

Focus op vogelgriep

2023



Algemene
Rekenkamer

Inhoud

1. Over dit onderzoek | 3

- 1.1 Onze conclusies | 3
- 1.2 Ons onderzoek | 5

2. Vogelgriep bij pluimvee | 8

- 2.1 Achtergrond van het vogelgriepvirus | 8
- 2.2 Ruimingen van pluimvee | 10
- 2.3 Impact vogelgriep op Nederlandse pluimveesector | 13
- 2.4 Vaccineren van pluimvee tegen vogelgriep | 18
- 2.5 Ziekten waartegen wel wordt gevaccineerd | 21

3. Vogelgriep bij wilde vogels | 23

- 3.1 Omgang met besmette wilde vogels | 23
- 3.2 Monitoring van vogelgriep onder wilde vogels | 27

4. Kosten tegengaan vogelgriep | 28

- 4.1 Financiering vanuit het DGF | 28
- 4.2 Verdeling kosten EU, LNV en sector | 34
- 4.3 Onderhandeling over de kostenverdeling | 38

5. Reactie | 39

Bijlagen | 40

- Bijlage 1 Methodologische verantwoording | 40
- Bijlage 2 Literatuurlijst | 44

1. Over dit onderzoek

Sinds 2021 kampt Europa met de grootste vogelgriepepidemie sinds 2003. In Nederland zijn tussen januari 2021 en mei 2023 6,9 miljoen vogels van pluimveehouders en hobbyhouders gedood om verspreiding van het vogelgriepvirus tegen te gaan.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is verantwoordelijk voor het voorkomen, bewaken en bestrijden van dierziekten. De minister beheert ook de hiermee samenhangende inkomsten en uitgaven van het Diergezondheidsfonds (DGF). De veehouderijsectoren, de minister van LNV en de Europese Unie (EU) betalen via dit begrotingsfonds mee aan de preventie en bestrijding van dierziekten zoals vogelgriep. De toenemende kosten van de vogelgriep worden voor een fors groter deel dan in het verleden door de minister van LNV betaald uit de publieke middelen. Doordat de afgesproken maximale bijdrage van pluimveebedrijven is bereikt en door een lagere EU-bijdrage, is de verwachting dat dit in 2023 en 2024 nog meer het geval zal zijn dan in 2022.

1.1 Onze conclusies

Kosten vogelgriep naar verwachting structureel hoger; rekening komende jaren naar de minister

Uit ons onderzoek blijkt dat vogelgriep zich tot 2021 uitte in incidentele uitbraken. Vanaf eind 2021 heeft vogelgriep een permanent karakter gekregen, en dat zal ook zo blijven, vrezende experts en de minister van LNV. Omdat de vogelgriep sinds 2022 jaarrond aanwezig is onder wilde vogels, loopt ook het pluimvee permanent risico op besmetting. In de jaren 2015 tot en met 2021 bedroegen de totale kosten van het

tegengaan (bestrijding en preventie) circa € 10 miljoen per jaar. In 2022 was dit € 55 miljoen. De minister van LNV houdt er dan ook rekening mee dat de kosten voor het tegengaan van vogelgriep structureel hoger zullen blijven dan voorheen. Door de huidige inrichting van het bekostigingssysteem zullen de kosten voor een groter deel voor rekening van de minister van LNV komen. In de jaren 2015 tot en met 2021 droeg de sector (waarmee hier de pluimveehouders bedoeld worden) 83% van de kosten, de EU 10% en de minister van LNV 7%. In 2022 betalen de pluimveehouders 54% en de minister van LNV 46%. Waar de minister van LNV in 2016 € 0,7 miljoen betaalde, is dat in 2022 opgelopen naar € 26 miljoen. Hoeveel de EU nog gaat bijdragen is niet bekend.

Permanente aanwezigheid vogelgriep legt druk op LNV, NVWA en contractpartijen

Het proces van het ruimen (doden) van grote aantallen pluimvee blijkt kwetsbaar wanneer er in korte tijd diverse uitbraken plaatsvinden bij verschillende pluimveebedrijven of wanneer er naast vogelgriep nog een tweede dierziekte uitbreekt, zoals de Afrikaanse varkenspest. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), die onder andere de uitvoering van de ruiming coördineert, schrijft namelijk in het jaarplan 2022 tegen de grenzen van haar capaciteit aan te lopen bij de bestrijding van dierziekten. Ook in een interne risicoanalyse van het Ministerie van LNV wordt dit risico benoemd. Datzelfde geldt voor de contractpartijen, op dit moment een beperkt aantal bedrijven, die bij de ruiming betrokken zijn. Dit vormt een risico voor een effectieve bestrijding van vogelgriep onder pluimvee.

Vaccinatie als preventieve maatregel stuit op weerstand

Eén van de manieren waarop de minister van LNV het preventiebeleid tegen vogelgriep wil versterken, is door vaccinatie van pluimvee. Naar verwachting vinden in 2023 en 2024 in Nederland veldproeven en pilots plaats met twee vaccins tegen de huidige virusvariant (H5N1). Of het in de praktijk tot grootschalige vaccinatie van pluimvee zal komen, is echter onzeker. Verschillende EU-lidstaten hebben in het verleden bezwaren geuit tegen vaccinatie van pluimvee vanwege de risico's die kunnen ontstaan als een vaccin niet afdoende werkt. Veel EU-landen vinden het ruimen van dieren een effectiever bestrijdingsmiddel.

Door gebrek aan draagvlak voor vaccineren in zowel EU-lidstaten als bij private partijen (zoals handelsfirma's en retailers) is de Nederlandse pluimveesector tot op heden evenmin voorstander gebleken van vaccinatie tegen vogelgriep. Men vreest hoge kosten van een verplicht, intensief surveillanceprogramma en vreest dat de verkoopbaarheid van het vlees en van de eieren eronder zal lijden.

Verantwoordelijkheid voor door vogelgriep getroffen wilde vogels versnipperd

De huidige vogelgriep-epidemie treft ook wilde vogels. In 2022 werden voor het eerst het hele jaar door besmette wilde vogels aangetroffen. Het is niet wettelijk vastgelegd wie er verantwoordelijk is voor het opruimen van dode wilde vogels en wie de kosten daarvan draagt. Dit leidt ertoe dat het van plek tot plek verschilt hoe er wordt omgegaan met het opruimen van deze vogels.

De minister van LNV betaalt sinds 2022 (weer) mee aan het testen van levende wilde vogels. Dit gebeurt om meer zicht te krijgen op de verspreiding van vogelgriep en op de mogelijke introductie van nieuwe virusvarianten in Nederland. In 2018 had de minister de cofinanciering van dit onderzoeksprogramma juist stopgezet.

Onderhandelingen over financiële afspraken uit verleden

Eind 2023 is de start gepland van de onderhandelingen tussen de minister van LNV en de pluimveesector over de financiële bijdrage van de sector aan het DGF. Het doel van de onderhandelingen is een nieuw convenant voor de financiering van preventie en bestrijding van besmettelijke dierziekten voor de periode 2025–2029.

In het convenant 2020–2024 werd afgesproken dat bij de onderhandelingen over het convenant voor de periode 2025–2029 de financiële bijdrage van de sector tegen het licht zou worden gehouden. Vertegenwoordigers van de pluimveesector stelden in 2019 dat pluimveehouders niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor de vogelgriepuitbraken omdat het wilde vogels zijn die het virus verspreiden.

Vertegenwoordigers van de sector vinden dat dit zou moeten meewegen in de financiële afspraken.

1.2 Ons onderzoek

Aanleiding

Tijdens de behandeling van de ontwerp-begroting 2023 van het Ministerie van LNV gaven de rapporteurs van de Tweede Kamercommissie voor LNV in hun verslag aan te weinig informatie te krijgen over de financiering van de preventie en bestrijding van vogelgriep. De ontwerp-begroting gaf volgens de commissie geen inzicht in de geraamde uitgaven voor de vogelgriepbestrijding in 2023, noch in de hiervoor bestemde (EU)-ontvangsten. Ook gaf de commissie aan dat het onduidelijk is welke afweging ten grondslag ligt aan het feit dat er meer geld wordt uitgegeven aan de bestrijding van vogelgriep dan aan preventie (Tweede Kamer, 2022).

De begrotingsbehandeling en diverse nieuwsberichten over ruimingen van pluimvee en de gevolgen van vogelgriep bij wilde vogels vormden voor ons aanleiding om onderzoek te doen naar wat de rijksoverheid doet aan preventie en bestrijding van vogelgriep en hoe dit wordt gefinancierd.

Doelstellingen

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te geven in het geld dat tussen 2003 en begin 2023 is uitgegeven aan preventie en bestrijding van vogelgriep en welk aandeel daarvan is betaald door de rijksoverheid, door de EU en door de pluimveesector. Ook willen we verhelderen wat het beleid voor preventie en bestrijding van vogelgriep inhoudt. We kiezen 2003 als beginperiode omdat zich toen de grootste epidemie van vogelgriep in Nederland voltrok.

Met dit onderzoek verschaffen we het parlement, de minister van LNV en de pluimveesector feitelijke informatie die zij kunnen gebruiken bij de besluitvorming over het nieuwe *Convenant financiering bestrijding besmettelijke dierziekten*. In dit convenant leggen de minister van LNV en de veehouderijsectoren elke 5 jaar afspraken vast over het (verplicht) bestrijden van dierziekten en over de manier waarop dit via het DGF door de sectoren en de overheid wordt gefinancierd. Voor het parlement is van belang dat in het convenant 2020–2024 is opgenomen dat bij bezwaren van de Europese Commissie of een van de Kamers der Staten-Generaal, de minister eenzijdig de desbetreffende bepalingen, of de uitvoering daarvan, buiten toepassing kan verklaren (LNV, 2019). Het convenant komt tot stand na onderhandelingen tussen de minister en de sectorvertegenwoordigers. In het najaar van 2023 starten naar verwachting de onderhandelingen over een nieuw convenant voor de periode 2025–2029.

Afbakening

Behalve vogels zijn ook zoogdieren vatbaar voor vogelgriep. Dit betekent dat in beginsel mensen eveneens besmet zouden kunnen raken – net zoals is gebeurd bij Q-koorts en COVID-19. Als die situatie zich voordoet, is er sprake van een zoönose. Een zoönose is een infectieziekte die van dier op mens kan overspringen.

Wij hebben in ons verantwoordingsonderzoek over 2021 onderzoek gedaan naar de aanpak van zoönosen door de minister van LNV en de minister van VWS (Algemene Rekenkamer, 2022). Daarin concludeerden wij dat de ministers van VWS en LNV de aanpak van zoönosen hebben verbeterd sinds de Q-koorts uitbraak. Toch vindt de Algemene Rekenkamer het zorgelijk voor de volksgezondheid dat de minister van VWS geen doorzettingsmacht heeft tijdens een zoönosecrisis (Algemene Rekenkamer, 2022).

In het voorliggende onderzoek richten wij ons vooral op de rol van de minister van LNV bij de preventie en bestrijding van vogelgriep. Het risico dat de bevolking in Nederland besmet raakt met vogelgriep, wordt als ‘laag ingeschat’ door het

deskundigenberaad-zoönosen (LNV, 2023e). Daarom heeft het zoönoserisico in dit onderzoek niet onze primaire focus. Het feit dat vogelgriep ook op mensen kan overspringen, onderstreept echter wel het belang van preventie en bestrijding.

Focusonderzoek

We hebben dit onderzoek uitgevoerd in de vorm van een focusonderzoek. Een focusonderzoek is een type Rekenkameronderzoek dat zich onderscheidt door een aanzienlijk kortere doorlooptijd, aansluiting bij de actualiteit en een scherpe en afgebakende vraagstelling. Een focusonderzoek leidt tot een heldere, bondige, feitelijke publicatie zonder oordelen en aanbevelingen.

Zie <https://www.rekenkamer.nl/over-de-algemene-rekenkamer/werkwijze/innovatie/focusonderzoeken>

2.

Vogelgriep bij pluimvee

De Nederlandse pluimveesector heeft sinds oktober 2021 te maken met de grootste epidemie van vogelgriep sinds 2003. We bespreken in dit hoofdstuk de aanpak die tot nu toe is gevolgd bij de bestrijding daarvan.

2.1 Achtergrond van het vogelgriepvirus

Laag- en hoogpathogene varianten

Vogelgriep (ook wel vogelpest of aviaire influenza genoemd) is een ziekte die griepachtige verschijnselen bij vogels veroorzaakt. De ziekte wordt veroorzaakt door een influenzavirus. Het virus komt voor in 'laagpathogene' en 'hoogpathogene' varianten. Laagpathogene vogelgriep circuleert in wilde vogels en die worden daar doorgaans niet of nauwelijks ziek van. Deze variant kan muteren naar een ziekmakendere hoogpathogene variant. Zo'n mutatie kan optreden (a) in situaties waar wilde vogels en gehouden vogels veel in contact zijn met elkaar en (b) in situaties waar vogels dicht op elkaar leven, zoals in de pluimveehouderij. De afgelopen decennia is wereldwijd tientallen keren een hoogpathogeen vogelgriepvirus ontstaan (Dhingra e.a., 2018). Zo'n virus veroorzaakt ziekteverschijnselen bij zowel pluimvee als bij wilde vogels en leidt tot een hoog sterftecijfer. In 2014 is in Nederland voor het eerst een hoogpathogeen virus in wilde vogels aangetoond.

Hoogpathogene vogelgriep is één van de dierziekten die lidstaten van de Europese Unie (EU) verplicht zijn te bestrijden. Het beleid dat Nederland hanteert, bestaat uit een combinatie van preventie en bestrijding. Tot de preventiemaatregelen behoort onder andere een monitoringprogramma: minstens één keer per jaar wordt pluimvee met steekproeven op laagpathogene vogelgriep getest. Voor pluimveehouders met

vrije uitloop vinden de steekproeven elk kwartaal plaats. Het ruimen van besmette pluimveebedrijven vormt de belangrijkste bestrijdingsmaatregel. Hoe dit ruimen in zijn werk gaat, komt in de volgende paragraaf aan de orde.

De variant van het vogelgriepvirus die in Nederland sinds oktober 2021 rondgaat onder wilde vogels, pluimvee en vogels van hobbyhouders is hoogpathogene H5N1. Met deze variant zijn in 2022 voor het eerst ook vogels besmet geraakt die in het voorjaar naar Nederland komen om te broeden. Het gaat om een virus van de zogenaamde *Goose/Guangdong lineage*, genoemd naar de eerste vindplek in 1996: het werd toen aangetroffen in een commercieel ganzenbedrijf in de Guangdong-provincie in China. Door de reisbewegingen van wilde vogels tijdens zowel de voorjaars- als najaarstrek heeft het virus zich vervolgens wereldwijd kunnen verspreiden (Global Consortium for H5N8 and Related Influenza Viruses, 2016).

Vatbaarheid van zoogdieren voor vogelgriep

Behalve vogels zijn ook zoogdieren vatbaar voor (hoogpathogene) vogelgriep. Dit betekent dat in beginsel mensen eveneens besmet zouden kunnen raken, net zoals gebeurde bij Q-koorts en COVID-19. Als die situatie zich voordoet, is er sprake van een zoönose. Een zoönose is een infectieziekte die van dieren op mensen kan overspringen.

In het meest recente advies (mei 2023) van het deskundigenberaad-zoönosen aan de ministers van LNV en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) wordt het risico dat de bevolking in Nederland besmet raakt met vogelgriep als 'laag' ingeschat. Voor mensen die beroepsmatig contact hebben met pluimvee of wilde vogels luidt de risico-inschatting 'laag tot matig'. Het deskundigenberaad-zoönosen geeft aan dat de toename van besmettingen onder wilde zoogdieren en de toegenomen wereldwijde verspreiding wel maakt dat de onzekerheid over de risico-inschatting is toegenomen. De regelmatig gemelde infecties bij zoogdieren nopen ook in Nederland tot verhoogde waakzaamheid, zeker omdat Nederland één van de hoogste dichtheden van dieren ter wereld heeft, geeft het deskundigenberaad aan (LNV, 2023e). De Wereldgezondheidsorganisatie heeft tussen 2021 en april 2023 wereldwijd 11 gevallen van vogelgriep (H5N1) bij mensen gerapporteerd. Van deze mensen zijn er 3 aan de ziekteverschijnselen overleden. In Nederland zijn in die periode geen H5N1-besmettingen bij mensen geconstateerd (WHO, 2023).

In ons verantwoordingsonderzoek over 2021 hebben wij onderzoek gedaan naar de aanpak van zoönosen door de minister van LNV en de minister van VWS (Algemene Rekenkamer, 2022). Daarin concludeerden wij dat de ministers van VWS en LNV de

aanpak van zoönosen hebben verbeterd sinds de Q-koorts uitbraak. Toch vindt de Algemene Rekenkamer het zorgelijk voor de volksgezondheid dat de minister van VWS geen doorzettingsmacht heeft tijdens een zoönosecrisis (Algemene Rekenkamer, 2022).

2.2 Ruimingen van pluimvee

Het vogelgriepvirus heeft de afgelopen jaren in Europa en veel andere delen van de wereld gezorgd voor besmettingen bij pluimveehouderijen. Alleen al in Nederland zijn als gevolg hiervan tussen januari 2021 en mei 2023 6,9 miljoen vogels – voornamelijk kippen – (preventief) gedood om verspreiding van het virus tegen te gaan. Deze vogelgriepepidemie, waarbij de uitbraken op pluimveebedrijven en bij hobbyhouders elkaar snel opvolgden, is de grootste sinds 2003.

De uitgaven voor bestrijding van het virus zijn sinds eind 2021, met name door de vele ruimingen, fors opgelopen (zie hoofdstuk 4). De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) noemde deze situatie in oktober 2022 onhoudbaar en zeer ernstig voor de getroffen dieren, de houders, de natuur en de maatschappij. Het zijn veelal wilde vogels die het virus overbrengen op pluimvee. Dit gebeurt bijvoorbeeld doordat het pluimvee drinkt uit waterplassen met besmette vogelpoep afkomstig van wilde vogels. Besmetting van bedrijf naar bedrijf, zoals bij de vogelgriepuitbraak in 2003 nog herhaaldelijk aan de orde was, is de laatste jaren niet of nauwelijks meer voorgekomen.

Vogelgriep permanent aanwezig

De minister van LNV gaat ervan uit dat de hoogpathogene vogelgriep permanent in wilde vogelpopulaties aanwezig zal blijven. Dit betekent dat vogelgriep voortaan een voortdurende dreiging vormt (LNV, 2023a). Tot 2021 ging het virus voornamelijk in de wintermaanden rond.

Overheidsmaatregelen bij bedrijven waar vogelgriep is vastgesteld

Het Ministerie van LNV heeft in 2018 een draaiboek opgesteld waarin staat beschreven welke maatregelen de overheid neemt wanneer vogelgriep is vastgesteld op een bedrijfslocatie. In 2023 is het geactualiseerd (LNV, 2023a). Het draaiboek is gebaseerd op de Europese Diergezondheidsverordening (EU) 2016/429, de Europese bestrijdingsverordening (EU) 2020/687 en de Wet dieren. De maatregelen betreffen naast het ruimen van bedrijven ook vervoersverboden in een straal van 10 kilometer rondom het besmette bedrijf, ophokplichten en bezoekverboden. In jaren met vogelgriepbesmettingen zijn deze maatregelen diverse keren opgelegd. In 2022 was vanaf eind juni een ophokplicht voor pluimvee van kracht voor delen van het land. In oktober van dat jaar werd deze maatregel uitgebreid naar een landelijke ophokplicht die in mei 2023 nog steeds van kracht was.

De ruimingsprocedure wordt voorbereid zodra er vermoedelijke gevallen van vogelgriep bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) zijn gemeld door een pluimveehouder of bedrijfsdierenarts. Zij hebben hiertoe een meldingsplicht. Wageningen Bioveterinary Research in Lelystad onderzoekt de monsters die bij de dieren op het pluimveebedrijf zijn afgenomen. Bij een positieve test verklaart de NVWA het bedrijf besmet. De minister van LNV stelt vervolgens beperkingszones in rond het bedrijf. In die zones gelden diverse maatregelen, waaronder een vervoersverbod. Ook wordt overgegaan tot het ruimen (doden) van al het pluimvee op het besmette bedrijf.

Ruimingen

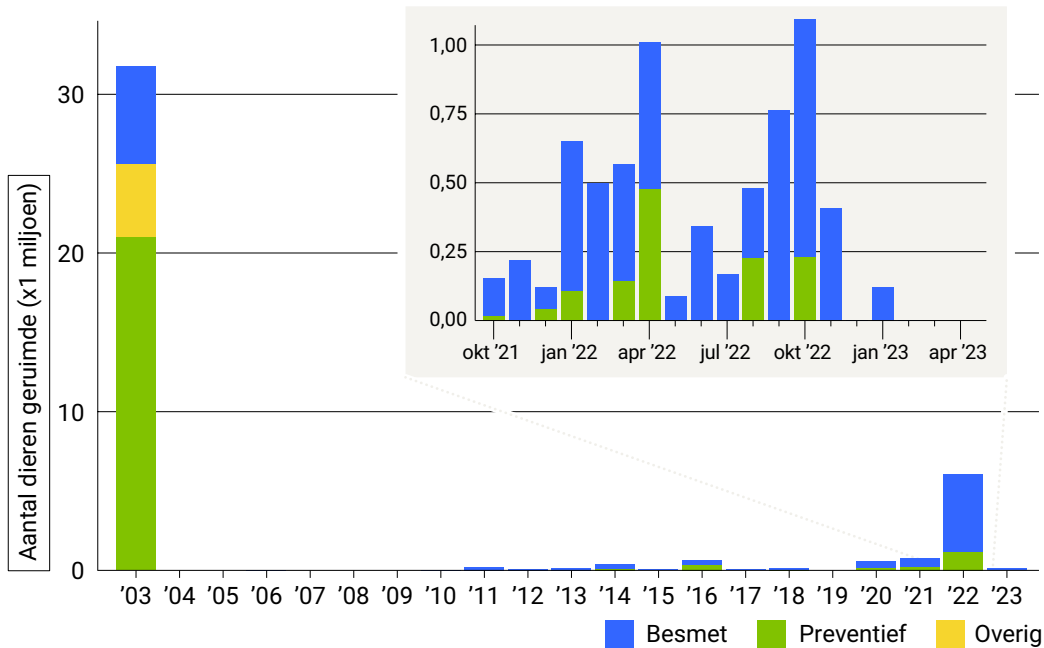
Voorafgaand aan de ruiming stelt een taxateur het bedrag vast dat de pluimveehouder ontvangt als tegemoetkoming in de schade. De hoogte van dit bedrag hangt onder meer af van de diersoort en het aantal levende dieren. Een team van de NVWA ruimt het bedrijf in samenwerking met contractpartijen die onder meer uitvoering geven aan het vergassen van dieren met koolstofdioxide (CO₂), aan het opruimen en afvoeren van kadavers en aan het ontsmetten van het bedrijf (LNV, 2018).

Figuur 1 toont het aantal geruimde pluimveedieren en hobbyvogels per jaar sinds 2003. In het rechterdeel van de figuur is ingezoomd op de periode tussen oktober 2021 en april 2023. Het aantal bedrijven en hobbyhouders met besmette vogels liet vanaf eind 2021 een sterke piek zien, om vanaf begin 2023 weer af te zwakken. Het risico dat pluimveebedrijven in Nederland besmet raken, wordt door de

Deskundigengroep Dierziekten echter nog steeds ingeschat als hoog (LNV, 2023c). Gedurende deze periode werd op 136 bedrijven en bij 21 hobbyhouders pluimvee geruimd, waarbij in totaal 6,6 miljoen dieren, voornamelijk kippen, geruimd werden.

Figuur 1 Aantal geruimde dieren per jaar tussen 2003 en 2023

Aantal geruimde dieren per jaar en in de huidige epidemie



De categorie 'overig' in figuur 1 betreft geruimde dieren die bijvoorbeeld om welzijnsredenen werden geruimd. De dieren werden te groot voor hun verblijf en door vervoersverboden mochten ze niet worden vervoerd.

Epidemie vogelgriep in 2003

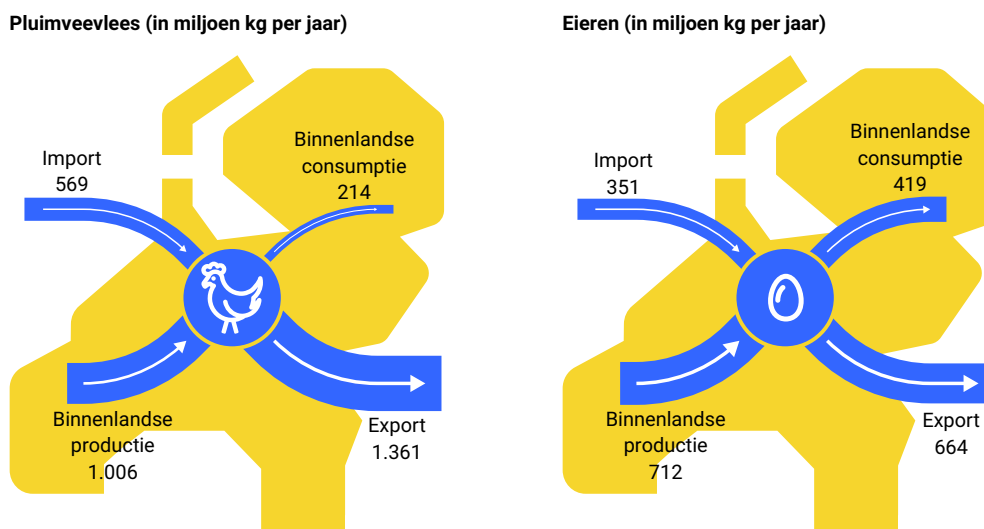
De grootste epidemie van vogelgriep in Nederland vond plaats in 2003, met het hoogpathogene H7N7 virus. Het virus werd in februari 2003 bij pluimveebedrijven in de Gelderse Vallei en in Limburg aangetroffen. Zeven maanden later, in augustus 2003, werden de laatste beperkende maatregelen opgeheven. In de tussentijd waren er 227 pluimveebedrijven en 14 hobbyhouderijen besmet geraakt. Er zijn in 2003 uiteindelijk 1.381 pluimveebedrijven en 16.521 hobbyhouderijen geruimd (preventieve ruiming meegerekend). In totaal werden daarbij ruim 31 miljoen dieren geruimd. Hoe het eerste pluimveebedrijf besmet is geraakt, staat niet vast. Wel is het aannemelijk, op grond van genetische vergelijking met virussen van wilde watervogels, dat het hoogpathogene H7N7 virus in pluimvee is gemuteerd vanuit een laagpathogeen H7N7 virus dat in wilde eenden is gedetecteerd (Fouchier e.a., 2004). Daarna verspreidde het virus zich van bedrijf tot bedrijf.

2.3 Impact vogelgriep op Nederlandse pluimveesector

De Nederlandse pluimveesector is omvangrijk. De productie van eieren en pluimveevlees van Nederlandse bedrijven is aanzienlijk groter dan de binnenlandse consumptie. Ongeveer driekwart van de binnenlandse productie is bestemd voor de export, voornamelijk naar landen binnen Europa. Figuur 2 laat zien dat Nederland relatief veel pluimveeproducten importeert en exporteert (afgezet tegen de binnenlandse consumptie). De sector produceert 1.006 miljoen kilogram pluimveevlees (voornamelijk kippenvlees), terwijl we 214 miljoen kilo consumeren. Daarnaast worden er ook grote hoeveelheden eieren en pluimveevlees geïmporteerd.

Figuur 2 Pluimveehandel in Nederland

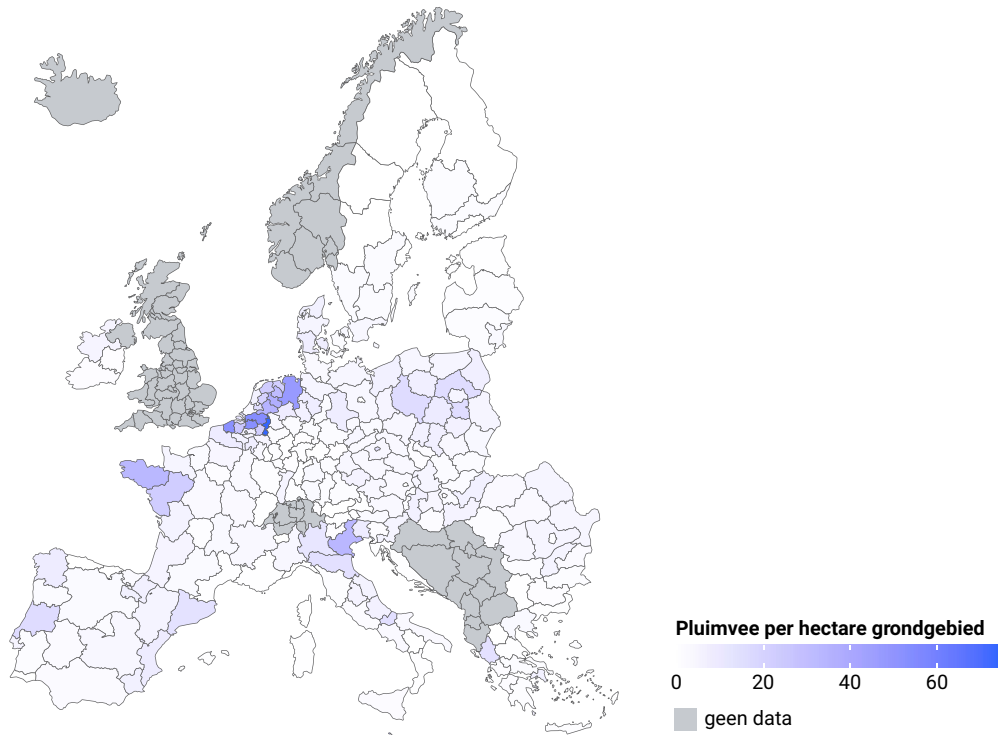
Het merendeel van de pluimveeproducten in Nederland wordt geëxporteerd



Nederland heeft binnen Europa het hoogste aantal pluimveedieren per hectare: in 2022 leefden er bij 1790 bedrijven, gemiddeld op één moment, bijna 100 miljoen stuks pluimvee op een grondgebied (exclusief open water) van 3,4 miljoen hectare. In 2022 werden ruim 500 miljoen stuks pluimvee geslacht voor consumptie (CBS, 2023). De pluimveedichtheid, berekend op basis van het aantal pluimvee per hectare grondgebied (excl. open water), is in Nederland 7 keer groter dan het gemiddelde in de Europese Unie. Binnen landen bestaan regionale verschillen (zie figuur 3). De grootste concentraties pluimveebedrijven in Nederland bevinden zich in Limburg, Noord-Brabant en Gelderland (zie figuur 4).

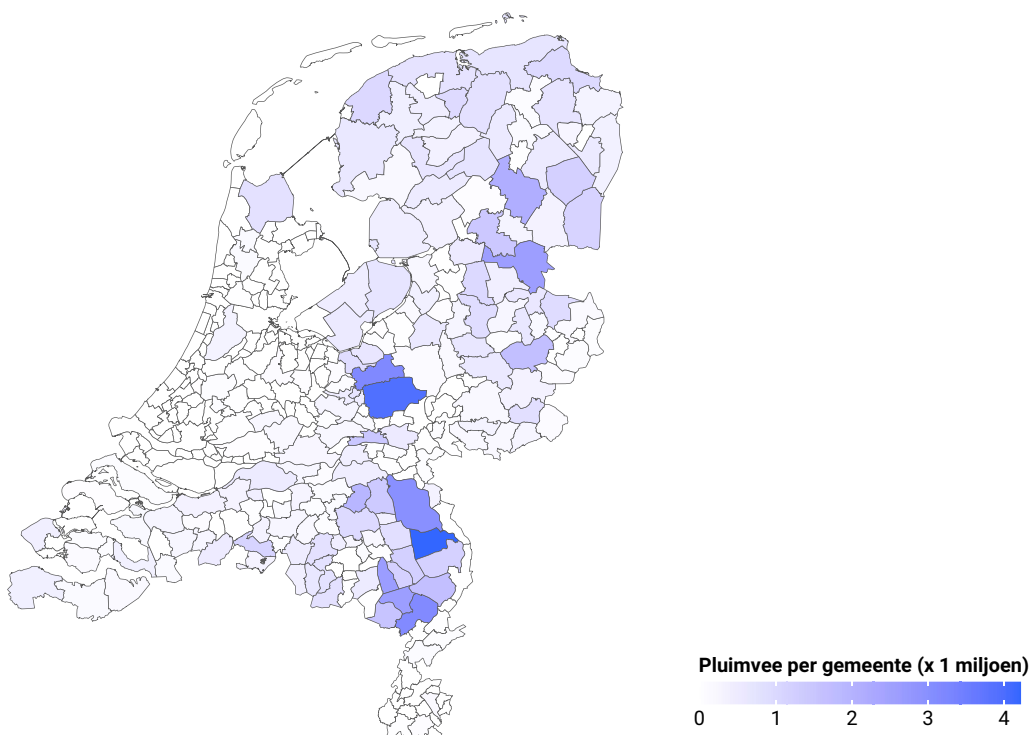
Figuur 3 *Pluimveedichtheid Europa*

Nederland heeft de hoogste pluimveedichtheid van Europa



Figuur 4 *Pluimveedichtheid Nederland*

Pluimveedichtheid in Limburg, Noord-Brabant en Gelderland het hoogst



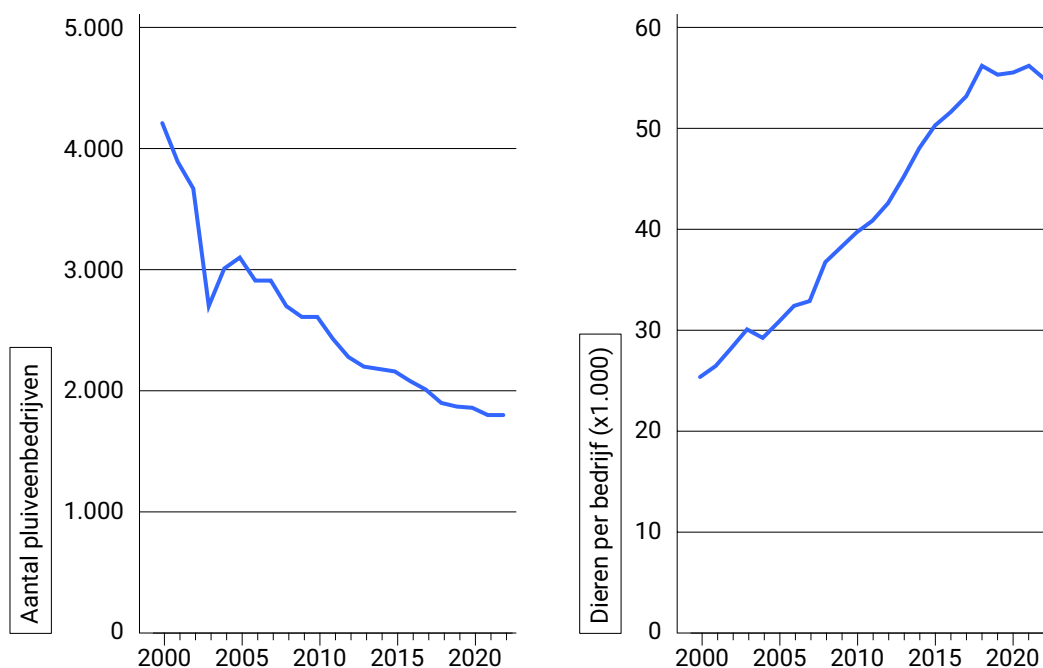
Vanwege de hoge pluimveedichtheid in Nederland hanteert de minister van LNV op onderdelen een strenger vogelgrieppreventie- en bestrijdingsbeleid dan de EU-regels voorschrijven. In pluimveedichte gebieden bestaat een verhoogd risico dat bedrijven elkaar besmetten. Wanneer er op een pluimveebedrijf vogelgriep is vastgesteld, stelt de minister van LNV de volgens EU-regels verplichte beperkingszones van 3 en 10 kilometer rond het betreffende bedrijf in. Zo nodig neemt de minister aanvullende maatregelen (EU, 2020). De minister kan bijvoorbeeld besluiten om bedrijven die zijn gevestigd binnen een straal van 1 kilometer rond een besmet bedrijf preventief te ruimen. Tot preventieve ruiming kan de minister ook besluiten als er vanuit een naburig bedrijf risicovol contact met het besmette bedrijf heeft plaatsgevonden. De minister bepaalt bij iedere besmetting opnieuw welke aanvullende maatregelen nodig zijn. Ter illustratie: in augustus 2022 werden 8 bedrijven in en rondom Lunteren preventief geruimd omdat zij in de buurt lagen van een besmet bedrijf. Hierbij werden in totaal ruim 200.000 kippen geruimd.

Grotere bedrijven en meer geruimde dieren per bedrijf

De gemiddelde omvang van de ruiming is in de afgelopen jaren steeds groter geworden. Dit heeft te maken met het type pluimveebedrijf dat geruimd wordt en met het feit dat het aantal dieren per bedrijf is toegenomen. In de huidige epidemie worden, ten opzichte van 2003, relatief veel vleeskuikenbedrijven getroffen. Deze bedrijven bevatten doorgaans een groter aantal kippen dan bedrijven met leghennen. Daarnaast is in de hele sector sinds 2000 een toename van de bedrijfsgrootte te zien. Het aantal pluimveebedrijven nam met meer dan de helft af, van 4210 naar 1790, terwijl het gemiddeld aantal dieren per bedrijf toenam (zie figuur 5).

Figuur 5 Aantal pluimveebedrijven en omvang bedrijven tussen 2000 en eind 2022

Minder pluimveebedrijven, meer dieren per bedrijf



Het gemiddeld aantal gedode vogels per ruiming is toegenomen: bij de epidemie in 2003 werden er per pluimveebedrijf gemiddeld 22.000 vogels geruimd. Bij de huidige epidemie gaat het om gemiddeld 49.000 geruimde vogels (cijfers oktober 2021- april 2023).

Kwetsbaarheden in bestrijdingscapaciteit

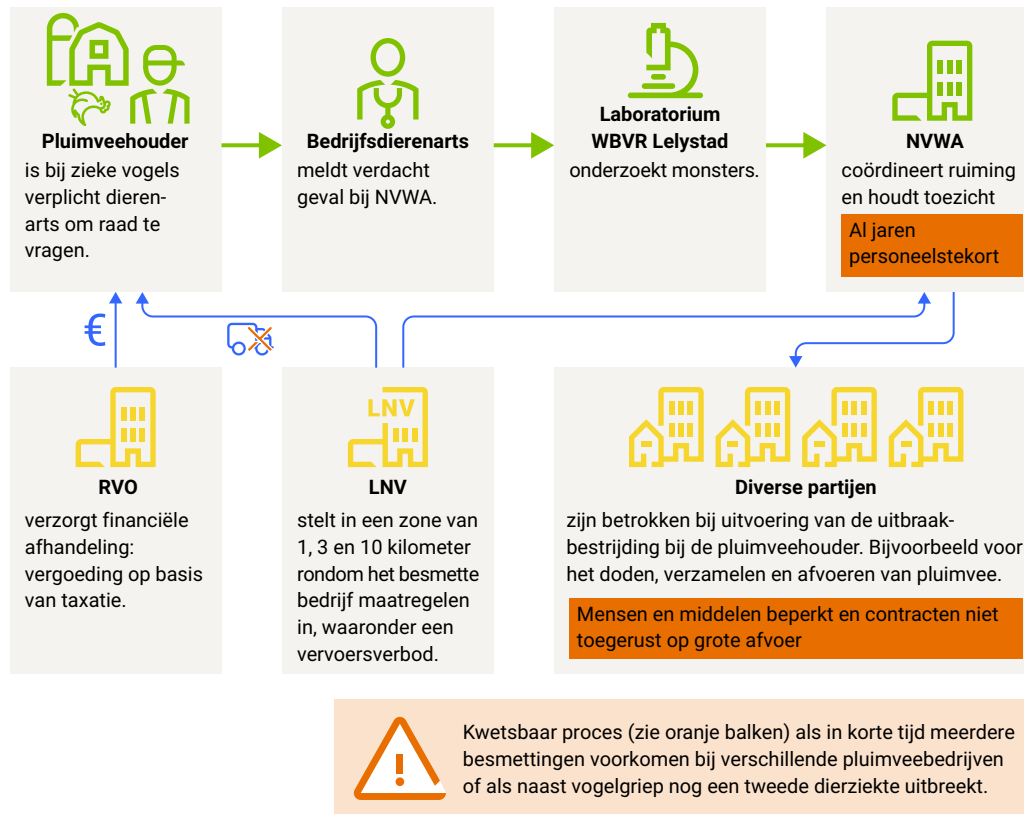
Uit een risicoanalyse die het Ministerie van LNV in 2022 heeft opgesteld en uit gesprekken die wij voor dit onderzoek hebben gevoerd met de NVWA blijkt dat het proces van ruimen kwetsbaar is in een situatie waarbij in korte tijd meerdere besmettingen plaatsvinden bij verschillende pluimveebedrijven of in een situatie waarin naast vogelgriep nog een tweede dierziekte heerst.

Dit heeft voornamelijk te maken met capaciteitsproblemen bij betrokken organisaties en bedrijven. De capaciteitsafspraken die het Ministerie van LNV heeft gemaakt met het bedrijf dat de dode dieren vernietigt, zijn ontoereikend als er meerdere ruiming in korte tijd plaatsvinden. Hetzelfde geldt voor een situatie waarin nog een tweede dierziekte heerst. Daarnaast heeft het bedrijf dat CO₂-gas levert voor de ruiming niet altijd voldoende materieel beschikbaar. Er kan op 1 dag hooguit bij 2 bedrijven tegelijk een ruiming plaatsvinden. Deze knelpunten zijn moeilijk op te vangen door elders capaciteit in te huren want de 2 betrokken bedrijven hebben in Nederland nagenoeg de hele markt in handen.

Daarnaast is er soms een tekort aan personeel voor het verzamelen van de grote aantallen vergaste vogels. In figuur 6 laten we de kwetsbaarheden in het ruimingsproces zien.

Figuur 6 *Proces bij ruiming van pluimveebedrijven*

Proces van ruimen is kwetsbaar



Ook de NVWA kampt al jaren met een tekort aan menskracht voor onder andere het coördineren van ruiming en de daarbij behorende maatregelen (NVWA, 2022). In het najaar van 2022 leidde dit personeelstekort, in combinatie met een tijdelijk tekort aan CO₂-gas, ertoe dat preventieve ruiming niet meteen konden plaatsvinden. Na een besmetting in Lunteren werden 5 bedrijven in een 1-kilometerzone rond het bedrijf niet meteen preventief geruimd. Uiteindelijk is afgezien van ruiming omdat dit geen nut meer had: de dieren waren niet ziek geworden en konden het virus dus niet verspreiden.

Risico's van ruiming voor besmetting van mensen

Personen die betrokken zijn bij een ruiming zouden gevaccineerd moeten zijn met de griepvaccinatie. Na afloop van een ruiming krijgen zij een antiviraal middel dat zij 10 dagen lang zouden moeten slikken.

Voorheen, toen er slechts af en toe een ruiming plaatsvond, was het de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) die deze middelen verstreekte, samen met de benodigde voorlichting. Maar in de huidige situatie waarin het niet meer gaat om incidentele uitbraken op pluimveehouderijen, vindt de GGD dit niet meer haar taak. Het deskundigenberaad-zoönosen heeft in 2022 geadviseerd om de verstrekking van antivirale middelen anders te regelen. Vervolgens is er een werkgroep opgericht van RIVM, NVWA en GGD GHOR Nederland en op basis van de uitkomsten van die werkgroep is besloten dat de NVWA de preventieve zorg voor het ruimingspersoneel zal gaan inpassen binnen de eigen Arbo-systematiek. De NVWA was hier ten tijde van ons onderzoek (begin 2023) nog mee bezig.

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) onderzoekt nog of het in alle gevallen noodzakelijk is om ruimingspersoneel antivirale middelen te laten slikken, of dat per uitbraak de risico's van het specifieke virus voor mensen hierin moeten worden meegewogen.

In het rapport *Zoönosen in het vizier* (Bekedam, 2021) werden de ministers van LNV en van VWS door de expertgroep zoönosen geadviseerd om de jaarlijkse griep prik aan te bieden aan alle veehouders en andere personen die regelmatig in contact komen met pluimvee, wilde vogels of varkens. Dat zou het risico dat menselijke griepvirussen zich mengen met vogelgriep verkleinen. Het Ministerie van VWS heeft recentelijk via een arbodienstverleningsorganisatie in de agrosector aandacht gevraagd voor het belang van vaccinatie. Pluimveehouders krijgen tot op heden geen uitnodiging van huisartsen voor de griep prik, omdat zij bij hun huisarts niet geregistreerd staan als pluimveehouder en niet bij de risicogroep zijn ingedeeld. Het creëren van bewustzijn in de zorgsector voor de risico's van vogelgriep is volgens het Ministerie van VWS een aandachtspunt.

2.4 Vaccineren van pluimvee tegen vogelgriep

Vaccineren van pluimvee is een manier om ruiming te beperken of te voorkomen. Naar verwachting vinden in 2023 en 2024 in Nederland veldproeven plaats met twee vaccins tegen de huidige virusvariant H5N1. De minister van LNV zegt zo snel mogelijk toe te willen naar een verantwoorde wijze van vaccineren van pluimvee tegen vogelgriep (LNV, 2023d). Of het daadwerkelijk tot grootschalige vaccinatie komt is echter onzeker, zelfs als er een werkend vaccin beschikbaar komt. Het heeft tot en met de huidige epidemie altijd ontbroken aan het benodigde draagvlak binnen de EU met als gevolg dat de pluimveesector vreest voor handelsbelemmeringen.

Weerstand in EU-lidstaten tegen vaccinatie

Opeenvolgende Nederlandse bewindspersonen hebben er sinds 2000 voor gepleit om preventieve vaccinatie tegen hoogpathogene vogelgriep binnen de EU mogelijk te maken en om vlees en eieren van gevaccineerd pluimvee ook vrij verhandelbaar te krijgen. Tot op heden zijn deze pogingen gestrand. Een meerderheid van de EU-lidstaten was gekant tegen vaccinatie van pluimvee vanwege de risico's die zich kunnen voordoen als een vaccin niet afdoende werkt en slechts de ziekteverschijnselen onderdrukt. Het virus kan zich dan onopgemerkt blijven verspreiden ('stille circulatie'). Veel EU-landen vonden het ruimen van dieren om deze reden een effectiever bestrijdingsmiddel dan vaccinatie.

Zonder acceptatie van zowel EU-lidstaten als van private partijen (zoals handelsfirma's en retailers) is ook de Nederlandse pluimveesector zelf geen voorstander gebleken van vaccinatie tegen vogelgriep. Men vreest dat er hoge kosten bij komen kijken en dat de verkoopbaarheid van het kippenvlees en de eieren eronder zal lijden.

Hoop op recent ontwikkelde vaccins

Recent is in een Nederlands laboratorium de werkzaamheid van vier vaccins onderzocht op dieren. Twee van de vaccins bleken binnen de onderzoeksomstandigheden zeer effectief; ze voorkwamen verspreiding van het virus onder kippen. De volgende stap is het houden van een veldproef op 1 of 2 bedrijven. Bij positief resultaat volgt een pilot op vrijwillige basis bij een groter aantal pluimveebedrijven. Dan zal moeten blijken of de twee vaccins uitbraken kunnen stoppen of beperken.

Voordat de vaccins grootschalig kunnen worden toegepast zal de EU ze eerst moeten goedkeuren. In de gedelegeerde verordening 2023/361 van de Europese Commissie staat beschreven aan welke voorwaarden preventieve vaccinatie van pluimvee tegen hoogpathogene vogelgriep moet voldoen. Onderdeel van die voorwaarden is een intensief surveillanceprogramma. Zo zullen pluimveehouders wekelijks monsters moeten nemen van dood pluimvee en die in een laboratorium laten testen op hoogpathogene vogelgriep als doodsoorzaak. Daarnaast moet een dierenarts om de 30 dagen controleren of het pluimvee vrij is van hoogpathogene vogelgriep (EU, 2023). De EU vereist dit met het oog op het hiervoor genoemde risico van stille circulatie dat ertoe kan leiden dat er besmet vlees in omloop komt. Een surveillanceprogramma is bovendien nodig om nieuwe virusvarianten die mogelijk een zoönotisch karakter hebben en daarmee een gevaar voor de volksgezondheid vormen, tijdig op te sporen. De verplichte surveillance van gevaccineerd pluimvee vergt een grotere inzet van dierenartsen en leidt dus tot extra kosten.

Binnen de EU vormt Nederland, samen met Frankrijk, Hongarije en Italië, de voorhoede van landen die de mogelijkheden van vaccinatie tegen vogelgriep willen onderzoeken. In deze landen vinden veel vogelgriepuitbraken plaats (LNV, 2022).

Ontwikkeling EU-beleid: van non-vaccinatie naar vaccinatie onder surveillance

In de jaren negentig van de vorige eeuw is in de EU het non-vaccinatiebeleid ingesteld voor besmettelijke dierziekten. Uitgangspunt van dat beleid was dat vaccineren tegen dierziekten niet was toegestaan. Het non-vaccinatiebeleid van de EU had voordelen voor de Nederlandse export. Dit had te maken met de door de Wereldorganisatie voor diergezondheid toegekende veiligheidsstatus aan landen met en zonder diervaccinatie (zie kader).

Verschil in veiligheidsstatus met en zonder toepassing van vaccinatie

‘Vrij van dierziekte zonder toepassing van vaccinatie’ is de veiligste status die een land kan hebben vanuit handelsoogpunt. Met die status kan een land het gemakkelijkst dieren en dierlijke producten exporteren. De status ‘dierziektevrij met toepassing van vaccinatie’ heeft een lagere waarde omdat vaccinaties niet altijd 100% werken. Dan kan niet worden uitgesloten dat er toch besmette dieren in het exporterende land aanwezig zijn (LNV, 2021). Importerende landen kunnen handelsbeperkingen opleggen aan landen die diervaccinatie toepassen, uit vrees om via geïmporteerde producten een dierziekte binnen de landsgrenzen te krijgen.

1997-2003: uitbraken van dierziekten in Nederland

Het non-vaccinatiebeleid van de EU bleek als effect te hebben dat de veestapel in de lidstaten bijzonder gevoelig werd voor infectie met besmettelijke dierziekten (RDA, 2018). De eerste keer dat zich in Nederland een epidemie voordeed na de instelling van het non-vaccinatiebeleid was in 1997. In dat jaar brak klassieke varkenspest uit. Deze epidemie werd gevolgd door uitbraken van mond- en klauwzeer onder runderen in 2001 en hoogpathogene vogelgriep onder pluimvee in 2003.

2003: Nederland ziet af van noodvaccinatie

EU-lidstaten konden binnen de bestaande EU-regelgeving wel een ontheffing aanvragen om hun vee in een crisissituatie toch te mogen vaccineren. Van deze mogelijkheid tot noodvaccinatie tegen hoogpathogene vogelgriep heeft Nederland echter nooit grootschalig gebruikgemaakt, ook niet tijdens de vogelgriep-epidemie van 2003. Dit had verschillende redenen. Met de twee vaccins die indertijd voorradig waren, bleek het vaccinatieproces zeer arbeidsintensief. Ieder dier moest in de hand

genomen worden. Bovendien was bescherming tegen de ziekte pas 3 weken na vaccinatie effectief. Daardoor werd getwijfeld of vaccinatie van vleeskuikens wel zinvol was gezien de slachtleeftijd van 5-6 weken. Bovendien zou noodvaccinatie betekenen dat producten van de gevaccineerde dieren niet meer konden worden afgezet in de EU, vanwege handelsbelemmeringen uit angst voor introductie van het virus door import. Italië ervaarde in 2003 dat met name eieren (broed- en consumptie eieren) van gevaccineerde dieren niet meer konden worden verkocht in de hele EU (LNV, 2003).

Ook in de jaren na 2003 bleef Nederland zich inzetten om vaccinatie binnen de EU geaccepteerd te krijgen. Nederland en Frankrijk kregen toestemming van de EU om in de periode 2006–2009 commercieel gehouden pluimvee met vrije uitloop, hobbydieren en vogels in dierentuinen op vrijwillige basis preventief te vaccineren. Dierentuinen hebben daar veel gebruik van gemaakt. Commerciële pluimvee-bedrijven kozen echter nauwelijks voor vaccinatie omdat ze hun producten moeilijker en tegen lagere prijzen konden afzetten – ook al gold er geen afzetverbod. Daarnaast was vaccineren van grote aantallen pluimvee zeer arbeidsintensief en zou de werking van een vaccin te veel tijd in beslag nemen om nog effectief te kunnen zijn tegen circulerende virussen, **als er al een vaccin voorradig was**. Daardoor bleven andere EU-lidstaten ervan overtuigd dat preventief ruimen van pluimvee effectiever was en werden de risico's voor de Nederlandse export nooit helemaal weggenomen. De minister van LNV schreef in 2021 aan de Kamer: "Eventuele drempels voor afzet kunnen ontstaan door keuzes die (internationale) marktpartijen maken en daar speelt de overheid slechts een bescheiden rol in. Ondanks die bescheiden rol blijf ik me zowel nationaal als internationaal, waar mogelijk, inzetten voor een betere acceptatie van deze producten" (LNV, 2021).

2.5 Ziekten waartegen wel wordt gevaccineerd

Bij de ontwikkeling van een vaccin tegen vogelgriep wordt al jaren discussie gevoerd over handelsbezwaren, terwijl pluimvee al vele jaren wél preventief wordt gevaccineerd tegen andere dierziekten. Zo staat de EU preventieve vaccinatie tegen de ziekte van Newcastle al heel lang toe. Deze ziekte kan bij kippen en kalkoenen leiden tot ontstekingen en ademhalingsproblemen. Ook voor mensen is de ziekte besmettelijk. Ze kan gepaard gaan met oogontstekingen en griepverschijnselen. In Nederland zijn pluimveehouders met kippen en kalkoenen verplicht om hun dieren te vaccineren tegen de ziekte van Newcastle (Website rijksoverheid Diergezondheid). In tegenstelling tot hoogpathogene vogelgriep bestaat er tegen deze ziekte sinds 1976 een goed werkend vaccin.

Daarnaast wordt pluimvee – afhankelijk van de pluimveesoort, het type huisvesting en de specifieke bedrijfssituatie – al decennialang gevaccineerd tegen diverse virale ziekten, waaronder de ziekte van Marek. Deze ziekte kan tumoren bij pluimvee veroorzaken. Ook tegen verschillende bacteriële infecties, zoals salmonella enteritidis en mycoplasma gallisepticum, kunnen pluimveehouders hun pluimvee vaccineren. Voor een effectieve immuunrespons is het belangrijk dat er niet te veel vaccins op hetzelfde moment, of kort na elkaar, worden toegediend aan een dier. Anders kunnen de verschillende vaccins elkaar beïnvloeden waardoor de beschermende werking afneemt. Daarom is het zaak om te kijken of de vaccins die effectief zijn tegen de bescherming van hoogpathogene vogelgriepvirussen, ook in de huidige vaccinatie-schema's kunnen worden opgenomen (WUR, 2023). Ook dit wordt getest bij veldproeven en een pilot van de twee vaccins tegen hoogpathogene vogelgriep.

3.

Vogelgriep bij wilde vogels

De huidige vogelgriep epidemie treft ook wilde vogels. Zij worden ziek en sterven in veel gevallen door de besmetting met vogelgriep. Het is onduidelijk wie er verantwoordelijk is voor het opruimen van zieke en dode wilde vogels, en wie de kosten daarvan moet dragen.

3.1 Omgang met besmette wilde vogels

In 2022 zijn voor het eerst het hele jaar door wilde vogels met vogelgriep aangetroffen. Wilde vogels besmetten elkaar gemakkelijk, met name als ze dicht op elkaar leven. Diverse vogelsoorten, waaronder de grote stern en de visdief, zijn in 2022 hard door de ziekte getroffen. Van de grote stern is naar schatting 60 tot 70 procent van de broedpopulatie in enkele weken bezweken aan vogelgriep (Ballmann & Lilipaly, 2023). De totale omvang van het aantal door vogelgriep getroffen wilde vogels in Nederland is niet bekend. Duidelijk is wel dat er sprake is van een alarmerende situatie. Onder andere Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de Vogelbescherming geven aan zich grote zorgen te maken over het voortbestaan van bepaalde soorten wilde vogels (zie bijvoorbeeld Vogelbescherming e.a., 2022). Daarnaast zijn er ook gevaren voor andere dieren, zoals zoogdieren, die besmette dode vogels opeten.

Geen duidelijke regels voor opruimen van dode vogels

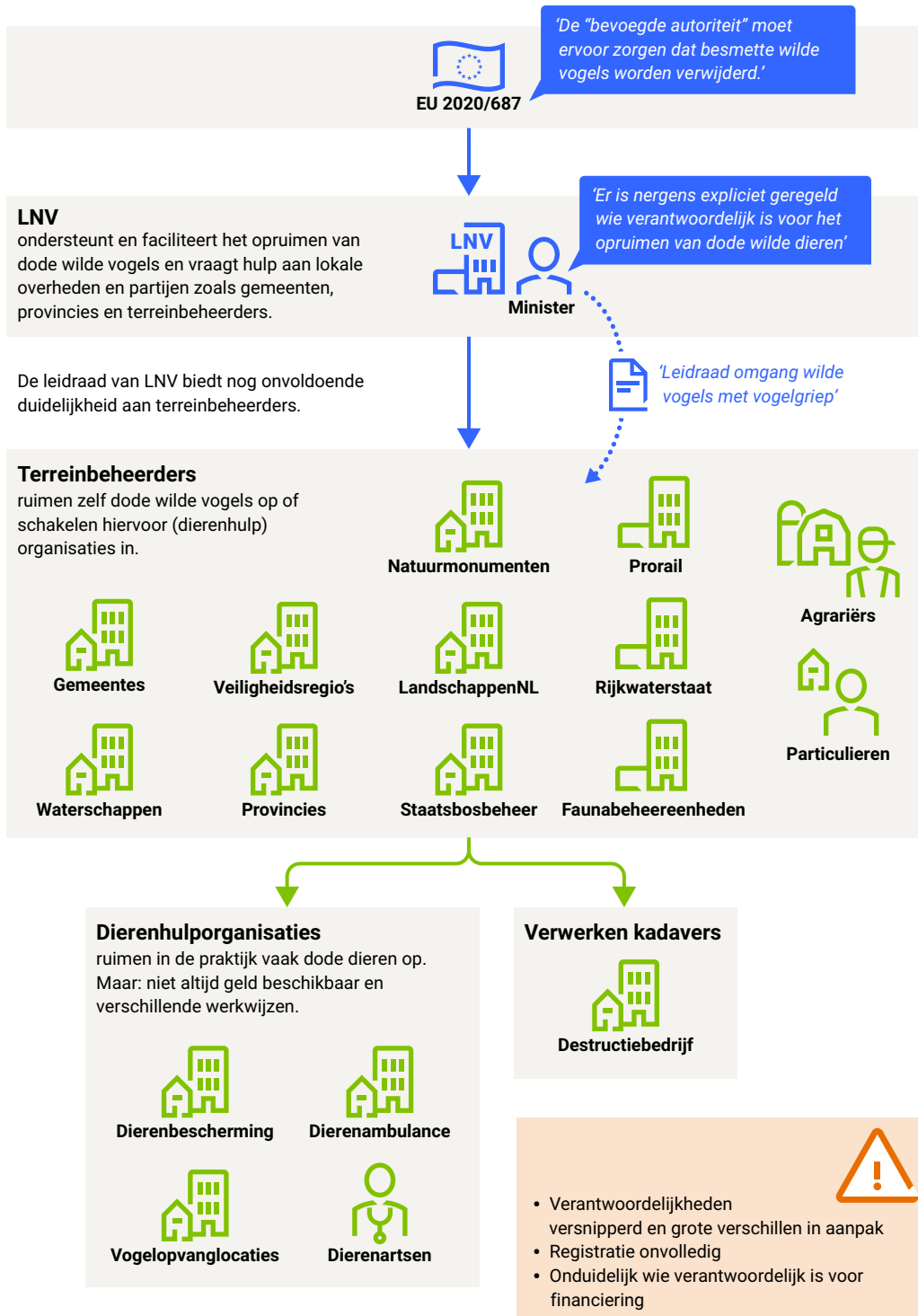
De minister van LNV publiceerde in november 2022 de Leidraad Omgang met wilde vogels met vogelgriep (LNV, 2022b). Dit deed hij naar aanleiding van de roep om duidelijkheid van onder andere terreinbeheerorganisaties over het opruimen van dode wilde vogels met vogelgriep. In deze leidraad staat dat “nergens expliciet

geregeld is wie verantwoordelijk is voor het opruimen van dode wilde dieren". Zonder een expliciete regeling is het volgens de leidraad aan de rechthebbende van het terrein (of de beheerder) om al dan niet tot het opruimen van kadavers op hun terrein over te gaan. Dat kan een particulier zijn maar ook bijvoorbeeld Staatsbosbeheer of Natuurmonumenten.

In de leidraad staat dat als de karkassen van wilde vogels besmet zijn met een gereguleerde besmettelijke ziekte, zoals de vogelgriep, de rijksoverheid ervoor moet zorgen dat deze dieren worden opgeruimd. Deze plicht betekent volgens de leidraad dat het Ministerie van LNV zich ervan moet verzekeren dat dit in de praktijk ook gebeurt. Het betekent dus niet dat het ministerie (als enige) in de praktijk zelf kadavers verwijdert. Deze versnippering van verantwoordelijkheden is te zien in figuur 7.

Figuur 7 Opruimen wilde vogels met vogelgriep

Verantwoordelijkheden bij wilde vogels met vogelgriep versnipperd



Volgens grote terreinbeheerders als Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer zorgt het gebrek aan duidelijke richtlijnen ervoor dat ieder gebied een eigen aanpak kent voor de omgang met (potentieel) besmette wilde vogels. Of dode vogels al dan niet worden opgeruimd, hangt in de praktijk af van de vraag of er een partij is die zich hiervoor verantwoordelijk voelt, of er mogelijkheden zijn om de dieren af te voeren en

of daarvoor tijd, geld en mensen beschikbaar zijn. De terreinbeheerders met wie wij hebben gesproken gaven te kennen dat zij onvoldoende kennis hebben over vogelgriep bij wilde vogels en over nut en noodzaak van opruimen. Het opruimen van potentieel besmette vogels kan verdere verspreiding van de ziekte voorkomen, maar het kan ook de (broed)kolonie verstoren. Verder lieten de terreinbeheerders weten dat zij zorgen hebben over de gezondheid van de personen die soms dode (mogelijk besmette) vogels zonder beschermingsmiddelen oprapen.

Programma 'Intensiveren aanpak vogelgriep' in de maak voor meer duidelijkheid

De minister van LNV werkt medio 2023 aan het programma 'Intensiveren aanpak vogelgriep'. Daarvoor is een landelijke werkgroep opgericht waarbinnen diverse organisaties overleg voeren over de omgang met zieke en dode wilde vogels. In opdracht van het ministerie wordt er een app ontwikkeld die het melden van dode vogels makkelijker moet maken voor medewerkers van de organisaties. De app geeft echter niet aan wat er na een melding moet gebeuren en wie daarvoor verantwoordelijk is.

Binnen die landelijke werkgroep zal ook de financiering van het opruimen van wilde vogels een gespreksonderwerp zijn. Op dit moment stelt het Ministerie van LNV geen geld beschikbaar voor bijvoorbeeld beschermingsmiddelen om dode wilde vogels veilig te kunnen opruimen. Wel heeft het de minister eenmalig een vergoeding uitgekeerd aan de Veiligheidsregio Fryslân à € 68.000 vanwege de voortrekkersrol die zij hebben vervuld in de aanpak van vogelgriep bij wilde vogels in de regio. De Veiligheidsregio vroeg hiervoor de gemaakte uitvoeringskosten op bij diverse partijen.

Verder heeft het Ministerie van VWS een deel van de beschermingsmiddelen die op voorraad waren in het kader van de coronacrisis, beschikbaar gesteld aan het Ministerie van LNV. In maart 2023 heeft de minister van LNV aan de Tweede Kamer laten weten dat hij deze beschermingsmiddelen naar aanleiding van moties beschikbaar stelt aan dierenhulporganisaties. Deze middelen kunnen ook worden gebruikt door andere vrijwilligers die in aanraking komen met wilde dieren die besmet zijn met vogelgriep (LNV, 2023c).

De minister van LNV heeft ook aangegeven om samen met de minister van VWS voor 2023 € 100.000 vrij te maken voor steun aan dierenhulporganisaties. Dit bedrag is bedoeld voor de kosten van onder andere het ophalen en laten behandelen van dode vogels en het reinigen van de ambulance (LNV, 2023c).

Terreinbeheerders gaven in gesprekken met ons aan dat ook zij bij het opruimen van wilde vogels diverse kosten maken. Zo kunnen de uren die aan het opruimen van kadavers worden besteed niet worden besteed aan reguliere activiteiten (verdringing van werkzaamheden). Daarnaast worden soms, als een organisatie zelf geen mensen beschikbaar heeft, bedrijven ingehuurd voor het opruimen.

3.2 Monitoring van vogelgriep onder wilde vogels

Om de aanwezigheid en het verloop van hoogpathogene vogelgriep bij wilde vogels in de gaten te houden betaalt de minister van LNV mee aan onderstaande 2 programma's voor het monitoren van respectievelijk dode en levende wilde vogels.

Financiering laboratoriumtests op dode wilde vogels

De monitoring van dode wilde vogels gebeurt door middel van laboratoriumtests die door de minister van LNV (via het Diergezondheidsfonds) worden betaald. Het *Dutch Wildlife Health Centre*, een expertisecentrum voor ziekten bij in het wild levende dieren, coördineert het testen van dode wilde vogels op hoogpathogene vogelgriep. Terreinbeheerders en dierenhulporganisaties kunnen dode vogels opsturen naar het laboratorium van Wageningen Bioveterinary Research in Lelystad dat de tests uitvoert.

Herinvoering rijksbijdrage voor testen levende wilde vogels op vogelgriep

Het monitoren van uitsluitend dode wilde vogels levert volgens het Ministerie van LNV niet genoeg informatie op over de aanwezigheid van hoogpathogene vogelgriep onder wilde vogels. Niet iedere met vogelgriep besmette wilde vogel gaat immers dood aan de ziekte. En logischerwijs wordt niet elke dode wilde vogel gemeld, laat staan opgestuurd en getest.

Het ministerie betaalt daarom vanaf 2022 € 150.000 per jaar mee aan het testen van levende wilde vogels door het Erasmus MC. Via deze testen wil het ministerie meer inzicht krijgen in de verspreiding en de mogelijke introductie van nieuwe virusvarianten in Nederland.

Van 2006 tot 2010 bedroeg de rijksbijdrage aan dit monitoringsprogramma € 270.000 per jaar. In 2012 en opnieuw in 2013 werd deze bijdrage verlaagd. In 2018 had de minister de rijksbijdrage voor een monitoringsprogramma voor levende wilde vogels stopgezet. Volgens de toenmalige minister van LNV had de monitoring voornamelijk een wetenschappelijk karakter en leidde het programma niet tot uitkomsten die voor het beleid relevant waren.

4.

Kosten tegengaan vogelgriep

De kosten van het tegengaan (preventie en bestrijding) van vogelgriep nemen toe en lijken de komende jaren structureler van aard te worden vanwege de permanente kans op besmetting van pluimvee. In de jaren 2015 tot en met 2021 bedroegen deze kosten circa € 10 miljoen per jaar. In 2022 was dit € 55 miljoen. De minister van LNV houdt er dan ook rekening mee dat de kosten voor het tegengaan van vogelgriep structureel hoger zullen blijven dan voorheen. Door de huidige inrichting van het bekostigingssysteem zullen de kosten in de periode 2022–2024 voor een groter deel voor rekening van de minister van LNV komen. In de jaren 2015 tot en met 2021 droegen pluimveehouders 83% van de kosten, de EU 10% en de minister van LNV 7%. In 2022 betaalden de pluimveehouders 54% en de minister van LNV 46%. Waar de minister van LNV in 2016 € 0,7 miljoen betaalde, is dat in 2022 opgelopen naar € 26 miljoen. Hoeveel de EU nog gaat bijdragen is niet bekend. In dit hoofdstuk bekijken we hoe de financiering van deze kosten is geregeld. Het Diergezondheidsfonds (DGF) vervult daarbij een centrale rol.

4.1 Financiering vanuit het DGF

In 1998 is het DGF opgericht. Vanuit dit fonds worden de kosten betaald die verband houden met de bestrijding, bewaking en preventie van besmettelijke dierziekten en zoönosen. Aanleiding om het DGF in het leven te roepen was een grote uitbraak van de klassieke varkenspest in 1997 die tot hoge kosten leidde (LNV, 2020).

Elke 5 jaar wordt in het *Convenant financiering bestrijding besmettelijke dierziekten* vastgelegd op welke manier de bestrijding van dierziekten via het DGF door de betrokken sectoren en de overheid zal worden gefinancierd. Op basis van de gemaakte afspraken wordt het DGF gevoed met bijdragen van de minister van LNV,

heffingen die bij de landbouwsector worden geïnd en door de EU ter beschikking gestelde budgetten.

Heffingstarieven voor landbouwsectoren

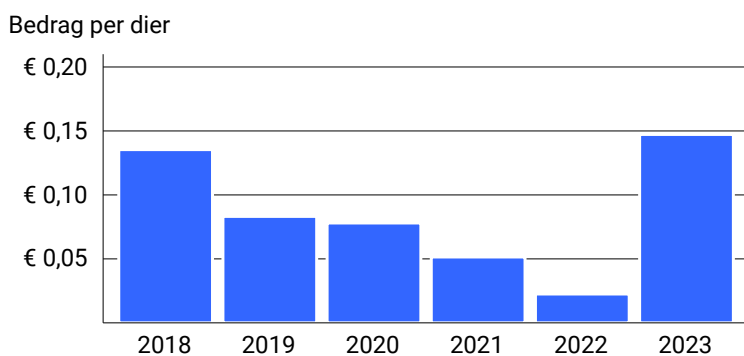
Via het DGF worden de kosten geïnd en betaald voor diverse dierziekten (onder pluimvee, maar ook onder varkens, koeien, schapen en geiten). De rijksoverheid en de sectorpartijen hebben afgesproken hoe zij de kosten verdelen. Hierbij gaat het om een balans tussen:

- ondernemersrisico (veehouder);
- bescherming van de sector (overheid en veehouder).
- bescherming van de volksgezondheid (overheid);

De bedrijven in de verschillende sectoren betalen hun bijdrage aan het DGF via heffingen. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) int in opdracht van de minister van LNV de heffingen. De afgelopen jaren daalden de heffingstarieven per gehouden dier voor pluimveehouders, maar sinds 2022 zijn de tarieven sterk verhoogd van € 0,03 tot € 0,15 per dier in 2023; zie figuur 8.

Figuur 8 Gemiddelde heffingstarieven pluimveesector voor DGF per dier (2018-2023)

Heffingstarieven pluimveesector in 2023 omhoog



De bestrijdingskosten die komen kijken bij een ziekte-uitbraak onder pluimvee worden in eerste instantie betaald uit een verplichte crisisreserve van de pluimveesector ter grootte van € 7,4 miljoen. Zodra die reserve is uitgeput, en dat is sinds 2022 het geval, financiert de minister van LNV de uitgaven vanuit het DGF voor. Met heffingen achteraf betaalt de pluimveesector deze voorschotten vervolgens terug aan het DGF tot aan een plafondbedrag. Dat plafondbedrag wordt elke 5 jaar vastgesteld (zie hierna).

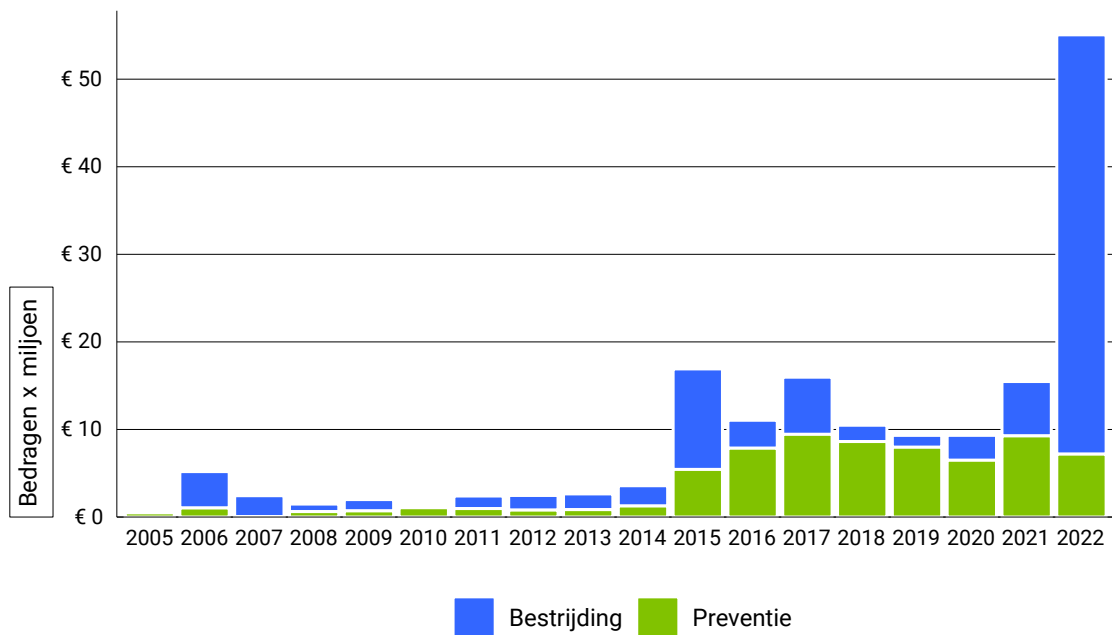
Verhouding preventie- en bestrijdingskosten

Voor elke kostenpost binnen het DGF is in het convenant afgesproken welk deel de sector betaalt en welk deel de minister van LNV. Kosten zijn onderverdeeld in preventiekosten en bestrijdingskosten. Voorbeelden van preventiekosten zijn de kosten voor monitoring en crisisparaatheid (denk aan het paraat hebben van dodingsapparatuur). Voorbeelden van bestrijdingskosten zijn de kosten voor tegemoetkomingen aan geruimde pluimveehouderijen, de kosten voor de inzet van dodingsapparatuur en ruimingsploegen en de kosten voor het plaatsen van waarschuwborden in gebieden waar vervoersbeperkingen gelden.

Figuur 9 laat zien dat de kosten voor preventie van dierziekten onder pluimvee stabiel en voorspelbaarder zijn dan de bestrijdingskosten. De bestrijdingskosten kunnen bij uitbraken zoals vogelgriep fors oplopen. Zo is te zien dat de bestrijdingskosten in 2022 € 49 miljoen bedroegen.

Figuur 9 Kosten van preventie en bestrijding vogelgriep tussen 2005 en 2022

Veruit het meeste geld ging in 2022 naar bestrijding



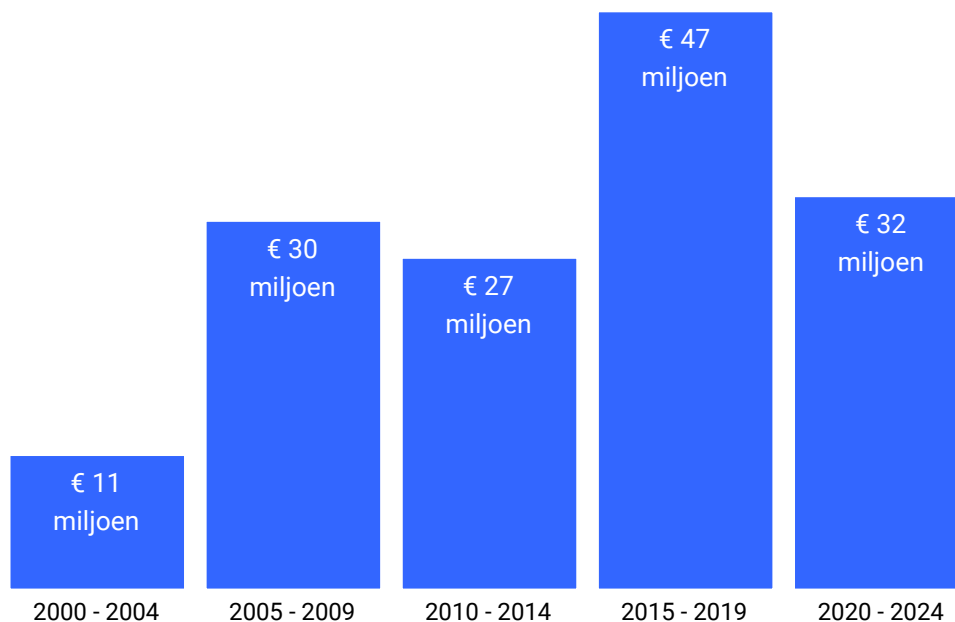
De kostenstijging in 2015 is overigens deels te verklaren doordat de product-schappen per 1 januari 2015 werden opgeheven. De financiering van bepaalde taken die zij bekostigden is vanaf dat moment via het DGF gaan lopen.

Vijfjaarlijkse vaststelling plafond voor sectorbijdrage aan bestrijdingskosten

In het *Convenant financiering bestrijding besmettelijke dierziekten* wordt elke 5 jaar vastgelegd wat de plafondbedragen zijn voor de bijdrage die de pluimveesector moet

leveren voor de bestrijdingskosten van dierziekten. Als de bestrijdingskosten boven het plafondbedrag uitkomen, betaalt de minister van LNV tot het einde van de convenantperiode de rest van de kosten. De plafondbedragen zijn bedoeld om de draagkracht van de sector niet te overschrijden, zodat de sector kan herstellen van de financiële schade bij een grote dierziektenuitbraak (LNV, 2022b). In figuur 10 geven we van alle convenantperiodes vanaf het jaar 2000 de plafondbedragen weer. Hierin is te zien dat deze in 2000-2004 nog € 11 miljoen bedroegen en in de periode 2020-2024 € 32 miljoen.

Figuur 10 *Plafondbedragen bestrijdingskosten 2000–2024 pluimveesector*
Plafondbedragen bestrijdingskosten variëren per convenantperiode



De plafondbedragen voor de pluimveesector zijn in eerdere convenanten tot stand gekomen op basis van een inschatting van het risico op de introductie en verspreiding van een bestrijdingsplichtige dierziekte, de verwachte bestrijdingskosten en de daaropvolgende onderhandelingen tussen de sector en de minister. De risico- en kosteninschattingen worden sinds 2005 gemaakt door Wageningen University & Research (WUR). Onderzoekers van de WUR geven daarbij aan dat het moeilijk is om de kosten van de bestrijding van dierziekten goed in te schatten en dat de uitgaven bij uitbraken van zeer besmettelijke hoogpathogene vogelgriep fors kunnen oplopen, zoals sinds 2021 het geval is (WUR, 2019).

Onderschatting bestrijdingskosten vogelgriep in huidige convenant

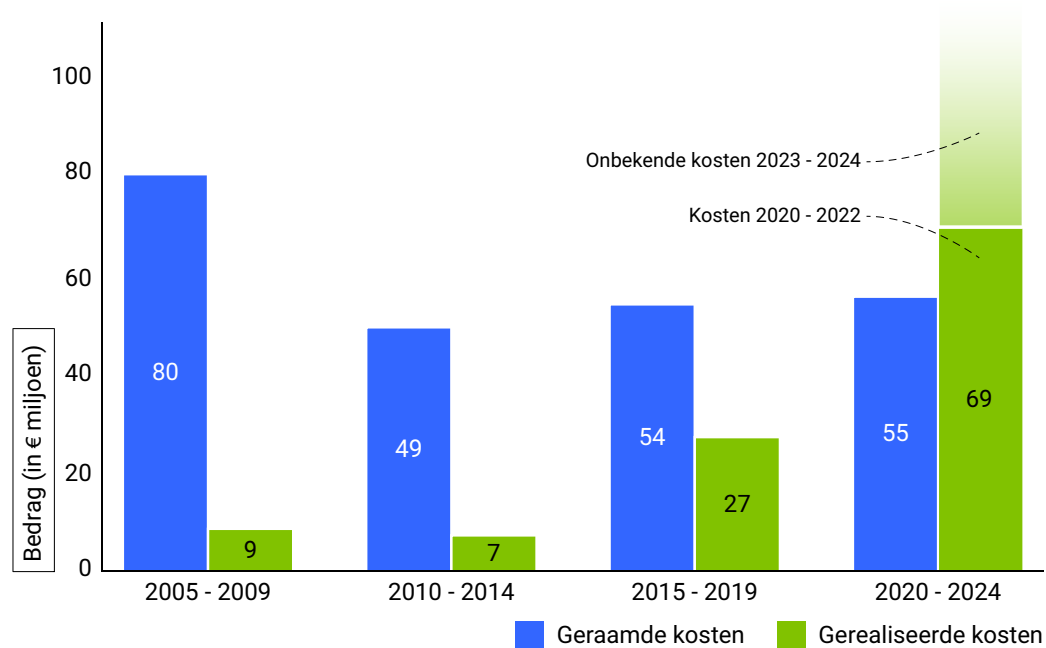
De WUR schatte in 2019 dat uitbraken van hoogpathogene vogelgriep beperkter van omvang zouden zijn dan in eerdere jaren. De onderzoekers gingen er weliswaar van

uit dat er meer gevallen van hoogpathogene vogelgriep op pluimveebedrijven zouden worden geconstateerd dan in de voorgaande periode, maar tegelijkertijd zou naar verwachting de omvang van een uitbraak beperkter zijn. Daardoor zouden de bestrijdingskosten per saldo lager uitvallen, luidde de inschatting (WUR, 2019).

In figuur 11 geven wij per convenantperiode de vooraf gemiddelde verwachte bestrijdingskosten weer van hoogpathogene vogelgriep. Deze verwachte kosten hebben we in elk van de periodes vergeleken met de werkelijke bestrijdingskosten van hoogpathogene vogelgriep. Bij deze verwachte bestrijdingskosten voor uitbraken van hoogpathogene vogelgriep is rekening gehouden met EU-compensatie (voorheen 50%, voortaan 20% van de preventie- en bestrijdingskosten, zie verderop).

Figuur 11 *Verwachte bestrijdingskosten versus werkelijke kosten*

Bestrijdingskosten jarenlang overschat. In huidige convenant onderschat.



In bovenstaande figuur hebben we de geschatte kosten gecorrigeerd voor de verwachte EU-bijdrage. Verdere uitleg hierover is te vinden in de methodologische verantwoording (bijlage 1).

Goed te zien is dat de bestrijdingskosten jarenlang zijn overschat, maar in de huidige convenantperiode 2020-2024 juist zijn onderschat. Overigens is het vermelde bedrag van € 69 miljoen voor de periode 2020-2024 nog niet volledig. Alleen de bestrijdingskosten tot en met 2022 zijn in de grafiek verwerkt omdat de kosten voor 2023 en 2024 nog niet bekend zijn.

In § 4.3 gaan we nader in op de eerdere en aankomende convenantonderhandelingen en de daarbij gebruikte schattingen van de bestrijdingskosten bij vogelgriepuitbraken.

Gemiddelde kosten van een ruiming

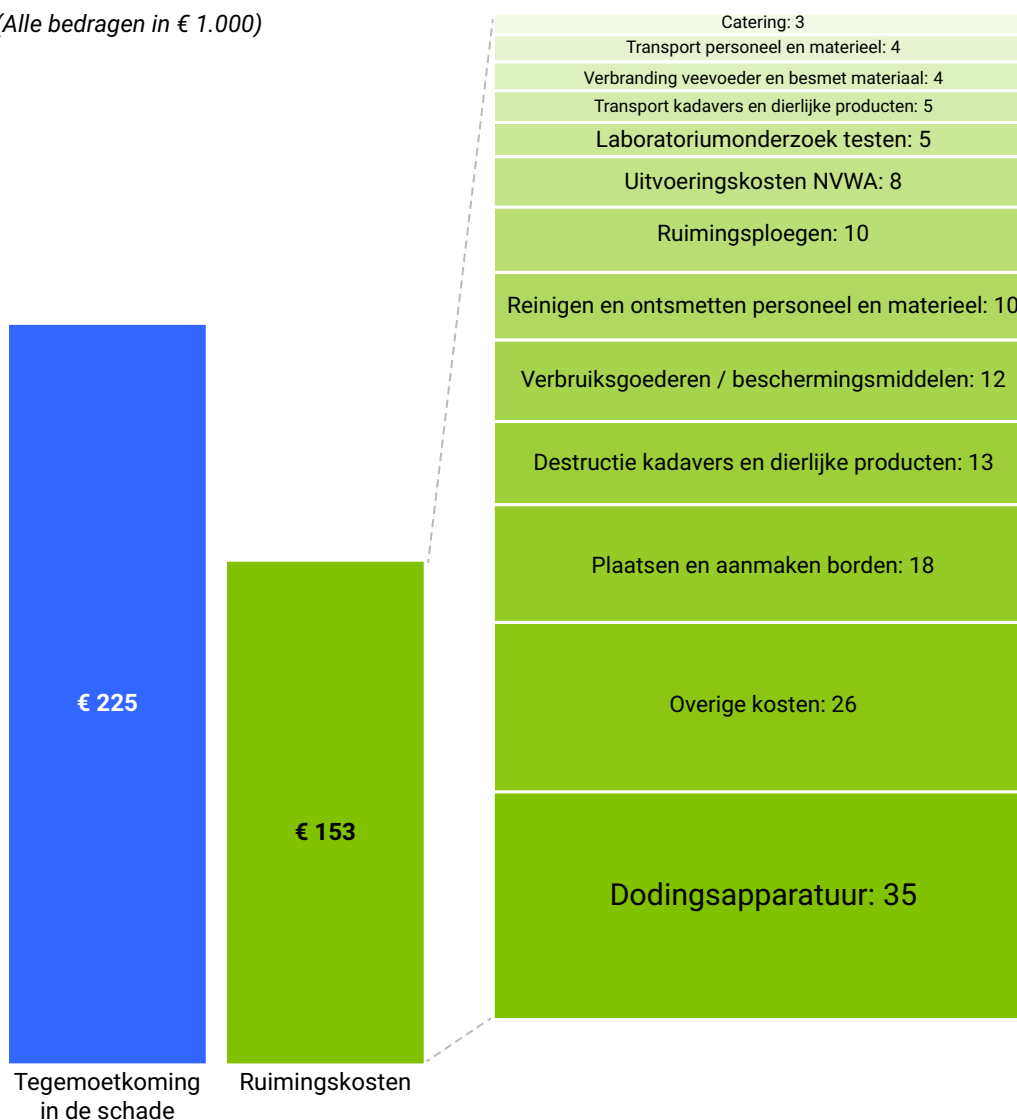
Een groot deel van de bestrijdingskosten bij een uitbraak van vogelgriep bestaat uit het ruimen van de besmette pluimveebedrijven en van pluimveebedrijven die dicht bij een besmet bedrijf liggen (preventieve ruiming). In figuur 12 laten we per kosten-categorie en in totaal zien hoeveel een gemiddelde ruiming kostte in de periode 2020-2021. Totaal kostte een gemiddelde ruiming in deze periode € 378.000. Daarbij is de variatie in de kosten per ruiming groot en afhankelijk van de omvang van het bedrijf. Figuur 12 laat zien dat de gemiddelde kosten bestaan uit een tegemoet-koming in de schade en uit ruimingskosten. De directe ruimingskosten zijn weer onder te verdelen in subcategorieën, van catering tot aan dodingsapparatuur.

Figuur 12 Kosten van de ruiming van een pluimveebedrijf

Een ruiming kostte in 2020-2021 gemiddeld € 378.000

De variatie is groot, afhankelijk van de omvang en het type bedrijf

(Alle bedragen in € 1.000)



4.2 Verdeling kosten EU, LNV en sector

Wij zijn nagegaan wie de afgelopen jaren welk deel van de bestrijdingskosten van dierziekten in de pluimveesector heeft gedragen. Hiervoor hebben we de bijdragen van de sector (pluimveehouders), de minister van LNV en de EU bekeken. Door de inrichting van het bekostigingssysteem zullen de kosten in de periode 2022–2024 voor een groter deel voor rekening van de minister van LNV komen. In de jaren 2015 tot en met 2021 droeg de sector 83% van de kosten, de EU 10% en LNV 7%. In 2022 betaalt de sector 54% en LNV 46%. Of en hoeveel de EU nog gaat bijdragen is niet bekend.

Onzekerheid over hoogte bijdrage EU

De EU draagt financieel bij aan de bestrijding van vogelgriep in de lidstaten. De hoogte van de bijdrage in de bestrijdingskosten bepaalt de EU na beëindiging van een epidemie. Dit betekent voor lidstaten onzekerheid over de hoogte van de EU-bijdrage. Die onzekerheid neemt toe omdat uitbraken steeds langer duren. De door de EU gevolgde werkwijze gaat uit van het idee dat er een duidelijk begin- en eindpunt van een uitbraak kan worden gemarkeerd, terwijl in de huidige situatie vogelgriep min of meer continu aanwezig is. Op 31 december 2022 heeft de Europese Commissie een periode-einde vastgesteld na de eerste besmettingen in 2021. De financiële afwikkeling over deze periode moet nog plaatsvinden en het bedrag dat Nederland zal ontvangen is nog niet bekend.

Ontwikkeling in kostenverdeling over pluimveesector, minister van LNV en EU

De EU hanteerde tot en met 2022 een cofinancieringspercentage van 50% voor de kosten die de lidstaten maken (EU, 2021). Voor lidstaten met een laag bruto binnenlands product (bbp) was dit percentage 75%.

Vanaf 2023 zal de EU-bijdrage voor Nederland en andere lidstaten lager uitvallen; het cofinancieringspercentage gaat voor Nederland omlaag van 50% naar 20%. Deze verlaging komt voort uit de uitputting van het EU-budget vanwege de vele uitbraken van vogelgriep en van de Afrikaanse varkenspest in Europa de afgelopen jaren. De verlaging van cofinancieringspercentage is door Europese Commissie gemeld aan de minister van LNV.¹ Over de jaren 2020, 2021 en 2022 heeft Nederland in mei 2023 nog geen EU-bijdrage ontvangen.

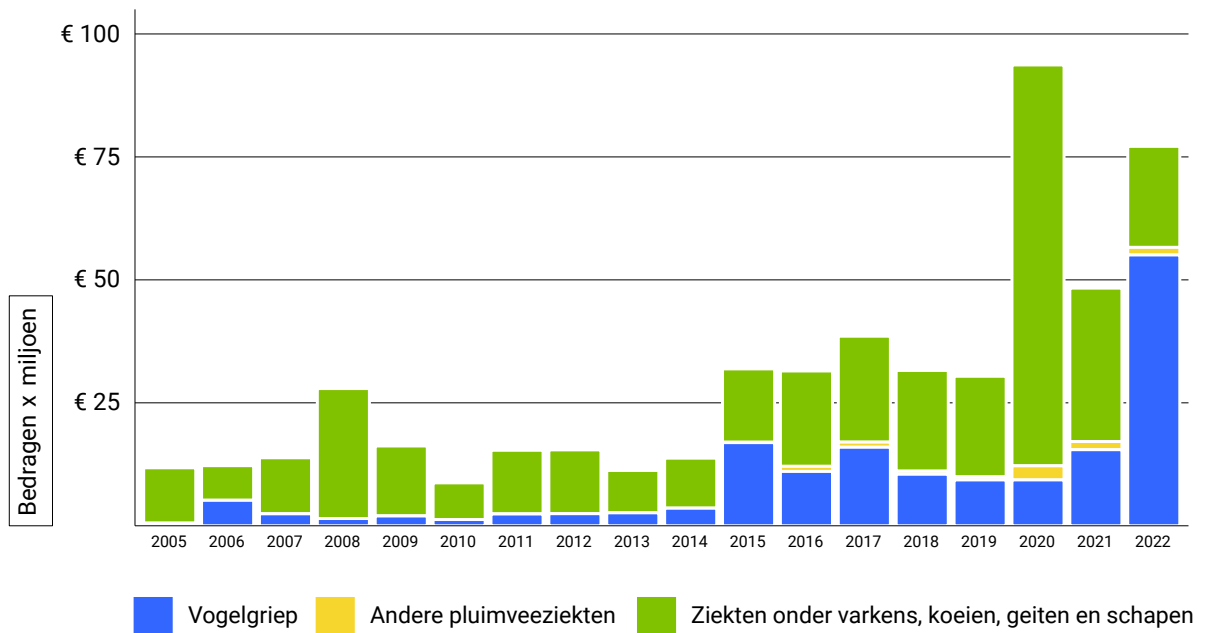
Beperkt inzicht in kosten vogelgriep

RVO is namens de minister van LNV belast met het financieel beheer van het DGF. RVO kan beperkt inzicht geven in de verdeling van de bestrijdingskosten van dierziekten over de minister van LNV, de sector en de EU. De jaarverslagen van het DGF bevatten geen integrale uitsplitsingen van uitgaven en ontvangsten naar diersoorten en dierziekten. Zo worden de ontvangsten van de EU niet op pluimvee-niveau uitgesplitst. Ook wordt niet uitgesplitst welk deel van de kosten die LNV zelf draagt pluimvee-gerelateerd danwel vogelgriep-gerelateerd zijn. Ook beschikt RVO niet over alle cijfers over alle jaren. Sommige cijferreeksen gaan terug tot 2005, andere tot 2015. Het inzicht wordt ook beperkt doordat EU-bijdragen voor een bepaald jaar soms een of meer jaren later aan Nederland worden uitbetaald.

In onderstaande figuur 13 laten we de kosten voor vogelgriep, andere pluimveeziekten en andere dierenziekten zien op basis van beschikbare informatie in de (niet openbare) financiële administratie van RVO.

Figuur 13 Kosten van preventie en bestrijding van vogelgriep en andere dierziekten

Kosten preventie en bestrijding vogelgriep stijgen

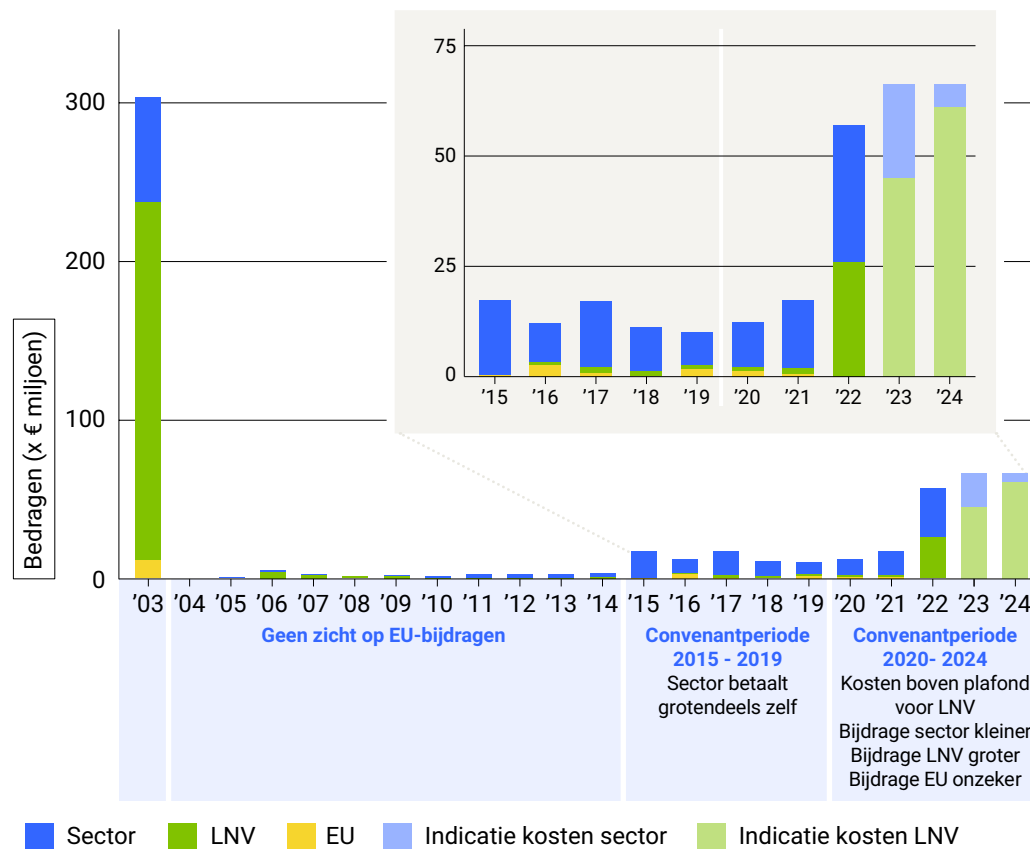


Te zien is dat de kosten van de bestrijding en preventie van pluimveeziekten – in het bijzonder vogelgriep – de afgelopen jaren zijn gestegen van circa € 10 miljoen in de jaren 2015 tot en met 2021 (per jaar) tot € 55 miljoen in 2022. De kostenstijging in 2015 is zoals eerder aangegeven overigens deels te verklaren doordat de productschappen per 1 januari 2015 werden opgeheven. Productschappen waren publiekrechtelijke organisaties van bedrijven die eenzelfde grondstof bewerkten. De financiering van bepaalde taken die zij bekostigden, is vanaf dat moment via het DGF gaan lopen.

Uit de financiële administratie van RVO konden we deels afleiden welke partijen welke kosten dragen; zie figuur 14.

Figuur 14 Verdeling van de kosten over sector, minister van LNV en EU

De kosten van preventie en bestrijding van vogelgriep komen steeds meer voor rekening van de minister van LNV, net als bij de epidemie van 2003



De uitsplitsing in figuur 14 heeft overigens betrekking op het overkoepelende niveau van pluimveeziekten; de gegevens betreffen dus niet alleen vogelgriep. Vogelgriep maakt wel het overgrote deel uit van de preventie- en bestrijdingskosten voor ziekten bij pluimvee.

Figuur 14 laat zien dat tot en met 2021 de sector het grootste deel van de kosten heeft gedragen. In 2022 kantelt dat beeld. Voor 2023 en 2024 zal de minister van LNV de bestrijdingskosten volledig betalen omdat het afgesproken vijfjaarlijkse plafond van de sector bereikt is. Aan preventie blijft de sector wel nog bijdragen. De bijdragen van de EU vanaf 2022 zijn op dit moment nog onbekend en ontbreken zodoende in het overzicht.

In de twee hierboven weergegeven figuren ontbreken de cijfers over de periode 2000–2004 omdat RVO hier niet over beschikt. In figuur 14 hebben we wel – op basis van informatie uit het jaarverslag van het DGF (LNV, 2008) – de bestrijdingskosten van de vogelgriep-epidemie van 2003 opgenomen. Toen werd – net als nu weer – de rekening vooral uit publieke middelen betaald.

4.3 Onderhandeling over de kostenverdeling

Strikt genomen heeft de minister van LNV geen convenant nodig om een deel van de financiering van het DGF voor rekening van de sector te laten komen. De minister heeft de bevoegdheid om de tarieven voor de diergezondheidsheffingen ten behoeve van het DGF bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen (Wet Dieren). Voor het parlement is van belang dat in het convenant 2020-2024 is opgenomen dat bij bezwaren van de Europese Commissie of een van de Kamers der Staten-Generaal, de minister eenzijdig de desbetreffende bepalingen, of de uitvoering daarvan, buiten toepassing kan verklaren (LNV, 2019).

Onderhandelingen convenant 2020–2024

In 2019 onderhandelde de pluimveesector met de minister van LNV over het *Convenant financiering bestrijding besmettelijke dierziekten 2020–2024*. De sector en de minister van LNV kwamen overeen dat de sector in de gehele convenantperiode maximaal € 30 miljoen zou bijdragen aan de bestrijdingskosten van vogelgriep (AVINED, 2019). Dit in plaats van de € 36 miljoen die uit de inschattingen van de WUR naar voren was gekomen (WUR, 2019).

Daarnaast wilde de pluimveesector de verdeelsleutel aanpassen. De sector vond dat wilde vogels het grootste risico voor een uitbraak van vogelgriep onder pluimvee veroorzaakten (AVINED, 2019). Dit zou volgens hen moeten meewegen in de financiële afspraken. De minister van LNV ging niet in mee in deze argumentatie, maar zegde wel toe dat dit in de onderhandelingen over het volgende convenant opnieuw bekeken zou worden.

Onderhandelingen convenant 2025–2029

Naar verwachting begint de minister van LNV eind 2023 met de onderhandelingen over het nieuwe convenant voor de periode 2025–2029. De stijgende kosten van vogelgriep, de afname van de EU-bijdrage en de eventuele extra kosten voor vaccinatie spelen daarbij een belangrijke rol. De minister van LNV laat in 2023 de draagkracht van pluimveehouders onderzoeken om te bezien welk aandeel van de preventie- en bestrijdingskosten de sector kan dragen. Naar verwachting informeert de minister van LNV zowel de sector als de Tweede Kamer in het najaar van 2023 over de uitkomsten van dit onderzoek.

5. Reactie

Wij hebben ons conceptrapport toegezonden aan de minister van LNV. De minister van LNV heeft uitgebreid en informatief gereageerd op ons conceptrapport. Ook wijst hij op een intensiveringsplan preventie vogelgriep dat hij van plan is om in juni 2023 uit te brengen. Gezien zijn reactie zien we geen aanleiding tot een nawoord. De brief staat op onze website (www.rekenkamer.nl).

Bijlagen

Bijlage 1 Methodologische verantwoording

Wat hebben we onderzocht?

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: Wat doet de rijksoverheid om de verspreiding van vogelgriep tegen te gaan en hoe en door wie wordt dit gefinancierd?

Onderzoeksvragen

We hebben het onderzoek uitgevoerd aan de hand van de volgende vragen:

1. Hoe heeft de omvang van de pluimveesector en de pluimveehandel zich in Nederland ontwikkeld in de afgelopen 2 decennia?
2. Hoeveel uitbraken van vogelgriep zijn er in Nederland geweest in de afgelopen 2 decennia en waar en wanneer vonden die uitbraken plaats?
3. Welk beleid voert de minister van LNV om vogelgriep onder pluimvee en wilde vogels tegen te gaan?
4. Hoe vaak en wanneer heeft de minister van LNV in de afgelopen 2 decennia maatregelen uitgevoerd (ruiming, vervoersverboden, ophokplicht) om vogelgriep te voorkomen en te bestrijden?
5. Welke afspraken zijn er tussen het Ministerie van LNV, de pluimveesector en de EU gemaakt over de verdeling van de uitgaven en inkomsten met betrekking tot de bestrijding en preventie van vogelgriep?
6. Welke uitgaven zijn in de convenantperiodes van 2000 t/m 2022 gedaan om uitbraken van vogelgriep in Nederland te voorkomen en te bestrijden en hoe is de financiering daarvan verdeeld tussen de pluimveesector, het Ministerie van LNV en de EU?

Onderzoeksvraag 4 hebben wij niet volledig kunnen beantwoorden, omdat data over vervoersverboden en ophokplichten niet op detailniveau meerjarig beschikbaar was. Voor het laatste hoofdstuk, over de onderhandelingen voor een convenant, hadden wij vooraf geen aparte onderzoeksvraag opgenomen. Gedurende het onderzoek bleek dit echter wel relevant voor het in kaart brengen van de financierings-systematiek. Daarom is hier in het rapport wel een hoofdstuk aan gewijd.

Focusonderzoek

We hebben dit onderzoek uitgevoerd in de vorm van een focusonderzoek. Een focusonderzoek is een type onderzoek van de Algemene Rekenkamer dat zich onderscheidt door een aanzienlijk kortere doorlooptijd, aansluiting bij de actualiteit en een scherpe en afgebakende vraagstelling. Een focusonderzoek leidt tot een heldere, bondige publicatie zonder oordelen en aanbevelingen. Zie <https://www.rekenkamer.nl/over-de-algemene-rekenkamer/werkwijze/innovatie/focusonderzoeken>

Hieronder volgt een overzicht van de concrete onderzoeksactiviteiten die bij de uitvoeringsfase van het onderzoek horen.

Aanpak

Voor ons onderzoek hebben gesprekken gevoerd met:

- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)
- DG Health & Food Safety (Gezondheid & Voedselveiligheid) van de Europese Commissie
- Stichting AVINED
- Pluimveehouders
- Staatsbosbeheer
- Natuurmonumenten
- De Vogelbescherming
- Veiligheidsregio Fryslân
- Wetenschappers verbonden aan de Universiteit Utrecht en Erasmus MC

Daarnaast hebben we bij het Ministerie van LNV, de NVWA en RVO data en documenten opgevraagd en geanalyseerd en bewerkt. Voor een aantal onderdelen hebben we ook met openbare bronnen en open data gewerkt. De openbare bronnen hebben we in de literatuurlijst in bijlage 2 opgesomd. Bij niet-openbare bronnen gaat

het bijvoorbeeld om ambtelijke notities, voorbereidende nota's voor de minister en risicoanalyses. Deze documenten nemen we niet op in de literatuurlijst omdat ze niet openbaar zijn.

Onze feitelijke bevindingen hebben we tussentijds voorgelegd aan het Ministerie van LNV, de NVWA en RVO (integraal) en aan het Ministerie van VWS (de voor hen relevante onderdelen) om de feiten te verifiëren.

Gebruikte data

Hieronder geven we per figuur – waar relevant – welke data we hebben gebruikt. Bij elk datafiguur hebben we steeds geprobeerd zo ver mogelijk terug te gaan in de tijd. Dat lukt de ene keer beter dan de andere keer, omdat we afhankelijk zijn van degene die ons de data moeten leveren (bijvoorbeeld het Ministerie van LNV, de NVWA en RVO). De beschikbaarheid van de data is hier dus de bepalende factor.

Figuur 1 Aantal geruimde dieren sinds 2003

Data aangeleverd door de NVWA.

Figuur 2 Pluimveehandel in Nederland

Data van <https://www.fao.org/faostat/en/#data/FBS>

Figuur 3 Pluimveedichtheid Europese landen

Pluimveedichtheid is berekend als aantal pluimveedieren per hectare landoppervlakte (excl. open water). Data over het aantal pluimveedieren is afkomstig uit de eurostat-dataset EF_LSK_MAIN (Main livestock indicators by NUTS 2 regions). Landoppervlakte (excl. open water) is afkomstig van de eurostat-dataset REG_AREA3 (Area by NUTS 3 region).

Figuur 4 Pluimveedichtheid binnen Nederland

Data van <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/80781ned/table>

Figuur 5 Aantal pluimveebedrijven en dieren

Data van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80780ned/table>

Figuur 6 Proces van ruiming

Geen data.

Figuur 7 Verantwoordelijkheden bij wilde vogels met vogelgriep

Geen data.

Figuur 8 Heffingstarieven

Deze data is afkomstig uit de tabellen in de jaarlijkse Besluiten diergezondheidsheffing.

Figuur 9 Verhouding kosten preventie en bestrijding vogelgriep

Op basis van bewerkte data uit de financiële administratie van RVO. Het gaat hier om de totale kosten, dus LNV, EU en sector.

Figuur 10 Plafondbedragen bestrijdingskosten 2000 – 2024 pluimveesector

Deze bedragen komen uit de opeenvolgende convenanten.

Figuur 11 Verwachte bestrijdingskosten versus werkelijke kosten

Op basis van bewerkte data uit de financiële administratie van RVO. Het betreft de uitgaven aan bestrijding, gefinancierd door LNV en sector en EU. We vergelijken hier de door WUR gemiddelde geschatte kosten voor bestrijding per convenantperiode met de gerealiseerde kosten per convenantperiode. De WUR schatte de bestrijdingskosten per convenantperiode op respectievelijk € 52, € 32, € 35 en € 36 miljoen. De WUR gaat daarbij uit van aanvullend 35% bijdrage in de kosten door de EU. Dus de WUR-bedragen vormen 65% van de totaal geschatte bestrijdingskosten. Wij hebben deze bedragen omgerekend naar 100% (dit levert de respectievelijke bedragen van € 80, € 49, € 54 en € 55 in de figuur op). De realisatiecijfers komen uit de financiële data van RVO.

Figuur 12 Kosten van een ruiming

Op basis van bewerkte data ontvangen van RVO.

Figuur 12 Kosten vogelgriep en andere dierziekten

Op basis van bewerkte data uit de financiële administratie van RVO.

Figuur 13 Verdeling kosten over sector, LNV en EU

Op basis van bewerkte data uit de financiële administratie van RVO.

Figuur 14 Kostenverdeling uitbraak 2003

Deze data komt uit financiële administratie van RVO en het jaarverslag DGF 2007.

Bijlage 2 Literatuurlijst

AVINED (2019). <https://www.avined.nl/nieuws/lnv-en-veehouderijsectoren-tekenen-nieuw-convenant-dgf-2020-2024>, geraadpleegd op 8-5-2023.

Algemene Rekenkamer (2022). Rapport bij het jaarverslag 2021 *Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en Diergezondheidsfonds (F)*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 36 100 XIV, nr. 2.

Ballmann & Lilipaly (2023). *Vogelsterfte in het Deltagebied in 2022. Hoogpathogene vogelgriep in broedkolonies en botulisme*. DMP-rapport nr. 2023-03.

Bekedam (2021). *Zoönosen in het vizier; Rapport van de expertgroep zoönosen*.

CBS (2023). *Vleesproductie; aantal slachtingen en geslacht gewicht per diersoort*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/7123slac>, geraadpleegd op 8-5-2023.

Deskundigengroep Dierziekten (2023). *Verslag Deskundigengroep Dierziekten risicobeoordeling HPAI 30 maart 2023*. Bijlage bij Kamerstuk Deskundigengroep Dierziekten en moties vogelgriep. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 28 807, nr. 287.

Dhingra, e.a. (2018). *Geographical and historical patterns in the emergences of novel highly pathogenic avian influenza (HPAI) H5 and H7 viruses in poultry*. *Frontiers in Veterinary Science*, volume 5, article 84.

Fouchier e.a. (2004). *Avian influenza A virus (H7N7) associated with human conjunctivitis and a fatal case of acute respiratory distress syndrome*. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 101(5), 1356–1361.

Global Consortium for H5N8 and Related Influenza Viruses (2016). *Role for migratory wild birds in the global spread of avian influenza H5N8*. *Science*, 354(6309): 213–217.

LNV (2003). *Vaccinatie Aviaire Influenza*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 807, nr. 25.

LNV (2008). *Jaarverslag en slotwet Diergezondheidsfonds 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444 F, nr. 1.

LNV (2018). *Kamerbrief Vogelpest (Aviaire influenza)*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 17 april 2018 van de minister van LNV. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 28 807, nr. 221.

LNV (2019). *Convenant financiering bestrijding besmettelijke dierziekten 2020–2024*.

LNV (2020). *Jaarverslag XIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2021, 36 100 XIV, nr. 1.

LNV (2021). *Dierziektebeleid, brief van de minister van LNV*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 29 683, nr. 257.

LNV (2022a). *Kamerbrief Intensivering aanpak vogelgriep*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 28 807, nr. 269.

LNV (2022b). *Leidraad omgang met wilde vogels met vogelgriep*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 28 807, nr. 279.

LNV (2023a). *Beleidsdraaiboek bestrijding hoogpathogene aviaire influenza*. Bijlage bij Kamerbrief over beleidsdraaiboeken bestrijdingsplichtige dierziekten in veehouderij, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 28 286, nr. 274.

LNV (2023b). *Besluit van 23 september 2022 tot wijziging van het Besluit diergezondheid en de vaststelling van de tarieven van de diergezondheidsheffing voor 2023*. Staatsblad 2022, 373.

LNV (2023c). *Kamerbrief over Deskundigengroep Dierziekten en moties vogelgriep*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 28 807, nr. 287.

LNV (2023d). *Kamerbrief stand van zaken vogelgriep*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 28 807, nr. 284.

LNV (2023e). *Kamerbrief over DB-Z advies vogelgriep*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 28 807, nr. 2051.

NVWA (2022). *Jaarplan 2022*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 33 835, nr. 195.

Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) (2018). *Ruimings- en vaccinatiebeleid bij uitbraken van dierziekten.*

Tweede Kamer (2022). *Verslag van de rapporteurs inzake de ontwerpbegroting van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2023.* Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 200 XIV, nr. 13.

Vogelbescherming Nederland e.a. (2022). *Brief aan Kamerleden, Vogelgriep onder wilde vogels vraagt gecoördineerde aanpak door overheid om risico's voor natuur, landbouw en volksgezondheid te beperken.* 4 oktober 2022.

Wageningen University & Research (2019). *Onderbouwing plafondbedragen 2020–2024.*

Wageningen University & Research (2023). *Transmissiestudie met vier vaccins tegen H5N1 hoogpathogeen vogelgriepvirus (clade 2.3.4.4b).* Rapport 2300528, januari 2023.

WHO (2023). *Cumulative number of confirmed human cases for avian influenza A(H5N1) reported to WHO, 2003–2023.*

Website rijksoverheid Diergezondheid (z.d.). *Vaccinatiebeleid tegen dierziekten.* <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/diergezondheid/vaccinatie-tegen-dierziekten>, geraadpleegd op 8-5-2023.

Wet- en regelgeving

EU-verordening 2020/678, 17 december 2019. Gedelegeerde verordening (EU) van de commissie.

EU-verordening 2021/690, 28 april 2021. Verordening (EU) van het Europees Parlement en de Raad.

EU-verordening 2023/361, 28 november 2022. Gedelegeerde verordening (EU) van de commissie.

Wet Dieren. Geldend van 22-12-2022 t/m heden.

Bijlage 3 Eindnoten

1. Deze passage is aangepast na bestuurlijk wederhoor.

Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

ANP Foto, Taco van der Eb
Fotografie

De tekst in dit document is
vastgesteld op 12 juni 2023.
Dit document is op 14 juni 2023
aangeboden aan de Tweede
Kamer.

Den Haag, juni 2023