

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 XIV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2022

Nr. 92

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2021

Op 17 december 2020 heb ik aangegeven dat ik een verkenning zal uitvoeren naar de ordening van de markt voor het ophalen en verwerken van kadavers (Kamerstuk 35 570 XIV, nr. 69). Op 8 oktober jl. heb ik, in de voortgangsbrief over Rendac, aangegeven dat ik meer tijd nodig had om de inbreng van verschillende belanghebbenden goed te kunnen afwegen (Kamerstuk 35 925 XIV, nr. 9). In deze brief wil ik uw Kamer meenemen in mijn overwegingen ten aanzien van een mogelijke nieuwe marktordening en mijn voorstel voor een vervolgaanpak. De uiteindelijke besluitvorming over de marktordening laat ik over aan mijn ambtsopvolger.

De markt voor het ophalen en verwerken van slachtbijproducten is volledig vrijgegeven sinds 1 januari 2013. De markt voor het ophalen, vervoeren, verwerken en verwijderen van kadavers¹ kent daarentegen nog 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. In 2004/2005² en in 2014/2015³ heeft uitgebreid marktonderzoek plaatsgevonden op het gebied van het ophalen en verwerken van kadavers. Daaruit bleek dat op dat moment geen andere marktpartijen in Nederland geïnteresseerd waren in de verwerking van kadavers. Uit recent marktonderzoek⁴ is gebleken dat, door de interesse van een potentiële toetreders in de markt van het ophalen en verwerken van kadavers, er redenen zijn om de huidige ordening tegen het licht te houden.

¹ Bedoeld wordt de aangewezen dierlijke bijproducten in artikel 3.20 van de Regeling dierlijke producten.

² Onderzoek naar potentie en effect van liberalisering van de destructiemarkt, FFact juli 2005.

³ Onderzoek Ondernemersvergoeding en destructiebestel, Rebel maart 2015.

⁴ Onderzoek destructiebestel, Rebel oktober 2020.

Op basis van bovenstaande marktonderzoeken en de ervaringen met het huidige stelsel heb ik me de vraag gesteld of met het oog op het publiek belang van betrouwbare transport en verwerking van kadavers in Nederland, voortzetting van de huidige werkwijze nodig of wenselijk is. Mijn uitgangspunt is daarbij dat het ophalen en verwerken van kadavers op een veilige en verantwoorde wijze moet gebeuren tegen betaalbare tarieven en overal in Nederland toegankelijk moet zijn. Naast het borgen van een betrouwbaar transport- en verwerkingsstelsel van kadavers, de veiligheid en betaalbaarheid, is ook de toekomstbestendigheid van het stelsel van belang en daarom vind ik dat de ontwikkeling in de veehouderij daarin meegewogen moeten worden. Ten slotte zijn aspecten als continuïteit in de samenwerking met derden, maar ook verduurzaming en innovatie van belang.

In de voorbereiding van opties voor een mogelijke nieuwe, toekomstbestendige marktordening heeft mijn ministerie gesproken met vertegenwoordigers van sectorpartijen en met de verwerkende bedrijven Rendac en de potentiële toetreder. Tevens is met de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), als toezichthouder, en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) gesproken.

Opties inrichting markt

Zoals ook al door Rebel (2020) aangehaald, zijn er verschillende mogelijkheden om de markt voor het ophalen en verwerken van kadavers in te richten. De eerste optie is liberalisering van de markt. Liberalisering betekent dat het regulerend kader opgeheven wordt en dat andere partijen ook kunnen toetreden tot de markt van het ophalen en verwerken van kadavers. In die situatie hebben Rendac en mogelijke andere partijen de vrijheid om zelf hun tarieven te bepalen.

Een tweede optie is een aanbesteding of wettelijke aanwijzing van een partij in een werkgebied. Bij deze optie worden transport en verwerking van kadavers aanbesteed, om dit vervolgens aan één partij te gunnen. Of wordt een partij daarvoor aangewezen. Dit kan een aanbesteding of aanwijzing zijn voor heel Nederland (één werkgebied), of meerdere aanbestedingen of aanwijzingen voor een aantal werkgebieden in Nederland.

Zoals eerder al door Rebel (2020) geconcludeerd werd, hebben de sectorpartijen in de gevoerde gesprekken aangegeven het niet wenselijk te vinden om de markt van het ophalen en verwerken van kadavers 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. Dat geeft hen onvoldoende vertrouwen in de zorgvuldigheid van het ophalen en verwerken van kadavers. Ik begrijp wat de sector aangeeft, maar merk daarbij wel op dat Europese en nationale regelgeving, met het oog op de bescherming van de dier- en volksgezondheid, eisen stellen aan het ophalen en verwerken van kadavers. De overheid ziet toe op de naleving van die eisen. Dat neemt niet weg dat ik vind dat liberalisering niet mag leiden tot een lager beschermingsniveau van veiligheid (dier- en volksgezondheid) en een verantwoorde uitvoering van het ophalen en verwerken van kadavers moet goed geborgd zijn. Deze borging wordt onzeker in een situatie waarbij er voor veehouders een keuze is welke aanbieder een kadaver komt ophalen en er vervolgens meerdere transporteurs door hetzelfde gebied of straat rijden. Dit leidt mogelijk tot vertragingen in het ophalen. Als er kadavers verwerkt moeten worden in het kader van preventie en bestrijding van dierziektes, is het publieke belang ten aanzien van dier- en volksgezondheid nog groter. Bij dierziektebestrijding moeten

kadavers zo snel mogelijk veilig verwerkt worden. Dit betekent dat bij opening van de markt voor meerdere marktpartijen enige vorm van sturing door de overheid wenselijk, zo niet noodzakelijk blijft.

Mijn tweede conclusie naar aanleiding van alle gesprekken is dat voortzetting van de bestaande situatie met een monopolist ook niet optimaal is. 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. Tegelijkertijd is wel van belang dat het voor een veehouder van te voren duidelijk is wie kadavers ophaalt en verwerkt. Dit is vooral van belang in het geval van dierziektebestrijding of een andere calamiteit op een veehouderij, waarbij grote hoeveelheden dierlijke bijproducten snel en veilig moeten worden verwerkt.

Er is een aantal opties denkbaar waarbij er ruimte is voor meerdere partijen en waarbij het stelsel van ophalen en verwerken van kadavers gecontroleerd is ingericht met het oog op de publieke belangen. Ten eerste is het mogelijk om Nederland in te delen in werkgebieden en per gebied transport en verwerking als één pakket aan te besteden of één ondernemer per pakket aan te wijzen. Bij deze optie is het voor een veehouder in een bepaald werkgebied duidelijk wie er verantwoordelijk is voor het ophalen en verwerken van de kadavers en tegen welke tarieven. Bij deze optie zal er nader onderzocht moeten worden of het ook mogelijk is om in een markt met meerdere partijen, één ondernemer per werkgebied aan te wijzen. Ten tweede is het denkbaar om transport en verwerking te scheiden, waarbij transport aanbesteed of gereguleerd wordt om één partij per werkgebied over te houden die het transport regelt. De markt voor de verwerking van kadavers kan dan voor heel Nederland worden vrijgeven, of anderszins worden ingevuld zodat ruimte ontstaat voor nieuwe toetreders. Bij deze optie is er ruimte voor meerdere verwerkers maar wordt de controle op het stelsel ingericht via afspraken over het ophalen van de kadavers.

Tot slot

Een eventueel besluit tot herinrichting van de markt vraagt om nadere uitwerking van bovenstaande opties. Zeker de optie waarbij transport en verwerking worden gescheiden, zal nog op uitvoerbaarheid getoetst moeten worden. Ik zal het hiervoor benodigde vervolgonderzoek in gang zetten en de keuze om de markt mogelijk anders te ordenen aan mijn ambtsopvolger laten. De implementatie van een nieuwe marktordening zal waarschijnlijk een aanpassing van de wet- en regelgeving vergen, een proces dat enkele jaren in beslag neemt. Gedurende de komende vijf jaar blijft Rendac belast met de wettelijke taak tot het ophalen en verwerken van kadavers. Ik verwijs hiervoor naar mijn brief van 23 november jl. over de nieuwe overeenkomst met Rendac Son B.V. voor de periode 2022–2026. Om op langere termijn de continuïteit van het ophalen en verwerken van kadavers te waarborgen, zal uiterlijk 1 januari 2024 een besluit moeten worden genomen over hoe een nieuwe marktordening eruit zal gaan zien.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten