

Q-koorts in Nederland: wie is aansprakelijk voor de gezondheidsschade?

I. Haazen*

1. Inleiding

In het voorjaar van 2007 wordt in Herpen een ongebruikelijke toename gesignaleerd van patiënten met griepachtige verschijnselen, die veelal een longontsteking ontwikkelen en in enkele gevallen in het ziekenhuis belanden.¹ De zogeheten Q-koorts²-epidemie³ blijkt veroorzaakt door de bacterie *Coxiella burnetii*, die in grote hoeveelheden vrijkomt tijdens het lammeren van besmette kleine herkauwers, zoals geiten of schapen. De ziekte, een zogenaamde zoönose, kan overgaan van dier⁴ op mens en leiden tot onder meer ontsteking van de longen, hartkleppen of de lever. Andere verschijnselen zijn koorts, spierpijn, koude rillingen, zweten, braken en diarree. Vooral zwangere vrouwen, hartpatiënten en personen met een afweerstoornis lopen risico's.

In november 2010 melden verontruste artsen een toename van de chronische variant.⁵ Uiteindelijk zijn er ruim 4000 ziektegevallen en overlijden er twintig patiënten (mede) aan de gevolgen van de Q-koorts. De gevolgen van de ziekte zijn ernstig: medische kosten, tijdelijke of permanente arbeidsongeschiktheid (arbeidsvermogensschade), en overlijdensschade. Vanaf het moment dat de Q-koorts zich verspreidt, wordt de vraag gesteld of patiënten⁶ hun schade zouden kunnen verhalen, en zo ja, op wie.⁷ In beginsel komen drie grondslagen voor overweging in aanmerking (1) kwalitatieve aansprakelijkheid voor dieren, gevaarlijke stoffen en andere zaken, alsmede productaansprakelijkheid ingevolge de artt. 6:179, 6:175, 6:173 respectievelijk 6:185 BW, (2) aansprakelijkheid van boeren voor nalaten bij het treffen van voorzorgs- en beheersingsmaatregelen (gevaarzetting) onder art. 6:162 BW en (3) aansprakelijkheid van de overheid wegens inadequaat optreden ter voorkoming, beperking en bestrijding van de uitbraak. Dit opstel onderzoekt deze mogelijke grondslagen voor aansprakelijkheid.⁸

*Mevr. mr. drs. I. Haazen is werkzaam als docent bij de vaksectie Burgerlijk Recht van de Radboud Universiteit Nijmegen. Zij bedankt Carla Sieburgh en Olav Haazen voor hun commentaar op eerdere versies.

¹ R.A.M. Besselink, A.G.M. Olde Loohuis, W.H.J.M. van den Bosch 'Q-koorts op het Brabantse platteland' op medischcontact.artsenent.nl, nr. 27, 27 juni 2008.

² De letter Q staat voor Query (vraagteken). De bacterie, voor het eerst ontdekt in Australië, was lange tijd onbekend.

³ Wanneer een ziekte normaal weinig voorkomt, maar plotseling frequenter, zoals in casu de Q-koorts, gebruikt men meestal 'epidemische verheffing'. Zie ook de titel van het Rapport van de Evaluatiecommissie Q-koorts van 22 november 2010, onder leiding van G. van Dijk: *Van verwerping tot verheffing*.

⁴ Q-koorts bij dieren verloopt vaak symptomeloos, maar kan zich echter kenmerken door massale abortussen (abortusstorm).

⁵ Bndestem: 'Nagolf van chronische Q-koorts' 18 november 2010.

⁶ De schade van de getroffen veehouders, met name de bedrijven waarvan de veestapel is geruimd, is ook aanzienlijk, maar blijft in dit artikel buiten beschouwing.

⁷ Een voorzet werd gegeven door een op internet verschenen memo van advocatenkantoor Sap.

⁸ De aansprakelijkheid van de werkgever ex art. 7:658 BW voor de schade door zijn werknemers (medewerkers van een geitenhouderij, slachthuis of ruimingsbedrijf; inspecteurs van de Voedsel- en Warenautoriteit) opgelopen tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden wordt buiten beschouwing gelaten.

1.1. Q-koorts in Nederland

De incubatietijd van Q-koorts is twee tot drie weken, soms oplopend tot zes weken. Aangezien het lammerseizoen voor melkgeiten en melkschapen van februari tot mei duurt, manifesteren ziekteverschijnselen bij mensen zich vooral in de periode van maart tot juli. Buiten deze periode is het besmettingsrisico klein.

De meeste besmettingen ontstaan door *inademing* van lucht waarin de bacterie zich bevindt. De bacterie verspreidt zich vooral via de geiten- en schapenplacenta's, het vruchtwater (dat grote concentraties bacteriën bevat) en mest, maar ook door rauwe melk en urine. Vooral bij droog en warm weer verspreidt de bacterie zich gemakkelijk door verwaaiing in een straal van vijf kilometer rondom de besmettingshaard. Enkele bacteriën zijn voldoende om besmet te raken.⁹ Een bacterie kan jarenlang overleven in het milieu.

2. Aansprakelijkheid van de geitenhouders

2.1. Aansprakelijkheid van veehouders op grond van artikel 6:179 BW

Mensen worden met Q-koorts besmet door het vrijkomen van de *Coxiella burnetii*-bacterie bij spontane, door de ziekte veroorzaakte, miskramen van besmette drachtige geiten of schapen. Voor de door een dier aangerichte schade vestigt artikel 6:179 BW een risicoaansprakelijkheid op de bezitter van een dier.¹⁰ De ratio hiervan ligt in het gevaar dat schuilt in de eigen energie van het dier en het onberekenbare element dat daarin besloten ligt. Een vergelijking met het bekende arrest Zeug geel 113 uit 1984 dringt zich op.¹¹

De feiten zijn bekend: een besmettelijke varkensziekte leidde tot het voortijdig baren van levenloze biggen ('verwerpen'). Door lichamelijk contact bracht een ontsnapt varken van boer Swinkels de ziektekiemen over op de varkens van boer Bardoel, die Swinkels als eigenaar van het besmette varken voor de schade aansprakelijk stelde. Het verweer van Swinkels luidde dat besmetting niet het resultaat was van de eigen energie van zijn varken, dat slechts als "volstrekt passief vehikel bij het overbrengen van een ziekte op mens of dier" fungeerde.¹² Dat vond ook de Hoge Raad:

"De grondslag van deze aansprakelijkheid moet worden gezocht in het gevaar dat schuilt in de eigen energie van het dier en het onberekenbare element dat in die energie ligt opgesloten. Dit brengt mee dat de in art. 1404 [thans 6:179 BW, IH] vervatte aansprakelijkheid in beginsel niet mede het geval omvat dat een dier op andere dieren of op mensen een besmettelijke ziekte overbrengt" (r.o. 3.2).

Volgens de Hoge Raad is aansprakelijkheid voor besmettingsschade beperkt tot die gedragingen van het dier, die afgezien van het overbrengen van de ziekte, kunnen worden

⁹ M. Post, *Q-koorts: het waait je aan. Een evaluatie van de aanpak in Noord-Brabant*, Scriptie Biomedische wetenschappen 29 sept. 2010, p. 13; Rapport Van Dijk, p. 17.

¹⁰ HR 7 maart 1980, *NJ* 1980, 353 m.nt. GJS, *AA* 1980, p. 575, (Stierkalf) m.nt G.. De bacterie zelf is geen dier.

¹¹ HR 24 februari 1984, *NJ* 1984, 415 (Zeug geel 113) m.nt. G.

¹² Of zoals de Conclusie van A-G Mok (onder nr. 6) het uitdrukt: "Het heeft geen mens of dier gebeten. Het heeft zich gewoon bij haar soortgenoten gevoegd (...) Het enkele contact met de andere dieren was voldoende voor het overbrengen van de ziekte (...)."

aangemerkt als een verwezenlijking van het gevaar waarop art. 1404 BW betrekking heeft. De redenering doet wat tautologisch aan en is in de literatuur sterk bekritiseerd.¹³ Toegepast op de Q-koorts ligt het probleem niet zozeer in de opvatting dat baren geen eigen energie vergt of de suggestie dat een drachtige ooi slechts als ‘volstrekt passief vehikel’ voor geboortes fungeert. Het grootste bezwaar van de beperking van aansprakelijkheid tot de schade die voortvloeit uit het onberekenbare gedrag van dieren is dat zodoende in de toekomst steeds vaker voorkomende, ernstige besmettingsschade niet onder het bereik van dit artikel valt. Een groot deel van dit bezwaar wordt echter ondervangen doordat voor de benadeelde in de meeste gevallen van besmettelijke dierziektes alternatieve grondslagen voor aansprakelijkheid openstaan: in casu is een vordering gestoeld op art. 6:175 BW het meest kansrijk.

2.2. Aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen op grond van artikel 6:175 BW.

Art. 6:175 BW vestigt een risicoaansprakelijkheid op degene die beroeps- of bedrijfsmatig gebruik maakt van een stof (of deze onder zich heeft) waarvan bekend is dat zij een *bijzonder* gevaar van ernstige aard oplevert (in tegenstelling tot slechts een algemeen gevaar) en waardoor bij verwezenlijking van dat gevaar schade ontstaat. De stof hoeft niet gebrekkig te zijn. ‘Onder zich hebben’ omvat mede het opslaan van stoffen in afwachting van vervoer. Aangezien het een risicoaansprakelijkheid betreft, ontslaat het treffen van alle mogelijke voorzorgmaatregelen niet van aansprakelijkheid. Het begrip stof wordt bovendien ruim uitgelegd en omvat behalve gassen, vloeistoffen en vaste stoffen ook micro-organismen zoals bacteriën. Het is niet nodig dat de stof voor menselijke beheersing vatbaar is. Ook Coxiella-bacteriën vallen dus onder het begrip gevaarlijke stof. De geitenhouder behoeft zich niet ervan bewust te zijn dat hij deze stof, i.c. de bacterie, onder zich heeft.

Men kan zich daarnaast afvragen of de mest of mesthopen een gevaarlijke stof zijn. Ze vormen in elk geval geen ‘algemeen gevaar’ (behalve wellicht voor het woongenot van de niet-boerende buur). Een bijzonder gevaar van ernstige aard kan met Coxiella burnetii besmette mest wel opleveren. In de regel vormt een stof een bijzonder, ernstig gevaar indien zij ontplofbaar, ontvlambaar, oxyderend of giftig is. Ontvlambaarheid door broei maakt dan ook van mesthopen een bijzonder gevaar. Een ander voorbeeld is een besmette mesthoop, nu volgens de parlementaire geschiedenis ‘vergiftig’ verwijst naar “stoffen die door inademing of door binnendringen via de mond (...) ernstige acute of chronische gevaren en zelfs de dood kunnen veroorzaken.”¹⁴

Aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen vereist dat de gebruiker geacht kan worden met het bijzondere gevaar bekend te zijn. Het gaat hierbij om een objectieve toets: bekendheid in de kring van personen waarvan de aansprakelijke persoon deel uitmaakt. De veehouder hoeft dus niet zelf op de hoogte te zijn van het gevaar. Algemene bekendheid in de relevante kring is evenmin vereist, slechts dat de kennis in de kring

¹³ Zie Onrechtmatige daad (Oldenhuis), art. 6:179 BW aant. 9 en de daar genoemde auteurs. In andere Europese landen leidt besmettingsschade wel tot aansprakelijkheid. Het aannemen van aansprakelijkheid voor besmettingsschade zou in de wereld van nu, waar besmettelijke dierziektes aan de orde van de dag lijken (varkenspest, mond- en klauwzeer, BSE, SARS, Mexicaanse griep) tot een groot aantal claims kunnen leiden.

¹⁴ Kamerstukken II, 21 202, 1988-1989, nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 41.

bestaat.¹⁵ In casu lijkt aan dit bekendheidsvereiste ruimschoots voldaan. De Evaluatiecommissie Q-koorts onder leiding van Van Dijk¹⁶ oordeelt dat alle relevante organisaties inclusief LTO (Land- en Tuinbouworganisatie) en PVE (Productschappen Vee, Vlees en Eieren) in 2005 en 2006 van de Q-koortsgevallen af wisten, de infecties bij mensen inbegrepen. LTO benoemt bovendien samen met NOP (Nederlandse Organisatie van Pluimveehouders) en NZO (Nederlandse Zuivelorganisatie) het bestuur van de GD (Gezondheidsdienst voor Dieren)¹⁷ en de laatste maakte in 2005 al melding van Q-koorts op enkele geitenbedrijven en in 2006 van humane Q-koorts infecties.¹⁸ In elk geval waren LTO, PVE en de GD op de hoogte, maar namen de verontrustende berichten slechts voor kennisgeving aan.¹⁹ Een verband tussen het uitrijden van mest en de Q-koorts was al in 2008 bekend.²⁰

Art. 6:178 BW sluit aansprakelijkheid ex art. 6:175 BW uit indien de schade is veroorzaakt door onder meer extreem natuurgeweld. Is een uitbraak van een Q-koorts al als natuurgeweld te zien, de uitsluiting van de aansprakelijkheid ziet slechts op een gebeurtenis van uitzonderlijke, onvermijdelijke en onweerstaanbare aard, waarmee de aansprakelijke persoon geen rekening behoeft te houden. Het ontstaan van zoönoses is niet (meer) uitzonderlijk. Het is een gevaar dat onlosmakelijk verbonden is met de moderne vorm van intensieve veehouderij, een risico dat zich frequent zal verwezenlijken²¹ en daarmee –in elk geval voor veehouders- voorzienbaar is.

2.3. Aansprakelijkheid voor gebrekkige roerende en onroerende zaken (art. 6:173 en 6:174 BW)

Mest is een voor menselijke beheersing vatbare, roerende zaak, die nu deze in casu behept is met een besmettelijke bacterie een gebrek heeft dat een bijzonder gevaar oplevert voor personen (gezondheid) of zaken (andere dieren) in de zin van art. 6:173 BW. Ook hier geldt dat het bijzondere gevaar voor personen (volksgezondheid) of zaken (d.i. andere geiten) bekend moet zijn geweest in de kringen waartoe de geitenhouder behoort. De invulling van dit objectieve kennisvereiste is niet anders dan zojuist besproken in het kader van art. 6:175 BW. Aansprakelijkheid op grond van art. 6:173 BW is dus in beginsel mogelijk.²² De besmettelijke drachtige geit zelf, ook een roerende zaak²³ met een gebrek, wordt op grond van lid 3 van het bereik van deze aansprakelijkheidsgrondslag uitgezonderd.

¹⁵ C. C. van Dam, *Aansprakelijkheidsrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2000, nr. 1303.

¹⁶ Zie noot 3.

¹⁷ Rapport Van Dijk, p. 30.

¹⁸ Rapport Van Dijk, p. 25.

¹⁹ Rapport Van Dijk, p. 35.

²⁰ Rapport Van Dijk, p. 40.

²¹ Zie bijv. de brief van 23 september 2010 ter evaluatie van de Q-koorts van de Provinciale Raad voor de Volksgezondheid en Maatschappelijke Zorg Noord-Brabant (PRVMZ).

²² De tenzij-formule staat hieraan slechts in de weg in het geval de veehouder niet aansprakelijk zou zijn op grond van art. 6:162 BW wanneer hij het gevaar gekend had. Men denke aan het (zeldzame) geval dat op het moment van ontdekking van de besmetting het nemen van passende maatregelen onmogelijk was en overmacht oplevert.

²³ Het nieuwe artikel 3:2a BW schaart dieren niet langer meer onder zaken maar de wetbepalingen met betrekking tot zaken blijven wel van toepassing op dieren.

Waar naar oud BW een mesthoop beschouwd werd als een hulpzaak behorend bij het boerenerf en daarmee als een onroerende zaak,²⁴ was aansprakelijkheid voor een gebrekkige opstal wellicht een optie. Deze weg is naar huidig recht waarschijnlijk afgesloten. Noch een mesthoop noch mest die opgeslagen wordt in een kuil in de grond om daarna uitgereden te worden, zijn als onroerend en als werk of gebouw in de zin van art. 6:174 BW te beschouwen. Uitgereden mest die op de grond verspreid wordt en zich daar vermengt met de aarde, is weliswaar onroerend door natrekking,²⁵ maar is geen opstal in de zin van art. 6:174 BW.

2.4. Productaansprakelijkheid (art. 6:185 BW)

Art. 6:185 BW vestigt aansprakelijkheid op de producent van een roerende zaak met een gebrek waardoor het product niet de veiligheid biedt die het algemeen gebruikerspubliek mag verwachten. Mest wordt geproduceerd en is een product.²⁶ Ofschoon mest technisch gezien geproduceerd wordt door geiten of schapen, lijdt het weinig twijfel in juridische zin dat de veehouder als ‘producent’ moet worden aangemerkt.²⁷ Zelfs de meest argeloze persoon kan niet verwachten dat mest geen bacteriën bevat, maar een bacterie zo besmettelijk als *Coxiella burnetii* is voor het algemene publiek onverwacht en derhalve een veiligheidsgebrek.

Struikelblok voor productaansprakelijkheid is het vereiste dat de mest *in het verkeer* moet zijn gebracht. Dit vereist een vorm van verhandeling of verspreiding met een economisch doel.²⁸ Het uitrijden en over het akkerland uitspreiden van mest voor eigen gebruik lijkt hieraan niet te voldoen, nu men mag aannemen dat met het begrip ‘verspreiden’ met een economisch doel niet bedoeld is het feitelijk over de grond verspreiden. Mest die verkocht wordt aan andere agrariërs ter fertilisatie van hun grond, wordt echter wel in het verkeer gebracht. De bescherming van art. 6:185 BW tegen onveilige producten is met name –maar niet *uitsluitend* – gericht op consumenten, en laat ruimte²⁹ voor vorderingen

²⁴ Op grond van art. 563 BW (oud). Zie over het onderscheid roerend/onroerend recentelijk HR 24 december 2010, LJN BO3644, met name de Conclusie van de A-G die in noot 17 art. 563 BW expliciet aanhaalt: “ Artikel 563 BW (oud), zoals dat gold tot 1 januari 1992, luidt voor: 1. Door bestemming worden onder onroerende zaken begrepen (...) Bij landelijke eigendommen, de *mesthoop of mestvaalt tot bemesting der landen bestemd* (...)” [cursivering IH].

²⁵ H.D. Ploeger en C.J.J.M. Stolker, ‘Van grond en aarde. Kenbaarheid als gezichtspunt in het goederenrecht’, in *WPNR* 1994 (6151), p. 641-643.

²⁶ Aanvankelijk was mest als onbewerkt landbouwproduct uitgezonderd. Door implementatie van de Europese richtlijn productenaansprakelijkheid 1999/34/EG bij wet van 29 november 2000, Stb. 2000, 493, vallen landbouwproducten inmiddels ook onder het bereik van art. 6:185 BW. Zie ook Brief Minister van Justitie, TK 19636, nr. 13, p. 5-6 en J. Spier, *Verbintenissen uit de wet en schadevergoeding*, Kluwer: Deventer, nr. 140, die de kwalificatie van mest als slechts een onvermijdelijke afvalstof (in plaats van bedrijfsmatig geproduceerde zaak) afwijzen.

²⁷ Mest is een (eind)product. Uitwerpselen zijn niet zomaar ‘mest’. Een proces van omzetting door vertering onder invloed van bacteriën is nodig. Pas dan scheidt mest onder meer voedingsstoffen uit. Dit verteringsproces geschiedt vaak door opslag.

²⁸ W.H. van Boom en C.J.M. van Doorn in E.H. Hondius en G.J. Rijken (red.), *Handboek Consumentenrecht*, Zutphen: Paris 2006, p. 267.

²⁹ I. Giesen en M.B.M. Loos, ‘Liability for defective products and services’, in *EJCL* 2002, p. 79: “In principle, there is no limitation to who may sue (in the sense that, for instance, only buyers of a product have an action under product liability).”

van bedrijfsmatige agrariërs.³⁰ Laatstgenoemden zullen echter in aantal relatief gering zijn in vergelijking met de veel omvangrijkere groep van rondfietsende toeristen en lokale burgers die de Coxiella-bacterie inademen. Ook zij kunnen als ‘injured bystanders’³¹ de producent van in het verkeer gebrachte mest aansprakelijk stellen.³² Overigens leidt art. 6:185 BW voor schade tengevolge van het eten van besmet geitenvlees dat in het verkeer is gebracht, ook tot aansprakelijkheid, maar zij zal van geringe betekenis zijn nu mensen hoofdzakelijk besmet worden door inademing van besmet stof en zelden door het eten van besmet vlees.

Ook in het kader van productaansprakelijkheid speelt de kenbaarheid van het gebrek een rol: ex art. 6:185 sub e (het zgn. ontwikkelingsrisicoverweer) is een producent niet aansprakelijk wanneer het op grond van wetenschappelijke en technische kennis op het moment van het in het verkeer brengen onmogelijk was het bestaan van het gebrek te ontdekken (*state of the art*). Het HvJ EG³³ heeft bepaald dat doorslaggevend is de stand van zaken van de wetenschap en de technische kennis ‘zonder meer’, -mits de kennis toegankelijk is voor de producent-, en dat deze mede omvat “het meest geavanceerde niveau op het tijdstip waarop het betrokken product in het verkeer werd gebracht.”

De objectieve toets van wetenschap die de aansprakelijkheden ex de artt. 6:175 en 6:173 BW kenmerkt blijkt ook hier van belang. Het Rapport Van Dijk heeft geconcludeerd dat alle relevante agrarische organisaties op de hoogte waren (zie hierboven par. 2.2) en er tevens wetenschappelijke publicaties en expertise beschikbaar waren in verscheidene landen van de Europese Unie en daarbuiten. Kortom: de productaansprakelijkheid kan toegevoegd worden aan de kwalitatieve aansprakelijkheden die als grondslag kunnen dienen om de veehouders aan te spreken,³⁴ mits er sprake is van een product dat *in het verkeer* wordt gebracht. Concluderend lijkt art. 6:175 BW de minst gecompliceerde weg naar risicoaansprakelijkheid van de veehouders.

2.5 Aansprakelijkheid ex art. 6:162: gevaarstelling, waarschuwings- en informatieplicht. Op grond van art. 6:162 BW leidt het toerekenbaar nalaten van adequate maatregelen ter voorkoming van (letsel)schade of het verzaken van een waarschuwings- of instructieverplichting tot aansprakelijkheid. Uiteraard levert niet ieder risico op schade gevaarstelling op.³⁵ Of een gegeven situatie noopt tot het nemen van maatregelen of het

³⁰ Op grond van art. 6:190 lid 1 BW is de producent aansprakelijk voor 1) dood of letsel en 2) zaakschade in de privésfeer. Zie Van Boom en Van Doorn 2006, p. 269, noot 29: ook schade door dood of letsel door beroepsmatige blootstelling valt onder het beschermingsbereik van de productaansprakelijkheid.

³¹ Giesen en Loos 2002, p. 79.

³² Hier ligt in ieder geval een causaliteitsprobleem: is de ingeademde bacterie afkomstig van *in het verkeer* gebrachte mest of van mest die door een boer voor eigen gebruik over het land is verspreid (en aldus niet in het verkeer is gebracht)? Zie ook paragraaf 2.6.

³³ HvJ EG 29 mei 1997, NJ 1998, 522 (Commissie EG/Verenigd Koninkrijk).

³⁴ Daarbij zij opgemerkt dat bij samenloop tussen art. 6:185 BW en art. 6:173 BW het tweede lid van laatstgenoemd artikel de aansprakelijkheid naar de producent kanaliseert. Kanalisering vindt ook plaats wanneer, zoals in casu, een gevaarlijke stof (bacterie) met andere bestanddelen een roerende zaak vormt (mest) en er sprake is van samenloop tussen art. 6:173 BW en art. 6:175 BW. Art. 6:175 lid 5 legt in dat geval de aansprakelijkheid op de persoon op wie de aansprakelijkheid rust op grond van de vier voorafgaande leden, in casu de geitenhouder als bedrijfsmatige gebruiker in de zin van lid 1.

³⁵ HR 9 december 1994, NJ 1996, 403 (Zwiepende tak) m.nt. CJHB, r.o. 3.4.

geven van informatie of waarschuwingen ter voorkoming van letsel, wordt getoetst aan de Kelderluikcriteria³⁶ en is afhankelijk van de ernst van de te verwachten schade, de hoegrootheid van de kans dat de schade intreedt, de bezwaarlijkheid van voorzorgsmaatregelen, de aard en nut van de gedraging en de mate van onoplettendheid van anderen. Hiermee ziet aansprakelijkheid in de eerste plaats op bekende gevaren. Aansprakelijkheid kan zich ook uitstrekken tot *onbekende* gevaren, zij het alleen als het ontstaan van dergelijke gevaren het gevolg is van het nalaten van de vereiste maatregelen ter voorkoming van gevaren die wel bekend zijn. In de legionellazaak bijvoorbeeld had whirlpoolhouder Jong niet de vereiste maatregelen genomen om bacteriegroei (legionella) in zijn whirlpool te voorkomen. Hierdoor verspreidde de legionellabacterie zich tijdens een expositie in de lucht en maakte een aantal dodelijke slachtoffers. Jong voerde als verweer dat hij niet bekend was of had moeten zijn met deze legionellabacterie. De rechter wees dit verweer af:

“(…) ook als de (..) nalatigheid van Jong heeft geleid tot de verwezenlijking van een haar toen nog niet bekend gevaar, zijnde het gevaar van groei van de aan Jong niet bekende legionellabacterie die zich via de haar onbekende weg van aërosolen heeft verspreid in de expositieruimte, zij niettemin aansprakelijk is voor de schade die het gevolg is van haar nalaten om (...) andere veiligheidsmaatregelen te treffen (...) en dat nu Jong een dergelijke veiligheidsnorm heeft geschonden, het voldoende is dat kenbaar is dat dit nalaten schade van een bepaalde soort – gezondheidsschade- kan veroorzaken. De specifieke aard van de schade en het causale verloop behoeft niet kenbaar te zijn aan Jong.”³⁷

Deze overwegingen omtrent bekende en onbekende gevaren en te treffen maatregelen zijn ook hier relevant. Het staat buiten twijfel dat het exploiteren van een veehouderij een gedraging is die economisch nuttig is. Dat gegeven is op zichzelf geen beletsel voor aansprakelijkheid, maar het kan wel een rol spelen bij de afweging van het risico tegen de te nemen zorg. Aansprakelijkheid vereist dat de veehouder het gevaar kent of gezien zijn professe of bijzondere deskundigheid behoort te kennen. Hier past een objectieve maatstaf ten aanzien van kennis: van iemand die een bepaalde activiteit onderneemt (het tentoonstellen van whirlpools c.q. het houden van geiten) mag verwacht worden dat deze die activiteit op een zorgvuldige wijze uitvoert.³⁸ Die zorgvuldigheid omvat het treffen van de noodzakelijke maatregelen om gezondheidsrisico's tegen te gaan en het zich laten informeren over de mogelijke gevaren.

De risico's van de intensieve veehouderij zijn relatief nieuw. Dierziektes hebben zich altijd al voorgedaan, maar de kans is groter door de huidige intensieve vorm van veehouderij waar zo'n 450 miljoen dieren dicht op de mens leven. Van een redelijk handelende en redelijk bekwaam houder van geiten mag tenminste worden verwacht dat hij op de hoogte is of behoort te zijn van de *normale* gevaren die verbonden zijn aan het

³⁶ HR 5 november 1965, *NJ* 1966, 135 (Kelderluik) m.nt. GJS.

³⁷ HR 29 november 2002, *NJ* 2003, 549 (Legionella) m.nt. JBMV, r.o. 3.3.8. Dit is slechts anders als de dader aannemelijk maakt dat ook na het nemen van de vereiste maatregelen de verwezenlijking van het gevaar niet had kunnen worden voorkomen.

³⁸ T.F.E. Tjong Tjin Tai, 'Nalaten als onrechtmatige daad', in *NJB* 2007 (40), p. 2545.

houden van geiten in deze intensieve vorm, i.c. een sterk verhoogde kans op zoönoses.³⁹ Maar moet een veehouder meer specifiek op de hoogte zijn van onder meer medische literatuur inzake de Q-koorts en de gevallen die zich in het buitenland hebben voorgedaan?⁴⁰

Bepalend voor de objectieve kennis van het risico zijn op de eerste plaats de standaardveiligheidsnormen⁴¹ in een bepaalde branche. In het kader van werkgeversaansprakelijkheid voor asbestschade blijkt dat van werkgevers een actieve houding verwacht wordt bij de informatieverwerving, bijvoorbeeld door het bijhouden van vaktechnische publicaties. Deze eis kan onverkort toegepast worden op de bedrijfsmatige geitenhouders. Daarbij lijkt met name een rol weggelegd voor brancheorganisaties om hun leden te informeren.⁴² Kennis aanwezig bij brancheorganisaties verkort ook het toegestane tijdsverloop tussen het bekend worden van nieuwe wetenschappelijke inzichten en het daaraan aanpassen van veiligheidsmaatregelen.⁴³

Van een geitenhouder kan gevergd worden dat hij alle mogelijke preventieve maatregelen neemt die hem redelijkerwijs bekend zijn of behoren te zijn om verspreiding van veeziektes waaronder Q-koorts tegen te gaan, gelet op de ernst van het te voorziene gevaar voor de gezondheid van de mens indien die maatregelen niet worden getroffen.⁴⁴ Dat in de desbetreffende branche bepaalde maatregelen niet gebruikelijk zijn, is niet de maatstaf van het recht.⁴⁵

Wanneer het onmogelijk blijkt afdoende maatregelen te nemen om het gevaar volledig weg te nemen, is men verplicht indringend te waarschuwen of instructies te geven hoe de gevaren zoveel mogelijk te beperken. Nu onvermijdelijk is dat bij besmette geiten de bacterie vrijkomt bij het baringsproces, is het essentieel het gevaar van blootstelling te beperken door afdoende instructies. Of waarschuwingen voldoende zijn met het oog op bescherming tegen een bepaald risico, “is van doorslaggevende betekenis of te verwachten valt dat deze waarschuwing zal leiden tot een handeling of nalaten waardoor dit gevaar wordt vermeden.”⁴⁶

³⁹ Vgl. HR 29 november 2002, *NJ* 2003, 549 (Legionella), m. nt. JBMV r.o. 3.3.4.

⁴⁰ Vgl. het gevoerde verweer in HR 29 november 2002, *NJ* 2003, 549 (Legionella) m. nt. JBMV, r.o. 3.3.2.

⁴¹ Als wettelijke normen ontbreken, zijn mede van belang de maatschappelijke opvattingen in de betrokken periode: HR 2 oktober 1998, *NJ* 1999, 683 (De Schelde/Erven Cijssouw), m. nt. JBMV, r.o. 3.3.2.

⁴² Zie ook J. Spier in zijn bespreking van het WRR-rapport *Onzekere veiligheid; een welkome stap voorwaarts*, in *NJB* 2008 (40), p. 2522: “Actoren die bij potentieel risicovolle handelingen zijn betrokken zullen zich op de hoogte moeten stellen van wat er in de wetenschappelijke literatuur over de producten en processen waarmee zij werken wordt gerapporteerd: zij zullen moeten onderzoeken in welke opzichten de eigen activiteiten én de omgeving waarin zij werken kwetsbaar zijn.”

⁴³ Zie HR 25 juni 1993, *NJ* 1993, 686 (Erven Cijssouw/ De Schelde), r.o. 3.8.4. Tevens Van Dam 2000, nr. 907.

⁴⁴ Vgl. HR 29 november 2002, *NJ* 2003, 549 (Legionella), m.nt. JBMV, r.o. 3.3.6.

⁴⁵ Van Dam 2000, nr. 803: “De onrechtmatigheidsnorm eist de zorg die in het maatschappelijk verkeer betaamt en niet de zorg die gebruikelijk is.” Men ziet dit verweer vaak in de context van werkgeversaansprakelijkheid, zie ook HR 2 oktober 1998, *NJ* 1999, 683 (De Schelde/Erven/Cijssouw), m. nt. JBMV, r.o. 3.3.2. Voor productaansprakelijkheid HvJ EG 29 mei 1997, *NJ* 1998, 522 (Commissie EG/Verenigd Koninkrijk): niet doorslaggevend zijn de gebruikelijke veiligheidsvoorschriften in de industriële branche van de producent.

⁴⁶ HR 28 mei 2004, *NJ* 2005, 105 (Jetblast), r.o. 3.4.3.

Nu blijkt bovendien van de kennis en zorg meer verwacht wordt dan wat in de bedrijfstak gebruikelijk is en bovendien een actieve opstelling vereist, is het vinden van de juiste norm en de daarop te baseren handelwijze gecompliceerd voor de geitenhouders. Welke maatregelen zijn effectief en zijn veehouders verplicht deze *continu* te nemen ter voorkoming van verspreiding van zoönoses? Kan men verwachten dat veehouders te allen tijde alle afvalstoffen van hun dieren (mest, urine, vruchtwater, placenta, dode vruchten) op een speciale wijze opslaan, vernietigen of door verhitting of bewerking met chemicaliën onschadelijk maken?⁴⁷ De kosten daarvan zijn hoog,⁴⁸ drukken negatief op het rendement en bedreigen aldus de levensvatbaarheid van het bedrijf.⁴⁹ Dit standaardiseren van relatief verre gaande maatregelen kost boeren en dus uiteindelijk de samenleving en de consument geld.⁵⁰

Dat is op zich nog geen reden om de verantwoordelijken van aansprakelijkheid te vrijwaren. In beginsel moeten dit soort externaliteiten als de werkelijke kosten van maatschappelijk nuttige activiteiten worden meegewogen⁵¹ en dus in de prijzen van geiten- en schapenproducten tot uiting komen. De bezwaarlijkheid (kosten) van voorzorgsmaatregelen moeten worden afgewogen tegen de schaderisico's en de omvang van potentiële schade. De bezwaarlijkheid van maatregelen hangt echter ook af van de te verwachten effectiviteit. Hier rijst een probleem, want maatregelen op individuele of kleinschalige basis zijn weinig doelmatig. Van een veehouder kan men wel verwachten dat deze adequaat reageert en bijvoorbeeld geen dierenlijken laat liggen, de boel goed ontsmet en de overheid in kennis stelt bij een mogelijk besmettingsgevaar. Maar als de geest eenmaal uit de fles is en Q-koorts is gaan 'heersen', helpen alleen nog maar grootschalige maatregelen, ook al informeren landbouworganisaties hun leden nog zo veel. Een grootschalige aanpak (vaccinatie, tankmonitoring) is onlosmakelijk verbonden met centraal geïnitieerd overheidsingrijpen. Dit gegeven is cruciaal gebleken in de Q-koortsaanpak. De bestrijding van dierziekten wordt beschouwd als een verantwoordelijkheid van de veehouders zelf, hetzij individueel hetzij gezamenlijk.⁵² Sommige dierziekten zijn door hun grote besmettelijkheid echter zo bedreigend voor andere dieren en de mens dat de overheid in het algemeen belang dient in te grijpen. Uit het rapport van de Commissie Van Dijk blijkt dat de overheid dit ten aanzien van de Q-koorts te aarzelend en te laat heeft gedaan (zie hierna par. 3.4) Een lakse overheid leidt weer tot een afwachtende houding bij de veehouders.⁵³ Dit werd gevoed door onduidelijke signalen van deskundige instanties. De VWA (Voedsel- en Warenautoriteit) sprak van "ernstige infecties bij mensen", het RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu) daarentegen van "goed te genezen."⁵⁴

⁴⁷ Rapport Van Dijk, p. 69.

⁴⁸ Bijkomend nadeel is dat de mest ook dient ter bevordering van de vruchtbaarheid van de grond, een functie waaraan dan anderszins gestalte gegeven zal moeten worden.

⁴⁹ Door de kosten bleken soortgelijke maatregelen als in het buitenland (verbranding en sterilisatie van mest) in Nederland lastig na te leven (Rapport van Dijk, p. 52).

⁵⁰ In andere Europese landen worden de zojuist genoemde hygiënemaatregelen uitsluitend genomen bij daadwerkelijk besmette bedrijven. Zie Rapport Van Dijk, p. 69.

⁵¹ Zie ook C.J.J.M. Stolker, D.I. Levine en C.L. de Bel, 'Defensive bureaucracy? Rampen, de overheid en de preventieve rol van het aansprakelijkheidsrecht', in E.R. Muller en C.J.J.M. Stolker (red.) *Ramp en Recht*, Den Haag: BJU 2001, p. 124.

⁵² Rapport Van Dijk, p. 29.

⁵³ Rapport Van Dijk, p. 45.

⁵⁴ Rapport Van Dijk, p. 78.

Zo beïnvloedt de bekendheid met het gevaar de kenbaarheid van de norm: de gevaren moeten zodanig zijn dat men zich redelijkerwijs moet realiseren dat vanwege de ernst van die gevaren voor veehouders een plicht tot handelen is ontstaan. I.c. hangt dit af van de mate waarin en het moment waarop de overheid zich dit probleem is gaan aantrekken en duidelijke maatregelen is gaan opleggen. Dat moment lag hier waarschijnlijk rond de dag dat de meldingsplicht voor Q-koorts een feit werd.⁵⁵ Eerst vanaf dat moment werd de niet-naleving van veiligheidsmaatregelen toerekenbaar en ontstond mijns inziens aansprakelijkheid. Slechts bij toerekenbaar niet naleven van deze maatregelen acht ik de veehouders aansprakelijk, en dan slechts vanaf dat omslagpunt.

Voor een toekomstige uitbraak van de Q-koorts ligt aansprakelijkheid dan ook wezenlijk anders. De norm is door de opgedane ervaring inmiddels bekend, net zoals het herhaaldelijk werken met asbest schade voorzienbaar maakte en leidde tot de formulering van een norm ter voorkoming van asbestschade en tot aansprakelijkheid bij toerekenbare schending van deze norm.⁵⁶ Voor de Q-koorts is eenzelfde omslagpunt inmiddels bereikt, zodat onwetendheid voortaan geen excuus meer kan zijn. Om die reden kan men van de veehouders voortaan verwachten dat ze alert zijn op symptomen van Q-koorts, bij constatering daarvan onverwijld overgaan tot de (inmiddels bekende) maatregelen die individueel of op kleine schaal uitvoerbaar zijn (mest opslaan, abortusmateriaal veilig afvoeren) en de bevoegde autoriteiten tijdig informeren, waarna deze laatsten het startschot kunnen geven voor een grootschaligere aanpak als tankmonitoring, het informeren van het publiek en vaccineren. Toerekenbare nalatigheid in deze kan dus tot aansprakelijkheid leiden.

2.6 Causaal verband

Ondertussen is causaliteit in deze niet zo eenvoudig.⁵⁷ Gezondheidsklachten zoals chronische vermoeidheid passen vaak bij allerlei ziektebeelden. Aanwezigheid van (antistoffen tegen) de Q-koortsbacterie in het lichaam is met een test aan te tonen, hetgeen aannemelijk maakt dat bepaalde klachten het gevolg zijn van besmetting. Maar dat is bepaald geen zekerheid. Van belang zijn dan de volgende criteria:

Is het slachtoffer in de nabijheid (5 km) van de besmettingsbron geweest en zo ja, hoe dichtbij en hoe vaak is hij in hogere mate blootgesteld; is Q-koorts een ziekte waarvan bekend is dat zij door de bron kan worden veroorzaakt; strookt het verloop tussen

⁵⁵ Rapport Van Dijk, p. 27.

⁵⁶ Zie O.A. Haazen, *Algemeen deel van het rechterlijk overgangsrecht*, diss. KUB 2001, p. 194-196.

⁵⁷ Het natuurwetenschappelijke causaal verband was lange tijd betwist. Toch kan het verband tussen Q-koorts en de geitenbedrijven met een grote mate van waarschijnlijkheid vastgesteld worden. Vanaf 2007 wezen GGD en het RIVM/Cib (Centrum voor Infectieziektebestrijding) de geitenhouderij aan als vermoedelijke infectiebron van de humane ziektegevallen. Het Cib coördineerde zelfs een publicatie aan professionals (Rapport Van Dijk, p. 37). Ook de Deskundigenraad was die mening toegeedaan (Rapport van Dijk, p. 53). Het serotype van *Coxiella burnetii* blijkt, ofschoon er meerdere stammen van de bacterie zijn, bij mensen en geiten zeer verwant te zijn: een sterke aanwijzing dat *Coxiella burnetii* de oorzaak was van de Q-koorts (Rapport Van Dijk, p. 50, verwijzend naar een artikel in het Agrarisch Dagblad). Een andere aanwijzing is dat door de vaccinaties de uitbraak over zijn hoogtepunt heen lijkt te zijn en dat daarmee dus de daadwerkelijke oorzaak is aangepakt.

vermoedelijke blootstelling en openbaring van symptomen met de incubatietijd; zijn er in de omgeving andere vergelijkbare ziektegevallen geconstateerd?⁵⁸

Als het causaal verband tussen ziekte en besmetting eenmaal vaststaat, dan ontpopt zich een groter probleem: de relatie tussen de besmetting en een specifieke veehouder. Als een tiental bacteriën immers toereikend is en tijdens een epidemie miljoenen bacteriën zich in een straal van 5 km door de lucht verspreiden, dan geldt voor ieder aangesproken bedrijf dat de kans dat een ander bedrijf voor de besmetting verantwoordelijk is aanwezig en vele malen groter is.⁵⁹ Voor dit soort gevallen bepaalt art. 6:99 BW dat als vaststaat dat de schade van de benadeelde in elk geval het gevolg is van besmetting voortkomend uit tenminste één van de besmette veehouderijen, de bewijslast wordt omgekeerd en elke veehouder moet bewijzen dat de schade van het specifieke slachtoffer niet het gevolg is van een gebeurtenis waarvoor hijzelf aansprakelijk is. Aangenomen dat zulk bewijs doorgaans niet te leveren is, is elke veehouder met besmette dieren twee tot zes weken (de incubatietijd) voordat het slachtoffer ziek werd aansprakelijk. Aangezien het hier om hoofdelijke aansprakelijkheid voor de gehele schade gaat, ontstaat een onwenselijke situatie, vooral als men bedenkt dat elk slachtoffer binnen een streek waar de epidemie heerst een eigen groep van aansprakelijke boeren binnen zijn straal van 5 km heeft, die deels overlapt met de groep van aansprakelijken van het volgende slachtoffer, enzovoort. Een dergelijk gecompliceerde kluwen van aansprakelijke personen is wellicht met een soort ‘marktaandeelaansprakelijkheid’ op te lossen. Marktaandeelaansprakelijkheid heeft veel aandacht gekregen naar aanleiding van de zaak tegen de producenten van het schadelijke preparaat DES.⁶⁰ Voorstanders⁶¹ betogen dat toepassing ervan gerechtvaardigd werd door het grote aantal benadeelden (resultierend in een enorme schadelast voor de aangesproken laedens bij hoofdelijkheid). Ook de Q-koortsepidemie kent een groot aantal slachtoffers. De markt waarbinnen het slachtoffer de bacterie heeft ‘betrokken’ en waarvan een aandeel berekend moet worden is in casu zeer lastig te bepalen. Als elke straal van 5 km rondom een slachtoffer zijn eigen markt zou moeten zijn, doen zich twee complicaties voor: niet alleen overlappen de 5 km-cirkels rondom de afzonderlijke slachtoffers elkaar, maar ook sleept een rondfietsende toerist of een zich verplaatsende Brabantse burger zijn radius van 5 km met zich mee.⁶²

Voordeel van de marktaandeelbenadering is dat het marktaandeel (statistisch) correspondeert met het mogelijke aandeel in de veroorzaking.⁶³ hoe meer geiten een bepaalde boer houdt, hoe groter de kans dat hij daadwerkelijk de ziekte heeft veroorzaakt. Marktaandeelaansprakelijkheid is dus niet veel anders dan een proportionele benadering naar rato van de veroorzakingswaarschijnlijkheid. Een fout blijft echter wel vereist⁶⁴ en

⁵⁸ Geënt op ‘the substantial factor’- toets genoemd door A.J. Akkermans, ‘Statistisch bewijs van causaal verband tussen een rampzalige gebeurtenis en de gezondheidsklachten’, in A.J. Akkermans en E.H.P. Brans (red.), *Aansprakelijkheid en schadeverhaal bij rampen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2002, p. 316.

⁵⁹ Zie in dezelfde zin C.J.M. Klaassen, *Schadevergoeding algemeen deel 2*, Monografieën BW B35, Deventer: Kluwer 2007, nr. 67.

⁶⁰ HR 9 oktober 1992, *NJ* 1994, 535 (DES-dochters) m. nt. CJHB.

⁶¹ Met name A-G Hartkamp in zijn conclusie bij het arrest onder nr. 5.

⁶² Het aanduiden van het besmette gebied in zijn totaliteit als ‘de markt’ is incorrect: bacteriën verwaaien over 5 km en dus kan een boer niet de veroorzaker zijn van schade 30 km verderop als het slachtoffer niet in de buurt van zijn bedrijf is geweest.

⁶³ Hartkamp t.a.p.

⁶⁴ In het DES-arrest nam de Hoge Raad deze veronderstellenderwijs aan (r.o. 3.7.2), ook al was het niet uitgesloten dat een enkele fabrikant die DES op de markt gebracht had, niet aansprakelijk was, omdat hij

om die reden dienen alleen die veehouders in de berekening betrokken te worden die besmette geiten hebben of gehad hebben: hoe meer *besmette* geiten, hoe groter de kans dat de desbetreffende veehouder daadwerkelijk de ziekte heeft veroorzaakt. Overigens is de kans op besmettingsgevaar niet alleen afhankelijk van de hoeveelheid besmet vee, maar varieert ook naar tijd en afstand en naar windrichting en windsnelheid en zelfs met de aanwezigheid van barrières zoals hoge boompertijen. Het vaststellen daarvan lijkt gezien het deels ongrijpbare karakter van deze factoren zeer lastig en wellicht zal dus het marktaandeel⁶⁵ als enig uitgangspunt moeten dienen.

Groot nadeel van marktaandeelaansprakelijkheid is dat een slachtoffer bij verscheidene veehouders moet aankloppen voor vergoeding. Het risico van insolventie of onvindbaarheid van een aangesproken laedens komt daarmee op het slachtoffer te liggen. In het DES-arrest heeft de Hoge Raad marktaandeelaansprakelijkheid vooral met dit argument afgewezen.⁶⁶ Hoofdelijkheid blijft dus het uitgangspunt.⁶⁷ Hierdoor moet een boer die zich in alle literatuur heeft verdiept, alle voorzorgsmaatregelen genomen heeft en keurig onverwijld bij de overheid melding heeft gemaakt van een potentieel probleem, niettemin de (gehele) schade betalen. Wanneer ondanks het nemen van alle mogelijke maatregelen een kleine hoeveelheid resterende *Coxiella* –een tental volstaat immers voor besmetting-, toch schade veroorzaakt, is hij immers risicoaansprakelijk ex art. 6:175 BW en, wanneer hem nalatigheid te verwijten is, ex art. 6:162 BW, ook al is de schade

afdoende verweer had. Dat laat onverlet dat de desbetreffende producent wel de schade veroorzaakt *kan* hebben. Zie ook J.H. Nieuwenhuis, *Alternatieve causaliteit en aansprakelijkheid naar marktaandeel*, Preadvies Vereniging voor Burgerlijk Recht, Lelystad: Vermande 1987, p. 15: “(...) gedaagde die weliswaar slechts *mogelijkerwijs* de schade heeft veroorzaakt maar die *zeker* een onrechtmatige daad heeft gepleegd (...)”. De DES-zaak verschilt hierin echter wezenlijk van de Q-koortsproblematiek: een veehouder zonder besmette geiten (nu of in het verleden) *kan* de schade niet veroorzaakt hebben.

⁶⁵ Het in noot 64 gesignaleerde verschil is van invloed op de berekeningsmethode van het marktaandeel. In de DES-zaak kon een deel van de producenten op de markt de schade wel veroorzaakt hebben, maar was om andere redenen niet aansprakelijk. Zie voor rekenvoorbeelden in deze situatie Klaassen 2007, nr. 70: Als bijvoorbeeld 75% (3 uit 4) van de producenten aansprakelijk is (en één, dus 25%, niet) zou Akkermans in dit geval de totale schade (100%) willen delen door het aantal *aansprakelijke* mogelijke veroorzakers (3) en hen voor dit percentage (33 1/3%) aansprakelijk willen stellen, maar het slachtoffer kan niet meer vergoed krijgen dan de gehele schade minus het aandeel dat is veroorzaakt door die ene niet-aansprakelijke producent. Het slachtoffer krijgt dus in totaal slechts 75% van zijn schade vergoed. Kortmann ziet meer in hoofdelijke aansprakelijkheid van iedere *aansprakelijke* partij voor de totale schade minus het deel dat veroorzaakt is door de *niet-aansprakelijke* partij. In dat geval is iedere aansprakelijke partij aan te spreken voor 75% van de schade. Klaassen zelf tot slot opteert voor aansprakelijkheid naar rato van de veroorzakingswaarschijnlijkheid: in genoemd voorbeeld zou dat 25% voor iedere aansprakelijke producent zijn, wat voor het slachtoffer (wederom) resulteert in vergoeding van 75% van zijn schade (A.J. Akkermans, *Proportionele aansprakelijkheid bij onzeker causaal verband*, diss. KUB 1997, p. 80 e.v.; J.S. Kortmann, ‘De aangeschoten vogelaar’, in *GROM* 1998, p. 60, nt. 24). In de Q-koorts-situatie *kan* de niet-aansprakelijke groep (veehouders zonder besmette geiten) de schade echter niet veroorzaakt hebben. Als van de economische geitenmarkt slechts 75% besmet is en 25% niet, moet deze 75% als de juridisch relevante totale markt (100%) gezien worden. Hiervan moet het marktaandeel berekend worden. De bovengenoemde correctiemechanismen voor het deel niet-aansprakelijke bedrijven zijn hier dus niet van toepassing.

⁶⁶ Zie met name r.o. 3.8.

⁶⁷ De Hoge Raad ziet als oplossing voor de grote schadelast voor de aangesproken partij bij hoofdelijkheid dat deze verhaal heeft op de andere daders (r.o. 3.7.3). Voor de slachtoffers is bijkomend voordeel van deze benadering dat het bepalen van het aandeel van de daders een probleem is van de onderling regres zoekende daders en niet van de eisers. Zie Brunner in zijn noot onder het arrest, nr. 6: marktaandeel is zeer geschikt als maatstaf bij het bepalen van de onderlinge verhoudingen bij regres.

mogelijkerwijs veroorzaakt door zijn collega's die het met de regels veel minder nauw nemen en meer bacteriën het luchtruim laten zien. Dit maakt het voor een goedwillende veehouder volstrekt irrationeel om nog geld en moeite aan bestrijding uit te geven. Dit nadeel weegt in dit specifieke kader waar het om een bedreiging van de volksgezondheid door een dierziekte van een mogelijk epidemische omvang gaat, zwaar. Zodanige automatische aansprakelijkheid voor de gehele schade kan er echter alleen maar toe leiden dat geen enkele veehouder nog iets aan maatregelen zal treffen: het is tenslotte goedkoper om niets te doen en het uiteindelijke aansprakelijkheidsrisico wordt door niets doen toch niet groter of kleiner. Dat geeft een epidemie vrij spel en het resultaat is desastreus. Vooral hierom wordt voortvarend optreden van de overheid van niet te overschatten belang.

3. Aansprakelijkheid van de Staat.

3.1 Rechtsplicht tot handelen?

Het ontwikkelen van vaccins (en van beleid inzake de aanpak van nieuwe ziekten en het verschaffen van informatie hierover) is buitengewoon belangrijk bij de bestrijding van epidemieën. Een grootschalige en razendsnelle verspreiding biedt doorgaans geen gelegenheid een dergelijke tijdrovende ontwikkeling van voor af aan in gang te zetten. Een overheid die toerekenbaar heeft nagelaten op infectieziekten en de mogelijkheid van epidemieën te anticiperen, dan wel op vroege berichten adequaat te reageren en de nodige maatregelen te nemen, is mogelijk aansprakelijk. Dit is van bijzonder belang in ons land. Infectieziekten die bedreigend zijn voor de volksgezondheid, zoals Creutzfeldt-Jacob (BSE), SARS, knokkelkoorts en Mexicaanse griep, blijken volgens het RIVM voor een groot deel afkomstig van dieren.⁶⁸ Omdat ons land door dichtbevolktheid en intensieve veehouderij een hoge mens- en dierdichtheid heeft, kunnen dierziekten op relatieve eenvoudige wijze worden overgedragen.⁶⁹ Door intensief handels- en vliegverkeer verspreiden deze ziekten zich razendsnel over een groot deel van de aarde. Het ontwikkelen van vaccins en van beleid inzake de aanpak van de ziekte en voorlichting hierover kost tijd, tijd die er gezien de grootschalige en razendsnelle verspreiding vaak niet is.

In de literatuur wordt wel onderscheid gemaakt tussen twee vormen van nalaten, waarbij het ene geval gaat om eigen gevaarzetting en in het andere om niet-ingrijpen in een gevaarlijke situatie die men niet zelf in het leven heeft geroepen. Deze laatste wordt zuiver nalaten genoemd: er is noch betrokkenheid bij het creëren van de gevaarssituatie noch van enige speciale relatie.⁷⁰ Van deze tweede vorm wordt ook onderscheiden een nalaten waar men het risico niet zelf heeft geschapen maar waarbij men wel wegens een bijzondere relatie betrokken is. De laatste vorm wordt wel als

⁶⁸ J.E.J. Prins, 'Griep, varkens en andere vervelende beestjes', in *NJB* 2009 (39) p. 2551.

⁶⁹ Zo schrijft de directeur van het CIb op persoonlijke titel in juli 2009 een brief aan de betrokken ministeries die volgens de Commissie Van Dijk (p. 54) onder meer ertoe strekt dat melkgeitenbedrijven voortaan uit woonkernen geweerd zouden moeten worden.

⁷⁰ I. Giesen, *Toezicht en aansprakelijkheid. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de rechtvaardiging voor de aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad van toezichhouders ten opzichte van derden*, Deventer: Kluwer 2005, p. 49: de aangesprokene geen bijdrage heeft geleverd aan het ontstaan van het gevaar of de risico's die uiteindelijk de schade hebben doen intreden, maar enkel de realisering van dat gevaar of risico niet heeft tegengehouden of er niet voor heeft gewaarschuwd; Tjong Tjin Tai 2007, p. 2543.

toezichthoudersaansprakelijkheid aangeduid, omdat de verplichting om te handelen voortvloeit uit een voorafgaande relatie met de dader en het slachtoffer die een toezichtsverantwoordelijkheid met zich meebrengt.⁷¹ Een speciale relatie met slachtoffer of met de plaats waar de gevaarsituatie zich voordoet, kan aldus leiden tot “bijzondere verplichtingen tot zorg en oplettendheid zoals kunnen voortvloeien uit een speciale relatie met het slachtoffer of met de plaats waar de gevaarsituatie zich voordoet.”⁷² Een bepaalde deskundigheid verplicht tot het nemen van bepaalde maatregelen.⁷³ Zo is de overheid door haar kennis- en kundeoverschot (expertise, financiële middelen, totaaloverzicht en de mogelijkheid tot coördineren van de aanpak) beter geëquipeerd om het voortouw te nemen bij de bestrijding van infectieziekten.⁷⁴ Door dit superieure kennisniveau zou men kunnen aannemen dat de overheid in een speciale relatie tot haar burgers komt te staan, die een rechtsplicht tot handelen doet ontstaan. Dit zal er van afhangen of de overheid de risico's kende of behoorde te kennen en of deze, gelet op de ernst van de mogelijke effecten en de kans dat deze zich verwezenlijken zodanig waren dat de overheid maatregelen moest nemen.⁷⁵ De vraag is dus of de rol van de overheid bij de Q-koorts aanpak als een zodanige ‘toezichtstaak’ moet worden aangemerkt. Bij een uitbraak van de een dierziekte die gevaar oplevert voor de volksgezondheid zijn de verantwoordelijke overheidsorganen de Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Enkele toezichtsorganen spelen hierbij een rol zoals de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA)⁷⁶ en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). De taak van VWS is op basis van art. 3 WPZ het creëren van randvoorwaarden om een goede preventie en een doelmatige efficiënte bestrijding van infectieziekten mogelijk te maken. Hieronder vallen in elk geval crisismaatregelen, vaccineren en landelijke voorlichting. Daar staat tegenover dat moeilijk van ‘toezicht’ is te spreken als het niet primair gaat om de naleving van regels en handhaving in geval van niet-naleving van die regels door handhaving.⁷⁷ Vat men het begrip toezicht echter ruimer op, dan kan men

⁷¹ Van Dam 2000, nr. 1102, onderscheidt vier bijzondere relaties: een relatie met een onroerende of roerende zaak, met de dader of met het slachtoffer. De Hoge Raad noemt in HR 22 november 1974, *NJ* 1975, 149 (Struikelend broodbezorger) m.nt. GJS, alleen de plaats waar de gevaarlijke situatie geschiedt en de relatie met het slachtoffer (r.o.5).

⁷² HR 22 november 1974, *NJ* 1975, 149 (Struikelende broodbezorger), m.nt. GJS, r.o. 5.

⁷³ Zo moet een toezichthouder van een natuurgebied waarschuwen voor de risico's die zich kunnen voordoen bij de betreding van dat gebied, met name als hij kennis heeft van een specifiek risico (HR 27 mei 1988, *NJ* 1989, 29, m.nt. G. (Veenbroei). Zie ook Tjong Tjin Tai 2007, p. 2542.

⁷⁴ Zo meldt J.R. Storm in Commentaar op de Infectieziektenwet (deze wet is sinds oktober 2008 opgegaan in de Wet Publieke Gezondheid (WPZ), zie ook Rapport Van Dijk, p. 23), onder nr. 3: “De bestrijding van infectieziekten wordt beschouwd als een klassieke taak van de overheid.” Zie ook M.R. Mok in zijn noot bij HR 4 december 2009, *NJ* 2010, 53, onder nr. 1. In andere landen binnen Europa is Q-koortsbestrijding een overheidsaangelegenheid (Rapport van Dijk, p. 75).

⁷⁵ HR 9 juli 2010, *RvdW* 2010, 898 (Vuurwerkkramp Enschedé), r.o. 4.10.

⁷⁶ Rapport van Dijk, p. 30: “Op grond van artikel 19 en artikel 100 van de Gezondheids- en welzijnswet voor Dieren moeten de veehouder, de dierenarts en de laborant een aangewezen besmettelijke dierziekte of een verdenking daarvan aan de VWA melden (...).” De VWA is onderdeel van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid en opereert ‘binnen’ en onder gezag van de overheid. De IGZ heeft een zekere mate van zelfstandigheid (A.A. van Rossum, *Toezicht*, Preadvies NJV, Deventer: Kluwer 2005, p. 16)

⁷⁷ Zowel bij de cafébrand in Volendam als de vuurwerkkramp in Enschede werd de overheid aangesproken voor toezichtsfalen ten aanzien van de veiligheidsvoorschriften respectievelijk de naleving van de vergunningsvoorschriften.

overheidsverantwoordelijkheid om in te grijpen in onveilige situaties, ook wanneer er geen voorschriften zijn overtreden, als ‘toezicht’ zien. Is een overheid op de hoogte van een gevaarlijke situatie, dan is zij in beginsel verplicht om actief te worden en maatregelen te nemen. Voor de bepaling van deze norm worden de Kelderluikcriteria gebruikt. Een toezichthouder is slechts aansprakelijk wanneer de schadeveroorzakende gebeurtenis voorzienbaar was en er nagelaten is doortastend op te treden na een waarschuwing of andere concrete aanwijzing dat een risico zich verwezenlijkte.⁷⁸ Hij kan dan niet meer een beroep doen op de onbekendheid van het risico,⁷⁹ maar zal dit moeten onderzoeken en met effectieve maatregelen bestrijden. Daarbij kan hij dan nog een zekere beleidsvrijheid genieten ten aanzien van de wijze waarop hij actief wordt en welke maatregelen hij neemt. Naarmate het te bestrijden gevaar groter is, zal de beleidsvrijheid echter verder afnemen en dient hij effectieve maatregelen te nemen om het gevaar te keren.⁸⁰ In de problematiek rondom de aanpak van de Q-koorts is er geen sprake van falend overheidstoezicht ten aanzien van de niet-naleving van regels. De kernvraag is of er door de overheid (tijdig) regels/instructies zijn gegeven ter afwijking of beperking van het risico van verspreiding van de ziekte. Belangrijk is daarbij de vraag of de overheid het risico kende.⁸¹

3.2 Ernst en kenbaarheid van het gevaar.

Wat waren de bekende risico's, wat had de overheid moeten weten? De overheid beschikt over een instrument dat naar zijn doelstelling is opgericht om de brug te vormen tussen wetenschap, praktijk en beleid⁸² en tevens het internationale aanspreekpunt vormt: het CIb (Centrum voor Infectieziektebestrijding), een onderdeel van het RIVM. Van deze instantie kan men gezien haar taakomschrijving verwachten dat zij over de meest actuele kennis beschikt en de meeste actuele stand van zaken kent.

Volgens de Commissie Van Dijk is Europa⁸³ al jaren bekend met de Q-koorts maar als een “minimal general public health impact”.⁸⁴ Om deze reden is er vanuit de EU geen gezamenlijke strategie, maar de afzonderlijke landen hebben vaak wel hun eigen beleid.⁸⁵ Uit deze landen is ook wetenschappelijk bewijs voorhanden en Australië kent een preventief (niet curatief) vaccin Q-vax. Wetenschappelijke ervaring leert dat na een Q-koortsuitbraak in het ene jaar deze het daaropvolgende jaar meestal uitblijft.⁸⁶ Het feit dat

⁷⁸ Giesen 2005, p. 135-136; Van Rossum 2005, p. 77.

⁷⁹ HR 8 juni 1999, NJ 1999, 319, m. nt. ARB (Waterschap West-Friesland/Kaagman).

⁸⁰ Van Dam, *Aansprakelijkheid van toezichthouders. Een analyse van de aansprakelijkheidsrisico's wegens inadequaat handhavingstoezicht en enige aanbevelingen voor toekomstig beleid*. British Institute of International and Comparative Law, i.o.v. WODC en Ministerie van Justitie, 2006, p. 117.

⁸¹ Vgl. HR 9 juli 2010, RvdW 2010, 898 (Vuurwerkkramp Enschedé), r.o. 4.11.

⁸² Rapport Van Dijk, p. 28.

⁸³ Uit het gegeven dat de Q-koorts tot de grote uitbraak van 2007 geregeld de kop opstak met gemiddeld zo'n 29 patiënten per jaar, kan men concluderen dat de Nederlandse overheid in ieder geval ook op eigen bodem al bekend was met de ziekte, ofschoon niet met de enorme omvang die deze vanaf 2007 aannam.

⁸⁴ Rapport Van Dijk, p. 67.

⁸⁵ Veelal een meldingsplicht voor zieke dieren (in Nederland niet tot 2008). Verder had Frankrijk een uitgebreide historie van wetenschappelijk onderzoek naar Q-koorts (Rapport Van Dijk, p. 73, met bronvermeldingen) en Bulgarije een uitgebreid pakket aan maatregelen. Daarnaast had Australië jarenlange ervaring door de vele uitbraken van de ziekte aldaar. De Minister stelde zich echter op het standpunt dat iedere uitbraak uniek en er weinig reden tot vergelijken was.

⁸⁶ Rapport Van Dijk, p. 75.

de uitbraak van 2007 in Nederland zich in het daaropvolgende jaar herhaalde, was een belangrijk signaal over de ernst van de situatie dat de overheid tot ingrijpen had moeten aanzetten.

3.3 Bezwaarlijkheid van voorzorgsmaatregelen.

Op welke bezwaren stuitte het nemen maatregelen? De aanpak van een zoönose berust bij twee Ministeries, Landbouw en Volksgezondheid. Dit vereist afstemming van beleid, maar dit proces verliep zeer moeizaam.⁸⁷ Een tweede probleem is dat het probleem van de volksgezondheid mogelijk conflicteert met het economisch belang van de veehouderij. Zo blijkt na vaccinatie van geiten of schapen de melkproductie lager. Ook zou bij een fokverbod van geiten en schapen mogelijk een deel van de geitenhouders failliet gaan.⁸⁸ Een daaraan gerelateerd obstakel was de onduidelijkheid over effectiviteit van de maatregelen, nu zij vaak niet door wetenschappelijk bewijs ondersteund werden.⁸⁹ Een heikel punt was bovendien de vrees dat maatregelen averechts zouden werken: zo zou een meldingsplicht ertoe kunnen leiden dat veehouders geen abortussen meer zouden melden uit angst als besmet bedrijf te worden gestigmatiseerd.⁹⁰

3.4 Waren de maatregelen tijdig en effectief?

De maatregelen die de overheid vanaf 2008⁹¹ genomen heeft omvatten onder meer: een meldingsplicht voor besmette bedrijven, algemene hygiënemaatregelen (vernietiging van abortusmateriaal), vaccinatieplicht⁹² voor geiten en schapen, bezoekersverboden, tankmonitoring (testen van monsters uit de melktank), mestmaatregelen (mest verplicht 90-150 dagen afgedekt opslaan) en de eenmalige noodmaatregel van het ruimen van besmette geiten.

Wanneer een risico niet (direct) effectief bestreden kan worden, is men verplicht daarvoor effectief te waarschuwen en voldoende informatie over het gevaar te verstrekken.⁹³ De informatievoorziening door de overheid verliep echter te traag:⁹⁴

⁸⁷ Ook de afstemming met de geitenhouders verliep moeizaam: bij een belangrijk overleg in juli 2008, toen de ernst van de ziekte toenam, waren de geitenhouders niet uitgenodigd (Rapport Van Dijk, p. 45).

⁸⁸ Het fokverbod duurde tot 1 juni 2010. Verscheidene deskundigen vroegen met klem om continuering ervan. De geitenhouders waren tegen.

⁸⁹ Zo oordeelde Staatssecretaris Bleker over het rapport van Post (zie noot 9) dat in opdracht van de GGD Brabant werd geschreven: "(...) een verkennend rapport, dat met name is gebaseerd op de meningen en opvattingen van een aantal patiënten, artsen en bestuurders. Door die opzet, beperkte omvang van het onderzoek en de focus op Noord-Brabant, kan voor het nationale beleid maar beperkte waarde worden gehecht aan de conclusies en aanbevelingen." Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010-2011, Aanhangsel, 368.

⁹⁰ Rapport Van Dijk, p. 81.

⁹¹ Na de eerste verheffing van de Q-koorts bleek deze zich te herhalen in 2008 en 2009. De aanpak werd hierdoor in 2008 van een regionale tot een landelijke aangelegenheid.

⁹² De verplichte vaccinatie van ruim 200.000 geiten en schapen ging op 21 april 2009 van start.

Grootschalige vaccinatie van mensen achtte de overheid onverstandig en niet nodig gezien de concentratie van Q-koorts in bepaalde regio's van het land en de beperkte gegevens over effectiviteit en veiligheid van het vaccin. (Standpunt Ministerie van VWS bij brief van 21 juli 2010). Dit argument bleek bij de Mexicaanse griep minder van belang. Het Q-koortsvaccin Q-vax was overigens in Australië uitgebreid getest.

⁹³ Volgens Van Dam 2000, nr. 1103, is het gebrek aan tijdige, adequate en betrouwbare informatie in de huidige informatiemaatschappij een zelfstandige grondslag voor aansprakelijkheid. De jurisprudentie met betrekking tot art. 8 EVRM staft mijns inziens deze bewering (zie par. 3.5).

(besmette) burgers waren vooral aangewezen op informatie uit lokale kranten, websites⁹⁵ en informatie verstrekt door de patiëntenvereniging Q-uestion.⁹⁶

Nog ernstiger was het feit dat de GGD niet adequaat kon handelen, omdat de overheid tot december 2009 weigerde de adresgegevens van besmette bedrijven vrij te geven, ondanks herhaaldelijk en nadrukkelijk verzoek van de GGD.⁹⁷ Reden voor deze weigering zou de bescherming van de privacy van deze bedrijven zijn. Dit argument is echter niet houdbaar. Bekendmaking van het gegeven dat een persoon een besmettelijke ziekte heeft, is weliswaar mogelijk in strijd met art. 8 EVRM, waarin het recht op bescherming van de privacy door inmenging van de overheid is neergelegd, maar een inbreuk is evenwel wel toegelaten, voor zover het belang van de volksgezondheid daartoe noodzaakt en er geen andere, voor de persoonlijke levenssfeer minder ingrijpende middelen beschikbaar zijn om het doel te bereiken.⁹⁸

Illustratief voor de traagheid bij het overheidsingrijpen bij de Q-koorts is een vergelijking met de adequate en onverwilde aanpak van legionella tien jaar eerder. De tentoonstelling Westfriese Flora waar de besmettingsbron zich bevond, vond plaats in februari 1999. In de tweede week van maart 1999 werden twaalf patiënten opgenomen met ziekteverschijnselen. Op 14 maart 1999, dus in een tijdsbestek van enkele dagen, werd een onderzoeksteam ingesteld bij het RIVM, welk onderzoek uitmondde in maar liefst vier rapportages in de maanden daaropvolgend.⁹⁹ De kordaatheid van deze reactie van de overheid staat in schril contrast met haar afwachtende houding ten aanzien van de Q-koorts.¹⁰⁰

3.5 Inbreuk op fundamentele rechten.

De nalatigheid van de overheid inzake de op haar kennis- en kundeoverschot gebaseerde rechtsplicht tot handelen is een schending van fundamentele rechten¹⁰¹ zoals neergelegd

⁹⁴ In 2007 was besloten dat alleen medici geïnformeerd zou worden en niet burgers op brede schaal, omdat de uitbraak over zijn hoogtepunt heen zou zijn. Bizar is daarom het gegeven dat in 2009 de Amerikaanse en de Braziliaanse overheid reizigers waarschuwden tegen de gevaren van de Q-koorts en de Nederlandse overheid niet eens de risicogroepen informeerde. www.buren.partijvoordedieren.nl. 11 januari 2011; www.idsociety.org.

⁹⁵ De site van de Rijksoverheid www.qkoortsinnederland.nl werd pas op 9 december 2009 gelanceerd, ruim tweeënhalf jaar na de eerste tekenen van een uitbraak (Rapport van Dijk, p. 57).

⁹⁶ Post, Q-koorts, p. 5.

⁹⁷ Rapport Van Dijk, p. 40. Een bord in de tuin ter aanduiding van de besmetstatus, werd uiteindelijk wel toegepast maar (te) lange tijd als stigmatiserend beschouwd.

⁹⁸ Art. 8 EVRM lid 2: “Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voorzover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, *de bescherming van de gezondheid* [cursivering IH] of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.” Zie ook Storm, onder nr. 6.

⁹⁹ Zie Conclusie A-G Verkade bij HR 29 november 2002, *NJ* 2003, 549 (Legionella) m. nt. JBMV, onder nr. 2.6.

¹⁰⁰ Ter vergelijking: de legionella-uitbraak leidde tot ruim 200 ziektegevallen, 28 personen overleden. Bij de Q-koorts waren 4000 ziektegevallen en 12 doden. Ook de maatregelen tijdens de uitbraak van de vogelpest en de MKZ-crisis waren verstrekkender (Rapport Van Dijk, p. 77).

¹⁰¹ Dit is geen verruiming van aansprakelijkheid maar een invulling van het onrechtmatigheidsvereiste van art. 6:162 BW (inbreuk op een recht). Zie ook Van Rossum 2005, p. 61.

in het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens, die, tezamen met de rechtspraak daaromtrent, een integraal onderdeel zijn van de Nederlandse rechtsorde.

Artikel 2 EVRM

Het nalaten van preventieve maatregelen ter bescherming tegen onveilige situaties dat leidt tot overlijden is een schending van art. 2 EVRM dat het recht op leven waarborgt. De overheid heeft niet alleen de verplichting zich van inbreuk op dit recht te onthouden, maar ook een positieve verplichting om de noodzakelijke voorzorgsmaatregelen te nemen ter bescherming van het leven van haar inwoners.¹⁰² In de Öneriyildiz-zaak van het Hof in Straatsburg ging het om negen familieleden die bij een methaangasexplosie hun leven verloren. De familie van oorspronkelijk dertien woonde in een door de Turkse overheid jarenlang gedoogde krottenwijk vlakbij een vuilnisbelt. De autoriteiten waren al jarenlang bekend met het risico van een methaangasexplosie als resultaat van het afbraakproces van het afval. Toen dit gevaar zich realiseerde -met dramatische afloop- stelde één van de overlevende familieleden een vordering in tegen de Staat Turkije.

De rechter in Straatsburg oordeelt dat nu de Turkse overheid wist of had moeten weten¹⁰³ van een “*real and immediate risk to persons living near the rubbish tip*”, zij niet voldaan heeft aan de positieve verplichting onder art. 2 EVRM had om het leven van haar burgers te beschermen:¹⁰⁴

“(...) the Turkish authorities at several levels knew or ought to have known that there was a real and immediate risk to a number of persons living near the Umraniye rubbish tip. They consequently have a positive obligation under article 2 of the Convention to take such preventive operational measures as were necessary and sufficient to protect those individuals (...).”

Deze positieve verplichting geldt volgens het Hof in *iedere* situatie waarin door een bepaalde gedraging, van de overheid zelf of van een burger, het recht op leven in het geding is, en met name bij industriële activiteiten die naar hun aard risico's met zich meebrengen. Het Hof hecht daarbij veel waarde aan het gegeven dat er veiligheidsvoorschriften bestonden die niet waren nageleefd.¹⁰⁵ Dit soort preventieve maatregelen zijn bovendien al jaren lang gebruikelijk en leggen geen excessieve last op de overheid.

De houding van het Europese Hof was tot aan deze uitspraak afwijzend ten aanzien van burgers die een beroep deden op rechten die verbonden waren aan hun leefomgeving. De Öneriyildiz-uitspraak is dus baanbrekend. Daarmee is niet gezegd dat deze verplichtingen absoluut zijn. De overheid heeft nog steeds ruimte voor beleidskeuzes. De positieve verplichting geldt slechts binnen de grenzen die bepaald worden door kosten en economische stabiliteit.¹⁰⁶

¹⁰² EHRM 30 november 2004, *NJ* 2005, 210 m. nt. EAA.

¹⁰³ Kennis bij de overheid (in objectieve zin) is essentieel: zie recentelijk EHRM 1 december 2009, *RvdW* 2010, 665 (G.N. e.a./Italië).

¹⁰⁴ Zie ook EHRM 9 juni 1998, *NJ* 1999, 283 (LCB/Verenigd Koninkrijk) en EHRM 14 maart 2002, *NJB* 2002, 19 (Paul en Audrey Edwards/Verenigd Koninkrijk) (par. 54).

¹⁰⁵ Zie ook *Zie L M and R v Switzerland* (1996) 22 EHRR CD 130.

¹⁰⁶ Recent EHRM 29 maart 2008, *NJ* 2009, 229 m. nt. EAA, (*Budayeva e.a./Rusland*) , par. 135:

“operational choices which they make in terms of priorities and resources.” Schending van art. 2 EVRM

Is de Q-koortsuitbraak nu een ‘*real and immediate danger*’ in de zin van art. 2 EVRM? Is de uitbraak van een ziekte vergelijkbaar met een explosie van een landmijn¹⁰⁷ of van methaangas in een vuilnisbelt, gevaren die in de uitspraken inzake 2 EVRM een ‘*real and immediate danger*’ opleverden? Blootstelling aan een explosie leidt onvermijdelijk tot letsel, waar besmetting met Q-koortsbacterie niet steeds tot ziekte leidt en waar zij dat wel doet, ook symptomeloos kan verlopen.

In de context van de Kelderluikcriteria lijkt ‘*real and immediate risk*’ te vertalen als reëel en ernstig gevaar (*real*) waarvan de kans zeer groot is dat het zich (onmiddellijk) verwezenlijkt (*immediate*). In de Vuurwerkkramp-uitspraak leidde dezelfde toets tot het oordeel dat er geen aansprakelijkheid voor ernstig en acuut gevaar bestond: “hetzij omdat de Staat de [gevaars]factoren niet kende, en ook niet behoefde te kennen, hetzij omdat hij in het licht van de kennis die hij wel had, niet anders had hoeven te handelen dan hij heeft gedaan.”¹⁰⁸ Dit toetsingskader leidt blijkens mijn eerdere betoog bij de Q-koorts echter tot het tegenovergestelde resultaat. De Öneriyildiz-uitspraak ondersteunt de conclusie dat de Nederlandse overheid aansprakelijk is voor haar gebrekkige optreden in de jaren voorafgaand aan de Q-koorts-epidemie, -in elk geval jegens nabestaanden van Q-koortsgevallen met dodelijke afloop-, gezien de kenbaarheid van de ernst van het risico en de grote kans op schade.

Artikel 8 EVRM

Art. 8 EVRM omvat naast de negatieve verplichting zich te onthouden van inmenging in iemands privéleven, familie- of gezinsleven, woning en correspondentie ook de positieve verplichting om deze actief te beschermen.¹⁰⁹

In *Guerra v Italy*¹¹⁰ was de lokale bevolking blootgesteld aan ernstige vervuiling van hun leefomgeving die zodanig afbreuk deed aan hun welzijn en woongenot dat het hun recht op gezinsleven in de zin van art. 8 EVRM aantastte:

“that severe environmental pollution may affect individuals’ well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely (...)” (par. 60)

In het voorafgaande deel (zie par. 2.2) is aangetoond dat de Q-koortsbacterie als een gevaarlijke, giftige stof kan worden gekwalificeerd. Zij verspreidt zich in de lucht die burgers inademen en overleeft jarenlang in het milieu, hetgeen als een aantasting van de leefomgeving te beschouwen is, substantieel genoeg om een schending van art. 8 EVRM op te leveren.

werd overigens ondanks deze marginale toetsing wel aangenomen, omdat een toereikend waarschuwingssysteem ontbrak tegen telkens terugkerend (*recurring*) en duidelijk identificeerbaar (*clearly identifiable*) natuurgeweld.

¹⁰⁷ Zie EHRM 12 december 2006, *RvdW* 2007, 285 (Pasa en Erkan Erol/Turkije)

¹⁰⁸ HR 9 juli 2010, *RvdW* 2010, 898 (Vuurwerkkramp Enschede), r.o. 4.11.

¹⁰⁹ EHRM 19 februari 1998, *NJ* 1999, 690 (Guerra e.a./Italië), par. 58.

¹¹⁰ EHRM 19 februari 1998, *NJ* 1999, 690 (Guerra e.a./Italië). Vgl. recentelijk EHRM 27 januari 2009, *RvdW* 2009, 990 (Tatar c.s./Roemenië) inzake nalaten gezondheids- en veiligheidsmaatregelen na mijnongeval/schending informatieplicht.

In *Hatton v United Kingdom*¹¹¹ draaide het geschil om geluidsoverlast voor omwonenden door nachtvluchten op vliegveld Heathrow. Het Europese Hof oordeelt dat art. 8 EVRM niet alleen van toepassing kan zijn in gevallen waarin de milieuvervuiling door de Staat zelf is veroorzaakt maar ook wanneer deze voortkomt uit het nalaten van de Staat om particuliere industriële activiteiten (in casu het vliegverkeer) te reguleren.¹¹²

Intensieve veehouderij is te beschouwen als zo'n industriële activiteit. Falend overheidsoptreden bij het reguleren van dergelijke activiteiten kan een schending van art. 8 EVRM inhouden. Noodzakelijke voorwaarde is wel dat de overheid het gevaar kende of behoorde te kennen.¹¹³ Bekendheid met het Q-koortsriscico is in voorgaande paragrafen uitgebreid aangetoond.

De *Hatton*-uitspraak geeft wel aan dat de lidstaten beleidsvrijheid hebben bij de afweging van de economische belangen enerzijds en het belang van (groepen) individuen anderszijds (par.96).

In deze uitspraak werd het belang van een kleine minderheid die verminderd welzijn ervoer opgeofferd aan het economische belang van nachtvluchten. In het kader van de Q-koorts is er meer aan de hand: in casu staat de volksgezondheid op het spel (daaronder mede begrepen de kans op chronisch lijden en overlijden). Dit overstijgt mijns inziens ruimschoots het niveau van een (ondergeschikt) belang van een kleine minderheid. Hoe ernstiger het gevaar en de daaruit voortvloeiende kans op ernstige schade, hoe dringender de noodzaak tot het onverwijld nemen van maatregelen, des minder sprake kan zijn van beleidsvrijheid.

Ook het gebrek aan communicatie van de Nederlandse overheid aan burgers over het infectierisico van Q-koorts en aan instructies over hoe te handelen bij blootstelling valt onder het beschermingsbereik van art. 8 EVRM. In het reeds besproken *Guerra v Italy* bleef de door uitstoot van giftige stoffen gekwelde lokale bevolking verstoken van informatie over het risico van de chemische fabriek op hun leefomgeving alsmede van instructies over hoe te handelen bij een noodsituatie. Dit was een schending van art. 8 EVRM:

“In the instant case the applicants waited (...) 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.” (par. 60).

Art. 1 Eerste Protocol

In het *Budayeva*-arrest¹¹⁴ werd een beroep gedaan op schending van art. 1 Eerste Protocol van het EVRM. De Russische overheid was in gebreke gebleven maatregelen te treffen

¹¹¹ EHRM 8 juli 2003, Appl. No. 36022/97 (*Hatton and others v United Kingdom*).

¹¹² Par. 98: “Article 8 may apply in environmental cases whether the pollution is directly caused by the State or whether State responsibility arises from failure to regulate private industry properly.”

¹¹³ Zie ook EHRM 28 oktober 1998, *NJ* 2000, 134, m.nt. EAA (*Osman/Verenigd Koninkrijk*) waar door het ontbreken van kennis een beroep op schending van de artt. 2 en 8 EVRM werd afgewezen: “The applicants have failed to point to any decisive stage in the sequence of the events (...) when it could be said that the police *knew or ought to have known* that the lives of the Osman family were at real and immediate risk.” [cursivering IH]

¹¹⁴ EHRM 29 maart 2008, *NJ* 2009, 229 m. nt. EEA.

en tijdig te waarschuwen tegen modderstromen waardoor er doden en gewonden vielen. Het Hof oordeelde dat de positieve verplichting inzake bescherming van eigendom minder verstrekkend is bij natuurgeweld (in casu, *weather hazards*) dan bij door de mens gecreëerde gevaarlijke activiteiten (*dangerous activities of man-made nature*) (par. 174). Laatstgenoemde activiteiten nopen dus wel tot extensief overheidstoezicht, maar “not further than what is reasonable in the circumstances” (par. 175). Intensieve veehouderij is zo’n *man-made* activiteit. Naar het oordeel van het Hof geniet de overheid echter meer beleidsvrijheid wanneer het aankomt op bescherming van eigendom dan bij de bescherming van levens (par. 175). Aldus lijkt een succesvol beroep op verstoring van het genot van eigendom door het risico op Q-koortsbesmetting vooralsnog een brug te ver.¹¹⁵

3.6 Causaal verband en relativiteit.

Besmetting met Q-koorts wordt primair veroorzaakt door de geitenhouderij.¹¹⁶ Kan men voor het juridische causaal verband dan nog wel aannemen dat de nalatigheid van de overheid noodzakelijke voorwaarde was voor het ontstaan van de schade? Zou de schade wellicht ook ontstaan zijn ook als de overheid tijdig en adequaat had ingegrepen?¹¹⁷ Enkele door de overheid getroffen maatregelen zoals vaccinatie, zijn, ofschoon te laat uitgevoerd, met een grote mate van waarschijnlijkheid succesvol geweest, nu geconstateerd kan worden dat de Q-koortsverheffing waarschijnlijk over haar hoogtepunt heen is.¹¹⁸ Maatregelen zijn dus effectief en het uitblijven daarvan kan tot verwezenlijking van het risico leiden. Het causale verband kan daarmee met een grote mate van waarschijnlijkheid vastgesteld worden.

Ook kan de omkeringsregel hier goede diensten bewijzen.¹¹⁹ Wanneer de overheid in strijd met een norm handelt die strekt tot bescherming tegen een specifiek risico (in casu de volksgezondheid: personenschade) en dit risico verwezenlijkt zich, dan is het causaal verband gegeven.

Op het moment van schrijven van dit artikel is het einde van het lammerseizoen van voorjaar 2011 in zicht. Mocht in de zomermaanden onverhoopt blijken dat de inmiddels getroffen maatregelen niet effectief waren en de schade toch zou zijn ingetreden, dan is daarmee de overheid niet van aansprakelijkheid ontheven wanneer aannemelijk is dat dit door te laat ingrijpen is gebeurd. Dit is, gezien het gevaar van *hindsight bias*, niet eenvoudig vast te stellen. De causaliteit zal daarom verhoudingsgewijs de moeilijkst te nemen hindernis zijn voor aansprakelijkheid.

In het kader van causaal verband bij aansprakelijkstelling van de veehouders besprak ik reeds alternatieve causaliteit. Het tegenovergestelde hiervan is de figuur van de alternatieve benadeelde. Q-koorts komt normaal gesproken in Nederland voor met een gemiddelde van 29 personen per jaar. Als dit aantal toeneemt tot bijvoorbeeld 1000 (het

¹¹⁵ Schending van art. 2 EVRM werd wel aangenomen (zie noot 106).

¹¹⁶ Men kan zelfs stellen dat de bacterie de primaire veroorzaker is. Een soortgelijk verweer werd gevoerd door de aansprakelijk gestelde whirlpoolhouder in het Legionella-arrest, maar adequaat ontkracht.

¹¹⁷ Zie over de causaliteitsproblematiek (o.m. bij de cafébrand in Volendam) C.C. van Dam, ‘Aansprakelijkheid van de overheid wegens onvoldoende toezicht en handhaving,’ in Akkermans/Brans 2002, p. 112-113.

¹¹⁸ Mogelijk blijft altijd dat een uitbraak of epidemie vanzelf verdwijnt.

¹¹⁹ Zie ook G.E. van Maanen, ‘Overheidsaansprakelijkheid voor gebrekkig toezicht’, in *RMThemis* 2007 (4), p. 137.

aantal zieken in 2008) en men daarnaast kan aantonen dat de overheid in het desbetreffende jaar al nalatig was in het treffen van maatregelen, kan redelijkerwijs worden verondersteld dat de 971 ‘extra’ patiënten ziek geworden zijn door het uitblijven van effectieve maatregelen.¹²⁰ Zeker is dat de overheid schade heeft veroorzaakt, maar onduidelijk is echter aan welke personen van deze 1000 patiënten.¹²¹ Akkermans bepleit hier een proportionele benadering naar rato van de veroorzakingswaarschijnlijkheid.¹²²

De relativiteit, zo vaak een obstakel voor (overheids)aansprakelijkheid¹²³ is dat hier niet: de geschonden norm, het nalaten van adequate maatregelen inzake de veiligheid van personen, ziet bij uitstek op bescherming van het belang van de volksgezondheid en dus op de schade zoals die in casu is geleden door de patiënten.¹²⁴

4. Conclusie:

In dit artikel is onderzocht of aansprakelijkheid van de geitenhouders en/of de overheid bestaat voor de schade voortvloeiend uit de Q-koortsuitbraak.

De overheid heeft een speciale relatie met haar burgers en mede door de toezichtstaken van de IGZ en VWA een bijzondere relatie ten aanzien van de volksgezondheid. Deze betrokkenheid rechtvaardigt de verwachting dat de overheid waar nodig aan haar zorgplicht voldoet ter beperking van ernstige risico's. Toerekenbaar nalaten hiervan leidt tot aansprakelijkheid als de schade (mede) een gevolg is van dit nalaten. Het rapport van de Commissie Van Dijk verschaft argumenten om aansprakelijkstelling voor nalatigheid van de overheid mee in te vullen. De overheid was te laat met voorzorgsmaatregelen, te laat in haar informatievoorzieningen en te huiverig om de volksgezondheid te laten prevaleren boven het economisch belang van de veehouderij. Factoren die efficiënt en tijdig optreden van de overheid leken te bemoeilijken zijn weerlegd: zo was de ziekte relatief onbekend door summiere kennis en weinig literatuur, maar onbekend bleek geenszins synoniem aan nieuw.¹²⁵ De beschikbare kennis bood voldoende aanknopingspunten om tot handelen aan te zetten, maar hierop werd niet tijdig ingespeeld. Een politieke keuze was de prioriteit die men aan de Mexicaanse griep verleende: dat was een pandemie en de Q-koorts ‘slechts’ een uitbraak. Wellicht een

¹²⁰ Zie A.J. Akkermans, ‘Statistisch causaliteitsbewijs bij toxische schadeveroorzaking’, in *VA* 1995 (2), p. 44.

¹²¹ Aangenomen dat voor de overheid vooral een rol is weggelegd bij een toename van de Q-koorts boven de normale incidentie per jaar, bespreek ik deze figuur in het kader van de overheidsaansprakelijkheid en niet bij die van de veehouders. De laatste zijn immers ook risicoaansprakelijk ex 6:175 BW bij een lage incidentie.

¹²² Akkermans 1995, p. 50 e.v.

¹²³ HR 13 april 2007, *NJ* 2008 (Staat/Y.), m. nt. JBMV; HR 7 mei 2004, *NJ* 2006, 281 (Duwbak Linda), m. nt. J. Hijma.

¹²⁴ Dit ligt wellicht anders voor de vermogensschade van de veehouders door onder meer het fokverbod en de vaccinatie (minder melkproductie). Sommigen zijn van mening dat bij tijdig ingrijpen van de overheid het ruimen van de geiten achterwege had kunnen blijven. De bescherming van de volksgezondheid ziet niet op het voorkomen van dit soort schade.

¹²⁵ W.H. van Boom, ‘Anticiperen op nieuwe onbekende gezondheidsrisico's’, in *AV&S* (2001), p. 3-12, verwoordt met een vooruitziende blik de crux van de nalatigheid bij de aanpak van de Q-koorts: “Misschien is in bepaalde kringen het risico (...) al jaren bekend, maar vond men in deze wetenschap niettemin geen aanleiding om actie te ondernemen.”

verkeerde keuze op de lange termijn: ik acht het niet onwaarschijnlijk dat de schade van de Q-koorts met name door de chronische variant en door de grote overlevingskansen van de bacterie in het milieu groter zal zijn.

Het recht verwacht van de overheid dat zij *ex ante* met het oog op de preventie van nieuwe of relatief onbekende risico's handelt. Dit is de preventieve werking van het aansprakelijkheidsrecht. Juristen oordelen *post facto*, vaak met wijsheid achteraf. Behoedzaamheid is geboden.¹²⁶ Zo moet men zich niet uitsluitend afvragen hoe bezwaarlijk voorzorgsmaatregelen zijn, maar ook of ze wel effectief zijn, wellicht averechts werken (zie par. 3.3) of nieuwe risico's in het leven roepen: Maatregelen die de verspreiding in de lucht beogen te verminderen zoals het aanplanten van bomen (tegen verwaaiing) kunnen het effect hebben dat de bacterie zich wellicht minder verspreidt maar op andere locaties tot een overconcentratie leidt.

De doelstelling van het aansprakelijkheidsrecht is niet het voorkomen van alle mogelijke schade. Behoedzaamheid wordt traditioneel betracht bij de vraag naar overheidsaansprakelijkheid. Beleidsvrijheid en terughoudendheid zijn kenmerkend bij aansprakelijkheid voor nalaten. Nu Q-koorts en andere zoönoses echter een onderdeel van onze samenleving zijn gaan vormen en een zeer groot aantal mensen met de gevolgen van deze ziekte moet leven, kan men in redelijkheid geen beroep meer doen op beleidsvrijheid.

Volgens het Rapport Van Dijk valt de overheid concreet iets te verwijten. Deze conclusie staat in schril contrast met de uitspraak in de Vuurwerkcramp waar ook veel slachtoffers vielen en die ook een jarenlange nasleep had, een nasleep die ook bij de Q-koortsuitbraak voorzienbaar is. Wat men mag verwachten van inmenging van de overheid en of niet-inmenging onrechtmatig is, is vaak een politieke keuze.¹²⁷ Een concreet risico, vooral bij economisch nuttige activiteiten, blijkt vaak toch aanvaardbaar, met name als het maatschappelijk draagvlak voor die keuze groot is.¹²⁸

Het onderscheidend element tussen de vuurwerkcramp en de Q-koorts is het verschil in positie en kennis van de overheid. Bij de vuurwerkcramp werden regels geschonden door de vuurwerkfabriek, maar de overheid was daarvan niet op de hoogte. In de Q-koorts gaat het niet om toezichtsfalen ten aanzien van niet-naleving van veiligheidsvoorschriften door burgers of bedrijven, maar om nalatigheid van de overheid in het stellen van normen en het nemen van maatregelen. Aan de fase daarna, dat is toezicht op de naleving daarvan en het adequaat reageren op niet-naleving,¹²⁹ was bij de huidige Q-koortsverheffing nog geen sprake.

¹²⁶ R.W.M. Giard en W.H. van Boom, 'De empirische dimensie van zorgplicht. Kanttekeningen bij het Skeeler-arrest', in *NTBR* 2006, (8), p. 363.

¹²⁷ C.L.G.F.H. Albers en P.C.M. Heinen, 'Een (verkapte) civielrechtelijke immuniteit voor toezichts- en handhavingsfalen van overheidsorganen?', *Gemeenstestem* 2010, p. 101. Zij noemen de uitspraak in de Vuurwerkcramp een aansprakelijkheid ontwijkende ontwikkeling waarbij de burgerlijke rechter vooral op basis van rechtspolitieke overwegingen, niet snel oordeelt dat de overheid onrechtmatig heeft gehandeld. Zie ook Van Maanen 2007, p. 133-137; J. Spier in zijn Conclusie bij HR 9 juli 2010, *RvdW* 2010, 898, onder 3.5.1 en 12.6.3.

¹²⁸ Zie hierover uitgebreid E. van Orsouw, 'Vuurwerkcramp Enschede: de staat gaat vrijuit', in *MvV* 2010 (10), p. 259.

¹²⁹ Commissie Heroverweging Instrumentarium Rechtshandhaving 1995, p. 60.

Voor een geitenhouder wiens geiten of mest besmet zijn met de bacterie leidt art. 6:175 BW onvermijdelijk tot aansprakelijkheid. Dit betreft een risicoaansprakelijkheid waartegen ook de zorgvuldig handelende veehouder zich niet kan verweren. Aansprakelijkheid op grond van art. 6:162 BW wegens onzorgvuldig nalaten is minder succesvol. Het risico is weliswaar kenbaar, maar onzorgvuldig gedrag van de geitenhouders is moeilijk aan te tonen, nu het nemen van beschermingsmaatregelen met het oog op de volksgezondheid op individuele of kleinschalige basis in de kring van de veehouders niet efficiënt is. Effectieve maatregelen moeten vooral vanuit de overheid geïnitieerd en gecoördineerd worden.¹³⁰ Door deze afhankelijkheid van overheidsinitiatief is onzorgvuldig gedrag van de veehouders niet eenvoudig vast te stellen. Dit zijn allemaal redenen op grond waarvan men kan concluderen dat aansprakelijkstelling van de boeren niet de meest efficiënte en praktische manier is. Het helpt het slachtoffer nauwelijks om een solvete laedens te vinden nu de verzekeringen van de boeren waarschijnlijk niet toereikend zijn,¹³¹ en het ruïneert de Brabantse boerenstand. Beter is het de pijlen van het recht op de meest traceerbare en solvete partij te richten: de overheid. Niet iedereen is gecharmeerd van de overheid als vangnet. Tot op heden zijn rechters zeer terughoudend met het aannemen van overheidsaansprakelijkheid. Desalniettemin kunnen in het onderhavige geval de vernietigende conclusies van de Commissie van Dijk wellicht het verschil maken. De Commissie signaleert echter ook het causaliteitsprobleem.¹³² Of de rechter op de in paragraaf 3.6 genoemde wijzen de slachtoffers tegemoet wil komen bij het bewijs van het causaal verband, zal moeten blijken. Als deze horde genomen is, acht ik overheidsaansprakelijkheid in casu kansrijker dan tot nu toe het geval was.

Voor de toekomst ligt aansprakelijkheid evenwel anders: wil het aansprakelijkheidsrecht een prikkel zijn tot zorgvuldig gedrag, dan moet aansprakelijkheid van de veehouders niet per definitie *overruled* worden door aansprakelijkheid van de overheid. Wanneer de overheid de aanpak centraliseert en coördineert, is het aan de boeren om de gegeven regels uit te voeren. Toerekenbare nalatigheid daarin maakt hen dan mogelijk wel aansprakelijk. De overheid ziet harerzijds toe op de naleving van de maatregelen. Een draaiboek over de te nemen maatregelen verschaft duidelijkheid over de verantwoordelijkheid alle partijen.

Vast staat dat de intensieve veehouderij tot meer uitbraken zal leiden van dierziektes die een gevaar vormen voor de volksgezondheid. Vraag is waar men dit risico wil neerleggen, bij de individuele burger door hem zijn eigen schade te laten dragen of bij de veehouders door hen aansprakelijk te achten en dit risico af te dekken door hen een verzekering te laten afsluiten, of bij de overheid die de schade zal bekostigen uit

¹³⁰ Dergelijke grootschalige maatregelen verminderen de kans op aanwezigheid/verspreiding van de bacterie en dus mede de kans dat een boer de bacterie 'onder zich' heeft en aansprakelijk is op grond van art. 6:175 BW.

¹³¹ Vgl. A.J. Akkermans en E.H.P. Brans in Akkermans/Brans 2002, p. 10; T. Hartlief, 'Maatschappelijk verantwoord ondernemen en verzekerbaarheid van de aansprakelijkheid', in *Maatschappelijk verantwoord verzekeren in de 21^e eeuw*, Preadvies Ver. voor Verzekeringswetenschap 2003, Deventer: Kluwer 2004, p. 26 e.v.

¹³² Rapport Van Dijk, p. 109: (...) kan echter ook nu niet met zekerheid worden gezegd dat de uitkomst en het ziekteverloop dan ook daadwerkelijk anders waren geweest."

algemene middelen. Dit laatste zou gerealiseerd kunnen worden door het instellen van een schadefonds voor dierziektes, een oplossing die door enkelen reeds bepleit wordt.¹³³ De Q-koorts zal zijn impact hebben op politieke speerpunten als het bouwen van megastallen. In zijn rechtspraak heeft het Europese Hof lidstaten aangemaand tot heroverweging van ernstige risico's: overheden zouden minder belastende activiteiten moeten onderzoeken alvorens tot een bepaalde activiteit over te gaan.¹³⁴ Actueel is de kernramp in Fukushima die velen tot denken heeft aangezet over de risico's van de moderne samenleving. Desalniettemin is een alternatief niet altijd mogelijk, maatschappelijk aanvaardbaar of economisch verantwoord en zijn sommige risicovolle activiteiten inherent aan onze samenleving. Welke mate van alertheid we van de overheid verwachten is ook een politieke keuze. Bedreigt het risico de volksgezondheid, dan zou de grootst mogelijke doortastendheid geboden moeten zijn.

¹³³ Zie E.H. Hulst, 'Schadefonds bij rampen', in Akkermans/Brans 2002, p. 171 e.v.; J.P. Hustinx en C.J.J.M. Stolker, 'Massaschade en fondsvorming', in *VA* 1997 (2), p. 65, pleiten voor inbedding van de mogelijkheid in de regeling voor collectieve acties.

¹³⁴ *Hatton v United Kingdom*, par. 86: "The Chamber considered that States were required to minimise, as far as possible, interference with Article 8 rights, by trying to find alternative solutions and by generally seeking to achieve their aims in the least onerous ways as regards to human rights."