

Vergaderjaar 2023–2024

29 683

Dierziektebeleid

Nr. 287

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2024

Eerder heb ik uw Kamer (Kamerstuk 36 410 XIV, nr. 13) geïnformeerd dat ik in gesprek was met de sector over een nieuw convenant financiering bestrijding besmettelijke dierziekten voor de periode 2025 tot en met 2029. Hierbij informeer ik de Kamer dat deze gesprekken er toe hebben geleid dat ik met de sectoren een nieuw convenant heb kunnen sluiten. Het «Convenant financiering bestrijding besmettelijke dierziekten 2025–2029» heb ik bij deze brief bijgevoegd. In het convenant worden afspraken gemaakt over de verdeling van de kosten tussen de houders van dieren en overheid voor de monitoring, crisisparaatheid en bestrijding van dierziekten, zoönosen en ziekteverwekkers. Onderdeel hiervan zijn ook de zogenoemde plafondbedragen. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over de wijze van samenwerking en verantwoording.

Dat het weer gelukt is om met vertegenwoordigers van de sector tot afspraken te komen is uitermate waardevol voor zowel overheid, maatschappij als sectoren. In deze brief zal ik nader toelichten waarom dat het geval is. In paragraaf I ga ik eerst in op de achtergrond van het Diergezondheidsfonds, in paragraaf II licht ik nut en noodzaak van een convenant nader toe en in paragraaf III zet ik de belangrijkste verschillen tussen het huidige en het nieuwe convenant uiteen.

I Achtergronden Diergezondheidsfonds (DGF)

Een uitbraak van een besmettelijke dierziekte kan grote gevolgen hebben voor de betrokken houders, voor de desbetreffende sector en voor de maatschappij. De houders en de overheid hebben daarom een gezamenlijk belang bij de monitoring, crisisparaatheid en bestrijding van besmettelijke dierziekten, zoals mond-en-klauwzeer (MKZ), klassieke varkenspest (KVP), Afrikaanse Varkenspest, Blauwtong en Aviaire Influenza (HPAI). Voor besmettelijke dierziekten is in Europese regelgeving bepaald voor welke ziekten lidstaten moeten monitoren en welke bestrijdingsmaatregelen zoals vervoersverboden, ruimen of vaccineren,

een lidstaat moet of kan nemen bij een uitbraak van een bepaalde dierziekte.

Het risico op dierziekten is onlosmakelijk verbonden met het houden van dieren. Dat de overheid de monitoring, crisisparaatheid en bestrijding bij aangewezen besmettelijke dierziekten coördineert, betekent niet dat daarmee de houder van dieren de kosten daarvan niet meer hoeft te dragen. Na een grote uitbraak van klassieke varkenspest (KVP) eind jaren negentig is daarom het Diergezondheidsfonds ingesteld. Het Diergezondheidsfonds geeft mede vorm aan het uitgangspunt van de Nederlandse overheid dat de houder van dieren in eerste instantie zelf de verantwoordelijkheid draagt voor de gezondheid van zijn dieren en de daarmee samenhangende kosten. Via het diergezondheidsfonds dragen houders van (productie)dieren via een jaarlijkse heffing bij aan de kosten. Het gaat om houders van runderen, varkens, schapen, geiten en pluimvee. Houders met slechts een beperkt aantal dieren zijn vrijgesteld van de diergezondheidsheffing. Het DGF is een begrotingsfonds en kent haar eigen begrotingswet die jaarlijks door de Kamer wordt goedgekeurd.

De financiële bijdrage aan het Diergezondheidsfonds vanuit de LNV begroting ziet, onder het mom «voorkomen is beter dan genezen», met name op de (basis)monitoring en crisisparaatheid. In veel gevallen draagt LNV hier financieel voor de helft aan bij. De kosten die de overheid maakt voor de bestrijding worden in principe via de heffingen volledig gefinancierd door de houders van dieren. Het feit dat dierhouders bijdragen aan de kosten van bestrijding versterkt ook dat sectoren zich maximaal zullen inspannen om dierziektenuitbraken te voorkomen. Wel geldt hiervoor een wettelijk maximum: het plafondbedrag. Per sector wordt voor een periode van 5 jaar een plafondbedrag vastgelegd. Kosten die boven het plafondbedrag uitkomen, worden door de overheid gedragen. Indien alle uitgaven van het DGF voor een zeer grote uitbraak van een besmettelijke dierziekte zouden worden omgeslagen op de desbetreffende houders van productiedieren, dan zou dat ernstige schade aan de financiële soliditeit en stabiliteit, niet alleen van afzonderlijke bedrijven, maar van de hele sector kunnen toebrengen. Met het plafondbedrag wordt een redelijk evenwicht bereikt tussen de bijdrage aan de kosten van de bestrijding en preventie van dierziekten die door de houders worden betaald en kosten die door de overheid worden betaald.

II Waarom een convenant

Sinds 1999 worden er elke vijf jaren afspraken gemaakt tussen vertegenwoordigers van de sectoren en de Minister van LNV over de verdeling van de kosten tussen de houders van dieren en de overheid, over de plafondbedragen en over de betrokkenheid van de sector bij de vormgeving en uitvoering van het Diergezondheidsfonds. Deze afspraken worden vastgelegd in een convenant. Het convenant is juridisch niet noodzakelijk om het DGF te laten functioneren, maar ik hecht er wel aan. In de eerste plaats omdat dierziektepreventie en -bestrijding alleen effectief kan zijn wanneer de houders van dieren, sectoren en overheid elk hun verantwoordelijkheid nemen, goed met elkaar samenwerken en investeren in crisisparaatheid. Breed gedragen financiële afspraken vooraf zijn een wezenlijk onderdeel van de crisisparaatheid: het voorkomt dat op het moment van een uitbraak het debat over de financiering nog gevoerd moet worden en zorgt er daarmee voor dat alle partijen zich op moment van een uitbraak kunnen focussen op de bestrijding. In de tweede plaats vind ik het convenant van belang omdat de houders van dieren gezamenlijk miljoenen bijdragen aan het Diergezondheidsfonds. Dit rechtvaardigt een goede dialoog met vertegenwoordigers over de besteding van deze middelen en de kostenverdeling. Het convenant is

gesloten met vertegenwoordigers van de sectoren waarvoor een diergezondheidsheffing geldt: de houders van runderen, varkens, pluimvee, schapen en geiten.

III Het convenant 2025–2029

De uitgangspunten in het convenant 2020–2024 zijn voor een groot deel in het nieuwe convenant gehandhaafd. Hieronder zijn ook afspraken over de manier waarop de sectoren worden betrokken bij het functioneren van het Diergezondheidsfonds en is afgesproken op welke punten we samen streven naar kostenreductie. Waarbij het van belang is niet af te doen aan de hoge kwalitatieve standaard die we met elkaar hebben gerealiseerd op het gebied van de preventie, bewaking en bestrijding van dierziekten. Maar er zijn ook een aantal substantiële wijzigingen die ik hieronder nader toelicht.

Verzoeken sectoren ter verbetering diergezondheid

Tot 2015 hadden de sectoren de mogelijkheid om zelf, via de productschappen, te investeren in programma's ten aanzien van ziekten als Aujeszky, niet-zoönotische salmonella, IBR, BVD, blauwtong, PRRS en Chlamydia abortus. De instrumenten die voor de productschappen in de plaats zijn gekomen, zoals de algemeen verbindend verklaring, bieden hiervoor slechts beperkt mogelijkheden aan de sectoren. Het nieuwe convenant biedt de ruimte om dergelijke wensen op het gebied van onderzoek, monitoring en bestrijding makkelijker via het Diergezondheidsfonds te regelen. Indien er breed draagvlak is binnen de sector en men ook bereid is dat volledig te financieren via de heffingen bij de houders van dieren, dan ben ik het met de sectoren eens dat de overheid serieus moet overwegen dergelijke initiatieven te faciliteren. Hiermee kan de brede diergezondheid en het dierenwelzijn verbeterd worden en dit past ook bij de ambities voor een dierwaardige veehouderij. In het convenant is afgesproken dat ik, wanneer de sectoren hiervoor verzoeken indienen, deze welwillend zal beoordelen. In de afspraken in het convenant over kostenverdeling is hiermee rekening gehouden.

Monitoring en crisisparaatheid

De kostenverdeling op het gebied van monitoring en crisisparaatheid blijft grotendeels zoals deze ook in de periode 2020–2024 was. Er zijn twee wezenlijke aanpassingen. De monitoring van Brucellose bij runderen werd volledig gefinancierd vanuit de heffingen. Brucellose is een dierziekte waarvoor op grond van de Europese regelgeving een eradicatieplicht geldt (zogenoemde lijst-B ziekte) en bovendien een zoönose. Afgesproken is de financiering van de Brucellose monitoring bij runderen in de komende jaren gelijk te gaan trekken met de financiering van de monitoring van andere lijst-B ziekten. Namelijk 50% van de kosten voor de sector en 50% voor de overheid.

De tweede aanpassing betreft de zogenoemde high containment unit (HCU) van Wageningen University & Research, waarin onder andere onderzoek naar, en de diagnostiek van, besmettelijke dierziekten plaatsvindt. De kosten van de HCU zijn in recente jaren toegenomen, onder meer door hogere kosten van onderhoud en energie. Doordat de bijdrage in het huidige convenant was gemaximeerd nam de relatieve bijdrage van de sector steeds verder af. Afgesproken is om de kosten hiervan 50–50 te gaan verdelen, maar met een lineair ingroei-pad beginnend bij een 33% bijdrage door de sector. Wel is opnieuw een maximum afgesproken. Tevens is afgesproken de sector sterker te betrekken bij de kostenverantwoording van de HCU, de toekomst van de HCU en gezamenlijk te streven naar beperking van de kosten.

Flexibiliteit

Niet alle scenario's en ontwikkelingen zijn tot vijf jaar in de toekomst te voorzien. Terwijl het convenant wel voor de periode 2025–2029 van kracht is. Dat maakt het van belang om een goede balans te vinden tussen enerzijds duidelijke afspraken vooraf, en anderzijds flexibiliteit om ook in te kunnen spelen op ontwikkelingen. Het convenant 2020–2024 vonden zowel de sectoren als ik op een aantal punten te rigide, bijvoorbeeld als het gaat om het maken van afspraken voor onderzoek, het kunnen toevoegen van programma's op verzoek van de sector gefinancierd vanuit de heffingen en, in zeer uitzonderlijke gevallen, het kunnen afwijken van afspraken. Hierin is in het nieuwe convenant meer balans gebracht.

Plafondbedragen

De plafondbedragen zijn verhoogd. Sinds het eerste convenant in 2000 zijn de plafondbedragen in daaropvolgende convenanten fors verlaagd. Dit heeft grotendeels een positieve achtergrond: het is toe te schrijven aan lagere risico's op grote uitbraken van onder meer mond-en-klauwzeer en klassieke varkenspest in de modellen van de WUR. Die lagere risico's zijn ook een verdienste van de samenwerking tussen overheid en sector en van inspanningen van de sector zelf. De plafondbedragen waren in mijn ogen echter te laag geworden. Dit acht ik op termijn niet houdbaar en het ondermijnt het maatschappelijke draagvlak voor het DGF. De overschrijding van het plafondbedrag voor de pluimveesector door de vogelgriepuitbraken riepen zowel bij de Kamer als de Algemene Rekenkamer vragen op. Relatief lage plafondbedragen zijn ook niet in lijn met de gedachte achter de plafondbedragen. Van mogelijke ernstige schade aan de financiële soliditeit en stabiliteit, niet alleen van afzonderlijke bedrijven, maar van de hele sector, is dan geen sprake meer. Daarom is ter onderbouwing van de hoogte van de plafondbedragen deze keer niet alleen advies gevraagd aan WUR over de risico's van dierziekte-uitbraken, maar is daarnaast SEO Economisch Onderzoek gevraagd naar de invloed van diverse plafondbedragen op de draagkracht van sectoren. SEO Economisch Onderzoek heeft hiertoe een zogenoemde stress-test uitgevoerd. In mijn brief aan de Kamer van 7 december jl. heb ik beide rapporten met de Kamer gedeeld.¹

Op basis hiervan heb ik met de sectoren afgesproken de plafondbedragen voor specifiek kosten die samenhangen met bestrijding te verhogen naar € 45 miljoen voor runderen, € 62 miljoen voor varkens, € 97,8 miljoen voor pluimvee, € 1,9 miljoen voor schapen en € 2,5 miljoen voor geiten. Deze plafondbedragen voor bestrijding zijn gebaseerd op de modellering van WUR, waarbij er voor de bestrijdingskosten voor MKZ, KVP en HPAI volgens WUR een kans van 1% is dat deze plafondbedragen in de periode 2025–2029 worden overschreden. Deze 1% kans op overschrijding betekent overigens niet dat bijna al het risico bij de sector ligt en er geen serieus financieel risico meer zou bestaan voor de overheid. In die 1% kans zitten namelijk de extreme scenario's waarbij de kosten voor bestrijding aanzienlijk hoger kunnen zijn.

Bij het bedrag voor pluimvee zijn ten opzichte van het bedrag uit het WUR rapport twee correcties toegepast. Allereerst vanwege een beleidsaanpassing ten aanzien van preventief ruimen bij een uitbraak van HPAI H5N1.² Indien er in plaats van preventieve ruiming wordt ingezet op extra screening en kadaverbemonstering leidt dat tot een reductie van de bestrijdingsuitgaven. Dit was niet door WUR meegenomen in de

¹ Kamerstuk 36 410 XIV, nr. 13

² Kamerstuk 29 683, nr. 276

berekeningen. Kijkend naar de kosten van preventief ruimen en aangezien tevens gewerkt wordt aan de inzet van preventieve vaccinatie tegen HPAI H5N1 heb ik afgesproken om het bedrag uit het WUR rapport met 35% te verlagen om deze aspecten mee te wegen in het plafond. De tweede correctie is dat de, min of meer reguliere, kosten voor de bestrijding van Salmonella en mycoplasma bij pluimvee zijn meegenomen.

Naast het deel voor de kosten die samenhangen met bestrijding zijn er ook reguliere jaarlijkse kosten voor onder andere bewaking en crisisparaatheid. Ook deze reguliere kosten maken onderdeel uit het totale plafond. De totale plafonds voor reguliere kosten en bestrijding komen hiermee uit tussen de € 8.9 miljoen voor schapen tot € 130 miljoen voor pluimvee. Het rapport van SEO laat zien dat deze plafondbedragen door de sectoren gedragen kunnen worden. Ik vind dat met deze plafondbedragen voor 2025–2029 er een goed evenwicht is bereikt in de risico's en verantwoordelijkheden voor de houders van dieren en de overheid. De kosten voor bestrijding worden alleen geheven bij de houders van dieren wanneer er in Nederland daadwerkelijk een verdenking of uitbraak is van een besmettelijke dierziekte.

Wilde dieren

Besmettelijke dierziekten kunnen ook voorkomen bij wilde dieren en dan kan het nodig zijn om bestrijdingsmaatregelen te nemen. Zo zijn er in diverse landen uitbraken van Afrikaanse Varkenspest (AVP) in wilde zwijnen waarbij er maatregelen genomen worden om de ziekte te bestrijden. Dit kan met aanzienlijke kosten gepaard gaan. In het huidige convenant (2020–2024) is opgenomen dat kosten voor bestrijding van ziekten in wilde dieren voor rekening van de overheid komen.

In het nieuwe convenant is een uitzondering hierop opgenomen. Als tot de bestrijding van een ziekte bij wilde dieren met name wordt besloten met het oog op de belangen van een sector, zoals de insleeprisico's voor de commerciële houderij en de handelsbelangen, wordt de verdeling van de kosten 1/3 sector en 2/3 overheid. Ik acht het namelijk wenselijk dat de sector in die gevallen deelgenoot is van de kosten-baten afwegingen die in de voorbereiding op, en uitvoering van, een uitroeingsprogramma voor een ziekte in wilde dieren gemaakt moeten worden. Met de 2/3 bijdrage van de overheid wordt uitdrukking gegeven aan de rol van de overheid bij het beperken van de risico's dat wilde dieren besmet raken, onder meer via wildstandsbeheer, en het bredere maatschappelijke effect van uitbraken in wilde dieren. Daarbij is ook afgesproken om de inzet op gebied van preventie en crisisparaatheid voor met name Afrikaanse Varkenspest, verder uit te bouwen, onder meer door in te zetten op een vervolg op de Taskforce AVP. Ook zal ik een crisisoefening AVP voorbereiden om de verantwoordelijkheden en voorbereiding ten aanzien van een uitbraak van AVP in wilde dieren te oefenen.

Tot slot

Met de voornaamste (commerciële) dierhouderijsectoren ligt er hiermee een convenant voor de financiering van de preventie, bewaking en bestrijding van besmettelijke dierziekten voor de periode 2025 tot en met 2029. Met de sectoren zal ik voortvarend aan de slag gaan met de gemaakte afspraken. Daarnaast heb ik ook met de paardensector verkennende gesprekken gevoerd over toetreding tot het convenant. Ook voor paarden zijn er besmettelijke dierziekten waarvoor het relevant kan zijn om net als bij de andere sectoren nadere afspraken te maken. Zowel de Sectorraad Paarden als ikzelf zijn dan ook voornemens om deze verkennende gesprekken voort te zetten.

Het convenant zal ook in de Staatscourant gepubliceerd worden. Daarnaast zal ik ook de internetconsultatie van het ontwerpbesluit tot aanpassing van het Besluit diergezondheid starten. Met dit ontwerpbesluit zullen onder andere de hierboven genoemde plafondbedragen en de DGF-tarieven voor 2025 in het Besluit diergezondheid vastgelegd worden.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
P. Adema