

ECLI:NL:RBDHA:2017:587

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	25-01-2017
Datum publicatie	25-01-2017
Zaaknummer	C/09/499740 / HA ZA 15-1271
Rechtsgebieden	Civiel recht
Bijzondere kenmerken	Bodemzaak
Inhoudsindicatie	Inhoudsopgave

Aansprakelijkheid Staat voor schade van Q-koorts-patiënten? Heeft de Staat in de jaren 2007-2010 (1) eisers onvoldoende geïnformeerd over de hem bekende gevaren van Q-koorts en (2) te lang gewacht adequate maatregelen te treffen om eisers tegen die gevaren te beschermen? Conclusie: geen onrechtmatig handelen in de zin van regelgevingsfalen of schending van informatieplichten. Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren. Artikelen 2 en 8 EVRM.

Wetsverwijzingen	Burgerlijk Wetboek Boek 6 Burgerlijk Wetboek Boek 6 162
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl AR 2017/442 RAV 2017/50 GJ 2017/97 met annotatie van Mr. drs. M.J.J. de Ridder, Mr. A.N.L. de Hoogh JA 2017/42 met annotatie van mr. J.H.G. Verweij-Hoogendijk PS-Updates.nl 2017-0112

Uitspraak

—

vonnis

RECHTBANK DEN HAAG

Team handel

zaaknummer / rolnummer: C/09/499740 / HA ZA 15-1271

Vonnis van 25 januari 2017

in de zaak van

[297 EISERS]

eisers,
advocaten mr. I.P.C. Sindram en mr. L.M.M. Rohof te Nijmegen,

tegen

de publiekrechtelijke rechtspersoon
DE STAAT DER NEDERLANDEN,
zetelende te Den Haag,
gedaagde,
advocaten mr. G.J.H. Houtzagers en mr. E.H.P. Brans te Den Haag.

Partijen zullen hierna eisers en de Staat genoemd worden.

INHOUDSOPGAVE

1 De procedure..... 1

2 De feiten.....1

Q-koorts	1
betrokken instanties.....	2
2005/2006.....	3
2007.....	4
2008.....	9
2009.....	16
2010.....	22
onderzoeken.....	24

3 Het wettelijk instrumentarium voor de bestrijding van infectieziekten..... 25

aanwijzing besmettelijke dierziekte.....	25
voorschriften voor besmettelijke dierziekten: meldplichten en verplaatsingsverbod.....	27
bevoegdheid minister LNV tot het stellen van regels en het treffen van maatregelen.....	28

4 Het geschil..... 30

5 De beoordeling..... 30

A. Inleiding.....	30
B. Algemene overwegingen en toetsingskader.....	31
C. Onrechtmatig handelen.....	34
bekendheid bij de Staat van het gevaar van Q-koorts en de kans op een omvangrijke uitbraak van deze ziekte in Nederland.....	34
C1. Eerste hoofdverwijkt: maatregelen waren onvoldoende en te traag.....	37
algemene overwegingen over het treffen van maatregelen met betrekking tot Q-koorts.....	38
(i) bronopsporing en meldplicht.....	41
(a) juli 2007.....	42
(b) oktober 2007.....	43
(c) juni 2008.....	44
meldplicht te lankmoedig?.....	45
- ii) geen vervoersverbod bij de uitbraak in Herpen maar pas eind 2009.....	45
- iii) hygiëne- en mestmaatregelen.....	47
(a) hygiënemaatregelen.....	48
(b) mestmaatregelen.....	51
- iv) vaccinatie.....	52
- v) tankmelktest.....	54
(a) de beschikbaarheid en de inzetbaarheid van de tankmelktest.....	54
(b) niet meteen in 2007 invoeren van de verplichte tankmelktest.....	56
(c) "niets doen" met de onderzoeksresultaten van december 2008	51
(vi) fokverbod en ruimen.....	61
tussenconclusie.....	62
C2. Tweede hoofdverwijkt: onvoldoende voorlichting.....	62
(i) stellingen eisers.....	62

(ii) beoordelingskader.....	62
(iii) communicatiebeleid.....	64
(iv) informatie over besmet verklaarde bedrijven.....	66
tussenconclusie	67
D. Slotsom.....	67
E. De proceskosten.....	67

6 De beslissing..... 67

1 De procedure

1.1. Het verloop van de procedure blijkt uit:

- de dagvaarding van 2 november 2015, met producties;
- de conclusie van antwoord, met producties;
- het tussenvonnissen van 13 april 2016, waarbij een comparitie van partijen voor een meervoudige kamer is bevolen;
- het proces-verbaal van comparitie van 17 oktober 2016 en de daarin genoemde stukken.

1.2. De advocaten van partijen zijn in de gelegenheid gesteld opmerkingen te maken bij het, buiten hun aanwezigheid opgemaakte, proces-verbaal van de comparitie van 17 oktober 2016. Mr. Sindram heeft van deze gelegenheid gebruikgemaakt bij brief van 23 november 2016. Dit vonnis wordt gewezen met inachtneming van zijn opmerkingen.

1.3. Ten slotte is vonnis bepaald op heden.

2 De feiten

Q-koorts

- 2.1. Q-koorts is een infectieziekte die van dieren op mensen kan worden overgedragen, een zogenaemde zoönose. De verwekker van Q-koorts is het micro-organisme *Coxiella burnetii* (hierna: *C. burnetii*).
- 2.2. Q-koorts bij de mens is in Nederland sinds 1978 aangifteplichtig op grond van de Infectieziektenwet respectievelijk de Wet Publieke Gezondheid (WPG).
- 2.3. In 2007-2010 heeft zich in Nederland een Q-koorts-epidemie voorgedaan, waarbij veel mensen als gevolg van besmetting met *C. burnetii* ziek zijn geworden. In 2007 werden 168 humane besmettingen met *C. burnetii* (hierna: ziektegevallen) gemeld. Het aantal meldingen liep in 2008 op tot 1.000 en in 2009 tot 2.354. In 2010 daalde het aantal gemelde ziektegevallen naar 504. In de daaropvolgende jaren 2011 tot en met 2015 werden respectievelijk 81, 66, 19, 26 en 23 ziektegevallen gemeld. Er zijn als gevolg van de epidemie naar schatting 75 mensen overleden aan Q-koorts.

- 2.4. Eisers zijn vrijwel allemaal besmet (geweest) met *C. burnetii* en hebben ziekteverschijnselen van Q-koorts ontwikkeld. Enkele eisers zijn nabestaanden van personen die als gevolg van zo een besmetting zijn overleden.
- 2.5. *C. burnetii* is zeer besmettelijk en kan vele diersoorten infecteren. Het inademen van een besmet aerosol (vocht- of stofdeeltje) wordt beschouwd als de belangrijkste besmettingsroute. Bij dieren verloopt de infectie met deze bacterie veelal zonder symptomen. Wel kan Q-koorts bij kleine herkauwers, zoals geiten en schapen, leiden tot abortussen. Bij abortussen scheiden de besmette dieren zeer hoge concentraties *C. burnetii* uit. Daarnaast scheiden besmette dieren de bacterie met tussenpozen uit via urine, ontlasting en melk.
- 2.6. Humane besmetting met Q-koorts manifesteert zich in verschillende vormen. In de meeste gevallen (zo'n 60%) verloopt de ziekte zonder klachten. In de rest van de gevallen vertonen geïnfecteerde personen wel ziekteverschijnselen, in de regel met een griepachtig ziektebeeld. In een kleine minderheid van de gevallen heeft de ziekte een ernstig beloop, zelfs met de dood tot gevolg. Bij één tot vijf procent van de geïnfecteerde personen ontwikkelt zich chronische Q-koorts.
- 2.7. In de periode van 1978 tot en met 2006 werden gemiddeld twintig tot 25 gevallen van humane besmetting met Q-koorts per jaar gemeld (waarbij de aantallen varieerden tussen 1 en 32 per jaar). Het ging vooral om besmettingen van mensen die zich beroepsmatig met vee(teelt) bezighielden, zoals veehouders, dierenartsen en slachthuispersoneel. Voor 2007 waren in Nederland geen gevallen bekend van besmetting met dodelijke afloop.

betrokken instanties

- 2.8. De Gezondheidsdienst voor Dieren (GD) is een private onderneming die werkt in opdracht van de rijksoverheid, maar ook voor productschappen, veehouders en dierenartsen. De GD is verantwoordelijk voor de monitoring van de diergezondheid. Sinds 2003 voert de GD in opdracht van het (toenmalige) ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (ministerie van LNV, nu het ministerie van Economische Zaken (EZ)), het Productschap Zuivel en de Productschappen Vee, Vlees en Eieren een landelijk prevalentieonderzoek (monitoring) uit naar een aantal dierziekten bij rundvee, varkens, pluimvee en kleine herkauwers. Voor iedere sector bestaat een begeleidingscommissie aan wie de resultaten van de monitoring per kwartaal worden voorgelegd. Voor kleine herkauwers is dat de Begeleidingscommissie Monitoring Dierziekten Kleine Herkauwers (MDKH), waarin naast vertegenwoordigers van het ministerie van LNV en de productschappen ook de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA, per 1 januari 2012 opgegaan in de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA)), en Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO Nederland) vertegenwoordigd zijn. Als de monitoringsresultaten daarvoor aanleiding geven, besluiten het ministerie van LNV en de productschappen over te nemen vervolgstappen. De GD vervult daarbij een adviserende rol.
- 2.9. De GD voert ook werkzaamheden uit voor de VWA die de veiligheid van voedsel en consumentenproducten en de gezondheid van dieren bewaakt. Zij is het centrale meldpunt voor consumenten, bedrijven en laboratoria uit binnen- en buitenland. De VWA beoordeelt mogelijke risico's op basis van wetenschappelijke kennis en ervaring en heeft tot taak om over bestaande en gesignaleerde risico's te communiceren.
- 2.10. Behandelend artsen moeten op grond van de in 2.2 genoemde wettelijke aangifteplicht (vermoedens van) humane besmetting met Q-koorts melden bij de GGD. De GGD, die zorgtaken uitvoert op het gebied van de volksgezondheid, gebruikt uit de meldingen verkregen informatie om maatregelen te kunnen nemen, de bron op te sporen en om mensen op te sporen die in contact zijn geweest met een ziek of geïnfecteerd persoon. Ook geeft de GGD de geanonimiseerde gegevens van de meldingen door aan het Centrum Infectieziektebestrijding (CIb) van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).

- 2.11. Het RIVM is een onafhankelijk kennis- en onderzoeksinstituut dat onder de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) ressorteert en dat gevraagd en ongevraagd advies kan geven op het gebied van gezondheid en milieu. Eén van de taken van het RIVM is het signaleren of een landelijke dreiging ontstaat op het gebied van infectieziekte en het informeren van de Staat daarover. Het centrum Landelijke Coördinatie Infectieziektebestrijding (LCI), onderdeel van het CIb, voert deze taak uit. Als het gaat om zoönosen, werken de GD en het CIb (LCI) samen.
- 2.12. Bij een dreigende epidemie roept het CIb het *Outbreak Management Team* (OMT) bijeen. Het OMT wordt voorgezeten door de directeur van het CIb en bestaat in de regel uit tien tot twintig personen: een aantal vaste leden en – afhankelijk van de infectieziekte – deskundigen op het gebied van de (dreigende) infectieziekte en gezondheidszorg. Het OMT adviseert over de bestrijding van de (dreigende) epidemie en brengt advies uit aan het Bestuurlijk afstemmingsoverleg infectieziektebestrijding (BAO). In het geval van een (potentiële) crisis op het terrein van de infectieziekten beoordeelt het BAO de voorgestelde maatregelen op bestuurlijke haalbaarheid en wenselijkheid en brengt naar aanleiding van het overleg daarover zijn bevindingen over aan de minister van VWS.
- 2.13. Het BAO wordt voorgezeten door de directeur-generaal Volksgezondheid van het ministerie van VWS en bestaat verder uit de directeur van het CIb, een vertegenwoordiger van de directie Publieke Gezondheid van het ministerie van VWS, een vertegenwoordiger van de Inspectie voor de Gezondheidszorg, door de minister te benoemen vertegenwoordigers van de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR)-burgemeesters, GGD-Nederland en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de bij het onderwerp van de vergadering betrokken lokale bestuurders en zij die op uitnodiging van de voorzitter van het BAO de vergaderingen bijwonen.
- 2.14. De ministers van VWS en LNV kunnen vervolgens bij een (dreigende) epidemie, met gebruikmaking van het daarvoor geldende juridisch instrumentarium (zie hierna hoofdstuk 3), maatregelen treffen. Tijdens de Q-koorts-epidemie heeft de voorzitter van het BAO door de minister van VWS gedelegeerde besluiten genomen over de aanpak van de epidemie en vervulde hij een coördinerende rol.

2005/2006

- 2.15. Volgens de halfjaarlijkse rapportage "*Monitoring Dierziekten Kleine Herkauwers, tweede half jaar 2005*" van de GD was bij drie grote geitenbedrijven in Nederland *C. burnetii* aangetoond in de ontstoken placenta van geiten die hadden geaborteerd. Het betrof onderzoeksmateriaal uit 2001 (een bedrijf) en 2005 (twee bedrijven). Deze onderzoeksresultaten waren verkregen met behulp van een nieuwe histologische techniek (weefselonderzoek), die vanaf 2005 kon worden toegepast. In Nederland kon tot 2005 Q-koorts bij geiten alleen worden vastgesteld door serologisch onderzoek (bloedonderzoek naar antistoffen en antigenen) en werd de diagnose feitelijk niet gesteld bij geiten.
- 2.16. In de halfjaarlijkse rapportage "*Monitoring Dierziekten Kleine Herkauwers, eerste half jaar 2006*" van juni 2006 meldde de GD dat op zes andere geitenbedrijven dan de drie bedrijven uit de voorgaande halfjaarlijkse rapportage besmetting met Q-koorts is vastgesteld. Op drie van deze zes bedrijven kwamen ernstige abortusproblemen voor. De GD heeft over deze bevindingen opgemerkt:
- "Het is op dit moment niet duidelijk of sprake is van uitbreiding van Q-fever bij geiten of dat een betere diagnostiek meer gevallen aan het licht brengt."*
- 2.17. Deze rapportage vermeldt verder dat familieleden die op bezoek waren geweest bij een geitenhouder, bij wiens geiten zich veel abortusgevallen voordeden, ziek zijn geworden. Zij bleken Q-koorts te hebben. De geitenhouder en zijn gezinsleden vertoonden zelf geen ziekteverschijnselen. De GGD was bij deze casus betrokken. De rapportage vermeldt niet waar het

bedrijf zich bevond en welke GGD betrokken was, wel dat het ging om "geitenbedrijven in het zuiden des lands" en dat er "zieke mensen" waren.

2007

- 2.18. Op 25 mei 2007 heeft het Bernhovenziekenhuis te Oss bij GGD Hart voor Brabant (hierna: GGD HvB) melding gedaan van een cluster van longontstekingen, waarbij de patiënten niet goed reageerden op antibiotica. Het ziekenhuis verzocht de GGD HvB de situatie te onderzoeken.
- 2.19. Op 29 mei 2007 heeft een huisarts uit Herpen bij de GGD HvB een cluster patiënten met longklachten gemeld. Deze huisarts en zijn collega's hadden ongewoon veel patiënten met longontsteking in hun praktijk: in drie weken tijd zagen zij tien patiënten met longontsteking. Vier van deze patiënten zijn in het ziekenhuis opgenomen. De waarschijnlijkheidsdiagnose was een infectie met *mycoplasma pneumoniae*, een bacteriesoort die veelal de verwekker is van longontsteking en die leidt tot ziekteverschijnselen die vergelijkbaar zijn met die van Q-koorts.
- 2.20. Op 11 juni 2007 heeft de GGD HvB deze vier (vermoede) gevallen van Q-koorts gemeld aan het LCI, die de meldingen heeft geanalyseerd en tot de conclusie kwam dat zij vielen binnen de marges van de jaarlijkse incidentie van Q-koorts (het aantal nieuwe ziektegevallen per tijdseenheid, per aantal inwoners). Het CIB heeft geadviseerd tot verhoogde alertheid.
- 2.21. Tijdens telefonisch contact op 21 juni 2007 tussen de GGD HvB en de huisartsenpraktijk in Herpen, heeft de huisarts gemeld dat in zijn praktijk ongeveer honderd patiënten ongewone longklachten hadden.
- 2.22. Toen de GGD HvB op 29 juni 2007 telefonisch contact zocht met de huisartsenpraktijk in Herpen, hoorde zij dat er die week geen nieuwe ziektegevallen waren bijgekomen.
- 2.23. Op 11 juli 2007 bleken er dertien tot zestien Q-koorts patiënten te zijn en werd vermoed dat meer patiënten geïnfecteerd waren. Dat was aanleiding voor het LCI en de VWA om een regionaal bestrijdingsoverleg Q-koorts te organiseren, waarbij ook de GGD, CIB en GD betrokken waren.
- 2.24. Op 17 juli 2007 heeft de GD aan de GGD informatie verstrekt over het voorkomen van Q-koorts bij geitenbedrijven in Nederland aan de hand van de eerste twee cijfers van de postcode van die bedrijven. Daaruit bleek dat naast de in 2005 en 2006 aangetoonde besmetting op twee, respectievelijk zes bedrijven, in 2007 – tot dan toe – op zeven bedrijven besmetting met *C. burnetii* was aangetoond.
- 2.25. Deze besmette bedrijven zijn ook genoemd in de rapportage "Monitoring Dierziekten kleine herkauwers, eerste halfjaar 2007" van de GD, die constateerde dat de uitbraken werden gekenmerkt door het optreden van verwerpen (spontane abortus). De GD constateerde verder dat deze uitbraken van Q-koorts voornamelijk hadden plaatsgevonden in het zuiden van het land.
- 2.26. Ten aanzien van de dertien bedrijven, waarbij in 2006 en 2007 een besmetting is vastgesteld, is de GD in juli 2007 een onderzoek gestart waarbij onder meer de relatie tussen besmette bedrijven en humane besmettingen met Q-koorts werd onderzocht (het zogenoemde dertienbedrijvenonderzoek). De bedrijven zouden worden bezocht en risicofactoren zouden worden geïnventariseerd met behulp van vragenlijsten.
- 2.27. Op 19 juli 2007 heeft het LCI het zogenoemde "Q-overleg Brabant" georganiseerd in het Bernhovenziekenhuis te Oss, met als doel de situatie te evalueren. Bij deze bijeenkomst waren specialisten uit het ziekenhuis, de GGD, het RIVM en externe deskundigen aanwezig. Tijdens dit overleg werd geconstateerd dat de verheffing van Q-koorts waarschijnlijk verspreid was over de hele provincie Noord-Brabant, met een verhoogde concentratie rond Herpen. Als potentiële bron werden geitenbedrijven aangemerkt.

2.28. Op 23 juli 2007 is het OMT voor het eerst met betrekking tot Q-koorts bijeengekomen. Het OMT constateerde dat tussen 1 januari 2007 en 23 juli 2007 32 meldingen waren gedaan van Q-koorts in de provincie Noord-Brabant. Buiten deze provincie waren, verspreid over het land, nog vijf andere gevallen van Q-koorts gemeld. Het OMT-verslag vermeldt voorts:

"Sinds drie weken zijn er geen nieuwe gevallen meer geconstateerd. Dit in combinatie met het feit dat de meeste gevallen eind mei, begin juni gemeld zijn is aanleiding voor het OMT om te denken dat de epidemie over haar hoogtepunt heen is."

2.29. Ten aanzien van de veterinaire aspecten verzocht het OMT het ministerie van LNV om als opdrachtgever van de GD de specifieke bedrijfsgegevens van het jaar 2007 over Q-koorts bij schapen en geiten ter beschikking te stellen, om hiermee het zoeken naar de bron en het aantonen van de transmissieweg mogelijk te maken. Daarnaast vond het OMT dat een structurele monitoring moest worden opgezet om systematisch informatie te verzamelen over alle bedrijven waar Q-koorts een probleem vormt. De GD, het CIb en de VWA zouden alle betrokkenen bijeenroepen en een plan van aanpak opstellen.

2.30. Ten aanzien van de informatievoorziening adviseerde het OMT – samengevat – informatieverstrekking aan de medische beroepsgroepen door middel van brieven, een kort artikel in het Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde, en een brief aan de dierenartsen, met afschrift aan de veehouders. Daarnaast adviseerde het OMT publieksvoorlichting met een persbericht van de GGD HvB, die woordvoerder was over deze uitbraak.

2.31. Het BAO heeft ook op 23 juli 2007 vergaderd. Over het onder 2.29 genoemde advies van het OMT heeft het BAO het volgende besproken: *"LNV zegt toe de gegevens die beschikbaar gesteld kunnen worden door te geven aan*

CIb. Echter GD is een particulier bedrijf dus eerst moet uitgezocht worden welke gegevens beschikbaar kunnen komen. Binnen één week zal er meer duidelijkheid zijn."

en:

"Punt van aandacht is dat bepaalde soorten van veehouderij, zoals geitenhouderij, het laatste decennium veel intensiever is geworden. Dit brengt mogelijk risico's met zich mee. (...) Afspraak is dat op basis van de uitkomsten van het voorgaande punt (gegevens van GD/LNV naar CIb) gezien wordt of er een structurele monitoring zoals hierboven bedoeld is, moet worden opgezet. VWA merkt op dat het belangrijk is kennis te nemen van uitbraken in andere Europese landen. Op dit moment is echter het positief identificeren van de bron het belangrijkste; "first things first".

2.32. Het besluit van de voorzitter van het BAO over de veterinaire aspecten luidt:

"Voor wat betreft het eerste punt wordt het advies van het BAO gevolgd: dat wil zeggen dat de beschikbare gegevens binnen een week door LNV geleverd worden. Het tweede punt wordt, afhankelijk van de uitkomsten van het eerste, in een later stadium nader besproken."

2.33. Het advies van het OMT over de publieksinformatie heeft het BAO niet overgenomen:

"In afwijking van het voorgaande adviseert het BAO om het publiek niet actief te informeren over deze uitbraak. De reden is dat Q-koorts normaal gesproken altijd voorkomt in Nederland en dat het vergroten van alertheid bij de medische beroepsgroepen voldoende is. De verheffing van het aantal uitbraken lijkt immers al over het hoogtepunt heen te zijn, sinds drie weken zijn er geen nieuwe gevallen gemeld. Daarnaast is er op een aantal vragen t.a.v. de gevolgen voor mensen (nog) geen antwoord dus het moet vermeden worden onnodig onrust te creëren. Wel is afgesproken dat er Q & A's klaar liggen op het moment dat de brieven aan de medische beroepsgroepen uitgaan, omdat het denkbaar is dat wanneer grote groepen (para)medici geïnformeerd worden, het bericht toch ook onder het publiek bekend wordt. De Q & A's zullen door CIb worden opgesteld in samenwerking met GGD HvB en in overleg met DVC (van VWS) en LNV"

De voorzitter van het BAO heeft volgens het advies van het BAO besloten.

- 2.34. Overeenkomstig het BAO besluit (zie 2.33) hebben de GD, de VWA en het CIb op 14 augustus 2007 via de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde een informatiebrief over Q-koorts gestuurd aan de Nederlandse dierenartsen en is op 8 september 2007 een artikel in het Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde, van de hand van J.E. van Steenbergen e.a. verschenen, met de titel *"Een uitbraak van Q-koorts in Nederland – mogelijk verband met geiten"*.
- 2.35. Op 12 september 2007 is het CIb in samenwerking met de GGD HvB, het Microbiologisch Laboratorium in 's-Hertogenbosch en de gemeente Oss een "Q-koorts onderzoek" gestart in Herpen en omgeving, in de vorm van een steekproef onder bewoners waarbij hen werd gevraagd bloed af te geven en een vragenlijst in te vullen. Doel van het onderzoek was te achterhalen welke risicofactoren mogelijk een rol hadden gespeeld bij de Q-koorts uitbraak in Herpen en omgeving. Begin maart 2008 zijn de resultaten bekend geworden.
- 2.36. Op 14 september 2007 heeft de GGD HvB vastgesteld dat er op dat moment 47 bewezen gevallen van Q-koorts waren. Daarnaast waren er 24 waarschijnlijke gevallen en ook 24 mogelijke gevallen van Q-koorts. De GGD heeft een geografisch overzicht gemaakt van potentiële bronnen in de buurt van Tilburg en Goirle. De GGD heeft dit overzicht doorgegeven aan de VWA, met de toelichting dat het niet ging om één specifiek verdacht bedrijf.
- 2.37. Op 3 oktober 2007 is het OMT voor de tweede maal bijeengekomen. Het OMT constateerde dat tussen 1 januari 2007 en 24 september 2007 82 ziektegevallen waren gemeld. Het advies van het OMT vermeldt onder meer:
- "De epidemie in Herpen lijkt voorbij. De recente gevallen in andere gebieden kunnen mogelijk voor een deel verklaard worden door verhoogde aandacht voor de ziekte. Het is niet onwaarschijnlijk dat er nog steeds verhoogde blootstelling is.*
- Met het begin van het lammerseizoen 2008 is opnieuw verhoogde blootstelling te verwachten."*
- Het OMT heeft in verband hiermee aan het CIb geadviseerd om de kennis aan professionals in de gezondheidszorg te vergroten door publicaties in medische tijdschriften en – samengevat – het aanbieden en het aanpassen van protocollen en richtlijnen. Het BAO, dat op 4 oktober 2007 bijeenkwam, heeft dit advies overgenomen en de voorzitter van het BAO heeft volgens het advies besloten.
- 2.38. Over de vraag of breed onderzoek nodig was bij veehouderijen in de provincie Noord-Brabant om inzicht te krijgen in het voorkomen van Q-koorts en de risicofactoren adviseerde het OMT:
- "Het OMT stelt vast dat het onbekend is welke bedrijven een potentiële bron zijn voor verspreiding. Kennis over de verspreiding onder dieren is essentieel voor het vroeg opsporen en bestrijden van de ziekte onder de mensen. Om tijdig op de hoogte te kunnen zijn van de problematiek onder dieren adviseert het OMT om, vóór de aanvang van het lammerseizoen 2008, Q-koorts bij dieren aangifte- en/of meldingsplichtig te maken. Zodra op een bedrijf Q-koorts is vastgesteld moet dit gemeld worden aan de GGD die vervolgens de behandelaars in de regio informeert om verhoogd alert te zijn op Q-koorts bij de mens.*
- Het OMT constateert dat er geen inzicht is in welke maatregelen effectief zijn om verspreiding naar de mens te beperken en adviseert met spoed breed aanvullend onderzoek op dit terrein."*
- 2.39. Het BAO heeft deze conclusie van het OMT onderschreven, met de opmerking:
- "Of die gegevens via een aangifte- en/of meldingsplicht bekend worden of op een andere wijze worden verzameld is een kwestie waar LNV zich over moet beraden."*

Daarnaast is het van groot belang dat die gegevens gedeeld worden met het Clb (in het BAO van 23 juli zijn hier reeds afspraken over gemaakt)."

2.40. De voorzitter van het BAO heeft hierop besloten:

"LNV komt binnen 5 dagen met een voorstel voor verzameling van gegevens over verspreiding onder dieren (al dan niet door middel van een aangifte- en/of meldingsplicht)."

2.41. Ten aanzien van de vraag welke veterinaire bestrijdingsmaatregelen mogelijk waren, constateerde het OMT dat er geen inzicht was in welke maatregelen effectief zijn om verspreiding naar de mens te beperken. Zij adviseerde:

"om reeds voor aanvang van het komende lammerseizoen (voorlopige) veterinaire hygiënemaatregelen te treffen op basis van literatuuronderzoek en ervaringen uit het buitenland om de kans om blootstelling bij de mens te verkleinen."

2.42. Het BAO heeft dit advies overgenomen en de voorzitter van het BAO heeft besloten dat het ministerie van LNV en VWA de te nemen hygiënemaatregelen moesten inventariseren en vóór 21 oktober 2007 moesten komen met een overzicht van hygiënemaatregelen.

2.43. Over de noodzaak van aanvullende communicatie naar het veld en het publiek vermeldt het OMT-advies dat er geen nieuwe informatie te melden is voor het algemene publiek, en:

"Voor professionals is dit anders, omdat er klaarblijkelijk nog steeds blootstelling is en de kans op blootstelling in 2008 onverminderd aanwezig is, ook in andere regio's dan Noord-Brabant. Professionals zullen gericht worden geïnformeerd, met oog op snelle en adequate diagnose en behandeling van te verwachten nieuwe patiënten.

Naar het zich laat aanzien is Q-koorts een (nieuw) volksgezondheidsprobleem waarover nog onvoldoende bekend is in Nederland. Om de omvang, de consequenties bij de mens en de bestrijdingsmogelijkheden in kaart te brengen is multidisciplinair, gecoördineerd, humaan en veterinair onderzoek nodig. Het Clb neemt de verantwoordelijkheid het noodzakelijke onderzoek te coördineren."

2.44. Het hierop gegeven BAO-advies luidt als volgt:

"Het BAO neemt het advies van het OMT over. De Q&A's Q-koorts staan op de website van het RIVM. Alle voorlichtingsdiensten zouden een link daarnaar moeten hebben. (...) De situatie op kinderboerderijen moet nader bekeken worden op noodzaak van aanpassingen. En van belang is dat goed met het publiek wordt gecommuniceerd wanneer de resultaten van het gezondheidsonderzoek bekend worden. Met name omdat hieruit zal blijken dat de plek waar iemand woont het belangrijkste risico vormt voor het besmet raken met Q-koorts."

2.45. De voorzitter van het BAO heeft dit advies overgenomen met de volgende aantekeningen:

"- Alle Instellingen en organisaties die op hun website informatie hebben staan over Q-koorts zouden moeten doorlinken naar de Q&A's van het RIVM.

- De VWA bekijkt de richtlijn kinderboerderijen op eventuele benodigde aanpassingen.

- De communicatie naar het publiek bij publicatie van het gezondheidsonderzoek Herpen wordt voorbereid door GGD Hvb."

2.46. De brief van 25 oktober 2007 van de directeur Voedselkwaliteit en Diergezondheid van het ministerie van LNV (hierna: directeur VD) aan de voorzitter van het BAO bevat een uitwerking van de afspraken die tijdens de vergaderingen van het BAO op 23 juli en 4 oktober 2007 waren gemaakt en die het ministerie van LNV betroffen. Voor zover relevant houdt deze brief het volgende in:

"Bronopsporing

Op dit moment bevindt het onderzoek bij geiten- en schapenbedrijven met klinische verschijnselen, waarbij Q-koorts is gediagnosticeerd, zich in een eindfase; 13 bedrijven zijn geïnventariseerd. Door de GD wordt met onderzoekers van het (...) (RIVM) samengewerkt bij de bewerking van data en de rapportering. Dit onderzoek is door LNV gefinancierd. Ik beschouw onze verplichtingen ter zake als afgesloten.

Plan van aanpak

In het BAO-verslag van 23 juli jl. is opgenomen dat de GD, Clb en de VWA een plan van aanpak zullen opstellen, op basis van hierboven genoemd onderzoek. Hieronder treft u het plan van aanpak aan van de GD en de VWA. Dit plan zal nog worden afgestemd met het Clb.

- 1. Prevalentie-onderzoek bij schapen- en geitenbedrijven. Dit zal mogelijk een steekproef zijn van ongeveer 400 bedrijven; in 2006 is een dergelijk prevalentie-onderzoek bij runderen uitgevoerd; dit zal deze winter een vervolg krijgen.*
- 2. Een literatuuronderzoek naar interventiestrategieën, zodat voor de aanvang van het komend lammerseizoen duidelijk is welke (voorlopige) veterinaire hygiëne-maatregelen getroffen kunnen worden om de kans op blootstelling bij de mens te verkleinen; de verwachting is dat dit onderzoek medio december 2007 gereed is.*
- 3. Onderzoek naar risicofactoren, zoals de mate en duur van uitscheiding van de bacterie op geitenbedrijven met abortus. De GD zal de bij hen bekende nieuwe klinische uitbraken van Q-koorts doorgeven aan de VWA en afspraken maken voor nader onderzoek.*
- 4. Validatie van de PCR-methode in diverse matrices (zoals stof), alsmede genotyperingsmethodieken op omgevingsmateriaal."*

2.47. De in het plan van aanpak onder 4. bedoelde 'PCR-methode' is de zeer gevoelige *Polymerase Chain Reaction*, de basismethode voor moleculair-genetisch diagnostisch onderzoek, waarvoor een test voor DNA van *C. burnetii* was ontwikkeld.

2.48. Onder het kopje "Informatieverstrekking" vermeldt de brief van 25 oktober 2007 verder:

"De heer J.E. van Steenberg van de (LCI) heeft aangegeven, dat op dit moment kan worden volstaan met informatieverstrekking door de GD over de bij hen bekende nieuwe klinische uitbraken van Q-koorts in een geanonimiseerde vorm (2-cijferige postcode). Op korte termijn zal, met het LCI verder overleg gevoerd worden omtrent meldingen aan het LCI. De GD zal bij de verstrekking van de uitslag aan de veehouder en de dierenarts het advies geven met de huisarts, respectievelijk de GGD, dan wel het LCI contact op te nemen.

Ook worden aan VWS de resultaten van de basismonitoringsgegevens, die door de GD worden verzameld, ter beschikking gesteld.

Op dit moment is onvoldoende informatie voorhanden om een besluit te nemen over een wettelijke meldings/aangifteplicht voor Q-koorts bij dieren. Momenteel lijkt ons een vrijwillige melding effectiever. In dit verband zal contact worden gezocht met de runder-, schapen- en geitensector om op vrijwillige basis melding te maken van bedrijven met klinische verschijnselen van Q-koorts.

(...)

Het doel dat we gezamenlijk nastreven bij deze ziekte is hetzelfde, namelijk dat er zo min mogelijk verspreiding van deze ziekte van veehouderijbedrijven plaatsvindt naar de mens en dat de gevolgen van een eventuele blootstelling zo gering mogelijk zijn. Het is op dit moment nog zoeken naar de beste oplossingen, gezien de vele onbekende aspecten rond deze ziekte. Onderzoek en optimaal gebruik van onze beider kennis en ervaring met deze ziekte moet ons verder brengen. (...)"

2.49. Op 11 december 2007 heeft de VWA overleg gevoerd met betrokkenen (het ministerie van LNV, het ministerie van VWS, de GD, het Centraal Veterinair Instituut (CVI), het RIVM/CIb), waarbij naar

aanleiding van het BAO-besluit van 4 oktober 2007 aan de orde werd gesteld:

"Het doorgeven van adressen van veehouders waar de GD Q-koorts heeft vastgesteld – gedetailleerder dan op tweecijferige postcode – aan het CIb, blijft een probleem"

In dit overleg is besloten dat de directeur VD *"de juridische mogelijkheden om dit alsnog te realiseren"* zal toetsen.

2008

- 2.50. Op 28 februari 2008 heeft de GD aan alle schapen- en geitenhouders in de provincie Noord-Brabant de door het ministerie van LNV en de VWA opgestelde folder *"Verwerpen: verminder het risico voor mens en dier!"* gestuurd. De folder bevat informatie over Q-koorts en de te nemen maatregelen, gericht op het reduceren van de dan bekende risico's.
- 2.51. Op 29 februari 2008 is naar aanleiding van deze folder een informatief nieuwsbericht op www.rijksoverheid.nl geplaatst. Daarin is het publiek geïnformeerd over de mogelijkheid om het risico van een infectie met Q-koorts zoveel mogelijk te beperken.
- 2.52. Begin maart 2008 zijn de resultaten van het "Q-koorts onderzoek" in Herpen en omgeving (zie 2.35) bekend geworden. Uit het onderzoek, waarvoor 571 mensen een vragenlijst invulden en 487 deelnemers bloed hebben laten afnemen, bleek – voor zover hier van belang –:
- i) van de 467 personen waarbij bloed is afgenomen hadden 353 personen (76%) geen Q-koortsinfectie doorgemaakt;
 - ii) de andere 24% van de personen bij wie bloed was afgenomen had wel een Q-koorts infectie doorgemaakt: deze 24% is onderverdeeld in 8% (38 personen) die vóór 2007 een Q-koorts infectie had gehad en 16% (76 personen) die in 2007 geïnfecteerd was geraakt;
 - iii) de bron van de Q-koorts epidemie zich bevond in een gebied aan de oostelijke kant van Herpen, waarbij de onderzoeksresultaten niet naar één specifiek bedrijf of perceel als locatie van de bron wezen;
 - iv) verspreiding van de bacterie zeer waarschijnlijk heeft plaatsgevonden via de lucht, waarbij het uitzonderlijk warme weer voor de tijd van het jaar en de daarmee samenhangende droogte daar mogelijk een belangrijke rol hadden gespeeld.
 - v) daarnaast een duidelijk verhoogd risico was voor deelnemers die contact hebben gehad met landbouwproducten zoals mest, hooi en stro.
- 2.53. Het onderzoek liet geen verband zien tussen het oplopen van de infectie en diverse activiteiten in de buitenlucht, zoals wandelen, fietsen, en buiten sporten, of met specifieke consumptie van rauwmelkse producten of met een bezoek aan de kinderboerderij of de jaarlijkse markt die op 20 mei 2007 had plaatsgevonden.
- 2.54. Het RIVM concludeerde dat de oorzaak van de Q-koortsuitbraak in Herpen en omgeving waarschijnlijk moest worden gezocht in een combinatie van de uitzonderlijk warme en droge aprilmaand in 2007 en de grote aantallen abortussen in (open) geitenstallen die het gevolg waren van een infectie met *C. burnetii*. Als risicofactoren werden verder gezien contact met landbouwhuisdieren, stro, geboortematerialen en mest, maar ook roken. Het RIVM adviseerde aanvullend onderzoek naar de risicofactoren en de preventieve maatregelen.
- 2.55. Deze onderzoeksresultaten zijn op 3 maart 2008 per brief aan de deelnemers van het onderzoek gecommuniceerd en op 5 maart 2008 publiekelijk bekend gemaakt.
- 2.56. Op 14 maart 2008 is de in 2.50 bedoelde folder landelijk verspreid onder de schapen- en geitenhouders. De informatie uit de folder is integraal geplaatst op de website van de GD.
- 2.57. In maart 2008 is het rapport over het dertienbedrijvenonderzoek, *"Q-fever op 13 melkgeitenbedrijven"* verschenen. Daaruit volgde dat:

- i) patiënten met Q-koorts in de regio Herpen altijd binnen een straal van vijf kilometer tot het dichtstbijzijnde besmette geitenbedrijf woonden. De gemiddelde afstand van een humaan geval tot een willekeurig geitenbedrijf was twaalf kilometer;
- ii) in de regio 'buiten Herpen' patiënten niet dicht bij met Q-koorts besmette bedrijven woonden dan bij bedrijven zonder een besmette status;
- iii) er een mogelijke indicatie was dat patiënten in de regio Herpen besmet zijn geraakt vanuit een geitenbedrijf met klinische Q-koorts;
- iv) het oorzakelijk verband tussen de humane Q-koorts uitbraak en abortusproblemen op een geitenbedrijf bij Herpen in dit onderzoek niet was aan te tonen.

2.58. Tijdens het signaleringsoverleg van het RIVM op 29 mei 2008 bleek dat de GGD HvB in de periode van 1 januari 2008 tot en met 29 mei 2008 75 meldingen van Q-koorts had ontvangen, waarvan de diagnose bevestigd is met laboratoriumonderzoek. De eerste ziekte dag van de meeste van deze gevallen lag in de maanden april tot en met mei 2008.

2.59. Deze toename van het aantal meldingen en de berichtgeving in de pers leidden tot een afstemmingsoverleg van de ministeries van VWS en LNV, de GD, de GGD en het RIVM op 29 mei 2008. Daar is afgesproken dat het ministerie van LNV vóór 9 juni 2008 een notitie zou opstellen met alle voor- en nadelen van een (veterinaire) meldingsplicht en ook een notitie waarin maatregelen voor mestverwerking werden weergegeven.

2.60. Op 3 juni 2008 is het OMT bijeengekomen en daarna op 5 juni het BAO. Toen was bekend dat in de periode van januari 2008 tot en met 2 juni 2008 149 gevallen van Q-koorts waren gemeld. Over dezelfde periode had de GGD HvB 100 meldingen van laboratorium-bevestigde Q-koorts ontvangen. De meldingen waren diffuus verspreid en bestreken het hele werkgebied van de GGD HvB, met een concentratie in het noordoostelijk deel van de provincie Noord-Brabant. De GGD Nijmegen had ook dertien laboratorium bevestigde meldingen van Q-koorts in 2007 ontvangen, in een gebied dat grenst aan de provincie Noord-Brabant. Een derde van deze meldingen betrof in het ziekenhuis opgenomen patiënten. In 2007 betrof de helft van de meldingen in het ziekenhuis opgenomen patiënten. Vastgesteld werd dat er vooralsnog geen duidelijke bronnen waren.

2.61. Over de vraag of voldoende gegevens beschikbaar waren om de dan bestaande verheffing van Q-koorts als een regionaal probleem aan te duiden vermeldt het OMT-advies:

"Op grond van de beschikbare gegevens is duidelijk dat er sprake is van een regionaal verhoogde incidentie van Q-koorts in Noord-Oost Brabant, een gebied dat moeilijk afgrensbaar is. Het gebied omvat 1 miljoen inwoners. Deze verheffing is diffuus in tegenstelling tot de gelokaliseerde uitbraak in Herpen in 2007.

Daarnaast speelt alertheid onder behandelaars vanwege de verheffing vorig jaar mogelijk een rol bij het toegenomen aantal vragen voor Q-koorts diagnostiek.

Bron- en contactopsporing leveren geen eenduidige bron op. Het lijkt erop dat meerdere bronnen voor deze verheffing verantwoordelijk zijn."

2.62. Het OMT heeft dit advies als volgt aangevuld naar aanleiding van vragen in het BAO:

"De regionale verheffing wordt deels veroorzaakt doordat meer diagnostiek plaatsvindt in de regio; er wordt eerder aan Q-koorts gedacht als gevolg van de aandacht die hiervoor is geweest naar aanleiding van de uitbraak in Herpen in 2007.

Het OMT ziet de aanwezigheid van geitenbedrijven in Brabant als een zeer waarschijnlijke bron van de verheffing. Daarnaast vermoedt het OMT dat mest een rol heeft bij de overdracht van dier op mens. Vastgesteld is dat direct contact met dieren, stro of mest kan leiden tot Q-koorts; de mensen die nu besmet raken blijken echter niet een dergelijk contact gehad te hebben, maar wonen wel in de buurt van geitenbedrijven. Het OMT acht een relatie met (het uitrijden) van mest een mogelijke verklaring voor de huidige toename van Q-koorts, hoewel dit niet vastgesteld is. Onderbouwing hiervan wordt moeilijk omdat de typeringsmethode niet goed genoeg is om op mest toe te passen en er dus geen vergelijking te maken is met de bacterie die de mensen ziek maakt."

2.63. Ten aanzien van aanvullende preventieve veterinaire maatregelen heeft het OMT geadviseerd:

"Het OMT is van mening dat Q-koorts in Brabant een relatief groot medisch probleem aan het worden is dat krachtige preventieve maatregelen noodzakelijk maakt. De veterinaire maatregelen zoals nu getroffen zijn onvoldoende. Risicoreductie is noodzakelijk in deze. Het OMT acht het dringend noodzakelijk dat er een veterinaire meldingsplicht komt voor Q-koorts besmettingen. Dat biedt meer mogelijkheden voor het nemen van maatregelen met betrekking tot het mestbeleid."

2.64. Het BAO was het met het OMT eens dat Q-koorts in de provincie Noord-Brabant een relatief groot medisch probleem aan het worden was en dat preventieve maatregelen nodig waren. Echter:

"de ingezette onderzoeken hebben tot op heden geen aanknopingspunten geboden om gerichte maatregelen tegen de transmissie van dier op mens te kunnen nemen. Tegelijkertijd hoeft er niet altijd 100 procent zekerheid te zijn over een oorzaak om maatregelen af te kondigen.

Het ministerie van LNV zal op 9 juni een notitie over meldingsplicht voor Q-koorts en een notitie over maatregelen ten aanzien van mest gereed hebben. LNV zal de komende dagen gebruiken om de verschillende mogelijkheden goed te bestuderen en te onderbouwen. Vervolgens zal overlegd worden tussen LNV en VWS en zal besluitvorming plaatsvinden over de te nemen maatregelen."

2.65. Over de vraag of aanvullende communicatie over de verheffing van Q-koorts nodig is naar professionals in het veld en het algemene publiek vermeldt het advies van het OMT:

"De behandelaars (huisartsen, gynaecologen en verloskundigen) zijn door de GGD geïnformeerd. Daarnaast hebben de GGD HvB en de GGD Nijmegen via de pers de verheffing naar het algemene publiek gecommuniceerd. Er zijn Q&A's ontwikkeld die op de diverse websites beschikbaar zijn voor het publiek.

Ten aanzien van het algemene publiek adviseert het OMT geen verdere maatregelen. Wel adviseert het OMT het CIb om via de vereniging van de gynaecologen (de NVOG) de beroepsgroep op de hoogte te brengen (via de website) van de Q-koorts problematiek welke potentieel ook gevolgen kan hebben voor de rest van Nederland."

2.66. Het BAO heeft dit OMT-advies overgenomen en heeft aanvullend afgesproken dat er een gezamenlijke woordvoeringslijn komt op lokaal, regionaal en landelijk niveau voor de periode totdat besluitvorming heeft plaatsgevonden over veterinaire maatregelen (zo spoedig mogelijk na 9 juni 2008).

"Deze lijn bestaat uit de stand van zaken, maatregelen die al zijn genomen en aangegeven wordt dat op dit moment wordt geïnventariseerd welke aanvullende maatregelen genomen kunnen worden die de transmissie van dier op mens kunnen doorbreken.

Na besluitvorming over aanvullende veterinaire maatregelen volgt en nieuwe woordvoeringslijn afhankelijk van de besluitvorming. De woordvoerders van LNV en VWS nemen het initiatief."

2.67. De voorzitter van het BAO heeft alle hiervoor genoemde adviezen van het BAO overgenomen.

2.68. Het in 2.64 bedoelde besluit van het BAO heeft geleid tot de notitie van de directeur VD aan de minister van LNV van 6 juni 2008, die – voor zover hier van belang – als volgt luidt:

"Meldplicht is een al langer gekoesterde wens vanuit de hoek van volksgezondheid. Hiermee verbonden is de problematiek van de gegevensuitwisseling tussen GD en RIVM, waarbij RIVM op een gedetailleerder niveau gegevens van besmette bedrijven wenst te ontvangen. Een meldplicht zou hier de weg vrij voor kunnen maken.

LNV heeft tot nu toe het standpunt ingenomen dat een meldplicht niet veel zou toevoegen aan wat we op dit moment doen en dat het zelfs eerder een negatieve invloed zou kunnen hebben op de medewerking van veehouders. Nu echter in deze nota maatregelen voorgesteld worden op bedrijven met Q-koorts, is een aanwijzing van Q-koorts in de Regeling preventie, bestrijding en monitoring van

besmettelijke dierziekten, zoönosen en TSE's (Regeling preventie) noodzakelijk, teneinde hier een juridische basis voor te geven. Hiermee wordt de meldplicht voor houders en dierenarts automatisch van toepassing.

De aanwijzing geschiedt op basis van veterinaire overwegingen en niet op basis van volksgezondheidsoverwegingen. Dan had de Minister van VWS op grond van een "ernstig gevaar voor de volksgezondheid" aanwijzing van Q-koorts aan u moeten verzoeken. De minister van VWS zou hiertoe wel bereid zijn. De melkgeitensector en de melkschapensector echter zo'n etiket opleggen lijkt disproportioneel. In de toelichting op de aanwijzing zal echter wel naar het serieuze volksgezondheidsprobleem worden verwezen."

- 2.69. Verder heeft de directeur VD "als zinvolle voorlopige maatregel op basis van het verzorgingsbeginsel" voorgesteld een verbod voor de duur van drie maanden op te leggen voor het uitmesten van potstalmest van bedrijven waar een ernstige besmetting was vastgesteld en om een bezoekersverbod aan die bedrijven op te leggen voor dezelfde periode.
- 2.70. In de Regeling van de Minister van LNV van 9 juni 2008, nr. TRCJZ/2008/1622, houdende aanwijzing van Q-koorts als besmettelijke dierziekte (Stcrt. 2008, 109), is Q-koorts aangewezen als besmettelijke dierziekte. Dit is gebeurd door toevoeging van deze ziekte aan de Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten, zoönosen en TSE's (Stcrt. 2005, 120), hierna: de Regeling preventie.
- 2.71. In de Regeling van de Minister van LNV van 12 juni 2008, nr. TRCJZ/2008/1645, houdende maatregelen ter preventie van Q-koorts (Stcrt. 2008, 112) is de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten uitgebreid met een paragraaf over Q-koorts, waarin voor de periode van 90 dagen gerekend vanaf het tijdstip waarop de verdenking van besmetting met Q-koorts is ontstaan, de volgende maatregelen zijn voorgeschreven:
- het verbod om mest te verwijderen uit een stal waar verdachte dieren zijn of worden gehouden;
 - het verbod voor bezoekers (afgezien van – samengevat – strikt noodzakelijke bezoekers) van een bedrijf waar verdachte dieren zijn of worden gehouden, om de stal waar deze dieren zijn of worden gehouden te betreden.
- 2.72. In de eerste helft van 2008 heeft de GD de diagnose abortus als gevolg van Q-koorts op vijf melkgeitenbedrijven en op één melkschapenbedrijf vastgesteld.
- 2.73. Op 22 juli 2008 heeft in Utrecht een rondetafelconferentie plaatsgevonden, georganiseerd door het RIVM/CIB samen met de Gezondheidsraad. Aanwezig waren nationale en internationale experts. Aanleiding voor de bijeenkomst was de toename van het aantal ziektegevallen in 2007 en 2008 en het doel was om te adviseren over mogelijke maatregelen 'aan humane zijde' (op het gebied van de volksgezondheid).
- 2.74. Over deze conferentie is in het OMT-advies van 30 juli 2008, onder het kopje "samenvatting situatie" opgemerkt:
- "Tijdens de conferentie bleek dat de transmissieroute van geïnfecteerde dieren naar de mens nog onduidelijk is. De relatie met besmette geitenbedrijven werd ook door de aanwezige veterinaire deskundigen aanwezig geacht, maar onbekend is waarom rond sommige besmette bedrijven een Q-koorts epidemie onder de mensen voorkomt, en bij andere bedrijven niet. Er is nog geen inzicht of verschillen in bedrijfsvoering een rol spelen. Ook is niet bekend hoe de Q-koorts zich verspreidt onder de geiten, en of maatregelen, zoals het vaccineren van dieren zoals in Frankrijk gebeurt, ook in Nederland van meerwaarde kunnen zijn. (...)"*
- 2.75. Op 30 juli 2008 is het OMT bijeengekomen en de dag daarna het BAO. Vanaf 3 juni 2008 was het aantal ziektegevallen gestegen van 149 naar 686. De meldingen waren

diffuus verspreid over de oostelijke helft van de provincie Noord-Brabant en Zuid-Gelderland, met een concentratie in het noordoosten van de provincie Noord-Brabant (het gebied tussen Herpen, Zeeland, Schaijk en Balgoij). Na afkondiging van de meldingsplicht was één bedrijf gemeld met Q-koorts. In totaal waren in 2008 vijf nieuwe bedrijven met Q-koorts bekend geworden. Het OMT concludeerde:

"De epidemie lijkt over haar hoogtepunt heen. Er is sprake van multipale bronnen, maar de infectiedruk lijkt te dalen. De OMT leden konden geen eenduidige verklaring geven over de oorzaak van deze epidemie. Alhoewel het niet met 100% zekerheid is aangetoond, is het aannemelijk dat de geitenbedrijven de bron zijn. Dit probleem vereist een gezamenlijke aanpak van de ministeries van VWS en LNV.

Om antwoord te geven op een aantal onzekere factoren wordt nader onderzoek geadviseerd. Maar op korte termijn zijn echter wel maatregelen van belang om de transmissiekans naar de mens te reduceren."

2.76. Het BAO-advies vermeldt in aanvulling op de gegevens in het OMT-advies onder meer:

"De Nederlandse situatie is niet te vergelijken met andere uitbraken. Wereldwijd is dit de grootst beschreven uitbraak in de literatuur. (...)

*Het OMT acht het aannemelijk dat in Nederland clusters verband houden met de geitenhouderijen, waar door verwerpingen ten gevolge van Q-koorts grote hoeveelheden *Coxiella burnetii* bacteriën opgehoopt liggen in de potstallen. Sinds invoering van de meldplicht voor geitenhouderijen (10 juni 2008) heeft er 1 melding plaatsgevonden (melding op basis van toegenomen % verwerpingen/lammerseizoen is vrijwel voorbij). Totaal zijn er 5 meldingen in 2008. Als veehouderij zich meldt is onduidelijk welke maatregelen (muv uitrijverbod) zijn genomen om probleem te bestrijden.*

(...)

De hypothese is dat Q-koorts endemisch is genesteld en zich uitbreidt. In 2009 moet wellicht rekening worden gehouden met een groter probleem, dat moeilijk beheersbaar zal zijn. (...)"

2.77. Over de vraag welke veterinaire maatregelen mogelijk zijn om de overdracht van *C. burnetii* in Nederland te stoppen van dieren naar mensen en van de omgeving naar mensen, heeft het OMT geadviseerd de volgende maatregelen voor bedrijfsmatige geitenhouders te nemen:

1. op korte termijn alle geitenbedrijven in het gebied met de hoogste incidentie, en met een straal van 10 kilometer in de omgeving, bezoeken om te inventariseren hoe de hygiëneadviezen van de GD worden nageleefd en deze adviezen ook persoonlijk onder de aandacht brengen. Tijdens dit bezoek konden ook de meststromen in kaart worden gebracht op basis van een gestructureerde vragenlijst.
2. het ruimen van alle potstallen uitsluitend laten plaatsvinden wanneer maatregelen zijn getroffen om verwaaiing uit te sluiten, zoals door bevochtiging van de mest. Het OMT heeft het ministerie van LNV geadviseerd om hierover op zeer korte termijn een mestexpert te raadplegen.

Het OMT heeft verder geadviseerd om:

3. deze informatie over hygiëne onder de aandacht te brengen van hobby geitenhouders, zonder dat deze bezocht hoefden te worden;
4. voor de langere termijn:
 - a. inventarisatie in de komende maanden van de mogelijkheden en het effect van de aantrekkelijk lijkende optie van vaccinatie van de geiten tegen Q-koorts in de besmette gebieden en in de wijde omtrek. Het OMT merkte op dat hierover inmiddels gegevens beschikbaar waren gekomen uit andere landen en dat, als vaccinatie zinvol werd geacht, dit diende te gebeuren vóór aanvang van het volgend lammerseizoen in 2009;
 - b. nader onderzoek (i) om meer inzicht te krijgen in de transmissie van *C. burnetii* van de omgeving en dieren naar de mens en (ii) naar de verspreiding van Q-koorts binnen de dierenpopulatie.

2.78. Het BAO heeft deze adviezen overgenomen en heeft gesproken over de manier waarop deze zullen worden uitgevoerd. De voorzitter van het BAO heeft besloten dat de adviezen worden overgenomen en uitgevoerd zoals besproken. Over tot het onder 4a vermelde advies over vaccinatie is in het BAO het volgende besproken:

"In Frankrijk is enige ervaring met het experimenteel vaccin. Er zijn twee vaccins in ontwikkeling die beiden nog niet geregistreerd zijn. Het meest veelbelovende vaccin wordt ontwikkeld door een kleine farmaceut. Er zijn nog weinig gegevens over de effectiviteit en de veiligheid. LNV waarschuwt dat alleen vaccineren niet afdoende zal zijn. LNV overweegt een werkbezoek naar Frankrijk om aan de beschikbare informatie te komen. Er zou, in tegenstelling tot advies van het OMT, gevaccineerd moeten worden voor het dekseizoen dat in oktober begint wil het nog voor volgend jaar effect sorteren.

(...)

LNV zal ernaar streven om de voorzitter van het BAO op 1 september te informeren over de mogelijkheden om te vaccineren, of het zinvol is, of het veilig is en of voldoende vaccins kunnen worden geleverd. Indien rapportage positief is zou liefst voor oktober 2008 gevaccineerd moeten worden."

2.79. Over de noodzaak van aanvullende communicatie over Q-koorts adviseerde het OMT om naar de pers te communiceren dat niet zeker was hoe de transmissie van *C. burnetii* plaatsvindt, maar dat aannemelijk was dat de geitenbedrijven hierin een belangrijk aandeel hadden, en dat dit de geadviseerde maatregelen op korte termijn noodzakelijk maakte.

2.80. In het BAO bestond overeenstemming dat geen persbriefing zou plaatsvinden, en dat de directie voorlichting (DVC) van het ministerie van VWS een persbericht zou opstellen in samenwerking met het ministerie van LNV, het CIb en de GGD, dat die middag zou worden gepubliceerd.

2.81. Nadat positief was geadviseerd door het College ter beoordeling van Geneesmiddelen in samenwerking met het Centraal Veterinair Instituut van de universiteit Wageningen en het Bureau Diergeneesmiddelen, is in de Regeling van de Minister van LNV van 16 oktober 2008, nr. TRCJZ/2008/2817, houdende wijziging van de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten in verband met vaccinatie Q-koorts (Stcrt. 2008, 203), een vrijstelling verleend voor het toepassen van het diergeneesmiddel 'Coxevac' voor het vaccineren tegen Q-koorts van schapen en geiten in een zone van 45 kilometer rond Uden.

2.82. Op 20 oktober 2008 is de vrijwillige vaccinatie in de regio rond Uden begonnen. Ook geiten en schapen op elders gelegen bedrijven die verdacht werden verklaard kwamen in aanmerking voor vrijwillige vaccinatie.

2.83. Op 19 november 2008 is het zogenoemde Deskundigenberaad voor het eerst bijeengekomen. Dit beraad was bijeengeroepen door het CIb en werd gevraagd een beoordeling te geven over de aanpak van de Q-koorts bestrijding tot dan toe. Het Deskundigenberaad heeft onder meer geconcludeerd dat er geen nieuwe inzichten waren over de bestrijding van Q-koorts en dat een aanzienlijke kans was dat in 2009 opnieuw een verheffing van Q-koorts zou plaatsvinden. Vastgesteld werd dat een aantal hygiënemaatregelen in de praktijk niet kon worden uitgevoerd, dat enkele maatregelen niet leken bij te dragen aan het terugdringen van de verspreiding (het uitrijden van mest) en dat enkele effectieve maatregelen ontbraken (het bevochtigen van mest bij het uitmesten van de stal). Het Deskundigenberaad adviseerde om:

- in samenwerking met de sector een hygiëneprotocol voor de melkgeitenhouderij te ontwikkelen, ter verdere beperking van het transmissierisico van *C. burnetii* en de implementatie van dit protocol in het noordoosten van de provincies Noord-Brabant, Zuid Gelderland en Noord Limburg;
- de vaccinatiecampagne in 2009 voort te zetten op grond van dezelfde overwegingen en adviezen van het BAO (zie 2.78);
- de boodschap via de GGD-en en deskundigen te verspreiden dat een aanzienlijke kans bestaat dat in 2009 opnieuw een verheffing van Q-koorts ontstaat;
- aan de GGD, het CVI en het CIb te verzoeken om artikelen te publiceren over de stand van zaken van het Q-koortsonderzoek, het maatregelenpakket, de samenwerking tussen verschillende

partijen en de verwachtingen voor de toekomst.

- 2.84. Op 30 november 2008 heeft de VWA de directeur VD geïnformeerd over de enquête bij de melkgeitenbedrijven – die was gehouden ter uitvoering van het in 2.78 (in verbinding met 2.77) genoemde besluit van het BAO. De VWA concludeerde dat de hygiëneplannen matig werden opgevolgd en adviseerde om:
- meer bekendheid te geven aan de hygiëneadviezen;
 - de hygiëneadviezen qua uitvoerbaarheid te verbeteren;
 - de adviezen uit te breiden met een Reinigings- en Ontsmettingsprotocol;
 - de adviezen uit te breiden met het afdekken van mest tijdens het vervoer.
- 2.85. Op 4 december 2008 heeft de directeur van het CIb de minister en de DG van VWS over de adviezen van het Deskundigenberaad bericht.

2009

- 2.86. Begin 2009 waren ruim 35.000 dieren op grond van de in 2.81 bedoelde Regeling vrijwillig gevaccineerd met Coxevac.
- 2.87. Ten behoeve van het overleg van het BAO op 14 januari 2009 is het document "Beleidsvoornemens 2009 Q-koorts" opgesteld, met een door deskundigen van zowel veterinaire als humane zijde ontwikkelde werkhypothese voor de verspreiding van Q-koorts. De mogelijke bronnen en wijze van overdracht van *C. burnetii* zijn hierbij in een model weergegeven. De deskundigen kwalificeerden dit model, gelet op de wetenschappelijke kennis die op dat moment beschikbaar was en het gegeven dat typering van *C. burnetii* (nog) niet mogelijk was, als een "best guess". In het Beleidsvoornemen staat dat er in 2009 waarschijnlijk nieuwe Q-koorts gevallen zullen zijn, maar dat de omvang van de epidemie niet is te voorspellen. De deskundigen hebben bestrijdingsopties geanalyseerd, die zich richtten op de bron, de transmissieroute van dier naar mens en de mens als gastheer voor de bacterie. De deskundigen zagen de melkgeitenbedrijven als de belangrijkste bron van de Q-koortsbacterie en de mest van melkgeitenbedrijven (en dan met name bedrijven met een abortusprobleem door Q-koorts) als de belangrijkste transmissieroute.
- 2.88. Op 14 januari 2009 heeft het BAO vergaderd en, naar aanleiding van de bevindingen en adviezen van deze deskundigen, besloten de volgende maatregelen te treffen:
- i) uitbreiding van het vaccinatiegebied van 45 kilometer rondom Uden naar de hele provincie Noord-Brabant en het zuidelijk deel van de provincie Gelderland ('de Ring');
 - ii) invoering van de vaccinatieplicht voor alle schapen en geiten op professionele melkgeiten- en melkschappenbedrijven en bedrijven met een publieksfunctie binnen de Ring, en een vaccinatieplicht voor buiten de Ring gelegen bedrijven die met Q-koorts zijn besmet of hiervan worden verdacht;
 - iii) de overige houders van schapen en geiten binnen hetzelfde gebied worden in de gelegenheid gesteld hun dieren vrijwillig te vaccineren;
 - iv) de implementatie van het "Hygiëneplan voor melkgeiten- en melkschapenhouderijen 2009" dat door de sector in overleg met de VWA werd ontwikkeld (hierna: het Hygiëneplan);
 - v) het vernieuwen en aanpassen van de voor het publiek beschikbare informatie over Q-koorts op de website van het RIVM.
- 2.89. Naast de implementatie van het Hygiëneplan (iv) is met ingang van 2 februari 2009 een aantal hygiënevoorschriften verplicht gesteld voor houders van 50 of meer geiten of schapen ten behoeve van bedrijfsmatige melkproductie. Dit is gebeurd in de Regeling van de Minister van LNV van 30 januari 2009, nr. TRCJZ/2009/244, houdende wijziging van de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten (Q-koorts) i.v.m. hygiënevoorschriften ter voorkoming van de verspreiding van Q-koorts (Stcrt. 2009, 23). De maatregelen zijn – samengevat – gericht op ongediertebestrijding en de wijze waarop mest wordt bewerkt, verwerkt en vervoerd.

- 2.90. Begin februari 2009 is het Hygiëneplan via een persbericht bekend gemaakt en geplaatst op de website van het ministerie van LNV.
- 2.91. Ter uitvoering van de in 2.88 onder (i)-(iii) genoemde besluiten van het BAO heeft de Minister van LNV de Regeling van 20 april 2009, nr. TRCJZ/2009/1142 uitgevaardigd, houdende een vaccinatiecampagne ter bestrijding van Q-koorts (Stcrt. 2009, 80).
- 2.92. Op 11 mei 2009 is het OMT bijeengekomen en daarna op 12 mei 2009 het BAO. Toen was bekend dat in 2009 357 ziektegevallen waren gemeld. De meldingen waren verspreid over de oostelijke helft van de provincie Noord-Brabant met een concentratie in het noordoosten en zuidoosten (Helmond). Daarnaast waren er meldingen in Zuid-Limburg in de omgeving van een besmet geitenbedrijf. Rond nieuwe besmette bedrijven in Twente en West-Brabant werden géén ziektegevallen gezien. Het aantal ziekenhuisopnamen van de gemelde ziektegevallen lag globaal op hetzelfde niveau als in 2008 (24% in 2009 en 20% in 2008). In 2009 zijn er drie nieuwe geitenbedrijven met Q-koorts gemeld (Twente, West-Brabant en Zuid-Limburg). In totaal waren er toen 25 bedrijven waar zich sinds 2005 een abortusstorm door *C. burnetii* had voorgedaan.
- 2.93. Op de vraag of er nieuwe inzichten waren die aanleiding gaven om aanvullende (veterinaire) maatregelen te overwegen en zo ja, welke, heeft het OMT als volgt geadviseerd:
- "Op basis van inspecties bestaat de stellige indruk dat de genomen veterinaire maatregelen goed worden nageleefd en dat de geitenhouders doordrongen zijn van het belang van de maatregelen. Niettemin blijft naleving en handhaving de komende tijd (jaren) van vitaal belang. Verder vindt het OMT het van belang dat besmetting naar andere, nu Coxiella-vrije gebieden, voorkomen dient te worden. Het OMT adviseert LNV om de bijdrage van een vervoersverbod van dieren vanuit het beperkingsgebied hieraan op de korte termijn verder te onderzoeken. In het buitenland bestaan er normen voor een minimale afstand tussen veebedrijven en woongebieden. Het OMT beveelt aan om te onderzoeken in hoeverre deze normen toepasbaar zijn in de Nederlandse situatie."*
- Het BAO heeft dit advies overgenomen en heeft besproken dat het ministerie van LNV, op grond van de onderzoeksgegevens van de VWA, moest besluiten of het geldende vervoersverbod van drie maanden voldoende was om verspreiding van *C. burnetii* door versleping van dieren te voorkomen. Verder is besloten dat op korte termijn geen aanvullende maatregelen in de veehouderij zouden worden getroffen, en dat het ministerie van LNV alle adviezen uit de discussie in het BAO zou "meenemen".
- 2.94. Op de vraag of er nieuwe aanvullende onderzoeksvragen of instrumenten nodig waren, heeft het BAO besproken dat causaliteit tussen veterinaire bronnen en humane uitbraken niet op korte termijn bewezen zou worden, doordat *sequencing* van het genoom nog niet mogelijk was, en dat de DG zou bekijken welke mogelijkheden er waren om verwaaiing uit de stallen tegen te gaan.
- 2.95. Op 11 juni 2009 heeft het Bureau Risicobeoordeling van de VWA (hierna: BuR) aan de ministers van LNV en VWS het advies "*Risico's Q-koorts via mest*" gestuurd en dit op de website van de VWA geplaatst. Niet alle bedrijven bleken in staat te voldoen aan de verplichtingen voor mestverwerking die met ingang van 2 februari 2009 van kracht waren (zie 2.89). Het kernpunt van het advies was dat er een grote mate van onzekerheid bestaat over het kiemreducerende effect van compostering van de potstalmest van besmette bedrijven.
- 2.96. In de Regeling van de Minister van LNV van 10 juli 2009, nr. 25270, houdende wijziging van de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten (Stcrt. 2009, 10886) is voor bedrijven waar meer dan 50 schapen of geiten worden gehouden een verbod ingesteld om mest te verwerken, behalve indien de mest adequaat is afgedekt of er industriële compostering plaatsvindt in combinatie met pasteurisatie.
- 2.97. Op 11 juli 2009 hebben de ministers van LNV en VWS een bezoek gebracht aan de gemeente Landerd om zich ter plaatse te laten informeren over de Q-koorts-epidemie.

2.98. Bij brief van 24 juli 2009 heeft de directeur van het CIB de ministers van LNV en VWS geschreven dat sinds 2005 26 melkgeitenbedrijven en twee melkschappenbedrijven waren gemeld met een abortusstorm door Q-koorts. Het aantal gemelde ziektegevallen in de periode van 1 januari tot 22 juli 2009 was 1.836. Het aantal ziekenhuisopnamen was vergelijkbaar met 2008 (23%). In 2009 is van vier Q-koortspatiënten gemeld dat zij zijn overleden.

2.99. De directeur van het CIB heeft de ministers verder bericht dat over het hypothetische model dat grootschalige melkschappen- en melkgeitenbedrijven de primaire bron zijn van de Q-koortsepidemie in Nederland onder de deskundigen, mede gelet op recente onderzoeksbevindingen, inmiddels geen twijfel meer bestaat.

2.100. Op de door de ministers gestelde vraag of het meldingscriterium diende te worden aangepast, heeft de directeur van het CIB geantwoord dat een abortuspercentage van vijf procent een onder diergeneeskundigen algemeen gehanteerd percentage is, maar dat hij dit onder de toen geldende uitzonderlijke omstandigheden geen goed meldingscriterium (meer) achtte om een optimaal beeld te krijgen van de risicobedrijven. Daarbij konden met het huidige meldingscriterium niet aan alle bedrijven waarbij dat wenselijk is, de strenge (hygiëne)maatregelen worden opgelegd. Hij adviseerde om het meldingscriterium te wijzigen naar een criterium waarbij de aanwezigheid van *C. burnetii* bij de dieren centraal staat, bijvoorbeeld in tankmelk, waarna bevestiging plaatsvindt bij individuele dieren. Onderzoek zou moeten uitwijzen hoe goed de voorspellende waarde van tankmelkonderzoek is en welk percentage dieren er positief moet zijn wil de tankmelk positief worden. Mogelijk dat certificering vanuit de sector van geitenbedrijven op grond van tankmelkonderzoek een bijdrage zou kunnen leveren aan het in beeld brengen van Q-koortsbedrijven. De directeur van het CIB heeft de ministers ook geadviseerd een verbod op de afvoer van levende geiten vanuit besmette gebieden/bedrijven te overwegen.

2.101. In de bij de brief van 24 juli 2009 gevoegde "*Bijlage Q-koorts adviesbrief VWS, tussenrapportage nationale onderzoeksagenda Q-koorts, juli 2009*" is melding gemaakt van een interim analyse op basis van onderzoek in 2008 met behulp van de PCR-test van tankmelk op *C. burnetii* van 450 melkschappen en melkgeitenbedrijven. Deze analyse op basis van gegevens van 306 bedrijven liet zien dat hiervan een kwart positief was voor de bacterie, waarbij de meeste positieve tankmelkmonsters werden gevonden in het zuiden van Nederland. De tussenrapportage vermeldt dat dit suggereert dat een positieve tankmelkuitslag een voorspellende waarde heeft voor Q-koorts problemen bij mensen en dieren in de omgeving in het daaropvolgende lammerseizoen. Een tankmelkonderzoek zou daarmee dus effectief ingezet kunnen worden als een "*early warning*" systeem voor Q-koorts en leiden tot gerichte maatregelen. Een definitieve rapportage over het tankmelkonderzoek werd aangekondigd voor de zomer van 2009.

2.102. Bij brief van 28 augustus 2009 hebben de ministers van LNV en VWS de Tweede Kamer bericht over de onderzoeksresultaten en adviezen van de directeur van het CIB (2.98 e.v.) en het BuR (2.95) en de diverse acties die zij daarop hebben ondernomen. Kort gezegd hebben de ministers de Tweede Kamer als volgt bericht: de vaccinatie van melkschappen en melkgeiten, in combinatie met hygiënemaatregelen en vervoersbeperkingen, is de meest hoopvolle oplossingsrichting voor de korte termijn. Op basis van de beperkt beschikbare hoeveelheid vaccin is begin 2009 een vaccinatiegebied vastgesteld waarbinnen de diergroepen gevaccineerd worden, die het grootste risico geven voor transmissie van de bacterie naar mensen. Het gebied waar de epidemie zich voordoet is in 2009 flink uitgebreid. Door de beperkte beschikbaarheid van het vaccin is de vaccinatiecampagne maar weinig flexibel. De vaccinfabrikant kan in oktober 2009 nog 100.000 extra vaccins leveren, die met voorrang worden ingezet voor vrijwillige vaccinatie in die provincies, waar in 2009 ook al veel mensen ziek zijn geworden (in de provincies Utrecht, Limburg en Overijssel). De vaccinatiecampagne van 2010 wordt uitgewerkt.

2.103. In deze brief is verder, in het onderdeel "*Blik naar de toekomst*", opgenomen:

*"Op grond van de groeiende kennis over Q-koorts worden wij continu geadviseerd over de te nemen maatregelen. In onze besluitvorming over deze maatregelen wegen wij de te verwachten effecten op de volksgezondheid, de proportionaliteit en de uitvoerbaarheid van de maatregelen. Om de effectiviteit en proportionaliteit van maatregelen te vergelijken, zullen wij het komende jaar een aantal pilotstudies financieren. Plannen om op kleine schaal aanvullende maatregelen in de veterinaire sector toe te passen die er op gericht zijn om verwaaiing van stof (met de bacterie *C. burnetii* tegen te gaan (bijvoorbeeld aanpassingen in bedrijfsvoering en/of stalbouw) worden nu uitgewerkt met betrokken actoren. Mogelijke maatregelen worden geïnventariseerd en toegepast in pilotstudies. Wij zullen u nog in 2009 informeren over de uitkomsten hiervan en over de beleidsconclusies die wij hieruit trekken.*

Wij vinden het op dit moment niet proportioneel om drastische maatregelen zoals het verplaatsen of sluiten van stallen nader uit te werken. De effecten van het sluiten en/of verplaatsen van stallen zijn niet bekend. Daarbij moet ook worden bedacht dat de bacterie mogelijk al wijdverspreid in het milieu aanwezig is, lang overleeft en over nog onbekende afstanden verwaait. Hieruit leiden wij af dat zelfs als de maatregelen wel effectief zijn, in 2010 nog steeds veel mensen ziek kunnen worden. Wij verwachten dat de lopende onderzoeken en de te starten pilots meer aangrijpingspunten voor bestrijdingstrategieën zullen bieden.

Samenvattend worden de volgende maatregelen van kracht:

- *Een veterinaire meldplicht op basis van tankmelkonderzoek*
- *Regulering van diertransport*
- *Mest- en hygiëne maatregelen voor melkgeiten en melkschapenhouderijen met meer dan 50 dieren*
- *Verplichte vaccinatie van melkgeiten en melkschapen op bedrijven met meer dan 50 dieren, dan wel bedrijven met een publieksfunctie"*

2.104. Bij brief van 10 september 2009 heeft de directeur van het CIb de ministeries van LNV en VWS geïnformeerd over onderzoeksresultaten over de afstandsgelateerde relatie tussen een melkgeitenbedrijf en een woonhuis. De conclusie luidde dat personen die binnen enkele kilometers van een met Q-koorts besmet geitenbedrijf wonen een aanzienlijk verhoogd risico hebben deze infectie op te lopen.

2.105. In de Regeling van de Minister van LNV van 25 september 2009, nr. 40823, houdende wijziging van de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten in verband met Q-koorts (Stcrt. 2009, 14669) is artikel 11a van de Regeling preventie met ingang van

1 oktober 2009 gewijzigd. Deze kwam als volgt te luiden:

*"De verplichting tot kennisgeving, bedoeld in de artikelen 19 en 100 van de wet, geldt in elk geval indien uit het onderzoek, bedoeld in artikel 5.1.4 van de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten, de aanwezigheid van de bacterie *Coxiella burnetii*, die Q-koorts veroorzaakt, is aangetoond in de schapen- of geitenmelk die wordt bewaard in een melkkoeltank."*

Samengevat leidde deze wijziging van de regeling ertoe dat de monsters die waren genomen in het kader van het verplichte tweemaandelijks tankmelkonderzoek werden gemonitord. Positieve uitslagen – dus de aanwezigheid van Q-koorts – waren meldingsplichtig.

2.106. Op grond van deze Regeling golden voor de met Q-koorts besmette of verdachte bedrijven met ingang van 1 oktober 2009 de volgende maatregelen:

- een afvoerverbod van schapen en geiten, behoudens uitzonderingsgevallen;
- een aanvoerverbod van schapen en geiten tenzij deze zijn gevaccineerd overeenkomst de geldende regeling;
- een verbod op het verwijderen van mest uit de stal voor een periode van 30 dagen na afloop van de lammerperiode, waarbij de mest na verwijdering gedurende 90 dagen afgedekt moet worden opgeslagen – gecomposteerd – of op het terrein;
- een bezoekersverbod met uitzondering van personen die omwille van hun professie de stal dienen te betreden.

De eerder vastgestelde hygiënemaatregelen golden vanaf 1 oktober 2009 alleen voor positief geteste bedrijven, niet langer voor alle bedrijven.

2.107. Op verzoek van de minister van LNV hebben deskundigen op het gebied van zowel dier- als volksgezondheid tijdens twee overleggen, op 11 en 30 november 2009, zich over de haalbaarheid en wenselijkheid van een aantal verschillende handelingsstrategieën gebogen en deze beoordeeld op het verwachte effect ervan op het terugdringen van Q-koorts in 2010. Dit heeft geleid tot het in de brief van 4 december 2009 van de directeur van het CIB aan de minister van LNV vervatte advies om alle drachtige dieren op besmette bedrijven te ruimen. Daarbij werd de minister in overweging gegeven om een onderscheid te maken tussen bedrijven die hun dieren al dan niet hebben gevaccineerd in 2009. Daarnaast werd geadviseerd om tot eind 2010, en zolang de effectiviteit van het vaccin nog niet was vastgesteld, de vestiging van nieuwe melkgeiten- of melkschapenbedrijven dan wel de uitbreiding van bestaande bedrijven niet toe te staan.

2.108. Op 5 december 2009 verscheen een artikel in het NRC Handelsblad met de koptekst *"Gevaarlijke geiten - De Q-koorts heerst van Groningen tot Limburg. Besmette geiten zijn waarschijnlijk de bron. Dat de ziekte zich zou gaan verspreiden was in 2007 al bekend. Toch werd er niet of nauwelijks ingegrepen. Reconstructie van een aangekondigde epidemie."*

2.109. Op 6 december 2009 heeft het televisieprogramma Zembla aandacht besteed aan de Q-koorts-epidemie.

2.110. Bij brief van 9 december 2009 hebben de ministers van LNV en VWS de Tweede Kamer geïnformeerd dat zij het (in 2.107 genoemde) deskundigenadvies zouden overnemen en zouden overgaan tot het ruimen van drachtige dieren op besmette bedrijven. Omdat de werkzaamheid van het vaccin nog niet was aangetoond, werd geen onderscheid gemaakt tussen al dan niet gevaccineerde dieren. In deze brief zijn ook de locaties van de besmette bedrijven bekend gemaakt. Een kaart en de adressen van de besmette bedrijven zijn op de websites van het RIVM en de VWA gepubliceerd.

2.111. In de Regeling van de Minister van LNV van 9 december 2009, nr. 96744, houdende wijziging van de Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoönosen en TSE's en de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten in verband met de aanwijzing van Q-koorts en maatregelen ter bestrijding van Q-koorts (Stcrt. 2009, 19709) is Q-koorts aangewezen als een dierziekte in de zin van artikel 15 lid 2 sub c GWWD. Deze regeling is op 9 december 2009 om 19.00 uur in werking getreden.

2.112. Deze Regeling hield verder een wijziging in van de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten die ertoe strekte te bewerkstelligen dat – kort gezegd – het aantal schapen en geiten in de besmette gebieden niet zou uitbreiden. In deze gebieden mochten uitsluitend schapen en geiten worden aangevoerd voor zover deze gevaccineerd waren en voor zover het referentieaantal dat voor het bedrijf gold (het aantal geiten en schapen dat de houder op grond van artikel 37 lid 2 Regeling identificatie en registratie van dieren in 2009 had verstrekt, de zogenoemde "novembertelling") niet werd overschreden. De Regeling voorzag verder in een fokverbod voor besmette bedrijven. Op niet-besmette geiten- en schapenhouderijen binnen een straal van vijf kilometer van een besmet bedrijf was fokken toegestaan, zolang het referentieaantal dat voor het bedrijf gold daarna niet overschreden werd.

2.113. In de Regeling van de Minister van LNV van 14 december 2009, nr. 98748, houdende wijziging van de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten in verband met Q-koorts (frequentie tankmelkmonitoring) (Stcrt. 2009, 19904) is de frequentie van het op grond van de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten verplichte tankmelkonderzoek verhoogd naar eens per twee weken. Deze regeling is op 14 december 2009 om 18.00 uur in werking getreden.

2.114. In de Regeling van de Minister van LNV van 14 december 2009, nr. 72246, houdende

wijziging van de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten in verband met de vaccinatiecampagne ter bestrijding van Q-koorts 2010 (Stcrt. 2009, 19877) is de vaccinatieverplichting met ingang van 1 januari 2010 uitgebreid naar bepaalde categorieën van schapen en geiten in heel Nederland – niet langer alleen in de besmette gebieden – die worden gehouden voor de melkproductie.

2.115. De Regeling van de Minister van LNV van 16 december 2009, nr. 99604, houdende wijziging van de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten in verband met Q-koorts (uitbreiding maatregelen) (Stcrt. 2009, 20181) bevatte een verdere uitbreiding van de maatregelen in de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten. Het ging – samengevat – om uitbreiding van (de reikwijdte van) de maatregelen met betrekking tot het houden, de aanvoer en het fokken van melkgeiten en melkschapen en het verwijderen en composteren van mest. Deze maatregelen hielden onder meer in het verbod om de stal binnen dertig dagen na het eind van het lammerseizoen uit te mesten en de verplichting om de mest na het uitmesten 90 dagen op het bedrijf op te slaan. Deze regeling trad op 16 december 2009 om 14.30 uur in werking.

2.116. In de Regeling van de Minister van LNV van 18 december 2009, nr. 101785, houdende wijziging van de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten in verband met Q-koorts (aanvoerverbod) (Stcrt. 2010, 298) is de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten uitgebreid met een algeheel verbod om schapen en geiten – gevaccineerd en niet gevaccineerd – op bedrijven aan te voeren naar bedrijven waar meer dan 50 dieren werden gehouden. Deze regeling trad op 18 december 2009 om 19.00 uur in werking.

2.117. Op 21 december 2009 is de VWA begonnen met de ruiming. Eind januari 2010 waren de drachtige dieren, in totaal 36.857, op alle op dat moment besmette bedrijven (63 melkgeitenbedrijven en één melkschapenbedrijf) geruimd. In het voorjaar van 2010 waren in totaal 62.500 dieren op 88 besmette bedrijven geruimd.

2.118. In de Regeling van de Minister van LNV van 30 december 2009, nr. 104806, houdende wijziging van de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten in verband met Q-koorts (tankmelkmonitoring) (Stcrt. 2010, 289) is de wijze van gegevens verzamelen (tankmelkmonitoring) vastgelegd. Deze regeling trad in werking op 30 december 2009 om 16.00 uur.

2010

2.119. In de Regeling van de Minister van LNV van 18 januari 2010, nr. 109525, houdende wijziging van de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten in verband met Q-koorts (vrijstelling Euthasol, monitoring tankmelk en vaccinatie opfokbedrijven) (Stcrt. 2010, 914) is de vaccinatieplicht uitgebreid naar schapen en geiten die werden gehouden op een opfokbedrijf, voor zover deze dieren werden opgefokt voor de melkproductie.

2.120. In de Regeling van de Minister van LNV van 28 januari 2010, nr. 111689, houdende wijziging van de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten in verband met Q-koorts (hygiënemaatregelen houderijen met een publieksfunctie) (Stcrt. 2010, 3322) is voor zorgboerderijen, kinderboerderijen, dierentuinen, en locaties waar lammetjesaaidagen worden gehouden bepaald dat de houders van geiten of schapen die geiten en schapen volledig afgezonderd moeten houden van het publiek vanaf het moment waarop voor die dieren ten minste vier maanden van de dracht is verstreken tot twee weken na het lammeren. Deze regeling is op 28 januari 2010 om 11:00 uur in werking getreden.

2.121. In de Regeling van de Minister van LNV van 29 januari 2010, nr. 112309, houdende wijziging van de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten in verband met Q-koorts (fokverbod opfokbedrijven) (Stcrt. 010, 1891) is een kennelijke fout in de regeling van het fokverbod hersteld: het bij wijzigingen van de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten van 9 en 16 december 2009 ingestelde fokverbod op verdachte bedrijven, besmette bedrijven en bedrijven waar meer dan 50

schapen of geiten worden gehouden ten behoeve van de bedrijfsmatige melkproductie, zag niet op opfokbedrijven waar meer dan 50 schapen of geiten worden gehouden. Het fokverbod gold nu ook voor deze bedrijven waar schapen en geiten, afkomstig van melkproducerende bedrijven waarvoor al een fokverbod gold, waren opgefokt voor de melkproductie.

2.122. In de Regeling van de Minister van LNV van 23 februari 2010, nr. 117317, houdende wijziging van de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten en de Regeling identificatie en registratie van dieren in verband met Q-koorts (vaccinatie) (Stcrt. 2010, 3060) is de vaccinatieplicht uitgebreid naar de in 2.121 aangeduide opfokbedrijven.

2.123. In de daaropvolgende maanden zijn de maatregelen in een aantal ministeriële regelingen verduidelijkt en op onderdelen uitgebreid.

2.124. In het signaleringsoverleg van het CIb op 18 februari 2010 is besproken dat het totale aantal meldingen van Q-koorts over heel 2009 2.368 bedroeg (2.222 bevestigde gevallen, 121 waarschijnlijke gevallen en 25 meldingen waarvan de status onbekend is) en dat aanpassing van meldingen door de GGD-en nog steeds mogelijk was. Sinds 1 januari 2010 waren 43 ziektegevallen gemeld.

2.125. Op 5 maart 2010 en 28 mei 2010 hebben Deskundigenberaden plaatsgevonden. Tijdens het beraad van 5 maart 2010 concludeerden de deskundigen dat er voldoende aanwijzingen waren dat tijdige en volledige vaccinatie (i) de kans op infectie met *C. burnetii* vermindert bij een meerderheid van de gevaccineerde dieren, (ii) in aanzienlijke mate, of vrijwel geheel, abortus zal voorkomen, en (iii) de uitscheiding van de bacterie bij een abortus sterk reduceert. De deskundigen rapporteerden dat jaarlijkse hervaccinatie na een volledige primaire vaccinatieserie over een periode van een aantal jaren noodzakelijk is om naast de daling in de uitstoot een substantiële daling van de milieucontaminatie met *C. burnetii* te bewerkstelligen.

2.126. Ten tijde van het Deskundigenberaad op 18 mei 2010 was bekend dat er in 2010, tot dat moment, 318 ziektegevallen waren gemeld. Bij 208 van deze meldingen viel de eerste ziektedag in 2010. Laboratoria en GGD-en constateerden bij deze nieuwe meldingen dat een recente infectie niet altijd kon worden onderscheiden van een langer geleden doorgemaakte infectie. Een snelle stijging van het aantal ziektegevallen in april en mei van 2010, zoals zich in 2009 voordeed, was nog niet waargenomen. In tegenstelling tot voorgaande jaren waren de meldingen meer verspreid over het land, 57% van de ziektegevallen was echter wel woonachtig binnen een straal van vijf kilometer rond een besmet bedrijf.

2.127. De deskundigen hebben na dit laatste beraad geadviseerd om te stoppen met het ruimen van dieren en hebben over de (afbouw van de) maatregelen – kort gezegd – geadviseerd:

- voor een periode van een aantal jaren, na een volledige primaire vaccinatieserie, jaarlijks te hervaccineren,
- tankmelkmonitoring te continueren maar de frequentie daarvan tot de volgende lammerperiode te verlagen naar maandelijks of tweemaandelijks,
- de mest- en hygiënemaatregelen voor besmette bedrijven te handhaven in afwachting van definitieve onderzoeksresultaten,
- de maatregelen die gelden voor de overige bedrijven, zoals bedrijven met een publieksfunctie, te continueren met uitzondering van het fokverbod,
- de herbevolking van tankmelkpositieve bedrijven onder voorwaarden toe te staan,
- het uitbreidings- en nieuwbouwverbod tot in ieder geval 1 juni 2011 te handhaven.

2.128. In de Regeling van de Minister van LNV van 8 juli 2010, nr. 142107, houdende wijziging van de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten in verband met Q-koorts (afbouw Q-koortsmaatregelen) (Stcrt. 2010, 10925) is de afbouw van de maatregelen in verband met Q-koorts, volgens het advies van het Deskundigenberaad, ingezet.

2.129. De maatregelen die in de periode 2008 en 2009 zijn genomen zijn in fases afgebouwd. Een groot deel van de maatregelen heeft een structureel karakter gekregen.

onderzoeken

2.130. Op 19 januari 2010 werd de Evaluatiecommissie Q-koorts (commissie Van Dijk) ingesteld door het kabinet. Op 22 november 2010 bracht zij haar rapport "*Van verwerping tot verheffing, Q-koortsbeleid in Nederland 2005-2010*" in de openbaarheid. Het rapport bevat diverse conclusies en aanbevelingen.

2.131. Op 19 juni 2012 verscheen het rapport "*Het spijt mij; Over Q-koorts en de menselijke maat*" van de Nationale ombudsman. De ombudsman heeft geoordeeld dat er door de keuzes die de ministeries van LNV en VWS gedurende de jaren 2006-2009 hebben gemaakt een forse disbalans is ontstaan ten opzichte van de omwonenden en passanten die de gevolgen van Q-koorts hebben ervaren en dat deze disbalans dient te worden gecompenseerd. De ombudsman heeft de Staat geadviseerd om onder andere "*een goed geformuleerd excuus aan te bieden aan q-koortspatiënten en nabestaanden*" en een financiële tegemoetkoming aan te bieden "*in concrete situaties die gekenmerkt worden door de hardheid van de consequenties voor individuele getroffen en van de Q-koorts.*"

3 Het wettelijk instrumentarium voor de bestrijding van infectieziekten

3.1. De bestrijding van infectieziekten wordt beschouwd als een klassieke taak van de overheid. Voor de bestrijding van infectieziekten is er wet- en regelgeving in het belang van de volksgezondheid – tot 1 december 2008 (op basis van) de Infectieziektenwet en daarna de Wet Publieke Gezondheid (WPG) – en wet- en regelgeving in het belang van de gezondheid van het dier – in de hier relevante periode (op basis van) de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD).

3.2. De relatie tussen de WPG en de GWWD is in de memorie van toelichting op de WPG als volgt gedefinieerd:

"(...) Zoals hierboven aangegeven kunnen met dit voorstel geen maatregelen worden getroffen voor dieren. Daarvoor biedt de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren het instrumentarium. Op grond van die wet kan ook worden opgetreden ter bestrijding van zoönosen, dierziekten die een gevaar voor de gezondheid van mensen opleveren. In sommige gevallen kan eenzelfde bestrijding plaatsvinden op grond van de maatregelen in dit voorstel. (...). Pas als er (...) vanuit volksgezondheidsbelang aanvullende maatregelen nodig zijn die niet op grond van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren kunnen worden getroffen, is optreden op grond van dit voorstel aangewezen."

(Kamerstukken II 2007/08, 31316, nr. 3, pp. 20-21)

3.3. Q-koorts is bij of krachtens de Infectieziektenwet en de WPG aangewezen als infectieziekte in de zin van deze wetten en is ingedeeld in groep C. In de bijlage bij de MvT bij de Infectieziektenwet staat over Q-koorts opgemerkt:

"een matig ernstige infectieziekte. Verspreiding via grote huisdieren (melk!) en andere dieren, ook kleine huisdieren. Collectieve maatregelen kunnen nodig zijn." (Kamerstukken II 1996/97, 25336, nr. 3, p. 25).

3.4. Ingevolge artikel 22 lid 2 WPG is de arts die bij een door hem onderzocht persoon een infectieziekte behorend tot groep C vaststelt, verplicht dit binnen 24 uur aan de GGD te melden. In de MvT bij de WPG staat in Bijlage II "Achtergrondgegevens per ziekte" over Q-koorts het

volgende:

"Reden voor meldingsplicht in deze categorie: een matig ernstige infectieziekte. Verspreiding via landbouwhuisdieren zoals schapen, geiten en koeien (melk!) en andere dieren, ook kleine huisdieren. Brononderzoek en collectieve maatregelen zijn nodig. Gemiddeld aantal per jaar in de periode 2000-2005:12. Meldingsplicht in Nederland sinds 1945: 1976" (Kamerstukken II 2007/08, 31316, nr. 3, p. 66)

aanwijzing besmettelijke dierziekte

- 3.5. Artikel 1 GWWD definieert 'besmettelijke dierziekte' als elke aantasting van de gezondheid van een dier die gevaar kan opleveren voor de gezondheid van andere dieren of van de mens.
- 3.6. Hoofdstuk II, afdeling 3, van de GWWD ziet op "de preventie en de bestrijding van besmettelijke dierziekten". Deze afdeling is van toepassing op door de minister van LNV aangewezen besmettelijke dierziekten bij vee.
- 3.7. De aanwijzing als besmettelijke dierziekte vindt plaats op grond van artikel 15 lid 2 GWWD. Deze bepaling kent de volgende gronden:
- indien de ziekte zich snel kan uitbreiden, ernstige schade kan berokkenen aan de betrokken diersoort en niet of niet volledig kan worden voorkomen of bestreden met normale bedrijfsmiddelen (a-grond),
 - indien een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie zulks met zich brengt (b-grond),
 - indien de ziekte naar het oordeel van de minister van VWS een ernstig gevaar voor de volksgezondheid oplevert (c-grond).

Aanwijzing op grond van sub c vindt plaats in overeenstemming met de minister van VWS (artikel 15 lid 3 GWWD). Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald wanneer dieren als verdachte dieren moeten worden aangemerkt (artikel 15 lid 4 GWWD).

- 3.8. In de wetgeschiedenis bij (de voorloper van) artikel 15 GWWD staat:

Zoönosen zijn besmettelijke ziekten waarvan de wering en bestrijding plaats behoren te vinden op basis van het onderhavige voorstel. Zoönosen zijn ziekten die door dieren op de mens worden overgebracht. Duidelijk voorbeeld hiervan is rabiës. De gezondheid van de dieren zelf wordt in de regel ook aangetast. Voor de wering en bestrijding van zoönosen zullen dan ook maatregelen jegens dieren moeten worden genomen. Binnen de opzet van het voorstel is de Minister van Landbouw en Visserij voor de bestrijding van een dierziekte en voor het nemen van maatregelen jegens dieren eerstverantwoordelijk evenals dat tot nu toe het geval was. (...)

Gezien de geschetste verwevenheid van de gezondheid van dieren en die van de mens hebben wij, zoals reeds opgemerkt, die verantwoordelijkheid van de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur voor de bestrijding van zoönosen duidelijker in het wetsvoorstel tot uitdrukking willen laten komen. In artikel 23 is die verantwoordelijkheid reeds vastgelegd. De mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat het in artikel 23, tweede lid, neergelegd criterium «ernstig gevaar» tot veel misverstanden aanleiding zal kunnen geven, delen wij niet. Het oordeel over het gevaar is uitsluitend overgelaten aan de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Van misverstanden behoeft geen sprake te zijn. Wel is ter benadrukking van die verantwoordelijkheid bij nota van wijzigingen aan artikel 23 toegevoegd dat de aanwijzing van dierziekten in bedoelde gevallen niet door de Minister van Landbouw en Visserij alleen geschiedt, maar dat hij zulks doet in overeenstemming met zijn ambtgenoot van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Voorts is bij nota van wijzigingen opgenomen, dat voor de maatregelen die de Minister van Landbouw en Visserij op grond van dat artikel kan treffen, in het geval dat een besmettelijke dierziekte tevens ernstig gevaar voor de volksgezondheid oplevert, eveneens overeenstemming met eerdergenoemde ambtgenoot is vereist.

Wij wijzen er volledigheidshalve nog op dat er ook zoönosen bestaan, waar het dier slechts als vector optreedt en waarbij alleen de gezondheid van de mens in het geding is. Voorbeelden hiervan zijn

salmonellose bij vee en stafylococcen bij pluimvee. Ook voor de wering en bestrijding van deze zoönosen zullen maatregelen jegens dieren genomen moeten kunnen worden. Bij nota van wijzigingen voorzien wij thans in deze mogelijkheid. Wij achten het uit wetstechnische overwegingen juist om de wering en bestrijding van die zoönosen die de gezondheid van dieren niet aantasten niet te integreren in de normale dierziekten, doch voor deze categorie in het voorstel een aparte bepaling op te nemen.”
(Kamerstukken II 1984/85, 16447 nr. 6, p. 11-12)

en

"Afdeling 3 van hoofdstuk II van de wet is, zoals uit de tekst van de in de afdeling opgenomen artikelen 17, 18 en 30 volgt, niet uitsluitend bedoeld voor het treffen van maatregelen – zoals het instellen van vervoersverboden of het ruimen van bedrijven – nadat een aangewezen besmettelijke dierziekte is uitgebroken, maar uitdrukkelijk ook voor het treffen van maatregelen die insleep van dergelijke ziekten moeten voorkomen. Hierbij kan worden gedacht aan specifieke hygiënevoorschriften, zoals neergelegd in de Regeling varkensleveringen en de Regeling inzake hygiëne-voorschriften besmettelijke dierziekten, en aan fok- of entingsprogramma's. (...)
(Kamerstukken II 2000/01, 27685, nr. 3, p. 27)

- 3.9. Uit de hiervoor geciteerde wetsgeschiedenis volgt dat het instrumentarium van de GWWD ook kan worden ingezet met betrekking tot zoönosen, zowel preventief als ter bestrijding van een uitbraak. Duidelijk is dat het de bedoeling van de wetgever is dat aanwijzing als besmettelijke dierziekte ook kan geschieden uit een oogpunt van volksgezondheid als de diergezondheid niet in het geding is en het dier alleen of voornamelijk drager van een zoönose is. In dat geval vindt de aanwijzing als besmettelijke dierziekte niet op de a-grond plaats, maar op de c-grond en is de aanwezigheid van een ernstig gevaar voor de volksgezondheid vereist.
- 3.10. Aanwijzing als besmettelijke dierziekte geschiedt bij wijziging van de Regeling van 7 juni 2005, houdende regels inzake preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoönosen en TSE's (Stcrt. 2005, 120).

voorschriften voor besmettelijke dierziekten: meldplichten en verplaatsingsverbod

- 3.11. Aanwijzing als besmettelijke dierziekte leidt tot toepasselijkheid van de in artikelen 19 en 100 GWWD neergelegde meldplichten voor de houder van een dier respectievelijk de dierenarts, indien een dier verschijnselen van een besmettelijke dierziekte vertoont of indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat een dier in de gelegenheid is geweest om te worden besmet of drager van smetstof is. Daarvan moet terstond kennis worden gegeven aan de ambtenaren van VWA. Op de houder van een ziek of verdacht dier rust verder de plicht naar waarheid alle inlichtingen te verstrekken en alle medewerking te verlenen en al datgene dat in zijn vermogen ligt te doen om de aard van de besmettelijke dierziekte zo spoedig mogelijk te doen vaststellen (artikel 20 GWWD). Voorts is iedere houder van een ziek of verdacht dier verplicht ervoor zorg te dragen dat dit dier zijn verblijfplaats niet verlaat, tenzij met toestemming of krachtens bevel van de minister van LNV (artikel 29 GWWD).
- 3.12. Uit de wetgeschiedenis bij (de voorloper van) artikel 20 lid 1 GWWD (de informatieplicht van de houder van het dier) blijkt het volgende:
- "Dit artikel is nieuw. De plicht van de veehouder om gegevens te verstrekken en zijn medewerking te verlenen bij het vaststellen van de ziekte en de oorsprong daarvan is opgenomen om de ziekte zo snel mogelijk te kunnen opsporen, de haard van de ziekte te kunnen traceren en te kunnen nagaan waarheen dieren van besmette bedrijven zijn afgevoerd.”* (Kamerstukken II 1980/81, 16447, nr. 3, p. 12)
- 3.13. De meldplicht betreft zieke en verdachte dieren. Artikel 2 Besluit verdachte dieren – de in 3.7 bedoelde AMvB – bepaalt wanneer dieren als verdacht worden aangemerkt, te weten indien de

aangewezen ambtenaar de ziekte meent te bespeuren, de dieren zich met zieke of verdachte dieren in eenzelfde verblijfplaats bevinden of de aangewezen ambtenaar redenen heeft om aan te nemen dat de dieren in de gelegenheid zijn geweest te worden besmet en de diersoort vatbaar is voor de ziekte.

bevoegdheid minister LNV tot het stellen van regels en het treffen van maatregelen

- 3.14. Artikel 17 lid 1 GWWD geeft de grondslag voor het bij ministeriële regeling stellen van regels hetzij voor geheel Nederland, hetzij voor bepaalde gedeelten daarvan, ter voorkoming van overbrenging van een besmettelijke dierziekte, waaronder in ieder geval regels omtrent (onderstreping rechtbank):
- a. het voorbehoedend behandelen, merken, opsluiten, aanlijnen van dieren die door een besmettelijke dierziekte kunnen worden aangetast of drager van smetstof kunnen zijn;
 - b. (...);
 - c. het betreden van bedrijven of vestigingen waar dieren worden gehouden, waaronder het opleggen van de verplichting aan personen, die in het kader van de uitoefening van hun beroep of bedrijf bedrijven of vestigingen betreden, tot het houden van aantekeningen omtrent het betreden van desbetreffende bedrijven of vestigingen;
 - d. het insemineren of laten bevruchten van dieren die door een besmettelijke dierziekte kunnen worden aangetast.

Ingevolge artikel 17 lid 2 GWWD worden onder de in het eerste lid bedoelde regels mede verstaan regels met betrekking tot het aanvoeren, het ontvangen, het afvoeren en de aanwezigheid van dieren.

- 3.15. Artikel 21 GWWD bepaalt dat de minister van LNV zo spoedig mogelijk besluit tot het nemen van de door hem nodig geachte maatregelen tot bestrijding van een besmettelijke dierziekte (lid 1) en de burgemeester van de gemeente, waarop de maatregelen betrekking hebben, onmiddellijk hiervan in kennis stelt (lid 2) (onderstreping rechtbank). Artikel 22 GWWD bepaalt dat de in artikel 21 bedoelde maatregelen kunnen zijn:
- a. het afzonderen van zieke en verdachte dieren;
 - b. het opstallen, ophokken of op een plaats houden van zieke en verdachte dieren;
 - c. het plaatsen van waarschuwborden;
 - d. het door het plaatsen van kentekenen besmet of van besmetting verdacht verklaren van gebouwen en terreinen;
 - e. het merken van zieke, verdachte en herstelde dieren;
 - f. het doden van zieke en verdachte dieren;
 - g. het onschadelijk maken van gedode of gestorven, zieke en verdachte dieren, en van producten en voorwerpen, die besmet zijn of ervan worden verdacht gevaar op te leveren voor verspreiding van smetstof;
 - h. et reinigen en ontsmetten van gebouwen, terreinen, bewaarplaatsen van mest en voorwerpen;
 - i. het vastleggen, opsluiten of afzonderen van dieren;
 - j. het behandelen van dieren of producten op een door de minister van LNV aangegeven wijze;
 - k. het verbieden van het vervoeren van de op grond van artikel 25, eerste lid, aangewezen soorten of categorieën van dieren, producten of voorwerpen van of naar gebouwen en terreinen waar geen kenteken als bedoeld onderdeel d, is geplaatst;
 - l. het verbieden van de toegang aan anderen dan de op grond van artikel 25, tweede lid, aangewezen personen of groepen van personen tot gebouwen en terreinen waar geen kenteken als bedoeld in onderdeel d, is geplaatst;
 - m. het verbieden van het verlaten van gebouwen en terreinen waar geen kenteken als bedoeld in onderdeel d, is geplaatst, tenzij de door de minister van LNV voorgeschreven maatregelen van ontsmetting zijn toegepast;
 - n. het nemen van andere maatregelen, voorzover een verdrag of een besluit van een

volkenrechtelijke organisatie zulks met zich brengt.

- 3.16. De minister van LNV stelt het tijdstip vast waarop de verdenking is ontstaan dat een dier lijdt aan een besmettelijke dierziekte alsmede het tijdstip waarop deze verdenking eindigt en stelt daarbij tevens vast welke op het bedrijf aanwezige dieren op het tijdstip waarop de verdenking is ontstaan reeds ziek waren en welke dieren op dat tijdstip van de ziekte verdacht waren (artikel 24 GWWD).
- 3.17. Op grond van artikel 30 lid 1 GWWD kan de minister het vervoeren van dieren van een door hem te bepalen soort uit, naar of binnen Nederland of bepaalde gedeelten van Nederland verbieden dan wel verbieden indien niet wordt voldaan aan door hem te stellen regels. Rondom het op grond van het eerste lid aangewezen gebied kunnen waarschuwborden worden geplaatst (lid 2) en de minister kan voor het krachtens het eerste lid aangewezen gebied het bij artikel 29 bepaalde van overeenkomstige toepassing verklaren ten aanzien van gezonde dieren (lid 3); dan zijn ook de houders van gezonde dieren verplicht ervoor zorg te dragen, dat deze dieren hun verblijfplaats niet verlaten, tenzij met toestemming of krachtens bevel van de minister van LNV.
- 3.18. Indien in het belang van het weren, de preventie of de bestrijding van besmettelijke dierziekten naar het oordeel van de minister een onverwijfde voorziening noodzakelijk is, kan hij bepalen dat door hem krachtens dit hoofdstuk vastgestelde regelingen onmiddellijk na hun bekendmaking in werking treden. In dat geval kan hij zodanige regeling, in afwijking van artikel 4 van de Bekendmakingswet, op andere dan de daar genoemde wijze bekend maken.

4 Het geschil

- 4.1. Eisers vorderen bij vonnis, voor zover mogelijk uitvoerbaar bij voorraad, een verklaring voor recht dat de Staat aansprakelijk is voor hun schade, per individuele eiser nader op te maken bij staat, met veroordeling van de Staat in de proceskosten.
- 4.2. Eisers hebben aan hun vordering – kort gezegd – het volgende ten grondslag gelegd. De Staat treft een tweetal hoofdverwijten: (1) hij heeft hen bewust niet of onvoldoende geïnformeerd over de hem bekende gevaren van Q-koorts en (2) hij heeft te lang nagelaten adequate maatregelen te treffen om hen te beschermen tegen die gevaren. De Staat heeft daardoor onrechtmatig gehandeld jegens eisers. De Staat heeft de artikelen 2 en 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), alsmede artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM (EP) en de artikelen 11, 21 en 22 Grondwet (Gw) geschonden. Ook heeft de Staat in strijd gehandeld met de maatschappelijke zorgvuldigheidnorm van artikel 6:162 BW. Dit leidt tot aansprakelijkheid en schadeplichtigheid jegens eisers, die vrijwel allemaal besmet zijn (geweest) met Q-koorts dan wel nabestaanden zijn van een patiënt die als gevolg van Q-koorts is overleden en als gevolg daarvan materiële en immateriële schade hebben geleden.
- 4.3. De Staat voert gemotiveerd verweer.
- 4.4. Op de stellingen van partijen wordt hierna, voor zover van belang, nader ingegaan.

5 De beoordeling

A. Inleiding

- 5.1. Eisers zijn vrijwel allemaal besmet (geweest) met *C. burnetii* in de periode 2007-2010, en hebben ziekteverschijnselen van Q-koorts ontwikkeld. Enkele eisers zijn nabestaanden van personen die als gevolg van zo een besmetting zijn overleden. Voor eisers heeft de eigen besmetting met Q-koorts dan wel die van familieleden ingrijpende en blijvende gevolgen gehad, op fysiek, psychisch en financieel vlak.
- 5.2. Het gaat eisers in deze zaak om "herkenning en erkenning" van hun positie en om een veroordeling van de Staat tot schadevergoeding. De rechtbank heeft oog voor de impact van de besmetting op het leven van eisers, en voor dat van de vele (duizenden) andere personen die met Q-koorts besmet zijn geraakt en daarvan schade ondervonden en ondervinden, maar zich niet als eiser in deze procedure hebben gesteld.
- 5.3. De taak van de rechtbank is om te beoordelen of de vorderingen van eisers op juridische gronden toewijsbaar zijn. Daarbij staat de rechtmatigheid – in civielrechtelijke zin – van het optreden van de Staat centraal. Dat betekent: een oordeel naar de maatstaven van het civiele aansprakelijkheidsrecht, aan de hand van de door eisers ingenomen stellingen en op basis van de vaststaande feiten en omstandigheden zoals die zich voordeden ten tijde van dat handelen of nalaten.

B. Algemene overwegingen en toetsingskader

- 5.4. Eisers spreken in de gedingstukken op diverse plekken over "de overheid". Uit de formulering van hun verwijten volgt dat zij daarbij het oog hebben op de Staat, niet op alle overheidslichamen die betrokken waren bij de (bestrijding van de) Q-koorts-uitbraak. De verwijten betreffen de handelwijze en beslissingen van de ministers van LNV en VWS en (hoge) ambtenaren van beide departementen, en niet gedragingen van de GD, de GGD en het RIVM, met inbegrip van het CIB en het LCI, die een adviserende en uitvoerende rol hadden bij het treffen van maatregelen in verband met Q-koorts.
- 5.5. Eisers formuleren twee hoofdverwijten: ten eerste dat de Staat te lang heeft gewacht met het treffen van adequate maatregelen om hen te beschermen tegen de hem bekende gevaren van Q-koorts en ten tweede dat de Staat hen bewust niet of onvoldoende heeft geïnformeerd over die gevaren. Zij werken het eerste verwijt uit ten aanzien van de bronopsporing, de meldplicht, de maatregelen met betrekking tot hygiëne, mest en vervoer, de tankmelktest, vaccinatie, het fokverbod en het ruimen.
- 5.6. Eisers stellen dat de Staat daarmee: (i) inbreuk heeft gemaakt op verschillende grondrechten (de artikelen 11, 21 en 22 Gw); (ii) heeft gehandeld in strijd met verdragsrechtelijke plichten (de artikelen 2 en 8 EVRM en artikel 1 EP); en (iii) in strijd heeft gehandeld met hetgeen volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijke verkeer betaamt. Eisers stellen de Staat uit hoofde van onrechtmatige daad aansprakelijk voor de schade die zij hebben geleden, waarvoor zij verwijzing naar de schadestaatprocedure vorderen.
- 5.7. Voor toewijzing van de vorderingen van eisers moet aan de vijf vereisten van de artikelen 6:162 en 6:163 BW zijn voldaan: onrechtmatige daad, toerekenbaarheid, relativiteit, schade en causaal verband. Aan deze vereisten moet voor ieder van de 297 eisers zijn voldaan. De stelplicht en de bewijslast ligt in beginsel op eisers, die zich op het rechtsgevolg van de door hen gestelde feiten en rechten beroepen.
- 5.8. Het eerste vereiste is dat de Staat bij het treffen van maatregelen in verband met de Q-koorts en de voorlichting over Q-koorts onrechtmatig heeft gehandeld. Voor de door de rechtbank aan te leggen toets geldt het volgende.

- 5.9. Overheidsaansprakelijkheid kan niet worden aangenomen op de enkele grond dat zich een risico heeft verwezenlijkt waarvan de Staat op de hoogte was of had moeten zijn. Bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het optreden van de Staat is bepalend of het risico dat hij kende of had moeten kennen – gelet zowel op de ernst van de mogelijke effecten als de kans dat deze zouden optreden – dermate groot was, dat bij afweging van de (maatschappelijke) kosten tegen de voordelen van zodanig overheidsoptreden daaruit voor de Staat de *rechtsplicht* voortvloeide om maatregelen te nemen ter verkleining van dat risico.
- 5.10. De rechtbank betreft bij de beoordeling het zogenoemde voorzorgsbeginsel, een ongeschreven publiekrechtelijk rechtsbeginsel. Dit beginsel kan van de Staat vergen dat hij maatregelen neemt indien de potentieel schadelijke gevolgen van een verschijnsel door middel van een objectieve, wetenschappelijke evaluatie zijn vastgesteld, maar een zekere mate van wetenschappelijke onzekerheid bestaat over de precieze omvang van het risico, de oorzaken van het verschijnsel en de effectiviteit van de daartegen te nemen maatregelen. De Staat heeft te kennen gegeven dat hij zich mede door het voorzorgsbeginsel heeft laten leiden bij het nemen van maatregelen en bij de voorlichting van het algemene publiek in verband met Q-koorts.
- 5.11. In het door de rechtbank toe te passen toetsingskader volstaat niet de vaststelling dat een maatregel te laat en – in de woorden van eisers – te lankmoedig (in de zin van: te mild) is genomen. Dat de Staat destijds maatregelen had *kunnen* nemen die hij niet heeft genomen, is niet voldoende om tot onrechtmatig handelen te kunnen concluderen, net zo min als de vaststelling dat – achteraf bezien – het (eerder) nemen van een bepaalde maatregel effectief zou zijn geweest. Beoordeeld moet worden of de Staat, gezien de hem destijds bekende risico's en met inachtneming van de aan hem toekomende beoordelings- en beleidsvrijheid, maatregelen had *moeten* treffen en of het treffen van deze maatregelen destijds voorzienbaar voldoende effect zou hebben gehad. Als geoordeeld wordt dat te laat is ingegrepen, zal dus ook (bij benadering) moeten kunnen worden vastgesteld op welk eerder gelegen moment op de Staat een rechtsplicht rustte om in te grijpen.
- 5.12. Bij de beoordeling van het eerste hoofdverwijt dient verder te worden betrokken het instrumentarium dat de Staat op grond van de GWWD ter beschikking staat om in verband met als zodanig aangewezen besmettelijke dierziekten besluiten te nemen en ministeriële regelingen te treffen. Het toetsen van besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waartegen bezwaar en beroep heeft opengestaan, is geen taak voor de burgerlijke rechter. Dergelijke besluiten zijn in deze procedure niet aan de orde; de door eisers ter discussie gestelde maatregelen zijn alle besluiten van algemene strekking in de vorm van ministeriële regelingen. Het verwijt over het te laat en onvoldoende adequaat treffen van maatregelen ziet daarmee op regelgevingsfalen, te weten het nalaten Q-koorts als besmettelijke dierziekte aan te wijzen en daarna bij ministeriële regeling maatregelen te treffen.
- 5.13. De minister van LNV heeft beoordelings- en beleidsvrijheid bij de aanwijzing van Q-koorts als besmettelijke dierziekte en kan vervolgens op grond van artikel 21 GWWD maatregelen treffen die hij nodig acht. Hij heeft beleidsvrijheid bij de keuze uit het brede scala van de in artikel 22 GWWD opgesomde maatregelen en van eventuele combinaties van die maatregelen. De beslissing om deze maatregelen te nemen, en de keuze van het moment van het treffen van de maatregelen, vergt een afweging waarbij vele belangen van verschillende aard en gewicht betrokken zijn. Hierbij zal het zwaarwegende belang van de bescherming van de volksgezondheid bij een dierlijke infectieziekte die een ernstig gevaar oplevert voor de volksgezondheid, steeds groot gewicht in de schaal dienen te leggen.
- 5.14. Het in artikel 120 Gw neergelegde toetsingsverbod, dat betrekking heeft op toetsing van wetten in formele zin, verzet zich niet tegen toetsing door de rechtbank van het gestelde regelgevingsfalen van de Staat.
- 5.15. De positie van de rechter in het staatsbestel brengt wel mee dat hij terughoudendheid dient te

betrachten bij de toetsing van gesteld regelgevingsfalen. De rechter kan niet treden in de hiervoor bedoelde ruime beoordelings- en beleidsvrijheid van de minister bij de vaststelling van de ministeriële regelingen op grond van de GWWD. Verder is van belang dat, hoewel ministeriële regelingen niet het resultaat zijn van een proces van besluitvorming en afweging van belangen waarbij democratisch gekozen organen zijn betrokken, er in dit geval wel nauwe betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van deze ministeriële regelingen is geweest, onder meer vanwege de uitgebreide verantwoording die de verantwoordelijke bewindslieden gedurende de Q-koorts-uitbraak hebben afgelegd aan de Tweede Kamer over de genomen en te nemen maatregelen. De beoordelings- en beleidsvrijheid van de minister bij het vaststellen van de ministeriële regelingen vindt haar begrenzing in de wet, rechtstreeks werkende verdragsbepalingen (zoals de artikelen 2 en 8 EVRM) en/of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

- 5.16. Artikel 2 EVRM beschermt het recht op leven en artikel 8 EVRM het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven. Uit deze artikelen kunnen voor de Staat positieve verplichtingen voortvloeien om (wettelijke) maatregelen te treffen, indien hij op de hoogte is of wordt geacht te zijn van een reële en onmiddellijke bedreiging van de gezondheid en/of het leven van (een bepaalde groep van) personen. Tot deze verplichtingen kunnen ook informatie- en waarschuwingsverplichtingen van de Staat worden gerekend. Deze strekken ertoe mensen in staat te stellen om de gevaren in te schatten waaraan zij zijn of worden blootgesteld. Ten aanzien van de wijze waarop de Staat uitvoering geeft aan de positieve verplichtingen op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM geldt de "margin of appreciation". De Staat heeft dus ook ten aanzien van de wijze waarop hij uitvoering geeft aan deze positieve verplichtingen ruimte voor beleidskeuzes.
- 5.17. Eisers hebben zich – voor het eerst ter zitting – ook beroepen op artikel 1 EP. Nu zij hebben meegedeeld dat dit géén zelfstandige grondslag is voor de vordering en zij dit beroep verder niet hebben uitgewerkt, laat de rechtbank een toets op grond van deze bepaling verder buiten beschouwing.
- 5.18. Artikel 11 Gw schept geen andere of verdergaande verplichtingen voor de Staat dan de verplichtingen op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM. De artikelen 21 en 22 Gw bevatten – anders dan deze verdragsbepalingen – geen rechten waarop burgers zich kunnen beroepen; deze bepalingen bevatten verplichtingen voor de Staat. Zij zijn wel indirect relevant, aangezien de Staat zich naar deze verplichtingen dient te richten. Artikel 21 Gw bepaalt dat de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu en op grond van artikel 22 Gw dient de overheid maatregelen te treffen ter bevordering van de volksgezondheid. Ter vervulling van deze taak is de Staat uitgerust met het wettelijk instrumentarium ter bestrijding van (voor mensen) besmettelijke dierziekten.
- 5.19. Ter toelichting op hun stellingen citeren eisers uitgebreid uit de rapporten van de commissie Van Dijk en de Nationale ombudsman en verwijzen zij naar de in deze rapporten getrokken conclusies. De commissie Van Dijk had de opdracht om de aanpak van Q-koorts te evalueren en te bezien welke lessen voor de toekomst konden worden getrokken. De Nationale ombudsman heeft de behoorlijkheid van het overheidsoptreden bij de aanpak van Q-koorts beoordeeld. Zoals hij in zijn rapport benadrukt, heeft de Nationale ombudsman geen oordeel gegeven over de rechtmatigheid van dat overheidsoptreden. De rechtbank, die de rechtmatigheid van de gedragingen van de Staat beoordeelt, hanteert dan ook een ander beoordelingskader dan de commissie Van Dijk en de Nationale ombudsman. De rechtbank dient een eigen en zelfstandige beoordeling van de door eisers aan de Staat verweten gedragingen uit te voeren, waarbij de bevindingen van de commissie Van Dijk en de Nationale ombudsman – voor zover partijen daarop een beroep hebben gedaan en voor zover relevant – in de overwegingen zullen worden betrokken.
- 5.20. Hoewel de beoordeling van de rechtbank feitelijk achteraf plaatsvindt, zal deze steeds moeten plaatsvinden aan de hand van de destijds, in 2007 tot en met 2010, bekende feiten en omstandigheden en de stand van de wetenschap van dat moment. In het bijzonder is van belang

over welke kennis de Staat destijds beschikte of kon beschikken, niet wat nu – achteraf of inmiddels – bekend is geworden. Ook hierin verschilt de door de rechtbank aan te leggen toets in ieder geval van die van de commissie Van Dijk; een evaluatie zoals deze commissie heeft uitgevoerd vindt – naar de commissie zelf ook benadrukt – bij uitstek plaats met wetenschap achteraf.

- 5.21. Dat naar aanleiding van de bevindingen van de commissie Van Dijk lessen zijn getrokken voor de toekomst, wil niet zeggen dat de Staat aansprakelijk is uit hoofde van onrechtmatige daad jegens de slachtoffers van Q-koorts. Om aansprakelijkheid te kunnen vaststellen, moet niet zozeer naar de gevolgen van verspreiding van Q-koorts worden gekeken, maar naar de oorzaken daarvan in relatie tot de door de Staat in verband daarmee getroffen maatregelen en de tot hem ter beschikking staande bevoegdheden.
- 5.22. Eisers stellen dat de Staat zijn rechtsplicht heeft verzaakt door te falen als toezichthouder. Daarbij verwijzen zij enkel naar de “bijzondere positie” die de Staat ten opzichte van hen heeft, zonder het verwijt van toezichtsfalen verder op enige wijze te concretiseren. In algemene zin dient de rechter bij de toetsing van algemeen toezichtsfalen grote terughoudendheid te betrachten, gelet op de aan de Staat toekomende vrijheid bij de verdeling van de hem beschikbare financiële en personele middelen over de verschillende beleidsterreinen. Zo een taakverwaarlozing zal dus alleen in uitzonderlijke omstandigheden als onrechtmatig kunnen worden aangemerkt jegens eisers. Zulke uitzonderlijke omstandigheden hebben eisers niet gesteld en zijn overigens ook niet gebleken.
- 5.23. De rechtbank zal nu, met inachtneming van het voorgaande, eerst het door eisers gestelde onrechtmatig handelen van de Staat beoordelen.

C. Onrechtmatig handelen

- 5.24. Alvorens op de hoofdverwijten van eisers in te gaan, zal de rechtbank vaststellen wat de Staat begin 2007 bekend was over het gevaar van Q-koorts en de kans op een omvangrijke uitbraak van deze ziekte in Nederland.

bekendheid bij de Staat van het gevaar van Q-koorts en de kans op een omvangrijke uitbraak van deze ziekte in Nederland

- 5.25. De Staat betwist niet dat hij bekend was met het door eisers genoemde, in 1985 verschenen, proefschrift van dr. J.H. Richardus, “Q-koorts in Nederland: klinische, epidemiologische en immunologische aspecten”. Eisers hebben een gedeelte uit dit proefschrift in het geding gebracht, zonder te wijzen op specifieke passages. In dit proefschrift worden de ziekteverschijnselen beschreven en wordt geconcludeerd dat enkele (toen) gangbare opvattingen over Q-koorts niet houdbaar leken:
- “Zo werd deze ziekte vaak als een ernstige, alleen aan bepaalde beroepen gebonden ziekte beschouwd, waarbij vee of hun producten de infectiebron zijn. Het hoge percentage sero-positieven in bevolkingsgroepen zonder bijzondere expositie wijst erop dat het aantal infecties veel groter is dan het aantal gediagnostiseerde ziektegevallen. C. burnetii lijkt daarom een veel grotere verspreiding te hebben dan algemeen wordt aangenomen. (...)” (p. 88)*
- 5.26. In dit proefschrift is beschreven dat slechts een klein deel van het aantal besmettingen tot een manifeste ziekte leidt en wordt geconcludeerd dat Q-koorts met ongeveer 25 gevallen per jaar geen zeldzame ziekte is. Geconcludeerd wordt voorts dat sero-epidemiologisch onderzoek uitwijst dat:
- (1) intensief contact met dieren en hun producten (beroep/liefhebberij) de besmettingskans verhoogt;
 - (2) er geografische verschillen in besmettingskans bestaan, waarbij wordt opgemerkt dat de

hogere percentages in het noord- en zuidoosten van het land mogelijk worden verklaard door het meer rurale karakter van dit deel van Nederland ten opzichte van het verstedelijkte westen (p. 82);

(3) het percentage besmette personen tussen 1968 en 1983 niet veranderd is.

5.27. De Staat kende daarmee de humane verschijningsvormen van Q-koorts. Het was de Staat ook bekend dat – hoewel lang niet iedereen die geïnfecteerd wordt ziekteverschijnselen, meestal in de vorm van griepachtige verschijnselen, vertoont – de ziekte een ernstig beloop kan hebben, in het bijzonder in de vorm van longklachten. Niet in geschil is dat de Staat ook wist dat de ziekte een dodelijke afloop kan hebben en dat de Staat wist dat Q-koorts zich kan ontwikkelen tot een chronische ziekte.

5.28. De Staat wijst erop dat hij in 1993 de Interdepartementale werkgroep zoönosen (IWZ) heeft ingesteld om zich te laten informeren over beleidsrelevante zaken met betrekking tot zoönosen. In januari 1999 heeft de IWZ een advies uitgebracht over Q-koorts. Evenals Richardus wijst de IWZ erop dat uit sero-epidemiologisch onderzoek blijkt dat een (veel) hoger percentage personen in Nederland antistoffen heeft tegen *C. burnetii* dan het aantal meldingen dat jaarlijks van Q-koorts wordt gedaan, zodat in Nederland

rekening gehouden moet worden met een substantiële onderrapportage van de melding van aangifteplichtige ziekten. Zie ook het vijfde onderdeel van de conclusies en aanbevelingen van dit advies, die luiden:

- *"C. burnetii komt endemisch voor in Nederland*
- *Serologisch onderzoek toont hogere percentages infecties aan bij personen die intensief contact hebben met dieren en hun producten, dan bij de overige bevolking.*
- *Serodiagnostiek geeft een stijgende graad van infecties van met name rundvee weer. Hiermee stijgt ook het risico voor humane infecties.*
- *De meeste Q-koorts infecties bij de mens verlopen subklinisch maar de complicaties in chronische gevallen zijn ernstig en moeilijk te behandelen.*
- *Het is waarschijnlijk dat de ca 20 meldingen per jaar door het missen van de diagnose en onderrapportage in werkelijkheid een veelvoud van dit getal bedraagt.*
- *Er is geen medicamenteuze behandeling van dieren beschikbaar.*
- *Consumptie van ongepasteuriseerde melk en melkproducten vormen een potentieel risico voor humane infectie.*
- *Transmissie naar de mens kan plaatsvinden langs verschillende routes o.a. via besmette stofdeeltjes en aërosolen afkomstig van dieren, van moeder op kind en via consumptie van besmette zuivelproducten. Het is onbekend welke van deze routes onder Nederlandse condities belangrijk zijn."*

5.29. Het voorgaande strookt met hetgeen – uiterst beknopt – is vermeld over de gevaren van Q-koorts in het door eisers in dit verband als bron genoemde *Zoonoses Report 2005* van de *European Food Safety Authority* (EFSA) (p. 204).

5.30. De Staat heeft ook een aantal vóór 2007 verschenen wetenschappelijke publicaties in het geding gebracht, onder meer een publicatie over Q-koorts uit 1999 van M. Maurin en D. Raoult, waarin wordt ingegaan op de toen bekende – en hiervoor geduide – aspecten van de ziekte, en een publicatie uit 2004 van N. Arricau-Bouvery en A. Rodolakis, *"Is Q-fever an emerging or re-emerging zoonosis?"*, waarin aandacht wordt besteed aan de detectie van *C. burnetii* en de bestrijding van Q-koorts onder dieren.

5.31. De Staat wijst op het in 2006 en 2007 in opdracht van het ministerie van VWS uitgevoerde onderzoek ter evaluatie van het Rijksvaccinatieprogramma, dat – hoewel het daarvoor aanvankelijk niet bedoeld was – gelegenheid bood om retrospectief de seroprevalentie van Q-koorts in Nederland te bestuderen. Dit onderzoek, dat betrekking had op gegevens over Q-koorts voor de uitbraak in 2007, bevestigde dat voor die tijd geen Q-koorts-epidemieën hadden plaatsgevonden in Nederland.

5.32. Dat zich niet eerder in Nederland een epidemie van Q-koorts had voorgedaan, is niet in geschil. Wel zijn er vóór 2007 uitbraken van Q-koorts in het buitenland geweest. Eisers noemen daarop als bronnen van kennis van de Staat. De Staat wijst ook op deze – hem dus bekende – bronnen en heeft wetenschappelijke publicaties over deze uitbraken in het geding gebracht. Het gaat onder meer om:

- een Q-koorts-epidemie in Zwitserland, waarbij 415 Q-koorts-patiënten waren aangetoond. Deze epidemie hield verband met het grazen van twaalf kudde schapen nabij de getroffen dorpen;
- twee grote uitbraken van Q-koorts in Duitsland:

o de eerste in het voorjaar van 2003, in Soest, met 299 Q-koorts-patiënten. Deze uitbraak kan in verband worden gebracht met een markt waarop een aantal met *C. burnetii* geïnfecteerde schapen stond. Een van deze schapen wierp tijdens de markt twee lammeren;

o de tweede in 2005, met 331 gevallen van Q-koorts. Deze uitbraak is in verband gebracht met een kudde schapen die in Jena graasde. 35 van de 500 oaien lammerden in die periode. Bij deze verspreiding heeft waarschijnlijk een rol gespeeld dat het in de maand nadat de lammeren geboren waren warm en droog was aldaar.

- een aantal grote uitbraken van Q-koorts in Bulgarije sinds de Tweede Wereldoorlog.

Gerapporteerd is dat het aantal geiten in de jaren negentig van de vorige eeuw gestegen is van 430.000 naar meer dan een miljoen, hetgeen waarschijnlijk invloed heeft gehad op het aantal Q-koorts-patiënten, evenals het seizoen waarin personen met Q-koorts besmet raakten;

o in 1993 was een grote uitbraak van Q-koorts in Zuid-Bulgarije, waarbij ongeveer 300 personen positief testten op een Q-koorts-besmetting.

o in het voorjaar van 2004 werden 220 Q-koorts-patiënten gemeld. De meest waarschijnlijke besmettingsbronnen waren schapen- en geitenkudde, aangezien deze voorafgaand aan en gedurende deze besmetting in weilanden (in de buurt) hadden gegraasd. Dat het indertijd droog weer was speelde waarschijnlijk een rol;

- een Q-koorts-uitbraak in Newfoundland, Canada, in 1999. Daar werden verschillende boeren en hun arbeiders ziek kort nadat op een geitenbedrijf verschillende geiten hadden verworpen. Bij onderzoek aan de placenta's van deze dieren bleek dat zij geïnfecteerd waren met *C. burnetii*. Bloedonderzoek bij de boeren en hun arbeiders wees daarna uit dat ook zij recent geïnfecteerd waren met *C. burnetii*.

5.33. De rechtbank stelt vast dat deze uitbraken allemaal eenmalig en lokaal waren en dat het daaropvolgende jaar niet weer een uitbraak van Q-koorts volgde op dezelfde plaats of in dezelfde omgeving.

5.34. Vast staat verder dat de Staat in 2007 bekend was met de in dit verband door eisers aangehaalde concrete gevallen van humane besmettingen met Q-koorts in Nederland vanaf 2005. Niet in geschil is dat Q-koorts tot 2007 werd beschouwd als een endemische ziekte bij zowel dieren als mensen (en dus bleef voorkomen zonder dat zij de ziekte elders hadden opgelopen) en dat werd aangenomen dat *C. burnetii* algemeen voorkwam in Nederland.

5.35. De hiervoor genoemde – alle destijds bij de Staat bekende – feiten en omstandigheden worden beschreven in het door eisers overgelegde hoofdstuk *Vergeten bacterie* uit het in 2014 verschenen boek *Uitgebeend* van Marcel van Silfhout. Mogelijk worden deze feiten en omstandigheden ook genoemd in het in 2004 verschenen boek van de journalist Frank van Wijck, *Zoönosen als gezondheidsrisico*, waarnaar eisers – zonder concrete passages aan te halen of (hoofdstukken uit) dit boek in het geding te brengen – verwijzen, met de stelling dat daarin het grote gevaar van Q-koorts wordt beschreven. Het door eisers geciteerde deel van het boek *Uitgebeend* gaat over – samengevat – gebrek aan kennis bij 'de Nederlandse overheid' en functionarissen die betrokken waren bij de bestrijding van Q-koorts. Dit is een weergave van opvattingen, vergaard bij achteraf verricht journalistiek onderzoek, waaraan geen doorslaggevend belang kan worden gehecht. Dat geldt eens te meer nu het de vraag is of, en zo ja in hoeverre, de verklaringen van de geciteerde

functionarissen aan de Staat toe te rekenen zijn.

5.36. Het in 2009 door de Amerikaanse overheid gegeven advies aan haar onderdanen om de provincie Noord-Brabant niet te bezoeken wegens de Q-koortsuitbraak, waarnaar eisers verwijzen, dateert van na begin 2007 en is dus niet relevant voor de beantwoording van de vraag of de Staat vóór 2007 bekend was met de risico's van een uitbraak. De Staat betwist niet de stelling van eisers dat de Amerikaanse overheid in de jaren '60 heeft overwogen om de *C. burnetii* in te zetten bij een eventuele bacteriologische oorlogsvoering. Ervan uitgaande dat de Staat op de hoogte was van gedachten over een dergelijke aanwending van *C. burnetii*, werpt deze wetenschap geen nieuw licht op de begin 2007 bij de Staat bekende, ernst van humane besmetting met Q-koorts en het risico van een uitbraak van deze ziekte.

C1. Eerste hoofdverwijf: maatregelen waren onvoldoende en te traag

5.37. De rechtbank komt nu toe aan bespreking van het eerste hoofdverwijf (onvoldoende en te trage maatregelen). Daarbij komen achtereenvolgens aan de orde:

- i) algemene overwegingen over (de bevoegdheid tot) het treffen van maatregelen met betrekking tot Q-koorts;
- ii) het niet opleggen van een vervoersverbod bij of kort na de uitbraak in Herpen;
- iii) de bronopsporing en de meldplicht;
- iv) de tankmelktest;
- v) de hygiënemaatregelen en maatregelen met betrekking tot mest;
- vi) het vervoersverbod;
- vii) de vaccinatie;
- viii) het fokverbod en het ruimen.

algemene overwegingen over het treffen van maatregelen met betrekking tot Q-koorts

5.38. Het voor de bestrijding van Q-koorts toepasselijke juridisch kader verschilt van dat voor de door eisers genoemde dierziektes als mond-en-klauwzeer, varkenspest en vogelpest. Deze ziektes waren reeds lang voor 2007 aangewezen als besmettelijke dierziekte voor runderen, varkens, respectievelijk vogels, ter uitvoering van EU-richtlijnen op het gebied van dierziektenbestrijding, waarmee deze onder de b-grond van artikel 15 lid 2 van de GWWD vallen (zie 3.7). In deze richtlijnen zijn bestrijdingsmaatregelen opgenomen die de lidstaat bij uitbraak van de dierziekte(n) waarop de richtlijn betrekking heeft, moet nemen. Tot deze maatregelen behoren het melden van de ziekte door de houder van het dier aan de bevoegde autoriteiten, het plaatsen van waarschuwborden en kentekens, het reinigen en ontsmetten van gebouwen en dergelijke en ook het doden van zieke en verdachte dieren en het onschadelijk maken van producten en voorwerpen die besmet zijn of ervan worden verdacht gevaar op te leveren voor de verspreiding van smetstof. Daarnaast kan het Unierecht vergen dat maatregelen zoals een vervoersverbod worden toegepast als vrijwaringsmaatregel om te voorkomen dat de dierziekte zich verspreidt naar andere lidstaten.

5.39. Q-koorts wordt genoemd in het in 5.29 genoemde *Zoonoses Report 2005* van de *European Food Safety Authority*, maar is – anders dan mond- en klauwzeer, varkenspest en vogelpest – niet een in een EU-richtlijn aangeduide dierziekte, waarvoor – zoals gezegd – verplichte (bestrijdings)maatregelen gelden.

5.40. Hoewel het op zichzelf begrijpelijk is dat eisers de aanpak van Q-koorts spiegelen aan de aanpak van mond-en-klauwzeer, varkenspest en vogelpest, volgt uit het voorgaande dat voor deze ziektes een in hoge mate Unierechtelijk gereguleerde en vaste aanpak bestaat. Bovendien zijn deze dierziektes niet goed vergelijkbaar met Q-koorts. Over deze ziektes, de transmissieroutes en de effectiviteit van bestrijdingsmaatregelen is meer bekend dan over Q-koorts. De maatregelen met betrekking tot Q-koorts kunnen dan ook niet zonder meer worden afgezet tegen de maatregelen die in verband met ziektes als mond- en klauwzeer, vogelpest en

varkenspest door de Staat (moeten) worden genomen.

5.41. Niet in geschil is dat buitenlandse ervaringen met de aanpak van uitbraken van Q-koorts van vóór 2007 wel relevant waren voor de Staat, die daaruit lering kon trekken in de Nederlandse situatie. Hetgeen op grond daarvan bekend was in 2007 is als volgt samengevat door de commissie Van Dijk (p. 75):

"Doorgaans herhaalt Q-koorts zich het volgende jaar niet. In de meeste gevallen vindt men aborterende en lammerende kleine herkauwers als de meest waarschijnlijke bron, hoewel veel Q-koortsuitbraken bij kleine herkauwers niet tot humane ziekteverheffingen hebben geleid. In 2005 werd in Jena een duidelijke relatie tussen kans op infectie en nabijheid tot een schaapskudde vastgesteld (afstandstabel). In de getoetste landen is Q-koorts endemisch. Dat neemt niet weg dat in het algemeen getracht wordt de bron van de humane Q-koortsverheffing op te sporen. Bij zowel de bronopsporing als de analyse werken medici en dierenartsen samen. Zoals in (...) beschreven, waren de diagnostische mogelijkheden om kiem en antilichamen aan te tonen bij mens en dier aanwezig.

(...)

Aan besmette bedrijven worden maatregelen opgelegd; minimaal hygiënische maatregelen om geboortemateriaal onschadelijk te maken, en mensen en dieren zo goed mogelijk bij elkaar uit de buurt te houden. Hoewel er reeds veel ervaring is met bestrijdingsmaatregelen, vooral hygiënemaatregelen en bronnen isoleren, zijn er geen gegevens van hun effectiviteit beschikbaar."

5.42. Toegespitst op veterinaire maatregelen heeft de commissie Van Dijk het volgende vastgesteld over de buitenlandse ervaringen met de aanpak van uitbraken van Q-koorts voor 2007 (pp. 67-69):

- i) vooral in Frankrijk was ervaring opgedaan met vaccinatie van dieren. Bekend was dat *phase I vaccins* abortus kunnen voorkomen en de uitscheiding na infectie sterk beperken. Drachtige dieren kunnen echter niet goed beschermd worden door vaccinatie. Bovendien is de effectiviteit van vaccinatie op besmette bedrijven een kwestie van lange adem: vier tot vijf jaar. Preventieve vaccinatie had onder experimentele condities snel een goed effect gehad;
- ii) in Duitsland en Frankrijk zijn soms antibiotica toegepast bij uitbraken. Er is echter geen bewijs dat de uitscheiding van *C. burnetii* bij geiten en schapen hiermee kan worden voorkomen of verminderd;
- iii) omdat nageboorten en verworpen vruchten zeer grote hoeveelheden bacteriën kunnen bevatten, vermindert het verzamelen van dit risicomateriaal op een besmet bedrijf, en vervolgens vernietigen, het aantal bacteriën dat in het milieu wordt gebracht sterk. Het instellen van deze maatregel was zeer gangbaar in de Nederland omringende landen;
- iv) beperking van het aantal mensen dat op het bedrijf komt, kon de blootstelling van mensen aan besmetting verminderen en mogelijk ook de verspreiding naar andere bedrijven; en
- v) vaak werd geadviseerd mest te behandelen door verhitting (compostering) of behandeling met chemicaliën. De wijze waarop dat het best kan worden gedaan, hangt sterk samen met het huisvestingssysteem van de dieren.

5.43. Over de ervaringen in het buitenland met vervoersverboden, een fokverbod en ruimen vóór 2007 heeft de commissie Van Dijk het volgende vastgesteld (p. 70):

"In sommige gevallen werden vervoersbeperkingen ingesteld op besmette bedrijven. Voorwaarde voor de effectiviteit daarvan is wel dat er een betrouwbare methode is om besmette en niet-besmette bedrijven te onderscheiden. Verder mag er op korte afstand niet al te veel van verwacht worden, omdat de infectie ook via andere routes overgedragen kan worden. Specifieke vervoersbeperkingen die de blootstelling aan de mens beperken, werden veelvuldig ingesteld bij uitbraken. Een voorbeeld is een verbod op het bijeenbrengen van kleine herkauwers op veemarkten.

*Ruimen van drachtige dieren is, zover de Commissie weet, niet eerder toegepast. Over de werkzaamheid van het ruimen van seropositieve dieren bestaan geen gegevens, maar vooralsnog zijn de verwachtingen niet erg hoog, omdat lang niet alle dieren die *C. burnetii* uitscheiden aantoonbaar antilichamen bij zich dragen. Ook het fokverbod bevindt zich niet in het gangbare arsenaal aan*

maatregelen, waarschijnlijk omdat de epidemieën elders in het algemeen na een enkel lammerseizoen over zijn. Van zowel het ruimen van drachtige dieren op besmette bedrijven als een fokverbod mag wel verwacht worden dat de belasting van de omgeving met C. burnetii sterk verminderd zal worden.”

5.44. Uit de buitenlandse voorbeelden was in 2007 voorts duidelijk dat bij een uitbraak bronopsporing van groot belang was, ook met het oog op de inschatting welke maatregelen aangewezen waren. De GD bracht de aangetoonde besmettingen van *C. burnetii* in Nederland in kaart.

5.45. Het rapport Van Dijk bevat de volgende opsomming van de in 2007 beschikbare en op grond van de literatuur meest voor toepassing geschikte diagnostische tests, die hetzij *C. burnetii* direct of hetzij antistoffen tegen de kiem konden aantonen:

"Directe identificatie van de kiem kan plaatsvinden op abortusmateriaal, geboorteproducten, vaginale uitstrijkjes, melk en faeces. De meest betrouwbare test om C. burnetii direct te identificeren is de Polymerase Chain Reaction (PCR); een techniek die een genensequentie opspoorde die karakteristiek is voor C. burnetii. Deze test heeft een hoge gevoeligheid (1-500 bacteriën/ml melk) en ook een hoge specificiteit, mits kruiscontaminatie wordt voorkomen. Dieren die zo nu en dan de kiem uitscheiden, kunnen worden gemist als ze worden getest in een uitscheidingsvrije periode. Deze test was bij aanvang van de epidemie reeds beschreven en ook al op grote schaal toegepast, onder meer in Frankrijk. De PCR kan ook worden toegepast op tankmelk. Bij aanvang van de epidemie was deze in Nederland al gebruikt in een prevalentiestudie op melkveebedrijven. In de wetenschappelijke literatuur is al in 2007 melding gemaakt van de toepassing van een tankmelktest op geitenbedrijven. Moleculaire testen waarmee stammen kunnen worden getypeerd, waren gedurende de epidemie nog niet geschikt voor inzet bij de bestrijding.

Serologische tests geven een indicatie van blootstelling aan C. burnetii door het meten van antilichamen tegen de bacterie. Deze testen hebben als nadeel dat ze geen informatie geven over de besmettelijkheid van de onderzochte dieren. Dieren kunnen na infectie nog jarenlang antistoffen met zich mee dragen, zonder dat nog sprake is van uitscheiding van de kiem. Ook geeft een seronegatief resultaat in een individueel dier geen zekerheid over het kiemvrij zijn van het dier. De test is dan ook meer geschikt om op koppelniveau infectie aan te tonen. Voor dieren zijn nog geen testen beschikbaar die chronische en acute infecties kunnen onderscheiden, ook kunnen geïnfecteerde dieren met deze testen niet meer worden opgespoord in gevaccineerde bestanden.

De Indirect Immunofluorescentie (IFT) en, vooral, de Enzyme-Linked ImmunoSorbent Assay (ELISA) zijn de meest gebruikte serologische testen. Beide waren bij aanvang van de epidemie al commercieel beschikbaar en beschreven. Vanaf maart 2006 zijn alle bovengenoemde testen uitgebreid internationaal getest in het FP6 programma Med-Vet-Net, the European Network of Excellence for Zoonoses research, waaraan ook het CVI deelnam. In het jaarrapport 2008 wordt vermeld dat de sensitiviteit van ELISA en IFT varieert van 91,5 tot 100 procent.”

5.46. De hiervoor in 3.15 genoemde maatregelen kunnen op grond van de GWWD verplicht worden gesteld, na aanwijzing in de zin van artikel 15 GWWD van Q-koorts als besmettelijke dierziekte. Nu Q-koorts bij geiten en schapen in de regel niet tot ziekteverschijnselen – en ‘alleen’ soms tot spontane abortussen – leidt, is deze ziekte geen bedreiging voor de diergezondheid die tot aanwijzing als besmettelijke dierziekte op de a-grond van artikel 15 lid 2 GWWD kan leiden. Uit de in hoofdstuk 3 van dit vonnis geciteerde wetsgeschiedenis volgt dat het instrumentarium van de GWWD ook kan worden ingezet voor zoönosen, zowel preventief als ter bestrijding van een uitbraak. Duidelijk is dat het de bedoeling van de wetgever is dat aanwijzing als besmettelijke dierziekte ook kan geschieden uit een oogpunt van volksgezondheid als de diergezondheid niet in het geding is en het dier alleen of voornamelijk drager van een zoönose is. Gezien de tekst van de wet en de bedoeling van de wetgever vindt de aanwijzing als besmettelijke dierziekte in dat geval niet plaats op de a-grond, maar op de c-grond. In zo’n geval is de aanwezigheid van een ernstig gevaar voor de volksgezondheid vereist.

5.47. Zonder aanwijzing als besmettelijke dierziekte in de zin van artikel 15 GWWD kunnen alleen vrijwillige maatregelen worden getroffen. Aanwijzing als besmettelijke dierziekte opent de deur

naar het wettelijk instrumentarium op grond waarvan verplichte maatregelen kunnen worden getroffen in de vorm van besluiten en ministeriële regelingen. Daarnaast brengt deze aanwijzing van rechtswege een algemene meldplicht mee in geval van (verdenking van) de ziekte, een algemene informatieplicht en de verplichting om een ziek of verdacht dier binnen te houden.

- 5.48. Voor de Q-koortsuitbraak in 2007 was deze ziekte alleen – voor humane besmettingen – meldplichtig op grond van de Infectieziektewet. Q-koorts was niet aangewezen als besmettelijke dierziekte in de zin van artikel 15 GWWD. Er zijn geen feiten of omstandigheden gesteld of gebleken die de conclusie rechtvaardigen dat aanwijzing van Q-koorts als besmettelijke dierziekte in de zin van artikel 15 GWWD vóór de uitbraak in 2007 noodzakelijk was.
- 5.49. De verwijten van eisers houden in dat de *verplichte* veterinaire maatregelen met betrekking tot Q-koorts die vanaf medio 2008 zijn getroffen te laat en te lankmoedig zijn opgelegd. De rechtbank zal deze verwijten nu bespreken.

(i) bronopsporing en meldplicht

- 5.50. Partijen nemen terecht als uitgangspunt dat bij een uitbraak van een infectieziekte als Q-koorts snel en voortvarend brononderzoek van groot belang is. Het gaat daarmee niet alleen om onderzoek naar de besmettingsbron, maar ook naar de transmissieroute. Niet ter discussie staat dat het zo mogelijk isoleren van bronnen relevant is om te voorkomen dat Q-koorts zich verspreidt.
- 5.51. Brononderzoek is van meet af aan een vast agendapunt met hoge prioriteit geweest in het OMT en het BAO. In het eerste OMT van 23 juli 2007 is opgemerkt dat het nodig was om voor de bronopsporing inzicht te krijgen in de specifieke bedrijfsgebonden gegevens over Q-koorts bij schapen en geiten:
- "Op dit moment is (..) het positief identificeren van de bron het belangrijkste: "first things first".*
- In oktober 2007 heeft het OMT opgemerkt:
- "Kennis over verspreiding onder dieren is essentieel voor het vroeg opsporen en bestrijden van de ziekte onder mensen."*
- 5.52. Zonder precies de bron(nen) en de transmissieroutes te kennen, is bij het nemen van maatregelen steeds tot uitgangspunt genomen dat *C. burnetii* via de lucht werd verspreid en dat aborterende geiten veel bacteriën uitscheiden en zijn de (intensieve) geitenhouderijen in het zuiden van het land van meet af aan als meest waarschijnlijke besmettingsbron geïdentificeerd. Anders dan eisers stellen, blijkt niet dat de behoefte aan meer zekerheid over geiten als bron de besluitvorming op enige wijze heeft beïnvloed, in de zin dat daardoor is afgezien van het nemen van maatregelen of maatregelen zijn uitgesteld. Alleen tijdens het BAO van 12 mei 2009 is bij het bespreken van mogelijke aanvullende maatregelen geconcludeerd dat afgewacht moest worden of de ingezette maatregelen effect hadden; een positief effect was nog niet zichtbaar, omdat sommige maatregelen pas sinds kort waren ingevoerd. Uit het navolgende volgt dat met het toen afzien van nadere maatregelen geen rechtsplicht is geschonden door de Staat.
- 5.53. De gegevens over de mogelijke bronnen van humane besmetting waren in eerste instantie afkomstig van de GD, die Q-koorts besmettingen op bedrijven in kaart bracht. De besmettingen werden vanaf 2003 vastgesteld door onderzoek van geboortemateriaal van aborterende geiten. Medio 2007 waren gegevens voorhanden van dertien melkgeitenhouderijen waar de GD vanaf 2005 besmetting met Q-koorts had vastgesteld. De GD heeft medio juli de eerste twee cijfers van de postcodes van de besmette bedrijven verstrekt aan de GGD. Dit diende de bronopsporing omdat daarmee een verband kon worden gelegd met de bij de GGD gedane meldingen van humane besmetting. Op 14 september 2007 heeft de GGD dan ook een geografisch overzicht gemaakt van potentiële bronnen in de buurt van Tilburg en Goirle, waaruit blijkt dat er één specifiek verdacht bedrijf was.

- 5.54. Verder zijn in 2007 twee onderzoeken ingezet die de bronopsporing van de uitbraak in Herpen dienden. Ten eerste is in juli 2007 het 'dertienbedrijven onderzoek' van de GD ingezet naar de dertien bedrijven waar besmetting was vastgesteld. Daarbij werd onder meer de relatie tussen besmette bedrijven en humane besmettingen met Q-koorts onderzocht en werden de risicofactoren geïnventariseerd. Ten tweede is in september 2007 het Q-koortsonderzoek onder de bewoners van Herpen en omgeving naar aanleiding van de uitbraak in Herpen aangevangen, dat onder meer als doelstelling had om in kaart te brengen welke risicofactoren mogelijk een rol hadden gespeeld bij de verspreiding van Q-koorts. De resultaten van beide onderzoeken waren in maart 2008 beschikbaar en zijn gebruikt bij de (verdere) besluitvorming over de aanpak van Q-koorts. Dat onderzoek heeft niet geleid tot de identificatie van één concrete besmettingsbron.
- 5.55. In de stellingen van eisers ligt het verwijt besloten dat de Staat zich onvoldoende heeft ingespannen om de concrete gegevens over de besmette bedrijven van de GD te verkrijgen, zodat deze konden worden gebruikt voor opsporing van de concrete bronnen en de transmissieroutes. Eisers stellen dat privacybelangen van de geitenhouders de bestrijding van Q-koorts hebben belemmerd en verwijten de Staat dat hij deze belangen zwaarder heeft laten wegen dan het belang van de volksgezondheid.
- 5.56. Van het de Staat ten dienste staande wettelijk instrumentarium dienen de in de artikelen 19 en 100 GWWD neergelegde meldplichten en de in artikel 20 GWWD neergelegde informatieplicht het brononderzoek. Dit zijn de maatregelen om concrete bedrijfsgegevens beschikbaar te krijgen voor de volksgezondheid. Deze wettelijke plichten – voor kort gezegd veehouders en dierartsen – gelden voor als zodanig aangewezen besmettelijke dierziekten. In het licht van het toepasselijke wettelijk kader rijst hier dus de vraag of de Staat met het oog op het door hem noodzakelijk geachte brononderzoek eerder dan per 12 juni 2008 had moeten overgaan tot aanwijzing van Q-koorts als besmettelijke dierziekte. In dit verband zijn er drie relevante toetsmomenten, waarbij de rechtbank achtereenvolgens stilstaat: (a) juli 2007, bij de uitbraak in Herpen, (b) oktober 2007, toen besluitvorming plaatsvond over bronopsporing met het oog op blootstelling van mensen aan *C. burnetii* in 2008 en (c) juni 2008, toen Q-koorts werd aangewezen als besmettelijke dierziekte.
- (a) juli 2007*
- 5.57. In zijn eerste vergadering van 23 juli 2007 heeft het OMT aan het BAO geadviseerd om, ten behoeve van de bronopsporing, het ministerie van LNV als opdrachtgever van de GD te verzoeken de specifieke gegevens ter beschikking te stellen van de bedrijven waarin in 2007 Q-koorts was aangetoond. In het BAO is vervolgens namens het ministerie van LNV toegezegd dat de gegevens zouden worden doorgegeven aan het CIb, echter met de kanttekening dat de GD een particulier bedrijf is, zodat eerst moest worden uitgezocht welke gegevens beschikbaar konden komen. De voorzitter van het BAO heeft vervolgens besloten dat de beschikbare gegevens binnen de door het ministerie van LNV genoemde periode van één week geleverd moesten worden.
- 5.58. Deze vrijwillige gegevensverstrekking was in de eerste plaats gericht op het opsporen van de besmettingsbronnen en de transmissieroutes in verband met de uitbraak in Herpen. Niet blijkt dat dit besluit om alle specifieke bedrijfsgegevens die van de GD konden worden verkregen binnen één week beschikbaar te stellen aan het CIb, is nageleefd. Of dit tot enig nadeel heeft geleid, is onduidelijk. Het lijkt erop van niet, nu de GGD medio juli de tweecijferige postcodegegevens van de GD had verkregen en rond deze tijd twee onderzoeken zijn ingezet die (mede) de bronopsporing van de uitbraak in Herpen dienden.
- 5.59. Niet uitgesloten kan worden dat het – achteraf bezien – een gemiste kans is voor de bronopsporing dat Q-koorts niet meteen bij de uitbraak in Herpen is aangewezen als besmettelijke dierziekte. Deze vaststelling met wetenschap achteraf kan echter niet tot de conclusie leiden dat de Staat een rechtsplicht heeft geschonden door niet medio 2007, met het oog op de bronopsporing, over te gaan tot aanwijzing van Q-koorts als besmettelijke dierziekte.

Een meldplicht werd toen op geen enkele manier noodzakelijk bevonden door het OMT en het BAO, die de ministers adviseerden over te nemen maatregelen. Daarbij is van belang dat uit de hierna te bespreken opvatting van het CIb over gegevensverstrekking over nieuwe gevallen van besmette bedrijven worden afgeleid dat deze instantie – voor wie de gegevens bestemd waren – vond dat kon worden volstaan met verstrekking van de tweecijferige postcodegegevens.

(b) oktober 2007

- 5.60. In het OMT en het BAO van 3 en 4 oktober 2007 is opnieuw gesproken over verstrekking van specifieke bedrijfsgegevens door de GD aan het CIb ten behoeve van bronopsporing, nu met het oog op de kans op toekomstige blootstelling aan *C. burnetii* die het OMT voor 2008 onverminderd aanwezig achtte, ook in andere regio's dan de provincie Noord-Brabant. Het OMT adviseerde om Q-koorts bij dieren voor het lammerseizoen meldplichtig te maken. In dit advies ligt daarmee het advies besloten om Q-koorts als besmettelijke dierziekte aan te wijzen.
- 5.61. Juist op dit punt is het besluit van de voorzitter van het BAO anders: het besluit luidt dat er een voorstel moet komen voor gegevensverzameling over verspreiding van Q-koorts onder dieren, waarbij de invoering van een meldplicht wordt genoemd als *mogelijkheid* en dus niet als noodzaak. Dat neemt niet weg dat de strekking van het besluit onmiskenbaar is dat wordt bewerkstelligd dat de GD de voor bronopsporing en onderzoek naar de transmissieroutes benodigde specifieke bedrijfsgegevens verstrekt aan het CIb.
- 5.62. Hierop heeft het ministerie van LNV op 24 oktober 2007 te kennen gegeven dat het LCI – de afdeling van het CIb voor wie de specifieke bedrijfsgegevens bestemd waren – had meegedeeld dat kon worden volstaan met informatieverstrekking door de GD over de bij haar bekende nieuwe klinische uitbraken van Q-koorts in een geanonimiseerde vorm (tweecijferige postcode) en met het advies van de GD aan geitenhouders om na een constatering van besmetting contact op te nemen met de huisarts, respectievelijk de GGD, dan wel het LCI. Vervolgens is afgesproken dat de GD hierbij een mondelinge toelichting zou geven, op grond waarvan een straal van vijf kilometer rond het besmette bedrijf kon worden getrokken.
- 5.63. Nu het LCI een meldplicht niet nodig achtte voor de bronopsporing en het onderzoek naar de transmissieroutes, kan niet worden geconcludeerd dat op de Staat in oktober 2007 een rechtsplicht rustte om Q-koorts ten behoeve van de bronopsporing als besmettelijke dierziekte aan te wijzen.
- 5.64. Eisers wijzen erop dat het schortte aan de uitvoering van deze afspraken van LNV, GD en LCI over informatieverstrekking. Gesteld noch gebleken is echter dat er eind oktober 2007 voor de Staat reden was te veronderstellen dat deze afspraken niet goed zouden worden nageleefd, zodat dit geen grond oplevert voor het oordeel dat de Staat al eind oktober 2007 over had moeten gaan tot het invoeren van een meldplicht en het (met dat doel) aanwijzen van Q-koorts als besmettelijke dierziekte.

(c) juni 2008

- 5.65. In mei 2008 was voor de Staat duidelijk dat de in oktober 2007 afgesproken informatieverstrekking te wensen overliet en dat de aansporingen van het CIb om deze te verbeteren in het voorjaar van 2008 niet tot het gewenste resultaat hadden geleid. Daarnaast bleek toen dat de eind 2007 door het OMT en BAO onder ogen geziene mogelijkheid dat de Q-koorts in 2008 weer zou terugkeren, bewaarheid was geworden. In tegenstelling tot het jaar daarvoor, was geen sprake van een lokale uitbraak, maar van een diffuse verheffing van de ziekte in een moeilijk afgrensbaar gebied in de provincie Noord-Brabant. Bron- en contactopsporing leverden geen eenduidige bron op en het leek erop dat meer bronnen verantwoordelijk waren voor deze uitbraak. Invoering van een veterinaire meldingsplicht voor Q-koorts besmettingen werd daarom in het OMT van 3 juni 2008 "*dringend noodzakelijk*" bevonden.

5.66. Dit advies heeft geleid tot het per 12 juni 2008 aanwijzen van Q-koorts als besmettelijke dierziekte, op de a-grond. Uit de toelichting op de regeling kan worden afgeleid dat het ernstig gevaar van de volksgezondheid van Q-koorts een rol heeft gespeeld bij deze aanwijzing en dat aanwijzing op de c-grond is overwogen, maar dat het disproportioneel werd geacht de melkgeitensector en de melkschapensector "zo'n etiket" op te leggen. Hier is onmiskenbaar rekening gehouden met de belangen van de melkgeiten- en melkschapenhouders. Dit heeft echter niet tot enig nadeel, van eisers of andere personen, geleid. De aanwijzing op de a-grond heeft namelijk geen ander gevolg dan aanwijzing op de c-grond, aangezien beide een grondslag bieden voor het nemen van dezelfde maatregelen. Verder heeft de voor de c-grond voorgeschreven besluitvorming in samenspraak met de minister van VWS steeds feitelijk plaatsgehad.

5.67. Met de aanwijzing van Q-koorts als besmettelijke dierziekte werden de algemene meld- en inlichtingenplichten van de artikelen 19, 20 en 100 GWWD van toepassing en kwamen ten behoeve van de bronopsporing concrete bedrijfsgegevens beschikbaar voor het CIb.

5.68. De slotsom van het voorgaande luidt dat de Staat geen rechtsplicht heeft geschonden door niet eerder dan per 12 juni 2008 met het oog op de bronopsporing over te gaan tot aanwijzing van Q-koorts als besmettelijke dierziekte en daarmee de invoering van een algemene meldplicht te bewerkstelligen.

meldplicht te lankmoedig?

5.69. De per 12 juni 2008 geldende algemene meld- en inlichtingenverplichtingen uit de GWWD zien op zieke dieren en dieren die verdacht waren in de zin van artikel 2 Besluit verdachte dieren. Per 12 juni 2008 is verder als bijzondere bepaling ingevoerd dat de in de artikelen 19 en 100 GWWD bedoelde meldplichten in elk geval golden:

- a. voor bedrijven met 100 of meer volwassen schapen of geiten, waar zich in een periode van 30 dagen bij meer dan 5% van de drachtige schapen of geiten een geval van abortus voordoet;
- b. voor bedrijven met minder dan 100 volwassen schapen of geiten, waar zich in een periode van 30 dagen drie of meer gevallen van abortus voordoen.

5.70. Deze grens is in de toelichting bij de regeling als volgt toegelicht:

"Een enkele abortus bij dieren kan vele oorzaken hebben. Daarom is ervoor gekozen dat er in ieder geval gemeld moet worden als er meerdere abortussen in een beperkte periode plaatsvinden."

5.71. De Staat wijst erop dat het gekozen criterium in het algemeen werd gehanteerd om een eerste scheiding te maken tussen besmettelijk en niet-besmettelijk aborteren. Vaststaat dat destijds op de tot dan toe bekende Q-koortsbedrijven abortuspercentages voorkwamen tussen de 10% en 60%.

5.72. Dat het – zoals eisers stellen – *voorstelbaar* was dat voor alle zekerheid alle abortussen zouden worden onderzocht – en dat de Staat deze maatregel dus evengoed had kunnen afkondigen – leidt niet tot het oordeel dat in juni 2008 een rechtsplicht op de Staat rustte om alle abortussen meldplichtig te laten zijn. Overigens diende een enkele abortus op grond van de algemene meldplicht te worden gemeld indien deze grond gaf voor verdenking van besmetting van een dier met *C.burnetii*.

5.73. In het op 18 augustus 2009 gegeven antwoord op vragen van het Tweede Kamerlid Thieme spreken de bewindslieden over signalen dat *C. burnetii* niet altijd een abortusgolf veroorzaakt en dat deze bacterie ook wordt uitgescheiden op bedrijven met een lager abortuspercentage dan 5%. Gesteld noch gebleken is dat deze signalen, die bij de bewindslieden de vraag deden rijzen of het gekozen percentage juist was en of abortus een juiste meldfactor was, al in juni 2008 op enige manier aan de Staat bekend waren of hadden kunnen zijn.

(ii) geen vervoersverbod bij de uitbraak in Herpen maar pas eind 2009

- 5.74. De door het OMT en het BAO geadviseerde veterinaire maatregelen waren in eerste instantie gericht op hygiëne en mest. Dit heeft geleid tot de hierna te bespreken maatregelen op dat gebied. Eisers stellen dat de Staat meteen bij de uitbraak in Herpen een vervoersverbod had moeten afkondigen.
- 5.75. Eisers verwijzen onder meer naar het rapport van de commissie Van Dijk, waar bij de bespreking van het in 2009 ingevoerde vervoersverbod (op p. 89) staat dat de Nederlandse veehouderij een ruime ervaring (heeft) met het begrenzen van besmettelijke dierziekten en het isoleren van potentiële bronnen en een (algeheel) transportverbod doorgaans tot de primaire maatregelen behoort.
- 5.76. Deze opmerking van de commissie Van Dijk heeft betrekking op besmettelijke dierziekten als mond-en-klauwzeer, varkenspest en vogelpest. Zoals hiervoor is overwogen, geldt voor deze dierziekten – anders dan voor Q-koorts – een Unierechtelijk regime, waarin de aanpak van deze ziektes in hoge mate vastligt. Dat neemt niet weg dat bij (een uitbraak van) Q-koorts, na aanwijzing als besmettelijke dierziekte, evenzeer op grond van artikel 30 GWWD een regionaal of algeheel vervoersverbod opgelegd kan worden.
- 5.77. In verband met Q-koorts strekt zo'n verbod ertoe de (verdere) verspreiding van *C. burnetii* tegen te gaan. Zoals hiervoor is overwogen, is een vervoersverbod in andere landen ook als maatregel ingezet bij uitbraken van Q-koorts.
- 5.78. Niet in geschil is dat het uitgangspunt van de Staat in 2007 was dat *C. burnetii* algemeen voorkwam in Nederland. Dat strookt met hetgeen toen bekend was over de bacterie in Nederland. Bekend was dat geiten, schapen en koeien belangrijke gastheren van Q-koorts waren en dat jaarlijks ongeveer twintig mensen besmet raakten met deze ziekte. Buiten de gastheer kan de *C. burnetii* overgaan in een soort spore-achtige vorm, die zeer resistent is tegen chemische en fysische invloeden en daarom gedurende langere tijd in de omgeving kan overleven. Men wist toen ook dat *C. burnetii* zeer besmettelijk was. Bekend was verder dat Q-koorts in Nederland zowel bij dieren als bij mensen endemisch was – en dus bleef voorkomen zonder dat deze de ziekte elders hebben opgelopen, terwijl het aantal besmettingen betrekkelijk constant was. De humane besmettingen met Q-koorts deden zich in het hele land voor, met dien verstande dat er in de jaren voor 2007 een toename te zien was in het zuiden van het land. Uitgegaan werd van een (forse) onderregistratie van humane infecties omdat deze lang niet in alle gevallen tot ziekteverschijnselen leiden en omdat de vaak griepachtige ziekteverschijnselen niet steeds als Q-koorts worden onderkend.
- 5.79. Evenmin is in geschil dat de Staat dit uitgangspunt van het algemeen voorkomen van *C. burnetii* in Nederland in de loop van 2009 heeft verlaten. Eisers hebben geen feiten of omstandigheden gesteld op grond waarvan kan worden geconcludeerd dat de Staat dat in 2007, ten tijde van de uitbraak in Herpen, al had kunnen – of sterker: moeten – doen. De Staat mocht dus in 2007 ervan uitgaan dat *C. burnetii* algemeen voorkwam in Nederland. Zonder nadere toelichting – die ontbreekt – valt niet in te zien hoe een vervoersverbod, dat ertoe zou moeten strekken (verdere) verspreiding van *C. burnetii* tegen te gaan, enig effect zou kunnen sorteren ten aanzien van de algemeen in Nederland voorkomende *C. burnetii*. Dat dit een van de primaire maatregelen is bij een uitbraak van andere besmettelijke dierziekten, maakt dit niet anders, net zo min als dat deze maatregel in voorkomende gevallen in het buitenland was ingezet bij een uitbraak van Q-koorts.
- 5.80. De Staat heeft dus geen rechtsplicht geschonden door in 2007 bij de uitbraak in Herpen geen vervoersverbod aan geiten- en/of schapenhouders op te leggen. Het ten behoeve van het invoeren van een (specifiek) vervoersverbod aanwijzen van Q-koorts als besmettelijke dierziekte was toen dus ook niet aan de orde.

5.81. Volgens eisers heeft het vervolgens tot 1 oktober 2009 uitblijven van een vervoersverbod bijgedragen aan de explosieve verspreiding van de ziekte. Zij wijzen daartoe op de publicatie uit 2011 van de arts-microbiologen Thie, Verduin, Wegdam-Blans en de vaatchirurg Teijink in Medisch Contact, met de titel "Aanbevelingen commissie-Van Dijk te weinig concreet". Onder het kopje "Geitenhandel" staat in dit artikel dat het de auteurs heeft verbaasd dat in het rapport Van Dijk de verspreiding van de geit als vector van Q-koorts lijkt te zijn vergeten, terwijl het transport van en handel in geïnfecteerde geiten een belangrijke rol heeft gespeeld. De vraag die volgens de auteurs gesteld had moeten worden, is of alle besmette bedrijven in Nederland een (in)directe link hadden met de eerste besmette bedrijven. De rechtbank is van oordeel dat deze publicatie eisers niet kan baten. De publicatie bevat een achteraf gedane suggestie, waarvan onduidelijk is waarop deze is gebaseerd, en bevat geen aanknopingspunten om te veronderstellen dat de Staat vóór oktober 2009 wist of had moeten weten dat alle besmette bedrijven in Nederland een (in)directe link hadden met de eerste besmette bedrijven.

5.82. Het vervoersverbod is ingevoerd als deel van het "nieuwe systeem" van bestrijding van Q-koorts waartoe de Staat in oktober 2009 is overgegaan (hierna: het nieuwe systeem). Daarvoor is deze maatregel wel besproken, maar werd deze – nog in het BAO van 12 mei 2009 – niet gezien als een "waardevolle aanvulling" omdat de GD had aangetoond dat de *C. burnetii* verspreid over Nederland werd gevonden. Daarmee hangt het antwoord de vraag of het vervoersverbod eerder dan per oktober 2009 ingevoerd had moeten worden, onlosmakelijk samen met het antwoord op de vraag of het nieuwe systeem eerder ingevoerd had moeten worden. De rechtbank bespreekt dat hierna, bij de beoordeling van de verwijten over het tankmelkonderzoek.

5.83. Tussen 12 mei 2008 en oktober 2009 gold overigens voor besmette bedrijven een aanzienlijke beperking van de mogelijkheden dieren te verplaatsen, die eisers over het hoofd lijken te hebben gezien. Deze beperking vloeit voort uit de in artikel 29 GWWD neergelegde algemene verplichting voor iedere houder van een ziek of verdacht dier ervoor te zorgen dat dit dier zijn verblijfplaats niet verlaat. In artikel 2 Besluit verdachte dieren zijn onder meer als verdacht aangemerkt de dieren die zich met zieke of verdachte dieren in eenzelfde verblijfplaats bevinden. Gezien de wijze waarop de geiten werden gehouden – in grote potstallen – zullen dus feitelijk alle dieren uit dezelfde stal, en vaak van het gehele bedrijf, verdacht zijn in de zin van de GWWD en hun verblijfplaats niet mogen verlaten. In het BAO van 12 mei 2009 is uiteengezet wat dit feitelijk betekent na de vaststelling van besmetting, namelijk dat:

"bij de vaststelling van een besmetting op een geitenbedrijf, het bedrijf drie maanden 'op slot' gaat. Er worden in die periode geen dieren van het bedrijf vervoerd. De rationale achter deze maatregel is dat een dier na drie maanden geen Coxiella burnetii bacteriën meer uitscheidt (en antilichamen opbouwt). Het dier is dan niet meer besmettelijk en kan vervoerd worden. De bacteriën blijven achter op het reeds besmette bedrijf."

(iii) hygiëne- en mestmaatregelen

5.84. Zoals ook elders was gebeurd bij uitbraken van Q-koorts, lag de focus in eerste instantie op hygiënemaatregelen voor geiten- en schapenhouders en maatregelen met betrekking tot de mest van geiten en schapen.

5.85. Het verwijt van eisers over de mestmaatregelen spitst zich toe op het uitblijven van een uitrijverbod voor (onbehandelde) mest, het verwijt over de hygiënemaatregelen op de te late invoering ervan. Uit hun verwijzing naar de pagina's 87-88 van het rapport Van Dijk leidt de rechtbank af dat het eisers daarbij niet alleen gaat om de, in hun ogen te late, invoering van hygiënemaatregelen die deel uitmaakten van het per 2 februari 2009 vastgestelde Hygiëneprotocol, maar ook om de hygiëneadviezen die in de in februari en maart 2008 onder de geiten- en schapenhouders verspreide folders zijn opgenomen.

(a) hygiënemaatregelen

5.86. Het verwijt van eisers dat de Staat niet eerder dan in februari 2009 voor de gehele sector verplichte hygiënevoorschriften heeft ingevoerd, laat zich vertalen in de door de rechtbank te beantwoorden vraag of de Staat een rechtsplicht heeft geschonden door (i) vóór het lammerseizoen 2008 geen hygiëneadviezen aan de geiten- en schapenhouders te verstrekken en (ii) pas eind januari 2009 te besluiten tot invoering per 2 februari 2009 van het Hygiëneprotocol en tot het verplichtstellen van een deel van de voorschriften daaruit voor houders van 50 of meer schapen of geiten ten behoeve van de melkproductie.

ad (i)

5.87. Het OMT heeft op 4 oktober 2007 geadviseerd "om reeds voor aanvang van het komende lammerseizoen (voorlopige) veterinaire hygiënemaatregelen te treffen op basis van literatuuronderzoek en ervaringen uit het buitenland om de kans op blootstelling bij de mens te verkleinen". Het BAO heeft dit advies overgenomen en de voorzitter van het BAO heeft besloten dat het ministerie van LNV en de VWA de te nemen hygiënemaatregelen inventariseren en vóór 21 oktober 2007 met een overzicht van hygiënemaatregelen komen.

5.88. De formulering van dit besluit suggereert dát er hoe dan ook maatregelen zullen volgen en laat de vormgeving daarvan, inclusief de vraag of dit vrijwillige of verplichte maatregelen zouden moeten zijn, open.

5.89. Eisers wijzen er terecht op dat dit besluit van de voorzitter van het BAO niet vóór 21 oktober 2007 heeft geleid tot het genoemde overzicht. Wel heeft de directeur VD van het ministerie van LNV de voorzitter van het BAO bij brief van 25 oktober 2007 bericht dat literatuuronderzoek naar interventiestrategieën zal worden gedaan, zodat vóór de aanvang van het lammerseizoen 2008 duidelijk zal zijn welke (voorlopige) hygiënemaatregelen getroffen kunnen worden om de kans op blootstelling bij de mens te verkleinen. Hij sprak daarbij de verwachting uit dat het onderzoek halverwege december 2007 gereed zou zijn.

5.90. Dit aangekondigde onderzoek heeft geleid tot het besluit van het ministerie van LNV om, in samenspraak met de VWA, een folder op te stellen voor alle schapen- en geitenhouders met informatie over Q-koorts en de te nemen maatregelen. De GD heeft deze folder op 28 februari 2008 aan alle schapen- en geitenhouders in de provincie Noord-Brabant verspreid en vervolgens in maart 2008 aan alle schapen- en geitenhouders in Nederland. In deze folder "Verwerpen: verminder het risico voor mens en dier" staat – onder meer – het volgende:

"Bij het optreden van abortus op een bedrijf worden de volgende algemene maatregelen geadviseerd:

- 1. Verwijder het verwerpde dier uit het koppel.*
- 2. Stuur verworpen vrucht en nageboorte op voor onderzoek.*
- 3. Bied overige verworpen vruchten en nageboorten aan ter destructie.*
- 4. Ontsmet, indien mogelijk, de plaats waar vrucht, vruchtwater en nageboorte terecht zijn gekomen.*
- 5. Laat een ooi of geit die heeft verworpen geen andere lammeren zogen.*
- 6. Zwangeren, jonge kinderen, ouderen en mensen met een verminderde weerstand zouden direct en indirect contact met verwerpde kleine herkauwers moeten vermijden. Op een bedrijf met een abortusprobleem moeten zij niet assisteren, niet in de stallen komen en geen contact hebben met de ongewassen kleren van iemand die heeft geassisteerd bij een verlossing.*
- 7. Verwerk melk van verwerpde dieren niet rauw tot producten.*
- 8. Stof, mest, hooi en stro kunnen op een besmet bedrijf verwekkers bevatten en voorkomen moet worden dat de wind voor verspreiding zorgt.*
- 9. Rijd mest en stro bij voorkeur uit bij rustig weer en werk dit zo spoedig mogelijk onder."*

5.91. Verder is in de folder de volgende waarschuwing opgenomen:

“ Een schapen- of geitenhouder moet de oorzaak van zijn abortusprobleem kennen om gericht te kunnen ingrijpen. Nog belangrijker is het om te weten of de ziektekiem die de problemen veroorzaakt risico's heeft voor de mens: heel veel abortusverwekkers bij kleine herkauwers zijn namelijk niet zonder risico voor de mens. Mensen met een verminderde weerstand, jonge kinderen, oude mensen maar vooral zwangere vrouwen lopen een verhoogd risico om zelf ziek te worden na contact met zo'n ziektekiem. Zolang geen onderzoek heeft plaatsgevonden en dus nog niet vaststaat of er sprake is van besmettelijk verwerpen, is voorzichtigheid geboden. Op bedrijven waar nog geen diagnose is gesteld, zouden bovengenoemde risicogroepen niet moeten helpen tijdens de aflamperiode. Ze zouden ook niet in de stal moeten komen en zelfs niet contact moeten hebben met de ongewassen kleren van de partner die geassisteerd heeft bij een verlossing. Ook zouden bezoekers moeten worden geweerd uit de stal.”

5.92. Deze adviezen stroken met hetgeen in het rapport van Van Dijk staat over wat bekend was (en de Staat bekend kon zijn) van de buitenlandse ervaringen met de aanpak van uitbraken van Q-koorts, te weten *“aan besmette bedrijven worden maatregelen opgelegd; minimaal hygiënische maatregelen om geboortemateriaal onschadelijk te maken en mensen en dieren zo goed mogelijk bij elkaar uit de buurt te houden.”* De commissie Van Dijk merkt ook op dat er geen gegevens van effectiviteit beschikbaar zijn van de inzet van hygiënemaatregelen.

5.93. Eisers merken terecht op dat deze folders niet – zoals door het OMT geadviseerd – vóór het lammerseizoen, maar pas gedurende dat seizoen vanaf eind februari/begin maart 2008, zijn verspreid. Onduidelijk is waaraan dat te wijten is. De Staat wijst erop dat de inhoud van de folder ook via allerlei andere kanalen is gecommuniceerd, bijvoorbeeld via een nieuwsbericht op de website van de Staat, via allerlei vakbladen en verschillende websites. Daarnaast heeft de GD tijdens diverse bijeenkomsten in de lammertijd voorlichting over Q-koorts en de hygiënemaatregelen gegeven. Nu eisers niet anders hebben betoogd, concludeert de rechtbank dat de Staat de hygiëeadviesen tijdig en voldoende onder de aandacht van de geiten- en schapenhouders heeft gebracht. Er bestaat geen aanleiding te betwijfelen dat de houders van de dertien besmette bedrijven die onderwerp waren van het dertienbedrijvenonderzoek in 2007, ook door de GD van deze adviezen op de hoogte zijn gesteld. Evenmin is gesteld of gebleken dat de Staat eind 2007/begin 2008 reden had om te veronderstellen dat de geiten- en schapenhouders de hygiëeadviesen niet zouden naleven.

5.94. De rechtbank is van oordeel dat de Staat binnen de grenzen van zijn beleidsvrijheid bleef met het uitvaardigen van hygiëeadviesen op de wijze zoals hiervoor besproken. Voor het verplichtstellen van hygiënemaatregelen in de periode van medio 2007 tot medio 2008 bestond geen noodzaak. De vraag of de Staat een rechtsplicht heeft geschonden door niet reeds vóór juni 2008, met het oog op het verplicht stellen van die maatregelen, over te gaan tot aanwijzing van Q-koorts als besmettelijke dierziekte, moet reeds om die reden ontkennend worden beantwoord.

(ad ii)

5.95. Vervolgens rijst de vraag of de Staat genoodzaakt was méér wettelijke dan wel buitenwettelijke hygiënemaatregelen te treffen in de periode van 12 juni 2008 tot 2 februari 2009 dan hij heeft gedaan.

5.96. Met het bij de aanwijzing van Q-koorts als besmettelijke dierziekte ingestelde bezoekersverbod, is een verplichte hygiënemaatregel opgelegd voor besmette bedrijven. In de brief van 6 juni 2008 waarin de directeur VD onder meer dit bezoekersverbod aan de minister van LNV ter goedkeuring heeft voorgelegd, staat dat daarnaast *“generieke adviezen zullen worden gegeven”*, waarbij wordt gedacht aan *“het vervroegen van het moment van uitmesten tot voor het lammerseizoen. Hierdoor kan de mest tot zeker 3 maanden na het lammerseizoen in de potstal blijven waardoor een grote reductie van een eventuele besmetting kan worden gerealiseerd”*.

5.97. Vast staat dat in het BAO van 31 juli 2008 is besloten dat de VWA alle vijftig bedrijven in de regio

met het hoogste aantal humane ziektegevallen en binnen een straal van 10 km rondom dit gebied, een bezoek zal brengen, waarbij wordt toegezien op de juiste naleving van de (hierboven genoemde) hygiëneadviezen en de adviezen ook nog eens persoonlijk onder de aandacht worden gebracht. Bij gebrek aan andersluidende informatie, concludeert de rechtbank dat dit ook is gebeurd.

5.98. Op 19 november 2008 is het Deskundigenberaad – waaraan gevraagd was de tot dan toe genomen maatregelen te evalueren – bijeengekomen. Het Deskundigenberaad heeft vastgesteld dat een aantal hygiënemaatregelen in de praktijk niet goed uitvoerbaar was. Op zijn advies is vervolgens een hygiëneprotocol voor de geitensector ontwikkeld, in samenwerking met de sector (hierna: het Hygiëneprotocol). Dit protocol ziet niet alleen op de algemene hygiëne op het bedrijf, maar ook op specifieke maatregelen die het verspreiden van de bacterie uit de melkgeitenhouderij moeten minimaliseren. Het BAO heeft op 14 januari 2009 besloten tot implementatie van het Hygiëneprotocol. Het RIVM heeft dit protocol op verzoek van het ministerie van VWS beoordeeld. De conclusie luidde dat het protocol gelet op de toen geldende wetenschappelijke inzichten compleet was.

5.99. Naast de implementatie van het Hygiëneprotocol is met ingang van 2 februari 2009 een aantal hygiënevoorschriften verplicht gesteld voor houders van 50 of meer geiten of schapen ten behoeve van bedrijfsmatige melkproductie. De maatregelen zijn vooral bedoeld om stofvorming en verwaaiing van de met Q-koorts besmette stofdeeltjes te voorkomen. Deze bedrijven moesten een aantal preventieve maatregelen nemen voor het vervoer, de opslag en het op of in de bodem brengen van mest.

5.100. Het Hygiëneplan is via een persbericht bekend gemaakt en is geplaatst op de website van het ministerie van LNV. Uit de door eisers geciteerde passage uit het rapport Van Dijk blijkt dat de geitenhouders wel degelijk vóór 2 februari 2009 hierover zijn geïnformeerd en niet pas in mei 2009, zoals eisers suggereren. Voor zover eisers het standpunt innemen dat het protocol niet goed geïmplementeerd is of de uitvoering ervan niet goed is bewaakt, hebben zij dit standpunt met de enkele verwijzing naar de passage in het rapport Van Dijk dat "*er weinig focus lag op het toezicht op het naleven*" en de "*bronnen geen eenduidig beeld geven over de naleving*" onvoldoende toegelicht. De gedingstukken geven geen concrete aanwijzingen dat het protocol niet goed is geïmplementeerd of de uitvoering ervan door de Staat niet goed is bewaakt.

5.101. Uit het voorgaande blijkt dat de Staat die, zoals ook in het buitenland gebruikelijk was, hygiënemaatregelen heeft ingevoerd vanaf 12 juni 2008 de eerder vrijwillig opgelegde maatregelen heeft uitgebreid. Vervolgens zijn deze maatregelen eind 2008 overeenkomstig de gegeven adviezen bijgesteld en is per 2 februari 2009 het Hygiëneprotocol ingevoerd. Daarbij heeft de Staat met voldoende voortvarendheid gehandeld. Voor de conclusie dat de Staat in de periode van 12 juni 2008 tot 2 februari 2009 een rechtsplicht heeft verzaakt door niet eerder dan hij heeft gedaan de hiervoor genoemde wettelijke en buitenwettelijke hygiënemaatregelen te treffen, bestaat geen grond.

(b) mestmaatregelen

5.102. Gelet op de verwijzing naar de passage op pagina 88 van het rapport Van Dijk houdt het verwijt van eisers in dat het op 12 juni 2008 ingevoerde verbod op het uitrijden van (onbehandelde) mest eerder had moeten worden ingevoerd.

5.103. Evenals voor het vervoersverbod, geldt ook hier dat de vergelijking die eisers maken met een uitrijverbod zoals dat bij besmettelijke dierziekten zoals varkenspest en mond-en-klauwzeer doorgaans wordt opgelegd, niet opgaat (zie 5.40).

5.104. Weliswaar merkt de commissie Van Dijk op dat "*in het buitenland bij grotere Q-koortsuitbraken in het algemeen een uitrijverbod voor mest volgt*", maar uit het rapport volgt niet – en evenmin blijkt

dat anderszins – dat dat uitrijverbod ook werd opgelegd aan bedrijven die niet als besmet of van besmetting verdacht konden worden opgemerkt. Het uitrijverbod wordt ook niet genoemd in de paragraaf in het rapport die gaat over specifieke controlemaatregelen toegepast tijdens Q-koortsuitbraken in het buitenland (6.2). De buitenlandse ervaringen maakten een uitrijverbod dus niet zonder meer voor de hand liggend als een meteen bij een uitbraak te nemen algemene maatregel.

5.105. Voor zover eisers hebben willen betogen dat een uitrijverbod in het leven had moeten worden geroepen voor de bedrijven waarvan in 2007, na de uitbraak in Herpen, een besmetting was vastgesteld, faalt dit reeds omdat uit het dertienbedrijvenonderzoek is gebleken dat de mest van vrijwel al die bedrijven direct was uitgereden, zodat een verbod geen effect meer zou kunnen hebben gehad.

5.106. Met het oog op het lammerseizoen van 2008 heeft de GD in opdracht van het ministerie van LNV aan geitenhouders geadviseerd om mest en stro bij voorkeur uit te rijden bij rustig weer en dit zo spoedig mogelijk onder te werken (zie 5.90 onder 9). Dit advies sloot aan bij hetgeen op dat moment in de literatuur bekend was over mest als mogelijke besmettingsbron, en dat direct contact en inademing van besmette mest(stofdeeltjes) moest worden vermeden.

5.107. In zijn vergadering van 4 juni 2008 heeft het OMT *"een relatie met (het uitrijden van) mest als een mogelijke verklaring voor de toename van Q-koorts genoemd, hoewel dit niet is vastgesteld."* De voorzitter van het BAO heeft op 5 juni 2008 besloten dat het ministerie van LNV een notitie over mestmaatregelen zal opstellen. In deze notitie, van 6 juni 2008, staat voor zover relevant:

"Veterinaire deskundigen zijn het erover eens dat mest waarschijnlijk een belangrijke rol speelt. Melkgeiten en melkschapen worden overwegend gehouden in potstallen. In deze stallen worden ook de lammeren geboren. In geval van een uitbraak van Q-koorts komen vruchtwater, vrucht en nageboorte in de mest terecht. Daarmee wordt de mest zwaar besmet met de bacterie die Q-koorts veroorzaakt. Wordt deze mest vervolgens uit de stal gehaald en uitgereden kan de bacterie zich via de lucht verspreiden. Veterinaire deskundigen vermoeden dat vooral het uitmesten kritisch is voor de verspreiding van Q-koorts in het milieu. Het uitrijden van de mest is veel discutabeler omdat het overgrote deel van de mest buiten de regio Noord Brabant wordt afgezet en daar geen volksgezondheidsklachten veroorzaakt.

Als zinvolle, voorlopige maatregelen op basis van het voorzorgsbeginsel wordt voorgesteld een verbod op te leggen voor het uitmesten en uitrijden van poststalmest van bedrijven waar een ernstige besmetting is vastgesteld voor de duur van 3 maanden. (...) Deze maatregelen kunnen pas in werking treden als Q-koorts als besmettelijke dierziekte is aangewezen. (...)"

5.108. De rechtbank concludeert op grond van het voorgaande dat de Staat, op eerste advies van zijn deskundigen om een (tijdelijk) verbod op te leggen voor het uitmesten en uitrijden van potstalmest van bedrijven waar een ernstige besmetting is vastgesteld, een regeling met die strekking heeft uitgevaardigd. Hiermee heeft de Staat gehandeld in overeenstemming met het voorzorgsbeginsel, nu de effectiviteit van deze maatregel nog geenszins vaststond. Hetgeen eisers stellen leidt niet tot de conclusie dat deze regeling eerder in het leven had moeten worden geroepen of dat deze ook voor niet-meldingsplichtige bedrijven had moeten gelden. In dit oordeel ligt besloten dat de Staat ook geen rechtsplicht heeft geschonden door niet vóór juni 2008, ten behoeve van de invoering van dit uitrijverbod, over te gaan tot aanwijzing van Q-koorts als besmettelijke dierziekte.

5.109. Ten aanzien van de door eisers aangehaalde adviezen van prof. Schouten van 11 juni en 23 juli 2009 overweegt de rechtbank nog dat deze adviezen wel degelijk zijn overgenomen, althans ten dele, door invoering van de nadien op mest betrekking hebbende regelingen. Voor zover eisers zich op het standpunt stellen dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld door de adviezen ten dele niet over te nemen, verwerpt de rechtbank dit standpunt bij gebrek aan iedere nadere toelichting van eisers. Die toelichting wordt temeer gemist nu de Staat in de periode van juni 2008

tot en met eind 2009 diverse mestmaatregelen heeft uitgevaardigd, die in hoofdstuk 2 van dit vonnis zijn benoemd.

(iv) *vaccinatie*

5.110. Vaststaat dat de Staat van meet af aan ermee bekend was dat vaccinatie van dieren een mogelijke maatregel was ter bestrijding van Q-koorts. Deze maatregel was in de literatuur als effectief beschreven en werd in Frankrijk toegepast. De werkzaamheid van het vaccin was gelegen in een reductie van abortussen en een reductie van de uitscheiding van *C. burnetii* via de melk, vaginaal slijm en de mest. Vaccinatie gold als een lange termijn maatregel die na vier tot vijf jaar effectief was. Preventieve vaccinatie was onder experimentele condities toegepast en had goed en snel effect gehad.

5.111. In lijn met hetgeen bekend was over de toepasbaarheid en de effectiviteit van deze maatregel is vaccinatie besproken tijdens het OMT van 30 juli 2008. Inmiddels was gebleken dat de Q-koorts uitbraak van 2007 voortduurde en zich had uitgebreid. Deze maatregel is besproken als "aantrekkelijk lijkend" voor de lange termijn. Geadviseerd is te onderzoeken of vaccinatie kon worden ingevoerd als maatregel, met de opmerking dat vaccinatie diende plaats te vinden vóór het lammerseizoen in 2009. In het BAO is vervolgens opgemerkt dat, anders dan geadviseerd door het OMT, gevaccineerd moet worden voor het *dek*seizoen dat in oktober (2008) begon, wilde het voor het volgende jaar (2009) effect sorteren. Daarmee is – anders dan eisers impliceren – van meet af aan onder ogen gezien dat vaccinatie vóór het dekseizoen diende te geschieden, bij voorkeur voor oktober 2008.

5.112. Niet in geschil is dat de Staat geen verwijt treft voor het niet eerder dan per 1 oktober 2008 toestaan en faciliteren van vaccinatie. In het rapport Van Dijk staat dat het overleg met de Franse producent in augustus 2008 werd vertraagd door de afwezigheid van 'officials' van deze producent. Het is daarmee niet aan de Staat te wijten dat de door hem zelf gestelde deadline niet werd gehaald en het vaccin niet vóór oktober 2008 beschikbaar was.

5.113. Met de Regeling van 16 oktober 2008 werd de vrijwillige vaccinatie van schapen en geiten in een zone van 45 kilometer rond Uden met het nog niet geregistreerde en beperkt beschikbare vaccin mogelijk gemaakt. Voor vaccinatie van een geit of schaap zijn twee doses vaccin per dier nodig. In het najaar van 2008 waren 80.000 doses van dit middel beschikbaar. Daarmee was toen vaccin voorhanden voor 40.000 van de ongeveer 375.000 schapen en geiten. De voorraad en de productiecapaciteit van dit vaccin waren beperkt.

5.114. Eisers verwijten de Staat dat hij zich niet tijdig op het middel van vaccinatie heeft georiënteerd. De rechtbank is van oordeel dat een eerdere oriëntatie zou hebben kunnen bijdragen aan een eerdere invoering van deze maatregel en de effectiviteit daarvan mogelijk zou hebben vergroot, omdat er dan meer zekerheid was geweest dat vaccinatie vóór aanvang van het dekseizoen van 2009 zou kunnen plaatsvinden. Nog daargelaten dat onduidelijk is gebleven wanneer deze eerdere oriëntatie in de ogen van eisers precies had moeten plaatsvinden, blijkt niet dat dit had kunnen leiden tot een grotere beschikbaarheid van vaccin. Dat neemt niet weg dat de Staat zich eerder had *kunnen* oriënteren op het vaccin, temeer daar (de mogelijkheid van) vaccinatie van meet af aan bekend was. Zoals hiervoor is overwogen, is dit onvoldoende om een schending van een rechtsplicht van de Staat aan te nemen. Er zijn onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat de Staat, gelet op de hem bekende risico's en de effectiviteit van vaccinatie, eerder had *moeten* overgaan tot het onderzoeken en invoeren van deze maatregel.

5.115. De commissie Van Dijk heeft in dit verband een opmerking geplaatst over het door 'de sector' en meer in het bijzonder LTO Nederland bewerkstelligen van uitstel van het dekseizoen met het oog op vaccinatie. De commissie Van Dijk, noch eisers verbinden hieraan de conclusie dat de Staat enig verwijt treft. Deze opmerking raakt wel het belang van vaccinatie vóór het dekken.

Uit de stukken kan worden afgeleid dat vaccinatie na het dekken niet (bij voorbaat) zinloos is. In de door de Staat in het geding gebrachte Risico analyse van het vaccin door het College ter beoordeling van Geneesmiddelen in samenwerking met het CVI wordt het vaccineren van drachtige dieren weliswaar ontraden gelet op de kans op ernstige bijwerkingen voor de dieren en een verminderde werkzaamheid van het vaccin. Gesteld noch gebleken is echter dat een eventueel verminderde werkzaamheid betekende dat de met dit vaccin te bewerkstelligen reductie van uitscheiding van *C. burnetii* geheel zou uitblijven.

(v) tankmelktest

5.116. De tankmelktest is per 1 oktober 2009 verplicht gesteld als deel van een nieuw systeem in de aanpak van Q-koorts. Mede over de aanleiding van dit nieuwe systeem hebben de ministers van LNV en VWS op 28 augustus 2009 aan de Tweede Kamer het volgende geschreven (*Kamerstukken II 2008/09, 28286, nr. 314*):

"Inmiddels zijn er nieuwe laboratorium-technische mogelijkheden en onze kennis neemt gestaag toe. Tot nu toe werkten we met de hypothese dat Q koorts wijd verbreid voorkwam en bij vele diersoorten. Recente onderzoeksresultaten geven aan dat ongeveer 70% van de Nederlandse melkgeiten- en melkschapenbedrijven vrij is van Q-koorts."

*Zowel het RIVM als het BuR adviseren daarom het meldingscriterium voor besmette bedrijven te wijzigen naar een criterium waarbij de aanwezigheid van *C. burnetii* in dieren centraal staat. Als mogelijkheid noemen de deskundigen een systeem waarbij de aanwezigheid van de bacterie in tankmelk onderzocht wordt. Dit systeem is nieuw en biedt ons voor het eerst de mogelijkheid om onderscheid te maken tussen bedrijven met *C. burnetii* en bedrijven zonder *C. burnetii*. Op dit moment wordt een systeem uitgewerkt waarbij op basis van tankmelkmonitoring bedrijven besmet verklaard worden. Het doel van het nieuwe systeem is om bedrijven die nu nog vrij zijn van *C. burnetii* vrij te houden. Op die manier voorkomen we dat nieuwe bronnen voor de epidemie ontstaan. De bedoeling is het nieuwe systeem nog dit najaar in werking te laten gaan.*

*Als gevolg van de indeling van bedrijven in *C. burnetii* positief en negatief kan en zal ook gericht beleid ingezet worden op het reguleren van het diertransport. Daartoe zullen er als eerste stap voorschriften komen die tot doel hebben de aanvoer van dieren van besmette bedrijven op vrije bedrijven te voorkomen.*

Het gevolg van deze wijziging is dat een groot aantal bedrijven (naar schatting zo een 30%) als besmet wordt aangemerkt, terwijl niet alle bedrijven een risico voor de volksgezondheid vormen."

5.117. De beoordeling van het verwijt van eisers dat de tankmelktest eerder dan per oktober 2009 verplicht gesteld had moeten worden, is onlosmakelijk verbonden met het antwoord op de vraag of het nieuwe systeem eerder ingevoerd had moeten worden. Daarbij is van belang dat in dit nieuwe systeem de tankmelktest werd ingezet als middel voor controle en regulering van de uitbraak, niet (louter) voor onderzoek naar bronnen en transmissieroutes.

5.118. De rechtbank zal dit verwijt nu bezien. Daarbij zal zij eerst aandacht besteden aan de beschikbaarheid en de inzetbaarheid van de tankmelktest als middel van controle en regulering van een Q-koorts-uitbraak.

(a) de beschikbaarheid en inzetbaarheid van de tankmelktest

5.119. Eisers verwijzen naar een verklaring van deskundige Raoult in de uitzending van Nieuwsuur van 13 juni 2012, die inhoudt dat de PCR-test voor tankmelk van geiten al sinds 1998 werd gebruikt. Verder verwijzen zij naar de verklaring van deskundige Rodolakis in diezelfde uitzending dat de tankmelktest voor geiten in Frankrijk sinds 2005 wordt gebruikt. De Staat betwist niet de juistheid van deze verklaringen, die hun bevestiging vinden in de door de Staat in het geding gebrachte, in 5.30 genoemde publicaties.

5.120. Op grond hiervan en de hiervoor weergegeven bevindingen van de commissie van Dijk over de beschikbare testmethodes staat vast dat de Staat (in ieder geval) in 2007, bij aanvang van de epidemie, wist of kon weten dat de PCR-test werd gezien als de meest betrouwbare test om *C. burnetii* direct te identificeren en dat deze test in het buitenland, anders dan in Nederland, ook voor tankmelk van *geiten* werd gebruikt. Van belang is dat deze tankmelktest in het buitenland steeds voor onderzoeksdoeleinden werd gebruikt. Uit niets blijkt dat de tankmelktest elders van overheidswege is ingezet als opsporings- en reguleringsmiddel, dus als middel om (ingrijpende) maatregelen ten aanzien van besmette dieren op te baseren. Dit is in het, per oktober 2009 ingevoerde, nieuwe systeem voor de bestrijding van Q-koorts wel gebeurd in Nederland.

5.121. De GD beschikte vóór 2007 niet over de commercieel beschikbare PCR-testen waarmee *C. burnetii* kan worden gedetecteerd. Zij heeft deze testen (LCI Taqvet en Adiavet Cox) in 2007 aangeschaft met het oog op het testen van melkvee. Zij heeft de testen vergeleken en een aantal onderzoeksvragen geformuleerd om de onzekerheden over de bacterie bij kleine herkauwers weg te nemen. De GD heeft vervolgens in 2007 de LCI Taqvet-test gebruikt voor de monitoring van tankmelk van melkkoeien. Anders dan eisers stellen, beschikte de GD in 2007 dus niet over een PCR-test die direct toepasbaar was voor tankmelk van *geiten*.

5.122. Eisers wijzen erop dat het ministerie van LNV meermalen is geadviseerd om onderzoek te doen naar Q-koorts in geitenbedrijven en dat dit advies steeds in de wind is geslagen. Zo is, ten eerste, in een onderzoeksrapport dat in 2005 in opdracht van de Begeleidingscommissie Monitoring Dierziekten Kleine Herkauwers (MDK) is uitgebracht onder de titel "*Chlamydomphila abortus* - Een toenemend risico voor de volksgezondheid en een schadepost voor de schapen- en geitenhouderij" aanbevolen om onderzoek te doen naar Q-koorts in geitenbedrijven en om daarvoor de door de onderzoekers verzamelde bloedmonsters te gebruiken. Dit onderzoek is niet uitgevoerd. Ten tweede is naar aanleiding van de aangetoonde besmettingen van drie geitenbedrijven in 2005 in de vergadering van de MDK van 6 april 2006 gesproken over mogelijk onderzoek naar Q-koorts bij kleine herkauwers en het belang van risicobewustzijn van geitenhouders voor zoönoses. Hieraan is verder geen vervolg gegeven. Ten derde heeft het RIVM, mede namens het CVI en de GD, op 12 januari 2007 een voorstel voor een onderzoek naar de risico's, en de identificatie en infectiebronnen ingediend bij het ministerie van LNV. Het voorstel is afgewezen, met de mededeling: "*Q-fever is een niet aangifteplichtige ziekte en is daarom voor de Dienst Voedselkwaliteit en Diergezondheid van LNV minder relevant*".

5.123. Eisers stellen zich, terecht, niet op het standpunt dat voorafgaand aan de uitbraak in Herpen op de Staat een rechtsplicht rustte om onderzoek te doen naar Q-koorts, in het bijzonder naar de prevalentie van de bacterie op geiten- en schapenbedrijven. De minister heeft grote beleidsruimte bij de beoordeling van onderzoeksvorstellen en moet rekening houden met het beschikbare onderzoeksbudget. Dat de GD in 2007 (nog) niet beschikte over een PCR-test voor tankmelk van geiten is dus geen rechtens relevant verwijt. Overigens merkt de rechtbank op dat gesteld noch gebleken is dat (een van) de hiervoor genoemde adviezen specifiek betrekking had(den) op prevalentieonderzoek van tankmelk met de PCR-methode. Prevalentieonderzoek kan op verschillende wijzen, met verschillende testmethodes, worden uitgevoerd.

5.124. Achteraf gezien heeft het ministerie van LNV mogelijk met het afwijzen van het gezamenlijke onderzoeksvorstel van RIVM, het CVI en de GD begin 2007 een kans gemist. Feit is dat het eerder geadviseerde prevalentieonderzoek na de uitbraak in Herpen alsnog is uitgevoerd. Naar aanleiding van de adviezen van het BAO van juli en oktober 2007 heeft het ministerie van LNV op 25 oktober 2007 aan het ministerie van VWS bericht dat het prevalentieonderzoek bij schapen- en geitenbedrijven zal doen en dat onderdeel van het "*plan van aanpak*" ook is "*de validatie van PCR-methode in diverse matrices*". Gezien de verwijzing naar "*matrices*" (weefsels, in meervoud) en de brede inzet van de PCR-test op allerlei "*matrices*", zoals op vaginale swabs, melk, uitwerpselen, geboortemateriaal, wol/haar, ziet deze verwijzing naar de PCR-methode niet specifiek op de toepassing van de PCR-test op *tankmelk*. Verder is de mededeling gedaan in de context van het door het BAO gewenste brononderzoek en onderzoek naar de transmissieroute,

niet als onderzoek gericht op toepassing van deze methode als grootschalig in te zetten reguleringsmiddel.

5.125. Uit de gedingstukken kan worden afgeleid dat tussen het ministerie van LNV en de GD contact is geweest over de invulling van de door het ministerie van LNV te verstrekken onderzoeksopdrachten, waarna de GD op 25 april 2008 een definitief onderzoeksvoorstel heeft ingediend. Eén van de onderzoeksvoorstellen van de GD voorzag in onderzoek naar de PCR-test voor detectie van *C. burnetii* in tankmelk, gebruikmakend van vrijwillig verstrekte monsters van geiten- en schapenmelk. Het doel van dit onderzoek was het vaststellen van de besmettingsgraad met de bacterie van tankmelkmonsters van zo veel mogelijk bedrijven met melkgeiten en melkschape en het verkleinen van kennishiaten. Grootschalig gebruik van de tankmelktest in het kader van de bestrijding van Q-koorts werd toen niet voorzien en ook niet beoogd. Het ministerie van LNV heeft dit onderzoeksvoorstel op 26 juni 2008 goedgekeurd.

5.126. De rechtbank komt nu toe aan de bespreking van de verwijten van eisers over de te late invoering van de verplichte tankmelktest, eerst het verwijt dat het onbegrijpelijk is dat deze test niet meteen bij het uitbreken van de epidemie verplicht is ingevoerd en dan het verwijt dat "niets gedaan" is met de in december 2008 gepresenteerde onderzoeksresultaten over de toepasselijkheid van de tankmelktest.

(b) niet meteen in 2007 invoeren van de verplichte tankmelktest

5.127. Met het verwijt dat het onbegrijpelijk is dat de Staat de tankmelktest niet direct bij het uitbreken van de epidemie verplicht heeft ingevoerd, verliezen eisers uit het oog dat de tankmelktest nooit eerder was gebruikt als instrument voor controle en regulering van een Q-koorts-uitbraak en dat deze test in 2007 bij geen van de deskundigen en de adviserende organen in beeld was. Zelfs als het praktisch mogelijk was geweest deze test toen al breed in te zetten als controle- en reguleringsinstrument – wat gezien het voorgaande de vraag is – treft de Staat geen verwijt; bepalend is niet of de Staat de tankmelktest na de uitbraak in Herpen verplicht had *kunnen* invoeren, maar of de Staat dit had *moeten* doen. Voor de conclusie dat de Staat na de uitbraak in Herpen de rechtsplicht had om de tankmelktest verplicht in te voeren, bestaat geen grond. Daarbij is relevant hetgeen in 2007 bekend was en kon zijn over de omvang van de uitbraak in Herpen en de verwachte effectiviteit van de in te zetten maatregelen, die strookten met de aanpak van Q-koorts uitbraken in het buitenland. Dat – achteraf gezien – een eerdere focus op de tankmelktest als breed inzetbaar reguleringsmiddel tot een andere aanpak van Q-koorts had kunnen leiden, is op zichzelf geen grond voor aansprakelijkheid van de Staat, nog los van de vraag wat het effect van die aanpak zou zijn geweest op eisers.

(c) "niets doen" met de onderzoeksresultaten van december 2008

5.128. De kern van het verwijt van eisers over de tankmelktest betreft het moment van invoering ervan, per 1 oktober 2009. Eisers verwijten de Staat in dit verband dat "niets is gedaan" met de in december 2008 door de GD aan medewerkers van het ministerie van LNV meegedeelde testresultaten van onderzoek naar de PCR-test op tankmelk van geiten en schape, terwijl toen al bekend was (i) welke bedrijven besmet waren, (ii) dat 'maar' 30% van de onderzochte bedrijven besmet was en (iii) dat ook bedrijven besmet waren waar géén abortusstorm was opgetreden. De rechtbank zal nu beoordelen of de Staat een rechtsplicht heeft geschonden door de tankmelktest niet kort na december 2008 in te voeren maar pas per 1 oktober 2009.

5.129. De presentatie van de onderzoeksresultaten van de GD op het ministerie van LNV in december 2008 waarnaar eisers verwijzen, was een mondelinge presentatie van de tussentijdse resultaten van het hiervoor beschreven onderzoek van de GD naar de PCR-test voor detectie van *C. burnetii* in tankmelk, gebruikmakend van vrijwillig verstrekte monsters van geiten- en schapenmelk. In september 2008 is de monitoring van vrijwillig verstrekte tankmelkmonsters van start gegaan. Het onderzoek liep tot juli 2009.

5.130. In oktober 2008 heeft de GD op basis van de toen beschikbare eerste onderzoeksresultaten tussentijds geconcludeerd dat - kort gezegd - *C. burnetii* detectie in tankmelk tot betrouwbare resultaten kan leiden, zij het dat de GD ook een aantal beperkingen constateerde, te weten:

- het gevaar van onbetrouwbare resultaten bestaat omdat de bacterie niet constant wordt uitgescheiden;
- opeenvolgende monsters gaven soms tegenstrijdige testresultaten;
- het afscheiden van de bacterie is een seizoensgebonden fenomeen, waarschijnlijk gerelateerd aan het lammerseizoen – dit seizoensgebonden element moet in ogenschouw worden genomen bij het vaststellen van een lange termijn monitoringsprogramma;
- er zijn geen betrouwbare data over de relatie tussen een positieve test en de mate waarin de bacterie in de kudde voorkomt.

Onderzoek van de GD had ook uitgewezen dat vaccinatie van invloed kon zijn op het afscheiden van de bacterie in de melk – er werden dan minder bacteriën uitgescheiden – en zelfs (tijdelijk) tot negatieve resultaten kon leiden.

5.131. Niet in geschil is dat de GD in december 2008 deze eerste resultaten van het tankmelkonderzoek tijdens een bijeenkomst met medewerkers van het ministerie van LNV heeft besproken. Wat precies is meegedeeld bij deze mondelinge presentatie en welke ambtenaren van het ministerie van LNV daarbij aanwezig waren, is op basis van de gedingstukken onduidelijk. Nu de Staat dit niet heeft weersproken concludeert de rechtbank dat de GD – zoals eisers stellen – heeft meegedeeld dat bij ongeveer 30% van de geteste bedrijven besmetting met *C. burnetii* was vastgesteld en dat *C. burnetii* ook voorkwam bij bedrijven waar een abortusstorm was opgetreden.

5.132. Vaststaat dat de ambtenaren die de presentatie hebben bijgewoond, de minister van LNV niet hebben geïnformeerd. Dat neemt niet weg dat de aan de tussentijdse onderzoeksresultaten te ontleen wetenschap – naar de Staat ook niet heeft betwist – aan de Staat kan worden toegerekend. Over het niet informeren van de minister vermeldt het rapport "*Bijzonder onderzoek Q-koorts*" dat Pricewaterhouse Coopers (PWC) op 26 juni 2012, in opdracht van de Staat, heeft uitgebracht (hierna: het PWC-rapport):

"dat bij de afweging om de bewindspersoon niet te informeren de professionele oordeelsvorming van de veterinaire deskundigen van het toenmalig ministerie van LNV relevant is. Omdat eind 2008 de voorlopige uitslagen van een lopend onderzoek geen onverwacht beeld gaven, nog niet alle melkmonsters onderzocht waren en de haalbaarheid van de uitslagen onderzocht moest worden, is door deze deskundigen besloten de voorlopige resultaten nog niet met de minister te delen. Dit verklaart waarom eind 2008 nog niet is overgegaan tot het informeren van de bewindspersoon."

5.133. Daarmee is niet gezegd dat deze tussentijdse onderzoeksresultaten 'in de la gingen' en dat er – zoals eisers stellen – niets mee is gedaan. Dit standpunt van eisers wordt weerlegd door de volgende feiten en omstandigheden, waaruit blijkt dat de tussentijdse onderzoeksresultaten eind 2008 en begin 2009 in verschillende deskundigenoverleggen zijn gepresenteerd en besproken en dat zij meteen zijn betrokken in de besluitvorming over de aanpak van Q-koorts.

5.134. Uit de brief van de minister van EZ aan de Tweede Kamer van 26 juni 2012 leidt de rechtbank af dat deze onderzoeksresultaten zijn besproken in het Deskundigenberaad van 19 november 2008 (*Kamerstukken II 2011/12, 28286, nr. 569*). Deze brief vermeldt dat de resultaten ook zijn besproken in het Deskundigenberaad en verwijst daarna naar de eind 2008 getrokken conclusie van het Deskundigenberaad. Dat betekent dat de tussentijdse onderzoeksresultaten zijn betrokken in de conclusie van het Deskundigenberaad dat er geen nieuwe inzichten bestonden met betrekking tot de bestrijding van Q-koorts.

5.135. Uit de stukken blijkt verder dat de GD deze eerste onderzoeksresultaten op 16 december 2008 heeft teruggekoppeld aan de geitenhouders die aan het onderzoek deelnamen.

5.136. Omdat uit de tussentijdse onderzoeksresultaten bleek dat de PCR-test voor tankmelk geschikt was als monitoringsinstrument, is in januari 2009 besloten de PCR-test voor tankmelk te laten valideren. Het ging om validatie ten behoeve van het 'vrijverklaren' van een bedrijf in het kader van de monitoring. De eerste onderzoeksresultaten uit oktober 2008 hebben gefungeerd als een eerste test ten behoeve van dit validatieproces. Validatie voor dit doel vergt een procedure die ongeveer een jaar in beslag neemt. Deze procedure is begin 2010 afgerond. Deze validatie vond echter niet plaats ten behoeve van het besmetverklaren van een bedrijf als reguleringsmiddel. Het op deze manier inzetten van de PCR-test op tankmelk was ook begin 2009 nog niet in beeld bij de deskundigen en de adviserende instanties.

5.137. Het PWC-rapport vermeldt dat eind januari 2009 een verslag is gemaakt van de tussentijdse resultaten van het onderzoek door de GD. Het gaat om het – ook in de uitzending van Nieuwsuur van 13 juni 2012 genoemde – verslag "*Besmettingsgraad en diagnostiek van Q-koorts op melkgeitenbedrijven, Marjon van Stiphout, Gezondheidsdienst voor Dieren, Deventer, 06-1-2008 tot en met 26-01-2009*". In het PWC-rapport staat dat dit een stageverslag is van een stagiaire die heeft meegewerkt aan het onderzoek van de GD. Gesteld noch gebleken is van enig ander op schrift gesteld tussentijds verslag van de GD voordat de officiële tussenrapportage van de validatie van de toepassing van de PCR-test op melktankmonsters werd opgeleverd op 24 juni 2009.

5.138. De tussentijdse onderzoeksresultaten zijn begin 2009 besproken met en/of gepresenteerd aan relevante personen en instanties, te weten:

- op 30 januari 2009 tijdens een regionaal overleg met onder meer de VWA, vertegenwoordigers van de GGD-en uit de regio, het Jeroen Bosch ziekenhuis in 's-Hertogenbosch, het RIVM en het Canisius-Wilhelmina ziekenhuis in Nijmegen;
- op 21 april 2009 tijdens een door de burgemeester van Landerd georganiseerd overleg met burgers, waarbij vertegenwoordigers van de ministeries van VWS en LNV, het RIVM en een vertegenwoordiging van de GGD uit de regio aanwezig waren.

5.139. Verder wordt verwezen naar de tussentijdse onderzoeksresultaten in het in december 2008/januari 2009 opgestelde Hygiëneplan, waarin uiteengezet wordt dat de daarin opgenomen maatregelen zijn bedoeld voor alle melkgeitenbedrijven, ongeacht de Q-koorts status. Daarbij staat:

"Onderzoek van GD en VWA doet namelijk sterk vermoeden dat de Q-koortsbacterie ook bij bedrijven zonder abortusproblemen voorkomt".

Dit is onmiskenbaar een verwijzing naar het onderzoek van de GD op de vrijwillig verstrekte tankmelkmonsters, dat dit voorlopige resultaat had opgeleverd.

5.140. Het Hygiëneplan is in het BAO van 14 januari 2009 besproken. Ook in het OMT en het BAO van 11 en 12 mei 2009 zijn de tussentijdse resultaten van het onderzoek van de GD aan de orde geweest. Het verslag van het OMT spreekt van:

"onderzoek in 2008 onder een in 2007 besmet bedrijf toonde aan dat de besmetting ook zonder abortusproblematiek persisteert en leidt tot uitscheiding van de bacterie".

Dit is een van de tussentijdse bevindingen van het GD-onderzoek. In het BAO van 12 mei 2009 is besproken dat de GD heeft aangetoond dat *C. burnetii* verspreid over Nederland wordt gevonden.

5.141. Uit het voorgaande blijkt dat de tussentijdse onderzoeksresultaten begin 2009 zijn betrokken in de advisering en besluitvorming over de bestrijding van Q-koorts.

Het verwijt van eisers houdt ook in dat de tussentijdse onderzoeksresultaten eerder hadden moeten leiden tot het verplicht invoeren van de tankmelktest – als deel van het nieuwe systeem.

De rechtbank zal dit nu onderzoeken.

5.142. Tot oktober 2009 was de aanpak van Q-koorts gebaseerd op het uitgangspunt dat *C. burnetii* algemeen voorkwam in Nederland. De genomen hygiëne- en mestmaatregelen, maakten deel uit van – in de woorden van de commissie Van Dijk – “het gangbare arsenaal” van in het buitenland bij de bestrijding van uitbraken van Q-koorts ingezette maatregelen. Deze maatregelen waren – samengevat – gericht op het tegengaan van (verdere) verspreiding van de door geiten en schapen uitgescheiden *C. burnetii*, met de wetenschap dat *C. burnetii* zich via de lucht verspreidde en grootschalig werd uitgescheiden bij abortussen van geiten en schapen en voorkwam in mest. De genomen maatregelen richtten zich tot alle geiten- en schapenhouders, zonder onderscheid te maken tussen besmette en niet besmette bedrijven, afgezien van de beperking van het vervoer van geiten vanaf besmet verklaarde bedrijven.

5.143. Zoals hiervoor is overwogen, was begin 2009 de aanwending van de PCR-test op tankmelk op geen enkele manier in beeld als reguleringsmiddel voor de bestrijding van Q-koorts, net zo min als een aanpak waarbij onderscheid werd gemaakt tussen wel en niet besmet verklaarde bedrijven, met gerichte, verstrekkende maatregelen tegen besmet verklaarde bedrijven. Het op 19 november 2008 door het CIb bijeengeroepen Deskundigenberaad, waaraan was gevraagd de aanpak van de Q-koortsbestrijding tot dat moment te beoordelen, had geconcludeerd dat toen geen nieuwe inzichten bestonden met betrekking tot de bestrijding van Q-koorts. Wel was geadviseerd tot aanpassing van de maatregelen om deze effectiever – want beter uitvoerbaar – te laten zijn. Dat heeft geleid tot het per 2 februari 2009 ingevoerde Hygiëneplan, dat in het BAO van 14 januari 2009 is besproken.

5.144. Op 14 januari 2009 kwam het BAO bijeen, vroeg in het jaar, omdat het “Q-koortsseizoen” nog niet was begonnen en nog de gelegenheid bestond om de nodige afwegingen te maken. Het BAO ging ervan uit dat – zoals ook was vermeld in het advies van het Deskundigenberaad – zich in 2009 opnieuw een verheffing van Q-koorts zou voordoen.

5.145. In een situatie waarin geen van de deskundigen en adviseurs (OMT, BAO, Deskundigenberaad) daartoe adviseert, kan van de Staat niet worden verlangd dat hij op basis van mondeling gepresenteerde tussentijdse onderzoeksresultaten van een lopend onderzoek, waarbij kanttekeningen zijn geplaatst bij de betrouwbaarheid van de tankmelktest, overgaat tot invoering van een voor de gehele sector verplichte tankmelktest en de daaraan gerelateerde, verstrekkende maatregelen, ook voor bedrijven die geen gevaar opleverden voor de volksgezondheid. Bekend was immers dat niet alle bedrijven waar *C. burnetii* aanwezig was – ook bedrijven waar zich een abortusstorm had voorgedaan – een bedreiging voor de volksgezondheid vormden. Er is ook anderszins geen grond om te concluderen tot een rechtsplicht van de Staat om het nieuwe systeem al in januari 2009 in te voeren.

5.146. Ook in mei 2009, toen het OMT en het BAO bijeenkwamen, bestond er geen rechtsplicht van de Staat om het nieuwe systeem met de tankmelktest als reguleringsmiddel in te voeren. Er waren toen, zoals verwacht, nieuwe ziektegevallen, zij het wel meer dan in dezelfde periode in 2008. De ziektegevallen waren geconcentreerd in de provincie Noord-Brabant, terwijl de drie nieuwe besmette bedrijven met abortusstormen die in 2009 waren gemeld, zich niet in dat gebied bevonden en er geen nieuwe klinische verdenkingen waren bij bedrijven die hadden meegedaan aan de vrijwillige vaccinatiecampagne. In het BAO is – evenals in januari 2009 – een aantal mogelijke veterinaire maatregelen de revue gepasseerd. Daaronder bevond zich het vervoersverbod. De conclusie luidde dat afgewacht moest worden of de al ingezette maatregelen effect hadden; een positief effect van die maatregelen was nog niet zichtbaar, omdat sommige maatregelen pas sinds kort waren ingevoerd. Het BAO achtte een vervoersverbod geen waardevolle aanvulling, nu het onderzoek van de GD had aangetoond dat *C. burnetii* verspreid over Nederland werd gevonden (zie ook hiervoor). Er is geen grond om te oordelen dat de Staat in mei 2009 eigenstandig, in afwijking van de gegeven adviezen, moest overgaan tot de invoering van het nieuwe systeem.

5.147. Vervolgens heeft op 11 juni 2009 het Bureau Risicobeoordeling van de VWA een advies gestuurd aan de betrokken ministers over mest. Het kernpunt van dit advies was dat grote onzekerheid bestond over het kiemreducerend effect van de compostering van de potstalmest van besmette bedrijven. Daarmee werden met dit advies vraagtekens gezet bij de effectiviteit van één van de maatregelen. Ondertussen steeg het aantal Q-koorts-besmettingen snel en was dit aantal tegen het midden van 2009 met bijna 2.000 nieuwe ziektegevallen bijna het dubbele van het totale aantal meldingen in 2008. Op 11 juli 2009 hebben de ministers van VWS en LNV een bezoek gebracht aan Landerd, waarbij zij de gevolgen voor de bevolking van de Q-koorts-epidemie hebben gezien. Kort daarvoor, op 25 juni 2009, hadden de DG's van VWS en LNV de directeur van het CIB verzocht om advies of het huidige meldingscriterium nog wel goed gekozen was.

5.148. Dit, na hernieuwde raadpleging van het Deskundigenberaad, uitgebrachte advies van 24 juli 2009 hield onder meer in het advies om het meldingscriterium – dat in algemene zin passend werd geacht – te wijzigen naar een criterium waarbij de aanwezigheid van *C. burnetii* bij dieren centraal staat. De PCR-test op tankmelk kon daarvoor mogelijk worden gebruikt en nader onderzoek werd aangeraden. Dit advies is opgevolgd. Onder meer heeft op 18 augustus 2009 een overleg plaatsgevonden waarbij de directeur-generaal van het ministerie van VWS, de secretaris-generaal van het ministerie van LNV en de directeur van het CIB aanwezig waren, waar is gesproken over de mogelijkheid om besmette bedrijven met de PCR-test op tankmelk te detecteren. Ook is toen gesproken over invoering van een vervoersverbod. Hierop zijn de GD en CVI gevraagd om een protocol op te stellen voor invoering van de tankmelktest. Bij brief aan de Tweede Kamer van 28 augustus 2009 is de invoering van het nieuwe systeem per 1 oktober 2009 aangekondigd en toegelicht. Van enige aan de Staat te wijten onnodige vertraging bij de invoering van dit nieuwe systeem, na het advies van 24 juli 2009, is niet gebleken.

5.149. De invoering van het nieuwe systeem moet tegen de achtergrond van de feiten en omstandigheden van medio 2009 worden gezien. Samengevat kan worden vastgesteld dat begin juni 2009 bleek dat vraagtekens konden worden gezet bij de effectiviteit van (één van) de mestmaatregelen en dat tot dan toe genomen maatregelen niet hadden geleid tot een lager aantal nieuwe Q-koorts- besmettingen. Integendeel, het aantal nieuwe Q-koorts- besmettingen nam toe en was bijna het dubbele van het totaal van het jaar daarvoor. Toen waren ook vier doden gemeld. In deze omstandigheden heeft de Staat, terecht, beoordeeld of de aanpak van Q-koorts kon en moest worden bijgesteld. Het voorzorgsbeginsel vergde daarbij dat een grotere mate van onzekerheid over bronnen en transmissieroutes en over de effectiviteit van de maatregelen voor lief werd genomen. Dit impliceert een andere proportionaliteitsafweging dan in de periode daarvoor. De feiten rechtvaardigden medio 2009 dat werd overgegaan tot verstrekkende maatregelen waarvan niet of nauwelijks zicht bestond op de effectiviteit ervan en die ook bedrijven konden treffen waar *C. burnetii* aanwezig was zonder enig gevaar voor de volksgezondheid te vormen.

5.150. Niet ter discussie staat dat de Staat de verplichte tankmelktest en het nieuwe systeem waarvan dit onderdeel is, eerder had *kunnen* invoeren. Uit het voorgaande volgt dat er geen grond is voor het oordeel dat de Staat dit nieuwe systeem eerder dan hij heeft gedaan had *moeten* invoeren. De Staat kon en mocht zich verlaten op de uitgebreid door hem geconsulteerde deskundigen bij wie de tussentijdse onderzoeksresultaten van de GD die in december 2008 zijn gepresenteerd bekend waren en die deze resultaten hebben betrokken in hun advisering. Dat de commissie Van Dijk achteraf, en met wetenschap achteraf, heeft geoordeeld dat het "jammer" is dat het "lang heeft geduurd voordat de tankmelktest bij geiten operationeel werd (...) omdat de uitkomsten van de tankmelksurveillance erg belangrijk bleken voor het handelingsperspectief bij de bestrijding" maakt het voorgaande niet anders.

(vi) fokverbod en ruimen

5.151. Het uiteindelijk uitgevaardigde fokverbod en het ruimen zijn de meest verstrekkende

maatregelen die de Staat op grond van de GWWD ten dienste staan. Hoewel het, zoals de commissie Van Dijk heeft opgemerkt – achteraf gezien – wellicht voor de hand lag om geboorten, en daarmee het afscheiden van *C. burnetii*, tegen te gaan, valt de Staat geen verwijt te maken voor het niet eerder inzetten van deze maatregelen. Zoals hiervoor is overwogen, gaven de voorlopige uitkomsten van het tankmelkonderzoek onvoldoende aanknopingspunten om over te gaan tot verstreckende maatregelen. Verder is van belang dat het ruimen van dieren in het buitenland niet eerder was toegepast bij de bestrijding van Q-koorts en onduidelijk was wat het effect van deze verstreckende maatregel zou zijn. Ook een fokverbod maakte geen deel uit van “het gangbare arsenaal aan maatregelen” dat eerder in het buitenland was toegepast bij een uitbraak van Q-koorts. Dat deze maatregelen uiteindelijk zijn ingezet en kunnen hebben bijgedragen aan het tot staan brengen van de epidemie, is onvoldoende om te kunnen concluderen dat de Staat een rechtsplicht had om deze maatregelen eerder in te zetten. Andere feiten of omstandigheden die die conclusie wel kunnen dragen, zijn niet gesteld en ook niet gebleken.

tussenconclusie

5.152. De conclusie van al het voorgaande luidt dat de Staat, bij het treffen van maatregelen ter bestrijding van de Q-koorts-epidemie, niet onrechtmatig jegens eisers heeft gehandeld.

C2. Tweede hoofdverwijt: onvoldoende voorlichting

(i) stellingen eisers

5.153. De rechtbank komt nu toe aan bespreking van het tweede hoofdverwijt van eisers.

5.154. Eisers verwijten de Staat dat hij vanaf de lente van 2007 tot december 2009 het publiek de noodzakelijke informatie over de Q-koorts uitbraak en de grote gevaren daarvan heeft onthouden en dat hij het algemene publiek doelbewust en op basis van onjuiste argumenten op kennisachterstand heeft gesteld. De minister van LNV had de exacte locatie van de besmette bedrijven eerder dan pas in december 2009 bekend moeten maken. De berichten op de website van de RIVM en de rijksoverheid hadden vrijwel allemaal betrekking op maatregelen die geitenhouders moesten nemen en bevatten geen duidelijke waarschuwing of informatie over de gevaren van Q-koorts voor het publiek. Het grote publiek, en daarmee eisers, was geen doelgroep van voorlichting. Waarschuwingen dienen het publiek te bereiken, effectief en gedragsbeïnvloedend te zijn en daaraan voldeden de berichten op de websites niet. In de woorden van eisers: “*wie een fietstochtje gaat maken, kijkt niet eerst op de website van het RIVM*”. Volgens eisers heeft de Staat daarmee zijn verplichtingen op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM geschonden.

(ii) beoordelingskader

5.155. Uit artikel 2 EVRM, dat het recht op leven beschermt, en artikel 8 EVRM, dat het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven beschermt, vloeien voor de Staat positieve verplichtingen voort. In (bijvoorbeeld) de zaak Vilnes e.a. tegen Noorwegen (5 december 2013, no. 52806/09) heeft het hof de stand van zijn jurisprudentie, in de context van gevaarlijke activiteiten en natuurrampen, als volgt samengevat en bevestigd:

“157. The Court reiterates that the positive obligation to take all appropriate steps to safeguard life for the purposes of Article 2 (...) entails above all a primary duty on the State to put in place a legislative and administrative framework designed to provide effective deterrence against threats to the right to life (...).

158. The Court considers that this obligation must be construed as applying in the context of any activity, whether public or not, in which the right to life may be at stake, and a fortiori in the case of industrial activities, which by their very nature are dangerous. (...)

159. *Among these preventive measures particular emphasis should be placed on the public's right to information, as established in the case-law of the Convention institutions. (...)*

160. *As to the choice of particular practical measures, the Court has consistently held that where the State is required to take positive measures, the choice of means is in principle a matter that falls within the Contracting State's margin of appreciation. There are different avenues to ensure Convention rights, and even if the State has failed to apply one particular measure provided by domestic law, it may still fulfil its positive duty by other means. In this respect an impossible or disproportionate burden must not be imposed on the authorities without consideration being given, in particular, to the operational choices which they must make in terms of priorities and resources; this results from the wide margin of appreciation States enjoy, as the Court has previously held, in difficult social and technical spheres (...)."*

161. *In assessing whether the respondent State complied with its positive obligation, the Court must consider the particular circumstances of the case, regard being had, among other elements, to the domestic legality of the authorities' acts or omissions, the domestic decision-making process, including the appropriate investigations and studies, and the complexity of the issue, especially where conflicting Convention interests are involved. The scope of the positive obligations imputable to the State in the particular circumstances would depend on the origin of the threat and the extent to which one or the other risk is susceptible to mitigation (...)."*

5.156. In de zaak *Brincat e.a. tegen Malta* (24 juli 2014, no. 60908/11 e.v.), waarnaar eisers ook verwijzen, heeft het EHRM dit oordeel herhaald (r.o. 102), waarbij het hof ook heeft onderkend dat: *"in the context of dangerous activities, the scopes of the positive obligations under Articles 2 and 8 of the Convention largely overlap (...). Indeed, the positive obligation under Article 8 requires the national authorities to take the same practical measures as those expected of them in the context of their positive obligation under Article 2 of the Convention (...)."*

5.157. Het EHRM oordeelt dat "onder bepaalde omstandigheden" er een informatieplicht is van de Staat. Wanneer die omstandigheden zich wel of niet voordoen is in de jurisprudentie niet nauwkeurig bepaald. In de zaak *Guerra e.a. tegen Italië* (19 februari 1998, no. 14967/89), waarnaar het hof blijktens het citaat in de zaak *Vilnis tegen Noorwegen* verwijst, ging het om omwonenden van een fabriek die onder meer kunstmest produceerde en grote hoeveelheden brandbare gassen en andere giftige stoffen uitstootte. Het hof oordeelde:

"In the instant case the applicants waited, right up until the production of fertilisers ceased in 1994, for essential information that would have enabled them to assess the risks they and their families might run if they continued to live at Manfredonia, a town particularly exposed to danger in the event of an accident at the factory." (§ 60)

5.158. Het moet gaan om informatie waarover de Staat beschikt en waaruit een risico blijkt, die burgers in staat stelt te beoordelen aan welke gezondheidsrisico's zij blootstaan of hebben blootgestaan en die bezorgdheid over dat gezondheidsrisico kan wegnemen. Zie bijvoorbeeld de hiervoor geciteerde overweging uit de zaak *Guerra tegen Italië* en de zaak *Roche tegen het Verenigd Koninkrijk* (19 oktober 2005, no. 32555/96), waarin het hof overwoog: *"[T]he Court considers that the issue of access to information, which could either have allayed the applicant's fears or enabled him to assess the danger to which he had been exposed, was sufficiently closely linked to his private life within the meaning of Article 8 as to raise an issue under that provision (...)"*

5.159. Het EHRM heeft in een aantal omgevingsgerelateerde zaken ("cases involving environmental issues") verwezen naar artikel 5 lid 1 aanhef en onder c van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, Aarhus, 25 juni 1998, PbEU 2005, L 124/4; Trb. 2001, 73 ('Verdrag van Aarhus'). Zie bijvoorbeeld EHRM 10 januari 2012, nr. 30765/08 (*Di Sarno e.a. t. Italië*). Artikel 5 lid 1 aanhef en onder c bevat een verplichting om ambtshalve informatie te verstrekken en luidt (in de Engelstalige versie):

"In the event of any imminent threat to human health or the environment, whether caused by human activities or due to natural causes, all information which could enable the public to take measures to

prevent or mitigate harm arising from the threat and is held by a public authority is disseminated immediately and without delay to members of the public who may be affected."

Uit de verwijzing van het EHRM naar deze verdragsbepaling leidt de rechtbank af dat de uit de artikelen 2 en 8 EVRM voortvloeiende verplichting tot ambtshalve informatieverstrekking een vergelijkbare inhoud kan hebben als de in artikel 5 lid 1 aanhef en onder c van het Verdrag van Aarhus neergelegde verplichting.

5.160. De rechtbank is van oordeel dat de verplichting tot ambtshalve informatieverstrekking die onder omstandigheden uit de artikelen 2 en 8 EVRM kan worden afgeleid hier van toepassing is. Er deden zich vanaf 2007 uitbraken voor van een besmettelijke dierziekte met risico's voor de volksgezondheid – en in sommige gevallen ook het leven van personen –, waarbij de besmetting plaatsvond door een bacterie die zich in het milieu bevond en mogelijk werd verspreid vanuit de veeteeltindustrie. Gelet ook op de wettelijke taak van de overheid tot infectieziektenbestrijding rustte op de Staat de verplichting om uit eigen beweging aan burgers die mogelijk getroffen konden worden door het risico van besmetting van Q-koorts informatie over dit risico te verstrekken. Het gaat om relevante informatie waarover de Staat beschikte die bezorgdheid over dat risico kon wegnemen en om informatie die burgers in staat stelde te beoordelen aan welke gezondheidsrisico's zij blootstonden of hadden blootgestaan. Deze op de Staat rustende verplichting bracht mee dat informatie werd verstrekt voordat of zonder dat volkomen (wetenschappelijk aangetoonde) zekerheid bestond over het (specifieke aspect van het) risico.

5.161. Ten aanzien van de wijze waarop de Staat uitvoering geeft aan de positieve verplichtingen op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM geldt, zoals al is overwogen, de "margin of appreciation". De Staat heeft dus ruimte voor beleidskeuzes.

(iii) communicatiebeleid

5.162. Het verwijt van eisers aan de Staat dat hij *bewust* informatie voor hen heeft achterhouden en hen *doelbewust* op een kennisachterstand heeft gezet, impliceert dat de Staat willens en wetens in strijd met een op hem rustende rechtsplicht informatie heeft achtergehouden en eisers heeft misleid over de risico's van Q-koorts. Er is geen enkel aanknopingspunt om dit – door eisers ook niet geconcretiseerde en door de Staat betwiste – ernstige verwijt te honoreren.

5.163. De Staat heeft zijn communicatiebeleid in de stukken toegelicht. De inhoud daarvan staat tussen partijen niet ter discussie.

5.164. Het zwaartepunt van de informatievoorziening over de volksgezondheid heeft gedurende de gehele epidemie op lokaal niveau gelegen, met als spil de betrokken GGD'en. Aan de veterinaire zijde heeft de rijksoverheid – het ministerie van LNV en de VWA – de informatie verstrekt. Over de getroffen maatregelen, en bij aanpassing of uitbreiding van die maatregelen en andere belangrijke besluiten van de ministers van LNV en VWS is steeds op de website www.rijksoverheid.nl een persbericht geplaatst.

5.165. Vast staat dat in juli 2007 op de website van het RIVM antwoorden op de veel gestelde vragen ("algemeen", "mensenvragen", "dierenvragen" en "voedselvragen") zijn geplaatst, zoals bijvoorbeeld:

- wat is Q-koorts?
- hoe vaak komt Q-koorts voor?
- waar en hoe kun je Q-koorts oplopen?
- wat zijn de ziekteverschijnselen van Q-koorts bij mensen?
- wie lopen er extra risico?
- is Q-koorts te behandelen?
- wat kan ik doen om Q-koorts te voorkomen?
- ik ben zwanger en ik heb contact gehad met een besmette geit, schaap of koe, loop ik nu meer risico?
- welke dieren kunnen besmet zijn?
- ik heb een kinderboerderij bezocht, heb ik risico gelopen?
- ik ga kamperen bij de boer, waar moet ik op letten?

- ik ga op vakantie in een gebied waar Q-koorts voorkomt, is dat veilig?
- ik heb contact gehad met een geit, schaap of koe in een gebied waar Q-koorts voorkomt, loop ik nu meer risico?

Het antwoord op de vraag "Wat kan ik doen om Q-koorts te voorkomen" luidt onder meer: "Omdat de bacterie door besmette dieren in grote hoeveelheden in de omgeving wordt gebracht en dan stof over grote afstand kan worden verspreid biedt geen enkele maatregel 100% bescherming". De antwoorden op deze vragen bevatten ook diverse adviezen – die ook als waarschuwingen konden worden begrepen – , bijvoorbeeld aan zwangere vrouwen om contact met schapen en geiten te vermijden tijdens en een paar weken na het lammeren, aan een ieder om goede hygiëne in acht te nemen bij contact met dieren, geen rauwe geiten- of schapenmelk te drinken en met klachten die lijken op Q-koorts naar de huisarts te gaan.

5.166. Het RIVM heeft de antwoorden op zijn website vanaf juli 2007 regelmatig bijgewerkt. De op dat moment bekende informatie en getroffen maatregelen zijn daarin steeds verwerkt. Gesteld noch gebleken is dat deze overzichten onjuiste dan wel onvolledige informatie bevatten.

5.167. Vast staat ook dat in oktober 2007 alle betrokken organisaties, waaronder in ieder geval de ministeries van LNV en VWS, de betrokken GGD'en, het CVI, de GD en de VWA hebben afgesproken om bij de informatie op hun website over Q-koorts een link te plaatsen naar de website van het RIVM. Bij gebreke van andersluidende informatie gaat de rechtbank ervan uit dat deze afspraak is nageleefd.

5.168. Eind februari 2008 is op de website www.rijksoverheid.nl informatie geplaatst over de folder van de GD die onder alle geiten- en schapenhouders is verspreid , waarbij ook is toegelicht op welke wijze mensen het risico op een Q-koorts besmetting kunnen verkleinen. In maart 2008 heeft het RIVM alle deelnemers van het onderzoek naar de uitbraak in Herpen over de uitkomsten daarvan geïnformeerd. Op 5 maart 2008 zijn de onderzoeksresultaten algemeen bekend gemaakt via de pers. In juni 2008 hebben de GGD HvB en de GGD Nijmegen de pers geïnformeerd over de seizoensverheffing.

5.169. In het licht van het voorgaande mist het verwijt van eisers dat de Staat niet heeft zorggedragen voor voorlichting van "het grote publiek" feitelijke grondslag. Gezien de inhoud van deze informatie kon daarmee eventuele bezorgdheid bij het publiek over het risico van besmetting worden weggenomen en werden burgers in staat gesteld te beoordelen aan welke gezondheidsrisico's zij blootstonden of hadden blootgestaan. Voor zover eisers nog stellen dat deze websites niet het geëigende medium waren om het publiek te informeren, geldt dat de website www.rijksoverheid.nl als het belangrijkste medium van de Staat voor publiekscommunicatie moet worden beschouwd en het dus voor de hand lag dat de Staat via dat medium de informatie bekendmaakte. Bovendien heeft de Staat met persberichten aandacht gegeven aan de getroffen maatregelen en droeg de hiervoor genoemde afspraak over het 'linken' naar de website van het RIVM bij aan een breder bereik van de informatie. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de Staat voldaan aan de op hem op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM rustende positieve verplichting om informatie te verstrekken over de risico's van Q-koorts.

(iv) informatie over besmet verklaarde bedrijven

5.170. Eisers verwijten de Staat verder dat hij pas begin december 2009 en niet eerder de adressen van besmet-verklaarde bedrijven bekend heeft gemaakt en dat omwonenden en passanten aldus onwetend werden gehouden over het gevaar dat hen bedreigde. Het gaat hier om het verstrekken van gezondheidsinformatie vóór- en niet nadat besmetting plaatsvond.

5.171. De informatieverstrekking vóór december 2009 blijkt onder meer uit de antwoorden van de minister van LNV op Kamervragen, waarin te kennen is gegeven dat wanneer een besmetting wordt geconstateerd, de gemeente waarin het besmette bedrijf wordt gevonden, bekend wordt gemaakt en dat op de website van het RIVM een kaart staat met het gebied waar veel mensen ziek worden. Tot december 2009 zag de minister in het bekendmaken van de exacte locatie van een besmet bedrijf "geen toegevoegde waarde voor de bescherming van de volksgezondheid" (zie o.a. *Aanhangsel Handelingen II 2008/09, 3481*).

5.172. De rechtbank is van oordeel dat omwonenden en passanten aldus op basis van de

verstrekke informatie wetenschap konden hebben over de gemeenten waarin zich een besmet (geiten)bedrijf bevond en ook van de gebieden waarin veel mensen ziek waren geworden. De combinatie van deze gegevens moet betrokkenen voldoende in staat hebben gesteld om desgewenst en voor zover mogelijk preventieve maatregelen te nemen. De Staat heeft hiermee voldaan aan de op hem op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM rustende informatieverplichting en heeft de grenzen van de in dat verband aan hem toekomende "margin of appreciation" niet overschreden door de exacte bedrijfsgegevens niet beschikbaar te stellen.

5.173. Aan de openbaarmaking van de bedrijfsgegevens van december 2009 kan geen argument worden ontleend voor de conclusie dat de Staat voordien in zijn informatieverplichtingen is tekortgeschoten. Onbesproken kan blijven of de Staat met de openbaarmaking van de concrete bedrijfsgegevens in december 2009 handelde ter uitvoering van een rechtsplicht.

tussenconclusie

5.174. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de Staat niet in zijn informatieverplichtingen jegens eisers is tekortgeschoten. Van onrechtmatig handelen van de Staat, zoals in het tweede hoofdverwilt door eisers aan de orde gesteld, is dus geen sprake.

D. Slotsom

5.175. De rechtbank komt tot de slotsom dat de Staat niet onrechtmatig jegens eisers heeft gehandeld. De overige geschilpunten behoeven geen bespreking meer.

E. Proceskosten

5.176. Eisers worden als de in het ongelijk gestelde partijen veroordeeld in de proceskosten. Deze worden aan de zijde van de Staat tot op heden begroot op € 1.517, waarvan € 613 aan griffierecht en € 904 aan salariskosten advocaat (twee punten à tarief II). De gevorderde wettelijke rente over de proceskosten zal worden toegewezen met ingang van vijftien dagen na heden. Voor een veroordeling in de nakosten bestaat geen grond, nu de proceskostenveroordeling voor die kosten een executoriale titel oplevert.

6 De beslissing

De rechtbank

- 6.1. wijst de vorderingen af;
- 6.2. veroordeelt eisers in de proceskosten, aan de zijde van de Staat tot op heden begroot op € 1.517, te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf vijftien dagen na heden;
- 6.3. verklaart de proceskostenveroordeling uitvoerbaar bij voorraad.

Dit vonnis is gewezen door mr. J.W. Bockwinkel, mr. L. Alwin en mr. R.C. Hartendorp en in het openbaar uitgesproken op 25 januari 2017.