



# Rapport

**Datum: 25 juni 1998**

**Rapportnummer: 1998/250**

## Klacht

Op 26 augustus 1997 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer T. te Almkerk, met een klacht over een gedraging van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd: Verzoeker klaagt erover dat de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in zijn brief van 9 juni 1997 niet, althans niet voldoende, is ingegaan op de klachten en opmerkingen die hij in zijn brief van 22 april 1997 naar voren heeft gebracht inzake zijn pogingen om de door hem ontwikkelde duospray-machine erkend te krijgen als emissie-arme mestaanwendingstechniek. In het bijzonder klaagt verzoeker erover dat de Minister:

1. als reden voor het uitblijven van een aan hem gericht bericht dat de vrijstelling van de duospray-machine opnieuw zou worden overwogen bij het opstellen van de vrijstellingsregeling voor de sproeiboommethode heeft aangevoerd dat de vrijstellingsregeling een algemeen karakter heeft;
2. niet is ingegaan op zijn argument dat de duospray-machine geschikt kan worden gemaakt voor het gebruik op minder draagkrachtige gronden;
3. zijn verzoek om het gebruik van de duospray-machine op zijn eigen land te gedogen zodat hij de duospray-methode verder kan ontwikkelen, heeft afgewezen;
4. ten onrechte heeft opgemerkt dat het werkingsprincipe van de duospray-machine al bekend was uit het IMAG-DLO onderzoek van 1986/1987 (het ging volgens verzoeker in genoemd onderzoek om een andere methode);
5. ten onrechte blijft vasthouden aan de voorwaarde dat achteraf-controle in de vorm van zichtcontrole mogelijk moet zijn bij het aanwenden van een emissie-arme mestverwerkingstechniek.

## Achtergrond

Zie **BIJLAGE**.

## Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd aan de minister een aantal specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen. Verzoeker gaf binnen de

gestelde termijn geen reactie.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### 1. De feiten

1.1. Verzoeker heeft een melkveehouderij. In het kader van het streven naar reductie van ammoniakemissie is hij in 1989 begonnen met de ontwikkeling van de zogenaamde duospray-machine. Met deze machine kan in één werkgang zowel dunne mest als (daaroverheen) water over het land worden verspreid. In 1990 was de duospray-machine gereed. In 1991 zijn er door verzoeker nog verbeteringen aan de duospray-machine aangebracht.

1.2. Op 13 januari 1994 heeft verzoeker de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij verzocht om toestemming voor het gebruik van de duospray-machine op zijn eigen bedrijf. De Minister liet verzoeker bij brief van 11 februari 1994 het volgende weten: "...Op 18 januari jl. is een wijziging van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen (BgdM; N.o.) gepubliceerd in het Staatsblad. Met deze wijziging wordt nu ook formeel de sleepvoetenmachine toegestaan als emissie-arme mesttoedieningstechniek. In de toelichting op de wijziging (zie **ACHTERGROND**, onder 4.; N.o.) is aangegeven dat het inregenen van mest (het principe van de duospray) niet kan worden toegestaan, omdat deze techniek niet goed controleerbaar is. De slechte controleerbaarheid wordt vooral veroorzaakt doordat het voor de controlerende instanties niet mogelijk is om op een objectieve en éénduidige wijze onderscheid te maken tussen bovengronds toegediende dunne mest en ingeregende bovengronds toegediende mest. Het is hierbij niet zo dat ik U verdenk van bewust verkeerd handelen, echter bij de beoordeling van de controleerbaarheid van een techniek moet ook uitgegaan worden van mensen die bewust willen frauderen. Het verheugt mij altijd zeer dat veehouders en anderen hun nek uitsteken om nieuwe technieken te ontwikkelen. Deze mensen worden dan ook gestimuleerd middels subsidies. Helaas blijkt echter niet elke nieuwe techniek breed toepasbaar te zijn. Dit is voor U heel vervelend te meer daar er nogal wat geld in de duospray-machine is geïnvesteerd. Het Besluit gebruik dierlijke meststoffen geeft mij echter niet de mogelijkheid om U een ontheffing of vrijstel-

ling te geven voor het blijven gebruiken van de duospray-machine op Uw bedrijf. Die mogelijkheid is alleen aanwezig voor het uitvoeren van onderzoek. In dit jaar mag U de duospray-machine alleen nog gebruiken van 15 juni tot en met 30 september. In volgende jaren mag nog uitsluitend van de technieken, die in het eerder genoemde besluit staan aangegeven, gebruik worden gemaakt..."

1.3. Op 16 november 1995 zond verzoeker een klachtbrief aan de Minister. De inhoud van deze brief luidt - voor zover hier van belang - als volgt:

**"a. De onderzoeksomstandigheden.** De experimenten die in 1990-1993 zijn uitgevoerd met de sleepvoetenmachine gaven hun beste resultaat bij een grashoogte van 12cm. In de maanden februari tot en met april is het weidegras echter gewoonlijk niet hoger dan 7 cm. Bij een hoogte van 5-7 cm werd met de sleepvoetenmachine bij 16 experimenten een gemiddelde ammoniakemissie-reductie bereikt van 54,75%. In maart 1992 werd met de verbeterde Duospray-machine op weidegras met een hoogte van 7 cm een emissie-reductie bereikt van 75% en in september van dat jaar op gras van 9 cm een reductie van 66% en 67%. Hieruit moet worden geconcludeerd, dat onder normale omstandigheden in het voorjaar (het gras is dan niet hoger dan 7 cm) met de Duospray-methode een duidelijk hogere reductie van de ammoniakemissie werd bereikt dan met de sleepvoetenmachine. In de uitgebrachte rapporten en in de toelichting op de voormelde wijziging van het BGDGM is aan het aspect van de normale (!) omstandigheden waaronder in het voorjaar mest pleegt te worden aangewend (m.n. aan de grashoogte) echter geheel ten onrechte voorbij gegaan. Daarbij komt, dat het zeer ongebruikelijk is mest aan te wenden op gras met een hoogte van meer dan 10cm. Door een en ander niet of althans nauwelijks te belichten, schiet de uitgebrachte advisering ernstig tekort en is een vertekend beeld van de werkelijkheid geschapen. Dit heeft de acceptatie van de sleepvoetenmethode als emissie-arme mestaanwendingstechniek en gelijktijdige afwijzing van de Duospraymethode bevorderd. (...)

**b. Onjuiste vergelijking van onderzoeksgegevens.** In zijn rapport "Inregenen van mest. Advies voor erkenning als emissie-arme mesttoedieningstechniek" van 12 januari 1993 (zie **ACHTERGROND**, onder 1.; N.o.) concludeert de Werkgroep REM (Richtlijn Emissie-arme Mesttoedieningstechnieken; N.o.) onder 3.1.:

"b. Bij het systeem van gelijktijdig toedienen van mest en inregenen met een gecombineerde machine vertonen de resultaten van de emissie-metingen een dusdanige spreiding dat geen eenduidig oordeel mogelijk is of het systeem voldoet aan de eis van een minimale emissie-reductie van 50%." De Werkgroep heeft deze conclusie gebaseerd op onder meer rapporten van B. van experimenten uit 1990, waarbij slechts een reductie werd bereikt van 25 en 32%. Zulks geheel ten onrechte. Immers deze experimenten vonden plaats met de primaire versie van de Duospray-machine. Nadat in het voorjaar van 1991 enkele aanpassingen aan de machine waren aangebracht, die een duidelijk waarneembaar beter resultaat opleverden, benaderde ik de Toelatingscommissie met het verzoek om een nieuw onderzoek. Men (...) wees dit af. Ik zag mij daarom in september 1991 genoodzaakt voor eigen rekening een onderzoek te laten instellen door het Nederlands Meststoffen Instituut. Het desbetreffende rapport vormde aanleiding voor nieuw onderzoek door DLO (Dienst Landbouwkundig Onderzoek; N.o.). Daarbij bleek met de aangepaste versie een aanmerkelijk beter resultaat te worden bereikt: 75% ammoniak-emissie-reductie in maart 1992 en 66 en 67% in september 1992. De hiervoor geciteerde conclusie van de Werkgroep REM is derhalve misleidend en niet correct, omdat zij mede berust op totaal achterhaalde onderzoeksgegevens. De Werkgroep wist immers, of kon althans weten, dat de Duospray-machine in 1991 door technische aanpassingen aanmerkelijk was verbeterd. Hij had de resultaten van de metingen uit 1990 buiten

beschouwing behoren te laten. **c. Een niet onderbouwde stelling met impliciete onterechte diskwalificatie.** In zijn rapport "Inregenen van mest. Advies voor erkenning als emissie-arme mesttoedieningstechniek" van 12 januari 1993 brengt de Werkgroep REM onder 4 als "relevant aspect" voor de besluitvorming met betrekking tot de erkenning van het direct inregenen van mest als emissie-arme techniek naar voren:

"Voor het inregenen is het regenslangstelsel of de buizeninstallatie praktisch het meest geschikt vanwege het grote oppervlak dat tegelijk wordt beregend." Deze stelling is in het rapport niet onderbouwd. Haar formulering plaatst de Duospray-methode impliciet geheel ten onrechte in de kwalificatie "praktisch minder geschikt". De Werkgroep wist immers en kon althans weten, dat de Duospray-methode juist uiterst praktisch is: in één enkele werkgang vinden immers zowel de mestverspreiding als de berekening plaats en het resultaat is zichtbaar beter en vergt aanzienlijk minder waterverbruik. De Werkgroep heeft destijds dan ook in redelijkheid niet kunnen adviseren, zoals hij in de geciteerde niet nader onderbouwde stelling heeft gedaan. (...)

**e. De bruikbaarheid van zichtcontroles.** In zijn rapport van 12 januari 1993 heeft de Werkgroep REM geconcludeerd, dat nader onderzoek noodzakelijk is "naar de praktische bruikbaarheid van zichtcontroles op het werkresultaat en de controle op de toegepaste apparatuur, om een definitief oordeel te kunnen geven over de controlemogelijkheden" (...). Op 8 februari 1993 heeft de Werkgroep REM een kort verslag uitgebracht over "Zichtcontrole bij direct inregenen van mest" gebaseerd op waarnemingen, die de Werkgroep (...) verrichtte op 3 februari 1993 op mijn bedrijf in Almkerk (zie **ACHTERGROND**, onder 2.; N.o.). De Werkgroep toonde zich hierbij enthousiast en zou een oplossing zoeken om de toelating van de Duospray-methode mogelijk te maken. De voltallige Werkgroep bracht niettemin een negatief verslag uit. In zijn verslag van 8 februari 1993 constateert de Werkgroep REM onder meer: "de hoeveelheid water die wordt toegediend is niet direct meetbaar vast te stellen" maar voegt daar met betrekking tot de duospraymachine aan toe, dat daarbij het waterverbruik "wel indirect is af te leiden uit de toegepaste apparatuur vanwege de vaste opbrengstverhouding tussen de mest- en de waterpomp". (...) Achteraf controle is in beginsel eveneens mogelijk, zoals blijkt uit de in het verslag beschreven proefnemingen: er werd daarbij immers een duidelijk kleurverschil geconstateerd tussen de verschillend behandelde proefveldjes. Het criterium "is de mest nog duidelijk zichtbaar op het gras, zowel op afstand als van dichtbij" is door de Werkgroep echter in zijn conclusies verzaamd tot "er mag (voeg in: bij bevoeling met de hand, verzoeker) geen mest meer op het gras (voeg in: en op de betreffende hand, verzoeker) zichtbaar (voeg in: en aanwezig, verzoeker) zijn". De Werkgroep heeft daarmee een absurd, onredelijk zwaar criterium gehanteerd, waaraan de Duospray-methode niet kon voldoen. Volgens de Werkgroep vormde een probleem, dat bij de controles onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen de gradaties waarin de mest is afgespoeld dan wel nog op het gras zichtbaar is, "waarbij het onderscheid tussen de gradaties relatief gering is". Waar de Werkgroep zelf het onderscheid tussen de gradaties "relatief gering" noemt, had hij zich slechts behoren af te vragen, of bij de Duospray-methode (die immers een

vaste verhouding van 1:1 kent tussen mest en water) aan een in redelijkheid te stellen zichtbaarheids criterium werd voldaan bij de gehouden praktijkproef. Er is immers geen enkele reden om aan te nemen, dat dit later anders zou zijn. Ten onrechte volstond de Werkgroep met de volgende algemene beschouwing:

"Omdat onder normale omstandigheden een vergelijking met normaal bovengronds verspreide mest ontbreekt, is zowel bij beoordeling van dichtbij als op afstand niet vast te stellen

of de juiste mate van afspoeling/inregenen van de mest is bereikt. Daarom denkt de werkgroep dat niet is vast te stellen of er voldoende water is toegediend in verhouding tot de mestgift om de vereiste emissie-reductie te bereiken. Heterdaad en naderhand controle op een juiste hoeveelheid toegediend water via zichtcontrole is niet mogelijk". Deze algemene beschouwing geldt in beginsel op geheel overeenkomstige wijze voor de sleepboom- en de sproeiboom-methode, die echter inmiddels wel zijn toegelaten! Zij kan thans dan ook geen belemmering meer vormen voor de toelating van de Duo-spray-methode als emissie-arme mestaanwendingsstechniek..."

1.4. De Minister reageerde bij brief van 2 februari 1996 op verzoekers klachten. Hij deelde verzoeker - voor zover hier van belang - het volgende mee:

"...In december 1990 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen enerzijds de heren H. en B. en anderzijds een gesprekspartner. Dit gesprek is gevoerd naar aanleiding van de eerste meetresultaten van de Duo-spraymachine. Het gesprek had een open en informatief karakter. De gemaakte opmerkingen moeten worden gezien in de toenmalige context, namelijk met tegenvallende meetresultaten. Vanuit het reguliere onderzoek is reeds in 1986/1987 onderzoek gedaan naar het inregenen van mest direct na het uitrijden. Dit onderzoek vond plaats door de mest bovengronds uit te rijden onder een regenhaspelinstallatie. In de ogen van de onderzoekers kon op dat moment de Duo-spraymachine gezien worden als een mobiele variant op de methode van inregenen van bovengronds verspreide mest. In het gesprek zijn de resultaten van de emissiemetingen van de Duo-spraymachine vergeleken met de eerste resultaten van de sleepvoetenmachine. Hierbij is toelichting gegeven op de wijze waarop het emissieproces verloopt en op basis daarvan gezocht naar een mogelijke verklaring voor de relatief lage reducties die met de Duo-spraymachine werden bereikt. (...) In onderdeel a. geeft u aan dat de verbeterde versie van de Duo-spraymachine een betere emissiereductie oplevert dan de sleepvoetenmachine in korter gras. Nu is de emissiereductie niet het enige criterium waaraan getoetst is. Een onderlinge vergelijking van verschillende technieken op basis van één van de criteria levert veelal vreemde conclusies op. Zo zou ik er bij wijze van voorbeeld op kunnen wijzen dat het bovengronds uitrijden van voldoende aangezuurde mest in het onderzoek over het algemeen emissiereducties van boven de 95 % oplevert. Er is geen enkele techniek die steeds zulke hoge reducties oplevert en toch is deze techniek niet toegelaten. Onderdeel b. De aanvraag voor nieuwe metingen aan de aangepaste Duo-spraymachine is door de Begeleidingscommissie ammoniak-emissie-metingen afgewezen omdat slechts een gering effect werd verwacht op

de emissiereductie die zoals reeds eerder werd vermeld nogal tegen viel. Gezien het feit dat er een groot aantal aanvragen werd ingediend bij DLO moest behoorlijk kritisch worden gekeken naar aanvragen voor metingen. Op basis van het in uw opdracht door het NMI (Nederlands Meststoffen Instituut; N.o.) uitgevoerde onderzoek is later besloten alsnog nieuwe metingen aan de verbeterde Duo-spraymachine uit te voeren. Onderdeel c. Het genoemde aspect in het rapport van de werkgroep REM was voor de beleidsmatige afweging van geen enkele waarde. De systematiek van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen is namelijk om in bijlage 2 een werkresultaat te omschrijven wat zichtbaar moet zijn na het emissie-arm aanwenden van mest. Voor de overheid is het van geen enkel belang hoe dit werkresultaat tot stand is gekomen. Het resultaat telt. (...) Onderdeel e. Bij een evaluatie van de controleerbaarheid en handhaafbaarheid van het Bgdm in 1990/1991 is door zowel het Openbaar Ministerie als door de Tweede Kamer sterk aangedrongen op het controleerbaar maken van onder andere de regels in paragraaf vier van het Bgdm met behulp van éénmalige zichtcontroles. Vanuit het beleid werd zeer sterk getwijfeld aan het mogelijk zijn van deze éénmalige zichtcontroles bij het inregenen van bovengronds verspreide mest in het algemeen. In verband hiermee zijn door de werkgroep REM op 3 februari 1993 enkele waarnemingen verricht op percelen waarop bovengronds mest was uitgereden waarbij deze mest in meer of mindere mate was ingeregend. In het verslag van deze waarnemingen wordt aangegeven dat een heterdaad controle onder nadere voorwaarden mogelijk geacht wordt. Echter de naderhandcontrole zou moeten plaatsvinden aan de hand van de mate van verkleuring van het betreffende perceel ten opzichte van de omliggende percelen. Deze beoordeling zou kunnen plaatsvinden als een referentie ter plaatse aanwezig is met niet bemest grasland, bovengronds breedwerpig bemest grasland en bovengronds bemest grasland wat ingeregend is. In de praktijk zullen deze referenties niet aanwezig zijn. Van de controlerend politiemann mag daarom niet verwacht worden dat hij deze controle kan uitvoeren. Daarmee is de inregentechniek (waaronder de Duo-Spray-machine) niet goed controleerbaar en handhaafbaar en dus niet toegestaan als emissie-arme techniek.

U heeft gelijk als u betoogt dat deze beschouwing in beginsel ook geldt voor de zogenaamde sproeiboommethode. De werkgroep REM heeft in haar advies gesteld dat deze methode niet controleerbaar is. De Tweede Kamer heeft echter de regering bij motie gevraagd de sproeiboommethode toe te staan. Hiermee is de sproeiboommethode niet formeel erkend, maar slechts gedurende drie jaar tijdens de maanden februari tot en met april vrijgesteld. Deze vrijstelling heeft onder andere tot doel om (...) het aanwenden van mest op weinig draagkrachtige gronden in het vroege voorjaar mogelijk te maken. Een tweede doel is om daardoor het broedsucces van de weidevogels in ieder geval niet negatief te beïnvloeden. De beperkte periode van drie jaar geeft de gelegenheid te zoeken naar verbeteringen aan het systeem zodat de controleerbaarheid en de emissiereductie wel voldoen aan de criteria. In het advies van de werkgroep REM heeft de werkgroep aangegeven dat bij erkenning van de sproeiboom, andere technieken waaronder de Duo-Spraymachine opnieuw beoordeeld zouden moeten worden (zie onder 4.2.; N.o.). Bij

het opstellen van de vrijstellingsregeling voor de sproeiboommethode door beleidsmedewerkers en juristen van de Ministeries van VROM en LNV heeft een heroverweging van de Duo-Spraymachine plaatsgevonden. In deze beleidsmatige afweging is er niet voor gekozen om ook de Duo-Spraymachine en andere technieken in de vrijstelling te betrekken, omdat deze technieken niet konden voldoen aan één van de doelstellingen van de vrijstellingsregeling en de onderliggende motie van de Tweede Kamer dat de techniek het toedienen van mest op weinig draagkrachtige gronden in het vroege voorjaar mogelijk moest maken. De Duo-Spraymachine is door het gewicht niet geschikt om in het vroege voorjaar mest aan te wenden op weinig draagkrachtige gronden...

1.5. Bij brief van 22 april 1997 wendde verzoeker zich opnieuw tot de Minister. Hij liet de Minister het volgende weten:

"...Bij uw brief van 2 februari 1996 (...) heeft u mij geantwoord op mijn brief van 16 november 1995 met klachten over de behandeling van mijn verzoeken om de door mij ontwikkelde "Duospraymethode" toe te laten als emissiearme mestaanwendingstechniek. Bij de beantwoording bent u naar mijn mening in onvoldoende mate op de essentie van mijn bezwaren ingegaan. (...) Voor zoveel nodig verzoek ik u hierbij, naar analogie van de vrijstelling die u heeft verleend voor het gebruik van de zogenoemde "Sproeiboommethode", alsnog vrijstelling te verlenen voor het gebruik van de door mij ontwikkelde "Duospraymethode", ten

einde ook mij in de gelegenheid te stellen nader te (laten) onderzoeken, of aan de "Duospraymethode" zodanige verbeteringen kunnen worden aangebracht, dat ook de controleerbaarheid (evenals de emissiereductie) daarvan zal kunnen voldoen aan daaraan in redelijkheid te stellen criteria. Als de gevraagde vrijstelling niet kan worden verleend, verzoek ik u te gedogen, dat ik de "Duospraymachine" op mijn weidegronden zal gebruiken, om te onderzoeken of daaraan op lonende wijze zodanige verbeteringen kunnen worden aangebracht, zodat deze methode kan voldoen aan de wettelijk gestelde normen voor de beperking van de ammoniakemissiereductie bij aanwending van dierlijke meststoffen en aan redelijkerwijs te stellen normen voor de controleerbaarheid. Ik ben in beginsel bereid het onderzoek in nauw overleg met uw ministerie en overige betrokken instanties te (laten) plaatsvinden. Ik acht het een ernstige omissie, dat ik als direct belanghebbende niet werd betrokken bij de heroverweging van de "Duospraymachine", waarover u spreekt in uw brief van 2 februari 1996 (...). Dan zou ik immers in staat zijn geweest om de onvolledigheid en onjuistheid van de onderzoeksrapporten tijdig onder uw aandacht te brengen, vóórdat de besluitvorming zou plaatsvinden over het al dan niet verlenen van vrijstelling(en) voor de "Sproeiboommethode" en/of de "Duospraymethode". Het door u in uw laatstgenoemde brief aangevoerde argument, dat de "Duospraymachine" te zwaar is, om in het voorjaar toegepast te worden op minder draagkrachtige gronden, acht ik irrelevant voor de beoordeling van de "Duospray-methode". Immers het huidige prototype kan in beginsel ook worden uitgevoerd met lichtere materialen en in een lichtere versie. Uit een oogpunt van beperking van de ontwikkelingskosten heb ik daarvan



vooral nog afgezien. Het gewicht van het huidige prototype kan op zichzelf evenwel geen genoegzame reden zijn om de vrijstelling voor de "Duospraymethode" te weigeren..."

1.6. De Minister antwoordde verzoeker bij brief van 9 juni 1997. Hij deelde verzoeker het volgende mee:

"...Zoals ik reeds in mijn brief van 2 februari 1996 heb aangegeven, is bij het opstellen van de vrijstellingsregeling voor de sproeiboommethode overwogen o.a. ook de duospraymachine onder de regeling te laten vallen. Van deze heroverweging bent u niet op de hoogte gebracht. Dit vindt zijn oorzaak in het algemene karakter van de vrijstellingsregeling. Een vrijstellingsregeling

richt zich niet tot een of meerdere met naam en toenaam genoemde personen, maar is van toepassing op eenieder die voldoet aan de voorwaarden van de vrijstellingsregeling. Terzake vindt dan ook geen individuele berichtgeving plaats. In een ontheffingsbesluit daarentegen wordt aan onderzoeksinstituten de mogelijkheid geboden om, ten behoeve van onderzoek, ontheffing te verkrijgen van de verplichting tot emissiearme aanwending. Bij een ontheffing is de overheid verplicht de belanghebbende in kennis te stellen, zodat hij zijn belangen kan verdedigen. (...) Op grond van het reeds in mijn vorige brief genoemde argument dat de duospraymachine niet geschikt werd geacht voor toepassing op minder draagkrachtige gronden heeft de heroverweging niet geleid tot een vrijstelling. In uw brief van 22 april 1997 noemt u geen feiten, die op het moment van heroverweging niet bekend waren en waaruit zou blijken, dat de duospraymachine toch voor een vrijstelling in aanmerking zou moeten komen. Op dit moment zie ik dan ook geen noodzaak een vrijstelling te verlenen voor de duospraymachine. De vrijstelling voor de sproeiboom is inmiddels afgelopen. Deze zomer zal afgewogen moeten worden of de sproeiboom definitief wordt erkend, de vrijstelling wordt verlengd of dat de aanwending van mest met behulp van de sproeiboom verboden zal worden. Bij deze afweging zullen de ervaringen met de sproeiboom in de afgelopen drie jaar een rol spelen. Ook andere aspecten zoals de beschikbaarheid van alternatieven zullen worden meegewogen. Bij deze afweging ben ik ook weer van plan andere technieken te betrekken, zoals bijvoorbeeld de duospraymachine. In uw brief vraagt u om het gebruik van de duospraymachine te gedogen, indien ik niet tot een vrijstelling kan overgaan. Het gedogen van het gebruik van bepaalde machines lijkt mij echter ongewenst. Dit geeft erg veel onduidelijkheid naar de veehouders en naar het Openbaar Ministerie. Indien een onderzoeksinstituut onderzoek wil doen naar de duospraymachine is het voor het onderzoeksinstituut wel mogelijk middels een onderzoeksontheffing ontheffing te verkrijgen van de bepalingen van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen (Bgdm) met betrekking tot emissiearme aanwending. (...) Het IMAG-DLO had in de jaren 1990 tot 1993 meer technische aandacht voor de sleepvoetenmachine dan voor de duospraymachine, omdat het IMAG/DLO reeds in 1986/1987 onderzoek gedaan had naar

het inregelen van mest direct na uitrijden. Het werkingsprincipe van de duospraymachine was al bekend. Het principe van de sleepvoetenmachine was daarentegen nieuw en kreeg

daarom vanzelfsprekend vanuit de beroepsmatige onderzoekstaak en noodzakelijke kennisopbouw meer aandacht van het IMAG-DLO. Deze kennisopbouw was noodzakelijk om de techniek in een later stadium met dezelfde objectiviteit te kunnen beoordelen als de duospraymachine. Onder "onderdeel a:" suggereert u, dat het onderzoek naar de sleepvoetenmachine niet onder normale onderzoeksomstandigheden heeft plaatsgevonden. Daarbij refereert u aan de graslengte in het voorjaar. Mij is echter gebleken, dat 16 van de 29 metingen hebben plaatsgevonden bij een grashoogte, kleiner of gelijk aan 7cm, en slechts 5 metingen bij een grashoogte van meer dan 10cm. Het aspect grashoogte en de invloed hiervan op de emissie heeft vervolgens in de adviezen van de werkgroep mijns inziens voldoende aandacht gehad. Die aandacht komt tot uiting in de, op basis van het advies van de werkgroep, opgestelde beschrijving van emissiearme aanwending in grasland op de grond. Zoals opgenomen in de bij het Bgdm behorende bijlage II, onder punt 2. Hierin staat onder meer:

"Indien de mest op de grond wordt gebracht, dient gebruik te worden gemaakt van apparatuur waarmee de mest uitsluitend op de grond wordt gebracht in strookjes tussen het gras, waarbij het gras tevoren dient te worden opgelicht of zijdelings weggedrukt." Indien het gras te kort is, kan met de sleepvoetenmachine niet aan bovengenoemd werkresultaat worden voldaan. Mijn antwoord op "onderdeel b:" was inderdaad niet volledig. Ik ben alleen ingegaan op de aanvankelijke weigering van de Begeleidingscommissie ammoniak-emissiemetingen om de duospraymachine nogmaals te meten en heb verzuimd te melden, dat de werkgroep REM zelfstandig is in haar beoordeling van aanwendingsmethoden. Voor deze omissie bied ik u mijn excuses aan. De werkgroep heeft het klaarblijkelijk noodzakelijk geacht alle metingen aan de duospraymachine in haar advies te betrekken. Overigens constateer ik, dat u in uw beoordeling van de resultaten de metingen van het NMI niet hebt meegenomen. De ammoniak-reductie tijdens deze metingen bedroeg 42%. Naar aanleiding van de "onderdelen c: en d:" deel ik in aanvulling op mijn vorige brief mee, dat de werkgroep REM in haar advies naar de werkgroep Ammoniak en Mest betrekkelijk weinig aandacht besteedt aan de door u in "c: en d:" aangehaalde onderdelen, te weten de praktische geschiktheid en overige aspecten zoals grasopbrengst. De meeste aandacht gaat in haar advies uit naar de milieu-hygiënische aspecten (reductie ammoniakemissie en

risico van uit- en afspoeling) en de controleerbaarheid en handhaafbaarheid van een aanwendingstechniek. Dit zijn immers de criteria op basis waarvan een techniek wordt toegestaan of niet. Dit wil niet zeggen dat de werkgroep geen aandacht heeft besteed aan de andere aspecten. Deze aspecten komen alleen niet tot uiting in het advies van de werkgroep. Daarnaast kan het natuurlijk altijd zo zijn dat u het niet eens bent met het deskundige oordeel van de werkgroep REM. Dit betekent echter niet automatisch dat de werkgroep niet objectief is. Ten aanzien van "onderdeel e:" het volgende: bij achterafcontrole is niet vast te stellen of er voldoende water is gebruikt om de uitgereden mest in te regenen. Bij de door u uitgevoerde demonstratie kon weliswaar onderscheid gemaakt worden tussen veldjes met verschillende hoeveelheden toegevoegd water, maar

in de praktijk is slechts sprake van een bemest perceel, waarbij een bepaalde hoeveelheid water is gebruikt om in te regenen. Een naastliggend perceel met een hogere of lagere hoeveelheid gebruikt water ontbreekt. Hierdoor is achterafcontrole niet uitvoerbaar..."

## **2. Het standpunt van verzoeker**

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtformulering onder

**KLACHT.** Verzoeker lichtte zijn klacht als volgt toe:

"...In (zijn brief van 9 juni 1997; N.o.) herhaalt de Minister het in zijn brief van 2 februari 1996 aangevoerde argument voor de afwijzing van de duospray-methode, t.w. dat de Duospray-machine niet geschikt werd geacht voor toepassing op minder draagkrachtige gronden. Aan het slot van mijn brief van 22 april 1997 heb ik dit argument gemotiveerd betwist, omdat (het huidige prototype van) de Duospray-machine met lichtere materialen en in een lichtere versie kan worden uitgevoerd. De Minister veegt dit tegenargument al te simpel van tafel met zijn opmerking "In uw brief ... noemt u geen feiten, die ... niet bekend waren..." Hij weigert hiermee feitelijk impliciet, om op behoorlijke wijze in te gaan op mijn uitdrukkelijk aangevoerd tegenargument. Ik acht dit onaanvaardbaar, te meer omdat eenvoudig is in te zien, dat het argument van de Minister een absoluut ondeugdelijk argument is, omdat het technisch uiteraard mogelijk is om een zodanige versie van de Duospray-machine te maken, dat de wioldruk daarvan gelijk is aan die van de sleepvoetenmachine, die inmiddels wel werd toegelaten. (...)

Het "gedogen van bepaalde machines" lijkt de minister ongewenst: het geeft zijns inziens erg veel onduidelijkheid. Deze mening kan ik in het algemeen delen. Toch bestaat in de praktijk van het openbaar bestuur een duidelijk waarneembare behoefte aan "gedogen" van situaties, die niet (geheel) met tot stand gebrachte wetgeving sporen. In individuele gevallen kunnen immers zodanige bijzondere omstandigheden aanwezig zijn, dat bij een redelijke afweging van alle betrokken belangen een uitzonderingspositie (in de vorm van een gedoogsituatie) aangewezen moet worden geacht. Zoals ik in mijn eerdere brieven reeds uitgebreid heb toegelicht, heb ik het initiatief genomen tot de ontwikkeling (en verbetering) van de Duospray-machine en is door onzorgvuldige advisering van de Werkgroep REM en van het Ministerie van LNV de duospray-machine ten onrechte in een negatief daglicht geplaatst en is als gevolg daarvan de erkenning van deze methode als emissie-arme mestaanwendingstechniek uitgebleven, hoewel praktijkproeven hebben uitgewezen, dat de verbeterde versie van de Duospray volledig voldoet aan de verlangde beperking van de ammoniak-emissionormen. De Minister heeft in zijn brief van 2 februari 1996 gesteld: "Voor de overheid is het van geen enkel belang hoe dit werkresultaat wordt bereikt. Het resultaat telt." Daar dat werkresultaat met mijn machine wordt bereikt, dient de Minister mij de gelegenheid te bieden te onderzoeken of de methode zodanig verder kan worden vervolmaakt, dat deze ook aan bijkomstig daaraan te stellen redelijke eisen zal kunnen voldoen. Als particulier initiatiefnemer ben ik daarbij aangewezen op eigen onderzoek. Een onderzoeksinstantie beoordeelt vervolgens de resultaten van mijn (be)vinde(n). Door zijn weigering ruimte te geven voor voortzetting van mijn onderzoek, blokkeert de Minister feitelijk mijn zeer kansrijk gebleken initiatief. Gelet op de genoemde

omstandigheden heeft de Minister mijn verzoek, om het gebruik van de Duospray-machine op mijn eigen gronden te gedogen, in zijn brief van 9 juni 1997 in redelijkheid niet kunnen afwijzen uitsluitend op grond van een algemene beschouwing ten aanzien van het verschijnsel gedogen zoals hij die in zijn brief heeft gegeven. (...) De Minister zegt (...), dat het werkingsprincipe van de Duospraymachine "al bekend was" uit onderzoek van het IMAG-DLO uit 1986/1987. Dit is onjuist. Weliswaar is destijds onderzoek gedaan naar het inregenen van mest direct na het uitrijden, maar alleen naar zachte inregening van water korte tijd na de bemesting, derhalve niet naar het werkingsprincipe van de Duospraymachine, te weten: bemesting met gelijktijdige afspoeling met schoon water onder hoge druk. (...)

De vanwege het ministerie van LNV gestelde eis, dat naast "heterdaad controle" ook "achteraf controle" in de vorm van "zichtcontrole" mogelijk moet zijn, is onredelijk bezwarend als daardoor een mestaanwendingstechniek moet worden afgewezen, die op zichzelf genomen voldoet aan de primaire norm van de emissiereductie. Op basis van de Wet bodembescherming (art. 18) mogen bij AMVB weliswaar regels worden gesteld met betrekking tot metingen, registraties en controles, maar zolang dat niet is gebeurd, is de Regering (en ook de Minister) naar mijn mening niet bevoegd een mestaanwendingstechniek te (blijven) verbieden waarvan bij wetenschappelijk onderzoek is aangetoond, dat zij voldoet aan de legaal gestelde norm voor de reductie van ammoniakemissie. Indien zichtcontrole achteraf niet mogelijk is, dient de Minister ofwel een andere vorm van achteraf controle te accepteren (bijv. registratie door een boordcomputer zoals ook in vrachtauto's plaatsvindt), ofwel af te zien van de eis van achteraf controle (die immers geenszins algemeen gebruikelijk is in het kader van de opsporing van eventuele strafbare feiten). Ter nadere toelichting merk ik hierbij nog op, dat het stellig mogelijk is een boordcomputer aan de Duospray-machine te verbinden, die de (gelijktijdig) verspreide hoeveelheden water en mest afzonderlijk registreert. Het ligt mijns inziens op de weg van de Minister hier nader onderzoek naar te doen: de (extra) mogelijkheid van een eenvoudige achteraf controle is immers vooral in zijn belang. Zoals ik reeds in mijn brief van 16 november 1995 (...) aan de Minister van LNV heb aangegeven, heeft de Werkgroep REM zelf geconstateerd, dat de bij de Duospraymachine toegepaste apparatuur "een vaste opbrengst verhouding tussen de mest- en de waterpomp" geeft (...). Dit betekent, dat andere verhoudingen tussen mest- en wateropbrengst met de toegepaste apparatuur van de Duospraymachine geheel onmogelijk zijn. Achterafcontrole is daardoor feitelijk ook onnodig..."

### **3. Het standpunt van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij**

In reactie op verzoekers klacht deelde de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij het volgende mee:

"...1. Vrijstelling en informatieverstrekking De Voorzitter van de (...) Afdeling (de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State; N.o.) heeft zich in zijn uitspraak van 1 oktober 1992, M&R 1994, nr 10 op het standpunt gesteld dat een weigering tot het verlenen van een vrijstelling als bedoeld in

het toenmalige artikel 28 van de Wet bodemsanering niet als een beschikking maar als een besluit van algemene strekking moet worden aangemerkt. Mede op grond van deze (...) jurisprudentie (...) hebben zowel mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer als ik ons op het standpunt gesteld dat de vrijstelling op grond van de Wet bodembescherming een algemeen verbindend voorschrift is. (...) Met betrekking tot de actieve informatievoorziening deel ik U mede dat het overwegen van een vrijstelling in het kader van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen een beleidsafweging is van het daartoe bevoegde bestuursorgaan, die resulteert in een algemeen verbindend voorschrift. Hiermee zijn uiteraard belangen van derden gemoeid. Evenwel zijn bij vrijwel ieder algemeen verbindend voorschrift belangen van derden betrokken. Bij het ontwerpen en vaststellen van een algemeen verbindend voorschrift vindt geen voorafgaande individuele informatievoorziening plaats.

## 2. Gedogen

In antwoord op Uw tweede vraag deel ik U mede dat het kabinet inzake gedogen een nota heeft vastgesteld, die mijn ambtgenoot van Justitie bij brief van 31 oktober 1996 (Tweede Kamer 1996-1997, 25085, nrs 1-2) heeft gezonden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, zijnde de nota Grenzen aan gedogen. Heel kort weergegeven verwoordt de nota het standpunt van het kabinet dat het de plicht is van de overheid bij niet-naleving van de regelgeving deze te handhaven. Slechts in uitzonderingsgevallen kan gedogen aanvaardbaar zijn. Daarbij dient het gedogen beperkt in omvang te zijn, expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging plaats te vinden en aan controle te zijn onderworpen. In de nota wordt ook aangegeven dat het noodzakelijk is de oorzaken van gedoogpraktijken te voorkomen. De handhavingspraktijk behoeft voortdurend aandacht om het ontstaan van gedoogpraktijken te voorkomen (...). Juist inzake de mestwetgeving is in samenwerking met het ministerie van Justitie door mijn ministerie een handhavingsstrategie opgesteld. Gelet op het algemene beleid inzake gedogen en daarenboven de handhavingsstrategie komt deze regelgeving niet in aanmerking voor een beslissing tot gedogen van activiteiten in strijd hiermee. De opvatting van klager dat in de praktijk van het openbaar bestuur een duidelijk waarneembare behoefte bestaat aan gedogen komt dan ook voor zijn rekening en kan niet impliceren dat ieder bestuursorgaan tot gedogen dient over te gaan, wanneer dat wordt gevraagd.

Ik heb aan klager dan ook uiteengezet dat het gedogen van het gebruik van bepaalde machines ongewenst is. In mijn brief van 9 juni 1997 aan klager heb ik dit reeds aangegeven. Een ontheffing kan slechts worden verleend aan een onderzoekinstelling, die onderzoek wil verrichten. Daarvoor is een goedgekeurd onderzoeksplan noodzakelijk. Ik acht het niet mogelijk ontheffing te verlenen ten behoeve van algemeen gebruik op een bedrijf. Mijn ambtsvoorganger heeft klager hieromtrent reeds geïnformeerd door middel van zijn brief van 11 februari 1994 (zie **BEVINDINGEN**, onder 1.2.; N.o.) (...). Klager heeft gesteld, noch aannemelijk gemaakt dat hij als onderzoekinstelling zou moeten worden aangemerkt. (...) **Verdere reactie op de klacht** (...) Hieromtrent kan ik verder nog mededelen dat wat er ook moge zijn van het feit dat de duospray-machine geschikt kan

worden gemaakt voor het gebruik op minder draagkrachtige grond, dat niet afdoet aan het gegeven dat de beoordeelde machine dat niet was. Het verschil in methoden, dat klager signaleert, bestaat er uit dat het onderzoek van IMAG-DLO betrekking had op zachte inregening van water na de bemesting, terwijl de duospray-machine werkt volgens het systeem van bemesting met gelijktijdige afspoeling met water onder hoge druk. Geoordeeld is evenwel door het IMAG-DLO dat dit verschil niet dermate groot was dat daardoor geen oordeel kon worden gevormd over het werkingsprincipe van de duospray-machine. Klager verwijt mij tenslotte dat ik ten onrechte ben blijven vasthouden aan de voorwaarde dat zichtcontrole mogelijk moet zijn. Hieromtrent deel ik U mede dat ik in mijn brief aan klager van 2 februari 1996 (...) reeds heb uiteengezet waarom ik vasthoud aan deze voorwaarde. Samengevat houd ik hieraan vast op aandrang van zowel het Openbaar Ministerie als van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Hierop is slechts een uitzondering gemaakt voor de sproeiboommethode, doch zoals eveneens is verwoord in genoemde brief is die uitzondering gebaseerd op een verzoek van de Tweede Kamer, verwoord in een aangenomen motie. Daarbij is dan voornamelijk nog slechts sprake van een beperkte periode van drie jaar..."

#### **4. Nadere reactie van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij**

4.1. Naar aanleiding van een aantal vragen van de Nationale ombudsman liet de Minister nog het volgende weten:

"...(De Vrijstellingsregeling gebruik dierlijke meststoffen door middel van een sproeiboom; N.o.) is in werking getreden op 1 februari 1995 en is vervallen met ingang van 1 januari 1998. Naar aanleiding van de aangenomen motie 19882, nr. 46 om erkenning te verlenen aan de sproeiboom als emissie-arme techniek is advies gevraagd aan de werkgroep REM. Bij brief van 2 november 1994 heeft de werkgroep haar advies hieromtrent uitgebracht (...) (zie hierna onder 4.2.; N.o.). Uit een oogpunt van controleerbaarheid heeft de werkgroep zich beperkt tot de systemen waarbij de mest gelijktijdig bij de toediening wordt verdund met water. In dergelijke systemen wordt de mest bij de pomp gemengd met water en wordt deze vervolgens via een flexibele slang naar een verspreidingswerktuig op het veld gepompt. (In; N.o) het advies wordt ingegaan op het feit dat bij mogelijke erkenning van de sproeiboom de duo-spray opnieuw moet worden beoordeeld. In de brief aan (...), lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, van 21 december 1994 (met betrekking tot verzoeker; N.o.) (zie hierna onder 4.3.; N.o.) is nogmaals gewezen op de controleproblematiek van de sproeiboom en de duo-spray machine. Tevens is daarin vermeld waarom de vrijstelling niet geldt voor de duo-spray machine, te weten dat daar sprake is van een continue vloeistofstroom naar de aanwendingsapparatuur. (...) Er is nog geen definitieve erkenning van de sproeiboom tot stand gekomen. (...) Er is een verzoek ingediend voor een onderzoeksontheffing van de sproeiboom. Het onderzoek dat nog moet geschieden richt zich op de relatie tussen de sproeiboom en de weidevogels. Dit verzoek is in behandeling op mijn ministerie. U hebt mij stukken gevraagd waaruit blijkt hetgeen in mijn brief van 9 juni 1997 aan klager heb medegedeeld omtrent het oordeel van IMAG-DLO. In mijn brief van 9 juni 1997 heb ik klager o.a. bericht dat het IMAG-DLO

onderzoek heeft verricht naar het inregenen van mest direct na uitrijden. Bedoeld onderzoek had betrekking op het inregenen van mest met behulp van een regenhaspel. (...) Het principe van het inregenen van mest direct na het uitrijden met behulp van een regenhaspel en een buizensysteem was dus al bekend voordat de duo-spray machine in 1990 werd geïntroduceerd. De brief van 9 juni 1997 refereert dus aan het principe van de werking van het inregenen van mest en refereert niet aan emissiemetingen. (...)

U vraagt mij in de vierde plaats of er regels zijn vastgesteld met betrekking tot de wijze waarop de controle op in de bodem gebrachte stoffen dient plaats te vinden. In antwoord hierop deel ik U mede dat het uitrijden van mest in theorie het gehele jaar gedurende 24 uur per etmaal overal in Nederland in het buitengebied kan plaatsvinden. Juridisch gezien kan dit slechts met inachtneming van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen, hierna Bgdm. Vanaf de inwerkingtreding van het Bgdm is beleid dat de controle op de uitrijbepalingen primair wordt uitgevoerd door de politie. Teneinde de taakverzwaring voor de politie zoveel mogelijk te beperken is gekozen voor een systematiek van regelgeving waarbij gewerkt kan worden met zichtcontroles en het vaststellen van overtredingen op heterdaad. Op deze wijze kan controle onderdeel uitmaken van het basissurveillancepakket van de politie in het landelijk gebied. Bovendien is er naar gestreefd de uitrijbepalingen algemeen en eenvoudig te houden om de noodzaak van specifieke materiekennis voor de controlerende ambtenaren zoveel mogelijk te beperken. De afspraken betreffende de controle van het Bgdm zijn opgenomen in het draaiboek mest. Het doel van de controle bij inregentechnieken is om vast te stellen of er voldoende water is toegevoegd in relatie tot de mestafgifte om de vereiste emissiereductie te bereiken. Controle op de juiste verdunning door zichtcontrole is niet mogelijk. De controle dient zich toe te spitsen op de manipuleerbaarheid van de gebruikte apparatuur (pompsysteem met vaste mengverhouding = verdringerpomp) die bijvoorbeeld moet zijn toegelaten, verzegeld en voorzien van een identificatienummer (registratie). Deze mogelijkheid van controle wordt in het kader van de erkenning van de sproeiboom nader bekeken. Op dit moment is een registratiewijze (certificering) voor de sproeiboom nog niet algemeen beschikbaar. Zichtcontrole vanaf de weg heeft voor de sproeiboom alleen betrekking op het juiste gebruik van de sproeiboom; dat wil zeggen dat de richting van de sproeiboom naar beneden is gericht en dat er gebruik wordt gemaakt van de verdringerpomp. Indien deze wijze van zichtcontrole met inbegrip van verzegeling en ijking van het pompsysteem voor de controlerende instanties werkbaar is, zal deze controlemogelijkheid voor de duospray machine worden onderzocht..."

4.2. Als bijlage legde de Minister onder meer een advies over van de werkgroep REM van 2 november 1994 met betrekking tot de sproeiboommachine. Dit advies vermeldt - voor zover hier van belang het volgende:

"...3. Discussie

(...) \* Erkenning van het bovengronds verspreiden van verdunde mest als emissie-arme techniek heeft als consequentie dat eerder afgekeurde technieken, zoals het aanzuren van

mest (menging bij toediening van de mest) en het inregelen van bovengronds verspreide mest (bijvoorbeeld duospray), opnieuw moeten worden beoordeeld. Ook bij deze technieken kan namelijk een vergelijkbare meet- en regeleenheid worden toegepast als bij het bovengronds verspreiden van verdunde mest waardoor de controleerbaarheid wordt verbeterd. (...) Samenvattend Op basis van bovengenoemde overwegingen is geen eenduidig oordeel te geven over de erkenning van het bovengronds verspreiden van verdunde mest als emissie-arme techniek. De verdunning van mest lijkt in principe controleerbaar te maken, echter vereist daarbij een controlesysteem dat in de landbouw niet beschikbaar is en waarmee dus ook geen ervaring is (ijking, verzegeling, certificering, tachograafregistratie). Daarnaast dienen de doelstellingen van het ammoniakbeleid terdege te worden meegenomen bij de beoordeling van de techniek. Nu overgaan tot het toelaten van technieken met een lagere reductie van de ammoniakemissie kan op termijn leiden tot duurdere oplossingen om de ammoniakemissie uitstallen te reduceren. De betere toepasbaarheid van een sproeiboom ten opzichte van een sleepvoetmachine in het vroege voorjaar, vanwege gewicht en trekkracht van de apparatuur, is nu nog niet aangetoond en behoeft een nadere analyse..."

4.3. Voorts legde de Minister zijn brief over van 21 december 1994 aan een lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De inhoud van deze brief luidt - voor zover hier van belang - als volgt:

"...Ten algemene wil ik stellen dat ik groot belang hecht aan het eigen initiatief van het bedrijfsleven om nieuwe emissiebeperkende mestuitrijtechnieken te ontwikkelen met een voldoende groot milieu-effect. Aan de andere kant is het van belang dat in het kader van de milieuregelgeving maatregelen en technieken in controleerbare en handhaafbare regelgeving kunnen worden vastgelegd. Nieuw ontwikkelde emissie-beperkende technieken worden daartoe aan een aantal criteria getoetst, zoals het emissiereducerend effect en de controleerbaarheid van de techniek. Aan de duospray-machine, zowel het eerste ontwerp als de verbeterde

versie, zijn ammoniakemissie-metingen uitgevoerd op kosten van LNV. De verbeterde versie van de machine geeft een redelijk goede emissie-reductie van rond de 70% te zien. Begin 1993 heeft een werkgroep van technisch deskundigen, waaronder medewerkers van AID en politie, een praktijktest naar de controleerbaarheid van de duospray-machine uitgevoerd. De werkgroep kwam tot de conclusie dat heterdaad controle uitvoerbaar was, maar dat controle nadat het aanwenden van de mest heeft plaatsgevonden niet uitvoerbaar was. Reden is dat na afloop van het bemesten geen onderscheid is te maken tussen percelen waar de duospray-machine heeft gewerkt en waar traditioneel bovengronds mest is uitgereden. Op basis hiervan is besloten dat de duospray-machine niet als emissie-arme mestaanwendings-techniek kon worden erkend. (Verzoeker; N.o.) is zowel telefonisch als schriftelijk van deze bevindingen op de hoogte gesteld. Deze opstelling is daarna ook verwoord in de nota van toelichting op een wijziging van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen (BgdM). Naar aanleiding van een schrijven van 10 januari 1994 van (verzoeker; N.o.) aan de vorige Minister van LNV, heeft deze dit



standpunt nogmaals bevestigd. Een afschrift van deze brief gaat hierbij. Het aannemen van de motie Ter Veer c.s. (19882, nr. 46) over de sproeiboommachine zou een reden kunnen zijn om de afwijzing van de duospray-machine te heroverwegen. De eisen die controle-deskundigen hebben opgesteld voor de sproeiboom vergen echter een methode waarbij een continue vloeistofstroom naar de aanwendingsapparatuur aanwezig is. Bij de duospray-machine is daar geen sprake van. Overigens is de duospray-machine in het vroege voorjaar op de slecht draagkrachtige gronden vanwege het gewicht niet toepasbaar. De inzichten ten opzichte van de beoordeling in 1993 zijn derhalve niet gewijzigd, zodat de duospray-machine niet kan worden toegestaan..."

4.4. De Minister legde voorts nog een artikel over uit het tijdschrift

"Landbouw-mechanisatie" van 12 december 1987. In dit artikel geschreven door twee medewerkers van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij werd uitgebreid ingegaan op de verschillende manieren waarop mestverrekening kan plaatsvinden, welke systemen, waaronder de regenhaspelautomaat, daarvoor het meest geschikt zijn en welke kosten daaraan verbonden zijn. Uit het artikel bleek dat er onder meer proeven waren gedaan met het inregelen van mest, kort na de verspreiding daarvan.

## Beoordeling

### 1. Inleiding

Verzoeker is in het kader van het streven naar reductie van ammoniakemissie in 1989 gestart met de ontwikkeling van de zogenaamde duospray-machine. Met deze machine kan in één werkgang zowel dunne mest als water over het land worden verspreid. In 1990 was de duospray-machine gereed. Door verzoeker zijn in 1991 nog verbeteringen aan de machine aangebracht. Op 13 januari 1994 verzocht verzoeker de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij om toestemming voor het gebruik van de duospray-machine op zijn eigen bedrijf. De Minister wees het verzoek op 11 februari 1994 af op grond van de overweging dat de duospray-methode niet goed controleerbaar was. In dat verband deelde de Minister verzoeker voorts mee dat het Besluit gebruik dierlijke meststoffen (zie **ACHTERGROND**, onder 3.) hem niet de mogelijkheid bood om een ontheffing of een vrijstelling te verlenen. Die mogelijkheid bestond volgens de Minister slechts voor onderzoeksinstellingen op basis van een ingediend onderzoeksplan. Op 16 november 1995 zond verzoeker een klachtbrief aan de Minister. De Minister reageerde bij brief van 2 februari 1996 op verzoekers klachten. Bij brief van 22 april 1997 wendde verzoeker zich opnieuw tot de Minister. Verzoeker klaagt er thans over dat de Minister in zijn antwoordbrief van 9 juni 1997 niet, althans niet voldoende, is ingegaan op de klachten en opmerkingen die verzoeker in zijn brief van 22 april 1997 naar voren heeft gebracht.

### 2. Ten aanzien van het uitblijven van een bericht dat de vrijstelling van de duospray-machine opnieuw zou worden overwogen

2.1. Verzoeker klaagt er in de eerste plaats over dat hij als direct belanghebbende niet is

gekend in het feit dat bij het opstellen van een vrijstellingsregeling voor de sproeiboommethode tevens een heroverweging van de duospraymachine zou plaatsvinden.

2.2. De Minister liet in zijn brief van 2 februari 1996 verzoeker weten dat de heroverweging van de duospray-machine een beleidsmatige afweging was geweest, die er niet toe had geleid dat ook de duospray-machine en andere technieken in de vrijstelling voor de sproeiboommethode werden betrokken. De reden hiervoor was dat deze technieken niet konden voldoen aan één van de doelstellingen van de vrijstellingsregeling en de onderliggende motie van de Tweede Kamer dat de techniek het toedienen van mest op weinig draagkrachtige grond in het vroege voorjaar mogelijk moet maken. Volgens de

Minister was de duospray-machine door haar gewicht niet geschikt om in het vroege voorjaar mest aan te wenden op weinig draagkrachtige gronden.

2.3. Verzoeker acht het niet juist dat hij als direct belanghebbende niet is betrokken bij bovengenoemde heroverweging. In zijn reactie op verzoekers klacht liet de Minister weten dat het overwegen van een vrijstelling in het kader van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen een beleidsafweging is, die resulteert in een algemeen verbindend voorschrift. Bij het ontwerpen en vaststellen van een algemeen verbindend voorschrift vindt volgens de Minister geen voorafgaande individuele informatievoorziening plaats.

2.4. Artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (zie **ACHTERGROND**, onder 7.) bepaalt dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen verzamelt. Ingevolge artikel 3:1, eerste lid van de Awb is artikel 3:2 van de Awb van toepassing op een besluit inhoudend een algemeen verbindend voorschrift, voorzover de aard van het besluit zich daartegen niet verzet (zie artikel 3:1 Awb; **ACHTERGROND** onder 7.). Niet valt in te zien dat de aard van het in 2.3. bedoelde besluit zich zonder meer tegen de toepasselijkheid van artikel 3:2 Awb zou verzetten. Gelet daarop zal voor de beoordeling van dit klachtonderdeel moeten worden nagegaan of de Minister bij de heroverweging van de duospray-machine beschikte over de benodigde kennis. Hiertoe is het volgende van belang.

2.5. Het advies van de werkgroep REM van 2 november 1994 met betrekking tot de sproeiboom (zie **BEVINDINGEN** onder 4.2.) vermeldt dat eerder afgekeurde technieken, zoals de duospray-machine, opnieuw zouden moeten worden beoordeeld. De vrijstellingsregeling voor de sproeiboom dateert van 5 april 1995 (zie **ACHTERGROND**, onder 5.). Ervan uitgaande dat de heroverweging heeft plaatsgevonden in het kader van de betreffende vrijstellingsregeling betekent dit dat deze heroverweging in de periode van begin november 1994 tot begin april 1995 moet zijn gebeurd. Uit de brief van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 21 december 1994 aan een lid van de Tweede Kamer valt op te merken dat deze afweging in december 1994 reeds had plaatsgevonden. Op dat moment dateerde het laatste contact tussen verzoeker en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 11 februari 1994. De termijn van (ongeveer) tien maanden tussen dit laatste contact en de heroverweging in november of december 1994 is niet dermate lang, dat van de Minister had mogen worden verwacht dat

hij, in het kader van (en voorbereiding van) de heroverweging, opnieuw contact met verzoeker had opgenomen, teneinde de laatste ontwikkelingen met betrekking tot de duospray-machine te vernemen. De onderzochte gedraging is op dit onderdeel behoorlijk.

### **3. Ten aanzien van het gebruik van de duospray-machine op minder draagkrachtige gronden**

3.1. Verzoeker klaagt er verder over dat de Minister in zijn brief van 9 juni 1997 niet is ingegaan op zijn argument dat de duospray-machine geschikt kan worden gemaakt voor het gebruik op minder draagkrachtige gronden. Verzoeker had de Minister in zijn brief van 22 april 1997 op dat punt laten weten dat het huidige prototype van de duospray-machine in beginsel ook kon worden uitgevoerd met lichtere materialen en in een lichtere versie. Uit een oogpunt van beperking van de ontwikkelingskosten had verzoeker daar vooralsnog van afgezien.

3.2. De Minister deelde verzoeker in zijn brief van 9 juni 1997 op dit punt mee dat laatstgenoemde in zijn brief van 22 april 1997 geen feiten had genoemd die op het moment van heroverweging niet bekend waren, en waaruit zou blijken dat de duospray-machine toch voor een vrijstelling in aanmerking zou moeten komen. In zijn reactie op verzoekers klacht voegde de Minister hier aan toe dat wat er ook mocht zijn van verzoekers argument, dit niet afdeed aan het gegeven dat de duospray-machine op het moment van beoordeling niet geschikt was voor het gebruik op minder draagkrachtige grond.

3.3. De Minister kan worden gevolgd in zijn standpunt dat het argument van verzoeker, dat de duospray-machine geschikt kon worden gemaakt voor het gebruik op minder draagkrachtige grond, niet van belang was op het moment van heroverweging. De machine was op dat moment door haar gewicht immers niet geschikt, terwijl het gelet op de noodzaak tot het op korte termijn vervaardigen van een vrijstellingsregeling, niet zinvol was de ontwikkeling van een lichtere versie van de duospray-machine af te wachten. In dit licht bezien is de reactie van de Minister in zijn brief van 9 juni 1997 op dit punt toereikend geweest. De onderzochte gedraging is ook op dit onderdeel behoorlijk.

### **4. Ten aanzien van de afwijzing om het gebruik van de duospray-machine te gedogen**

4.1. Voorts klaagt verzoeker erover dat de Minister zijn verzoek om het gebruik van de duospray-machine op zijn eigen land te gedogen, zodat hij de duospray-methode verder kan ontwikkelen, heeft afgewezen.

4.2. Verzoeker heeft in dat verband opgemerkt dat hij in het algemeen de mening kan delen dat gedogen ongewenst is. Hij voegde hier echter aan toe dat in de praktijk een duidelijk waarneembare behoefte bestaat aan het gedogen van situaties die niet geheel sporen met tot stand gebrachte wetgeving. Volgens verzoeker kunnen

in individuele gevallen immers zodanige bijzondere omstandigheden aanwezig zijn, dat bij een redelijke afweging van alle betrokken belangen een uitzondering moet worden gemaakt.

4.3. De Minister heeft in zijn brief van 9 juni 1997 aan verzoeker laten weten dat het

gedogen van het gebruik van bepaalde machines hem ongewenst leek. Volgens de Minister gaf dit erg veel onduidelijkheid voor de veehouders en voor het Openbaar Ministerie. In zijn reactie op verzoekers klacht verwees de Minister naar de nota Grenzen aan gedogen (zie **ACHTERGROND**, onder 8.). In deze nota is het standpunt van het kabinet verwoord dat gedogen slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar kan zijn. Daarbij dient het gedogen beperkt in omvang te zijn, expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging plaats te vinden en aan controle te zijn onderworpen. Inzake de mestwetgeving is in samenwerking met het Ministerie van Justitie een handhavingsstrategie opgesteld. Gelet op deze strategie, in samenhang met het algemene beleid inzake gedogen, kwam de mestwetgeving volgens de Minister niet in aanmerking voor een beslissing tot gedogen van activiteiten in strijd met deze wetgeving.

4.4. De Minister kan worden gevolgd in zijn standpunt. In de praktijk kunnen betrokkenen namelijk een beroep doen op de mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing (artikel 10a, eerste lid van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen; zie **ACHTERGROND** onder 3.1.) of een vrijstelling (artikel 64, eerste lid van de Wet bodembescherming; zie **ACHTERGROND** onder 6.). Niet is gebleken dat deze mogelijkheden onvoldoende zijn om tegemoet te komen aan de wens om onder bijzondere omstandigheden af te wijken van de bij het Besluit gebruik dierlijke meststoffen voorgeschreven werkwijze. De situatie van verzoeker is verder niet zodanig dat deze zou kunnen en moeten worden geschaard onder één van de uitzonderingsgevallen, zoals die zijn omschreven in de bovengenoemde nota. De onderzochte gedraging is op dit onderdeel dan ook eveneens behoorlijk.

#### **5. Ten aanzien van de opmerking dat het werkingsprincipe van de duospray-machine al bekend was**

5.1. Verzoeker klaagt er verder over dat de Minister in zijn brief van 9 juni 1997 heeft opgemerkt dat het werkingsprincipe van de duospray-machine al bekend was uit onderzoek van het IMAG-DLO uit 1986/1987. Volgens verzoeker had het IMAG-DLO weliswaar onderzoek gedaan naar het inregenen van mest direct na het uitrijden, maar alleen naar zachte inregening van water korte tijd na de bemesting, en niet naar het werkingsprincipe van de duospray-machine, namelijk bemesting met gelijktijdige afspoeling met schoon water onder hoge druk.

5.2. De Minister liet in zijn brief aan verzoeker van 9 juni 1997 weten dat het IMAG-DLO al in 1986/1987 onderzoek had gedaan naar het inregenen van mest direct na het uitrijden. Daarmee was volgens de Minister het werkingsprincipe van de duospray-machine bekend. In zijn reactie op de klacht verstreekte de Minister een artikel uit het tijdschrift "Landbouwmechanisatie" van 12 december 1987. Uit dit artikel bleek dat er onder meer proeven waren gedaan met het inregenen van mest, kort na de verspreiding daarvan.

5.3. De mededeling van de Minister in zijn brief van 9 juni 1997 behelst niet meer dan dat er in 1987 reeds proeven hadden plaatsgevonden met het inregenen van mest direct na uitrijden en dat op basis daarvan werd geoordeeld dat het werkingsprincipe van de duospray-machine al bekend was. Zowel de duospray-methode als de door de Minister

bedoelde, in 1987 beproefde methoden hebben betrekking op het inregelen van mest direct of kort na verspreiding daarvan. Daarover bestaat tussen partijen geen verschil van opvatting. In dit licht bezien, is de mededeling van de Minister dat het werkingsprincipe, waarmee wordt bedoeld het basisbeginsel van de werking, reeds bekend was, dan ook niet onjuist. Niet is gebleken dat de mededeling van de Minister in de brief van 9 juni 1997 aan verzoeker mede was gericht op de nadere details van de duospray-methode. Ook op dit onderdeel is de onderzochte gedraging behoorlijk.

## **6. Ten aanzien van het vasthouden aan de voorwaarde dat zichtcontrole mogelijk moet zijn.**

6.1. Ten slotte klaagt verzoeker erover dat de Minister in zijn brief van 9 juni 1997 ten onrechte blijft vasthouden aan de voorwaarde dat achterafcontrole in de vorm van zichtcontrole mogelijk moet zijn bij het aanwenden van een emissiearme mestverwerkingstechniek.

6.2. De Minister stelde zich in zijn reactie op de klacht op het standpunt dat zowel het Openbaar Ministerie als de Tweede Kamer der Staten-Generaal hadden aangedrongen op het vasthouden aan de voorwaarde van de zichtcontrole. Hierop was, op verzoek van de Tweede Kamer, een uitzondering gemaakt voor de sproeiboommethode. Deze uitzondering gold slechts voor een periode van drie jaar. Aangezien de zichtcontrole bij de inregentechniek (zoals de duospray-machine) niet toepasbaar was, was deze techniek niet goed controleerbaar en daarmee niet handhaafbaar. De Minister voegde hier in zijn nadere reactie nog aan toe dat het vanaf de inwerkingtreding van het Bgdm beleid was dat de controle op de uitrijbepalingen primair werd uitgevoerd door de politie. Teneinde de taakverzwaring voor de politie zoveel mogelijk te beperken, was gekozen voor een systematiek van regelgeving waarbij gewerkt kon worden met zichtcontroles

en het vaststellen van overtredingen op heterdaad. Op deze wijze kon de controle onderdeel uitmaken van het basissurveillancepakket van de politie in het landelijk gebied. Voorts deelde hij mee dat in het kader van de erkenning van de sproeiboom de mogelijkheid van controle van de gebruikte apparatuur werd onderzocht. Momenteel was de registratiewijze voor de sproeiboom nog niet algemeen beschikbaar. Zichtcontrole vanaf de weg had voor de sproeiboom alleen betrekking op het juiste gebruik van de sproeiboom. Indien deze wijze van zichtcontrole, met inbegrip van verzegeling en ijking van het pompsysteem, voor de controlerende instanties werkbaar was, zou de controlemogelijkheid voor de duospray-machine worden onderzocht.

6.3. Verzoeker achtte de eis van zichtcontrole onredelijk bezwarend, indien daardoor een mestaanwendingstechniek werd afgewezen die op zichzelf voldeed aan de primaire norm van emissiereductie. In verband daarmee stelde verzoeker zich op het standpunt dat de Minister een andere vorm van achterafcontrole diende te accepteren, ofwel diende af te zien van de eis van achterafcontrole.

6.4. De (controle)systematiek van het Bgdm bestaat eruit dat door enkele constatering kan worden vastgesteld of is voldaan aan de uitrijbepalingen. Dit zijn regels met betrekking tot

de periode en de wijze van uitrijden. In bijlage II behorende bij het Bgdm (zie **ACHTERGROND**, onder 3.2.) is omschreven op welke wijze het uitrijden dient plaats te vinden en het "Schema uitrijverboden en emissie-arm aanwenden" (zie **ACHTERGROND**, onder 3.3.) gaf voor de jaren 1991 tot en met 1994 een precies overzicht wanneer mest mocht worden uitgereden en op welke wijze dit diende te gebeuren. De in de bijlage bij het Bgdm opgenomen methoden voor het emissie-arm aanwenden van mest voldoen aan de begrijpelijke - wensen van het Openbaar Ministerie en de Tweede Kamer op het punt van de controleerbaarheid. Toelating van de duospray-methode door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zou direct ingaan tegen de verlangens van met name de Tweede Kamer juist op het punt van die controleerbaarheid. De Minister kon dan ook in redelijkheid vasthouden aan de voorwaarde van zichtcontrole. Dat voor de sproeiboom-methode door middel van een vrijstelling (tijdelijk) een uitzondering is gemaakt, doet aan het voorgaande niet af, nu het hierbij ging om een methode die tegemoet kwam aan de wens om in het voorjaar ook op minder draagkrachtige gronden mest te kunnen verspreiden. De onderzochte gedraging is op dit onderdeel eveneens behoorlijk.

## Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is niet gegrond.

### BIJLAGE ACHTERGROND

#### 1. Advies van de werkgroep 'Richtlijn Emissie-arme Mesttoedieningstechnieken' van 12 januari 1993

"...Het advies wordt verkregen door toetsing van het inregenen van mest aan de toelatingseisen voor emissiereductie, risico's van uit- en afspoeling, mogelijkheden van controle en mestverdeling. Deze eisen zijn geformuleerd in de Richtlijn Emissiearme Mesttoedieningstechnieken (REM). Voor de toetsing worden de resultaten gebruikt van onderzoek, dat is uitgevoerd door onafhankelijke onderzoeksinstanties. 2. Omschrijving van de techniek Bij het inregenen van mest wordt tijdens en na het toedienen van de mest water gelijkmatig over de mest verspreid. Het gras wordt voor de mesttoediening reeds bevochtigd om de mest goed van het gras af te kunnen spoelen. De watergift wordt zodanig op de mestgift afgestemd dat alle mest vanaf het gras op of in de grond wordt gespoeld. Voor het inregenen van mest met water kunnen de volgende methoden worden toegepast:

a. Gelijktijdig toedienen van mest en water in twee aparte bewerkingen. De mest wordt meestal breedwerpig bovengronds toegediend met een mesttank onder het directe bereik van de in werking zijnde beregeningsinstallatie. Dit houdt in dat op de plaats waar de mest wordt toegediend op hetzelfde moment ook water wordt toegediend. Voor het verspreiden van het water worden de volgende installaties toegepast:

- een regenslangstelsysteem. Hierbij zijn meerdere sproeiers gemonteerd op een flexibele slang. De regenintensiteit bedraagt 8-10 mm per uur. Als de installatie circa 10 minuten heeft gedraaid is het gras voldoende vochtig en wordt de mest breedwerpig bovengronds uitgereden met een mesttank; - een buizeninstallatie. Deze installatie bestaat uit buizen waarop meerdere sproeiers zijn gemonteerd. Het systeem is vergelijkbaar met het regenslangstelsysteem. - een haspelautomaat. Dit systeem heeft een grote sproeier die snel over het land wordt getrokken. Het gras wordt in zeer korte tijd bevochtigd. De mest wordt in zeer korte tijd ingeregend. - een tankwagen met een spreidmechanisme die het water zijdelings verdeelt.

b. Gelijktijdig toedienen van mest en verspreiden van water met een gecombineerd werktuig. Werktuigen die hierbij toegepast worden zijn:

- een tankwagen met twee compartimenten en twee sproeiers, waarbij de onderste sproeier de mest verspreidt en de bovenste sproeier water over de mest sproeit (bijv. Duospray); - een regenhaspelautomaat met twee boven elkaar geplaatste sproeiers op een verrijdbaar onderstel, waarbij de bovenste sproeier water over de mest sproeit. Mest en water worden vanaf de slangenhaspel door twee slangen naar de sproeiers gepompt. De slangen worden automatisch op de haspel gerold, zodat het onderstel over het land wordt getrokken. c. Na elkaar toedienen van mest en water in twee opeenvolgende bewerkingen. Nadat de mest met een tankwagen breedwerpig bovengronds over het land is verdeeld, wordt in een tweede direct daaropvolgende werkgang water met dezelfde tankwagen over de uitgereden mest gespreid.

### **3. Toetsing van het inregenen van mest aan de toelatingseisen 3.1. Criterium emissiereductie (...)**

b. Het toedienen van mest en inregenen met een gecombineerde machine zoals de duospraymachine geeft een emissiereductie van 25-75% bij een mestgift van maximaal 20 &UnknownEntity;m<sup>3</sup> mest per hectare en een gelijke hoeveelheid water (...). Deze spreiding is een gevolg van de verschillende emissiebepalende meetomstandigheden, waaronder de metingen zijn uitgevoerd. Wind en drogend weer leiden tot hogere ammoniakemissie, dus lagere emissiereducties. De vele factoren die een rol spelen bij de emissie kunnen elkaar versterken, maar ook elkaar compenseren. Uit de meetgegevens kan geen eenduidig beeld worden gevormd. (...) **Conclusie :**

(...) b. Van het systeem van gelijktijdig toedienen van mest en inregenen met een gecombineerde machine vertonen de resultaten van emissiemetingen een dusdanige spreiding dat geen eenduidig oordeel mogelijk is of het systeem voldoet aan de eis van een minimale emissiereductie van 50%. (...)

**3.3. Criterium controlemogelijkheden (...)** **Heterdaadcontrole** Op het aspect van "gelijktijdig toedienen en inregenen" is bij alle methoden een directe zichtcontrole mogelijk. Het aspect "voldoende water gebruiken" is niet direct controleerbaar. (...) Bij de methoden waarbij mest en water gelijktijdig in één bewerking kunnen worden toegediend is via controle aan de apparatuur vast te stellen wat de verhouding is tussen de watergift en de mestgift. De praktische bruikbaarheid van deze methode voor controleurs (politie) en de

fraudegevoeligheid is echter onvoldoende duidelijk en vraagt nader onderzoek. Deze controlemethode moet als extra mogelijkheid worden beschouwd naast de zichtcontrole op het uiteindelijke werkresultaat. Genoemd onderzoek naar de bruikbaarheid van deze controlemethoden was binnen de adviestermijn niet mogelijk.

**Naderhandcontrole** Naderhandcontrole is alleen mogelijk via beoordeling van het werkresultaat: er mag geen mest meer op het gras zichtbaar zijn. Het is onvoldoende duidelijk in hoeverre deze methode praktisch bruikbaar is. Zonder nader onderzoek is geen oordeel te geven over de bruikbaarheid van zichtcontroles op het werkresultaat als controlemiddel. **Conclusie** Nader onderzoek naar de praktische bruikbaarheid van zichtcontroles op het werkresultaat en de controle op de toegepaste apparatuur is noodzakelijk om een definitief oordeel te kunnen geven over de controlemogelijkheden..."

## **2. Verslag van 8 februari 1993 van waarnemingen van de werkgroep REM naar mogelijkheden van zichtcontrole bij direct inregenen van mest**

"...**Objecten/situatie** De waarnemingen hebben plaats gevonden op 3 februari 1993 op het bedrijf van (verzoeker; N.o.) te Almkerk, die ontwikkelaar en gebruiker is van het Duospraysysteem, een werktuig om in één werkgang mest te verspreiden en in te regenen. Er is gewerkt met goed gemengde dunne rundermest van normale samenstelling (ca 6-9% droge stof). (...)

**Beoordelingscriteria** De veldjes zijn vergeleken en beoordeeld, waarbij de volgende beoordelingscriteria zijn toegepast:

1. Is de mest nog duidelijk zichtbaar op het gras, zowel op afstand als van dichtbij?
  2. Is er onderscheid zichtbaar tussen de verschillende veldjes onderling en het niet-bewerkte grasland? (...)
- Conclusies** Uit bovengenoemde waarnemingen trekt de werkgroep de volgende conclusies:

- tijdens de mesttoediening is goed vast te stellen of tegelijkertijd mest en water worden toegediend. Tevens is vast te stellen of het gras voorafgaand aan de mesttoediening vochtig is of wordt bevochtigd om het afspoelen van de mest te bevorderen.

Heterdaadcontrole op inregenen is mogelijk. · de hoeveelheid water die wordt toegediend is niet direct meetbaar vast te stellen. Bij de apparatuur zoals gebruikt door (verzoeker; N.o.) is dit wel indirect af te leiden uit de toegepaste apparatuur vanwege de vaste opbrengstverhouding tussen de mest- en de waterpomp. Bij een algemene toepassing vereist het echter specifieke voorschriften voor de toe te passen mest- en waterpomp, de aandrijving daarvan en de mogelijke kranenstelsels om de mest- en waterstroom naar de spuitkoppen/verdelers te geleiden. Voorschriften voor controleerbare technische specificaties lijkt de werkgroep moeilijk realiseerbaar, mede vanwege het aantal mogelijkheden om moeilijk controleerbare technische schakelingen in te bouwen. Controle op gebruik van geschikte apparatuur is in principe mogelijk, maar zal praktisch moeilijk uitvoerbaar zijn. · Door het inregenen van de mest volgens het duospraysysteem wordt de mest grotendeels tot nagenoeg geheel vanaf het gras op de grond gespoeld. Aan het criterium "er mag geen mest meer op het gras zichtbaar zijn" kan echter niet worden



voldaan: er zijn nog mestresten op het gras zichtbaar. Hierdoor zou bij controle onderscheid gemaakt moeten worden tussen verschillende gradaties waarin de mest is afgespoeld dan wel op het gras zichtbaar is, waarbij het onderscheid tussen de gradaties relatief gering is. Omdat onder normale omstandigheden een vergelijking met normaal bovengronds verspreide mest ontbreekt, is zowel bij beoordeling van dichtbij als op afstand niet vast te stellen of de juiste mate van afspoeling/inregenen van de mest is bereikt. Daarom denkt de werkgroep dat niet is vast te stellen of er voldoende water is toegediend in ver-

houding tot de mestgift om de vereiste emissiereductie te bereiken. Heterdaad- en naderhandcontrole op een juiste hoeveelheid toegediend water via zichtcontrole is niet mogelijk..."

### **3. Besluit gebruik dierlijke meststoffen**

(Besluit van 25 maart 1987, Stb. 114)

3.1. Artikel 1, eerste lid, sub o. "emissie-arm aanwenden: gebruiken van dierlijke meststoffen overeenkomstig de voorschriften die voor de desbetreffende situatie zijn opgenomen in de bij dit besluit behorende bijlage II" Artikel 8b, derde lid "Onverminderd de artikelen 3, derde lid, 4, eerste lid, 5a, 8, 8a en 9 is het verboden met ingang van 1 januari 1995 dierlijke meststoffen te gebruiken op grasland, tenzij de dierlijke meststoffen emissie-arm worden aangewend." Artikel 10a, eerste lid "Onze Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij kan in overeenstemming met Onze Minister op een daartoe strekkend verzoek en gehoord de Technische commissie bodembescherming, aan een onderzoekinstelling ontheffing verlenen van het bepaalde in de artikelen 6 tot en met 8c (regeling met betrekking tot het uitrijden van dierlijke mest; N.o.) op basis van een door Onze Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Onze Minister goedgekeurd onderzoeksplan."

3.2. Bijlage II, behorende bij het Besluit gebruik dierlijke meststoffen "1. *Algemeen* Voor de toepassing van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen dient het emissie-arm aanwenden van dierlijke meststoffen uitsluitend plaats te vinden door toepassing van de in de punten 2 en 3 beschreven methoden. 2. *Emissie-arm aanwenden van mest op grasland* Bij het emissie-arm aanwenden van dierlijke meststoffen op grasland dient de mest tegelijkertijd met het uitrijden van de mest op of in de grond te worden gebracht. Indien de mest op de grond wordt gebracht, dient gebruik te worden gemaakt van apparatuur waarmee de mest uitsluitend op de grond wordt gebracht in strookjes tussen het gras, waarbij het gras tevoren dient te worden opgelicht of zijdelings weggedrukt.

De strookjes mogen geen grotere breedte hebben dan 5 cm en de afstand van het midden van een strookje tot het midden van het naastliggende strookje dient minimaal 15 cm te bedragen. Indien de mest in de grond wordt gebracht, dient gebruik te worden gemaakt van apparatuur waarmee de mest uitsluitend in de grond wordt gebracht in sleufjes. De sleufjes mogen geen grotere breedte hebben dan 5 cm. 3. *Emissie-arm aanwenden van mest op bouwland, maïsland of niet-beteelde grond* a. Bij het emissie-arm aanwenden van

dierlijke meststoffen op bouwland, maïslaan, of niet-beteelde grond, dient de mest: 1e. tegelijkertijd met het uitrijden van de mest in de grond te worden gebracht waarbij het gestelde in punt 2 van overeenkomstige toepassing is, of 2e. in maximaal twee direct opeenvolgende werkgangen te worden uitgereden en ondergewerkt en wel zodanig dat op de desbetreffende percelen altijd ofwel zichtbaar een uitrij-activiteit plaatsvindt, ofwel zichtbaar een onderwerkactiviteit plaatsvindt. b. Bij toepassing van de in onderdeel a, punt 2e bedoelde onderwerkactiviteit dient de mest na het op de grond brengen ofwel in de grond te zijn gebracht, ofwel intensief met de grond te zijn vermengd, zodat de mest als zodanig niet meer zichtbaar op het grondoppervlak ligt."

3.3. In de bijlage bij de nota van toelichting bij het Besluit (tot wijziging van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen) van 13 juli 1991 (Stb. 385) is het "Schema uitrijverboden en emissie-arm aanwenden" opgenomen. Dit schema geeft voor de jaren 1991 tot en met 1994 precies aan voor welke periodes een uitrijverbod geldt en op welke wijze de mest dient te worden uitgereden.

#### **4. Toelichting bij het Besluit van 6 december 1993, houdende wijziging van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen**

(Stb. 1994, 19) "...*Overige technieken* - in- en verregen Na toetsing van emissiereductie, uit- en afspoelingsrisico's en controle- en handhavingsmogelijkheden is gebleken dat met het verspreiden dan wel inregen van verdunde mest dan wel het inregen van bovengronds verspreide mest gemiddeld onvoldoende emissiereductie wordt bereikt, reden waarom deze technieken, mede gelet op de geringe controleerbaarheid en handhaafbaarheid ervan, niet voor erkenning als emissie-arme aanwendingstechniek in aanmerking komen..."

**5.1. Vrijstellingsregeling gebruik dierlijke meststoffen door middel van een sproeiboom** (Besluit van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 5 april 1995, Stcrt 74) Artikel 2 "Van het verbod, gesteld in het artikel 8b, derde lid, van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen, wordt vrijstelling verleend voor het gebruik van dierlijke meststoffen door middel van een sproeiboom in de maanden februari, maart en april."

#### **5.2. Toelichting op de Vrijstellingsregeling gebruik dierlijke meststoffen door middel van een sproeiboom**

"...De Tweede Kamer heeft bij motie 19882, nr 46 van 13 oktober 1994 de regering verzocht om de sproeiboom met ingang van 1 februari 1995 toe te staan. Met deze vrijstellingsregeling wordt beoogd uitvoering te geven aan deze motie. Aan de motie liggen twee overwegingen ten grondslag. De eerste overweging betreft de problematiek van het emissie-arm aanwenden van dierlijke meststoffen in het voorjaar. In een aantal gebieden is de bodem in het vroege voorjaar weinig draagkrachtig. Daar is het uitrijden van mest in die periode niet goed mogelijk. Verder wordt in de motie overwogen dat de nu toegestane technieken voor emissie-arme aanwending vooral in de weidevogelgebieden dubieuze gevolgen kunnen hebben voor het broedresultaat van de weidevogels. De sproeiboom is een techniek waarbij verdunde mest over het land gespreid wordt. De verdunde mest

wordt aangevoerd via een slang. Die aanvoer vindt plaats vanaf een vast punt. Op dat punt worden mest en water gemengd. Er is dus niet een (zware) tank nodig. De sproeiboom is relatief licht, heeft een grote werkbreedte en snijdt niet in de zode. De benodigde trekkracht is hierdoor beperkt tot het over het land slepen van de sleepslang. Deze combinatie van kenmerken maakt de sproeiboom tot een geschikte techniek om vroeg in het voorjaar, op weinig draagkrachtige en moeilijk berijdbare gronden, zoals veengronden, mest uit te rijden. Mede met het oog op die omstandigheden is de sleepvoetenmachine eerder, bij Besluit van 6 december 1993 (Staatsblad 1994, 19), toegelaten als emissie-arme techniek. Er zijn echter signalen gekomen uit de praktijk dat de sleepvoetenmachine in die omstandigheden zijn beperkingen heeft. (...) De sproeiboom is gebaseerd op het principe dat uit verdunde mest minder ammoniak vrijkomt dan uit onverdunde mest. Dat komt doordat de verdunning leidt tot een lagere concentratie van ammoniak en daarmee tot een lagere verdampingssnelheid. (...)

Een belangrijke factor bij de hoogte van de emissiereductie is de temperatuur. Met name daarom is er voor gekozen om gebruik van de sproeiboom slechts in de maanden februari, maart en april toe te staan en niet ook in de zomerperiode. Verwacht wordt dat door beperking tot die maanden de emissiereductie gemiddeld hoger zal zijn dan 50%. De maanden februari, maart en april vormen tevens de periode waarin de problematiek met betrekking tot minder draagkrachtige grond het sterkst aanwezig is. De broedperiode van de weidevogels strekt zich uit over de maand april en een gedeelte van de maand mei. Wanneer met de sproeiboom de dierlijke meststoffen, vóór die periode, dus in februari en maart, gebruikt kunnen worden, zal dat een positief effect hebben op het broedresultaat van de weidevogels. De toelating van de sproeiboom in de maand april is gebaseerd op de problematiek van de minder draagkrachtige grond. Ook in die maand kan het emissie-arme aanwenden van dierlijke meststoffen problemen opleveren. Voor wat betreft, de mogelijke schade aan broedsels wijkt de sproeiboom, bij gebruik in de broedperiode, niet wezenlijk af van de reeds toegestane technieken voor emissie-arme aanwending. Voor wat betreft controle en handhaving is er een duidelijk verschil tussen de sproeiboom en de reeds toegestane technieken voor emissie-arme aanwending in het Besluit gebruik dierlijke meststoffen. De toegestane technieken worden beschreven op basis van het resultaat dat de aanwending van dierlijke meststoffen oplevert. Daardoor kan volstaan worden met zichtcontrole. Voor de sproeiboom ligt dat anders. Deze techniek is gebaseerd op de verdunning van mest met water. Het is echter met het oog niet vast te stellen in hoeverre dierlijke meststoffen, die gebruikt zijn met de sproeiboom, verdund zijn met water. Om de problemen met betrekking tot controle en handhaving zo goed mogelijk op te lossen is het noodzakelijk om de techniek nauwkeurig te omschrijven. Daarbij is essentieel dat er een meet- en regelsysteem wordt toegepast waarmee bewaakt kan worden dat de dierlijke meststoffen voldoende vermengd worden met water. Een dergelijk meet- en regelsysteem is te realiseren. Daarmee is echter nog geen voorziening getroffen om te garanderen dat dat systeem voldoende betrouwbaar en fraudebestendig is. Daarin zou via certificering kunnen worden voorzien. De technische eisen kunnen op die wijze nauwkeurig worden

omschreven. Voor de controle achteraf is het nodig dat op papier de volgende gegevens worden geregistreerd: de mengverhouding, datum en tijdstip van gebruik en de kadastrale gegevens van het perceel waarop dierlijke meststoffen door middel van de sproeiboom worden gebruikt. Op basis van het bovenstaande is duidelijk dat voor emissiereductie, controle en handhaafbaarheid een verdere ontwikkeling

van de sproeiboom nodig is. Naast de beperking qua periode (maanden februari, maart en april) is de vrijstelling daarom beperkt tot een proefperiode van drie jaar. In die periode kan bezien worden of de sproeiboom zich ontwikkelt tot een techniek die vergelijkbare emissiereductie-resultaten levert als de huidige toegestane technieken. Ook zal moeten blijken of (mogelijke) andere problemen, zoals in ieder geval de problemen bij controle en handhaving, kunnen worden opgelost. In dat geval kan de sproeiboom toegevoegd worden aan de methoden voor emissie-arme aanwending die in het Besluit gebruik dierlijke meststoffen aangewezen zijn..."

#### **6. Wet bodembescherming**

(Wet van 3 juli 1986, Stb. 374) Artikel 64, eerste lid "Onze Minister kan in overeenstemming met Onze Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de Technische commissie bodembescherming gehoord, vrijstelling verlenen van krachtens Hoofdstuk III, gestelde regels, voor zover het belang van de bodem zich daartegen niet verzet."

#### **7. Algemene wet bestuursrecht**

(Wet van 4 juni 1992, Stb. 315) Hoofdstuk 3 **Algemene bepalingen over besluiten** Artikel 3:1 "1. Op besluiten, inhoudende algemeen verbindende voorschriften:  
a. is afdeling 3.2. slechts van toepassing, voorzover de aard van de besluiten zich daartegen niet verzet." Artikel 3:2 "Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen."

#### **8. Nota "Grenzen aan gedogen"**

(Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2) "**Grenzen aan gedogen (...)**  
*9.2 Gedogen slechts in uitzonderingsgevallen*

9.2.1 inleiding In ons rechtsstelsel is de handhavingstaak als een bevoegdheid vormgegeven. Dat geeft mogelijkheden tot differentiatie, maar betekent niet dat bestuursorganen vrij zijn van handhaving af te zien. Afzien van handhaving, gedogen, is (...) slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar. De afweging die de wetgever reeds heeft gemaakt, mag op uitvoerend of handhavend niveau niet worden overgedaan. Gedogen kan in uitzonderingsgevallen wel in het verlengde liggen van de afweging die door de wetgever is gemaakt en dan door de bij het handhaven in acht te nemen rechtsbeginselen gelegitimeerd of zelfs gevorderd worden. In drie situaties kan zich dat voordoen (...) 9.2.2 handhaving zou leiden tot aperte onbillijkheden Als handhaving, bijvoorbeeld de uitoefening van bestuursdwang, tot aperte onbillijkheden zou leiden, kan gedogen aanvaardbaar of zelfs geboden zijn, mits de andere betrokken belangen door het gedogen niet onevenredig worden geschaad. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn in

overmachtssituaties en soms ook in overgangssituaties. (...) Kenmerk van overmachts- en noodsituaties is dat de afweging van belangen weinig ruimte biedt voor verschillende uitkomsten. De situatie dwingt tot het laten prevaleren van een bepaald belang boven de andere betrokken belangen. In de bestuurspraktijk bestaat evenwel soms de neiging, zij het ten onrechte, om het begrip ruimer uit te leggen. In een overgangssituatie kan gedogen aanvaardbaar zijn, indien de consequenties van handhaving niet in een redelijke verhouding staan tot de belangen die met (onmiddellijke) handhaving zouden zijn gediend. Dat kan het geval zijn bij nieuwe wetgeving die uiterst ingrijpend is voor bestaande bedrijven. Dan kan tijdelijk en eventueel voorwaardelijk gedogen geboden zijn. Soms kan het ook aanvaardbaar zijn om vooruitlopend op een wetwijziging waarmee het parlement reeds heeft ingestemd, en waarbij de regelgeving wordt afgeschaft of versoepeld, te gedogen. Maar dat geldt zeker niet in algemene zin. Dit moge duidelijk maken dat gedogen in overgangssituaties zeker niet zonder meer aanvaardbaar is. De aanleiding om in dergelijke gevallen te gedogen moet zoveel mogelijk worden voorkomen door in de regelgeving te voorzien in goede overgangsregelingen en waar nodig in vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheden. Dat dient tijdig tijdens het wetgevingsproces onder ogen te worden gezien.

Als dat is nagelaten, zijn het vervolgens de uitvoerende en handhavende instanties die genoodzaakt zijn in concrete situaties uit het in hoofdstuk 8 bedoelde rechtsstatelijke dilemma te komen. (...) 9.2.3 het achterliggende belang is evident beter gediend met gedogen Het belang, dat de norm primair beoogt te beschermen, is doorgaans gediend met een grote mate van naleving en zonodig daartoe strekkende handhaving. Echter in uitzonderingsgevallen, die de wetgever niet heeft voorzien, kan het voorkomen dat dit achterliggende belang evident beter is gediend met (tijdelijk) en al dan niet onder voorwaarden afzien van handhaven. Gedogen op deze grond kan uiteraard alleen aanvaardbaar zijn zolang en voor zover het achterliggende belang evident beter is gediend met afzien van handhaving. (...) 9.2.4 zwaarder wegend belang kan gedogen soms rechtvaardigen Rechtsbeginselen kunnen er toe leiden dat ook andere belangen dan het door de norm te beschermen belang moet worden meegenomen in de afweging. Als bijvoorbeeld van overheidswege inlichtingen of toezeggingen zijn verstrekt, die bij betrokkene de verwachting wekten dat niet zou worden gehandhaafd, kan onder omstandigheden het vertrouwensbeginsel zwaarder wegen dan het belang dat met handhaving is gediend. Ook in andere gevallen kan bij uitzondering uit onze rechtsbeginselen voortvloeien, dat andere belangen dan de belangen die de overtreden norm beoogt te beschermen moeten worden afgewogen tegen de belangen die met (onmiddellijke) handhaving zijn gediend, kunnen rechtvaardigen dat een wetsovertreding (tijdelijk) gedoogd wordt. (...). Door de jurisprudentie wordt bevestigd dat enerzijds telkens moet worden bezien of er andere betrokken belangen zijn die zouden zijn gediend bij afzien van handhaving en of deze belangen zwaarder dienen te wegen dan de belangen die met handhaving zijn gediend. Anderzijds blijkt uit de jurisprudentie tevens, dat de uitkomst van die belangenafweging er slechts in uitzonderlijke gevallen toe noopt om te

gedogen. Twee voorbeelden mogen dit verduidelijken: in het eerste geval werd gedogen wel passend geacht, in het tweede geval niet. (...)

Ook hier zij echter benadrukt dat de afweging die de wetgever heeft gemaakt niet op uitvoerend niveau mag worden overgedaan en dat doel en strekking van de overtreden norm steeds het uitgangspunt dient te vormen van de handhavingsactiviteiten, zodat slechts in uitzonderingsgevallen andere belangen dienen te prevaleren boven de belangen die met handhaving zijn gediend. Daarbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan gevallen die de wetgever niet heeft (kunnen) voorzien. Voorts moet worden bedacht dat gedogen ook in de hier bedoelde uitzonderingssituatie slechts gerechtvaardigd kan zijn zolang en voor zover het zwaarderwegend belang zich in de betreffende gevallen tegen handhaving verzet..."