)

In onderstaande 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.

In tabellen I en II wordt verstaan onder:

- *MRV*: Verordening (EU) nr. 601/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (*PbEU 2012, L 181*);
- *VAV*: Verordening (EU) nr. 600/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de verificatie van broeikasgasemissie- en tonkilometerverslagen en de accreditatie van verificateurs krachtens Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (*PbEU 2012, L 181*);
- *regeling*: Regeling handel in emissierechten;
- *wet*: Wet milieubeheer.

Tabel I. Overtredingen met kwantificeerbaar effect

Korte omschrijving overtreding	Ernstfactor overtreding ZZ: zeer zwaar Z: zwaar B: belangrijk L: licht	Overtreden wettelijk voorschrift
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
Onjuiste historische gegevens aangeleverd voor het berekenen van de toewijzing	Z	<ul style="list-style-type: none"> • art. 33, 34, 36, 37 of 42 van de regeling in verbinding met art. 16.29 van de wet • art. 56 MRV in verbinding met art. 18.5, eerste lid, van de wet
Onjuiste gegevens aangeleverd voor het berekenen van een nieuwe (aangepaste) toewijzing	Z	<ul style="list-style-type: none"> • art. 43 van de regeling in verbinding met art. 16.29 van de wet
Niet tijdig indienen geverifieerde melding voor een sluiting, gedeeltelijke sluiting of capaciteitsvermindering met gevolgen voor de storting van emissierechten	Z	<ul style="list-style-type: none"> • melding: art. 44, 45 of 47 van de regeling in verbinding met art. 16.13a, eerste lid, van de wet • verificatievereiste: art. 49 van de regeling in verbinding met art. 16.29 van de wet
Monitoring 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



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	
Inrichting in bedrijf zonder geldige vergunning	ZZ	art. 16.5 van de wet
Uitvoering luchtvaartactiviteiten zonder goedgekeurd monitoringsplan	ZZ	art. 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 belangrijke verplichtingen voor monitoring en rapportage	B	
Monitoring niet uitgevoerd volgens de wettelijke eisen (aspect van overtreden wettelijk voorschrift; niet-quantificeerbaar)	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	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
Monitoringsplan is niet actueel	B	<ul style="list-style-type: none"> • art. 16.13 van de wet • art. 14 MRV in verbinding met art. 18.5, tweede lid, van de wet
Niet nakomen belangrijke verplichtingen voor toewijzing van emissierechten	B	
Niet tijdig vooruitlopend op een capaciteitsvermindering een tussentijdse melding capaciteitsvermindering indienen	B	art. 47 van de regeling in verbinding met art. 16.13a, eerste lid, 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 monitoringswijze	L	<ul style="list-style-type: none"> • 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
Procedures voor gegevensbeheer en/of controleactiviteiten niet doeltreffend)	L	bepalingen uit hoofdstuk V MRV in verbinding met art. 18.5, tweede lid, van de wet
Fouten in de emissierapportage; betreft niet een onjuiste jaarvracht	L	<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 • art. 18, 28 en 29 van de regeling in verbinding met art. 16.12 van de wet



BIJLAGE II. HOOGTE DWANGSOMBEDRAGEN (BIJLAGE BEHOREND BIJ ARTIKEL 1 VAN DE BELEIDSREGELS NEDERLANDSE EMISSIEAUTORITEIT HANDHAVING HANDEL IN EMISSIERECHTEN 2016)

In onderstaande tabel is de indicatieve hoogte van de dwangsom per dag in euro aangegeven per ernstfactor als toegekend in Bijlage I van de Beleidsregels Nederlandse emissieautoriteit handhaving handel in emissierechten 2016.

Tabel Indicatieve hoogte dwangsom

Ernstfactor overtreding	Dwangsom per dag in euro
zeer zwaar (ZZ)	500–4500
zwaar (Z)	250–3500
belangrijk (B)	100–2500
licht (L)	50–500



BIJLAGE III. HOOGTE BOETEBEDRAGEN (BIJLAGE BEHOREND BIJ ARTIKEL 2 VAN DE BELEIDSREGELS NEDERLANDSE EMISSIEAUTORITEIT HANDHAVING HANDEL IN EMISSIERECHTEN 2016)

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 Beleidsregels Nederlandse emissieautoriteit handhaving handel in emissierechten 2016 zijn overtredingen gecategoriseerd waarvan het effect als kwantificeerbaar is aange-merkt. 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 of verleend.

Marktgerelateerde boetewaarde

Het variabele bedrag wordt onder andere bepaald door een marktgerelateerde boetewaarde. De emissieautoriteit stelt jaarlijks op uiterlijk 31 december de gemiddelde veilingprijs van een emissierecht vast, die in dat jaar gerealiseerd is.¹ De emissieautoriteit publiceert deze veilingprijs 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 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 de hoogste boetewaarde van die kalenderjaren toegepast.

Inrichtingsfactor

De emissieautoriteit kan bij het bepalen van het variabele bedrag eventueel nog differentiëren naar gelang van de omvang van de emissies van de inrichting (bij luchtvaartexploitanten: omvang van de emissies van de vloot van de exploitant), in verband met de grotere of kleinere plaats die de inrichting

¹ Het gaat daarbij om de primaire veiling van EUA's voor fase 3 en volgende, waarop deze rechten namens Nederland worden geveild (op het multilaterale platform).



(c.q. vloot) inneemt in het systeem van handel in emissierechten. Daarmee kan de emissieautoriteit 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 inrichting c.q. vloot. Daarbij kan bijvoorbeeld voor wat betreft inrichtingen aansluiting worden gezocht bij de categorieën A, B en C als bedoeld in artikel 19 van de Verordening monitoring en rapportage emissiehandel.

3.2 Variabel bedrag voor niet-kwantificeerbaar effect

In bijlage I, tabel II van de Beleidsregels Nederlandse emissieautoriteit handhaving handel in emissierechten 2016 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 inrichting 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 de emissieautoriteit voor het berekenen van het variabele bedrag gebruik van een schatting op basis van de meest actuele emissiegegevens.

Ernstfactor aard

In bijlage I van de Beleidsregels Nederlandse emissieautoriteit handhaving handel in emissierechten is aan meest waarschijnlijke overtredingen een ernstfactor toegekend.

In onderstaande 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
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-quantificeerbaar 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-quantificeerbaar 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:

$$\text{Totale correctiefactor} = C1 \times C2 \times C3$$

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.	Geen bijzondere omstandigheden: $C_2 = 1$ Verminderde verwijtbaarheid: $C_2 = 0,25-0,75$



	Omstandigheid	Correctiefactor
3	Recidive Er is sprake van recidive als de emissieautoriteit al eerder aan de overtreder (of daarmee in een groep verbonden onderneming) voor een vergelijkbare overtreding een bestuurlijke boete heeft opgelegd.	In geval van recidive: C_3 = een door de emissieautoriteit 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

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. Aangezien de wijzigingen substantieel zijn, is besloten 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 (hierna: de ingetrokken beleidsregels) in te trekken en nieuwe beleidsregels vast te stellen.

De ingetrokken beleidsregels zijn om de volgende redenen geactualiseerd:

1. Er is aanleiding de methode voor het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete zodanig in te richten dat deze vooraf meer duidelijkheid geeft over de te verwachten hoogte van een boete, meer richting geeft aan individuele boetebesluiten en in geval van overtredingen met een kwantificeerbare omvang van het effect daarvan, voor het bepalen van de hoogte van de boete met name aansluiting zoekt bij deze omvang van dat effect.
2. Met de wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de intrekking van het stelsel van handel in NO_x-emissierechten (hierna: Wet intrekking handel in NO_x-emissierechten) (Stb. 2013, 133) is titel 16.3 van de Wm ingetrokken. De verwijzingen in de beleidsregels naar artikelen in deze titel 16.3 van de Wm zijn geschrapt.
3. Met de wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met de vaststelling van Verordening (EU) nr. 600/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de verificatie van broeikasgasemissie- en tonkilometersverslagen en de accreditatie van verificateurs krachtens Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 181) en van Verordening (EU) nr. 601/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 181) (Stb. 2013, 130) zijn veel nationale regels omtrent monitoring, rapportage en verificatie die waren opgenomen in hoofdstuk 16 van de wet en onderliggende regelgeving geschrapt. De verwijzingen naar deze nationale regels in de Wm zijn geschrapt.
4. De ingetrokken beleidsregels omvatten niet de overtredingen ten aanzien van de sterk gewijzigde systematiek van toewijzing van emissierechten voor de periode vanaf 2013. Deze nieuwe toewijzingssystematiek is op grond van artikel 10bis van de ETS-richtlijn (2003/87, zoals nadien meermaals gewijzigd) neergelegd in besluit 2011/278/EU van de Europese Commissie. De Regeling handel in emissierechten bevat diverse nadere regels ter uitvoering van de toewijzing. De reikwijdte van de beleidsregels moest in dit verband worden geactualiseerd.

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-richtlijn² 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 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 de NEa 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

² Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2012, L 181).



van de Wm verwijst en is de tekst van die voorschriften bepalend voor de vraag of sprake is van een overtreding.

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 1, tweede lid, en artikel 2, 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.

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 een correctiefactor en enkele andere nader in te vullen factoren. Het is aan de NEa om deze factoren op onderdelen nader in te vullen en zo nodig aan te passen. Zo wordt voorkomen dat de beleidsregel zelf naar aanleiding van de eerste ervaringen daarmee eventueel al op korte termijn moet worden aangepast.

Daar waar in de beleidsregel de NEa ruimte tot nadere invulling is gelaten, wordt de NEa wel geacht deze invulling op consistente wijze te verrichten en niet op ad hoc-basis. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vermenigvuldigingsfactor in de marktgerelateerde boetewaarde, de inrichtingsfactor en de recidiefactor. 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 bestuursorgaan 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.

Overtredingen met een al dan niet kwantificeerbaar effect

Deze beleidsregel introduceert met name een nieuwe systematiek voor de bestuurlijke boete bij overtredingen waarvan de omvang van het effect van de overtreding kwantificeerbaar is. Deze overtredingen zijn vermeld in tabel I van bijlage I.

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 (bijvoorbeeld bij het niet of niet tijdig melden van een gedeeltelijke beëindiging als bedoeld in artikel 45 van de Regeling handel in emissierechten). De totale omvang van de emissies van de betrokken inrichting 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-kwantificeerbare 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 inrichting 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. Daarbij 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.

Overgangsrecht

In verband met artikel IV, eerste lid, van de Wet intrekking handel in NO_x-emissierechten, houden de ingetrokken beleidsregels nog relevantie. Het overgangsrecht zoals dit in artikel IV, eerste lid, van genoemde wet is opgenomen brengt namelijk met zich dat voor de uitstoot van NO_x en de NO_x-emissierechten die zijn opgebouwd in de periode tot 1 januari 2014 de verplichtingen tot onder meer het inleveren van een emissieverslag en het inleveren van voldoende emissierechten blijven gelden en dat die regels bestuursrechtelijk en strafrechtelijk handhaafbaar blijven. In artikel 5 is daarom bepaald dat de ingetrokken beleidsregels van toepassing blijven op de handhaving door de emissieautoriteit van overtreding van voorschriften als bedoeld in artikel IV, eerste lid, van genoemde wet.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema*