

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 XIV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019

Nr. 75

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwalITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2019

Met deze brief bied ik uw Kamer de evaluatie van het diergezondheidsfonds (DGF) aan en geef ik een beleidsreactie op de uitkomsten van deze evaluatie. Tevens informeer ik uw Kamer over het nieuwe convenant voor het DGF dat ik met sectorpartijen uit de professionele dierhouderij sluit voor de periode 2020–2024. Hiermee samenhangend informeer ik uw Kamer over de voorgenomen wijziging van het Besluit diergezondheidsheffing. Alvorens op beide onderwerpen in te gaan zal ik eerst een nadere toelichting op het DGF geven.

Het diergezondheidsfonds nader toegelicht

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 preventie, monitoring en bestrijding van besmettelijke dierziekten, zoals mond-en-klauwzeer (MKZ), klassieke varkenspest (KVP) en aviaire influenza (AI). Voor besmettelijke dierziekten waar de overheid maatregelen neemt, zijn die maatregelen meestal gebaseerd op Europese regelgeving. Zo is bepaald voor welke ziekten lidstaten de aanwezigheid van die ziekte moeten monitoren of welke bestrijdingsmaatregelen zoals vervoersverboden, ruimen of vaccineren, een lidstaat moet nemen bij een uitbraak van een bepaalde dierziekte.

De maatregelen die de overheid neemt ter preventie, bewaking en bestrijding van dierziekten worden betaald uit het DGF. Dit is een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet 2016. Op basis van de Gezondheids- en welzijnswet (Gwwd) voor dieren dragen dierhouders financieel bij aan het DGF, via heffingen. De reden hiervoor is het basisprincipe dat iedere houder zelf verantwoordelijk is voor de gezondheid van zijn dieren en de daarmee samenhangende

kosten. Daarnaast zorgt het feit dat de dierhouders zelf bijdragen aan de kosten voor bestrijding er voor dat de sectoren zich maximaal zullen inspannen om dierziektenuitbraken te voorkomen. Het DGF wordt ook gevuld met middelen uit de begroting van het Ministerie van LNV. Voor dierziekten waar Europese regelgeving voor is, is er ook een bijdrage uit de Europese begroting voor bepaalde kosten die samenhangen met de preventie en bestrijding van die ziekten.

In een convenant met de betrokken sectoren zijn afspraken over het DGF vastgelegd, bijvoorbeeld over de kosten die betaald worden uit de heffingen bij de sectoren en welke kosten door de overheid gedragen worden. De kosten voor monitoring, preventie en zogenoemde waakvlamcontracten voor voorzieningen zoals vaccins worden voor de helft door de sector betaald. Vanuit het principe dat voorkomen beter is dan genezen, betaalt de overheid de andere helft. De kosten die samenhangen met de bestrijding van een dierziekte worden volledig door de betreffende sector gedragen. In het geval dat voor bestrijding van een ziekte het noodzakelijk is dieren te ruimen wordt de betreffende veehouder uit het DGF een tegemoetkoming voor de schade uitgekeerd. Dit zijn directe bestrijdingskosten en die worden volledig betaald uit de heffingen bij de betreffende sector.

Per betrokken sector is er voor een periode van 5 jaar wel een plafondbedrag afgesproken. De sectoren betalen mee aan de kosten voor preventie en bestrijding van dierziekten tot het vastgelegde plafond is bereikt. Dit is gedaan om een sector de kans te geven om te kunnen herstellen van de financiële schade bij een grote dierziektenuitbraak. Kosten die boven het plafondbedrag uitkomen worden door de overheid gedragen. Daarmee dekken we als overheid een deel van het risico voor de sectoren af.

Het plafondbedrag is opgebouwd uit twee onderdelen. Ten eerste jaarlijkse kosten die er zijn zonder dat er een uitbraak is, dit zijn onder andere kosten voor monitoringsprogramma's en waakvlamcontracten voor diensten en producten die nodig zijn om een uitbraak te bestrijden. Ten tweede uit een bedrag dat is gebaseerd op de kans op een uitbraak van een ziekte en de mogelijke kosten die daar mee zullen samenhangen. Dit deel van het plafondbedrag wordt op voorhand niet meegenomen in de tarieven voor de heffingen bij dierhouders. Wel dragen de houders via de heffingen bij aan een crisisreserve, waar de kosten van een eventuele uitbraak uit betaald worden. Indien tijdens een uitbraak deze crisisreserve is overschreden wordt het resterende bedrag initieel door de overheid voorgefinancierd, waarna de getroffen sector via heffingen achteraf dit bedrag tot maximaal het plafondbedrag weer aanvullen. Gevolgschade zoals leegstand van een stal of de gevolgen door sluiten van grenzen worden niet vergoed; dit valt onder het ondernemersrisico.

Evaluatie van het diergezondheidsfonds

In het kader van een reguliere evaluatie heb ik Wageningen Economic Research (WEcR) opdracht gegeven om het DGF op doelmatigheid en doeltreffendheid te beoordelen. De uitkomsten van deze evaluatie staan in het bij deze brief bijgevoegde rapport¹.

Reikwijdte en methode van de evaluatie

De evaluatie ziet op het DGF als financieel instrument. Daar waar het relevant is hebben de onderzoekers ook verbanden met het bredere

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

dierziektebeleid meegenomen. De onderzoekers hebben voor hun analyse gebruik gemaakt van de kosten en baten van het DGF uit de periode 2000–2017. Voor het verkrijgen van antwoorden op de onderzoeksvragen hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van diepte-interviews met belanghebbenden en betrokkenen van veehouderijsectoren en een beoordeling van bestaande relevante literatuur en data.

Conclusies en aanbevelingen

De onderzoekers concluderen dat de bijdrage van de sectoren aan de financiering van het DGF gebeurt conform de afspraken in het convenant. Ten aanzien van de vraag of het DGF doelmatig en doeltreffend is, kunnen de onderzoekers geen harde conclusies trekken aangezien er voor het DGF geen concrete criteria zijn waaraan de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van het DGF getoetst kan worden. Wel wordt het DGF door de geïnterviewde belanghebbenden in het algemeen als doeltreffend en doelmatig gezien. Op basis van de beschikbare gegevens geven de onderzoekers aan dat het beleid werkt zoals het bedoeld is.

De onderzoekers bevelen dan ook aan om de huidige structuur en opzet van de financiering van het DGF te handhaven. De tweede aanbeveling betreft het splitsen van de plafondbedragen in een apart plafond voor de jaarlijkse reguliere kosten en een plafond voor de bestrijdingskosten van een uitbraak. De onderzoekers doen deze aanbeveling onder andere omdat dit beter recht doet aan de oorspronkelijke doelstelling van plafondbedragen, namelijk de gevolgen van grote uitbraken voor de veehouderijsectoren beperkt te houden. En ook omdat het zorgt voor een directe prikkel aan de veehouderijsectoren om de kosten van het bewakingsdeel laag te houden.

Tot slot bevelen de onderzoekers aan de mogelijkheden en draagvlak van een gesubsidieerd onderling fonds via GLB-middelen voor het financieren van gevolgschade te gaan verkennen. Een dergelijke voorziening voor dekking van gevolgschade zou het draagvlak voor het vaccinatiebeleid voor de ziekten KVP en MKZ kunnen vergroten. De sectoren geven namelijk aan dat ze verwachten dat gevaccineerde dieren en producten van gevaccineerde dieren minder op zullen leveren. De onderzoekers wijzen er op dat een dergelijke regeling buiten de reikwijdte van het DGF zal vallen.

Beleidsreactie

Ik kan me goed vinden in de conclusies van de onderzoekers en heb conform de eerste aanbeveling besloten om de huidige structuur en opzet van de financiering van het DGF te handhaven. De aanbeveling over de splitsing van de plafonds in een apart plafond voor de reguliere jaarlijkse kosten en een apart plafond voor bestrijdingskosten neem ik over. In het nieuwe convenant dat ik met de sectoren zal sluiten voor de periode 2020–2024 wordt conform deze aanbeveling een splitsing opgenomen als nadere uitwerking van het totaalplafond dat in de regelgeving is opgenomen. Hierdoor kan onderscheid in uitgaven goed inzichtelijk gemaakt worden en zijn er sturingsmogelijkheden, ook daar worden in het nieuwe convenant afspraken over opgenomen. De aanbeveling over de verkenning naar de mogelijkheden voor een onderling fonds via middelen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) voor gevolgschade neem ik ook over. Het doen van deze verkenning heb ik met de sectoren besproken en is als afspraak in het nieuwe convenant opgenomen. Hierbij geldt dat ik de beleidslijn handhaaf dat de overheid niet uit de nationale begroting bijdraagt aan gevolgschade. Indien een dergelijk fonds mogelijk

blijkt zal het door de sector zelf gevuld moeten worden in combinatie met geld uit de Europese begroting.

Het nieuwe convenant en wijziging van het Besluit diergezondheidsheffing

Het huidige convenant met de sectoren loopt eind dit jaar af. Zowel overheid als sectoren willen de bestaande situatie voortzetten en daarom sluit ik weer een convenant met de sectoren voor een periode van vijf jaar (2020 tot en met 2024). De afspraken in dit nieuwe convenant zijn in grote mate gelijk aan de afspraken in het huidige convenant. De twee aanbevelingen uit de evaluatie van het DGF zoals hierboven beschreven zijn in het nieuwe convenant verwerkt. Zodra het nieuwe convenant door de sectorpartijen ondertekend is zal het, net als het huidige convenant, in de Staatscourant gepubliceerd worden.

In de gesprekken met de sectoren over het nieuwe convenant gaven zowel de varkens- als de pluimveesector aan een toegenomen risico te zien op uitbraken van Afrikaanse varkenspest (AVP) respectievelijk vogelgriep vanuit dieren in de natuur. Ik begrijp deze zorgen, echter dit is geen aanleiding voor mij om het beleid ten aanzien van het DGF daar op aan te passen. Ook risico's op besmetting uit de natuur behoren tot het ondernemersrisico. Ik vind het van belang dat de overheid en de sectoren zich gezamenlijk inspannen om de kans op uitbraken zo veel mogelijk te verkleinen. Om die reden heb ik samen met de pluimveesector en de dierenbescherming de roadmap vogelgriep opgesteld die ik op 26 maart jl. aan uw Kamer heb gestuurd (Kamerstuk 28 807, nr. 222). In het nieuwe convenant is de afspraak opgenomen dat zowel de overheid als de pluimveesector zich committeren aan de uitvoering van de acties uit de roadmap. Ik ga ervan uit dat met de uitvoering van deze acties het risico van uitbraken van vogelgriep zal afnemen.

De varkenssector, vertegenwoordigd door de POV, maakt zich met name zorgen over de risico's vanuit wilde zwijnen. Met mijn brief van 12 oktober 2018 (Kamerstuk 29 683, nr. 245) heb ik uw Kamer geïnformeerd over hoe ik, samen met de provincies, deze risico's beperk. Onderdeel van de uitvoering hiervan is dat er een werkgroep is ingericht waarin ik samen met de vier betrokken provincies en faunabeheereenheden werk aan een zo effectief mogelijke uitvoering van het door de betreffende provincie geformuleerde beleid inzake de afgesproken reductie van het aantal zwijnen. Ik heb met de provincies en de POV afgesproken dat POV ook deel zal gaan nemen aan deze werkgroep, die taskforce zal gaan heten. Tevens zal voor deze taskforce een aantal vertegenwoordigers van natuurorganisaties worden uitgenodigd. De taskforce zal naar voorbeeld van de roadmap vogelgriep ook een roadmap gaan opstellen met acties die gericht zijn op het zo veel mogelijk verkleinen van het risico op insleep van Afrikaanse varkenspest. Waarbij het streven is deze roadmap 1 oktober van dit jaar gereed te hebben. Deze afspraak is opgenomen in het nieuwe convenant.

De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd) schrijft voor dat de plafondbedragen met ingang van 1 januari 2020 worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur. Dit neem ik mee in de voorbereiding van een wijziging van het Besluit diergezondheidsheffing. Een ontwerp van dat wijzigingsbesluit wordt nu eerst via internetconsultatie geconsulteerd en moet 1 januari 2020 in werking treden om het goed functioneren van het DGF te garanderen.

De plafondbedragen voor de rundveesector en de schapen- en geitensector blijven gelijk aan de huidige bedragen aangezien er geen aanwij-

zingen zijn dat het risico op het uitbreken van relevante besmettelijke dierziekten substantieel is gewijzigd. Door inwerkingtreding van de nieuwe Europese diergezondheidsverordening in april 2021 is blaasjesziekte, een ziekte die bij varkens voor kan komen, niet langer bestrijdingsplichtig. Daarom is voor de varkenssector vooruitlopende op deze aanpassing van de regelgeving een lager plafondbedrag opgenomen dan voor de huidige periode. Ook voor de pluimveesector is een verlaging van het plafond vooruitlopende op die nieuwe Europese regelgeving mogelijk omdat laag pathogene vogelgriep (LPAI) niet meer bestrijdingsplichtig is na inwerkingtreding van de nieuwe Europese diergezondheidsverordening.

Het Besluit diergezondheidsheffing regelt naast de plafondbedragen ook de tarieven voor de heffingen bij de dierhouders. Op basis van de begroting van het DGF wordt jaarlijks bepaald of aanpassingen van de tarieven nodig is. Met de voorgenomen wijziging van het Besluit diergezondheidsheffing worden een aantal wijzigingen met ingang van 1 januari 2020 ten opzichte van de huidige situatie doorgevoerd. Ten eerste is er om recht te doen aan de veranderde verhouding tussen het aantal schapen en geiten gekozen voor een hoger tarief voor geitenhouders ten opzichte van de schapenhouders. Voorheen was dit tarief hetzelfde. Ten tweede zullen voor de pluimveehouders en broedeierenproducenten de tarieven lager zijn dan in 2019, omdat de verwachte uitgaven voor bestrijding van salmonella, LPAI en Mycoplasma afnemen. Ook is de verdeling tussen de verschillende categorieën pluimveehouders aangepast. Ten derde treden voor de rundveesector voor het eerst tarieven in werking. Voorheen was dat niet nodig omdat er nog reserves beschikbaar waren van het voormalige productschap. Die reserves zijn echter niet langer voldoende om in de kosten van het DGF te voorzien.

Tot slot

De preventie, monitoring en bestrijding van dierziekten is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en de sectoren. Ik ben blij dat ik met de sectoren weer goede afspraken heb kunnen maken die in het nieuwe convenant opgenomen worden. Hiermee hebben we weer een goede basis voor die gezamenlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van dierziekten.

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