



Gezamenlijk vaccineren doet profiteren

Auteur(s):

Stolwijk, H.J.J.

De auteur is werkzaam bij de afdeling Landbouw en Voedingsmiddelen van het Centraal Planbureau.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4326, pagina 740, 28 september 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

landbouw

De MKZ-crisis eerder dit jaar heeft duidelijk gemaakt dat het non-vaccinatiebeleid op de helling moet. Maar niet door Nederland alleen! Als geen EU-brede oplossing wordt gevonden, is het wachten op de volgende crisis.

Na de varkenspest en BSE heeft de recente uitbraak van Mond- en Klauwzeer (MKZ) opnieuw de kwetsbaarheid van de veestapel voor dierziekten aangetoond. Ondanks de beperkte schaal van de uitbraak zijn de economische gevolgen aanzienlijk. In macro-economische termen wordt het negatieve effect voorlopig op enkele tienden van een procent geschat.

De omvang van de schade heeft deels te maken met de centrale positie van de veehouderij in een netwerk van verwerkende en toeleverende bedrijven. Voor een ander deel hangt ze samen met de manier waarop de bestrijding moest worden aangepakt. In een niet-gevaccineerde veestapel, zoals de Nederlandse, kan het virus snel om zich heen grijpen. Om verspreiding tegen te gaan, werd getracht het aantal contacten en verplaatsingen van mens en dier te minimaliseren. Als gevolg hiervan liepen ook bedrijven economische schade op die weinig of niets met de MKZ-gevoelige delen van de veehouderij te maken hebben. Tevens konden veel niet-bedrijfsmatig uitgevoerde activiteiten in de getroffen regio's geen doorgang vinden. Sport- en andere evenementen moesten worden afgelast, scholen moesten (tijdelijk) worden gesloten, publieke instellingen als gemeentehuizen en ziekenhuizen mochten slechts na 'ontsmetting' worden bezocht.

Naast het minimaliseren van het aantal verplaatsingen van mens en dier, bestond de aanpak van de epidemie uit een grootschalige vernietiging van dieren in de getroffen gebieden. In de maanden maart, april en mei werden in totaal zo'n 280.000 dieren geruimd. Voor veel burgers was die massale vernietiging van gezonde dieren ethisch moeilijk te verteren. Door demonstraties, ingezonden brieven in kranten en andere vormen van protest werd dit kenbaar gemaakt.

Mede vanwege de ethische bezwaren tegen het grootschalige ruimen wil de Nederlandse minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) het non-vaccinatiebeleid van de EU ter discussie stellen. Mogelijk samen met Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zal worden gepleit om veel eerder tot vaccinatie over te gaan, zonder dat dit gevolgen heeft voor de onderlinge handel tussen de EU-lidstaten. In dit artikel zal worden betoogd dat er, naast ethische en veterinaire overwegingen, ook economische redenen zijn om het huidige beleid te heroverwegen. Indien die heroverweging op rationele gronden plaatsvindt, zal er in de toekomst een veel grotere rol voor vaccinatie zijn weggelegd en zullen bij een uitbraak nog nauwelijks ruimingen plaatsvinden.

Heroverweging nodig

In 1992 werd het Europese beleid ten aanzien van MKZ geharmoniseerd. Vooral op aandrang van Denemarken en het Verenigd Koninkrijk werd toen gekozen voor het huidige non-vaccinatie-beleid. De hoge veterinaire status die non-vaccinatie met zich meebracht en de mogelijkheid om vlees naar economisch interessante markten buiten de EU (derde landen) te exporteren, speelden daarbij een belangrijke rol. Economische kosten-batenstudies bevestigden de juistheid van de keuze¹. Veranderingen in omstandigheden of inzichten kunnen evenwel aanleiding zijn beleid aan te passen.

Uitvoer naar derde landen

In 1999 exporteerde de EU voor ruim drie miljard euro aan vleesproducten van MKZ-gevoelige dieren naar derde landen, voornamelijk rund- en varkensvlees. Dit bedrag komt overeen met bijna drie procent van de bruto productiewaarde (afboerderij) van de veehouderijsector in de EU. De meeste landen die deze vleesproducten importeren zouden dit vermoedelijk niet doen indien er in de EU tegen MKZ gevaccineerd zou worden. Bij een keuze voor een grotere rol voor vaccinatie zou deze uitvoer daarom groot gevaar lopen. Macro-economisch lijkt de schade hiervan echter nogal mee te vallen.

Zo bestaat een groot deel van deze export uit gesubsidieerde export. Rundvlees wordt standaard met exportsubsidies in landen buiten de EU afgezet. In 1999 was hiermee een bedrag van bijna € 600 miljoen gemoeid. De uitvoersubsidies op varkensvlees naar derde landen zijn weliswaar aanzienlijk lager, maar zeker niet verwaarloosbaar. De laatste jaren schommelen ze tussen de 100 en 150 miljoen euro. Het wegvallen van de uitvoer van MKZ-gevoelige vleesproducten zou dus tot een aanzienlijke besparing van subsidiegelden leiden. Het wegvallen van de gesubsidieerde uitvoer zou ook binnen de wto worden toegejuicht.

Macro-economisch is verder van belang dat niet alle vleesuitvoer toegevoegde waarde in de EU genereert. Het veevoerverbruik door

varkens wordt voor een deel van buiten de EU ingevoerd. En voor het gehele productie- en afzetproces van vlees is nogal wat (fossiele) energie nodig. Bij een afname van de dierlijke productie zouden bovendien kapitaal en arbeid vrijkomen. Na verloop van tijd zouden deze productiefactoren vermoedelijk elders in de economie productief emplooi vinden. Nu al verlaat jaarlijks zo'n drie procent van de Europese boeren de sector. Meestal gebeurt dit bij een generatiewisseling. De veehouderijsector van de EU, met name de rundveesector, wordt niet alleen via uitvoersubsidies maar vooral via rechtstreekse toeslagen gesteund². Daardoor is het zelfs waarschijnlijk dat de opbrengst van de vrijgekomen arbeid en kapitaal buiten de landbouw hoger zal zijn dan daarbinnen. De extra uitstoot van arbeid bij het wegvallen van uitvoer naar derde landen is minimaal. Van omscholingsprogramma's zal dus geen sprake behoeven te zijn. Macro-economisch kan dan met recht van een win-win situatie worden gesproken.

Relevant tenslotte is ook dat de landbouw in de EU over het algemeen als te intensief wordt beschouwd. Een afname van de productie, bijvoorbeeld vanwege het wegvallen van een exportmarkt, draagt, ceteris paribus, bij aan de gewenste ontwikkeling naar een extensievere landbouw.

Verder dan de vee- en vleeskolom

Het minimaliseren van dier- en mensverplaatsingen heeft gevolgen voor bedrijven in de getroffen regio's die geen economische binding met de vee- en vleeskolom hebben. Schattingen van de economische schade voor deze bedrijven laten zien dat het om grote bedragen kan gaan. Zo kwam het mkb op basis van een inventarisatie, voor alleen het midden- en kleinbedrijf, uit op een schadebedrag van tussen de 1,1 en 2,6 miljard euro³. Schattingen voor het Verenigd Koninkrijk laten nog hogere bedragen zien. Volgens een artikel in de *Financial Times* van 14 maart jongstleden kostte de MKZ-epidemie de toeristische sector in het Verenigd Koninkrijk wekelijks tussen de £ 270 en £ 410 miljoen. Deze schattingen moeten vermoedelijk met een hele grote korrel zout worden genomen. Wel mag er uit worden geconcludeerd dat de schades aanzienlijk zijn.

Los van deze bedrijfsschades is er ook sprake van veel hinder buiten het strikte economische domein. Honderden activiteiten en evenementen konden vanwege de MKZ-uitbraak geen doorgang vinden. Sommigen spraken van een ontwrichting van het sociale leven. De schade hiervan is moeilijk in een geldbedrag uit te drukken.

In de oorspronkelijke beslissing van de EU om voor een streng non-vaccinatiebeleid te kiezen, is met de gevolgen voor organisaties en personen die geen economische binding met de vee- en vleessector hebben, geen rekening gehouden. Ook in de verschillende economische kosten-batenafwegingen speelt de schade buiten de vee- en vleeskolom, voor zover bekend, geen rol. Dit is een opmerkelijke omissie. Niet alleen omdat dit betekent dat de kosten van non-vaccinatie aanzienlijk groter zijn dan oorspronkelijk, impliciet of expliciet, werd gedacht. Maar ook omdat de betrokken sectoren geen enkele stem hebben gehad in de afweging en ook geen zicht hebben op compensatie.

Groeiende internationale contacten

In kosten- en batenberekeningen van alternatief dierziektebeleid is de kans op besmetting een belangrijke parameter. In de praktijk wordt die kans vooral beïnvloed door twee variabelen. De eerste is de manier waarop de dierhygiëne, in de brede betekenis van het woord, is georganiseerd. De tweede is de hoeveelheid contacten met mensen, dieren en goederen uit landen waar MKZ endemisch heerst. In de loop der jaren is vooral deze tweede factor veranderd. Als gevolg van voortgaande internationaliseringprocessen nemen migratie- en handelsstromen toe, stijgen toeristenaantallen en wordt er steeds meer met dieren gesleept. Zo wordt de epidemie in het Verenigd Koninkrijk toegeschreven aan de invoer van besmet voedsel uit Azië en was de besmetting in Nederland het gevolg van de invoer van dieren uit Ierland.

Eén van de implicaties van de toenemende internationale contacten is dat, ceteris paribus, de kans op besmetting groter wordt, zodat de kosten van een streng non-vaccinatiebeleid stijgen.

De rol van markervaccins

Een belangrijke reden waarom landen vlees van gevaccineerde dieren weren, is gelegen in het feit dat de antistoffen die gevaccineerde dieren aanmaken, niet kunnen worden onderscheiden van de antistoffen van besmette dieren. Echter, markervaccins die dit onderscheid wel kunnen maken, staan op het punt op de markt te verschijnen. Het MKZ-risico van invoer van vleesproducten van gevaccineerde dieren neemt hierdoor sterk af. Daarom mag worden verwacht dat de introductie van markervaccins de uitvoerkansen van vleesproducten van gevaccineerde dieren zal vergroten.

Ethische bezwaren

Het massaal ruimen van dieren leidde tot heftige maatschappelijke protesten. Een dergelijke omgang met dieren wordt in brede kring als ethisch onaanvaardbaar bestempeld. De noodvaccinatie op de Veluwe bracht de verspreiding snel tot stilstand, een bevestiging van de effectiviteit van vaccinatie. Dat de gevaccineerde dieren toch geruimd moesten worden, had uitsluitend te maken met het bestaande non-vaccinatiebeleid. De gevaccineerde dieren leverden echter geen enkel gevaar op voor de voedselketen. Ook zouden ze de kans op verspreiding van MKZ niet hebben vergroot. De ethische dimensie van het non-vaccinatiebeleid heeft, zover kan worden nagegaan, bij de beleidsafweging in de begin jaren negentig geen rol gespeeld.

Grotere rol vaccinatie

Sinds de besluitvorming in 1992 zijn de voor het vaccinatiebeleid relevante omstandigheden, inclusief de ethische opvattingen omtrent de omgang met dieren, veranderd. Bovendien is de kennis toegenomen. De evaluatie van die veranderingen laat zien dat er alle redenen is het bestaande strenge non-vaccinatiebeleid op Europees niveau te heroverwegen. Hoe een 'optimaal MKZ-beleid' er precies uit zou moeten zien, is moeilijk te zeggen. Daarvoor is ook uitgebreide veterinaire kennis nodig. De bovengenoemde argumenten geven wel ondubbelzinnig een richting aan: in ieder geval zou meer gebruik moeten worden gemaakt van de mogelijkheden die vaccinatie biedt.

Steun voor beleidsverandering

In Nederland was er een MKZ-uitbraak nodig om tot bezinning van het bestaande beleid te komen. In de meeste lidstaten van de EU heeft zo'n bezinning niet plaatsgevonden. De vraag kan worden gesteld of er buiten Nederland veel animo zal bestaan om het bestaande beleid te veranderen. In de meeste landen lijkt die animo niet heel groot. Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zijn de belangrijkste uitzonderingen⁴. Dit is overigens niet verwonderlijk. Zolang er geen uitbraak is, wordt het non-vaccinatiebeleid juist als een succes ervaren. Sterker nog, de MKZ-uitbraken in het Verenigd Koninkrijk en Nederland zijn mede oorzaak van een stijging van de vleesprijzen in de EU. Producenten in niet-getroffen lidstaten profiteren daarvan.

Maar ook om andere redenen zal een poging van Nederland om het strenge non-vaccinatiebeleid af te schaffen, niet gemakkelijk succes hebben. Voor sommige lidstaten, bijvoorbeeld Denemarken, is de afzetmarkt voor vlees in derde landen verhoudingsgewijs groot. Bovendien worden subsidies niet door de individuele lidstaat maar door Brussel betaald. Ook kunnen sommige lidstaten, vanwege hun enigszins geïsoleerde ligging, het virus gemakkelijker buiten de deur houden dan meer centraal gelegen landen. Kortom, kosten-batenafwegingen op lidstaatniveau zullen uiteenlopende uitkomsten opleveren.

Nederland

De vraag wordt dan relevant in hoeverre Nederland een eigen weg kan volgen. Afgezien van mogelijke juridische problemen, waarop hier verder niet wordt ingegaan, zou zo'n eigen weg grote economische gevolgen hebben. In principe zouden de andere eu-lidstaten de invoer van Nederlands vee en vleesproducten dan namelijk stop kunnen zetten. Er zijn dan erg grote bedragen in het geding. De Nederlandse vee- en vleessector voerde in 1999 voor ruim negen miljard euro aan MKZ-gevoelige producten uit. Dat is meer dan 75 procent van de totale finale afzet van de vee- en vleessector. Het wegvallen van deze afzet zou, direct en indirect, vele tienduizenden arbeidsplaatsen kosten. Duizenden bedrijven zouden genoodzaakt zijn te stoppen. Economisch is een alleengang daarom geen aantrekkelijke optie.

Conclusies

Het non-vaccinatiebeleid van de EU is achterhaald. De economische betekenis van het kleine beetje gesubsidieerde vleesuitvoer van de EU naar derde landen weegt niet op tegen de schade die een MKZ-uitbraak teweeg brengt. Ook veterinaire ontwikkelingen pleiten voor een ander beleid met een grotere rol voor vaccinatie. Als eerste stap zou kunnen worden afgesproken om bij een MKZ-uitbraak dieren in het omliggende gebied direct te vaccineren. De epidemie zou hierdoor veel eerder kunnen worden bedwongen. Producten van de gevaccineerde dieren zouden in de EU gewoon moeten kunnen worden afgezet. Grootschalige ruiming zijn dan niet meer nodig.

De macro-economische gevolgen van het wegvallen van de uitvoer van vleesproducten naar landen buiten de EU zijn gering en zouden op termijn vermoedelijk zelfs positief zijn. Er zou op landbouwsubsidies worden bespaard en vrijkomende productiemiddelen zouden naar verloop van tijd elders productief kunnen worden ingezet.

Nederland zal andere lidstaten moeten overtuigen van het nut van een beleidswijziging. Dat zal niet gemakkelijk zijn. De belangen en, meer nog, de ervaringen lopen daarvoor te zeer uiteen. Lukt het Nederland niet om voldoende draagkracht voor een ander beleid te vinden, dan rest er niets anders dan te wachten op een nieuwe uitbraak van mond- en klauwzeer. Liefst in één van de grote lidstaten

¹ Zie P.B.M. Berentsen, A.A. Dijkhuizen en A.J. Oskam, *Foot-and-Mouth disease and export*, Landbouwniversiteit, Wageningen, 1999, en de referenties daarin.

² In 1999 keerde de EU ruim vier miljard euro aan toeslagen uit aan de rundveehouderij-sector.

³ MKB-Nederland, *De mkz-schade in beeld*, Delft, 2001.

⁴ Opmerkelijk is overigens dat er in Australië al langer een discussie aan de gang is over een heroverweging van een streng non-vaccinatiebeleid. Zie M.G. Gamer, R. Allen en C. Short, *Foot-and-Mouth disease vaccinat: a discussion paper on its use to control outbreaks in Australia*, Bureau of Resource Sciences, Canberra, 1997.