



Overwegingen voor een herinrichting van de markt voor transport en verwerking van kadavers

dr. ir. J. (Jan) Broeze¹, ir. E.B. (Elsje) Oosterkamp MSc², dr. R.H.M. (Ron) Bergevoet², ing. N. (Nico) Bondt², ing. R. (Robert) Hoste², drs. ing. J.C.M.A. (Joost) Snels¹

VERTROUWELIJK



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Overwegingen voor een herinrichting van de markt voor transport en verwerking van kadavers

Instituut: 1Wageningen Food & Biobased Research, 2Wageningen Economic Research

Auteurs: dr. ir. J. (Jan) Broeze¹, ir. E.B. (Elsje) Oosterkamp MSc², dr. R.H.M. (Ron) Bergevoet², ing. N. (Nico) Bondt², ing. R. (Robert) Hoste², drs. ing. J.C.M.A. (Joost) Snels¹

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Food & Biobased Research, gesubsidieerd door en in opdracht van het Ministerie van Landbouw, natuur en voedselkwaliteit en gefinancierd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Wageningen Food & Biobased Research
Wageningen, november 2023

Vertrouwelijk tot april 2024

Rapport 2501
DOI: 10.18174/641503

WFBR Project nummer: 6234-23-780-0

Versie: Definitief

Reviewer: dr. H. (Hilke) Bos-Brouwer

Goedgekeurd door: dr. ir. H. (Henk) Wensink

Uitgevoerd door: Wageningen Food & Biobased Research

Gesubsidieerd en in opdracht van: het Ministerie van Landbouw, natuur en voedselkwaliteit

Gefinancierd door: het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Dit rapport is vertrouwelijk tot: april 2024

Het onderzoek zoals beschreven in dit rapport is op objectieve wijze uitgevoerd door onderzoekers die onpartijdig zijn ten opzichte van de opdrachtgever(s) en sponsor(s). Dit rapport is vanaf mei 2024 gratis te downloaden op <https://doi.org/10.18174/641503>. Uit deze uitgave mag niets worden gereproduceerd en/of openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de directeur van Wageningen Food & Biobased Research.

© 2023 Wageningen Food & Biobased Research, instituut binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research.

Postbus 17, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 00 84, E info.wfbr@wur.nl, www.wur.nl/wfbr. Wageningen Food & Biobased Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, hetzij mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten of onvolkomenheden.

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	6
1 Inleiding	14
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	14
1.2 Projectdoelstelling	15
1.3 Onderzoeksvragen	15
1.4 Afbakening	16
1.5 Opzet van de rapportage	17
2 Aanpak en Methodiek	18
2.1 In kaart brengen van perspectieven van stakeholders op de mogelijke inrichtingsopties van het destructiebestel	18
2.2 Analyse van het wettelijke kader	19
2.3 Analyse van de inrichting van het huidige destructiebestel in Nederland en andere Europese landen.	19
2.4 Synthese	19
3 Wettelijke randvoorwaarden en beperkingen bij (her)inrichting van het destructiebestel	21
3.1 Het Europese wettelijk kader voor dierlijke bijproducten	21
3.2 Nationale regelgeving en het destructiebestel in Nederland	22
3.3 Aanbesteding, wettelijke taak en verlenen van alleenrecht	24
3.4 Randvoorwaarden en beperkingen vanuit wettelijke kader voor (her)inrichting van het destructiebestel	26
4 Inrichting huidige destructiebestel in Nederland	28
4.1 Schattingen van omvang en kosten	28
4.2 Het ophalen van kadavermateriaal van veehouderijbedrijven	29
4.3 Vergoeding en tariefopbouw	29
4.4 Beschikbaar houden van verwerkingscapaciteit en werkzaamheden t.b.v. dierziekte bestrijding	30
4.5 Innovatie door Rendac	31
5 Ordening destructie in andere Europese landen	32
5.1 Aantal partijen	32
5.2 Keteninrichting	32
5.3 Kosten en tarieven	32
5.4 Tarieven tussen landen zijn niet eenvoudig vergelijkbaar	33
5.5 Marktordering en mogelijkheid voor nieuwe toetreders in andere Europese landen	33
6 Perspectieven van vertegenwoordigers van veehouderijsectoren en experts	35
6.1 Perceptie van het huidige bestel	35
6.2 Overwegingen van vertegenwoordigers van veehouderijsectoren en experts m.b.t. mogelijke herinrichting van het bestel	36
7 Overwegingen bij mogelijke verandering in het toekomstige destructiebestel	38
7.1 Eén werkgebied of meerdere werkgebieden met verschillende verwerkers (A1)	39

7.2	Loskoppelen van toewijzing van activiteiten inzamelen en verwerken (A3)	41
7.3	Apart toewijzen van taken betreffende beschikbaar houden van verwerkingscapaciteit en werkzaamheden t.b.v. dierziekte bestrijding t.o.v. de taak van reguliere verwerking (A4)	42
7.4	Aanbesteden in plaats van aanwijzen (B5)	43
7.5	Regie bij inzamelaar i.p.v. verwerker leggen (B6)	44
7.6	Technische opties (A2, C7 en C8)	44
7.6.1	Gecombineerd vs. gescheiden inzameling (A2)	45
7.6.2	Gecombineerd vs. gescheiden verwerking van Cat. 1- en Cat. 2-kadavers (C7)	46
7.6.3	Verwerkingsroutes: rendering vs. vergisting (C8)	47
8	Analyse en synthese van mogelijke inrichtingsvormen	50
8.1	Overwegingen bij optie 0: huidige systeem handhaven, met aanwijzen van een partij zonder aanbesteding	51
8.2	Overwegingen bij optie 1.1: Nederland blijft één werkgebied, maar de taak wordt aanbesteed	51
8.3	Overwegingen bij optie 1.2: Nederland indelen in meerdere werkgebieden met één verwerker per werkgebied	51
8.3.1	Inzamelen al dan niet combineren in één pakket met verwerken	51
8.3.2	Nederland indelen in meerdere werkgebieden	52
8.3.3	Beschikbaar houden van verwerkingscapaciteit en werkzaamheden t.b.v. dierziekte bestrijding per werkgebied of nationaal regelen	52
8.4	Overwegingen bij optie 2: regie voor ophalen en verwerking bij inzamelaar	53
8.5	Alternatieve ideeën voor herinrichting van het bestel	53
8.6	Toepasbaarheid van technische opties	54
9	Conclusies en suggesties	55
9.1	Conclusies	55
9.2	Suggesties voor praktische vervolgstappen	58
9.3	Suggesties voor overgangsfase bij opstart van de nieuwe inrichting	60
	Literatuur	61
Annex 1	Schatting van totale jaarlijkse kosten van kadaverinzameling en -verwerking	62
Annex 2	Schatting van volumes kadavers van veehouderijbedrijven	63

Woord vooraf

Dit rapport komt voort uit beleidsondersteunend (BO) project BO-43-124-005 (Inrichting destructiebestel kadavers), uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (contactpersonen Mariska Robakowski, Heleen van Rootselaar en Pauline Buffing) door onafhankelijke onderzoekers van Wageningen University & Research. De auteurs bedanken Mariska Robakowski en Marlies Hanssen (LNV) voor hun feedback op eerdere versies van dit rapport, evenals alle deelnemers aan de klankbordgroep bijeenkomsten naar aanleiding van dit onderzoek. Eveneens bedanken de auteurs de respondenten van de interviews die zijn afgenomen in het kader van het onderzoek.

Samenvatting

Het destructiebestel (de wettelijke en praktische inrichting van ophalen, verwerken en verwijderen van kadavermateriaal uit de agrarische sector en van hobbydierhouders) is in Nederland ingericht in de vorm van een wettelijke taak, waarvoor één inzamelaar/verwerker is aangewezen. De overeenkomst met deze partij loopt tot 1 januari 2027, waarna het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) de mogelijkheid heeft om deze markt te openen voor nieuwe toetreders, of om andere veranderingen in het bestel door te voeren. Uiterlijk 1 januari 2025 moet LNV aangeven of de overeenkomst geheel of gedeeltelijk wordt verlengd of dat er voor een herinrichting van de markt voor transport en verwerking van kadavers gekozen wordt.

LNV overweegt om de ordening van de markt voor het ophalen en verwerken van kadavers te herzien. In de *Kamerbrief over Verkenning marktordering destructiestelsel, Kamerbrief DGA-PAV / 21270767* van 16 december 2021 stelt de minister van LNV "Een stelsel met meerdere partijen verkleint de afhankelijkheid van één partij en kan de continuïteit van het verwerkingsproces borgen. Gezonde concurrentie kan tevens positief uitwerken op de prijzen en zorgen voor een prikkel tot innovatie en verduurzaming." Eventuele nieuwe toetreders moeten binnen de wettelijke kaders blijven bij het ontwikkelen van hun methode voor inzameling, verwerking en inzet/afzet van afgeleide producten zodat het huidige veiligheidsniveau en de kwaliteit van de dienstverlening intact blijven.

LNV heeft behoefte aan nader inzicht in consequenties van een mogelijk andere inrichting van het destructiebestel. Zo zijn er vragen hoe dit efficiënt, duurzaam, veilig en bestendig kan worden gerealiseerd, en wat de impact is op verschillende beleidsdoelen.

Essentiële elementen van het huidige destructiebestel

Kadavers zijn volgens Europese wetgeving ingedeeld in Categorie 1 (hoogste risico-categorie; daarvoor gelden de sterkste beperkingen voor verwerking en toepassing van afgeleide producten) en Categorie 2 (hiervoor zijn ruimere mogelijkheden voor verwerking en toepassing van afgeleide producten gedefinieerd). Een mengstroom dient behandeld te worden als Categorie 1.

In het huidige destructiebestel zijn de taak van verzamelen en verwerken van reguliere kadavers ("reguliere taak") en de taak van aanhouden van verwerkingscapaciteit ten behoeve van dierziektebestrijding (incl. werkzaamheden t.b.v. dierziektebestrijding) gecombineerd.

De omvang van de taak ligt boven de grens voor aanbesteden. Echter, de taak is niet aanbesteed. Omdat elk land omwille van veiligheid door de EU is verplicht genoemde taken adequaat uit te voeren, en omdat ten tijde van de besluitvorming omtrent het huidige destructiebestel slechts één partij de mogelijkheid had om de taak uit te voeren, is die partij (Rendac) wettelijk aangewezen om de taak uit te voeren.

Mogelijke herinrichting destructiebestel

De hierboven geciteerde Kamerbrief van de minister van LNV stelt twee mogelijke inrichtingsopties (met daarin nog diverse vrijheidsgraden) voor herinrichting van het destructiebestel voor:

- 1 Nederland indelen in één of meerdere werkgebieden, en per werkgebied een partij aanwijzen of toewijzen na aanbesteden.
Deze optie beschrijft twee mogelijke systeemveranderingen t.o.v. het huidige bestel: (1) aanbesteden in plaats van aanwijzen met handhaving van één werkgebied, en (2) Nederland indelen in meerdere werkgebieden.
- 2 De regie bij inzamelende partij(en) leggen in plaats van verwerkers, gecombineerd met minder regulering van verwerking.

Tijdens het onderzoek is nog een optie geïdentificeerd die afwijkt van de opties 1 en 2, namelijk:

- 3 Regie/taken binnen een werkgebied opsplitsen naar Cat. 2- en Cat. 1-kadavers.
Hierbij worden Cat. 2 en Cat. 1 kadavers (incl. mengsels van Cat. 1 en Cat. 2 kadavers) toegewezen na aanbesteding of aangewezen aan verschillende partijen. Dit kan worden toegepast op heel Nederland of eventueel per werkgebied.

Bovengenoemde veranderingen kunnen worden toegepast voor de gecombineerde taak (reguliere taak en de taak m.b.t. verwerkingscapaciteit ten behoeve van dierziektebestrijding), maar deze twee taken kunnen ook worden gescheiden en afzonderlijk anders worden ingericht volgens bovengenoemde opties.

Elk van bovenstaande optie is een combinatie van afzonderlijke veranderingen:

- A. Om de drempel voor meerdere partijen te verlagen – zoals beoogd door de Kamerbrief – kan de huidige taak in kleinere taken worden opgesplitst. Volgens bovengenoemde inrichtingsopties:
 1. Het verkleinen van de taak door Nederland op te delen in twee of meerdere werkgebieden
 2. Het verkleinen van de taak door activiteiten voor Cat. 1- en Cat. 2-materiaal te splitsen (zie ook bij C7)
 3. Het opsplitsen van de activiteiten inzameling en verwerking
 4. Het anders inrichten van de verwerkingscapaciteit ten behoeve van dierziektebestrijding door deze los te koppelen aan de taak van de reguliere kadaververwerking
- B. Bij de situatie waarin meerdere partijen te taken gaan uitvoeren komen variatie-mogelijkheden omtrent het proces van aanwijzen/aanbesteden en relaties tussen partijen aan de orde:
 5. Hoe gaan we 'opdrachten' uitvragen en de bedrijven de opdracht verstrekken (aanwijzen, aanbesteden)?
 6. In het geval het splitsen van activiteiten, waar komt bij onderlinge afhankelijkheid tussen partijen de regie te liggen?
- C. Tenslotte hebben nieuwe toetreders de mogelijkheid om andere technieken te gebruiken (innovatie / verduurzaming):
 7. Wat zijn mogelijk andere (technische) alternatieven voor het verzamelen en verwerken van kadavers? (zie ook bij A2)
 8. Wat zijn mogelijk andere verwerkingstechnieken?

Samenvattend geeft dit onderstaande tabel van de geïdentificeerde 'vrijheidsgraden'.

Tabel 1 Overzicht van verkende vrijheidsgraden voor inrichting van het destructiebestel.

	Vrijheidsgraden	Huidig	Alternatief	Primair argument
A				
1	Aantal werkgebieden in NL	1	2 of meer	Lagere drempel voor nieuwe toetreders(s).
2	Taken m.b.t. Cat.1- en Cat. 2-kadavers	Cat. 2- en Cat. 1 - kadavers (incl. mengsels van Cat. 1- en Cat. 2 -kadavers) bij 1 partij die het 'gemend' ingezameld	Cat. 2-kadavers worden gescheiden ingezameld en verwerkt t.o.v. Cat. 1- kadavers (incl. mengstroom van Cat. 1- en Cat. 2 -kadavers)	Mogelijk kan een partij zich concentreren op één van deze taken, waardoor drempel verlaagd wordt.
3	Koppeling van taken voor inzameling en verwerking	Gecombineerd bij 1 partij	Gesplitst naar inzamelaar en verwerker	Nieuwe toetreders zou zich kunnen richten op één taak, waardoor de drempel voor toetreding verlaagd wordt.
4	Verwerkingscapaciteit ten behoeve van dierziektebestrijding	Taak van verwerkingscapaciteit ten behoeve van dierziektebestrijding koppelen aan de taak reguliere kadaververwerking	Scheiden van de taak van verwerkingscapaciteit ten behoeve van dierziektebestrijding van de taak reguliere kadaververwerking	Bij opdeling van taken kunnen er argumenten zijn om deze taak al dan niet centraal te houden.
B				
5	Wijze van toekennen opdracht voor inzameling en verwerking van kadavers	Aanwijzen	Aanbesteden	Bij meerdere partijen wordt aanbesteden wellicht mogelijk, waardoor concurrentie kan leiden tot lagere tarieven.

6	Regie over de diensten verwerking en inzameling	Bij verwerkende partij	Bij inzamelende partij(en)	Als regie bij één inzamelaar in een werkgebied zou liggen, kan deze het materiaal naar verschillende verwerkers afzetten, waardoor de drempel voor toetreding van nieuwe verwerker lager wordt.
c				
7	Taken m.b.t. Cat.1- en Cat. 2-kadavers	Cat. 2- en Cat. 1 - kadavers (incl. mengsels van Cat. 1- en Cat. 2 -kadavers) bij 1 partij die het 'gemend' ingezameld	Cat. 2-kadavers worden gescheiden ingezameld en verwerkt t.o.v. Cat. 1- kadavers (incl. mengstroom van Cat. 1- en Cat. 2 -kadavers)	Hierdoor is een andere, wellicht duurzamere, verwerking mogelijk.
8	Verwerkingsopties / verwerkingstechnieken	Rendering	Vergisting (en andere)	Toepasselijkheid voor situaties kan verschillen tussen de technische routes.

Deze mogelijke veranderingen zijn geanalyseerd binnen het huidige wettelijke kader (Europese regelgeving voor dierlijke bijproducten en de Europees en Nederlands regelgeving t.a.v. aanbesteding, wettelijke taakverlening en verlenen van alleenrecht) en preferenties/overwegingen van stakeholders en experts.

In de analyse zijn de mogelijke veranderingen beoordeeld op de volgende aspecten: veiligheid, kwaliteit, prijs/betaalbaarheid/kosten, capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding, duurzaamheid, innovatie, bestendigheid & robuustheid, en borging & toezicht.

Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen van dit rapport zijn:

- 1 Welke randvoorwaarden (rondom het bewaken van publieke belangen bij het destructiebestel) zijn van belang voor de (her)inrichting van het destructiebestel? Daarbij dient ook gekeken te worden naar het bewaken van veiligheid en mogelijkheden om de uitvoering van een wettelijke taak bij meerdere partijen neer te leggen.
- 2 Welke beperkingen zijn er t.g.v. de aanbestedingswetgeving.
- 3 Hoe is de uitvoering van deze diensten momenteel praktisch geregeld in Nederland?
- 4 Op welke manieren kan een nieuwe optie voor inrichting van het destructiebestel vanaf 2027 vorm krijgen? Met hierbij aandacht voor de volgende aspecten:
 - o Technische opties voor inzameltransport en verwerking,
 - o Marktordening voor transport en verwerking (en het al dan niet laten uitvoeren van transport en verwerking door verschillende onafhankelijke partijen),
 - o Beschikbaar houden van verwerkingscapaciteit t.b.v. dierziekte bestrijding en werkzaamheden t.b.v. dierziektebestrijding,¹
 - o Haalbaarheid van herinrichting in verschillende opties zoals genoemd in LNV (2021).
 - o Hoe is de uitvoering van deze diensten momenteel praktisch geregeld in andere Europese landen; hoe is daar de situatie in geval van meerdere partijen?
- 5 Welke (praktische) overwegingen spelen nog meer een rol bij een herinrichting van het destructiebestel?
 - o Wat zijn overwegingen en preferenties van vertegenwoordigers van de veehouderijsectoren met betrekking tot de eventueel herinrichting van het destructiebestel?

¹ Voor een aantal dierziekten geldt na vaststellen een onmiddellijke bestrijdingsplicht, gebaseerd op Europese regelgeving (Verordening (Eu) nr. 2016/429). In Staat der Nederlanden (2021) en TK (2021a) wordt omschreven dat Rendac daartoe verwerkingscapaciteit t.b.v. dierziektebestrijding moet aanhouden en werkzaamheden moet verrichten voor dierziektebestrijding.

-
- 6 Wat is de impact van de verschillende herinrichtingsopties? Hoe kan herinrichting een bijdrage leveren aan verschillende beleidsdoelen, welke prioriteiten moeten hierin gesteld worden?
 - o Wat zijn te verwachten effecten van andere inrichtingsopties op de kwaliteit van de dienstverlening (veiligheid, kwaliteit en prijs, inclusief instandhouding van capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding) en op andere beleidsprioriteiten (duurzaamheid, innovatie, robuustheid, borging en toezicht) = toetsingskader?
 - 7 Welke overwegingen kunnen uit de analyse worden afgeleid per inrichtingsoptie van het destructiebestel?
 - 8 Wat is nodig om de continuïteit te borgen bij een andere inrichting van de markt per 1-1-2027 (overgangsregime)?

Belangrijkste geïdentificeerde overwegingen per individuele mogelijke verandering t.o.v. het huidige destructiebestel:

A1: De taak opdelen naar 2 of meerdere werkgebieden in Nederland

- Ten aanzien van veiligheid wordt bij een opdeling van Nederland in 2 of meer werkgebieden (en daarmee mogelijk een toename van het aantal inzamelende en verwerkende partijen) geen invloed op de veiligheid voor mens en dier voorzien (aannemend dat elke partij aan de wettelijke regels voldoet).
- Bij opdelen in meerdere werkgebieden worden voor de inzamelingsactiviteiten geen hogere kosten voorzien wanneer gebruik gemaakt blijft worden van collectiecentra. De verdeling van het totale volume naar verschillende verwerkers in werkgebieden zal tot verkleining van schaalgrootte in verwerking leiden. De afname van schaalgrootte kan leiden tot opwaartse prijsdruk en vermindering van mogelijkheden om te innoveren. Dat effect komt nog bij de afname van het volume t.g.v. de verwachte krimp van de omvang van de veehouderij. Aangezien geen bedrijfsgegevens beschikbaar zijn, is op voorhand niet te kwantificeren hoe deze opwaartse prijsdruk zich verhoudt tot het mogelijke prijsdrukkende effect en drang tot efficiëntieverbetering door innovatie bij aanbesteding.
- Als capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding per werkgebied of verwerker wordt georganiseerd, wordt verwacht dat de totaalprijs in het geval van meerdere werkgebieden hoger uit zal vallen dan in de huidige situatie. Immers, bij een decentrale inrichting van deze taak zal in elk werkgebied de omvang van de capaciteit gebaseerd moeten worden op de omvang van een grote uitbraak. Aan de andere kant biedt het organiseren per werkgebied ook een financieel voordeel: voorzieningen voor reservecapaciteit kunnen ook gebruikt worden voor technische reserve voor de verwerker voor elk werkgebied; als de taak gecentraliseerd wordt komt dat voordeel terecht bij één partij.
- Wanneer er meerdere verwerkers actief zijn, zal er ook meer capaciteit (en dus kosten) voor toezicht worden gevraagd.
- Bij opdeling van Nederland in 2 of meerdere werkgebieden zijn tariefverschillen te verwachten tussen de werkgebieden (immers, bij aanwijzing dient overwinst te worden vermeden en bij aanbesteding zullen de gebieden apart aanbesteed worden). Het (door de agrarische sector gewaardeerde) 'solidariteitsprincipe' wordt daardoor afgezwakt: uniforme tarieven in een werkgebied i.p.v. heel Nederland.
- Het wordt theoretisch mogelijk geacht om in één of meerdere werkgebied(en) aan te besteden en in andere werkgebieden (daar waar onvoldoende geïnteresseerden/geschikte verwerkers zijn) een partij aan te wijzen. Immers, de Wet Dieren schrijft verplichtingen voor in werkgebieden zonder te verplichten dat de inrichtingsvorm in elk werkgebied gelijk is. Het is aan de overheid of dit wenselijk is (variatie van inrichtingsvormen kan als te bewerkelijk en daardoor bezwaarlijk of worden gezien).

A2 & C7: Gescheiden i.p.v. gecombineerd verzamelen en verwerken van Cat. 1- en Cat. 2-kadavers

- Cat. 2-kadavers die gescheiden zijn ingezameld van Cat. 1-kadavers of mengstromen van Cat. 1- en 2-materiaal, kunnen als Cat. 2-materiaal verwerkt worden.
- Deze optie biedt kansen t.a.v. kosten-baten en duurzaamheid (optimale verwaarding per stroom). Het eventuele netto effect t.a.v. kosten-baten hangt af het van het toegepaste verwerkingsproces bij de verwerkende partijen; dat geldt ook voor het duurzaamheidseffect.
- Deze optie vereist dat de stromen gescheiden worden ingezameld (specifieke eisen daarvoor zijn nog door NVWA te bepalen).

- Let op: Het ligt het meest voor de hand om de inzameling en verwerking van beide stromen na aanbesteding aan één partij toe te wijzen of daartoe één partij aan te wijzen. Dat lijkt geen bezwaar binnen het huidige wettelijke kader.
Het is ook denkbaar dat bij deze verandering beide stromen afzonderlijk aan verschillende partijen worden toegewezen na aanbesteding of dat daartoe verschillende partijen worden aangewezen. Op basis van het onderzoek kan geen eenduidige conclusie getrokken worden of dat binnen het huidige wettelijke kader (o.a. Wet Dieren) toegelaten is; het is ter beoordeling aan juridische experts.
- Als voor beide stromen verschillende verwerkers worden gekozen dient op voorhand eenduidig te zijn vastgesteld welk deel naar elke partij gaat.

A3: Per werkgebied transport en verwerking door verschillende onafhankelijke partijen laten uitvoeren

- Het optimaliseren van de transport- en verwerkingstaak vergt een bepaalde mate van centrale aansturing, hetgeen niet triviaal is in het geval van afzonderlijk aangewezen partijen.
- Voor onderzoekers is niet duidelijk of de Wet dieren dit als één taak heeft beschreven; in geval deze verandering doorgevoerd zou worden, zou dus mogelijk een wetswijziging nodig zijn.

A4: Beschikbaar houden van verwerkingscapaciteit en werkzaamheden t.b.v. dierziekte bestrijding anders inrichten.

- Deze taak kan per werkgebied (volgens indeling voor reguliere kadaverinzameling en -verwerking) worden georganiseerd (gecombineerd met de taak van reguliere kadaverinzameling en -verwerking) of centraal georganiseerd worden (aparte aanbesteding of aanwijzing); beide opties lijken mogelijk.
- Als deze taak naar meerdere werkgebied wordt opgesplitst, wordt verwacht dat de totale kosten voor het in stand houden van deze verwerkingscapaciteit hoger uit zal vallen dan als capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding centraal wordt georganiseerd. Aan de andere kant biedt het organiseren per werkgebied voor reguliere verwerking ook een financieel voordeel: voorzieningen voor reservecapaciteit kunnen ook gebruikt worden voor het opvangen van technische calamiteiten in de verwerkingslijn.

B5: Aanbesteden i.p.v. aanwijzen

- Het essentiële argument voor aanwijzen is dat de Nederlandse overheid verplicht is (en de wil heeft) om de inzameling en verwerking van kadavers continu te (laten) organiseren en garanderen waarbij het stilvallen van het systeem – al dan niet als gevolg van procedures, etc.- geen optie is. Alleen als aanbesteding tot diezelfde zekerheid leidt, is aanbesteding een reële mogelijkheid.
- De omvang van de taak ligt boven de Europese drempelwaarde voor aanbesteden en moet daarom aanbesteed worden (tenzij deze als wettelijke taak wordt gehandhaafd). Deze eventuele verplichting vervalt niet als bij het eventueel opsplitsen van Nederland in meerdere werkgebieden de omvang per werkgebied onder drempelwaarde zou komen te liggen.
- Als er meerdere geïnteresseerde partijen zijn voor een taak ligt aanbesteden voor de hand, maar kan er op basis van goede argumenten (vast te leggen in een wettelijk besluit) alsnog worden besloten tot aanwijzing.
- De keuze tussen maximale beheersing (bij aanwijzen) en enige marktwerking (bij aanbesteden) is uiteindelijk een politieke keus. In een oriëntatie/consultatie kan verkend worden of een eventuele (ambtelijke) aanbesteding zicht biedt op meerdere partijen die de taak veilig en met het gewenste kwaliteitsniveau willen en kunnen uitvoeren.
- Indien er maar één gegadigde voor een werkgebied is, kan dat als valide argument worden gebruikt om aan te wijzen, maar ook dan kan nog steeds worden aanbesteed. Verwacht wordt dat daardoor de tariefopbouw helderder gemaakt kan worden, zonder redenen tot discussie achteraf. Mogelijk is het proces voor aanbesteding, in het bijzonder over tarieven, wel moeilijker; het is onzeker of daardoor de tarieven omlaag kunnen. Het is raadzaam om bij de aanbesteding maximum tarieven te stellen.
- In werkgebieden met maar één geïnteresseerde partij kan ook worden aanbesteed, maar dan is een intensieve voorbereiding en consultatieronde nodig t.a.v. tarieven en voorwaarden.

B6: Regie bij inzamelaar (i.p.v. verwerker) leggen

- Deze mogelijke verandering kent grote bezwaren; die hangen vooral samen met beperkte bereidheid van transportondernemingen – gewoonlijk acterend als dienstverlener – om toegang tot verwerking

te regelen en de verwerking te coördineren.

Een ander bezwaar hangt samen met onvoorspelbare en niet beheersbare ontwikkeling van de verwerkingsmarkt: geconsulteerde vertegenwoordigers uit de sector vrezen klem te komen te zitten als verwerkers niet op door transporteurs gewenste tijd en volume willen of kunnen afnemen.

C7 zie hier boven bij A2 & C7

C8: Alternatieve verwerkingstechnieken

- Europese regelgeving laat verschillende technische verwerkingsroutes en toepassingen van afgeleide producten toe.
- De gemiddelde kosten/baten verhouding tussen verwerkingsroutes kan verschillen (afhankelijk van proceskosten en opbrengsten van afgeleide producten, soms inclusief subsidies).
- De verhouding van netto kosten per diercategorie kan verschillen tussen de technische verwerkingsopties. Dit kan tot uiting komen in de tariefverschillen tussen diercategorieën. Hier kan de overheid (aanbesteder) op verschillende manieren mee omgaan: Het is denkbaar dat de overheid al in de aanbesteding verhoudingen tussen tarief per diersoort voorschrijft zodat de aanbieder partij daarop kan inspelen. Een andere oplossing is om de geoffreerde tarieven van de aanbieder partijen onderling af te wegen om tot een soort 'gemiddelde' te komen, om daarmee vervolgens de offertes te vergelijken.

Uit een inventarisatie van de situatie in andere Europese landen blijkt dat er verschillende verwerkingsarrangementen zijn geïmplementeerd, en dat alle bovengenoemde mogelijke veranderingen in de praktijk voorkomen (met uitzondering van mogelijke veranderingen B5 en B6). Hieruit wordt geconcludeerd dat de genoemde mogelijke veranderingen praktisch mogelijk zijn, maar overal is sprake van sterke markconcentraties.

Algemene conclusies t.a.v. de inrichtingsopties

Op basis van de genoemde overwegingen bij punt B6 (Regie bij inzamelaar i.p.v. verwerker leggen) wordt inrichtingsoptie 2 uit *Kamerbrief DGA-PAV / 21270767* ('De regie bij inzamelende partij(en) leggen in plaats van verwerkers, gecombineerd met minder regulering van verwerking') als niet werkbaar gezien.

In het onderzoek zijn geen fundamentele onmogelijkheden of bezwaren geconcludeerd tegen de verschillende vormen van opsplitsen van de taak, deze vormen zijn dus:

- opsplitsen naar meerdere werkgebieden in Nederland,
- opsplitsen naar Cat.1- en Cat. 2-stromen,
- het scheiden van de capaciteit noodzakelijk voor het uitvoeren van de taak voor reguliere inzameling/verwerking en capaciteit ten behoeve van dierziektebestrijding en combinaties van deze opties.

Opsplitsen van de inzameltaak en verwerkingstaak is ook mogelijk, maar kent enige praktische bezwaren (zie A3 hierboven).

Bij dergelijke verandering kan het veiligheidsniveau in stand worden gehouden (allicht dient dat gezekerd worden in de aanbestedingsprocedure of bij aanwijzen). Het solidariteitsprincipe (uniformiteit van starttarieven in Nederland; sterk gewaardeerd door vertegenwoordigers van veehouderijsectoren) zou iets zwakker worden, maar dat bij verschillende andere concessies in Nederland ook het geval. Kosten van toezicht zullen naar verwachting bij elke vorm van opsplitsen hoger uitvallen dan in het huidige systeem.

Door een uitgebreide marktverkenning kan duidelijk gemaakt worden of het aldus opsplitsen van de taak tot meer marktwerking leidt of dat alsnog slechts één partij de activiteiten kan en wil uitvoeren.

Suggesties voor praktische vervolgstappen

In dit rapport zijn diverse suggesties geformuleerd voor het proces tot selectie (direct toewijzing aan een of meerdere partijen of als concessie(s) na aanbesteding(en)). In hoofdlijnen geldt daarbij dat in het resultaat het publieke belang centraal dient te staan (veiligheid & kwaliteit van de dienstverlening). Met betrekking tot concessieverlening of aanwijzing geldt dat het proces transparant (algemene beginselen van behoorlijk bestuur), en het eisenpakket duidelijk en redelijk moeten zijn.

Concrete suggesties voor het vervolgproces:

Op basis van dit onderzoek is de overall conclusie dat er verschillende vormen van uitvoering en inrichting mogelijk zijn. De keuze die uiteindelijk gemaakt wordt moet voorbereid en uitgewerkt worden:

- Voorafgaand aan de keuze van LNV of de huidige overeenkomst geheel of gedeeltelijk wordt verlengd of dat er voor een herinrichting van de markt voor transport en verwerking van kadavers gekozen wordt moeten eventuele beperkingen t.a.v. technische mogelijkheden worden vastgelegd. In het bijzonder: welke voorwaarden aan het inzameltransport en aan verwerking moeten worden gesteld voor het apart ophalen en verwerken van Cat. 2-kadavers?
- T.a.v. marktconsultatie:
 - De aanbesteding of wettelijke aanwijzing dient voorafgegaan te worden door een oriëntatie/consultatie waarin (met hiervoor genoemde principes) ook de daadwerkelijke interesse van mogelijke verwerkers en hun mogelijkheden in kaart worden gebracht; op basis daarvan kan ook worden ingeschat bij welke omvang en in welk werkgebied meerdere marktpartijen willen aanbieden.
 - In deze oriëntatie/consultatie kan worden geïnventariseerd
 - of het indelen van Nederland in meerdere werkgebieden zinvol is,
 - of het kansrijk is (en eventueel voor welke werkgebieden) om een aanbesteding te organiseren,
 - welke marktpartijen onder welke condities een rol willen spelen in het organiseren van beschikbaar houden van verwerkingscapaciteit t.b.v. dierziekte bestrijding en werkzaamheden t.b.v. dierziektebestrijding,
 - of er interesse is bij marktpartijen voor het gescheiden ophalen en verwerken van Cat. 1- en Cat. 2-kadavers, of dat een voorkeur is voor slechts één van deze stromen en of dit t.a.v. tarieven voordeel biedt,
 - interesse in aanbieden van reguliere kadaver-inzameling of verwerkingscapaciteit ten behoeve van dierziektebestrijding,
 - capaciteit voor deze taken (te verwerken volume in relatie tot de omvang van mogelijke werkgebieden),
 - voorkeur t.a.v. contractperiode.

In deze oriëntatie/consultatie worden ook de technische eisen open en transparant gecommuniceerd.

- Op basis van de geïnventariseerde interesse uit de eerste oriëntatie-/consultatieronde kan:
 - een geografische indeling in werkgebieden worden geformuleerd voor reguliere kadaverinzameling en -verwerking;
 - besloten worden om de taak al dan niet te scheiden voor Cat. 1- (incl. mengstromen) en Cat. 2-kadavers;
 - een inrichtingsmodel worden geformuleerd voor de taak van het beschikbaar houden van verwerkingscapaciteit en werkzaamheden t.b.v. dierziekte bestrijding (landelijk/centraal of per werkgebied gedefinieerd voor reguliere kadaverinzameling en -verwerking);
 - op basis van de omvang van de veehouderij per werkgebied een schatting van het (huidige) kadavervolume per diercategorie per (deel)taak worden voorgesteld.
 - Vervolgens kan opnieuw een marktconsultatie worden georganiseerd, waarbij interesse per werkgebied/deeltaak wordt gepeild.
- T.a.v. proces tot tariefvorming:
 - Bij aanbesteding zullen offererende partijen (externe) risico's in de tarieven verwerken. Bijvoorbeeld de prijs van afgeleide producten (in te zetten als brandstoffen of anderszins) zal afhangen van marktprijs en -ontwikkeling waarbij deze onzekerheid in de tarieven wordt verwerkt. Daarom kan overwogen worden om de aanbesteding niet op basis van vaste prijzen van afgeleide producten in te richten, maar op 'prijsmodellen' t.o.v. referentie-

marktprijzen. Prijsmodellen zijn echter moeilijker te beoordelen als aanbieders verschillende verwerkings-/procesroutes gebruiken die resulteren in verschillende producten (bijvoorbeeld een rendering-route kan biodiesel en vaste biobrandstof leveren, terwijl een vergisting-route biogas/elektriciteit en vaste biobrandstof kan leveren; van een pure Cat. 2-route kan ook een meststof worden afgeleid).

- Het is denkbaar dat slechts een enkele partij offreert. In de aanbesteding kunnen (voor aanbieders acceptabele) bovengrenzen voor tarieven worden gesteld.
 - Volgens de Wet Dieren kan de minister gebieden aanwijzen met het oog op doelmatige voorziening; dat impliceert dat als het indelen in 2 of meerdere werkgebieden zou resulteren in hogere kosten, de minister de mogelijkheid heeft om Nederland alsnog als één werkgebied te handhaven.
- Indien het proces leidt tot verandering van het bestel zullen wat kwesties geregeld moeten worden tijdens de overgangsfase van het huidige systeem naar de nieuwe situatie. Om grote problemen te voorkomen kunnen daartoe aanvullende eisen worden gesteld, zoals:
 - het verwerkingsproces bij de nieuwe verwerker moet al operationeel zijn bij de start van de kadaverinzameling (dit kan technisch o.a. met slachtafval);
 - door een adequaat loket voor aanbieden van kadavers in te richten wordt de continuïteit voor aanbieders in dezelfde aard verzorgd door verwerker(s) zoals dat momenteel het geval is;
 - verwerker heeft een calamiteitenplan opgesteld waarin ook voorzieningen zijn geregeld voor calamiteiten t.g.v. opstart.

Mogelijk kunnen aanvullende afspraken gemaakt worden met huidige verwerker in geval van problemen tijdens de overgangsfase.

In dit proces zal ook aandacht besteed moeten worden aan eventueel overdracht van voorzieningen (zoals logistieke faciliteiten) en bereidheid van partijen daartoe.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Het ophalen, verwerken en vernietigen van kadavermateriaal uit de agrarische sector en van hobbydierhouders is een wettelijke taak en is in Nederland een gereguleerd monopolie waarin anno 2023 op basis van de *Wet dieren*² één inzamelaar/verwerker aangewezen is als enige 'exclusieve' onderneming die kadavers ophaalt, verwerkt en verwijdert. Deze partij is 'aangewezen' op basis van verschillende processen en feiten: een verkenning of een dergelijke wettelijke taak (met exclusiviteit) paste bij de praktijk, het voorschrift (volgens de Wet dieren) dat er maar één partij kan/moet worden aangewezen per werkgebied, en een van marktconsultatie. De overeenkomst met de huidige partij loopt tot 1 januari 2027, waarna het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (kort: LNV) de mogelijkheid heeft om deze markt te openen voor nieuwe toetreders. Uiterlijk 1 januari 2025 moet LNV aangeven of en hoe de overeenkomst geheel of gedeeltelijk wordt verlengd.

Aangezien een nieuwe partij interesse heeft getoond om ook als inzamelaar/verwerker op te treden, kan LNV overwegen het destructiebestel anders in te richten). Daarom is er op 17 december 2020 door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit besloten een verkenning te laten uitvoeren naar de ordening van de markt voor het ophalen en verwerken van kadavers (Kamerstuk 35 570, nr. 69).

De *Kamerbrief over Verkenning marktordering destructiestelsel*, *Kamerbrief DGA-PAV / 21270767* van 16 december 2021 noemt twee mogelijke inrichtingsopties (met daarin nog diverse vrijheidsgraden) voor herinrichting van het destructiebestel:

1. Nederland indelen in één of meerdere werkgebieden, en per werkgebied een partij aanwijzen of toewijzen na aanbesteden.
Deze optie beschrijft twee mogelijke systeemveranderingen t.o.v. het huidige bestel: (1) aanbesteden in plaats van aanwijzen met handhaving van één werkgebied, en (2) Nederland indelen in meerdere werkgebieden.
2. De regie bij inzamelende partij(en) leggen in plaats van verwerkers, gecombineerd met minder regulering van verwerking.

De Kamerbrief gaat in op het spanningsveld tussen enerzijds de behoefte aan zekere mate van deregulering van het systeem en anderzijds de noodzaak van afzetzekerheid voor aanbieders, efficiëntie van het systeem van inzameling en verwerking, en zorgvuldige en veilige uitvoering van deze taken. Voortzetting van de huidige situatie kan ook een optie zijn, maar volgens de Kamerbrief wordt die ook niet als optimaal gezien (LNV (2021a): "Een stelsel met meerdere partijen verkleint de afhankelijkheid van één partij en kan de continuïteit van het verwerkingsproces borgen. Gezonde concurrentie kan tevens positief op de prijzen en zorgen voor een prikkel tot innovatie en verduurzaming..").

Bovengenoemde opties zijn gebruikt als vertrekpunt van deze studie; doordat ze ruim gesteld zijn, geven ze een redelijke dekking van de mogelijkheden.

Een wijziging van het bestel voor inzameling en verwerking van kadavers en het eventueel toelaten van één of meerdere nieuwe toetreders op de kadavermarkt zal een groot effect hebben op de inzameling en verwerking van kadavers. Beleidsmatig uitgangspunt is dat een eventuele nieuwe toetreders binnen de gestelde wettelijke kaders een veilige en duurzame verwaardingsroute ontwikkelt. Echter het is onduidelijk wat de consequenties zijn van een andere inrichting van het bestel. Zo zijn er nog vragen hoe dit efficiënt, duurzaam, veilig en bestendig kan worden gerealiseerd, en wat de impact is op verschillende beleidsdoelen. Het beantwoorden van deze vragen is echter wel noodzakelijk om een goede beleidsafweging te kunnen maken.

² Oorspronkelijk geïntroduceerd door TK (2011), en regelmatig geactualiseerd. Meest recente versie is beschreven in TK (2023).

Middels dit project ondersteunt en adviseert Wageningen Research (kort: WR) LNV bij het uitwerken van antwoorden op deze vragen en ontwikkeling van een visie op het vraagstuk, waarbij de overwegingen en opties voor herinrichting (LNV, 2021) als uitgangspunten meegenomen worden.

Daartoe worden mogelijke inrichtingsopties in het algemeen en effecten ten aanzien van efficiëntie, duurzaamheid, veiligheid (incl. borging en toezicht), robuustheid, en marktordening geëvalueerd in dit rapport.

1.2 Projectdoelstelling

Het doel van dit project is het in kaart brengen van bijdragen die de twee opties voor (her)inrichten van het destructiebestel (verwacht worden te) leveren aan de verschillende beleidsdoelen, voorstellen te doen voor eventuele alternatieve opties voor (her)inrichting, en daarvoor overwegingen aan te geven. Dit kan een gedegen afweging door LNV ondersteunen. Hierbij is de hoofdvraag hoe LNV tot een gedegen afweging kan komen van de verschillende opties voor (her)inrichten van het destructiebestel voor kadavers na 2026 (zijnde het inzamelen, transporteren en verwerken van kadavers uit de agrarische sector en van dode dieren van hobbyboeren), op basis van de bijdragen die de verschillende opties (verwacht worden te) leveren aan de verschillende beleidsdoelen.

Daartoe worden overwegingen geïdentificeerd voor de verschillende opties voor de inrichting waarbij er in dit onderzoek ervan uit is gegaan dat de inrichting van het destructiebestel minimaal moet voldoen aan het huidige wettelijke kader. Dit betreft:

- 1) eisen t.a.v. behandeling van de dierlijke bijproducten en kadavers (volgens EU en Nederlandse regelgeving), en
- 2) specifieke verplichtingen en mogelijkheden om het systeem te dereguleren.

De eisen die voortkomen uit dit wettelijk kader zijn uitgewerkt voor zover ze relevant zijn voor eventuele herinrichting van het bestel.

1.3 Onderzoeksvragen

Het vraagstuk is opgesplitst in de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke randvoorwaarden (rondom het bewaken van publieke belangen bij het destructiebestel) zijn van belang voor de (her)inrichting van het destructiebestel? Daarbij dient ook gekeken te worden naar het bewaken van veiligheid en mogelijkheden om de uitvoering van een wettelijke taak bij meerdere partijen neer te leggen.
2. Welke beperkingen zijn er t.g.v. de aanbestedingswetgeving.
3. Hoe is de uitvoering van deze diensten momenteel praktisch geregeld in Nederland?
4. Op welke manieren kan een nieuwe optie voor inrichting van het destructiebestel vanaf 2027 vorm krijgen? Met hierbij aandacht voor de volgende aspecten:
 - o Technische opties voor inzameltransport en verwerking,
 - o Marktordening voor transport en verwerking (en het al dan niet laten uitvoeren van transport en verwerking door verschillende onafhankelijke partijen),
 - o Beschikbaar houden van verwerkingscapaciteit en werkzaamheden t.b.v. dierziekte bestrijding³,
 - o Haalbaarheid van herinrichting in verschillende opties zoals genoemd in LNV (2021).
 - o Hoe is de uitvoering van deze diensten momenteel praktisch geregeld in andere Europese landen; hoe is daar de situatie in geval van meerdere partijen?
5. Welke (praktische) overwegingen spelen nog meer een rol bij een herinrichting van het destructiebestel?

³ Voor een aantal dierziekten geldt na vaststellen een onmiddellijke bestrijdingsplicht, gebaseerd op Europese regelgeving (Verordening (Eu) nr. 2016/429). In Staat der Nederlanden (2021) en TK (2021a) wordt omschreven dat Rendac daartoe verwerkingscapaciteit t.b.v. dierziektebestrijding moet aanhouden en werkzaamheden moet verrichten voor dierziektebestrijding.

- Wat zijn overwegingen en preferenties van vertegenwoordigers van de veehouderijsectoren met betrekking tot de eventueel herinrichting van het destructiebestel?
6. Wat is de impact van de verschillende herinrichtingsopties? Hoe kan herinrichting een bijdrage leveren aan verschillende beleidsdoelen, welke prioriteiten moeten hierin gesteld worden?
 - Wat zijn te verwachten effecten van andere inrichtingsopties op de kwaliteit van de dienstverlening (veiligheid, kwaliteit en prijs, inclusief instandhouding van capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding) en op andere beleidsprioriteiten (duurzaamheid, innovatie, robuustheid, borging en toezicht)?
 7. Welke overwegingen kunnen uit de analyse worden afgeleid per inrichtingsoptie van het destructiebestel?
 8. Wat is nodig om de continuïteit te borgen bij een andere inrichting van de markt per 1-1-2027 (overgangsregime)?

In het onderzoek wordt naast een analyse van randvoorwaarden en mogelijkheden, ruim aandacht besteed aan visie vanuit de praktijk (op basis van interviews met diverse vertegenwoordigers van de veehouderijsectoren).

1.4 Afbakening

Dit rapport beperkt zich tot het in kaart brengen van mogelijkheden voor inrichting van het destructiebestel en het in kaart brengen van voor- en nadelen (overwegingen) van de verschillende opties. Het maken van een uiteindelijke keuze voor een herinrichtingsoptie is een beleidsmatige en politieke keuze; dat valt buiten de scope van het onderzoek en de rol van onderzoekers.

Verder betreft dit onderzoek niet het ontwerpen van een procedure voor aanbesteden of aanwijzen – dit is een juridisch vraagstuk – wel bespreken we effecten van inrichtingsvormen van het destructiebestel op de dienstverlening en op andere beleidsprioriteiten, die overwegingen voor keuzes vormen.

In gesprekken met stakeholders zijn argumenten genoemd die betrekking hebben op huidige werkwijze, innovatieve plannen, vergunningen en andere beoogde ontwikkelingen door ondernemingen. Dergelijke specifieke onderwerpen kunnen relevante argumenten zijn bij een eventuele consultatieronde van de overheid naar interesse in het uitvoeren van de (wettelijke) taak. Dit rapport is echter gericht op generieke principes; het beoordelen van concrete werkwijzen van actoren (mits voldoende aan wettelijke vereisten) valt buiten de scope van dit rapport. Om deze redenen is ook beschrijving van het huidige destructiebestel (zoals omschreven in hoofdstuk 4) niet bedoeld als beoordeling van de huidige inzamelaar/verwerker, maar gericht op het duiden van de huidige inrichting van het systeem. Om dezelfde reden zijn de werkwijze en plannen van beoogde nieuwe toetreder(s) niet expliciet beschreven.

De in paragraaf 1.1 genoemde inrichtingsopties zoals voorgesteld in de brief van LNV (2021) omvatten per optie een aantal verschillende veranderingen. Deze veranderingen (inclusief een aantal niet expliciet genoemde 'vrijheidsgraden' in de opties) worden in dit rapport in eerste instantie afzonderlijk geanalyseerd:

- A. Om de drempel voor meerdere partijen te verlagen – zoals beoogd door de Kamerbrief – kan de huidige taak in kleinere taken worden opgesplitst. Volgens bovengenoemde inrichtingsopties:
 1. Het verkleinen van de taak door Nederland op te delen in twee of meerdere werkgebieden
 2. Het verkleinen van de taak door activiteiten voor Cat. 1- en Cat. 2-materiaal te splitsen (zie ook bij C7)
 3. Het opsplitsen van de activiteiten inzameling en verwerking
 4. Het anders inrichten van de verwerkingscapaciteit ten behoeve van dierziektebestrijding door deze los te koppelen aan de taak van de reguliere kadaververwerking
- B. Bij de situatie waarin meerdere partijen te taken gaan uitvoeren komen variatie-mogelijkheden omtrent het proces van aanwijzen/aanbesteden en relaties tussen partijen aan de orde:
 5. Hoe gaan we 'opdrachten' uitvragen en de bedrijven de opdracht verstrekken (aanwijzen, aanbesteden)?
 6. In het geval het splitsen van activiteiten, waar komt bij onderlinge afhankelijkheid tussen partijen de regie te liggen?

-
- C. Tenslotte hebben nieuwe toetreders de mogelijkheid om andere technieken te gebruiken (innovatie / verduurzaming):
7. Wat zijn mogelijk andere (technische) alternatieven voor het verzamelen en verwerken van kadavers? (zie ook bij A2)
 8. Wat zijn mogelijk andere verwerkingstechnieken?

Op basis van aldus verkregen deel-inzichten wordt een analyse/synthese per inrichtingsoptie uitgewerkt.

Veel kwantitatieve gegevens ontbreken, zoals:

- harde inzichten in kosten en baten van huidige kadaververwerking,
- kosten en baten van alternatieve verwerkingsopties,
- bedrijfsvertrouwelijke gegevens.

Om deze redenen zijn geen diepgaande kwantitatieve analyses van alternatieve inrichtingsopties van het destructiebestel mogelijk. Waar mogelijk wordt op basis van expert-inschattingen omschreven hoe kostprijs en andere factoren worden beïnvloed door een mogelijke aanpassing van het bestel.

1.5 Opzet van de rapportage

In Hoofdstuk 2 wordt de aanpak en methodiek van het onderzoek beschreven.

Daarna worden de onderzoeksvragen geadresseerd:

- De harde randvoorwaarden die van belang zijn voor de (her)inrichting van het destructiebestel worden uitgewerkt in Hoofdstuk 3 op basis van een uitwerking/analyses van het wettelijk kader (EU-reguleringen en aanbestedingswetgeving), mede gevoed door gesprekken met experts op het vlak van regulering en regelgeving.
- De huidige inrichting van het bestel in Nederland wordt beschreven in Hoofdstuk 4. Daarbij worden ook schattingen van de omvang van de activiteiten beschreven.
- Daarna wordt in Hoofdstuk 5 de diversiteit van inrichtingsvormen in andere Europese landen uitgewerkt.
- Reflectie op de huidige inrichting en preferenties voor evt. veranderingen door vertegenwoordigers van veehouderijsectoren volgen in Hoofdstuk 6.
- Effecten van de verschillende technische opties en opties voor herinrichting van het bestel worden uitgewerkt in Hoofdstuk 7
- Het totaal aan overwegingen wordt vervolgens in Hoofdstuk 8 geanalyseerd en gesynthetiseerd.
- Het rapport wordt afgesloten met de conclusies van het onderzoek inclusief suggesties voor een vervolgproces en borging van de continuïteit in geval van een herinrichting van het destructiebestel na 2026 (Hoofdstuk 9).

2 Aanpak en Methodiek

Om de hoofdvraag en de afgeleide onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn er experts en stakeholders geconsulteerd en is er literatuur verzameld om o.a. daaruit de voorwaarden voor een goed werkend destructiestelsel te kunnen ontleen. Hierbij is er een analyse gemaakt van de inrichting van het huidige destructiebestel in Nederland en andere Europese landen. Daarnaast is het wettelijke kader geanalyseerd. Verder is in kaart gebracht wat de perspectieven van de stakeholders en experts zijn op de mogelijke inrichtingsopties. Om vervolgens al deze informatie en verkregen inzichten te synthetiseren leidend tot een reflectie van de verschillende inrichtingsopties (= beantwoording van de onderzoeksvragen) Daaruit zijn vervolgens suggesties gedestilleerd t.a.v. de geschiktheid van opties en overwegingen gegeven m.b.t. de detailinvulling. In onderstaande paragrafen zijn deze hoofdactiviteiten nader toegelicht.

2.1 In kaart brengen van perspectieven van stakeholders op de mogelijke inrichtingsopties van het destructiebestel

Door semigestructureerd interviews met verschillende experts en stakeholders uit de praktijk en daarnaast twee klankbordgroep bijeenkomsten met experts zijn percepties op het huidige bestel alsmede perspectieven op inrichtingsopties in kaart gebracht. Hierbij zijn vertegenwoordigers van verschillende beleidsdirecties, toezichthouder, huidige verwerker, een beoogde nieuwe toetreders en (vertegenwoordigers van) partijen in de primaire sector geraadpleegd.

Geïnterviewd zijn de hieronder genoemde stakeholders (actoren en experts). Per stakeholder zijn de aspecten die tijdens de interviews aan de orde zijn gesteld vermeld.

- Gebruikers van de dienst: vertegenwoordigers uit de verschillende veehouderijsectoren:
 - LTO Nederland
 - Nederlandse Vakbond Pluimveehouders (NVP)
 - Producentenorganisatie Varkenshouderij (POV)
 - Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV)
 - Platform Kleinschalige Schapen- en Geitenhouders (Platform KSG)
 - Hobbyvarkenvereniging
 - Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV)

Aan deze sectorpartijen is gevraagd naar hun mening over het huidige destructiebestel, en welke mogelijkheden en voorkeuren zij zien voor aanpassing van het bestel.
- Uitvoerders en mogelijke andere uitvoerders van de taken:
 - Rendac (huidige verwerker): toelichting op de huidige inrichting van het destructiebestel en huidige dienstverlening; overwegingen/kijk op eventuele aanpassing van het bestel.
 - Eventuele nieuwe verwerker: huidig proces en plannen voor destructieverwerking (inspiratie voor mogelijke alternatieven voor inrichting van het destructiebestel).
 - Transportbedrijven en vertegenwoordiger voor de transportsector: interesse voor uitvoeren van transport- en eventueel regietaak.
- Experts en andere stakeholders (geconsulteerd en/of betrokken bij de klankbordgroep bijeenkomsten):
 - NVWA: overwegingen/kijk op de huidige en eventuele inrichting van het bestel.
 - LNV Directie Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit (PAV): achtergrond en huidig destructiesysteem
 - LNV Directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn (DAD): met name aandacht voor aspecten rond uitbraken van bestrijdingsplichtige dierziekten.
 - Beleidsmedewerkers van het ministerie van LNV en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, o.a. op de onderwerpen mededinging en marktordening.
 - Experts op het gebied van o.a. dierziektebestrijding, marktordening, mededingingswetgeving, aanbestedingsrecht, transport en afvalverwerking.

Deze stakeholders zijn vooral betrokken voor reflectie op de huidige inrichting, duiden van achtergrondkennis en identificeren van relevante regelgeving, andere relevante feiten en mogelijke veranderingen van het bestel. Persoonlijke voorkeuren zijn, zolang ze niet tot regelgeving of feiten zijn te herleiden, niet van belang geacht.

Opmerking: Per interview is een gespreksverslag gemaakt (afgezien van gesprekken waarin wettelijke randvoorwaarden zijn besproken). De omgang met de gegevens en de gedeelde informatie is toegelicht in het gedeelde Toestemmingsformulier. Notities van de gesprekken konden zo nodig door de geïnterviewden worden gecorrigeerd in het gespreksverslag dat aan de geïnterviewden is voorgelegd voor aanvulling en correctie. Deze met wederzijdse goedkeuring vastgelegde verslagen zijn gebruikt in dit rapport, waarbij afgesproken is dat die geen integraal onderdeel van de rapportage vormen.

2.2 Analyse van het wettelijke kader

Het wettelijke kader levert de harde randvoorwaarden waaraan een destructiebestel moet voldoen: de wettelijke mogelijkheden / eisen / randvoorwaarden voor de overheid voor gunning van de werkzaamheden binnen het destructiebestel.

Het Europees wettelijk kader voor dierlijke bijproducten en kadavers vormt het kader waarbinnen zowel het huidige als evt. veranderde Nederlandse destructiebestel moet passen. Aangezien dit Europese wettelijke kader bepalend is voor de mogelijkheden om het destructiebestel in te richten worden essentiële facetten beschreven in paragraaf 3.1.

Het destructiebestel is vastgelegd in het Nederlandse wettelijke kader voor dierlijke bijproducten. Dit zal mogelijk moeten worden aangepast bij verandering van het destructiebestel. Hoe het huidige bestel is vastgelegd in Nederlandse wetgeving is beschreven in paragraaf 3.2.

Tenslotte zijn het Europees en Nederlands wettelijk kader voor aanbesteding en mededingingsaspecten in kaart gebracht (in paragraaf 3.3), omdat aanbesteden of wettelijk aanwijzen van de destructietaak een essentiële keus is.

2.3 Analyse van de inrichting van het huidige destructiebestel in Nederland en andere Europese landen.

Op basis van uitleg door stakeholders en op basis van diverse openbare literatuurbronnen is de huidige inrichting van collectie- en verwerkingsroute van kadavermateriaal (vanaf de bron veehouderij tot markt/toepassing/verwaarding; inclusief kwestie van capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding) in kaart gebracht. Daarbij zijn ook percepties bij het huidige systeem (mogelijk leidend tot voorkeuren voor inrichting van het bestel) geadresseerd.

Daarnaast is de inrichting in enkele andere Europese landen in kaart gebracht op basis van uitleg door experts uit betreffende landen en literatuuronderzoek naar eerder WR-onderzoek en ander bronmateriaal. Het aldus gegenereerde overzicht laat zien welke variaties van inrichting van het destructiebestel binnen Europese regelgeving praktisch worden toegepast.

2.4 Synthese

In de synthese zijn reflecties op inrichtingsopties van het destructiebestel uitgewerkt. Voor deze analyse is een toetsingskader opgesteld waaruit overwegingen per optie voor herinrichting volgen. Dit toetsingskader is gebaseerd op de verschillende beleidsdoelen c.q. uitgangspunten volgens LNV (2021). Deze zijn:

- Ophalen en verwerken van kadavers gebeurt op een veilige en verantwoorde wijze, tegen betaalbare tarieven en is overal in Nederland voor aanbieders van destructiemateriaal toegankelijk,
- Capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding is voldoende aanwezig om extra aanbod ten tijde van calamiteiten te kunnen opvangen,
- Betrouwbaarheid, veiligheid en betaalbaarheid van transport en verwerking van kadavers is geborgd

- Het is een toekomstbestendig stelsel, waarbij de ontwikkeling in de veehouderij mee gewogen moeten worden,
 - Er is sprake van continuïteit in de samenwerking met derden, verduurzaming en innovatie.
- Hieruit zijn toetsingsaspecten afgeleid (Tabel 2).

Tabel 2 Aspecten binnen het toetsingskader.

Toetsingsaspect	Omschrijving
Veiligheid	Als verwerkers aan de wettelijke eisen voldoen is er geen reden om te twijfelen aan verwerkingsproces. Als Cat. 2-kadavers gescheiden worden ingezameld t.o.v. Cat. 1-kadavers en eventuele mengstromen, mogen de Cat. 2-kadavers volgens minder strenge regels worden verwerkt en mogen afgeleide producten hoogwaardiger worden gebruikt/toegepast. Daartoe gescheiden inzamelen wordt technisch mogelijk geacht: kadavers van bedrijven waar geen dieren worden gehouden die tot Cat. 1 gerekend kunnen worden, kunnen als Cat. 2-kadavers worden ingezameld. Gescheiden inzameling van deze categorie is denkbaar door compartimentering van inzamelvoertuigen of door aparte vrachtwagens.
Kwaliteit	Van de dienstverlening aan aanbieders en andere stakeholders (denk aan gemak en toegankelijkheid voor aanbieder)
Prijs/betaalbaarheid/kosten	Verwachte effecten op tarieven van logistiek en verwerking
Capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding	Beschikbaarheid van capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding
Duurzaamheid	Circulaire benutting van afgeleide producten: hoe hoogwaardig/waardevol worden de resources benut?
Innovatie	Verder verbeteren kosten/baten-balans, duurzaamheid, etc.
Bestendigheid & Robuustheid	Bedrijfseconomische continuïteit op de lange termijn. Ingericht op incidentele verstoringen en grootschalige veranderingen in de veehouderij.
Borging & Toezicht	Eventuele effecten op beheersbaarheid van veiligheid en kwaliteit

Het toetsingskader dient om per inrichtingsoptie de belangrijkste argumenten uit te werken, resulterend in voor- en nadelen per inrichtingsoptie op de kwaliteit van de dienstverlening en op andere beleidsprioriteiten.

3 Wettelijke randvoorwaarden en beperkingen bij (her)inrichting van het destructiebestel

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de randvoorwaarden en beperkingen (vastgelegd in wetgeving) die van belang zijn voor de (her)inrichting van het destructiebestel.

De Europese regelgeving voor dierlijke bijproducten is een kader waaraan het huidige en toekomstige destructiebestel moet voldoen.

Het destructiebestel is beschreven in nationale regelgeving. Bij een eventuele essentiële verandering van het destructiebestel zal de nationale regelgeving daarop aangepast moeten worden. Dientengevolge wordt de nationale regelgeving voor zover deze specifiek het destructiebestel adresseert niet als hard kader gezien. Zowel de Europese als nationale regelgeving t.a.v. aanbesteding, aanwijzing als wettelijke taak en verlenen van alleenrecht worden wel gezien als limiterend kader. Immers, het is niet logisch te verwachten dat deze algemene regels aangepast worden voor het destructiebestel in Nederland.

3.1 Het Europese wettelijk kader voor dierlijke bijproducten

De Europese regels over dierlijke bijproducten en hun verwerkingsmogelijkheden zijn vastgelegd in de Verordening dierlijke bijproducten, Verordening (EG) nr. 1069/2009.⁴ Deze basisverordening regelt in combinatie met de uitvoeringsverordening (EG) nr. 142/2011 de verwerking en het gebruik van dierlijke bijproducten.⁵ Daarnaast wordt een zijn er belangrijke beperkingen voor het gebruik van dierlijke eiwitten voor diervoer geregeld in de Verordening (EG) nr. 999/2001, die geformuleerd om Overdraagbare Spongiforme Encephalopathieën (TSEs), waarvan de Bovine Spongiforme Encephalopathie (BSE) de bekendste is, te voorkomen. De verordeningen zijn rechtstreeks van toepassing in alle lidstaten.

Indeling naar risico van het materiaal

Verordening (EG) nr. 1069/2009 deelt dierlijke bijproducten (kadavers en slachtbijproducten) in drie categorieën:

- Cat. 1-materiaal (zeer gevaarlijk), w.o. kadavers van herkauwers ouder dan 1 jaar en van dieren besmet met TSE.
- Cat. 2-materiaal (matig gevaarlijk), bijvoorbeeld kadavers van varkens en pluimvee (incl. kadavers van dieren besmet met een bestrijdingsplichtige ziekten anders dan TSE), kadavers van herkauwers jonger dan 1 jaar.
- Cat. 3-materiaal (weinig gevaarlijk), materiaal van dieren die goedgekeurd zijn voor menselijke consumptie.

Kadavers van landbouwhuisdieren behoren dus tot Cat.1- of Cat 2.-materiaal.

Ook schrijft de Verordening (EG) nr. 1069/2009 voor dat mengsels van verschillende categorieën dierlijke bijproducten altijd de status hebben van de categorie met het hoogste risico in het mengsel (bijvoorbeeld gezamenlijk ingezameld of bewerkt Cat. 1- en Cat. 2-kadavers moet worden verwerkt als Cat. 1-materiaal). Verordening (EU) nr. 142/2011 beschrijft nader hoe materiaal per risico-categorie moet worden verzameld, vervoerd, opgeslagen, gehanteerd en verhandeld. Daarin staat ook dat verwerking van dit materiaal niet op hetzelfde terrein van een slachthuis of een ander levensmiddelenbedrijf mag plaatsvinden. Voor het verwerken van het materiaal op hetzelfde terrein als Cat. 3-materiaal is toestemming nodig van de toezichthoudende autoriteit.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A32009R1069>

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX%3A32011R0142>

Toegelaten verwerkingsmethoden en gebruik/toepassingen van de afgeleide producten

De toegelaten verwerkingsmethoden voor de verwerking van dierlijke bijproducten methoden en gebruik/toepassingen van de afgeleide producten worden beschreven in hoofdstuk II van Verordening (EU) nr. 142/2011 en in hoofdstuk II van Titel I van de Verordening EG) nr. 1069/2009. Omwille van de risico's zijn voor Cat. 1-materiaal strengere regels ingevoerd dan voor Cat. 2-materiaal. Daarbij is het principe – hier kortweg geformuleerd – voor Cat. 1- en 2-materiaal (hier toegespitst op kadaververwerking):

- Cat. 1-materiaal (inclusief mengsels van Cat. 1- en 2-materiaal):
 - rechtstreekse verbranding van onbewerkt materiaal,
 - sterilisatie (verkleinen en verhitten) in combinatie met rendering, waarbij vet en meel ontstaat; deze kunnen worden ingezet als brandstof.
 - sterilisatie (verkleinen en verhitten) in combinatie met een "alternatieve verwerkingsmethode" zoals biovergisting door middel van hydrolyse bij verhoogde druk, waarbij biogas ontstaat. Het restmateriaal dat hierbij ontstaat dient verbrand te worden, anders dan uit 'gangbare vergisting' waarbij digestaat ontstaat dat vanuit de dierlijke bijproducten wetgeving gezien als meststof mag worden afgezet.
- Afgeleide producten moeten worden verwijderd (verbrand of verwerkt in technische producten inclusief biobrandstoffen). Vet mag extern worden afgezet, het kan worden omgezet in biodiesel of worden mee verbrand. Biogas uit biovergisting door middel van hydrolyse bij verhoogde druk moet op de verwerkingslocatie worden benut/verbrand.
- Cat. 2-materiaal moet volgens dezelfde routes worden verwerkt als Cat. 1-materiaal (sterilisatie onder hoge druk). Wel zijn er t.o.v. Cat. 1-materiaal ruimere mogelijkheden voor aanwending van afgeleide producten. Ook zijn vanuit de dierlijke bijproducten wetgeving toegestaan: de omzetting in biogas en digestaat, verwerking tot meststof of bodemverbeteraar, toepassing in o.a. cosmetische producten en medische producten (mits veiligheid is aangetoond). Biogasproductie door middel van hydrolyse bij verhoogde druk mag extern worden afgezet. Bij de afzet van digestaat zijn er beperkingen vanuit de Meststoffenwetgeving.

Regels voor Cat. 3-materiaal worden niet verder uitgewerkt in dit rapport.

Verhandelen tussen landen in de EU

Het is gebruikelijk dat Cat. 1- en Cat. 2-dierlijke bijproducten (kadavers en slachtbijproducten) in het land van oorsprong worden verwerkt, maar onbewerkte dierlijke bijproducten kunnen wel binnen de EU verhandeld worden. De bevoegde autoriteit van het land van bestemming moet voor ontvangst toestemming geven. In het Traces-systeem⁶ wordt het intra-verkeer van onbewerkte dierlijke bijproducten van Cat. 1 en Cat. 2 bijgehouden. Daarbij worden o.a. de leverancier en de ontvanger geregistreerd. Ook het intra-verkeer van Cat. 1 en Cat. 2 melk en vetten, en Cat. 3 verwerkte dierlijke eiwitten wordt in het Traces-systeem vastgelegd.

Erkenningen

Verwerkers, vervoerders van dierlijke bijproducten en bedrijven die deze producten opslaan moeten zich laten registreren en moeten er voor zorgen dat ze aan de regels voldoen (Verordening (EG) nr. 1069/2009, artikel 23). Verwerkingsbedrijven moeten worden erkend door de overheid.

3.2 Nationale regelgeving en het destructiebestel in Nederland

In de nationale regelgeving is o.a. de inrichting van het destructiebestel geregeld. Dit houdt in dat t.b.v. een eventuele essentiële verandering van het bestel de nationale regelgeving ook aangepast zal moeten worden.

⁶ Traces staat voor Trade Control and Expert System en is een systeemcomponent van het informatiemanagementsysteem voor officiële controles van de EU. Het systeem is van toepassing voor de invoer van dieren, producten van dierlijke oorsprong, levensmiddelen en diervoeders van niet-dierlijke oorsprong, planten en plantaardige producten in de Europese Unie, de handel binnen de EU en de uitvoer van dieren en bepaalde dierlijke producten naar buiten de EU (verkort, bron: website NVWA).

De nationale regelgeving en het destructiebestel in Nederland zijn opgesteld binnen bovengenoemde Europees wettelijke kader. Essentieel daarbij is dat de verordening (EC) No 1069/2009 vereist dat een land een passende infrastructuur voorhanden heeft voor het ophalen, behandelen en gebruik of verwijdering en verwerken van dierlijke bijproducten.

Wettelijke taak

In Nederland is de destructie van kadavers aangemerkt als wettelijke taak. Tot 2013 hoorde ook de verwerking van Cat. 1- en Cat. 2- slachtbijproducten tot de wettelijke taak. De verwerking van Cat. 1- en Cat. 2-slachtbijproducten is per 1 januari 2013 vrijgegeven (verwerking van Cat. 3-slachtbijproducten was altijd al vrij). Dat betekent dat Cat. 1- en Cat. 2-slachtbijproducten vanaf 1 januari 2013 mogen worden ingezameld en verwerkt door alle partijen, mits deze die zich aan de wettelijke regels houden. Vooruitlopend op de wijziging in 2013 heeft uitgebreid marktonderzoek plaatsgevonden naar de mogelijkheid om ook het bestel voor de destructie van kadavers over te laten aan de markt. Daaruit bleek dat op dat moment geen andere marktpartijen geïnteresseerd waren in de verwerking van kadavers. Met het oog op toegankelijkheid en betaalbaarheid voor alle aanbieders en het belang voor veiligheid is de markt voor de inzameling en destructie van kadavers destijds niet vrijgegeven (TK, 2014).

Aanwijzen

Voor dierlijke bijproducten vormen de *Wet dieren*, het *Besluit dierlijke producten*, de *Regeling dierlijke producten* en enkele andere besluiten en regelingen⁷ de Nederlandse invulling van het Europese wettelijke kader. Artikel 3.3 van de *Wet dieren* (TK, 2021) regelt dat bij ministeriële regeling werkgebieden voor het ophalen en verwerken van aangewezen dierlijke bijproducten kunnen worden vastgesteld. In een werkgebied kan een ondernemer onder uitsluiting van andere ondernemers aangewezen worden om dierlijke bijproducten te verwerken of door verbranding te verwijderen, maar in het werkgebied geldt voor die betreffende ondernemer ook de wettelijke verplichting het materiaal op te halen en te verwerken. Voor het ophalen van kadavers van huishoudens (gezelschapsdieren) zijn gemeenten aangewezen. Zij kunnen destructie zelf doen (in crematoria) of afspraken maken met een (aangewezen) verwerker. In gemeentelijke verordeningen wordt dan geregeld hoe kadavers moeten worden aangegeven en hoe ze moeten worden overgedragen aan de ondernemer die verwerkt. De overige gevallen, in de meeste gevallen kadavers van landbouwhuisdieren, vallen onder het destructiebestel dat hier onder de loep genomen wordt.⁸

Activiteiten voortvloeiende uit de wettelijke taak

De inzameling en verwerking van kadavers die onder het destructiebestel vallen, voor namelijk landbouwhuisdieren, is onderwerp van dit rapport. Met de ondernemer die nu belast is met de wettelijke taak is afgesproken dat volgende activiteiten worden uitgevoerd (de brief aan de TK, 2021a) en hoe de bekostiging plaatsvindt:

1. Reguliere werkzaamheden van het verwerken van kadavers, met een vast tarief voor het ophalen en gedifferentieerde tarieven per diersoort voor het verwerken van het materiaal en of de stop gepland of ongepland is. Het tarief wordt in rekening gebracht bij de aanbieder van de kadavers (primaire veehouderijen/hobbydierhouders).
2. Werkzaamheden ten behoeve van dierziektebestrijding waarvoor een vergoeding in rekening gebracht wordt bij de Staat (verrekening via Diergezondheidsfonds)
3. Het beschikbaar houden van verwerkingscapaciteit voor de werkzaamheden voor dierziektebestrijding. Hier wordt een vergoeding voor in rekening gebracht bij de Staat en betaald uit het Diergezondheidsfonds.

De eerste twee activiteiten vormen de wettelijke taak als bedoeld in de Wet Dieren; de laatste activiteit is voor deze twee activiteiten faciliterend en aanvullend met de ondernemer afgesproken. Details, zoals de met de ondernemer overeengekomen omvang van de verwerkingscapaciteit dierziektebestrijding en regels voor

⁷ [https://www.nvwa.nl/onderwerpen/dierlijke-bijproducten/regelgeving-over-dierlijke-bijproducten#:~:text=Verordening%20dierlijke%20bijproducten%20en%20uitvoeringsverordening&text=1069%2F2009%20en%20Verordening%20\(EU,worden%20gebruikt%20voor%20menselijke%20consumptie.](https://www.nvwa.nl/onderwerpen/dierlijke-bijproducten/regelgeving-over-dierlijke-bijproducten#:~:text=Verordening%20dierlijke%20bijproducten%20en%20uitvoeringsverordening&text=1069%2F2009%20en%20Verordening%20(EU,worden%20gebruikt%20voor%20menselijke%20consumptie.)

⁸ Er zijn bijvoorbeeld ook dierentuindieren. Zij worden ook geruimd door de aangewezen verwerker. Kadavers van gezelschapsdieren en dierentuindieren zijn Cat. 1-materiaal. Kadavers van wilde dieren (in het wild) vallen niet onder het destructiebestel, zo ook bijv. kadavers van knaagdieren.

het vaststellen van kosten en tarieven, zijn vastgelegd in de Overeenkomst van de Staat der Nederlanden met huidige verwerker (Staat der Nederlanden, 2021).

Uitvoeringsbepalingen

Voor al het Cat. 1- en Cat. 2-kadavermateriaal is bij ministeriële regeling vastgelegd dat Nederland het werkgebied is. Daarom wordt uitvoer van dit materiaal niet toegestaan, tenzij bij calamiteiten. Wel staat Nederland de import van onbewerkte dierlijke bijproducten toe.

Verder is o.a. geregeld:

- dat dierhouders z.s.m. kadavers aangeven, maar uiterlijk op de eerste werkdag, volgend op de dag waarop het bijproduct ontstaat,
- hoe het kadaver moet worden aangeboden,
- dat de ondernemer voor ophalen en verwerken van kadavers Rendac Son B.v. is,
- dat Rendac Son B.V de kadavers ophaalt, uiterlijk op de werkdag die volgt op de dag waarop aangifte is gedaan,⁹
- dat de verwerkingsmethode voor onbewerkt Cat.1- en Cat.2-materiaal (uitgezonderd voor Cat. 2 mest en darminhoud) sterilisatie onder druk is,
- dat de NVWA, toezicht houdt op de naleving van de Europese verordeningen over dierlijke bijproducten,
- dat de NVWA registraties, erkenningen en toestemmingen geeft aan bedrijven die werken met dierlijke bijproducten.

3.3 Aanbesteding, wettelijke taak en verlenen van alleenrecht

In de *Wet dieren* (TK, 2021) is een grondslag gecreëerd voor het mogelijk maken van het aanwijzen voor de kadaverinzameling en -verwerking als wettelijk taak. Er is daarmee nog geen recht toegekend aan een partij. De aanwijzing van de huidige kadaververzamelaar en verwerker wordt gedaan in de Regeling dierlijke producten.

Alleenrecht

Partijen die worden aangewezen hebben alleenrecht of uitsluitend recht een dienst uit te voeren. Het is een exclusief recht om als enige een specifieke dienstverrichting binnen een bepaald gebied uit te voeren. Naast aanwijzing kan alleenrecht ook gevestigd worden door het verlenen van een of meerdere concessies na aanbesteding. Ook dan wordt een opdracht aan een onderneming toevertrouwd die het uitsluitend recht heeft om in een bepaald gebied werkzaam te zijn. Anders dan bij aanwijzen gaat bij een concessie dat recht gepaard met een (beperkt) exploitatierisico. Voorbeelden van organisaties met alleenrecht op basis van een wettelijke taak zijn ProRail of het Kadaster. ProRail is net als huidige partij voor kadaverinzameling en -verwerking een privaatrechtelijke partij.

Aanbestedingswet

De Europese aanbestedingsregels schrijven voor wanneer opdrachten moeten worden aanbesteed of direct mag worden toegewezen aan een partij. Dit wordt bepaald door drie richtlijnen: Europese Richtlijnen 2014/24/EU, 2014/25/EU en 2014/23/EU. De eerste 2 richtlijnen gaan over het plaatsen van overheidsopdrachten en de laatste gaat over concessies. Deze helpt om onderscheid te maken tussen de regels die van toepassing zijn op concessies en meer (klassieke) overheidsopdrachten. De regels voor deze laatste opdrachten zijn meer gedetailleerd. De Europese richtlijnen zijn omgezet in de (Nederlandse) *Aanbestedingswet 2012*.¹⁰

Voor opdrachten die geen wettelijke taken zijn, geldt de Europese drempelwaarde voor aanbesteden en die is voor 2023 gesteld op € 5.382.000. Met het ophalen en verwerken van kadavers van landbouwhuisdieren is jaarlijks rond of meer dan 15 miljoen euro gemoeid (zie Annex 1). Dit bedrag ligt dus boven de

⁹ Genoemd in de Regeling Dierlijke Producten

¹⁰ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032203/2022-03-02>

drempelwaarde. De verplichting vervalt niet als bij eventueel opsplitsen in kleinere werkgebieden de omvang per werkgebied onder genoemde drempelwaarde zou komen te liggen.¹¹

Bij aanbesteding wordt een concessie aan een of meer vooraf bepaald aantal marktpartijen verleend. Een concessie mag voor maximaal vijf jaar worden verleend tenzij een langere periode noodzakelijk is voor het terugverdienen van investeringen of rendement.

Het ophalen en verwerken van kadavers is tot dusver aangemerkt als wettelijke taak. In dit geval geldt er geen aanbestedingsplicht, omdat er een partij wordt aangewezen. Ook het aanwijzen van een wettelijke taak kan zonder de Aanbestedingswet 2012 te toetsen. Daar moet wel een goede onderbouwing voor worden gegeven, waaruit blijkt dat er noodzaak is voor de wettelijke taak en/of bijvoorbeeld er geen markt is of die niet werkt. Hierbij speelt onder andere volgens Handreiking Diensten van Algemeen Economisch Belang¹², dat diensten niet 'zomaar' gereguleerd kunnen worden.

Het ophalen en verwerken van kadavers is naast dat het een wettelijke taak is, ook aangemerkt als Dienst van Algemeen Economisch belang.

Diensten van Algemeen Economisch Belang

Overheden hebben de bevoegdheid om bepaalde diensten aan te wijzen als Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) en doen dat middels een toewijzingsbesluit. In de Handreiking Diensten van Algemeen Economisch Belang staat dat overheden bij het toewijzen van een partij voor het uitvoeren van diensten rekening houden met staatsteunregels en ook aan regels voor aanbesteding en mededinging, omdat een gunning van een DAEB niet mag leiden tot concurrentievervalsing. Er moet dus een zorgvuldig proces doorlopen worden, waarbij partijen die de dienst willen uitvoeren, gelijke kansen hebben. Het alleenrecht dat ontstaat door toewijzen, moet het gerechtvaardigd zijn door een uitdrukkelijk in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) genoemde uitzondering (uitoefening van openbaar gezag, orde, veiligheid of gezondheid) of door een dwingende reden van algemeen belang. Uit jurisprudentie blijken verschillende vereisten voor het proces tot verlenen van alleenrecht, zoals het voldoen aan de beginselen van transparantie, non-discriminatie en objectiviteit uit het VWEU.¹³ Deze eisen zijn vergelijkbaar met die uit het aanbestedingsrecht, maar strikt genomen is er dus geen sprake van aanbesteding als de dienst een wettelijke taak betreft.

In de handreiking Diensten van Algemeen Economisch Belang staat in par 5.2.4 de voorwaarde dat toegezien moet worden op een efficiënte besteding van compensatiegelden door de overheid voor de geleverde diensten. Omdat veehouders zelf het tarief betalen voor de geleverde dienst is er bij kadaververzameling en -verwerking geen sprake van compensatie door de overheid. In dit geval zou het betekenen dat het tarief wel 'eerlijk' moet zijn.

Aandachtspunten voor verlening van alleenrecht

- Bij aanwijzen of toewijzen na aanbesteden kan alleenrecht worden verleend.
- Bij alleenrecht moet een algemeen belang worden gediend.
- Alleenrecht moet op uitdrukkelijke en doorzichtige wijze verleend worden, wat vereist dat het verleend wordt door middel van een wettelijk voorschrift of bij besluit van een bestuursorgaan.
- Er moet bij verlening van alleenrecht ook rekening gehouden worden met mededinging. Uit de concessieverlening aan de NS voor de exploitatie van het hoofdrailnet blijkt dat het alleenrecht betwist kan worden. De exploitatie aan de NS werd onderhands gegund vanwege de vereiste kwaliteit en omdat geen enkele andere partij die kon aanbieden.¹⁴ Aan dit uitgangspunt wordt steeds meer getornd; andere partijen verklaren interesse in delen van het hoofdnet en betwisten daarmee het uitgangspunt om het hoofdnet als één geheel toe te wijzen aan één partij.

¹¹ <https://europadecentraal.nl/onderwerp/aanbesteden/voorbereiding-aanbesteding/splitsen-en-clusteren/>

¹² Handreiking Diensten van Algemeen Economisch Belang (2014) <https://www.europadecentraal.nl/wp-content/uploads/2014/07/Handreiking-DAEB-2014.pdf>

¹³ <https://europadecentraal.nl/onderwerp/aanbesteden/uitzonderingen/alleenrecht/>

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/11/ns-behoudt-concessie-meer-ruimte-voor-concurrentie-op-internationale-verbindingen>

- Alleenrechtverlening moet rekening houden met kosteneffecten. Daarbij geldt dat bij de afweging van verschillende inschrijvingen op een aanbesteding bijvoorbeeld gekeken moet worden naar de volledige kosten, dat is inclusief uitvoeringskosten die samenhangen met de inrichting van het systeem, zoals toezicht.
- Continuïteit van de dienstverlening is belangrijk. Partijen die een concessie willen moeten daarom hun financiële draagkracht aantonen. Desondanks blijft de mogelijkheid bestaan dat de continuïteit in gevaar komt. In de aanbesteding dient rekening gehouden te worden hoe daarmee om te gaan. Tarieven zijn het primaire middel om de continuïteit van de dienst te borgen. Tarieven kunnen worden verhoogd indien het noodzakelijk is om dienst uit te kunnen voeren, maar tarieven mogen niet oneerlijk worden.

3.4 Randvoorwaarden en beperkingen vanuit wettelijke kader voor (her)inrichting van het destructiebestel

Vanuit de Europese wettelijk kaders worden er praktische eisen gesteld aan de ordening van destructie. Binnen deze kaders kunnen lidstaten hun bestel inrichten. Essentieel is dat dit kader voorschrijft dat kadavers ingedeeld worden in Cat. 1- en 2-dierlijke bijproducten (afhankelijk van diersoort en leeftijd). Per categorie zijn toegelaten verwerkingsroutes vastgelegd, inclusief toegelaten toepassingen van afgeleide producten. Hieruit volgt welke (alternatieve) verwerkingsroutes toegelaten zijn kadavers.

De sterkste restricties gelden voor Cat. 1-materiaal. Mengsels van Cat.1- en Cat. 2-materiaal krijgen de status van Cat. 1-materiaal. Dit impliceert dat bij keuze voor gescheiden verwerking van Cat. 2-materiaal volgens een route die voor Cat. 2 is toegestaan en niet toegestaan voor Cat. 1, de betreffende kadavers gescheiden ingezameld moeten worden.

Voor het handhaven van het ophalen en verwerken van kadavers als wettelijke taak pleit dat het Europese recht de lidstaten verplicht hiervoor een infrastructuur in werking te hebben en de context niet veranderd is: een volledig vrije markt zal het publieke belang van veiligheid voor mens en dier en toegankelijkheid van dienstverlening niet dienen. Zoals verwoord door Rebel (2020) hebben sectorpartijen in gevoerde gesprekken aangegeven het niet wenselijk te vinden om de markt van het ophalen en verwerken van kadavers volledig te liberaliseren.

“Daartegenover staat wel de wens om ruimte te maken voor een nieuwe marktpartij. Sectorpartijen geven aan dat zij in een vrije markt met meerdere partijen concurrentie op prijs verwachten” (TK, 2021). “Een stelsel met meerdere partijen de afhankelijkheid van één partij en kan de continuïteit van het verwerkingsproces borgen; concurrentie kan tevens positief uitwerken op de prijzen en zorgen voor een prikkel tot innovatie en verduurzaming.”

De keuze tussen maximale beheersing (bij aanwijzen) en enige marktwerking (bij aanbesteden) is uiteindelijk een politieke keus. In een oriëntatie op aanbesteding kan verkend worden of een eventuele aanbesteding zicht biedt op meerdere partijen die de taak veilig en met het gewenste kwaliteitsniveau willen en kunnen uitvoeren.

Ter illustratie een korte reflectie op het proces van aanbesteding van een deel van het spoornet:

- Het opdelen van het spoornet (afsplitsen van regionale lijnen) waarbij de regionale lijnen zijn opengesteld voor andere dan de wettelijke monopolist is niet ingegeven door de wens van de overheid om concurrentie toe te laten, maar door de monopolist omdat deze betreffende lijnen niet meer rendabel kon exploiteren tegen de gewenste kwaliteit¹⁵.
- De NS heeft het hoofdspoorwegennet behouden omdat geen enkele andere partij geacht werd deze te kunnen exploiteren.
- Recentelijke wordt dit model voor het hoofdspoorwegennet door andere partijen betwist; zij willen toegang tot een deel van deze markt.

¹⁵ <https://nieuws.ns.nl/ns-wil-contracten-vier-onrendabele-lijnen-aanpassen/>
<https://www.infrasite.nl/geen-categorie/2004/05/27/ns-wil-contracten-vier-onrendabele-lijnen-aanpassen>

Als ophalen en verwerken van kadavers geen wettelijke taak blijft, dan geldt de aanbestedingsplicht. Ook dan bestaat de mogelijkheid van het vestigen van alleenrecht voor partijen in het kader van het publiek belang. Dit kan door toewijzen als DAEB (met de regels die daarvoor gelden) of door het uitgeven van concessies. De Aanbestedingswet 2012 schrijft voor welke procedures bij concessies gevolgd moeten worden. Bij indeling van Nederland in kleinere percelen (regio's, werkgebieden) kunnen partijen per perceel geconsulteerd worden. Dit onderhandelingsproces zou een iteratief proces kunnen zijn, zoals bij de concessies van windenergie op zee. Daar zijn eerst conceptprogramma's van eisen zijn gemaakt, die zijn voorgelegd aan de partijen, vervolgens zijn de concessies aanbesteed.¹⁶

Blijft ophalen en verwerken van kadavers een wettelijke taak, dan geldt er geen aanbestedingsplicht. Een kan een partij of partijen worden aangewezen. Bij aanwijzing is er geen blauwdruk te geven van hoe de procedure moet verlopen. Belangrijk dat het *proces transparant* is en voldoet aan de *algemene beginselen van het behoorlijk bestuur*. Bijvoorbeeld, het eisenpakket moet openbaar zijn en iedereen heeft de gelegenheid te reageren. Het *eisenpakket moet duidelijk zijn en redelijk*. De procedure kan lijken op aanbesteden en bestaan uit consultatierondes, maar is dit dan meer te zien als een bestuursrechtelijke aanbesteding.

¹⁶ en heeft uiteindelijk één partij alle concessies gewonnen. In dit geval bleek schaalgrootte van belang zijn.

4 Inrichting huidige destructiebestel in Nederland

Zoals ook al in hoofdstuk 3 is aangegeven is het inzamelen, transporteren en verwerken van kadavermateriaal uit de agrarische sector van hobbydierhouders en van gezelschapsdieren een wettelijke taak en in Nederland een gereguleerd monopolie waarin anno 2023 op basis van de *Wet dieren één* inzamelaar/verwerker aangewezen is als enige 'exclusieve' onderneming die kadavers ophaalt, verwerkt en verwijderd.

De wettelijke taak omvat het exclusieve recht en de plicht om overal in Nederland vanaf veehouderijen alsmede hobbydierhouders en uit slachterijen kadavers¹⁷ tijdig in te zamelen, te transporteren en te verwerken. Als onderdeel van deze wettelijke taak moet ook verwerkingscapaciteit beschikbaar gehouden worden voor verwerking van kadavers (regulier én dierziektebestrijding). Deze taak is momenteel belegd bij Rendac Son B.V. (kort: Rendac). De huidige overeenkomst met Rendac loopt tot 1 januari 2027. Rendac had tot 2013 ook het exclusieve recht en de plicht om Cat. 1- en Cat. 2-slachtbijproducten in te zamelen, te transporteren en te verwerken. Na 2013 is deze markt van slachtbijproducten geliberaliseerd en is het mogelijk dat meerdere partijen deze producten verwerken. Rendac heeft ook in 2023 op dat deel van de markt nog een groot aandeel. Het effect van de liberalisering van de markt voor het ophalen en verwerken van slachtbijproducten was dus nog beperkt, maar er zijn inmiddels enkele partijen met concrete capaciteit/plannen voor de verwerking van slachtbijproducten.

Rendac verwerkt het Cat. 1- en Cat. 2-kadavermateriaal samen met Cat. 1- en Cat. 2-materialen afkomstig van slachtbijproducten op één proceslijn. Volgens het bedrijf betreft de helft van het aldus verwerkte volume kadavers, de andere helft zijn slachtbijproducten.

De proceslijn is opgezet in lijn met de toegelaten verwerkingsmethoden (zie paragraaf 3.1), bestaande uit hygiënisatie (crushen/verkleinen en verhitten) in combinatie met rendering, waarbij vet en meel ontstaat; het meel wordt ingezet als brandstof in kolencentrales (of, afhankelijk van marktomstandigheden, gaat naar de cementindustrie); de vetfractie wordt verwerkt tot biodiesel.

4.1 Schattingen van omvang en kosten

Het jaarlijks ingezamelde volume kadavers wordt geschat rond 150 kton (Bron: Rendac; dit is consistent met de raming van 156 kton volgens de overeenkomst met Rendac (Staat der Nederlanden, 2021) en de schatting van 133 kton kadavers van veehouderijbedrijven volgens Annex 2 (overgenomen uit Broeze et al., 2023). Volgens de schatting in Annex 2 is ongeveer $\frac{1}{3}$ deel van het volume van de kadavers Cat. 1 en $\frac{2}{3}$ deel Cat. 2.

Op de verwerkingslijn van Rendac worden de kadavers gecombineerd met lijn Cat. 1- en Cat. 2-slachtbijproducten. Dit volume wordt door Rendac geschat op 200 kton. Deze aanzienlijke schaalgrootte resulteert mogelijk in gunstige tarieven voor kadaververwerking maar daarnaast ook een sterke positie op de markt voor Cat. 1- en Cat. 2-slachtbijproducten.

Een verwachte krimp van de veestapel zal leiden tot vermindering van zowel het volume kadavers als het volume slachtbijproducten dat verwerkt moet worden.

De totaal in 2021 in rekening gebrachte inzamel- en verwerkingskosten voor kadavers worden op basis van gegevens van Bergevoet et al. (2023) geschat op ongeveer 15 miljoen euro (zie Annex 1).

¹⁷ Slachtbijproducten zijn geliberaliseerd en vallen buiten dit kader.

4.2 Het ophalen van kadavermateriaal van veehouderijbedrijven

Rendac heeft een logistiek systeem ontwikkeld waarbij de destructiewagens op weekdays (in bijzondere situaties zoals bij extreme hitte, uitbraken van dierziekte of stalbranden ook tijdens het weekend) op basis van het op te halen volume, aantal stops en kilometers, een geoptimaliseerde route langs enkele tientallen bedrijven ('stops') rijden. Het opgehaald materiaal wordt afgeleverd bij één van de 3 containerwisselstations, bij een van twee overslagstations of direct bij de verwerkingslocatie in Son. Vanuit de 5 verzamelplaatsen (containerwisselstations en overslagstations) wordt het materiaal getransporteerd naar de verwerkingslocatie in Son.

Het inzamelen van kadavers van het veehouderijbedrijf naar de overslaglocatie vergt specifieke voorzieningen en vergt specifieke vaardigheden van de chauffeur. Daarom heeft Rendac ervoor gekozen deze activiteit zelf te exploiteren door met eigen voertuigen en personeel te werken. Het materiaal wordt aangevoerd op overslaglocaties waar het in afsluitbare containers wordt overgeslagen. Het transport vanaf de overslaglocaties van afgesloten verzamelcontainers naar de verwerkingslocatie in Son wordt door andere transporteurs uitgevoerd, in opdracht van Rendac (deze activiteit is minder risicovol en stelt geen unieke eisen aan de voertuigen).¹⁸

4.3 Vergoeding en tariefopbouw

Zoals reeds aangegeven door Bergevoet et al (2023) zijn de afnemers van de dienstverlening van Rendac, zoals de commerciële veehouderij en hobbydierhouders, betalen vaste tarieven voor het transport en de verwerking van de kadavers. De tarieven die Rendac mag hanteren worden jaarlijks vastgesteld na financiële controle en gepubliceerd door het ministerie van LNV.¹⁹ Via bestuurlijk overleg zijn vertegenwoordigers uit de veehouderij daarbij indirect betrokken (opmerkingen/suggesties).

Er zijn 'landelijk uniforme tarieven': de tarieven voor een bepaalde dienst zijn voor iedere afnemer in heel Nederland gelijk onafhankelijk van het type bedrijf of de afstand die het destructiebedrijf moet afleggen om het materiaal op te halen. Er is wel een differentiatie in de verwerkingstarieven (diersoort en manier van aanbieden per stop) Voorafgaand aan ieder nieuw jaar stelt Rendac een begroting op van de kosten voor het ophalen, verwerken en vernietigen van kadavers. Uit deze procedure, het vaststellingstraject genoemd, komt uiteindelijk de totale som van deze kosten, de zogenaamde 'kadaverclaim'. Vaststellen van de tarieven gebeurt op basis van een cost-plus principe: de inkomsten die Rendac via de gehanteerde tarieven van de toeleveranciers van kadavers jaarlijks krijgt plus de inkomsten van de verwerking (huiden, vet en meel), zijn gelijk aan de gemaakte kosten plus een ondernemersvergoeding (de vergoeding over het geïnvesteerde eigen vermogen).²⁰

Bij de keuze van het tariefsysteem is ervoor gekozen om de kosten die gemaakt worden voor het transport van dieren naar een overslagplaats of naar Rendac (het stoptarief) en de verwerkingskosten (verwerkingstarief) als twee afzonderlijke tarieven aan de veehouders in rekening te brengen. De tarieven voor het ophalen, verwerken en vernietigen van kadavers bestaan uit twee componenten: het 'stoptarief' en het 'tarief per dier'. De vastgestelde tarieven zijn voor alle soorten aanbieders gelijk.²¹

De *Wet dieren* schrijft voor dat de kosten van destructie volledig in rekening worden gebracht bij de aanbieders. Daartoe doet verwerker jaarlijks een tariefvoorstel voor het ophalen en verwerken van kadavers dat ter goedkeuring aan de overheid wordt voorgelegd. Dit voorstel moet gebaseerd zijn op

¹⁸ Materiaal verzameld in de omgeving van Son wordt rechtstreeks naar de verwerkingslocatie afgevoerd.

¹⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/29/tarieven-rendac>. De tarieven zijn ook te vinden op de site van Rendac: https://d1ip4j1950xau.cloudfront.net/Rendac/Rendac_downloadables/Rendac_tarievenkaart_2023.pdf

²⁰ Indien de werkelijke inkomsten hoger of lager zijn dan de werkelijke kosten plus de ondernemersvergoeding, dan wordt dit verschil gecompenseerd in de tarieven in het op een na volgende jaar.

²¹ In de analyses die Rendac regelmatig aan de sectorvertegenwoordigers presenteert worden wel verschillende categorieën aanbieders onderscheiden. De stoptarieven en verwerkingstarieven zijn echter afhankelijk van type stop en materiaal dat aangeboden wordt.

- De werkelijke netto kosten voor het ophalen en verwerken van kadavers. In de overeenkomst (Staat der Nederlanden, 2021) is vastgelegd dat kosten voor kadavers op basis van een kostenverdeelstaat ("activity based costing") worden bepaald. Voor opbrengsten van afgeleide producten worden formules gehanteerd voor schatting van hoeveelheden meel-, vet- en huidenopbrengsten. Volgens de overeenkomst wordt met *gerealiseerde* opbrengstprijzen van die producten gerekend.
- Organisatiekosten van het transport.
- Een ondernemersvergoeding (een normrendement²² op geïnvesteerd vermogen; de systematiek staat bekend als rendementsregulering).

Indien de gerealiseerde prijzen voor afgeleide producten hoger of lager uitvallen dan voorspeld, wordt dit verschil gecompenseerd in de tarieven in latere jaren (nacalculatie).

Complexiteit van toe te rekenen kosten en opbrengsten van reguliere kadaververwerking

In de huidige opzet van het verwerkingsproces worden kadavers en materiaal uit de geliberaliseerde markt (slachtafval) al aan het begin van het verwerkingsproces gemengd en verwerkt op dezelfde proceslijn. Hierdoor is het niet mogelijk om goed inzicht te krijgen in de rendementen van deze twee soorten te verwerken materiaal. Het is daarom niet goed mogelijk om de kosten en opbrengsten van deze twee stromen eenduidig in kaart te brengen en aan of het verwerken van kadavers of van slachtbijproducten toe te wijzen. Hierdoor moet de toewijzing van kosten en opbrengsten normatief op basis van de aangeboden volumes gebeuren.

4.4 Beschikbaar houden van verwerkingscapaciteit en werkzaamheden t.b.v. dierziekte bestrijding

In de huidige verwerkingscapaciteit bij Rendac is naast het reguliere aanbod ook afgestemd op het beschikbaar hebben van voorzieningen voor calamiteiten zoals omschreven in de overeenkomst met Rendac (Staat der Nederlanden, 2021). Deze voorzieningen voor calamiteiten) zijn nodig voor:

- het hebben van voldoende verwerkingscapaciteit boven de gangbaar benodigde capaciteit om extra aanbod van kadavers bij een uitbraak van een dierziekte te kunnen verwerken
- eventuele calamiteiten in de verwerkingslijn, zoals grootschalige storingen in vitale onderdelen van de verwerkingslijn van destructielijn, een grote brand of een vergelijkbaar incident

Op grond van de verwachte omvang van dierziekte uitbraken is de benodigde capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding berekend en geduid in de Overeenkomst met Rendac (Staat der Nederlanden, 2021). Deze capaciteit kan gedurende de looptijd van de overeenkomst worden bijgesteld.

Benodigde capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding is praktisch georganiseerd in verschillende vormen:

- Technische overcapaciteit: overcapaciteit van pasteurisatie- en sterilisatievaten
- Maatregelen in de bedrijfsvoering:
 - verlengen van de bedrijfstijd (doorwerken in weekend)
 - extra capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding voor kadaververwerking wordt geregeld door buffermogelijkheid (tijdelijke opslag) van te verwerken andere slachtbijproducten

Bij een incidenteel technische calamiteit kan worden uitgeweken naar het buitenland.

De procedures voor het 'wanneer benutten van welke vorm' van de verwerkingscapaciteit bij dierziektebestrijding is vastgelegd in de Overeenkomst met Rendac (handelingsopties bijlage 3).

Kosten verbonden aan de capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding voor uitbraken van besmettelijke dierziekten

De kosten die gepaard gaan met het beschikbaar houden van deze verwerkingscapaciteit voor dierziektebestrijding (afschrijvingskosten en onderhoudskosten) maken, naast de vermogenskostenvergoeding, onderdeel uit van het tarief verwerkingscapaciteit dierziektebestrijding. De hoogte van de vergoeding voor deze capaciteit wordt gebaseerd op de verhouding van de

²² Ook kan het normrendement te hoog zijn vastgesteld. Rebel (2015) heeft het ondernemersrisico onder de loep genomen. En daarbij vastgesteld dat om de drie jaar een goede norm was voor de ondernemersvergoeding te bepalen.

verwerkingscapaciteit t.o.v. de totale capaciteit voor de wettelijke taak (Staat der Nederlanden, 2021). Dit is niet helemaal consistent met de manier waarop praktisch de capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding . Tussen Rendac en de overheid zijn ook afspraken gemaakt over de door Rendac uit te voeren activiteiten ten tijde van dierziektebestrijding als ook over vergoedingen die Rendac hiervoor ontvangt. Naast de verwerkingstarieven voor kadavers die door de overheid zijn overgenomen bij de bestrijding van dierziekten zijn er ook vergoedingen het ophalen van de kadavers (operationele kosten). Ook is er een berekeningssystematiek vastgelegd voor de gedeerde inkomsten bij het niet mogen onthuiden ten tijde van aanvoer van met vogelgriep besmette kadavers.

4.5 Innovatie door Rendac

Op basis van nieuwe inzichten, streven naar verdere verduurzaming en veranderende Europese wetgeving heeft Rendac besloten het renderingsproces aan te passen, waarbij een productstroom – eiwitlurry – wordt vergist waarna het verder wordt verwerkt tot diermeel. Er wordt biogas geproduceerd dat ingezet wordt als duurzame energiebron op de locatie in Son. De eiwitlurry wordt verder verwerkt in het reguliere verwerkingsproces tot diermeel.²³ Deze innovatie zit nog in de ontwikkelfase maar zal op termijn kunnen leiden tot een daling van de totale proceskosten bij Rendac. De verrekening van deze daling van kosten tussen de twee processen, verwerking van kadavers en de verwerking van slachtbijproducten, is onduidelijk.

²³ Door deze extra verwerkingsstap wordt het eindproduct minder energierijk.

5 Ordening destructie in andere Europese landen

Om een indruk te krijgen van de inrichting van het destructiebestel in andere EU-landen is de organisatie van het transport en de verwerking van kadavers in een aantal andere EU-landen geïnventariseerd. Een rondvraag in verschillende Europese landen leverde informatie op van België, Denemarken, Finland, Hongarije, Ierland, Oostenrijk, Spanje, en Tsjechië. Van andere landen is geen (bruikbare) reactie beschikbaar. Informatie over het Verenigd Koninkrijk is gebaseerd op de website van NFSCO (nfsco.co.uk). Er zijn duidelijke verschillen zijn tussen landen in de organisatie van de kadaverlogistiek en -verwerking. Dit wordt hierna uitgewerkt.

Deze inventarisatie laat zien welke andere keuzes t.a.v. de inrichting zijn gemaakt dan in Nederland en hoe dat o.a. is verwerkt in tariefmodellen. Dit kan als inspiratie dienen voor hoe het anders zou kunnen in Nederland.

5.1 Aantal partijen

In Finland, Denemarken en België is er, net als in Nederland, sprake van één verwerker, die tevens de aanvoerlogistiek vanaf het veehouderij bedrijf organiseert. In Hongarije is er een combinatie van een overheidsbedrijf en een privaat bedrijf. In Oostenrijk zijn er drie regionaal georiënteerde bedrijven, in Ierland vijf, terwijl er in Tsjechië zelfs acht bedrijven actief zijn. In Duitsland vindt de organisatie in Kreisverband plaats, maar er zijn twee verwerkers actief elk in eigen Kreisen. In Tsjechië was de verdeling van oorsprong regionaal ingedeeld; met het oog op versterking van de onderlinge concurrentie is de regionale indeling getracht los te laten, maar dit is niet van de grond gekomen. In Spanje zijn er diverse bedrijven actief, vooral regionaal georiënteerd.

5.2 Keteninrichting

De aanvoerlogistiek (het ophalen van de kadavers van de veehouderijbedrijven) gebeurt in de regel door de verwerkers, waarbij de toewijzing tussen het overheids- en privaat bedrijf in Hongarije in dit onderzoek niet duidelijk geworden is. Voor de aanvoer huren de verwerkers dan wel transportbedrijven in, en/of ze zetten eigen transportmiddelen in.

In Denemarken, Duitsland worden Cat. 1- en Cat. 2-materiaal apart verwerkt. Finland kent aparte vervoerders voor Cat. 1- en Cat. 2-materiaal wat duidt ook op aparte verwerking van Cat. 1- en Cat. 2-materiaal.

5.3 Kosten en tarieven

De betrokkenheid van veehouders bij het tot stand komen van de tarieven is verschillend tussen landen. Alleen in Finland en Nederland worden vertegenwoordigers van de veehouderij betrokken bij afspraken over de tarieven. In de andere landen is dat uitsluitend een zaak tussen overheid en verwerker (kosten-gebaseerd) of van de verwerker alleen, waarbij de verwerkers de tarieven zelf vaststellen.

De overheid draagt in verschillende mate bij in de kosten van transport en verwerking.

- In landen als Nederland en Denemarken liggen de kosten in principe bij de veehouderij.
- In Spanje bedraagt de nettobijdrage door de veehouders ongeveer 20-25% van de totale kosten en is de inzameling van de ophaalbijdragen centraal geregeld via het bedrijf Agroseguro.
- In Vlaanderen (België) betaalt de overheid de helft van de kosten.

- In Wallonië (België) en Hongarije draagt de overheid het grootste deel van de kosten, en in Oostenrijk komen alle kosten voor rekening van de overheid.
- In Duitsland is de overheidsbijdrage sterk verschillend tussen regio's, zowel tussen deelstaten als daarbinnen tussen de districten (Kreisen) (Baltussen et al., 2014; Oosterkamp et al., 2012).
- In Finland draagt de overheid bij in de kosten van transport en verwerking.

Zoals geconstateerd door Baltussen et al. (2014) resulteert de verschillende mate van overheidsbijdragen in grote verschillen in tarieven voor veehouderijbedrijven.

5.4 Tarieven tussen landen zijn niet eenvoudig vergelijkbaar

Tarieven in de verschillende landen hangen af van het rendement van de verwerker, van het type materiaal (slachtbijproduct of kadaver en van welk diertype), van de afstanden die lokaal moeten worden overbrugd en de mate waarin de overheid veehouders tegemoet komt om kosten te compenseren. Verder geldt dat wanneer de tarieven per sector worden vergeleken, het kan zijn dat de mate waarin de ene sector de andere min of meer subsidieert per land kan verschillen. Waarbij Baltussen et al (2014) adviseert om de tarieven en de tariefontwikkeling wel te blijven vergelijken. Zo liet de vergelijking in 2014 (Baltussen en al, 2014) zien dat tariefkosten in Nederland vergelijkbaar zijn met Denemarken en België, lager dan in het VK, maar hoger dan in Duitsland. Daar dragen Kreisen (in verschillende mate) bij in de kosten destructie.

5.5 Marktordening en mogelijkheid voor nieuwe toetreders in andere Europese landen

België kent net als Nederland een gereguleerd monopolie op het ophalen en verwerking van kadavers. In Denemarken en Finland is de verwerker ook monopolist. In Finland worden steeds voor 5 jaar afspraken gemaakt met de verwerker. Voor het transport worden daar jaarlijks tenders uitgeschreven met een looptijd van 5 jaar. Tsjechië en Verenigd Koninkrijk kennen een geliberaliseerde markt voor kadaververwerking. In Tsjechië heeft liberalisering nauwelijks competitie gebracht, de oorspronkelijke regionale opdeling is nog herkenbaar. In het VK wordt het melden en ophalen en van de kadavers en de betalingen gecoördineerd door de National Fallen Stock Company, een not-for-profit organisatie. In Spanje is er enige ruimte voor nieuwe toetreders voor verwerking, jaarlijks worden tenders uitgeschreven. In Hongarije is naast het staatsbedrijf voor destructie een private partij actief, maar is er verder weinig competitie. Over het geheel verandert er, volgens onze informanten, nauwelijks iets in de verwerking. Waar ruimte gegeven wordt leidt het in de praktijk niet tot nieuwe toetreders. Een informant wijst daarbij naar de hoge opstartkosten voor eventuele nieuwe toetreders. Tabel 3 geeft een overzicht. Omdat er geen respons was op ons informatieverzoek, ontbreekt Duitsland in het overzicht. Er zijn hier twee grote spelers actief (Rendac en SecAnim), die ook in andere landen in Europa verwerken.

Tabel 3 **Overzicht marktordening kadaver destructie in enkele landen**

	Denemarken	Tsjechië	Hongarije	Finland	België	Spanje	Verenigd Koninkrijk
Aantal marktspelers	1 (Daka - SecAnim*) voor verwerking en vervoer binnen Denemarken	8 voor verwerking (o.a. Rendac) en vervoer	2 actief in verwerking, waarvan 1 staatsbedrijf en een private biogas producent	1 verwerker (Honkajokioy**) 4 transporteurs voor varkens-kadavers, 6 herkauwers	1 (Rendac)	Onbekend aantal. 1 partij (verzekeraar) doet coördinatie	100 verwerkers/transporteurs coördinatie
Coördinatie	Verwerker	Verwerker	Verwerker	Verwerker	Verwerker	Verzekeringsinstantie Agroseguro	door not-for-profit organisatie National Fallen Stock Company

	Denemarken	Tsjechië	Hongarije	Finland	België	Spanje	Verenigd Koninkrijk (meldingen en betalingen)
Marktordening	Monopolie	Geliberaliseerd, maar weinig competitie.	Staatsmonopolie naast biogas producent	Monopolie Competitie door concessies en transport	Gereguleerd monopolie	Onduidelijk of hoe groot er onderlinge competitie tussen verwerkers is	Geliberaliseerd, boeren kiezen verwerker
Regionale werkgebieden	Nee	Niet meer, maar praktisch is er nog naar	Nee	Nee	Nee	n.b	Nee
Tarief	Voor heel DK gelijk	Per verwerker vastgesteld	Tarief van staatsbedrijf voor heel Hongarije gelijk	Voor heel Finland gelijk	Voor heel België gelijk	Onbekend hoe verzekering werkt	Per verwerker vastgesteld
Verwerking Cat. 1. en 2.	Apart	n.b	Deels apart	Apart	Samen	n.b	n.b
Aanbesteden?	Nee	Nee	Nee	Ja, voor transport	Nee	Ja, voor verwerking	Nee
(Deel)subsidie voor boeren	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
Inbreng boeren op tarief	Via minderheids-belang Danish Crown	Nee	Nee	Advies, verwerker bepaalt	n.b	Nee	Nee

*Onderdeel van Daka / Saria. Danisch Crown heeft een 49% belang en Saria een 51% belang. Saria heeft ook bedrijven in Zweden en Duitsland

**Het bedrijf is voor 80% eigendom van de vleesverwerkende industrie.

In andere Europese landen wordt destructie uitgevoerd door grote bedrijven in monopolistische setting. In Denemarken, Duitsland en Finland is de aparte verwerking van Cat. 1- en Cat. 2-kadavers al jaren gebruikelijk. Het zijn de verwerkers die de inzameling en verwerking coördineren of organisaties die speciaal voor deze taak zijn ingericht (Spanje, het VK). De coördinatie van ophalen en verwerken wordt niet door de transportbedrijven gedaan (optie 2). Wel is in Finland sprake van aparte aanbesteding van transport.

6 Perspectieven van vertegenwoordigers van veehouderijsectoren en experts

Hieronder worden percepties (t.a.v. het huidige bestel) en preferenties (bij evt. aanpassing van het bestel) van vertegenwoordigers van veehouderijsectoren (zoals genoemd in paragraaf 2.1), gecombineerd met reflecties/overwegingen van experts, gepresenteerd. Deze worden meegenomen in de analyse/overwegingen van inrichtingsopties van het bestel in volgende hoofdstukken.

6.1 Perceptie van het huidige bestel

In het algemeen zijn geraadpleegde stakeholders tevreden over veiligheid en kwaliteit van de dienstverlening, afgezien van enige kritiek over (transparantie van) tarieven en vergoedingen.

De geïnterviewde vertegenwoordigers zijn van mening dat de kadaververwerking goed geregeld is en dat dat ook voor de toekomst goed geregeld moet blijven. Men is tevreden over het solidariteitsprincipe (uniformiteit van starttarieven in Nederland) eenduidige afspraken over de verwerkingstarieven en de hoge servicegraad. Ook gaat het ophalen van kadavers bij grote calamiteiten (zoals bij dierziektebestrijding of stalbranden) goed. Volgens de gesproken vertegenwoordigers van de sectoren wordt dit misschien onvoldoende beseft en daardoor onvoldoende gewaardeerd.

Transparantie over kosten en opbrengsten van de kadaververwerking blijft een aandachtspunt.²⁴

Specifieke opmerkingen t.a.v. kwaliteit van de dienstverlening en op andere beleidsprioriteiten aan de hand van het in hoofdstuk 2 opgestelde analysekader worden weergegeven in Tabel 4.

Tabel 4 *Bevindingen reflectie vertegenwoordigers van de veehouderijsectoren en experts op huidige werkwijze*

	Bevindingen
Veiligheid	In orde, historisch bewezen. Rendac kiest er voor (met als argumenten veiligheid en kosten) om alle ingezamelde kadavers volgens de strengste regels (voor Cat. 1-materiaal) te verwerken, met als argument t.a.v. veiligheid dat er geen toezicht is op het eventueel scheiden van Cat. 1- en 2-materiaal door aanbieders waardoor gescheiden inzameling niet te borgen is.
Kwaliteit	In orde, wordt gewaardeerd.
Prijs/betaalbaarheid/kosten	Wordt enigszins bekritiseerd, m.n. de transparantie m.b.t. de tariefstructuur (zie toelichting in paragraaf 4.3).
Verwerkingscapaciteit t.b.v. dierziektebestrijding	In orde, historisch bewezen.
Duurzaamheid	Doordat Cat. 1- en 2-kadavers gecombineerd ingezameld worden, moet al het materiaal volgens de strengste regels (voor Cat. 1-materiaal) worden verwerkt. Hierdoor is hooguit verwaarding tot energie(dragers) of technisch product mogelijk. Rendac kiest voor verwerking tot biodiesel en brandstof (voor kolencentrales of cementfabrieken; aangeduid als 'vernietiging'). Dit is een lagere waarde-creatie (in termen van duurzaamheid) voor de meelfractie van Cat. 2-kadavers dan volgens de EU regelgeving is toegelaten: als meststof. Nogmaals, dit is het gevolg van de werkwijze om Cat. 1- en Cat. 2-kadavers niet gescheiden te houden. Met de geplande innovatie (eiwit-slurry vergisting) wordt binnen dat uitgangspunt voor veiligheid gestreefd naar kostenreductie en opbrengst maximalisatie (als ook in termen van duurzaamheid)
Innovatie	Hoewel het proces al lang bestaat laat Rendac o.a. met het in gebruik nemen van de eiwit-slurry-vergister zien nog steeds bezig te zijn met innoveren van de verwerking.

²⁴ Zie Bergevoet et al, 2023, voor een nadere analyse van de transporttarieven.

Bestendigheid & Robuustheid	<p>Gecombineerd met kadavers worden op de proceslijn andere dierlijke slachtbijproducten verwerkt (uit buitenland alleen slachtbijproducten). Dit levert schaalvoordelen op, en maakt energie-efficiënte oplossingen zoals mechanische dampcompressie (indampinstallatie/droogproces) mogelijk. Door de combinatie met andere stromen kunnen variaties in aanbod worden opgevangen. Doordat de installatie al bestaat, zijn de opstartkosten laag en is de positie niet zo kwetsbaar. Rendac heeft laten zien dat bij een incidentele calamiteit in de fabriek dat capaciteit elders (buiten Nederland) kan worden gebruikt.</p> <p>Verlies van een deel van de Nederlandse kadavers heeft substantiële gevolgen. Eventuele krimp van de omvang van de veehouderij kan dit effect versterken. Rendac verzamelt en verwerkt in Nederland destructiemateriaal uit, naast Nederland, ook Luxemburg en een aantal deelstaten in Duitsland; daarmee kan wat verlies van omzet worden opgevangen. Het moederbedrijf Darling Ingredients is middels een groot aantal dochterondernemingen actief in de verwerking van slachtbijproducten.</p>
Borging & Toezicht	<p>in orde, historisch bewezen; hierbij wordt intensief samengewerkt en informatie gedeeld met NVWA.</p>

Doordat Rendac de enige partij is binnen het huidige destructiebestel die kadavers ophaalt en verwerkt wordt de perceptie van het huidige systeem sterk verweven met de perceptie die men heeft over de huidige verwerker.

6.2 Overwegingen van vertegenwoordigers van veehouderijsectoren en experts m.b.t. mogelijke herinrichting van het bestel

In algemeenheid kan opgemerkt worden dat voor de meeste geïnterviewde vertegenwoordigers van de veehouderijsectoren geldt dat ze een mogelijke herinrichting van het destructiebestel niet als onderwerp 'hoog op hun agenda hebben staan'. Wanneer er specifiek ingegaan wordt op de mogelijkheid van herinrichting komen drie aspecten naar voren, te weten (1) veiligheid, (2) tarieven en m.n. solidariteitsprincipe en (3) gemak/service

Veiligheid

Vertegenwoordigers van de veehouderijsectoren, zowel uit de primaire productie als de verwerking, geven aan dat – los van welke inrichtingsvorm ook – veiligheid voorop staat, mede om de handelspositie van Nederland in stand te houden. De veehouderij wil geen risico's lopen. Nederland heeft een goede naam en wil dat graag zo houden. Het is van het grootste belang dat destructiemateriaal zo snel mogelijk opgehaald wordt en goed en veilig verwerkt wordt. Diverse respondenten geven aan dat het op zichzelf prima is als er een extra verwerker bij komt, mits aan de voorwaarden (veiligheid, kwaliteit en prijs van de dienstverlening) kan worden voldaan.

Solidariteitsprincipe en tarieven

Voor het solidariteitsprincipe (uniformiteit tarieven tussen of binnen regio's en sectoren) spreekt de vertegenwoordigers van de veehouderijsectoren uit de primaire sectoren aan. Een enkele partij is voor meer concurrentie en aanvaard dat een uniform tarief tussen werkgebieden dan niet mogelijk is. Bovendien moet de nieuwe situatie er niet alleen op papier prima uitzien, het moet ook in de praktijk goed gaan werken. Enkele geïnterviewden verwachten weinig transparantie over de kosten als een partij met een all-in-prijs komt, terwijl transparantie wel echt belangrijk wordt gevonden. "Hoe je het ook organiseert: de tarieven zullen wel in heel Nederland hetzelfde moeten zijn", stellen diverse geïnterviewde vertegenwoordigers uit de veehouderijsectoren. "Pas op dat je geen daghandel gaat krijgen met kadavers. Bij aanwijzen kun je tariefverschillen makkelijker voorkomen. Je kunt dit niet vergelijken met voerfabrieken die ook hogere prijzen hanteren als ze verder moeten rijden, want dan heb je als veehouder de vrijheid om voor een voerfabriek dichterbij te kiezen; bij kadavers wil je die vrijheid niet."

Feitelijk is het essentiële nadeel van tariefverschillen dat aanbieders in een gebied met relatief hoge tarieven sneller geneigd kunnen zijn om (onveilige) alternatieve afzetroutes te kiezen.

Diverse experts stellen dat (beperkte) tariefverschillen tussen werkgebieden wel degelijk mogelijk is. Dat is in Nederland bijvoorbeeld ook het geval voor afvalinzameling (met specifieke tarieven per gemeente).

Daarmee kan ook overwinst in een werkgebied worden voorkomen. Het genoemde gevaar van het kiezen van onveilige routes wordt ondervangen door verwerking te blijven reguleren (met daaraan verbonden regels en toezicht).

Rebel (2020) vat dit dilemma als volgt samen: *“Liberalisering valt te overwegen als de overheid bereid is het principe van uniformiteit van tarieven los te laten – wat economisch gezien ook niet onlogisch zou zijn, maar waar meerdere partijen in de sector wel waarde aan hechten. Hier is een beleidsmatige afweging aan de orde, die ofwel beantwoordt aan economische rationale (bij hogere kosten past een hoger tarief) ofwel beantwoordt aan het principe van solidariteit.”*

Gemak en service (transport)

In de interviews is ook aandacht besteed aan het achterhalen van de perceptie van de vertegenwoordigers van veehouderijsectoren met betrekking tot het loskoppelen van transport en verwerking, en daarmee de mogelijkheid om te gaan werken met één verwerker en één transporteur. Betreffende geïnterviewden stellen dat meer dan slechts één transporteur ook te overwegen is, mits ze in staat zijn om de planning en regie gezamenlijk te doen. Je zult de planning in één hand moeten houden, omdat de veehouder gewend is om één loket te hebben. Ook zul je, bij loskoppeling van transport en verwerking, acceptatieplicht moeten regelen van de vrachten bij de verwerker. De hoge servicegraad blijkt voor de respondenten uit de veehouderij een heel belangrijke rol te spelen. Een van de geïnterviewden wijst op een analogie met de zuivelverwerking, waarbij de RMO-vrachtwagens (Rijdende Melk Ontvangst) onafhankelijk zijn van de zuivelverwerkers, en voor het transport ook heel speciale wagens nodig hebben. Opgemerkt is daarbij overigens wel dat zuivelverwerkers onderling veel samen zouden werken om altijd melk te kunnen ontvangen; dat zou bij kadavers en de verwerking daarvan misschien moeilijker kunnen zijn. Dat kan worden ondervangen door verwerking te blijven reguleren.

7 Overwegingen bij mogelijke verandering in het toekomstige destructiebestel

Voorgaande hoofdstukken beschrijven het wettelijke kader, de huidige situatie in Nederland, varianten in andere Europese landen en perceptie en preferenties van stakeholders. In dit hoofdstuk volgt een blik op de (mogelijke) veranderingen (afgeleid uit stukken van LNV en TK, regelgeving en situatie in andere Europese landen) en hoe die passen bij de preferenties en eisen van zowel LNV als ook de belanghebbenden in de verschillende veehouderijsectoren. We onderscheiden de volgende mogelijke veranderingen:

- A. Om de drempel voor meerdere partijen te verlagen kan de huidige taak in kleinere taken worden opgesplitst. Volgens bovengenoemde inrichtingsopties:
 - 1. Het verkleinen van de taak door Nederland op te delen in twee of meerdere werkgebieden
 - 2. Het verkleinen van de taak door activiteiten voor Cat. 1- en Cat. 2-materiaal te splitsen (zie ook bij C7)
 - 3. Het opsplitsen van de activiteiten inzameling en verwerking
 - 4. Het anders inrichten van de verwerkingscapaciteit ten behoeve van dierziektebestrijding door deze los te koppelen aan de taak van de reguliere kadaververwerking
- B. Bij de situatie waarin meerdere partijen te taken gaan uitvoeren komen variatie-mogelijkheden omtrent het proces van aanwijzen/aanbesteden en relaties tussen partijen aan de orde:
 - 5. Hoe gaan we 'opdrachten' uitvragen en de bedrijven de opdracht verstrekken (aanwijzen, aanbesteden)?
 - 6. In het geval het splitsen van activiteiten, waar komt bij onderlinge afhankelijkheid tussen partijen de regie te liggen?
- C. Tenslotte hebben nieuwe toetreders de mogelijkheid om andere technieken te gebruiken (innovatie / verduurzaming):
 - 7. Wat zijn mogelijk andere (technische) alternatieven voor het verzamelen en verwerken van kadavers? (zie ook bij A2)
 - 8. Wat zijn mogelijk andere verwerkingstechnieken?

In Hoofdstuk 8 worden deze overwegingen vervolgens doorvertaald naar de opties voor herinrichting van het destructiebestel.

Omdat deze mogelijk veranderingen specifiek gedefinieerd zijn dan de inrichtingsopties, zoals in de *Kamerbrief over Verkenning marktordening destructiestelsel, Kamerbrief DGA-PAV / 21270767* van 16 december 2021 genoemd, worden hieronder eerst de hierboven genoemde mogelijke veranderingen uitgewerkt. Dit wordt daarna aangevuld met perceptie en preferenties van vertegenwoordigers van de veehouderijsectoren op een mogelijke herinrichting van het destructiebestel. Dit vormt de basis waarop in Hoofdstuk 8 overwegingen en suggesties bij de inrichtingsopties worden geformuleerd.

De opties/mogelijkheden zijn geanalyseerd op basis van het toetsingskader dat in paragraaf 2.3 is voorgesteld, met overwegingen in relatie tot de wettelijke randvoorwaarden, preferenties van vertegenwoordigers van de veehouderijsectoren, op basis van suggesties van experts en op basis van voorgaande onderzoeken (zoals Rebel, 2020).

N.B. In de uitwerking is met uitzondering van de variant A4 bij alle andere mogelijke veranderingen (in paragrafen 7.4 t/m 7.6) aangenomen dat de toewijzing voor reguliere kadaverinzameling en -verwerking is gecombineerd met de taken ten behoeve van dierziektebestrijding. De taken t.b.v. dierziektebestrijding kan ook afwijkend worden ingericht; daaraan wordt in paragraaf 7.3 aandacht besteed.

In onderstaande paragrafen worden de mogelijkheden A1 tot en met C8 achtereenvolgens behandeld. Hierbij zijn de varianten A2 (Het verkleinen van de taak door activiteiten voor Cat. 1- en Cat. 2-materiaal te splitsen) en C7 (Wat zijn mogelijk andere (technische) alternatieven voor het verzamelen en verwerken van

kadavers?) gezamenlijk beschreven omdat voor de mogelijkheid van het scheiden van de taken voor Cat. 1- en Cat. 2-materiaal de technische mogelijkheden leidend zijn.

7.1 Eén werkgebied of meerdere werkgebieden met verschillende verwerkers (A1)

In de hier beschreven situatie is Nederland ingedeeld in meerdere werkgebieden. Transport en verwerking vinden binnen een werkgebied plaats. Per werkgebied is er één verwerker actief (aangewezen of na aanbesteding). Net als nu kan de aangewezen partij besluiten een deel van het transport uit te besteden. Waar nodig wordt in de overwegingen onderscheid gemaakt tussen aanwijzen en aanbesteden.

Tabel 5 Toetsingskader herinrichting van het destructiebestel van één naar meerdere werkgebieden / verwerkers.

Toetsingsaspect	Omschrijving
Veiligheid	<p>Mits in elk werkgebied de inrichting aan de eisen voldoet zijn er geen extra risico's bij opdeling in meerdere werkgebieden.</p> <p>Bij uitbraak van besmettelijke dierziekten kan opdeling in meerdere werkgebieden een voordeel bieden als kadavers van besmette dieren niet over grenzen van werkgebieden worden verplaatst. Door experts wordt dit mogelijke voordeel echter als verwaarloosbaar gezien.</p>
Kwaliteit	<p>Minimum kwaliteitseisen stel je aan de voorkant van het proces; in het programma van eisen. Dit kan per werkgebied gelijk zijn, en is niet afhankelijk van het eventueel opdelen van Nederland in meerdere werkgebieden.</p> <p>Het momenteel positief beoordeelde facet van één loket voor een aanbieder kan in stand blijven (in de vorm van één landelijk werkgebied-overkoepelend loket. Maar ook het inrichten van meerdere loketten, met één per werkgebied, is een praktische mogelijkheid. Dat kan lastig zijn voor ondernemers met meerdere locaties als die toevallig in verschillende werkgebieden liggen. Echter, dat hoeft dat geen onoverkomelijk probleem te zijn. Immers, in andere voorbeelden waarbij diensten van maatschappelijk belang zijn geliberaliseerd blijkt dat enig gemak van de dienst mag worden opgeofferd ten gunste van andere voordelen. Bijvoorbeeld: op het spoor zijn meerdere treinmaatschappijen actief, elk met hun eigen afreksysteem. Dit levert wat overlast voor de consument op, maar dit verlies aan kwaliteit van de dienst was geen beslissend argument tegen vrijgave van verschillende spoortrajecten.</p>
Prijs/betaalbaarheid/kosten	<p>Bij het opsplitsen van de werkgebieden zal elke partij overheadkosten (o.a. voor planning en aansturing) maken; dit kan in totaal leiden tot enige kostenverhogingen.</p> <p>Bij toetreding van een nieuwe partij zullen aanloopkosten gemaakt worden zoals bij elke verandering van uitvoerende partij; daarbij gaat het zowel om hardware (voertuigen, procesinstallatie, etc.) als "orgware" (opzet van organisatie).</p> <p>Ten aanzien van inzameltransport zijn bij opsplitsing in meerdere werkgebieden (met meerdere partijen) geen substantiële andere dan genoemde aanloopkosten voorzien. Aangezien de huidige inzameling via meerdere collectiecentra verloopt, kan bij opsplitsing in werkgebieden het huidige principe worden gehandhaafd. Op grensgebieden zal soms iets minder geoptimaliseerd kunnen worden. Anderzijds kan – afhankelijk van de positie van de verwerkingslocatie t.o.v. het werkgebied – het transport vanaf collectiecentrum tot verwerkingslocatie mogelijk iets goedkoper worden. In totaal wordt verwacht dat de kosten van praktische inzameling niet substantieel veranderen bij opsplitsing naar meerdere werkgebieden.</p> <p>Als het aantal verwerkers toeneemt zal het beschikbare volume per verwerker kleiner worden dan het volume dat de huidige partij verwerkt. Deze afname wordt nog versterkt bij een (verwachte) afname van de omvang van de veehouderij. Het volume bij een verwerker kan nog worden gecompenseerd door aanvulling met (meer) andere Cat. 1- en Cat. 2-reststromen (slachtafval), maar die markt is in Nederland en omliggende landen ook al gecontracteerd; in Nederland voor een groot deel door de huidige kadaververwerker. Voor import zijn er obstakels. Kortom, bij toename van het aantal verwerker is verlies van schaalgrootte onvermijdelijk. Dat</p>

Toetsingsaspect	Omschrijving
	<p>kan de kostprijs van verwerking opdrijven. Omdat inzicht in prijsopbouw van de verwerkingsprocessen ontbreekt, is niet in te schatten hoe groot het prijsopdrijvend effect is. In het proces van de huidige verwerker (Rendac) is met name het voordeel van de 'mechanische damprecompressie' sterk afhankelijk van schaalgrootte.</p> <p>Anderzijds kan de competitie tussen partijen verleiden tot scherpere tarieven.</p> <p>Kosten voor toezicht kunnen bij indeling in meerdere werkgebieden hoger uitvallen. Deze extra kosten dienen meegenomen te worden bij afweging tussen één of meerdere werkgebieden.</p> <p>Kortom hier zijn verschillende, mogelijk tegengestelde, prijseffecten te herkennen: schaal en marktwerking. Volgens de Wet Dieren kan de minister gebieden aanwijzen met het oog op doelmatige voorziening; dat impliceert dat als het indelen in 2 of meerdere werkgebieden zou resulteren in hogere kosten, de minister de mogelijkheid heeft om Nederland alsnog één werkgebied te handhaven.</p> <p>Opmerking: bovenstaande argumenten zijn niet uniek voor kadaverinzameling en -verwerking, denk aan de privatisering en liberalisering van voormalige overheidsdiensten.</p> <p>T.a.v. van het solidariteitsprincipe (gelijk tarief ongeacht geografische positie): Volgens regels (paragraaf 3.3) lijkt het gelijktrekken van tarieven moeilijk te handhaven bij het ontstaan van twee werkgebieden. Twee verwerkers kunnen niet onderling afstemmen, want dat is in strijd met de regels van mededinging (bij aanbesteding) of met het Altmark-arrest (bij aanwijzing).</p>
<p>Capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding</p>	<p>De vraag is hoe bij meerdere werkgebieden de capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding geregeld kan worden: als dit bij één aanbieder gebeurt, blijven transporten bij calamiteiten of maatregelen bij dierziekte uitbraken niet altijd in één werkgebied. Wanneer binnen een werkgebied de Capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding aangehouden moet worden, zal die groter zijn t.o.v. de reguliere omzet dan momenteel het geval is; daardoor kan capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding duurder worden.</p> <p>Naast deze capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding moet in een calamiteitenplan worden vastgelegd hoe omgegaan wordt met technische calamiteiten in de verwerkingslijn; dat kan door elke partij afzonderlijk geregeld worden en lijkt geen argument voor de keus tussen één of meerdere werkgebieden.</p>
<p>Duurzaamheid</p>	<p>Verlies van economies of scale kan ook resulteren in verlaging van (energetische) efficiëntie, en minder innovaties in duurzame productieprocessen.</p> <p>Geen nadeel t.a.v. transport: Inzameltransport naar collectiecentra kan hetzelfde georganiseerd blijven als momenteel; mogelijk zelfs met minder inzamellocaties (direct transport naar nieuwe toetreder). Transport van collectiecentra naar verwerker kan zelfs wat minder worden als de concessiegebieden gunstig liggen t.o.v. de locatie van de verwerkers.</p>
<p>Innovatie</p>	<p>Mogelijk versterkt de aanwezigheid van meerdere partijen de drive tot (efficiëntie, kostenbesparende of waarde verhogende) verbetering.</p>
<p>Bestendigheid & Robuustheid</p>	<p>Concurrerende partijen kunnen eerder geneigd zijn een (te) scherp tarief neer te zetten. In een (aanbestedings)procedure zullen nieuwe partijen financiële robuustheid en vergunningen moeten aantonen.</p> <p>Het is van groot belang dat het ophalen en verwerken van kadavers te allen tijde gegarandeerd is. Dit betekent dat de economische bestendigheid en robuustheid van de transporteurs en verwerkers van grootste belang is en bij de aanwijzing wordt meegenomen. Een tariefsysteem waarbij de tarieven mede afhankelijk zijn van de daadwerkelijk gemaakte kosten en opbrengsten vermindert het bedrijfsrisico van partijen.</p>
<p>Borging & Toezicht</p>	<p>Het huidige systeem is het simpelst voor afstemming en handhaving (er hoeft immers maar met één partij zaken te worden gedaan en op te worden toegezien). Bij meerdere verwerkers zijn meer mensen t.b.v. toezicht nodig.</p>

N.B. Bij opdeling van Nederland in 2 of meerdere werkgebieden is het theoretisch denkbaar dat in een werkgebied waarvoor meerdere partijen interesse hebben wordt aanbesteed, terwijl in een werkgebied met slechts één gegadigde is ook kan worden aangewezen. Immers, de Wet Dieren schrijft verplichtingen voor in werkgebieden zonder te verplichten dat de inrichtingsvorm in elk werkgebied gelijk is. Het is aan de overheid of dit wenselijk is (variatie van inrichtingsvormen kan als bezwaarlijk worden gezien).

7.2 Loskoppelen van toewijzing van activiteiten inzamelen en verwerken (A3)

Voor overwegingen t.a.v. deze mogelijke verandering is het van belang op te merken dat in het huidige systeem kadavers worden ingezameld door (een deels uitbesteed maar aangestuurd door) de huidige verwerker. De kadavers worden met speciale vrachtwagens (voorzien van o.a. een kraan en voorzieningen t.b.v. hygiëne/veiligheid) ingezameld en getransporteerd naar collectiecentra en vervolgens met andere voertuigen naar de verwerkingslocatie vervoerd. De collectie wordt met eigen vrachtwagens, planning en chauffeurs uitgevoerd door de huidige verwerker. Transport van collectiecentra naar verwerkingslocatie wordt uitbesteed. Geclaimd wordt door de huidige verwerker dat door de geïntegreerde planning van transport en verwerking voordelen worden gehaald (kwaliteit van afgeleide producten) en (geur)overlast wordt geminimaliseerd.

Overwegingen t.a.v. deze mogelijke verandering zijn beschreven in Tabel 6.

Tabel 6 Toetsingskader bij loskoppelen van de activiteiten inzamelen en verwerken.

Toetsingsaspect	Omschrijving
Veiligheid	Er worden geen extra risico's voorzien als zowel transporteur als verwerker aan de wettelijke vereisten voldoen.
Kwaliteit	Voor aanbieders is het van belang dat er een duidelijk loket is (eenduidig?). Hoe dat 'achter de schermen' georganiseerd is, is voor hen niet belangrijk. Dit loket kan zowel geregeld worden door verwerker, inzamelaar, door hen gezamenlijk of door een derde partij. Adequate afstemming van het loket tussen partijen is essentieel voor de kwaliteit van de dienstverlening aan de boer. Voor de kwaliteit van transport en verwerking (o.a. minimale wachttijden i.v.m. kosten, geuroverlast en kwaliteitsverlies) is onderlinge afstemming tussen inzamelaar en verwerker essentieel.
Prijs/betaalbaarheid/kosten	Let op: inzamelvoertuigen voor kadavers zijn voorzien van specifieke voorzieningen t.b.v. hygiëne/veiligheid die samen met de voertuigen worden afgeschreven. Omwille van de hogere vervangingskosten t.o.v. gangbare vrachtwagens zijn hogere onderhoudskosten gerechtvaardigd; om die reden hanteert huidige verwerker relatief lange afschrijfperiode voor de vrachtwagens; deze is veel langer dan de duur van bijvoorbeeld de huidige overeenkomst met de kadaververwerker.
Capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding	In vergelijking met de huidige situatie (één vervoerder en één verwerker) is bij meerdere vervoerders of meerdere verwerkers vooral het hebben van voldoende vervoers- en verwerkingscapaciteit tijdens een dierziekte uitbraak een belangrijk aandachtspunt. Om dit goed te regelen zullen speciale arrangementen met alle betrokken partijen gemaakt moeten worden.
Duurzaamheid	Mogelijk versterkt de aanwezigheid van meerdere partijen de drive tot (efficiëntie, kostenbesparende of waarde verhogende) verbetering.
Innovatie	
Bestendigheid & Robuustheid	Alles hangt af van de voorwaarden die door de overheid gesteld worden aan de vervoerders en verwerkers en de navolging van deze eisen door de verschillende belanghebbenden. Of partijen aan deze voorwaarden kunnen/willen voldoen zal in sterke mate bepalend zijn bij de keuze of met één of meerdere vervoerders en verwerkers van kadavers in zee wordt gegaan.
Borging & Toezicht	

Algemene opmerkingen:

- Geconsulteerde vertegenwoordigers uit de transportsector zien deze rol alleen zitten als afzet naar verwerkingslocaties vooraf gezekerd is.

- In een eventueel aanbesteed-proces moet er rekening mee worden gehouden dat transport niet aan te besteden is als niet vooraf verwerkers zijn aangewezen en werkgebieden duidelijk met een indicatie van de te verwachten volumes zijn vastgesteld. Anders zijn er te veel onbekenden/onzekerheden. Immers, om een tarief te kunnen opstellen moet bekend zijn wat het te verwachten transportvolume is, de te rijden kilometers, aantal potentiële stops en werkuren. De overheid kan het transport aanbesteden, maar zou verwerkers dit ook zelf kunnen laten doen. Immers tussen verwerker en transporteur is goede communicatie van belang om efficiënt te plannen en opereren. Daarbij stellen verwerkers hun eigen eisen; Bijvoorbeeld om wagens geschikt te maken voor het gescheiden ophalen van Cat. 1- en 2-materiaal.

7.3 Apart toewijzen van taken betreffende beschikbaar houden van verwerkingscapaciteit en werkzaamheden t.b.v. dierziekte bestrijding t.o.v. de taak van reguliere verwerking (A4)

Momenteel is de overeenkomst voor verwerkingscapaciteit ten behoeve van, en uitvoering van, dierziektebestrijding gekoppeld aan de overeenkomst voor reguliere kadaverinzameling en -verwerking (zie paragraaf 4.4). Dat kan ook bij andere inrichtingsopties van het destructiebestel, zoals in voorgaande paragrafen uitgewerkt. Het is echter ook mogelijk om de taken te scheiden. Hieronder volgt een beknopte uitwerking van deze optie en overwegingen daarbij.

Alle opties voor de inrichting van reguliere verwerking, zoals hiervoor uitgewerkt, zijn ook denkbaar voor het organiseren van het beschikbaar houden van verwerkingscapaciteit t.b.v. dierziekte bestrijding en werkzaamheden t.b.v. dierziektebestrijding.

- het inzameltransport van kadavers van geruimde dieren kan met op soortgelijke wijze als momenteel worden georganiseerd (dus met speciale voertuigen).
- capaciteit voor verwerking kan worden geïntegreerd met gangbare verwerkingscapaciteit (zoals omschreven in voorgaande paragraaf).

Anderzijds is het denkbaar dat de taak m.b.t. beschikbaar houden van verwerkingscapaciteit en werkzaamheden t.b.v. dierziekte bestrijding afzonderlijk wordt toegewezen van reguliere kadaverinzameling en -verwerking. In het bijzonder: als de reguliere verwerking wordt toegewezen aan meerdere partijen (zoals bij indeling van Nederland in meerdere werkgebieden, uitgewerkt in paragraaf 7.1) kan de taak m.b.t. verwerkingscapaciteit ten behoeve van dierziektebestrijding voor heel Nederland worden toegewezen (na aanbesteding of via aanwijzing) aan één partij. Enkele voor- en nadelen daarvan:

Tabel 7 Overwegingen bij toewijzing van de taak m.b.t. beschikbaar houden van verwerkingscapaciteit en werkzaamheden t.b.v. dierziekte bestrijding (bij toewijzing van reguliere kadaverinzameling en -verwerking aan één partij)

Toetsingsaspect	Omschrijving
Veiligheid	Het opdelen van Nederland biedt in principe voordelen t.g.v. compartimentering waardoor ook bij uitbraak van een besmettelijke ziekte kadavers van besmette dieren niet meer tussen werkgebieden worden getransporteerd. Als de kadavers van besmette dieren op één locatie in Nederland worden verwerkt, vervalt dit voordeel. Volgens experts heeft het transport van kadavers van geruimde dieren de afgelopen jaren niet geleid tot verspreiding van dierziekten, dus dit nadeel is niet reëel.
Kwaliteit	-
Prijs/betaalbaarheid/kosten	Biedt waarschijnlijk schaalvoordelen (1x de benodigde verwerkingscapaciteit in Nederland is waarschijnlijk kleiner dan meerdere, zowel t.a.v. inzamelvoertuigen als t.a.v. verwerkingscapaciteit). Als de partij die deze taak krijgt toegewezen ook reguliere kadavers en Cat. 1- en Cat. 2-slachtafval verwerkt op dezelfde lijn als waarop de kadavers van geruimde dieren worden verwerkt, heeft deze partij meerdere voordelen: <ul style="list-style-type: none"> • Technische capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding t.b.v. dierziektebestrijding kan ook worden gebruikt om incidentele pieken in aanbod van reguliere kadavers op te vangen.

Toetsingsaspect	Omschrijving
	<ul style="list-style-type: none"> Deze capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding kan ook worden gebruikt bij technische calamiteiten in het reguliere proces. een (klein) voordeel: bij uitbraak van besmettelijke dierziekte is soms tijdelijk minder aanbod van slachtafval door vervoersbeperkingen; door het extra aanbod van kadavers (van geruimde dieren) kan de capaciteit van de lijn goed benut worden. <p>Omgekeerd is er een (klein) nadeel voor de partijen die wel reguliere kadavers verwerken, maar niet de kadavers van geruimde dieren: tijdens uitbraak van besmettelijke dierziekte kan de capaciteit soms minder benut worden t.g.v. minder aanbod van slachtafval door vervoersbeperkingen.</p>
Duurzaamheid	-
Innovatie	-
Bestendigheid & Robuustheid	-

7.4 Aanbesteden in plaats van aanwijzen (B5)

Zoals uitgelegd in paragraaf 3.3 kan voor de uitvoering van de werkzaamheden een partij worden aangewezen (resultierend in een wettelijke taak) of kunnen de werkzaamheden worden aanbesteed (resultierend in een concessie).

Bij het huidige systeem van aanwijzen is vanuit staatsteunregels de voorwaarde gesteld dat toegezien moet worden op een efficiënte besteding van compensatiegelden door de overheid voor de geleverde diensten. Tarieven worden momenteel door de overheid goedgekeurd op basis van aangeleverde data. Deze jaarlijkse actualisering en de aannames op basis van aangeleverde cijfers kunnen leiden tot discussies over tariefopbouw. Essentieel is dat overwinst bij aanwijzen niet acceptabel is; de keerzijde daarvan is dat het bedrijf ook geen verlies hoeft te accepteren op de taak. Dat is een argument waarom in de nacalculatie op basis van gerealiseerde prijzen voor afgeleide producten wordt gerekend. Dit kan leiden tot meningsverschil over inspanningen van uitvoerende partij om kosten-batenverhouding te optimaliseren.

Bij aanbesteding is het bedrijf in principe wel zelf verantwoordelijk voor het resultaat, en kunnen – in geval er toch ruimte is om jaarlijks de tarieven aan te passen aan marktcondities – de tarieven mogelijk wel gebaseerd worden op marktprijzen i.p.v. gerealiseerde prijzen.

Bij aanbesteding kunnen andere partijen toetreden. In de aanbesteding kunnen voor langere termijn tarieven of tariefmodellen worden vastgelegd, hetgeen bijdraagt aan transparantie. Dat kan de uitvoerende partij, die de dienst toegewezen heeft, vervolgens uit eigenbelang stimuleren om kosten-baten verhouding te optimaliseren.

Tabel 8 Toetsingskader herinrichting van het destructiebestel: Aanbesteden in plaats van aanwijzen

Toetsingsaspect	Omschrijving
Veiligheid	Mits bij de aanbesteding adequate eisen t.a.v. bewaking van veiligheid worden gesteld, en deze adequaat worden gemonitord, kan veiligheid in stand blijven.
Kwaliteit	Terwijl bij aanwijzen de partij geen financieel risico loopt (nacalculatie), ontstaan bij aanbesteding motieven om baten te maximaliseren en kosten te minimaliseren. Dit kan leiden tot minimalisatie van het serviceniveau tot hetgeen is overeengekomen bij de aanbesteding. Adequate formulering van kwaliteitseisen is daarom essentieel; daarmee is volop ervaring, dus dat hoeft niet tot problemen te leiden.
Prijs/betaalbaarheid/kosten	Verwacht wordt dat de tariefopbouw helderder gemaakt kan worden, zonder redenen tot discussie achteraf (mogelijk is het proces voor aanbesteding, in het bijzonder over tarieven, wel moeilijker). Essentieel echter is de vraag hoe de tariefstelling uit zal vallen ten opzichte van de situatie bij aanwijzen. In de aanbesteding kunnen voorwaarden t.a.v. tarieven worden opgenomen. Daarbij ontstaan sterkere incentives dan in de huidige situatie voor partij(en) om bij uitvoering van de dienst op zoek te gaan naar kostenbesparingen en opbrengstverhoging. Dit kan leiden tot lagere tarieven; anderzijds kunnen offerrende partijen besluiten om met het oog op risico's extra marges in de tarieven te verwerken.

Toetsingsaspect	Omschrijving
	Voor het uitvoeren van het aanbestedingsproces ligt een uitdaging bij de overheid om vooraf een redelijk stelsel voor maximum tarieven te definiëren. Vervolgens is het de vraag of er partij(en) zijn die daarop willen offeren.
Capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding	Kan wel of niet worden meegenomen in dezelfde taak.
Duurzaamheid	-
Innovatie	-
Bestendigheid & Robuustheid	De partij loopt financieel risico; daardoor iets minder robuust. Dit hangt mede af van de vraag in hoeverre externe factoren, zoals marktprijzen voor brandstoffen en energie(dragers), meegenomen mogen worden in tarifiering.
Borging & Toezicht	-

De keuze tussen maximale beheersing van veiligheid (bij aanwijzen) en enige marktwerking (bij aanbesteden) is uiteindelijk een politieke keus. Bij een oriëntatie/consultatie (eerste stap naar een aanbesteding) kan verkend worden of een eventuele aanbesteding zicht biedt op meerdere partijen die de taak veilig en met het gewenste kwaliteitsniveau willen en kunnen uitvoeren.

7.5 Regie bij inzamelaar i.p.v. verwerker leggen (B6)

Bij deze mogelijke verandering wordt de inzamelaar de spil in de keten; verwerkers krijgen mogelijk meer vrijheid (voor tarieven, toetreden of beëindigen van de werkzaamheden op dit vlak).

Tabel 9 Toetsingskader bij het scenario waarbij inzamelen gereguleerd wordt en verwerking meer vrijgegeven.

Toetsingsaspect	Omschrijving
Veiligheid	T.o.v. 'loskoppelen van de activiteiten inzamelen en verwerken' (Tabel 6) wordt verwerking minder gereguleerd. Veiligheid kan in het geding komen omdat dit onderdeel (kritisch t.a.v. veiligheid) minder goed beheersbaar wordt. Ten aanzien van vrijgave van verwerking geven sectorpartijen aan onvoldoende vertrouwen te hebben in de zorgvuldigheid in een vrije markt met meerdere partijen, als gevolg van concurrentie op prijs (LNV, 2021).
Kwaliteit	Anders dan bij 'loskoppelen van de activiteiten transport en verwerken' is er geen afnameverplichting door verwerker(s). Dit vormt een mogelijke bedreiging voor de gegarandeerde afname, tenzij de kans op deze situatie klein wordt door een groot aantal verwerkers. Vervoerders zullen te allen tijde toegang moeten hebben tot verwerking. Als het niet gegarandeerd is zullen ze niet in stappen. Wie gaat ze garanderen? Solidariteitsprincipe lijkt hier goed te handhaven als verwerking niet aan werkgebieden wordt gekoppeld.
Prijs/betaalbaarheid/kosten	Naast wat is opgemerkt bij 'loskoppelen van de activiteiten transport en verwerken' wordt hier een ander risico gezien: Tenzij verwerkingstarieven langdurig door verwerker zijn gegarandeerd (evt. wettelijk vastgelegd, maar dan is verwerker ook aangewezen) zit de inzamelaar klem. Verhoogde verwerkingstarieven zijn voor transporteur op basis van nacalculatie wel weer door te rekenen naar de aanbieders van kadavers, maar deze mogelijke verandering is heel gevoelig voor continuïteit van meerdere verwerkers en hun wil om te blijven concurreren op prijs.
Capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding	Mogelijke problematisch: Capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding vergt verwerkingscapaciteit. Die is bij deze mogelijke verandering niet gegarandeerd.
Duurzaamheid	-
Innovatie	-
Bestendigheid & Robuustheid	Zie onder 'Kwaliteit' en 'Prijs'.
Borging & Toezicht	Minder goed beheersbaar als verwerking niet of minder is gereguleerd.

7.6 Technische opties (A2, C7 en C8)

Voor inzameling en verwerking van kadavers zijn er binnen de wettelijke kaders de volgende mogelijkheden (zie ook paragraaf 3.1):

- t.a.v. de inzameling
 - gecombineerd inzamelen van Cat. 1- en 2-kadavers, waarbij alle kadavers als Cat. 1 worden verwerkt.
 - gescheiden inzamelen van Cat. 1- en van Cat. 2-kadavers, waarbij de gescheiden ingezamelde Cat. 2-kadavers via de toegestane routes voor Cat. 2-materiaal mogen worden verwerkt (en dus hoogwaardiger).
 - t.a.v. de verwerkingsroute
 - verwerking via zowel rendering als biogas vergisting (en in de praktijk ook combinaties daarvan) is toegestaan (zie paragraaf 3.1)
 - materiaal van Cat. 1 en Cat. 2 kan òf gecombineerd òf gescheiden verwerkt worden.
- In het verwerkingsproces mogen ook andere dierlijke bijproducten (zoals slachtafval) worden gecombineerd met de kadaverstroom; de afgeleide producten dienen volgens de regels voor het ingevoerde materiaal van de laagste categorie te worden gebruikt/toegepast.

Technische alternatieven kunnen mogelijk invloed hebben op inrichting van het bestel alsmede afwegingscriteria; overwegingen worden hieronder uitgewerkt.

7.6.1 Gecombineerd vs. gescheiden inzameling (A2)

Door Cat. 2-kadavers gescheiden in te zamelen van Cat. 1-kadavers (of evt. een mengstroom van Cat. 1- en Cat. 2-kadavers) kunnen afgeleide producten van de Cat. 2-stroom volgens minder strenge regels worden gebruikt/toegepast. Dit biedt kansen voor kostenbesparing en hoogwaardiger verwaarding. Keerzijde is mogelijk duurder en minder efficiënt inzameltransport (netto effect op duurzaamheid niet zomaar te geven en vergt diepgaander onderzoek: hangt af van o.a. het verwerkingsproces en hoe meerverbruik van brandstof wordt afgewogen tegen circulaire verwaarding).

Volgens de schattingen van Broeze et al. (2023) is ruim twee derde van de kadavers Cat. 2. Een deel daarvan is afkomstig van gemengde bedrijven. Om redenen van borging van veiligheid kan geëist worden dat de kadavers van die bedrijven samen met Cat. 1-kadavers verwerkt moeten worden. Blijft over een kleine helft van de kadavers die volgens regels voor Cat. 2 kan worden verwerkt.

Een Cat. 2-fractie zou volgens de volgende principes gescheiden kunnen worden ingezameld:

1. Onderscheid op bedrijfsniveau: van bedrijven waar ook Cat. 1-dieren worden gehouden (zoals melkveebedrijven en veel gemengde bedrijven) worden kadavers als Cat. 1 ingezameld; van bedrijven met louter Cat. 2-dieren worden de kadavers als Cat. 2 ingezameld.
2. Onderscheid door de aanbieder: aanbieders scheiden de kadavers in Cat. 1 en Cat. 2.

NVWA kan beoordelen of het tweede principe acceptabel is (direct toezicht op het handelen van aanbieders ontbreekt; dit kan vooral van belang zijn voor aanbieders die kadavers in bulk aanbieden).

Voor gescheiden inzamelen kan gebruik gemaakt worden van verschillende voertuigen of van twee compartimenten per voertuig. In het laatste geval ligt er een verantwoordelijkheid bij de chauffeur; wederom een kwetsbaarheid in het systeem waarvoor toezicht of een ander controleform noodzakelijk geacht kan worden.

Tabel 10 Overwegingen bij gecombineerd en gescheiden inzamelen binnen het toetsingskader (bij lege cellen zijn geen overwegingen die specifiek zijn voor de technische optie geïdentificeerd)

Toetsingsaspect	Gecombineerd inzamelen + verwerken	Gescheiden inzamelen; Cat. 2 hoogwaardiger verwerken
Veiligheid	Europese verordeningen (zie paragraaf 3.1) schrijft voor dat mengsels van Cat. 1- en 2-materiaal volgens de regels voor Cat. 1-materiaal worden verwerkt. Dat impliceert dat zodra Cat. 1- en 2-kadavers gecombineerd zijn ingezameld, deze als Cat. 1 (dus de strengste regels) worden verwerkt. Als dat gebeurt, voldoet het systeem aan de veiligheidseisen.	Als Cat. 2-kadavers veilig gescheiden zijn ingezameld t.o.v. Cat. 1, wordt het veilig genoeg geacht om het volgens de (minder strenge) regels voor Cat. 2-materiaal te verwerken. Het ontbreken van toezicht bij boer of chauffeur kan een knelpunt zijn. Het is aan NVWA om te

Toetsingsaspect	Gecombineerd inzamelen + verwerken	Gescheiden inzamelen; Cat. 2 hoogwaardiger verwerken
		beoordelen of de mogelijke risico's afdoende zijn voorkomen in een voorgestelde werkwijze.
Kwaliteit	-	-
Prijs/betaalbaarheid/kosten	-	Transportkosten zullen wat hoger uitvallen bij gescheiden inzameling.
Capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding	-	-
Duurzaamheid	-	Totale transportafstand kan wat hoger uitvallen, met bijkomend duurzaamheidsimpact.
Innovatie	-	-
Bestendigheid & Robuustheid	De huidige faciliteiten zijn op het principe van gecombineerd inzamelen ingericht.	Vergt nieuwe investeringen, dus risicovoller.
Borging & Toezicht	Doordat de optie van 'gecombineerd inzamelen' is gekoppeld aan 'gecombineerd verwerken' volgens de regels voor Cat. 1-materiaal kan met minimaal toezicht in de inzamelketen worden volstaan.	De borging dat apart ingezameld Cat. 2-kadaver stroom geen Cat. 1-materiaal bevat kan extra toezicht vergen.

Opmerking: Door LNV/NVWA zal een formeel standpunt moeten worden geformuleerd of na gescheiden inzamelen Cat. 2-kadavers volgens de regels voor Cat. 2 mogen worden verwerkt, en welke eisen daartoe aan transport moeten worden gesteld.

7.6.2 Gecombineerd vs. gescheiden verwerking van Cat. 1- en Cat. 2-kadavers (C7)

Door Cat. 2-kadavers apart te verwerken van Cat. 1-kadavers (of evt. een mengstroom van Cat. 1- en Cat. 2-kadavers) kunnen afgeleide producten van de Cat. 2-stroom volgens minder strenge regels worden gebruikt/toegepast. Dit biedt kansen voor kostenbesparing en hoogwaardiger verwaardiging; keerzijde is mogelijk een duurder proces (vanwege verlies van schaalgrootte en schaalgrootte-voordelen). Dit principe wordt al jaren toegepast in DE, DK en Finland.

Tabel 11 Overwegingen bij gecombineerd en gescheiden verwerking binnen het toetsingskader

Toetsingsaspect	Gecombineerd verwerken	Apart verwerken
Veiligheid	Ervanuit gaande dat het verwerkingsproces en gebruik/toepassing van de daaruit afgeleide producten aan de gestelde regels voldoet (paragraaf 3.1) zijn er geen aanvullende veiligheidsrisico's.	Indien er een gescheiden verwerking van Cat. 1- en 2-materiaal een onderdeel van de verwerking is dan is het geborgd scheiden aan de bron van Cat. 1- en Cat. 2-materiaal cruciaal. Mits de stromen gescheiden zijn aangevoerd (na eventuele vermenging van Cat. 2-materiaal met Cat. 1-materiaal dient de hele stroom volgens de regels voor Cat. 1-materiaal verwerkt te worden) en de verwerkingsprocessen en gebruik/toepassing van de daaruit afgeleide producten aan de gestelde regels voldoet (paragraaf 3.1) zijn er geen aanvullende veiligheidsrisico's.
Kwaliteit	-	-
Prijs/betaalbaarheid/kosten	-	De vraag is of en hoe groot het financieel voordeel is bij afzet/toepassing van de uit verwerking afgeleide producten zijn t.o.v. extra kosten voor meerdere proceslijnen (verlies schaalgrootte door verdeling over twee lijnen). Het feit dat het in een aantal andere Europese landen gebeurt laat zien dat het wel interessant kan zijn.

Toetsingsaspect	Gecombineerd verwerken	Apart verwerken
Capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding	-	Ten behoeve van herkauwers zal in elk geval een deel van de capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding voor Cat. 1-materiaal moeten worden geregeld. Op voorhand is onduidelijk wat de verhouding is tussen benodigde reguliere en capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding voor Cat. -1 en Cat. 2-materiaal. Als de benodigde capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding voor Cat. 1 relatief hoog is, kan dat leiden tot verhoogde kosten voor aanhouden van Cat. 1-capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding. N.B. Dit nadeel kan mogelijk worden ondervangen door alternatieve organisatie van capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding. Capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding kan – naast een vergrote capaciteit van de installatie – ook worden gerealiseerd door voorzieningen om andere reguliere ingaande materialen (zoals Cat. 1-slachtafval of andere stromen) (onder voorwaarden) op te slaan.
Duurzaamheid	-	Positief: de inzet van digestaat van Cat. 2- materiaal als meststof is hoogwaardiger dan 'vernietiging' (zoals bij verbranding van diermeel) en is een bijdrage aan het verbeteren van kringlopen in de landbouw.
Innovatie	-	Aangezien voor Cat. 2 ruimere mogelijkheden voor gebruik/toepassing van afgeleide producten zijn dan voor Cat. 1 en mengsels met Cat. 1 zijn er mogelijk meer innovaties te verwachten bij deze route.
Bestendigheid & Robuustheid	-	-
Borging & Toezicht	-	De eventueel extra maatregelen hebben betrekking op borging van herkomst van Cat. 2-kadavers; dat is geadresseerd bij Gescheiden inzamelen (Tabel 10).

Let op: Het ligt het meest voor de hand om de inzameling en verwerking van beide stromen na aanbesteding aan één partij toe te wijzen of daartoe één partij aan te wijzen. Dat lijkt geen bezwaar binnen het huidige wettelijke kader. Anderszins is het niet ondenkbaar dat bij deze verandering beide stromen afzonderlijk aan verschillende partijen worden toegewezen na aanbesteding of dat daartoe verschillende partijen worden aangewezen. Het projectteam heeft geen eenduidige conclusie kunnen trekken of dat binnen het huidige wettelijke kader (o.a. Wet Dieren) toegelaten is; het is ter beoordeling aan juridische experts.

7.6.3 Verwerkingsroutes: rendering vs. vergisting (C8)

De meest voor de hand liggende verwerkingsroutes (zie paragraaf 3.1) zijn gebaseerd op rendering resp. vergisting, of combinaties daarvan. Deze routes leiden tot verschillende afgeleide producten, met elk hun voor- en nadelen. Globale karakteristieken van beide routes:

Rendering:

- crushing/verkleinen
- pasteuriseren, steriliseren
- drogen
- afscheiden vet (d.m.v. persen)
- gebruik/toepassingen van de afgeleide producten:
 - vet -> biodiesel
 - vlees- en beendermeel
 - van Cat. 1-materiaal en van mengsels met Cat. 1-materiaal: brandstof voor kolencentrales en cementindustrie
 - van Cat. 2-materiaal: mag naast de optie genoemd voor Cat. 1-materiaal ook worden afgezet als organische meststof

Vergisting:

- crushing/verkleinen

- pasteuriseren, steriliseren
- vergisten
- gebruik/toepassingen van de afgeleide producten:
 - biogas
 - van Cat. 1-materiaal en van mengsels met Cat. 1-materiaal: lokaal (op de plant) verbranden
 - van Cat. 2-materiaal: mag naast de optie genoemd voor Cat. 1-materiaal ook elders worden afgezet als groen gas
 - residu (digestaat)
 - van Cat. 1-materiaal en van mengsels met Cat. 1-materiaal: brandstof (na een droogstap) voor kolencentrales en cementindustrie
 - van Cat. 2-materiaal: mag naast de optie genoemd voor Cat. 1-materiaal van uit de dierlijke bijproducten wetgeving ook als organische meststof worden afgezet (na eventuele concentratie- of droogstap).

Tabel 12 Overwegingen bij procesroutes 'rendering' en 'vergisting' binnen het toetsingskader

Toetsingsaspect	Route 'rendering'	Route 'vergisting'
Veiligheid	Ervan uitgaande dat het verwerkingsproces en gebruik/toepassing van de daaruit afgeleide producten aan de gestelde regels voldoet (paragraaf 3.1) zijn er geen aanvullende veiligheidsrisico's.	idem
Kwaliteit	-	-
Prijs/betaalbaarheid/kosten	<p>Opbrengsten van afgeleide producten bij deze route zal afhangen marktontwikkeling hernieuwbare brandstoffen (inclusief CO2-certificaten) voor het meel en de biodiesel.</p> <p>Als op één lijn kadavers gecombineerd worden verwerkt met andere materialen, is het niet mogelijk de kosten-baten die samenhangen met kadavers te objectief te bepalen. Als workaround zijn voor tariefstelling in de huidige situatie (bij aanwijzing van verwerker) voor deze route schattingen van kosten en baten per diercategorie opgesteld alsmede afspraken over nacalculatie over totale kosten en baten per jaar.</p>	<p>Kosten en baten van deze route kunnen substantieel afwijken van de andere procesroute.</p> <p>Opbrengsten van afgeleide producten bij deze route zal afhangen van een eventuele SDE subsidie voor de gegenereerde energie.</p> <p>Voor deze route is nog geen publieke schatting/onderbouwing van kosten en baten beschikbaar.</p> <p>Als verwerker wordt aangewezen (waarbij de vergoeding gebaseerd dient te worden op de feitelijke kosten en baten) speelt hier dezelfde problematiek als bij de route 'rendering': Als op één lijn kadavers worden gecombineerd met andere materialen, zijn de kosten-baten die samenhangen met kadaververwerking niet objectief te bepalen. Ook bij de technische route 'vergisting' zal een schatting voor totale kosten en baten moeten worden overeengekomen, alsmede een schatter voor onderscheid tussen diercategorieën. De verhouding in opbrengsten tussen diercategorieën kunnen anders uitpakken dan bij 'rendering'.</p>
Capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding	Faciliteiten voor de rendering-route zijn relatief flexibel in te zetten: ze kunnen naar behoefte worden in- en uitgeschakeld. Daardoor kan bijvoorbeeld extra capaciteit worden gegeneerd door de installatie te blijven draaien buiten de gangbare bedrijfstijden.	Vergisters zijn minder geschikt om sterke fluctuaties in materiaalaanbod op te vangen. Dat impliceert dat bij pieken in aanvoer van kadavers maatregelen moeten worden genomen om het aanbod in de vergister constant te houden. Dat kan door andere input materialen te bufferen of elders af te zetten.
Duurzaamheid	<p>Product biodiesel:</p> <p>De geproduceerde biodiesel is een hoogwaardige brandstof waarvoor</p>	<p>Biogas:</p> <p>Biogas is een waardevolle hernieuwbare brandstof. In veel situaties zal in de vestiging voldoende vraag naar energie</p>

Toetsingsaspect	Route 'rendering'	Route 'vergisting'
	<p>vooral nog volop vraag is (het verdringt ook bijvoorbeeld palmolie).</p> <p>Product vlees- en beendermeel:</p> <p>Uit Cat. 1-materiaal moet het meel worden verbrand: een hernieuwbare brandstof (voor kolencentrales of evt. cementindustrie).</p> <p>Uit Cat. 2-materiaal mag het product ook worden afgezet als meststof; rijk aan nutriënten (dezelfde als uit vergistingsroute).</p>	<p>zijn om het gas ter plekke om te zetten; zo niet, dan kan alsnog elektriciteit worden afgezet naar derden.</p> <p>Uit Cat. 1-materiaal kan het biogas niet als groen gas worden afgezet op het net</p> <p>Digestaat:</p> <p>Generiek: uit een ander domein (slibverwerking) blijkt dat ontwatering gemakkelijker wordt na vergisting.</p> <p>Dientengevolge kan in de vergistingsroute mogelijk met wat minder energieverbruik ontwaterd/gedroogd worden dan bij de rendering-route.</p> <p>Voor Cat. 1-materiaal is het toegestane gebruik/toepassing gelijk als voor rendering. T.g.v. het vergistingsproces is een deel van de energie-inhoud al omgezet in biogas, waardoor de energiewaarde van het meel wat lager uit kan vallen dan bij de rendering-route.</p> <p>Netto verschil zal beperkt zijn.</p> <p>Voor Cat. 2-materialen lijkt deze route wat voordelen te bieden t.o.v. rendering: immers uit de eiwitfractie wordt ook energie opgewekt, terwijl het stikstof behouden blijft in de mest-fractie (mits dat niet verloren gaat in eventuele nabewerking). Wel gaat bij dit proces het organische stofgehalte omlaag.</p>
Innovatie	-	-
Bestendigheid & Robuustheid		<p>Als de business case deels gebaseerd is op SDE-subsidie²⁵, dan geldt die voor 15 jaar; dat is langer dan de (verwachte) duur dan de concessie(s), dus geen risico.</p>
Borging & Toezicht	-	-

²⁵ <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/sde>

8 Analyse en synthese van mogelijke inrichtingsvormen

De *Kamerbrief over Verkenning marktordening destructiestelsel*, *Kamerbrief DGA-PAV / 21270767* van 16 december 2021 zijn twee mogelijke inrichtingsopties (met daarin nog diverse vrijheidsgraden) voor herinrichting van het destructiebestel genoemd:

1. Nederland indelen in één of meerdere werkgebieden, en per werkgebied een partij aanwijzen of toewijzen na aanbesteden.
Deze optie beschrijft twee mogelijke systeemveranderingen t.o.v. het huidige bestel: (1) aanbesteden in plaats van aanwijzen met handhaving van één werkgebied, en (2) Nederland indelen in meerdere werkgebieden.
2. De regie bij inzamelende partij(en) leggen in plaats van verwerkers, gecombineerd met minder regulering van verwerking.

Op basis van beschreven effecten van mogelijke veranderingen in het destructiebestel worden in dit hoofdstuk overwegingen geïnventariseerd bij bovenstaande inrichtingsopties van het destructiebestel. Voor de leesbaarheid zijn de mogelijke opties wat meer gespecificeerd en genummerd:

- Optie 1:** Nederland indelen in (één of meer) werkgebieden en per werkgebied transport en verwerking als één pakket aanwijzen/aanbesteden, of één ondernemer per activiteit (transport en verwerking) aanwijzen/aanbesteden. Deze optie delen we op naar twee essentieel verschillende opties:
- Optie 1.1:** Eén werkgebied in Nederland handhaven, maar de dienst wel aanbesteden
 - Optie 1.2:** Meerdere werkgebieden met daarbij per werkgebied aanbesteden en toewijzen aan één partij of één partij aanwijzen.
- Optie 2:** Transport en verwerking scheiden, waarbij transport aanbesteed of gereguleerd wordt om één partij per werkgebied over te houden die het transport regelt. In deze optie kan de markt voor verwerking van kadavers voor heel Nederland worden vrijgegeven, of anderszins worden ingevuld.

Naast deze opties voor herinrichting beschrijven we ook overwegingen om het huidige systeem te handhaven, aangeduid als **Optie 0**.

Bovengenoemde opties zijn combinaties van in voorgaand hoofdstuk toegelichte technische en inrichtingsopties van inzameling en verwerking. In het onderzoek is nog één optie naar voren gekomen die niet wordt afgedekt door bovenstaande opties; deze wordt na analyse van bovengenoemde opties (paragrafen 8.1 t/m 8.4) uitgewerkt in paragraaf 8.5.

Hierbij wordt opgemerkt:

- dat essentieel in deze opties is dat taken, en dan met name de verwerkingstaak, worden opgeknipt opdat de drempel voor nieuwe toetreders lager wordt. En dat dit heeft als bijkomend voordeel heeft dat het succesvol instappen van een nieuwe kadaver-verwerker ook een sterkere propositie kan vormen voor de markt voor slachtafval die in 2014 is vrijgegeven.
- dat de kern van de verschillen tussen optie 1 en optie 2 voornamelijk bij de vraag wie de regie krijgt ligt.
- dat genoemde inrichtingsopties in principe mogelijk zijn met alle toegelaten technische opties.

In de volgende paragrafen worden eerst de overwegingen bij de opties nader uitgewerkt. Vervolgens wordt nog specifiek ingegaan op de toepasbaarheid van de verschillende technische routes.

8.1 Overwegingen bij optie 0: huidige systeem handhaven, met aanwijzen van een partij zonder aanbesteding

In deze studie zijn geen wettelijke obstakels gevonden om de huidige situatie in stand te houden (aanwijzen zonder aanbesteding). Als één werkgebied wordt gehandhaafd en slechts één partij voldoende capaciteit heeft en geschikt is om de taak uit te voeren, mag de overheid een partij aanwijzen. Maar opdelen in werkgebieden kan de mogelijkheden voor nieuwe toetreders verbeteren.

Bij een oriëntatie/consultatie (eerste stap naar een aanbesteding of aanwijzing) kan verkend worden of een eventuele aanbesteding zicht biedt op meerdere partijen die de taak veilig en met het gewenste kwaliteitsniveau willen en kunnen uitvoeren voor heel Nederland of een deel van Nederland. Indien er maar één gegadigde over blijft, kan dat als valide argument worden gebruikt om aan te wijzen (hoewel ook dan nog steeds kan worden aanbesteed: zie optie 1.1 hieronder).

8.2 Overwegingen bij optie 1.1: Nederland blijft één werkgebied, maar de taak wordt aanbesteed

In deze optie blijft de situatie in stand dat één partij het totaalpakket uitvoert, maar dan in een andersoortige overeenkomst.

Overwegingen voor deze optie zijn in paragraaf 7.4 uitgewerkt. Daarin is geconcludeerd dat deze opzet voordelen biedt omdat de jaarlijkse aanpassingen van de tarieven niet meer hoeft plaats te vinden op basis van aangeleverde cijfers door uitvoerende partij, met als keerzijde dat het risico bestaat dat bij aanvang de tarieven te hoog worden gesteld t.g.v. beperkte of geen concurrentie.

In dit proces kunnen richtlijnen voor transparantie en tarieven worden opgenomen in de aanbestedingsregels. Dat kan discussie over tarieven tijdens de uitvoeringsfase voorkomen. Anderzijds kan (tijdens de consultatiefase voor de aanbesteding) het in kaart brengen van acceptabele tariefstelling ook moeilijk zijn. Bij de overheid ligt een uitdaging om vooraf een redelijk stelsel voor maximum tarieven te definiëren.

Of dit systeem tot lagere tarieven dan momenteel zal o.a. af kunnen hangen van de vraag of meerdere partijen zouden willen en kunnen aanbesteden. Dat moet worden verkend tijdens de consultatiefase van het proces tot aanbesteden.

8.3 Overwegingen bij optie 1.2: Nederland indelen in meerdere werkgebieden met één verwerker per werkgebied

8.3.1 Inzamelen al dan niet combineren in één pakket met verwerken

Volgens de kamerbrief kan bij deze optie de inzameling nog op verschillende manieren aan partijen worden toegewezen; (1) verzamelen en verwerken als één pakket (waarbij de verwerker de mogelijkheid heeft om alsnog een (deel van) het transport uit te besteden) of (2) de taken verzamelen en verwerken apart aanbieden/-wijzen.

Geïdentificeerde overwegingen voor de keus tussen beide:

- Als verzamelen en verwerken als één pakket wordt aangewezen of aanbesteed, heeft de verwerker de mogelijkheid om beide activiteiten op elkaar aan te laten sluiten en het geheel te optimaliseren.
- Bij gescheiden aanwijzing of toewijzing aan verschillende partijen na aanbesteding zullen de kosten van verzamelen afhangen van keuzes die de verwerker maakt. Denk bijvoorbeeld aan de locatie van verwerking, en of de verwerker een Cat. 2-stroom gescheiden wil verwerken van Cat. 1 en/of een mengstroom van Cat. 1- met Cat. 2-materiaal.

Dit is complicerend bij aanwijzen of aanbesteden; om het aantrekkelijkste pakket te kiezen moet een integrale afweging van verzamel- en verwerkingskosten worden gemaakt. Het ontbreken van inzicht in wederzijdse (verzamelaar en verwerker) plannen kan een groot obstakel zijn voor het apart

aanbesteden/aanwijzen van inzamelen en verwerken. Dit maakt deze mogelijkheid minder aantrekkelijk dan bovenstaande.

Samenvattend

Op basis van deze overwegingen lijkt het het aantrekkelijkst om inzamelen en verwerken te combineren in één pakket; daarbij heeft de verwerker alsnog de mogelijkheid om samen te werken met een derde partij voor de inzameltaak.

8.3.2 Nederland indelen in meerdere werkgebieden

Bij het indelen van Nederland in meerdere werkgebieden is er per werkgebied één partij die de kadaververwerking uitvoert. Op basis van argumentatie in voorgaande paragraaf ligt het meest voor de hand als die verwerkingstaak wordt gecombineerd met de taak van inzameling van kadavers. Op basis van conclusies uit oriëntatie/consultatie per werkgebied kan gekozen worden voor aanbesteding of aanwijzing. Voor een overzicht van overwegingen tussen aanbesteding of aanwijzen wordt verwezen naar paragraaf 7.1 en Tabel 5.

Enkele fundamentele overwegingen:

- Bij opdeling naar meerdere werkgebieden is het niet logisch om gelijke tarieven in alle regio's toe te passen. Bij aanwijzing zou dan namelijk sprake kunnen zijn van overwinst; bij aanbesteding is het ook niet logisch omdat op tarief zal worden geoffereerd per werkgebied. Dit is dus in zekere mate strijdig met het vanuit de veehouderijsectoren gewaarde solidariteitsprincipe.
- Door experts wordt gesuggereerd dat bij een aanbesteding opdeling naar meer dan twee werkgebieden aantrekkelijker is dan naar twee werkgebieden. Maar in de oriëntatie/consultatie kan duidelijk gemaakt worden welke opdeling in werkgebieden doelmatig is voor interesse van meerdere partijen.
- Door opsplitsing van Nederland in meerdere werkgebieden zal het volume kadavers per werkgebied meer behapbaar worden voor een eventuele nieuwe toetreder.
 - Opsplitsen kan geen argument zijn om niet te hoeven aanbesteden: aanbestedingswetgeving verbiedt om een taak op te splitsen met als doel om onder de aanbestedingsgrens te komen.
- Praktisch kan het aanwijzen of toewijzen van werkgebieden aan meerdere partijen (één per werkgebied) tot verhoging van de totale kosten leiden, zowel t.a.v. de capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding (zie voorgaand punt) als t.a.v. kadaververwerking (verlies van schaalgrootte voordelen) en toezicht. Anderzijds kan aanbesteding (concurrentie) ook leiden tot verlaging van de totale kosten.
- Opdeling van Nederland in meerdere werkgebieden lijkt te passen bij de huidige opzet van de inzamelketen voor kadavers (knooppunten: inzamelstations)
- Ook in enkele andere landen – zoals Duitsland – is de taak opgesplitst naar werkgebieden. Echter, hierbij geldt wel dat in Duitsland de deelstaten al een zekere mate van autonomie hebben (en bijvoorbeeld ook verschillende tariefmodellen voor destructie hanteren) en kijkend naar schaalgrootte sommige deelstaten qua omvang vergelijkbaar zijn met Nederland als geheel.

Samenvattend

Op basis van verzamelde overwegingen wordt optie 1.2 mogelijk geacht, waarbij de voorkeur uit gaat naar het combineren van de inzameltaak en verwerkingstaak per gebied in één taak.

8.3.3 Beschikbaar houden van verwerkingscapaciteit en werkzaamheden t.b.v. dierziekte bestrijding per werkgebied of nationaal regelen

Deze taken kunnen gecombineerd worden aanbesteed met de taak voor inzamelen en verwerken van reguliere kadavers. Anderzijds is het ook denkbaar om de taken ten behoeve van dierziektebestrijding landelijk te blijven organiseren.

Overwegingen daarbij:

- Voordeel voor organiseren op landelijk niveau: Als capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding per werkgebied moet worden georganiseerd, is de totale capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding hoger dan als het gecombineerd wordt in Nederland. Dit kan ook leiden tot hogere kosten voor capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding.
- Voordeel voor organiseren per werkgebied: De verwerkingscapaciteit kan onderdeel zijn van de technische reserve van een verwerker (t.b.v. technische calamiteiten of pieken). Door de verwerkingscapaciteit ten behoeve van dierziektebestrijding per werkgebied te organiseren, heeft elke partij dit voordeel.

Samenvattend

Er zijn overwegingen voor beide opties; de mogelijkheden kunnen verder verkend worden tijdens de oriëntatie/consultatiefase met partijen.

8.4 Overwegingen bij optie 2: regie voor ophalen en verwerking bij inzamelaar

T.a.v. verwerking biedt optie 2 meer vrijheid dan optie 1, inclusief de mogelijkheid van het vrijgeven van verwerking. Hierdoor zou het gemakkelijker worden voor nieuwe toetreders.

Om verschillende redenen stuit het neerleggen van de regie bij inzamelaar/transporteur voor ophalen en verwerking op grote bezwaren en nadelen:

- Ondernemers in de transportsector willen een dergelijke rol niet; gewoonlijk voeren ze de transporttaak uit als dienst aan een opdracht gevende partij. Men kan/wil wel transport coördineren als afzet naar verwerkingslocaties vooraf gezekerd is.
- Zonder afnameverplichting met vastgelegde tarieven van verwerker(s) dreigt het gevaar dat de transporteur/inzamelaar klem komt te zitten t.g.v. uit de hand lopende tarieven voor verwerking
- Als verwerking geliberaliseerd wordt, wordt de situatie voor transport onoverzichtelijk en kan toezicht problematischer worden; dat vormt een mogelijk veiligheidsrisico.

Geconcludeerd wordt dat het verschuiven van de regie naar inzamelaar vooral nadelen oplevert t.o.v. de situatie waarbij de regie in handen is van een verwerker.

Geconcludeerd wordt dat het beoogde effect – meer ruimte bieden aan verwerkers – door deze vorm wel kan worden bereikt, maar deze optie kent grote bezwaren.

Als t.b.v. veiligheid de verwerking alsnog strikt gereguleerd wordt met één verwerker per werkgebied (met evt. meerdere werkgebieden in Nederland), lijkt het model geen enkel voordeel te bieden ten opzichte van de situatie waarin de verwerker de regie heeft (en transport zelf uitvoert of eventueel een derde partij onder regie van de verwerker het transport uitvoert).

Samenvattend

Optie 2 lijkt minder geschikt te zijn omdat (a) geconsulteerde (vertegenwoordigers van) transportondernemingen hebben aangegeven dat ze, mits verwerking goed is geregeld, transport wel te willen coördineren, maar geen ambitie te hebben om toegang tot verwerking te regelen en de verwerking te coördineren, en (b) bij liberalisering van de verwerkingsmarkt de inzamelaar niet meer kan rekenen op gegarandeerde afzet (of gegarandeerde tarieven).

8.5 Alternatieve ideeën voor herinrichting van het bestel

In bovengenoemde opties wordt ervan uitgegaan dat per werkgebied één partij de regie heeft voor alle kadavers. Tijdens het onderzoek is nog een variant geïdentificeerd die daarvan afwijkt: regie/taken opsplitsen naar Cat. 2 en Cat. 1. Hierbij worden Cat. 2 en Cat. 1 (incl. mengsels van Cat. 1 en 2) toegewezen na aanbesteding of aangewezen aan verschillend partijen. Dit kan worden toegepast op heel Nederland of

eventueel per werkgebied. De taak voor beschikbaar houden van verwerkingscapaciteit en werkzaamheden t.b.v. dierziekte bestrijding kan hiermee gecombineerd worden of apart aangewezen of toegewezen na aanbesteding.

Net als bij de optie om gescheiden verwerking van Cat. 1- en 2-kadavers (zie paragraaf 7.6.2) zullen de stromen gescheiden ingezameld moeten worden. Zoals in paragraaf 7.6.2 kunnen Cat. 2-kadavers volgens de volgende principes gescheiden worden ingezameld:

1. Onderscheid op bedrijfsniveau: van bedrijven waar ook Cat. 1-dieren worden gehouden (zoals melkveebedrijven en veel gemengde bedrijven) worden kadavers als Cat. 1 ingezameld; van bedrijven met louter Cat. 2-dieren worden de kadavers als Cat. 2 ingezameld.
2. Onderscheid door de aanbieder: aanbieders scheiden de kadavers in Cat.1 en Cat. 2.

NVWA kan beoordelen of het tweede principe acceptabel is (direct toezicht op het handelen van aanbieders ontbreekt; dit kan vooral van belang zijn voor aanbieders die kadavers in bulk aanbieden).

Voordeel van deze inrichting is dat bedrijven met het meest geschikte verwerkingsproces voor de betreffende categorie de stroom kan exploiteren. Dit kan gunstig zijn voor nieuwe toetreders. Immers, hiermee kunnen ze zich enigszins beperken tot de kernactiviteit die past bij de categorie.

Nadeel van deze optie is dat dit leidt tot extra tariefdifferentiatie: Cat. 2-kadavers van een gemengd bedrijf kent mogelijk een hoger tarief dan voor hetzelfde dier van een bedrijf met louter Cat. 2-dieren.

8.6 Toepasbaarheid van technische opties

Wettelijk zijn verschillende verwerkingsroutes toegelaten. Daarnaast zijn er opties t.a.v. het gescheiden inzamelen van Cat. 2-kadavers t.o.v. Cat. 1-kadavers of een mengstroom. Alle technische opties zijn mogelijk (paragraaf 7.6).

Hierbij kan nog wel opgemerkt worden:

- Ten aanzien van ecologische duurzaamheid biedt elke technische optie voor- en nadelen, waarbij implementatie-details het verschil kunnen maken. Zonder een gedetailleerde analyse is geen voorkeur voor bijvoorbeeld een biovergistings- of renderingsroute te geven.
- De keuze om Cat. 2-kadavers gescheiden te verwerken t.o.v. Cat. 1-kadavers en een mengstroom levert voordelen t.a.v. circulariteit (hoogwaardiger benutting van de 'vaste fractie' mogelijk), maar leidt tot een complexere (en iets minder duurzaam) systeem voor inzameltransport.
 - Effecten op kosten zullen in een eventuele aanbesteding duidelijk worden.
- Goede werking van vergistingsprocessen is erg afhankelijk van continuïteit van ingangsmateriaal (zowel t.a.v. volume als voedingswaarde); dat is minder het geval voor renderingsprocessen. Dat maakt het moeilijker om de capaciteit van vergistingsprocessen snel op te schalen bij incidenten (ruiming bij dierziekten). Dientengevolge zullen voor capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding mogelijk aanvullende maatregelen nodig zijn.
- Technische keuzes zullen effect hebben op tarief per diersoort. Bijvoorbeeld het volgens de regels voor Cat. 2-kadavers verwerken van daartoe gescheiden ingezamelde kadavers kan leiden tot lagere kosten voor verwerking van die diersoort. Anderzijds kan dat leiden tot wat hogere kosten voor kadavers van Cat. 1 en van gecombineerd ingezamelde kadavers.
- Eventuele specifieke vereisten van de NVWA voor technische alternatieven (zoals voor gescheiden inzamelen en verwerken van Cat. 2-kadavers) zullen voorafgaand aan (of evt. tegelijkertijd met) oriëntatie/consultatie van partijen duidelijk gemaakt moeten worden. Dit omdat de uitkomsten bepalend zijn voor de technische mogelijkheden voor verwerkers (en daarmee invloed kan hebben op eventuele belangstelling voor deelname).

9 Conclusies en suggesties

9.1 Conclusies

Het onderzoek geeft antwoord op de hoofdvraag hoe LNV tot een gedegen afweging kan komen van de verschillende opties voor (her)inrichten van het destructiebestel voor kadavers na 2026 (zijnde het inzamelen, transporteren en verwerken van kadavers uit de agrarische sector en van dode dieren van hobbyboeren), op basis van de bijdragen die de verschillende opties (verwacht worden te) leveren aan de verschillende beleidsdoelen. Dit antwoord is verkregen door het beantwoorden van alle onderstaande onderzoeksvragen. In het onderzoek is naast een analyse van randvoorwaarden en mogelijkheden, ruim aandacht besteed aan visie vanuit de praktijk (mede gevoed door interviews met diverse vertegenwoordigers van de veehouderijsectoren en experts):

1. *Welke randvoorwaarden (rondom het bewaken van publieke belangen bij het destructiebestel) zijn van belang voor de (her)inrichting van het destructiebestel? Daarbij dient ook gekeken te worden naar het bewaken van veiligheid en mogelijkheden om de uitvoering van een wettelijke taak bij meerdere partijen neer te leggen.*

In het onderzoek zijn de randvoorwaarden in kaart gebracht, zoals vastgelegd in Europese wetgeving en voor Nederland gespecificeerd in de *Kamerbrief over Verkenning marktordening destructiestelsel, Kamerbrief DGA-PAV / 21270767* van 16 december 2021:

- Ophalen en verwerken van kadavers gebeurt op een veilige en verantwoorde wijze, tegen betaalbare tarieven en is overal in Nederland voor aanbieders van destructiemateriaal toegankelijk,
- Verwerkingscapaciteit is voldoende aanwezig om extra aanbod ten tijde van calamiteiten zoals bij uitbraken van besmettelijke dierziekten te kunnen opvangen,
- Betrouwbaarheid, veiligheid en betaalbaarheid van transport en verwerking van kadavers is geborgd,
- Het is een toekomstbestendig stelsel, waarbij de ontwikkeling in de veehouderij mee gewogen moeten worden,
- Er is sprake van continuïteit in de samenwerking met derden, verduurzaming en innovatie.

Deze randvoorwaarden zijn in het onderzoek meegenomen bij afweging van de inrichtingsopties.

2. *Welke beperkingen zijn er t.g.v. aanbestedingswetgeving?*

Geconstateerd is dat er, ervan uitgaande dat kadaverinzameling en -verwerking een wettelijke taak blijft, formeel geen belemmeringen tegen aanwijzen zijn. Dat hoeft niet beperkt te blijven tot één partij; ook meerdere partijen mogen worden aangewezen zolang de taak (rechten en plichten) duidelijk wettelijk zijn vastgelegd. Er moet wel een goede onderbouwing zijn waarom het een aanwijzing is. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur vereisen wel een verkenning naar mogelijkheden voor aanbesteding; daartoe zou op z'n minst een consultatie plaats moeten vinden. Als er meer partijen (mogelijk) geïnteresseerd zijn, zal wel algemeen en openbaar moeten worden gekeken naar de mogelijkheden en moet op basis van openbare criteria een keuze worden gemaakt.

3. *Hoe is de uitvoering van deze diensten momenteel praktisch geregeld in Nederland?*

Dit is uitgewerkt in hoofdstuk 4 van dit rapport. De essentie is dat kadaverinzameling en -verwerking is aangemerkt als wettelijke taak en dat momenteel één partij is aangewezen voor uitvoering van deze taak. De belangrijkste formele argumenten voor deze huidige inrichting van het destructiebestel waren:

- De taak wordt (ook in EU regelgeving) beschouwd als essentieel voor de volksgezondheid/veiligheid; daarmee mag een uitzondering worden gemaakt t.o.v. de aanbestedingswetgeving: de taak mag aan één bepaalde onderneming (die het uitsluitend recht krijgt) worden toevertrouwd.
- Er waren er geen andere partijen die de taak konden of wilden uitvoeren.

4. *Op welke manieren kan een nieuwe optie voor inrichting van het destructiebestel vanaf 2027 vorm krijgen? Met hierbij aandacht voor de volgende aspecten:*

- *Technische opties voor inzameltransport en verwerking,*
- *Marktordening voor transport en verwerking (en het al dan niet laten uitvoeren van transport en verwerking door verschillende onafhankelijke partijen),*
- *Verwerkingscapaciteit t.b.v. dierziektebestrijding,*
- *Haalbaarheid van herinrichting in verschillende opties zoals genoemd in LNV (2021).*

De Kamerbrief over Verkenning marktordening destructiestelsel, Kamerbrief DGA-PAV / 21270767 van 16 december 2021 noemt twee opties (met daarin nog diverse vrijheidsgraden) voor herinrichting van het destructiebestel: (1) Nederland opdelen in meerdere werkgebieden, en (2) de regie bij inzamelende partij(en) leggen, in plaats van verwerkers gecombineerd, met minder regulering van verwerking.

Bij deze opties zijn verschillende technische opties mogelijk. De toegelaten verwerkingsopties zijn vastgelegd in Europese regelgeving.

Binnen deze opties is het mogelijk om Cat. 2-kadavers gescheiden in te zamelen t.o.v. Cat. 1-kadavers (naast een mengstroom) om daarmee verwerking van de Cat. 2-kadaverstroom volgens de (minder strenge) regels voor Cat. 2 te verwerken.

Formeel zijn er geen beperkingen t.a.v. marktordening voor transport en verwerking, mits de organisatie (inclusief afstemming tussen transport en verwerking) voldoet aan bovengenoemde randvoorwaarden.

Verwerkingscapaciteit voor dierziekten kan op verschillende manieren worden voorzien; de praktische voorzieningen zullen, passend bij de verwerkingsinstallatie, moeten worden vastgelegd.

Binnen bovengenoemde opties is per werkgebied de regie in handen van één partij voor alle kadavers. Tijdens het onderzoek is nog een variant geïdentificeerd die daarvan afwijkt: regie/taken opsplitsen naar Cat. 2 en Cat. 1. Hierbij worden Cat. 2 en Cat. 1 (incl. mengsels van Cat. 1 en Cat. 2) afzonderlijk toegewezen na aanbesteding of aangewezen aan verschillend partijen. Dit kan worden toegepast op heel Nederland of eventueel per werkgebied. Verwerkingscapaciteit ten behoeve van dierziektebestrijding kan hiermee gecombineerd worden of apart aangewezen of toegewezen na aanbesteding.

- *Hoe is de uitvoering van deze diensten momenteel praktisch geregeld in andere Europese landen; hoe is daar de situatie in geval van meerdere partijen?*

Uit de verkenning naar inrichting in diverse Europese landen blijkt dat verschillende inrichtingsprincipes worden toegepast; alle passen bij de inrichtingsopties die in dit onderzoek boven komen drijven.

In ons ringende landen wordt destructie uitgevoerd door grote bedrijven in monopolistische setting. Toetreding van nieuwe partijen gebeurt weinig. Aparte verwerking van Cat.1- en Cat.2-kadavers (en slachtbijproducten) komt veel voor. Het coördineren van ophalen en verwerken van kadavers door transporteurs is niet gebruikelijk; wel zijn er landen waar transport apart wordt aanbesteed.

5. *Welke (praktische) overwegingen spelen nog meer een rol bij een herinrichting van het destructiebestel?*

- *Wat zijn overwegingen en preferenties van vertegenwoordigers van de veehouderijsectoren met betrekking tot de eventueel herinrichting van het destructiebestel?*

Aanbieders zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de dienstverlening, afgezien van kritiek op (in-transparantie van) tarieven.

De kwaliteit en veiligheid van de dienstverlening moet ook het uitgangspunt zijn voor partij(en) die de taken in het nieuwe bestel gaan uitvoeren.

6. *Wat is de impact van de verschillende herinrichtingsopties? Hoe kan herinrichting een bijdrage leveren aan verschillende beleidsdoelen, welke prioriteiten moeten hierin gesteld worden?*
- *Wat zijn te verwachten effecten van andere inrichtingsopties op de kwaliteit van de dienstverlening (veiligheid, kwaliteit en prijs, inclusief instandhouding van capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding) en op andere beleidsprioriteiten (duurzaamheid, innovatie, robuustheid, borging en toezicht) = toetsingskader?*

Dit onderwerp is geadresseerd door overwegingen bij herinrichtingsopties (en vrijheidsgraden daarin) uit te werken in een toetsingskader. Daaruit zijn argumenten afgeleid ter onderbouwing van afweging van inrichtingsopties en suggesties.

7. *Welke overwegingen kunnen uit de analyse worden afgeleid per inrichtingsoptie van het destructiebestel?*

In het onderzoek zijn in lijn met bovenstaande onderzoeksvragen in hoofdstuk 7 overwegingen bij diverse vrijheidsgraden voor genoemde opties voor herinrichting van het destructiebestel uitgewerkt.

Op basis daarvan zijn in hoofdstuk 8 overwegingen bij de inrichtingsopties voor het destructiebestel in kaart gebracht.

Optie 1 – Nederland in werkgebieden opdelen en per werkgebied een partij aanwijzen of toewijzen na aanbesteden – wordt haalbaar geacht. Hierbij is de opdeling in werkgebieden alleen relevant als daardoor meerdere partijen de taak zouden kunnen uitvoeren.

Ook bij opdeling in twee of meer werkgebieden kan per werkgebied één partij worden aangewezen voor uitvoering van de taak, of kan een concessie worden verleend na aanbesteding. Indien er maar één gegadigde voor een werkgebied is, ligt aanwijzen het meest voor de hand (immers, de overheid is volgens Europese regelgeving verplicht om de taak voor iedereen toegankelijk te regelen), maar theoretisch kan dan toch een aanbestedingsprocedure worden gestart. Als er meerdere geïnteresseerde partijen zijn voor een werkgebied ligt aanbesteden voor de hand, maar kan op basis van goede argumenten (vast te leggen in een ministeriële regeling) alsnog worden besloten tot aanwijzing.

Onder Optie 1 valt ook nog de mogelijkheid om Nederland als één werkgebied te blijven beschouwen, maar in plaats van gericht een partij aan te wijzen de taken aan te besteden. Daarvoor zijn ook overwegingen geïdentificeerd. Deze mogelijkheid beperkt discussies achteraf over (onderbouwing van) tarieven. Zeker bij meerdere offerende partijen kan de aanbesteding partijen ertoe verleiden lage tarieven te offeren. Echter, het kan zo uitpakken dat slechts een enkele partij offreert. In de aanbesteding kunnen al (voor aanbieders acceptabele) bovengrenzen voor tarieven worden gesteld.

Optie 2 – regie bij inzamelende partij(en) leggen in plaats van verwerkers, gecombineerd met minder regulering van verwerking – lijkt minder geschikt te zijn omdat (a) bij liberalisering van de verwerkingsmarkt de inzamelaar niet meer kan rekenen op gegarandeerde afzet (of gegarandeerde tarieven), en (b) geconsulteerde (vertegenwoordigers van) transportondernemingen hebben aangegeven dat ze, mits verwerking goed is geregeld, transport wel te willen coördineren, maar ze geven aan geen ambitie te hebben om toegang tot verwerking te regelen en de verwerking te coördineren. Dus het is wel mogelijk om – na aanwijzen of toewijzen na aanbesteden van de verwerkingstaak – transport alsnog aan te besteden. Echter, tegenover het nadeel van minder optimale afstemming tussen inzamelaar en verwerker (het gezamenlijke belang kan worden overruled door individueel belang) wordt geen groot voordeel gezien (immers, transport kan worden uitbesteed; het hoeft geen belemmering te vormen voor

geïnteresseerde verwerkers). Kortom, het lijkt meer voor de hand te liggen dan verwerker transport aanbesteed dan dat overheid dat doet in een aparte taak.

De variant-optie waarbij Cat. 2 en Cat. 1 (incl. mengsels van Cat. 1 en Cat. 2) toegewezen na aanbesteding of aangewezen aan verschillende partijen – deze wordt mogelijk geacht, en kan de drempel voor nieuwe toetreders verlagen maar kan leiden tot verschillende tarieven voor Cat. 2-kadavers van Cat. 2-bedrijven en Cat. 1- & Cat. 2-bedrijven. In oriëntatie/consultatieproces moet duidelijk worden of de verschillen niet te bezwaarlijk worden voor aanbieders.

Deze variant is te combineren met Optie 1. Dit kan worden toegepast op heel Nederland of eventueel per werkgebied.

In optie 1 en genoemde variant-optie kan de taak van beschikbaar houden van verwerkingscapaciteit en werkzaamheden t.b.v. dierziekte bestrijding gecombineerd worden met de reguliere taak of apart aangewezen of toegewezen na aanbesteding. Bereidheid van partijen, capaciteit en andere overwegingen van partijen kan tijdens het oriëntatie/consultatieproces worden gepeild.

8. *Wat is nodig om de continuïteit te borgen bij een andere inrichting van de markt per 1-1-2027 (overgangsregime)?*

Hieronder uitgewerkt (paragraaf 9.3)

Bovenstaande conclusie hebben zowel betrekking op de taak voor reguliere kadaverinzameling- en verwerking als de taak capaciteit t.b.v. dierziektebestrijding bij uitbraken van besmettelijke dierziekten.

Op basis van dit onderzoek lijkt optie 1 de meest interessante mogelijkheid te zijn. Daarbij zijn er verschillende mogelijkheden voor het opsplitsen van de taak:

- opsplitsen naar meerdere werkgebieden in Nederland,
- opsplitsen naar Cat. 1- en Cat. 2-stromen,
- scheiden van de taak voor de taak voor reguliere inzameling/verwerking en capaciteit ten behoeve van dierziektebestrijding,
- of combinatie(s) van deze mogelijkheden.

Suggesties bij de toepassing daarvan in paragraaf 9.2 nog verder toegelicht

9.2 Suggesties voor praktische vervolgstappen

Met het oog op de complexiteit van de situatie, waarbij details zoals omvang van werkgebieden niet triviaal is, ligt het voor de hand om een iteratief proces te hanteren met meerdere oriëntatie/consultatieronden. Hieronder worden suggesties gedaan voor een proces met twee rondes. De eerste oriëntatie/consultatieronde is dan gericht op het verkrijgen van inzicht of opsplitsing (volgens hierboven genoemde opties) kan leiden tot kansen voor nieuwe toetreders, of de ideeën van een geïnteresseerde partij acceptabel zouden zijn, en welke eisen aan indeling van werkgebieden gesteld moeten worden om te passen bij plannen van partijen. De tweede consultatieronde kan dan gericht worden op de vraag voor welke werkgebieden meer dan één partij interesse in exploitatie heeft.

De eerste oriëntatie/consultatieronde kan gericht te worden op de vragen of nieuwe partijen in staat zijn de taak uit te voeren en onder welke voorwaarden:

- Welke partijen hebben interesse?
- Per geïnteresseerde:
 - Welk deel van de taak zou geïnteresseerde partij willen uitvoeren (reguliere Cat. 2, reguliere Cat. 1 en mengstroom en/of verwerkingscapaciteit ten behoeve van dierziektebestrijding)?
 - Kan geïnteresseerde de vereiste kwaliteit bieden (als referentie kan de huidige kwaliteit van de dienstverlening als norm worden genomen)?

- Kan de partij vergunningen en ervaring aantonen op essentiële activiteiten (inclusief toelichting op delen die worden uitbesteed)?
- Onder welke condities zou partij de taak in een werkgebied willen en kunnen uitvoeren (daarbij gaat het o.a. om de omvang en vrijheden bij de uitvoering van de taak)?
- Welke technische opzet t.a.v. inzameling, verwerking en toepassing van afgeleide producten heeft partij voor ogen? Daarbij dienen vooral structurele veranderingen t.o.v. de huidige werkwijze aan de orde worden gesteld, zoals het idee om eventueel Cat. 2-kadavers gescheiden in te zamelen om deze vervolgens volgens regels voor Cat. 2 te verwerken.
- Hoe wordt technische capaciteitsreserve geregeld?
- Kan partij toelichten hoe verwerkingscapaciteit ten behoeve van dierziektebestrijding is voorzien?

Op zeker moment (kan aan het begin; in elk geval bij voorkeur voor de laatste consultatieronde) moet formeel worden vastgesteld of eventueel voorgestelde technische alternatieven toegelaten worden en welke eisen daarbij gesteld zullen worden. Daarbij moet ook in kaart gebracht worden of aanpassingen in regelgeving noodzakelijk zijn (ook om werkwijzen te vragen, toetsen en beoordelen).

Op basis van de interesse kan een geografische indeling in werkgebieden worden geformuleerd en kan worden overwogen om de taak van beschikbaar houden van verwerkingscapaciteit en werkzaamheden t.b.v. dierziekte bestrijding als aparte taak aan te besteden of aan te wijzen. Op basis van omvang van de veehouderij per provincie kan een schatting van het (huidige) kadavervolume per diercategorie worden voorgesteld.

Vervolgens kan opnieuw een consultatie worden georganiseerd, waarbij interesse per werkgebied wordt gepeild. Op basis van uitkomsten van die consultatieronde kan per werkgebied worden bepaald of overgegaan wordt tot aanbesteden of aanwijzen.

Andere opmerkingen bij aanbesteding:

- Bereid je voor op de mogelijkheid dat er maar één inschrijver is²⁶, o.a. door het vooraf definiëren van maximum tarieven. Om risico's voor partijen te verkleinen kunnen deze gekoppeld worden aan marktprijzen voor brandstoffen en energie.
- Ten aanzien van weer te geven tarieven/tariefmodellen door offererende bedrijven:
 - Partijen kunnen gevraagd worden vaste tarieven of een tariefmodel ('prijsmodel' / nacalculatiemodel) voor te stellen.

Vaste tarieven zijn aantrekkelijk omdat dat zekerheid voor de sector biedt. Echter, dat heeft een prijs: offererende partijen kunnen een marge inbouwen om onzekerheid (zoals verandering in marktprijzen voor afgeleide producten) af te dekken.

Als alternatief kunnen 'prijsmodellen' worden voorgesteld, die refereren naar referentiemarktprijzen (bijvoorbeeld bio-energie en/of fossiele brandstoffen + prijzen voor CO₂-credits).

In geval van 'prijsmodellen' wordt bij voorkeur gebruik gemaakt van referentieprijzen (bijvoorbeeld marktprijs voor bio-energie (of diermeel brandstof) en -diesel) en niet de gerealiseerde prijzen (immers, dit kan bedrijven stimuleren om het onderste uit de kan te halen).

De markten voor de Cat. 1- en Cat. 2-producen melen en vetten zijn ondoorzichtig. Er wordt tussen enkele bedrijven afgerekend, openbare prijzen zijn nauwelijks te vinden. Bijvoorbeeld wanneer voor direct verstoken of voor biodieselproductie Cat. 1-vet gebruikt wordt binnen het verwerkende bedrijf, komt het product niet op de markt.

Er zijn wel marktprijzen voor biodiesel bekend waar prijsbewegingen uit af te leiden zijn, bijvoorbeeld <https://www.ers.usda.gov/data-products/u-s-bioenergy-statistics/> en <https://www.ams.usda.gov/mnreports/lswagenergy.pdf>.

Voor groen gas en biogas zijn ook marktprijzen bekend.

Voor het vergelijken van offertes zullen tarieven geschat worden op basis van marktprijzen op een bepaald moment. Daartoe moeten ook richtlijnen worden geformuleerd.

²⁶ <https://www.hekkelman.nl/kennis/maar-een-inschrijver-en-dan/>

Bij verschillende technische opties worden verschillende tariefmodellen voorzien. Aannames in de tariefmodellen dienen goed onderbouwd te worden, bijvoorbeeld op basis van referenties naar erkende onafhankelijke bronnen of eventueel in samenspraak met LNV te verfijnen.

- Technische opties zullen verschillend uitpakken voor kadavers van verschillende diercategorieën; in het beoordelingsmodel tussen offertes zal het gewogen gemiddelde kunnen worden geschat op basis van het verwachte aanbod van kadavers per diercategorie in het betreffende werkgebied).
- Vraag om toelichting van het (beoogde) logistieke systeem en verwerkingsroute (deze dienen in lijn met Europese richtlijnen te zijn). Eis dat specifieke voorzieningen met lange afschrijftermijn (zoals collectiecentra en inzamelvoertuigen) voor de duur van de contracttermijn zijn vastgelegd of anderszins zeker geregeld.
- Neem huidige onvrede over onder andere in-transparante tarieven weg door adequate aanvullende eisen in de voorwaarden. Ook verschillen van inzicht tussen overheid en uitvoerende partij over invulling van de afspraken dienen hier geadresseerd te worden.
- In geval van aanbesteding kan er scherp op prijs geoffreerd worden; dit kan leiden tot verlaging van het diensten-niveau. Dat kan ondervangen worden door de vereiste (evt. in overleg met vertegenwoordigers van aanbieders overeen te komen) kwaliteit van de dienst goed vast te leggen in de voorwaarden. Allicht is het raadzaam om ook bij aanwijzen het gewenste dienstenniveau goed vast te leggen.
- Minimale vereisten:
 - Elke keten dient veilig te zijn. Het is vereist dat volksgezondheid, diergezondheid en voedselveiligheid te allen tijde gewaarborgd zijn. Zowel tijdens het verzamelen van kadavers op de boerderij, het transport naar de verwerker en tijdens het verwerkingsproces. Afgeleide producten moeten veilig zijn en op een verantwoorde manier worden gebruikt/toepast/afgezet. Het proces moet transparant zijn, te borgen en door bevoegde autoriteiten te controleren. Vanuit diergezondheidsperspectief is het veilig verwerken van Cat. 1-materiaal een belangrijk uitgangspunt.
 - In de overeenkomst met verwerker moeten sowieso voorzieningen t.b.v. calamiteiten worden vastgelegd.

Bij het beschreven proces kunnen vertegenwoordigers van veehouderij worden betrokken (via bestuurlijk overleg).

9.3 Suggesties voor overgangsfase bij opstart van de nieuwe inrichting

Naast dat de nieuwe aanbieder aan eisen van o.a. veiligheid en moet voldoen, zullen wat kwesties geregeld moeten worden tijdens de overgangsfase van het huidige systeem naar de nieuwe situatie. Om grote problemen te voorkomen kunnen daartoe aanvullende eisen worden gesteld, zoals:

- het verwerkingsproces bij de nieuwe verwerker moet al operationeel zijn bij de start van de kadaverinzameling (dit kan technisch o.a. met slachtafval);
- continuïteit voor aanbieders wordt in dezelfde aard verzorgd door verwerker(s) door een adequaat loket voor aanbieden van kadavers in te richten;
- verwerker heeft een calamiteitenplan opgesteld waarin ook voorzieningen zijn geregeld voor calamiteiten t.g.v. opstart.

Mogelijk kunnen ook aanvullende afspraken gemaakt worden met huidige verwerker in geval van problemen tijdens de overgangsfase.

Literatuur

- Baltussen W., R. Hoste, H. van der Meulen en E. Oosterkamp, 2014. Vergoeding Rendac voor het ophalen, verwerken en vernietigen van kadavers. Wageningen, LEI Wageningen UR (University & Research centre), LEI-Nota 14-005.
- Bergevoet, R., Bondt, N., Hoste, R., & Benus, M. (2023). *Tariefdifferentiatie ophaalkosten destructiemateriaal*. (Rapport / Wageningen Economic Research; No. 2023-078). Wageningen Economic Research. <https://doi.org/10.18174/630812>
- Broeze, J., P. Geerdink, M.G. Kok, H. Soethoudt, T.J. Verkleij, I. Vermeij, H.M. Vollebregt & R.B. Castelein (2023): Schatting van volumes en bestemmingen van dierlijke bijproducten in Nederland, Wageningen Food & Biobased Research, Rapport 2515.
- LNV (2021) Kamerbrief over Verkenning marktordering destructiestelsel, Kamerbrief DGA-PAV / 21270767 van 16 december 2021.
- LNV (2021a) Kamerbrief over voortgang gesprekken Rendac nieuwe overeenkomst, brief van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer, 8 oktober 2021, kenmerk DGA-PAV / 21226682
- LNV (2023) Kamerbrief over beleidsdraaiboeken bestrijdingsplichtige dierziekten in veehouderij, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 17 april 2023.
- Oosterkamp, E., R. Hoste en L. Aramyan, 2012. Liberalisering verwerking Cat. 1- en Cat. 2-slachtbijproducten; Een marktanalyse. Den Haag, LEI-DLO. LEI-nota 12-087.
- Poort J.P., Mulder J.D.W.E., 2004. Parels voor de zwijnen. Een alternatieve vergoedingsmethodiek voor de destructie van dierlijk afval. Amsterdam, SEO Economisch Onderzoek, Publicatienummer 741 (90-6733-267-4).
- Rebel, 2015, Onderzoek 'Ondernemersvergoeding en destructiebestel', deelrapport werking destructiebestel.
- Rebel, 2020, Onderzoek destructiebestel Actualisatie van onderzoek naar de markt voor transport en verwerking van kadavers.
- TK, 2011, Wet van 19 mei 2011, houdende een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen (Wet Dieren), Staatsblad 2011, 345.
- TK, 2014, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750 XIII, nr. 114 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33750-XIII-114.pdf>).
- TK, 2021, Wet van 14 juli 2021 tot wijziging van de Wet dieren in verband met de uitvoering van de herziene Europese wetgeving over diergeneesmiddelen en gemedicineerde diervoeders, Staatsblad 2021, 399.
- TK, 2021a, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2022, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 925 XIV, nr. 91.
- Staat der Nederlanden, 2021, Overeenkomst Staat der Nederlanden – Rendac Son B.V. 2022-2026, Tweede Kamer, 23 november 2021, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z21273&did=2021D45345.
- TK, 2023, Wijziging van de Wet dieren in verband met actualisering van de diergezondheidsregels en enkele technische aanpassingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 35 746, nr. 10.

Annex 1 Schatting van totale jaarlijkse kosten van kadaverinzameling en -verwerking

Onderstaande tabel geeft een schatting van totale kosten van kadaverinzameling en -verwerking in 2021. Genoemde kosten per bedrijf zijn ontleend aan Bergevoet et al (2023); het aantal bedrijven in 2021 per sector is afkomstig van CBS Statline.

Let op: Bergevoet et al. (2023) hebben bedrijven met minder dan 6 stops per jaar ingedeeld bij "Klein bedrijf en Hobbydierhouders" (meer dan 50%). Hieronder is – aannemend dat elk bedrijf in categorie "Klein bedrijf en Hobbydierhouders" een rundveehouder, varkenshouder of pluimveehouder is – een schatting gemaakt van totale kosten per sector na aftrek van de kleinere aanbieders van de hoofdcategorieën.

Tabel 13 Schatting van totale kosten van kadaverinzameling en -verwerking in 2021 (Bergevoet et al., 2023).

Aanbieders	% van het aantal aanbieders	€ bijdrage per bedrijf	Aantal bedrijven (NL, 2021, CBS)	Gecorrigeerd aantal (na correctie voor "Klein bedrijf en Hobbydierhouders")	Totale kosten op sectorniveau (M€/jaar)
Rundveehouders	29	667	23530	9031	6.0
Varkenshouders	6	2703	3410	1868	5.1
Pluimveehouders	3	1086	1710	934	1.0
Klein bedrijf en Hobbydierhouders	54	67		16816	1.1
Overig	8	751		2491	1.9

In totaal worden op basis van deze beperkte gegevens de totale jaarlijkse kosten voor kadaverinzameling en -verwerking in Nederland op orde-grootte 15 miljoen euro geschat.

Let op: In deze analyse zijn effecten van gemengde bedrijven niet uitgewerkt; dit in combinatie met bovengenoemde aanname maakt dat er een aanzienlijke onnauwkeurigheid in het berekende totaalbedrag zit.

Annex 2 Schatting van volumes kadavers van veehouderijbedrijven

Door Broeze et al. (2023) is – op basis van CBS-landbouwtelling voor de dieren aantallen, gecombineerd met gewichten en uitvalgegevens volgens Handboeken Melkveehouderij (2020), Schapenhouderij (2002), Geitenhouderij (2000), KWIN-Veehouderij (2021), aangevuld met schattingen door experts – onderstaand overzicht met schattingen van kadavers van veehouderijbedrijven gepresenteerd:

Tabel 14 Geschat volumes kadavers van veehouderijbedrijven (Broeze et al., 2023).

Geschatte volumes kadavers	Volume (ton/jr.)	(Sub)totaal	Cat. 1	Cat. 2
Biggen tot 20 kg	23.902			23.902
Vleesvarkens	9.197			9.197
Fokvarkens, 50 kg of zwaarder	2.421			2.421
Zeugen en overige fokvarkens	10.641			10.641
Totaal varkens		46.580		
Jongvee melkveehouderij	6.492			6.492
Melk- en kalfkoeien	41.106		41.106	
Geboren kalveren nuka's	6.640			6.640
Vleeskalveren rosé	1.297			1.297
Vleeskalveren blankvlees	3.100			3.100
Jongvee vleesproductie	1.172			1.172
Stieren (>=2 jaar)	225		225	
Overige	707		707	
Totaal runderen		60.781		
Leghennen	5.338			5.338
Vleeskuikens	11.674			11.674
Ouderdieren	3.477			3.477
Vleeseenden	225			225
Kalkoenen	816			816
Totaal pluimvee		21.532		
Schapen	2.311	2.311	2.311	
Geiten	1.537	1.537	1.537	
Konijnen	331	331		331
Totaal veehouderij		133 kton	46 kton	87 kton

To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Wageningen Food & Biobased Research
Bornse Weilanden 9
6708 WG Wageningen
E info.wfbr@wur.nl
wur.nl/wfbr

Rapport 2501

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.800 medewerkers (6.000 fte) en 12.900 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

