

Boetesystematiek Energie voor Vervoer

Kader voor het handhaving m.i.v. handelsjaar 2019

Versie 21-01-2020

Inleiding

De bevoegdheden het opleggen van een bestuurlijke boete zijn vastgelegd in artikelen 18.2f, tweede lid en 18.16s van de Wet milieubeheer. De wet schrijft voor dat de bestuurlijke boete ten hoogste € 450.000,- per overtreding bedraagt, of, indien de omzet van de betrokken onderneming in het boekjaar voorafgaand aan het jaar waarin de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete is gegeven meer dan € 4.500.000,- bedraagt, ten hoogste 10% van die omzet. Binnen deze kaders bepaalt het bestuur de hoogte van de bestuurlijke boete.

In de boetesystematiek is uitgewerkt hoe de hoogte van de bestuurlijke boete wordt vastgesteld. De NEa gaat pas over tot het opleggen van een bestuurlijke boete, nadat de overtreding volgens het interventiebeleid is gewogen.

1 Bestuurlijke boete

De hoogte van de bestuurlijke boete bij een overtreding wordt bepaald door de optelling van drie elementen, te weten een vaste boetebedrag, een variabel boetebedrag vermenigvuldigd met een correctiefactor en eventueel verkregen economisch voordeel. Hierbij komt de ernst van de overtreding tot uitdrukking in het variabele boetebedrag. In formulevorm ziet dat er als volgt uit:

$$\text{Boete} = \text{Vast bedrag} + \text{Variabel bedrag} \times \text{Correctiefactor}$$

Vast bedrag

Het vaste boetebedrag beoogt te voorkomen dat de bestuurlijke boete niet in verhouding staat tot de gepleegde inspanning. Het vaste bedrag is voor elke overtreding vastgesteld op € 5.000,-.

Variabel bedrag

Het variabele bedrag van de boete worden bepaald door het effect van de overtreding, een markt-gerelateerde boetewaarde en een ernstfactor.

$$\text{Variabel bedrag} = \text{Effect van de overtreding} \times \text{Ernst-gerelateerde boetewaarde}$$

Effect van de overtreding

Bij overtredingen met betrekking tot inboeken en de jaarverplichting wordt het effect uitgedrukt in aantal HBE's. Daarbij geldt de jaarverplichting van het handelsjaar waar de overtreding betrekking op heeft¹. Als er verschillende soorten HBE's betrokken zijn bij de overtreding, wordt daar voor de hoogte van de boete geen onderscheid in gemaakt.

Ernst-gerelateerde boetewaarde

De NEa stemt de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding. Dit komt tot uitdrukking door de toepassing van een ernst-gerelateerde boetewaarde die samenhangt met de soort overtreding waar de boete voor wordt opgelegd.

¹ Gedeelte dat verschuldigd is volgens artikel 3 van het Besluit energie vervoer

Tabel 1: Ernst-gerelateerde boetewaarde voor overtredingen van de jaarverplichting

Overtredingen van de jaarverplichting	Boetewaarde
Onjuiste opvoer van levering tot eindverbruik / uitslag tot verbruik <ul style="list-style-type: none"> - Een leverancier voor eindverbruik heeft niet (tijdig / volledig) zijn levering tot eindverbruik van het direct aan die datum voorafgaande kalenderjaar in het register ingeschreven (artikel 9.7.2.3 Wm); - Een rapportageplichtige voert niet (tijdig / volledig) zijn uitslag tot vervoersverbruik in op zijn rekening met reductieverplichtingfaciliteit (artikel 9.8.2.3 Wm); 	€ 0,50
Onvoldoende HBE's op de rekening om te voldoen aan jaarverplichting / compensatieverplichting / reductieverplichting <ul style="list-style-type: none"> - Een leverancier tot eindverbruik heeft niet (tijdig / volledig) het aantal per soort hernieuwbare brandstofeenheden op zijn rekening, dat op grond van de jaarverplichting in het daaraan voorafgaande kalenderjaar nodig was (artikel 9.7.2.5 Wm); - Een tekort dat na ambtshalve vaststelling is ontstaan, is niet (tijdig) aangevuld (artikel 9.7.4.13 Wm); - Een rapportageplichtige voert niet (voor 1 april) het aantal per soort hernieuwbare brandstofeenheden of exploitatiereductie-eenheden op zijn rekening in, dat overeenkomt met de voor hem geldende reductieverplichting (artikel 9.8.2.5 Wm); 	€ 1,00

Tabel 2: Ernst-gerelateerde boetewaarde voor inboekovertredingen

Inboekvertredingen	Boetewaarde
Ingeboekte hernieuwbare energie voldoet niet aan de wettelijke eisen² <ul style="list-style-type: none"> - De ingeboekte hernieuwbare energie vervoer voldoet niet aan de eisen die bij of krachtens de artikelen 9.7.4.2 tot en met 9.7.4.5 van de Wm gesteld zijn; - Biobrandstoffen zijn in het register dubbel ingeboekt, terwijl daarvoor door een verificateur geen dubbeltellingsverklaring is afgegeven (artikel 9.7.4.8); - Een ingeboekte hoeveelheid hernieuwbare energie vervoer is duurzaam overgedragen of meermaals ingeboekt in het register (artikel 9.7.4.10 Wm); 	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Structurele</i> inboekovertreding & <i>niet</i> in lijn met het doel van de wet; 	€ 1,00
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Incidentele</i> inboekovertreding & <i>niet</i> in lijn met het doel van de wet; 	€ 0,75
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Structurele</i> inboekovertreding & <i>wel</i> in lijn met het doel van de wet; 	€ 0,50
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Incidentele</i> inboekovertreding & <i>wel</i> in lijn met het doel van de wet; 	€ 0,25
Inboekverificatieverklaring te laat ingediend <ul style="list-style-type: none"> - Een inboeker overlegt niet tijdig een verklaring van een verificateur, waaruit blijkt dat de inboeker voldoet aan de daarin opgenomen eisen (artikel 9.7.4.12 Wm). 	€ 0,01 x maanddeel*

*Maanddeel bij te laat indienen inboekverificatieverklaring

Indien een verificatieverklaring niet op tijd is ingediend zal allereerst worden ingezet op het opheffen van de overtreding middels een last onder dwangsom. Vanwege de bestuursrechtelijke procedure zal de overtreder pas na één maand de dwangsom verbeuren. Om te voorkomen dat een verificatie onbestraft tot een maand later kan worden ingediend, wordt hiervoor een boete opgelegd die in de eerste maand geleidelijk oploopt totdat het variabel bedrag gelijk is aan de te verbeuren dwangsom. Hiervoor geldt de volgende formule:

$$\text{Maanddeel} = \text{Aantal dagen te laat} \div 30$$

Het maanddeel heeft maximaal de waarde 1.

² Er is sprake van een structurele overtreding wanneer naar het oordeel van de NEa de interne administratie in een dusdanig slechte staat is dat het patroon ontstaat van meermalige (kleine) overtredingen.

Correctiefactor

Na het bepalen van het vaste en het variabele onderdeel van het boetebedrag dienen de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan, bepaald te worden. Deze omstandigheden kunnen boete-verhogend of -verlagend zijn.

De wijze waarop met deze omstandigheden rekening wordt gehouden bij de bepaling van de correctiefactor is uitgewerkt in onderstaande tabel.

Tabel 3: Correctiefactoren voor specifieke omstandigheden

	Omstandigheid	Correctiefactor
1	Uit eigen beweging gemeld en beëindigd Heeft het bedrijf zelfstandig en onafhankelijk van inspecties bij de NEa kenbaar gemaakt dat het een overtreding begaan heeft?	Niet gemeld en beëindigd C1 = 1 Wel gemeld en beëindigd C1 = 0,5
2	Verwijtbaarheid In welke mate had het bedrijf op de hoogte kunnen zijn van de geschonden norm? Heeft de NEa in haar informatieverstrekking aandacht aan de norm besteed? Hoe complex is de norm? Welke omstandigheden hebben bijgedragen aan de overtreding van de norm door het bedrijf en hoeverre zijn deze omstandigheden van belang?	Geen bijzondere omstandigheden: C2 = 1 Verminderde verwijtbaarheid: C2 = 0,25 - 0,75
3	Recidive Er is sprake van recidive als de NEa al eerder aan de overtreder voor een vergelijkbare overtreding een bestuurlijke boete heeft opgelegd.	1e overtreding: C3 = 1 2e overtreding: C3 = 2 3e overtreding: C3 = 4
	Totale correctiefactor	CF = C1 x C2 x C3

Uit bovenstaande tabel valt af te leiden dat de correctiefactor varieert tussen 0,125 en 4.

Voor het beoordelen van recidive is het van belang of de NEa in een periode van vijf jaar voorafgaand aan de overtreding aan de overtreder reeds eerder een bestuurlijke boete voor dezelfde of een soortgelijke overtreding opgelegd heeft. Er is sprake van een soortgelijke overtreding als deze overtredingen binnen dezelfde van een van de volgende categorieën vallen:

- Tijdig en volledig invoeren van de levering tot eindverbruik / uitslag tot verbruik
- Voldoende HBE's of exploitatiereductie-eenheden op de rekening hebben om te kunnen voldoen aan de jaarverplichting, compensatieverplichting en reductieverplichting;
- Ingeboekte hernieuwbare energie voldoet aan de duurzaamheidseisen en dubbeltellingscriteria;
- Hoeveelheid ingeboekte hernieuwbare energie is (aantoonbaar) geleverd aan de Nederlandse markt voor vervoer en is niet duurzaam overgedragen;
- Correcte uitvoering van de verificatie van de inboeking.

2. Overige overwegingen

Maximale boete

Artikel 18.16s van de Wet milieubeheer schrijft voor dat de bestuurlijke boete ten hoogste € 450.000,- per overtreding bedraagt, of, indien de omzet van de betrokken onderneming in het boekjaar voorafgaand aan het jaar waarin de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete is gegeven meer dan € 4.500.000,- bedraagt, ten hoogste 10% van die omzet.

Als de berekende boete leidt tot een hoger bedrag dan het bedrag dat in artikel 18.16s van de Wet milieubeheer vastgesteld is, dan wordt de boete verlaagd tot dat bedrag.

Samenloop

In beginsel wordt voor elke overtreding een bedrag overeenkomstig de bovenstaande systematiek berekend. De uitkomsten van de berekeningen worden bij elkaar opgeteld. Indien een gedraging meerdere overtredingen oplevert (eendaadse samenloop), dan zal de NEa alleen voor de zwaarste overtreding een boete opleggen.

Boetesystematiek is geen keurslijf

Het is belangrijk te beseffen dat de boetesystematiek een leidraad en geen keurslijf is. Artikel 5:46, eerste en tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepalen immers het volgende:

1. Tenzij de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, stemt het bestuursorgaan de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin zij aan de overtreder kan worden verweten. Het bestuursorgaan houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

2. Indien de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, legt het bestuursorgaan niettemin een lagere bestuurlijke boete op indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is.

Volgens jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State³ mag een bestuursorgaan, omwille van de rechtseenheid en rechtszekerheid, beleid vaststellen en toepassen inzake het al dan niet opleggen van een bestuurlijke boete en het bepalen van haar hoogte.

Niettemin zal het bestuursorgaan, ook indien het beleid als zodanig door de rechter niet onredelijk bevonden wordt, bij zijn toepassing in elk voorkomend geval moeten beoordelen of de toepassing strookt met de vereisten van artikel 5:46 Awb. Indien dat niet het geval is, dan dient het bestuursorgaan de hoogte van de bestuurlijke boete, in aanvulling op of in afwijking van het beleid, zodanig aanpassen dat het bedrag evenredig is.

Samengevat betekent dit dat in uitzonderlijke gevallen, waarbij de berekende boete na het overzien van alle omstandigheden naar het oordeel van de directeur niet evenredig is, het bestuur kan besluiten om van de vastgestelde boetesystematiek af te wijken.

³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 26 november 2014, zaaknummer 201402614/1/A2 en ABRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3251.