

**The New Paradigm**  
Oostelijke Handelskade 46-1  
1019BN Amsterdam

**Het College van Beroep  
voor het bedrijfsleven**  
Postbus 20021  
2500 EA Den Haag

**Digitaal ingediend via het formulier van rechtspraak.nl**

Amsterdam, donderdag 22 februari 2024


**Onderwerp:** gronden van het beroep  
**Uw kenmerk:** AWB23/2051 W1

Geacht college,

Op 28 december 2023 hebben mijn cliënten Stichting Comité Schone Lucht, Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. en Vereniging Leefmilieu pro forma beroep ingesteld tegen de beslissing op bezwaar van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland van 23 november 2023.

Namens mijn cliënten dien ik hierbij de beroepsgronden in, inclusief bijlagen.

Hoogachtend,



Danny Hoekzema  
Advocaat

## 1 De belanghebbenden

- 1.1 Het beroepsschrift is ingediend namens drie milieuorganisaties die zich inzetten voor duurzaamheid en de leefbaarheid van de planeet.
- 1.1.1 Stichting Comité Schone Lucht ('**CSL**') zet zich in voor schone lucht door onder meer voorlichting en het voeren van acties tegen de bouw van biomassa centrales.
- 1.1.2 Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. ('**MOB**') zet zich in voor de bescherming van natuur en milieu inclusief klimaat, biodiversiteit en volksgezondheid en de bevordering van de democratische rechtsorde.
- 1.1.3 Vereniging Leefmilieu ('**Leefmilieu**') zet zich in voor een groen en gezond leefmilieu door de inzet van milieudeskundigheid en samenwerking met bewonersgroepen in Nederland.
- 1.2 Deze partijen worden hierna samen aangeduid als 'de belangenorganisaties'.

## 2 Procesverloop

- 2.1 Op 27 september 2022 dient Vattenfall Power Generation Netherlands B.V. ('**Vattenfall**') een aanvraag in voor een SDE++ subsidie. In reactie op deze aanvraag heeft Rijksdienst voor Ondernemend Nederland ('**RVO**') namens de Minister van Klimaat en Energie bij besluit van 22 maart 2023 een SDE++ subsidie van EUR 395.280.000 toegekend aan Vattenfall ('**het subsidiebesluit**', **Bijlage 1**). De subsidieverstrekking is een exploitatiesubsidie voor een te bouwen biomassa centrale in Diemen.
- 2.2 Op 30 mei 2023 leest Leefmilieu een bericht op de website van RVO<sup>1</sup> over een rijksbijdrage voor een biomassa centrale van Vattenfall. Omdat de webpagina waarop het bericht is geplaatst geen uitsluitel geeft over de status van de subsidie, dient Leefmilieu nog diezelfde dag een verzoek op grond van de Wet open overheid ('**Woo**') in bij RVO om duidelijkheid te krijgen over de rijksbijdrage (**Bijlage 2**). Op 23 augustus 2023, ruim na het verstrijken van de wettelijke termijn en na herhaaldelijk bij RVO te hebben nagevraagd, ontvangt Leefmilieu de opgevraagde documenten van RVO (**Bijlage 3**).<sup>2</sup> Daaruit wordt voor haar duidelijk dat RVO namens de minister voor Klimaat en Energie al op 22 maart 2023 een beschikking heeft afgegeven om de SDE++ subsidie aan Vattenfall te verstrekken voor de exploitatie van een biomassa centrale.
- 2.3 De belangenorganisaties dienen twee dagen later, op 25 augustus 2023 hun bezwaar in tegen dit besluit. Zij doen daarbij ook een aanvraag tot intrekking van het besluit ('**bezwaarschrift en intrekkingverzoek**', **Bijlage 4**). Op 31 augustus 2023 hebben zij nog een aanvulling op het bezwaar ingediend ('**addendum**', **Bijlage 5**).
- 2.4 Op 20 november 2023 beslist RVO op het bezwaarschrift van de belangenorganisaties ('**BOB**', **Bijlage 6**). Zij stelt daarin dat de belangenorganisaties niet ontvankelijk zijn, om de volgende redenen:
- 2.4.1 **Ontbreken van belanghebbendheid** - RVO oordeelt dat CSL, MOB en Leefmilieu niet als belanghebbenden (in de zin van art. 1:2 Awb) kunnen worden aangemerkt. Daartoe voert RVO ten eerste aan dat het besluit tot subsidieverlening geen besluit is in de zin van art. 6 van het Verdrag van Aarhus. Dat komt, volgens RVO, omdat het subsidiebesluit aan Vattenfall geen toestemming geeft om de bouw te verrichten. Voorts, zegt RVO, is het subsidiebesluit geen besluit dat een aanzienlijk effect kan hebben op het milieu (art. 6 lid 1(b) Verdrag van Aarhus).
- 2.4.2 Daarnaast stelt RVO dat CSL, MOB en Leefmilieu geen belanghebbenden zijn in de zin van art. 1:2 Awb omdat de belangen van de belangenorganisaties niet rechtstreeks door het subsidiebesluit geraakt worden. RVO voert aan dat er onvoldoende causaal verband bestaat tussen de belangen van de belangenorganisaties enerzijds en de gevolgen van het subsidiebesluit anderzijds. De belangenorganisaties zijn, volgens RVO, hooguit indirect betrokken. Zij stelt dat uit vaste rechtspraak blijkt dat alleen de subsidieaanvrager en concurrerende subsidieontvangers direct betrokken en dus belanghebbenden zijn bij een subsidiebesluit. Een ander type belanghebbende is volgens hen dan ook niet mogelijk.
- 2.4.3 RVO gaat toch in op de statuten van CSL, MOB en Leefmilieu. Als de vraag of deze organisaties toch belanghebbend zijn opkomt, moet volgens RVO nog wel worden gekeken naar de doelstelling en feitelijke werkzaamheden van de organisaties.
- 2.4.4 **Bezwaarschrift niet tijdig ingediend** - RVO stelt dat het bezwaar niet tijdig is ingediend en dat er geen sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding. Daarbij verwijst zij naar rechtspraak van de Afdeling, waaruit zou volgen dat '*de bezwaarmaker zo spoedig mogelijk nadat hij van het bestaan van het besluit op de hoogte is geraakt, of had kunnen raken, zijn bezwaar kenbaar moet maken.*'

<sup>1</sup> RVO, 'SDE2212888 Biomassa', data.rvo.nl, laatst geraadpleegd 19 februari 2024, <https://data.rvo.nl/subsidies-regelingen/projecten/sde2212888-biomassa>

<sup>2</sup> De documenten uit het Woo-verzoek zijn online te raadplegen: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 'Besluit op Woo-verzoek over subsidie voor de biomassa centrale Vattenfall', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2023/08/03/besluit-op-woo-verzoek-over-subsidie-voor-de-biomassa-centrale-vattenfall>.

- 2.4.5 RVO vindt dat de belangenorganisaties vanaf het moment dat zij het bericht las op de website op de hoogte had kunnen zijn van het subsidiebesluit. In ieder geval had Leefmilieu vanaf 30 mei 2023 bekend moeten zijn met het besluit, aangezien zij die dag haar eerste Woo-verzoek ten aanzien van het besluit indiende. De indiening van het bezwaarschrift op 25 augustus 2023 zou daarom te laat zijn.
- 2.4.6 **Vertegenwoordigingsbevoegdheid Comité** – Tot slot stelt RVO dat uit de statuten van CSL volgt dat mevrouw Swart niet bevoegd zou zijn om zelfstandig het CSL te vertegenwoordigen. Het is RVO niet duidelijk of volmacht is afgegeven aan mevrouw Swart, maar gelet op de andere gronden heeft RVO dit niet verder nagevraagd of uitgezocht.
- 2.5 Ten aanzien van het verzoek tot intrekking van het subsidiebesluit heeft RVO zonder nadere motivering niet beslist.

### 3 Opbouw beroepschrift

- 3.1 De opbouw van dit beroepschrift is als volgt.
- 3.2 Het eerste gedeelte van dit beroepschrift richt zich op de verstrekende, negatieve gevolgen van biomassacentrales op het klimaat, luchtkwaliteit, bossen en biodiversiteit en hoe de biomassacentrale van Vattenfall aan deze negatieve gevolgen bijdraagt (hoofdstuk 4). Deze achtergrond is van belang, omdat daardoor duidelijk wordt waarom het subsidiebesluit de belangen van de belangenorganisaties rechtstreeks raakt.
- 3.3 Het tweede gedeelte laat zien dat, anders dan RVO betoogt, mevrouw Swart namens CSL wel vertegenwoordigingsbevoegd was, zodat het bezwaar bevoegd is ingediend. Ook wordt getoond dat de belangenorganisaties wel degelijk hadden moeten worden aangemerkt als belanghebbenden bij het subsidiebesluit omdat hun belangen rechtstreeks bij dit besluit zijn betrokken én dat het bezwaarschrift tijdig is ingediend, althans dat de termijnoverschrijding verschoonbaar is (hoofdstuk 5 en 6).
- 3.4 Het derde gedeelte gaat in op het verzoek tot intrekking waarop ten onrechte niet is beslist. De belangenorganisaties zullen ook laten zien dat de subsidie die aan Vattenfall is toegekend in strijd is met de subsidievoorwaarden én dat het project niet (tijdig) zal kunnen worden verwezenlijkt, waardoor er alle redenen bestond om het subsidiebesluit in te trekken (hoofdstuk 7).
- 3.5 Het beroepschrift sluit af met het verzoek aan het College het beroep gegrond te verklaren, het bestreden besluit te vernietigen en RVO te verplichten alsnog inhoudelijk te reageren op het bezwaar en het intrekkingverzoek van de belangenorganisaties (hoofdstuk 8).

### 4 Achtergrond

- 4.1 In een biomassacentrale wordt energie (elektriciteit en/of warmte) opgewekt met het verbranden van houtige biomassa. In veel gevallen, zoals de biomassacentrale Diemen, betreft deze houtige biomassa versnipperd hout, ook wel 'houtpellets' genoemd.
- 4.2 De toepassing van de warmte die door biomassacentrales wordt geproduceerd en geleverd, wordt onderscheiden in lage temperatuurwarmte voor het verwarmen van gebouwen en kassen (laagwaardige warmte) en hoge temperatuurwarmte voor toepassing in o.a. industriële processen (hoogwaardige warmte, met temperaturen tussen 500-1000 °C).
- 4.3 Biomassacentrales worden gepresenteerd als een duurzame energiebron. Zo beweert Vattenfall dat de *'verbranding van duurzame biomassa zorgt voor veel minder CO<sub>2</sub>-uitstoot dan het gebruik van aardgas en zo een van de technieken [is] om onze energievoorziening te verduurzamen'*.
- 4.4 In realiteit is het verbranden van biomassa allesbehalve duurzaam. Studies tonen aan dat de CO<sub>2</sub>-uitstoot bij biomassaverbranding per eenheid opgewekte energie 16% hoger is dan bij kolen, en 94% hoger dan bij gas.<sup>3</sup>
- 4.5 Ook komt er bij houtverbranding grote hoeveelheden (ultra)fijnstof, stikstof en andere chemische stoffen vrij,<sup>4</sup> die zeer schadelijk zijn voor de luchtkwaliteit en voor mens, dier en milieu. Het RIVM en de GGD waarschuwden daarom in 2018 al voor een ernstige toename in (ultra)fijnstof. Het RIVM stelt dat houtstook (zowel grootschalig als bij particuliere huishoudens) dient te worden gestopt om de nieuwe advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie voor 2030 te halen.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> 'Does Wood Bioenergy Help or Harm the Climate?', Bulletin of the Atomic Scientists (blog), laatst geraadpleegd 19 februari 2024, <https://thebulletin.org/premium/2022-05/does-wood-bioenergy-help-or-harm-the-climate/>.

Zie tevens: <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2023-10/Nederlandse-energie-dragerslijst-2023.pdf>.

<sup>4</sup> Onder andere koolmonoxide, verschillende vluchtige organische stoffen en Polycyclische Aromatische Koolwaterstoffen. Ook komt er ultrafijnstof vrij. Omdat ultrafijnstof niet afgevangen kan worden, kunnen deze microscopisch kleine roetdeeltjes in de longen en bloedvaten terechtkomen.

<sup>5</sup> 'Ingrijpende maatregelen nodig om WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit in 2030 te kunnen halen | RIVM', laatst geraadpleegd 19 februari 2024, <https://www.rivm.nl/nieuws/ingrijpende-maatregelen-nodig>.

- 4.6 Daarnaast stelt Vattenfall *'alleen laagwaardig hout'* te gebruiken. Dat is hout dat nergens anders voor kan worden gebruikt, een afvalproduct. *'De biomassa die wij inzetten komt uit het onderhoud van wegen, parken en verantwoord beheerde bossen. Die biomassa groeit ook weer terug. Hierdoor is duurzame biomassa een bron die niet opraaft'*, aldus Vattenfall.<sup>6</sup> Dit is eveneens onjuist. Om aan de vraag naar houtige biomassa te kunnen voldoen, worden systematisch en op industriële schaal bestaande bossen gekapt, met name in de Verenigde Staten en de Baltische Staten. De biomassa wordt vervolgens per (vervuilende) bulkcarriers naar West-Europa vervoerd.
- 4.7 Nederland draagt op grote schaal bij aan de ontbossing en bosdegradatie voor biomassa wereldwijd. Nederland is namelijk de grootste importeur van houtige biomassa in de EU. In 2022 werd er in de EU 5,89 miljoen ton biomassa geïmporteerd, waarvan 3,1 miljoen ton naar Nederland. De VS is de grootste leverancier aan Nederland, met 1,87 miljoen ton biomassa.<sup>7,8</sup> Andrew Whitehurst van de Amerikaanse natuurorganisatie Healthy Gulf zegt over de export van biomassa van de VS naar Europa: *'Onze natuur wordt in gevaar gebracht, zodat jullie kunnen pronken met jullie klimaatbeleid. Het is oneerlijk.'*<sup>9</sup>
- 4.8 Voor de geïmporteerde houtpellets gelden in de Europese Unie en Nederland de certificeringseisen van het *Sustainable Biomass Program*. Uit recent grootschalig onderzoek blijkt dat dit gehanteerde certificeringsprogramma voor houtkap niet voldoet aan de Nederlandse duurzaamheidscriteria voor biomassa.<sup>10</sup> Onder meer omdat de certificatie volledig wordt overgelaten aan de houtpelletbedrijven zelf waardoor een legitieme, objectieve en effectieve duurzaamheidsstandaard voor biomassa-energie ontbreekt.<sup>11</sup>
- 4.9 Representatief is de verklaring van een voormalig werknemer van Enviva, de grootste producent van houtpellets ter wereld en grootleverancier aan Nederland. Deze werknemer zegt hierover in een interview: *'We gebruiken gigantische, hele bomen. Het maakt ons niet uit waar ze vandaan komen. Het idee van duurzaam beheerde bossen is onzin. We kunnen niet snel genoeg hout in de shredders krijgen.'*<sup>12</sup>
- 4.10 Dit maakt de energieopwekking door houtige biomassa nog schadelijker voor het milieu, biodiversiteit en luchtkwaliteit. Door hele bomen te verbranden komt CO<sub>2</sub>, die in die boom is opgeslagen, onmiddellijk in de atmosfeer terecht. Het duurt minstens 50 tot 150 jaar voordat de uitgestoten CO<sub>2</sub> weer is vastgelegd door nieuw aangeplante bomen (zogenaamde CO<sub>2</sub>-schuld), als aanplant of regeneratie van bomen al plaatsvindt. Meestal is dat niet het geval. In de VS geldt bijvoorbeeld geen aanplantplicht. Daarbij geldt dat de periode van 50 tot 150 jaar niet strookt met de Europese doelstelling om in 2030 55% CO<sub>2</sub>-reductie te halen en in 2050 klimaatneutraal te zijn.
- 4.11 Tegen die achtergrond heeft de wetenschap vastgesteld dat het gebruik van houtige biomassa in plaats van fossiele brandstof de CO<sub>2</sub>-concentratie in de atmosfeer voor de komende 30 tot 100 jaar verhoogt.<sup>13</sup> Emeritus-hoogleraar ecologie, professor dr. Louise Vet noemt biomassa dan ook *'een ramp voor het klimaat'* en betoogt dat de duurzaamheidscriteria voor subsidie van biomassa van de Nederlandse overheid *'een papieren werkelijkheid'* zijn.<sup>14</sup>

---

om-who-advieswaarden-voor-luchtkwaliteit-in-2030.: RIVM: "Ook zou een halvering van de uitstoot van de industrie, reductie van de veestapel en een verbod op houtstook nodig zijn."

<https://www.luchtfonds.nl/algemeen/rivm-waarschuwt-voor-biomassa-het-kan-de-gezondheid-schaden/>

<sup>6</sup> 'Stadswarmte met biomassa | Vattenfall', laatst geraadpleegd 19 februari 2024,

<https://www.vattenfall.nl/stadsverwarming/biomassa-voor-stadsverwarming/>.

<sup>7</sup> 'EU Wood Pellet Production Reached Record 24.8 MMT in 2022', Bioenergy Insight Magazine, 21 augustus 2023, <https://www.bioenergy-news.com/news/eu-wood-pellet-production-reached-record-24-8-mmt-in-2022/>.

<sup>8</sup> Op dit moment ontvangen de vier Nederlandse kolencentrales SDE-subsidie voor de jaarlijkse bijstook van 3,5 miljoen geïmporteerde houtpellets (periode 2019-2027). Daarnaast start energiebedrijf RWE om haar beide kolencentrales om te bouwen naar 100% biomassaverbranding met CO<sub>2</sub>-afvang en -opslag. Dit wordt aangeduid met BECCS (*bio-energy and carbon capture and storage*). In totaal gaan beide energiecentrales dan jaarlijks 7.5 miljoen ton houtpellets verbranden. Dat komt neer op een jaarlijkse kaalkap van 20% van het Nederlandse bosoppervlakte.

<sup>9</sup> Chris van Mersbergen, 'Natuurbeschermers: Nederlandse subsidie voor biomassa vernielt natuur Amerika', Het Parool, 25 oktober 2019, <https://www.parool.nl/wereld/natuurbeschermers-nederlandse-subsidie-voor-biomassa-vernielt-natuur-amerika~b08b658e/>.

<sup>10</sup> Almuth Ernsting en Fenna Swart, 'Certificeren op papier zonder naar het bos te kijken - Joop - BNNVARA', Joop, geraadpleegd 22 februari 2024, <https://www.bnnvara.nl/joop/artikelen/certificeren-op-papier-zonder-naar-het-bos-te-kijken>.

<sup>11</sup> 'Duurzame biomassa programma (SBP): papieren certificatie zonder naar het bos te kijken', biofuelwatch.org.uk, 5 februari 2023.

<sup>12</sup> Justin Catanoso, 'Whistleblower: Enviva claim of "being good for the planet... all nonsense"' Mongabay, 5 December 2022.

<sup>13</sup> Louise Vet en Martijn Katan, 'Tien redenen om geen biomassa te verbranden', Trouw, 10 oktober 2020, <https://www.trouw.nl/opinie/tien-redenen-om-geen-biomassa-te-verbranden~bc634523/>.

<sup>14</sup> Sybilla Claus en Frank Straver, 'De gemeente Diemen wil geen grote "duurzame" biomassa-centrale, toch komt-ie er', Trouw, 15 april 2019, <https://www.trouw.nl/nieuws/de-gemeente-diemen-wil-geen-grote-duurzame-biomassa-centrale-toch-komt-ie-er~b162a172/>.

- 4.12 Daarnaast is deze praktijk zeer schadelijk voor de natuur. Deze industriële kap van bomen zorgt voor verlies van ecosystemen die juist van groot belang zijn voor de Parijs-Klimaatdoelstellingen, namelijk de CO2 reductie en luchtkwaliteit naast de biodiversiteit, bijvoorbeeld voor vogels en andere bedreigde soorten. Zoals eerder aangegeven vindt herbebossing lang niet altijd plaats, en als dit al plaatsvindt gebeurt dit vooral met eenzijdige monoculturen van bomen (plantages), waardoor de biodiversiteit verder verslechtert.<sup>15</sup> Terwijl het *Intergovernmental Panel on Climate Change* ('IPCC') en het Intergouvernementeel Platform voor Biodiversiteit en Ecosysteemdiensten ('IPBES') stellen dat het beschermen van biodiversiteit en ecosystemen essentieel is voor het halen van de klimaatdoelen.<sup>16</sup>
- 4.13 Om bovenstaande redenen komt ook de roep vanuit de internationale wetenschap en natuur NGO's wereldwijd, om te stoppen met de verbranding van houtige biomassa. Zo schreven prominente wetenschappers en bosexperts in 2020 een brandbrief aan de Nederlandse Tweede Kamer, met tien redenen om geen biomassa meer te verbranden.<sup>17</sup> Een deel van de redenen is aangehaald in de voorgaande passages. In 2021<sup>18</sup> en 2022<sup>19</sup> werden, onder meer door de belangenorganisaties, soortgelijke brandbrieven gestuurd. Daarnaast schreven meer dan 500 wetenschappers in 2021 een vergelijkbare brandbrief aan de voorzitter van Europese Commissie Ursula Von der Leyen, de voorzitter van de Europese Raad Charles Michel, de Amerikaanse president Biden, de Japanse premier Suga en de Zuid-Koreaanse president Moon.<sup>20</sup> In 2022, in aanloop naar de VN-conferentie voor biodiversiteit, schreven meer dan 650 wetenschappers eveneens een alarmerende brief.<sup>21</sup> Tenslotte schreven in 2023 meer dan 550 wetenschappers een brief aan de voorzitter van de Europese Commissie, de voorzitter van de Europese Raad, en de voorzitter van het Europees Parlement.<sup>22</sup>
- 4.14 Er bestaat dus internationale wetenschappelijke consensus over de contraproductiviteit en schadelijkheid van biomassaverbranding voor klimaat, bossen en biodiversiteit en luchtkwaliteit.
- 4.15 Ondanks deze ingrijpende gevolgen van biomassacentrales en de toenemende oppositie vanuit de wetenschap, natuurorganisaties en de samenleving, blijft de RVO met haar subsidiebesluit het bouwen en exploiteren van een nieuwe biomassacentrale door Vattenfall stimuleren. Sterker nog, het moet de grootste biomassacentrale van Nederland worden.
- 4.16 De biomassacentrale van Vattenfall gaat opereren van 2025 tot 2037. In die twaalf jaar moet de biomassacentrale 600.000 MWh per jaar gaan produceren. Om dat te bereiken is Vattenfall voornemens om in Diemen jaarlijks 212.000 ton biomassa te verbranden. Dat vereist jaarlijks de kaalkap van 2120 hectare bos, ofwel 3000 voetbalvelden. Ter vergelijking, het Amsterdamse bos is 935 hectare.

## 5 De belangenorganisaties zijn wel ontvankelijk

- 5.1 Tegen deze achtergrond hebben de belangenorganisaties op 25 augustus 2023 een bezwaarschrift ingediend tegen het subsidiebesluit van RVO.
- 5.2 Op 20 november 2023 heeft RVO beslist op het bezwaarschrift van de belangenorganisaties. In deze BOB concludeert RVO onterecht dat CSL niet bevoegd bezwaar heeft gemaakt, de belangenorganisaties niet kwalificeren als belanghebbenden en daarom niet-ontvankelijk zijn én het bezwaar niet tijdig zou zijn ingediend, althans de termijnoverschrijding niet verschoonbaar is. Hieronder wordt dit nader toegelicht.
- Vertegenwoordigingsbevoegdheid CSL*
- 5.3 Anders dan aangevoerd door RVO, was mevrouw Swart wel degelijk bevoegd CSL te vertegenwoordigen. De andere bestuurders van CSL stonden namelijk achter de indiening daarvan en waren hiervan dus op de hoogte. Zij hebben de vertegenwoordigingsbevoegdheid ook schriftelijk bekrachtigd, zoals blijkt uit de verklaring die de medebestuurders van CSL hebben ondertekend (**Bijlage 7**). Het argument van RVO dat het bezwaar voor zover ingediend namens CSL niet bevoegd zou zijn ingediend, gaat daarom niet op.

<sup>15</sup> De Europese Rekenkamer heeft berekend dat slechts 15% van het Europese bos in goede staat verkeerd. Herplanten door middel van monocultures is ook niet hernieuwbaar. In: Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, 'FOREST EUROPE, 2020: State of Europe's Forests 2020', 17 december 2020.

<sup>16</sup> "[This report of the IPCC] recognizes the interdependence of climate, ecosystems and biodiversity, and human societies" Katherine Calvin e.a., 'IPCC, 2023: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC, Geneva, Switzerland.', (Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) 25 juli 2023), p. 3, 72.

<sup>17</sup> L. Vet en M. Katan, 'Tien redenen om geen biomassa te verbranden' Trouw, 10 oktober 2020.

<sup>18</sup> F. Swart, M. Visschers en J. Vollenbroek, 'Brandbrief, ter attentie van: de Informatie, fractievoorzitters en woordvoerders Klimaat, Economische zaken, Energie, Biodiversiteit en Gezondheid van de Tweede Kamer' comiteschonelucht.nl, 23 april 2021.

<sup>19</sup> 'Milieuorganisaties sturen brandbrief naar Klimaatminister', comiteschonelucht.nl, 16 juni 2022.

<sup>20</sup> '500+ scientists tell EU to end tree burning for energy', wwf.eu, 11 Februari 2021.

<sup>21</sup> Phoebe Weston, 'Stop Burning Trees to Make Energy, Say 650 Scientists before Cop15 Biodiversity Summit', *The Guardian*, 5 december 2022, sec. Environment.

<sup>22</sup> A. Sirén e.a., 'Scientists letter to the EU 2023', Uppsala Universitet, 23 januari 2023.

### Belanghebbendheid

- 5.4 RVO voert aan dat er twee redenen zijn waarom de belangenorganisaties geen belanghebbenden zijn. Ten eerste stelt RVO dat de belanghebbenden bij een subsidieaanvraag beperkt zijn tot de subsidieaanvrager en eventuele concurrente subsidieontvangers. Ten tweede meent zij dat de belangenorganisaties hooguit een indirect belang hebben.
- 5.5 Uit de jurisprudentie zoals aangehaald door RVO<sup>23</sup> komt inderdaad naar voren dat de subsidieaanvrager en de concurrente subsidieontvanger als belanghebbende kunnen kwalificeren. Er valt echter nergens te lezen dat in het geval van een subsidiebesluit dat de enige mogelijke belanghebbenden zijn.
- 5.6 Uit uitspraken van de Afdeling en het CBb volgt dat het tegenovergestelde het geval is.
- 5.7 In een uitspraak van de Afdeling van 5 december 2007<sup>24</sup> ging het om een verzameling stichtingen en verenigingen ('Clara Wichmann e.a.') die als partij wilden worden toegelaten in het hoger beroep over een besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betreffende de weigering van een subsidie aan de Staatkundig Gereformeerde Partij ('SGP'). Om als partij aan het geding deel te mogen nemen, moest Clara Wichmann e.a. eerst als belanghebbende bij het subsidiebesluit kunnen worden aangemerkt op grond van art. 8:26 Awb. De Afdeling geeft aan dat Clara Wichmann e.a. belanghebbend zijn omdat de algemene en collectieve belangen die zij blijkt hun statutaire doelstellingen en feitelijke werkzaamheden behartigen rechtstreeks betrokken zijn bij het subsidiebesluit:

*'De Afdeling is van oordeel dat de [...] hiervoor onder het procesverloop vermelde rechtspersonen sub a, b, e en f zijn te beschouwen als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb. De algemene en collectieve belangen die zij blijkt hun statutaire doelstellingen en feitelijke werkzaamheden behartigen, zijn voldoende specifiek in verhouding tot het belang waarvoor zij in deze procedure opkomen, te weten het tegengaan van de door hen gestelde discriminatie van vrouwen door de SGP en het bevorderen van deelname van vrouwen aan het openbare en publieke leven door middel van passief kiesrecht. Gelet hierop zijn hun belangen en de belangen van derden die zij behartigen, rechtstreeks betrokken bij het besluit van de Minister tot weigering van subsidie aan de SGP.*

*Gelet op het vorenoverwogene kunnen de in de brief van 9 januari 2007 genoemde rechtspersonen sub a, b, e en f (die hierna in de uitspraak worden begrepen onder: Clara Wichmann e.a.) op de voet van artikel 8:26, eerste lid, van de Awb als partij tot het geding in hoger beroep worden toegelaten.'*<sup>25</sup>

- 5.8 In lijn met deze uitspraak hanteert ook het CBb een bredere interpretatie van het belanghebbende-begrip bij subsidiebesluiten. In een uitspraak van 17 mei 2022 ging het om een stichting, De Faunabescherming, die in beroep ging tegen het besluit van de minister van Natuur en Stikstof tot subsidietoekenning voor Kroondomein het Loo voor het beheer van de natuurterreinen.<sup>26</sup> De voorwaarde voor het ontvangen van die subsidie was dat de natuurterreinen beperkter dan voorheen opengesteld zouden worden voor het publiek. Het College oordeelde dat de stichting wel als belanghebbende kan worden beschouwd bij het subsidiebesluit, omdat de verplichtingen voor de subsidieontvanger die verbonden zijn aan de toekenning van de subsidie, de belangen van de stichting raken.

*'De aanvrager ontvangt subsidie voor het beheer van het Kroondomein. Aan deze subsidie is in beginsel de voorwaarde verbonden dat het terrein 358 dagen per jaar van zonsopgang tot zonsondergang open moet zijn voor het publiek. De minister heeft die verplichting beperkt. De aanvrager maakt daar ook gebruik van. Een aantal maanden per jaar is het Kroondomein dan ook niet toegankelijk voor het publiek en dus ook niet voor De Faunabescherming. Gedurende deze maanden kan De Faunabescherming daardoor niet controleren of wilde dieren worden bijgevoerd of op een andere manier naar het Kroondomein worden gelokt. Door de tijdelijke sluiting wordt De Faunabescherming beperkt in haar feitelijke werkzaamheden waarmee zij haar statutaire doel behartigt, zoals het toetsen van beheersmaatregelen en het beïnvloeden van de publieke opinie.*

*Het College stelt vast dat het hier gaat om een subsidie die wordt verleend (mede) met het oog op het beheer en de openstelling van het desbetreffende natuurterrein. Door de beperking van een aan de subsidie verbonden verplichting (de verplichte openstelling) wordt De Faunabescherming beperkt in haar doel te monitoren wat er met de wilde dieren gebeurt op het Kroondomein en via de publieke opinie druk uit te oefenen op de aanvrager om te stoppen met (het bevorderen van) de plezierjacht. Het College is daarom, anders dan de minister, van oordeel dat De Faunabescherming wordt geraakt in haar belang dat zij blijkt haar statuten in combinatie met de feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigt.'*<sup>27</sup>

- 5.9 Kortom: RVO hanteert in het kader van het subsidiebesluit een te beperkte benadering wie als belanghebbende kwalificeert. De Afdeling en CBb hebben in hun rechtspraak nadrukkelijk ruimte geboden

<sup>23</sup> HR 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2258; CBb 16 november 2017, ECLI:NL:CBB:2017:368.

<sup>24</sup> ABRvS 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9493.

<sup>25</sup> ABRvS 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9493, r.o. 2.5.2-2.5.3.

<sup>26</sup> CBb 17 mei 2022, ECLI:NL:CBB:2022:222.

<sup>27</sup> CBb 17 mei 2022, ECLI:NL:CBB:2022:222, r.o. 5.5-5.6.

aan collectieve belangenbehartigers om op te komen tegen een subsidiebesluit, ondanks dat zij niet de aanvrager of concurrente (potentiële) ontvanger van de subsidie zijn.

- 5.10 Vervolgens stelt RVO dat de subsidieverlening geen besluit is dat ‘*een aanzienlijk effect kan hebben op het milieu*’ (art. 6 lid 1(b) Verdrag van Aarhus), waaruit volgens RVO volgt dat de belangenorganisaties niet belanghebbenden zijn. Dat komt, volgens RVO, omdat het subsidiebesluit aan Vattenfall geen toestemming inhoudt om de bouw te verrichten. Het subsidiebesluit heeft dus volgens RVO enkel financiële gevolgen.
- 5.11 Anders dan RVO stelt, is het subsidiebesluit wel degelijk een besluit dat een aanzienlijk effect kan hebben op het milieu (art. 6 lid 1(b) Verdrag van Aarhus). Dat komt omdat het subsidiebesluit onlosmakelijk is verbonden met de bouw van de biomassa-centrale. Ter toelichting dient het volgende.
- 5.12 Het subsidiebesluit is essentieel om de economische business case van een biomassa-centrale rond te krijgen. De kosten voor de opwekking van energie door middel van de verbranding van biomassa zijn namelijk hoger dan de opbrengsten, waardoor een centrale niet rendabel is zonder subsidie. Een situatie die ook in de toekomst geldt. Anders dan bij de opwekking van zon- en windenergie vindt er in het geval van biomassaverbranding vooralsnog geen kostendaling plaats als gevolg van opschaling. Experts verwachten deze kostendaling ook niet meer. Er wordt juist een prijsstijging verwacht als gevolg van de schaarste aan biomassa (namelijk: hout). Het is dus niet haalbaar om biomassa-centrales te bouwen of operationeel te houden zonder publieke financiering. In andere woorden, het besluit van RVO is een economische voorwaarde voor de komst van de biomassa-centrale. Zonder subsidie geen biomassa-centrale.
- 5.13 Tegelijkertijd geldt ook: zonder biomassa-centrale, geen subsidie. In het subsidiebesluit staat namelijk expliciet als voorwaarde dat de biomassa-centrale daadwerkelijk gerealiseerd en geëxploiteerd zal moeten worden, overeenkomstig de gegevens uit de aanvraag.<sup>28</sup> Dus, zolang de schoorsteen van de biomassa-centrale niet rookt, zal de subsidie niet uitgekeerd worden. Anders dan wat RVO stelt, heeft het subsidiebesluit dus niet enkel financiële gevolgen, maar ook gevolgen voor het milieu door de verwerking van de voorwaarden voor de toekenning.
- 5.14 De gevolgen van het subsidiebesluit en de daaraan verbonden subsidievoorwaarden zorgen ervoor dat de belangenorganisaties niet indirect in hun belangen worden geraakt door het besluit, zoals RVO stelt, maar direct.
- 5.15 Dat voor de gevolgen van de subsidie ook gekeken moet worden naar wat het gevolg zou zijn van het uitvoeren van de voorwaarden van de subsidie, is in lijn met voornoemde uitspraak van het CBB. Het besluit tot subsidietoekenning voor Kroondomein het Loo voor het beheer van de natuurterreinen, had als voorwaarde dat toegang voor het publiek beperkter zou worden. Het CBB geeft aan dat niet alleen moet worden gekeken naar de directe financiële gevolgen van het subsidiebesluit, maar ook naar de gevolgen van het verwerken van de voorwaarden van het subsidiebesluit. Hieronder nogmaals het citaat waar dit uit volgt (dikgedrukt toegevoegd):

*Het College stelt vast dat het hier gaat om een subsidie die wordt verleend (mede) met het oog op het beheer en de openstelling van het desbetreffende natuurterrein. Door de **beperking van een aan de subsidie verbonden verplichting (de verplichte openstelling)** wordt De Faunabescherming beperkt in haar doel te monitoren wat er met de wilde dieren gebeurt op het Kroondomein en via de publieke opinie druk uit te oefenen op de aanvrager om te stoppen met (het bevorderen van) de plezierjacht. Het College is daarom, anders dan de minister, van oordeel dat "De Faunabescherming wordt geraakt in haar belang dat zij blijkens haar statuten in combinatie met de feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigt."*<sup>29</sup>

- 5.16 Kortom: Anders dan RVO stelt, zijn de voorwaarden van de subsidie wel degelijk van belang voor de strekking van het subsidiebesluit. De subsidie is onlosmakelijk verbonden aan de realisatie en exploitatie van de biomassa-centrale. Het een kan niet bestaan zonder het ander. Daarom moet het besluit zonder twijfel worden gezien als een besluit dat ‘*een aanzienlijk effect kan hebben op het milieu*’ (art. 6 lid 1(b) Verdrag van Aarhus).
- 5.17 In onderhavig geval is van belang dat de Belangenorganisaties eveneens bezwaar hebben gemaakt tegen het subsidiebesluit ten behoeve van de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen, waardoor zij ten onrechte niet als belanghebbende zijn aangemerkt in de BOB. Dat de belangen van de beroepsorganisaties rechtstreeks zijn betrokken bij het subsidiebesluit, zullen wij per organisatie verder toelichten.

#### Belanghebbendheid van CSL

- 5.18 Allereerst ten aanzien van CSL. De statutaire doelstelling van CSL is vervat in artikel 2 van de statuten (**Bijlage 8**) en luidt als volgt:

*“De stichting heeft ten doel:*

*a. de bescherming van natuur en milieu inclusief klimaat, biodiversiteit en volksgezondheid. Het hiervan afgeleide doel is in overeenstemming met het Verdrag betreffende de Europese unie, artikel*

<sup>28</sup> Bijlage 1, p. 4.

<sup>29</sup> CBB 17 mei 2022, ECLI:NL:CBB:2022:222, r.o. 5.5-5.6.

3, lid 3 een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu en de natuur te bevorderen, door:

- behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, van de natuur, van het klimaat, van het leefklimaat en van de gezondheid;
- het nemen van maatregelen om lokale, regionale of mondiale milieu-, natuur en klimaatproblemen aan te pakken waarbij de focus primair op Nederland is gericht;
- het streven naar goede wettelijke regelingen met betrekking tot het leefmilieu van de mens, de kwaliteit van de natuur, klimaatbescherming en het bevorderen van de naleving ervan;
- het stoppen dan wel beperken van verdere teruggang van biodiversiteit in Europa, en in Nederland in het bijzonder;
- het bevorderen van een tijdige en juiste implementatie van voor het milieu, de natuur en het klimaat relevante Europese richtlijnen;
- behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- het bevorderen van de toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden om bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn.

b. De stichting tracht haar doel onder meer te bereiken door:

- het vergroten van bewustzijn van Nederlandse politici, organisaties en burgers over de mate waarin Nederland voldoet aan de internationale en nationale regelgeving ter bescherming van natuur, milieu, klimaat en gezondheid;
- samenwerken met andere Nederlandse en Europese milieuorganisaties;
- assisteren en voorlichten van bezorgde burgers en burgerorganisaties;
- voorlichten van gemeenten, provincies, andere overheden en hun uitvoeringsinstanties;
- publiek-vriendelijke acties, campagnes, informatievoorziening en lobbyactiviteiten;
- het voeren van juridische procedures zoals, maar niet gelimiteerd tot, de volgende acties: indienen van bedenkingen, zienswijzen, beroepschriften, bezwaarschriften en/of voeren van alle noodzakelijke bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke procedures met als doel het verminderen, dan wel beëindigen van overlast, risico's en schade veroorzaakt aan mens, milieu en natuur door inrichtingen, installaties, werkzaamheden en alle andere bronnen van milieuverontreiniging."

- 5.19 Om het statutaire doel na te streven verricht CSL regelmatig feitelijke, en niet enkel juridische, werkzaamheden. Een aantal voorbeelden:
- 5.19.1 Op 3 augustus 2023 heeft CSL haar zienswijze ingediend bij de minister van Klimaat en Energie over de noodzaak van het aanscherpen van het biograndstoffenbeleid en de duurzaamheidscriteria bij de implementatie van REDIII.<sup>30</sup>
  - 5.19.2 Voorafgaande aan de laatste *Conference of the Parties* in Dubai ('**COP28**'), heeft zij samen met andere natuuraactiegroepen uit Europa, Afrika en Noord-Amerika een brandbrief gestuurd aan de Klimaatcommissaris van de Europese Unie Wopke Hoekstra met daarin de oproep te stoppen met het gebruik van biomassa in de vorm van houtpellets.<sup>31</sup>
  - 5.19.3 CSL protesteert regelmatig tegen biomassacentrales, zoals op 27 april 2022<sup>32</sup> en 25 april 2023<sup>33</sup> bij de biomassacentrale Vattenfall te Diemen.
  - 5.19.4 CSL publiceert regelmatig in tijdschriften, kranten en sociale media. Op die manier probeert CSL de publieke opinie te beïnvloeden en daarmee druk uit te oefenen op beleidsmakers om af te zien van de schadelijke en vervuilende activiteiten van biomassaverbranding.<sup>34,35</sup>

<sup>30</sup> Comité Schone Lucht en Leefmilieu, 'Brief aan minister EZK en stas IenW-aanscherping biograndstoffenbeleid en duurzaamheidscriteria bij implementatie RED noodzakelijk', comiteschonelucht.nl, 3 augustus 2023.

<sup>31</sup> Comité Schone Lucht e.a., 'Letter to EU Climate Commissioner W Hoekstra on on Global Renewables Target before COP 28', comiteschonelucht.nl, 20 november 2023.

<sup>32</sup> '27 april – Internationaal protest tegen Vattenfall', comiteschonelucht.nl, 25 april 2022.

<sup>33</sup> '25 April 2023 - The Clean Air Committee protests by the gates of the Vattenfall gas plant', *Comité Schone Lucht, Youtube*, 25 april 2023.

<sup>34</sup> Comité Schone Lucht en Leefmilieu, 'Publicaties in vooraanstaande media over klimaatverandering', comiteschonelucht.nl.

<sup>35</sup> Zoals in F. Swart, 'Certificeren op papier zonder naar het bos te kijken', BNNVARA 8 februari 2023; B. Kool, F. Swart, M. Visschers en J. Vollenbroek, 'Massale bomenkap voor een papieren werkelijkheid? Het



- 5.20 CSL wordt door het subsidiebesluit en de daaraan verbonden voorwaarden geraakt in het belang dat zij blijkens haar statuten in combinatie met haar feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigt. Aan deze subsidie is namelijk de voorwaarde verbonden dat de biomassacentrale wordt gebouwd en geëxploiteerd.<sup>36</sup> Dat gaat, zoals uitgewerkt in hoofdstuk 4, gepaard gaat met CO2-uitstoot, boskap en de uitstoot van vervuilende, chemische stoffen. Dat betekent dat het subsidiebesluit van RVO negatieve gevolgen heeft voor de statutaire doelen die CSL door middel van haar feitelijke werkzaamheden behartigt, zoals de bescherming van het klimaat, luchtkwaliteit, bossen en biodiversiteit en het dientengevolge streven naar wettelijk regelingen met betrekking tot de verbetering van het leefmilieu van de mens, dier en natuur. En het stoppen dan wel beperken van verdere teruggang van biodiversiteit in Europa en in Nederland in het bijzonder.

#### Belanghebbendheid van MOB

- 5.21 Ten tweede ten aanzien van MOB. De statutaire doelstelling van MOB is vervat in artikel 2 van de statuten (**Bijlage 9**) en luidt als volgt:

*“De stichting heeft als hoofddoel:*

- *de bescherming van natuur en milieu inclusief klimaat, biodiversiteit en volksgezondheid, en*
- *de bevordering van de democratische rechtsorde.*

*De hiervan afgeleide doelen zijn:*

*Het in overeenstemming met het Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 3, lid 3 "een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu" te bevorderen, én tevens de democratische rechtsorde te bevorderen door:*

- *behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, bescherming leefklimaat en gezondheid, bevordering van gezonde voeding;*
- *het nemen van maatregelen om lokale, regionale of mondiale milieuproblemen, aan te pakken waarbij de focus primair op Nederland is gericht;*
- *het streven naar goede wettelijke regelingen met betrekking tot het leefmilieu, van de mens en de kwaliteit van de natuur, en het bevorderen van de naleving ervan;*
- *het stoppen dan wel beperken van verdere teruggang van biodiversiteit in Europa, en in Nederland in het bijzonder;*
- *het bevorderen van een tijdige en juiste implementatie van Europese richtlijnen, zoals de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, alsmede de richtlijnconforme naleving daarvan, waarbij de werkzaamheden van de stichting in Nederland focussen op met name het - bevorderen van de verbetering van de staat van instandhouding van de natuur door o.a. (1) een systematische verlaging van stikstofdeposities afkomstig van industrie, landbouw en veeteelt op natuurgebieden in het gehele land, (2) verhoging van de grondwaterstand, (3) bescherming tegen bestrijdingsmiddelen en (4) alle andere maatregelen die noodzakelijk zijn om de staat van instandhouding van alle Nederlandse natuur te verbeteren, en (5) klimaatverdragen en wetgeving;*
- *het bevorderen van een tijdige en juiste implementatie van overige Europese - richtlijnen zoals bijvoorbeeld de RIE, Kaderrichtlijn Water, Richtlijn Luchtkwaliteit, Europese Verordening Gewasbeschermingsmiddelen en andere relevante richtlijnen, evenals de relevante BREF's, alsmede de richtlijnconforme naleving daarvan;*
- *bescherming van het leefklimaat en de gezondheid van de mens;*
- *behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;*
- *het bevorderen van de toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden om bij te dragen aan de bescherming van het recht van elk persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn.”*

- 5.22 Om het statutaire doel na te streven verricht MOB regelmatig feitelijke, en niet enkel juridische, werkzaamheden. Een aantal voorbeelden:

5.22.1 MOB publiceert regelmatig artikelen op de eigen website en sociale media, onder andere over biomassacentrales.<sup>37</sup>

5.22.2 MOB geeft regelmatig presentaties en lezingen, onder andere over biomassacentrales.

---

Biomassadossier' Vrij Links 22 april 2020; F. Swart, 'Biomassa: niet duurzaam, toch subsidie' NRC 2 april 2023.

<sup>36</sup> Bijlage 1, p. 4.

<sup>37</sup> Index: 'Houtstook in centrales', [mobilisation.nl](http://mobilisation.nl).

- 5.22.3 MOB brengt regelmatig haar zienswijze naar voren in het wetgevingsproces om zo op te komen voor de belangen van de natuur en het milieu, zoals bijvoorbeeld in 2020 over structurele aanpak van stikstof.<sup>38</sup>
- 5.23 Net als ten aanzien van CSL (en hierna, Leefmilieu) wordt MOB door de voorwaarden die RVO aan de subsidie heeft verbonden geraakt in het belang dat zij blijkens haar statuten in combinatie met haar feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigt. Zo heeft de uitstoot als gevolg van de verbranding van biomassa negatieve gevolgen op de kwaliteit van het leefklimaat, (lokale) gezondheid, klimaat en biodiversiteit en heeft de verkrijging van houtpellets negatieve invloed op het mondiale milieu en de biodiversiteit in Europa (zoals uitgewerkt in hoofdstuk 4). Daarnaast heeft het feit dat het besluit niet in lijn is met het nieuwe beleid van SDE++ subsidies (zoals hieronder uitgewerkt in paragraaf 7.5 e.v.) invloed op het belang van MOB om te streven naar goede wettelijke regelingen met betrekking tot het leefmilieu, van de mens en de kwaliteit van de natuur; en de bevordering van de democratische rechtsorde.
- 5.24 Het subsidiebesluit van RVO heeft kortom negatieve gevolgen voor het statutaire doel dat MOB door middel van haar feitelijke werkzaamheden behartigt, zoals de bescherming van natuur en milieu inclusief klimaat, biodiversiteit en volksgezondheid; voor het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu, leefklimaat en gezondheid; voor het nemen van maatregelen om lokale, regionale of mondiale milieuproblemen aan te pakken waarbij de focus primair op Nederland is gericht; voor het stoppen dan wel beperken van verdere teruggang van biodiversiteit in Europa, en in Nederland in het bijzonder; voor de bescherming van het leefklimaat en de gezondheid van de mens; en voor de bevordering van de democratische rechtsorde.
- Belanghebbendheid van Leefmilieu
- 5.25 Tot slot ten aanzien van Leefmilieu. De statutaire doelstelling van Leefmilieu is vervat in artikel 2 van de statuten (**Bijlage 10**) en luidt als volgt:
- “De vereniging heeft ten doel: met inachtneming van het algemeen belang, de handhaving dan wel de bevordering van een goed leefmilieu in de meest algemene zin van het woord en het behartigen van de belangen van haar leden op gebieden van leefmilieu groen- en milieubeheer.*
- Zij tracht dit doel onder meer te bereiken door:*
- a. het streven naar goede wettelijke regelingen met betrekking tot het leefmilieu en het bevorderen van de naleving van zodanige regelingen;*
- b. het geven van voorlichting aan de leden en derden;*
- c. het onderhouden van contacten met de overheid;*
- d. het samenwerken met en deelnemen in andere organisaties op het terrein van het leefmilieu, groen- en milieubeheer;*
- e. het indelen van de vereniging in rechtspersoonlijkheid bezittende afdelingen;*
- f. alle andere wettige middelen, welke tot het bereiken van het doel dienstig worden geacht.”*
- 5.26 Om het statutaire doel na te streven verricht Leefmilieu regelmatig feitelijke, en niet enkel juridische, werkzaamheden. Een aantal voorbeelden:
- 5.26.1 Leefmilieu ondersteunt burgers die zich inzetten voor hun leefomgeving door middel van het verstrekken van informatie en praktische hulp. Daarbij onderzoeken ze nieuwe milieuproblemen en informeren en betrekken zij andere burgers.
- 5.26.2 Leefmilieu geeft lezingen over het belang van een hoogwaardige inzet van biomassa en het stoppen van biomassaverbrandingen.
- 5.26.3 Leefmilieu heeft samen met CSL periodiek overleg met de Minister voor Klimaat en Energie (en rijksambtenaren) over biomassaverbranding en de inzet van biomassa en bosbescherming.
- 5.27 Net als CSL en MOB wordt Leefmilieu door het subsidiebesluit geraakt in haar belang dat zij blijkens haar statuten in combinatie met haar feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigt. Zoals eerder uiteengezet onder paragraaf 5.13 vereist de subsidie de realisatie en exploitatie van een biomassacentrale en heeft dit negatieve gevolgen voor de kwaliteit van het leefklimaat, (lokale) gezondheid, klimaat en biodiversiteit. Dit gaat in tegen het doel van Leefmilieu om de belangen van haar leden op het gebied van leefmilieu, groen- en milieubeheer te behartigen. Daarnaast gaat het feit dat het subsidiebesluit niet in lijn is met het nieuwe beleid van SDE++ subsidies (zoals hieronder uitgewerkt in paragraaf 7.5 e.v.) in tegen het belang van Leefmilieu om te streven naar goede wettelijke regelingen met betrekking tot het leefmilieu;
- 5.28 Het subsidiebesluit van RVO heeft kortom negatieve gevolgen voor het statutaire doel dat Leefmilieu door middel van haar feitelijke werkzaamheden behartigt, zoals de handhaving dan wel de bevordering van een goed leefmilieu in de meest algemene zin van het woord en het behartigen van de belangen van haar leden

<sup>38</sup> Reactie van Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op brieven van Mobilisation of the Environment (MOB) inzake de stikstofproblematiek, 17 juni 2020.

op gebieden van leefmilieu groen- en milieubeheer; en voor het streven naar goede wettelijke regelingen met betrekking tot het leefmilieu en het bevorderen van de naleving van zodanige regelingen.

- 5.29 Uit de hierboven genoemde statutaire doelstellingen en feitelijke activiteiten volgt dat de belangen van CSL, MOB en Leefmilieu rechtstreeks zijn betrokken bij het subsidiebesluit van RVO en dat zij allen belanghebbende zijn bij het subsidiebesluit. Met de indiening van het bezwaarschrift en intrekkingverzoek komen zij immers op voor de bescherming van de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

## **6 Tijdigheid**

- 6.1 Ook het standpunt van RVO dat de belangenorganisaties het bezwaar niet tijdig hebben ingediend en dat de termijnoverschrijding niet verschoonbaar is klopt niet. De termijnoverschrijding is wel verschoonbaar, blijkens art. 6:11 Awb.

- 6.2 In de memorie van toelichting van art. 6:11 Awb staat namelijk dat (dikgedrukt toegevoegd):

*'het bestuursorgaan bij het bekend maken van een besluit moet mededelen welke mogelijkheid voor het beroep of bezwaar bestaat',*

en dat

*'[i]ndien verzuimd is die mededeling te doen of indien daarbij fouten zijn gemaakt zal – zeker nu die mededelingsplicht wettelijk wordt voorgeschreven – de belanghebbende veelal niet weten dat er (reeds) sprake is van een besluit dat vatbaar is voor bezwaar of beroep. 'Bemerkt hij dat eerst later, dan zal een termijnoverschrijding verschoonbaar kunnen zijn.'*

Ook staat er dat

*'Nadat de belanghebbende van het bestaan van een rechtsmiddel op de hoogte is gekomen, zal hij zo spoedig als redelijkerwijs verlangd kan worden in beroep moeten gaan of bezwaar moeten maken. Hij mag er dus niet van uitgaan dat hem daarvoor alsnog een volle termijn ter beschikking staat.'*<sup>39</sup>

En dat

*'Derde-belanghebbenden overeenkomstig afdeling 3.5 op de hoogte moeten worden gesteld van een besluit dat aan de aanvrager is verzonden, bij voorbeeld door publicatie in het nieuwsblad. Indien die publicatie niet of te laat heeft plaats gehad, kan de termijn reeds geheel of grotendeels zijn verstreken. Indien de derde dan niet op een andere wijze kennis heeft gekregen van het besluit, zal de termijnoverschrijding op grond van het voorgestelde artikel verschoonbaar kunnen zijn.'*

- 6.3 Ten eerste, het subsidiebesluit van RVO is niet te vinden in de officiële bekendmakingen van de overheid,<sup>40</sup> en ook niet in een staatsblad. Naar weten van de belangengroepen heeft RVO over de subsidie aan Vattenfall enkel een bericht gepubliceerd op haar website (zie afbeelding hieronder). Dit bericht is zeer gebrekkig en kwalificeert daarom niet als voldoende kennisgeving.

---

<sup>39</sup> 'Artikel 6:11 - PG Awb', laatst geraadpleegd 21 februari 2024, <https://pgawb.nl/pg-awb-digitaal/hoofdstuk-6/6-2-overige-algemene-bepalingen-2/artikel-611/>.

<sup>40</sup> <https://www.officielebekendmakingen.nl>

- 6.4 Op 30 mei 2023 kwam dit bericht van RVO voor het eerst onder de aandacht van Leefmilieu. In het besluit op bezwaar stelt RVO dat er specifieke kerngegevens over de subsidie zijn gepubliceerd, maar Leefmilieu kon uit dit bericht allerlei essentiële informatie niet opmaken. Er mist bijvoorbeeld een aanvraag- en besluitdatum, en informatie over de mogelijkheid tot instellen van bezwaar als belanghebbende. Bovendien roept de vermelde informatie juist verwarring op over de status van het project. Een aantal voorbeelden:
- 6.4.1 Uit de tekst volgt ‘het project is nog niet gerealiseerd’. Het is echter onduidelijk waarop de term ‘project’ terugslaat. Wordt hiermee bedoeld op de subsidieaanvraag, het bouwproject, of een ander project? En wat wordt er bedoeld met ‘peildatum oktober 2023’? De belangenorganisaties hebben hieruit geen duidelijke conclusies kunnen trekken;
  - 6.4.2 Daarnaast wordt als ‘status’ aangegeven dat het ‘nog te realiseren’ is. Het is echter niet duidelijk waarop deze status betrekking heeft. Het zou opnieuw kunnen gaan om het ‘project’, of om de status van de subsidieaanvraag. Weer moesten de belangenorganisaties maar gissen.
  - 6.4.3 De meeste verwarring werd opgeroepen door de categorie aanduiding ‘Aanvrager/ontvanger/uitvoerder’. De belangenorganisaties hebben daaruit opgemaakt dat deze webpagina wordt gebruikt om informatie weer te geven ongeacht het stadium van de subsidieaanvraag. Anders zou zij geen onderscheid maken tussen een ‘aanvrager’ en een ‘ontvanger’.<sup>41</sup>
- 6.5 Pas nadat de belangenorganisaties op 23 augustus 2023 de documenten<sup>42</sup> uit het Woo-verzoek ontvangen (**Bijlage 3**), wisten ze dat er door RVO een subsidie was verleend, en dat daar bezwaar tegen kon worden aangetekend. Daarom kan het hen niet kan worden tegengeworpen dat zij op 25 augustus 2023 – zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk - het bezwaar hebben ingediend.
- 6.6 Tegen deze achtergrond kan RVO de datum waarop Leefmilieu bekend werd met het bericht laatstgenoemde niet tegenwerpen. Noch kan zij dit ten aanzien van CSL of MOB.
- 6.7 Voor de volledigheid willen we ook wijzen op recente ontwikkelingen in de bestuursrechtspraak waaruit volgt dat de verschoonbaarheid van de wettelijke bezwaar- en beroepstermijnen minder streng moet worden gehanteerd dan RVO in dit geval heeft gedaan.
- 6.8 Op 7 september 2023 publiceerde het CBb een conclusie van Advocaat-Generaal Widdershoven, over vier zaken tegen de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Daarin adviseert de A-G aan het CBb om een

<sup>41</sup> ‘Artikel 6:11 - PG Awb’, laatst geraadpleegd 21 februari 2024, <https://pgawb.nl/pg-awb-digitaal/hoofdstuk-6/6-2-overige-algemene-bepalingen-2/artikel-611/>.

<sup>42</sup> De documenten uit het Woo-verzoek zijn online te raadplegen: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, ‘Besluit op Woo-verzoek over subsidie voor de biomassacentrale Vattenfall’, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2023/08/03/besluit-op-woo-verzoek-over-subsidie-voor-de-biomassacentrale-vattenfall>.

minder strenge koers te varen bij de verschoonbaarheid van een overschrijding van de bezwaar- of beroepstermijn in bestuursrechtelijke procedures.

- 6.9 RVO wijst in het besluit op bezwaar specifiek op de mogelijkheid van pro forma bezwaar: *'Ik ben van mening dat er niets aan in de weg heeft gestaan om tijdig (pro forma) bezwaar te maken'*. Dat miskent echter de verantwoordelijkheid die RVO heeft als bestuursorgaan. In een recente conclusie van A-G Widdershoven staat namelijk: *'Verder moeten de rechters en bezwareninstanties de mogelijkheid om binnen de bezwaren- of beroepstermijn pro forma een bezwaar of (hoger) beroep op nader aan te voeren gronden te maken, vermelden in de wettelijk verplichte rechtsmiddelvoorlichting.'*<sup>43</sup>
- 6.10 In de uitspraak nuanceert CbB de conclusie van de A-G: *'Van een professionele rechtsbijstandverlener mag [...] worden verwacht dat deze de termijnen bewaakt [en] eventueel gebruik maakt van de mogelijkheid om een pro-formabezwaarschrift of -beroepschrift in te dienen.'*<sup>44</sup>
- 6.11 In de periode voorafgaand aan de BOB werden de belangengroepen echter niet bijgestaan door een professionele rechtsbijstandverlener, waardoor de nuancering van de CbB in dit geval geen toepassing vindt en het dus aan RVO was om Leefmilieu bij de ontvangstbevestiging van het Woo-verzoek te informeren over de mogelijkheid om een pro-formabezwaarschrift in te dienen. Daardoor kan RVO in dit geval niet van de Leefmilieu, noch van de andere belangenorganisaties, verwachten dat zij pro forma bezwaar zouden indienen op basis van het bericht dat zij op 30 mei lazen. Eveneens wijst dit erop dat RVO had moeten erkennen dat de overschrijding van de termijn verschoonbaar is.
- 6.12 Wat betreft de ontvankelijkheid van de belangenorganisaties concluderen dat de drie gronden waar RVO zich op beroept, niet op gaan. Zoals uiteengezet is CSL deugdelijk vertegenwoordigd, dienen de belangengroepen ten aanzien van het subsidiebesluit als belanghebbenden aangemerkt te worden en is het bezwaar tijdig ingediend, althans is de termijnoverschrijding verschoonbaar.

## 7 Het verzoek tot intrekking

- 7.1 De Belangenorganisaties hebben bij het indienen van het bezwaarschrift naast hun bezwaar, ook een verzoek tot intrekking van het subsidiebesluit gedaan. RVO heeft ten onrechte niet beslist op dit verzoek.
- 7.2 Zoals hierboven uiteengezet zijn de belangenorganisaties belanghebbende bij het subsidiebesluit, en zijn alle bestuurders vertegenwoordigingsbevoegd. Voor de volledigheid merken we op dat de tijdigheidseis niet geldt voor verzoeken tot intrekking.
- 7.3 Op basis van art. 4:48 Awb eerste lid onder a, c en/of d kan RVO de subsidie aan Vattenfall intrekken, indien:
- 'a. de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden of zullen plaatsvinden*
- b. [...]*
- c. de subsidie-ontvanger onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beschikking op de aanvraag tot subsidieverlening zou hebben geleid;*
- d. de subsidieverlening anderszins onjuist was en de subsidie-ontvanger dit wist of behoorde te weten'*
- 7.4 Hieronder wordt nader toegelicht dat (1) Vattenfall niet aan de voorwaarden voldoet om in aanmerking te komen voor de SDE++ subsidie, (2) de bouw van de biomassacentrale geen doorgang kan vinden omdat Vattenfall geen milieu- of natuurvergunning heeft, en (3) Vattenfall zelf ook aangeeft dat ze de biomassa in deze maatschappelijke context niet zullen starten als gevolg waarvan een intrekking van het subsidiebesluit op grond van artikel 4:48, eerste lid onder a, c en/of d Awb op zijn plaats is.
- Vattenfall voldoet niet aan voorwaarden SDE++ subsidie
- 7.5 Allereerst voldoet Vattenfall niet aan de voorwaarden voor de SDE++ subsidie, omdat het kabinet al voorafgaand aan het subsidiebesluit door RVO besloten heeft dat biomassacentrales met de specificaties zoals die van Vattenfall niet meer in aanmerking kunnen komen voor subsidies. Toch heeft RVO de subsidie in strijd met de daaraan verbonden voorwaarden aan Vattenfall verstrekt, iets waarvan RVO en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat ('Ministerie van EZK') ook op de hoogte waren. Ter toelichting dient het volgende.
- 7.6 Op 22 april 2022 besluit het kabinet om subsidies voor biomassacentrales die lage temperatuurwarmte voor de gebouwde omgeving en kastuinbouw leveren per direct te stoppen. De Minister voor Klimaat en Energie licht dit besluit als volgt toe:
- 'Het kabinet heeft besloten per direct te stoppen met nieuwe subsidies voor houtige biograndstoffen voor laagwaardige warmte. Het gaat hier specifiek om de productie van lage temperatuurwarmte*

<sup>43</sup> CbB 7 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:476, 1.2.

<sup>44</sup> CbB 30 januari 2025, ECLI:NL:CBB:2024:33.

(100°C) uit houtige biograndstoffen. Deze warmte wordt voornamelijk gebruikt voor het verwarmen van gebouwen en kassen.

*Minister Jetten voor Klimaat en Energie: 'Biograndstoffen spelen een belangrijke rol bij het bereiken van een klimaatneutrale en circulaire economie. Biograndstoffen zijn cruciaal om minder afhankelijk te worden van fossiele grondstoffen, zeker in sectoren waar beperkt tot geen duurzame alternatieven bestaan. Tegelijkertijd heeft het kabinet oog voor de maatschappelijke zorgen over biograndstoffen. Daarom hebben we besloten per direct te stoppen met het afgeven van subsidies voor houtige biograndstoffen voor laagwaardige warmte.'*<sup>45</sup>

7.7 In een bijbehorende Kamerbrief van 22 april 2022 verduidelijkte de Minister voor Klimaat en Energie:

*'Het kabinet heeft besloten onmiddellijk te stoppen met het afgeven van nieuwe subsidies voor lagetemperatuurwarmte uit houtige biograndstoffen. Dit betekent dat de temperatuurseis van 100 °C die naar aanleiding van de motie Van Esch c.s. (Kamerstuk 30 175, nr. 372) tijdelijk in de SDE++ is geïntroduceerd voor de categorieën voor warmteproductie met houtige biograndstoffen permanent wordt.'*<sup>46</sup>

7.8 Ondanks het Kabinetsbesluit en in strijd met de aan de SDE++ toegevoegde temperatuurseis verstrekt RVO in de subsidie aan Vattenfall.

7.9 Naar aanleiding van het subsidiebesluit, zijn er Kamervragen gesteld door Kamerlid Lammert van Raan. Daarin vraagt hij de Minister voor Klimaat en Energie waarom hij voor Vattenfall een uitzondering heeft gemaakt op het Kabinetsbesluit geen subsidies meer te verstrekken aan biomassacentrales die lage temperatuurwarmte voor de gebouwde omgeving afleveren.

*'Vraag 4: Op grond waarvan is Vattenfall uitgezonderd van de stop op nieuwe biomassasubsidies? Vraag 5: Hoe kan het dat een bedrijf als Vattenfall, die op haar website verklaart nog geen definitief besluit te hebben genomen over de bouw van een biomassacentrale (in Diemen), wel in aanmerking komt voor subsidies die niet meer verstrekt zouden worden?'*

*Antwoord op vraag 4/5:*

*Er is geen sprake van een uitzondering voor Vattenfall. Conform het afbouwpad DGKE-K / 28061447 gold in de SDE++ 2022 de eis dat warmte hoogwaardig (wat wil zeggen hoger dan 100 graden) moet zijn bij het gebruik van houtige biomassa. De categorie waarvan Vattenfall gebruik heeft gemaakt is "Ketel op houtpellets voor stadsverwarming ≥ 10 MWth". Deze is aangekondigd in de kamerbrief over de openstelling van de SDE++ 2022 (Kamerstuk 31239, nr. 342). Het gaat in dit geval om een project voor een bestaand stadsverwarmingsnet dat werkt op deze hoge temperaturen [meer dan 100°C]. Om die reden voldeed het aan de subsidievoorwaarden van 2022. Een definitief besluit voor de bouw van een centrale is niet nodig en meestal ook niet mogelijk voor de aanvraag van een SDE-subsidie. Dit geldt overigens voor alle categorieën in de SDE++ regeling. In de SDE++ 2023 bouwen we de rol van houtige biomassa nog verder af. Ook toepassingen op hoge temperatuur voor de gebouwde omgeving en tuinbouw komen sinds deze ronde niet meer in aanmerking voor subsidie.'*<sup>47</sup>

7.10 Uit de beantwoording van de Minister volgt kortom dat hij ervanuit lijkt te gaan dat de biomassacentrale van Vattenfall hoge temperatuurwarmte gaat afleveren. Dit is in lijn met de toelichting van Vattenfall bij de subsidieaanvraag (**Bijlage 11**): *'De geproduceerde warmte wordt in het stookseizoen op meer dan 100 graden aangeleverd aan de gebruikerszijde.'*<sup>48</sup>

7.11 Deze voorstelling van zaken is echter onjuist. De biomassacentrale van Vattenfall kan *in theorie* hoge temperatuurwarmte produceren. Ook kan de temperatuur van het water in de hoofdtransportleiding van het stadsverwarmingsnet hoger zijn dan 100°C. Bij het bepalen of er sprake is van lage temperatuurwarmte gaat het echter niet om de warmte bij productie of in het warmtenet, maar om de temperatuur *'waarop de warmte wordt geleverd aan de afnemers'*, oftewel de eindgebruikers. Dit blijkt uit de Kamerbrief van 22 april 2022:

*'Met lage temperatuurwarmte wordt warmte bedoeld die geleverd wordt aan de gebouwde omgeving en de glastuinbouw via bijvoorbeeld warmtenetten. Deze warmte heeft in de regel een aflevertemperatuur bij de afnemer van 100°C of lager. Hoge temperatuurwarmte kent een aflevertemperatuur bij de afnemer van hoger dan 100°C en wordt ingezet in de industrie en niet in de gebouwde omgeving.'*<sup>49</sup>

7.12 Voor de volledigheid: volgens de Warmtewet vindt 'levering' pas plaats bij de gebruiker. In het geval van de gebouwde omgeving betreft dit de woning van de gebruiker. Dat is dus het punt waar de temperatuereis

<sup>45</sup> 'Onmiddellijke subsidiestop voor laagwaardige warmte uit biograndstoffen', Rijksoverheid.nl, 22 april 2022.

<sup>46</sup> Brief van Minister voor Klimaat en Energie van 22 april 2022, DGKE-K/22182578.

<sup>47</sup> *Aanhangsel Handelingen II 2022/23*, nr. 3178 (Vragen van het lid Van Raan (PvdD) en antwoorden van de Minister voor Klimaat en Energie over biomassasubsidies die het kabinet tegen de afspraken in wil verstrekken).

<sup>48</sup> Bijlage 11, p. 2.

<sup>49</sup> Brief van Minister voor Klimaat en Energie van 22 april 2022, DGKE-K/22182578.

gemeten moet worden, niet bij het warmteoverdrachtstation. Deze stations maken deel uit van het warmtenet en worden niet beschouwd als gebruiker volgens de Warmtewet.

- 7.13 Voor de biomassacentrale van Vattenfall geldt echter dat de aflevert temperatuur aan de woningen maximaal 95 °C zal zijn.<sup>50</sup> Dat wil zeggen lager dan 100 °C. Daarom is er sprake van de levering van lage temperatuurwarmte.
- 7.14 Daarmee betreft het een biomassacentrale die lage temperatuurwarmte voor de gebouwde omgeving levert. RVO heeft dus een SDE++ subsidie verstrekt aan een biomassacentrale die lage temperatuurwarmte aflevert, bijna een jaar nadat het kabinet had besloten dat dit type biomassacentrales niet meer voor subsidies in aanmerking komt.
- 7.15 Uit de interne correspondentie, verkregen door de belangenorganisaties aan de hand van een tweede verzoek op grond van de Wet open overheid, blijkt dat de medewerkers bij RVO en van het Ministerie van EZK zelf ook zagen dat de subsidie in strijd met de voorwaarden was verleend.<sup>51</sup>
- 7.16 In onderstaande mail, bijvoorbeeld, benoemt een medewerker van het Ministerie van EZK zelfs dat het *'mogelijk nog gedoe op gaat leveren als dit breder bekend wordt'* en stelt hij de vraag *'waarom [Vattenfall] wel in aanmerking [komt]*.

**From:** [REDACTED]  
**Sent:** Mon, 7 Nov 2022 10:13:25 +0200  
**To:** [REDACTED] <[REDACTED]@rvo.nl>  
**Cc:** [REDACTED] <[REDACTED]@minezk.nl>  
**Subject:** Diemen

5

Hi [REDACTED]

Vorige week sprak in mijn collega's van klimaat die zich bezighouden met biomassa en daarbij kwam ook je signaal over Eindhoven ter sprake. Ik noemde ook nog even dat Diemen ook dit jaar weer een aanvraag heeft ingediend voor de boiler op houtpellets. Ze verwachten dat dit mogelijk nog gedoe op gaat leveren als dit breder bekend wordt.

Zou je kort aan kunnen geven waarom ze wel in aanmerking komen (ondanks de 100 graden eis)? Dan kan ik dat aan ze terugkoppelen. Mogelijk is dat dan nog iets wat ze dan aan willen scherpen voor de regeling van volgend jaar. Wanneer verwachten jullie dat de beschikking ongeveer zal worden afgegeven?

[REDACTED]

Directie Strategie Energiesysteem – DG Klimaat & Energie  
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat  
Bezuidenhoutseweg 73 | 2594 AC | Den Haag  
Postbus 20401 | 2500 EK | Den Haag

[REDACTED] <[REDACTED]@minezk.nl>  
[www.rijksoverheid.nl/ezk](http://www.rijksoverheid.nl/ezk)

Werkdagen: maandag t/m donderdag

- 7.17 Uit interne correspondentie van het Ministerie van EZK komt ook duidelijk naar voren dat de schoen wringt en dat medewerkers zoeken naar de juiste toon om aan te geven dat de SDE++ subsidie aan Vattenfall *'niet de bedoeling was'*. Ook wordt expliciet benoemd dat het de intentie van de SDE++ regeling is om subsidieaanvragen voor biomassacentrales binnen de gebouwde omgeving niet meer mogelijk te maken.
- 7.18 Na een gesprek met RVO moet er een update worden opgesteld binnen het Ministerie. Als eerste concept voor de update wordt de volgende tekst voorgesteld:

<sup>50</sup> Dit volgt uit de specificaties van de zogenaamde afleversets voor woningen. Zie Bijlage 4, p. 6-7.

<sup>51</sup> Brief van het Ministerie van Economische zaken en Klimaat van 31 januari 2024, DGKE-DSE/40819532. (Besluit op uw Woo-verzoek d.d. 8 september 2023 inzake de aanvraag en het besluit ten behoeve van de biomassacentrale Vattenfall), <https://open.overheid.nl/documenten/e727b6b2-df74-4c77-94db-d9cfb0da0bcb/file>.

Van: [redacted] <[redacted]@minezk.nl>  
Verzonden: woensdag 14 december 2022 16:14  
Aan: [redacted] <[redacted]@minezk.nl>; [redacted] <[redacted]@minezk.nl>; [redacted] <[redacted]@minezk.nl>; [redacted] <[redacted]@minezk.nl>; [redacted] <[redacted]@minezk.nl>  
CC: [redacted] <[redacted]@minezk.nl>  
Onderwerp: RE: biomassa 100 graden eis

Zoiets? Akkoord [redacted]?

[redacted]

- Vattenfall heeft in de SDE+ ronde van 2019 een beschikking gekregen voor een biomassa installatie op houtpellets in Diemen.  
- De realisatie van deze aanvraag loopt achter op de planning, vandaar dat Vattenfall ook een nieuwe aanvraag heeft ingediend voor hetzelfde project in de afgelopen SDE++ ronde van 2022  
- Het is waarschijnlijk dat deze aanvraag in aanmerking komt voor subsidie omdat het warmtenet in Diemen op een hogere temperatuur dan 100 graden wordt bedreven en daarmee aan de aanvullende eisen in de SDE++ voor houtige biomassa voldoet.

- Deze nieuwe aanvraag is echter minder aantrekkelijk dan de oude aanvraag omdat de subsidiarieven lager zijn.  
- Waarschijnlijk zal Vattenfall proberen de installatie met de oude beschikking te realiseren. Dit wordt naar verwachting duidelijk in januari 2023. In dat geval wordt de nieuwe aanvraag ingetrokken.  
- Voor de SDE++ regeling 2023 zijn we voornemens om de toepassingen gebouwde omgeving en glastuinbouw expliciet uit te sluiten om aanvragen in deze sectoren ook niet meer mogelijk te maken, zoals de intentie was.

[redacted]

7.19 Vervolgens antwoord een collega:

Van: [redacted] <[redacted]@minezk.nl>  
Verzonden: woensdag 14 december 2022 16:35  
Aan: [redacted] <[redacted]@minezk.nl>; [redacted] <[redacted]@minezk.nl>; [redacted] <[redacted]@minezk.nl>; [redacted] <[redacted]@minezk.nl>; [redacted] <[redacted]@minezk.nl>  
CC: [redacted] <[redacted]@minezk.nl>  
Onderwerp: RE: biomassa 100 graden eis

Ha,  
Zou dat laatste bijzinnetje (zoals de intentie was) weglaten. Verder prachtig!  
Gr [redacted]

7.20 Waarna helder volgt dat de subsidieverstrekking aan Vattenfall 'niet de bedoeling was':

Van: [redacted] <[redacted]@minezk.nl>  
Verzonden: woensdag 14 december 2022 16:40  
Aan: [redacted] <[redacted]@minezk.nl>; [redacted] <[redacted]@minezk.nl>; [redacted] <[redacted]@minezk.nl>; [redacted] <[redacted]@minezk.nl>; [redacted] <[redacted]@minezk.nl>  
CC: [redacted] <[redacted]@minezk.nl>  
Onderwerp: RE: biomassa 100 graden eis

Maar dan zou ik er wel een ander zinnetje aan toevoegen ('zodat dit soort aanvragen in de toekomst er niet meer doorheen komen' oid). Zou wel willen benoemen dat dit niet de bedoeling was.

7.21 En wordt bevestigd dat ook de Minister van Energie en Klimaat van de subsidieverstrekking op de hoogte is:

Van: [redacted] <[redacted]@minezk.nl>  
Datum: 12 januari 2023 om 06:47:18 CET  
Aan: [redacted] <[redacted]@minezk.nl>  
Onderwerp: RE: biomassa 100 graden eis

Hi [redacted]  
Weet jij of de minister dit punt uiteindelijk ook heeft gezien?  
Er zijn namelijk ontwikkelingen dus goed om te weten of hij inderdaad op de hoogte is.

Van: [redacted] <[redacted]@minezk.nl>  
Verzonden: donderdag 12 januari 2023 11:39  
Aan: [redacted] <[redacted]@minezk.nl>  
Onderwerp: RE: biomassa 100 graden eis

Zeker! Is ook kort genoemd in de staf, [redacted] en [redacted] waren daar ook bij. Hij is op de hoogte

7.22 Ook in de onderstaande nota aan de Minister, ter voorbereiding van een overleg, wordt duidelijk dat het 'niet de wens' was om met de SDE++ regeling biomassa centrales die lage temperatuurwarmte leveren te subsidiëren.

- Ter informatie: aanvraag subsidie biomassa voor lage temperatuurwarmte
- Vattenfall heeft in de SDE+ ronde van 2019 een beschikking gekregen voor een biomassa installatie op houtpellets in Diemen.
  - Vattenfall wilt met dit project onder andere warmte leveren aan de gebouwde omgeving.
  - De realisatie van dit project loopt achter op de planning, vandaar dat Vattenfall ook een nieuwe aanvraag heeft ingediend voor hetzelfde project in de afgelopen SDE++ ronde van 2022
  - In principe was de wens dat dergelijke projecten (die uitgaan van laagwaardige toepassing van biomassa) niet meer in aanmerking komen voor subsidie. Daarom is in de regelgeving een temperatureis van 100 graden opgenomen.



- 7.23 Deze correspondentie maakt duidelijk dat het Ministerie van EZK en RVO heel goed beseffen dat de subsidieverstrekking aan Vattenfall niet aan de SDE++ voorwaarden voldoet en haaks staat op het kabinetsbesluit van 22 april 2022.
- 7.24 Tegen deze achtergrond zal Vattenfall via de biomassacentrale niet in staat zijn om de activiteiten uit te voeren waarvoor de subsidie is verleend, namelijk het leveren van hoge temperatuurwarmte. Dit zorgt ervoor dat de biomassacentrale van Vattenfall ook niet voldoet aan de voorwaarden van de SDE++ subsidie, waardoor de subsidie niet verstrekt had mogen worden. In de woorden van art. 4:48 Awb: RVO heeft een subsidie verleend voor activiteiten die niet zullen plaatsvinden (lid 1, onder a) en de subsidieverlening is onjuist en Vattenfall behoorde dit te weten (lid 1 onder d). Een intrekking van het besluit is daarom op de plaats.
- Vattenfall kan activiteiten niet starten
- 7.25 Ten tweede is de subsidie verstrekt voor een activiteit die niet plaats kan vinden. Vattenfall is namelijk niet in het bezit van de benodigde vergunningen. Voor de bouw van de biomassacentrale is onder andere een omgevingsvergunning vereist. De verstrekte vergunning is echter door de Afdeling vernietigd nadat zij tot de conclusie kwam dat deze niet aan alle vereisten voldeden. Doordat de omgevingsvergunning (alsmede de vergunning op grond van de Wet natuurbescherming) ontbreekt, kan Vattenfall niet beginnen met de bouw van de biomassacentrale.
- 7.26 Op grond van art. 4:48 Awb, lid 1 onder a, zal RVO daarom wederom moeten concluderen dat intrekking gepast is. De activiteiten waarvoor subsidie is verleend kunnen namelijk niet of (niet geheel) plaatsvinden.
- Vattenfall geeft zelf ook aan activiteiten in deze maatschappelijke context niet te zullen starten
- 7.27 Tot slot ontbreekt alle politieke, bestuurlijke en maatschappelijke steun voor de bouw van een biomassacentrale in Diemen, tegen welke achtergrond Vattenfall zelf heeft aangegeven geen biomassacentrale in Diemen te bouwen en exploiteren.
- 7.28 In 2018 diende Vattenfall (dat toen nog Nuon Energy heette) een verzoek in bij de provincie Noord-Holland voor de bouw van een biomassacentrale in Diemen (**Bijlage 12**). Het college van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (de 'Gedeputeerde Staten') heeft op 9 september 2019 een omgevingsvergunning aan Vattenfall (toen nog Nuon) verleend voor de bouw van de biomassacentrale in Diemen.
- 7.29 Direct nadat het plan voor de bouw van een biomassacentrale bekend werd ontstonden er zorgen en bezwaren bij (omliggende) gemeente(s), bewoners en milieuorganisaties. De gemeenteraad van Diemen was in 2019 al unaniem tegen de komst van de centrale. Zoals staat op de website van de gemeente Diemen:
- 'De gemeenten Diemen, Weesp, Gooise Meren en stadsdeel Oost van Amsterdam hebben niet om deze centrale gevraagd, maar krijgen wel met de nadelige effecten ervan te maken. De gemeenten doen er alles aan wat binnen hun wettelijke mogelijkheden ligt om de bouw van de centrale tegen te houden.'*<sup>52</sup>
- 7.30 Het Longfonds, RIVM en Luchtfonds hebben zich ook direct uitgesproken tegen het plan. Het fijnstof dat vrijkomt bij het verbranden van biomassa is volgens hen zeer schadelijk voor omwonenden, die dan ook in grote getalen in opstand zijn gekomen tegen de biomassacentrale van Vattenfall.<sup>53</sup>
- 7.31 Naar aanleiding van de kritiek op de biomassacentrale stond er op 31 oktober 2019 een interview in Trouw met Magnus Hall, de CEO van Vattenfall. In dit interview staat:
- '[T]ot er meer consensus is over de rol van biomassa is Vattenfall niet van plan om, na Diemen, te investeren in nieuwe houtcentrales.'*
- De Vattenfall-baas zegt pas op de plaats te zullen maken, wegens de aanzwellende kritiek van zowel bewoners als onderzoekers.
- 'Mensen moeten zich wel comfortabel voelen bij de biomassacentrale Diemen.'*<sup>54</sup>
- 7.32 Het interview van Magnus Hall is de gemeenteraad van Diemen, aldus hun website, 'in het verkeerde keelgat geschoten'. Daarom nam op 7 november 2019 de gemeenteraad met een ruime meerderheid een motie aan waarin het college van B&W wordt gevraagd om Vattenfall te bewegen af te zien van de bouw van de

<sup>52</sup> 'Biomassacentrale, NUON Vattenfall', [diemen.nl](http://diemen.nl), laatst geraadpleegd op 17 februari 2024; Vgl. 'Zorgen over mogelijke komst biomassacentrale in Diemen' NHnieuws, 29 november 2018.

<sup>53</sup> Er zijn in 2019 meer dan 9 duizend handtekeningen van omwonende bewoners verzameld tegen de komst van de biomassacentrale, uit bezorgdheid voor het fijnstof dat vrijkomt bij de verbranding, en voor de uitstoot en biodiversiteitsverlies vanwege de aanvoer van de biomassa. Die moet niet alleen uit de VS en de Baltische Staten worden vervoerd op containerschepen, maar zal ook zorgen voor dagelijks 25-50 vrachtwagens vol houtpellets die naar de biomassacentrale moeten rijden. 'In feite bouwen we een CO2-schuld op bij ons kinderen', aldus de initiatiefnemer van de petitie. 'Geen biomassacentrale in Diemen: gevaar voor onze gezondheid', [petities.nl](http://petities.nl) (petitie lopende tot 1 juli 2021); Vgl. '4500 "terechte" handtekeningen gaan biomassacentrale Diemen niet tegenhouden' Noord-Hollands Dagblad, 24 februari 2019.

<sup>54</sup> 'Vattenfall opent voorlopig geen nieuwe houtstookcentrales in Nederland', Trouw, 31 oktober 2019.

biomassacentrale in Diemen. Daarin wijst de gemeenteraad erop dat de consensus waar Hall op doelt in Diemen volledig ontbreekt.<sup>55</sup>

- 7.33 Omdat Vattenfall de plannen niet heeft herzien, heeft het College van B&W in Diemen op 19 juni 2020 een brief gestuurd naar de Tweede Kamer en de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken en Klimaat. Daarin doet het wederom een oproep om de biomassacentrale tegen te houden. Het college vraagt de volksvertegenwoordigers om de kritiek, zorgen en het gebrek aan draagvlak bij wetenschappers, natuur- en milieuorganisaties, gemeenteraad en bewonersorganisaties serieus te nemen.
- 7.34 In dezelfde periode neemt het politieke draagvlak voor biomassacentrales nog verder af. Dit komt onder meer door een toonaangevend advies juli 2020 van de Sociaal Economische Raad ('SER'), waarin zij 'adviseert om inzet van biograndstoffen voor lage temperatuurwarmte af te bouwen', zoals voor 'elektriciteitsopwekking, warmte (lage-temperatuur) en bijmeniging in brandstof voor lichte wegvoertuigen'.<sup>56</sup> Dit heeft onder meer geleid tot het kabinetsbesluit waardoor biomassacentrales die lage temperatuurwarmte leveren uitgesloten worden van deelname aan de SDE++ subsidie (zie hierboven, paragraaf 7.6 e.v.).
- 7.35 Ondertussen voerde Vattenfall in 2021 een felle duurzaamheidscampagne, met de slogan 'binnen één generatie fossielvrij'. Naar aanleiding daarvan schreven Fenna Swart (voorzitter CSL) en Maarten Visschers (secretaris Leefmilieu) een opiniestuk in Trouw.<sup>57</sup> In reactie daarop schreven Martijn Hagens en Alexander van Ofwegen (beiden Vattenfall) ook een column. Daarin schrijven zij: 'wij willen niet iets bouwen waar niemand op zit te wachten.'<sup>58</sup>
- 7.36 Op 2 oktober 2023, zes weken na de uitspraak van de Afdeling waarin de omgevingsvergunning voor de biomassacentrale van Vattenfall werd vernietigd (zie hierboven, paragraaf 7.24), hebben de Provinciale Staten van Noord-Holland met een grote meerderheid de motie "Provinciale Staten trekt een grens: Stop met houtige biomassa!" aangenomen. Met deze motie verzochten Provinciale Staten het college van Gedeputeerde Staten de mogelijkheden te onderzoeken om toekomstige vergunningen voor biomassacentrales met houtige biomassa te verbieden.<sup>59</sup>
- 7.37 Verder informeert het college van Gedeputeerde Staten dat de 'gemeenten Amsterdam, Almere en Diemen en provincies Noord- Holland en Flevoland en Vattenfall inmiddels zijn verenigd in een stuurgroep en gestart met een gezamenlijk traject om mogelijke alternatieve warmtebronnen in kaart te brengen.' Verder stelt het college: 'Het is ook nog zeer de vraag in hoeverre Vattenfall haar plannen door wil zetten, omdat zij momenteel nog alternatieven aan het verkennen is.'<sup>60</sup>
- 7.38 Ook om deze redenen is het onwaarschijnlijk dat de biomassacentrale in gebruik zal worden genomen. Alle politieke, bestuurlijke en maatschappelijke steun voor de bouw van een biomassacentrale in Diemen ontbreekt, en Vattenfall bevestigt meermaals om daarom nog te wachten met de biomassacentrale en te zoeken naar alternatieven. Met het oog op de tendens, zou dit uitstel daarom tot afstel moeten leiden.
- 7.39 Gezien bovenstaande drie punten is het onwaarschijnlijk dat de biomassacentrale gerealiseerd zal worden. Het kabinet heeft per 22 april 2022 een stop op subsidies voor nieuwe biomassacentrales voor de gebouwde omgeving ingesteld, waardoor Vattenfall niet in aanmerking komt voor de subsidie. Er is in Diemen en omgeving geen enkele steun voor de biomassacentrale, en Vattenfall heroverweegt zelf ook of het de plannen wil doorzetten. Provinciale Staten in Noord-Holland willen biomassacentrales onmogelijk maken. En tot slot heeft de Afdeling een streep gezet door de omgevingsvergunning van Vattenfall voor de biomassacentrale. Alle reden voor RVO om het intrekingsverzoek van de Belangenorganisaties in behandeling te nemen, en te besluiten om het subsidiebesluit (op grond van art. 4:48 Awb) in te trekken.

## 8 Conclusie

Gelet op deze beroepsgronden verzoeken de belangenorganisaties om het beroep gegrond te verklaren, het besluit van 20 november 2023 te vernietigen en verweerder op te dragen om binnen een termijn van 8 weken opnieuw te beslissen op de bezwaren van de belangenorganisaties en aldus een inhoudelijk oordeel te geven en te beslissen op hun verzoek tot intrekking van het subsidiebesluit, met veroordeling van verweerder in de proceskosten.

<sup>55</sup> 'Biomassacentrale, 7 november 2019 Gemeenteraad Diemen: Vattenfall moet afzien van bouw biomassacentrale Diemen', [diemen.nl](https://diemen.nl), laatst geraadpleegd op 17 februari 2024.

<sup>56</sup> SER, 'Advies Biomassa in balans: Een duurzaamheidskader voor hoogwaardige inzet van biograndstoffen', 8 juli 2020.

<sup>57</sup> F. Swart en M. Visschers, 'Vattenfall duurzaam? Dan moet het stoppen met biomassaverbranding in Diemen', Trouw, 28 januari 2021.

<sup>58</sup> M. Hagens en A. van Ofwegen, 'Verklaar Vattenfall niet de oorlog, maar denk liever mee', Trouw, 1 februari 2021.

<sup>59</sup> 'Noord-Holland zet stap in richting van ban op biomassacentrales', Noord-Hollands Dagblad, 2 oktober 2023.

<sup>60</sup> Brief van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland aan Provinciale Staten van Noord-Holland van 31 januari 2023, 2178203/2178229 (Betreft: Behandeling motie "Provinciale Staten trekt een grens: Stop met houtige biomassa!").