

Fiche 7: Richtlijn en beschikking over Aviaire Influenza (vogelpest)

Titel:

- Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende communautaire maatregelen ter bestrijding van aviaire influenza

- Voorstel voor een beschikking van de Raad tot wijziging van Beschikking 90/424/EEG van de Raad betreffende bepaalde uitgaven op veterinair gebied

Datum Raadsdocument: 2 mei 2005

Nr. Raadsdocument: 8630/05

Nr. Commissiedocument: COM (2005) 171 def.

Eerstverantwoordelijk ministerie: LNV i.o.m. VWS en FIN

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep Veterinaire Experts, Landbouw-en Visserijraad

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Het Commissievoorstel is tweeledig:

1. Aanpassing communautaire maatregelen ter bestrijding van Aviaire Influenza
2. Wijziging van beschikking 90/424/EEG

Ad 1. Aanpassing communautaire maatregelen ter bestrijding van Aviaire Influenza

Achtergrond

De huidige Richtlijn van de Raad tot vaststelling van communautaire maatregelen ter bestrijding van Aviaire Influenza is uit 1992 (92/40/EG). Tijdens de uitbraak van Aviaire Influenza (AI) in Nederland en later ook in België en Duitsland in 2003 en in Italië (2000-2005) bleek duidelijk dat de huidige Richtlijn tekort schoot daar waar het ging om laag pathogene aviaire influenza (LPAI), vaccinatie, volksgezondheid en hobbydieren. De uitbraken hadden rampzalige gevolgen voor de pluimveehouderij op sociaal-economisch gebied en hadden een negatief effect op de samenleving als geheel – met name in Nederland, waar ook verscheidene mensen met de ziekte besmet raakten. Dit alles ondanks de uiterst strenge bestrijdingsmaatregelen van de lidstaten, zoals grootschalig doden en vernietigen van pluimvee en andere vogels in de getroffen gebieden, die dikwijls veel ingrijpender waren dan de minimumeisen van Richtlijn 92/40/EEG voorschrijven.

Daarbij komt dat door de uitbraak van AI in Azië eind 2003, AI een steeds groter mondiaal probleem is geworden. Als gevolg van deze uitbraken zijn honderden miljoenen vogels gestorven of in het kader van ziektebestrijding gedood, waardoor de pluimveesector in de gehele wereld zeer zware verliezen heeft geleden. Dit heeft ook geleid tot discussies binnen de OIE (wereldorganisatie voor Diergezondheid) over aanpassing van het hoofdstuk AI in de Terrestrial Animal Health Code van de OIE. Voorts werden in samenhang met deze uitbraken diverse gevallen van besmetting van mensen – met soms dodelijke afloop – gemeld.

In het licht van de recente ervaringen en nieuwe wetenschappelijke inzichten in de risico's van AI voor diergezondheid en in mindere mate ook voor de volksgezondheid worden de maatregelen van Richtlijn 92/40/EEG grondig herzien en wordt een nieuwe Richtlijn voorgesteld.

Korte inhoud voorstel

Aviaire Influenza is een zeer besmettelijke virusziekte bij pluimvee die wordt veroorzaakt door verschillende subtypen van het virus, met name H5 en H7. Er bestaat een milde variant, de zogenaamde Laag Pathogene Aviaire Influenza (LPAI) die weinig tot geen verschijnselen toont bij pluimvee. Daarnaast bestaat de Hoog Pathogene Aviaire Influenza (HPAI) variant, die zeer ernstige verschijnselen van ziekte veroorzaakt tot 100% sterfte bij pluimvee. Wilde watervogels zijn het natuurlijke 'reservoir' van LPAI en kunnen zo het pluimvee besmetten. LPAI kan in pluimvee muteren naar HPAI, echter dit is een niet te voorspellen gebeurtenis.

Het doel van dit voorstel is het beter kunnen voorkómen en bestrijden van AI en het verminderen van de gezondheidsrisico's en de kosten door regels op te stellen voor een zo snel en zo efficiënt mogelijk bestrijden van HPAI en, in tegenstelling tot de oude Richtlijn 92/40, LPAI zo vroeg mogelijk opsporen en waar nodig bestrijden.

Het voorstel is opgesteld als minimumrichtlijn, zodat de lidstaten de mogelijkheid krijgen om flexibel om te gaan met de maatregelen naar gelang het risico van de uitbraak (LPAI of HPAI). Verder kan de lidstaat altijd strengere maatregelen nemen dan in de Richtlijn staat voorgeschreven.

Enkele inhoudelijke punten:

Volksgezondheid

Met het oog op het voorkómen van en anticiperen op de volksgezondheidsgevaaren die een uitbraak met AI kan veroorzaken worden de lidstaten via de Richtlijn verzocht om nauw samen te werken met de bevoegde instanties op het gebied van de bescherming van de volksgezondheid.

Vaccinatie

De Commissie vindt dat noodvaccinatie een doeltreffende aanvulling kan zijn op de bestrijdingsmaatregelen. Daarnaast kan preventieve vaccinatie nuttig zijn ter voorkoming van ziekte bij dieren die een risico lopen, bijvoorbeeld het pluimvee met vrije uitloop. Voor beide toepassingen, noodvaccinatie en preventieve vaccinatie zijn maatregelen opgenomen in het voorstel.

Bestrijding HPAI

In het voorstel is de bestrijding van HPAI gebaseerd op gebruikelijke maatregelen zoals het ruimen van besmette en verdachte dieren en vervoersverboden, zoals ook al in de huidige Richtlijn opgenomen is. Daarnaast geeft de Commissie de lidstaten veel mogelijkheden tot uitzonderingen op deze maatregelen.

Opsporen en bestrijden LPAI

In de bestaande Richtlijn is alleen HPAI meldings –en bestrijdingsplichtig, maar met het voorliggende voorstel wordt ook LPAI meldings –en bestrijdingsplichtig. Dit als gevolg van voortschrijdend inzicht in de mogelijkheid van mutatie van LPAI naar HPAI bij pluimvee. LPAI vertoont echter bij pluimvee geen of zeer aspecifieke verschijnselen, dit maakt het opsporen van LPAI zeer moeilijk. Daartoe heeft de Commissie een monitorings / bewakingsprogramma in het voorstel opgenomen, die de lidstaten dienen uit te voeren.

Door LPAI op te sporen en te bestrijden meent de Commissie dat er in de toekomst grote HPAI uitbraken voorkomen kunnen worden. De Commissie stelt een aantal bestrijdingsmaatregelen voor LPAI voor zoals het ruimen of slachten van besmette dieren, het isoleren van besmette bedrijven en het instellen van beperkingsgebieden en het nemen van maatregelen in deze gebieden.

Hobbymatig gehouden dieren

De Commissie heeft in het voorstel een aparte definitie opgenomen voor niet-commerciele bedrijven, hieronder vallen ook de hobbymatig gehouden dieren.

Ad 2. Aanpassing beschikking 90/424/EEG van de Raad

Achtergrond

Op grond van de beschikking 90/424/EEG van de Raad betreffende bepaalde uitgaven op veterinair gebied kunnen lidstaten in aanmerking komen voor een financiële vergoeding van de Gemeenschap voor de uitroeiing van bepaald dierziekten en voor de controle op bepaalde dierziekten. Aanpassing van deze beschikking is noodzakelijk om het in lijn te brengen met de voorgestelde aanpassingen van de richtlijn betreffende communautaire maatregelen ter bestrijding van AI.

Door m.n. ook LPAI te bestrijden beoogt de Commissie de ontwikkeling van HPAI in te perken. Met de bestrijding van LPAI wordt één van de mogelijke routes voor een uitbraak van HPAI afgesneden. Daarmee worden ook de risico's voor de volksgezondheid bij een verandering van LPAI in HPAI verminderd en dalen de bestrijdingskosten voor HPAI.

Korte inhoud voorstel

De Commissie stelt een aantal aanpassingen voor zodat ook de bestrijding van LPAI in aanmerking komt voor vergoeding door de Gemeenschap. De vergoeding van de Gemeenschap bedraagt 50% in geval van HPAI en 30% in geval van LPAI voor de volgende kosten;

1. schadeloosstellingen aan veehouders voor het doden en vernietigen van dieren, producten van dieren;
2. reiniging en ontsmetting van bedrijven en uitrusting;
3. destructie van verdachte en besmette dieren, eieren, besmet voer en uitrusting die niet kunnen worden ontsmet.

Tot slot wordt Aviaire influenza in groep 1 (opsomming van een aantal dierziekten) van de bijlage bij 90/424/EEG opgenomen ten einde de formele basis voor de vergoeding van de monitoring / bewaking te verbeteren.

De vergoeding voor vaccin (100%) en de uitvoeringskosten van de vaccinatie (50%) die al onderdeel zijn van de huidige tekst, blijven in de gewijzigde tekst gehandhaafd.

Rechtsbasis van het voorstel: Voor beide voorstellen: artikel 37 EG-verdrag.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Voor beide voorstellen: Raad: gekwalificeerde meerderheid en EP: advies.

Instelling nieuw Comitologie-comité:

Nee, het Permanent Comité voor de Voedselketen en de Diergezondheid (PCVD) blijft gehandhaafd.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit:

1. Richtlijn: niet van toepassing voor wat betreft de diergezondheidsmaatregelen aangezien het een exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap betreft. Positief voor wat betreft de maatregelen op het gebied van volksgezondheid, aangezien er een duidelijke meerwaarde is om deze maatregelen op gemeenschapsniveau te nemen.
2. Beschikking: positief, het betreft een exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap.

Proportionaliteit:

1. Richtlijn: positief: het voorstel is een minimum Richtlijn met zeer flexibele mogelijkheden om de te nemen maatregelen aan te passen aan elk mogelijk risico dat een infectie met AI (LP en HP) kan veroorzaken. Daarnaast wordt de mogelijkheid aan de lidstaten gegeven om altijd strenger op te treden dan volgens de Richtlijn nodig is.
2. Beschikking: positief, een beschikking is het juiste instrument om een bestaande beschikking te wijzigen.

Consequenties voor de EU-begroting:

1. De voorgestelde Richtlijn communautaire maatregelen ter bestrijding van Aviaire Influenza: Ten opzichte van de huidige EU regelgeving leiden de voorgestelde maatregelen tot de volgende extra uitgaven per jaar (raming);

- a) voor een vergoeding aan de lidstaten voor de monitoring / bewaking, € 1,5 miljoen;
- b) voor een vaccinbank, € 1,5 miljoen;
- c) voor een Europees referentielaboratorium, € 0,135 miljoen;

d) voor missies en terugkoppeling in Standing committee, € 0,195 miljoen.

Totaal per jaar € 3,33 miljoen.

De Commissie veronderstelt de extra uitgaven te compenseren uit de besparingen op de uitgaven voor de vergoedingen aan de lidstaten voor de bestrijding van HPAI.

Formele basis voor de uitgaven is beschikking van de Raad 90/424/EEG.

2. Aanpassing Beschikking van de Raad 90/424/EEG:

Naast de mogelijke uitgaven voor vergoedingen aan lidstaten voor de bestrijding van HPAI die al op basis van de huidige beschikking mogelijk zijn, maakt de gewijzigde beschikking financiering mogelijk voor de compensaties aan lidstaten voor de bestrijding en monitoring / bewaking van LPAI. Ten laste van de EU begroting worden daarnaast uitgaven geraamd voor de vaccin bank, het referentielaboratorium en ondersteunende activiteiten van de diensten van de EU.

Voor het ramen van de compenserende uitgaven voor de lidstaten bij de bestrijding van LPAI en de monitoring / bewaking zijn de gegevens gebruikt van de surveillance op AI in de lidstaten in 2003, 2004 en 2005.

Op basis van de uitgevoerde surveillance begroot de EU voor:

- Vergoedingen aan EU-lidstaten: € 5,5 miljoen / jaar;
- Uitvoeringskosten Commissie: € 0,216 miljoen / jaar.

In de begrotingstoelichting gaat de Commissie er van uit dat zonder de voorgestelde maatregelen in de komende 10 jaar, twee grote uitbraken plaats kunnen vinden die op grond van de gegevens van de afgelopen uitbraken tot een bedrag van € 100,0 miljoen aan uitgaven van de EU zouden leiden.

De voorgestelde maatregelen worden geraamd op een bedrag van € 50,0 tot € 60,0 miljoen.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

1. De voorgestelde Richtlijn communautaire maatregelen ter bestrijding van Aviaire Influenza

Het voorstel heeft geen grote impact op de wijze van bestrijding zoals Nederland die voorstaat bij een uitbraak van HPAI, dit omdat de Nederlandse bestrijding bij HPAI veel verder gaat dan in het voorstel is opgenomen. Wanneer een uitbraak van HPAI plaatsvindt heeft dit grote consequenties voor de financiële, personele en administratieve inzet van de rijksoverheid, decentrale overheid en het bedrijfsleven. Echter dit voorstel verandert niets aan de huidige maatregelen en kosten zoals die nu al gelden bij de bestrijding.

Het voorstel heeft ook geen grote impact op de monitoring / bewaking, daar die op dit moment al plaatsvindt (in Nederland wordt uitgebreider gemonitord dan wordt voorgeschreven in het voorstel).

De voorgestelde richtlijn betekent wel een aanpassing van de bestrijding LPAI. LPAI wordt in Nederland nationaal bestreden door maatregelen op het betreffende bedrijf en controle in een kilometer eromheen, in de richtlijn wordt ook gesproken over het instellen van beperkingsgebied van 3 kilometer met bijbehorende maatregelen. Dit zal leiden tot een uitbreiding van het onderzoek bij de bedrijven in dit gebied.

2. Aanpassing Beschikking van de Raad 90/424/EEG:

Op basis van de huidige beschikking kan Nederland een vergoeding van 50% verkrijgen bij de bestrijding van HPAI. In het huidige voorstel blijft dit ook 50%. Op grond van het huidige voorstel zal vergoeding ook mogelijk worden bij de bestrijding van LPAI (30%) en voor de monitoring / bewaking van AI (50%).

De monitoring / bewaking en de bestrijding van LPAI leidt tot uitgaven die ten laste komen van het Diergezondheidsfonds. Dit fonds wordt door de veehouderijsector en het Rijk gefinancierd. Het pluimveebedrijfsleven heeft zich door middel van een convenant tussen het departement van LNV en de productschappen gebonden deze uitgaven te betalen.

De monitoring van LPAI in 2003 en 2004 zoals die in Nederland op dit moment wordt uitgevoerd, heeft geen signalering van besmettingen met LPAI opgeleverd (er is geen levend virus gevonden). Deze monitoring heeft € 0,2 tot 0,3 miljoen gekost in 2004. Monitoring / bewaking volgens de voorgestelde Richtlijn zal aanmerkelijk minder kosten omdat deze gebaseerd is op steekproeven, de huidige Nederlandse monitoring is een 100% controle van alle pluimveebedrijven.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

Het Productschap voor Pluimvee en Eieren (PPE) voert in opdracht van LNV de monitoring / bewaking van LPAI op dit moment nationaal uit. Deze monitoring / bewaking op LPAI gaat zelfs zo ver dat 100% van de bedrijven getest wordt. Dit in tegenstelling tot de monitoring / bewaking zoals die in de voorgestelde Richtlijn voorgeschreven wordt, deze gaat uit van een steekproefsgewijze uitvoering.

De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD) biedt de basis om de in het voorstel opgenomen bestrijdingsmaatregelen te treffen en biedt een basis voor vaccinatie. Er zal een ministeriële regeling moeten worden aangepast om preventieve en bestrijdingsmaatregelen mogelijk te maken ten aanzien van Aviaire Influenza bij varkens en andere zoogdieren. Maatregelen die enkel toezien op het voorkomen van de overdracht van AI van pluimvee, andere vogels of zoogdieren op mensen, kunnen niet op basis van de GWWD worden getroffen. Met VWS zal nog overleg plaatsvinden over de wettelijke basis voor dergelijke maatregelen.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerking treding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

Implementatietermijn: uiterlijk op 31 december 2006.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: geen

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Algemeen

Nederland onderschrijft de noodzaak van een aan recente ontwikkelingen aangepaste Richtlijn, daarbij kan Nederland zich in de strekking van de Richtlijn als minimumrichtlijn vinden.

Rechtsgrondslag

Er is tussen de Commissie en het Raadsecretariaat een discussie gaande of de juiste rechtsbasis is gekozen door de Commissie. Nederland is van mening dat het voorstel in principe de juiste rechtsgrondslag heeft. Het betreft een richtlijn die primair de bestrijding van een dierziekte tot doel heeft. Overigens was de vorige AI-richtlijn eveneens op artikel 37 van het EG-Verdrag (voorheen artikel 43) gebaseerd.

Aandachtspunt in dit verband is artikel 47, vierde lid, van het huidige voorstel aangaande volksgezondheid. Indien op basis van dit artikel aanvullende veterinaire rechtelijke maatregelen (kunnen) worden getroffen die rechtstreeks (en enkel) gericht zijn op de bescherming van de volksgezondheid, komt artikel 152 van het EG-Verdrag nadrukkelijk in beeld als aanvullende rechtsgrondslag. Dit betekent dat het EP het recht tot co-decisie krijgt in plaats van consultatie.

Vaccinatie

De voorgestelde mogelijkheden voor noodvaccinatie en preventieve vaccinatie worden door Nederland onderschreven. Noodvaccinatie kan een aanvulling zijn bij de bestrijding van een uitbraak van AI, zodat

minder dieren preventief gedood hoeven te worden en de uitbraak sneller onder controle kan worden gebracht. Daarnaast kan preventieve vaccinatie voorkomen dat pluimvee ziek wordt. Deze preventieve vaccinatie is vooral van belang bij het pluimvee dat een groter risico loopt om door AI besmet te worden, bijvoorbeeld pluimvee met vrije uitloop.

Op dit moment is de toepassing van vaccinatie tegen AI bij pluimvee nog niet voldoende ver ontwikkeld om het daadwerkelijk grootschalig toe te passen, voor de toekomst wil Nederland deze optie echter wel degelijk open houden.

Bestrijding HPAI

De bestrijding van HPAI zoals opgenomen in het voorstel wijkt niet veel af van de huidige Richtlijn. Een zorgpunt voor Nederland zijn wel de voorgestelde uitzonderingen op de maatregelen in het Beschermings- en Toezichtsgebied die door de Commissie, ook in de beginfase van de uitbraak, mogelijk gemaakt worden. Nederland is van mening is dat de ervaring geleerd heeft dat er bij een uitbraak van AI zeer streng opgetreden dient te worden en uitzonderingen in de beginfase van een uitbraak zoveel mogelijk achterwege gelaten dienen te worden.

Opsporen en bestrijden LPAI

Het onderbrengen van LPAI in de definitie van AI en daarmee het meldings- en bestrijdingsplichtig maken van LPAI wordt door Nederland onderschreven. Nederland is het eens met de mogelijkheden van flexibiliteit in de maatregelen op het besmette bedrijf, zodat op basis van een risicobeoordeling de juiste maatregelen genomen kunnen worden. Daarnaast dient echter ook een beperkingsgebied van drie kilometer met bijbehorende maatregelen zoals vervoersverboden e.d. ingesteld te worden bij een constatering van LPAI. Deze maatregelen zijn zeer streng in vergelijking met het risico dat LPAI veroorzaakt in dat gebied.

Nederland is van mening dat een algehele visie van de Commissie over de bestrijding van LPAI ontbreekt. Aan de ene kant is het voorstel zeer flexibel voor de lidstaat m.b.t. de maatregelen op een besmet bedrijf en aan de andere kant zeer streng m.b.t. de maatregelen in een beperkingsgebied rondom het besmette bedrijf.

De Commissie heeft in de reikwijdte van de Richtlijn opgenomen dat er bepaalde preventieve maatregelen noodzakelijk zijn voor vroegtijdige signalering van AI. Daartoe heeft de Commissie een monitoring- / bewakingsprogramma in de Richtlijn opgenomen. Nederland is echter van mening dat het vroegtijdig opsporen van een LPAI-besmetting via dit voorgestelde bewakingsprogramma niet effectief is. Via dit voorgestelde bewakingsprogramma kan wel de prevalentie (het voorkomen) van LPAI in Europa bepaald worden echter met dit programma kan niet de insleep van LPAI snel opgespoord worden. In Nederland is daartoe het 'Early Warning Systeem' ontwikkeld, dat veehouders en dierenartsen verplicht tot het melden van bepaalde verschijnselen die kunnen wijzen op AI, waarna gericht onderzoek door de Voedsel- en Waren Autoriteit (VWA) ingezet wordt. Nederland is van mening dat een dergelijk monitoring- / bewakingsprogramma of Early Warning Systeem apart van de Richtlijn uitgewerkt dient te worden.

Hobbymatig gehouden dieren

Tijdens de uitbraak van HPAI in 2003 zijn in Nederland veel gezonde hobbymatig gehouden dieren preventief geruimd. In het voorstel kunnen deze dieren uitgezonderd worden van ruiming. De inzet van Nederland zal zijn om zo min mogelijk gezonde dieren te doden.

EU vergoedingen bestrijdingskosten

De gedeeltelijke EU-vergoeding voor de kosten van de bestrijding van LPAI is logisch vanuit de systematiek van de beschikking en vanuit de benadering dat LPAI één van de routes is die leidt tot HPAI. Door echter onderscheid te maken in de hoogte van de vergoeding voor HPAI (50%) en LPAI (30%) ontstaat bij de bestrijding mogelijk een risico op een vertraagde reactie van een lidstaat om een maximale vergoeding van de Gemeenschap te kunnen claimen. Nederland is van mening dat dit risico kan worden

ingeperkt door korting op de vergoedingen, als niet adequaat wordt gehandeld bij de bestrijding in het algemeen en bij een LPAI-besmetting.

Nederland stelt daarnaast vraagtekens bij het verschil in vergoeding tussen bewaking / monitoring (50%) en bestrijding van LPAI (30%). In de praktijk zullen de maatregelen die lidstaten nemen in het kader van bewaking / monitoring en in het kader van bestrijding niet duidelijk van elkaar te onderscheiden zijn. De kans is groot dat dit discussie zal geven tussen de Commissie en de betrokken lidstaat over de hoogte van de vergoeding.

De aanname van de Commissie dat de extra maatregelen gefinancierd kunnen worden uit de verwachte lagere bestrijdingskosten door het effect van de extra maatregelen voor monitoring / bewaking en de bestrijding van LPAI, acht Nederland voorbarig aangezien er verschillende (besmettings)routes kunnen leiden tot HPAI.