



Het veevoerconvenant: kansen knelpunten en sturend vermogen

Carin Rougoor, Eric Hees en Frits van der Schans

Het veevoerconvenant: kansen, knelpunten en sturend vermogen

Abstract: In 2011 is het veevoerconvenant afgesloten. In deze studie worden kansen, knelpunten en het sturend vermogen van dit convenant in beeld gebracht door interviews met betrokken partijen.

Auteurs: Carin Rougoor, Eric Hees en Frits van der Schans
Publicatienr.: CLM-915

© December 2016 CLM

CLM Onderzoek en Advies

Postbus:

Postbus 62
4100 AB Culemborg

Bezoekadres:

Gutenbergweg 1
4104 BA Culemborg

T 0345 470 700

F 0345 470 799

www.clm.nl

Inhoud

1 Inleiding	3
1.1 Onderzoeksvraag	3
1.2 Werkwijze	4
2 Het voerspoor als convenant	5
2.1 Het convenant als bestuurlijke overeenkomst tussen partijen	5
2.2 Het veevoerconvenant in de media	7
3 Het veevoerconvenant in de praktijk	14
3.1 Terugblik	14
3.2 Huidige situatie	16
3.3 Toekomstige situatie	21
4 Conclusies	24
Bronnen	26
Bijlagen	27
Bijlage 1 Geïnterviewde personen	28
Bijlage 2 Vragenlijst diepte-interviews	29

1

Inleiding

1.1

Onderzoeksvraag

Centraal in dit onderzoek staat de vraag hoe het voerspoor in de melkveehouderij en de varkenshouderij werkt; wat het sturend vermogen is van het voerspoor ten opzichte van andere instrumenten en ontwikkelingen die de fosfaatproductie beïnvloeden en wat kansen en knelpunten zijn van het voerspoor. Het voerspoor is met name gericht op vermindering van fosfaatproductie in mest via private afspraken over veevoeder.

Deelvragen die binnen deze studie zullen worden beantwoord, zijn:

- Hoe zijn de convenantafspraken¹ gemaakt, door wie en waarom, wat zijn achterliggende motivaties? Waarom zijn welke doelen gekozen?
- Hoe wordt het proces van de uitvoering van het convenant aangestuurd, gemonitord en geëvalueerd in de praktijk?
- Hoe wordt in de praktijk aangekeken tegen het sturend vermogen en het doelbereik van het voerspoor?
- Wat zijn in de praktijk belemmerende en stimulerende factoren voor het sturend vermogen van het convenant en waarom zijn deze belemmerend of stimulerend?
- Hoe zou het (bij)sturend vermogen van het convenant kunnen worden vergroot?
- Wat is binnen de sector de langere termijn ambitie voor het voerspoor?
- Hoe zouden de doelen van het voerspoor verder aangescherpt kunnen worden? Dat wil zeggen: onder welke institutionele, sociaal-culturele en technische-economische voorwaarden zouden die doelen aangescherpt en gerealiseerd kunnen worden? Hierbij rekening houdend met regionale en sectorale verschillen in verhouding ruwvoer-krachtvoer.

Daarbij zijn er nog een aantal sectorspecifieke vragen:

Voor de melkveesector:

- Hoe is er gereageerd door de voerconvenantpartijen in de melkveehouderijketen, toen bleek dat de fosfaatexcretie sterk toenam en het fosfaatplafond (mestproductie 2002) in 2015 dreigde te overschrijden? Zijn er aanvullende acties genomen, en zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

¹ Wij gebruiken in deze studie het begrip convenant, terwijl de ondertekenende partijen zélf spreken van een overeenkomst. In paragraaf 2.1 gaan we nader in op het verschil en de consequenties.

Voor de varkenssector:

- Is er nu een opvolger van deze PDV verordening en/of zijn er andere afspraken gemaakt? Hoe komt het dat P-excretie in varkensmest afneemt, terwijl de verordening niet meer wordt uitgevoerd?

1.2 Werkwijze

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, zijn diepte-interviews afgenomen met personen en partijen die direct dan wel indirect betrokken waren en/of zijn bij het veevoerconvenant. In Bijlage 1 staat een overzicht van geïnterviewde personen en in bijlage 2 de gehanteerde vragenlijst. Daarnaast zijn enkele personen telefonisch geïnterviewd.

Op basis van literatuur en andere bronnen is geïnventariseerd hoe wordt gedacht en geschreven over:

- het sturend vermogen van dit type convenanten. En de randvoorwaarden die de effectiviteit van dit type convenant beïnvloeden.
- de houding van betrokken partijen ten opzichte van het voerspoor, t.a.v. doelbereik, ideeën voor aanscherping (zowel qua gesteld doel als qua effectiviteit), plus- en minpunten van het voerspoor voor verschillende sectoren, in verschillende regio's en onder verschillende bedrijfsomstandigheden.

In hoofdstuk 2 beschrijven we de werking en de haken en ogen van convenanten, de wijze waarop het voerspoorconvenant is ingevuld en wat er in de media, de literatuur en door de overheid is gepubliceerd over het voerspoor en de effectiviteit hiervan. Hoofdstuk 3 beschrijft de uitkomsten van de interviews. In hoofdstuk 4 schetsen we de conclusies.

2

Het voerspoor als convenant

In dit hoofdstuk beschrijven we werking en betekenis van convenanten (paragraaf 2.1.) en gaan we in op de opzet van het veevoerconvenant, de wijze waarop hier over sinds 2011 wordt gecommuniceerd in de media en bespreken we wat daarbij wordt gezegd over de mogelijkheden om via het voerspoor de fosfaatproductie te beperken (paragraaf 2.2.).

2.1

Het convenant als bestuurlijke overeenkomst tussen partijen

Hoewel de ondertekenaars van het voerspoor spraken van een ‘overeenkomst’ gaan wij hierna uit van een ‘convenant’. De bestuurskundige definities van een convenant lopen nogal uiteen. Sommigen stellen “een convenant is een document met afspraken dat door twee of meer partijen is ondertekend” (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999) Anderen zijn van mening dat bij een convenant één van de afsluitende partijen altijd een overheid dient te zijn (bijvoorbeeld Bovens e.a., 2007) In deze studie gaan we dus uit van de eerstgenoemde, ruime definitie van een document met afspraken tussen private partijen maar dan wel in het kader van een publiekrechtelijke verplichting (van Nederland aan de Europese Commissie) om binnen een nauwkeurig bepaalde milieugebruiksruimte te blijven.

Het convenant is een veel en ook in het buitenland geprezen Nederlands beleidsinstrument, een langlopende afspraak over het bereiken van een bepaalde doelstelling binnen een overeengekomen termijn. De keuze van de middelen om dat doel te bereiken is in principe aan de partijen zélf. Er spreekt dan ook aanzienlijk onderling vertrouwen uit (Van der Heijden en Van der Vlies, 1993), hoewel de ervaring leert dat het achter de hand houden van een dwingend instrument voor het geval de doelen niet worden gehaald (een 'stok achter de deur'), goed kan werken. Vooral in het milieubeleid was en is het convenant erg populair.

Om complexe en ambitieuze beleidsdoelen met medewerking van het bedrijfsleven te realiseren, zette de Nederlandse overheid in de jaren negentig het convenant in als beleidsinstrument (Platform Duurzame Glastuinbouw, 2010). Daarbij speelden zowel bestuurlijke als procedurele overwegingen mee. Voor de totstandkoming van convenanten zijn geen wettelijke, vaak tijdrovende procedures nodig. Als haast geboden is, dan wel wetgeving (nog) niet mogelijk is, is het convenant een aantrekkelijk instrument. En voor het bedrijfsleven is het een goede manier om te laten zien dat het zich bewust is van zijn publieke en maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Bovendien meenden zowel overheid als bedrijfsleven dat convenanten kosteneffectiever zijn dan wetgeving. Zo kregen bedrijven in het meerjarige convenant Glastuinbouw en Milieu (GlaMi) – zo was de gedachte - de fiscale faciliteiten om milieu- en energiebesparende investeringen kosteneffectief af te stemmen op het ritme van hun totale bedrijfsinvesteringen.

In het convenant als beleidsinstrument worden echter ook wel nadelen genoemd.² Zo is het bezwaar hoorbaar dat convenanten vaak te vrijblijvend zijn, te veel ruimte bieden voor een eigen (beleids)interpretatie van de partners, andere belanghebbenden buiten spel zetten en dat convenanten zich onttrekken aan het ‘maatschappelijke en publieke debat’ (Van de Peppel en Woltjer, 2002).

Sinds de eeuwwisseling neemt het enthousiasme over convenanten af. De ervaring leert dat zonder harde, afrekenbare doelen de partners van de zijde van zowel het bedrijfsleven als de overheid te veel ruimte krijgen voor bijstelling van doelen, beleidswijzigingen en voor verschuiving van de datum waarop deze moeten zijn bereikt. Dat komt dan door:

- (1) de complexiteit van het uitvoeringsproces;
- (2) het afspreken van te ambitieuze doelstellingen;
- (3) het inzetten van minder geschikte instrumenten door de partners.

Deze drie factoren bespreken we hieronder in meer detail.

(1) De complexiteit van het uitvoeringsproces van convenanten wordt in verband gebracht met:

- het grote aantal deelnemende partijen en de wijze waarop deze zich (ook intern) hebben georganiseerd; Het convenant leent zich niet per definitie goed voor de primaire agrarische sector omdat de disciplinerende werking ervan naar de gefragmenteerde, welhaast anonieme doelgroep veel kleiner is dan bijvoorbeeld in de elektriciteitssector waar het gaat om een klein aantal, grote partijen (Hees, 2000). De individuele verantwoordelijkheid, zoals sinds jaar en dag in het mestbeleid, disciplineert beter dan de collectieve, sectorale verantwoordelijkheid, zoals bijvoorbeeld destijds in het Meer Jaren Plan Gewasbescherming.
- het feit dat bij het sluiten van een convenant de aandacht van de ondertekenende partijen vooral uitgaat naar het formuleren van gemeenschappelijke intenties en doelen en minder naar de instrumenten die elk van de partijen inzetten om die doelen te realiseren;
- het tekort aan hardheid van de uitgezette strategie en het gewicht die de partners vanuit de eigen organisatie hieraan toekennen;
- het gegeven dat beleidsontwikkeling m.b.t. het convenant-onderwerp niet stilstaat na ondertekening ervan, en kan gaan schuren met het convenant zélf;
- knelpunten die in procedurele afspraken zijn weggestopt.

Ook (2) té ambitieuze doelen – zeker in geval van verslechterende omstandigheden c.q. beleidswijzigingen - en een té grote vasthoudendheid aan de afgesproken doelen kunnen er toe leiden dat de ‘doelgroep’ zich van de ambities vervreemdt en de uitvoering van het uitgestippelde beleid vertraagt. Hoe groter de afgesproken ambities in een te strak tijdpad, des te lastiger een succesvolle uitvoering van de afspraken.

² Zie bijvoorbeeld: https://www.kcwj.nl/sites/default/files/Factsheet_Convenanten.pdf

Een derde belangrijke factor is de geschiktheid van het beleidsinstrumentarium van de betrokken partners voor het realiseren van de afgesproken doelen. De geschiktheid van beleidsinstrumenten hangt samen met de veranderingspotentie van deze instrumenten zelf en met de vraag of met de gekozen instrumenten de gestelde doelen wel gehaald kunnen worden. Daarnaast gaat het bij convenantprocessen vaak om het tijdig en in voldoende mate inzetten van flankerend beleid (communicatie, onderzoek en ontwikkeling, stimuleringskaders, toezicht op de naleving) om de afspraken waar te kunnen maken.

Daarnaast is er de vraag of de in het convenant vastgelegde afspraken een inspannings- dan wel een resultaatverplichting inhouden. De kans op overeenstemming neemt bovendien af naarmate de doelen van een convenant meer afwijken van die van de individuele, ondertekenende partijen. Zo'n convenant kan dan het beeld van 'symboliek' over zich afroepen. Tot zover een aantal algemene noties over het convenant en het al dan niet werken er van.

2.2 Het veevoerconvenant in de media

Doel

Het (oorspronkelijke) doel van het voerspoor was in 2010 het realiseren van een vermindering van de mineralenuitscheiding door verlaging van de fosfaatproductie van de veehouderij van in totaal 20 mln kg door verlaging van het fosfor- en eiwitgehalte in het mengvoer. Deze 20 mln was onderverdeeld in een verlaging via het voerspoor met 10 mln kg in 2011 en uiterlijk 1 januari 2013 nog eens 10 mln kg³. Zowel de melkveehouderij als de varkenshouderij zouden beide een totale reductie van 10 mln kg fosfaat moeten realiseren. In de periode voorafgaande aan het eerste convenant werd door de betrokken partijen gediscussieerd over de opzet en werkwijze. Zo werden in 2011 de volgende discussiepunten genoemd¹: wat is de invloed op de prijs van voer en op diergezondheid? Moet het een vrijwillig systeem zijn? Of verplicht? In de vorm van een convenant? Of een verordening? Besloten wordt dat voor de melkveehouderij een convenant wordt opgesteld (zie volgende paragraaf) en dat voor de varkenshouderij een bepaalde minimaal te realiseren fosfaatefficiëntie verplicht wordt gesteld via een verordening. Dit zou ingaan per 1 januari 2013. Door het opheffen van de productschappen ging dit echter niet door.

Uitwerking voor de melkveehouderij

In een convenant hebben convenantpartners (Nevedi en LTO) in juli 2011 vastgelegd dat:

- Het bruto P-gehalte in rundveemengvoer eenmalig met 10% wordt verlaagd ten opzichte van de totale gehalten in 2009. Dit betekent dat rundveemengvoer max. 4,5 g P/kg voer mocht bevatten of een max P/RE-ratio van 2,5% mocht hebben. Alle rundveevoer producerende leden van Nevedi zijn gevraagd een addendum van het convenant te ondertekenen. In dit addendum staat dat het bedrijf er toe overgaat invulling te geven aan deze reductiedoelstelling.

³ www.zlto.nl/media/default.aspx/emma/org/10669676

- Dit zal onvoldoende zijn om de fosfaatexcretie met 10 mln kg te reduceren, zo staat in het convenant. Om deze 10 mln kg reductie toch te realiseren, zal er aandacht blijven voor het verbeteren van de P-benutting op veebedrijven.
- De Nevedi gaat er toe over de resultaten van het convenant te monitoren via de halfjaarlijkse enquête die Nevedi uitvoert bij haar leden-ondertekenaars.

Ter illustratie van de reacties op het voerconvenant, hier enkele citaten uit een artikel in Boerenbusiness in april 2011⁴: ‘Door het succes van BEX weten de partijen dat sturen met voer kan. [...] Het grote verschil tussen BEX en het nieuwe voerspoor is dat een varkenshouder niet direct voordeel heeft van hetgeen hij doet. [...] Het enige pluspunt voor varkenshouders zou verbetering van de voerefficiëntie kunnen zijn [...]. Bij melkveehouders ligt dat anders, want die lopen daarentegen de kans de derogatie kwijt te raken’.

In januari 2013 kwamen Nevedi en LTO met een evaluatie van het voerspoor (uitgevoerd door Han Swinkels). Hierin werd geconstateerd dat het voerspoor het meest effectief is geweest in de rundveesector en dat het effect bij varkens nog niet wezenlijk is, omdat de geplande verordening nog niet is geïmplementeerd. Bij een vrijwel gelijk blijvend aantal stuks rundvee is de fosfaatproductie met 5 mln kg gedaald. Ook is er in de evaluatie aandacht voor de verankering van de aanpak, zodat ook op de lange termijn het voerspoor effectief blijft. Deze verankering bestaat uit het convenant voor rundvee, de PDV-verordening (zie onder ‘varkenshouderij’) en het monitoren van de resultaten door CBS/WUM. Conclusie: ‘de drie hoofdlijnen van de aanpak van het voerspoor zijn voldoende verankerd voor het eind van de looptijd van het project (1 januari 2013)’.

In een brief van toenmalig staatssecretaris Dijkema aan de Tweede Kamer op 7 juni 2013 wordt gesteld: het voerspoor was in 2012 weer succesvol.

Het eerste convenant liep in januari 2013 af. Daarop hebben in juli 2013 LTO, NZO, Nevedi en de VLB (Vereniging van accountants en belastingadviseurs) de intentieverklaring ‘Sturen op mineralenefficiëntie via Kringloopwijzer’ ondertekend (NZO et al., 2013). Hierin geven zij aan zich in te zetten voor:

- Een verdere aanscherping van het bruto P-gehalte en/of de verhouding eiwit/P-gehalte in mengvoer;
- Het verbeteren van de P-efficiëntie op bedrijfsniveau door verbetering van de fosfaatefficiëntie van het rantsoen, van het gewas, verlenging van levensduur van melkvee en verhoging van de melkproductie per koe.

FrieslandCampina geeft invulling aan deze afspraak door melkveehouders met een fosfaatoverschot te verplichten met de Kringloopwijzer te gaan werken.

December 2013 zijn LTO en NZO met een toekomstvisie melkveehouderij gekomen. Hierin werd aangegeven dat de sector zou gaan werken met een ‘early warning’ systeem voor de monitoring van het fosfaatplafond. Daarnaast zou, indien nodig, het fosfaatgehalte in veevoer kunnen worden verminderd.

⁴ <http://www.boerenbusiness.nl/artikel/10691714/veehouder-moet-snijden-in-fosfaat-of-betalen>

In een brief van toenmalig staatssecretaris Dijkema aan de Tweede Kamer 6 juni 2014 staat: “Het voerspoor had in 2013 een positief effect. Er is echter wel reden tot zorg, omdat de fosfaatproductie bij melkvee na 2 jaar daling weer is gaan stijgen, niet alleen door een toenemend aantal dieren, maar ook door een grotere hoeveelheid fosfor in het krachtvoer.”

Het huidige convenant voor de melkveehouderij heeft dezelfde naam als zijn voorganger. De “Overeenkomst - Verbeteren mineralenefficiëntie van melkveebedrijven via KringloopWijzer”, is ondertekend door dezelfde vier private partijen (NZO, LTO, Nevedi, VLB), loopt van 1 juli 2015 tot 1 januari 2017, en heeft grotendeels dezelfde doelen als de voorganger. Een aantal aanpassingen betreffen:

- Per 1 juli 2015 een aangescherpt maximum bruto P-gehalte hanteren van gemiddeld 4,3 g/kg òf een aangescherpt maximum P/RE ratio van gemiddeld 2,3 over het totale assortiment rundveemengvoerders (NZO et al., 2015);
- En dat LTO Melkveehouderij er toe over zal gaan om het standpunt in te brengen in politieke en beleidsmatige discussies “dat alleen individuele afrekenbaarheid en aanspreekbaarheid van melkveehouders op de mineralenefficiëntie van het bedrijf een verantwoorde ontwikkeling van de melkveehouderijsector mogelijk maakt” (NZO et al., 2015).

In de agrarische pers wordt benadrukt dat het convenant niet alleen bestaat uit verlaging van het fosfaatgehalte in mengvoer, maar dat de fosfaatefficiëntie van de gehele melkveehouderij moet worden verbeterd. Op 12 mei 2015 wordt vermeld in Boerderij⁵: “Brancheorganisatie Nevedi wil alleen een verlaging van het fosfaatgehalte in rundveemengsel doorvoeren als de hele melkveehouderijsector efficiënter met mineralen omgaat. Dat zegt directeur Henk Flipsen. [...] Het fosforgehalte in krachtvoer wordt verminderd met 0,2 gram fosfor per kilo, als het aan LTO Nederland en de zuivelindustrie ligt. Het krachtvoer mag dan nog 4,3 gram fosfor per kilo bevatten. Nu is dat 4,5 gram per kilo. Deze maatregel gaat in per 1 juli.”

Dezelfde aandacht voor de totale fosfaatefficiëntie blijkt uit het volgende citaat uit Boerderij 2015⁶: “Voor Henk Flipsen, directeur van Nevedi, is duidelijk dat het voerspoor heeft gewerkt. “Nevedi is daar vanaf het begin bij betrokken en we hebben stappen gezet voor het krachtvoer. Mengvoer is maar één aspect. Als je effect wilt zien van minder fosfor in het voer, moet er ook inzicht zijn in de totale fosfaatefficiëntie van een bedrijf. Dat kan met de Kringloopwijzer in de melkveehouderij en ook in de varkenshouderij wordt het opnieuw opgepakt. Verder samenwerken is noodzakelijk.”

Op 2 Juli 2015 heeft de staatssecretaris van EZ aangekondigd dat fosfaatrechten zullen worden ingevoerd voor de melkveehouderij. Hierbij is aangegeven dat de fosfaatexcretie mogelijk bedrijfsspecifiek kan worden verantwoord. Als dit wordt ingevoerd, vormt dit een extra stimulans voor de melkveehouderij om de P-efficiëntie in het rantsoen (en via andere wegen) te verbeteren, omdat daarmee productieruimte kan worden gecreëerd. In oktober 2016 maakt staatssecretaris Van Dam bekend dat invoering van fosfaatrechten vanaf 1 januari 2017 niet mogelijk is, omdat dit zou

⁵ <http://www.boerderij.nl/Rundveehouderij/Nieuws/2015/5/Fosforverlaging-in-krachtvoer-is-niet-vrijblijvend-1761056W/>

⁶ <http://www.boerderij.nl/Home/Achtergrond/2015/5/Voerspoor-werkt-maar-fosfaatproductie-groeit-1752112W/>

botsen met de Europese regels rondom staatssteun. De invoering wordt uitgesteld tot januari 2018. De Europese Commissie heeft nog geen groen licht gegeven voor de introductie van het fosfaatrechtenstelsel en er is geen zekerheid over de voortzetting van de derogatie na 2017. Om ook na 2017 een derogatie te verkrijgen, is het van belang dat Nederland kan aantonen aan de derogatieverplichtingen te voldoen. Dit betekent dat de veehouderij op korte termijn moet zorgen dat de fosfaatproductie van de gehele sector onder het fosfaatplafond komt en blijft. De doelstelling van het voerspoor, vermindering van de fosfaatexcretie, is daarmee weer actueler geworden.

Uit een citaat uit Boerderij, 4 november 2016⁷, blijkt dat de veevoedersector nog mogelijkheden ziet om een verdere fosfaatreductie te realiseren: “Hendrik Arends, sectormanager rundvee bij Agrifirm, ziet nog een belangrijke rol voor de voerindustrie weggelegd om via het voerspoor een belangrijke reductie van fosfaat te realiseren. Daarom roept hij de overige voerleveranciers in Nederland werk te maken van het op de kaart zetten en leveren van voer met een verlaagd fosforgehalte.”

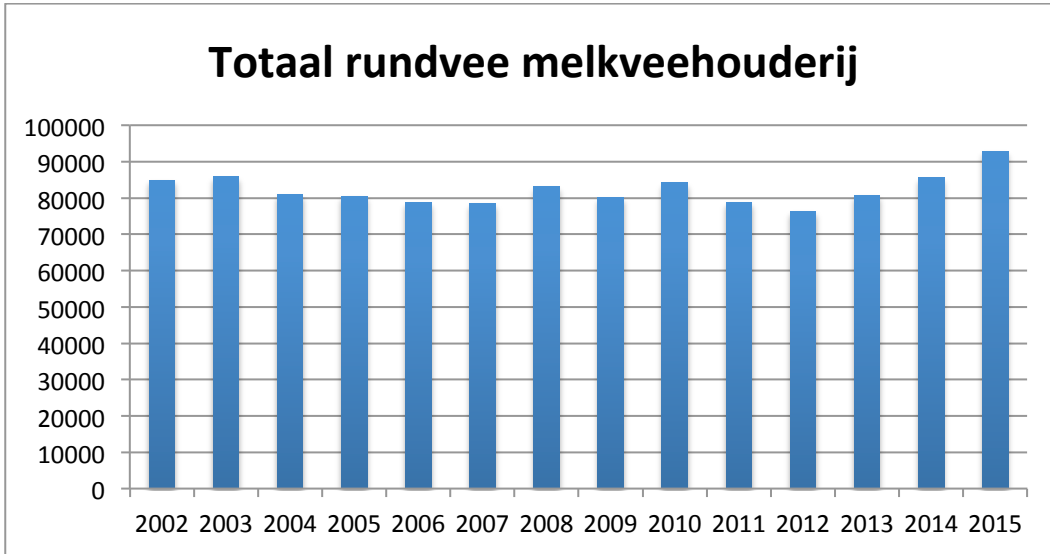
Op 18 november 2016 laat staatssecretaris Van Dam in een brief aan de Tweede Kamer weten dat het voerspoor een van de drie maatregelen is die worden ingezet om de fosfaatproductie van de melkveehouderij in 2017 te verminderen. Uit het nieuwsbericht van de Nevedi blijkt dat de convenantpartners hebben afgesproken dat in 2017 de norm voor de P/RE-verhouding wordt aangescherpt tot 2,2. Het maximale fosforgehalte blijft gehandhaafd op 4,3 gram/kg mengvoer. De veevoersector kan hiermee als collectief met circa 1,7 mln kg fosfaat bijdragen aan de totale reductiedoelstelling, zo staat in de brief aan de Tweede Kamer.

Naast een aanscherping van de norm voor de P/RE-verhouding, wordt ook de monitoring aangescherpt. De inspanningen van alle partijen zullen in 2017 op maandbasis worden gemonitord. Daarnaast wordt in het convenant opgenomen dat de veevoerbedrijven als collectief zullen zorgen dat het gemiddelde over al het melkveemengvoer in 2017 op of onder de 4,3 gram P/kg mengvoer uitkomt. De norm voor P/RE-verhouding maakt immers dat een veevoerbedrijf aan de eisen van het convenant voldoet, maar daarbij een P-gehalte hoger dan 4,3 gram realiseert. De genoemde reductie van 1,7 mln kg wordt een ‘inspanningsverplichting’. Uit de brief aan de Tweede Kamer blijkt dat daarnaast zal worden nagegaan of het mogelijk is deze maatregel ‘algemeen verbindend’ te verklaren.

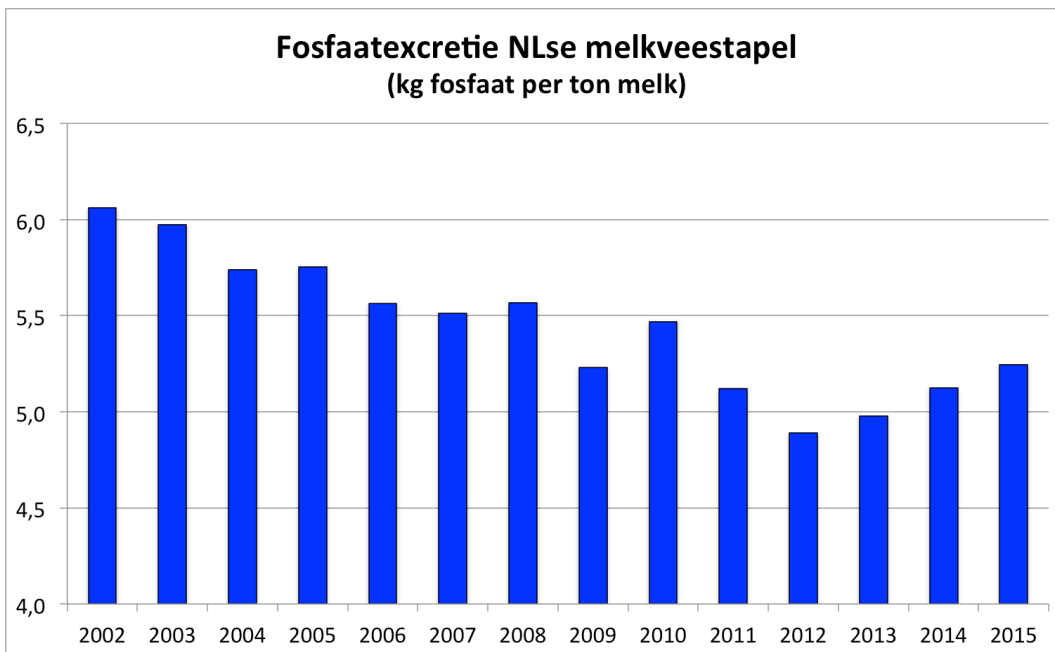
Fosfaatexcretie in de melkveehouderij

De figuren 1 en 2 geven de ontwikkeling van de fosfaatexcretie vanuit de melkveehouderij totaal (figuur 1) en per kg melk (figuur 2) weer. De groei van de melkveestapel de laatste jaren heeft geleid tot een toename van de fosfaatexcretie, maar daarnaast is ook de fosfaatexcretie per kg melk de laatste jaren gestegen. Ondanks dat het fosforgehalte in mengvoer is gereduceerd heeft het veevoerconvenant niet weten te voorkomen dat sinds 2013 de fosfaatexcretie per kg melk is toegenomen. Dit kan worden verklaard door het feit dat het convenant niet stuurt op het totaalrantsoen, maar alleen op het mengvoerdeel hiervan.

⁷ <http://www.boerderij.nl/Rundveehouderij/Nieuws/2016/11/Agrifirm-werk-maken-van-voer-met-minder-fosfor-2912360W/>



Figuur 1. Totale fosfaatexcretie vanuit de melkveehouderij (in 1000 kg fosfaat).



Figuur 2. Fosfaatexcretie van melkkoeien in kg fosfaat per ton melk in Nederland (Bron: eigen bewerking van data uit CBS-Statline).

Uitwerking voor de varkenshouderij

Het veevoerconvenant richtte zich bij de start in 2011 op de melkvee- en varkenshouderij. Voor de varkenshouderij werden afspraken gemaakt over een te realiseren fosfaatefficiëntie. Deze efficiëntie kan per varkensbedrijf worden berekend op basis van de stalbalans. De insteek was dat varkenshouders via een Verordening van het Productschap verplicht zouden worden tot het realiseren van een fosfaatefficiëntie van minimaal 41% voor vleesvarkens en 37% voor zeugen. Dit zou ingaan per 1 januari 2013. Door het opheffen van de productschappen ging dit niet door. Door enkele partijen is vervolgens besloten deze eisen op te nemen in een keten- of marktconcept. Het

CBL (Centraal Bureau Levensmiddelenhandel) presenteerde in 2013 nieuwe inkoopvoorwaarden voor varkensvlees. Hierbij werden ook eisen t.a.v. fosfaatefficiëntie genoemd⁸. In 2015 staat in Boerderij⁹ dat Nederlandse supermarkten vanaf 2016 alleen duurzamer geproduceerd varkensvlees verkopen. Ruim de helft van de retailers vult dit in door vlees te verkopen met het Beter Leven-keurmerk (BLK). Hierin zijn in eerste instantie geen eisen t.a.v. fosfaatefficiëntie opgenomen. Een deel van de supermarkten geeft aan zich te willen houden aan de CBL-inkoopvoorwaarden, waarin wel fosfaatefficiëntie is opgenomen. Deze standaard gaat door het leven als het Varken van morgen. Uit informatie in Boerderij, 3 december 2015¹⁰, blijkt dat vleesverwerkers hebben besloten de milieueisen van het Varken van Morgen in het Beter Leven-concept op te nemen. Dit om te voorkomen dat slachterijen diverse vleesstromen uit elkaar moeten houden. In mei 2016 voldeed 94% van het in Nederlandse supermarkten aangeboden varkensvlees aan de eisen van BLK/Varken van Morgen¹¹, en daarmee dus aan de eisen t.a.v. fosfaatefficiëntie. De binnenlandse afzet via de supermarkten is circa 30% van de varkensproductie¹². 70% van de Nederlandse varkensproductie wordt geëxporteerd. Aan deze export worden geen eisen gesteld t.a.v. fosfaatefficiëntie.

Afspraken binnen concepten

Tabel 1 geeft de concepten in de varkenshouderij weer waarbinnen eisen t.a.v. fosfaatefficiëntie zijn opgenomen. Per concept zijn de grenswaarden voor de fosfaatexcretie en –efficiëntie weergegeven. De grenswaarde die CBL en ‘Varken van Morgen’ stelt is gebaseerd op de gemiddelde fosfaatbenutting in de periode 2007 – 2009. Deze eis is gelijk aan de grenswaarden die zouden worden opgenomen in een verordening van het productschap.

Tabel 1. Grenswaarden voor fosfaatexcretie en –efficiëntie binnen verschillende concepten.

	Milieukeur varkens (1-2-2016 t/m 1-2-2017)		CBL en ‘Varken van Morgen’
	Fosfaatexcretie/ 1000 kg groei	Fosfaatefficiëntie	Fosfaatefficiëntie
Zeugen	18,8 kg	>= 40,4%	>= 37%*
vleesvarkens	14,6 kg	>= 45,1%	>= 41%*

* Dit is gelijk aan de gemiddelde fosfaatbenutting in de Nederlandse varkenshouderij in 2007-2009 en komt overeen met de eisen die zouden worden opgenomen in een verordening van het productschap.

Fosfaatexcretie in de varkenshouderij

CBS-cijfers laten zien (figuur 3) dat in 2012 de fosfaatexcretie vanuit de varkenshouderij lager was dan in 2011. Daarna trad een stabilisatie op.

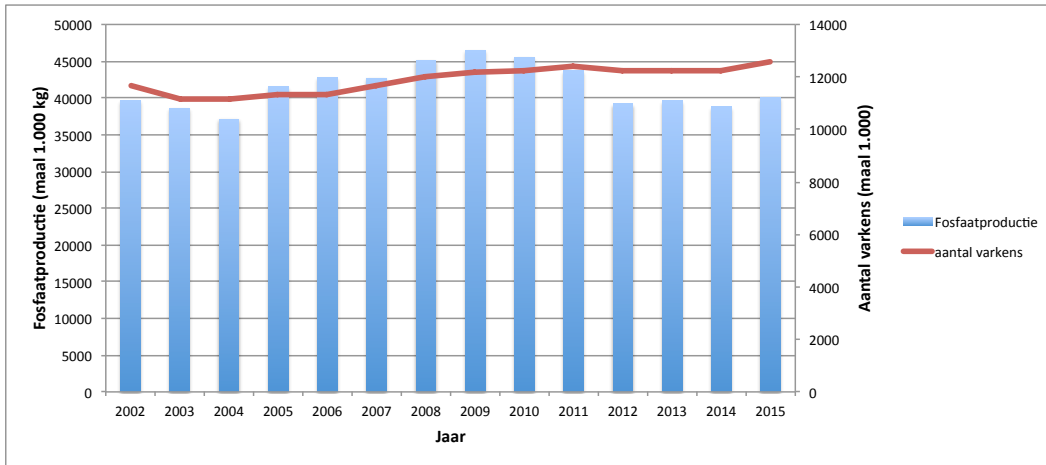
⁸ brief Platform varkensketen aan bestuur Productschap Diervoeders, 14 oktober 2014 en factsheet ‘nieuwe criteria duurzaam varkensvlees’ op www.cbl.nl

⁹ <http://www.boerderij.nl/Varkenshouderij/Nieuws/2015/11/Supermarkten-over-op-duurzaam-varkensvlees-2724913W/>

¹⁰ <http://www.boerderij.nl/Varkenshouderij/Achtergrond/2015/12/Al-het-varkensvlees-duurzaam-in-2016-2727742W/>

¹¹ <http://www.biojournaal.nl/artikel/22581/CBL-Verduurzaming-vleesassortiment-vindt-volop-plaats>

¹² www.cov.nl/sector-in-cijfers



Figuur 3. Fosfaatexcretie (in 1.000 kg fosfaat) en het aantal varkens (in duizendtallen) van de Nederlandse varkenshouderij (bron: CBS Statline).

3

Het veevoerconvenant in de praktijk

In dit hoofdstuk formuleren we een antwoord op de negen onderzoeksvragen (zie paragraaf 1.1.), aan de hand van de informatie die naar voren is gekomen uit de interviews. In paragraaf 3.1. bespreken we de onderzoeksvragen waarin wordt teruggekeken naar het opstellen van het convenant en de werking hiervan sinds 2011. In paragraaf 3.2. wordt de huidige situatie besproken en in paragraaf 3.3. wordt vooruit gekeken; wat zijn de mogelijkheden in de toekomst van het veevoerconvenant? Alle informatie in dit hoofdstuk komt uit de interviews, tenzij specifiek een andere bron wordt genoemd.

3.1 Terugblik

Hoe zijn de convenantafspraken gemaakt, door wie en waarom, wat zijn achterliggende motivaties? Waarom zijn welke doelen gekozen?

Al ten tijde van de goedkeuring van het vierde Nitraat Actieprogramma (2010 – 2013) bleek de fosfaatproductie van de veehouderij dreigend hoog. Met spoed was een aanvullende set maatregelen noodzakelijk. Dit was de aanleiding om als LTO en Nevedi gezamenlijk te praten over het convenant. De Nevedi stond hier in eerste instantie wat afwachtender in dan LTO, maar onder druk van de situatie zagen beide partijen het belang. De betrokken partijen geven in de interviews aan dat hiermee de juiste partijen om tafel zaten. De afspraken tussen de koepels werden voor de melkveehouderij doorvertaald in addendums met de individuele voerbedrijven. Het betrof een relatief eenvoudige maatregel, het was in feite ‘laaghangend fruit’. Er was een breed draagvlak voor, dus werd vrij snel overeenstemming verkregen. Het feit dat een convenant werd opgesteld was bij veel melkveehouders niet bekend. ‘Fosfaat’ en ‘fosfaatplafond’ waren toen nog nauwelijks in beeld bij de meeste melkveehouders.

In het vervolgconvenant (2013-2015) werden ook NZO en de VLB als partijen betrokken. De VLB werd als belangrijke partner gezien vanwege de aandacht die er kwam voor de bedrijfsspecifieke insteek, het gebruik van de Kringloopwijzer om op bedrijfsniveau de fosfaatefficiëntie te verbeteren. De VLB heeft veel ervaring met informatie op het niveau van het agrarisch bedrijf, en het borgen van de juistheid van deze gegevens. Daarnaast vond men het van belang de vertrouwenspersonen rondom de veehouders (waarvan de veevoeradviseur heel belangrijk is maar

waarvan de accountant er ook een is) bij het proces te betrekken. Dit omdat de ervaring leert dat aan de keukentafel veranderingsprocessen beter werken.

In 2011 werd als doel gesteld om een fosfaatreductie van 20 mln kg te realiseren; 10 mln binnen de melkveehouderij en 10 mln binnen de varkenshouderij. Nu terugkijkend hierop constateren de convenantpartijen dat deze doelstelling destijds vrij ambitieus is opgeschreven. Dat deze doelstelling eerder als stip op de horizon werd gezet dan als absolute doelstelling (resultaatverplichting). Eigenlijk was deze niet realistisch, zo wordt gezegd. Zeker in de varkenshouderij is 10 mln kg fosfaatreductie een heel grote stap op een totale fosfaatproductie van ruim 40 mln kg fosfaat. Voor de melkveehouderij, die in totaal rond de 80 tot 90 miljoen kg fosfaatproductie zat, was een reductie van 10 miljoen kg fosfaat een al iets realistischer ambitie. Met de kennis van nu, is er twijfel of de ambities nog wel in die orde van grootte opgeschreven zouden worden.

De concrete doelstelling t.a.v. het maximale fosfaatgehalte of de maximale P/RE-verhouding in mengvoer voor melkvee was wel een realistische doelstelling, die vooral werd vastgesteld op basis van wat de convenantpartijen als haalbaar achtten. 80 tot 90% van de veevoerbedrijven kon dit vrij eenvoudig realiseren. Bepalend hierbij waren de kostprijs van het voer (een te sterke stijging van de prijs van het voer zal tot gevolg hebben dat veehouders hier niet in mee gaan) en wat een 'veilige' ondergrens is t.a.v. diergezondheid/dierenwelzijn. Later in onderhandeling is de P/RE-verhouding erin betrokken. Toevoeging van de P/RE-verhouding maakte het mogelijk om ook in rantsoenen met heel veel mais wat meer speelruimte te creëren. Niet alle veevoerbedrijven waren het hiermee eens, omdat dit werd gezien als een 'versoepeling' van de eis. Door alleen te werken met een maximaal fosfaatgehalten zouden de 'fosfaatwinst' van het voerconvenant groter zijn.

De pluimveehouderij is in het convenant buiten beschouwing gelaten omdat die sector 90% van de mest verwerkt en daarnaast in die sector voedertecnisch weinig meer valt te verbeteren.

Hoe wordt het proces van de uitvoering van het convenant aangestuurd, gemonitord en geëvalueerd in de praktijk?

He convenant wordt jaarlijks (binnen de stuurgroep) verlengd. Dit om te voorkomen dat bij een langere periode de afspraken verzanden. Zowel LTO als Nevedi waren sceptisch over langlopende convenanten. De controle op het realiseren van de afspraken die zijn vastgelegd in het convenant wordt uitgevoerd door de Nevedi. De Nevedi stuurt haar leden jaarlijks en elk kwartaal een enquête. In die enquête wordt de veevoerproducenten o.a. gevraagd naar het P- en RE-gehalte van de geleverde voeders. Die gegevens zijn ook nodig om de contributie te bepalen die de voerproducenten aan Nevedi afdragen. Dit zijn betrouwbare gegevens. Dit blijkt ook als de Nevedi-data worden vergeleken met CBS-gegevens. Het CBS gebruikt RVO-gegevens met alle fosfaataan- en afvoer van alle veehouderijbedrijven. Dit kan worden vertaald in een gemiddeld fosfaatgehalte van het gevoerde mengvoer. Deze cijfers worden naast de Nevedi-cijfers gelegd. Beide berekeningswijzes blijken ongeveer de zelfde uitkomst te geven. Indien bedrijven in gebreke blijven, worden ze bevroegd, zo nodig komen ze op een zwarte lijst en uiteindelijk kunnen ze worden geroeyeerd. Dit is overigens nooit gebeurd. In de praktijk blijkt dat veevoerbedrijven vrijwel altijd voldoen aan de afspraken zoals vastgelegd in het convenant.

In december 2013 zijn LTO en NZO met een toekomstvisie melkveehouderij gekomen. Hier is vastgelegd dat de sector zou gaan werken met een 'early warning' systeem voor de monitoring van het

fosfaatplafond. Dit is in praktijk gebracht door in overleg met CBS-WUM te zorgen dat de mestproductiecijfers al eerder bekend worden gemaakt. Vroeger werden mestproductiecijfers pas minimaal een half jaar na afronding van het jaar bekend. Nu worden in december van een jaar al de prognoses voor dat jaar bekend. Dit geeft een beeld of de veehouderij in de betreffende periode onder het fosfaatproductieplafond is gebleven.

Voor de melkveesector:

Hoe is er gereageerd door de voerconvenantpartijen in de melkveehouderijketen, toen bleek dat de fosfaatexcretie sterk toenam en het fosfaatplafond (mestproductie 2002) in 2015 dreigde te overschrijden? Zijn er aanvullende acties genomen, en zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

Zowel de melkveehouders als de veevoederbedrijven waren verrast door het hoge fosforgehalte in ruwvoer in 2015. Maar het feit dat de niet is ingespeeld op deze hogere fosforgehaltes, toont volgens een van de geïnterviewden het falen van de *early-warning* aan. Anderen geven echter aan dat dit niet het gevolg was van een falende *early-warning*, maar dat er voor melkveehouders op dat moment onvoldoende prikkel was om sneller en scherper bij te sturen naar fosfaatarmere voer. Men was teleurgesteld. Het succes van het voerspoor werd weggespoeld door de groei van de veestapel en de hoge fosfaatgehalten in ruwvoer. Maar zónder voerspoor was de ellende nog groter geweest. Er zijn geen aanvullende maatregelen genomen, anders dan de geleidelijke aanscherping van normen, via 4,5 g P/ kg naar 4,3. Een van de geïnterviewde melkveehouders geeft aan dat het Voor de gezondheid van de dieren en een minimale fosfaatexcretie van belang is dat de fosforgehaltes van (weide-)gras goed worden gemonitord. Wellicht kan de sector hiervoor een programma opzetten, zo is zijn suggestie. Dat voorkomt grote kosten per melkveehouder en zorgt voor een verantwoord lagere fosfaatexcretie.

3.2 Huidige situatie

Hoe wordt in de praktijk aangekeken tegen het sturend vermogen en het doelbereik van het voerspoor?

De verwachting van alle partijen die het convenant ondertekenden was dat de gestelde doelen t.a.v. het fosfaatgehalte in mengvoer konden en zouden worden gerealiseerd. Uiteindelijk is een convenant een gentlemen's agreement. Daardoor is het minder sturend dan een verordening of een AVV (Algemeen Verbindend Verklaring). Het is wel effectief gebleken in het traject van laaghangend fruit. In 2010 is gekozen voor een convenant wat betreft melkvee, omdat er veel draagvlak was in de sector en het sneller werkte dan een verordening (via de toenmalige productschappen). Er zijn wel twijfels of het ook blijft werken in het moeilijker/duurder traject wat er nu aan komt.

Door enkele partijen is ook genoemd dat het mogelijk effectiever zou zijn om afspraken te maken met de top-3 of de top-20 van de voerbedrijven met de grootste voerleveranties, waardoor toch 80 tot 95% van de voerleveranties worden meegenomen. Dan kunnen meters worden gemaakt. Per saldo is het doel (vermindering g P/kg mengvoer) wel gehaald, maar er is twijfel of dit voldoende is doorvertaald naar de keukentafel. Dat zou kunnen betekenen dat de resultaten nog beter zouden kunnen zijn als aan de keukentafel de adviseurs overtuigender zouden optreden.

Overigens heeft het voerspoor enorm bijgedragen aan de kennis over fosfaatexcreties, fosfaatgehalten veevoer, etc. bij alle betrokken partijen, waarmee het beleid veel beter is onderbouwd.

KADER 1: Prikkel voor de individuele melkveehouder om de fosfaatefficiëntie te verbeteren

Bij de introductie van het voerspoor was er geen of nauwelijks bewustzijn onder melkveehouders om via fosfaatefficiëntie milieuwinst te behalen. Of een melkveehouder een (financiële) prikkel voelt om het fosfaatgehalte in het mengvoer te beperken, is o.a. afhankelijk van de bedrijfssituatie en van de regelgeving. Aspecten die een rol spelen, zijn:

- Intensiteit. Bedrijven kunnen via de BEX de bedrijfsspecifieke excretie berekenen. Op deze wijze kan worden aangetoond dat meer mest op het eigen bedrijf kan worden aangewend dan op basis van forfaitaire normen wordt verondersteld. Zo kan door de toepassing van fosfaatarm voer op een intensief bedrijf worden bespaard op de mestafzetkosten;
- De hoogte van de derogatie. Bij een derogatie van 250 kg N/ha kan (op intensieve bedrijven op zandgrond) alleen maximaal gebruik worden gemaakt van de mestaanwendingsruimte door te zorgen voor relatief lage fosfaatgehalten in de mest. Dit vormde een prikkel om fosfaatarm voer te gebruiken. In delen van Nederland is de derogatie op dit moment 230 kg N/ha. In die situatie is juist stikstof het eerst beperkend voor de hoeveelheid aan te wenden mest. Er is dan geen prikkel meer om fosfaatarm voer te voeren. Sterker nog; omdat geen fosfaatkunstmest mag worden aangevoerd, is aanvoer van fosfaat via het voer de enige manier voor een melkveehouder om fosfaat aan te voeren. Dit fosfaat komt uiteindelijk als meststof op het land.
- De regelgeving t.a.v. grondgebondenheid. Sinds 1 januari 2016 is de AMvB grondgebondenheid van kracht. Deze AMvB stelt een grens aan de omvang van het melkveefosfaatoverschot per bedrijf. Als het bedrijf meer melkvee gaat houden, dan moet ook meer grond in gebruik worden genomen. Als een melkveehouder de fosfaatproductie weet te beperken door gebruik van fosfaatarm mengvoer (en dit aantoont via de BEX) dan kunnen meer dieren worden gehouden. Dit vormt dus een prikkel voor de melkveehouder om fosfaatarm voer te gebruiken. Beperking is dat het niet direct bijdraagt aan vermindering van de fosfaatproductie vanuit de melkveehouderij, omdat het bedrijf deze 'winst' kan compenseren door groei. Ditzelfde geldt als fosfaatrechten worden ingevoerd en deze rechten (op termijn) ook bedrijfsspecifiek mogen worden ingevuld.
- De prijs van fosfaatarm mengvoer. Als een melkveebedrijf geen financieel voordeel heeft van gebruik van fosfaatarm voer, zal de melkveehouder niet bereid zijn extra te betalen voor fosfaatarm voer 'omdat de sector als geheel daar belang bij heeft'. Een veevoerbedrijf heeft aangegeven dat men daarom heeft besloten de prijs van fosfaatarm voer gelijk te stellen aan de prijs van 'normaal' voer. Andere bedrijven hanteren wel hogere prijzen voor fosfaatarm voer.

Wat zijn in de praktijk belemmerende en stimulerende factoren voor het sturend vermogen van het convenant en waarom zijn deze belemmerend of stimulerend?

Uit de interviews komen de volgende factoren naar voren als stimulerend voor het sturend vermogen van het convenant:

- Goede monitoring en transparantie. Door (half)jaarlijks te evalueren of de afspraken worden nagekomen, blijft er aandacht voor het convenant;
- Het frequent updaten / verlengen van het convenant. Door niet voor de lange termijn afspraken te maken, maar deze frequent te bezien, en te beoordelen of een aanscherping mogelijk is, blijft er aandacht voor het convenant en wordt er maximaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden;
- Het werken met een onafhankelijk projectleider, die de onderhandelingen kan sturen en kan optreden als bemiddelaar tussen de partijen;
- Naar aanleiding van het voerconvenant kwam binnen de sector de communicatie over sturen op fosfaatefficiëntie op gang. Dit vergroete het bewustzijn onder melkveehouders dat hier milieuwinst was te behalen;
- Alle partijen zijn er bij betrokken, waardoor het sectorbreed wordt ingevoerd en er ook meer draagvlak is voor het systeem, zowel bij de convenantpartijen als bij de primaire bedrijven, omdat hun 'vertrouwenspersonen' ook het convenant hebben ondertekend.

Als 'remmend' voor het sturend vermogen van het convenant worden de volgende factoren genoemd:

- Relatieve vrijblijvendheid van de afspraken. Partijen kunnen niet 'hard' worden afgestraft als ze niet voldoen aan de gemaakte afspraken. In praktijk lijkt dit binnen het veevoerconvenant echter geen probleem te vormen; alle partijen houden zich aan de gemaakte afspraken.
- Alle partijen zijn er bij betrokken. Dit wordt gezien als stimulerend (zie boven). Tegelijkertijd wordt het ook als remmend benoemd (obstructiemacht); partijen moeten gezamenlijk tot een afspraak komen. Doordat er veel partijen bij betrokken zijn, die men allemaal 'binnen boord' wil houden, moet er soms wat water bij de wijn worden gedaan. Als voorbeeld hiervan wordt de toevoeging van de P/RE-ratio aan het convenant genoemd. Daarnaast was de Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV), als mede-bestuurder binnen het toenmalige productschap, tegen de invoering van een verordening voor de varkenshouderij.
- Een verdere aanscherping van 4,3 naar 4,1 p P/kg mengvoer of lager betekent extra kosten voor de voerbedrijven en de veehouders, waarmee het enthousiasme snel kan afnemen.
- Er is niet altijd een prikkel voor de individuele veehouder aanwezig om fosfaatarm voer te gebruiken (zie kaders).
- Een melkveehouder merkt op dat het opmerkelijk was dat toen de fosforgehaltes in het krachtvoer omlaag werden gebracht, vrij veel koeien na het afkalven verschijnselen vertoonden die leken op melkziekte. Vrij snel kwamen fosforbolussen op de markt en enige tijd later waren er geen problemen meer. Onduidelijk is of de dieren een fosfortekort hadden. Feit is wel dat er fosforbolussen zijn gevoerd, dat later het krachtvoer enigszins is aangepast en dat de problemen met melkziekte-achtige verschijnselen na het afkalven minder voorkwamen. Door dergelijke ervaringen zijn veel melkveehouders beducht om heel scherp te voeren op fosfor.

KADER 2: Prikkel voor de individuele varkenshouder om de fosfaatefficiëntie te verbeteren

Of er een prikkel is voor een varkenshouder om de fosfaatefficiëntie te verbeteren, hangt af van de bedrijfssituatie en van de situatie op de mestmarkt:

- Technische resultaten: De prikkel om goede technische resultaten (hoge efficiëntie) te behalen, en zo de voerkosten mogelijk te beperken, is in alle situaties aanwezig. Hierbij zoekt de varkenshouderij naar een evenwicht. Door toevoeging van fytase aan krachtvoer wordt bijvoorbeeld de fosfaatopname verbeterd, maar het verhoogt ook de kostprijs van het voer. Dat is een afweging die elke varkenshouder moet maken. Dit maakt dat fosfaatefficiëntie binnen de varkenshouderij altijd een onderwerp van discussie blijft.
- Grondbezit: als een bedrijf relatief veel eigen grond heeft, kunnen de mestafzetkosten worden beperkt door lagere fosfaatgehalten in veevoer, omdat dan meer kuubs mest op eigen grond kunnen worden afgezet. Voor een bedrijf zonder grond, zoals vaak het geval bij varkensbedrijven, blijft het aantal af te zetten kuubs gelijk. De mestafzetkosten vormen momenteel een zeer grote kostenpost voor een gemiddeld varkensbedrijf en de bedrijfseconomische resultaten van varkensbedrijven staan al jaren onder grote druk. Hoe groot voor varkenshouders met geen of weinig grond de prikkel is om te sturen op fosfaatefficiëntie is afhankelijk van de wijze van mestafzet.
- Een deel van de varkensmest wordt afgezet op grond van andere sectoren. Er kunnen meer kuubs per hectare worden afgezet als het fosfaatgehalte lager is (omdat het fosfaatgehalte in praktijk bepaalt hoeveel kuub mest maximaal kan worden aangewend). Als de prijs van mestafzet bepaald wordt door een basisprijs per kuub, met daar bovenop een prijs per kg stikstof en fosfaat is het aantrekkelijk voor een varkenshouder om de input aan fosfaat te beperken. Dit kan door zo efficiënt mogelijk te werken (door goede voedertechische resultaten te behalen) en zo ook de mestafzetkosten te beperken.
- Een steeds groter deel van de varkensmest wordt verwerkt. Door de mestverwerkingsplicht, die de laatste jaren is aangescherpt, wordt het aandeel van de varkensmest dat wordt verwerkt steeds groter. Daar komt bij dat via VVO's (Vervangende verwerkingsovereenkomsten) varkenshouders een deel van deze verplichting overnemen van melkveehouders. Voor mest die wordt verwerkt is het mineralengehalte minder sturend in de prijs. De varkenshouder heeft in die situatie dus niet de mogelijkheid om via het fosfaatgehalte in het voer de kosten van mestafzet te beperken.

Het convenant stuurt op het fosfaatgehalte van mengvoer. De link met de uiteindelijke fosfaatproductie van de sector als geheel is echter niet een-op-een. Hierdoor is het mogelijk dat, ondanks dat het convenant daadwerkelijk leidt tot lagere fosfaatgehalten in het voer, op sectorniveau de fosfaatproductie toeneemt. Dit vormt een beperking (een 'rem') van het sturend vermogen van het convenant t.a.v. de fosfaatproductie van de veehouderij. Dit wordt veroorzaakt door de volgende factoren:

- De beperking dat het convenant zich enkel richt op droge mengvoeders. Natte bijproducten blijven bijvoorbeeld buiten beschouwing, omdat het lastig sturen is op het fosfaatgehalte van enkelvoudige voeders. Er komt echter wel interesse vanuit de leveranciers van deze producten om mee te doen in het convenant. Veevoederbedrijven geven aan dat zij hier nu al wel een verantwoordelijkheid voelen, en ook op dit vlak toewerken naar een lager fosfaatgehalte in bijproducten. Dit realiseert men o.a. door bijproducten te mengen. Dit biedt de veehouder de mogelijkheid het totale rantsoen beter te optimaliseren. Daarnaast blijven ook mineralenmengsels buiten beschouwing. Vanuit een veevoederbedrijf wordt aangegeven dat ook via mineralenmengsels een substantieel deel van het fosfaat op het melkveebedrijf kan komen.
- Slechts circa een derde van het rantsoen van melkvee wordt aangekocht van buiten het bedrijf in de vorm van krachtvoerders en/of natte bijproducten. Het convenant richt zich niet op het ruwvoer, terwijl dit een belangrijke voercomponent is. Bij de verlenging van het convenant in 2013 is dit punt benoemd en is in een intentieverklaring aangegeven dat men zich in zal zetten voor 'het verbeteren van de P-efficiëntie op bedrijfsniveau, door verbetering van de fosfaatefficiëntie van het rantsoen'. Op bedrijfsniveau is hier sturing mogelijk door bij de keuze van mengvoer ook de samenstelling van het ruwvoer te betrekken. Daarnaast is beperkte sturing mogelijk in de samenstelling van het ruwvoer door moment van maaien, etc.
- De groei van de melkveehouderij. Partijen geven aan dat door de groei van de melkveestapel in de afgelopen jaren, de winst van het voerspoor (meer dan) teniet wordt gedaan.

Voor de varkenssector: Is er nu een opvolger van deze PDV verordening en/of zijn er andere afspraken gemaakt? Hoe komt het dat P-excretie in varkensmest afneemt, terwijl de verordening niet meer wordt uitgevoerd?

Voor varkensbedrijven is het, in vergelijking met melkveebedrijven, relatief gemakkelijk de fosfaatefficiëntie te berekenen via de al bestaande stalbalans. De data uit de stalbalans zijn gebruikt om de P-toets te ontwikkelen, die de fosfaatefficiëntie weergeeft. Deze systematiek is volledig ontwikkeld en getoetst bij praktijkbedrijven en bij de opzet van het voerconvenant waren afspraken gemaakt over de te realiseren fosfaatefficiëntie. Deze eis zou worden opgenomen in een verordening van de productschappen Diervoeder en Vee en Vlees. Door opheffing van de productschappen is dit systeem echter nooit operationeel geworden. Een aantal partijen (Milieukeur, Het Varken van Morgen, Keten Duurzaam Varkensvlees) gebruiken onderdelen of concepten die ontwikkeld waren voor die verordening, maar dat gebeurt op eigen gelegenheid.

Aspecten die het ten tijde van de geplande invoering van het veevoerconvenant moeilijk maakten het voerconvenant voor de varkenshouderij daadwerkelijk operationeel te krijgen, waren, naast het opheffen van de productschappen:

- Het feit dat LTO en NVV het niet eens waren met de te volgen lijn. Een deel van de varkensbedrijven behaalde resultaten die niet voldeden aan de voorgestelde efficiëntie-eisen;
- Het feit dat overschrijding van het fosfaatplafond vooral speelde in de melkveehouderij, minder in de varkenshouderij. De varkenssector was redelijk stabiel van omvang. De melkveehouderij had een duidelijke groeiwens.

De fosfaatefficiëntie binnen de varkenshouderij is de laatste jaren verbeterd, o.a. door:

- Hoge mestafzetkosten. Deze kosten kunnen worden verlaagd door te sturen op minder fosfaat in de mest (zie ook kader 2);

- Het feit dat steeds meer beren worden gehouden i.p.v. borgen (gecastreerde beren). Momenteel wordt meer dan 50% van de mannelijke vleesvarkens al niet meer gecastreerd. En de voederconversie van een beer is gunstiger dan van een borg. Duitsland accepteert (nog) geen berenvlees, dus daarom worden ook nog veel borgen gehouden.

3.3 Toekomstige situatie

Hoe zou het (bij)sturend vermogen van het convenant kunnen worden vergroot?

Het tot nu toe behaalde resultaat wordt wel aangeduid als 'laaghangend fruit'. Melkveehouders konden financieel voordeel behalen met een lager fosfaatgehalte in het mengvoer (zie kader 1). Nevedi en de geïnterviewde veevoerbedrijven noemen beide dat nu een omslagpunt is bereikt. In het algemeen is er bij convenant partners en melkveehouders het idee dat generiek aanscherpen van de getallen (voor P-gehalte en P/RE verhouding) maar beperkt of niet meer haalbaar is, omdat dit bij bepaalde diergroepen of in bepaalde omstandigheden tot diergezondheidsproblemen kan leiden. Als de fosfaatefficiëntie verder omhoog moet, is een andere benadering nodig.

Als belangrijke 'remmende factor' voor het sturend vermogen van het convenant is genoemd dat het fosfaatgehalte van het mengvoer niet een-op-een is te vertalen in de fosfaatproductie van de sector, c.q. dat het maar naar een beperkt deel van het totale rantsoen kijkt. Als oplossing hiervoor, wordt vanuit de veevoerindustrie 'het gesprek aan de keukentafel' genoemd. De verdere aanscherping van het convenant wordt vooral gezocht in een bedrijfsspecifieke benadering, waarbij op bedrijfsniveau de voersamenstelling en de fosfaatefficiëntie op het gehele bedrijf wordt geoptimaliseerd. Op die manier kan in bepaalde perioden zeker nog een lager fosfaatgehalte in mengvoer worden gerealiseerd. Vanuit de veevoerindustrie wordt ook aangegeven dat men op deze wijze naar het convenant kijkt; men ziet het als haar verantwoordelijkheid een zo laag mogelijk fosfaatgehalte te realiseren, dus ook lager dan $P = 4,3$ g/kg, op momenten en op veehouderijbedrijven waar dat mogelijk is. 'Het gesprek aan de keukentafel' wordt hierbij als heel belangrijk benoemd. Daar kan worden toegelicht wat de bedrijfsspecifieke voordelen zijn, bijvoorbeeld t.a.v. de mestafzetkosten. Daarnaast kan aan de keukentafel de bedrijfsvoering worden doorgesproken en een optimaal rantsoen worden vastgesteld, rekening houdend met de kwaliteit van het ruwvoer op het bedrijf. Vanuit de veevoederbedrijven wordt aangegeven dat zij het als hun verantwoordelijkheid zien veehouders hierin te begeleiden.

Een andere remmende factor is dat het individuele belang van de melkveehouder niet hetzelfde is als het belang van de sector als geheel. De sector moet binnen het fosfaatplafond blijven, maar de individuele melkveehouder kijkt vooral naar zijn bedrijf en de bedrijfseconomische optimalisatie. Door te zorgen dat melkveehouders op individueel bedrijfsniveau worden afgerekend op de fosfaatefficiëntie, kan het belang van het individuele bedrijf meer overeenkomen met het belang van de sector als geheel.

Andere opties die worden genoemd om het convenant meer stimulerend en sturend te maken zijn:

- Het convenant versterken met een Algemeen Verbindend Verklaring, waarvoor de medewerking van de Rijksoverheid nodig is;
- als de producenten van natte veevoerders (verenigd in de OPNV) en de Hisfa (de vereniging voor de fouragehandel) er echt bij aansluiten;

- ‘gedragen’ en haalbare doelstellingen, liever een iets lagere doelstelling neerzetten met draagvlak onder convenantpartners en melkveehouders dan proberen een heel ‘streng’ doelstelling neer te zetten waarvoor weinig draagvlak bestaat.

Wat is binnen de sector de langere termijn ambitie voor het voerspoor?

Hoewel duidelijk is dat sturing via het voerspoor onvoldoende zal zijn om te zorgen dat de Nederlandse veehouderij in de toekomst onder het nationale fosfaatplafond komt en blijft, zien alle partijen die we hebben gesproken het als hun taak de aanvoer van fosfaat via het voer zoveel mogelijk te beperken en veebedrijven te helpen de voederefficiëntie te optimaliseren. Op deze wijze zou in 2017 de fosfaatproductie nog circa 2 mln kg fosfaat kunnen worden verlaagd. De diergezondheid wordt vervolgens wel een aandachtspunt.

Het huidige convenant loopt af per 1 januari 2017. Oorspronkelijk idee was dat dan fosfaatrechten zouden worden ingevoerd in combinatie met de Kringloopwijzer, zodat op bedrijfsniveau de melkveehouder de fosfaatefficiëntie zou kunnen berekenen en hier ook op afgerekend zou kunnen worden. Dit zou een directe prikkel vormen voor de melkveehouder om de fosfaatefficiëntie te verbeteren. Recent is echter duidelijk geworden dat de invoering van fosfaatrechten op 1 januari a.s. niet gaat lukken. De verwachting is dat het lopende convenant wordt verlengd. Tegelijkertijd wordt benoemd dat het weinig zinvol is als niet naar het geheel van fosfaataanvoer op het bedrijf wordt gekeken. Als alleen naar fosfaat in mengvoer wordt gekeken is het ‘dweilen met de kraan open’.

Hoe zouden de doelen van het voerspoor verder aangescherpt kunnen worden? Dat wil zeggen: onder welke institutionele, sociaal-culturele en technische-economische voorwaarden zouden die doelen aangescherpt en gerealiseerd kunnen worden? Hierbij rekening houdend met regionale en sectorale verschillen in verhouding runvoer-krachtvoer.

Vanuit de veevoedersector wordt aangegeven dat een verdere generieke aanscherping lager dan 4,3 g P/kg voer moeilijk is, omdat uit onderzoek dat zij hebben uitgevoerd, blijkt dat hierdoor bij sommige dieren of diergroepen in bepaalde situaties risico's op tekorten kunnen ontstaan. Je moet ook rekening houden met managementverschillen tussen bedrijven. Uiteindelijk gaat het om de totale P-opname per dier per dag. Op sommige bedrijven zal de droge stofopname van de koeien niet optimaal zijn. Een verdere aanscherping van de norm leidt op die bedrijven tot problemen. Dat wil echter niet zeggen, zo geeft men aan, dat deze 4,3 de streefwaarde is voor het veevoerbedrijf. Men streeft naar een zo laag mogelijk fosfaatgehalte, dus als het in een bepaalde periode lager kan dan 4,3 g P/kg, dan wordt daar aan gewerkt. Een veevoerbedrijf gaf aan dat in het tweede kwartaal van 2016 het gemiddeld P-gehalte in hun mengvoer dan ook iets lager was dan 4,3 gram.

Enkele andere partijen geven aan dat ze van mening zijn dat de P-norm mogelijk nog iets kan worden aangescherpt, bijvoorbeeld naar 4,1 g of naar 4,0 g P/kg voer. Daarnaast wordt door enkele partijen aangegeven dat het mogelijk is de P/RE-verhouding als norm los te laten (zodat alles aan de P-norm moet voldoen) of deze nog wat aan te scherpen¹³. Andere veevoerleveranciers geven

¹³ NB. Op het moment van de interviews gold een P/RE-verhouding van maximaal 2,3 en was nog niet openbaar dat deze per 2017 zou worden aangescherpt naar 2,2.

echter aan dat deze P/RE-verhouding in het convenant noodzakelijk is in de regio's waar veel mais wordt verbouwd. Gras is eiwitrijker dan mais. Dit maakt dat in maisregio's het bij te voeren mengvoer relatief eiwitrijk moet zijn. En eiwitrijke voeders bevatten relatief hoge fosfaatgehalten.

Situatie op de wereldmarkt

Op de schaal van het veevoerbedrijf speelt de beschikbaarheid van grondstoffen (zoals soja, met een gunstige P/RE-verhouding) op de wereldmarkt en de bijbehorende prijs van deze producten een rol. Ook politieke keuzes, bijvoorbeeld over het al dan niet toelaten van gensoja, kunnen hier invloed op hebben.

Afrekenen op het niveau van het melkveebedrijf

Naast de optimalisatie op bedrijfsniveau wordt aangegeven dat ook de 'afrekening' niet meer op het niveau van de veevoerbedrijven zou moeten liggen, maar op het niveau van de individuele veebedrijven. Individuele veebedrijven zouden via de Kringloopwijzer kunnen worden afgerekend op de totale bedrijfsefficiëntie. Dit vereist een andere aanpak (qua borging en controle) dan met een convenant mogelijk lijkt. Er wordt wisselend gedacht over de noodzaak om het veevoerconvenant te behouden als de Kringloopwijzer een regulerend instrument wordt. De een denkt dat het convenant dan niet meer nodig is (aansturing op bedrijfsniveau). De ander denkt: de Kringloopwijzer moet zich eerst maar eens bewijzen (bijvoorbeeld 3 jaar), en daarom moet het convenant blijven.

Naast de voersamenstelling (mengvoer, vochtige bijproducten en ruwvoer) is hierbij ook het bedrijfsmanagement van belang. Denk hierbij aan de hoeveelheid jongvee, de afvoerleeftijd van de koeien en het melkproductieniveau. Ook het grondgebruik is van invloed, omdat dit uiteindelijk invloed heeft op de verhouding van gras en mais in het rantsoen en daarmee op de P/RE-verhouding in het rantsoen.

Kennis en 'meten is weten'

Op individuele veebedrijven kan nog efficiënter met fosfaat worden omgegaan. Uit praktijkprojecten als de Vruchtbare Kringloop blijkt dat er nog grote verschillen zijn in fosfaatefficiëntie tussen melkveebedrijven. De Kringloopwijzer wordt genoemd als instrument om het inzicht in de mineralenstromen op het bedrijf te vergroten. Daarnaast komt uit de interviews naar voren dat een veehouder specifiek kennis nodig heeft over:

- voederbehoeften van verschillende groepen dieren (jongvee, droogstaande koeien). Dit vereist kennis over fosfaatvertering etc., aandacht voor goede ruwvoeropname door de dieren;
- verkorting opfokperiode jongvee;
- verhoging van de levensduur van melkkoeien;
- inzicht in hoe je kunt sturen in fosfaat in ruwvoer (o.a. door later te maaien, waardoor het gras meer structuur heeft)
- zorg voor goed ruwvoer (eigen teelt), met aandacht voor een goede bodem, goed graslandbeheer, beschikbaarheid van fosfaat uit de bodem voor de plant, afstemmen van de bemesting op het specifieke perceel.

4

Conclusies

Op basis van de literatuur en de interviews komen we tot de volgende conclusies t.a.v. de werking van het veevoerconvenant in de melkveehouderij:

- De convenantpartners hebben de concrete doelstelling t.a.v. vermindering van fosfaat in mengvoer (uitgedrukt in g P/kg mengvoer) weten te realiseren.
- De ambitieuze doelstelling (10 mln kg fosfaatreductie voor de melkveesector) is niet gerealiseerd, mede doordat het sturend vermogen van het convenant zich beperkte tot het fosfaatgehalte in krachtvoerders. Dit is slechts een van de factoren die de fosfaatproductie van de veehouderij bepalen.

T.a.v. de werking van het voerspoor in de varkenshouderij constateren we:

- Het veevoerconvenant voor de varkenshouderij is in de praktijk nooit ingevoerd, als gevolg van opheffing van de productschappen. Het principe (het realiseren van een minimale fosfaatefficiëntie) wordt momenteel echter wel toegepast binnen enkele (relatief kleine) marktconcepten.
- Ondanks dat het voerconvenant voor de varkenshouderij niet in praktijk is ingevoerd en de zeer ambitieuze doelstelling (10 mln kg fosfaatreductie) niet is gerealiseerd, is de fosfaatefficiëntie in de varkenshouderij sinds 2011 verbeterd. Als redenen hiervoor worden genoemd:
 - dat de hoge kosten van mestafzet maken dat het voor een varkenshouder financieel aantrekkelijk is de fosfaatproductie zoveel mogelijk te beperken;
 - dat minder beertjes worden gecastreerd, waardoor de fosfaatefficiëntie is gestegen, omdat beren efficiënter met voer omgaan dan borgen (gecastreerde beren).

T.a.v. het sturend vermogen van het veevoerconvenant concluderen we dat de volgende aspecten positief hebben bijgedragen aan het realiseren van de doelstelling:

- Een overzichtelijk aantal deelnemende partijen;
- Duidelijke, haalbare doelstelling t.a.v. fosfaatgehalten;
- Gemeenschappelijk belang van de partners;
- (Half-)jaarlijkse verlenging, dus niet stilzwijgend;
- Stok achter de deur (zwarte lijst, royement), overigens niet toegepast;
- Overheid speelt rol op de achtergrond/in de zijlijn, met name in de monitoring (CBS/WUM);
- Transparant proces, met goede monitoring.

Als belangrijkste rem voor het sturend vermogen wordt genoemd:

- het feit dat het fosfaatgehalte van het mengvoer slechts een van de aspecten is die uiteindelijk bepalen wat de fosfaatproductie van de veehouderij is. Andere aspecten die de fosfaatproductie beïnvloeden zijn (de kwaliteit van) het ruwvoer, natte bijproducten die in het rantsoen worden opgenomen (en geen onderdeel vormen van het convenant) en de groei van de melkveestapel als gevolg van afschaffing van de zuivelquotering. Als deze andere aspecten geen aandacht krijgen is het ‘dweilen met de kraan open’.

Of melkveehouders en varkenshouders een prikkel voelen om het fosfaatgehalte in het voer te beperken, is sterk afhankelijk van de specifieke bedrijfssituatie en de regelgeving. In bepaalde situaties is ‘de prikkel van individuele veehouders’ dus een stimulerende factor en in andere situaties niet.

T.a.v. kansen en knelpunten van het veevoerconvenant constateren we:

- De betrokken partijen zien een beperkte (bijvoorbeeld tot 4,1 g P/kg voer) tot geen mogelijkheid het fosfaatgehalte in mengvoer generiek verder te verlagen. Daarnaast wordt door enkele partijen de mogelijkheid genoemd het geheel iets aan te scherpen door het alternatief, de P/RE-verhouding, verder aan te scherpen of deze optie (‘escape’) uit het veevoerconvenant te verwijderen. Andere veevoerleveranciers geven aan dat de P/RE-verhouding in het convenant juist voor de regio’s waar veel melkveebedrijven mais in het rantsoen hebben, essentieel is.
- Om toch verdergaande doelen te realiseren, zal er meer aandacht moeten zijn voor het totale rantsoen dat wordt gevoederd. Dit vereist kennis en inzicht bij de veehouders hoe zij kunnen komen tot een optimaal rantsoen voor de verschillende diergroepen. Ook kennis van bemesting, de teelt van ruwvoer en voederwinning is hiervoor van belang.
- De invoering van de Kringloopwijzer, gecombineerd met fosfaatrechten, wordt door de geïnterviewden benoemd als een manier om bedrijfsspecifiek te sturen op de fosfaatefficiëntie. De meningen verschillen over de vraag of het dan nog nodig is afspraken te maken over het fosfaatgehalte in mengvoer vanuit de veevoederindustrie, omdat uiteindelijk op het niveau van het melkveebedrijf hierop kan worden afgerekend. Melkveehouders zullen dan zelf toewerken naar een hoge fosfaatefficiëntie en vragen naar fosfaatarm mengvoer, zo is de redeneerlijn. Op korte termijn is dit echter nog niet te realiseren, omdat invoering van de fosfaatrechten en de Kringloopwijzer (als beleidsinstrument) nog enige tijd op zich laat wachten resp. zich nog zal moeten bewijzen. Daarnaast levert deze insteek op sectorniveau maar beperkt tot geen ‘fosfaatwinst’ op, omdat de prikkel voor melkveehouders ‘ontwikkelingsruimte’ is. Als ze de fosfaatproductie op bedrijfsniveau weten te beperken, kunnen ze dit opvullen met extra productie.

Bronnen

- Bovens, M.A.P., P. 't Hart en M.J.W. van Twist (2007) *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*, Wolters Kluwer.
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof (1999) *Management in netwerken*. Lemma, Utrecht.
- Evers, A.G., M.H.A. de Haan, L. Sebek (2009) *Economisch perspectief verlaging fosforgehalte in krachtvoer*. ASG, rapport nr. 53.
- Hees, E.M. (2000) *Trekkers naast de trap. Een zoektocht naar de dynamiek in de relatie tussen boer en overheid*. Dissertatie, Wageningen.
- Heijden, P.F. van der, en I.C. van der Vlies (1993) *De staat van het convenant*. In: *Nederlands Juristenblad*, nr. 14, p. 475-478.
- Krimpen, M.M. van, R.M.A. Goselink, J. Heeres, A.W. Jongbloed (januari 2012) *Fosforbehoefte van melkvee, vleesvee, varkens en pluimvee: een literatuurstudie*. Livestock Research Wageningen. Rapport 574.
- Krimpen, Marinus van, Jantine van Middelkoop, Leon Sebek, Age Jongbloed, Wim de Hoop (2010) *Effect van fosforverlaging in melkveeantsoenen en varkensvoerders op fosfaatexcretie via de mest*. Rapport 324 Wageningen UR Livestock Research.
- LTO, NZO, COV, Nevedi (2013) *Koersvast richting 2020: voortvarend in verantwoordelijkheid Plan Bedrijfsleven Agroketen Veehouderij en Milieu*
- NZO, LTO Nederland, Nevedi, VLB (2013) *Overeenkomst 'Verbeteren mineralenefficiëntie van melkveebedrijven via KringloopWijzer' (2014-2016)*.
- NZO, LTO Nederland, Nevedi, VLB (2015) *Overeenkomst 'Verbeteren mineralenefficiëntie van melkveebedrijven via KringloopWijzer' (2015-2017)*.
- Peppel R. Van de en J. Woltjer. (2002) *Verklaring voor de trage uitvoering van convenanten*. *Beleidswetenschap*, 16, no. 1.p.p.32-50
- Platform Duurzame Glastuinbouw (2010). *Convenant Glastuinbouw en Milieu - Evaluerende eindrapportage 1997-2010*.

Bijlagen

Bijlage 1 Geïnterviewde personen

De volgende personen zijn geïnterviewd in de periode tussen 20 oktober en 30 november 2016 (op alfabetische volgorde):

- Hendrik Arends en Gerrit Schilstra – Agrifirm
- Werner Buck – NZO / FrieslandCampina
- Mark Heijmans - Nevedi
- Robert Meijer en Johan Temmink – ForFarmers
- Wiebren van Stralen – LTO Noord
- Han Swinkels – Han Swinkels Consultancy

Hiernaast zijn de volgende personen telefonisch geconsulteerd:

- Nils den Besten, melkveehouder
- Lubbert van Dellen, VLB en Accon-avm
- Gerrit Hegen, rundveedierenarts
- René Knook, De Heus
- Mark Tijssen, varkenshouder, bestuurslid LLTB
- Melkveehouder met gemiddeld intensief bedrijf in veenweidegebied (100% gras)
- Melkveehouder met redelijk intensief bedrijf in intensief zandgebied.

Bijlage 2 Vragenlijst diepte-interviews

Terugkijken

- Zie overzicht: wat was de reden om met deze partners tot een convenant te komen? Terugkijkend: waren de juiste partijen er bij betrokken? Hadden de koepels voldoende doorwerking naar hun achterbannen? Waren partijen zich bewust van de (on)mogelijkheden om afspraken na te komen?
- Zie overzicht: hoe zijn de convenantpartners gekomen tot deze specifieke doelen (gehalte in veevoer en totale hoeveelheid van 10 / 20 mln kg)? Zijn ook andere mogelijke doelen aan de orde geweest? Waarom is uiteindelijk voor deze doelen gekozen? In hoeverre was er overeenstemming, of waren er juist verschillende opvattingen, over de gekozen doelen?
- Hoe is de uitvoering van het convenant in de praktijk aangestuurd en door wie? Welke druk was er om te zorgen dat fosfaatgehalten van voer daadwerkelijk werden verlaagd? Waren er sanctiemogelijkheden?
- Afspraak was dat Nevedi zou monitoren via een halfjaarlijkse enquête en via cijfers CBS. Is deze enquête daadwerkelijk ieder half jaar afgenomen? In december 2013 zijn LTO en NZO met een toekomstvisie melkveehouderij gekomen. Hier is benoemd dat de sector zou gaan werken met een 'early warning' systeem voor de monitoring van het fosfaatplafond. Hoe is deze 'early warning' ingevuld?
- Wat waren uw verwachtingen t.a.v. het voerspoor? Heeft het voerspoor aan die verwachtingen voldaan? Waarom wel/niet? Welke factoren waren hiervoor bepalend? Dit kunnen technische factoren zijn (zoals weersinvloeden), economische factoren (de prijs), verhoudingen tussen convenantpartners, de daadwerkelijke invloed van convenantpartners op het fosfaatgehalte in voer, meningen / waarden etc.
- Doorgaan op de genoemde factoren: kunnen deze remmende factoren worden weggenomen, en zo ja, hoe en door wie? (En zo niet: waarom niet?) Of bij positieve factoren: kunnen deze worden versterkt, en zo ja, hoe en door wie? (En zo niet: waarom niet?)
- Wat zou u, terugkijkend op de afgelopen jaren en met de kennis van nu, anders hebben gedaan en waarom?
- Varkenshouderij: Per 1 januari 2013 zou een verordening ingaan waarmee fosforgehalte in veevoer werd geregeld. Het productschap werd echter per 1 januari 2015 opgeheven. Is er een opvolger van deze verordening? C.q. klopt het dat nu normen voor fosfaatefficiëntie zijn ingevoerd in diverse keten- en marktconcepten, waaronder de CBL inkoopvoorwaarden? En wie is er verantwoordelijk voor de uitvoering/invulling/toepassing hiervan?
- Melkveehouderij: In 2015 bleek dat de fosfaatexcretie vanuit de melkveehouderij sterk toenam. Hierdoor dreigde het fosfaatplafond te worden overschreden. Was dit voor de convenantpartijen (Nevedi, LTO, NZO, VLB) aanleiding om het voerspoor / het convenant opnieuw te bezien? Zijn er aanvullende acties genomen? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet? Is een convenant een goed instrument voor het realiseren van een doel op het gebied van veevoer(samenstelling)? Zo ja, waarom? Zo niet, waarom niet? Hoe

verhoudt dit zich tot wet- en regelgeving? Of een heffingensysteem, waaraan LTO en NZO ook dachten eind 2013?¹⁴

- Welke rol speelde de politiek in het geheel? Initiëren, monitoren, zich laten informeren, actief volgen, interventies

Huidige situatie

- Sinds 1 juli 2015 is de afspraak dat rundveemengvoer niet meer dan 4,3 g P/kg bevat. Wordt dit gerealiseerd? Zo nee, wat zijn belemmerende factoren? Naast mengvoer kunnen (melk-) veehouders ook losse (fosfaatrijke) grondstoffen kopen. Hoe is daarmee omgegaan?
- We zien niet alleen een toename van de fosfaatexcretie van de totale rundveestapel sinds 2012, maar ook per kg melk. Welke verklaringen ziet u hier voor?
- In hoeverre wordt het doel van 20 mln kg fosfaat reductie (10 mln kg/sector), zoals in 2011 gesteld, nog als onderdeel van de doelen van het voerspoor gezien? En wordt hier door de betrokken eensgezind of verschillend over gedacht?
- Was er van meet af aan de zorg/ambitie om met het voerspoor een wettelijke begrenzing van de veehouderij te voorkomen? Hoe zou U terugkijkend en met de kennis van nu het voerspoor willen beoordelen: volledig geslaagd, deels geslaagd, neutraal, deels mislukt, volledig mislukt? En waarom? Op basis van welk kader?

Toekomstige situatie

- Wat is de lange(re) termijn ambitie voor het voerspoor (zodanig onderscheid maken tussen melkvee en varkens)?
- In hoeverre is hier overeenstemming over bij de betrokken partijen? Zijn er verschillende opvattingen over de langere termijn ambitie? En zo ja, welke en kunt u dit toelichten? Mocht er overeenstemming zijn over de langere termijn ambitie, wat speelt hierin vooral mee/waardoor komt dat?
- Welke stappen kunnen worden gezet om het bestaande voerspoor effectiever te maken? Wat is hiervoor nodig (sociaal, politiek, communicatief, procesmatig, technisch, dan wel economisch, beleidsmatig etc.) en met/bij wie?
- Welke stappen of voorwaarden zouden er nodig zijn om het voerspoor ambitieuzer te maken? Dat wil zeggen meer inzet op de totale reductie van de fosfaatproductie, zoals onder meer in 2011 beoogd was?
- Welke stappen zouden er nodig zijn om de rol en de bijdrage van het voerspoor sterker te maken ten opzichte van andere krachten en factoren die spelen en die van invloed zijn om de fosfaatproductie?

¹⁴ <http://www.theherdmanager.nl/2014/lto-en-nzo-maken-zich-druk-om-fosfaatplafond/>

CLM Onderzoek en Advies

Postadres

Postbus 62
4100 AB Culemborg

Bezoekadres

Gutenbergweg 1
4104 BA Culemborg

T 0345 470 700

F 0345 470 799

www.clm.nl