

FFact

MANAGEMENT  CONSULTANTS

Onderzoek naar potentie en effect van liberalisering van de destructiemarkt

**Beschrijving en analyse van de
haalbaarheid van concurrerende
verhoudingen na liberalisering van
de markt voor de inzameling en
verwerking van kadavers**

FF/FH/05007.2

Delft, 19 juli 2005

www.FFact.nl

Inhoud

INLEIDING	3
1 PERSPECTIEF OP CONCURRERENDE VERHOUDINGEN	5
1.1 Huidige destructiewet- en regelgeving	5
1.2 Ontwikkeling van de destructiemarkt	6
1.3 Potentiële toetreders voor inzameling van destructiemateriaal.....	7
1.4 Potentiële toetreders voor verwerking van destructiemateriaal	9
1.5 Visie van producentenkoepels op toetreding	11
2 EFFECTEN VAN VRIJGAVE VAN DE DESTRUCTIEMARKT	13
2.1 Kosten en -prijsontwikkelingen inzameling destructiemateriaal	13
2.2 Kosten en -prijsontwikkeling verwerking destructiemateriaal	17
3 HANDVATTEN TOT STRUCTURERING UIT DE AFVALMARKT	19
3.1 Overeenkomsten en verschillen afvalmarkt en destructiemarkt	19
3.2 Structuren op basis van producentverantwoordelijkheid	21
3.3 Scheiding van inzameling en verwerking, voorbeeld ziekenhuisafval	22
4 CONCLUSIES	24
4.1 Scheiding inzameling en verwerking eerste stap naar marktwerking.....	24
4.2 Sleutel tot vorming stabiele structuur in handen van producenten	25
BIJLAGE 1: GESPREKSPARTNERS	26
BIJLAGE 2: INFORMATIEDOCUMENT	27
1 Achtergronden vanuit ministerie van LNV.....	27
2 Wetgeving en Europese ontwikkelingen.....	29
3 Marktsituatie	32
4 Begroting en tarieven 2005	36
Bijlage 2.1: Brief Min. LNV - Toekomst destructiebestel.....	37
Bijlage 2.2: Brief Min. LNV - Financieringssysteem.....	43
Bijlage 2.3: Brief Min. LNV - Destructietarieven 2005	46

Inleiding

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft FFact Management Consultants (FFact) op 7 april 2005 opdracht verleend tot het uitvoeren van een onderzoek naar de herziening van het destructiebestel. Daarvoor heeft FFact een marktinventarisatie uitgevoerd en vervolgens door middel van 13 interviews met betrokkenen en potentiële toetreders op de destructiemarkt de haalbaarheid van toetreding op deze markt geanalyseerd. In **bijlage 1** zijn de gesprekspartners beschreven.

Ter voorbereiding op deze interviews is een informatiedocument opgesteld om met name de potentiële toetreders inzicht te bieden in de achtergronden en feitelijke marktsituatie. Dit document is in geactualiseerde vorm als **bijlage 2** opgenomen. Het document bevat eveneens de meest recente brieven van de minister van LNV aan de Tweede kamer. Tijdens het onderzoek heeft intensieve communicatie met een begeleidingscommissie bestaande uit mr. drs. J.W. van der Ham van LNV en ir. M.A. Moonen van SenterNovem plaatsgevonden. De heer Van der Ham trad op als gedelegeerd opdrachtgever.

Doelstelling van het onderzoek

Het beschrijven en adequaat onderbouwen van de economische prikkels die er na liberalisering van de destructiemarkt zijn om te kunnen spreken van een marktsituatie met volwaardige en betekenisvolle concurrerende verhoudingen.

Vraagstelling van het onderzoek

- a. beschrijf en onderbouw het **perspectief op aanwezigheid van concurrerende partijen**:
 1. de (regionale, Nederlandse, Europese) **partijen** die in staat moeten worden geacht om een rol te spelen op de destructiemarkt
 2. de **kans** dat dergelijke partijen werkelijk actief worden en de relevante **voorwaarden**:
 - van de kant van de overheid
 - van de kant van het bedrijfsleven; denk o.a. aan combinatie van verwerking van kadavers en vergelijkbare stromen zoals cat. 1- en 2-slachtafval en/of biomassastromen
- b. beschrijf en onderbouw de **gevolgen voor vrijgave van de destructiemarkt** met specificatie:
 1. binnen welke **kosten-/prijsmarges** de onder a1. geïdentificeerde partijen, onder voorwaarden van a2., hun diensten naar verwachting aan kunnen bieden, rekening houdend met:
 - (meer)kosten/prijzen voor verwerking
 - (meer)kosten/prijzen voor transport
 - de mate van inpassing in de bestaande activiteiten (PMC's) van de sub a1. benoemde partijen
 - de marktambities van de sub a1. benoemde partijen
 2. van de **handvatten** die geboden worden voor modellering van de prijsvorming op de destructiemarkt door de wijze waarop de prijsvorming op **andere markten voor afvalverwerking** tot stand komt, in de zin van
 - welke elementen uit dergelijke markten zijn relevant
 - hoe zijn deze elementen van invloed op de prijsvorming
 - door wie vinden prijsonderhandelingen plaats (aanbieder / inzamelaar).

Opzet rapportage

Dit rapport volgt de indeling van de vraagstelling. De achtergrondkennis en marktinformatie die voorafgaand aan de interviews is verzameld is opgenomen in **bijlage 2**. De hoofdtekst geeft een beeld van de informatie die tijdens de vraaggesprekken is uitgewisseld en de ideeën en conclusies die naar aanleiding hiervan zijn ontstaan:

- hoofdstuk 1 gaat in op de potentiële toetreders en het perspectief voor het ontstaan van concurrerende verhoudingen uitgaande van de huidige destructiemarkt
- hoofdstuk 2 beschrijft mogelijke effecten van vrijgave van de destructiemarkt met specifieke focus op kosten en prijsontwikkeling
- hoofdstuk 3 geeft de handvatten die de afvalmarkt biedt voor structurering van de destructiemarkt
- hoofdstuk 4 geeft de belangrijkste conclusies.

1 Perspectief op concurrerende verhoudingen

Om concurrerende verhoudingen te bereiken zijn toetreders nodig op de huidige destructiemarkt. Met potentiële toetreders zijn gesprekken gevoerd om een beeld te verkrijgen van hun perspectief. Het vertrekpunt voor het onderzoek is de huidige wet- en regelgeving en de effecten hiervan. Daarnaast zijn de resultaten van het uitgevoerde onderzoek ingedeeld naar:

- ontwikkeling van de destructiemarkt
- potentiële toetreders voor inzameling van kadavers
- potentiële toetreders voor verwerking van kadavers
- visie van producentenkoepels.

1.1 Huidige destructiewet- en regelgeving

De Nederlandse destructiewet- en regelgeving bepaalt dat de ondernemer die op grond van de Verordening dierlijke bijproducten is erkend om destructiemateriaal (behorend tot categorie 1 en 2) te verwerken een werkgebied krijgt toegewezen. Binnen dit werkgebied heeft de ondernemer de verplichting om al het materiaal dat bij hem wordt aangemeld, op te halen en te verwerken (ophaalverplichting). Houders van destructiemateriaal zijn op hun beurt verplicht dit materiaal aan te melden bij de ondernemer in wiens werkgebied het materiaal zich bevindt (meldplicht). Er is op dit moment één ondernemer in Nederland, Rendac Son, erkend om destructiemateriaal te verwerken. Deze heeft, derhalve, geheel Nederland als werkgebied toegewezen gekregen. Bij eventuele toetreding van een nieuwe ondernemer dient de indeling van de werkgebieden aangepast te worden.

Ingeval een wijziging optreedt in de indeling van de werkgebieden stelt de minister van LNV, gehoord de betrokken ondernemers, (1) een aan de ondernemer naar de mate van zijn nadeel tengevolge van de wijziging een door het Rijk toe te kennen schadeloosstelling vast en (2) een door de ondernemer naar de mate van zijn voordeel tengevolge van de wijziging een aan het Rijk te betalen bedrag vast (artikel 10, derde lid, Destructiewet).

De minister van LNV heeft in zijn brief aan de Tweede Kamer van 11 november 2004 (bijlage 2.1) aangegeven dat zowel de werkgebiedensystematiek als de daarbij behorende schadeloosstellingsverplichting geïdentificeerd kunnen worden als belangrijke barrières voor verdergaande marktwerking op het terrein van destructie. De minister heeft aangegeven, alvorens een besluit over de herziening van het destructiebestel te nemen, meer inzicht te willen hebben in het antwoord op de vraag welke reële perspectieven er bestaan voor verdergaande marktwerking.

Tevens zij vermeld dat het ministerie van LNV voor de mogelijkheden van alternatieve verwerking van slachtafval een afzonderlijk programma in het leven heeft geroepen: het Programma alternatieve verwerking van slachtafvallen. Om die reden zijn in het voorliggende onderzoek de marktperspectieven voor slachtafvalverwerking niet expliciet meegenomen.

1.2 Ontwikkeling van de destructiemarkt

De informatie is ontleend aan de uitgevoerde marktstudie (bijlage 2) en de verschillende gesprekken. Vooral uit de gesprekken met Rendac Son en SARIA is belangrijke informatie verkregen over de ontwikkeling van de destructiemarkt.

Destructiemarkt sinds 2000 meer vergelijkbaar met afvalverwerking

De destructiemarkt had tot 2000 een nauwe samenhang met de markt van vleesverwerkende industrie. De doelstelling was om zoveel mogelijk product, bijproduct en restproduct te verwaarden. Door wijziging van de destructiewet en de BSE-maatregelen is er momenteel geen mogelijkheid om kadavers en categorie 1 en 2 slachtafval op te werken tot producten voor dierlijke consumptie. Vanaf 2000 is destructie meer vergelijkbaar met 'afvalverwerking'. De destructie staat meer en meer in het teken van het beperken van volksgezondheidsrisico's en het produceren van grondstoffen voor energieopwekking. Dit is vergelijkbaar met de verwerking van de meer risicovolle afvalstromen.

Rendac Son geeft aan dat dit voor hen een omslag in een deel van de bedrijfsvoering betekende. Er zijn belangrijke aanpassingen gedaan in de installatie om gezondheidsrisico's te beperken. Tevens is de verwerking op een locatie geconcentreerd om beter in staat te zijn alle maatregelen te treffen en gelijktijdig kosten te beheersen. In de beginperiode (2001-2002) heeft de afzet van grondstoffen (dier- en vetmeel) voor de productie van energie enkele problemen opgeleverd. De contracten stonden onder druk van het moeten verwerken van de geproduceerde hoeveelheden. Sinds 2003 normaliseert deze situatie en zijn marktconforme contracten gesloten voor de afzet van diermeel en dierlijk vet. Daarnaast zet Rendac Son het dierlijk vet zelf in voor de opwekking van energie.

Destructie resulteert in hoogcalorische brandstoffen

Evenals in Nederland zijn ook in andere EU-landen vergelijkbare maatregelen getroffen. SARIA heeft in Duitsland moderne destructie-installaties in gebruik genomen. In Lünen maken zij gebruik van de wervelbedoven van Remondis (zusterbedrijf). De oven is in gebruik voor de geproduceerde diermeelslurry (nog steeds waterhoudend) en voor verwerking van afvalstoffen (o.a. afvalhout). De energieopbrengst van de destructiemethode van Rendac Son is vergelijkbaar of beter dan van deze technieken, omdat het uitpersen van de diermeelslurry tot droge stof volgens Rendac Son een energiegunstiger proces is.

Hygiënemaatregelen leiden tot maatwerk in inzameling

Door de dierziekte-epidemieën van de afgelopen jaren is de standaard voor inzameling verhoogd. De vloestofdichte bakken zijn volledig van aluminium of roestvrij staal gemaakt en aan de binnenzijde glad afgewerkt. Ook de buitenzijde wordt zo glad mogelijk afgewerkt en met zo min mogelijk lakken. Dit alles om reiniging en ontsmetting met lakaantastende stoffen mogelijk te maken. De inzamelvoertuigen zijn uitgerust met een ontsmettingsinstallatie voor de kraan en voor de wielkasten. Bij Rendac in Son is een ontsmettingsstraat opgezet voor het reinigen van voertuigen en containers. In een vergelijkbare vorm is deze installatie ook op de overslagstations Nijverdal en Woudenberg aanwezig. De containers van de inzamelvoertuigen uit Sumar(9), Heerhugowaard(3) en Berkel en Rodenrijs(3) worden integraal overgezet op een lange afstand combinatie (3 containers per combinatie) en 's nachts afgeleverd en gereinigd in Son.

De logistiek van Rendac Son is daarmee voor een belangrijk deel afgestemd op hygiënemaatregelen. Het centraliseren naar één vestiging geeft een betere waarborg in de

verwerking en de nadelen daarvan zijn zo goed mogelijk ondervangen in de logistiek en waar mogelijk gecompenseerd door ook hier schaalgrootte te realiseren, o.a. in reiniging en ontsmetting. Een verdere toelichting is gegeven in het jaarrapport 2004 van Rendac Son.

Samenhang kadaverinzameling en inzameling cat. 1 en 2 materiaal

De inzameling van cat. 1 en 2 slachtafval vindt nagenoeg volledig afzonderlijk plaats van de kadaverinzameling. Het merendeel van de voertuigen voor slachtafval is geschikt voor bulktransport vanaf de grotere rund- en gecombineerde slachterijen (varkensslachterijen produceren veel minder cat. 1 en 2 materiaal). Deze transporten maken gebruik van de verwerking en ontsmetting in Son. Kleinschaliger inzameling bij de vleesverwerkende handel of industrie, vindt plaats met containervoertuigen. Daarnaast zijn er speciale voertuigen voor bloedtransport. Doordat de voertuigen voor slachtafval minder direct met bronnen voor dierziekte (boerenerven) in contact komen zijn de hygiënevoorzieningen minder ingrijpend voor het voertuigontwerp.

Inzameling en verwerking aparte componenten in de destructieketen

De keten van werkzaamheden in de destructie valt uiteen in inzameling en transport enerzijds en verwerking anderzijds. Er is samenhang door de hygiënemaatregelen en het gebruik van infrastructuur en organisatie. Het is mogelijk om de werkzaamheden tot de inname bij de verwerking en daarna afzonderlijk te organiseren. Deze splitsing is in de afvalverwerking een gebruikelijke. Bijvoorbeeld bij een verbrandingsoven leveren voertuigen van diverse organisaties hun afvalproducten aan.

Inzameling en verwerking van afval zijn uitgegroeid tot aparte disciplines van dienstverlening. Ze komen regelmatig voor binnen dezelfde organisatie (AVR, Omrin), echter ook steeds vaker in gescheiden organisaties (HVC en Essent als verwerkers; Van Gansewinkel, Shanks en Dusseldorp als inzamelaars). SITA is in Nederland vooral inzamelaar, echter in andere landen ook verwerker. Gezien de kenmerken van het destructieproces en afvalverwerking in het algemeen is de toetreding voor inzameling en verwerking afzonderlijk beoordeeld.

1.3 Potentiële toetreders voor inzameling van destructiemateriaal

Gesprekken met grote en middelgrote bedrijven

Aan de hand van het toegezonden informatiedocument zijn gesprekken gevoerd met 3 grote landelijk opererende afvalinzamelaars en twee middelgrote regionaal opererende afvalinzamelaars. De grote inzamelaars beschikken over landelijke dekking wat betreft vestigingen met inzamelmaterieel. Daarbij zijn zij bekend met de doelgroep veehouders en slachterijen, omdat ze voor deze doelgroep al afvaldiensten, andere dan destructie, leveren. Bijvoorbeeld voor de inzameling van landbouwfolies bestaat een aparte structuur. De regionale inzamelaars zijn gevestigd en vooral actief in gebieden met een hoge veedichtheid.

Twee landelijke inzamelaars hebben ambitie om toe te treden

Voor twee grote inzamelaars met een landelijk dekkend netwerk van inzamelactiviteiten is het inzamelen van kadavers en cat. 1 en 2 materiaal een activiteit die aansluit bij hun marktactiviteiten en marktbenadering. Zij hebben een potentiële toetreding tot op bestuursniveau en/of Raad van Commissarissen besproken en hebben de ambitie om activiteiten te ontplooiën.

De inzameling sluit aan bij hun bestaande activiteiten van inzameling van diverse afvalstromen, waaronder gevaarlijk afvalstromen en risicostromen. Beide bedrijven hebben ieder ca. 1300 voertuigen en chauffeurs in Nederland waarmee inzamelactiviteiten worden verricht. De markt van veehouders en vleesverwerkende industrie is niet vreemd voor hen aangezien zij al diverse grotere veebedrijven tot hun klanten kunnen rekenen.

De twee partijen realiseren zich dat de inzameling van destructiemateriaal bijzondere eisen stelt en in die zin een nieuwe tak van sport zal zijn binnen het bedrijf. Zij zien zelf synergiemogelijkheden binnen hun bedrijven om concurrerend toe te kunnen treden. In hoeverre deze synergiemogelijkheden realistisch zijn is in dit stadium nog niet te beoordelen. Op basis van de gesprekken zou er sprake kunnen zijn van enige mate van onderschatting in de bijkomende eisen en verplichtingen die aan de bedrijven gesteld zal worden op het gebied van specifiek materieel en hygiënevoorzieningen.

Voorwaarden van de landelijke inzamelaars voor toetreding

De inzamelaars hebben enkele belangrijke voorwaarden voor toetreding:

- de minister moet de toetreders de kans geven om aan te bieden, o.a. door de wetgeving te wijzigen en met Rendac Son afspraken te maken
- de toetreders moeten een gelijkwaardige positie kunnen innemen ten opzichte van Rendac Son, althans het inzamelgedeelte van Rendac Son.

De eerste voorwaarde hoort bij de keuze om voorlopig alleen toe te willen treden op het terrein van inzameling. Bij de huidige toedeling van werkgebieden en schadeloosstelling zijn de inzamelaars kansloos. Zij zijn namelijk niet van plan om een volledige verwerkingsketen aan te bieden. Zij willen alleen in normale concurrentie met Rendac Son diensten aan kunnen bieden aan de huidige producenten van afval of hun belangenorganisaties.

De tweede voorwaarde is dat Rendac Son de inzamelaars toelaat als toeleverancier van destructiemateriaal op gelijke voorwaarden als de eigen inzamelingsorganisatie. Dit is geen vanzelfsprekendheid aangezien het monopolie van Rendac Son in de verwerking van destructiemateriaal zodanig sterk is dat zij inzamelaars zou kunnen weigeren of het leven zo zuur zouden kunnen maken dat feitelijke concurrentie onmogelijk is. In de afvalmarkt is het voor de inzamelaars voor nagenoeg alle afvalstromen mogelijk om te leveren aan verschillende verwerkers. Daardoor ontstaat een transparante verwerkingsprijs. Voor destructie kan een verwerkingsprijs tot stand komen bij meerdere actieve aanbieders. Indien dit niet mogelijk is zijn er andere mogelijkheden beschikbaar om tot een aanvaardbare verwerkingsprijs te komen (zie hoofdstuk 3). Bij de verwerking van ziekenhuisafval doet zich een vergelijkbare situatie voor. De enige verwerkingsinstallatie in Nederland is in handen van Gevudo, van Gansewinkel en SITA, echter iedere inzamelaar kan tegen gelijke condities en voorwaarden materiaal aanbieden.

De inzamelaars geven aan dat er sprake zou moeten zijn van behoud van het kwaliteitsniveau van de huidige inzameling, echter wel van een (geleidelijke) liberalisering van de inzamelmarkt. Dit betekent dat het gezien de omvang van de markt en de specifieke eisen waarschijnlijk onmogelijk is om meer dan 3 tot 4 partijen op de markt van inzameling van destructiemateriaal actief te laten zijn.

Overige inzamelbedrijven nemen een afwachtende houding aan

De andere inzamelbedrijven onderkennen de problematiek en geven aan dat een liberalisering van de inzamelmarkt geen vreemde gedachte is en potentie heeft. Enkele van hen zijn zeer goed op de hoogte van de eisen die gesteld worden aan de inzameling van destructiemateriaal en de zorgvuldigheid wat betreft hygiëne en de geurproblematiek. Men ziet de markt als een relatief kleine nichemarkt met hoge eisen. Deze combinatie doet hen besluiten om voorlopig een afwachtende houding aan te nemen.

De regionale bedrijven zouden graag toetreden als de markt geopend is en duidelijk is welke eisen er gesteld worden. Op dat moment is er voor hen perspectief om een meer volledig servicepakket aan te bieden aan de doelgroep aan welke ze nu ook al diensten verlenen (veehouderij, vleesverwerkers). Op dit moment baart de dominante positie van Rendac, met name in de eindverwerking, de overige inzamelbedrijven zorgen. Het risico te moeten concurreren met Rendac, een speler die zowel inzameling als verwerking in handen heeft, is hoog. Rendac zal een integraal tarief aanbieden (totaalaanbieding bij de klant) dat mogelijk zeer aantrekkelijk is en kan de concurrentie heel lang volhouden.

De inzamelbedrijven die willen toetreden zullen erkend dienen te worden en moeten investeren in voertuigen met speciale voorzieningen en hun organisatie moeten inrichten op de specifieke eisen. Volgens een van de gesprekspartners leidt dit tot de conclusie dat volledige concurrentie op deze markt moeilijk haalbaar is.

1.4 Potentiële toetreders voor verwerking van destructiemateriaal

Gesprekken met afvalverwerkers en SARIA

De toetreding van verwerkers is apart belicht. Er liggen twee vormen van toetreding voor de hand, namelijk door afvalverwerkers en door concurrenten van Rendac Son. Er zijn gesprekken gevoerd met 4 afvalverwerkers en met SARIA.

Grote afvalverwerkers zien geen kansen voor toetreding

De grote Nederlandse afvalverwerkers zien geen kansen op de verwerkingsmarkt. Het is een bijzondere afvalstroom die op een bijzondere wijze verwerkt moet worden. Dat betekent dat het proces niet te combineren is met echt grootschalige verbranding. Het is een gevoelige afvalstroom die veel eisen stelt aan vergunning en zorgvuldigheid (geuroverlast) en die zal leiden tot verscherpte controle op de uitvoering.

Door de geringe omvang van de afvalstroom en de bestaande capaciteit van Rendac Son is het zeer moeilijk om rendabel een grootschalige installatie te openen. De krimpende markt van destructiemateriaal en de initiatieven van de vleesverwerkende industrie tot kleinschalige verwerking (o.a gebaseerd op vergisting), maakt toetreding onaantrekkelijk en waarschijnlijk onverstandig. Er is geen in- of externe prikkel om in een dergelijke markt actief te willen zijn, behoudens wellicht als door een techniekdoorbraak (vergisting met afzet van residu als grondverbeteraar) de kostprijs verlaagd kan worden.

Er wordt gewezen op de problematiek van de markt voor gevaarlijk afval. Daar was in eerste instantie ook sprake van een beschermde markt. Nu kan gevaarlijk afval zelfs niet meer in Nederland verwerkt worden omdat de laatste draaitrommeloven gesloten is. Mochten de grenzen voor destructiemateriaal zich openen dan is dit scenario niet ondenkbeeldig voor de destructiemarkt.

Kleinschalige verwerking geeft grote operationele risico's

Twee kleinere afvalverwerkingsbedrijven oriënteren zich op de verwerking van een 'hoog calorische' afvalstroom. Vanuit dit perspectief is er zeker interesse in de hoog calorische stroom van dierlijk afval, vooral als er subsidie (MEP) mee gemoeid zou zijn. De bedrijven zijn actief om installaties te ontwerpen waarin biomassa omgezet wordt in (groene) energie.

De risico's op het gebied van hygiëne en geuroverlast die verbonden zijn aan initiatieven op het gebied van destructie weerhouden deze verwerkers van het ontwikkelen van plannen. Daarbij lijkt het verwerken van dierlijk afval voorlopig niet voor MEP subsidie in aanmerking te komen¹.

SARIA heeft interesse onder stringente condities

SARIA maakt deel uit van het Remondis concern. SARIA verwerkt in Europa 2,8 Mton destructiemateriaal. Het is in Duitsland het grootste destructiebedrijf en in diverse Länder concurrent van SNP, een bedrijf waarin Rendac 2/3 van de aandelen houdt. In meerdere Länder is de markt voor destructie vrijgegeven voor concurrentie tussen private partijen, waaronder de Nederlandse grensländer: Noord Rijn Westfalen en Nieder Sachsen. Vanuit dit perspectief zou het interessant zijn om grensverkeer mogelijk te maken. De installaties van SARIA en andere private partijen in dit gebied zijn in staat om ongeveer 60-70 kton/j restcapaciteit te leveren met de huidige installaties.

SARIA geeft aan dat grensverkeer momenteel onmogelijk is en dat er een afspraak over de import van materiaal nodig is tussen de landen. Het huidige exportverbod voor destructiemateriaal vloeit voort uit de Destructiewet en niet uit de Europese Verordening dierlijke bijproducten. Daarbij is het te verwachten dat het verbod uit de Destructiewet (artikel 4a) binnenkort bij AMvB buiten werking wordt gesteld. Op grond van de Destructiewet kan export/import vanaf dat moment niet worden verboden. Wel dient het ontvangende land in te stemmen met de export en verwerking. Daarbij zal waarschijnlijk in het geval van dierziekten een speciaal regime gelden waardoor grensverkeer praktisch onmogelijk is. Als de minister vindt dat verwerking in Duitsland perspectief biedt dan is SARIA in ieder geval bereid tot overleg.

Het openen van een installatie in Nederland is een tweede optie. Op zich is Nederland een land met een hoge veedichtheid waardoor er kansen zijn voor inzameling en verwerking tegen redelijke kosten. Gezien de marktcondities zal SARIA hier alleen aan beginnen als er gedurende de eerste investeringsperiode van de installatie (15-25 jaar) een aanbodgarantie is tegen een redelijke verwerkingsprijs van circa € 80,- per ton (zie par. 2.2). Een lagere prijs is alleen op lange termijn mogelijk als de installaties verder afgeschreven zijn.

SARIA betwijfelt of het mogelijk is om vanuit de huidige situatie, waarin Rendac in Son de meest grootschalige destructie-installatie in Europa heeft, toetreding te realiseren. Waarschijnlijk is de huidige situatie al een optimale, in ieder geval wat betreft destructie. SARIA geeft aan niet mee te werken aan samenwerkingsconstructies met afvaltransporteurs die geen respect hebben voor het kwaliteitsniveau en de mate van zorgvuldigheid dat is opgebouwd door de huidige destructiebedrijven.

¹ Energiecentrales ontvangen wel MEP-subsidie voor energie uit diervoer.

1.5 Visie van producentenkoepels op toetreding

De producenten kunnen een belangrijke rol vervullen bij de ontwikkeling van een destructiemarkt met concurrerende verhoudingen. De aanbieder of producent van afval is in de meeste gevallen verantwoordelijk voor de verwerking en bijkomende dienstverlening. In toenemende mate groeperen producenten hun belangen bij de inkoop van de dienstverlening op het gebied van afvalverwerking. Het ministerie van VROM stimuleert producentverantwoordelijkheid en ondersteunt dit met wetgeving, in veel gevallen gebaseerd op Europese richtlijnen. Door de bijzondere positie van de destructiemarkt is dit momenteel niet het geval. De Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun betreffende TSE-tests, gestorven dieren en slachthuisafval geven ruimte voor steunverlening door de nationale overheden. Vanuit dit perspectief is met drie gesprekspartners verkend in hoeverre zij marktwerking willen stimuleren en wat hun verwachtingen daarvan zijn.

LTO Nederland steunt marktwerking mits in Europa gelijke verhoudingen ontstaan

LTO Nederland heeft in de rondetafelgesprekken van begin 2005 duidelijk zijn standpunt weergegeven. LTO is voor vrije marktwerking en mogelijkheden tot toetreding van buitenlandse partijen, echter onder de voorwaarde van gelijke steun in heel Europa. Het blijft een overheidstaak om de kadaverdestructie vorm te geven.

Het overdragen van de verantwoordelijkheid voor de verwerking van kadavers en destructiemateriaal aan de producenten is volgens hen een moeilijke zaak. Er zijn veel verschillende belangen in de sector. Er is niet direct zicht op een rechtvaardige verdeling van de kosten. De grootvee boeren zullen niet willen betalen voor het kleinvee en de overige huisdieren. Op zich onderkennen zij de mogelijkheden om via de registratie van vee de kosten voor een belangrijk deel door te berekenen aan de houders van een veestapel. Het vormen van een collectief om de kosten te spreiden is minder eenvoudig.

Tijdens de looptijd van dit onderzoek is ZLTO uit LTO Nederland gestapt. Dit betekent dat een groot deel van de veehouders mogelijk een andere beleidslijn volgt. Met ZLTO is in dit onderzoek niet gesproken. Het directe belang van de ZLTO in Rendac noemt LTO als complicerende factor bij de discussie over marktwerking.

Verder zijn er 4 fundamentele aandachtspunten bij de uitwerking van een marktsysteem waarbij producenten zelf zouden gaan sturen:

- Is er draagvlak bij de achterban om daadwerkelijk mee te doen en wat krijgt de veehouder terug voor marktwerking, een lagere prijs of allerlei bureaucratie?
- Wat is de prijselasticiteit per veehouder, want waarschijnlijk is maar een klein deel geïnteresseerd in de prijs en waarop wordt dan gestuurd?
- Blijft de rijksbijdrage, momenteel ca. 65% voor kadaverinzameling en ca. 50% voor destructie, gehandhaafd?
- Wat is het beleid bij een crisis en hoeveel restcapaciteit is gegarandeerd?

Productschap vee, vlees en eieren signaleert complexiteit situatie

Het PVE is een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Zij vertegenwoordigen de gehele keten en zorgen ervoor dat onvermijdelijke zaken (bijv. verplichte vaccinaties) worden doorgevoerd. In de adviezen van PVE komt als grote lijn naar voren:

- Geen risico nemen met destructie, let in eerste instantie op volks- en diergezondheid, milieu en sectorbelang
- Regel destructie tegen zo laag mogelijke kosten

- Er is momenteel geen bij de bedrijven geen inzicht in de situatie en de kostenopbouw, laat staan de effecten van marktwerking en daarom ageert iedereen vooral tegen de Minister over de tarieven en de hoogte van de subsidie.

Uit besprekingen met alle partijen blijkt dat geen enkele partij de kansen en bedreigingen van marktwerking kan beoordelen. De sector richt zich op andere zaken. Er is in ieder geval meer behoefte aan transparantie. Mocht er een sturingsorganisatie komen met een koppeling aan het I&R systeem voor registratie van een deel van de veestapel, dan zou PVE hierin mogelijk een rol kunnen spelen.

Nederlandse Vakbond voor Varkenshouders streeft naar laagste kosten

De NVV vertegenwoordigt het merendeel van de varkenshouders, gerekend naar rato van de veestapel. Nu ZLTO uit LTO is getreden, wint de NVV aan belang. De NVV stemt vaak haar strategie af met de pluimveehouders.

De NVV verwacht dat kadaverwerking goedkoper kan als alternatieve technieken toegestaan worden. Voor varkens zijn alternatieven vaak beter uitvoerbaar dan voor runderen. Denk hierbij aan het kunnen bufferen van kadavers door koeling, maar ook door restproducten weer in de kringloop te brengen als meststof. De BSE problematiek speelt niet voor varkens en pluimvee.

De NVV wil initiatieven voor marktsturing ondersteunen, echter sluit samenwerking met ZLTO uit. ZLTO heeft tegengestelde belangen en de NVV verwacht dat zij niet zullen meewerken aan alternatieve technieken en kostenbeheersing. NVV zou graag ook de registratie (I&R) teug halen naar de sector om efficiënter te kunnen werken en sturen. De kosten voor dergelijke diensten zijn te hoog en kan de sector beter zelf organiseren. Ofwel er ligt een behoorlijke uitdaging. De NVV en pluimveesector zijn positief over zelfsturing. Ze nemen een groot deel van het destructiemateriaal voor rekening, ca. 70 kton kadavers en 60 kton cat 1 en 2 slachtafval en zouden daarmee een belangrijke stem moeten hebben in het resultaat. Zij hebben er vertrouwen in dat de minister van LNV de belangen van alle veehouders mee zal wegen in de uiteindelijke voorstellen. Ze zullen zelf ook de haalbaarheid van verschillende initiatieven onderzoeken.

2 Effecten van vrijgave van de destructiemarkt

Uitgaande van de intenties tot het toetreden van de grote afvalinzamelaars en mogelijk SARIA als verwerker zijn de effecten van de vrijgave van de markt geanalyseerd. De meeste aandacht is besteed aan de prijseffecten die te verwachten zijn en de wijze van aansturing. De resultaten zijn evenals in hoofdstuk 1 ingedeeld naar:

- kosten en prijsontwikkeling inzameling
- kosten en prijsontwikkeling verwerking
- effecten voor de sector.

2.1 Kosten en -prijsontwikkelingen inzameling destructiemateriaal

Informatie over de huidige kosten van inzameling is verkregen door de uitgevoerde marktanalyse (bijlage 2) en door toelichtingen van de diverse gesprekspartners. De belangrijkste gesprekspartner is hierbij Rendac Son. De basisgegevens voor de begroting en de criteria voor de toerekening van kosten zijn in het kader van dit onderzoek niet verstrekt.

Ten behoeve van de analyse hebben wij een voorbeeldberekening opgezet, uitgaande van de huidige systematiek van kadaverinzameling. Daarbij zijn de kostprijscomponenten zo goed mogelijk ingeschat op basis van mededelingen door de gesprekspartners of bij het ontbreken van gegevens is een eigen beargumenteerde raming toegevoegd. De voorbeeldberekening heeft niet als doel de absolute kosten van het huidige systeem te toetsen. Daarvoor ontbreken de gegevens en zijn de gebruikte gegevens niet geverifieerd. De berekening geeft inzicht in de belangrijkste componenten en de effecten bij het wijzigen van de systematiek door introductie van marktwerking.

Opbouw van de huidige transportkosten

De kosten voor inzameling/transport van kadavers bedragen volgens de begroting van Rendac Son voor 2005 € 103,- per ton (zie bijlage 2). De begrote transportkosten voor categorie 1 en 2 materiaal en bloed liggen veel lager op respectievelijk € 33,- en € 24,- per ton. Dit materiaaltransport vindt plaats door speciale voertuigen: grote laadbakken voor slachtafval, containers voor kleinere slachtbedrijven en vloeistofwagens voor bloed.

Ter illustratie van de effecten van marktwerking is een analyse gemaakt van de inzamelkosten voor de kadavers. De jaarrapporten (2003 en 2004) van Rendac Son verstrekken hierover relevante gegevens.

De transportkosten voor het inzamelen van kadavers zijn afhankelijk van diverse factoren:

- veedichtheid
- gebiedsindeling inzameling
- kosten van materieel en personeel
- inzet capaciteit
- verwerkingslocaties
- organisatie- en sturingskosten
- randvoorwaarden dier- en volksgezondheid.

Veedichtheid

De totale omvang van de Nederlandse veestapel heeft een directe relatie met het aanbod van kadavers en cat. 1 en 2 slachtafval. De omvang van de veestapel stabiliseert momenteel na een afname in de afgelopen 10 jaar. Daarbij zijn in Nederland gebieden met hoge, gemiddelde en lage veedichtheid aanwezig.

De veedichtheid is een van de belangrijkste kostprijsfactoren en heeft direct invloed op de routeplanning en ophaalefficiëntie. Rendac Son geeft aan dat in gebieden met een lage veedichtheid het niet mogelijk is om meer dan 1 route te rijden per dag. Vaak zijn dit lange routes die 9 tot 10 uur in beslag nemen en waarvan het ingezamelde gewicht veelal minder is dan het maximale laadvermogen van het voertuig. Een gemiddelde van 6-7 ton per route is een redelijke opbrengst. Overigens meldt SARIA dat routes in het Sauerland een gemiddelde opbrengst van 1,2 ton per dag hebben.

In gebieden met een gemiddelde veedichtheid is de beladingsgraad beter en wordt een route per dag gereden. In gebieden met een hoge veedichtheid rijdt Rendac met een 2-ploegensysteem. Vanuit de regio Son is het zelfs op sommige dagen mogelijk om meerdere routes per ploeg te rijden.

Gebiedsindeling inzameling

Momenteel is Nederland als één werkgebied aangewezen en is de indeling van routes flexibel te verdelen. Indien sprake zou zijn van meerdere inzamelende bedrijven lijkt het voor besparing van kosten haast noodzakelijk om met ophaalgebieden te werken. Dit maakt het mogelijk om zoveel mogelijk aaneengesloten routes te rijden. Als dit niet gebeurt nemen vooral in gebieden met een lage veedichtheid de inzamelkosten per ton exponentieel toe.

Bij een aaneengesloten gebiedsindeling zijn regio's in te delen op diverse manieren. Hoe kleiner de regio des te geringer de flexibiliteit van de routeplanning en de efficiëntie van inzet van materieel en personeel.

Kosten van materieel en personeel

De kosten voor een inzamelvoertuig en chauffeur zijn volgens Rendac en SARIA uit te drukken in kosten per dag. De kostprijs varieert van € 450 - 500,- per voertuig per dag. Wij gaan in de voorbeeldberekening uit van € 450,- per dag.

Bij inzet in ploegendienst zullen de kosten per dag hoger zijn door de extra personele kosten. De kosten van het materieel nemen in geringe mate toe. Er worden alleen meer kilometers gereden. Wij schatten in dat werken in ploegendienst leidt tot een besparing van ca. € 100,- per periode van 8 uur. In de voorbeeldberekening gaan wij bij werken in ploegendienst gaan wij uit van een kostenpost van € 350,- per 8 uur periode ofwel € 700,- per dag.

Op basis van de gegevens van Rendac Son hebben wij, uitgaande van een redelijk optimale situatie, een kostentoedeling gemaakt voor de huidige inzamelregio's:

- Son: € 700,- per dag met een gemiddelde belading van ca. 20 ton per dag (gemiddeld 2 volledig beladen voertuigen), resulteert in € 35,- per ton
- Woudenberg en Nijverdalen: € 450,- per dag met een gemiddelde belading van 10 ton, resulteert in € 45,- per ton
- Sumar (Friesland): € 450,- per dag met een gemiddelde belading van 8 ton (1 beladen voertuig met wisselend tonnage), resulteert afgerond in € 56,- per ton

- Berkel en Heerhugowaard (Zeeland, Holland): € 450,- per dag met een gemiddelde belading van ca. 6 ton per voertuig, resulteert in € 75,- per ton.

Inzet capaciteit

Rendac Son beschikt over ca. 80 kadavervoertuigen. Deze zijn verspreid over 6 locaties (regio's). De voertuigen rijden elke dag een route, tenzij het aanbod te gering is. De jaartonnages per locatie/regio zijn door ons geschat op basis van de verdeling van de veedichtheid en het aantal voertuigen. Dit betekent dat vanuit de locatie Son met ca. 28 voertuigen ieder dag 560 ton kan opgehaald kan worden. Op jaarbasis schatten wij in dat 70 kton vanuit Son wordt ingezameld. Uitgaande van 260 werkdagen betekenen dit 270 ton per dag (ca. 50% van optimaal). Dit betekent dat de optimale situatie niet wordt gehaald en dat de beladingsgraad in de praktijk lager is of dat op diverse dagen minder voertuigen worden ingezet.

Voor Nijverdal en Woudenberg (resp. 21 en 12 voertuigen) zou op jaarbasis optimaal 54 en 31 kton worden opgehaald. In de praktijk ligt de hoeveelheid volgens onze schatting op ca. 30 en 15 kton, ofwel eveneens circa 50%. Voor Sumar komt de praktijkinzet eveneens op ca. 50% van optimaal en bij Heerhugowaard en Berkel op ca. 80%.

Een verklaring voor de minder optimale inzet is dat er geen evenwichtige verdeling van het aanbod (het aantal stops) over de week en over het jaar is. Vooral op woensdag en donderdag is het aantal stops geringer (-20%) hetgeen gevolgen heeft voor de inzet van capaciteit. Rendac Son heeft als strategie om op deze dagen tonmateriaal op te halen. Toch betekent dit een efficiencyverlies dat is geschat op gemiddeld 20%.

Verwerkingslocaties en overslagkosten

De circa 28 voertuigen op de locatie Son rijden direct naar de verwerking. Vanuit de andere locaties vindt overslag plaats, hetzij door het overzetten van containers, hetzij door overladen. Het aantal overslaglocaties en de rijtijd naar de verwerkingslocatie is bepalend voor de kosten. De belangrijkste locatie naast Son is Nijverdal (oosten van het land). Indien deze voertuigen geen overslag nodig hebben, bijvoorbeeld door een destructielocatie in Twente of direct aanleveren in Duitsland, zullen de kosten van de inzameling dalen. Vergelijkbare kosten als voor de locatie Son zijn niet haalbaar. Er zal wel sprake zijn van een belangrijke daling.

De transportkosten voor de verder van Son gelegen locatie's/regio's nemen toe met de kosten van het lange afstand transport en de overslag:

- Vervoer vanuit Friesland (Sumar of Heerhugowaard) vindt plaats met een voertuigcombinatie van 25 kton en kost € 500,- per rit ofwel € 20,- per ton
- Vervoer vanuit Midden-Nederland (Nijverdal, Woudenberg, Berkel) kost ca. € 10,- per ton omdat in dezelfde tijd (gedurende de nachtperiode) twee ritten kunnen worden uitgevoerd.
- Een overslaglocatie met reiniging (Nijverdal, Woudenberg) kost volgens SARIA ca. € 180.000,- per jaar, ofwel bij 30 kton/jaar (Nijverdal), ca. € 6,- per ton en bij 15 kton/jaar (Woudenberg) ca. € 12,- per ton.
- Een overslaglocatie met overzet van containers is goedkoper qua inrichting en exploitatie, naar schatting ca. € 3,- per ton, echter daarbij is het wel nodig op de verwerkingslocatie een uitgebreide reiniging en opstelbaarheid te hebben.

Organisatie- en sturingkosten

Naast de kosten van infrastructuur en transport zijn er diverse kosten die met de inzameling verband houden. Wij hebben een raming van deze kosten gemaakt:

- call center, routeplanning, administratie en facturering, ca. 1,0 mln/jaar
- doorberekening van organisatiekosten, management en staf: ca. 0,5 mln/jaar.

Bij een jaartonnage van 135 kton betekent dit een kostenpost van afgerond € 11,- per ton.

Randvoorwaarden dier- en volksgezondheid

De uitvoering van destructiewerkzaamheden brengt met zich mee dat gewerkt wordt met risicomateriaal voor de verspreiding van ziekten. Ontsmetting en reiniging nemen een belangrijke plaats in in het gehele transportproces. Onder normale omstandigheden betekent dit dat een voertuig de standaard procedures volgt. De kosten hiervoor zijn (onze schatting):

- centrale wasinstallatie en infrastructuur, ca. € 0,5 mln/jaar.

Daarnaast zijn er procedures en voorzieningen in geval van dierziekten en hoge temperatuur. Bij hoge temperatuur wordt ook op zaterdag ingezameld. Bij dierziekten is er niet alleen noodcapaciteit bij de verwerking beschikbaar, echter ook bij het transport in de vorm van reserve containers voor inzameling. De kosten van deze speciale voorzieningen zijn lastig in te schatten qua doorberekening en daarmee op nihil gesteld aangezien het een voorbeeldberekening betreft.

Totale transportkosten

De totale kosten van inzameling op basis van de in beeld gebrachte componenten is weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 1: Voorbeeldberekening van inzamelkosten kadavers in de huidige situatie.

		Son	Nijverdal	Woudenb.	Sumar	Heerh	Berkel	Totaal
kadavers	kton/jaar	70	30	15	12	4	4	135
inzameling	€ /ton	35	45	45	56	75	75	
efficiencyverlies	€ /ton	7	9	9	11	15	15	
transport	€ /ton	0	10	10	20	20	10	
overslag	€ /ton	0	6	12	3	3	3	
organisatie	€ /ton	11	11	11	11	11	11	
reiniging	€ /ton	4	4	4	4	4	4	
risico/noodcap.	€ /ton	0	0	0	0	0	0	
gemiddelde kosten NL	€ /ton	57	85	91	105	128	118	75,2

De tabel is bedoeld om de opbouw van de kosten inzichtelijk te maken. De kosten gaan uit van een optimale situatie en aannames of ramingen die door ons op basis van beschikbare gegevens zijn gemaakt. De begrote kosten (tarief) van Rendac Son voor 2005 bedragen € 103,- per ton.

Inschatting kosten door afvalinzamelaars

Tijdens de gesprekken met de inzamelaars zijn de kosten voor inzameling aan de orde geweest. De twee grote inzamelaars die interesse hebben gaven aan dat zij verwachten wel onder de € 100,- per ton uit te komen en afhankelijk van de regio-indeling en verdeling mogelijk ruim onder deze kostprijs.

Inzamelaars leiden hun inschatting af uit de verstrekte gegevens en baseren zich op de kosten voor andere in te zamelen stromen. Het AOO (Senter Novem)² voert al meerdere jaren een benchmark uit met diverse gemeenten naar de gemiddelde kosten per aansluiting en per ton. Hoewel het lasitg is om de inzamel- en transportkosten afzonderlijk te berekenen komen deze voor inzameling van huishoudelijk en GFT-afval uit op gemiddeld € 100,- per ton met een redelijke spreiding. De kosten voor inzameling van papier en glas liggen lager (gemiddeld € 60-80,- per ton) door het efficiëntere systeem van inzameling.

Effecten van toetreding

Toetreding van inzamelaars zal direct effect hebben op de opbouw van de inzamelkosten, afhankelijk van de keuzes van de inzamelaar in de benoemde factoren. Enkele factoren zijn echter niet beïnvloedbaar. Een verdeling in bijvoorbeeld drie inzamelregio's (noord-west, zuid en oost) leidt ertoe dat de regio zuid veel lagere inzamelkosten zal hebben dan de overige regio's. De toetredende inzamelaars zullen evenals Rendac Son centrale voorzieningen moeten maken en Rendac Son zal de voorzieningen over een minder groot tonnage kunnen doorberekenen. Dit leidt in principe tot kostenverhogingen.

Kostenverlaging door toetreding is denkbaar als er synergie mogelijk is bij de toetreders of indien zij in staat zijn tegen lagere kosten de activiteiten uit te voeren. Van synergie zal in zekere mate sprake zijn omdat voor de afstandtransporten gebruik kan worden gemaakt van bestaande infrastructuur en materieel. Bij de inzamelvoertuigen zal de synergie beperkt zijn aangezien de voertuigen speciaal uitgerust moeten worden. Centrale voorzieningen zoals een call center en routeplanning zijn bij de grote inzamelbedrijven aanwezig.

De schaalgrootte van de inzameling is beperkt door de ingezamelde hoeveelheid van ca. 135 kton/jaar, althans voor de kadavers. De omvangrijke administratie van adressen waar gehaald wordt blijft bestaan en een verdeling naar bijvoorbeeld drie regio's zal effect hebben op de schaalvoordelen.

Indien toetreding plaatsvindt door aanbesteding voor bijvoorbeeld drie regio's zal er prijsconcurrentie plaatsvinden zodat het tarief mogelijk hetzelfde blijft. De vraag is echter of in een opbouwfase van vrijgave van de markt al aanbesteding mogelijk is. De toetreders moeten hun markt nog opbouwen, terwijl Rendac Son zijn marktpositie kan beschermen. De grotere inzamelbedrijven hebben aangegeven dat de minister van LNV zou moeten overwegen om de markt stapsgewijs te liberaliseren.

Een bijkomend effect van aanbesteding of liberalisering zal zijn dat het moeilijker wordt om een transparante begroting te verkrijgen. De aanbestedende partijen zullen niet snel meewerken aan het openleggen van hun begroting aangezien deze strategische informatie bevat.

2.2 Kosten en -prijsontwikkeling verwerking destructiemateriaal

De huidige kosten van Rendac van ca. € 60,- per ton zijn alleen bij verwerking op deze schaal haalbaar. De grote afvalverwerkers hebben geen interesse in deze markt. De kleinere

² Gemeentelijke benchmark afvalscheiding 2004, AOO/SenterNovem, Utrecht 2005.

afvalverwerkers kunnen de haalbaarheid nog niet inschatten. SARIA heeft aangegeven dat een nieuw te bouwen installatie voor ca. 100 kton/jaar tenminste € 80,- per ton kost.

Verwerkingskosten zijn relatief laag

De huidige verwerkingskosten zijn daarmee relatief laag en liggen € 20,- per ton onder het niveau dat een toetreder nodig heeft. Ook in vergelijking met de kosten van verwerking van huishoudelijk afval (laagste tarieven rond € 80,- per ton) is de verwerking niet kostbaar.

Maatwerkinstallatie kost € 80,- per ton

SARIA heeft aangegeven dat de bouw van een moderne installatie zoals bijvoorbeeld in Lünen rond € 80,- per ton kost. De investering bedraagt ca. € 33,- mln, hetgeen jaarlijkse rente en afschrijvingskosten levert van ca. € 30,- per ton. Daarnaast zijn er de operationele kosten van de ploegen, ca. € 10,- per ton, de kosten van elektriciteit, ca. 10,- per ton en de kosten van administratie van ca. 10,- per ton. Inclusief kosten voor onderhoud, management en risico levert dit een kostprijs van ca. € 80,- per ton op.

Ook de kosten van maatwerkinstallaties voor conversie van hoog calorische afvalstromen (bijv. wervelbedoven voor hout) liggen in dezelfde orde van grootte. Dat er toch betaald kan worden voor het afvalhout komt door de subsidiering. De MEP-subsidie op energie uit biomassa (bijvoorbeeld afvalhout) bedraagt voor kleinere installaties ongeveer € 100,- - 120,- per ton (afhankelijk van calorische waarde en elektrisch rendement). Rendac Son krijgt alleen indirect subsidie door levering van diervoer voor E-centrales, echter deze subsidie ligt veel lager dan voor kleinere biomassacentrales.

Toetreding in NL zal geen integrale kostenverlaging opleveren

Dit leidt tot de conclusie dat toetreding van een nieuwe installatie in Nederland zonder subsidies onhaalbaar is. De kostprijs zal oplopen en mogelijk zal bij een vrijgegeven markt door Rendac Son eveneens een marktconform tarief worden berekend. De kostenvoordelen voor de inzameling zijn alleen voor de betreffende regio van belang. Bij een installatie in het midden van het land (Veluwe) kan mogelijk ca. 45 kton/jaar tegen lagere kosten worden ingezameld. Dit levert gemiddeld een kostenvoordeel op van maximaal € 10,- per ton en weegt niet op tegen de waarschijnlijk gemiddeld hogere kostprijs van de verwerking.

Verwerking in Duitsland lijkt een optie om kosten te verlagen

Een andere optie is om verwerkingsmogelijkheden in Duitsland te realiseren. Indien een hoeveelheid van 50 kton per jaar in Duitsland zou kunnen worden verwerkt tegen gelijke tarieven als in Nederland dan is mogelijk een kleine besparing mogelijk op de gemiddelde inzamelkosten. Mogelijk belangrijker is dat hierdoor marktwerking ontstaat doordat bij meerdere installaties aangeleverd kan worden. Het risico is echter dat Rendac Son de ruimte in het tarief zal benutten waardoor de feitelijk in rekening gebrachte kosten in totaliteit niet lager zullen uitvallen.

3 Handvatten tot structurering uit de afvalmarkt

De destructie van kadavers en cat. 1 en 2 materiaal vertoont sinds 2000 duidelijke overeenkomsten met de afvalmarkt. De producten dienen op een milieuhygiënische wijze verwerkt te worden en hebben als eindbestemming grondstof of brandstof. Een onderdeel van het onderzoek is om te beschrijven of er handvatten geboden worden voor modellering van de prijsvorming op de destructiemarkt door de wijze waarop de prijsvorming op andere markten voor afvalverwerking tot stand komt.

In dit kader is onderzoek gedaan naar

- overeenkomsten en verschillen afvalmarkt en destructiemarkt
- structuren op basis van producentverantwoordelijkheid
- markten met scheiding van inzameling en verwerking.

3.1 Overeenkomsten en verschillen afvalmarkt en destructiemarkt

De afvalmarkt en destructiemarkt hebben als belangrijkste overeenkomst dat ze gereguleerd zijn door wetgeving. De huidige afvalmarkt is na de tweede wereldoorlog ontstaan door introductie en aanscherping van wetgeving. Uitgangspunt daarbij is de verbetering van de hygiëne. Inzamelen van afval en verbranden of verwerken zijn om volksgezondheidsrisico's te ondervangen. Dit leidde in eerste instantie tot inzamelen storten en vervolgens tot verbranding en recycling van afval.

Ontwikkeling afvalmarkt

De gemeenten hebben een zorgplicht voor de inzameling en zijn daardoor belangrijke aanbieders van afval. In veel gevallen hebben zij de huidige verwijderingsstructuur gefinancierd, hetzij door zelf te ondernemen (gemeente Amsterdam en Rotterdam), hetzij door te participeren in AVI's (HVC Alkmaar, Twence, ARN), hetzij door garantie van contracten (Essent/AZN, Essent/Wijster). De milieuaspecten van de verwerking worden steeds belangrijker en de Ladder van Lansink wordt in 1977 gepresenteerd.

Vergunningenstelsels zorgen voor beperking van emissies. In 1990 wordt het Afval Overleg Orgaan opgericht en ontstaat er een planmatig aanpak van de infrastructuur. Dit mondt uiteindelijk uit in het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) in 2002. Het LAP stuurt op duurzaamheid en continuïteit van de verwijderingsstructuur.

Vanaf 1996 is er een tendens tot liberalisering op basis van het rapport van de Commissie Epema. In 1997 rapporteert de Commissie Cohen over de wijze van liberalisering en de laatste jaren is er de discussie in het kader van het wetsvoorstel Markt en Overheid. Kortom, ook in de afvalmarkt zijn er discussies over liberalisering met dezelfde argumenten voor en tegen die in de destructiemarkt spelen. Inmiddels is voor overheid als bedrijfsleven steeds duidelijker dat je zorgvuldig om moet gaan met liberalisering in voormalige 'nutsmarkten' en met name als er sprake is van een krimpende markt. Een voorbeeld van een krimpende voormalige nutsmarkt is de markt voor deponie (stort) van afval. In deze markt stuurt de overheid enerzijds op terugdringen van het storten (stortverbod, stortbelasting), terwijl het anderzijds de plicht heeft een markt in stand te laten omwille van de achtervangcapaciteit bij calamiteiten. Dit leidt tot frequent overleg tussen overheid en betrokken bedrijven over de te volgen koers en de uiteindelijke maatschappelijke kosten.

Een markt die vergaand geliberaliseerd is en gestimuleerd wordt door de overheid is de markt voor (gescheiden) inzameling en recycling van afval. Deze markt is voor een groot deel in handen van private partijen. In deze markt zijn producentensystemen sinds begin negentiger jaren in ontwikkeling die sturen op het behalen van met de overheid afgesproken of in de wet vastgestelde recyclingdoelen.

Invloed van schaalvergroting en open grenzen

Binnen de afvalmarkt doen zich vergelijkbare tendensen voor als in de destructiemarkt, een van de belangrijkste is die van schaalvergroting. De investeringen voor een installatie die aan alle vergunningeisen voldoet en binnen de randvoorwaarden van de omgeving kan werken zijn steeds hoger. Dat betekent dat in bepaalde marktsegmenten slechts een of twee installaties kunnen functioneren. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld glasrecycling, grondreiniging, granuleren van autobanden, verwerken van ziekenhuisafval.

Deze bedrijven maken vaak onderdeel uit van de keten. De glasindustrie kan niet zonder recyclingbedrijf en bezit derhalve 66% van de aandelen in de Nederlandse marktleider (Maltha). Van Gansewinkel bezit als inzamelaar de overige 34% van de aandelen. Veel recyclingbedrijven zitten op de grens van haalbaarheid binnen de Nederlandse markt tegen internationaal concurrerende prijzen. Een ander voorbeeld laat zien dat schaalvergroting bij open grenzen kan leiden tot het verdwijnen van de industrie uit Nederland. Zo is de laatste verwerkingsinstallatie voor gevaarlijk afval in Nederland gesloten.. Dit is een gevolg van het succes van de voorbereidingsbedrijven van grondstoffen voor de cementindustrie, zoals Scoribel, die werken vanuit België en een groot deel van West-Europa bedienen. Doordat er inmiddels duidelijke exportrichtlijnen zijn (EVOA-richtlijn) is er normale concurrentie binnen regio's met een straal van ca.1000 km. Dergelijke schaalvergrotingsdruk speelt in alle afvalsegmenten, in het bijzonder de segmenten met een krimpend volume of een verdergaande specialisatie.

Overeenkomsten en verschillen destructiemarkt

Een vergelijkbare schaalvergroting heeft voor destructie in de afgelopen 10 jaar plaatsgevonden. Daarbij is een deel van de aanbieders indirect eigenaar van het bedrijf (via ZLTO). De opschaling binnen Nederland is afgerond. Daarmee lijkt bij de huidige marktomvang een efficiënte schaal ontstaan voor het bedrijf en voor de keten.

Het is een situatie die vergelijkbaar is met de Afvalverbrandingsinstallaties (AVI's.). Het grote verschil is dat de verwerkingsmarkt voor huishoudelijk en brandbaar bedrijfsafval al geliberaliseerd is. Er zijn weliswaar veel langlopende contracten. Echter, ieder bedrijf of gemeente kan bij afloop van het contract vrij hercontracteren met diverse opties. Dit in tegenstelling tot de werkgebiedensystematiek voor destructie. Daarnaast zijn er alternatieven voor verbranden in een AVI (bijv. scheiden en vergisten). Dit kenmerkt dat er een vrije concurrerende markt is binnen Nederland. Verdere concurrentie is eigenlijk alleen mogelijk door grotere regio's te creëren en de grenzen te laten vervallen. VROM onderzoekt momenteel of deze optie mogelijk is per 2006.

De verschillen tussen de destructiemarkt en de verwerking van huishoudelijk en brandbaar bedrijfsafval zijn ook duidelijk. Destructie betreft een kleine krimpende markt met specifieke eisen. Het liberaliseringvraagstuk kan naar onze inzichten beter vanuit het perspectief van producentverantwoordelijkheid of vanuit specifieke afspraken voor bijzondere afvalstromen (ziekenhuisafval) worden benaderd.

3.2 Structuren op basis van producentverantwoordelijkheid

In de afgelopen 15 jaar zijn er in de afvalmarkt structuren ontstaan voor producentverantwoordelijkheid. Producentenverantwoordelijkheid is een belangrijk element van het Nederlandse afvalstoffenbeleid. Het betekent 'de financiële en/of fysieke (mede)verantwoordelijkheid van degene die een bepaald product op de markt brengt voor de verwijdering van dat product in de afvalfase'. Voor de belangrijkste afvalstromen is aan producentenverantwoordelijkheid invulling gegeven door hierover afspraken te maken met producenten en importeurs, door regelgeving (vaak een besluit of AMvB) of door een combinatie van beide instrumenten. Er bestaan inmiddels producentensystemen (organisaties) voor:

- Autowrakken - Auto Recycling Nederland
- Autobanden - Band en Milieu / RecyBEM
- Batterijen - Stibat
- Verpakkingsafval – SVM-PACT
- Papier/karton - PRN
- Landbouw folies - FoliNed
- PVC-gevelelementen en PVC-leidingen
- Fotografisch gevaarlijk afval
- Wit-en bruingoed - NVMP

Invulling regisseursrol door producenten bepaalt succes systeem

De producenten krijgen door het systeem een regisseursrol. De achterliggende gedachte hierbij is dat de verantwoordelijkheid een beter beheer in het afvalstadium geeft en ook een lange termijn prikkel om de keten te verbeteren. Daarnaast worden de kosten van een product in de prijs meegenomen (internalisatie). Dit doet recht aan het principe 'de vervuiler betaalt'. Operationeel zijn diverse systemen ontstaan voor de aansturing. De meeste werken met een fonds dat de afvalbeheerbijdrage namens de producenten beheert. De producenten betalen per product deze bijdrage. Het fonds geeft een uitvoeringsorganisatie opdracht om de recycling vorm te geven en de dienstverleners in te schakelen. Deze krijgen dan betaald nadat hun prestatie is geleverd, hetgeen fraude tegengaat. De producentensystemen zijn redelijk succesvol in het uitvoeren van hun taken. De professionaliteit van de verwerking is toegenomen en de kosten zijn beheersbaar.

Hoe een producentensysteem voor destructiebeheer kan werken

Voor de sturing van de destructie van kadavers zou een vorm van producentenverantwoordelijkheid gekozen kunnen worden als sturing van de inzameling en verwerking. Een verschil met het huidige systeem is dat de regie komt te liggen bij een koepel van producenten, in dit geval veehouders. De minister kan meer afstand nemen en in een besluit regelen waaraan het destructiebeheer dient te voldoen. De destructiebeheerbijdrage is te koppelen aan de veestapel of aan de nieuwgeboorten en/of transacties. Hierbij kan de I&R informatie van belang zijn. Er is in het kader van dit onderzoek niet nagegaan wat administratief de eenvoudigste wijze is van doorberekening van kosten.

Een apart onderdeel van het systeem zal de bijdrage aan het destructiebeheer voor de niet geregistreerde dieren (o.a de huisdieren) zijn. Deze bijdrage zal op een andere basis plaats dienen te vinden. Mogelijk kan een koepelorganisatie of het rijk een forfaitaire bijdrage leveren. Het systeem kan vergelijkbaar werken met bijvoorbeeld het systeem van autorecycling. De producenten dragen af voor iedere nieuw op de markt gebrachte auto.

Uiteindelijk wordt het fonds gebruikt voor de auto's die uitvallen door schade of afdanking. Uiteindelijk gaat het bij personenauto's momenteel om ongeveer 50% van de nieuw verkochte auto's die in Nederland gedemonteerd worden ten laste van het fonds. Bij destructie gaat het om een veel kleiner percentage uitval.

Een systeem waarbij de producenten aansturen kan helpen om marktwerking te introduceren voor de inzameling. De producenten contracteren dan gezamenlijk de dienstverleners. Voor de verwerking kunnen de producenten Rendac Son contracteren. Bij producentensystemen komt het vaker voor dat er slechts een aanbieder is van de verwerking. Vaak is de specifieke vorm van verwerking er alleen gekomen door het producentencollectief, bijvoorbeeld de verwerking van afgedankte elektrische apparatuur (bruingoed). Vroeger werden vaak coöperaties gevormd om dergelijke gezamenlijke taken te vervullen. DAKA, het Deense destructiebedrijf, is ontstaan uit een coöperatieve samenwerking en heeft mede daarom een relatief lage kostenstructuur.

3.3 Scheiding van inzameling en verwerking, voorbeeld ziekenhuisafval

De scheiding van inzameling en verwerking komt veelvuldig voor in het afvalbeheer. Voor specifieke afvalstromen is er vaak geen andere mogelijkheid dan een verwerkingsinstallatie. Dit hangt mede samen met de vraag of je afval in Nederland wilt verwerken. Het voorbeeld van gevaarlijk afval is al genoemd. Een ander sprekend voorbeeld van bijzonder afval dat in Nederland verwerkt moet worden is ziekenhuisafval.

Historie ontstaan verwerking ziekenhuisafval

Jarenlang bestond er onenigheid over de definitie van ziekenhuisafval. Het ontbrak aan voldoende, adequate verwerkingsmogelijkheden. Het gevolg was dat er niet goed werd omgegaan met deze afvalcategorie. In 1988 bepaalde de minister van VROM dat er voor de verwerking van ziekenhuisafval een aparte verbrandingsoven moest komen: één die specifiek is toegesneden op deze afvalsoort. Er heeft een breed overleg plaatsgevonden met alle betrokken instanties. Dit waren de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC), het Intern Provinciaal Overleg (IPO), de Nederlandse Ziekenhuisraad (NZR) en de Vereniging van Exploitanten van Afvalverbrandingsinstallaties in Nederland (VEABRIN). Doel was om het eens te worden over een lijst met afvalstoffen die in een aparte oven verbrand zouden moeten worden.

In 1989 is deze overeenstemming er gekomen. Er werd niet meer over A1-, B1- of B2-categorieën gesproken, maar over "Specifiek Ziekenhuis Afval" (SZA). Het overleg tussen de eerder genoemde partijen had ook als doel om harde afspraken te maken om het afgesproken beleid daadwerkelijk uit te voeren. Het doel was immers de uitvoering van een afvalstoffenbeleid gericht op de beheersing van de totale (ziekenhuis) afvalketen. De provincies, verantwoordelijk voor de planning en de vergunningverlening, hebben gekozen voor één centrale verwerking van SZA.

Gevudo en de rechtsvoorgangers van SITA en Van Ganswinkel hebben zich toen bereid verklaard om in een Public Private Samenwerking zo'n specifieke verbrandingsinstallatie in Dordrecht te realiseren. ZAVIN (Ziekenhuis Afval Verwerkings Installatie Nederland) werd op 25 oktober 1989 opgericht door Gevudo en de rechtsvoorgangers van SITA en Van Ganswinkel. Begin 1991 werd de installatie in gebruik genomen.

Huidige verwerking ziekenhuisafval

Door de opgebouwde ervaring in het verwerken van deze speciale afvalstoffen heeft ZAVIN nu een voorsprong opgebouwd op verwerkingstechnisch gebied en heeft internationaal een leidende positie in deze branche. Vanaf medio 1991 is het afgelopen met het storten van ziekenhuisafval en leveren ziekenhuizen via een inzamelaar naar hun keuze hun specifiek afval aan ZAVIN. Alle deskundigheid, van scheiding aan de bron tot en met verwerking, is gebundeld tot een hoogwaardige dienstverlening met één moderne verbrandingsinstallatie. ZAVIN werkt op locatie samen met Gevudo (AVI voor afvalverwerking) en de Slibverbranding van DRSH (Delfland, Rijnland, Schieland, Hollandse Eilanden & Waarden). De inzamelaars van ziekenhuisafval kunnen allen tegen gelijke condities en voorwaarden het afval aanbieden bij ZAVIN. SITA en Van Gansewinkel hebben geen alleenrecht.

Overeenkomsten met destructie

Zowel bij ziekenhuisafval als destructie gaat het om een bijzondere afvalstroom die met specifieke zorg behandeld dienst te worden en waarvoor geen export plaatsvindt, hoewel het denkbaar is dat het verbod uit de Destructiewet (artikel 4a) binnenkort bij AMvB buiten werking wordt gesteld.

Gezien de schaal van Nederland leidt het exportverbod voor ziekenhuisafval tot optimalisatie op één verwerkingslocatie. In plaats van de producenten (ziekenhuizen) hebben private partijen in samenwerking met de overheid de installatie opgezet. Deze samenwerking en goede afspraken vormden het bestaansrecht en continuïteit van de installatie. Naar analogie zou Rendac Son als de specialistische verwerker kunnen worden gezien, waarvan de continuïteit afhangt van het beleid en de destructiewetgeving.

4 Conclusies

De belangrijkste bevindingen uit het onderzoek zijn:

1. er is ambitie en potentie bij twee grote afvalbedrijven om toe te treden tot de destructiemarkt op het gebied van inzameling
2. er is geen binnenlandse ambitie om toe te treden tot de verwerking van destructiemateriaal
3. onder voorwaarden zou verwerking van een deel van het destructiemateriaal in Duitsland mogelijk kunnen zijn
4. er zijn mogelijkheden om een structuur voor het beheer van destructiemateriaal op te zetten waarvan de verantwoordelijkheid ligt bij de producenten.

Van deze conclusies zijn de twee conclusies met de meeste perspectieven verder toegelicht.

4.1 Scheiding inzameling en verwerking eerste stap naar marktwerking

De eerste stap tot introductie van marktwerking is het scheiden van de inzameling- en verwerkingsstructuur. Op het gebied van inzameling zijn er perspectieven voor toetreding van particuliere afvalbedrijven. Om de toetreding haalbaar te maken zijn er enkele dwingende voorwaarden genoemd door de toetredende inzamelaars:

- gelijkwaardige en niet concurrentieverstorende toegang van de toetredende inzamelbedrijven tot de verwerkingsinstallatie van Rendac Son (of exportmogelijkheden van destructiemateriaal)
- bescherming van de toetreders in de eerste periode (3-5 jaar) om investeringen in inzamelmiddelen en kwaliteit haalbaar te maken

Daarnaast zijn er diverse aandachtspunten die kunnen leiden tot optimalisatie van de marktwerking en beperking van de kosten:

- aansluitende inzamelregio's om de efficiency te garanderen en eventueel het beperken van de inzamelregio's tot drie gebieden
- aanbesteding van de inzamelrechten in deze gebieden voor een bepaalde periode en strikte controle op de kwaliteit van de uitvoering
- optimalisatie van de opslagmogelijkheden voor kadavers op de (grotere) bedrijven om de tijdsdruk van de ophaalplicht en het efficiencyverlies te verminderen
- vereenvoudiging van de administratie (opzetten collectief systeem).

De afweging om marktwerking te introduceren hangt samen met een toekomstvisie op de ontwikkeling van een destructiemarkt. Indien het op termijn denkbaar is dat destructiemateriaal buiten Nederland verwerkt wordt, dan kan het nu al zinvol zijn om de inzamelstructuur te liberaliseren. Liberalisering van de verwerkingsstructuur lijkt in de huidige krimpende markt met een tegen een relatief lage kostprijs opererende gecentraliseerde verwerkingsinstallatie niet zinvol, tenzij er beleidsoverwegingen zijn van buiten de sector. Daarbij kan het denkbaar zijn om energieopwekking uit dierlijk afval te stimuleren. De eerste stap is echter het wijzigen van de destructiewet om barrières weg te nemen. Daarna volgt de vraag hoe de destructiemarkt gestructureerd kan worden.

Aandachtspunten met betrekking tot risico's bij liberalisering (structurering van de markt) van de inzameling zijn:

- potentie van de toetredende bedrijven om hetzelfde kwaliteitsniveau te garanderen als Rendac Son (de erkenningsystematiek kan zorgdragen voor gelijke eisen)
- duidelijkheid naar de sector over de wijze van melden, de financiering en de doorberekening van kosten (integraal tarief voor Nederland)
- prikkels tot werkelijke marktwerking tussen de inzamelaars
- de mate waarin de verwerkingstarieven transparant of beheerst kunnen worden (plafondsysteem)³, als tegenwicht voor de monopoliepositie van Rendac Son.

4.2 Sleutel tot vorming stabiele structuur in handen van producenten

De sleutel tot een op lange termijn stabiele situatie met marktwerking ligt bij de producenten. Veehouders dienen hun collectieve belangen te bundelen om de dienstverleners aan te sturen en voorwaarden te scheppen om kosten te beperken. In die situatie kan een stabiele situatie ontstaan waarbij de sector zelf de kwaliteit van de dienstverlening optimaliseert.

Een eerste stap in die richting kan zijn het opzetten van een structuur zoals bij het ziekenhuisafval bestaat. Daarbij is het initiatief en de regierol van de producenten beperkt. De overheid en particuliere sector maken gezamenlijk afspraken over de uitvoering. Het opzetten van een destructiebeheersysteem naar analogie van de systemen op basis van producentenverantwoordelijkheid geeft meer sturingsmogelijkheden voor de sector en meer kansen om de kosten op termijn te beperken en de sector en keten sterk te houden. De belangrijkste drempel voor een dergelijk systeem lijkt te liggen in de uiteenlopende belangen van de vertegenwoordigende koepels.

³ Opties zijn uitgewerkt in: Parels voor de Zwijnen, SEO Amsterdam, mei 2004.

Bijlage 1: Gesprekspartners

De gesprekspartners voor dit onderzoek waren afkomstig uit de volgende geledingen:

Afvalbedrijven:

- Directieleden en marktdeskundigen van 5 van de leidende afvalbedrijven in Nederland en Europa met activiteiten op het gebied van inzameling en verwerking,
- Directie en marktdeskundigen van 4 regionaal en landelijk opererende (middelgrote) afvalbedrijven met activiteiten op het gebied van inzameling en/of verwerking in regio's met een hoge veedichtheid.

Destructiebedrijven:

- Directie van SARIA, het grootste Europese destructiebedrijf, kernactiviteiten in Duitsland en Frankrijk
- Directie van Rendac en Rendac Son, enige Nederlandse destructiebedrijf en op een na grootste Europese destructiebedrijf.

Producentenbelangenorganisaties (specifiek in relatie tot kadavers)

- Vertegenwoordiger van LTO/NOP Nederland
- Vertegenwoordiger van het Productschap voor Vee, Vlees en Eieren
- Vertegenwoordigers van de Nederlandse Vakbond voor Varkenshouders.

Bijlage 2: Informatiedocument

De gesprekspartners voor dit onderzoek hebben ter informatie een document ontvangen met recente informatie over het beleid en de marktsituatie. Dit informatiedocument is als achtergrondmateriaal in deze bijlage opgenomen. Enkele gegevens zijn geactualiseerd. Het document geeft een samenvatting van het beleid van het ministerie van LNV, de ontwikkelingen in wetgeving (EU en NL), de marktsituatie en specifieke informatie over begroting en tarieven. Verdere info is opgenomen in **bijlagen of pdf-documenten**.

1 Achtergronden vanuit ministerie van LNV

1.1 Informatie aan Tweede Kamer over de toekomst van het destructiebestel

De minister van LNV heeft de Tweede kamer in de afgelopen jaren enkele malen geïnformeerd met betrekking tot het destructiebestel. De laatste brief is van 11 november 2004 (*bijlage 2.1*). Hierin is de weerslag van het evaluatieonderzoek van begin 2004 opgenomen. Het onderzoek, dat mede is uitgevoerd naar aanleiding van vragen vanuit de Tweede Kamer en het bedrijfsleven, maakt duidelijk dat:

- er één ondernemer, Rendac Son BV, actief is op de destructiemarkt wat betreft categorie 1 en 2 producten
- toetreding tot deze markt in beginsel wel mogelijk is
- er mogelijk toch belemmeringen zijn voor toetreding door de voorwaarden op het gebied van werkgebiedindeling en de daaraan gekoppelde schadeloosstelling.

In de eerdergenoemde brief geeft de minister van LNV aan dat belemmeringen voor marktwerking kunnen worden weggenomen indien dit geen afbreuk doet aan de uitgangspunten van het destructiebestel en de primaire doelstellingen van de destructieregelgeving. Alvorens te besluiten om het destructiebestel te herzien wil de minister van LNV door dit onderzoek meer inzicht verkrijgen in het antwoord op de vraag welke reële perspectieven er bestaan voor verdergaande marktwerking.

1.2 Potentiële toetreders en visie op destructiemarkt

LNV verwacht van het onderzoek dat minimaal duidelijk in beeld komt welke potentie en ambitie de op dit moment geïnteresseerde toetreders hebben en welke voorwaarden zij stellen om toe te treden. Daarnaast verwacht LNV inzicht in de effecten van de vrijgave en de toetreding in de zin van prijsstelling en continuïteit van dienstverlening. LNV verwacht potentiële toetreders vooral vanuit de afvalmarkt. De afvalmarkt is met name wat betreft logistieke dienstverlening vergaand geliberaliseerd en geprivatiseerd en de bedrijfsvoering is vergelijkbaar met die van de destructiemarkt.

Het rijksbeleid is recycling van biomassa te stimuleren binnen (milieu)hygiënische randvoorwaarden. Mede daarom kan energierugwinning uit biomassa rekenen op MEP-subsidie. Op dit moment ontstaan diverse initiatieven in de markt om organische

restproducten waaronder diermeel⁴ zo doelmatig mogelijk om te zetten in energie en bruikbare grondstoffen.

LNV heeft met SenterNovem al de nodige informatie verzameld om een oordeel te kunnen vormen of het onderzoek zinvol is. Daarbij is gesproken met 4 ondernemers uit de afvalmarkt. Belangrijke aandachtspunten die zijn genoemd zijn:

- het betreft een specialistische en gevoelige afvalstroom, vergelijkbaar met gevaarlijk afval of ziekenhuisafval
- de verhouding tussen logistieke kosten en verwerkingskosten is opmerkelijk
- ketenintegratie kan efficiencyvoordelen opleveren
- vergunningverlening voor verwerking in bestaande of nieuwe installaties kan proces ophouden (vergelijk verwerking biomassa in nieuwe en bestaande installaties)
- het is een markt met een beperkte omvang
- logistiek en verwerking zouden qua liberalisering van de markt afzonderlijk bekeken kunnen worden
- kwaliteit van het huidige systeem moet overeind blijven, er mag geen ruimte komen voor te grote versnippering en toetreden van laag kwalitatieve opties
- kunnen de belangen van de vele afhaalpunten collectief behartigd worden en kan er met een abonnementsstelsel gewerkt worden zo mogelijk met centrale registratie
- op welke wijze zal de 'beschermde markt' geopend worden en blijft het exportverbod daarbij gehandhaafd
- is er subsidie, bijv. MEP, beschikbaar.

Daarnaast is vanaf september 2002 onderzoek gedaan naar de verwerkingsalternatieven van slachtafval in het kader van het Programma alternatieve verwerking slachtafvallen. Dit programma beoogt de ontwikkeling van alternatieve verwerkingsprocessen voor dierlijke bijproducten te stimuleren. Bij drie bedrijven is de uitvoering van een demonstratieproject aanbesteed. In deze projecten zullen innovatieve, meer duurzame en/of efficiënte verwerkingsprocessen in de praktijk worden getest. De uitvoering start naar verwachting najaar 2005. Indien deze pilots succesvol zijn, kan bredere toepassing mogelijk worden. Het betreft hier een belangrijke deelmarkt van ca. 2/3 van het destructiemateriaal. Daarnaast is het proces meer industrieel van aard en beperkt tot een gering aantal locaties.

Het lastige deel van de markt is het ophalen en verwerken van de kadavers. De veiligheids- en hygiënevoorwaarden spelen daarbij een belangrijke rol en vooral ook de plicht om binnen 24 uur na melding de kadavers op te halen.

1.3 Visie op tariefstelling en financiering

De tariefstelling voor ophalen en verwerken van kadavers is gebaseerd op een kostendekkende financiering (*bijlage 2.2*), inhoudende dat de opbrengsten uit de tarieven de werkelijke kosten van ophalen niet mogen overschrijden (art. 21 Destructiewet). De minister van LNV heeft daarbij aangekondigd dat de kosten gedeeltelijk door het rijk worden gedragen, echter dat de bijdrage afgebouwd wordt. De minister vindt de verwijdering van destructiemateriaal een verantwoordelijkheid van de producent (een van de vier uitgangspunten voor het destructiebestel). In 2005 is de rijksbijdrage vooralsnog nog gelijk

⁴ Voor 2005 is er een subsidie van 2,1 €cent/kWh beschikbaar voor energie opgewekt uit diermeel mits geproduceerd in een niet-AVI met een capaciteit van meer dan 50 Mw.

gebleven aan 2004 (ca. 50% van de kosten; zie hoofdstuk 4) en de minister heeft toegezegd eind 2005 met een notitie te komen over de financiering op langere termijn. De producenten en hun vertegenwoordigende koepels zijn tot nu toe niet elf naar buiten getreden met initiatieven ten aanzien marktwerking. Met hen zal gesproken worden in het kader van dit onderzoek, o.a. over de haalbaarheid van een producentensysteem.

2 Wetgeving en Europese ontwikkelingen

2.1 EU Verordening dierlijke bijproducten

Op 1 mei 2003 is de Europese verordening Nr 1774/2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten (verder te noemen 'Verordening dierlijke bijproducten') van kracht geworden⁵. Deze biedt het nieuwe kader waarbinnen destructie en verwerking van dierlijke bijproducten in Nederland dienen plaats te vinden. Dit kader geeft onder meer aan welke - beperkte groep - materialen volledig ter vernietiging moeten worden bestemd, en welke toepassingen overige dierlijke bijproducten mogen krijgen. Doel van de wetgeving is om te voorkomen dat dierlijke bijproducten risico's vormen voor de gezondheid van mens of dier. Daarvoor wordt een compleet systeem van maatregelen voorgeschreven waaraan handelingen met dierlijke bijproducten moeten voldoen en die de controle daarop door overheden moet garanderen. Op basis van het risicopotentieel van de verschillende materialen is een indeling gemaakt in 3 categorieën dierlijke bijproducten en is aangegeven hoe die moeten worden verwerkt. Alle installaties moeten een specifieke erkenning krijgen op grond van de regels uit de Verordening. De indeling wordt beschreven in de artikelen 4-6 van de Verordening. In hoofdlijnen gaat het om de volgende indeling:

- **Categorie 1 materiaal (uitsluitend geschikt voor vernietiging)**

Dit materiaal vertegenwoordigt het grootste risico voor de gezondheid van mens en dier. Hieronder vallen:

1. dieren die vermoedelijk met een TSE (alle overdraagbare spongiforme encefalopathieën zoals bijvoorbeeld BSE en scrapie) zijn besmet of waarvan de aanwezigheid van een TSE officieel is bevestigd;
2. dieren die in het kader van TSE-uitroeiingsmaatregelen zijn gedood
3. proefdieren, gezelschapsdieren, dieren in dierentuinen en cirucsieren;
4. wilde dieren waarvan wordt vermoed dat zij met mens of dier overdraagbare ziekten zijn besmet;
5. gespecificeerd risicomateriaal (o.a. schedel, ruggenmerg en amandelen van runderen, laven, schapen en geiten) en kadavers van dieren waaruit dit gespecificeerd risicomateriaal nog niet is verwijderd;
6. producten afkomstig van dieren die verboden stoffen toegediend hebben gekregen;
7. dierlijk materiaal uit de behandeling van afvalwater van categorie 1 verwerkingsbedrijven
8. mengsels van dierlijke bijproducten die categorie 1 materiaal bevatten.

⁵ Publicatieblad EG, L 273 van 10.10.2002, blz 1.

Dit materiaal moet worden verwijderd en mag niet worden hergebruikt. De voorbeschreven verwerkingsmogelijkheden voor categorie 1 materiaal uit de Verordening zijn:

- a) rechtstreekse verbranding in een (afval)verbrandingsinstallatie of meeverbrandingsinstallatie;
 - b) verwerking volgens een van de vijf voorgeschreven verwerkingsprocédés gevolgd door verbranding of meeverbranding⁶. Lidstaten mogen overigens ook methode 1 voorschrijven als enig toegestane methode;
 - c) verwerkingsmethode 1 zoals aangegeven onder b)⁷ gevolgd door begraven op een stortplaats.
- **Categorie 2 materiaal (niet voor dierlijke consumptie geschikt)**

Deze categorie omvat onder andere:

1. mest en de inhoud van het maagdarmkanaal;
2. dierlijk materiaal uit afvalwater van slachthuizen (m.u.v. categorie 1 verwerkingsbedrijven/bedrijven) en categorie 2 verwerkingsbedrijven;
3. dierlijk materiaal dat residuen van geneesmiddelen bevat;
4. dode dieren (m.u.v. categorie 1 materiaal en dieren die worden geslacht voor menselijke consumptie)
5. mengsels van categorie 2 materiaal met categorie 3 materiaal;
6. dierlijke bijproducten die niet in categorie 1 of 3 vallen.

Naast de verwerkingsmethoden die zijn toegestaan voor categorie 1 materiaal mag dit materiaal ook worden verwerkt voor bepaalde toepassingen in biologische meststoffen of bodemverbeteraars, sommige technische gebruikstoepassingen, verwerking in een biogasinstallatie of composteerinstallatie. Mest mag ook direct worden uitgereden of onbewerkt worden gebruikt in biogasinstallaties of composteerinstallaties.

- **Categorie 3 materiaal (niet voor menselijke consumptie geschikt)**

Deze categorie omvat onder andere:

1. Bijproducten afkomstig van dieren die voor menselijke consumptie geschikt zijn, maar niet voor menselijke consumptie bestemd zijn (bijvoorbeeld, huiden, hoeven, varkenshaar, bloed, producten die over de houdbaarheidsdatum heen zijn).
2. Keukenafval en etensresten die dierlijke producten bevatten.

Naast de verwerkingsmethoden die zijn toegestaan voor categorie 1 en 2 materiaal mag dit materiaal ook worden gebruikt voor een groot aantal andere toepassingen waaronder cosmetische, farmaceutische en medische producten, verwerking tot voer voor

⁶ Deze methoden staan beschreven in Bijlage V, hoofdstuk III van de Verordening en beschrijven verschillende varianten van methodes waarbij het materiaal wordt verkleind en vervolgens een hittebehandeling ondergaat om het materiaal te steriliseren. De toegestane deeltjesgrootte, temperatuur, druk en tijdperiode van de behandeling variëren per methode.

⁷ Deze methode gaat uit van verkleining van het materiaal een maximale deeltjesgrootte van 50 mm, gevold door verhitting tot 133 °C gedurende 20 minuten bij 3 bar druk.

gezelschapsdieren, directe verwerking in biogasinstallatie of composteerinstallatie en aanwending als meststof.

De Verordening bevat ook gedetailleerde bepalingen voor de technische en administratieve vereisten aan bedrijven die zich bezig houden met inzameling, transport, (tussentijdse)opslag en behandeling van dierlijke bijproducten. Voor verzamelen en vervoer staan die vereisten in Artikel 7 en 9 en bijlage II van de Verordening. Voor opslag en be- en verwerking wordt de erkenning geregeld in Artikel 10 – 14 en zijn de technische vereisten gespecificeerd in bijlagen III – VI.

In principe hebben Europese Verordeningen directe werking en deze hoeven niet te worden omgezet in nationaal recht. Nederland heeft door een uitvoeringsregeling (Uitvoeringsregeling E.G.-verordening gezondheidsvoorschriften, Staatscourant 5 september 2003, nr. 171, p. 11) voorzien in de noodzakelijke aanpassingen van de nationale regelgeving. Tevens zijn daarin de nodige besluiten genomen voor de aanwijzing van bevoegde autoriteiten en specifieke verbods- en uitzonderingsbepalingen. Op grond van die uitvoeringsregeling is het nu ook toegestaan bepaalde soorten diermeel uit andere EU-lidstaten in Nederland te brengen. Dit om de Nederlandse verbrandingscapaciteit voor diermeel in stand te houden en mede ter bevordering van de marktwerking.

2.2 Herziening Destructiewet en overige nationale wet- en regelgeving

De Verordening dierlijke bijproducten heeft geleid tot aanpassing van de wet- en regelgeving. Er zijn echter elementen in de nationale regelgeving die **niet aangepast** zijn naar aanleiding van de bijproductenverordening, maar waarbij de behoefte aan een versterkte marktwerking op het terrein van dierlijke bijproducten vraagt om een evaluatie⁸.

De Destructiewet stelt dat elke destructor een **werkgebied** heeft waarin hij met uitsluiting van andere actief is. Dit impliceert enerzijds een regionaal monopolie dat de marktwerking belemmert, zowel binnen Nederland als intracommunautair. Dit laatste doordat werkgebieden in de praktijk een im- en exportverbod voor destructiemateriaal met zich brengen. Anderzijds is denkbaar dat het bestaan van werkgebieden de beste garantie biedt voor een één-op-één relatie tussen aanbieders en verwerkers van destructiemateriaal en daarmee voor een hoge mate van controleerbaarheid van materiaalstromen.

Hoewel dit niet expliciet is vastgelegd in de wetgeving hebben de bepalingen in de Destructiewet in combinatie met de uitvoeringsregeling geleid dat voor geheel Nederland maar **één soort verwerkingstechniek** wordt toegepast. Alle materiaal uit het werkgebied moet namelijk worden aangeleverd aan hetzelfde bedrijf, dat een specifieke methode van verkleining en hittebehandeling toepast. De overige mogelijkheden die de EU Verordening voorziet, zoals directe verbranding, komen daardoor niet meer in aanmerking.

In de Destructiewet is in art 10.3 een regeling opgenomen voor de **schadeloosstelling** in het geval een werkgebied wordt gewijzigd. De Minister hoort daarbij de betrokken bedrijven en stelt een schadeloosstelling vast voor het nadeel van ondernemer A, te vergoeden door het Rijk en het voordeel van ondernemer B, te vergoeden aan het Rijk.

De Destructiewet beschrijft de **methodiek voor het vaststellen van de vergoeding** die het

⁸ Brief Minister LNV VVA. 2003/3046, 21-10-2003, Herziening destructiebestel TRC 2003/8079.

destructiebedrijf in rekening mag brengen bij de aanbieders van destructiemateriaal. Daarbij mag de opbrengst van de vergoedingen de werkelijke kosten niet overstijgen. De vorm die de vergoedingen aannemen - voor kadavers bijvoorbeeld momenteel een ophaal- en een verwerkingstarief - is niet vastgelegd in de wet maar is in beginsel de verantwoordelijkheid van de ondernemer. De voorgestelde tarieven behoeven echter wel de instemming van de Minister.

Idealiter zouden de prijzen voor de dienstverlening in het kader van destructie tot stand moeten komen tussen de aanbieder en afnemer van het destructiemateriaal. Zolang echter geen sprake is van keuzevrijheid voor de sector ten aanzien van de ondernemer bij wie destructiemateriaal wordt aangeboden, acht de minister van LNV het nodig de hoogte van de vergoedingen af te bakenen. De wet beperkt de opbrengst van de vergoeding tot de werkelijke kosten. Daarin worden meegenomen⁹:

- een vermogenskostenvergoeding van 9,36% over eigen vermogen en werkkapitaal dat wordt geïnvesteerd in de productiecapaciteit die wordt ingezet ten behoeve van SRM-verwerking
- een regievergoeding van 9% over door derden aan de ondernemer in rekening gebrachte kosten voor afvoer van eindproducten ter verbranding
- kosten die de ondernemer maakt omdat hij steeds voorbereid moet zijn op extra werkzaamheden in verband met calamiteiten zoals dierziekten. Deze kosten worden in de destructietarieven voor zowel kadavers als overig materiaal verrekend.

Naast het vaststellen van de tarieven bepaalt de minister ook welke rijksbijdrage aan de totale kosten van de inzameling en verwerking van het materiaal wordt toegekend. De tarieven die door het destructiebedrijf worden doorberekend aan de ontdoener van het materiaal dekken namelijk niet de totale bovengenoemde kosten.

Andere elementen van de regelgeving die in de evaluatie zijn betrokken:

- noodzaak voor dode gezelschapsdieren tot een meldplicht bij een verwerker
- wenselijkheid dat meerdere ondernemers, naast de verwerker, transport van materiaal op zich kunnen nemen
- ruimte scheppen om een erkenning aan te vragen voor verwerking van specifieke soorten destructiemateriaal - bijvoorbeeld van bepaalde dieren of bepaalde typen producten - waardoor ondernemers beter van (niche)markten zouden kunnen profiteren
- de mogelijkheid voor toelating van internationale concurrentie.

3 Marktsituatie

De marktsituatie is in de afgelopen jaren geëvolueerd tot een markt met een ondernemer, Rendac Son BV. Wel zijn in de markt duidelijk segmenten te onderscheiden wat betreft:

- logistiek en verwerking (Rendac verzorgt beide)
- logistiek voor kadavers versus overig categorie 1 en 2 materiaal
- markt voor categorie 3 (en vergelijkbaar) materiaal die met een erkenning verwerkt mogen worden.

⁹ De percentages zijn gebaseerd op 2005. Sinds 1 januari 2005 is de regievergoeding van € 3,40 per ton voor onder verantwoordelijkheid van de ondernemer verbrand diermeel vervallen.

In dit hoofdstuk komen enkele belangrijke karakteristieken van de markt aan de orde. De informatie over begroting en tarieven volgt in hoofdstuk 4.

3.1 Onderzoek naar vergoedingsalternatieven 2004

In opdracht van het ministerie van LNV heeft de Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO) onderzoek uitgevoerd naar de vraag via welke methodiek, als alternatief voor de huidige methodiek, een redelijke, dat wil zeggen maatschappelijk en bedrijfseconomisch verantwoorde, vergoeding kan worden vastgesteld voor het ophalen en verwerken van destructiemateriaal.¹⁰ In het onderzoek. Enkele belangrijke feiten en constatering uit het onderzoek zijn navolgend aangehaald. Voor het overige wordt korthedshalve naar het in PDF-format beschikbare en bijgevoegde rapport verwezen.

- Het materiaal in categorie 1 valt ruwweg uiteen in twee componenten: het grootste volume is afvalmateriaal afkomstig van slachthuizen, in Nederland zo'n 273; de tweede hoofd-component betreft kadavers van runderen, schapen en geiten, die in Nederland afkomstig zijn van ruim 50.000 veehouderijen.
- Van de drie verwerkingstrajecten voor categorie-1-materiaal die de Europese verordening toelaat, is in Nederland alleen optie b) in gebruik. Rechtstreekse verbranding van kadavers en slachtafval, alsmede het begraven op stortplaatsen komen niet voor. Bovendien wordt van de vijf toegestane verwerkingsmethoden onder optie b) alleen 'methode 1' - hogedruksterilisatie – toegepast.
- In Nederland stelt de Destructiewet dat erkende destructiebedrijven een exclusief werkgebied krijgen toegewezen. In principe heeft dit een aantal regionale monopolies tot gevolg, vergelijkbaar met landen als Duitsland, Frankrijk en Spanje, waar veelal met exclusieve regionale concessies wordt gewerkt. In Duitsland is bijvoorbeeld een twintigtal ondernemingen met totaal dertig vestigingen actief.
- Regulering van de tarieven kan misbruik van deze machtspositie voorkomen, maar juist in geval van een monopoliepositie is het niet onproblematisch te bepalen welke tarieven redelijk zijn.
- Figuur 2.1 (p.9 in het SEO-rapport) geeft een overzicht van de inzamelings- en verwerkingskosten in Europa in 2001. Nederland is goedkoper dan gemiddeld, echter de inzamelingskosten zijn relatief hoog.
- De goedkoopste verwerking (althans volgens de beschikbare cijfers van de EU in 2001) vindt in Denemarken plaats (inzameling ca. € 25,- per ton en destructie ca. € 70,- per ton) door Daka vanuit een monopoliepositie en aansturing door toeleveranciers; vergelijkbaar met de Nederlandse situatie waar Rendac, als dochter van Sobel N.V. en de holding Best Agrifund N.V. indirect in handen is van de ZLTO-organisaties.

3.2 Kenmerken logistiek

De inzameling en het transport van kadavers en categorie 1 en 2 materiaal zijn duidelijk te onderscheiden van de verwerking/destructie. De verwerking vindt voor Nederland inmiddels alleen in Son (NB) plaats. De logistieke structuur is daarop afgestemd. Een beschrijving van de logistieke structuur is opgenomen in hoofdstuk 5 van het jaarrapport 2003 van Rendac¹¹,

¹⁰ Parels voor de Zwijnen, SEO Amsterdam, mei 2004, *beschikbaar als PDF*.

¹¹ Jaarrapporten 2003 en 2004 Rendac Son BV, zomer 2004-2005, *beschikbaar in PDF*.

in PDF-format bijgevoegd. Inmiddels is ook het jaarrapport 2004 beschikbaar. De logistieke structuur komt in dit rapport in hoofdstuk 2 aan de orde. De jaarrapporten besteden alleen aandacht aan de logistiek met betrekking tot kadavers. Deze wijkt echter in belangrijke mate af van de logistiek voor cat. ½ materiaal en cat. 1 en 2 bloed:

- Kadavers worden met kadaverwagens opgehaald. Rendac bezit er 82 die zijn gestationeerd op 6 locaties. De kadaverwagens rijden samengestelde route's (ritten): 16.473, resp. 17.080 ritten in 2004 en 2003 met een gemiddelde van 42 stops per rit (totaal resp. 690.752 en 710.119 stops in 2004 en 2003)
- Cat. 1 en 2 materiaal (slachtafval, afval van gemeentelijke ophaalpunten) wordt met een Kliko systeem ingezameld; cat 1 en 2 bloed met een vloeistoftransportwagen. SEO geeft aan dat er 273 slachthuizen zijn. Daarnaast zijn er nog andere (gemeentelijke en particuliere) afleverpunten. De logistiek is meer gestructureerd, eenvoudiger en met een hogere dichtheid. Dit resulteert dan ook in een ander tarief en begroting (zie hoofdstuk 4).

Rendac gaat in haar jaarrapporten 2003 en 2004 alleen in op de kadaverlogistiek en geeft veel informatie over het planningssysteem en de herkomstgebieden van de verschillende kadavers (bijlagen bij jaarrapport). In 2004 en 2003 is resp. 135.461 en 138.115 ton aan kadavers opgehaald voor 42% bestaande uit varkens en 32-33% uit runderen. Er is een duidelijke neergaande tendens van het opgehaalde tonnage (161 kton in 2001 en 146 kton in 2002).

In het jaarrapport komt de inzameling van cat. 1 en 2 materiaal (176 kton afval en 34 kton bloed in 2003) niet aan de orde. Op de inzameling en verwerking van dit materiaal wordt geen overheidsbijdrage toegekend.

3.3 Kenmerken verwerking

De verwerking vindt in Nederland gecentraliseerd plaats bij Rendac in Son. In 2003 heeft Rendac Son 405.152 ton materiaal verwerkt:

- 138 kton kadavers
- 202 kton cat 1 en 2 materiaal
- 65 kton materiaal afkomstig van vogelpestruimingen.

Het verwerkingsproces bestaat uit:

- crushen tot deeltjes kleiner dan 50 mm
- pasteurisatie tot 85 °C (stoppen van bederfproces)
- batchgewijze sterilisatie per 15 ton, waarbij het materiaal gedurende 20 minuten bij een temperatuur van 133 °C en een druk van 3 bar wordt behandeld
- scheiden van de slurry door:
 - verdampen van 62% water
 - centrifugeren en mechanisch scheiden van het vet (11%)
 - opwerken tot diermeel van de droge stof (27%).
- Afzet van vet en diermeel voor energetische toepassingen, waarbij het vetmeel sinds 2004 ook voor eigen energieopwekking wordt ingezet.

Dankzij de voorbewerking bij Rendac Son levert het verbranden (mee- en bijstoken) van meel en vet in energiecentrales en cementovens een relatief hoog elektrisch rendement op van circa 40%. Het direct verbranden van het destructiemateriaal levert een lager rendement (maximaal circa 25%, afhankelijk van de installatie).

De verwerkingskosten zijn door Rendac in de afgelopen jaren geoptimaliseerd door de samenvoeging op een locatie. De logistieke kosten zijn hierdoor toegenomen. Een toelichting op de huidige logistiek is opgenomen in het jaarrapport 2004. De kosten voor de verwerking van kadavers nam in absolute zin af:

Tabel 1 Verwerkingskosten kadavers (Bron: jaarrapport Rendac 2004-2003)

	2001	2002	2003	2004	2005 begroting
Totale kosten in '000 €	32.886	27.614	27.730	24.243	23.167
Tonnage in kton	161	146	138	135	134
€ per ton	204	189	201	180	173

In de totale kostenopbouw voor de destructie van de kadavers is de kostenverdeling voor 2003 (tussen haakjes na correctie voor het tekort binnen de zogenoemde kadaverclaim):

- 53% (58,5%) inzamelingskosten, € 106,- (€ 117,5) per ton kadavers
- 30% (33 %) verwerkingskosten € 60,- (€ 66,-) per ton kadavers
- 7,5% (8,5 %) vernietigingskosten voor diermeel en vet, € 15,- (€ 17,-) per ton kadavers.

De kosten voor vernietiging zijn in 2003 al lager dan in 2001 (daling van ca. € 120,- per ton naar ca. € 70,- per ton) en in 2004 verder gedaald tot zelfs € 25,- per ton. Rendac heeft in 2003 nog niet kunnen profiteren van de toenemende vraag naar organische brandstoffen doordat een groot deel van het dier- en vetmeel in Nederland is verwerkt en er in de beginperiode van de afzet van meel ongunstige contracten moesten worden afgesloten om het materiaal af te kunnen zetten. De kosten zijn in 2004 verder afgenomen.

Rendac doet geeft aan dat de inzamelkosten (per stop) inmiddels gestabiliseerd zijn en dat een verdere beheersing het doel is, echter een afname niet waarschijnlijk. Enerzijds is een afname van de kosten reëel, anderzijds krimpt de markt (kleinere veestapel, minder slachtingen) waardoor efficiencyvoordelen afnemen. De totale kosten zijn afgenomen door de gunstiger prijzen voor de afzet van meel en vet. Of de destructiekosten verder zullen afnemen is lastig in te schatten volgens Rendac.

Rendac geeft in het jaarrapport 2004 aan dat de intensieve vorm van verantwoording weg zou kunnen vallen als er een situatie van marktwerking ontstaat.

Rendac wijst op belang van erfabonnementsysteem en facturatieconcept (zie jaarrapport).

De alternatieve verwerkingsprocessen voor slachtafval zijn nog in een pilotfase (zie par. 1.3). Op termijn kan hiervan een belangrijke invloed uitgaan naar de markt voor cat. 1 en 2 afval.

3.4 Mededinging

De Minister van LNV heeft de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA) gevraagd om haar visie te geven over de monopoliepositie van Rendac. Bij brief van 28 juni 2004 is de Tweede Kamer geïnformeerd. De NMA is niet gebleken dat Rendac misbruik maakt (kruissubsidie, koppelverkoop) van haar economische machtspositie. De NMA geeft de Minister in overweging bij het introduceren van marktwerking niet over te gaan tot regionale

werkgebieden en bij een mogelijke loskoppeling van transport en verwerking het systeem van exclusieve werkgebieden kritisch tegen het licht te houden.

Vanuit communautaire richtsnoeren mag 100% van het transport en 75% van de verwerking door een rijksbijdrage gefinancierd worden.

4 Begroting en tarieven 2005

De Destructiewet beschrijft op welke wijze de vergoeding voor het destructiebedrijf berekent moet worden. Rendac Son B.V. heeft op 4 november 2004 een begrotingsvoorstel ingediend bij de minister van LNV. De minister heeft het voorstel overgenomen bij het vaststellen van de tarieven voor 2005 (*bijlage 2.3*).

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste gegevens samengevat en is een toelichting gegeven op de begrotingssystematiek. Het begrotingsvoorstel voor 2005 (6 pagina's) is volledig in PDF-format bijgevoegd.¹²

4.1 Begroting van kosten

Rendac maakt ieder jaar een begroting van de kosten voor het materiaal waarvoor een werkgebied is toegewezen. Er is een onderscheid in de begroting gemaakt voor de verschillende segmenten. De begroting betreft een **voorcalculatie** om de tarieven op te baseren. Op nacalculatiebasis wordt berekend wat de werkelijke kosten zijn. Het tekort/overschot dat daaruit volgt, na controle door LNV, wordt doorgeschoven naar een volgend begrotingsjaar. In de begroting van 2005 is het tekort van de C1/2-claim van 2003 terug te vinden.

Het begrotingsvoorstel van Rendac voor 2005 is in tabel 2 samengevat (volledig overzicht zie bijlage 1 begroting, in PDF). Onder overige kosten is de claim 2003 verwerkt alsmede posten als voorzieningen, opbrengst onthuiden en onvoorzien. Voor C1/2 bloed betreft de claim 2003 een overschot, waardoor de begrote totale kosten aanzienlijk lager uitvallen.

Tabel 2 Samenvatting begrotingsvoorstel Rendac 2005

	C1/2 kadavers	C1/2 afval	C1/2 bloed
Aanvoer (ton)	134.644	176.260	33.689
Transport (€/ton)	103	33	24
Verwerking Rendac (€/ton)	63	63	54
Vernietiging (€ /ton)	-6	-9	1
Overige kosten (€/ton)	12	12	-19
Totaal (€/ton)	172	99	60

De totale kosten voor de destructie van kadavers vallen lager uit dan in 2003 (zie tabel 1). Dit is voor het grootste deel toe te schrijven aan de begrote opbrengsten uit verbranding van geproduceerd diersmeel (kosten € 9,- per ton) en vetten (opbrengst € 93,- per ton). Ook de kosten voor inzameling zijn lager begroot dan in 2003.

4.2 Opstellen en vaststellen van tarieven

¹² Voorstel Rendac voor tariefstelling 2005, Son, 4 november 2004; *beschikbaar in PDF*.

Op basis van de begrote kosten doet Rendac een voorstel voor het tarief. In bijlage 2-5 van het voorstel zijn de tarieven uitgewerkt (zie PDF-file).

Voor de kadavers is een aparte systematiek van toepassing. Op basis van het verwachte aantal stops van 675.000 en de totale ophaalkosten wordt een tarief per stop van € 20,49 berekend. Daarnaast wordt de verwerkingskosten en –opbrengsten toegerekend naar de verwachte hoeveelheden van de diverse kadavers. Hieruit volgt een verwerkingstarief per kadavertype.

In bijlage 3 van dit infodocument is het resultaat zichtbaar zoals overgenomen door de minister van LNV in de vorm van vastgestelde tarieven voor 2005. Hierbij is eveneens inzichtelijk gemaakt in welke mate een rijksbijdrage door de Minister is vastgesteld.

Volgens een gelijksoortige systematiek komen eveneens tarieven voor het overige cat. 1 en 2 materiaal tot stand. De minister stelt deze tarieven vast als basis voor de nacalculatie. Een belangrijk verschil is de wijze van het doorberekenen van de logistieke kosten. In plaats van kosten per stop (voor kadavers) worden kosten per categorie leveranciers vastgesteld. Tot 500 kg worden kosten per stop gefactureerd, daarboven de kosten per ton.

Bijlage 2.1: Brief Min. LNV - Toekomst destructiebestel

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

ons kenmerk: VD. 2004/2889

datum: 11-11-2004

onderwerp: Toekomst destructiebestel. trc 2004/7738

Bijlagen:

Geachte Voorzitter,

In mijn brief van 21 oktober 2003 heb ik u toegezegd om de nationale regelgeving op het terrein van destructie te evalueren ten aanzien van bepalingen die marktwerking in de weg kunnen staan (Kamerstukken II, 2003-2004, 27 495, nr. 15). In deze brief wil ik u informeren over de uitkomsten van deze evaluatie.

Aanleiding herziening destructiebestel

De aanleiding voor de evaluatie van de destructieregelgeving is tweemaal. In de eerste plaats is *Verordening EG nr. 1774/2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten* (Verordening dierlijke bijproducten) per 1 mei 2003 in werking getreden. De verordening vervangt de zogenaamde Destructierichtlijn (Europese Richtlijn nr. 667/1990). In Nederland is aan de Verordening dierlijke bijproducten uitwerking gegeven door middel van de *Uitvoeringsregeling E.G.-Verordening gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten* (Uitvoeringsregeling; Stcrt. 2003, nr. 171).

De - tijdelijke - Uitvoeringsregeling voorziet in noodzakelijke uitvoeringsvoorschriften, zoals het toekennen aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van bevoegdheden die de verordening aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat ter uitvoering

van de verordening toekent en de strafbaarstelling van overtreding van voorschriften van de verordening.

De tweede aanleiding om het destructiebestel kritisch door te lichten, is erin gelegen dat mij gebleken is dat de huidige ordening van de destructiemarkt vragen oproept ten aanzien van het thema 'marktwerking en concurrentie'. De systematiek van werkgebieden waarin ondernemers het exclusieve recht wordt gegeven in een bepaalde regio activiteiten ten aanzien van de verwijdering en verwerking van dierlijke bijproducten uit te oefenen, leidt tot regionale monopolieposities en beperkt aldus de mogelijkheden om te komen tot reguliere marktverhoudingen waarin ondernemers hun werkzaamheden in een concurrerende omgeving uitoefenen. Ook vanuit de Tweede Kamer en het bedrijfsleven (primaire sector en vleesverwerkende industrie) is op de marktbeperkende aspecten van deze systematiek van de werkgebieden gewezen.

In mijn brief van 21 oktober 2003 heb ik aangegeven bij de evaluatie van de destructieregelgeving de volgende uitgangspunten in acht te nemen:

- A. Alle destructiemateriaal dient veilig en verantwoord te worden verwerkt;
- B. De aanbieder van destructiemateriaal is primair verantwoordelijk voor veilige en verantwoorde productie. Tot deze primaire verantwoordelijkheid hoort ook de financiële verantwoordelijkheid voor verwijdering van destructiemateriaal;
- C. De wet- en regelgeving dient geen marktbeperkingen te bevatten, tenzij dit uit het oogpunt van volks- of diergezondheid noodzakelijk is;
- D. De wet- en regelgeving dient controleerbaar en handhaafbaar te zijn.

Bestaande destructiebestel

Ten aanzien van de verwerking van dierlijke bijproducten is de Verordening dierlijke bijproducten het regelstellend kader. De verordening stelt veterinairerechtelijke en volksgezondheidsvoorschriften voor ten aanzien van alle handelingen met dierlijke bijproducten tussen het moment van ontstaan en de verwerking en verwijdering hiervan. Dierlijke bijproducten worden door de verordening onderverdeeld in drie categorieën. Dierlijke bijproducten van categorie 1 en 2 (zoals kadavers en gespecificeerd risicomateriaal) mogen - ook na bewerking of verwerking - onder geen beding terugkeren in de voedselketen. Categorie 3-materiaal, dat afkomstig is van voor humane consumptie goedgekeurde dieren, mag ook voor enkele alternatieve toepassingen worden aangewend. Zo kan dit worden gebruikt als grondstof in de petfoodindustrie. Ondernemers die handelingen met dierlijke bijproducten willen verrichten, dienen te beschikken over een erkenning op basis van de verordening.

De nationale destructieregelgeving bevat bepalingen ten aanzien van onderwerpen die in de Verordening dierlijke bijproducten niet zijn geregeld, of waarvoor de verordening ruimte laat voor nationale invulling. Zo bevat de Destructiewet bepalingen die betrekking hebben op de ordening van de destructiemarkt. Kenmerkend element hierin is de reeds eerder genoemde systematiek van de werkgebieden. Aan deze systematiek is voor de ondernemer de verplichting verbonden om al het destructiemateriaal (waaronder ik in deze brief versta dierlijke bijproducten die behoren tot de categorieën 1 en 2) dat bij hem wordt aangemeld, op te halen en te verwerken (ophaalverplichting). De houder van destructiemateriaal heeft de plicht om het materiaal aan te melden bij de ondernemer in wiens werkgebied dit zich bevindt (meldplicht). De wetgever wilde destijds door middel van deze systematiek de garantie inbouwen dat destructiemateriaal in geheel Nederland zou worden aangemeld en opgehaald. De inmiddels vervallen Destructierichtlijn gaf lidstaten expliciet de ruimte om

werkgebieden aan verwerkers van destructiemateriaal toe te wijzen. Op dit moment is in Nederland één ondernemer erkend voor de verwerking van destructiemateriaal, ten gevolge waarvan geheel Nederland als één werkgebied is aangewezen.

Het feit dat zich binnen Nederland één ondernemer bezighoudt met de verwerking van destructiemateriaal betekent niet dat niet meerdere ondernemers op dit terrein actief kunnen zijn. Op het moment dat zich een nieuwe ondernemer meldt, kan deze ook een werkgebied worden toegewezen. In dat geval moet de werkgebiedenindeling worden aangepast. Zodra de indeling van de werkgebieden wordt aangepast, stelt de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op grond van de Destructiewet een aan het Rijk te betalen bedrag vast naar de mate waarin een ondernemer hiervan voordeel ondervindt. Ook stelt de minister een door het Rijk toe te kennen schadeloosstelling vast naar de mate waarin een ondernemer van deze wijziging nadeel ondervindt. Van de schadeloosstellingsregeling is tot op heden geen gebruik gemaakt. In de loop van de tijd is het aantal verwerkers van destructiemateriaal namelijk afgenomen en heeft toetreding tot de destructiemarkt door nieuwe partijen niet plaatsgevonden.

Beoordeling beperkingen voor marktwerking

De evaluatie van de nationale destructieregelgeving ten aanzien van marktbelemmerende elementen heeft in samenspraak met het bedrijfsleven plaatsgevonden. Het resultaat van de uitgevoerde analyse is terug te voeren op een tweetal aspecten in de regelgeving die verdergaande marktwerking in de weg staan: de werkgebiedensystematiek en de schadeloosstellingsregeling.

In het bovenstaande gaf ik aan dat rechtstreekse concurrentie tussen ondernemers binnen één werkgebied niet tot de mogelijkheden behoort. In de evaluatie zijn ook enkele meer praktische gevolgen van deze systematiek geïdentificeerd. Zo kunnen op basis van de Verordening dierlijke bijproducten erkenningen worden afgegeven voor onderscheiden methoden van verwerking van destructiemateriaal. De nationale destructieregelgeving laat de houder van destructiemateriaal evenwel slechts toe dit materiaal aan te bieden aan een ondernemer die over één bepaalde erkenning uit de verordening beschikt. Ook is erop gewezen dat de nationale regelgeving bepaalt dat destructiemateriaal niet vanuit een werkgebied daarbuiten, noch van buiten een werkgebied daarbinnen gebracht mag worden. Deze bepaling heeft gevolgen voor de import en export van destructiemateriaal, omdat geheel Nederland als werkgebied is aangewezen.

Wat betreft de schadeloosstellingsbepaling uit de Destructiewet merk ik op dat deze bepaling ondernemers ervan kan weerhouden zich te richten op de verwerking van destructiemateriaal. De eventualiteit om ten gevolge van de wijziging van de indeling van de werkgebieden een bedrag te moeten voldoen aan de zittende ondernemer vanwege het nadeel dat deze hierdoor mogelijk ondervindt, blijkt in de praktijk een belemmering te vormen voor nieuwe ondernemers om toe te treden tot de destructiemarkt.

De hierboven genoemde beperkingen voor verdergaande marktwerking brengt mij in het licht van de uitgangspunten die ik stelde aan de evaluatie van de destructieregelgeving tot de volgende opstelling.

A. veilige en verantwoorde verwerking van alle destructiemateriaal

Aan het belang van de bescherming van de volks- of diergezondheid kan geen enkele concessie worden gedaan. Ik heb er reeds op gewezen dat de gezondheidsvoorschriften die aan de destructieketen gesteld worden, zijn opgenomen in de Verordening dierlijke bijproducten, die rechtstreeks van toepassing is in Nederland. Dit houdt in dat iedere

ondernemer die zich in Nederland richt op de verwijdering en verwerking van destructiemateriaal, gehouden is te voldoen aan de vereisten van de verordening. De verordening laat nationale lidstaten slechts beperkt ruimte om invulling te geven aan vereisten die betrekking hebben op de bescherming van de volks- of diergezondheid. De vereisten ten aanzien van veilige en verantwoorde verwerking van destructiemateriaal gelden voor elke verwerker van destructiemateriaal.

B. verantwoordelijkheid van de aanbieder voor veilige en verantwoorde productie

De producent van dierlijke producten, zowel in de primaire sector als in de verwerkende industrie, draagt een integrale verantwoordelijkheid voor zijn productieproces. Tot deze verantwoordelijkheid behoort ook de zorg voor een adequate verwijdering van bijproducten of afvalstromen. Aan dit uitgangspunt is voor mij inherent dat de aanbieder van dierlijk materiaal ook in de gelegenheid gesteld moet worden om zijn verantwoordelijkheid in te invullen op een manier die voor hem het meest gepast of wenselijk is. Binnen de huidige systematiek is dit niet mogelijk, daar een ondernemer immers gehouden is zijn destructiemateriaal aan te bieden aan de ondernemer in wiens werkgebied het materiaal zich bevindt.

Wat betreft de in het tweede uitgangspunt verwoorde financiële verantwoordelijkheid merk ik op dat deze past binnen het uitgangspunt 'de vervuiler betaalt'. In de *Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun betreffende TSE-tests, gestorven dieren en slachthuisafval* is opgenomen dat op grond van dit uitgangspunt de producent primair verantwoordelijk is voor het op een behoorlijke manier afvoeren van gestorven dieren en dat hij de kosten hiervan zelf dient te dragen. Ten aanzien van deze financiële verantwoordelijkheid heb ik in de begroting van mijn departement voor het jaar 2005 aangegeven dat in het najaar van 2005 een notitie zal verschijnen met voorstellen over de financieringssystematiek van dierlijke bijproducten. In verband hiermee heb ik besloten om in 2005 een overheidsbijdrage aan het ophalen en verwerken van kadavers in stand te laten.

C. geen marktbeperkingen, tenzij noodzakelijk voor bescherming volks- of diergezondheid

Mijn uitgangspunt is dat marktbeperkende elementen niet in de destructieregelgeving dienen te zijn opgenomen, tenzij deze noodzakelijk zijn ter bescherming van de volks- of diergezondheid. Toegespitst op bovengenoemde beperkingen van de werkgebiedensystematiek en de daarbij behorende schadeloosstellingsregeling doet zich de vraag voor of deze noodzakelijk zijn voor de bescherming van de volks- of diergezondheid. De eisen die ter bescherming van de volks- of diergezondheid ten aanzien van de destructieketen gelden, zijn opgenomen in de Verordening dierlijke bijproducten. Op het moment dat een ondernemer beschikt over een erkenning op basis van de verordening en daarmee voldoet aan de vereisten die vanuit gezondheidsoogpunt gesteld worden, geeft de situatie waarin sprake is van een markt mét een werkgebiedensystematiek geen extra garantie voor de naleving door deze ondernemer van de vereisten van de verordening, ten opzichte van de situatie waarin deze ondernemer zou functioneren in een markt zonder werkgebiedensystematiek.

Europees gezien is in meerdere lidstaten sprake van het feit dat nationale destructiemarkten één of weinig spelers kennen. Evenwel verschilt de onderliggende marktordening in deze lidstaten van de werkgebiedensystematiek die in de Destructiewet is neergelegd. Zo is in de Duitse deelstaten en in Frankrijk sprake van aanbestedingsprocedures.

Daarbij is uiteindelijk sprake van één verwerker in een bepaalde regio, maar in de aanbestedingsprocedure zelf heeft sprake kunnen zijn van marktwerking en rechtstreekse concurrentie. In Denemarken is sprake van één verwerker, maar zijn aanbieders in principe

vrij om te kiezen voor een alternatieve verwerker. Ook de Belgische destructiemarkt, die een vrije markt is, kent één verwerker voor kadavers. Over een en ander heb ik uw Kamer geïnformeerd per brief 10 juni 2004 (Kamerstukken II, 2003-2004, 27 495, nr. 21). In elk van deze lidstaten is de Verordening dierlijke bijproducten en de daarin opgenomen vereisten ten aanzien van de verwerking van dierlijke bijproducten van kracht. Dit illustreert dat de bepalingen in de huidige destructieregelgeving omtrent de inrichting van het destructiebestel niet dwingend voortvloeien uit de Verordening dierlijke bijproducten. Een andere marktssystematiek staat naleving van de vereisten van de Verordening dierlijke bijproducten niet in de weg en laat het belang van de bescherming van de humane of diergezondheid onverlet.

Indien de werkgebiedensystematiek niet langer zou voortbestaan, zou dit direct gevolgen hebben voor de schadeloosstellingsverplichting. Deze verplichting hangt in mijn optiek zo nauw samen met de in de Destructiewet opgenomen werkgebiedensystematiek, dat het beëindigen daarvan ook het schrappen met de schadeloosstellingsverplichting zou impliceren.

D. controleerbaarheid en handhaafbaarheid

De controleerbaarheid en handhaafbaarheid van het destructiebestel zijn van groot belang. De waarborging van de volks- of diergezondheid staat of valt met de mate waarin controle op en handhaving van de naleving van de relevante voorschriften kan plaatsvinden. In het geval van de werkgebiedensystematiek vergemakkelijkt de één-op-één-relatie tussen aanbieder en verwerker de controle en handhaving. Dit betekent niet dat in een vrije-marktsituatie adequate controle en handhaving onmogelijk zouden zijn. Een en ander is sterk afhankelijk van de wijze waarop een bestel zonder werkgebieden wordt vormgegeven. Op basis van een uitgevoerde analyse van de controle- en handhavingslast in verschillende toekomstscenario's kom ik tot de conclusie dat in een geliberaliseerde markt de controle- en handhavingslast ten opzichte van de huidige situatie naar verwachting niet exceptioneel zal toenemen.

Vervolg beleidstraject

Op basis van mijn evaluatie van de destructieregelgeving stel ik vast dat de door mij aangegeven belemmerende elementen voor verdergaande marktwerking zouden kunnen worden weggenomen zonder afbreuk te doen aan de uitgangspunten die ik aan de evaluatie ten grondslag heb gelegd. Deze constatering is naar mijn oordeel een belangrijke basis om een vervolgstap te kunnen zetten in het beantwoorden van de vraag of de destructiemarkt moet worden omgevormd van een monopolioïde naar een vrije markt.

Ter beantwoording van de vraag naar de omvorming van de destructiemarkt is naar mijn oordeel de (beleidsmatige en juridische) mogelijkheid daarvan een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde.

Nu uit het in bovenstaande weergegeven onderzoek duidelijk is dat in beginsel de mogelijkheid bestaat om de destructiemarkt om te vormen tot een vrije markt zonder daarmee afbreuk te doen aan de primaire doelstellingen van de destructieregelgeving, namelijk de bescherming van de humane- en diergezondheid, wil ik - alvorens tot een definitieve beslissing hierover te komen - meer inzicht verkrijgen in het antwoord op de vraag welke reële perspectieven er bestaan voor verdergaande marktwerking. Hoewel ik me terdege bewust ben van het feit dat het bedrijfsleven primair verantwoordelijk is om van de mogelijkheid die een geliberaliseerde destructiemarkt biedt gebruik te maken, acht ik het

mijn verantwoordelijkheid om een grondig en reëel inzicht te krijgen in de gevolgen van vrijgave van deze markt, alvorens hiertoe een definitieve beslissing te nemen.

Om deze reden zal ik de komende maanden in beeld laten brengen of het realistisch is te veronderstellen dat na eventuele wettelijke liberalisering van de destructiemarkt er voldoende economische prikkels aanwezig zijn, die een marktsituatie zouden kunnen doen ontstaan waarin sprake is van volwaardige en betekenisvolle concurrerende verhoudingen. Op het gebied van de verwerking van slachtafvallen wordt in het door mij gefinancierde *'Programma alternatieve verwerking slachtafvallen'* reeds onderzoek gedaan naar de marktintroductie van alternatieve verwerkingssystemen. Onlangs zijn in dat verband contracten ondertekend voor de uitvoering van een drietal demonstratieprojecten. Daarnaast is het met name voor de verwerking van kadavers noodzakelijk meer inzicht te verwerven. Naar aanleiding van het door mij voorgestelde nadere onderzoek zal ik komen tot een finale beantwoording van de vraag naar verdergaande liberalisering van de destructiemarkt. Ik zal uw Kamer hiervan in de loop van 2005 nader informeren.

De komende periode zal ik mij eveneens buigen over vraagstukken die in verband met eventuele liberalisering van de destructiemarkt verder uitgewerkt dienen te worden. Ik noem de volgende zaken.

- De ophaalverplichting voor de verwerker van destructiemateriaal impliceert dat deze ook bij van de uitbraak van een besmettelijke dierziekte gehouden is om al het hem aangeboden materiaal in het kader van de bestrijding van die dierziekte op te halen en te verwerken. In geval van liberalisering zullen er voorzieningen moeten worden getroffen om voldoende capaciteit voorhanden te houden voor het extra aanbod van dierlijk materiaal ten tijde van de uitbraak van een besmettelijke dierziekte.
- Het huidige bestel kent een meldplicht voor de houder en een ophaalverplichting voor de verwerker van dierlijke bijproducten. Liberalisering van de destructiemarkt zal verandering brengen in deze één-op-één-relatie tussen aanbieder en verwerker. Er zal een mechanisme aanwezig dienen te zijn waardoor het tijdig aanbieden, ophalen en verwerken van dierlijke bijproducten afdwingbaar, controleerbaar en handhaafbaar is.
- Het import- en exportregime van destructiemateriaal wordt momenteel mede bepaald door de werkgebiedensystematiek. Dierlijke bijproducten mogen immers niet de grens van een werkgebied - in casu de Nederlandse grens - passeren. Bij liberalisering van de destructiemarkt moet worden nagegaan of en, zo ja, hoe gebruik zal worden gemaakt van de nationale ruimte die de Verordening dierlijke bijproducten geeft om import en export van destructiemateriaal te reguleren.
- De systematiek van de financiering van de kosten van het ophalen en verwerken van destructiemateriaal zal ten gevolge van eventuele liberalisering van de destructiemarkt aan verandering onderhevig zijn. Ik heb reeds eerder aangegeven dat hierover een separate notitie in het najaar van 2005 zal verschijnen.
- Met betrekking tot de rol van de overheid ten aanzien van de vaststelling van de destructietarieven en het instrumentarium waarvan zij daarbij gebruik maakt, voorzie ik mogelijke wijzigingen ingeval van liberalisering. Daarvoor zal ik verdere voorstellen uitwerken.

Ten slotte

In deze brief heb ik u mijn opvatting over de evaluatie en mogelijke richting voor de toekomst van het destructiebestel geschetst. Mijn opvattingen zijn besproken met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. De reacties van het bedrijfsleven geven in het algemeen blijk van steun voor uitkomsten van het tot nu toe uitgevoerde onderzoek. Wel is

gewezen op praktische gevolgen van de mogelijke keuze voor marktwerking op het terrein van destructie en voor de vraagstukken die hiermee samenhangen. Deze heb ik in de voorgaande paragraaf benoemd. Vanzelfsprekend zal ik het bedrijfsleven bij de verdere uitwerking hiervan betrekken.

De minister van Landbouw, Natuur
en Voedselkwaliteit,
dr. C.P. Veerman

Bijlage 2.2: Brief Min. LNV - Financieringssysteem

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

ons kenmerk: VVA. 2001/3912

datum: 19-11-2001

onderwerp: Financiering van het ophalen en vernietigen van kadavers TRC
2001/11510

Geachte Voorzitter,

Naar aanleiding van de motie-Waalkens (Kamerstukken II, 2000-2001, 24668 en 21501-16, nr. 48) informeer ik u hierbij over het nieuwe financieringssysteem voor het ophalen en vernietigen van kadavers.

Zoals bekend zijn veehouders op basis van de Destructiewet verplicht om kadavers te melden bij de destructor die vervolgens zorg draagt voor het ophalen en de destructie van deze dieren. Door een wijziging van de Destructiewet in februari 2000 is het mogelijk geworden dat de destructor voor deze activiteiten kostendekkende tarieven in rekening brengt. Deze tarieven worden vooraf ter goedkeuring voorgelegd aan de minister van LNV en aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

Tot op heden zijn er om een aantal redenen nog geen kostendekkende tarieven vastgesteld:

- Uit een rapport van de Algemene Rekenkamer over de uitvoering van de destructiewet en uit AID-rapporten is gebleken dat in 2000 illegale dumping van kadavers heeft plaatsgevonden;
- Sinds begin 2000 worden alle kadavers als SRM aangemerkt waardoor kadavers niet meer als grondstof kunnen dienen voor veevoeder maar verbrand moeten worden. Dit betekent dat dode dieren geen opbrengstwaarde meer hebben waardoor de kosten van destructie aanzienlijk zijn gestegen.

Bovengenoemde redenen en de motie-Waalkens waren aanleiding om het bestaande financieringssysteem te heroverwegen. VWS en LNV hebben de mogelijkheden van een alternatief financieringssysteem onderzocht. Gebleken is dat een heffingssysteem alleen haalbaar is als dit in EU-verband wordt ingevoerd.

Nieuw financieringssysteem

In de huidige financieringssystematiek wordt een tarief per ophaalbeurt gehanteerd dat

onafhankelijk is van het soort of aantal kadavers dat wordt aangeboden. Een gevolg van dit systeem is dat aanbieders van kadavers met een laag gewicht relatief meer moeten betalen voor het ophalen en de destructie van deze kadavers dan aanbieders van kadavers met een hoog gewicht.

Zo kost in de huidige situatie de afvoer van een kadaver van een schaap evenveel als de afvoer van het kadaver van een melkkoe, terwijl de kosten van de destructie van een melkkoe veel hoger liggen.

Deze ongewenste situatie wordt beëindigd door een systeem in te voeren waarbij het tarief wordt gekoppeld aan het gewicht van de aangeboden kadavers. Verwacht wordt dat dit systeem niet leidt tot extra dumping van kadavers, omdat een aanbieder voor een klein (en makkelijk illegaal te dumpen) kadaver veel minder betaalt dan de aanbieder van een groot kadaver.

Deze systematiek gaat uit van het principe 'de vervuiler betaalt'. Overigens ben ik vanwege dit principe voornemens om de overheidsbijdrage aan de kosten van destructie van kadavers af te bouwen. In de overgangperiode zal een niet volledig kostendekkend tarief worden doorberekend.

Met ingang van 1 januari 2002 zal het gewijzigde tariefsysteem worden ingevoerd waarbij door de destructor aan de aanbieders van kadavers (de veehouders) naast een ophaaltarief van circa f 35,- een tarief in rekening wordt gebracht dat afhankelijk is van de diersoort van het aangeboden kadaver. Het forfaitaire gewicht van kadavers is bepalend voor het tarief. Indicatief zullen na een overgangsfase de volgende kostendeckende tarieven in rekening worden gebracht.

Diersoort	Ophaaltarief	Verwerkingstarief
------------------	---------------------	--------------------------

slachtvarken	35,- per stop	11,- per dier
zeug	35,- per stop	40,- per dier
rund > 1 jaar	35,- per stop	133,- per dier
kalf	35,- per stop	19,- per dier
paard	35,- per stop	93,- per dier
schaap	35,- per stop	11,- per dier
geit	35,- per stop	6,- per dier
lam	35,- per stop	27,- per 100 kg
big	35,- per stop	27,- per 100 kg
pluimvee	35,- per stop	27,- per 100 kg

Geleidelijke overgang naar kostendeckendheid

Om de lastenverzwaring voor de veehouderij te beperken zullen in de overgangperiode geen volledige kostendeckende tarieven worden doorgevoerd. Wel wordt met ingang van 1 januari 2002 tariefdifferentiatie van kracht. De niet-kostendeckende tarieven zullen binnenkort via de reguliere voorhangprocedure aan uw Kamer worden voorgelegd. De in deze brief genoemde tarieven zijn slechts indicatief en ter toelichting op de nieuwe financieringssysteem.

De minister van Landbouw, Natuurbeheer
en Visserij,
mr. L.J. Brinkhorst

Bijlage 2.3: Brief Min. LNV - Deconstructietarieven 2005

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

ons kenmerk: VD. 2004/3335

datum: 16-12-2004

onderwerp: Deconstructietarieven 2005 TRC 2004/8663

Bijlagen: begroting Rendac Son BV en toelichting op 2004 (niet bijgevoegd, zie hoofdstuk 4).

Geachte Voorzitter,

Hierbij ontvangt u de tariefstelling voor het in rekening brengen van kosten voor destructie in 2005. Ik ben voornemens hieraan mijn instemming te verlenen. Instemming zal niet eerder worden verleend dan nadat (het kerstreces niet meegerekend) vier weken zijn verstreken na dagtekening van deze schriftelijke mededeling aan beide Kamers der Staten-Generaal. Voordat ik inga op de tariefstelling voor de verschillende soorten materiaal, wijs ik op enkele bijzonderheden in dit verband.

Elementen in de tariefstelling

De tarieven zijn totstandgekomen mede op basis van de volgende financiële uitgangspunten.

Begroting van de werkelijke kosten

De tarieven zijn gebaseerd op de door Rendac Son B.V. voor 2005 begrote kosten voor het ophalen en verwerken van categorie 1- en 2-materiaal in combinatie met een prognose van de hoeveelheid op te halen materiaal en het bijbehorende aantal stops (zie bijlage 1). Tot deze kosten behoren enkele ondernemersvergoedingen (zie mijn brief van 10 juni jl., Kamerstukken 2003-2004, 27495 nr. 21). Dit betreft een vermogenskostenvergoeding van 9,36 procent en een regievergoeding over kosten van derden voor het ophalen van destructiemateriaal van 9 procent. De vermogenskostenvergoeding is daarbij ten opzichte van 2004 gecorrigeerd voor een gewijzigde rente op langlopende staatsobligaties. Een dergelijke correctie vindt, op grond van afspraken die ik met de ondernemer heb gemaakt, jaarlijks plaats. De regievergoeding per ton verbrand diermeel en de regievergoeding over kosten van derden voor afvoer van eindproducten ter verbranding worden per 1 januari 2005 beëindigd.

Tot de werkelijke kosten behoren ook de kosten die de ondernemer maakt omdat hij steeds voorbereid moet zijn op extra werkzaamheden in verband met calamiteiten zoals dierziekten. Deze kosten worden - evenals in vorige jaren steeds het geval was - in de deconstructietarieven voor zowel kadavers als overig materiaal verrekend.

Nacalculatie van de kosten in 2003

In de tarieven is verwerkt het resultaat van de nacalculatie van de werkelijke kosten in het jaar 2003. Deze nacalculatie is onderworpen aan een accountantscontrole waarna een accountant van mijn departement een review over deze controle heeft uitgevoerd. Daarbij is geconcludeerd dat de accountantscontrole is verricht in overeenstemming met het controle- en informatieprotocol dat tussen Rendac, zijn accountant en het ministerie was

overeengekomen. Voor zover de inkomsten voor Rendac Son B.V. (uit de destructietarieven plus de overheidsbijdrage) in 2003 afweken van de werkelijke kosten voor destructie wordt daarvoor gecorrigeerd via de tarieven voor 2005, door middel van een optelling of vermindering op de in de vorige paragraaf genoemde begrote kosten. Een samenvatting van het resultaat van de nacalculatie is weergegeven in tabel 1.

Tabel 1 Resultaten nacalculatie 2003

Categorie materiaal Opbrengst minus kosten 2003

Kadavers	Tekort: EUR 1.000,-
Categorie 1-slachtafval	Tekort: EUR 1.200.000,-
Categorie 2-slachtafval	Tekort: EUR 500.000,-
Categorie 1- en 2-bloed	Overschot: EUR 700.000,-

Overheidsbijdrage

In de tarieven voor kadavers is een overheidsbijdrage verwerkt zodat de tarieven voor veehouders ongewijzigd blijven ten opzichte van 2004.

Tarieven kadavers

Ik ben voornemens in te stemmen met de bij veehouders in rekening te brengen tarieven voor transport en verwerking van kadavers, zoals voorgesteld door de ondernemer (zie bijlage 2). Deze tarieven zijn ongewijzigd ten opzichte van de tarieven die golden in 2004.

Ter informatie wijs ik er echter op dat de kostendekkende tarieven voor kadavers zijn veranderd ten opzichte van 2004 (zie bijlage 1). Het kostendekkende transporttarief per stop is gestegen met EUR 1,71 (9 procent). Dit wordt onder meer veroorzaakt doordat het aantal stops daalt, maar de vaste kosten gerelateerd aan transport niet evenredig dalen. De kostendekkende verwerkingstarieven zijn daarentegen sterk gedaald, met gemiddeld circa 25 procent. Dit heeft verschillende oorzaken. Ten eerste zijn de verwerkingskosten bij Rendac gedaald, onder meer als gevolg van een interne reorganisatie. Ten tweede heeft een omslag plaatsgevonden in de verbrandingskosten voor categorie 1- en 2-diermeel (het eindproduct van Rendac dat gebruikt wordt als brandstof in energiecentrales en de cementindustrie). Voorheen vroegen verbrandingsinstallaties aan Rendac een vergoeding voor het verbranden van diermeel; met ingang van 2005 hoeft Rendac naar verwachting voor diermeel nog slechts transportkosten te vergoeden.

De kostendekkende tarieven en de tarieven voor veehouders zijn weergegeven in tabel 2.

Tabel 2 Tarieven destructie gestorven landbouwhuisdieren (EUR excl. BTW)

		Kostendekkend tarief	Tarief veehouders
Transporttarief:	Per stop	20,49	10,11
Verwerkingstarieven:			
Slachtvarken	Per dier	2,77	0,94
Big	Per vat max. 200 l.	8,67	2,94
Zeug	Per dier	10,40	3,53
Rund > 1 jaar	Per dier	34,66	11,76
Kalf	Per dier	4,85	1,65
Nuka	Per dier	2,77	0,94
Schaap	Per dier	2,77	0,94
Geit	Per dier	1,46	0,49
Lam	Per vat max. 200 l.	8,67	2,94
Paard	Per dier	24,26	8,23
Veulen	Per dier	4,85	1,65
Pony	Per dier	11,09	3,76
Pluimvee	Per vat max. 200 l.	8,67	2,94
Overig	Per vat max. 200 l.	8,67	2,94

Tarieven bloed

Ik ben voornemens in te stemmen met het tarief voor categorie 1- en 2-materiaal voor zover het betreft bloed, zoals voorgesteld door de ondernemer (zie bijlage 1). Dit betreft een tarief van EUR 60,11 per ton. Het tarief is daarmee EUR 13,69 per ton (19 procent) gedaald ten opzichte van het tweede halfjaar 2004. Dit als gevolg van gedaalde transportkosten die voortvloeien uit een verhoogde efficiency (door de combinatie van het bloedtransport met transport van andere vloeibare materialen).

Tarieven overig materiaal

Naast bloed en gestorven landbouwhuisdieren gelden de destructietarieven ook voor overig categorie 1- en 2-materiaal met uitzondering van mest. Dit betreft onder meer slachtafval, kadavers van in het kader van dierziektebestrijding gedode dieren, gezelschapsdieren, dierentuindieren en wilde dieren waarvan wordt vermoed dat zij met een op mens of dier overdraagbare ziekte zijn besmet.

Ik ben voornemens in te stemmen met de tarieven voor dergelijk overig categorie 1- en 2-materiaal, zoals voorgesteld door de ondernemer (zie bijlage 1). De tarieven zijn weergegeven in tabel 3 en 4.

De transporttarieven voor slachtafval zijn gestegen. Dit blijkt nodig om de werkelijke transportkosten te dekken; reeds uit de nacalculatie van 2003 (zie tabel 1) bleek dat tarieven op dit punt niet reëel waren. Tegelijkertijd zijn de verwerkingskosten voor afval - analoog aan de verwerkingskosten bij kadavers - sterk gedaald. De combinatie van de gestegen

transporttarieven en de gedaalde verwerkingstarieven resulteert voor de grote aanbieders (klasse 6 en 7) in een netto daling van de totale tarieven en voor de kleine aanbieders (klasse 1 tot en met 5) in een netto stijging.

Tabel 3 Tarieven destructie overig categorie 1-materiaal 2005 (euro's excl. BTW)

Klasse	Kg per stop	Transport*	Verwerking	Totaal 2005	Totaal 2004**
		per stop	per stop	per stop	per stop
1	0-100	35,00	5,04	40,04	31,02
2	101-200	35,00	11,75	46,75	39,06
3	201-300	35,00	18,47	53,47	47,09
4	301-400	35,00	25,19	60,19	55,12
5	401-500	35,00	31,90	66,90	63,15
		per ton	per ton	per ton	per ton
6	501-5.000	31,00	67,16	98,16	108,32
7	> 5.000	21,00	67,16	88,16	98,32

Tabel 4 Tarieven destructie overig categorie 2-materiaal 2005 (euro's excl. BTW)

Klasse	Kg per stop	Transport*	Verwerking	Totaal 2005	Totaal 2004**
		per stop	per stop	per stop	per stop
1	0-100	35,00	4,78	39,78	30,83
2	101-200	35,00	11,15	46,15	38,60
3	201-300	35,00	17,53	52,53	46,37
4	301-400	35,00	23,90	58,90	54,14
5	401-500	35,00	30,28	65,28	61,91
		per ton	per ton	per ton	per ton
6	501-5.000	31,00	63,74	94,74	105,70
7	> 5.000	21,00	63,74	84,74	95,70

Noten bij tabel 3 en 4:

* Indien bij een aanbieder in dezelfde ophaalbeurt zowel kadavers, zoals omschreven in tabel 1, als overig materiaal, zoals omschreven in tabel 2 en 3, wordt opgehaald, wordt één keer het hoogst geldende transporttarief in rekening gebracht.

** Tarieven tweede halfjaar.

Procedure

In de tarieven voor het ophalen en verwerken van kadavers is een bijdrage van de overheid verwerkt. Deze overheidsbijdrage is afhankelijk van beoordeling en goedkeuring door de Europese Commissie.

Mocht ik binnen vier weken na dagtekening van deze brief (het kerstreces niet meegerekend) geen reactie van u hebben ontvangen, dan zal ik de voorliggende tarieven in de Staatscourant bekend laten maken, conform artikel 21, vierde lid, van de Destructiewet.

De minister van Landbouw, Natuur
en Voedselkwaliteit,
dr. C.P. Veerman