

Hoor- en adviescommissie

ADVIES

AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van het bezwaarschrift ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van ██████████ te Middenbeemster (bezwaarde) (ingediend door ██████████ te Middenbeemster) tegen de besluiten van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) namens Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van 25 oktober 2019 (2x), waarbij projectwijzigingen omtrent project 1631000047 en 16311000036 zijn afgewezen (veranderen Zero-stal naar Serrestal).

ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop de bestreden besluiten zijn verzonden, 25 oktober 2019 (2x), en gelet op de datum waarop het per post verzonden bezwaarschrift is ontvangen, woensdag 4 december 2019, stelt de commissie vast dat dit binnen de wettelijke termijn is ingediend. Voorts is het rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan alle overige vormvereisten, zodat een inhoudelijke behandeling van de bezwaren kan plaatsvinden.

GRONDSLAG

De grondslag van de bestreden besluiten is gelegen in artikel 8 POP3 Fysieke investeringen voor de bredere uitrol van innovaties binnen de agrarische sector Noord-Holland 2016 (openstellingsbesluit innovaties 2016) en artikel 8 POP3 Fysieke investeringen voor het ontwikkelen, beproeven of demonstreren van innovaties Noord-Holland 2016 (openstellingsbesluit ontwikkelen 2016) en artikel 1.26 van de Uitvoeringsregeling POP3 subsidies Noord-Holland.

INHOUD VAN DE BESTREDEN BESLUITEN

Op 4 maart 2019 heeft bezwaarde verzocht de subsidieaanvraag op grond van het openstellingsbesluit innovaties 2016 te wijzigen van Zero-stal naar Serrestal. Op 15 februari 2019 heeft bezwaarde verzocht de subsidieaanvraag op grond van het openstellingsbesluit ontwikkelen 2016 te wijzigen van Zero-stal naar Serrestal.

De beide wijzigingsverzoeken zijn opnieuw beoordeeld door de deskundigencommissie. De deskundigencommissie heeft het project op grond van het openstellingsbesluit innovaties 2016 22 punten toegekend en heeft het project op grond van het openstellingsbesluit ontwikkelen 2016 20 punten toegekend.

Op grond van artikel 8 van het openstellingsbesluit innovaties en ontwikkelen 2016 wordt de subsidie geweigerd als het project minder dan 25 punten scoort.

Gedeputeerde staten hebben dan ook besloten de wijzigingsverzoeken af te wijzen.

Hoor- en adviescommissie

INHOUD ADVIES DESKUNDIGENCOMMISSIE

Wageningen UR (WUR)

Het plan voor de Serrestal heeft een aantal positieve aspecten m.b.t. dierwelzijn, dit zijn: veel daglicht, stro in de ligruimte, een groot oppervlakte per dier en een heel groot hok. Op basis van de aangeleverde technische informatie over het huisvestingsysteem concluderen wij echter dat er duidelijke risico's zijn t.a.v. milieuaspecten. Knelpunt van het huidige, in onze ogen onvoldragen ontwerp, is vooral de verwachte hoge ammoniakemissie als gevolg van een vrij groot emitterend kelderoppervlak en een groot emitterend vloeroppervlak (a.g.v. het grote risico op bevuilding).

Op basis van de offerteaanvraag, de meegeleverde stukken, de eigen ervaring van de deskundigencommissie met huisvesting van varkens en een beperkt literatuuronderzoek komt de WUR tot het volgende advies t.a.v. de scores voor de selectiecriteria voor de Serrestal voor de twee wijzigingsverzoeken (Innovaties en Ontwikkelen):

1. Breng de scores voor 'Mate van effectiviteit' terug naar 6 punten of minder, vanwege de verwachte hoge ammoniakemissie, daarbij in aanmerking nemende dat validatie van het huisvestingsysteem en emissiemetingen in het huidige plan voor de Serrestal niet zijn voorzien. De geuremissie zal naar verwachting niet lager zijn dan voor een traditionele stal.
2. Breng de scores voor 'Mate van innovativiteit' terug naar 3 punten of minder, vanwege het gebrek aan nieuwe technologie/nieuwe inzichten m.b.t. het houden van vleesvarkens.

De deskundigencommissie gaat mee met het advies van Wageningen UR en heeft dan ook geadviseerd om de wijzigingen af te wijzen.

DE BEZWAREN EN DE VERWEREN

THEMA C

Bezwaargrond 1:

RAV:BWL 2004.03.V2 is niet alleen toepasbaar voor drijfmest. Ook het gebruik van schuine putwanden is niet verplicht.

In de betreffende put wordt alleen de dunne fractie opgeslagen afkomstig van de urinegoot.

Verweer:

Puur juridisch gezien heeft de aanvrager gelijk en hoeven er geen schuine wanden te worden toegepast en kan het systeem ook worden toegepast met een mestschuif. Echter het systeem dat beschreven is in het leaflet van BWL 2004.03.V2 is bedoeld om de kelderemissie te beperken door toepassing van een water- en mestkanaal en/of door toepassing van schuine wanden, zodat het max. emitterend kelderoppervlak niet groter is dan 0,18 m²/dierplaats.

Door de grote groep dieren is het in dit ontwerp niet mogelijk om een geringe vloerbevuilding te realiseren. Alhoewel er ook geen max. groepsgrootte staat vermeld in BWL 2004.03.V2, is dit systeem vooral bedoeld voor kleinere groepen dieren (< ca. 20 vleesvarkens), waar het lig- en mestgedrag goed te sturen is.

De geperforeerde vloer staat in open verbinding met de stallucht waardoor er ammoniak uit de mestput naar de stallucht zal emitteren. Het maakt daarbij niet uit of dit een dunne fractie is of mengmest, aangezien de ammoniumstikstof waaruit ammoniak ontstaat vooral in de dunne fractie zit. De ammoniakemissie uit de dunne fractie kan zelfs hoger zijn dan vanuit de ongescheiden mengmest, aangezien de pH van de dunne fractie waarschijnlijk hoger is (geen buffering van de feces). Daar staat tegenover dat de uitwisseling van lucht tussen deze mestput en de stal geringer zal zijn, waardoor de emissie zal afnemen.

Hoor- en adviescommissie

Bezwaargrond 2:

Het hok is niet te groot, aangezien door middel van het regelen van de temperatuur het gedrag van de varkens kan worden gestuurd. Daar komt bij dat er ook nog een plan B achter de hand wordt gehouden.

Verweer:

Het klopt dat veel factoren van invloed zijn op het mestgedrag en daarmee op de vloerbevuilding. Uit ervaring in verschillende onderzoeken is bekend dat het sturen van het mestgedrag bij grote groepen varkens veel moeilijker is dan in kleine groepen. De initiatiefnemers geven aan veel ervaring te hebben met grote groepen zeugen op stro. Maar van deze huisvesting weten we ook dat een belangrijk deel van de urine en mest in het strobed terecht komt (Proefschrift Karin Groenestein). Als het stro maar voldoende wordt aangevuld dan blijft dit redelijk schoon. Daar bovenop komt dat vleesvarkens een zeer sterke groei doormaken, waarbij ze in gewicht toenemen van 25 tot ca. 125 kg. Dit betekent dat bij opleg van de varkens het hok maar voor ca. een kwart vol ligt met varkens. Varkens kunnen in principe overal mesten waar ze niet liggen. Dit betekent dat bij opleg van de varkens driekwart van het hok beschikbaar is om te mesten. Verkleining van het hok bij opleg en geleidelijk aan vergroten van het hok is hierbij een optie om bevuilding tegen te gaan. Echter is dat in dit hok niet goed mogelijk, aangezien alleen de ligruimte verkleind zou kunnen worden en niet de activiteitsruimte (voerruimte).

Het is waar dat door het aanbrengen van klimaatzones in het hok het lig- en mestgedrag gestuurd kan worden. Echter geldt dit vooral voor het liggen t.o.v. de overige activiteiten. Varkens zullen daar gaan liggen waar ze zich qua thermocomfort het meest comfortabel voelen. In de winter zal dit het strobed zijn, echter in de zomer zullen ze waarschijnlijk andere, meer koelere locaties in het hok gaan opzoeken, waardoor er meer bevuilding kan optreden van het strobed.

Bezwaargrond 3

Er is wel duidelijk aangegeven (bijlage 2 van de aanvraag) hoe mest en urine worden gescheiden. In bijlage 3 van de aanvraag is duidelijk aangegeven waar de mechanische ventilatie is toegepast en waarom dit daar zo wenselijk is.

Verweer:

Door compostering van de ruige mest kunnen verschillende emissies ontstaan, waaronder ammoniak, methaan en lachgas. Hoeveel van welk gas ontstaat hangt vooral samen met de kwaliteit van het composteerproces. Echter, het is vrijwel onmogelijk om de emissies van al deze drie gassen te voorkomen.

Bezwaargrond 4:

De geperforeerde vloer is nooit bedacht om te functioneren als een mestplaat. Er wordt daar ook geen mest opgeslagen.

Verweer:

Uit oogpunt van dierenwelzijn wordt een vloer met 5% doorlaat inderdaad gezien als een dichte vloer. Zoals eerder al aangegeven zal deze geperforeerde vloer de ammoniakemissie echter niet of nauwelijks beperken t.o.v. een normale roostervloer. Ook al is deze vloer niet bedacht als mestplaat, de dunne fractie wordt hier wel opgeslagen en zoals hiervoor al aangegeven zal deze waarschijnlijk tenminste zoveel ammoniak emitteren als mengmest.

Hoor- en adviescommissie

Bezwaargrond 5:

Vloerverwarming is nodig, aangezien door het wroeten van varkens er plekken zonder stro kunnen ontstaan.

Verweer:

Dit is nu duidelijk

Bezwaargrond 6:

In de Serrestal is een groter oppervlak roostervloer aanwezig dan in een Wroetstal. Een Wroetstal is ook niet uitgerust met verschillende klimaatzones. Door ook een luchtwasser te plaatsen zal de uitstoot minder dan 0,45 kg NH₃ per varken zijn.

Verweer:

De vergelijking met de Canadese strooiselstal of Wroetstal is inderdaad niet zo gelukkig. Het aandeel roostervloer is echter vergelijkbaar met deze stal (ook ca. 0,18 m²/varken). Ook blijkt uit onderzoek aan deze stallen dat het heel moeilijk is om het strobed schoon te houden, terwijl het aantal varkens in het hok veel geringer is.

Bezwaargrond 7:

Er is voldoende capaciteit voor de opvang van vaste mest en drijfmest.

Verweer:

Dit is nu duidelijk.

Bezwaargrond 8:

Een Serrestal heeft amper emitterend kelderoppervlak. Bevuiling kan ook plaatsvinden in een conventionele varkensstal.

Verweer:

Er is inderdaad altijd risico op bevuiling, echter dit risico is voor een belangrijk deel te beperken door een optimale hokuitvoering (vorm en inrichting van het hok), klein aantal dieren per hok (bij voorkeur < 20 varkens) en door een goede klimatisering. Ook al zou de serrestal optimaal geklimatiseerd worden dan is er nog heel veel ruimte buiten de ligruimte beschikbaar om te mesten. De gehele ruimte buiten de ligruimte geeft risico op bevuiling. In het grote hok zoals beschreven in de aanvraag is bevuiling van die ruimte niet te voorkomen. Dat is ook de reden dat aanvragers in de voerruimte een geperforeerde vloer hebben aangebracht. Dat is verstandig omdat de bevuiling anders nog veel groter zou zijn.

Hoor- en adviescommissie

THEMA D

Bezwaargrond 9:

Het is wel degelijk een onbeproefd systeem, aangezien er geen voorbeelden bekend zijn van een dergelijke stal.

Verweer:

Geen verweer.

OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE

Alvorens in te gaan op de bezwaren en het verweer zal de commissie eerst de juridische situatie duiden.

Op 17 augustus 2017 zijn de subsidieaanvragen voor het project Zero-stal geweigerd. Op 20 september 2017 heeft bezwaarde hier bezwaar tegen gemaakt. Naar aanleiding van een informeel gesprek zijn hangende bezwaar op 5 september 2018 nieuwe besluiten genomen, waarbij de subsidie gedeeltelijk is verleend. Vervolgens heeft op 29 september 2018 nogmaals een informeel gesprek plaatsgevonden, aangezien niet volledig aan het bezwaar was tegemoetgekomen. Bezwaarde heeft daarbij aangegeven de aanvragen te willen wijzigen, aangezien bezwaarde een Serrestal wil realiseren in plaats van een Zero-stal. Bij besluiten van 25 oktober 2019 is op beide wijzigingsverzoeken afwijzend besloten. Op 4 december 2019 is het bezwaarschrift tegen deze afwijzingen ontvangen.

De commissie is van mening dat alleen de bezwaren tegen de afwijzing van de wijzigingsverzoeken thans worden behandeld. De commissie begrijpt dat de besluiten d.d. 5 september 2018 en de wijzigingsbesluiten d.d. 25 oktober 2019 aan elkaar gerelateerd zijn en daarmee ook de bezwaarschriften d.d. 5 september 2018 en het bezwaarschrift dat op 4 december 2019 is ontvangen. Op grond van artikel 1.26 Uitvoeringsregeling POP3 subsidies Noord-Holland kan de (primaire) subsidieaanvraag onder voorwaarden worden gewijzigd. Een goedkeuring van de wijzigingsverzoeken zou dan ook betekenen dat bezwaarde het bezwaarschrift d.d. 5 september 2018 waarschijnlijk zal intrekken. Indien de wijzigingsverzoeken niet worden goedgekeurd en bezwaarde de Zero-stal niet zal realiseren, heeft bezwaarde zeer waarschijnlijk geen procesbelang meer bij de behandeling van het bezwaarschrift d.d. 5 september 2018.

Zoals hierboven aangegeven zal de commissie alleen adviseren over de bezwaren gericht tegen de geweigerde wijzigingsbesluiten. De commissie zal daarbij vooral adviseren over de wijze van de totstandkoming van het advies van de deskundigencommissie.

Oordeel over het advies van de deskundigencommissie

Volgens vaste jurisprudentie (CBB 12-03-2019, ECLI:NL:CBB:2019:100) dient een bestuursorgaan dat gebruik maakt van een adviescommissie zich ervan te vergewissen dat het door de commissie verrichte onderzoek op deugdelijke en zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Uit het advies dient te blijken op basis van welke gegevens het advies tot stand is gekomen en welke procedure bij het tot stand brengen van het advies is gevolgd.

De commissie heeft begrepen dat de deskundigencommissie voor het beoordelen van de wijzigingsverzoeken advies heeft ingewonnen bij Wageningen University & Research (WUR). Hoewel in de regeling dit niet is geregeld, is de commissie van mening dat dit wel is toegestaan. Als specifieke deskundigheid ontbreekt, moet een onafhankelijke derde geraadpleegd kunnen worden. Zeker nu het alleen gaat om de wijzigingsverzoeken is er geen sprake van een ongelijke situatie ten opzichte van alle (primaire) subsidieaanvragen. Al deze (primaire) subsidieaanvragen zijn immers alleen door de deskundigencommissie beoordeeld. Het is daarbij wel van belang dat de deskundigencommissie ook nagaat of het advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen en dat als zij het advies van de WUR niet één op één overneemt zwaarwegend motiveren waarom het advies niet wordt overgenomen.

Hoor- en adviescommissie

In de bijlage bij de besluiten staat dat de deskundigencommissie meegaat met de analyse en beoordeling van de WUR. De commissie constateert echter dat de WUR aangeeft dat de score voor de mate van innovatie moet worden teruggebracht naar 3 punten of minder, terwijl de deskundigencommissie – zonder afdoende motivering - vervolgens voor de mate van innovativiteit 1 punt geeft. Er wordt door de deskundigencommissie naar de mening van de commissie onvoldoende gemotiveerd waarom er niet gekozen is voor 3 of 2 punten. Weliswaar hadden de wijzigingsverzoeken dan ook niet de benodigde 25 punten behaald, maar dat neemt niet weg dat op dit punt de besluiten onvoldoende gemotiveerd zijn.

Thema c

De commissie begrijpt dat bezwaarde met de genoemde bezwaargronden wil aantonen dat de subsidieaanvragen ook voldoen aan artikel 1, tweede lid onderdeel c van de openstellingsbesluiten 2016 (maatregelen die leiden tot een geringer grondstoffengebruik en een gesloten kringloop, met als resultaat een emissievermindering van milieubelastende stoffen naar bodem, lucht en grond- en oppervlaktewater (zoals broeikasgassen, ammoniak, nutriënten en bestrijdingsmiddelen) en minder uitputting van hulpbronnen en grondstoffen (zoals water, fosfaat en bodemvruchtbaarheid).

Als dat namelijk het geval is, zouden de wijzigingsverzoeken 3 punten scoren en 9 punten totaal op de mate van effectiviteit. De totale score zou voor de subsidie innovaties dan wel op 25 punten uitkomen. De totale score voor de subsidie ontwikkelen blijft dan steken op 23 punten en scoort daarmee nog altijd onvoldoende punten.

De commissie is van mening dat de WUR voldoende heeft onderbouwd dat het effect van de Serrestal op de emissies onvoldoende is om ook te voldoen aan artikel 1, tweede lid onderdeel c van de openingsbesluiten 2016. Tijdens de hoorzitting heeft bezwaarde aangegeven dat ook gebruik zal worden gemaakt van een luchtwasser en/of een biobed. De commissie kan echter niet beoordelen of door de inzet van een luchtwasser of een biobed het wijzigingsverzoek wel voldoet aan artikel 1, tweede lid onderdeel c van de openingsbesluiten 2016. Dit dient door de deskundigencommissie beoordeeld te worden.

Thema D

De commissie merkt op dat op dit punt geen nadere reactie is gekomen van de WUR. Tijdens de hoorzitting is door WUR wel aangegeven dat de Serrestal voor varkens wel innovatief is, want nooit eerder gebruikt.

De commissie constateerde eerder al dat op dit punt het advies van de deskundigencommissie onvoldoende gemotiveerd is, maar dat bij een aanpassing van de waardering naar 3 punten voor innovatie de wijzigingsverzoeken nog altijd niet de benodigde 25 punten scoren. Dat neemt niet weg dat op dit punt de bestreden besluiten nader gemotiveerd moeten worden. Dit is vooral van belang als bezwaarde het project dusdanig zou wijzigen waardoor de aanvragen wel zouden voldoen aan thema c ten aanzien van de effectiviteit. De aangepaste scores op innovatie en effectiviteit zouden dan mogelijk wel voldoende kunnen zijn voor de benodigde 25 punten.

Hoor- en adviescommissie

ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 21 januari 2021 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat de bestreden besluiten niet herroepen moeten worden, maar wel nader gemotiveerd moeten worden.

Het vorenstaande geeft de commissie aanleiding Gedeputeerde Staten van Noord-Holland met betrekking tot het bezwaarschrift namens [REDACTED] d.d. 30 november 2019 (ontvangen 4 december 2019) te adviseren bezwaarde in zijn bezwaren te ontvangen en deze bezwaren gedeeltelijk gegrond te verklaren wegens een motiveringsgebrek.

Haarlem, donderdag 21 januari 2021

de Hoor- en adviescommissie,

Kamer III



fungerend secretaris



mr. drs. R. van Baaren,

voorzitter