

MEMORANDUM

Aan: CityDeal
Van: Tjarda van der Vijver, advocaat Ecolytico Legal
Datum: 23 september 2024 [aangepast 4 november 2024]
Onderwerp: Motivering reclameregulering biologisch-vlees-vis

1 BESCHRIJVING RECLAMEREGULERING

1.1 Achtergrond

- (1) De Gemeente wenst over te gaan tot het weren van bepaalde reclames (hierna: **Reclameregulering**).
- (2) Er bestaat een sterk verband tussen reclame en het consumptiegedrag van mensen. 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.
- (3) Met de Reclameregulering wil de Gemeente vermijden dat consumptie van bepaalde producten onnodig wordt gestimuleerd, mede gelet op de (indirecte) negatieve effecten daarvan. Die negatieve effecten kunnen betrekking hebben op de volksgezondheid, het milieu, het klimaat en dierenwelzijn. De Reclameregulering heeft enkel betrekking op reclame-uitingen die binnen de afbakening vallen, en laat de verkoop van de betrokken producten ongemoeid.
- (4) De Reclameregulering heeft betrekking op de volgende voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong (**de Betrokken Producten**). Het betreft reclames voor **[@Gemeente: maak een keuze: vlees / vis, schaaldieren en inktvis / alle dierlijke voedingsproducten]** bedoeld voor menselijke consumptie.
- (5) **[@Gemeente: als dierlijke producten nog wel blijven toegestaan, overweeg het volgende: Voor bepaalde producten maakt de Gemeente een uitzondering, waaronder voor biologische producten en wilde vis met het MSC-keurmerk].**
- (6) De Reclameregulering omvat ook reclames waarbij de Betrokken Producten onderdeel zijn van een gecombineerde reclame. Daarvan is sprake als de Betrokken Producten onderdeel zijn van een reclame voor voeding, bijvoorbeeld een maaltijd, menu of snack. Daaronder vallen alle reclames waarin de Betrokken Producten worden gepresenteerd in welke vorm dan ook, zoals beleg, *topping* of anderszins onderdeel uitmaakt van het geadverteerde eten, zoals bij pizza of brood met vlees of vis.
- (7) De Reclameregulering is in lijn met de beweging naar een eiwittransitie, waarbij de consumptie van plantaardige eiwitten wordt gestimuleerd ten opzichte van dierlijke eiwitten. De Rijksoverheid heeft de doelstelling om de balans in de consumptie van plantaardige en dierlijke eiwitten te verschuiven naar een 50/50-verhouding in 2030.¹ De Gezondheidsraad concludeert dat een verdere verschuiving naar een voedingspatroon met 60% plantaardige en 40% dierlijke eiwitten goed zou zijn voor de gezondheid van de meeste Nederlanders.²
- (8) Momenteel is slechts 42% van de geconsumeerde eiwitten plantaardig.³ Een verschuiving naar een

¹ Kamerstuk 31 532, nr. 271. Zie ook de Nationale Eiwitstrategie, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-6ea7577b-85a6-425a-9dad-b9b9cf695495/pdf>.

² Gezondheidsraad 13 december 2023, nr. 2023/19.

³ <https://www.wateetnederland.nl/resultaten/richtlijnen/plantaardig-eiwit>.

hogere consumptie van plantaardige eiwitten zou daarom bijdragen aan de gezondheid,⁴ en de negatieve druk verminderen op het milieu en het klimaat.⁵ Bovendien draagt een meer plantaardig eetpatroon bij aan het welzijn van dieren.

- (9) Zoals onder meer blijkt uit het rapport van de Gezondheidsraad wordt een belangrijk deel van de milieu- en klimaatimpact van het Nederlandse voedingspatroon veroorzaakt door dierlijke voedingsmiddelen.⁶ Naar schatting kan de verschuiving naar een voedingspatroon met 60% plantaardige en 40% dierlijke eiwitten leiden tot een afname van ongeveer 25% in impact ten opzichte van het huidige voedingspatroon, zowel wat betreft de uitstoot van broeikasgassen als voor het landgebruik.⁷ **[@Gemeente: voeg evt. relevante lokale documenten toe, zoals [deze](#) van de gemeente Amsterdam]** De verschuiving naar plantaardige eiwitten gaat nu nog te langzaam. Een snellere verschuiving is nodig voor het behalen van het beleidsdoel in 2030.⁸
- (10) Verder is relevant dat in ons huidige voedingspatroon sprake is van overconsumptie: we eten gemiddeld gezien meer dan nodig.⁹ Dat draagt bij aan gezondheidsproblemen. Ook zorgt het produceren en consumeren van overtollige calorieën van dierlijke producten tot een onnodige negatieve impact op dier, milieu en klimaat.
- (11) Gelet op het voorgaande ziet de Gemeente geen reden om toe te blijven staan dat reclames in haar openbare ruimte de verkoop stimuleren van **[vlees / vis, schaaldieren en inktvis / dierlijke producten]** voor menselijke consumptie. **[mits van toepassing: Daarbij accepteert de Gemeente een uitzondering voor dierlijke producten met een biologisch keurmerk, of MSC-keurmerk voor wilde vis].**
- (12) **[Mits van toepassing: De Gemeente wenst met de Reclameregulering mede te vermijden dat reclames het beleid ten aanzien van [vul in] ondermijnen door de oproep tot de consumptie van meer dierlijke producten].**

1.2 Taken Gemeente

- (13) De Reclameregulering hangt samen met de belangen van de Gemeente,¹⁰ en is in lijn met het beleid dat de Gemeente voert op het verminderen van negatieve (indirecte) effecten onder andere wat betreft volksgezondheid, milieu, klimaat en dierenwelzijn. De Gemeente betreft bij die belangen zowel schadelijke effecten binnen de Gemeente, als consumptie binnen de Gemeente die leidt tot schadelijke effecten buiten de gemeentegrenzen.
- (14) De fysieke leefomgeving, waaronder de openbare ruimte van de Gemeente, heeft een grote invloed op het consumptiegedrag van mensen.¹¹ Met de Reclameregulering beoogt de Gemeente een beperking aan te brengen van reclame-uitingen in de openbare ruimte¹² die aanzetten tot de consumptie van **[vlees / vis, schaaldieren en inktvis / dierlijke producten], [mits van toepassing: met uitzondering van producten met een biologisch keurmerk, of met een MSC-keurmerk voor wilde vis].**
- (15) De wens van de Gemeente hangt samen met de (al dan niet indirecte) negatieve effecten van de (over-)consumptie van de Betrokken Producten. Het beperken van consumptie met dergelijke effecten past

⁴ Uitgaande van een gelijkblijvende calorie-inname.

⁵ Kamerstuk 31 532, nr. 271. Zie ook het PBL-rapport *Dagelijkse kost. Hoe overheden, bedrijven en consumenten kunnen bijdragen aan een duurzaam voedselsysteem*: <https://www.pbl.nl/publicaties/dagelijkse-kost-hoe-overheden-bedrijven-en-consumenten-kunnen-bijdragen-aan-een-duurzaam-voedselsysteem>.

⁶ Gezondheidsraad, Gezonde eiwittransitie (13 december 2023).

⁷ Gezondheidsraad, p. 6.

⁸ Gezondheidsraad, p. 7.

⁹ Gezondheidsraad, p. 4.

¹⁰ Artikel 149 Gemeentewet: "De raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt".

¹¹ 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.

¹² Voor het begrip "openbare ruimte" sluit de Gemeente aan bij de definitie zoals gehanteerd in **[@Gemeente: vul de regeling in met daarin de door jullie gebruikte definitie].**

- bij de zorgplicht die de Gemeente heeft, waarbij de Gemeente ook de effecten betreft in de leveringsketens buiten de eigen grenzen. Ook past het bij een integrale aanpak van het beleid dat de Gemeente nastreeft, en de toepassing van het voorzorgsprincipe op grond waarvan de Gemeente proactief maatregelen neemt ter bescherming van onder meer de maatschappij, het milieu en het klimaat.¹³
- (16) Met de Reclameregulering geeft de Gemeente nader invulling aan **[@Gemeente: voor zover beschikbaar en relevant, vul aan met lokale beleidsdocumenten op het gebied van milieu (waaronder biodiversiteit)/klimaat/volksgezondheid/duurzaamheid/eiwittransitie/dierenwelzijn]**.
- (17) Zoals hierboven aangegeven komt een belangrijk deel van de milieu- en klimaatimpact van het Nederlandse voedingspatroon voort uit de (overmatige) consumptie van dierlijke voedingsmiddelen.¹⁴ Datzelfde geldt voor het voedingspatroon binnen de Gemeente.
- (18) Wat betreft klimaat voert de Gemeente beleid om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, in lijn met het Klimaatakkoord van Parijs en de Nederlandse Klimaatwet **[@Gemeente: voeg toe: eventuele andere beleidsinstrumenten waaruit het voorgaande blijkt]**. Ook handelt de gemeente in lijn met het nationale klimaatakkoord, dat VNG in 2019 namens alle Nederlandse gemeenten heeft getekend. Dat betekent dat de Gemeente streeft naar een snelle reductie van broeikasgassen, en het bereiken van netto nul uitstoot in 2050. **[@Gemeente: voeg toe als de Gemeente relevante tussentijdse doelstellingen heeft, bijv. in 2030]**. De Gemeente heeft daarbij niet enkel oog voor de uitstoot van broeikasgassen binnen de gemeentegrenzen, maar ook voor uitstoot die samenhangt met de consumptie van producten of diensten die elders leiden tot uitstoot.
- (19) Wat betreft milieu beoogt de Gemeente de negatieve (indirecte) effecten van de (overmatige) consumptie van dierlijke producten te beperken. Een meer plantaardige vorm van consumptie verlaagt de druk van voedselproductie op het milieu. Die effecten houden onder meer verband met effecten voor de biodiversiteit **[voor vlees: en landgebruik; voor vis: en de uitputting van zeeën en oceanen]**.
- (20) Wat betreft dierenwelzijn beoogt de Gemeente negatieve effecten van de consumptie van dieren te verminderen, en de daarmee gepaard gaande vraagstukken over onder meer de stress- en pijnbeleving bij dieren, evenals bij gehouden dieren het ontbreken van een natuurlijke leefomgeving.
- (21) **[De Gemeente wenst een uitzondering te maken voor reclame-uitingen van de Betrokken Producten voor zover zij over een biologisch keurmerk beschikken, dan wel een MSC-keurmerk voor wilde vis. Producten met die keurmerken hebben een minder negatief effect op het milieu en op dierenwelzijn in vergelijking met soortgelijke producten zonder die keurmerken]**.
- (22) Ook draagt de Gemeente bij aan de bevordering van de volksgezondheid. Die taak omvat onder meer het bijdragen aan programma's voor de gezondheidsbevordering.¹⁵ In dat kader stimuleert de Gemeente een gezonde leefomgeving en levensstijl. Voeding speelt daarbij een belangrijke rol. Mede gelet op de adviezen van de Gezondheidsraad constateert de Gemeente dat mensen in Nederland gemiddeld gezien nu te veel vlees eten.¹⁶ Het eten van te veel vlees, waaronder in het bijzonder rood en bewerkt vlees, gaat immers gepaard met risico's voor de volksgezondheid. Het stimuleren van meer vlees eten is daarmee onwenselijk en onnodig. Met de Reclameregulering beoogt de Gemeente bij te dragen tot de matiging van de consumptie van vlees. **[@Gemeente: voeg relevante overige initiatieven toe, zoals de City Deal Gezonde en Duurzame Voedselomgeving]**.

1.3 Verbodsbepaling

¹³ In navolging van de EU-rechtelijke beginselen voor een hoog niveau van bescherming voor mens en milieu, het beperken van verdere klimaatverandering, het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen (zie o.a. art. 3 lid 3 EU-Verdrag en artikel 191 lid 2 EU-Werkingsverdrag).

¹⁴ Gezondheidsraad, Gezonde eiwittransitie (13 december 2023).

¹⁵ Artikel 2, tweede lid, onder d Wet Publieke Gezondheid.

¹⁶ https://www.wateetnederland.nl/resultaten/richtlijnen/alle_richtlijnen.

[Optie 1: mogelijk overkoepelende bepaling met een verbod op reclames die direct of indirect grote negatieve gevolgen hebben, met daarna uitwerking per thema]

- (23) Het is verboden om een reclame-uiting te plaatsen in de openbare ruimte die zich geheel of gedeeltelijk richt op de verkoop van een voedingsmiddelen bedoeld voor menselijke consumptie met direct of indirect grote negatieve gevolgen voor de volksgezondheid, milieu, klimaat en/of dierenwelzijn. **[@Gemeente: verwijs indien gewenst naar de definitie van “openbare ruimte” die de Gemeente normaliter hanteert, bijv. in een al bestaande verordening].**
- (24) Voedingsmiddelen in de zin van het voorgaande lid omvatten **[@Gemeente: overweeg of dit een open norm blijft (zo ja: voeg dan toe “in ieder geval”), of dat de open norm volledig wordt ingevuld]: [vlees/vis, schaaldieren en inktvis/voedingsmiddelen gebaseerd op dierlijke producten, met een definitie van de Betrokken Producten aan de hand van het onderstaande].**
- (25) **[Mogelijke uitzondering voor biologisch / MSC-keurmerk kan worden gebaseerd op de onderstaande tekstblokken met “optioneel”].**

[Optie 2: verbodsbepalingen per thema]

1.3.1 Vlees

- (26) Het is verboden om een reclame-uiting te plaatsen in de openbare ruimte die zich richt op de verkoop van een voedingsmiddel dat bestaat uit vlees.
- (27) Het verbod in het eerste lid is van toepassing op elk voedingsmiddel bedoeld voor menselijke consumptie dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit dierlijk weefsel van gewervelde landdieren of gevogelte, met inbegrip van bewerkte en bereide producten.
- (28) **[Optioneel biologisch]** Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op producten die ten minste voldoen aan een officieel keurmerk voor biologische producten, waaronder het EKO-keurmerk, het Demeter-keurmerk of het Europese biologische keurmerk.

1.3.2 Vis, schaaldieren of inktvis

- (29) Het is verboden om een reclame-uiting te plaatsen in de openbare ruimte die zich richt op de verkoop van een voedingsmiddel dat bestaat uit vis, schaaldieren of inktvis.
- (30) Het verbod in het eerste lid is van toepassing op elk voedingsmiddel bedoeld voor menselijke consumptie dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit dierlijk weefsel van vis, schaaldieren of inktvis, met inbegrip van bewerkte en bereide producten.
- (31) **[Optioneel biologisch/MSC]** Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op producten die ten minste ten minste voldoen aan een keurmerk voor biologische producten, waaronder het EKO-keurmerk, het Demeter-keurmerk of het Europese biologische keurmerk, dan wel beschikken over het MSC-keurmerk.

1.3.3 Niet-plantaardige voedingsmiddelen

- (32) Het is verboden om een reclame-uiting te plaatsen in de openbare ruimte die zich richt op de verkoop van een voedingsmiddel dat bestaat niet-plantaardige voedingsmiddelen.
- (33) Het verbod in het eerste lid is van toepassing op elk voedingsmiddel bedoeld voor menselijke consumptie dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit niet-plantaardige voedingsmiddelen. Het verbod omvat in ieder geval vlees, vis, schaaldieren, weekdieren, insecten, zuivelproducten (waaronder eiwitpoeders gemaakt van dierlijk eiwit), eieren, honing en e-nummers van dierlijke afkomst. **[@Gemeente: het is mogelijk om een politieke keuze te maken om reclames voor bepaalde niet-plantaardige voedingsmiddelen nog steeds toe te staan, zij het dat die uitzondering consistent moet**

zijn met de bredere motivatie].

- (34) **[Optioneel biologisch]** Het verbod in het eerste lid is niet van toepassing op producten die ten minste voldoen aan een keurmerk voor biologische producten, waaronder het EKO-keurmerk, het Demeter-keurmerk of het Europese biologische keurmerk.

1.4 Motivering Vlees

- (35) Het verbod is van toepassing op voedingsproducten voor menselijke consumptie gemaakt van dierlijk weefsel van gewervelde landdieren of gevogelte. Het gaat daarbij onder meer om vleesproducten van runderen, varkens, schapen, kippen, ganzen en kalkoen.
- (36) Het verbod is niet van toepassing op overige producten van dierlijk weefsel, zoals vis, schaaldieren, schelpdieren of insecten. Het verbod is evenmin van toepassing voor producten bedoeld voor niet-menselijke consumptie, zoals voer voor huisdieren.
- (37) Het verbod heeft betrekking op vers vlees, en eveneens producten in bewerkte vorm. Dat omvat onder meer worstjes, vleeswaren, bacon, shoarma en gehakt diepvries- en magnetronproducten evenals en bereide vleesgerechten zoals gehaktballen en vleesstoofschotels.
- (38) De Gemeente ziet diverse belangen verbonden aan het weren van reclames voor vleesproducten. De Gemeente verwijst naar de overwegingen hierboven over de huidige overmatige consumptie van vlees, waaronder in het bijzonder rood en bewerkt vlees. Het is van belang om de consumptie van vlees te verminderen. De keuze om vleesreclames te weren is in lijn met de eiwittransitie waarbij consumenten minder dierlijke en meer plantaardige eiwitten tot zich nemen, zoals ook geadviseerd door de Gezondheidsraad en het Voedingscentrum.¹⁷
- (39) Meer specifiek gaat het om de volgende belangen:
- (40) Klimaat. Vlees is verantwoordelijk voor ongeveer 40 procent van broeikasgassen die vrijkomen bij de productie van het voedsel van de gemiddelde Nederlander.¹⁸ Het verbouwen en vervoeren van voer, dieren en vlees veroorzaakt veel uitstoot. Het gaat daarbij met name om krachtige broeikasgassen zoals uit het verteringsproces (methaan) en uit mest (methaan en lachgas). Daarbij worden voor de teelt van voer en het houden van dieren grote stukken natuurgebied omgezet in bouwland, waarbij broeikasgassen vrijkomen.¹⁹
- (41) Milieu/biodiversiteit. De productie van vlees verbruikt veel drinkwater en heeft veel ruimte en energie nodig voor het verbouwen en vervoeren van veevoer.²⁰ Veeteelt neemt het merendeel in van de oppervlakte van alle landbouwgrond, terwijl het de minderheid oplevert van de geconsumeerde calorieën en eiwitten.²¹ Daarbij draagt vleesproductie bij aan de mestproblematiek. Stoffen uit mest zoals fosfaat, nitraat en ammoniak, kunnen terecht komen in het grond- en oppervlaktewater. Dat zorgt voor verzuring en vermisting van de natuur, en daarmee voor een afname van de biodiversiteit op land en in het water. Ook moet het vervuilde oppervlakte- en grondwater extra gezuiverd worden.
- (42) Dierenwelzijn. De Gemeente acht het niet wenselijk dat de consumptie van vlees wordt aangemoedigd. Meer vleesconsumptie betekent dat er grotere aantallen dieren worden gehouden in leefomstandigheden die niet bijdragen aan hun welzijn, en tevens worden vervoerd en geslacht ten behoeve van die consumptie. Dat staat volgens de Gemeente op gespannen voet met dierenwelzijn en

¹⁷ <https://www.voedingscentrum.nl/nl/nieuws/gezondheidsraad-opschuiven-naar-meer-plantaardig-eetpatroon-beter-voor-milieu-en-gezondheid.aspx>.

¹⁸ <https://www.voedingscentrum.nl/nl/duurzaam-eten/waarom-het-voor-het-milieu-uitmaakt-wat-er-op-jouw-bord-ligt.aspx>.

¹⁹ <https://www.voedingscentrum.nl/nl/duurzaam-eten/waarom-is-minder-vlees-eten-beter-voor-gezondheid-en-milieu.aspx>.

²⁰ Zie ook de informatie van Milieu Centraal, o.a. [https://www.milieucentraal.nl/eten-en-drinken/milieubewust-eten/de-milieu-impact-van-vlees/#:~:text=Milieugevolgen%20vleesproductie,-De%20productie%20van&text=Er%20is%20meer%20energie%2C%20mest,een%20heel%20sterk%20broeikasgas\)%20uit](https://www.milieucentraal.nl/eten-en-drinken/milieubewust-eten/de-milieu-impact-van-vlees/#:~:text=Milieugevolgen%20vleesproductie,-De%20productie%20van&text=Er%20is%20meer%20energie%2C%20mest,een%20heel%20sterk%20broeikasgas)%20uit).

²¹ <https://ourworldindata.org/global-land-for-agriculture>.

de intrinsieke waarde van het dier.

- (43) Volksgezondheid. De consumptie van vlees kan direct en indirect invloed hebben op de volksgezondheid. De indirecte effecten op de volksgezondheid komen vooral voort uit de uitstoot van broeikasgassen als gevolg van vleesproductie, en luchtvervuiling. De ammoniak die vrijkomt bij veeteelt kan reageren tot fijnstof. Het inademen van die fijnstof is ongezond voor mensen. Daarbij bevatten veel vleesproducten sporen van antibiotica, wat een negatief effect kan hebben op de gezondheid van de mens.
- (44) Wat betreft de meer directe effecten eten Nederlanders gemiddeld gezien meer vlees dan het Voedingscentrum adviseert.²² Ook heeft een substantieel gedeelte van de vleesreclames en consumptie betrekking op vet vlees, bewerkt vlees en vleeswaren. Die vleesproducten staan niet in de Schijf van Vijf, met name vanwege een te grote hoeveelheid verzadigd vet, zout en/of suiker. Er bestaat een relatie tussen het eten van rood vlees en vooral van bewerkt vlees en het risico op bepaalde soorten kanker (waaronder darmkanker), diabetes type 2 en beroerte. Vlees bestaat voor een substantieel gedeelte uit verzadigd vet, wat het risico verhoogt op hart- en vaatzieken.
- (45) Gelet op het voorgaande wenst de Gemeente niet dat de consumptie van vlees verder wordt bevorderd door middel van reclame in de openbare ruimte.

1.5 Vlees – uitzondering biologisch [optioneel]

- (46) Het voorgaande verbod op vleesreclames is niet van toepassing als de geadverteerde vleesproducten minimaal voldoen aan de wettelijke vereisten voor biologische landbouw (hierna: “biologische producten”). Dat is het geval als de betreffende producten beschikken over het keurmerk voor biologische voeding. Dat is ook het geval voor geadverteerde producten met een keurmerk dat verder gaat dan de wettelijke minimumnorm voor biologische voeding (zoals het “EKO” of het “Demeter”-keurmerk).
- (47) De Gemeente ziet diverse redenen om in haar afweging reclames voor biologische vleesproducten toe te blijven staan.
- (48) Dierenwelzijn. Producten van biologisch gehouden dieren dragen bij aan dierenwelzijn vergeleken met niet-biologische producten.²³ Dergelijke producten hebben de maximale drie sterren van het Beter Leven Keurmerk. Deze dieren hebben meer ruimte, gaan vaker naar buiten en hebben meer afleidingsmateriaal. Zij kunnen daardoor meer natuurlijk gedrag vertonen.
- (49) Milieu. Het voer voor biologisch gehouden dieren is verbouwd zonder kunstmest en synthetische bestrijdingsmiddelen. Ook is een groter deel van het voer afkomstig uit de regio, waardoor er minder risico bestaat op ontbossing in tropische gebieden. Die aspecten dragen bij aan (het behoud van) de biodiversiteit in de productiegebieden. Een lager gebruik van onder andere bestrijdingsmiddelen draagt ook bij aan de bodem- en waterkwaliteit.
- (50) Volksgezondheid. Bij biologische producten wordt minder gebruik gemaakt van antibiotica. Hoe groter die praktijk, hoe groter het risico dat bacteriën resistent kunnen worden voor antibiotica.
- (51) Gelet op het voorgaande ziet de Gemeente reden tot een uitzondering voor reclames voor biologische vleesproducten.

1.6 Motivering Vis / schaaldieren / inktvis

- (52) Het verbod is van toepassing op voedingsproducten voor menselijke consumptie gemaakt van dierlijk

²² Het advies is maximaal 500 gram vlees per week, waarvan maximaal 300 gram rood vlees. Zie o.a. <https://www.milieucentraal.nl/eten-en-drinken/milieubewust-eten/vlees/>.

²³ <https://www.milieucentraal.nl/eten-en-drinken/milieubewust-eten/biologisch/>.

weefsel van vis, schaaldieren of inktvis (de Betrokken Producten). **[@Gemeente: voor de hierna genoemde schelpdieren lijken de argumenten op het gebied van dierenwelzijn en milieu minder sterk. Afhankelijk van de lokale politieke wens kan er voor reclames voor deze schelpdieren een uitzondering worden gemaakt: Het verbod is niet van toepassing op schelpdieren anders dan inktvis, waaronder mosselen, kokkels, oesters en Sint-Jacobsschelpen].**

- (53) Het verbod heeft betrekking op verse producten, en eveneens producten in bewerkte vorm. Dat omvat onder meer filets, diepvries- en magnetronproducten evenals producten in gepaneerde, gefrituurde, ingeblikte en gerookte vorm. Het verbod bevat tevens afgeleide producten zoals visolie of vismeel.
- (54) De Gemeente ziet diverse belangen die verbonden zijn aan het weren van reclames voor de Betrokken Producten. De Gemeente benadrukt dat het enkel gaat om het weren van reclames van de Betrokken Producten, en niet de consumptie als zodanig. De Gemeente verwijst naar het advies van het Voedingscentrum om 1 keer per week vis, schaaldieren of schelpdieren te eten. Daarbij merkt de Gemeente tevens op dat schelpdieren onderdeel zijn dan de Schijf van Vijf, maar (behalve inktvis) geen onderdeel zijn van de Reclameregulering. Ook wijst de Gemeente op de alternatieven die het Voedingscentrum noemt voor de Betrokken Producten.²⁴
- (55) Wat betreft klimaat creëert de visserijsector een aanzienlijke hoeveelheid broeikasgassen.²⁵ Vissersboten maken vrijwel altijd gebruik van fossiele brandstoffen. De uitstoot wordt vergroot bij het gebruik van sleepnetten en vanwege de steeds langere afstanden die vissersboten moeten afleggen om bij nog bruikbare visgronden te komen.
- (56) Ook kwekerijen hebben een aanzienlijke koolstofvoetafdruk. Los van de productie van visvoer vraagt ook het zuiveren van water en het onderhoud van bepaalde kweeksystemen veel energie.
- (57) Verder levert transport en opslag een grote uitstoot op, mede omdat verse vis, schaaldieren en inktvis moeten worden gekoeld en vaak worden getransporteerd per vliegtuig of andere transportmiddelen die gebruikmaken van fossiele brandstoffen.
- (58) Bovendien zijn zeeën en oceanen cruciaal voor de opslag van CO₂. Daarvoor zijn gezonde ecosystemen nodig. Hieronder zet de Gemeente nader uiteen hoe visserij op industriële schaal risico's meebrengt voor biodiversiteit en ecosystemen.
- (59) Wat betreft milieu & biodiversiteit constateert de Gemeente dat visserij vaak plaatsvindt op een industriële schaal. Er is sprake van overbevissing van vele soorten, en in sommige gevallen zelfs een risico op uitsterven.²⁶ Bijvangst is een groot probleem, waardoor er meer zeedieren sterven dan worden geconsumeerd. Het voorgaande heeft negatieve effecten op de gehele voedselketen die afhankelijk is van vis, waaronder zeevogels en zeezoogdieren. Verder tast visserij de natuur aan. Zo kan het gebruik van sleepnetten de zeebodem ernstig verstoren. Daarnaast is een substantieel gedeelte van het afval in de oceanen en op stranden afkomstig van de visserij. Dat afval kan zelf ook nadelige effecten hebben, bijvoorbeeld als zeeleven afval opeet of erin verstrikt raakt.
- (60) Voor kweekvis geldt dat het voer vaak bestaat uit zeeleven dat elders is opgevisst. Ook kweekvis legt dus druk op de biodiversiteit. Ongeveer een kwart van alle gevangen wilde vis wordt gevoerd aan kweekvis.²⁷ Voor het aanleggen van kwekerijen, bijv. voor vis en garnalen, worden dikwijls kwetsbare ecosystemen aangetast die van groot belang zijn voor de biodiversiteit, zoals mangrovebossen. Het behoud van dergelijke ecosystemen is ook van belang voor klimaatadaptatie bij een stijgende zeespiegel. Bij open kweeksystemen, die in verbinding staan met de zee of een rivier, is mestproductie

²⁴ <https://www.voedingscentrum.nl/nl/service/vraag-en-antwoord/gezonde-voeding-en-voedingsstoffen/ik-wil-of-kan-geen-vis-eten-kan-ik-vis-vervangen.aspx/>.

²⁵ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X1730893X>.

²⁶ <https://www.milieucentraal.nl/eten-en-drinken/milieubewust-eten/vis/>.

²⁷ Zie onder andere de informatie van het Voedingscentrum op het gebied van kweekvis: <https://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/viskweek.aspx#:~:text=De%20viskweek%20is%20belangrijk%20om,algen%20valt%20onder%20de%20kweekvisindustrie>.

een probleem. Dat kan zorgen voor overbemesting of vervuiling van het water. Verder wordt er in kwekerijen veelvuldig gebruik gemaakt van antibiotica en andere medicijnen. Naar schatting zal het gebruik van antimicrobiële middelen in de viskweek tot 2030 wereldwijd met 33 procent toenemen ten opzichte van 2017.²⁸ Dat kan leiden tot resistenties tegen bepaalde middelen. Ook kunnen die middelen zorgen voor vervuiling van de omgeving, waaronder drinkwaterbronnen.

- (61) Wat betreft dierenwelzijn constateert de Gemeente dat diverse handelingen in de vissector kunnen leiden tot pijn. Als gevangen wilde vis uit een net op elkaar wordt gestort leidt het tot verdrukking en pijn. Vissen die levend uit het water worden gehaald stikken vanwege een gebrek aan water en lijden daardoor pijn. Ook als er sprake is van een bedwelmingsmethode voor de slacht, bijv. in een zalmenkwekerij, kan er nog steeds sprake zijn van stress- en pijnbeleving. Die beleving is niet voorbehouden aan vissen. Ook schaaldieren en inktvissen kunnen pijn beleven.
- (62) Voor gekweekte vis geldt dat zij worden gehouden in kleine bassins, waar geen natuurlijk leven mogelijk is. Dat veroorzaakt stress. Verder zorgt de grote visdichtheid binnen bassins voor grotere risico's op ziekten, zoals zeeluis. Een aanzienlijk gedeelte van de kweekvis sterft voortijdig. Ook behandelingen tegen ziektes (bijv. ontluizen), waarbij vissen worden opgepompt uit de bassins, leveren stress en pijn op. Daarbij wordt kweekvis vaak gevoerd met gevangen vis, waardoor er meer dieren zijn betrokken in de keten.
- (63) Gelet op de bovenstaande motivering kiest de Gemeente voor Reclameregulering van de Betrokken Producten.

1.7 Uitzondering – vis, schaaldieren of inktvis met een biologisch of MSC-keurmerk

- (64) Het voorgaande verbod op reclames van de Betrokken Producten is niet van toepassing als zij minimaal voldoen aan de wettelijke vereisten voor biologische producten (voor kweek) of het MSC-keurmerk (voor wilde vangst).
- (65) De Gemeente ziet diverse redenen om in haar afweging producten reclames voor vis, schaaldieren of inktvis met een biologisch of MSC-keurmerk nog steeds toe te staan.
- (66) Dierenwelzijn. Producten van biologisch gehouden dieren dragen bij aan dierenwelzijn vergeleken met niet-biologische producten.²⁹ Zo zijn er eisen over waterkwaliteit en bezettingsgraad. De inperkingssystemen bieden meer mogelijkheden voor natuurlijk gedrag. Transportduur wordt beperkt en er is sprake van aangepaste slachtmethodes.
- (67) Milieu. Er zijn eisen voor het beschermen van natuurlijke ecosystemen. Een eis voor energieverbruik is dat restwarmte alleen uit hernieuwbare energie mag komen. De plantaardige componenten van het voer moeten EU-biologisch zijn, en de dierlijke componenten moeten afkomstig zijn van erkende duurzame visserij of van biologische snijresten.
- (68) Volksgezondheid. Bij biologische producten wordt minder gebruik gemaakt van antibiotica. Minder groot gebruik van antibiotica in voedingsmiddelen draagt bij aan de volksgezondheid.
- (69) Het MSC-keurmerk is een keurmerk voor visproducten die afkomstig zijn van duurzame visserij.³⁰ Het MSC-keurmerk wordt door Milieu Centraal gezien als een Topkeurmerk vanwege hoge scores op controle, transparantie en duurzaamheid. Bij duurzame visserij worden visstanden duurzaam beheerd en wordt zo min mogelijk schade toegebracht aan het leven in de zee en weinig bijvangst heeft. MSC heeft als doel verantwoordelijk beheer van de vangst van zeedieren te bevorderen en te belonen.
- (70) Gelet op het voorgaande ziet de Gemeente reden tot een uitzondering voor reclames voor biologische

²⁸ <https://voedingscentrum.nl/encyclopedie/viskweek.aspx>.

²⁹ <https://keurmerkenwijzer.nl/keurmerken/eu-biologisch-vis/>.

³⁰ <https://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/msc.aspx>.

producten en producten met het MSC-keurmerk.

1.8 Motivering niet-plantaardige voedingsmiddelen

- (71) De Reclameregulering heeft betrekking op reclames van voedingsmiddelen die geheel of gedeeltelijk bestaan uit niet-plantaardige voedingsmiddelen. Het gaat daarbij om alle voedingsmiddelen van dierlijke afkomst, waaronder vlees en afgeleide producten zoals zuivel en eieren.
- (72) De Reclameregulering is van toepassing op voedingsmiddelen bedoeld voor menselijke consumptie. Het is dus niet van toepassing op dierlijk voedsel bedoeld voor huisdieren, zoals kattenvoer. Producten van dierlijke oorsprong die geen voedingsmiddel zijn – zoals lederen producten – vallen evenmin onder de Reclameregulering.
- (73) De Reclameregulering houdt verband met de belangen van het terugdringen van overmatige consumptie van dierlijke eiwitten, en de eiwittransitie zoals hierboven uiteengezet. Het produceren en consumeren van overtollige calorieën van dierlijke producten tot een onnodige negatieve impact op milieu, klimaat en dier. Ook zou een verschuiving naar de consumptie van meer plantaardige eiwitten qua gezondheid goed zijn voor de meeste Nederlanders.³¹ Daarbij zou een meer plantaardig dieet zou de negatieve druk verminderen op het milieu en het klimaat.³² Voor volwassenen komt ruim de helft daarvan door het eten van vlees en zuivel.³³
- (74) Bovendien draagt een meer plantaardig eetpatroon bij aan het welzijn van dieren. Meer specifiek meent de Gemeente dat reclames bijdragen aan de normalisatie van de consumptie van dierlijke producten. Het gaat uit van de premisse dat dieren direct of indirect kunnen worden gebruikt voor menselijke consumptie. Dat staat volgens de Gemeente op gespannen voet met de intrinsieke waarde van het dier. De Gemeente ziet geen reden daaraan bij te dragen.
- (75) De productie van dierlijke producten voor menselijke consumptie gaat gepaard met negatieve effecten op het welzijn van dieren. Zo worden dieren blootgesteld aan onnatuurlijke omstandigheden en eetpatronen. De menselijke consumptie gaat voorbij aan de natuurlijke functie van de productie van onder andere melk, eieren en honing. Daarbij worden dieren geacht deze producten in hogere volumes te produceren dan natuurlijk, en zijn daarop gefokt. Wat betreft zuivelproducten neemt de Gemeente tevens in overweging dat moederdieren onnatuurlijk vaak zwanger zijn om de melkproductie te stimuleren, en dat hun jongen prematuur bij het moederdier worden weggehaald. Dat levert stress op, omdat het niet strookt met het zooginstinct van zoogdieren.
- (76) Dierlijke weefsels voor menselijke consumptie worden verkregen door slacht. Dat gaat uit van het doden van een dier ten behoeve van een eiwitbehoefte die geheel of gedeeltelijk uit plantaardige bronnen kan worden verkregen. Het houden, transport en de slacht van dieren gaat dikwijls gepaard met pijnbeleving en stresservaring.
- (77) Gelet op de bovenstaande motivering kiest de Gemeente voor Reclameregulering van niet-plantaardige voedingsmiddelen.

2 JURIDISCHE ASPECTEN

2.1 Inleiding

- (78) Hieronder gaat de Gemeente in op belangrijke juridische aspecten wat betreft de juridische grondslag en de toetsing van de Reclameregulering.

³¹ Gezondheidsraad 13 december 2023, nr. 2023/19.

³² Kamerstuk 31 532, nr. 271. Zie ook het PBL-rapport *Dagelijkse kost. Hoe overheden, bedrijven en consumenten kunnen bijdragen aan een duurzaam voedselsysteem*: <https://www.pbl.nl/publicaties/dagelijkse-kost-hoe-overheden-bedrijven-en-consumenten-kunnen-bijdragen-aan-een-duurzaam-voedselsysteem>.

³³ <https://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/milieuenklimaat.aspxMeer>.

2.2 Juridische grondslag

- (79) De Gemeente heeft de bevoegdheid om reclame-uitingen in het openbare domein te reguleren waar een openbaar belang mee is gemoeid.
- (80) De raad stelt de voorgestelde beperking vast omdat hij dat nodig acht voor het openbare belang van de Gemeente.³⁴ 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 Reclameregulering aldus aan de “ondergrens” voor het stellen van regels.
- (81) Ook voldoet de Reclameregulering 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 Reclameregulering.

2.3 EVRM

- (82) De Reclameregulering is in lijn met de bescherming van de vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM).
- (83) De Reclameregulering levert een “inmenging” op van de vrijheid van meningsuiting (artikel 10 lid 1 EVRM), maar die inmenging is volgens de Gemeente gerechtvaardigd (artikel 10 lid 2 EVRM). Daarvoor zijn de volgende criteria van belang:
- De inmenging is bij wet voorzien (*prescribed by law*), namelijk via een plaatselijke verordening.
 - De inmenging dient een legitiem doel. De Gemeente wenst dat de openbare ruimte niet langer wordt ingezet voor de stimulering van de consumptie van de Betrokken Producten. Daarmee draagt het onder meer bij aan beleid ter bescherming van de publieke gezondheid en de rechten van anderen.
 - Er moet sprake zijn van een *pressing social need* voor de inmenging; de inmenging moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Daaraan is voldaan gelet op de substantiële opgaven ter bescherming van mens, dier en milieu evenals het belang van het tegengaan van klimaatverandering. [**@Gemeente: pas aan afhankelijk van het legitieme doel dat hier van toepassing is**] Voor de proportionaliteit verwijst de Gemeente naar de motivering, en het belang om consumptie van de Betrokken Producten te beperken. De Gemeente ziet Reclameregulering daarvoor als een belangrijke maatregel, mede in het licht van het normaliserende en potentieel beleidsondermijnende karakter van reclames voor de Betrokken Producten. De Gemeente ziet dus gegronde redenen voor de maatregel. De Gemeente overweegt daarbij dat zij een bredere beoordelingsruimte heeft aangezien het gaat om de beperking van commerciële en geen politieke (reclame-)uitingen.
- (84) Met de Reclameregulering vult de Gemeente haar deilverantwoordelijkheid in wat betreft de betrokken belangen. De Reclameregulering is een evenredige maatregel gelet op het aanzienlijke belang van de genoemde doelstellingen, en de noodzaak om binnen het beschikbare instrumentarium maatregelen te nemen in reactie op overmatige consumptie van de Betrokken Producten.
- (85) De Gemeente ziet geen onevenredige effecten ten aanzien van exploitanten van de openbare ruimte voor reclame of adverteerders. Zij hebben ook zonder reclames van de Betrokken Producten meer dan voldoende mogelijkheden om hun commerciële activiteiten voort te zetten. [**@Gemeente: voeg een beschrijving toe van de wijze waarop de Gemeente de verschillende belangen heeft afgewogen**].

³⁴ Artikel 124 Grondwet, artikel 147 jo artikel 149 Gemeentewet (belang van de gemeente) en artikel 108 Gemeentewet (huishouding van de gemeente).

Gelet op het voorgaande is er sprake van een *fair balance* tussen de verschillende belangen.

2.4 Interne marktregels

- (86) De Reclameregulering is niet in strijd met de interne marktregels van de EU.
- (87) Voor zover er al een relevante beperking zou zijn van de vrij verkeerregels, is die beperking gerechtvaardigd. De Reclameregulering dient namelijk een legitiem doel en voldoet aan het proportionaliteitsvereiste.³⁵
- (88) De Reclameregulering draagt bij aan de bescherming van de gezondheid, alsook de bescherming van het leven van mensen, dieren of planten en de bescherming van het milieu (waaronder het klimaat).³⁶ **[@Gemeente: kies wat van toepassing is]** De Reclameregulering is geschikt voor het genoemde doel, en ook noodzakelijk gelet op het belang van het beperken van de consumptie voor de Betrokken Producten.³⁷ De maatregel gaat niet verder dan nodig voor dat doel. Integendeel: er zijn ook aanvullende maatregelen nodig ter bescherming van de betrokken belangen. De Reclameregulering is onmisbaar, maar op zichzelf nog niet voldoende. Er is geen reden om aan te nemen dat de Reclameregulering een discriminerende werking zou hebben of enige belemmering zou vormen voor markttoegang.

³⁵ 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)).

³⁶ Artikel 36 VWEU. Zie ook o.a. Zaak 302/86, Commissie t. Denemarken [1988] ECLI:EU:C:1988:421.

³⁷ Zie o.a, Gevoegde Zaken C-1/90 en C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior [1991] ECLI:EU:C:1991:327; Gevoegde Zaken C-34/95, C-35/95 and C-36/95, de Agostini [1997] ECLI:EU:C:1997:344). In Zaak C-429/02, Bacardi France t. TF1 [2004] ECLI:EU:C:2004:432) oordeelde het Hof van Justitie dat lidstaten een vrij ruime beoordelingsmarge hebben bij het vaststellen van reclameregulering.