

Interventiebeleid 2024

EU ETS stationair, CO₂-heffing voor de industrie en minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking

Kader voor het wege van een overtreding

Vastgesteld door het bestuur van de NEa op 29 november 2023



Inhoud

Inleiding	3
I Herstellend optreden	5
A Beëindigen overtreding	5
B Herstellen gevolgen overtreding	5
<i>Rapportage emissies</i>	6
<i>Kosteloze toewijzing</i>	6
<i>CO₂-Heffing Industrie</i>	11
<i>Minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking</i>	13
II Bestraffend optreden	14
Inleiding	14
Stap 1 Bepalen basisinterventie	15
Stap 2 Beoordelen verwijtbaarheid	19
Stap 3 Beoordelen passendheid	21
III Informele interventies ter bevordering naleving	22

Inleiding

Europees klimaatinstrument: EU ETS

De Europese Unie heeft zich ten doel gesteld om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Het belangrijkste instrument om dit doel te bereiken is het Europese Emissiehandelssysteem (EU Emissions Trading System, EU-ETS).

Dit systeem, dat vanaf de introductie in 2005 voor de grotere stationaire installaties in de industrie geldt, zorgt ervoor dat aan de uitstoot van broeikasgassen een prijs komt te hangen. Voor elke ton CO₂ die met de installatie wordt uitgestoten moet een emissierecht worden ingeleverd. De prijs van een emissierecht wordt bepaald door vraag en aanbod. Het aantal beschikbare rechten is beperkt en wordt jaarlijks verlaagd in overeenstemming met de klimaatdoelstelling van de EU.

Voor een effectieve werking van het systeem moeten exploitanten van installaties de broeikasgasemissies van hun installatie monitoren en rapporteren. Vervolgens moeten zij emissierechten inleveren over de gerapporteerde broeikasgasemissies. Een deel van de emissierechten wordt kosteloos toegewezen, om het concurrentievermogen van de installaties te ondersteunen en daarmee een gelijk speelveld te creëren. Om de hoogte van deze kosteloze toewijzing te bepalen, moeten exploitanten het activiteitsniveau van hun installatie monitoren en rapporteren.

De grondslag van het Emissiehandelssysteem ligt in de EU ETS-richtlijn. Nederland heeft deze richtlijn geïmplementeerd in hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer (hierna: de Wm). De monitoring- en rapportageverplichtingen die een exploitant heeft, zijn nader uitgewerkt in Europese verordeningen. Zo staan de regels inzake monitoring en rapportage van emissies van de installatie in de Uitvoeringsverordening (EU) 2018/2066 van 19 december 2018 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen (hierna: MRV). De regels voor de kosteloze toewijzing zijn voorts opgenomen in de Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/331 van 19 december 2018 Kosteloze toewijzing van emissierechten en de Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1842 van 31 oktober 2019 Aanpassingen van de kosteloze toewijzing als gevolg van veranderingen in het activiteitsniveau.

Nationale klimaatinstrumenten: CO₂-heffing industrie en Minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking

Naast het Europese Emissiehandelssysteem zijn er ook twee nationale klimaatmaatregelen met het doel om de CO₂-uitstoot van de industrie terug te brengen. Dit zijn de CO₂-heffing voor de industrie en de Minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking.

De CO₂-heffing industrie vloeit voort uit Hoofdstuk VIB van de Wet belastingen op milieugrondslag en bestaat uit twee soorten heffingen, met elk een eigen tarief. De eerste heffing is een heffing over de industriële emissies van de installatie. Omdat de prijs voor een broeikasgasemissierecht onder het EU ETS van het tarief van de heffing mag worden afgetrokken, werkt deze heffing als een minimumprijs. De tweede heffing is een heffing over de industriële emissies verminderd met het aantal dispensatierechten (dit zijn overdraagbare rechten om een emissie van 1 ton CO₂-equivalent in de lucht te veroorzaken). Ook bij deze heffing mag het tarief van een broeikasgasemissierecht onder het EU ETS van het tarief van de heffing worden afgetrokken. Voor de uitvoering van de heffing moeten exploitanten de industriële emissies en het industriële activiteitsniveau van hun installatie monitoren en rapporteren, overeenkomstig het bepaalde in hoofdstuk 16b van de Wm.

De Minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking vloeit voort uit Hoofdstuk VIA van de Wet belastingen op milieugrondslag. Het is een heffing die exploitanten van broeikasgasinstallaties moeten betalen over de emissie van broeikasgas als gevolg van de opwekking van elektriciteit. Voor de heffing geldt een door de minister van Financiën vastgesteld tarief, dat wordt verminderd met de prijs van een broeikasgasemissierecht onder het EU ETS. Voor de uitvoering van deze heffing moeten exploitanten overeenkomstig het bepaalde in hoofdstuk 16a van de Wm de elektriciteitsemissies van de broeikasgasinstallatie monitoren en rapporteren, tenzij het tarief voor de heffing nihil is.

Toezicht en handhaving

De NEa houdt toezicht op de naleving van deze wet- en regelgeving. Als bij dit toezicht een overtreding wordt geconstateerd, dan kan het bestuur van de NEa handhavend optreden. Het bestuur heeft daar verschillende bevoegdheden voor. Het bestuur kan herstellend optreden door een overtreding te beëindigen en/of de gevolgen daarvan te herstellen. Daarnaast kan het bestuur ook bestraffend optreden tegen een overtreding. Dit interventiebeleid biedt een kader voor de uniforme toepassing van deze bevoegdheden. Daarbij wordt ook

rekening gehouden met eventuele bijzondere omstandigheden, zodat in elk geval tot een proportionele en passende interventie wordt gekomen. Dit past binnen de nalevingsstrategie van de NEa, die erop is gericht om de naleving bij de onder toezicht staande bedrijven op effectieve wijze te bevorderen. Dit interventiebeleid biedt de basis voor de keuze in de handhavingsmiddelen. Het interventiebeleid is leidend voor de handhavingsbeschikking en de heroverweging in de bezwaarfase.

Opzet interventiebeleid

Het interventiebeleid bestaat uit drie onderdelen. In onderdeel I (vanaf pagina 5) wordt het beleid met betrekking tot herstellend optreden behandeld. Dit onderdeel gaat daarmee over de inzet van interventies gericht op het beëindigen van een overtreding en het herstellen van de gevolgen van de overtreding. Onderdeel II (vanaf pagina 14) omvat het beleid voor bestraffend optreden en gaat vooral over de inzet van de bestuurlijke boete. Onderdeel III (pagina 23) gaat over de mogelijkheid om andere interventies toe te passen die de naleving bevorderen.

I Herstellend optreden

Het bestuur kan verschillende maatregelen inzetten die zijn gericht op herstel van de overtreding. Deze maatregelen zijn in twee categorieën te verdelen:

- A. maatregelen om een overtreding te beëindigen (of herhaling daarvan te voorkomen);
- B. maatregelen om de gevolgen van de overtreding te herstellen.

Hieronder worden deze maatregelen omschreven en wordt toegelicht in welke situaties deze worden toegepast.

In overeenstemming met artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) dient een besluit waarbij een herstelmaatregel wordt genomen evenredig te zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Daarvoor is gelet op de jurisprudentie van de bestuursrechter onder meer van belang dat een maatregel geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is. Hieronder wordt nauwkeurig beschreven in welke situaties de verschillende herstelmaatregelen worden ingezet en waarom. In deze situaties kan er in beginsel van worden uitgegaan dat de maatregel geschikt en noodzakelijk is. De beschrijving geeft ook invulling aan de evenwichtigheid van de maatregel, maar voor een volledige beoordeling zullen ook de omstandigheden van het geval in ogenschouw moeten worden genomen. Als een maatregel niet evenwichtig is dan wordt deze niet opgelegd. Een maatregel wordt ook niet opgelegd, als er een rechtvaardigingsgrond voor de overtreding als bedoeld in artikel 5:5 van de Awb bestond.

A Beëindigen overtreding

Als een overtreding geconstateerd is en actie van de overtreder nodig is om de overtreding te beëindigen of herhaling daarvan te voorkomen, dan zal de overtreder in beginsel in eerste instantie een waarschuwingsbrief krijgen met het verzoek om deze actie binnen een redelijke termijn te nemen. Als de overtreding het monitoringsplan betreft en wijziging van het monitoringsplan noodzakelijk maakt, dan zal het bestuur eerst een formeel verzoek tot wijziging doen op grond van artikel 16.13, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wm. Geeft de overtreder geen gehoor aan het verzoek, dan zal het bestuur op grond van artikel 18.6a van de Wm een last onder dwangsom aan de overtreder opleggen. Dit is een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding met de verplichting om een geldsom te betalen als de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. Als aard en ernst van de overtreding hiertoe aanleiding geven, is het ook mogelijk om direct – dus zonder voorafgaande waarschuwing - een last onder dwangsom op te leggen.

B Herstellen gevolgen overtreding

Het bestuur kan verschillende maatregelen nemen om de gevolgen van een overtreding te herstellen. Hierbij kunnen maatregelen ten aanzien van de rapportage van emissies, de kosteloze toewijzing, de CO₂-heffing voor de industrie en de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking worden onderscheiden. Hieronder zijn de herstelmaatregelen die binnen deze vier categorieën vallen beschreven. Hierbij is per herstelmaatregel een grens voor de toepassing aangegeven. De grenzen zijn bepaald met het oog op het algemene belang van toepassing van de maatregel, in het licht van de beslissingsruimte die het bestuur heeft. Het bestuur geeft prioriteit aan de gevallen waarin de grens is overschreden. Dit betekent dat het bestuur boven de aangegeven grens in beginsel wel en onder deze grens in beginsel niet herstellend optreedt. Of de grens in een individueel geval wordt overschreden, wordt bepaald per overtreding en per kalenderjaar. Het komt voor dat een overtreding meerdere jaren duurt. Als de afwijking in één van de jaren boven de grens ligt, dan gaat het bestuur tot ambtshalve vaststelling over. De overige jaren waarin zich een overtreding voordeed worden in deze ambtshalve vaststelling meegenomen, ook als de afwijking in deze jaren onder de grens ligt. Als er meerdere overtredingen zijn vastgesteld, worden de afwijkingen per kalenderjaar bij elkaar opgeteld, waarbij positieve en negatieve afwijkingen tegen elkaar wegvallen. Als de grens voor ambtshalve vaststelling in één van de jaren wordt overschreden, dan volgt er een ambtshalve vaststelling over alle jaren.

Rapportage emissies

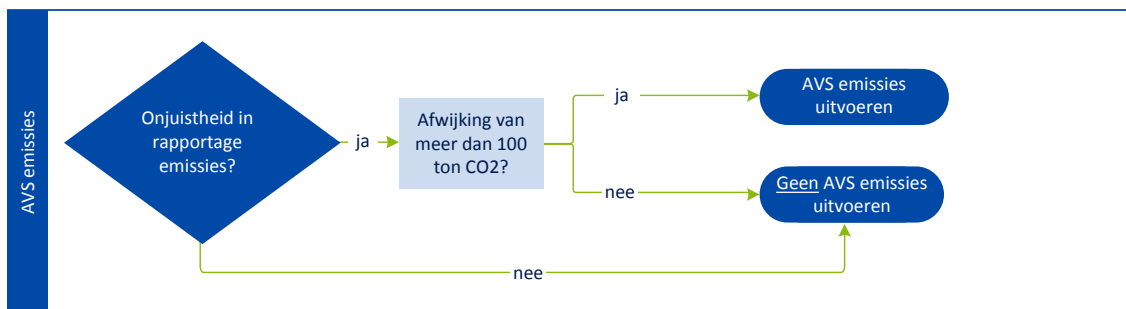
Ambtshalve vaststelling van emissies

Beschrijving van de maatregel

Een exploitant moet op grond van artikel 68 van de MRV jaarlijks in een geverifieerd emissieverslag over de broeikasgasemissies van de installatie rapporteren. Doet de exploitant dit niet of niet tijdig of voldoet het emissieverslag niet aan de eisen van de MRV, dan is het bestuur op grond van artikel 70 van de MRV verplicht om een ambtshalve vaststelling te doen. Met een ambtshalve vaststelling wordt op basis van een conservatieve schatting een nieuw emissiecijfer vastgesteld. Vervolgens wordt dit emissiecijfer verwerkt in het Europese Register handel in broeikasgasemissierechten. Deze verwerking heeft gevolgen voor het aantal emissierechten dat moet worden ingeleverd.

De plicht tot ambtshalve vaststelling vervalt gelet op artikel 16.16, derde lid, van de Wm tien jaren na afloop van het kalenderjaar waarin het emissieverslag dat niet voldoet, moest worden ingediend. Als het bestuur de emissies vaststelt van een installatie die ten onrechte zonder emissievergunning heeft geëmitteerd, gaat het bestuur evenwel niet verder terug dan de emissies vanaf 1 januari 2021 (start vierde handelsperiode).

Grens voor toepassing bij onjuistheden



Motivering grens voor toepassing

Het bestuur heeft geen beslissingsruimte bij toepassing van deze herstelmaatregel. Als geen of een onjuist emissiecijfer is gerapporteerd moet het bestuur op grond van artikel 70 van de MRV op basis van een conservatieve schatting een nieuw emissiecijfer vaststellen. Het belang van toepassing van deze maatregel is groot. Het Europese Register vormt de kern van het Emissiehandelssysteem. Een juiste registratie van emissies is essentieel voor een goede werking en de integriteit daarvan. Daarbij is niet van belang of sprake is van een onderschatting of overschatting van de emissies. Voor deze maatregel is een absolute ondergrens van 100 ton CO₂ aangegeven. Onder deze grens wordt het effect van de maatregel te beperkt geacht om tot uitvoering daarvan over te gaan. Deze grens sluit aan bij de ondergrens voor aanpassing van de toewijzing als gevolg van verandering in het activiteitsniveau (zie artikel 5, eerste lid, van de Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1842).

Kosteloze toewijzing

Ambtshalve vaststelling van het verslag over het activiteitsniveau

Beschrijving van de maatregel

Een exploitant is verplicht om jaarlijks een geverifieerd verslag over het activiteitsniveau van de broeikasgasinstallatie (een activiteitsverslag) in te dienen bij de NEa op grond van artikel 3 van de Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1842. De gegevens uit dit verslag worden gebruikt om te berekenen of de kosteloze toewijzing van emissierechten voor de installatie moet worden aangepast.

Op grond van artikel 3, vierde lid, Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1842 en artikel 41h van de Regeling handel in emissierechten is het bestuur bevoegd om het activiteitsverslag ambtshalve vast te stellen als:

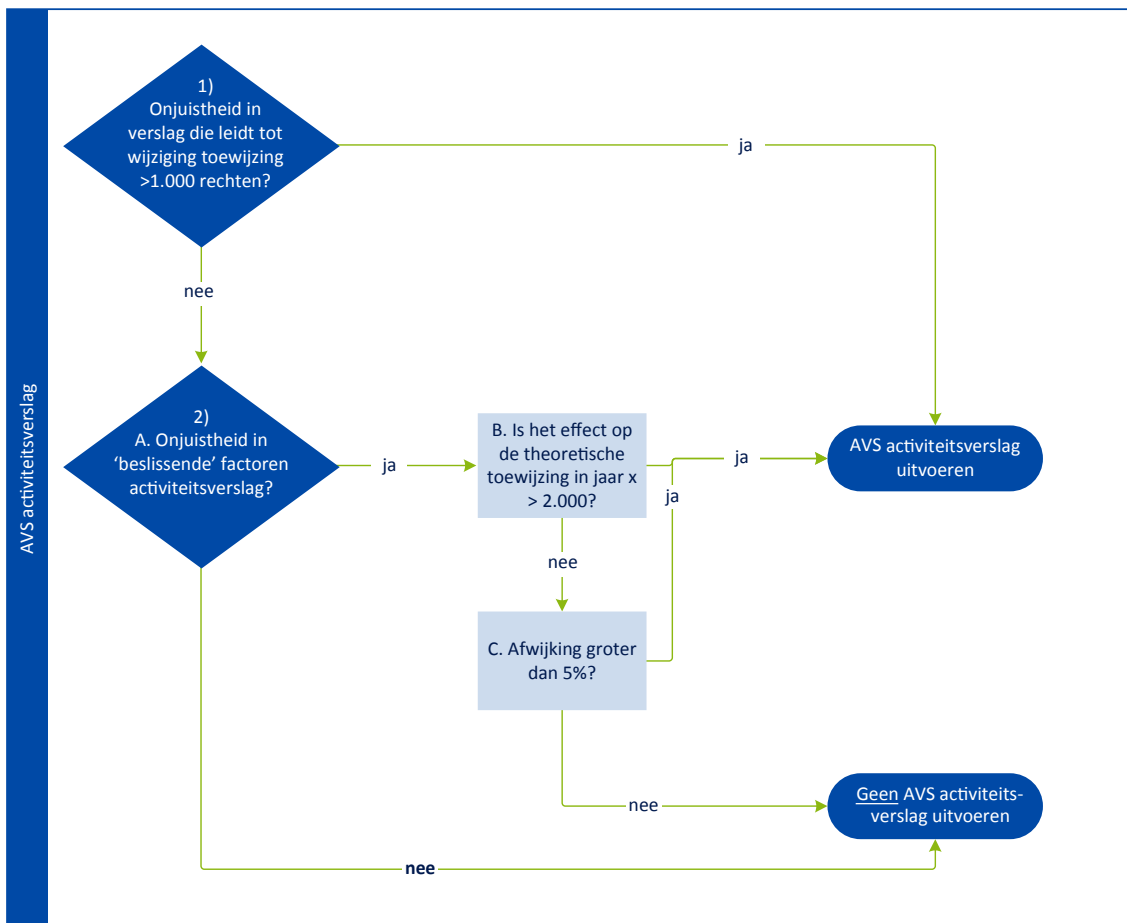
- niet tijdig een geverifieerd activiteitsverslag is ingediend en de toewijzing van emissierechten niet is opgeschort;
- het activiteitsverslag niet voldoet aan de eisen van de Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/331 of de Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1842;

c. het activiteitenverslag niet is geverifieerd. Een ambtshalve vaststelling van het activiteitenverslag houdt in dat het bestuur de gegevens uit het activiteitenverslag zelf (opnieuw) vaststelt op basis van een conservatieve schatting. Een besluit tot ambtshalve vaststelling van het activiteitenverslag kan ervoor zorgen dat de kosteloze toewijzing voor de installatie wordt verhoogd of verlaagd. Als de onder a) genoemde situatie aan de orde is, mag de kosteloze toewijzing niet worden verhoogd.

De bevoegdheid van het bestuur tot ambtshalve vaststelling vervalt gelet op artikel 41h, derde lid, van de Regeling handel in emissierechten tien jaren na afloop van het kalenderjaar waarin het verslag over het activiteitenniveau moet worden ingediend.

N.B. Als een exploitant een activiteitenverslag voor een installatie heeft ingediend, dan neemt de NEa dit verslag in behandeling. Als tijdens deze behandeling onjuistheden in het activiteitenverslag worden geconstateerd, wordt de exploitant in de gelegenheid gesteld een nieuw activiteitenverslag in te dienen. Een besluit tot ambtshalve vaststelling is dan nog niet nodig om een correctie te bewerkstelligen. Dit wordt anders, als de procedure is doorlopen en het activiteitenverslag is afgehandeld. Dan is wel een besluit tot ambtshalve vaststelling nodig om een correctie te bewerkstelligen.

Grens voor toepassing bij onjuistheden



Motivering grens voor toepassing

Het bestuur heeft een bevoegdheid om tot een ambtshalve vaststelling over te gaan en is hiertoe niet verplicht. Overeenkomstig de beginselplicht tot handhaving – die inhoudt dat de overheid in beginsel tegen een overtreding optreedt – maakt het bestuur in beginsel wel gebruik van deze bevoegdheid. Het belang van toepassing van deze maatregel is ook groot. Een juist activiteitenverslag is nodig om de juiste kosteloze toewijzing voor de installatie te berekenen. Daarnaast draagt een juiste toewijzing voor een individueel bedrijf bij aan een eerlijke verdeling van de totale hoeveelheid emissierechten en de gelijke behandeling van exploitanten met het oog op een gelijk speelveld. Dit is een speerpunt van de regels over toewijzing, zo blijkt onder meer uit de considerans van de

Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/331. Een correct activiteitsverslag over de verslagjaren 2021-2025 is voorts van belang omdat de gegevens uit dit verslag in de praktijk de input zullen vormen voor het datarapport voor de toewijzingsperiode die loopt van 2026-2030. Toch gaat het bestuur niet in elk geval waarin een onjuistheid in het activiteitsverslag is geconstateerd, tot ambtshalve vaststelling over. Het bestuur geeft prioriteit aan zaken waarin de onjuistheden een aanmerkelijk 1) direct effect op de toewijzing hebben of 2) potentieel op de toewijzing hebben. Het beslisschema vult dit verder in.

1) Als onjuistheden in het activiteitsverslag direct effect hebben op de toewijzing voor de gehele installatie en dit effect groter is dan 1.000 rechten per jaar, zal het activiteitsverslag ambtshalve worden vastgesteld. Gelet op de prijs van een emissierecht, wordt het gelijke speelveld voor bedrijven boven de 1.000 rechten op een dusdanige manier aangetast dat aanpassing van de toewijzing nodig wordt geacht. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen een te hoge en een te lage toewijzing, omdat het oogmerk van de regelgeving over toewijzing een juiste verdeling van de toewijzing is. Bovendien is het verloop van de toewijzing niet goed te voorspellen. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat een correctie die op korte termijn leidt tot een hogere toewijzing op de lange termijn tot een lagere toewijzing leidt.

2) Ambtshalve vaststelling van het activiteitsverslag is ook nodig als onjuistheden in het activiteitsverslag geen direct effect op toewijzing hebben, maar daar in de toekomst wel een aanzienlijk effect op kunnen hebben. Om dit potentiële effect te kunnen beoordelen is een apart afwegingskader opgesteld, met drie relevante vragen: A. Zit de onjuistheid in een 'beslissende factor'?; B. Is het effect op de theoretische toewijzing groter dan 2.000 emissierechten?; en C. Is de onjuistheid groter dan 5%? Deze vragen worden hieronder toegelicht:

- A. In het activiteitsverslag staat een aantal factoren die beslissend zijn voor de berekening van de hoogte van de toewijzing. Onjuistheden in deze factoren kunnen zorgen voor een onjuiste toewijzing. In dit interventiebeleid worden deze factoren de 'beslissende factoren' genoemd. Het gaat dan om het activiteitsniveau per subinstallatie, de uitwisselbaarheidsfactor, de geïmporteerde non-ETS warmte en in uitzonderlijke gevallen de correctie voor vinylchloride monomeer en de correctie voor extra materiaalput van hoogwaardige chemicaliën. De toedeling van emissies aan subinstallaties met een productbenchmark is in het jaar 2023, dat ziet op verslagjaren 2021 en 2022, van invloed op de vaststelling van de benchmark voor de toewijzingsperiode die loopt van 2026 - 2030. Deze toedeling van emissies wordt aangemerkt als een beslissende factor, indien en voor zover deze factor invloed op de vaststelling van de benchmark invloed kan hebben. De toedeling van emissies heeft geen invloed meer op vaststelling van benchmark na verstrekking van de zogenoemde NIMs-list. Als de vraag of de onjuistheid in een 'beslissende factor' zit met 'nee' wordt beantwoord, wordt geen effect op de toewijzing verwacht en wordt afgezien van een ambtshalve vaststelling. Wordt de vraag met 'ja' beantwoord, dan wordt toegekomen aan vraag B.
- B. Om inzicht te krijgen in het potentiële effect van de onjuistheid op langere termijn, wordt de zogenoemde theoretische toewijzing bepaald. De theoretische toewijzing wordt berekend overeenkomstig de toewijzingsystematiek van het EU-ETS, maar met een paar belangrijke verschillen. Zo wordt er geen vergelijking met het historische activiteitsniveau (de HAL) gemaakt, wordt geen gemiddelde van twee jaren genomen en wordt niet gerekend met drempelwaarden, zoals bij het bepalen van het effect op de reële toewijzing gebeurt. In feite wordt het benchmarkniveau bepaald, overeenkomstig de formule $\text{activiteitsniveau} \times \text{benchmarkwaarde} \times \text{relevante parameters}$. Het is de bedoeling om het effect van de afwijking op de theoretische toewijzing voor het betrokken jaar op basis van de onjuiste waarde te bepalen en deze te vergelijken met de theoretische toewijzing op basis van de juiste waarde. Als dit verschil groter is dan 2.000 emissierechten dan wordt overgegaan tot correctie van alle onjuistheden in het activiteitsverslag middels een ambtshalve vaststelling. De grens van 2.000 is een verdubbeling van de grens van 1.000 die geldt voor het directe effect. Er is voor een verdubbeling van de grens gekozen omdat naar het verschil van één jaar wordt gekeken en niet – zoals bij afweging 1 – naar het resultaat van een gemiddelde over twee jaar. Bij deze grens wordt geen onderscheid gemaakt tussen een positief effect of een negatief effect van een correctie op de toewijzing. Het oogmerk van de ambtshalve vaststelling is een correct activiteitsverslag, zodat de exploitanten op gelijke wijze worden behandeld. Bovendien is het gevolg van een correctie op de toewijzing op de langere termijn onzeker. Als het effect van afwijking in het activiteitsverslag op de theoretische toewijzing minder dan 2.000 emissierechten is, dan wordt toegekomen aan vraag C.
- C. Als in de 'beslissende factoren' van het activiteitsverslag een onjuiste waarde is opgegeven die meer dan 5% afwijkt van de juiste waarde, zal ook een ambtshalve vaststelling van het activiteitsverslag worden gedaan. Het kan niet zo zijn dat een dusdanig grote afwijking in een activiteitsverslag blijft staan. De kans is

groot dat deze afwijking op de langere termijn invloed heeft op de berekening van de toewijzing. De grens van 5% sluit aan bij de strekking van de laatste alinea van artikel 3, vierde lid, van de Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1842, over de omgang met niet-beduidende onjuistheden in het activiteitenverslag, en artikel 23, vierde lid, van de Uitvoeringsverordening (EU) 2018/2067 van 19 december 2018 inzake de verificatie van gegevens en de accreditatie van verificateurs, met de materialiteitsgrens voor de verificatie.

Opschorting storting emissierechten

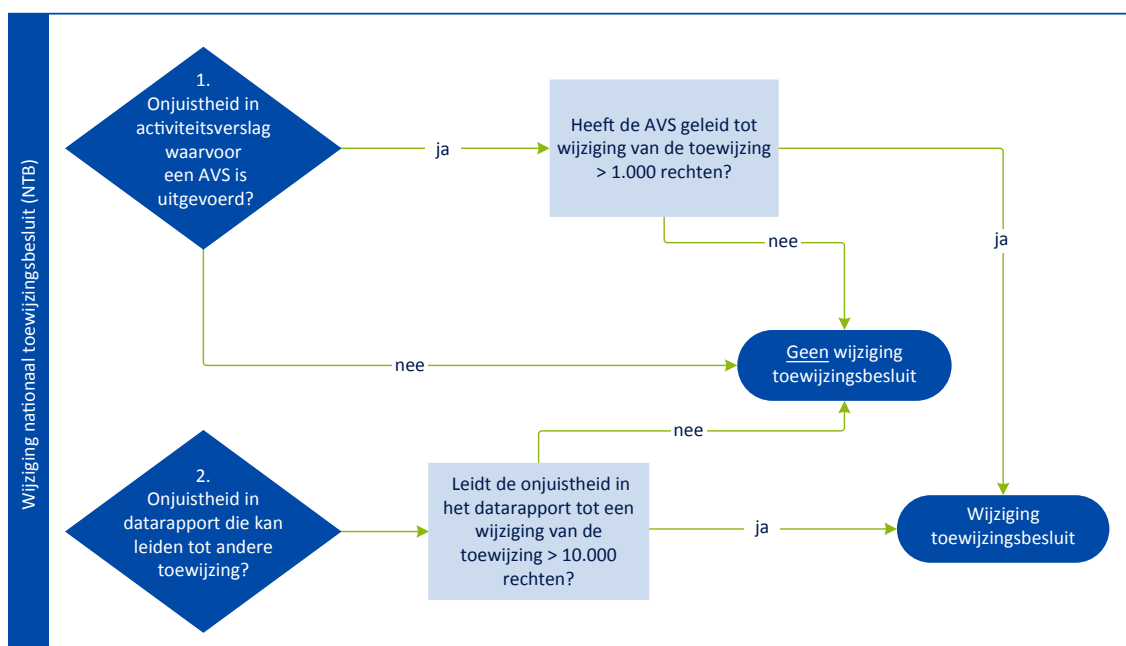
Gedurende de totstandkoming van een besluit tot ambtshalve vaststelling van het activiteitenverslag is vaak nog niet duidelijk of en zo ja, welke gevolgen het besluit op de hoogte van de kosteloze toewijzing heeft. Het bestuur is dan bevoegd om de storting van de toegewezen broeikasgasemissierechten op te schorten, totdat is vastgesteld dat de toewijzing ongewijzigd blijft of totdat is besloten over de aanpassing van de toewijzing. Deze bevoegdheid staat in artikel 3, derde lid, van de Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1842 en artikel 57 van de Regeling handel in emissierechten. Het bestuur maakt van deze bevoegdheid gebruik als er signalen zijn op basis waarvan kan worden verwacht dat de toewijzing naar beneden moet worden bijgesteld of als niet vastgesteld kan worden dat de toewijzing niet hoeft te worden aangepast. De signalen zijn bijvoorbeeld het stopzetten van een (sub)installatie in het voorgaande jaar of (een verzoek tot) intrekking van een emissievergunning in het voorgaande jaar. Ook kan het gaan om een situatie waarin de NEa niet kan vaststellen dat de toewijzing niet hoeft te worden aangepast, omdat een bedrijf niet aan alle verplichtingen heeft voldaan. Hiervan is onder meer sprake als een bedrijf geen goedgekeurd monitoringsmethodiekplan heeft waardoor het activiteitsniveau in het activiteitenverslag niet vast te stellen is of als er in de voorgaande cyclus geen geverifieerd activiteitenverslag is ingediend.

Wijziging van een toewijzingsbesluit

Beschrijving van de maatregel

In het Nationaal Toewijzingsbesluit (hierna: NTB) is het aantal toegewezen gratis emissierechten per bedrijf vastgesteld. Op grond van artikel 16.34c van de Wm kan het bestuur het besluit wijzigen of intrekken als een exploitant onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt. Het kan dan gaan om onjuiste of onvolledige gegevens in het activiteitenverslag, waarin jaarlijks over het activiteitsniveau van de installatie wordt gerapporteerd. Ook kan het gaan om onjuiste of onvolledige gegevens in het datarapport dat een exploitant bij de aanvraag voor kosteloze toewijzing heeft ingediend. Het datarapport is de basis voor het historisch activiteitsniveau van een (sub)installatie, dat met de gegevens uit het activiteitenverslag gebruikt wordt om te bepalen of de kosteloze toewijzing van een installatie moet worden aangepast.

Grens voor toepassing bij onjuistheden



Motivering grens voor toepassing

Artikel 16.34c van de Wm kent een bevoegdheid toe aan het bestuur. Het bestuur heeft dan ook ruimte bij de beslissing om in geval van de verstrekking van onvolledige of onjuiste gegevens al dan niet tot intrekking of wijziging van het NTB over te gaan. Overeenkomstig de beginselplicht tot handhaving maakt het bestuur van deze bevoegdheid gebruik, tenzij onder de in het beslisschema gestelde grenzen wordt gebleven. Wijziging van het toewijzingsbesluit is van belang voor een eerlijke verdeling van emissierechten en het behoud van een gelijk speelveld voor bedrijven.

1. Als een onjuistheid in een activiteitenverslag is aangetroffen en het bestuur op basis van het afwegingskader heeft besloten om het activiteitenverslag ambtshalve vast te stellen, dan bestaat tevens aanleiding om het toewijzingsbesluit te wijzigen, tenzij het om een beperkte wijziging van minder dan 1.000 rechten gaat. Deze grens voor aanpassing van de toewijzing sluit aan bij de grens van 1.000 rechten die geldt voor het doen van een ambtshalve vaststelling van het activiteitenverslag. Als de toewijzing in enig jaar met meer dan 1.000 rechten verschilt, dan wordt het gelijke speelveld op een dusdanige manier aangetast dat aanpassing van de toewijzing nodig wordt geacht. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen een te hoge en een te lage toewijzing, omdat het oogmerk van de regelgeving over toewijzing een juiste en eerlijke verdeling van de toewijzing is. Bovendien is het verloop van de toewijzing niet goed te voorspellen. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat een correctie die op korte termijn leidt tot een hogere toewijzing op de lange termijn tot een lagere toewijzing leidt.
2. Als een onjuistheid in het datarapport is aangetroffen, kan het bestuur niet zelf tot correctie van het datarapport overgaan. Er is geen grondslag voor ambtshalve vaststelling van het datarapport, zoals dat bij het activiteitenverslag het geval is. Na ontvangst van de geverifieerde datarapporten heeft de NEa deze, overeenkomstig artikel 15, eerste lid, van de Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/331 beoordeeld. De NEa heeft een aantal bedrijven verzocht om gegevens uit het ingediende datarapport te corrigeren. In de Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/331 wordt ervan uitgegaan dat het datarapport na deze correctieronde definitief is. Dit betekent dat op de juistheid van de gegevens van het datarapport, die als referentie voor beslissingen omtrent aanpassing van de toewijzing dienen, moet kunnen worden vertrouwd. De NEa gaat daarom in beginsel uit van de juistheid van de in een datarapport opgenomen gegevens. Slechts bij grote onjuistheden in het datarapport, die leiden tot een wijziging van de toewijzing met meer dan 10.000 emissierechten, zal het bestuur tot wijziging van de toewijzing op deze grond overgaan. Het belang van een correctie van de hoogte van de toewijzing overstijgt dan het belang van het definitieve karakter van het datarapport. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen wijziging van de toewijzing omhoog of omlaag, omdat de maatregel een eerlijke verdeling van de toewijzing beoogt en omdat het gevolg van de aanpassing voor de toewijzing op de langere termijn onzeker is.

Als het bestuur het toewijzingsbesluit voor een installatie wijzigt in verband met een onjuistheid in het datarapport, dan stelt het ook de daarop volgende activiteitenverslagen ambtshalve vast. Een onjuistheid in een datarapport werkt namelijk door in de activiteitenverslagen. Het kan zijn dat deze ambtshalve vaststelling ook leidt tot de berekening van een andere toewijzing. Als dat het geval is, wordt het toewijzingsbesluit opnieuw gewijzigd.

Terugvordering onverschuldigd verleende emissierechten

Als de wijziging van het NTB leidt tot een verlaging van de kosteloze toewijzing, dan komt vast te staan dat er te veel emissierechten zijn verleend. Het bestuur maakt dan gebruik van de bevoegdheid van artikel 16.35c van de Wm om deze onverschuldigd verleende emissierechten terug te vorderen. Als de wijziging van het NTB leidt tot een verhoging van de kosteloze toewijzing, dan worden emissierechten bijgestort.

CO₂-Heffing Industrie

Ambtshalve vaststelling van industriële jaarvracht

Beschrijving van de maatregel

De hoogte van de CO₂-heffing voor industriële installaties wordt op grond van artikel 71I van de Wet belastingen op milieugrondslagwet berekend over:

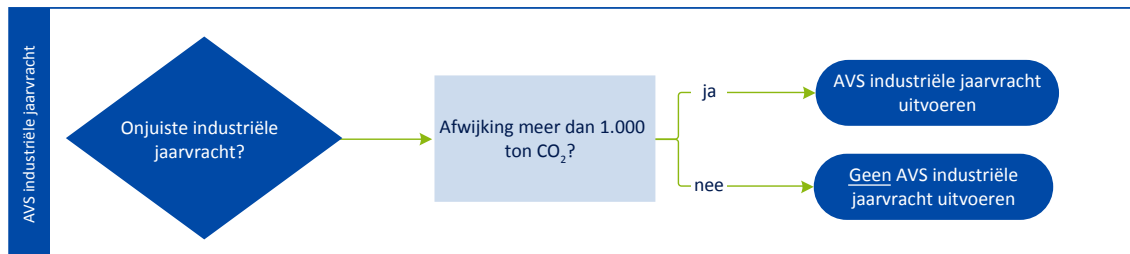
- de industriële jaarvracht (het industrieel emissiecijfer) van de installatie verminderd met het aantal dispensatierechten voor de installatie;
- de industriële jaarvracht van de installatie die niet onder a valt.

Voor beide onderdelen van de heffing geldt een apart tarief, dat wordt verminderd met de prijs van een broeikasgasemissierecht.

Om de industriële jaarvracht te bepalen, dient de exploitant jaarlijks een industrieel emissieverslag in. Als de exploitant het industrieel emissieverslag niet of niet tijdig heeft ingediend of als de daarin gerapporteerde industriële jaarvracht niet klopt, dan is het bestuur bevoegd om deze jaarvracht ambtshalve vast te stellen. Deze bevoegdheid staat in artikel 16b.6, vierde lid, van de Wm. De ambtshalve vastgestelde industriële jaarvracht wordt verwerkt in het CO₂-heffingsregister. Deze verwerking kan gevolgen hebben voor de berekening van de hoogte van de heffing. De bevoegdheid van het bestuur tot ambtshalve vaststelling vervalt gelet op artikel 16b.6, derde lid, van de Wm tien jaren na afloop van het kalenderjaar waarin het industrieel emissieverslag moet worden ingediend.

N.B. Als een exploitant een industrieel emissieverslag voor een installatie heeft ingediend, dan neemt de NEa dit verslag in behandeling. Als tijdens deze behandeling onjuistheden in het verslag worden geconstateerd, wordt de exploitant in de gelegenheid gesteld een nieuw industrieel emissieverslag in te dienen. Een besluit tot ambtshalve vaststelling is dan nog niet nodig om een correctie te bewerkstelligen. Dit wordt anders, als de procedure is doorlopen en het industrieel emissieverslag is afgehandeld. Dan is wel een besluit tot ambtshalve vaststelling nodig om een correctie te bewerkstelligen.

Grens voor toepassing bij onjuistheden



Motivering grens voor toepassing

Het bestuur is bevoegd om een onjuist gerapporteerde industriële jaarvracht ambtshalve vast te stellen. Dit betekent dat het bestuur beslissingsruimte heeft. Overeenkomstig de beginselplicht tot handhaving maakt het bestuur in beginsel van de bevoegdheid gebruik. Een juiste industriële jaarvracht is belangrijk, omdat deze bepalend is voor de grondslag van de heffing. Toch gaat het bestuur niet in elk geval tot ambtshalve vaststelling over. Met het oog op de aard en het effect van de CO₂-heffing, die gedeeltelijk werkt als een heffing bovenop de prijs voor een broeikasgasemissierecht en gedeeltelijk als een minimumprijs, heeft het bestuur een grens voor ambtshalve vaststelling gesteld op een afwijking van 1.000 ton CO₂ of meer. Deze grens is gelijk aan de grens voor aanpassing van het aantal dispensatierechten. Het komt voor dat een ambtshalve vaststelling van de industriële jaarvracht boven deze grens in de praktijk geen of slechts een beperkt effect heeft op de belasting die een bedrijf moet betalen. Dat kan te maken hebben met lage tarieven en/of een overschot aan dispensatierechten en/of het niet kunnen verrekenen van de dispensatierechten. In een dergelijk geval ziet het bestuur af van ambtshalve vaststelling van de industriële jaarvracht.

Ambtshalve vaststelling van het aantal dispensatierechten

Beschrijving van de maatregel

Dispensatierechten kunnen in mindering worden gebracht op de CO₂-heffing als bedoeld in artikel 71l, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet belastingen op milieugrondslag en werken in zoverre als een vrijstelling. Het is van belang dat het aantal aan de installatie toe te kennen dispensatierechten correct is, omdat het aantal dispensatierechten onderdeel is van de grondslag voor de heffing. De exploitant berekent elk jaar het aantal dispensatierechten waar hij recht op heeft en brengt hierover verslag uit aan de NEa. Als de exploitant in het verslag een onjuist aantal dispensatierechten heeft opgegeven, dan is het bestuur bevoegd om het aantal dispensatierechten ambtshalve vast te stellen. Deze bevoegdheid staat in artikel 16b.24 van de Wm. Het ambtshalve vastgestelde aantal dispensatierechten wordt verwerkt in het CO₂-heffingsregister. Deze verwerking kan gevolgen hebben voor de berekening van de heffing. De bevoegdheid van het bestuur tot ambtshalve vaststelling vervalt gelet op artikel 16b.24, derde lid, van de Wm tien jaren na afloop van het kalenderjaar waarin het industrieel emissieverslag moet worden ingediend.

N.B. Als een exploitant een verslag over het aantal dispensatierechten voor een installatie heeft ingediend, dan neemt de NEa dit verslag in behandeling. Als tijdens deze behandeling onjuistheden in het verslag worden geconstateerd, wordt de exploitant in de gelegenheid gesteld een nieuw verslag over het aantal dispensatierechten in te dienen. Een besluit tot ambtshalve vaststelling is dan nog niet nodig om een correctie te bewerkstelligen. Dit wordt anders, als de procedure is doorlopen en het verslag over het aantal dispensatierechten is afgehandeld. Dan is wel een besluit tot ambtshalve vaststelling nodig om een correctie te bewerkstelligen.

Grens voor toepassing bij onjuistheden



Motivering grens voor toepassing

Ambtshalve vaststelling van het aantal dispensatierechten is een bevoegdheid. Dit betekent dat het bestuur de ruimte heeft om te beslissen of het al dan niet tot ambtshalve vaststelling over gaat. In overeenstemming met de beginselplicht tot handhaving gaat het bestuur bij een onjuistheid in beginsel tot ambtshalve vaststelling over. Een correct aantal dispensatierechten zorgt voor een correcte grondslag voor de heffing. Het bestuur gaat gelet op de aard en het effect van de CO₂-heffing echter niet tot ambtshalve vaststelling over als de afwijking kleiner of gelijk is aan 1.000 rechten. Deze grens sluit voortaan op de grens van 1.000 rechten die geldt voor het doen van een ambtshalve vaststelling van het activiteitenverslag. Deze aansluiting is logisch, omdat de berekening van het aantal dispensatierechten ook gebaseerd is op gegevens uit het activiteitenverslag. Het komt voor dat een ambtshalve vaststelling van het aantal dispensatierechten boven de grens van 1.000 in de praktijk geen of slechts een beperkt effect heeft op de belasting die een bedrijf moet betalen. Dat kan te maken hebben met lage tarieven en/of een bestaand overschot aan dispensatierechten en/of het niet kunnen verrekenen van de dispensatierechten. In een dergelijk geval ziet het bestuur af van ambtshalve vaststelling van de industriële jaarvracht.

Minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking

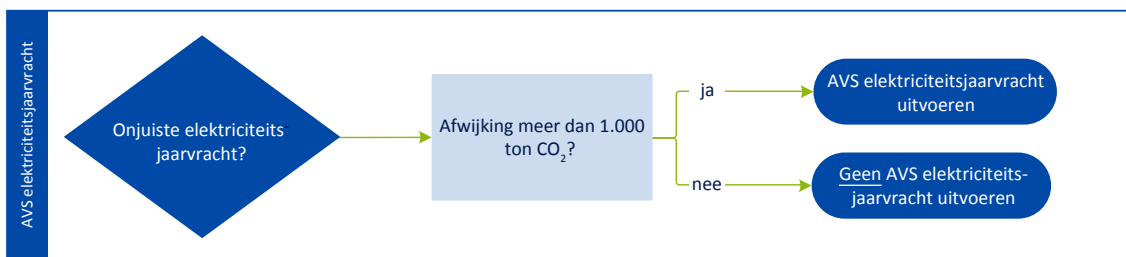
Ambtshalve vaststelling van de elektriciteitsjaarvracht

Beschrijving van de maatregel

Het tarief voor de heffing onder de Minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking wordt berekend door het door de minister van Financiën vastgestelde tarief te verminderen met de prijs van een broeikasgasemissierecht. Op deze manier werkt de heffing als een minimumprijs voor elektriciteitsopwekking. Ten behoeve van de uitvoering van deze heffing is de exploitant van een broeikasgasinstallatie verplicht om de emissie van broeikasgas als gevolg van de opwekking van elektriciteit te monitoren op basis van een goedgekeurd elektriciteitsmonitoringsplan. Daarnaast is hij verplicht om elk jaar een elektriciteitsemisieverlag met de elektriciteitsjaarvracht van de installatie bij de NEa in te dienen. Deze verplichtingen gelden echter niet zolang het tarief voor de heffing nul is.

Als het elektriciteitsemisieverlag niet aan de eisen voldoet, dan is het bestuur op grond van artikel 16a.7 van de Wm bevoegd om de elektriciteitsjaarvracht ambtshalve vast te stellen. Deze bevoegdheid staat in artikel 16a.7 van de Wm. De ambtshalve vastgestelde elektriciteitsjaarvracht kan gevolgen hebben voor de berekening van de hoogte van de heffing. De bevoegdheid van het bestuur tot ambtshalve vaststelling vervalt gelet op artikel 16a.7, vierde lid, van de Wm tien jaren na afloop van het kalenderjaar waarin het industrieel emisieverlag moet worden ingediend.

Grens voor toepassing bij onjuistheden



Motivering grens voor toepassing

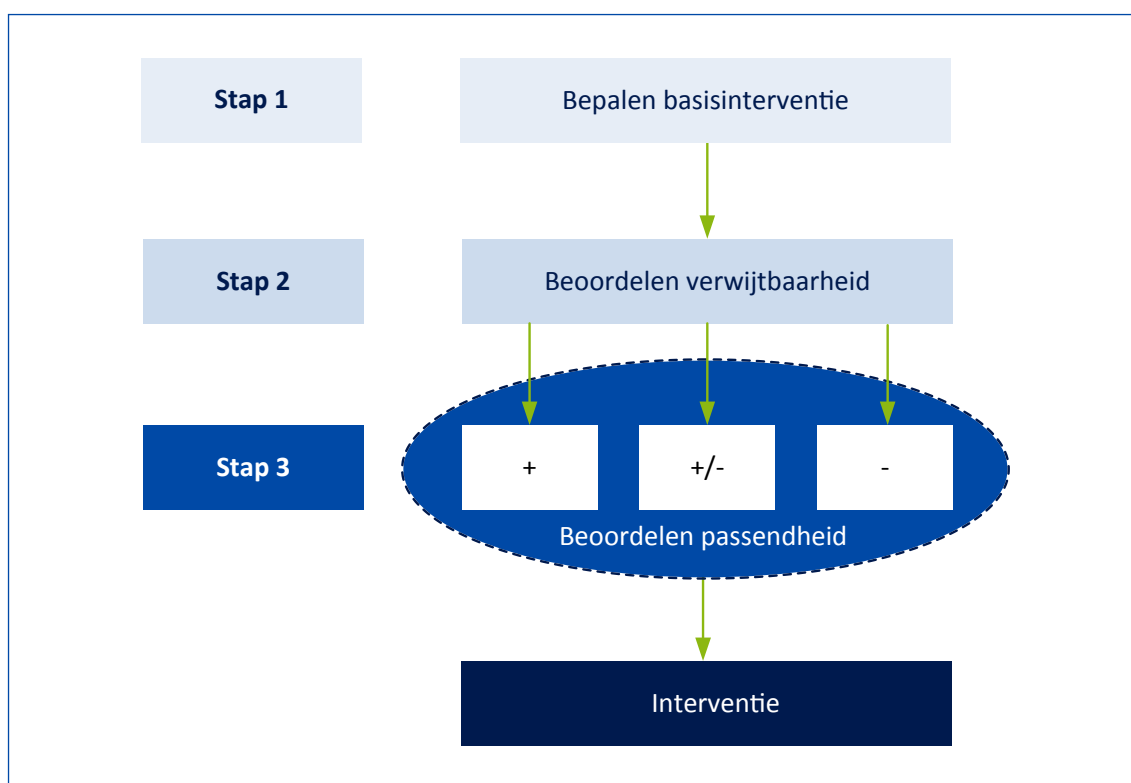
Ambtshalve vaststelling van de elektriciteitsjaarvracht is een bevoegdheid. Dit betekent dat het bestuur de ruimte heeft om te beslissen of het al dan niet tot ambtshalve vaststelling over gaat. In overeenstemming met de beginselplicht tot handhaving gaat het bestuur bij een onjuistheid in beginsel tot ambtshalve vaststelling over. Een correcte elektriciteitsjaarvracht zorgt voor een correcte grondslag voor de heffing. Met het oog op de aard en het effect van de minimum CO₂-prijs gaat het bestuur echter niet tot ambtshalve vaststelling over als de afwijking kleiner of gelijk is aan 1.000 rechten.

II Bestraffend optreden

Inleiding

Het bestuur is op grond van artikel 18.16a, 18.16b en 18.16c van de Wm bevoegd om een bestuurlijke boete op te leggen aan exploitanten die de regelgeving ter zake van het EU-ETS, de CO₂-heffing voor de industrie en de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking overtreden. Deze bevoegdheid vervalt gelet op artikel 18.16l van de Wm tien jaren nadat de overtreding heeft plaatsgevonden. Om invulling te geven aan de bevoegdheid van het bestuur tot oplegging van een bestuurlijke boete, is een stappenschema ontwikkeld. Dit stappenschema wordt bij elke geconstateerde overtreding toegepast, ook als die overtredingen reeds in aanmerking komt voor herstellend optreden. Het stappenschema zorgt ervoor dat in elk geval een beoordeling wordt gemaakt van de ernst van de overtreding, de verwijtbaarheid van de overtreder en eventuele bijzondere omstandigheden. Op deze manier gaat het bestuur consistent en eenduidig met de boetebevoegdheid om en biedt het tegelijk maatwerk. Aan de hand van het stappenschema wordt bepaald of een bestuurlijke boete is aangewezen. Het kan ook zijn dat met een waarschuwing wordt volstaan of dat in het geheel wordt afgezien van bestraffend optreden. In het geval waarin geheel van bestraffend optreden wordt afgezien, zal het bedrijf over de overtreding worden geïnformeerd teneinde overtredingen in de toekomst te voorkomen.

Figuur A. Stappenschema bestraffend optreden



In stap 1 wordt een basisinterventie bepaald op basis van de ernst van de overtreding. In stap 2 wordt beoordeeld of gelet op de verwijtbaarheid van de overtreder aanleiding bestaat om een zwaardere of een lichtere interventie te kiezen dan de basisinterventie. In stap 3 wordt beoordeeld hoe het opleggen van de interventie zich verhoudt tot de doelen van de interventie. Dit kan aanleiding geven voor een lichtere interventie dan uit stap 2 volgt. De stappen worden hieronder nader uitgewerkt.

Het stappenschema wordt toegepast per overtreding. Dit betekent dat als een bedrijf meerdere overtredingen heeft begaan, er meerdere interventies worden bepaald en toegepast. Hierop wordt een uitzondering gemaakt als één gedraging leidt tot overtreding van twee of meer voorschriften die zeer nauw met elkaar samenhangen. In dit geval worden deze samenhangende overtredingen samengenomen.

Stappenschema niet van toepassing bij overtreding inleverplicht

Het stappenschema is toe te passen op alle overtredingen ten aanzien waarvan het bestuur een boetebevoegdheid is toegekend. De overtreding van de verplichting om voldoende emissierechten in te leveren vormt hier evenwel een uitzondering op. De strafsanctie voor deze overtreding is namelijk dwingend voorgeschreven. Op grond van artikel 18.16a, tweede lid, van de Wm is het bestuur namelijk verplicht om een bestuurlijke boete op te leggen als een exploitant de inleververplichting van artikel 16.37, eerste lid, of artikel 16.39t, eerste lid, van de Awb overtreedt. De hoogte van de bestuurlijke boete bedraagt € 100,- per ton CO₂, zo volgt uit artikel 18.16e, tweede lid, van de Wm, in samenhang gezien met artikel 16, derde lid, van de ETS-richtlijn. Dit bedrag wordt jaarlijks verhoogd overeenkomstig de Europese consumentenprijsindex. Daarnaast is het bestuur verplicht om de naam van de overtreder in de Staatscourant te publiceren. Deze verplichting volgt uit artikel 18.16a, vijfde lid, in samenhang gezien met artikel 18.16p, eerste lid, van de Wm.

Stap 1 Bepalen basisinterventie

Het bestuur kan voor een overtreding een bestuurlijke boete opleggen, maar het kan ook met een waarschuwing volstaan of helemaal afzien van bestraffend optreden. Waar het bestuur in een concreet geval voor kiest, hangt in beginsel af van de ernst van de overtreding. Uitgangspunt is dat het bestuur bij een overtreding van grote ernst een bestuurlijke boete oplegt, bij een overtreding van gemiddelde ernst met een waarschuwing volstaat en bij een overtreding van geringe ernst afziet van bestraffend optreden. Aan dit uitgangspunt is vorm gegeven met de onderstaande matrix. Door toepassing van deze matrix wordt een basisinterventie gekozen die past bij de ernst van de overtreding.

Figuur B. Matrix bepalen basisinterventie

B. Omvang	Groot	Waarschuwing	Bestuurlijke boete
	Gering	Geen bestraffend optreden	Waarschuwing
		Licht	Zwaar
A. Aard			

In de matrix wordt de ernst van de overtreding weergegeven in rood, oranje en geel. De ernst wordt bepaald door de aard van de overtreding en de omvang van de overtreding tegen elkaar af te zetten. Hoe de aard en de omvang worden bepaald, is verder uitgewerkt onder A. en B. De matrix geeft per overtreding een basisinterventie. Gaat het om een overtreding met een kwantificeerbaar effect en loopt de overtreding meerdere jaren door, dan wordt de matrix per kalenderjaar toegepast. De zwaarste interventie die hieruit volgt, wordt de basisinterventie voor deze overtreding. Als er meerdere overtredingen zijn, dan worden deze overtredingen afzonderlijk op hun ernst beoordeeld.

Overtreding ten onrechte emitteren zonder vergunning

Artikel 16.5 van de Wm bepaalt dat het verboden is om een broeikasgasinstallatie te exploiteren zonder een vergunning van het bestuur van de NEa. Deze bepaling staat aan de basis van het systeem van emissiehandel; zonder vergunning worden de emissies van een broeikasgasinstallatie daar niet in meegenomen. Overtreding van deze bepaling leidt dan ook tot een ernstige aantasting van het vertrouwen in en het functioneren van het systeem. Om die reden ziet het bestuur dit als een zeer zware overtreding, waarvoor zij altijd een bestuurlijke boete zal opleggen.

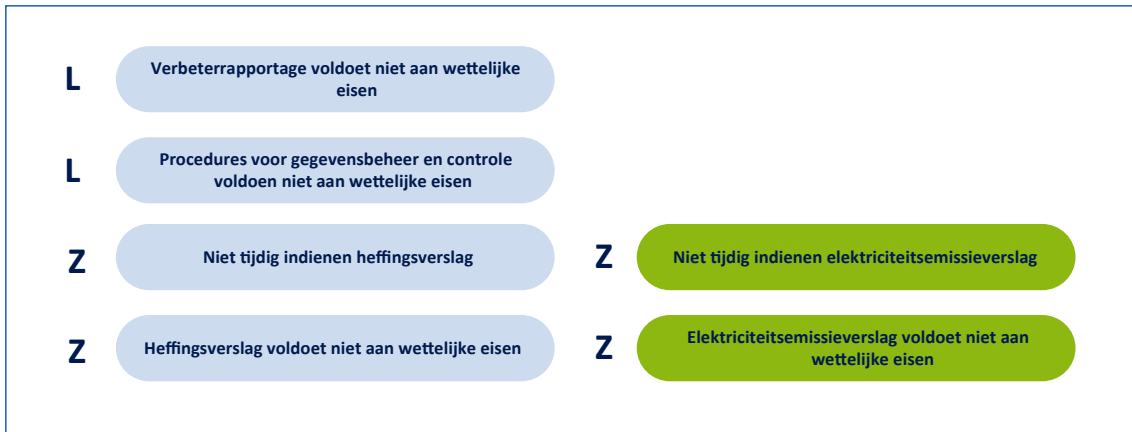
A. Aard van de overtreding

De aard van de overtreding wordt bepaald aan de hand van figuur C op de volgende bladzijde. In dit figuur zijn de overtredingen waartegen het bestuur van de NEa handhavend kan optreden onderverdeeld in twee categorieën: zwaar (Z) en licht (L). Deze indeling is gemaakt met het oog op de potentiële gevolgen van een

overtreding voor de juiste monitoring en rapportage in het kader van de emissies, toewijzing, CO₂-heffing en minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsopwekking. Als een overtreding hier directe invloed op kan hebben, is de overtreding als zwaar aangemerkt. Als de overtreding op zichzelf beschouwd geen directe gevolgen voor de juiste monitoring en rapportage heeft, is de overtreding als licht aangemerkt. Hieronder volgt een niet-limitatief overzicht van zware en lichte overtredingen.

Figuur C. Aard van de overtreding (Z= zwaar, L = licht)





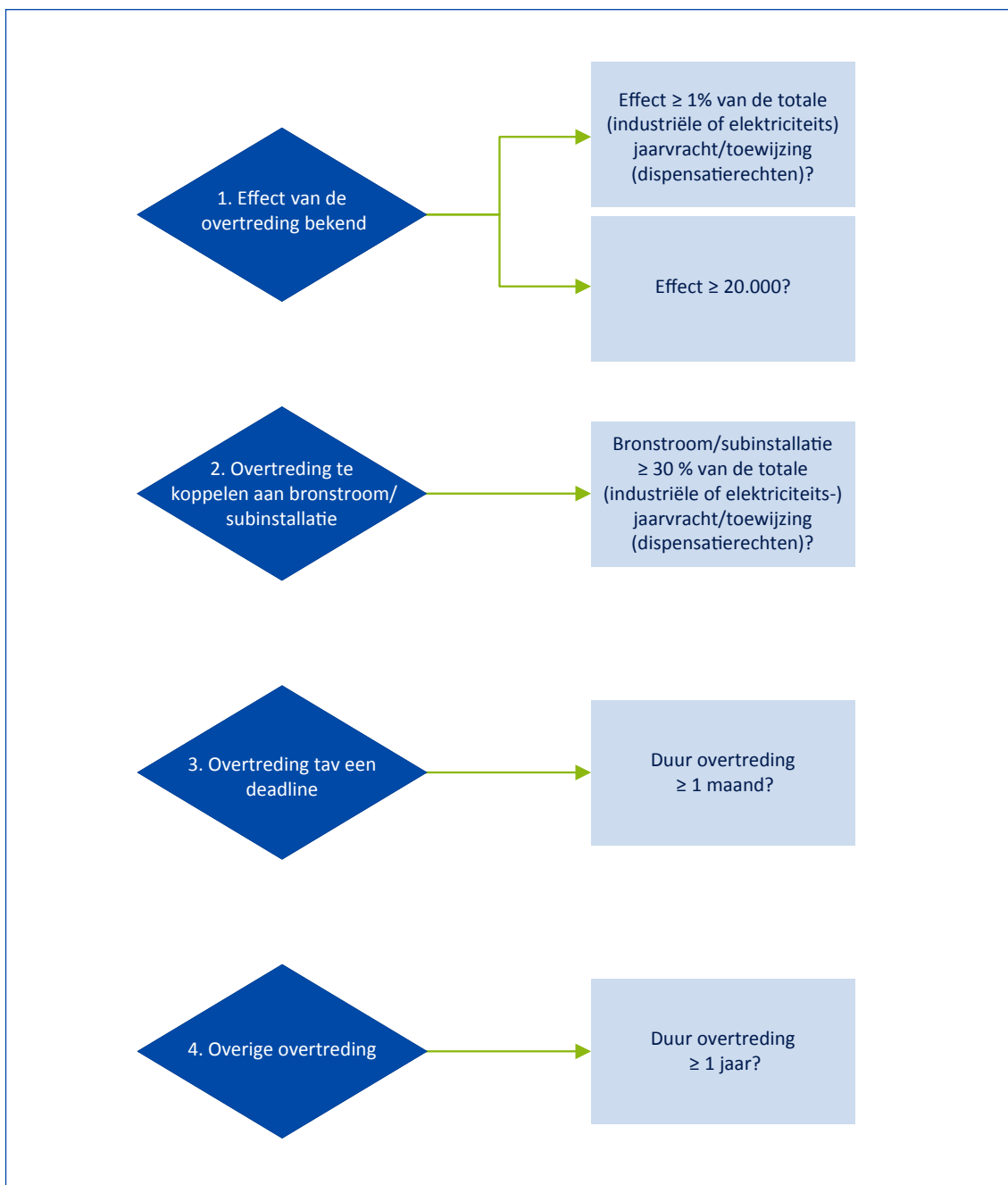
B. Omvang van de overtreding

De omvang van de overtreding kan (relatief) groot of gering zijn. Wat de omvang in het concrete geval is, wordt hieronder bepaald aan de hand van figuur D. In deze figuur zijn vier soorten overtredingen opgesomd:

1. Een overtreding waarvan het effect bekend is;
2. Een overtreding waarvan het effect niet bekend is, maar de overtreding wel is te relateren aan de bronstroom of de subinstallatie;
3. Een overtreding ten aanzien van een deadline;
4. Een overige overtreding.

Achter de overtredingen zijn één of twee vragen opgenomen over de omvang van de overtreding. Het is de bedoeling dat eerst wordt vastgesteld welke soort overtreding is begaan en dat daarna de achterliggende vraag (of vragen in geval van overtreding 1) wordt beantwoord. Is het antwoord (op één van deze vragen) bevestigend, dan gaat het om een overtreding van een grote omvang. Als ontkennend wordt geantwoord dan gaat het om een overtreding van een geringe omvang.

Figuur D. Omvang van de overtreding groot



Toelichting op de figuur:

1. Bij een overtreding waarvan het effect bekend is, wordt de overtreding als groot aangemerkt, als het effect van de overtreding gelijk aan of groter is dan 1% van de totale (industriële of elektriciteits-) jaarvracht, de toewijzing of het aantal dispensatierechten én het effect groter is dan 1.000 (industriële of elektriciteits-) emissies, emissierechten of dispensatierechten. Met het oog op installaties met een grote uitstoot en/of een grote toewijzing, is nog een grens van 20.000 (industriële of elektriciteits-) emissies, emissierechten of dispensatierechten opgenomen. Boven deze grens wordt de overtreding in elk geval als een overtreding met een grote omvang gezien.
2. Bij een overtreding waarvan het effect niet bekend is, maar de overtreding wel is te relateren aan de bronstroom of de subinstallatie, wordt de overtreding als groot aangemerkt als de overtreding betrekking

- heeft op een bronstroom die 30% of meer beslaat van de totale (industriële of elektriciteits-) jaarvracht, de toewijzing of het aantal dispensatierechten.
3. Bij een overtreding ten aanzien van een deadline, is sprake van een overtreding met een grote omvang als de overtreding langer dan een maand duurt.
 4. Bij een overige overtreding is sprake van een grote omvang als de overtreding langer dan een jaar duurt.

Stap 2 Beoordelen verwijtbaarheid

In deze stap wordt beoordeeld of en zo ja, in hoeverre de overtreding aan de overtreder kan worden verweten. Verwijtbaarheid gaat over de vraag of de overtreder zich vooraf voldoende heeft ingespannen om de overtreding te voorkomen. Bij een hoge mate van verwijtbaarheid is er aanleiding voor een zwaardere interventie dan de basisinterventie die in stap 1 is bepaald. Als de overtreding verminderd verwijtbaar is, volgt een lichtere interventie of wordt van een bestraffende interventie afgezien. Als de overtreding niet verwijtbaar is, wordt in overeenstemming met artikel 5:41 van de Awb in ieder geval afgezien van een bestraffende interventie. Een overtreding is niet verwijtbaar als de overtreder aannemelijk heeft gemaakt dat hij al hetgeen redelijkerwijs mogelijk was heeft gedaan om overtreding te voorkomen.

Bij de beoordeling van de verwijtbaarheid worden omstandigheden betrokken die zich voordeden voorafgaande aan de overtreding. Voor dit interventiebeleid is een (niet-limitatieve) indeling in vier categorieën gemaakt. Deze aspecten omvatten de belangrijkste aspecten van verwijtbaarheid in het kader van de monitoring en rapportage onder het EU ETS, de nationale CO₂-heffing en de minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking.

1. Algemene kwaliteit beheer monitoring en rapportage;
2. Bewuste risico's;
3. Kennis en kunde die had mogen worden verwacht;
4. Eerdere soortgelijke overtredingen.

In de onderstaande tabel is aangegeven hoe de verwijtbaarheid per categorie wordt beoordeeld. Dit is geen digitaal kader waarbij de optelsom automatisch tot een conclusie leidt, maar een leidraad voor een integrale afweging van de mate van verwijtbaarheid. Daarbij dienen in voorkomend geval ook de aspecten te worden betrokken, die niet onder deze categorieën zijn te scharen. De verschillende elementen worden in samenhang gezien en vormen daarmee de onderbouwing van de gemaakte afweging. Onder de tabel volgt een toelichting op deze beoordeling per categorie.

	+	0	-
	Verhoogde verwijtbaarheid	Normale verwijtbaarheid	Verminderde verwijtbaarheid
Algemene kwaliteitsborging monitoring en rapportage	slecht	in orde	heel goed
Bewuste risico's	ja	nee	-
Kennis en kunde die op dit punt had mogen worden verwacht	groot	gemiddeld	beperkt
Eerdere soortgelijke overtredingen	ja	nee	-
	Zwaardere interventie	Basisinterventie	Lichtere interventie

Algemene kwaliteitsborging monitoring en rapportage

Van een exploitant mag in algemene zin worden verwacht dat hij de kwaliteitsborging van de monitoring en rapportage op orde heeft. Dit betekent dat hij de procedures voor monitoring en rapportage op een dusdanige manier beschrijft en uitvoert, dat hij de kwaliteit van de monitoring en rapportage kan waarborgen. Daar hoort bij dat de exploitant beschikt over een effectief controlesysteem met een risicobeoordeling en

beheersmaatregelen. Voor een goed beheer is voorts nodig dat de exploitant een open en transparante houding heeft en adequaat en tijdig informatie verstrekt aan de NEa. Als de exploitant deze zaken op orde heeft, is sprake van normale verwijtbaarheid. Als er evenwel concrete aanwijzingen zijn dat de exploitant het beheer van de monitoring en rapportage niet op orde heeft, is de overtreding extra verwijtbaar. Bij slecht beheer is de kans op onjuistheden en op overtredingen namelijk extra groot. Als er daarentegen concrete aanwijzingen zijn dat de exploitant het beheer juist bijzonder goed uitvoert, bestaat reden om aan te nemen dat de overtreding een incident was. Hiervan is sprake als een exploitant laat zien dat hij boven de materie staat en inzicht heeft in het eigen functioneren. Daar hoort bij dat hij zich inspant om de risicobeoordeling en beheersmaatregelen actueel te houden. Een overtreding kan hem dan in mindere mate worden verweten.

Bewuste risico's

Van een exploitant mag worden verwacht dat hij zich inspant om de regels zo goed mogelijk na te leven en overtredingen te voorkomen. Dit betekent dat een overtreding verwijtbaar is, ook als deze onbewust is gemaakt. Leeft de exploitant de regels echter bewust niet na of neemt hij bewust risico's, dan is een overtreding van die regels extra verwijtbaar. Indicaties voor bewust niet naleven of bewust risico's nemen zijn onder andere druk, gelegenheid en rechtvaardiging. Ook het niet opvolgen van opmerkingen van de verificateur kan hier een indicatie voor zijn. Contra-indicaties zijn onder andere overschatting van (industriële) emissies, het feit dat de onjuistheid leidt tot een lagere toewijzing of het zelf melden van de overtreding.

Kennis en kunde die op dit punt van de exploitant had mogen worden verwacht

De NEa verstrekt actief (onder andere via website, voorlichtingsbijeenkomsten en webinars) en op verzoek informatie over de verplichtingen van exploitanten. Daarbij vindt ook informatieverstrekking plaats in het kader van de validatie van een (industriële) monitoringsplan of monitoringsmethodiekplan. Validatie is een proces waarbij de NEa de exploitant begeleidt om de in het monitoringsplan beschreven wijze van monitoring in overeenstemming te brengen met de geldende regelgeving. Na validatie en goedkeuring van het plan wordt een exploitant geacht in staat te zijn om de monitoring in overeenstemming met de geldende regelgeving uit te voeren. Dat geldt in verhoogde mate voor exploitanten die al veel ervaring hebben opgebouwd en exploitanten die onderdeel zijn van een concern, waar ook andere exploitanten van broeikasgasinstallaties toe behoren. Binnen een concern kan immers kennis en ervaring over monitoring en rapportage worden uitgewisseld.

De verantwoordelijkheid voor een correcte monitoring en rapportage ligt geheel bij de exploitant. Alleen als de exploitant de maximale zorg heeft betracht om de overtreding te voorkomen, mag worden aangenomen dat de verwijtbaarheid volledig ontbreekt.¹ Uitbesteding van werkzaamheden neemt dus niet weg dat op de exploitant de verplichting rust om zich ervan te vergewissen dat de geldende regelgeving wordt nageleefd. Ook de verificatie door een verificateur doet geen afbreuk aan de eigen verantwoordelijkheid van de exploitant. Het onderzoek dat de verificateur uitvoert is naar zijn aard niet volledig. Het wordt uitgevoerd op basis van analyses van activiteiten, een inschatting van de risico's en steekproeven.² De verificateur geeft een verklaring af dat de rapportage bevredigend is als hij op basis van zijn verificatie de redelijke mate van zekerheid heeft verkregen dat de rapportage geen onjuistheden bevat. Verificatie is daarmee een extra controle op een ingediend verslag, die bijdraagt aan een correcte monitoring en rapportage. Als een verificateur in een voorkomend geval een overtreding niet heeft ontdekt, is er dus geen aanleiding om de exploitant verminderd verwijtbaar te achten.

In bijzondere omstandigheden kan aanleiding bestaan om de overtreding verminderd verwijtbaar te achten. Bijvoorbeeld als het gaat om nieuwe of bijzonder complexe regels, waar de exploitant nog geen kennis van had hoeven hebben. Of als in strijd met de wet- en regelgeving is gehandeld, maar in overeenstemming met een methode of procedure die is beschreven in een goedgekeurd (industriële) monitoringsplan of monitoringsmethodiekplan. In dit geval heeft de NEa het vertrouwen gewekt dat deze methode of procedure in overeenstemming is met de geldende wet- en regelgeving.

¹ Zie in dit verband onder meer de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 mei 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM3241 (r.o. 2.12 - 2.13), 26 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:609 (r.o. 5.1); 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3608 (r.o. 5.2).

² Conform criteria uit Bijlage V van de ETS-richtlijn en in overeenstemming met de bepalingen van de Uitvoeringsverordening (EU) 2018/2067 inzake verificatie en accreditatie.

Eerdere overtredingen

Gezien de kennis en kunde die in het algemeen van een exploitant mag worden verwacht is een overtreding verwijtbaar, ook als de exploitant nog niet eerder een soortgelijke overtreding (een overtreding van een bepaling die hetzelfde belang beoogt te beschermen als de eerder overtreden bepaling) heeft begaan. Heeft de exploitant in de afgelopen vijf jaren (gerekend vanaf de constatering van de overtreding) een soortgelijke overtreding begaan, dan bestaat aanleiding om de overtreding in verhoogde mate verwijtbaar te achten. Van de exploitant had kunnen worden verwacht dat hij deze overtreding had voorkomen. Het maakt daarbij niet uit of deze overtreding in dezelfde of in een andere broeikasgasinstallatie van dezelfde exploitant heeft plaatsgevonden. Onder omstandigheden bestaat zelfs aanleiding om een verhoogde mate van verwijtbaarheid aan te nemen als een exploitant wetenschap had van een soortgelijke overtreding die is begaan door een andere vennootschap binnen het concern waar hij deel van uitmaakt.

Stap 3 Beoordelen passendheid

Een interventie wordt ingezet met één of meer doelen. Zo heeft een waarschuwing het doel de naleving bij de overtreder te bevorderen en de overtreding te beëindigen. Een bestuurlijke boete heeft ditzelfde doel, maar heeft ook het doel om de overtreder te bestraffen (leedtoevoeging). In deze derde stap wordt nagegaan of en zo ja, in hoeverre deze doelen in het concrete geval ook worden bereikt. Dus of de interventie in het specifieke geval wel passend is.

In het concrete geval kunnen zich omstandigheden voordoen, die zo zwaarwegend zijn dat de interventie die uit stap 2 volgt niet passend is. Het kan dan gaan om verzachtende omstandigheden, die aanleiding geven om een lichtere interventie te kiezen of van een bestraffende interventie af te zien. Een verzachtende omstandigheid is bijvoorbeeld aan de orde als een overtreder na beëindiging van de overtreding 'schoon schip' maakt en daarbij uitzonderlijke inspanningen verricht om de naleving van de relevante wet- en regelgeving te verbeteren. Het is aan de overtreder om zwaarwegende verzachtende omstandigheden aan te tonen. Er kunnen ook zwaarwegende verzwarende omstandigheden zijn, die aanleiding geven om een zwaardere interventie te kiezen. Een verzwarende omstandigheid doet zich bijvoorbeeld voor als er bij een inspectie meerdere overtredingen van verschillende aard worden geconstateerd. Dit is namelijk een teken dat de naleving van de wet- en regelgeving in brede zin tekort schiet. Als van verzwarende omstandigheden sprake is, zal het bestuur dit motiveren.

Interventies voor bijzonder ernstige gevallen

Met het stappenschema kan in de regel een passende en proportionele bestraffende interventie worden bepaald. In bijzonder ernstige gevallen kan naast of in plaats van een bestuurlijke boete ook een andere interventie nodig zijn. Zo kan het bestuur op grond artikel 18.17 van de Wm de emissievergunning van een bedrijf intrekken als aan dit bedrijf binnen een periode van vier jaar tweemaal voor eenzelfde feit een bestuurlijke boete is opgelegd en de boetes binnen die periode onherroepelijk zijn geworden. Op grond van artikel 18.16d van de Wm legt het bestuur een gedraging aan het Openbaar Ministerie voor, als het een strafbaar feit is en de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij een vermoeden van fraude.

III Informele interventies ter bevordering naleving

De interventies voor herstel en bestraffing van overtredingen worden ingezet om de naleving van de wet- en regelgeving van het Europese Emissiehandelssysteem, de CO₂-heffing voor de industrie en de minimum CO₂-prijs bij elektriciteitsopwekking te bevorderen. Soms is het effectief om daarbij ook nog andere interventies in te zetten. Bijvoorbeeld als er signalen zijn dat een bedrijf geen prioriteit geeft aan naleving of als eerdere handhaving niet in betere naleving heeft geresulteerd. De interventie kan bijvoorbeeld bestaan uit een communicatietraject, mogelijk in de vorm van of in combinatie met een bestuurlijk gesprek. De communicatie die in dit kader plaatsvindt heeft een normatief karakter, waarbij het bedrijf bewust wordt gemaakt van het belang van de naleving. Ook wordt aandacht besteed aan de onderliggende oorzaak van het slechte naleefgedrag. Hierbij kunnen verschillende onderwerpen aan bod komen, zoals bedrijfscultuur en competenties van het personeel.

