

Begrotingsdebat LVVN- Perspectief van de zuivelverwerker: samenwerken aan voedselzekerheid, natuurdoelen en verdienvermogen.

Kernboodschap

Nederland kan natuurdoelen en voedselzekerheid alleen tegelijk waarmaken als beleid bouwt op wat in de keten al werkt: datagedreven doelsturing, publiek-private samenwerking en investeringen in verduurzaming.

De zuivelketen (impact: €27,3 miljard, 83.500 banen) is de economische motor van het platteland. Wat wij nu nodig hebben voor de transitie: 10 jaar beleidsstabiliteit, uitvoerbare vergunningen, een realistisch reductietempo met passende financiering, en een wendbare NVWA die veilige export faciliteert.

Inleiding

Zuivelverwerking is de schakel die melk omzet in betaalbare en hoogwaardige producten en ingrediënten. We helpen verduurzaming financieren en opschalen op het boeren erf én in de fabriek. Onze fabrieken zijn kapitaalintensief en draaien op grote volumes met krappe marges. Daarom werken keuzes over stikstof, natuurherstel, vergunningen, toezicht en markttoegang direct door in onze investeringsruimte en uitvoerbaarheid.

1. Rechtszekerheid

Wat we vragen

- 10 jaar beleidsstabiliteit: Bied een stabiel wettelijk kader zodat verwerkers de benodigde miljardeninvesteringen in emissiereductie durven te doen.
- Uniforme vergunningverlening: Versnel en uniformeer de vergunningverlening voor bewezen innovaties; voorkom dat verduurzaming vastloopt op regionale interpretatieverschillen.
- Structureel Transitiebudget (2026–2035): Richt middelen specifiek op het afdekken van onrendabele toppen van innovaties die de hele keten verduurzamen.
- Weeg keteneffecten expliciet mee bij beleid dat leidt tot volumevermindering: borg dat uitvoering en toezichtslasten niet onevenredig op minder volume drukken en daarmee investeringsruimte uithollen.

Context

Zuivelverwerking is kapitaalintensief met lange afschrijvingstermijnen. Elke euro waarde bij de verwerker genereert vijf euro in de rest van de economie¹.

¹ EY (2024). *Analyse van de economische bijdrage van de zuivelindustrie aan de Nederlandse economie*. In opdracht van de NZO, 29 augustus 2024.



Voor zuivelverwerkers zijn voorspelbare regels en uitvoerbare vergunningen geen 'randvoorwaarde', maar de basis om te kunnen investeren. Installaties vragen doorlopende modernisering (energie, water, emissies, digitalisering).

Wij vragen nadrukkelijk oog voor keteneffecten bij volumevermindering van binnenlandse melkproductie. De zuivelverwerking is een uiterst efficiënte keten met krappe marges en hoge vaste kosten. Daalt het volume, dan blijven veel kosten (fabriek, personeel, onderhoud, kwaliteitsborging, exportcertificering en toezichtkosten zoals COKZ/NVWA) grotendeels staan en moeten ze over minder liters worden verdeeld. Dat verhoogt de kostprijs per eenheid, drukt het verdienvermogen en verkleint de investeringsruimte voor verduurzaming. Beleid dat alleen stuurt op volume onderschat daardoor het effect op verwerking, banen, exportpositie en de financiering van de transitie. Bij structurele onderbenutting loopt de kostprijs snel op en neemt de investeringsruimte af; op termijn leidt dit tot consolidatie en verlies van regionale verwerkingscapaciteit.

2. Innovatie

Wat we vragen

- Versnel en uniformeer vergunningverlening voor bewezen maatregelen/innovaties (één lijn in interpretatie en handhaving).
- Richt instrumentarium nadrukkelijk op opschaling: gerichte publiek-private risicodeling en ketenbrede investeringen waar onrendabele toppen en risico's groot zijn.
- Zorg dat regels uitvoerbaar zijn in de praktijk zodat innovaties niet stranden in pilots.

Context

Nederland heeft een sterke kennisbasis; de bottleneck zit in toepassing en opschaling. Bewezen innovaties blijven te vaak steken door trage vergunningverlening, uiteenlopende uitleg van regels en hoge investeringsrisico's. Omdat investeringen ketenbreed samenhangen, is opschaling een gezamenlijke opgave van boer, verwerker en overheid.

3. Doelsturing

Wat we vragen

- Veranker in wet- en regelgeving dat gevalideerde keten-KPI's en borgingssystemen kunnen worden ingezet binnen doelsturing en (waar passend) vergunningverlening/verantwoording.
- Laat ondernemers keuzevrijheid in maatregelen, zodat marktbeloning, innovatie en verdienvermogen behouden blijven.



- Voorkom parallelle publieke systemen die kostbaar zijn en transitie vertragen; kies voor 'erkenning en hergebruik' van bestaande systemen.
- Borg internationale aansluiting: nationale standaarden moeten passen binnen Europese/internationale duurzaamheidskaders (o.a. ESRS, SBTi).

Context

Zuivelverwerkers werken al jaren met doelsturing. Wij beschikken over datastromen, borging en beloningssystemen waarmee melkveehouders worden beloond op aantoonbare, meetbare prestaties. In de afgelopen vijf jaar is op basis van private KPI's (o.a. KringloopWijzer en Biodiversiteitsmonitor) honderden miljoenen euro's aan duurzaamheidspremies uitgekeerd. Aansluiting daarop voorkomt dubbel werk, verlaagt administratieve lasten en versnelt uitvoering.

Doelsturing is bovendien normaal in de industrie. Al decennia gelden emissiegrenswaarden en prestatie-eisen, waarbij bedrijven zelf kiezen hoe zij voldoen. Het principe is: doel = norm halen, niet middel = techniek voorschrijven.

Doelsturing is ook belangrijk voor het verdienvermogen. In de zuivel wordt verduurzaming steeds vaker marktgedreven beloond, via ketenpremies, langjarige contracten en gestapelde beloningsmodellen. Dat werkt alleen als beleid stuurt op prestaties (doelen/KPI's) en ondernemers ruimte houdt om zelf de beste mix van maatregelen te kiezen. Leg je specifieke maatregelen wettelijk vast, dan wordt verduurzaming een generieke verplichting in plaats van een onderscheidende prestatie. Daarmee verzwak je het marktmechanisme: koplopers kunnen zich minder onderscheiden, innovatie remt af en de ruimte voor extra inkomsten uit de markt neemt af. Doelsturing beschermt die dynamiek: meetbaar sturen op resultaat, met keuzevrijheid in de route.

4. Stikstof en natuurherstel

Wat we vragen

- Leg een meerjarig kader voor emissiedoelsturing vast (5–10 jaar) met landelijke protocollen en vergunningsvrije toepassing van erkende maatregelen.
- Reserveer middelen voor een meerjarig investerings- en financieringspakket dat tempo mogelijk maakt (incl. meerkostenvergoeding en financieringsfaciliteiten).
- Borg beleid dat kritische massa en innovatiekracht in de keten overeind houdt, zodat investeringen kunnen plaatsvinden.
- Investeer structureel in actief natuurbeheer en gebiedsgerichte aanpak: natuurherstel als risicoreductie die juridische ruimte creëert.



Context

Het halen van natuurdoelen vraagt aantoonbare emissiereductie én actief natuurherstel, op tijd en juridisch houdbaar. Voor de zuivelindustrie zijn stikstof en natuurherstel daarmee niet alleen een landbouwdossier, maar vooral een juridische en investeringsvoorwaarde voor onze verwerkingslocaties en de keten eromheen. Voor ons als verwerkers is het cruciaal dat de aanpak uitvoerbaar is, innovatie faciliteert en investeringen daadwerkelijk losmaakt.

4.1 Stabiele en werkbare emissiedoelsturing (5–10 jaar)

Een meerjarig wettelijk kader (5–10 jaar), landelijke erkennings- en inrekenprotocollen en vergunningsvrije toepassing van erkende maatregelen vergroten voorspelbaarheid en uitvoerbaarheid. Monitoren kan zonder automatische juridische consequenties. Keuzevrijheid via een maatregelenlijst of KPI-route sluit aan op bestaande instrumenten (KLW–NEMA–(Re)NEMA).

4.2 Realistisch reductietempo met passende financiering

Haalbare normen en een tempo dat past bij doorlooptijden van innovaties en gebiedsprocessen vragen om een geïntegreerd nationaal-Europees financieringskader. Denk aan subsidies, meerkostenvergoeding en juridisch geborgde EU-instrumenten, aangevuld met investerings- en financieringsfaciliteiten.

4.3 Behoud van kritische massa en innovatiekracht in de keten

Een voldoende grote en economisch gezonde keten is een randvoorwaarde om innovaties toe te passen en op te schalen. Structurele innovatiemiddelen, datagedreven monitoring (NEMA/ReNEMA) en versnelling van sector- en footprinttools maken integraal sturen mogelijk op ammoniak, CO₂, water en biodiversiteit.

5. NVWA, dierziekten en markttoegang

Wat we vragen

- Actualiseer de NVWA-beleidsrichtlijn: naast toezicht ook expliciet het faciliteren van veilige export en voorspelbare exportprocessen als publieke opdracht.
- Reserveer middelen voor toekomstbestendige dierziekte- en vaccinatieprotocollen en voldoende capaciteit voor certificering.
- Werk risicogericht en benut aantoonbaar geborgde systemen om toezichtlasten te verminderen zonder concessies aan publieke doelen.

Context

Toezicht en certificering zijn essentieel voor volksgezondheid, het voorkomen van verspreiding van dierziekten en het borgen van diergezondheid en dierenwelzijn. Tegelijk zijn markttoegang en toezicht onmisbaar voor de internationale positie



van het Nederlandse voedselsysteem. Een toekomstbestendig vaccinatieprotocol, tijdige certificering en voorspelbare exportafhandeling, en effectief NVWA-toezicht zijn nodig om handel, export en leveringszekerheid te borgen. Daarmee zijn het structurele voorwaarden voor onze bijdrage aan mondiale voedselzekerheid.

Dat vraagt om een wendbare, modern opererende toezichthouder. In de praktijk worden toezichtprocessen vaak vooral als controlerend ervaren, terwijl een meer faciliterende en voorspelbare werkwijze – risicogericht en met ruimte voor vertrouwen op aantoonbaar geborgde systemen, met behoud van de publieke doelen – de concurrentiekracht en continuïteit van de keten versterkt. Wij pleiten daarom voor een geactualiseerde beleidsrichtlijn waarin het bevorderen van veilige en gezonde export expliciet wordt verankerd, met overheid en bedrijfsleven als partners in hetzelfde doel. Dat vraagt om heldere prioritering, voldoende capaciteit voor exportcertificering en een werkwijze die aansluit op geborgde ketensystemen. Zo blijft markttoegang betrouwbaar en kunnen bedrijven blijven investeren in verduurzaming en diergezondheid.

Conclusie

De zuivelindustrie wil de transitie samen met de overheid realiseren: meetbaar, uitvoerbaar en met behoud van verdienvermogen. De LVVN-begroting kan die samenwerking versterken door aan te sluiten op bestaande ketensystemen voor doelsturing en borging, door voorspelbare kaders en vergunningverlening te borgen, en door randvoorwaarden voor natuurherstel, markttoegang en een wendbare NVWA structureel te ondersteunen.

De Nederlandse Zuivel Organisatie

De Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO) is de branchevereniging van de Nederlandse zuivelindustrie. Wij behartigen de belangen van onze 13 leden. Zij verwerken melk tot een breed pakket zuivelproducten: van zuiveldranken, baby- & kindervoeding, kaas en desserts tot ingrediënten voor de voedingsmiddelenindustrie en de farmaceutische sector.