



Onderzoek destructiebestel

Actualisatie van onderzoek naar de markt voor transport en verwerking van kadavers

Onderzoek destructiebestel

Actualisatie van onderzoek naar de markt voor transport en verwerking van kadavers

Auteur(s):

Peter van der Bilt
Radboud Koning
Frederik Lubbersen

In opdracht van:

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Plaats, datum:

Rotterdam, 1 oktober 2020

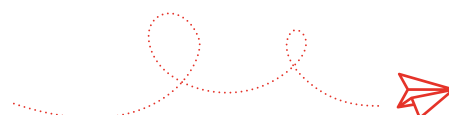
Status:

Definitief

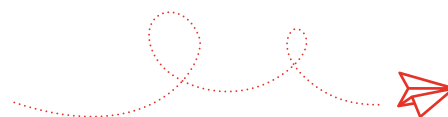
Rebel Economics & Transactions bv

Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com



Inhoudsopgave



1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding onderzoek	4
1.2 Aanpak	4
1.3 Leeswijzer	5
2. Juridische aspecten van de markt	6
2.1 Regels over dierlijke bijproducten en destructie	6
2.2 Liberalisering categorie 1 en 2 slachtbijproducten	7
3. Economische aspecten van de kadavermarkt	8
3.1 Huidige marktordening en -dynamiek	8
3.2 Effecten liberalisering slachtafvalmarkt	10
3.3 Marktomvang en kostenontwikkelingen	11
3.4 Tarieven en transparantie	14
3.5 Concurrentiedruk	15
4. Beleidsopties	19
4.1 Liberalisering	19
4.2 Aanbesteden per werkgebied	22
4.3 Liberalisering gescheiden transport- en verwerkingsmarkt	24
4.4 Aanbesteden transport, voorzetten regulering verwerking	24
5. Beschouwing	26
5.1 Beoordeling beleidsopties	26
5.2 Conclusie	28
Bijlage – Bronnen	30
Over Rebel	31

1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

In opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) heeft Rebel in de periode juli - september 2020 onderzoek gedaan naar het Nederlandse destructiebestel. Het destructiebestel bestaat uit de markt voor de inzameling, transport¹ en verwerking van dierlijke bijproducten, die zijn opgedeeld in categorie 1, 2 en 3 materiaal (afhankelijk van het risico op dier- en volksgezondheid). De markt voor transport en verwerking van categorie 3 materiaal – het minst risicovolle – is niet gereguleerd. De markt² voor categorie 1 en 2 materiaal zijnde *slachtbijproducten*, is in 2013 vrijgegeven en sindsdien dus ook niet meer gereguleerd. De markt voor categorie 1 en 2 materiaal zijnde *kadavers*, is in Nederland gereguleerd. Rendac Son B.V. (hierna: Rendac), heeft zowel het recht als de plicht om het transport en de verwerking van kadavers uit te voeren.

In 2015 heeft Rebel ook onderzoek gedaan naar het Nederlands destructiebestel.³ Toen is onderzocht of er mogelijkheden waren om het destructiebestel – in het bijzonder de wettelijke gereguleerde kadavermarkt – op maatschappelijk verantwoorde wijze in Nederland anders te ordenen en/of in te vullen. Rebel is nu gevraagd om een actualisatie van dit onderzoek uit 2015 uit te voeren. Aanleiding voor de actualisatie is dat er diverse ontwikkelingen zijn die invloed kunnen hebben op zowel de vraag- als aanbodzijde van de kadavermarkt, en mogelijk tot andere conclusies kunnen leiden over de gewenste marktordening. Bijvoorbeeld gewijzigde omstandigheden in de afzetmarkt voor producten uit het verwerkingsproces, veranderde prognoses over de ontwikkeling van de veehouderij en aanvoer van kadavers en technologische innovaties op het gebied van verwerking.

In deze studie beantwoordt Rebel de volgende onderzoeksvraag:

Wat zijn de mogelijkheden om het destructiebestel op maatschappelijk verantwoorde wijze(n) in Nederland anders te ordenen/in te vullen? Zijn er alternatieve systemen denkbaar voor het transport en de verwerking van kadavers met meer of minder regulering, waarbij de volks- en diergezondheid voldoende is geborgd en er op een langere termijn zorgvuldige en efficiënte dienstverlening kan worden gegarandeerd?

In 2015 heeft Rebel ook onderzocht welk percentage ondernemingsvergoeding voor het transporteren en verwerken van kadavers maatschappelijk en bedrijfseconomisch verantwoord is, en past bij de ondernemingsrisico's.⁴ Onderzoek naar de ondernemersvergoeding valt buiten de actualisatie die nu is gedaan.

1.2 Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van desk research, door Rendac aangeleverde informatie en gesprekken met stakeholders. Het onderzoeksteam heeft in totaal 11 gesprekken gehouden met

¹ Inzameling en transport wordt hierna tezamen aangeduid als 'transport'.

² We spreken hier voor het gemak over de 'markt voor slachtbijproducten' en 'markt voor kadavers'. Dat wil echter niet zeggen dat het in mededingingsrechtelijke zin ook gescheiden markten zijn, daar hebben we geen onderzoek naar gedaan.

³ Bron: Deelrapport Destructiebestel, Rebelgroup (2015), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-608057.pdf>.

⁴ Bron: Ondernemersvergoeding Rendac, Rebelgroup (2015), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-608056.pdf>.

vertegenwoordigers van de sector, Rendac, LNV, de NVWA en potentiële toetreders. Zie de volledige lijst in bijlage 1. Voorafgaand aan en gedurende het onderzoek was er afstemming met de begeleidingscommissie. De begeleidingscommissie bestond uit diverse inhoudelijke experts van LNV.

Voor wat betreft de omvang en diepgang van het onderzoek is belangrijk om te vermelden:

- Het onderzoek is een actualisatie van Rebel's eerdere onderzoek uit 2015. Op de onderwerpen waar weinig tot geen voor dit onderzoek relevante ontwikkelingen zijn geweest (zoals het wet- en regelgevend kader), zal er daarom veel inhoudelijke overlap zijn met de eerdere studie.⁵
- De invalshoek van dit onderzoek is economisch: een marktscan naar de mogelijke interesse in toetreding tot de kadavermarkt, relevante ontwikkelingen in de markt en implicaties voor de wenselijkheid van diverse marktordeningsmodellen. Een analyse van de meer technische of juridische aspecten, bijvoorbeeld de kansrijkheid van mogelijke nieuwe verwerkingstechnieken, is geen onderdeel van dit onderzoek.
- In dit rapport heeft Rebel geprobeerd meningen van feiten duidelijk te onderscheiden en waar mogelijk meningen met feiten proberen te staven. Soms ontbreken echter de feiten en kunnen alleen de mogelijke consequenties belicht worden van hetgeen gesprekspartners aangeven.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan de juridische aspecten van de kadavermarkt kort omschreven. Hoofdstuk 3 bevat de economische aspecten van de kadavermarkt. Hier staat de huidige marktordening beschreven, inclusief effecten die de liberalisering van de markt voor categorie 1 en categorie 2 slachtbijproducten heeft gehad, de (ontwikkeling van de) marktomvang met bijbehorende opbrengsten- en kostenontwikkelingen, de concurrentiedruk en toetredingsdrempels voor de kadavermarkt. Mogelijke beleidsopties worden behandeld in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5, ten slotte, bevat de conclusie.

In hoofdstukken 3 en 4 van de rapportage staan waar relevant in tekstblokken de uitkomsten van het eerdere onderzoek uit 2015 samengevat.

⁵ Bron: Deelrapport Destructiebestel, Rebelgroup (2015), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-608057.pdf>.

2. Juridische aspecten van de markt

2.1 Regels over dierlijke bijproducten en destructie

De regels over dierlijke bijproducten en de destructieregelgeving zijn sinds 1 januari 2013 opgenomen in hoofdstuk 3 van de Wet Dieren. De Europese (en waar nog aanvullend van toepassing nationale) regelgeving over dierlijke bijproducten waarborgt dat dierlijke bijproducten die om welke reden dan ook een gevaar vormen of kunnen vormen voor de gezondheid van mens of dier, worden vernietigd of verwerkt tot producten die geen bedreiging vormen voor de dier- en volksgezondheid en de veiligheid van de voedselketen. De overheid geeft toestemming voor de verwerking van dierlijke bijproducten.

In de Europese regelgeving⁶ zijn dierlijke bijproducten onderverdeeld in zogenoemd categorie 1, 2 en 3 materiaal. Die categorieën staan nogmaals toegelicht in de Memorie van Toelichting bij de Wet Dieren:⁷

- Categorie 1 materiaal kent het hoogste risico voor dier- en volksgezondheid. In deze categorie vallen onder meer kadavers van herkauwers en BSE-risico materiaal.
- Bij categorie 2 materiaal is er sprake van een gemiddeld risico voor dier- en volksgezondheid (onder meer kadavers van andere dieren dan herkauwers en bepaalde slachtbijproducten).
- Bij categorie 3 materiaal gaat het om materiaal dat een nog beperkter risico oplevert voor de volksgezondheid (onder meer dierlijke bijproducten afkomstig van voor humane consumptie geschikt verklaarde dieren).

Dier- en volksgezondheid staan centraal in het huidige systeem. De volgende aspecten in het huidige systeem van transport en verwerking van categorie 1 en categorie 2 materiaal, waar kadavers onder vallen, dragen daaraan bij.

Transport

- Een registratie is vereist, tenzij een bedrijf al erkend is én met eigen transportmiddelen eigen producten vervoert.
- Vereist is dat op het vervoermiddel of de aanhanger een etiket staat met de vermelding van de categorie dierlijke bijproducten én de vermelding die hoort bij het te vervoeren product.
- Er zijn eisen op het gebied van hygiëne en gezondheid, zoals de eis dat vervoer in gesloten nieuwe verpakkingen of lekvrije voertuigen plaatsvindt, of de eis dat voertuigen na gebruik gereinigd moeten worden.

Verwerking

- Verwerkingsbedrijven moeten worden erkend door de overheid; er vindt validatie en controle van het productieproces plaats.

⁶ Verordening (EG) nr. 1069/2009 en uitvoeringsverordening (EG) 142/2011.

⁷ Kamerstuk II 2007/08 31389, 3 (Memorie van Toelichting Wet Dieren). In de artikelen 8, 9 en 10 van de Verordening (EG) nr. 1069/2009 staan de volledige definities van de verschillende categorieën bijproducten.

- Er moet gebruik worden gemaakt van één van de verwerkingsmethoden die door de EU zijn voorgeschreven.
- Een dierlijk product mag alleen verhandeld worden als er – vanwege (mogelijke) uitbraak van dierziekten – voor het bedrijf en gebied van herkomst geen beperkende maatregelen gelden.⁸

2.2 Liberalisering categorie 1 en 2 slachtbijproducten

Vanaf 1 januari 2013 is de markt voor het transporteren en verwerken van categorie 1 en categorie 2 slachtbijproducten vrijgegeven – de markt voor categorie 3 slachtbijproducten was al langer vrij en kent meerdere aanbieders. Tot 2013 had Rendac het alleenrecht op transport en verwerking van slachtbijproducten. De liberalisering betekent dat sindsdien ook andere partijen dan Rendac deze activiteiten mogen aanbieden, mits ze aan de geldende regels en voorschriften voldoen. Voor Rendac was het gevolg bovendien dat ze tegelijkertijd op een gereguleerde markt (voor kadavers) en geliberaliseerde markt (voor slachtbijproducten) actief werd en, in tegenstelling tot eventuele nieuwe concurrenten, synergie kan bereiken tussen activiteiten voor kadavers en slachtbijproducten.

In paragraaf 3.2 staan de gevolgen beschreven die deze liberalisering heeft gehad. Er zijn sinds 2015 geen noemenswaardige wijzigingen in wet- en regelgeving geweest die effect hebben op de verwerking van dierlijke producten en de wijze waarop de destructiemarkt functioneert.

⁸ Verordening (EG) nr. 1069/2009 en Kamerstuk II 2007/08 31389, 3 (Memorie van Toelichting Wet Dieren).

3. Economische aspecten van de kadavermarkt

3.1 Huidige marktordening en -dynamiek

De kadavermarkt kent momenteel een gereguleerd monopolie. Rendac heeft het exclusieve recht en de plicht om overal in Nederland kadavers (tijdig) op te halen, te transporteren en te verwerken. Afnemers⁹ van de dienstverlening van Rendac, zoals de commerciële veehouderij en hobbydierhouders, betalen vaste tarieven voor het transport en voor de verwerking, die ieder jaar opnieuw worden vastgesteld. Er is sprake van 'landelijk uniforme tarieven': de tarieven zijn voor iedere afnemer in heel Nederland gelijk.

De zgn. 'Werkgroep destructietarieven' wordt geconsulteerd over de tarieven die Rendac hanteert. In deze Werkgroep zitten naast LNV en Rendac ook verschillende vertegenwoordigers van de sector.¹⁰ De minister van LNV keurt de tarieven uiteindelijk goed. De tarieven worden bepaald op basis van een 'cost-plus principe' en vastgesteld voor het komende kalenderjaar. Dat betekent: de verwachte kosten (transport en verwerking) die Rendac prognosticeert, plus een vergoeding voor de risico's en kapitaalbeslag (de 'ondernemersvergoeding') en minus de kosten of opbrengsten uit (rest)producten van het verwerkingsproces (diermeel, huiden en vetten), bepalen het tarief dat Rendac in rekening mag brengen. Ieder jaar wordt er in de tariefstelling ook een verrekening van eventuele tekorten of overschotten uit eerdere jaren verwerkt: als de werkelijke inkomsten uiteindelijk hoger of lager uitpakken dan vooraf ingeschat, dan wordt dit verschil gecompenseerd in de tarieven in latere jaren.¹¹ De financiële verantwoording van Rendac wordt door een accountant gecontroleerd, inclusief eventuele review door de Auditdienst Rijk (ADR).

Een monopolie is vanuit de optiek van maatschappelijke welvaart suboptimaal. Bij een monopolie zijn de prikkels om scherp te prijzen en te innoveren beperkt. Er ontstaan overwinsten en een risico op overinvesteringen ("gold plating"). In een markt met veel aanbieders en veel afnemers, waarbij de aanbieders in volledige concurrentie met elkaar staan, komen daarentegen prijzen op een niveau te liggen dat er niet of nauwelijks overwinsten zijn. En omdat niet alleen vandaag een zo aantrekkelijk mogelijk aanbod op de markt moet komen, maar ook in de toekomst, bestaat er bovendien een prikkel voor aanbieders om te innoveren (op het gebied van prijs, kwaliteit, productdifferentiatie, dienstverlening etc.). Wanneer er sprake is van volledige vrije mededinging, leidt dit tot de beste prijs-kwaliteitverhouding en de hoogste maatschappelijke welvaart. Maar in de praktijk is er op markten zelden volledige vrije mededinging. De prikkels om zo efficiënt mogelijk te werken en te innoveren zijn bij een monopolie, duopolie of oligopolie – markt met maar een paar aanbieders – minder sterk. Overheidsingrijpen, door een markt te reguleren, kan dan nodig zijn om publieke belangen, zoals betaalbaarheid en afzetzekerheid, zeker te stellen.

⁹ Ter verduidelijking: we noemen partijen die kadavers aanleveren aan Rendac in dit rapport geen "leveranciers" of "aanbieders", maar "afnemers". Dat doen we omdat ze afnemer zijn van Rendac's dienstverlening.

¹⁰ Om precies te zijn: relevante belangenvertegenwoordigers van LTO, NVP, NMV, POV en KSG.

¹¹ Met de volgende nuancering: indien de werkelijke transportkosten (niet derden) voor enig jaar hoger zijn dan de norm, dan zijn 25% van deze meerkosten voor rekening van Rendac en komen ze in mindering op de ondernemingsvergoeding van Rendac. Indien de werkelijke transportkosten voor dat jaar lager zijn dan de norm, dan is 25% van het verschil voor Rendac en wordt dit toegevoegd aan de ondernemingsvergoeding.

Dat laatste is tot dusver op de kadavermarkt noodzakelijk geacht. Overigens zijn er niet alleen nadelen aan een monopolie op de kadavermarkt. Voordelen zijn bijvoorbeeld de efficiëntie in afstemming en handhaving – omdat maar met één partij zaken wordt gedaan en het duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is – het eenvoudiger hanteren van een landelijk uniform tarief en dat schaalvoordelen op transport en verwerking hoger zijn bij één aanbieder dan bij meerdere concurrerende aanbieders.

3.1.1 Concurrentiedynamiek op de kadavermarkt

Beperkte concurrentiedynamiek op de kadavermarkt (samenvatting rapport 2015)

In het eerdere onderzoek concludeerde Rebel dat de omstandigheden op de kadavermarkt dusdanig zijn dat ze tariefregulering legitimeren. Op de kadavermarkt is bijna geen disciplinerende werking van de vijf krachten die de concurrentiedynamiek op de markt bepalen:¹²

a) Interne concurrentie: omdat er nu sprake is van een gereguleerd monopolie, is er geen sprake van interne concurrentie, noch van potentiële concurrentie.

b) Substituten en complementen: afnemers hebben geen uitwijkmogelijkheid voor hun kadavers, omdat deze nou eenmaal ingezameld en verwerkt moeten worden.

c) Leveranciersmacht: in tegenstelling tot bijvoorbeeld autofabrikanten of producenten van sommige luxeproducten (zoals parfums) die beperkende eisen kunnen stellen aan winkels waar de producten worden verkocht, is Rendac niet afhankelijk van leveranciers die hun commerciële bewegingsvrijheid beperkt.

d) Afnemersmacht: de macht van de afnemers (veehouders, hobbydierhouders) is zeer beperkt, maar niet geheel afwezig. Aan de ene kant zijn de afnemers prijsnemers, zij hebben immers geen keuze en zullen hun kadavers bij Rendac wel moeten aanbieden. Aan de andere kant is Rendac er niet bij gebaat als tariefstijgingen of andere ontwikkelingen leiden tot grote commotie in de sector.

e) Toetredingsdrempels: er zijn hoge toetredingsdrempels. Naast het feit dat Rendac, als monopolist, een exclusief recht heeft, zijn er ook natuurlijke toetredingsdrempels, zoals de hoge investeringen en specialistische kennis die nodig zijn om deze markt te kunnen bedienen.

Ten opzichte van het eerdere onderzoek is er weinig veranderd in de karakteristieken van de markt. Dit betekent dat analyse van de concurrentiedynamiek veelal hetzelfde is, met enkele aanvullingen:

a) Interne concurrentie: actuele concurrentie is er uiteraard niet, maar potentiële concurrentiedruk is wel toegenomen door de interesse van een toetreder. Zie paragraaf 3.5.3. Dat leidt op zijn beurt tot initiatief vanuit LNV om de kadavermarkt opnieuw te beoordelen en om de marktordening mogelijk te herzien.

b) Substituten en complementen: de verplichting om kadavers in te laten zamelen geldt onverminderd voor afnemers, al zijn er enkele veehouderijen die kijken naar de mogelijkheid om verwerking op eigen locatie te gaan doen. Zie paragraaf 3.5.1.

¹² Zie bijvoorbeeld Michael E. Porter. *The Five Competitive Forces that Shape Strategy*.

c) *Leveranciersmacht*: niet van toepassing.

d) *Afnemersmacht*: naar aanleiding van tariefstijgingen de afgelopen jaren, vooral voor het transport (onder andere als gevolg van een daling van het aantal stops), zijn afnemers actiever de politiek en publiciteit gaan opzoeken. Dat heeft recentelijk nog geleid tot Kamervragen¹³. Dit staat verder toegelicht in paragraaf 3.4. Afnemers zijn ook vertegenwoordigd in de Werkgroep destructietarieven. De 'macht' die hiervan uitgaat moet echter niet overschat worden; afnemers in deze werkgroep worden geconsulteerd over de tariefvoorstellen van Rendac, maar hebben geen formele rol in het proces tot goedkeuring van tarieven.

e) *Toetredingsdrempels*: de huidige prognose is dat de omvang van de veestapel, en daarmee aanvoer van kadavers, de komende jaren zal verminderen. De destructiemarkt lijkt dus een krimpmarkt te worden, en qua volumes daardoor steeds minder aantrekkelijk voor mogelijke toetreders (zie paragraaf 3.5.2). Dit geldt overigens in mindere mate voor bedrijven die in het verwerkingsproces niet alleen afhankelijk zijn van kadavers als inputstroom.

3.2 Effecten liberalisering slachtafvalmarkt

Zoals eerder beschreven geldt de monopolie van Rendac sinds 2013 niet langer op categorie 1 en 2 slachtbijproducten.

Recente liberalisering slachtafvalmarkt (samenvatting rapport 2015)

Tot 2015 was er nog geen toetreding van andere marktpartijen uit binnen- en buitenland op de markt voor categorie 1 en 2 slachtbijproducten. Wel gaf Rendac destijds aan rekening te houden met potentiële toetreders door te streven naar een zo efficiënt en goedkoop mogelijk aanbod en continu te investeren in innovatie. Destijds aangedragen redenen om niet toe te treden waren de beperkte omvang van de markt en de hoge investeringen. Daarnaast hebben sommige interviewpartners destijds aangegeven dat ze terughoudendheid merkten van buitenlandse partijen om Nederlands materiaal te verwerken en hadden ze de indruk dat de grotere verwerkingsbedrijven in Europa niet op elkaars markt actief wilden zijn.

Uit de gesprekken voor dit onderzoek is niet gebleken dat er significante veranderingen zijn geweest op deze deelmarkt voor categorie 1 en 2 slachtbijproducten, sinds liberalisatie. Er zijn geen signalen naar voren gekomen van andere marktpartijen die deze dienst zijn gaan aanbieden. Het marktaandeel van Rendac is bij de onderzoekers niet bekend, waardoor feitelijke onderbouwing ontbreekt. Maar meerdere partijen stellen dat de positie van Rendac nog steeds zeer dominant is. Dit is opvallend, aangezien de verwachting bij openstelling van de markt was dat er meerdere partijen actief zouden worden.¹⁴

Een mogelijke verklaring is dat het op deze deelmarkt extra moeilijk is om klanten te werven. Eén van de gesprekspartners stelt dat slachthuizen veel belang hechten aan bekendheid en ervaring met de

¹³ Kamervragen tariefverhogingen Rendac, 29 juni 2020.

¹⁴ "Op grond van voornoemd marktonderzoek is het de verwachting dat meer marktpartijen actief zullen worden op de markt voor slachtbijproducten (...)." Bron: Kamerstuk II 2007/08 31389, 4.7.4.2.3. (Memorie van Toelichting Wet Dieren).

dienstverlener; Rendac doet dit al jarenlang en op de kwaliteit van de dienstverlening is volgens deze gesprekspartner weinig aan te merken. Een groot deel van de omzet van slachthuizen komt uit de export – de mate varieert per diersoort – waarvoor jaarlijks meerdere inspecties worden gedaan. Als er problemen aan het licht zouden komen bij de destructie van slachtbijproducten, riskeren slachthuizen tijdelijk niet te kunnen exporteren en een groot deel van hun omzet te verliezen. Hoewel een nieuwe dienstverlener in theorie even goede (of betere) kwaliteit kan bieden, zullen – zo is de verwachting – slachthuizen minder snel durven overstappen naar een nieuwe dienstverlener. Dat geldt extra als deze in de sector onbekend is; volgens de gesprekspartner zal een toetreders met internationaal track record hier minder last van hebben. Een andere gesprekspartner geeft aan minder grote overstapdrempels voor slachthuizen te verwachten. Deze stelt dat als een nieuw gebruikte techniek door de European Food Safety Authority en de NVWA is goedgekeurd en dus veilig is, en er daarnaast winst te behalen valt in prijs en/of kwaliteit, er geen reden is voor slachthuizen om niet over te stappen.

Navraag bij enkele slachthuizen leert dat de verwerkingstarieven voor categorie 2 slachtbijproducten tussen 2015 en 2020 met zo'n 10 tot 20 euro per ton zijn gestegen.

3.3 Marktomvang en kostenontwikkelingen

In Nederland is jaarlijks sprake van ongeveer 155.000 ton kadavermateriaal. De marktomvang lijkt de laatste jaren te stabiliseren. In 2015 lag het volume kadavers¹⁵ ca. 4,5% lager dan afgelopen jaar.

Tabel 3.1 Aanvoer van kadavers, 2011 – 2019

x 1000	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aanvoer kadavers (kiloton)	157	153	148	148	148	151	156	155	155

Bron: Rendac, cijfers t.b.v. berekening kadavertarieven (geen realisatiecijfers)

Kadavermateriaal kan zowel categorie 1 als categorie 2 zijn. In Nederland wordt door Rendac bij het inzamelen en verwerken van categorie 1 en categorie 2 materiaal geen onderscheid gemaakt. Aan slachtbijproducten – categorie 1 en 2 – werd in 2015 in Nederland naar schatting zo'n 220.000 ton verwerkt, waarvan 135.000 ton categorie 1 en 85.000 ton categorie 2 betreft. Over de huidige volumes categorie 1 en 2 materiaal slachtbijproducten heeft Rendac geen gegevens verstrekt.

De totale kosten van Rendac voor transport en verwerking van kadavers bedroegen in 2019 ca. €30 mln., zie tabel 3.2. Sinds 2015 zijn de totale kosten gestegen, zowel in absolute als relatieve zin (kosten per ton aanvoer kadavers).

Rekening houdend met de opbrengsten uit eindproducten (diermeel, huiden, vetten) en exclusief de calamiteitenreserve¹⁶ en de verrekening van overschotten of tekorten uit eerdere jaren, bedragen de kosten voor de sector in 2019 zo'n €23,9 mln. euro (zie 'Bijdrage sector na verrekening', in tabel 3.2).

¹⁵ De volume-, kosten- en opbrengstencijfers die in paragraaf 3.3 gepresenteerd worden, zijn waarden waarop de tarieven zijn gebaseerd. Dit zijn niet de gerealiseerde cijfers.

¹⁶ Rendac moet reserv capaciteit aanhouden om bij grootschalige ruimingen bij veehouderijen, in geval van een dierziekte crisis, te kunnen opschalen. De kosten voor het aanhouden van deze extra capaciteit worden gedekt uit het Diergezondheidsfonds, dat voor dit doel voor 50% door de overheid en voor 50% door de sectoren wordt gefinancierd.

Dit is ca. 48% hoger dan in 2015, toen dit bedrag €15,8 mln. euro was. Een belangrijk deel hiervan volgt uit de toenemende verrekening van tekorten uit het verleden.

Tabel 3.2 Kosten, opbrengsten en verwerking van kadavers, 2011 – 2019

Bedragen in euro (m = miljoen euro)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aanvoer kadavers (ton)	152.980	148.000	148.000	148.000	151.000	156.000	155.000	155.000
Aantal stops	644.000	631.000	598.000	598.000	590.000	616.150	590.000	580.000
Transportkosten	14,1 m	13,6 m	13,3 m	13,2 m	13,5 m	14,1 m	13,9 m	14,7 m
Verwerkingskosten	12,5 m	12,2 m	12,0 m	11,9 m	13 m	13,9 m	13,8 m	15,3 m
<i>Calamiteiten-reserve</i>	<i>1,1 m</i>	<i>1,1 m</i>	<i>1,5 m</i>	<i>1,6 m</i>	<i>1,6 m</i>	<i>1,6 m</i>	<i>1,6 m</i>	<i>1,6 m</i>
Totaal kosten	26,6 m	25,8 m	25,4 m	25,2 m	26,5 m	28 m	27,7 m	30 m
<i>Totale kosten per ton kadavers</i>	<i>173,9</i>	<i>174,4</i>	<i>171,5</i>	<i>170,1</i>	<i>175,7</i>	<i>179,7</i>	<i>178,5</i>	<i>193,6</i>
<i>Totale kosten per stop</i>	<i>41,3</i>	<i>40,9</i>	<i>42,5</i>	<i>42,1</i>	<i>44,9</i>	<i>45,4</i>	<i>46,9</i>	<i>51,7</i>
Opbrengsten	24,7 m	25,1 m	24,8 m	25,7 m	27,5 m	29,3 m	30 m	34,1 m
Meel/vet/huiden/overig	<i>8,5 m</i>	<i>10,6 m</i>	<i>9,9 m</i>	<i>8,3 m</i>	<i>9,4 m</i>	<i>9,9 m</i>	<i>9 m</i>	<i>8,6 m</i>
Calamiteitenreserve	<i>1,1 m</i>	<i>1,1 m</i>	<i>1,5 m</i>	<i>1,6 m</i>	<i>1,6 m</i>	<i>1,6 m</i>	<i>1,6 m</i>	<i>1,6 m</i>
Bijdrage sector na verrekening	<i>15,1 m</i>	<i>13,4 m</i>	<i>13,4 m</i>	<i>15,8 m</i>	<i>16,5 m</i>	<i>17,8 m</i>	<i>19,3 m</i>	<i>23,9 m</i>
Verrekening voorgaande jaren	- 1,9 m	- 0,7 m	- 0,6 m	0,5 m	1 m	1,2 m	2,3 m	4,2 m

Bron: Rendac, cijfers t.b.v. berekening kadavertarieven (geen realisatiecijfers)

* Bedragen tellen soms niet op door afrondingsverschillen

3.3.1 Afzetmarkt voor restproducten

Uit de verwerking van kadavers ontstaan drie soorten (rest)producten: dierlijk meel, vetten en huiden. Voor alle drie zijn er afzetkanalen voor Rendac beschikbaar die grotendeels buiten de Darling groep liggen en waar marktprijzen gerealiseerd worden. Voor wat betreft vet wordt er volgens Rendac zowel aan derden als aan Darling dochterbedrijven verkocht. In dat kader vindt er een toetsing plaats aan marktprijzen ('benchmark') waarbij de 'intercompany' prijs niet lager kan liggen dan de prijs van derden. De afspraken hieromtrent zijn verankerd in het overeengekomen Controle & Informatieprotocol dat jaarlijks overeengekomen wordt tussen LNV, Rendac en de accountant.

De tarifiering door Rendac wordt aangepast op deze opbrengsten uit (rest)producten. Wanneer de afzet belemmerd wordt of wanneer de prijzen dalen, heeft dat dus negatieve gevolgen voor de

destructietarieven. De fluctuaties in de tarieven van de afgelopen jaren zijn volgens Rendac toe te schrijven aan de omstandigheden op de afzetmarkten. In tabel 3.2 is te zien dat de in de tarieven meegenomen totale opbrengsten uit dierlijk meel, vetten en huiden schommelingen laten zien, maar er geen duidelijke opwaartse of neerwaartse trend is.

Dierlijk vet is volgens Rendac het belangrijkste afzetproduct na verwerking van kadavers. Marktprijzen hiervoor correleren volgens hen met de olieprijs en deze markt is de afgelopen jaren redelijk gunstig en stabiel gebleven. Vetten worden gebruikt voor onder andere biodiesel. De markt voor dierlijk meel is wel verslechterd de afgelopen jaren. Waar er in het verleden met winst werd afgezet, is de afzet aan kolencentrale Uniper (Maasvlakte), waar Rendac een contract mee heeft, nu lastiger en dalen de opbrengsten, ten gevolge van met name storingen bij Uniper. In verband met technische storingen en revisies bij Uniper is het afleverpatroon onregelmatig, heeft Uniper met name in 2019 lang stilgelegen en waren alternatieve (en duurdere) afzetkanalen noodzakelijk, zo stelt Rendac. Daarbij komt de naderende sluiting van de kolencentrales in Nederland, wat de afzet in de toekomst verder bemoeilijkt.¹⁷ Dit beeld wordt ook bevestigd door andere gesprekspartners.

Een andere ontwikkeling is het gebruik van diermeel in veevoer. Er is een verbod op de verwerking van diermeel in veevoer ingevoerd naar aanleiding van de gekkekoeienziekte (BSE) in december 2000.¹⁸ Onder andere omdat diermeel in veevoer buiten de EU wel gebruikt wordt, verwachten afnemende partijen een versoepeling van het gebruik van diermeel van categorie 3 slachtbijproducten. Momenteel wordt besluitvorming voorbereid over een voorstel van de Europese Commissie voor toepassing van slachtbijproducten van varkens- en pluimvee (categorie 3) in veevoer. Veilig gebruik van diermeel afkomstig van categorie 3 slachtbijproducten in veevoer zou bovendien de circulariteit van de voedselketen verbeteren en de opbrengsten van diermeel positief kunnen beïnvloeden¹⁹ – en daarmee ook de tarieven op de kadavermarkt omlaag brengen. Echter, dit geldt allemaal niet voor diermeel uit categorie 1 en 2, dat niet geschikt is voor voerproductie.²⁰ Daarom hebben deze mogelijke versoepelingen geen invloed op de destructietarieven. Daarnaast zijn recent de exportmogelijkheden vanuit de EU verruimd voor bepaalde categorieën diermeel die toepassing kunnen krijgen als meststof en/of bodemverbeteraar. Hiervoor gaan vergelijkbare conclusies op als voor de toepassing als veevoedergrondstof.

De afzetmarkten voor huiden, veelal leermarkten, kunnen volgens een aantal geïnterviewde partijen fluctueren door onder andere wisselende consumentvoorkeuren, waarbij één partij aangeeft dat dit nog steeds toeneemt en één partij dat transparantie hierover tekortschiet en een extern onderzoek op zijn plaats zou zijn. Onderaan de streep hebben de ontwikkelingen op de afzetmarkten een licht negatief effect op de opbrengsten en dus tariefstelling van Rendac. Maar dit kan veranderen als de omstandigheden op de afzetmarkten weer wijzigen. De opbrengsten van huiden zijn volgens Rendac in de afgelopen jaren dermate gedaald, dat in bepaalde periodes de variabele kosten niet meer gedekt konden worden. Om die reden is Rendac (tijdelijk) deels gestopt met onthuiden.

¹⁷ In maart 2020 werd bekend dat het ministerie van Economische Zaken en Klimaat onderzoek heeft laten doen naar versnelde sluiting van de kolencentrales op de Maasvlakte en in de Eemshaven. Voor zover bekend is er nog geen datum voor vastgelegd.

¹⁸ LNV Consumentenplatform, Diermeel, voer voor discussie, Achtergrondinformatie (2004).

¹⁹ Blonk consultants (2009). Milieu-effecten van dierlijke bijproducten.

²⁰ WUR, 'Regels diermeel kunnen ietsje ruimer' (2019).

3.4 Tarieven en transparantie

Rendac hanteert twee tarieven: een 'stoptarief' en een 'tarief per dier'.

- Het stoptarief is wat een partij betaalt voor het laten ophalen van één of meer kadavers. Dit tarief is hoger voor een 'reguliere' (ongeplande) stop dan voor een 'geplande' stop. In 2020 bedraagt het tarief voor een reguliere stop €22,63 en een geplande stop €18,52 excl. BTW.²¹
- Het tarief per dier is opgebouwd uit de verwerkingskosten (om het kadaver te verwerken tot restproducten), de verkoopopbrengsten uit restproducten en de verrekening van tekorten of overschotten uit voorgaande jaren. Dit tarief varieert per diersoort.²²
- In de verwerkingskosten zit ook een component verwerkt voor transportkosten, waardoor de transportkosten ook deels volume-gerelateerd zijn.

In het onderzoek zijn er meerdere vertegenwoordigers van afnemersgroepen gesproken (zie bijlage 1). Een gedeeld beeld uit deze gesprekken is dat er veel tevredenheid is over de kwaliteit van de dienstverlening door Rendac. Maar ook is een gedeeld beeld bij de sector dat er ontevredenheid is over het gebrek aan transparantie over de manier waarop Rendac kosten toerekent (waar de tarieven op gebaseerd zijn). Enkele vertegenwoordigers stellen dat er argwaan zit bij hun achterban over de juistheid van de kostentoerekening vanwege door hen ervaren stijgende tarieven de afgelopen jaren. Specifiek is door sectorpartijen genoemd dat de afschrijvingskosten onterecht worden bepaald op basis van de vervangingswaarde, en dat er een risico bestaat op kruissubsidiëring tussen Rendac's publieke en commerciële activiteiten. Rendac wijst juist op het grote schaalvoordeel dat landt in de destructietarieven door efficiencyinvesteringen die in het totale verwerkingscomplex (kadavers en ook andere activiteiten) worden gedaan.

De tarieven van Rendac zijn de afgelopen jaren inderdaad gestegen. Zie tabel 3.3. Het transporttarief voor reguliere stops excl. BTW is in 2020 ca. 26% hoger dan in 2015, en voor geplande stops ca. 44% hoger. In recent beantwoorde Kamervragen²³ wordt uitgelegd dat een belangrijke oorzaak de daling van het aantal veehouders in Nederland is, waardoor er in 2020 wordt uitgegaan van een substantieel lager aantal stops. De vaste kosten moeten dus over minder stops worden omgeslagen, wat leidt tot deze tariefstijging. Op het gebied van verwerking zijn de tarieven ook gestegen ten opzichte van 2015, in een bandbreedte van 72% tot 83%.²⁴ Deze stijging volgt vooral in de jaren 2018 en 2019. In 2020 is er weer sprake van een daling van het verwerkingstarief ten opzichte van het voorgaande jaar.²⁵

Tabel 3.3 Tariefontwikkeling transport en verwerking, 2015 – 2020

Bedragen in euro, excl. BTW	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Stoptarief - gepland	12.83	13.73	13.79	13.73	14.81	18.52
<i>Jaar op jaar verschil</i>		7%	1%	-1%	8%	25%

²¹ Zie <https://www.rendac.nl/faq/kadavertarieven> (actuele Rendac tarieven).

²² Zie <https://www.rendac.nl/faq/kadavertarieven> (actuele Rendac tarieven).

²³ Kamervragen tariefverhogingen Rendac, 29 juni 2020.

²⁴ Afhankelijk van hoe kadavers worden aangeboden: in een vat, kantelcontainer of bak.

²⁵ Zie <https://www.rendac.nl/faq/kadavertarieven> (persbericht).

Stoptarief - regulier	17.93	19.11	18.71	18.97	20.56	22.63
<i>Jaar op jaar verschil</i>		7%	-2%	2%	8%	10%
Tarief per dier - vat	5.29	4.55	5.04	6.58	9.54	9.12
<i>Jaar op jaar verschil</i>		- 14%	11%	31%	45%	-4%
Tarief per dier - kantelcontainer	19.99	18.26	20.23	26.4	38.27	36.58
<i>Jaar op jaar verschil</i>		- 9%	11%	30%	45%	-4%
Tarief per dier - bak	25.34	23.15	25.65	33.46	48.51	46.38
<i>Jaar op jaar verschil</i>		- 9%	11%	30%	45%	-4%

Bron: Bijlage bij Kamervragen tariefverhogingen Rendac, 29 juni 2020.

Het valt buiten de scope van dit onderzoek om een oordeel te geven over de kostentoerekening van Rendac en in hoeverre dit voldoende transparantie biedt. De argwaan die bij sommige afnemers bestaat is volgens ons inherent aan het werken met een monopolist. In 2015 kwamen dezelfde geluiden uit de kadavermarkt. In andere gereguleerde markten zien we vaak ook deze spanning ontstaan. Dit komt mede doordat een monopolist altijd een bepaalde informatievoorsprong heeft op afnemers en toezichthouders en omdat afnemers geen uitwijkmogelijkheid hebben. Dat is in de kadavermarkt zeker ook zo, omdat houders van categorie 1 en 2 materiaal verplicht zijn om dit te laten inzamelen door Rendac.

3.5 Concurrentiedruk

3.5.1 Ontwikkelingen in vraag en aanbod

Een breed gedeeld beeld uit het onderzoek is dat de veestapel in Nederland de komende jaren verder zal krimpen. Rendac heeft hier extern onderzoek naar laten doen, waaruit – op basis van een analyse van op 1 mei 2019 vastgesteld beleid – de prognose volgt dat de volumes melkvee, pluimvee en varkens tussen 2020 en 2025 zullen dalen, waarbij de mate waarin verschilt per diersoort. Belangrijke redenen zijn de eerder ingevoerde fosfaatwetgeving (met name van invloed op de melkveehouderij) en recentere stikstofmaatregelen, zoals de 'Subsidieregeling sanering varkenshouderijen'. Ook is de verwachting van gesprekspartners dat consolidatie in de veehouderij zal toenemen, waarbij volumes van uittrekkende veehouders voor een deel zullen worden overgenomen. Dat betekent dat het aantal veehouderij (stops) waarschijnlijk relatief harder zal dalen dan het aantal kadavers.

Enkele partijen verwachten dat verwerking van kadavers op bedrijfslocatie de komende jaren zal gaan plaatsvinden en toenemen in de loop der jaren. Voor sommige vooral grote veehouderijen kan dit bedrijfseconomisch interessant zijn, alhoewel er grote investeringen nodig zijn om aan de wettelijke eisen voor het verwerken van kadavers te voldoen. Er is overigens geen onverdeeld enthousiasme over verwerking van kadavers op het boerenbedrijf, omdat toezicht dan lastiger wordt en mogelijk de risico's voor dier- en volksgezondheid zullen toenemen. Überhaupt moet deze vorm van alternatieve verwerking passen binnen de EU-regelgeving. Als deze ontwikkeling gaat doorzetten is het gevolg dat er minder kadavers beschikbaar komen voor centrale verwerking.

Kortom, er lijkt een tendens naar afname van de aanvoer van kadavers gaande. Er is daardoor naar alle waarschijnlijkheid in de nabij toekomst sprake van een krimpende markt.²⁶

Aan aanbodzijde zijn er technologische ontwikkelingen, die andere manieren van verwerking mogelijk toestaan in de toekomst. Uit eerder onderzoek²⁷ naar verwerkingstechnieken op locatie bleek dat vergisten, composteren en hydrolyse²⁸ van kadavers voor de Nederlandse situatie mogelijk haalbare aanvullingen zijn voor de huidige centrale wijze van kadaververwerking door Rendac. Verwerking op locatie kan volgens het onderzoek ook voordelen bieden op gebied van de dier- en volksgezondheid (minder contacten via de ophaaldienst) en duurzaamheid (minder transportbewegingen). Destijds is – in het kort – per technologie aangegeven:

- Vergisten van kadavers brengt vaak te hoge kosten met zich mee, tenzij er al een installatie op locatie aanwezig is. Dan kunnen aan mest toegevoegde kadavers door de extra koolstof een hogere biogasopbrengst geven. Daarnaast zijn deze mogelijkheden vooral aantrekkelijk voor grootschalige bedrijven en is het voor kleine bedrijven bedrijfseconomisch niet haalbaar door de beperkte volumes die zij vertegenwoordigen.
- Composteren van kleiner kadavermateriaal is wat betreft kosten vergelijkbaar met transport en verwerking door Rendac, groter kadavermateriaal vraagt grote investeringen. Risico van composteren zit hem in de verspreiding van ziektekiemen – dit zou nader onderzocht moeten worden.
- Hydrolyse kan qua kosten op zeugenbedrijven concurreren met de afvoer naar Rendac.

Dit onderzoek stamt al uit 2009 en is daardoor mogelijk achterhaald. Het advies van de onderzoekers toen was dat nader onderzoek naar haalbaarheid, veiligheid, effect op omgeving, duurzaamheid en economische logica nodig waren voor de genoemde technieken. Voor zover ons bekend is hier nadien geen studie meer naar gedaan.

Met vergisting wordt tegenwoordig al gewerkt (zie ook paragraaf 3.5.3). Ook andere technieken zijn in potentie mogelijk, zoals het resomeren van kadavers, maar het beeld uit het marktonderzoek is dat andere technieken op dit moment economisch of circulair niet van toegevoegde waarde zijn. Eén marktpartij heeft aanvullend als mogelijkheid genoemd: het afvoeren van ingedroogde kadavers samen met de mest, volgens Canadees model. Voor categorie 1 materiaal is dit geen mogelijkheid, omdat dat binnen de huidige regelgeving vernietigd moet worden en niet met de mest mee kan. Voor categorie 2 materiaal zou het eventueel wel kunnen. Dan zou er – net als voor elke nieuwe techniek – eerst een aanvraag bij de European Food Safety Authority moeten worden gedaan. Deze instantie beoordeelt nieuwe verwerkingstechnieken, waarna op nationaal niveau de NVWA een aanvraag tot erkenning moet inwilligen. Deze beoordeling door de NVWA duurt maximaal 8 weken, waarna er in een periode van 6 maanden wordt proefgedraaid met de techniek en de NVWA gedurende deze periode monitort.

²⁶ De krimp van de veestapel heeft niet alleen effect op de kadavermarkt, maar ook op de markt voor transport en verwerking van slachtbijproducten. Op die markt is tegelijkertijd een ontwikkeling in andere richting waar te nemen: door de geplande sluiting van nertsenhouderijen in Nederland zal er meer slachtafval verwerkt moeten worden. Nertsen eten namelijk slachtafval.

²⁷ Bokma, M., Sterrenburg, P., & Swanenburg, M. (2009). Voorstudie kansen en risico's van on-farm verwerken van kadavers.

²⁸ Bij deze techniek worden kadavers afgebroken in een vat met water en een algenmengsel. Bron: WUR (2004). Hydrolyse van kadavers op bedrijfsniveau lijkt perspectiefvol.

3.5.2 Toetredingsdrempels

Toetredingsdrempels kunnen in verschillende vormen verschijnen. Juridische toetredingsdrempels zijn gevolg van wet- en regelgeving, strategische drempels hangen samen met gedrag van spelers op de markt en economische toetredingsdrempels zijn bijvoorbeeld investeringskosten, schaalvoordelen of krapte op de arbeidsmarkt.

Toetredingsdrempels op de kadavermarkt (samenvatting rapport 2015)

In het onderzoek in 2015 heeft Rebel gekeken naar het bestaan van juridische, strategische dan wel economische toetredingsdrempels op de kadavermarkt.

Met een gereguleerd monopolie op de kadavermarkt zijn juridische toetredingsdrempels bepalend, maar deze kunnen weer ongedaan worden gemaakt door de wetgever.

Strategische drempels zijn er nu niet, maar zouden zich kunnen voordoen wanneer er concurrentie wordt toegestaan. Denk aan een ordeningsmodel waarbij er concurrentie tussen verschillende transporteurs (incl. Rendac) zou bestaan en Rendac de enige verwerker is; daarbij zou Rendac in theorie haar eigen transportdienst onder gunstigere voorwaarden dan andere transporteurs toegang kunnen geven tot de verwerkingsinstallatie, en daarmee andere partijen benadelen.

De economische toetredingsdrempels bestaan uit de hoge investeringskosten voor met name de verwerking van kadavers en uit de opbouw van specialistische kennis. Daarnaast zijn er schaal- en scopevoordelen bij de verwerking en regionale dichtheidsvoordelen bij de inzameling.

Uit het marktonderzoek volgt dat de juridische en strategische toetredingsdrempels nog steeds even sterk aanwezig zijn. De eerder genoemde economische toetredingsdrempels zijn ook onverminderd van kracht. Daar komt bij dat er nu – meer dan in 2015 – sprake lijkt te zijn van een krimpende markt, wat het bedrijfseconomisch nog minder aantrekkelijk maakt voor een andere partij om in te stappen (tenzij andere partijen in het verwerkingsproces niet alleen afhankelijk zijn van kadavers als input).

3.5.3 Uitkomsten marktscan

Marktscan mogelijke toetreders (samenvatting rapport 2015)

In 2015 bleek er weinig animo om de kadavermarkt te betreden en was er geen partij in het onderzoek naar voren gekomen die per direct inzameling en verwerking van kadavers op zich zou willen nemen. Hoofdzakelijk vanwege de vereiste investeringen in productielijnen, het vergunningstraject en het ontbreken van ervaring met een fijnmazig transportnetwerk. Buitenlandse partijen opereren vaak op geconcentreerde markten met sterke posities, waardoor deze niet snel geneigd zijn andere markten te betreden. Eén verwerker van slachtbijproducten was geïnteresseerd in verwerking en transport van kadavers, maar afnemers van de diensten van Rendac en afvalbedrijven toonden geen interesse. Als het gaat om enkel het transportdeel, bleek één partij geïnteresseerd.

Voor de huidige marktscan heeft Rebel buitenlandse partijen, afvalverwerkers in Nederland en enkele andere partijen benaderd voor hun visie. De Duitse koepelorganisatie van kadaververwerkende

bedrijven (STN-VVTN) heeft aangegeven te verwachten dat er geen interesse is bij de leden om de Nederlandse markt te betreden. Voor Frankrijk zijn er meerdere pogingen gedaan om contact te leggen met het Franse ministerie van Landbouw, maar dit is binnen de doorlooptijd van dit onderzoek niet gelukt. Uit die regio hebben we tijdens dit onderzoek geen signalen ontvangen van mogelijk geïnteresseerde toetreders.²⁹ Uit de afvalsector zijn twee Nederlandse grote partijen benaderd, waarvan eentje geen gehoor gaf en de ander aangaf geen interesse te hebben in deze markt. Van de andere partijen die zijn benaderd heeft Rebel met één een gesprek gehad. Deze partij – een grote industriële vergister – blijkt concrete interesse te hebben om toe te treden tot de destructiemarkt.

Toetreding is volgens deze partij mogelijk door een nieuwe allesvergister³⁰, waarmee van kadavers biogas gemaakt kan worden. De installatie is al gefinancierd en de omgevingsvergunning is verleend. Daarnaast liggen er contracten klaar met aan de ene kant afnemers van biogas en aan de andere kant leveranciers van slachtbijproducten. De afwerking en de installatietechniek moet nog worden ontworpen, aangeleverd en geïnstalleerd. Daarnaast moet de NVWA de uiteindelijke installatie t.z.t. erkennen. Dit kan pas als de verwerkingsfaciliteiten gereed zijn. Rekening houdend met COVID-19 gerelateerde vertragingen in de aanlevering is de verwachting van deze partij dat het nog maximaal één jaar duurt voordat de installatie opgestart kan worden.

Verder stelt deze partij:

- De allesvergister kan starten op een capaciteit van 40.000 ton categorie 1, 2 en 3 materiaal per jaar, de capaciteit kan binnen één jaar opgeschroefd worden naar 200.000 ton per jaar.
- Met de allesvergister is het bedrijf in staat om verwerking van kadavers te combineren met het verwerken van categorie 1, 2 en 3 slachtbijproducten en overige biomassa, die ze in hun huidige installaties al verwerken.³¹ Hierdoor zijn ze flexibel en ook niet volledig afhankelijk van de aanvoer van kadavermateriaal.
- Tegelijkertijd is er voor een goede werking van de biologische processen wel een zo constant mogelijke (verhouding) van aanvoer nodig. Om dit te optimaliseren wordt er ter plekke een mengstation ingericht, waar door middel van het tijdelijk opslaan van bepaalde categorieën biomassa de aanvoer constant gehouden kan worden.
- In aanvulling daarop zullen er afspraken over de kadaveraanvoer moeten worden gemaakt. Als het gaat om calamiteiten, als uitbraken van dierziekten, geeft de vergister aan in gesprek te willen over de te verwachten scenario's en daarbij behorende capaciteit en benodigdheden. Oplossingsrichtingen zijn er in het aanhouden van reservecapaciteit en/of ontsluiting via het dichtbij zijnde spoor naar hun vestiging in Duitsland.
- Het transportdeel kan en wil deze partij ook uitvoeren. Ze geven aan dat relatief makkelijk te kunnen organiseren met standaardtransporteurs waarmee ze in Nederland al werken en met transporteurs in Duitsland die kadavers transporteren.

²⁹ De Belgische markt wordt al door Darling bediend, waardoor daar geen verdere onderzoeksactiviteit op is ondernomen.

³⁰ Allesvergisting is de categorie vergisting waar anders dan bij co-vergisting geen eisen worden gesteld aan de hoeveelheid mest die er gebruikt wordt. Daarnaast worden er meerdere biomassa's vergist. <https://www.ce.nl/publicaties/download/2519>

³¹ De huidige covergister verwerkt al biomassa uit de veehouderij, landbouw en reststoffen uit de voedingsmiddelenindustrie.

4. Beleidsopties

In dit hoofdstuk staan de mogelijke beleidsopties om concurrentie op het gebied van transport en verwerking van kadavers te introduceren. Dit zijn:

- Liberalisering (paragraaf 4.1)
- Aanbesteden, nationaal of per werkgebied (paragraaf 4.2)
- Liberalisering gescheiden transport- en verwerkingsmarkt (paragraaf 4.3)
- Aanbesteding transport, voortzetten regulering verwerking (paragraaf 4.4)

De beleidsopties variëren in de mate van integratie op geografisch niveau (aanbod in heel Nederland of in werkgebieden) en integratie in dienstverlening (transport en verwerken ineen of gescheiden). In de volgende tabel staat dit weergegeven.

Tabel 4.1 Indeling van beleidsopties kadavermarkt

	Dienstverlening geïntegreerd	Dienstverlening gedesintegreerd
Geografisch geïntegreerd	• Liberalisering (4.1)	• Liberalisering gescheiden transport- en verwerkingsmarkt (4.3)
Geografisch gedesintegreerd	• Aanbesteden, nationaal of per werkgebied (4.2)	• Aanbesteden transport, voortzetten regulering verwerking (4.4)

Deze beleidsopties zijn in het eerdere onderzoek uit 2015 ook geanalyseerd. Destijds is er aanvullend gekeken naar het 'juridisch scheiden van transport en verwerking' en geconcludeerd dat dit disproportioneel zou zijn. De conclusie luidt nu niet anders, daarom wordt deze beleidsoptie verder niet behandeld.. Ook is er destijds gekeken naar de beleidsoptie 'voortzetting van het huidige systeem', waarin enkele aanbevelingen zijn gedaan om de gepercipieerde nadelen van het huidige systeem te adresseren. Dat maakt geen onderdeel uit van het huidige onderzoek en volgt dus ook niet in dit hoofdstuk.

Bij de beschrijving van gevolgen per beleidsoptie staan eerst, in een apart tekstkader, op hoofdlijnen de conclusies uit Rebel's eerdere rapport. Daarna volgt een uiteenzetting of er met de kennis van nu aanleiding is om tot een andere conclusie te komen en, zo ja, waarom.

4.1 Liberalisering

4.1.1 Wat betekent deze beleidsoptie?

Liberalisering betekent dat de overheid het regulerend kader opheft en Rendac en mogelijke andere partijen de vrijheid geven om zelf hun tarieven te bepalen. Alle door de overheid erkende marktpartijen krijgen dan het recht én de plicht om kadavers te transporteren en te verwerken. Hun werkgebieden overlappen dan dus volledig. Een alternatief is om een mogelijke toetreders de plicht te geven voor transport en verwerking in een afgebakend verzorgingsgebied. De zittende partij – Rendac

– is dan de aangewezen ondernemer die de ‘universele dienst’ uitvoert om in heel Nederland kadavers te transporteren en verwerken.³²

4.1.2 Wat zijn de mogelijke gevolgen?

Verwachte effecten van liberalisering (samenvatting rapport 2015)

In het eerste model, waarbij een potentiële toetreder het recht en de plicht krijgt om in heel Nederland kadavers te transporteren en verwerken, zijn de toetredingsdrempels hoger dan in het model waar nieuwe partijen een eigen verzorgingsgebied kunnen bedienen (het commitment dat ze dan aan moeten gaan is immers kleiner). Het zal waarschijnlijk enige tijd duren voordat er klanten overstappen van Rendac naar de toetreder(s), terwijl er al wel grote investeringen gedaan zijn en er dus aanloopverliezen geleden worden. Omdat het inzamelen van kadavers in het begin nog op een veel kleinere schaal zal zijn, zijn de transporttarieven die nieuwe partijen in rekening moeten brengen ook relatief hoog ten opzichte van Rendac (tenzij er gedifferentieerde tarieven worden gebruikt, waarbij de afstand tot de verwerker bepalend wordt).

Positieve gevolgen van liberalisering zijn dat er voor afnemers meer keuzemogelijkheden ontstaan en dat er meer prikkels komen om te innoveren in kostenbesparende maatregelen en in de kwaliteit van de dienstverlening. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat – naast de investeringen die minimaal nodig zijn – de risicovolle investeringen kunnen afnemen, omdat met concurrentie de onzekerheid over het terugverdienenpotentieel stijgt. Een nadeel is dat liberalisering niet samengaat met geografisch uniforme tarieven, met alle gevolgen van dien.

Wat uiteindelijk het effect wordt van liberalisering op de hoogte van tarieven, is moeilijk in te schatten. Tegenover de disciplinerende werking van potentiële concurrentie staat het wegvallen van de *checks and balances* in het huidige gereguleerde monopolie. Aan de ene kant ontstaat er meer concurrentie en dus prikkel om scherpe tarieven te zetten, onnodige kosten te vermijden en procesinnovaties door te voeren die de efficiëntie verhogen. Maar aan de andere kant ontstaan er schaalnadelen. Deze zijn groter in de eerste variant, waarbij twee of meerdere partijen op landelijk niveau met hun netwerken concurreren. De inschatting is dat de disciplinerende werking (prikkel om doelmatig te opereren en innovaties door te voeren) van potentiële concurrentie in deze beleidsoptie nu niet opweegt tegen het wegvallen van de disciplinerende werking van de tariefregulering.

De conclusie blijft staan dat toetreding eenvoudiger is in het model waarbij een toetreder zijn eigen afgebakende verzorgingsgebied kan aanwijzen, dan wanneer deze de plicht heeft om voor heel Nederland kadavers te transporteren en verwerken. Gezien de concrete interesse die er nu blijkt te zijn om de kadavermarkt te betreden, is echter de vraag of dat voor deze ene partij een verschil gaat maken (mogelijk wel voor andere partijen die nog volgen). Deze partij heeft namelijk aangegeven een installatie te gaan bouwen die binnen afzienbare tijd voldoende capaciteit heeft om de hele markt te

³² De postmarkt kende tot voor kort een vergelijkbaar model, waarbij PostNL de universele dienstverplichting heeft om post op tijd te collecteren en bezorgen, en concurrenten een deel van de markt konden bedienen tegen eigen voorwaarden. Sandd bediende lange tijd de zakelijke markt en bezorgde maar twee keer per week post. Recent heeft de Staatssecretaris van EZK de overname van Sandd door PostNL goedgekeurd, waardoor op landelijke schaal geen concurrentie op deze markt meer is.

bedienen, en dat in plaats van slachtbijproducten en kadavers ook andere stromen verwerkt kunnen worden. De inschatting van Rebel is dat het risico van onbenutte capaciteit en aanloopverliezen voor deze partij relatief beperkt is.

Het blijft in een glazen bol kijken wat het effect van liberalisering op de hoogte van tarieven zal zijn: weegt de disciplinerende werking van concurrentie op tegen het wegvallen van de *checks and balances* in het huidige reguleringskader? Aanvullend op de overwegingen die in de vorige studie zijn genoemd hierover, geldt nog het volgende:

- Hoewel er geen consensus over is, wijzen de meeste partijen die we hebben gesproken op een toekomstige krimp van de markt en daarmee aanvoer van kadavers. Het introduceren van twee landelijke concurrerende netwerken is dan minder opportuun (minder dan in een groeimarkt) omdat dit de schaalnadelen van liberalisatie verder vergroot.
- Tariefregulering is nooit helemaal perfect. In elke sector waar dit wordt toegepast bestaat er informatieasymmetrie tussen gereguleerde instantie en toezichthouder, wat eerstgenoemde kan benutten om te veel kosten toe te rekenen. In theorie zou er dus ruimte moeten zijn om tarieven te verlagen, ruimte die mogelijk pas wordt benut zodra concurrentie zich aandient.
- Als behalve de nu geïnteresseerde partij verdere toetreding uitblijft, dan ontstaat er op lange termijn een (ongereguleerd) duopolie. Er ontstaat daarmee een risico op expliciete of stilzwijgende afstemming, wat in geval van een gereguleerd monopolie niet aan de orde is. Expliciete afstemming wordt door de Mededingingswet niet toegestaan; de Autoriteit Consument en Markt houdt hier toezicht op. Stilzwijgende afstemming ('tacit collusion') is volggedrag van concurrenten waar geen afspraak aan ten grondslag ligt en is niet verboden, maar wel schadelijk voor de maatschappij.
- De partij met een toetredingswens claimt de huidige tarieven van Rendac te kunnen matchen. Als dat zo is, disciplineert dit eventuele tariefstijgingen die Rendac als gevolg van liberalisatie zou doorvoeren. En vice versa: concurrentie door Rendac werkt als tegenwicht voor eventuele tariefstijgingen die deze partij in de toekomst door zou willen voeren.

In het eerdere onderzoek uit 2015 was de inschatting dat de disciplinerende werking van potentiële concurrentie toen niet opwoog tegen het wegvallen van de disciplinerende werking van de tariefregulering. Die inschatting is nu niet met zekerheid te herhalen. Door de concrete interesse die er is van een potentiële toetreder, met de capaciteit om op landelijk niveau met Rendac te concurreren, zijn de verwachte voordelen van liberalisering groter dan eerder ingeschat, toen er geen concrete interesse voor toetreding was. Dit staat of valt overigens volledig bij het realiteitsgehalte van de plannen van deze potentiële toetreder en of de claims over de beschikbare verwerkingscapaciteit, tariefstelling e.d. juist zijn. Het advies is om dit eerst nader te laten toetsen, voordat LNV overgaat tot een grote beleidswijziging zoals liberalisering.

Naast concurrentie zijn er ook andere, beleidsmatige overwegingen voor de keuze om al dan niet tot liberalisatie over te gaan. Bijvoorbeeld:

- Rendac houdt een capaciteitsreserve aan voor het kunnen verwerken van kadavers die volgen uit noodgedwongen ruiming in de veehouderij. Bij toetreding van aanbieders zou of

hetzelfde systeem gehandhaafd kunnen blijven, of zou er een afspraak kunnen komen met meerdere partijen over het aanhouden van extra capaciteit en de bekostiging hiervan.

- De NVWA doet controles bij Rendac om te zien of de voorwaarden voor borging van dier- en volksgezondheid worden nageleefd. Op het moment dat er meer partijen toetreden, kan de toezichtlast voor de NVWA toenemen. Maar omdat er op dit moment slechts één mogelijke toetreder geïdentificeerd is, zal dit effect waarschijnlijk beperkt blijven.
- Bij liberalisatie is het systeem van solidariteit van tarieven (landelijk uniforme tarieven) niet te handhaven. Dit betekent dat vooral de dierhouders in de uithoeken van het land mogelijk hoge tarieven gaan betalen voor transport. Dit beïnvloedt de aanboddiscipline van vooral hobbydierhouders in negatieve zin, en kan dus het risico vergroten op schade aan dier- en volksgezondheid.

Samenvattend zijn er bij liberalisering zowel factoren die een neerwaarts als een opwaarts effect op de tarieven hebben, en is het netto effect onzeker. Vanwege de concrete interesse van een andere partij om de markt te betreden, zijn de te verwachte voordelen van liberalisering groter dan in het eerdere onderzoek. De nadelen – vooral schaalnadelen en loslaten van uniformiteit in tarieven – blijven echter overeind.

4.2 Aanbesteden per werkgebied

4.2.1 Wat betekent deze beleidsoptie?

Bij deze optie besteedt de overheid transport en verwerking van kadavers aan, om dit vervolgens aan één winnende partij te gunnen. Dit kan een landelijke aanbesteding zijn (één werkgebied), of meerdere aanbestedingen voor een aantal werkgebieden. Concurrentie tussen inschrijvende partijen gebeurt vooral op de prijzen voor transport en verwerking. Aanvullend zouden er punten toegekend kunnen worden aan een extra hoog (bovenwettelijk) serviceniveau en bijvoorbeeld aan eisen op het gebied van duurzaamheid. De precieze concurrentieparameters hangen af van hoe de overheid de leidraad voor de aanbesteding zou inrichten. Inschrijving op de aanbesteding is mogelijk voor alle marktpartijen die aan nader vast te stellen minimeisen voldoen.

4.2.2 Wat zijn de mogelijke gevolgen?

Verwachte effecten van aanbesteden per werkgebied (samenvatting rapport 2015)

Vanwege de structuur van de markt en geringe belangstelling voor toetreding is het onzeker of in elk werkgebied meerdere inschrijvingen te verwachten zijn. Waar dat wel het geval is, zal het effect op tarieven waarschijnlijk positief zijn. Maar in andere gevallen niet. Hoewel uniformiteit van tarieven per werkgebied nog geborgd kan worden – als eis in de aanbesteding – zal er wel verschil ontstaan in tarieven tussen werkgebieden. Gevolg is dat de aanboddiscipline bij met name hobbydierhouders kan verslechteren, waardoor de risico's voor dier- en volksgezondheid toenemen.

Andere effecten zijn dat de transactiekosten aan overheidszijde toenemen, omdat er op meer partijen toezicht nodig is door de NVWA en ook het uitschrijven van een aanbesteding inzet vraagt. Positieve

gevolgen van deze beleidsoptie zijn dat als het daadwerkelijk tot toetreding leidt, er meer concurrentie komt en meer prikkels voor innovatie ontstaan.

Bij aanbesteding is het mogelijk dat Rendac de aanbesteding in elk van de werkgebieden wint en dat er dus niets wezenlijks verandert. Ook als de aanbesteding leidt tot een nieuwe verwerker in één of meer werkgebieden, kan de uitkomst leiden tot een 'lock-in' situatie; de winnaar in een werkgebied heeft de beste papieren bij een volgende aanbestedingsronde, vanwege opgedane kennis, contacten e.d.

Ook met de kennis van nu blijft deze analyse grotendeels overeind. Bij een aanbesteding op nationale schaal kan het landelijk uniforme tarief blijven bestaan, maar bij een aanbesteding van werkgebieden is het niet langer logisch om een landelijk uniform tarief te hanteren. Variatie in tarieven tussen regio's kan wel beperkt worden door een beperkt aantal werkgebieden aan te wijzen. Een andere overweging voor op nationale of regionale schaal aanbesteden zijn de transportkosten, al hangt dit wel af van de uitkomst van de aanbesteding: als de uitkomst is dat kadaververwerkers vooral de aanbesteding in of in de buurt van hun eigen regio winnen, dan nemen de transportafstanden en -kosten over het geheel af (een bedrijf uit Brabant hoeft dan bijvoorbeeld geen kadavers meer in Groningen op te halen).

Groot verschil met de eerdere studie is dat er nu concrete interesse is van een mogelijke toetreders; het is dan ook aannemelijk dat deze partij zal inschrijven op de aanbesteding(en). Echter: gezien de huidige positie en ervaring van Rendac zien we het risico van een lock-in situatie ontstaan, wat ertoe kan leiden dat Rendac in de praktijk de landelijke of alle regionale aanbestedingen wint en er feitelijk weinig verandert in de marktdynamiek. Het is daarom belangrijk de aanbesteding zo in te richten dat er een gelijk speelveld is en iedere gekwalificeerde marktpartij daadwerkelijk evenveel kans maakt. Ook is het een argument om niet nationaal maar in werkgebieden aan te besteden; daarmee wordt de kans groter dat er meerdere aanbieders tegelijk actief worden op de markt (weliswaar in verschillende regio's), en wordt het risico op een lock-in bij een volgende aanbestedingsronde kleiner.

In aanvulling op de eerdere analyse merkt Rebel op dat er spanning zit in de keuze voor een geschikte looptijd van het contract na aanbesteding. Een te korte termijn geeft onzekerheid in de markt en zet mogelijk een rem op innovatie en investeringen. Daarbij is belangrijk dat kadavers maar één van de stromen zijn die bij Rendac (en mogelijk andere partijen) verwerkt wordt en investeringsbeslissingen niet alleen hierop gebaseerd zijn. Een te lange contractduur na aanbesteding zorgt ervoor dat er maar beperkte concurrentiedynamiek ontstaat, omdat het volgende aanbestedingsmoment ver in de toekomst ligt (en partijen zich daarom mogelijk definitief uit de markt terugtrekken). Bovendien is het contract dan weinig flexibel om in te spelen op ontwikkelingen.

Frankrijk kent ook een aanbestedingssysteem en daar zijn de concessietermijnen zeer kort (ca. 2 jaar). De Franse kadavermarkt is in handen van vier verwerkende bedrijven, die ieder een bepaald werkgebied in Frankrijk bedienen. De destructiebedrijven hebben contracten afgesloten met private sectororganisaties (één per sector), de zogenaamde "ATM"-organisaties (Animaux Trouvés Morts). Dierhouders betalen jaarlijks een bepaalde premie aan deze ATM-organisaties. De contracten tussen de ATM-organisaties en destructiebedrijven worden elke 2 à 3 jaar opnieuw afgesloten, op basis van een aanbesteding.

4.3 Liberalisering gescheiden transport- en verwerkingsmarkt

4.3.1 Wat betekent deze beleidsoptie?

In deze beleidsoptie wordt de kadavermarkt geliberaliseerd en wordt zowel toetreding van nieuwe transporteurs als van nieuwe verwerkers mogelijk. Rendac en mogelijke toetreders moeten dan administratieve scheiding van hun transport- en verwerkingsactiviteiten doorvoeren, en op alle verwerkers berust de plicht om transporteurs (eventueel ook een eigen transportbedrijf) tegen gelijke tarieven en voorwaarden toegang tot de verwerkingscapaciteit te verlenen.

4.3.2 Wat zijn de mogelijke gevolgen?

Verwachte effecten van scheiding transport en verwerking (samenvatting rapport 2015)

Gezien de beperkte interesse om toe te treden, is de verwachting niet dat dit model daadwerkelijk zal leiden tot meer concurrentie. Als toetreding zou plaatsvinden, dan treden er schaalnadelen op. De dichtheidsvoordelen van transport nemen af, wat de kosten opdrijft. Ook nemen de risico's voor dier- en volksgezondheid en afstemmingsproblemen bij de uitbraak van een besmettelijke dierziekte mogelijk toe wanneer meerdere transporteurs op de markt actief zijn, omdat het transport breder over het land verspreid raakt. En ten slotte valt het systeem van landelijk uniforme tarieven weg.

De kans op toetreding is wel hoger dan bij liberalisering zonder administratieve splitsing van transport en verwerking. Immers: transporteurs kunnen op de markt komen zonder dat ze de verwerking ook op zich hoeven te nemen, waarvoor de toetredingsdrempels (investeringskosten en specialistische kennis) hoger zijn.

De inzichten uit de huidige marktstudie veranderen niets aan deze eerdere analyse. Er is geen indicatie geweest van partijen die geïnteresseerd zijn om alleen de transportmarkt te betreden. Bovendien begrijpt Rebel dat bij zowel Rendac als de marktpartij met concrete interesse om toe te treden een consistente en gecontroleerde aanvoer van het dierlijk materiaal belangrijk is, en dat het zelf in beheer hebben van het transport dat makkelijker maakt.

4.4 Aanbesteden transport, voorzetten regulering verwerking

4.4.1 Wat betekent deze beleidsoptie?

Dit model is een combinatie van de beleidsopties in paragraaf 4.2 en 4.3: het administratief splitsen van transport en verwerking, en vervolgens nationaal aanbesteden van het transportdeel. Het verwerken van kadavers blijft dan een gereguleerd monopolie. Inschrijvende marktpartijen – dit kan ook Rendac zijn – staat het vrij om het transport naar eigen inzicht te organiseren. Dat wil zeggen met eigen medewerkers of door op regionaal niveau contracten af te sluiten met transporteurs.

4.4.2 Wat zijn de mogelijke gevolgen?

Verwachte effecten van nationaal aanbesteden transport (samenvatting rapport 2015)

Als er meerdere inschrijvers komen, kan er een drukkend effect op de transportkosten van dit model uitgaan en ontstaan er bij de aanbesteding prikkels om te innoveren. De sterkte van die prikkel tot innovatie hangt af van de frequentie waarop wordt aanbesteed; de investeringen moeten binnen de contracttermijn terug te verdienen zijn.

Voordeel van deze beleidsoptie is dat de landelijk uniforme tarieven gehandhaafd blijven. Als in de aanbesteding en het toezicht de kwaliteits- en veiligheidseisen goed worden geborgd, hoeft er ook geen extra risico op het gebied van dier- en volksgezondheid te ontstaan.

De transactiekosten voor de overheid nemen toe bij deze variant. Tariefregulering voor de verwerker blijft overeind, er is extra capaciteit nodig voor toezicht op de transporteur (vooral wanneer er met meerdere transport-onderaannemers zou worden gewerkt) en er moeten periodiek aanbestedingen uitgeschreven worden. De marktdynamiek verandert bovendien weinig bij deze beleidsoptie, want er blijft sprake van één gereguleerde verwerker in Nederland.

De inzichten uit de huidige marktstudie veranderen niets aan deze eerdere analyse. Rebel heeft geen indicatie gekregen van partijen die geïnteresseerd zijn om alleen de transportmarkt te betreden. Bovendien wordt er amper marktdynamiek gecreëerd met dit model, terwijl de transactiekosten voor de overheid wel stijgen.

5. Beschouwing

De markt voor transport en verwerking van kadavers kent weinig concurrentiedynamiek. Afnemers zijn wettelijk verplicht om kadavers aan te bieden, kunnen amper druk op Rendac uitoefenen en de toetredingsdrempels – met name in de vorm van investeringskosten en specialistische kennis – voor mogelijke concurrenten zijn hoog. Door een verwachte krimp van de veestapel en consolidatie van veehouders neemt de aantrekkelijkheid om toe te treden ook niet toe. Desalniettemin is er, anders dan in het onderzoek uit 2015, een partij die serieuze interesse heeft om tot de markt toe te treden. Wat daarbij mogelijk meespeelt is een stijging van zowel transport- als verwerkingstarieven in de afgelopen jaren, en het feit dat deze partij een andere verwerkingstechniek introduceert.

Mede door die getoonde interesse is het belangrijk om opnieuw een afweging te maken over of het wenselijk is de kadavermarkt in Nederland anders te ordenen. Aan de ene kant moeten er goede argumenten zijn om een toetreder met de capaciteit om landelijke concurrerend te zijn toegang tot de markt te ontzeggen. Aan de andere kant is concurrentie nooit een doel op zich. Vrije mededinging moet het uitgangspunt zijn, tenzij er marktfalen optreedt dat publieke belangen te veel in het geding brengt.

Betaalbaarheid van kadavertransport en -verwerking voor afnemers is zo'n publiek belang. De vraag in hoeverre betaalbaarheid is geborgd hangt sterk af van het ordeningsmodel. Bij liberalisering zijn er bijvoorbeeld krachten die beide kanten op werken, zoals de sterkere prikkel om efficiënt te opereren en kosten te verlagen, maar ook een groter risico op afstemming tussen concurrenten om de prijzen te verhogen. De uitkomst is in dat geval ongewis.

5.1 Beoordeling beleidsopties

Elke beleidsoptie kent uiteindelijk voor- en nadelen. Het is een beleidsmatige kwestie hoe deze tegen elkaar te wegen. In onderstaande tabel heeft Rebel per beleidsoptie een beoordeling gemaakt van gevolgen voor een aantal publieke belangen, vergeleken met het huidige gereguleerde monopolie. Deze beoordeling is op een schaal van zeer positief (++) tot zeer negatief (--). Dit is zeker geen exacte wetenschap, maar helpt om de beleidsopties met elkaar te vergelijken. Na de tabel volgt per geval nog een korte, resumerende toelichting.

Tabel 5.1 Beoordeling gevolgen beleidsopties voor publieke belangen

	Liberalisering (4.1)	Aanbesteden, nationaal of per werkgebied (4.2)	Liberalisering gescheiden transport- en verwerkingsmarkt (4.3)	Aanbesteden transport, voortzetten regulering verwerking (4.4)
Betaalbaarheid dienstverlening	+/-	+	+/-	+/-
Keuzevrijheid	++	+/-	+	+/-

Prikkel voor innovatie	++	+	+	+/-
Dier- en volksgezondheid	+/-	+/-	-	+/-
Transactiekosten overheid	+/-	-	+/-	-

Liberalisering heeft een onduidelijk effect op de betaalbaarheid. Transporttarieven gaan waarschijnlijk omhoog omdat de dichtheidsvoordelen van één aanbieder afnemen. Aan de andere kant kan het gevolg van liberalisering zijn dat er meer procesinnovatie en efficiëntie komt en verwerking daardoor voor afnemers juist goedkoper wordt. De keuzevrijheid neemt bij liberalisering per definitie toe, omdat er – bij twee of meer partijen die landelijk concurreren – voor afnemers altijd een keuze bestaat. Uniformiteit van tarieven is niet te handhaven in een model van liberalisering. Omdat transporttarieven dan voor een deel van de afnemers substantieel kunnen gaan stijgen, neemt bij deze groep de aanboddiscipline mogelijk af, wat de gezondheidsrisico's voor dier en mens in theorie kan vergroten. Maar voor andere afnemers zullen de transporttarieven juist dalen en bovendien moeten alle partijen aan de wetgeving voldoen om de dier- en volksgezondheid te borgen. De gevolgen van liberalisering voor de inzet van de overheid zijn onduidelijk. Het huidige reguleringsregime vervalt, waardoor de overheid daar minder werk aan heeft. Maar daar tegenover staat dat de NVWA op meer dan één partij toezicht zal moeten gaan houden.

Theoretisch gezien zou een aanbestedingsmodel – landelijk of regionaal – tot betere betaalbaarheid kunnen leiden, omdat de dichtheidsvoordelen van het transport binnen overeind blijven en er tegelijkertijd een prikkel ontstaat om scherpe tarieven te zetten (om de winkans bij de aanbesteding(en) te vergroten). De keuzevrijheid voor afnemers wordt niet groter, omdat de kadavers nog steeds maar bij één partij – de partij die de aanbesteding (landelijk of in die regio) heeft gewonnen – mogen worden aangeboden. De prikkel voor innovatie is er wel, al is die beperkter dan als er voortdurende concurrentie is met andere marktpartijen, zoals bij liberalisering. Het effect van regionaal aanbesteden is ook dat uniformiteit van tarieven niet gehandhaafd kan blijven, al kan de differentiatie van tarieven wel beperkt worden door niet te veel verschillende regio's – met elk een eigen uniforme tarief – te hanteren. Ook is het mogelijk in de aanbesteding een maximumtarief op te nemen. De risico's voor dier- en volksgezondheid worden niet substantieel groter ingeschat bij deze beleidsoptie, om dezelfde redenen als hiervoor genoemd. De transactiekosten voor de overheid nemen mogelijk toe, vanwege het periodiek uitschrijven van (een) aanbesteding(en).

Bij het model waar transport en verwerking worden gescheiden en beide worden geliberaliseerd, zijn de effecten voor een groot deel gelijk aan de eerste beleidsoptie. De gevolgen voor betaalbaarheid zijn onzeker. De keuzevrijheid neemt toe, maar mogelijk beperkter als er alleen nieuwe transporteurs (en geen nieuwe verwerkers) op de markt zouden komen. De prikkel voor innovatie kan stijgen, maar dat is ook beperkter als er alleen nieuwe transporteurs de markt zouden betreden. Uniformiteit van tarieven is bij deze beleidsoptie niet handhaafbaar. Naast de negatieve gevolgen die dat kan hebben

voor de aanboddiscipline van bepaalde afnemers, kunnen er aanvullende risico's voor de dier- en volksgezondheid optreden, omdat afnemers te maken kunnen krijgen met diverse transporteurs én verwerkers, en het kadavertransport minder gekanaliseerd door het land plaatsvindt. Het effect op de transactiekosten voor de overheid is ook bij deze optie niet duidelijk.

De beoordeling in geval van landelijke aanbesteding van transport en continuering van regulering van het verwerkingsdeel is als volgt. De gevolgen voor betaalbaarheid zijn waarschijnlijk niet groot. De dichtheidsvoordelen van het transport blijven overeind, omdat één partij landelijk het transport verzorgt, en de tariefregulering voor verwerking blijft gehandhaafd. Wel ontstaat er door aanbesteding in theorie een grotere prikkel tot innovatie op het gebied van transport. De keuzevrijheid neemt niet toe, omdat er in dit model één transporteur en één verwerker zijn. Landelijk uniformiteit van tarieven kan bij deze beleidsoptie wel overeind blijven. De risico's voor dier- en volksgezondheid worden niet groter of kleiner. En de transactiekosten voor de overheid nemen toe omdat er naast het voortzetten van regulering ook periodiek aanbestedingen moeten worden uitgeschreven.

Een vijfde beleidsoptie is, uiteraard, het voortzetten van het huidige systeem. Ieder alternatief kent voor- en nadelen, zoals hiervoor beschreven staat. Hoewel vrije mededinging in principe altijd de voorkeur heeft en hier nu ook extra aanleiding voor is omdat er zich – anders dan ten tijde van het eerdere onderzoek – een serieuze marktpartij heeft gemeld, kan er nog steeds voldoende reden bestaan om het huidige systeem met een gereguleerde monopolist voort te zetten. Er is in de markt veel tevredenheid over de dienstverlening van Rendac, maar veel ontevredenheid over de transparantie en hoogte van de tarieven. Als de overheid voor voortzetting van het huidige systeem kiest, is het raadzaam om te kijken welke afspraken met Rendac gemaakt kunnen worden om afnemers meer transparantie over de kostentoerekening te bieden en (de schijn van) kruissubsidiëring tegen te gaan, en welke prikkels ingebouwd kunnen worden om Rendac verder te laten innoveren en kosten te drukken.

5.2 Conclusie

De markt voor het transport en de verwerking van kadavers kent hoge toetredingsdrempels en weinig concurrentiedynamiek. Mede daarom is gekozen voor een marktordening waarbij de enige aanbieder, Rendac, wordt gereguleerd. Vanwege diverse externe ontwikkelingen is Rebel gevraagd om eerder onderzoek uit 2015 naar de ordening van deze markt te actualiseren. De belangrijkste ontwikkeling is dat een tweede aanbieder interesse heeft getoond om ook kadavers te transporteren en verwerken, met de capaciteit om dit op landelijk niveau uit te gaan voeren. Onder de huidige marktordening is dit niet mogelijk.

De mogelijke alternatieven op het huidige gereguleerde monopolie zijn liberalisering, aanbesteding en twee modellen waarbij transport en verwerking worden gescheiden. Het laatste lijkt de onderzoekers weinig meerwaarde op te leveren. In het ene geval – beleidsoptie 'liberalisering gescheiden transport- en verwerkingsmarkt' – omdat de rationale erachter zou zijn om toetreding voor transportbedrijven eenvoudiger te maken, terwijl er nu juist interesse blijkt van een kadaververwerkende partij om de markt te betreden. In het tweede geval – beleidsoptie 'aanbesteden transport, voortzetten regulering verwerking' – omdat de verwerkingsmarkt hierbij gesloten blijft voor toetreders.

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.

De schaalnadelen die kunnen optreden bij concurrentie tussen twee of meer landelijk opererende netwerken schat Rebel voor het verwerkingsdeel in als beperkt, omdat het verwerkingsproces van Rendac (en mogelijke andere aanbieders) niet alleen afhankelijk is van kadavers als input. Op het gebied van transport zijn de schaalnadelen waarschijnlijk groter, waardoor de vraag vooral is of de prijsprikkel door het introduceren van concurrentie opweegt tegen de te verwachten stijging in transportkosten.

Door kadavertransport en -verwerking periodiek in concurrentie aan te besteden, houdt de overheid meer sturingsmogelijkheden in handen. Via een aanbesteding kan het ministerie van LNV eisen stellen aan marktpartijen en hun werkwijze (bijv. aan te houden capaciteit) en kunnen de uniforme tarieven (per werkgebied) blijven bestaan. Hier staat tegenover dat de transactiekosten voor de overheid hoger zijn dan bij liberalisering en dat er voldoende zekerheid moet bestaan dat er minstens twee partijen op de aanbesteding(en) kunnen en zullen inschrijven. Een marktconsultatie voorafgaand aan aanbesteding kan daarom zinvol zijn. Ook moet er, ongeacht liberalisering of aanbesteding, rekening worden gehouden met het risico op ongeoorloofde coördinatie van gedrag tussen marktpartijen, wanneer het aantal potentiële toetreders alsnog beperkt blijft. Uiteraard is dergelijk gedrag onderhevig aan toezicht door de Autoriteit Consument & Markt.

Bijlage – Bronnen

Geraadpleegde literatuur

- Blok Consultants (2009). Milieueffecten van dierlijke bijproducten.
- Bokma, M., Sterrenburg, P., & Swanenburg, M. (2009). Voorstudie kansen en risico's van on-farm verwerken van kadavers.
- CE Delft (2018). Verkenning BioLNG voor transport.
- LNV Consumentenplatform (2004). Diermeel, voer voor discussie, Achtergrondinformatie.
- Michael E. Porter (2008). The Five Competitive Forces that Shape Strategy. Harvard Business Review.
- Rebelgroup (2015). Deelrapport Destructiebestel.
- Rebelgroup (2015). Ondernemersvergoeding Rendac.
- WUR. (2004). Hydrolyse van kadavers op bedrijfsniveau lijkt perspectiefvol.
- WUR (2019). Regels diermeel kunnen ietsje ruimer.

Geraadpleegde organisaties

- Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NVM)
- Nederlandse Vakbond Pluimveehouders (NVP)
- Producenten Organisatie Varkenshouderij (POV)
- Nederlandse Belangenvereniging van Hobbydierhouders (NBvH) / Platform Kleinschalige Schapen- en Geitenhouders (Platform KSG)
- Land- en Tuinbouworganisatie (LTO)
- Rendac Son B.V.
- Een partij die nu een industriële vergister exploiteert - naam is bij de auteurs en ministerie van LNV bekend
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)
- Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV)
- Vereniging van de Nederlandse Pluimveeverwerkende Industrie (NEPLUVI)
- Servicegesellschaft Tierische Nebenprodukte mbH / Verband der Verarbeitungsbetriebe Tierischer Nebenprodukte e.V. (STN-VVTN)

Over Rebel

No change without a Rebel

Rebels werken aan de vraagstukken van de toekomst op het gebied van duurzaamheid, transport, gebiedsontwikkeling, zorg en de sociale sector. Wij maken impact, niet alleen als adviseur maar ook als investeerder. Want wie gelooft in zijn eigen adviezen, investeert mee. Toegewijd aan het creëren van verandering, initiëren en realiseren we ook onze eigen projecten. We leveren kwaliteit op het gebied van o.a. strategisch advies & ontwikkeling, beleidsanalyses & evaluatie, partnership consulting & contracten, financieel advies & modellering en investeren & fondsbeheer.

Samen buiten de lijntjes kleuren

Het Rebel-avontuur begon in 2002 met tien stoelen. Aan een grote ronde tafel besloten de eerste Rebels – na een carrière bij adviesbureaus – een eigen onderneming te starten. Eentje zonder kaders, hiërarchie en bazen. Een plek waarbinnen iedereen zijn beste zelf kan zijn. Alles wat we in ons hebben, leggen we op tafel. Intrinsieke motivatie, de drang om verandering te brengen, inhoud en één focus: impactvolle projecten realiseren, wereldwijd. Inmiddels werken we met meer dan 180 Rebels vanuit onze kantoren in Rotterdam, Amsterdam, Antwerpen, Düsseldorf, Londen, Washington D.C., Nairobi, Johannesburg, Mumbai, Manila en Jakarta.

Hoe we op die dag met elkaar begonnen, is hoe we vandaag werken voor en met onze samenwerkingspartners: op basis van vertrouwen. In alles wat we doen – en dat is veel – is ons streven om een positieve impact op de wereld te hebben. Op het raakvlak van publiek en privaat, omdat ons Rebel-rode hart daar ligt waar maatschappelijke waarden en privaat ondernemerschap samenkomen. Een ambitieuze doelstelling misschien, maar wel één die uitdaagt. We nodigen iedereen uit aan te schuiven en onderdeel te worden van de verandering. Samen buiten de lijntjes kleuren. Als overheid, bedrijf en individu.

Peter van der Bilt

+31 6 43286938

Peter.vanderbilt@rebelgroup.com

Radboud Koning

+31 6 14938983

Radboud.koning@rebelgroup.com

Frederik Lubbersen

+31 6 14724737

Frederik.lubbersen@rebelgroup.com



Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com