STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 35862
14 oktober 2026

Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit dierlijke producten in verband met de vaststelling van werkgebieden en de aanwijzing van ondernemers en de berekensystematiek van de tarieven voor de vergoeding voor het ophalen, vervoeren en verwerken of verwijderen van kadavers

Nader Rapport

's-Gravenhage, 21 september 2026
WJZ / 107981424

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit dierlijke producten in verband met de vaststelling van werkgebieden en de aanwijzing van ondernemers en de berekensystematiek van de tarieven voor de vergoeding voor het ophalen, vervoeren en verwerken of verwijderen van kadavers

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 juni 2026, nr. 2026001217, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 september 2026, nr. W11.26.00160/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 10 juni 2026, no.2026001217, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit dierlijke producten in verband met de vaststelling van werkgebieden en de aanwijzing van ondernemers en de berekensystematiek van de tarieven voor de vergoeding voor het ophalen, vervoeren en verwerken of verwijderen van kadavers, met nota van toelichting.

Het wijzigingsbesluit geeft onder meer nadere regels over de berekeningssystematiek van de tarieven die de ondernemer die is belast met de taak tot het verwijderen, verwerken en vernietigen van dierlijke bijproducten, met name kadavers of delen daarvan, (hierna: de aangewezen ondernemer) in rekening brengt bij de aanbieders van kadavers.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert nader toe te lichten of het ontwerpbesluit voldoende prikkels bevat die leiden tot tarieven, passend bij een efficiënte, goed beheerde onderneming in de zin van het Unierecht. Ook maakt zij opmerkingen over de goedkeuringsbevoegdheid van de tarieven en de rechtsbescherming.

In verband hiermee adviseert de Afdeling de toelichting, en zo nodig het ontwerpbesluit, aan te passen.

1. Inleiding

De aangewezen ondernemer is de onderneming die op grond van de Wet dieren (exclusief) is belast met de taak om in Nederland dierlijke bijproducten, vooral kadavers of delen daarvan, te verwijderen, te verwerken en te vernietigen (hierna: de gereguleerde activiteiten).[1] Het wijzigingsbesluit voorziet in regels voor de wijze waarop de tarieven worden berekend die de aangewezen ondernemer daarvoor in rekening brengt bij de aanbieders van kadavers. Voorheen gebeurde dit op basis van een overeenkomst tussen de Staat en de aangewezen ondernemer. Volgens de toelichting is publiekrechtelijke regeling passend bij de uitvoering van een wettelijke taak. Daarnaast bevat het wijzigingsbesluit een drietal aanpassingen in de bevoegdheid tot vaststelling van de werkgebieden waarbinnen de

[1] De gereguleerde activiteiten zijn gedefinieerd in de aanhef van artikel 3.20 van de Regeling Dierlijke Producten, die verwijst naar de artikelen 8 en 9 van Verordening (EG) 1069/2009 (PbEG 2009, L300/1).

aangewezen ondernemer moet opereren en waarbinnen die het alleenrecht op de gereguleerde activiteiten geniet.[2]

Volgens de toelichting is het voornemen om de onderneming die op dit moment is aangewezen tot en met 31 december 2026, Rendac Son B.V., ook na 1 januari 2027 te belasten met de genoemde wettelijke taken.[3] *Alleen de huidige aangewezen onderneming beschikt over de daartoe vereiste vergunningen, operationele capaciteit en financiële robuustheid om die taken adequaat, tijdig en betrouwbaar voort te zetten.*[4] *Daarom wordt het alleenrecht op het verrichten van de gereguleerde diensten door die onderneming verleend, of verlengd, aldus de toelichting.*[5]

2. Waarborg van een efficiënte, goed beheerde onderneming

De tarieven die de aangewezen ondernemer hanteert voor verwijdering, verwerking en destructie van dierlijke bijproducten dienen volgens de toelichting kostengeoriënteerd te zijn. Dit geldt omdat het gaat om tarieven van een onderneming die belast is met een dienst van algemeen economisch belang in Unierechtelijke zin.[6] *Ondernemingen die zijn belast met een dienst van algemeen economisch belang mogen in principe geen overcompensatie ontvangen voor het verlenen van die dienst, conform de voorwaarden die het Hof van Justitie van de Europese Unie daaraan heeft gesteld, aldus de toelichting.*[7]

Overcompensatie kwalificeert in dit verband als verboden staatssteun in de zin van artikel 107, eerste lid, van het VWEU. Om overcompensatie te voorkomen mogen de tarieven van de verlener van een dienst van algemeen economisch belang uit niet meer bestaan dan de kosten die zijn toe te rekenen aan het verrichten van de betreffende gereguleerde dienst(-en), verminderd met ontvangen compensatie en vermeerderd met (maximaal) een redelijke winst.[8]

Het voorstel voorziet in de regulering die de tarieven binnen deze bandbreedte moet houden, ook los van de vraag of de aangewezen ondernemer daadwerkelijk steun ontvangt voor de uitvoering van de gereguleerde activiteiten. Daarbij mag ook een redelijke winst in rekening worden gebracht en moeten bepaalde opbrengsten in mindering worden gebracht op de tarieven. Het wijzigingsbesluit bevat aldus een wijze van tariefregulering die bekend staat als kostenoriëntatie, meer in het bijzonder 'cost-plus-regulering': alle kosten die zijn gemoeid met de gereguleerde activiteiten plus een redelijke winst mogen aan de tarieven voor die activiteiten worden toegerekend.

Als waarborg tegen overcompensatie schrijft het Unierecht echter ook voor dat, bij de belasting van een onderneming met een dienst van algemeen economisch belang, die onderneming ofwel moet zijn geselecteerd aan de hand van een open en transparante selectieprocedure, bijvoorbeeld een aanbestedingsprocedure, óf dat eventuele compensatie voor de taak van algemeen economisch belang is gebaseerd op een efficiënte, goed beheerde onderneming.[9]

De toelichting laat in het midden of de aangewezen onderneming is geselecteerd aan de hand van een open en transparante procedure die voldoet aan de strikte eisen die het Unierecht daaraan stelt. En voorzover de aangewezen onderneming niet is geselecteerd aan de hand van een open en transparante procedure, blijkt niet dat de voorgestelde tariefregulering leidt tot een compensatie voor de taak van algemeen economisch belang die is gebaseerd op een efficiënte, goed beheerde onderneming in Unierechtelijke zin, bijvoorbeeld door een beoordeling aan de hand van een benchmark.

Onduidelijk is vervolgens op welke wijze de tariefregulering ertoe bijdraagt dat de aangewezen onderneming zich gedraagt als een efficiënte onderneming in voornoemde zin. Het voorgestelde systeem staat het de aangewezen ondernemer toe om steeds alle kosten, alle vermogenskosten en alle mee- en tegenvallers in kosten en opbrengsten toe te rekenen aan de tarieven. Een efficiënte, goed beheerde onderneming, bijvoorbeeld een onderneming die in een concurrerende omgeving opereert, kan dat niet zonder meer.

De voorgestelde tariefregulering dwingt of prikkelt niet zonder meer tot het toerekenen van (enkel) efficiënte kosten aan de tarieven. Evenmin blijkt of de nadere regels die kunnen worden gesteld aan de toerekening, zodanig vormgegeven zullen worden dat daaruit zulke dwang of prikkeling zal

---

2 Voorgesteld artikel 3.1a.
3 Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3 ('Aanleiding').
4 Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3 ('Aanleiding').
5 Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3 ('Aanleiding').
6 Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2 ('Achtergrond en wettelijk kader').
7 Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2 ('Achtergrond en wettelijk kader').
8 HvJ EG 24 juli 2003, zaak C-280/00 (Altmark Trans), ECLI:EU:C:2003:415, punt 92 ('derde criterium').
9 HvJ EG 24 juli 2003, zaak C-280/00 (Altmark Trans), ECLI:EU:C:2003:415, punt 93 ('vierde criterium').

voortvloeien en waarop de minister bij de uitoefening van zijn goedkeuringsbevoegdheid kan sturen.[10]

De Afdeling wijst er op dat een op een efficiënte onderneming gerichte berekensystematiek ook bijdraagt aan de bescherming van gebonden afnemers, zoals de afnemers van de aangewezen onderneming. De aangewezen onderneming heeft binnen haar werkgebied en voor de duur van de aanwijzing een uitsluitend recht op de aanbieding van diensten met betrekking tot kadaververwijdering, -verwerking en -destructie. Dit alleenrecht is gekoppeld aan een afnameplicht voor gebonden gebruikers van die dienstverlening.[11] *Een en ander schept voor de gebonden afnemers een langdurige afhankelijkheid van de aangewezen ondernemer. De voorgestelde tariefregulering moet ook in dat licht worden bezien en daarom mede tot efficiëntie prikkelen.*

De Afdeling adviseert om in het licht van het voorgaande nader toe te lichten hoe de voorgestelde tariefregulering leidt tot tarieven, passend bij een efficiënte, goed beheerde onderneming in de zin van het Unierecht, en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

Aan de aanwijzing van de ondernemer is een open en transparante selectieprocedure voorafgegaan, in lijn met de beginselen van de Aanbestedingswet 2012. Er heeft een marktconsultatie plaatsgevonden, waarbij is gevraagd aan geïnteresseerde ondernemingen om zich te melden, zowel via Kamerbrief als via TenderNed. Twee ondernemingen bleken interesse te hebben om (een deel van) de wettelijke taak vanaf 2027 uit te voeren. Een onderneming dient voor aanwijzing met voldoende mate van zekerheid in 2027 te beschikken over de benodigde vergunningen en aan andere juridische vereisten te voldoen. Daarnaast moet de onderneming de operationele capaciteit hebben om een substantieel aantal kadavers op te halen en te verwerken en financieel robuust zijn en blijven. Eén onderneming voldoet aan die criteria.

De wettelijke taak betreft een klein deel van de activiteiten van de aangewezen ondernemer. Het grootste deel van de aangewezen ondernemer opereert op een commerciële, concurrerende markt. De bedrijfsmiddelen die voor de uitvoering van de wettelijke taak worden ingezet, zoals verwerkingsinstallaties, worden ook gebruikt voor de werkzaamheden op de commerciële markt. Zodoende zullen die middelen efficiënt worden gebruikt, omdat inefficiënties gevolgen zouden hebben voor de commerciële activiteiten. Door het gedeelde gebruik worden ook schaalvoordelen behaald, die kunnen worden benut voor de uitvoering van de wettelijke taak. Voor het commerciële deel van de onderneming geldt dus in ieder geval een efficiëntieprikkel, die doorwerkt naar de uitvoering van de wettelijke taak. Er wordt bij de tariefvoorstellen en verantwoording wel duidelijk onderscheid gemaakt tussen werkzaamheden ter uitvoering van de wettelijke taak en overige werkzaamheden. Er is dus geen sprake van kruissubsidiëring.

In het huidige artikel 3.3, vierde lid, van het Besluit dierlijke producten, is de mogelijkheid opgenomen om een percentage van het verschil tussen de gemaakte kosten in de periode waarin bepaalde tarieven van toepassing waren en de geraamde kosten ten bate of ten laste van de ondernemer te laten komen. Welke kosten het betrof en welk percentage werd gehanteerd kon ingevolge artikel 3.3, vijfde ld, aanhef en onderdeel b, bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Van die mogelijkheid is geen gebruik gemaakt. Daarom vervalt deze mogelijkheid in het ontwerpbesluit. Een dergelijk mechanisme bleek in de praktijk complex, bewerkelijk en arbitrair. Daarmee waren de nadelen ervan groter dan de voordelen. Daarbij is het ook relevant te vermelden dat het niet alleen gaat om een efficiënte, maar vooral ook om een effectieve en zorgvuldige uitvoering van de wettelijke taak. Aan het ophalen en verwerken van kadavers worden vanwege de dier- en volksgezondheid zware eisen gesteld. Kadavers moeten tijdig en veilig worden opgehaald en verwerkt, ook bij dierziekte-uitbraken en piekbelasting. Gezien de risico's voor dier- en volksgezondheid moet worden voorkomen dat een tijdige en zorgvuldige inzameling en verwerking ten koste gaat van efficiëntie, bijvoorbeeld door te late ophaling of andere situaties waarin dierziekten of besmet materiaal zich kunnen verspreiden. Daarom is het voor deze taak onwenselijk te stringente efficiëntieprikkels in te bouwen.

Door middel van een transparante tariefsystematiek, onder meer nader uitgewerkt in de Regeling dierlijke producten, en goede afstemming over de werkelijke kosten, op basis van de overeenkomst tussen de Staat en de aangewezen ondernemer, wordt goed beheer geborgd. In die overeenkomst wordt bijvoorbeeld geborgd dat stukken door een accountant zijn gecontroleerd. Ook wordt, zoals eerder opgemerkt, een duidelijk verschil gemaakt tussen de uitvoering van de wettelijke taak en overige werkzaamheden. Daarnaast vindt twee keer per jaar bestuurlijk overleg met sectorpartijen plaats over de verantwoording van de werkelijke kosten van het voorgaande jaar en het tariefvoorstel

[10] Voorgesteld artikel 3.3, vierde, vijfde en zesde lid geven grondslagen voor nadere regels over de toerekening van kosten en de maximaal toe te rekenen vermogenskostenvergoeding. Over de verrekening van mee- en tegenvallers kunnen in de huidige formulering van voorgesteld artikel 3.3, zevende lid, geen nadere regels worden gesteld.

[11] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2 ('Achtergrond en wettelijk kader').

voor het komende jaar. Hier komen onder meer kosten, afschrijvingen, investeringen, opbrengsten en andere transparantiecriteria aan bod. Het investeringsplan van de aangewezen ondernemer over welke investeringen noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de wettelijke taak wordt jaarlijks geactualiseerd en besproken met het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

In lijn met het bovenstaande is de nota van toelichting aangevuld.

3. Goedkeuring van de tarieven

Op grond van het huidige artikel 3.4, tweede lid, van het Besluit dierlijke producten behoeven de jaarlijks vast te stellen tarieven van de aangewezen onderneming goedkeuring van de minister.[12] *De minister kan goedkeuring onthouden als de tarieven hoger zijn dan noodzakelijk, uitgaande van een redelijke toerekening van de totale kosten en opbrengsten conform de nieuwe berekensystematiek. Het ontwerpbesluit laat de goedkeuringsbevoegdheid van de minister inhoudelijk ongewijzigd.*

Na inwerkingtreding van het ontwerpbesluit beoordeelt de minister of de jaarlijks vast te stellen tarieven voldoen aan de daarvoor geldende vereisten, waaronder de berekensystematiek waarin het ontwerpbesluit voorziet. In het geval dat de tarieven echter hoger zijn dan noodzakelijk op grond van de berekensystematiek, dient de minister zijn goedkeuring te onthouden. In dat geval lijkt een gebonden bevoegdheid passender dan de huidige discretionaire bevoegdheid.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren waarom in de nieuwe berekensystematiek kan worden vastgehouden aan de huidige discretionaire goedkeuringsbevoegdheid, en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

In het ontwerpbesluit was ervoor gekozen zo min mogelijk aan de bestaande regels aan te passen. Er is immers geen wijziging in de systematiek beoogd. In de huidige systematiek is het ook zo dat (alleen) als tarieven hoger dan noodzakelijk zouden zijn, de goedkeuring zou worden onthouden. In andere gevallen zou de goedkeuring niet worden onthouden. Dit wordt ook geëxpliciteerd in de wijzing van de Regeling dierlijke producten naar aanleiding van het ontwerpbesluit (nieuw artikel 3.26j, vierde lid) en in de overeenkomst tussen de Staat en de aangewezen ondernemer. Daarmee is op voorhand duidelijk hoe de goedkeuringsbevoegdheid wordt toegepast. Daarbij past een gebonden bevoegdheid. Het ontwerpbesluit is hierop aangepast, door een wijziging van het door vernummering nieuwe vijfde lid van artikel 3.4 van het Besluit dierlijke producten.

4. Rechtsbescherming

Artikel 3.3, eerste lid (aanhef) regelt dat de aangewezen onderneming de tarieven jaarlijks vaststelt. Het huidige artikel 3.4, tweede lid, van het Besluit dierlijke producten regelt dat de minister de tarieven jaarlijks goedkeurt. Dit roept de vraag op wat het sluitstuk van de tariefregulering vormt.

Met het voorstel is beoogd om de tariefregulering een publiekrechtelijk karakter te geven. Duidelijk moet dan zijn welke (publiekrechtelijke) handeling in ultimo leidt tot rechtsgeldige tarieven die de aangewezen ondernemer rechtmatig in rekening kan brengen. Dit is van belang voor de vraag tot welke rechter gebonden afnemers zich kunnen wenden indien zij zich niet kunnen verenigen met de tarieven. Met het oog op een effectieve rechtsbescherming is het wenselijk dat geen onduidelijkheid bestaat of zij zich tot de civiele of de bestuursrechter moeten wenden en in welk stadium: bij de vaststelling of bij de goedkeuring, of bij het feitelijke in rekening brengen van de tarieven (facturering).

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

De nota van toelichting, specifiek hoofdstuk 4, is op dit punt aangevuld. De tarieven kunnen pas rechtsgeldig in rekening worden gebracht nadat ze zijn goedgekeurd. Immers, het Besluit dierlijke producten bepaalt dat de tarieven goedkeuring behoeven.

Het betrokken bedrijfsleven wordt voor de vaststelling al betrokken bij de totstandkoming van de tarieven, waarbij de sectorpartijen ook afzonderlijk opmerkingen kenbaar kunnen maken. Hiermee krijgt het betrokken bedrijfsleven voorafgaand aan de goedkeuring inzicht in het voorstel voor de reguliere tarieven en kan daarover opmerkingen maken. Dergelijke opmerkingen worden ook gedeeld met het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur. Die opmerkingen worden in ogenschouw genomen bij de beoordeling ten behoeve van de goedkeuring (of de tarieven niet hoger zijn dan noodzakelijk, uitgaande van een redelijke toerekening van de totale kosten en opbrengsten).

[12] Op grond van onderdeel C van het voorstel wordt dat vernummerd tot het vierde lid van artikel 3.4 van het Besluit dierlijke producten.

Tegen de goedkeuring van de tarieven zou bezwaar gemaakt kunnen worden bij de bestuursrechter. De goedkeuring is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, en niet uitgezonderd door artikel 8:3, derde lid, onderdeel c, van de Algemene wet bestuursrecht, omdat geen sprake is van goedkeuring[13] van een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel.

De rechtsbescherming tegen de tarieven zelf, dus niet via de goedkeuring, is een privaatrechtelijke aangelegenheid. De tarieven worden immers door de aangewezen ondernemer zelf vastgesteld en in rekening gebracht aan de aanbieder van de dierlijke bijproducten.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,
S. van Haersma Buma

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
S.P.A. Erkens.

[13] Sterker: goedkeuring in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is blijkens artikel 10:25 toestemming van het ene bestuursorgaan aan het andere, en daarvan is hier geen sprake, omdat de aangewezen ondernemer geen bestuursorgaan is, maar een privaatrechtelijke rechtspersoon.

Advies Raad van State

No. W11.26.00160/IV
's-Gravenhage, 2 september 2026

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 10 juni 2026, no.2026001217, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit dierlijke producten in verband met de vaststelling van werkgebieden en de aanwijzing van ondernemers en de berekensystematiek van de tarieven voor de vergoeding voor het ophalen, vervoeren en verwerken of verwijderen van kadavers, met nota van toelichting.

Het wijzigingsbesluit geeft onder meer nadere regels over de berekeningssystematiek van de tarieven die de ondernemer die is belast met de taak tot het verwijderen, verwerken en vernietigen van dierlijke bijproducten, met name kadavers of delen daarvan, (hierna: de aangewezen ondernemer) in rekening brengt bij de aanbieders van kadavers.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert nader toe te lichten of het ontwerpbesluit voldoende prikkels bevat die leiden tot tarieven, passend bij een efficiënte, goed beheerde onderneming in de zin van het Unierecht. Ook maakt zij opmerkingen over de goedkeuringsbevoegdheid van de tarieven en de rechtsbescherming.

In verband hiermee adviseert de Afdeling de toelichting, en zo nodig het ontwerpbesluit, aan te passen.

1. Inleiding

De aangewezen ondernemer is de onderneming die op grond van de Wet dieren (exclusief) is belast met de taak om in Nederland dierlijke bijproducten, vooral kadavers of delen daarvan, te verwijderen, te verwerken en te vernietigen (hierna: de gereguleerde activiteiten).[1] Het wijzigingsbesluit voorziet in regels voor de wijze waarop de tarieven worden berekend die de aangewezen ondernemer daarvoor in rekening brengt bij de aanbieders van kadavers. Voorheen gebeurde dit op basis van een overeenkomst tussen de Staat en de aangewezen ondernemer. Volgens de toelichting is publiekrechtelijke regeling passend bij de uitvoering van een wettelijke taak. Daarnaast bevat het wijzigingsbesluit een drietal aanpassingen in de bevoegdheid tot vaststelling van de werkgebieden waarbinnen de aangewezen ondernemer moet opereren en waarbinnen die het alleenrecht op de gereguleerde activiteiten geniet.[2]

Volgens de toelichting is het voornemen om de onderneming die op dit moment is aangewezen tot en met 31 december 2026, Rendac Son B.V., ook na 1 januari 2027 te belasten met de genoemde wettelijke taken.[3] Alleen de huidige aangewezen onderneming beschikt over de daartoe vereiste vergunningen, operationele capaciteit en financiële robuustheid om die taken adequaat, tijdig en betrouwbaar voort te zetten.[4] Daarom wordt het alleenrecht op het verrichten van de gereguleerde diensten door die onderneming verleend, of verlengd, aldus de toelichting.[5]

2. Waarborg van een efficiënte, goed beheerde onderneming

De tarieven die de aangewezen ondernemer hanteert voor verwijdering, verwerking en destructie van dierlijke bijproducten dienen volgens de toelichting kostengeoriënteerd te zijn. Dit geldt omdat het gaat om tarieven van een onderneming die belast is met een dienst van algemeen economisch belang in Unierechtelijke zin.[6] Ondernemingen die zijn belast met een dienst van algemeen economisch belang mogen in principe geen overcompensatie ontvangen voor het verlenen van die dienst, conform de voorwaarden die het Hof van Justitie van de Europese Unie daaraan heeft gesteld, aldus de toelichting.[7]

---

1 De gereguleerde activiteiten zijn gedefinieerd in de aanhef van artikel 3.20 van de Regeling Dierlijke Producten, die verwijst naar de artikelen 8 en 9 van Verordening (EG) 1069/2009 (PbEG 2009, L300/1).
2 Voorgesteld artikel 3.1a.
3 Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3 ('Aanleiding').
4 Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3 ('Aanleiding').
5 Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3 ('Aanleiding').
6 Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2 ('Achtergrond en wettelijk kader').
7 Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2 ('Achtergrond en wettelijk kader').

Overcompensatie kwalificeert in dit verband als verboden staatssteun in de zin van artikel 107, eerste lid, van het VWEU. Om overcompensatie te voorkomen mogen de tarieven van de verlener van een dienst van algemeen economisch belang uit niet meer bestaan dan de kosten die zijn toe te rekenen aan het verrichten van de betreffende gereguleerde dienst(-en), verminderd met ontvangen compensatie en vermeerderd met (maximaal) een redelijke winst.[8]

Het voorstel voorziet in de regulering die de tarieven binnen deze bandbreedte moet houden, ook los van de vraag of de aangewezen ondernemer daadwerkelijk steun ontvangt voor de uitvoering van de gereguleerde activiteiten. Daarbij mag ook een redelijke winst in rekening worden gebracht en moeten bepaalde opbrengsten in mindering worden gebracht op de tarieven. Het wijzigingsbesluit bevat aldus een wijze van tariefregulering die bekend staat als kostenoriëntatie, meer in het bijzonder 'cost-plus-regulering': alle kosten die zijn gemoeid met de gereguleerde activiteiten plus een redelijke winst mogen aan de tarieven voor die activiteiten worden toegerekend.

Als waarborg tegen overcompensatie schrijft het Unierecht echter ook voor dat, bij de belasting van een onderneming met een dienst van algemeen economisch belang, die onderneming ofwel moet zijn geselecteerd aan de hand van een open en transparante selectieprocedure, bijvoorbeeld een aanbestedingsprocedure, óf dat eventuele compensatie voor de taak van algemeen economisch belang is gebaseerd op een efficiënte, goed beheerde onderneming.[9]

De toelichting laat in het midden of de aangewezen onderneming is geselecteerd aan de hand van een open en transparante procedure die voldoet aan de strikte eisen die het Unierecht daaraan stelt. En voorzover de aangewezen onderneming niet is geselecteerd aan de hand van een open en transparante procedure, blijkt niet dat de voorgestelde tariefregulering leidt tot een compensatie voor de taak van algemeen economisch belang die is gebaseerd op een efficiënte, goed beheerde onderneming in Unierechtelijke zin, bijvoorbeeld door een beoordeling aan de hand van een benchmark.

Onduidelijk is vervolgens op welke wijze de tariefregulering ertoe bijdraagt dat de aangewezen onderneming zich gedraagt als een efficiënte onderneming in voornoemde zin. Het voorgestelde systeem staat het de aangewezen ondernemer toe om steeds alle kosten, alle vermogenskosten en alle mee- en tegenvallers in kosten en opbrengsten toe te rekenen aan de tarieven. Een efficiënte, goed beheerde onderneming, bijvoorbeeld een onderneming die in een concurrerende omgeving opereert, kan dat niet zonder meer.

De voorgestelde tariefregulering dwingt of prikkelt niet zonder meer tot het toerekenen van (enkel) efficiënte kosten aan de tarieven. Evenmin blijkt of de nadere regels die kunnen worden gesteld aan de toerekening, zodanig vormgegeven zullen worden dat daaruit zulke dwang of prikkeling zal voortvloeien en waarop de minister bij de uitoefening van zijn goedkeuringsbevoegdheid kan sturen.[10]

De Afdeling wijst er op dat een op een efficiënte onderneming gerichte berekensystematiek ook bijdraagt aan de bescherming van gebonden afnemers, zoals de afnemers van de aangewezen onderneming. De aangewezen onderneming heeft binnen haar werkgebied en voor de duur van de aanwijzing een uitsluitend recht op de aanbieding van diensten met betrekking tot kadaververwijdering, -verwerking en -destructie. Dit alleenrecht is gekoppeld aan een afnameplicht voor gebonden gebruikers van die dienstverlening.[11] Een en ander schept voor de gebonden afnemers een langdurige afhankelijkheid van de aangewezen ondernemer. De voorgestelde tariefregulering moet ook in dat licht worden bezien en daarom mede tot efficiëntie prikkelen.

De Afdeling adviseert om in het licht van het voorgaande nader toe te lichten hoe de voorgestelde tariefregulering leidt tot tarieven, passend bij een efficiënte, goed beheerde onderneming in de zin van het Unierecht, en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

3. Goedkeuring van de tarieven

Op grond van het huidige artikel 3.4, tweede lid, van het Besluit dierlijke producten behoeven de jaarlijks vast te stellen tarieven van de aangewezen onderneming goedkeuring van de minister.[12] De minister *kan* goedkeuring onthouden als de tarieven hoger zijn dan noodzakelijk, uitgaande van een

[8] HvJ EG 24 juli 2003, zaak C-280/00 (Altmark Trans), ECLI:EU:C:2003:415, punt 92 ('derde criterium').
[9] HvJ EG 24 juli 2003, zaak C-280/00 (Altmark Trans), ECLI:EU:C:2003:415, punt 93 ('vierde criterium').
[10] Voorgesteld artikel 3.3, vierde, vijfde en zesde lid geven grondslagen voor nadere regels over de toerekening van kosten en de maximaal toe te rekenen vermogenskostenvergoeding. Over de verrekening van mee- en tegenvallers kunnen in de huidige formulering van voorgesteld artikel 3.3, zevende lid, geen nadere regels worden gesteld.
[11] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2 ('Achtergrond en wettelijk kader').
[12] Op grond van onderdeel C van het voorstel wordt dat vernummerd tot het vierde lid van artikel 3.4 van het Besluit dierlijke producten.

redelijke toerekening van de totale kosten en opbrengsten conform de nieuwe berekensystematiek. Het ontwerpbesluit laat de goedkeuringsbevoegdheid van de minister inhoudelijk ongewijzigd.

Na inwerkingtreding van het ontwerpbesluit beoordeelt de minister of de jaarlijks vast te stellen tarieven voldoen aan de daarvoor geldende vereisten, waaronder de berekensystematiek waarin het ontwerpbesluit voorziet. In het geval dat de tarieven echter hoger zijn dan noodzakelijk op grond van de berekensystematiek, dient de minister zijn goedkeuring te onthouden. In dat geval lijkt een gebonden bevoegdheid passender dan de huidige discretionaire bevoegdheid.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren waarom in de nieuwe berekensystematiek kan worden vastgehouden aan de huidige discretionaire goedkeuringsbevoegdheid, en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

4. Rechtsbescherming

Artikel 3.3, eerste lid (aanhef) regelt dat de aangewezen onderneming de tarieven jaarlijks vaststelt. Het huidige artikel 3.4, tweede lid, van het Besluit dierlijke producten regelt dat de minister de tarieven jaarlijks goedkeurt. Dit roept de vraag op wat het sluitstuk van de tariefregulering vormt.

Met het voorstel is beoogd om de tariefregulering een publiekrechtelijk karakter te geven. Duidelijk moet dan zijn welke (publiekrechtelijke) handeling in ultimo leidt tot rechtsgeldige tarieven die de aangewezen ondernemer rechtmatig in rekening kan brengen. Dit is van belang voor de vraag tot welke rechter gebonden afnemers zich kunnen wenden indien zij zich niet kunnen verenigen met de tarieven. Met het oog op een effectieve rechtsbescherming is het wenselijk dat geen onduidelijkheid bestaat of zij zich tot de civiele of de bestuursrechter moeten wenden en in welk stadium: bij de vaststelling of bij de goedkeuring, of bij het feitelijke in rekening brengen van de tarieven (facturering).

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,
S. van Haersma Buma.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ..... tot wijziging van het Besluit dierlijke producten in verband met de vaststelling van werkgebieden en de aanwijzing van ondernemers en de berekensystematiek van de tarieven voor de vergoeding voor het ophalen, vervoeren en verwerken of verwijderen van kadavers (ontwerptekst zoals aangeboden aan de afdeling advisering van de Raad van State) [KetenID WGK 28270]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur van 5 juni 2026, nr. WJZ/106665989;

Gelet op de artikelen 3.3, vierde lid, en 3.6 van de Wet dieren;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..... nr. .....);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur van ....., nr. WJZ/.....;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit dierlijke producten wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 3.1 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3.1a. Vaststelling of wijziging van werkgebieden

1. Bij de vaststelling van werkgebieden bij ministeriële regeling, bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, van de wet, wordt bij diezelfde regeling tegelijk de ondernemer, bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, van de wet, aangewezen.

2. De vaststelling van werkgebieden en de aanwijzing van de ondernemer, bedoeld in het eerste lid, vindt slechts plaats indien de beoogde ondernemer instemt met die aanwijzing.

3. De ondernemer die is aangewezen op grond van het eerste lid kan verzoeken om die aanwijzing te wijzigen of te laten vervallen.

4. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over het wijzigen van werkgebieden en het wijzigen of vervallen van een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid.

B

Artikel 3.3 komt te luiden:

Artikel 3.3. Tarieven

1. Een ondernemer stelt de volgende tarieven vast voor de vergoeding, bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, van de wet:
   a. een tarief voor de werkzaamheden, bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, van de wet, die worden verricht als gevolg van getroffen maatregelen of verrichte handelingen ter bestrijding van dierziekten krachtens de wet;
   b. een tarief voor de werkzaamheden, bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, van de wet, anders dan die bedoeld in onderdeel a.

2. De hoogte van de tarieven wordt zodanig vastgesteld dat de totale opbrengst van de tarieven niet meer bedraagt dan de in het kader van de werkzaamheden, bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, van de wet, gemaakte werkelijke kosten en een vermogenskostenvergoeding, verminderd met de opbrengst van de desbetreffende producten of daarvan afgeleide producten.

3. De kosten, bedoeld in het tweede lid, voor de tarieven, bedoeld in het eerste lid, omvatten:

a. directe kosten;
b. indirecte kosten; en
c. afschrijvingskosten van vaste activa.

4. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over:
a. de posten waaruit de kosten, bedoeld in het derde lid, onderdelen a en b, bestaan;
b. de bepaling van de afschrijvingskosten, bedoeld in het derde lid, onderdeel c; en
c. de bepaling van de opbrengsten, bedoeld in het tweede lid.

5. De vermogenskostenvergoeding, bedoeld in het tweede lid, wordt berekend over de waarde van de materiële vaste activa en het werkkapitaal die zijn ingezet ten behoeve van de werkzaamheden, bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, van de wet, overeenkomstig een bij ministeriële regeling vastgestelde formule.

6. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de bepaling van de waarde van de materiële vaste activa en het werkkapitaal, bedoeld in het vijfde lid.

7. Indien de in het kader van de werkzaamheden, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, gemaakte werkelijke kosten en opbrengsten in het kalenderjaar waarop de tarieven, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, betrekking hebben na afloop van dat kalenderjaar blijken af te wijken van de totale opbrengst van die tarieven, komt het verschil ten bate of ten laste van de tarieven in het tweede kalenderjaar na het kalenderjaar waarop de eerstgenoemde tarieven betrekking hebben.

C

Artikel 3.4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede tot en met zesde lid tot vierde tot en met achtste lid worden twee leden ingevoegd, luidende:

2. Binnen de tarieven wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds het ophalen en vervoeren en anderzijds het verwerken of verwijderen. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat binnen de onderscheiden handelingen op basis van andere criteria nader onderscheid wordt gemaakt.

3. De ondernemer bespreekt met het betrokken bedrijfsleven een voorstel voor de tarieven, bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, onderdeel b, voordat de tarieven worden goedgekeurd door Onze Minister.

2. Aan het zevende lid (nieuw) wordt een zin toegevoegd, luidende: Bij ministeriële regeling wordt bepaald welke informatie de ondernemer in ieder geval jaarlijks verschaft.

D

Na artikel 3.4 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3.4a. Tarieven 2026

1. De wijzigingen van de artikelen 3.3 en 3.4 met ingang van 1 oktober 2026 laten de tarieven die voor het kalenderjaar 2026 zijn vastgesteld overeenkomstig de artikelen 3.3 en 3.4 zoals die luidden voor die datum onverlet.

2. Dit artikel vervalt met ingang van 1 januari 2027.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 oktober 2026.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit besluit voorziet in een uitwerking van de regels over de berekensystematiek van de tarieven die de ondernemer bij de aanbieder van kadavers of delen daarvan in rekening brengt voor de destructie van die dierlijke bijproducten. Het betreft enerzijds de tarieven voor op de veehouderij gestorven dieren, die bij de betrokken veehouder in rekening worden gebracht, en anderzijds de tarieven voor de werkzaamheden in het kader van dierziektebestrijding, die bij de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur in rekening worden gebracht. Dit met het oog op het borgen van een transparante en herleidbare onderbouwing van de tarieven in regelgeving, die voorheen in een overeenkomst was opgenomen.[1] Daarnaast is ter verduidelijking een bepaling opgenomen die nadere invulling geeft aan de aanwijzing van de ondernemer en het vaststellen of wijzigen van werkgebieden. Hiertoe is het Besluit dierlijke producten gewijzigd.

In deze nota van toelichting wordt eerst de achtergrond beschreven van de regels over het ophalen, vervoeren en verwerken of verwijderen van kadavers. Daarbij komt ook de berekensystematiek van de tarieven zoals die van toepassing was voor inwerkingtreding van dit besluit aan bod. Daarnaast worden de aanleiding om de regels te wijzigen en de in dit besluit voorziene wijzigingen toegelicht. Tevens wordt ingegaan op de toetsen en de reacties op dit besluit en de nota van toelichting als gevolg van de internetconsultatie. Tot slot is een artikelsgewijze toelichting opgenomen.

2. Achtergrond en wettelijke kader

Het aanbieden, ophalen, vervoeren en de destructie (het verwerken of verwijderen) van kadavers of delen daarvan dient zorgvuldig te gebeuren om de verspreiding van zoönosen en dierziekten te voorkomen. Kadavers moeten worden opgehaald, vervoerd en verwerkt of verwijderd volgens de veterinaire eisen die de verordening dierlijke bijproducten[2] hieraan stelt. Dit is zowel het geval bij dieren die een natuurlijke dood zijn gestorven op de veehouderij als voor dieren die door een besmetting met een dierziekte zijn gestorven, of die zijn geruimd als maatregel vanwege een uitbraak van een besmettelijke dierziekte.

De verordening dierlijke bijproducten legt in artikel 4 onder andere de verplichting op aan lidstaten om te voorzien in een passende infrastructuur waardoor dierlijke bijproducten, zoals kadavers, onverwijld worden verzameld, geïdentificeerd, vervoerd en verwerkt of verwijderd. De Wet dieren, het Besluit dierlijke producten en de Regeling dierlijke producten voorzien hierin. Deze regelgeving houdt in dat enerzijds de aangewezen ondernemer de wettelijke verplichting heeft om in zijn werkgebied kadavers op te halen, te vervoeren en te verwerken of te verwijderen. Anderzijds zijn de aanbieders verplicht de kadavers aan te geven bij, ter beschikking te houden van, en af te staan aan de aangewezen ondernemer.

De infrastructuur die is opgezet voor uitvoering van de wettelijke taak van het ophalen, vervoeren en verwerken of verwijderen van kadavers of delen daarvan die bij de ondernemer zijn aangegeven (hierna: de wettelijke taak) betreft de reguliere verwerking van kadavers en de verwerking van kadavers als gevolg van maatregelen ter bestrijding van dierziekten krachtens de Wet dieren. Dit betreft bijvoorbeeld het ophalen, vervoeren en verwerken of verwijderen van geruimde kadavers. Het wijzigingsbesluit heeft betrekking op de wettelijke taak, te weten reguliere destructie en destructie bij ruimingen.

Voor het in stand houden en het gebruik van een passende infrastructuur waardoor dierlijke bijproducten, zoals kadavers, worden verzameld, vervoerd en verwerkt of verwijderd, maakt de aangewezen ondernemer kosten. Om die reden is in artikel 3.6 van de Wet dieren opgenomen dat de ondernemer een vergoeding in rekening brengt bij de aanbieder van kadavers. Artikel 3.6 van de Wet dieren en de artikelen 3.3 en 3.4 van het Besluit dierlijke producten bevatten het kader voor de prijsregulering van het ophalen, vervoeren en verwerken of verwijderen van kadavers.

In artikel 3.3 van het besluit is de berekensystematiek van de tarieven voorgeschreven. Het uitgangs-

---

[1] Overeenkomst Staat der Nederlanden – Rendac Son B.V. 2022–2026 inzake de uitvoering van aan Rendac opgedragen wettelijke taak over het ophalen en verwerken van kadavers, de berekeningssystematiek van de tarieven en de verantwoording daarover voor de periode 2022–2026, Kamerstukken II 2021/22, 35 925 XIV, nr. 91.

[2] Verordening (EU) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1774/2002 (verordening dierlijke bijproducten) (PbEU 2009, L 300).

punt is dat de opbrengst van de tarieven niet meer bedraagt dan de werkelijk gemaakte kosten en een vermogenskostenvergoeding, verminderd met de opbrengst van de desbetreffende producten of daarvan afgeleide producten. Artikel 3.4 regelt het proces van goedkeuring van de tarieven. De goedgekeurde tarieven mag de ondernemer in rekening brengen bij de aanbieder van kadavers. Tot slot bevat dat artikel, als sluitstuk van de prijsregulering, een voorschrift over de verantwoording van de tarieven. De aangewezen ondernemer is verplicht de noodzakelijk informatie, gecontroleerd door de accountant, aan de minister te verschaffen.

Het ophalen, vervoeren en verwerken of verwijderen van kadavers is aangemerkt als een dienst van algemeen economisch belang in het kader van de Europese regels over de interne markt. Dit betekent dat het ophalen, vervoeren en verwerken of verwijderen van kadavers zonder overheidsoptreden niet of niet onder dezelfde voorwaarden zou zijn verricht. Het gaat dan om voorwaarden zoals betaalbaarheid en gelijke toegang in heel Nederland. De vergoeding die de ondernemer krijgt voor het uitvoeren van de wettelijke taak dient in overeenstemming te zijn met de staatssteunregels. Op de berekensystematiek van de tarieven zijn daarom de criteria van het Altmark-arrest[3] toegepast. Dit houdt voor de hoogte van de vergoeding onder andere in dat alleen de werkelijke kosten van de uitvoering van de wettelijke taak en een redelijke vermogenskostenvergoeding in rekening mogen worden gebracht bij de aanbieders van kadavers. Door het voldoen aan alle voorwaarden uit het Altmark-arrest, is geen sprake van staatsteun.

De formele aanwijzing van de ondernemer vindt plaats op grond van artikel 3.3, eerste lid, van de Wet dieren. De aanwijzing is vastgelegd in artikel 3.21, tweede lid, van de Regeling dierlijke producten, waarin staat dat Rendac Son B.V. als enige rechtspersoon is aangewezen voor de landelijke uitvoering van de wettelijke taak. Aangezien Rendac in het verleden als enige partij interesse toonde voor de kadavermarkt en de daarvoor benodigde expertise en capaciteit had, is Rendac destijds, als enige ondernemer in Nederland, aangewezen. In 2004 was in een overeenkomst tussen de Staat en Rendac verdere uitwerking gegeven aan de artikelen 3.3 en 3.4 van het Besluit dierlijke producten. In die overeenkomst waren onder andere, binnen de kaders van het Besluit dierlijke producten, afspraken gemaakt over de kosten in de berekensystematiek van de tarieven. Daarnaast was er tot en met 2019 een overeenkomst tussen de Staat en Rendac voor de financiering van de calamiteitenreserve en -destructie, voor 2020 en 2021 was een eenmalige afspraak gemaakt. Deze overeenkomst had betrekking op de vergoeding voor de calamiteitenreserve, overige kosten en uitvoeringskosten voor ruimingen. Van 2022 tot en met 2026 gold een algemene overeenkomst tussen de Staat en Rendac waarin de eerdergenoemde afspraken geactualiseerd waren opgenomen.

3. Aanleiding

Vanwege de in 2020 door adviesbureau Rebel uitgevoerde marktscan waaruit bleek dat een nieuwe potentiële aanbieder interesse had voor de kadavermarkt en het aflopen van de overeenkomst tussen de Staat en Rendac per 1 januari 2027, is gekeken naar een eventuele herinrichting van het destructiebestel. In de Kamerbrief die naar aanleiding daarvan is gestuurd (Kamerstukken II 2023/24, 36 410 XIV, nr. 80), is het WUR-rapport 'Overwegingen voor een herinrichting van de markt voor transport en verwerking van kadavers' aangeboden, waarin uiteenlopende herinrichtingsopties én de noodzaak van kostentransparantie centraal staan. In deze brief is een marktconsultatie aangekondigd om de inrichting van het destructiebestel te heroverwegen en zijn de verschillende opties voor herinrichting beschreven. Na het doorlopen van een zorgvuldig proces in lijn met de beginselen van de Aanbestedingswet 2012 is in de Kamerbrief van 23 september 2024 (Kamerstukken II 2024/25, 36 600 XIV, nr. 6) geconcludeerd dat alleen Rendac beschikt over de vereiste vergunningen, operationele capaciteit – ook bij piekbelasting – en financiële robuustheid om de taak ook na 31 december 2026 adequaat, tijdig en betrouwbaar voort te zetten. Daarom blijft zij per 1 januari 2027 als enige partij belast met de uitvoering van de wettelijke taak.

Tot nu toe zijn de voorwaarden voor onder meer de uitvoering, tariefbepaling en rapportage voornamelijk vastgelegd in een overeenkomst tussen de Staat en Rendac met een looptijd tot 1 januari 2027. Voor de regels in de periode vanaf 1 januari 2027 heeft de overeenkomst als basis gediend. Met dit besluit en een bijbehorende wijziging van de Regeling dierlijke producten is de bestaande berekensystematiek van de tarieven publiekrechtelijk zoveel mogelijk verankerd in het Besluit dierlijke producten en de Regeling dierlijke producten. Daarmee verschuift de kern van de afspraken van een privaatrechtelijke overeenkomst naar een publiekrechtelijk kader, passend bij de uitvoering van een wettelijke taak. Meer gedetailleerde of bedrijfsgevoelige onderdelen blijven vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst. Het kabinet acht het van belang dat de uitvoering van de wettelijke taak door de ondernemer wordt gefinancierd op basis van het uitgangspunt dat de tarieven in lijn met de voor-

[3] Arrest van 24 juli 2003, zaak C-280/00, Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

noemde kaders over staatssteun bestaan uit een vergoeding van de werkelijke kosten en een redelijke opslag als vermogenskostenvergoeding. Het is noodzakelijk dat de berekensystematiek van de tarieven daarmee in lijn en inzichtelijk is. Met het oog op de verantwoording van de gemaakte kosten en de opbrengsten op basis waarvan tarieven door de ondernemer in rekening worden gebracht, is het nodig dat de ondernemer daarover de volledige en noodzakelijke informatie verschaft, waarbij de tariefopbouw en verantwoording transparant is. Met de wijzigingen van het Besluit dierlijke producten en de bijbehorende Regeling dierlijke producten ligt de tariefmethodiek vast. Voor een groot deel is deze methodiek gelijk aan de methodiek die in de overeenkomst tot 1 januari 2027 werd gehanteerd. Hierna wordt de methodiek beschreven zoals die in de regelgeving is opgenomen. Elke tariefwijziging blijft onderworpen aan ministeriële goedkeuring.

4. Tarieven

Opbouw tarieven

Op basis van voornoemde uitgangspunten mogen de tarieven bestaan uit de werkelijke kosten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de wettelijke taak en een redelijke vergoeding voor het daarvoor geïnvesteerde vermogen.

Artikel 3.3 bepaalt dat de ondernemer op hoofdlijnen twee tarieven vaststelt. Daarbinnen kan een nader onderscheid worden gemaakt. Die tarieven voorzien in een vergoeding voor de kosten die worden gemaakt in het kader van reguliere werkzaamheden en werkzaamheden als gevolg van een dierziektebestrijdingsmaatregel. Uit artikel 3.6 van de Wet dieren volgt dat de tarieven in rekening worden gebracht bij de aanbieder van kadavers. In het geval van reguliere werkzaamheden is dat een individuele veehouder. In de andere gevallen is de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur degene bij wie de kosten in rekening worden gebracht, omdat de minister degene is die dierziektebestrijdingsmaatregelen treft en verantwoordelijk is voor de bestrijding van een geconstateerde dierziekte.

In het tweede en vijfde lid van artikel 3.3 is nader omschreven welke kosten in het tarief kunnen worden opgenomen, te weten directe kosten, indirecte kosten en afschrijvingskosten van vaste activa, respectievelijk een vermogenskostenvergoeding. Het gaat om werkelijke kosten die zijn gemaakt in het kader van de uitvoering van de wettelijke taak. Er is uitgegaan van het vergoeden van afschrijvingskosten van de vaste activa van de ondernemer die worden gebruikt voor de uitvoering van de wettelijke taak. Dit sluit aan bij het uitgangspunt dat alleen de werkelijke kosten voor de uitvoering van de wettelijke taak vergoed worden.

In de tarieven mag een vermogenskostenvergoeding worden opgenomen, zie hiervoor artikel 3.3, vijfde en zesde lid, van het besluit. De vermogenskostenvergoeding omvat een redelijke vergoeding voor het geïnvesteerde eigen vermogen en vreemd vermogen, voor zover dat vermogen is ingezet ten behoeve van de uitvoering van de wettelijke taak. De grondslagen voor de berekening van de vermogenskostenvergoeding zijn het geïnvesteerde vermogen in materiële vaste activa en het werkkapitaal. Samen vormen zij de vermogensbestanddelen. Bij ministeriële regeling wordt bepaald hoe de vermogenskostenvergoeding wordt berekend.

Als laatste is in het zevende lid van artikel 3.3 de nacalculatie opgenomen. Indien de in het kader van de werkzaamheden voor wat betreft de reguliere werkzaamheden, de gemaakte werkelijke kosten en opbrengsten in het kalenderjaar waarop de tarieven voor de reguliere werkzaamheden betrekking hebben na afloop van dat kalenderjaar blijken af te wijken van de totale opbrengst van de tarieven, komt het verschil ten bate of ten laste van de tarieven in het tweede kalenderjaar na het kalenderjaar waarop de eerstgenoemde tarieven betrekking hebben. Dit kan niet (een jaar) eerder, omdat de verantwoording dan nog niet is afgerond en het genoemde verschil nog niet vastgesteld is.

Vaststelling en goedkeuring tarieven

Met dit besluit wordt de huidige werkwijze met betrekking tot het vaststellen van gedifferentieerde tarieven opgenomen in regelgeving (artikel 3.4, tweede lid). Daarbij wordt de ruimte geboden voor tarieven per diersoort voor de reguliere verwerking. Binnen de tarieven wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds het ophalen en vervoeren en anderzijds het verwerken of verwijderen. Bij ministeriële regeling kan verder nog bepaald worden of ook op basis van andere criteria nader onderscheid wordt gemaakt. Met dit besluit blijft ongewijzigd dat de tarieven worden vastgesteld door de ondernemer en goedgekeurd door de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur en worden gepubliceerd in de Staatscourant. Verder is in artikel 3.4, derde lid, opgenomen dat de ondernemer een voorstel met betrekking tot de tarieven voor reguliere werkzaamheden met het betrokken bedrijfsleven dient te bespreken, alvorens de tarieven worden goedgekeurd. Ook dit werd reeds gedaan voor de inwerkingtreding van dit besluit.

Om te kunnen beoordelen of de tarieven de werkelijke gemaakte kosten voor de uitvoering van de wettelijke taak niet overstijgen, heeft de minister volledig en herleidbaar inzicht nodig in de onderliggende gegevens waarop de tarieven gebaseerd zijn. Op grond van artikel 3.4, zevende lid, wordt bij ministeriële regeling bepaald welke informatie de ondernemer in ieder geval jaarlijks verschaft. Hierbij valt te denken aan het aantal stops (om kadavers op te halen bij aanbieders) en het aantal te verwerken dieren, een overzicht van gemaakte kosten en opbrengsten van de wettelijke taken in relatie tot de (commerciële) bedrijfsvoering, de interne jaarrekening en een goedkeurende controleverklaring van een externe accountant.

5. Toetsen

Financiële gevolgen

In lijn met de Wet dieren wordt de vergoeding voor de uitvoering van de wettelijke taak op basis van door de minister goedgekeurde tarieven door de ondernemer in rekening gebracht bij de aanbieder van kadavers. Dit wijzigingsbesluit geeft een nadere uitwerking van de kosten die in de tarieven mogen worden opgenomen, waar dit eerst specifieker in de overeenkomst tussen Rendac en de Staat was opgenomen. In het algemeen geldt dat de voorliggende wijziging door een nader omschreven wijze van het bepalen van werkelijke kosten leidt tot meer inzicht in de totstandkoming van de tarieven voor aanbieders van kadavers, en dat deze tarieven reëel zijn.

De financiële doorwerking blijft afhankelijk van volumes, de effectuering van het voorgestelde wijzigingsbesluit, marktopbrengsten en de jaarlijkse bepaling van de parameters voor de bepaling van de vermogenskostenvergoeding, en kan daarom niet vooraf exact worden gekwantificeerd.

Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets

Het wijzigingsbesluit heeft geen consequenties voor het toezicht door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), daar de wijziging ziet op de vergoedingen voor uitvoering van de wettelijke taak. Om die reden was een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets door de NVWA niet nodig.

Adviescollege toetsing regeldruk

Een ontwerp van het onderhavige besluit is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Daaruit heeft het ATR geconcludeerd dat de regeldruk voldoende in kaart is gebracht, Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies omdat het geen significante gevolgen voorziet voor de regeldruk.

Overleg Minister van Financiën en Algemene Rekenkamer

Dit besluit is niet voorgelegd aan de Minister van Financiën en de Algemene Rekenkamer. Artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet 2016 verplicht daartoe niet, omdat dit besluit geen nieuwe wettelijke taak creëert en geen nieuwe rechtspersoon opricht. Rendac Son B.V. voert de wettelijke taak al decennialang uit en staat reeds geregistreerd als rechtspersoon met een wettelijke taak bij de Algemene Rekenkamer. De bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer veranderen niet als gevolg van dit besluit. Wat dit besluit doet, is de bestaande berekensystematiek van de tarieven – die voorheen privaatrechtelijk was vastgelegd en al voldeed aan de Europese kaders voor diensten van algemeen economisch belang – publiekrechtelijk verankeren. Inhoudelijk en praktisch verandert er niets.

6. Internetconsultatie

Voor dit wijzigingsbesluit is in samenhang met een conceptwijziging van de Regeling dierlijke producten in verband met de verwerking van kadavers een internetconsultatie uitgevoerd van 12 november 2025 tot en met 21 december 2025. In de internetconsultatie is één reactie ontvangen, van Animal Rights. Zij pleiten voor expliciete strafrechtelijke borging in regelgeving en vastlegging van hoe een chauffeur dient te handelen bij het aantreffen van een levend dier.

Beoordeeld is dat het levend aanbieden van dieren al verboden is onder de Wet dieren en dat de NVWA hierop reeds bestuursrechtelijk handhaaft. In de bestaande werkwijze is vastgelegd hoe de chauffeur handelt: het dier wordt niet meegenomen, de houder wordt direct aangesproken met instructie het dier hulp te verlenen, en indien de houder niet bereikbaar is, wordt de politie ingeschakeld. Hiermee wordt invulling gegeven aan de wettelijke zorgplicht op basis van wat redelijkerwijs van de betrokkenen kan worden verwacht. Aanvullend wordt ingezet op gerichte voorlichting; recidive is sinds de invoering van de huidige handhavingsstrategie (Kamerstukken II 2021/22, 28 286, nr. 1255) niet voorgekomen. Aanpassing van de bestaande aanpak is dan ook niet nodig. Deze overwegingen zijn verwerkt in deze nota van toelichting en teruggekoppeld aan Animal Rights.

7. Notificatie

Dit besluit behoeft geen notificatie bij de Europese Commissie in het kader van richtlijn (EU) 2015/1535[4] of van de Dienstenrichtlijn[5], nu het geen technische voorschriften of andere te notificeren voorschriften bevat.

8. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 oktober 2026. Inwerkingtreding per 1 oktober 2026 is wenselijk. De tarieven voor 2027 worden gebaseerd op de uitgangspunten van het gewijzigde Besluit dierlijke producten. Als deze regels niet voor de indieningsdatum voor het voorstel voor de tarieven (15 oktober 2026) in werking treden, kunnen deze niet worden toegepast. Na publicatie van het onderhavige besluit is het voor de aangewezen ondernemer en overige belanghebbenden kenbaar wat de berekensystematiek van de tarieven is. Ook omdat Rendac bij de totstandkoming van deze regelgeving betrokken is en omdat de berekensystematiek van de tarieven niet in grote mate is gewijzigd ten opzichte van de situatie zoals die bestond voor dit besluit, is er voldoende gelegenheid om het tariefvoorstel uiterlijk op 15 oktober 2026 op basis van het gewijzigde Besluit dierlijke producten in te dienen. Daarom is gekozen voor inwerkingtreding met ingang van 1 oktober 2026, in afwijking van de systematiek van vaste verandermomenten.

De overeenkomst tussen Rendac en de Staat blijft van kracht tot 1 januari 2027. Op die overeenkomst zijn ook de tarieven voor het kalenderjaar 2026 gebaseerd. Dit besluit laat die tarieven onverlet; er is daartoe een overgangsbepaling opgenomen in dit besluit. Dit betekent dat de toen geldende werkwijze ten aanzien van geraamde kosten en werkelijke kosten van toepassing blijft op de tarieven tot en met 31 december 2026. Dit zou ertoe kunnen leiden dat een eventueel verschil tussen de geraamde en werkelijke gemaakte kosten in eerdere tarieven, wordt verrekend met de tarieven die op basis van het onderhavige besluit worden goedgekeurd, conform de nacalculatie die is omschreven in artikel 3.3, zevende lid, van het gewijzigde Besluit dierlijke producten. Ook de andere onderdelen van de overeenkomst tussen Rendac en de Staat blijven gelden tot 1 januari 2027. Bovendien blijven de afspraken over de verantwoording ook gelden voor de verantwoording over het kalenderjaar 2026, die wordt gedaan in 2027. Dit besluit staat daar niet aan in de weg.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I, onderdeel A (artikel 3.1a)

Uitgangspunt is dat de ondernemer, op grond van artikel 3.3, eerste lid, van de Wet dieren, is aangewezen voor de volle omvang van het werkgebied en verplicht is de bij hem aangegeven dierlijke bijproducten op te halen, te vervoeren en te verwerken of te verwijderen. Zolang de aanwijzing geldt, berust die taak bij de ondernemer. Om te voorkomen dat een ondernemer niet achter de aanwijzing staat of de aanwijzing graag wil laten vervallen of wijzigen, zijn nadere regels opgesteld omtrent de aanwijzing. In artikel 3.1a van het Besluit dierlijke producten is een nadere invulling gegeven met betrekking tot de vaststelling of wijziging van werkgebieden. Op grond van artikel 3.1a, tweede lid, van het Besluit dierlijke producten kan een ondernemer alleen aangewezen worden indien deze daarmee instemt. Een aangewezen ondernemer kan op grond van artikel 3.1a, derde lid, verzoeken om de aanwijzing te wijzigen of te laten vervallen. Vervolgens is in het vierde lid bepaald dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld over het wijzigen van werkgebieden en het wijzigen of vervallen van de aanwijzing van de ondernemer die belast is met de wettelijke taak. Deze nadere regels hebben bijvoorbeeld betrekking op de termijn waarbinnen een aanwijzing wijzigt of vervalt.

Artikel I, onderdelen B en C (artikelen 3.3 en 3.4)

Artikel 3.3 van het Besluit dierlijke producten met betrekking tot de tarieven is vervangen door een nieuw artikel 3.3. Daarnaast zijn in artikel 3.4 een aantal wijzigingen opgenomen omtrent nadere regels over de tarieven. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 4 van het algemene deel van deze nota van toelichting.

Artikel I, onderdeel D (artikel 3.4a)

Zoals omschreven in paragraaf 7 van het algemeen deel van deze nota van toelichting, worden de

[4] Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241).
[5] Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376).

nieuwe regels niet toegepast op de tarieven voor 2026. Dit is expliciet gemaakt in deze overgangsbepaling. Deze vervalt met ingang van 1 januari 2027, aangezien vanaf die datum nieuwe tarieven gelden, die gebaseerd zijn op de gewijzigde artikelen 3.3 en 3.4 van het Besluit dierlijke producten.

De Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,