

Interventiebeleid 2024

Hernieuwbare Energie

Titels 9.7 en 9.8 van de Wet milieubeheer

Kader voor het wegeven van een overtreding
Vastgesteld door bestuur op: 29 november 2023



Inhoud

Inleiding	3
I Herstellend optreden	4
A Beëindigen overtreding	4
B Herstellen gevolgen overtreding	4
II Bestraffend optreden	6
Stap 1 Bepalen basisinterventie	7
Stap 2 Beoordelen verwijtbaarheid	10
Stap 3 Beoordelen passendheid	12
III Informele interventies ter bevordering naleving	13

Inleiding

De Europese Unie heeft doelstellingen gesteld ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen. Hiervoor is in de Richtlijn hernieuwbare energie¹ een algemeen en een bijzonder bindend streefcijfer opgenomen voor het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie in de Unie. Dit streefcijfer houdt in dat de lidstaten er samen voor moeten zorgen dat dit in 2030 minstens 32% bedraagt.² Daarnaast moet elke lidstaat de brandstofleveranciers verplichten om ervoor te zorgen dat het aandeel hernieuwbare energie in het eindverbruik van energie in de vervoerssector in 2030 ten minste 14% bedraagt.³ Hierdoor wordt de CO₂-uitstoot van vervoersbrandstoffen verminderd.

Nederland heeft deze streefcijfers geïmplementeerd in titel 9.7 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) en het Besluit en de Regeling energie vervoer. Op basis daarvan hebben ondernemingen⁴ die benzine, diesel of zware stookolie uitslaan tot verbruik een jaarverplichting. Zij zijn per kalenderjaar het aantal hernieuwbare brandstofeenheden verschuldigd dat overeenkomt met een percentage van de energie-inhoud van hun uitslag tot verbruik. Hernieuwbare brandstofeenheden kunnen worden verkregen door het inboeken van vloeibare en gasvormige biobrandstof, vloeibare en gasvormige hernieuwbare brandstof en elektriciteit. Het inboeken is aan strenge voorwaarden verbonden, die ertoe bijdragen dat het beoogde doel, namelijk het vervangen van fossiele brandstof door hernieuwbare energie (in het vervoer) en het verminderen van de CO₂-uitstoot ook daadwerkelijk wordt bereikt. Er worden ook eisen gesteld aan de producenten van biobrandstof, voor duurzaamheidssystemen gecertificeerde ondernemingen, verificateurs en certificeringsorganen. In titel 9.8 van de Wm is de rapportage- en reductieverplichting vervoersemissies opgenomen.

Toezicht en handhaving

De Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: 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 laten beëindigen en/of de gevolgen daarvan te herstellen door een last onder dwangsom op te leggen of een ambtshalve vaststelling. Daarnaast kan het bestuur ook bestraffend optreden tegen een overtreding door middel van een bestuurlijke boete. 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](#) 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](#) omvat het beleid voor bestraffend optreden en gaat vooral over de inzet van de bestuurlijke boete. [Onderdeel III](#) gaat over de mogelijkheid om informele interventies toe te passen die de naleving bevorderen.

¹ Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.

² Artikel 3, eerste lid, van de Richtlijn hernieuwbare energie.

³ Artikel 25, eerste lid, van de Richtlijn hernieuwbare energie.

⁴ Vergunninghouders van een accijnsgoederenplaats, geregistreerd geadresseerden en importeurs.

I Herstellend optreden

Het bestuur kan verschillende maatregelen inzetten die gericht zijn 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 zij worden toegepast.

Op grond van 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 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 worden ook de omstandigheden van het geval in ogenschouw 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 bestond.⁵

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, krijgt de overtreder in beginsel in eerste instantie een waarschuwingsbrief met het verzoek om deze actie binnen een redelijke termijn te nemen. Geeft de overtreder geen gehoor aan het verzoek, dan legt het bestuur op grond van artikel 18.6b van de Wm een last onder dwangsom aan de overtreder op. 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 de aard en de 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

Om de gevolgen van een overtreding te herstellen, kan het bestuur tot ambtshalve vaststelling van de levering tot eindverbruik en de geleverde hoeveelheid hernieuwbare energie besluiten.

Datzelfde geldt voor de geleverde hoeveelheid hernieuwbare energie, de factor en de kenmerken daarvan.

Omdat het hier gaat om een bevoegdheid heeft het bestuur beslissingsruimte. Dit betekent dat het bestuur zelf kan bepalen of het al dan niet tot een ambtshalve vaststelling overgaat. Overeenkomstig de beginselplicht tot handhaving – die inhoudt dat de overheid in beginsel tegen een overtreding optreedt – maakt het bestuur in beginsel van deze bevoegdheid gebruik.

Het belang van deze maatregel is groot. Het inboeken is aan strenge voorwaarden verbonden, die ertoe bijdragen dat de ingeboekte hernieuwbare energie geleverd is en een bijdrage levert aan de doelstellingen van de Europese Unie. Het juist invoeren van de levering tot eindverbruik en het correct inboeken zijn essentieel voor een goede werking en de integriteit van het systeem en om de naleving van voorgaande streefcijfers te monitoren. Daarom hanteert het bestuur als uitgangspunt dat het bij constatering van een overtreding in beginsel tot ambtshalve vaststelling overgaat. Het bestuur hanteert hierbij geen ondergrens. Bij het besluit tot AVS wordt rekening gehouden met artikel 3:4 van de Awb, dat de nadelige gevolgen van het besluit niet onevenredig zullen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Hieronder worden de mogelijke maatregelen afzonderlijk beschreven. Indien er meerdere overtredingen zijn vastgesteld, worden de afwijkingen per kalenderjaar bij elkaar opgeteld, waarbij positieve en negatieve afwijkingen tegen elkaar wegvallen. Als voor één van de jaren een maatregel is voorgeschreven, worden de overige jaren daarin meegenomen.

⁵ artikel 5:5 van de Awb.

Ambtshalve vaststelling van de levering tot eindverbruik

Beschrijving van de maatregel

Vergunninghouders van een accijnsgoederenplaats, geregistreerd geadresseerden en importeurs van minerale oliën die benzine, diesel en zware stookolie uitslaan tot verbruik, zijn op grond van artikel 9.7.2.3 van de Wm verplicht om voor 1 maart van elk kalenderjaar hun levering tot eindverbruik in het register in te voeren. Levering tot eindverbruik is uitslag tot verbruik van benzine, diesel en zware stookolie. Aan de hand van deze invoer wordt de hoogte van de jaarverplichting berekend.

Indien blijkt dat de levering tot eindverbruik niet tijdig of onjuist ingevoerd is, kan het bestuur van de NEa de levering op grond van artikel 9.7.2.4, eerste en tweede lid, van de Wm ambtshalve vaststellen tot vijf jaar na dat kalenderjaar. Vaststelling geschiedt op basis van een redelijke inschatting (art. 4, eerste lid Besluit energie vervoer (Bev)). Die inschatting is in ieder geval gebaseerd op gegevens van de rijksbelastingdienst over uitslag tot verbruik van benzine, diesel en zware stookolie.

Deze maatregel heeft tot gevolg dat het tekort aan hernieuwbare brandstofeenheden alsnog van de rekening van de betrokkene in het register wordt afgeschreven en volledig aan de jaarverplichting wordt voldaan.

Het bestuur van de NEa heeft ook de bevoegdheid tot ambtshalve vaststelling van de rapportageverplichting (art. 9.2.8.4 van de Wm).

Ambtshalve vaststelling van de hoeveelheid hernieuwbare energie, de kenmerken of de factor daarvan

Beschrijving van de maatregel

Een inboeker kan hernieuwbare energie in het register inboeken. Direct na het inboeken ontvangt de inboeker op basis van zijn invoer hernieuwbare brandstofeenheden op zijn rekening. Deze eenheden kunnen worden ingezet om aan de eigen jaarverplichting te voldoen of om aan andere ondernemingen met een jaarverplichting te worden verkocht. Het inboeken is aan strenge voorwaarden gebonden. Blijkt achteraf dat niet aan deze voorwaarden is voldaan, dan kan het bestuur de geleverde hernieuwbare energie, de factor of de kenmerken daarvan op grond van artikel 9.7.4.13, eerste lid van de Wm tot vijf jaar na dat kalenderjaar ambtshalve vaststellen.

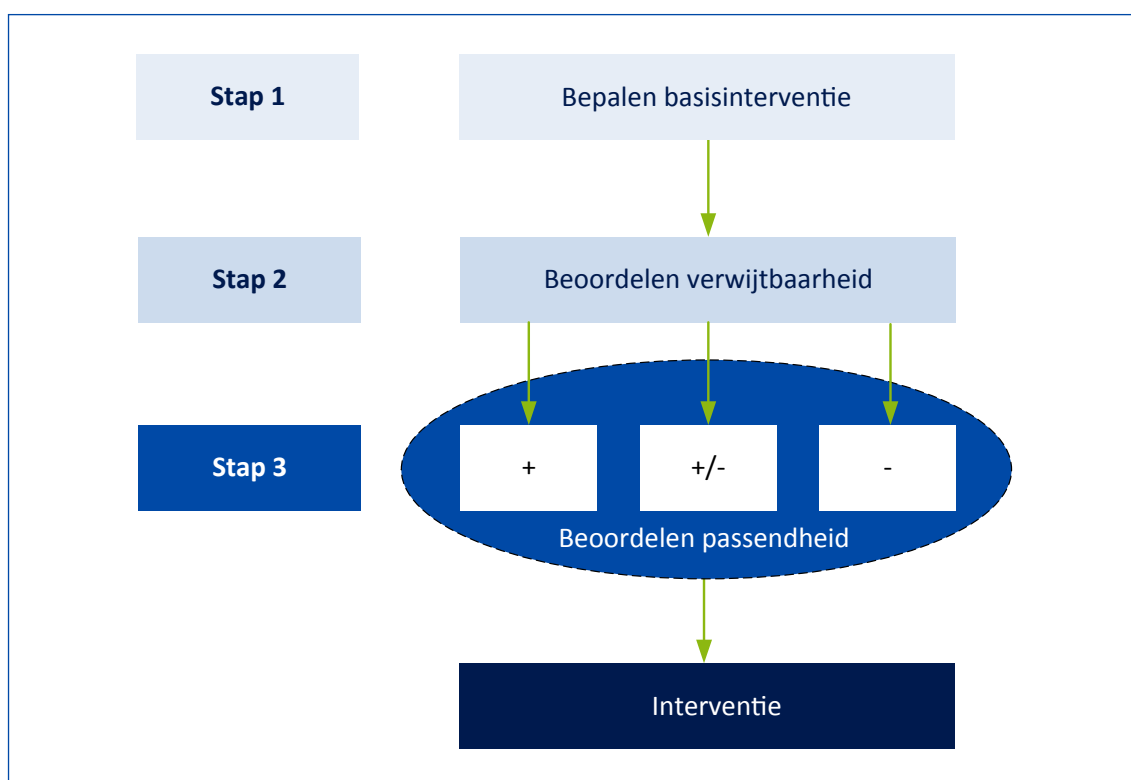
Dat besluit heeft tot gevolg dat de onterecht bijgeschreven eenheden weer van de rekening van de inboeker in het register worden afgeschreven. De verkregen beloning wordt hiermee ongedaan gemaakt.

II Bestraffend optreden

Het bestuur is op grond van artikel 18.16s van de Wm bevoegd om een bestuurlijke boete op te leggen aan ondernemingen die de wet- en regelgeving voor hernieuwbare energie overtreden. Om invulling te geven aan deze bevoegdheid is een stappenschema ontwikkeld. Het stappenschema zorgt ervoor dat in elk geval de ernst van de overtreding, de verwijtbaarheid en eventuele bijzondere omstandigheden beoordeeld worden. 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 gepast is. 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. De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete vervalt vijf jaren nadat de overtreding heeft plaatsgevonden.

Het stappenschema om tot bestraffend optreden te komen ziet er als volgt uit.

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 daarvan. Een maatregel dient geschikt, noodzakelijk en evenwichtig te zijn. 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.

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, geel en oranje. 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. Als er meerdere overtredingen zijn, dan worden deze overtredingen afzonderlijk op hun ernst beoordeeld.

A. Aard van de overtreding

De aard van de overtreding wordt bepaald aan de hand van figuur C hieronder. In deze 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 het verschuldigde dan wel ontvangen aantal hernieuwbare brandstofeenheden en op hetgeen geleverd is aan de Nederlandse markt. Als een overtreding hier directe invloed op kan hebben, is de overtreding als zwaar aangemerkt. Bijvoorbeeld als er geen duurzame energie geleverd is aan de Nederlandse markt of dit niet aangetoond kan worden, is dat een zware overtreding. Als de overtreding op zichzelf beschouwd geen directe gevolgen heeft op het verschuldigde dan wel ontvangen aantal hernieuwbare eenheden, is de overtreding als licht aangemerkt. De overtredingen zijn daarom zware overtredingen met uitzondering van een enkele lichte overtreding. Hieronder een niet-limitatief overzicht van de overtredingen.

Figuur C: Aard van de overtreding
Z= zwaar L= licht

Z	Niet, onjuist of te laat levering tot eindverbruik invoeren in register	Z	Geen bewijs van duurzaamheid
Z	Geen of onjuiste gegevens LtE	Z	Geen garanties van oorsprong
Z	Ontbrekende of onjuiste bewijsmiddelen	L	Aard grondstof GVO/POS en dubbeltellingsverklaring komen niet overeen
Z	Onvoldoende HBE's op rekening voor jaarverplichting te dekken	Z	Geen of onvoldoende controle door producent biobrandstof
Z	Te kort aan HBE niet aanvullen	Z	Geen dubbeltellingsverklaring
Z	Biobrandstof/hernieuwbare brandstof/elektriciteit voldoet niet aan eisen	Z	Geen bemeterd leverpunt
Z	Geen gecertificeerde locatie	Z	De aansluiting voldoet niet aan de eisen
Z	Nogmaals inboeken of als duurzaam overdragen	Z	Inboeker voldoet niet aan de eisen
Z	Niet uitgeslagen tot verbruik of aan de eisen voldaan	Z	Geen of niet tijdig overleggen van verificatieverklaring
Z	Niet geleverd aan de Nederlandse markt/vervoer in Nederland		

B. Omvang van de overtreding

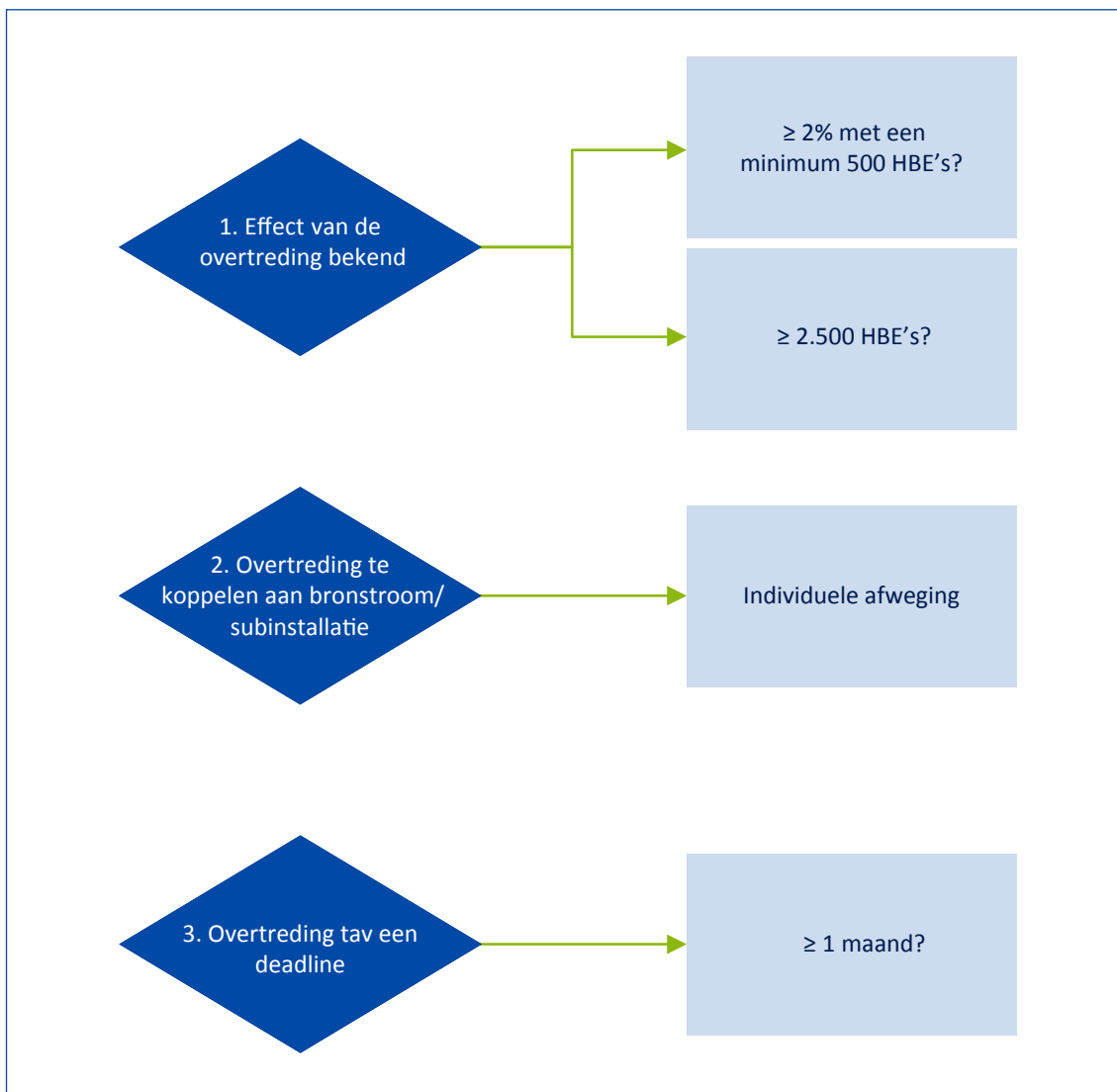
De omvang van de overtreding kan groot of gering zijn. Wat de omvang in het concrete geval is, wordt bepaald aan de hand van figuur D hieronder.

In deze figuur zijn drie soorten overtredingen opgesomd:

1. Een overtreding waarvan het effect bekend is;
2. Een overtreding waarvan het effect niet bekend is
3. Een overtreding ten aanzien van een deadline;

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 minimaal 2% van het totaal verschuldigde (bij jaarverplichting) of rechtmatig ontvangen (bij inboeken) aantal hernieuwbare brandstofeenheden is én groter is dan 500 HBE's of indien de overtreding minimaal 2500 hernieuwbare brandstofeenheden heeft opgeleverd. Deze grenswaarden worden als evenredig gezien, gelet op de impact op het systeem.
2. Bij een overtreding waarvan het effect niet bekend is, wordt een individuele afweging gemaakt per geval. Er is nog geen kader voor het bestraffen van niet-kwantificeerbare overtredingen, zoals het niet voldoen aan de vereisten voor verificatie. Indien zich een casus voordoet wordt door de NEa een afweging gemaakt wat een passende interventie is. De historie van eerdere niet-kwantificeerbare overtredingen zal per keer worden betrokken om consistentie te bewaken.
3. Bij een overtreding ten aanzien van een deadline, is sprake van een overtreding met een grote omvang als de overtreding een maand of langer duurt. Dus als de deadline significant wordt overschreden.

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.

Bij de beoordeling van de verwijtbaarheid worden omstandigheden betrokken die zich voordeden voorafgaande aan de overtreding. Voor dit interventiebeleid is een indeling in vier categorieën gemaakt:

1. Algemene kwaliteitsborging jaarverplichting en inboeken;
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 kader waarbij de optelsom automatisch tot een conclusie leidt, maar een leidraad voor een integrale afweging van de mate van verwijtbaarheid. 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.

Algemene kwaliteitsborging jaarverplichting en inboeken

Van een leverancier tot eindverbruik en een inboeker (hierna: de ondernemingen) mag in algemene zin worden verwacht dat zij de kwaliteit van het invoeren van de levering tot eindverbruik en het inboeken van hernieuwbare energie in het register borgen. Dit betekent dat zij de procedures op een dusdanige manier beschrijven en uitvoeren, dat zij de kwaliteit van het invoeren en inboeken kunnen waarborgen. Daar hoort bij dat zij beschikken over een effectief controlesysteem met een risicobeoordeling en beheersmaatregelen. Voor een goed beheer is voorts nodig dat zij een open en transparante houding hebben en adequaat en tijdig informatie verstrekken aan de NEa. Als de ondernemingen deze zaken op orde hebben, is sprake van normale verwijtbaarheid. Als er evenwel concrete aanwijzingen zijn dat zij het beheer niet op orde hebben, 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 ondernemingen het beheer juist bijzonder goed uitvoeren, bestaat reden om aan te nemen dat de overtreding een incident was. Hiervan is sprake als zij laten zien dat zij boven de materie staan en inzicht hebben in het eigen functioneren. Daar hoort bij dat zij zich inspinnen om de risicobeoordeling en beheersmaatregelen actueel te houden. Een overtreding kan hen dan in mindere mate worden verweten.

Bewuste risico's

Van de ondernemingen mag worden verwacht dat zij zich inspinnen om de regels zo goed mogelijk na te leven en overtredingen te voorkomen. Dat maakt een overtreding verwijtbaar, ook als deze onbewust gebeurt. Leeft de onderneming 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 het feit dat door de onjuistheid een hogere jaarverplichting berekend is, het gegeven dat een onjuistheid bij het inboeken leidt tot een lagere bijschrijving van hernieuwbare brandstofeenheden of het zelf melden van de overtreding.

Kennis en kunde die op dit punt van de ondernemingen verwacht hadden mogen worden

De NEa verstrekt actief (onder andere via de website, voorlichtingsbijeenkomsten en webinars) en op verzoek (via de helpdesk of een aanvraag om opening van een rekening in het register) informatie over de verplichtingen van leveranciers tot eindverbruik en inboekers. Na het openen van een rekening worden deze ondernemingen geacht in staat te zijn om aan de jaarverplichting en de voorwaarden voor het inboeken van vloeibare biobrandstof te voldoen. Dat geldt in verhoogde mate voor ondernemingen die al veel ervaring hebben opgebouwd en die onderdeel zijn van een concern, waar ook andere ondernemingen toe behoren. Binnen een concern kan immers kennis en ervaring over de jaarverplichting en het inboeken worden uitgewisseld.

De verantwoordelijkheid voor een correcte invoer van de levering tot eindverbruik en het correct inboeken van hernieuwbare energie in het register ligt geheel bij de ondernemingen zelf. Uitbesteding van werkzaamheden neemt dus niet weg dat op hen de verplichting rust om zich ervan te vergewissen dat de geldende wet- en regelgeving wordt nageleefd. Alleen als een onderneming de maximale zorg heeft betracht om de overtreding te voorkomen, mag worden aangenomen dat de verwijtbaarheid volledig ontbreekt.⁶ Ook de verificatie door een verificateur doet geen afbreuk aan de eigen verantwoordelijkheid van de onderneming. 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. De verificateur geeft een verklaring af als hij op basis van zijn verificatie de redelijke mate van zekerheid heeft verkregen dat de in de verklaring verantwoorde ingeboekte hernieuwbare energie geen materiële afwijking (> 2%) bevat. Verificatie is daarmee een extra controle, die bijdraagt aan het correct inboeken van hernieuwbare energie in het register. Als een verificateur in een voorkomend geval een overtreding niet heeft ontdekt, is er dus geen aanleiding om de inboeker 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 onderneming nog geen kennis van had hoeven hebben. Of indien de NEa anderszins het vertrouwen heeft gewekt dat deze methode of procedure in overeenstemming is met de geldende wet- en regelgeving.

Eerdere overtredingen

Gezien de kennis en kunde die in het algemeen van een leverancier tot eindverbruik en een inboeker mag worden verwacht is een overtreding verwijtbaar, ook als de exploitant nog niet eerder een soortgelijke overtreding⁷ heeft begaan. Heeft de onderneming al eens een soortgelijke overtreding begaan in de afgelopen vijf jaar gerekend vanaf het moment van constatering van de overtreding, dan bestaat aanleiding om de overtreding in verhoogde mate verwijtbaar te achten. Van de onderneming had kunnen worden verwacht dat hij deze overtreding had voorkomen. Het maakt daarbij niet uit of deze overtreding op dezelfde locatie of op een andere locatie heeft plaatsgevonden. Onder omstandigheden bestaat zelfs aanleiding om een verhoogde mate van verwijtbaarheid aan te nemen als een onderneming wetenschap had van een soortgelijke overtreding die is begaan door een andere vennootschap binnen het concern waar hij deel van uitmaakt.

Figuur E: Verwijtbaarheid

	+	0	-
	Verhoogde verwijtbaarheid	Normale verwijtbaarheid	Verminderde verwijtbaarheid
Algemene kwaliteitsborging inboeken en invoeren	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

⁶ 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).

⁷ Een soortgelijke overtreding is een overtreding van een bepaling die hetzelfde belang beoogt te beschermen als de eerder overtrede bepaling.

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.

Overige 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 echter toch een andere bestraffende interventie in plaats van of naast een bestuurlijke boete nodig zijn.

- Opschorting of weigering bijschrijving hernieuwbare brandstofeenheden
Op grond van artikel 9.7.4.11, eerste lid, van de Wm kan het bestuur het bijschrijven van hernieuwbare brandstofeenheden opschorten of weigeren indien het misbruik of fraude vermoedt dan wel andere redenen heeft om aan te nemen dat niet wordt voldaan aan de eisen voor het inboeken van hernieuwbare energie.
- Besluit dat inboeken tijdelijk niet mogelijk is
Het bestuur kan bepalen dat een inboeker gedurende een termijn geen hernieuwbare energie kan inboeken, indien een inboeker drie of meer overtredingen van de artikelen 9.7.4.1 tot en met 9.7.4.5, 9.7.4.8, 9.7.4.10, 9.7.4.12, 9.7.4.13 en 9.7.6.2 van de Wm heeft begaan.
- Besluit tot opheffing rekening
Op grond van artikel 9.7.5.4, eerste lid, van de Wm kan het bestuur een rekening opheffen, indien het redenen heeft om aan te nemen dat sprake is van fraude of misbruik of dat niet wordt voldaan aan de eisen voor het hebben of het gebruik van die rekening.
- Aangifte bij het Openbaar Ministerie
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 is 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 voor hernieuwbare energie te bevorderen. Soms is het echter effectiever om daarvoor nog andere informele 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 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 ook aandacht besteed aan de onderliggende oorzaak van het slechte naleefgedrag. Hierbij kunnen verschillende onderwerpen aan bod komen, zoals bedrijfscultuur en competenties van het personeel.

