

## MEMORANDUM

Aan: CityDeal  
Van: Tjarda van der Vijver, advocaat Ecolytico Legal  
Datum: 26 september 2024  
Onderwerp: Motivering reclameregulering ongezonde voeding

### 1 BESCHRIJVING RECLAMEREGULERING

#### 1.1 Achtergrond

- (1) De Gemeente heeft als taak de bevordering van de volksgezondheid.<sup>1</sup> Die taak omvat onder meer het bijdragen aan programma's voor de gezondheidsbevordering.<sup>2</sup> In dat kader stimuleert de Gemeente een gezonde leefomgeving en levensstijl. Onderdeel daarvan is een gezond voedingspatroon, voor zowel eten als drinken. Gemeenten hebben niet enkel de verantwoordelijkheid, maar ook de verplichting tot het creëren van een gezonde voedselomgeving.<sup>3</sup>
- (2) Het Nationaal Preventieakkoord, medeondertekend door de Vereniging Nederlandse Gemeenten, onderstreept het belang van een gezonde leefomgeving en gezonde voeding.<sup>4</sup> Naast de algemene taken van de Gemeente op het gebied van de volksgezondheid, heeft de Gemeente een specifieke zorgplicht om maatregelen te formuleren gericht op gezondheidsbedreigingen voor de jeugd.<sup>5</sup> Met de voorliggende maatregel geeft de Gemeente nader invulling aan deze uitgangspunten.
- (3) Bij de keuze voor de voorliggende maatregel neemt de Gemeente in overweging dat de afgesproken doelstellingen in het Preventieakkoord steeds verder uit zicht komen. Uit onderzoek van het RIVM blijkt dat het aantal mensen met overgewicht hoog blijft.<sup>6</sup> De ambitie om de stijging in overgewicht om te buigen in een daling, wordt naar verwachting niet gehaald. Het RIVM noemt het belang van extra maatregelen, en verwijst daarbij expliciet naar de optie van reclamebeperkingen.<sup>7</sup>
- (4) Een gezond voedingspatroon richt zich op de consumptie van voedingsmiddelen met een evenwichtige voedingswaarde. Zulke voeding bevat onder meer essentiële voedingsstoffen, minimale toevoeging van zout, suiker en verzadigde vetten, en vermijdt schadelijke stoffen zoals kunstmatige toevoegingen en transvetten. De Gemeente wenst de consumptie van dergelijke voeding te bevorderen, omdat het past binnen een gezond voedingspatroon. Onderdeel van dat beleid is dat de Gemeente de consumptie van voeding die niet past binnen gezond voedingspatroon beoogt te beperken.
- (5) Voeding die niet past binnen een gezond voedingspatroon duidt de Gemeente kortweg aan met "ongezonde voeding". Voor de afbakening van het begrip "ongezonde voeding" sluit de Gemeente aan bij de Richtlijnen Goede Voeding van de Gezondheidsraad.<sup>8</sup> Op basis van die Richtlijnen heeft het Voedingscentrum de Richtlijnen Schijf van Vijf ontwikkeld.<sup>9</sup> Het begrip "ongezonde voeding" definieert de Gemeente als eet- en drinkwaren die buiten de Schijf van Vijf vallen. De Gemeente kiest ervoor om

<sup>1</sup> Zie onder andere artikel 22 Grondwet en het Nationale Preventieakkoord.

<sup>2</sup> Artikel 2, tweede lid, onder d Wet Publieke Gezondheid.

<sup>3</sup> Zie ook het UvA rapport 15 december 2023, Tussen mens en ruimte: de (on)gezonde voedselomgeving als omgevingswaarde. Het rapport noemt diverse nationale en internationale bronnen op grond waarvan overheden daartoe verplicht zijn.

<sup>4</sup> <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-1f7b7558-4628-477d-8542-9508d913ab2c/pdf>.

<sup>5</sup> Artikel 5, tweede lid onder e Wet Publieke Gezondheid.

<sup>6</sup> <https://www.rivm.nl/nieuws/impact-nationaal-preventieakkoord-op-roken-overgewicht-en-problematisch-alcoholgebruik-nog>.

<sup>7</sup> RIVM rapport 2024, p. 3.

<sup>8</sup> Gezondheidsraad, Richtlijnen Goede Voeding 2015.

<sup>9</sup> Voedingscentrum, Richtlijnen Schijf van Vijf 2020.

reclames voor dergelijke “ongezonde voeding” te weren. Daarmee beoogt de Gemeente de verleiding te beperken voor mensen om over te gaan tot de consumptie van “ongezonde voeding”.

- (6) Een gezond voedingspatroon is essentieel voor een gezonde levensstijl. Gezonde voeding draagt bij aan de preventie en het terugdringen van zwaarlijvigheid en obesitas. Aan de andere kant draagt ongezonde voeding bij aan een groter risico op diverse ziektebeelden, waaronder hart- en vaatziekten, kanker en diabetes. De Gemeente beoogt met de voorliggende maatregel die risico’s terug te dringen, door reclames voor ongezonde voeding te beperken. De Gemeente hanteert het begrip “reclame” in de zin van de Nederlandse Reclame Code.<sup>10</sup> Dat begrip omvat elke aanprijzing van een adverteerder.
- (7) Er bestaat een sterk verband tussen reclame en het consumptiegedrag van mensen.<sup>11</sup> Reclames zijn naar hun aard gericht op het vergroten van vraag voor het geadverteerde product. Daarbij heeft reclame een normaliserend effect op de consumptie van het betreffende product, en ondermijnt het overheidsbeleid gericht op de beperking van die consumptie.<sup>12</sup>
- (8) Het overgrote gedeelte van de voedselreclames heeft betrekking op producten buiten de Schijf van Vijf.<sup>13</sup> Dat beschouwt de Gemeente als een probleem. Gelet op het belang van gezonde voeding wenst de Gemeente een beperking van reclame-uitingen in de openbare ruimte die stimuleren tot de consumptie van ongezonde voeding. Het beperken of verbieden van reclames draagt bij aan de effectiviteit van breder ontmoedigingsbeleid vanuit de overheid, zoals onder meer blijkt uit ervaringen met tabaksreclames en gokreclames. Andere maatregelen – waaronder (landelijke) zelfregulering of mogelijke waarschuwingen – zijn onvoldoende ineffectief gebleken.<sup>14</sup>
- (9) De voorliggende maatregel (**De Maatregel**) bouwt voort op het beleid van de Gemeente op het gebied van de bevordering van de volksgezondheid. [**@Gemeente: verwijzing naar relevante passages in het geldende beleid van de Gemeente**]<sup>15</sup>

## 1.2 Afbakening Reclamebeperking

- (10) [**@Gemeente: kies welke optie van toepassing is**].
  - (i) *[Optie 1. Als de APV al inhoudelijke eisen stelt aan reclame die als aanknopingspunt kunnen gelden]. Volgens artikel [**@Gemeente: vul in**] van de APV zijn [**@Gemeente: noem het toepasselijke criterium, zoals “schadelijke”**] reclames verboden. De Gemeente vult met de onderhavige wijziging nader in dat reclames van ongezonde voeding vallen onder dat verbod.*
  - (i) *[Optie 2. Als de APV geen inhoudelijke eisen stelt aan reclame die als aanknopingspunt kunnen gelden]. Hierbij introduceert de Gemeente nadere regels waaraan reclames moeten voldoen.*
- (11) De Maatregel luidt als volgt: *Het is verboden om een reclame te plaatsen en te handhaven in de openbare ruimte die zich geheel of gedeeltelijk richt op de verkoop van ongezonde voeding.*

<sup>10</sup> Zie artikel 1 Nederlandse Reclame Code.

<sup>11</sup> Panteia, ‘Marketing voor voedingsproducten: Marketingbestedingen via massamedia & Internationale voorbeelden van restricties in wet- en regelgeving’ december 2022 (onderzoek in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport), p. 9. Zie ook Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 4 juni 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 32 793, nr. 551), p. 3-4. Zie ook bijv. van Kolschooten 2020, met verwijzingen naar o.a. High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, ‘Nutrition and food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security’, Rome, 2017. Zie ook Human Rights Council, ‘Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Anand Grover Unhealthy foods, non-communicable diseases and the right to health’, 1 april 2014, p. 9-11.

<sup>12</sup> Zie o.a. Alfraidi 2023; Boyland & McGale 2022; Boyland & Tatlow-Golden; Galbraith 2013; Harris 2014; Kovic 2018. Zie ook WHO, Commercial Determinants of Noncommunicable Diseases in the WHO European Region (2024) (<https://iris.who.int/handle/10665/376957>), hoofdstuk 11.

<sup>13</sup> Panteia 2022, p. 5. Uit onderzoek blijkt dat reclames voor voeding in het kanaal “out of home” (m.a.w. buitenreclame) voor ongeveer 80% bestaan uit voedingsproducten buiten de Schijf van Vijf.

<sup>14</sup> Zie o.a. Panteia 2022; BEUC, ‘Food marketing to children needs rules with teeth’ (2021); AFM, ‘Let op! Geld lenen kost geld. Een onderzoek naar de effectiviteit van een waarschuwing in kredietreclames’, december 2016. p. 26.

<sup>15</sup> Zie o.a. City Deal rapport Gezonde Voedselomgeving (2020).

- (12) De Maatregel is van toepassing op reclames in de openbare ruimte van de Gemeente voor eet- en drinkwaren die kwalificeren als ongezonde voeding. Hieronder zet de Gemeente de relevante begrippen uiteen. Het is aan de adverteerder om de beoordeling te maken aan de hand van deze criteria.
- (13) Voor het begrip reclame sluit de Gemeente aan bij de definitie van artikel 1 Nederlandse Reclame Code. De reclame moet het kennelijke doel hebben om ongezonde voeding te verkopen, in het bijzonder door het verwijzen naar, tonen of noemen van eet- of drinkwaren die evident niet behoren tot de Schijf van Vijf. Volgens de Maatregel mag een reclame geen enkel voedingsproduct buiten de Schijf van Vijf tonen. Dat betekent dat een reclame van een samengestelde maaltijd enkel kan worden vertoond als de maaltijd uitsluitend bestaat uit ingrediënten die evident behoren tot de Schijf van Vijf.
- (14) Voor de begrippen eet- en drinkwaren sluit de Gemeente aan bij de definitie van artikel 1 Warenwet.<sup>16</sup> Daaronder vallen onder andere voedingssupplementen, kauwgom, vruchtensappen, frisdranken en alcoholhoudende dranken. De Maatregel is echter niet van toepassing op **[@Gemeente: voeg eventuele uitzonderingen toe. Het is dan wel van belang om die uitzonderingen goed te motiveren, en uiteen te zetten waarom daarbij van de Schijf van Vijf wordt afgeweken. Aangezien de Schijf van Vijf het fundament is van deze regeling, kan dat wel vragen oproepen].**
- (15) Voor het begrip ongezonde voeding gaat de Gemeente uit van eet- en drinkwaren die niet zijn opgenomen in de Schijf van Vijf, zoals gepubliceerd door het Voedingscentrum.
- (16) De Maatregel is van toepassing op elke reclame voor ongezonde voeding die voldoet aan de hierboven genoemde vereisten en die is geplaatst in de openbare ruimte van de Gemeente.
- (17) Het verbod van de Maatregel richt zich tot de adverteerder van de betrokken reclame, die verantwoordelijk is voor de naleving daarvan.
- (18) **[@Gemeente: mits wens om bepaalde reclames uit te sluiten: De Maatregel is niet van toepassing op reclames voor voeding die zijn geplaatst in, aan of in de nabije omgeving van (<5 meter) een verkoopgelegenheid en die een reclame maakt voor de producten van die verkoopgelegenheid. Die uitzondering geldt bijvoorbeeld voor een bord voor de deur van een supermarkt, of een uithangbord voor een café. Dat laat onverlet dat andere reclameregels nog steeds van toepassing kunnen zijn op dergelijke uitingen].**

### 1.3 Juridische grondslag

- (19) De Gemeente heeft de bevoegdheid om reclame-uitingen in het openbare domein te reguleren waar een openbaar belang mee is gemoeid.
- (20) De raad stelt de voorgestelde beperking vast omdat hij dat nodig acht voor het openbare belang van de Gemeente.<sup>17</sup> Het betrokken belang voor de Gemeente is de bescherming van de lokale volksgezondheid. De reclamebeperking bevordert de volksgezondheid. De betrokken reclames voor ongezonde voeding kunnen immers bijdragen aan een ongezonde leefstijl en een hoger risico op diverse ziektebeelden. Gelet op dit openbare belang voldoet de Maatregel aldus aan de “ondergrens” voor het stellen van regels.
- (21) Ook voldoet de Maatregel aan de “bovengrens” voor het stellen van regels. Er is geen regelgeving op Europees, nationaal of provinciaal die deze kwestie al uitputtend regelt. Er is dus geen sprake van hogere regelgeving die in de weg staat van de Maatregel.

### 1.4 Proportionaliteitsvereiste

---

<sup>16</sup> In de zin van de Warenwet.

<sup>17</sup> Artikel 124 Grondwet, artikel 147 jo artikel 149 Gemeentewet (belang van de gemeente) en artikel 108 Gemeentewet (huishouding van de gemeente).

- (22) De Maatregel voldoet aan het proportionaliteitsvereiste. De Maatregel vult de zorgplicht van de Gemeente nader in ter bescherming van de volksgezondheid.
- (23) De Maatregel staat in een evenredige verhouding tot het belang dat de Gemeente beoogt te beschermen, namelijk het bevorderen van de volksgezondheid. Reclame voor eten en drinken buiten de Schijf van Vijf draagt bij aan de normalisatie van een ongezond voedingspatroon. De Maatregel ziet uitsluitend op de regulering van reclame-uitingen die binnen de bevoegdheid van de Gemeente liggen. Met de Maatregel beperkt de gemeente het aantal reclame-uitingen met ongezonde voeding dat in de lokale openbare ruimte te zien is. Aangezien de Maatregel is gestoeld op een aangetoond verband tussen reclame-uitingen en een grotere consumptie, is er geen sprake van willekeur.
- (24) Hierboven heeft de Gemeente reeds uiteengezet dat er geen andere regelgeving is die in de weg staat aan de Maatregel. De Maatregel heeft een andere werkingssfeer dan overige regels die momenteel gelden voor reclames:
- Op EU-niveau verplicht de Audiovisuele Mediarijclijn lidstaten ervoor zorg te dragen dat reclames niet “aansporen tot gedrag dat schadelijk is voor de gezondheid”.<sup>18</sup> Die verplichting is enkel van toepassing op audiovisuele media die onder de bevoegdheid vallen van die lidstaat. Het gaat dus om andere reclame-uitingen dan die de Gemeente wil reguleren met de Maatregel.
  - Op landelijk niveau bestaat er een verbod op misleidende reclame.<sup>19</sup> Er is geen jurisprudentie op grond waarvan reclames voor ongezonde voeding worden aangemerkt als misleidend.
  - Verder bestaat er landelijke zelfregulering die valt onder de verantwoordelijkheid van de Stichting Reclamecode. De Reclamecode voor Voedingsmiddelen (RVV) 2019 bevat diverse regels. Die reclamecode is echter niet bindend, en bevat – los van zelfregulering over kindermarketing – geen verbod op reclames voor ongezonde voeding.
  - Ook zijn er initiatieven op landelijk niveau. Die raken de Maatregel echter niet. Zo heeft de Kamer een motie afgewezen voor een verbod op reclame voor ongezond voedsel.<sup>20</sup>
  - Verder is er een wetgevingsvoorstel aangekondigd naar regulering van marketing voor ongezonde voeding gericht op kinderen en jongeren.<sup>21</sup> Dat voorstel gaat over marketing gericht op minderjarigen en heeft dus een andere werkingssfeer dan de voorliggende Maatregel van de Gemeente.
- (25) De Gemeente heeft een belangenafweging uitgevoerd. De Gemeente hecht groot belang aan de bescherming van de lokale volksgezondheid, en de mate waarin een reclamebeperking daaraan kan bijdragen. De Maatregel beperkt de mogelijkheden voor adverteerders om in de lokale openbare ruimte reclame te maken voor ongezonde voeding. De Maatregel streeft naar een lagere verkoop van ongezond voedsel. Een dergelijk effect is in lijn met de doelstellingen van de Gemeente en het Preventieakkoord. De Maatregel laat de mogelijkheden om te adverteren voor gezonde voeding intact. Verder behouden adverteerders verscheidene manieren om desgewenst reclame te maken. Het voorgaande brengt mee dat de Gemeente het belang van het positieve gezondheidseffect van de Maatregel groter acht dan het eventuele financiële belang van adverteerders (inclusief gerelateerde partijen, zoals producenten en verkooppunten) om reclame voor ongezonde voeding te (blijven) maken die wordt geraakt door de Maatregel. **[@Gemeente: voeg de impact toe van eventuele uitzonderingen, bijv. als lokale ondernemers nog wel mogen adverteren, zorg voor een motivering die overtuigt en die niet op gespannen voet staat met het fundament van de Maatregel].**
- (26) De Gemeente concludeert dat de Maatregel evenredig is.

<sup>18</sup> Artikel 9 lid 1 sub c onder iii) AVM-richtlijn.

<sup>19</sup> Artikel 6:194 BW.

<sup>20</sup> <https://www.partijvoordedieren.nl/moties/motie-teunissen-c-s-over-een-verbod-op-reclame-voor-ongezond-voedsel>.

<sup>21</sup> Zie de brief van de toenmalige Staatssecretaris Van Ooijen van VWS (11 april 2024, 3799930-1063951-VGP). Het kabinet-Schoof heeft dat voornemen overgenomen. Zie Regeerprogramma kabinet-Schoof, p. 72.

## 1.5 Toetsing vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM)

- (27) De Maatregel levert geen strijd op met de vrijheid van meningsuiting, zoals beschermd door artikel 10 EVRM.<sup>22</sup>
- (28) De Maatregel levert naar verwachting een “inmenging” op van de vrijheid van meningsuiting (artikel 10 lid 1 EVRM).<sup>23</sup> Die inmenging is echter gerechtvaardigd onder artikel 10 lid 2 EVRM. Voor deze toets is relevant dat de Gemeente een brede beoordelingsruimte (*margin of appreciation*) heeft als het gaat om commerciële (reclame-)uitingen.<sup>24</sup> Verder is het volgende van belang:
- Een regeling die rechtsgeldig tot stand is gekomen in de APV voldoet aan het vereiste “bij wet voorzien” (*prescribed by law*) in de zin van het EVRM.<sup>25</sup> Een dergelijke regeling is voldoende toegankelijk en voorzienbaar.<sup>26</sup>
  - De inmenging dient een legitiem doel. De Maatregel draagt onder andere bij aan beleid ter bescherming van de publieke gezondheid, zoals beschermd door artikel 10 lid 2 EVRM.
  - De inmenging is proportioneel. Gelet op het voorgaande zijn er gegronde redenen voor de Maatregel, die in evenredige verhouding staan tot de te beschermen gezondheidsdoelstelling. Er is sprake van een *pressing social need*. De Gemeente heeft een belang bij het beperken van uitingen die stimuleren tot de consumptie van ongezonde voeding.
- (29) De Maatregel voldoet aan de *fair balance* toets. De Gemeente heeft gemotiveerd waarom er sprake is over het openbaar belang van een reclamebeperking. Dat belang blijkt ook uit diverse onderzoeken. De Gemeente heeft uiteengezet op welke manier zij de betrokken belangen heeft afgewogen.

## 1.6 Vrij verkeerbepalingen EU

- (30) De Maatregel is in lijn met de vrij verkeer bepalingen van de EU, zelfs als de Maatregel zou leiden tot enige beperking.
- (31) Ten eerste kan de Maatregel worden gezien als een zogeheten “verkoopmodaliteit” in de zin van het Unierecht, in welk geval er geen strijd kan zijn met het vrij verkeer van goederen.<sup>27</sup> Er vindt geen juridische of feitelijke discriminatie plaats tussen binnenlandse en buitenlandse producten.<sup>28</sup>
- (32) Ten tweede, in het geval dat de Maatregel niet kan worden gezien als een verkoopmodaliteit, is er sprake van een rechtvaardiging. De Maatregel dient een legitiem doel, namelijk de bescherming van de gezondheid.<sup>29</sup> Ook voldoet de Maatregel aan het proportionaliteitsvereiste.<sup>30</sup> Ten eerste is de maatregel geschikt voor het betrokken doel. Beperking van reclames heeft een aantoonbaar effect op het reduceren van vraag. Daardoor gaat de maatregel ook niet verder dan noodzakelijk. Verder is er

---

<sup>22</sup> Toetsing aan de Nederlandse Grondwet is niet nodig, omdat de Grondwettelijke bescherming van de vrijheid van meningsuiting niet van toepassing is op handelsreclame (artikel 7 lid 4 Grondwet).

<sup>23</sup> EHRM 20 november 1989, 10572/83, r.o. 26 (markt intern Verlag GmbH en Klaus Beermann t. Duitsland); EHRM 24 februari 1994, 15450/89, r.o. 35 (Casado Coca t. Spanje). EHRM 28 maart 1990, 10890/84, r.o. 55 (Groppera Radio AG c.s. – Zwitserland).

<sup>24</sup> Bij politieke uitingen heeft de overheid een minder ruime beoordelingsruimte. Zie EHRM 20 november 1989, Verlag GmbH en Klaus Beermann t. Duitsland (appl. no. 10572/83); EHRM 24 februari 1994, Casado Coca t. Spanje (appl. no. 15450/89).

<sup>25</sup> Uitgaande van een voldoende duidelijke basis voor dergelijke beleidsregels in de Plaatselijke Verordeningen.

<sup>26</sup> Vgl. EHRM 13 juli 2012, Mouvement Raëlien Suisse t. Zwitserland (appl. no. 16354/06).

<sup>27</sup> Zie o.a. Gevoegde Zaken C-267/91 en C-268/91, Criminal proceedings against Bernard Keck and Daniel Mithouard [1993] ECLI:EU:C:1993:905.

<sup>28</sup> Zie *Keck*, r.o. 16.

<sup>29</sup> Artikel 36 VWEU.

<sup>30</sup> Bij deze toets kan ook in ogenschouw worden genomen dat de EU zelf een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid en het milieu nastreeft (artikel 114(3) VWEU (gezondheid, milieu en consumentenbescherming); artikel 9 en 168(1) VWEU en artikel 35 Handvest Grondrechten EU (gezondheid); artikel 191 lid 2 VWEU en artikel 37 Handvest Grondrechten EU (milieubescherming)). Los daarvan heeft de EU zich verbonden aan een emissiereductie van 55% per 2030, waarvoor een lagere consumptie van fossiele producten noodzakelijk is.

geen aanleiding om uit te gaan van een discriminerende werking van de Maatregel. Markttoegang blijft mogelijk.