



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Voedselregulering als fundamenteel ingrediënt in het gezondheidsrecht

van Kolfschooten, H.; de Ruijter, A.; Toebes, B.

Publication date

2024

Document Version

Submitted manuscript

Published in

Goed gezondheidsrecht

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

van Kolfschooten, H., de Ruijter, A., & Toebes, B. (2024). Voedselregulering als fundamenteel ingrediënt in het gezondheidsrecht. In W. Kastelein, C. Ploem, & J. Sijmons (Eds.), *Goed gezondheidsrecht: De maat van Legemaate : liber amicorum voor Johan Legemaate* (pp. 45-54). Boom.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Voedselregulering als fundamenteel ingrediënt in het gezondheidsrecht

Hannah van Kolfschooten, Aniek de Ruijter & Brigit Toebes¹

Citeren als: H. van Kolfschooten, A. de Ruijter & B. Toebes, 'Voedselregulering als fundamenteel ingrediënt in het gezondheidsrecht' in: C. Ploem, W.R. Kastelein & J. Sijmons (eds.), *Goed gezondheidsrecht: de maat van Legemaate*, Boom: 2024, p. 45-54.

1. Inleiding

In het Handboek Gezondheidsrecht wordt het gezondheidsrecht omschreven als: 'het geheel van rechtsregels dat betrekking heeft op de zorg voor de gezondheid en de toepassing van overig burgerlijk-, bestuurs- en strafrecht'.² In de nadere uitleg van deze omschrijving wordt niet alleen de regulering van de 'cure' en 'care' betrokken, maar wordt ook expliciet het belang genoemd van preventieve activiteiten om de (publieke) gezondheid te beschermen. Desondanks is in de maatschappij altijd meer aandacht geweest voor de ziekte van het individu door regulering van het *zorgstelsel*, en minder voor de preventie van ziekte door regulering van de *omgeving*. Gelet op de huidige en toekomstige maatschappelijke uitdagingen is het van groot belang om de brede benadering van het gezondheidsrecht niet uit het oog te verliezen en steeds opnieuw invulling te geven.³

In december 2023 beschreef het RIVM in haar Vooruitblik op de Volksgezondheid Toekomstverkenning 2024 drie opgaven voor de toekomst van onze gezondheid en zorg tot 2050: (1) garanderen van een gezonde leefstijl met voldoende beweging en gezonde voeding, (2) omgaan met de stijgende zorgvraag, en (3) inzetten van de leefomgeving om de gezondheid te verbeteren.⁴ In andere woorden: ook het RIVM ziet de *gezonde leefomgeving* als een belangrijke voorwaarde voor een gezond Nederland.

De regulering van de leefomgeving als onderdeel van het gezondheidsrecht past in de trend van een meer expliciete verbreding, maar ook internationalisering van het Nederlandse gezondheidsrecht. In de loop der tijd is het gezondheidsrecht uitgedijd tot een gevarieerd terrein dat raakt aan vele dimensies van het internationale - Europese - en Nederlandse recht.⁵ De stijgende zorgkosten nopen tot een bredere kijk op gezondheid en tot een transitie van zorg naar gezondheid. Dit betekent onder meer dat preventie ook wordt gezien als een voorwaarde om de toegang tot zorg betaalbaar te houden.⁶ Preventie bestrijkt onder meer de

¹ Mr. H.B. van Kolfschooten en prof. mr. A. de Ruijter zijn verbonden aan het Law Centre for Health and Life, Universiteit van Amsterdam. Prof. mr. B.C.A. Toebes is verbonden aan het Groningen Centre for Health Law, Rijksuniversiteit Groningen.

² H.J.J. Leenen e.a., *Handboek gezondheidsrecht*. Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 33.

³ H.J.J. Leenen, *Gezondheidszorg en recht*, Alphen aan den Rijn/Brussel: Samsom 1981.

⁴ RIVM, *Opgaven voor volksgezondheid en zorg op weg naar 2050. Vooruitblik Volksgezondheid Toekomstverkenning 2024* 2023.

⁵ J. Legemaate, 'Integrating Health Law and Policy: A European Perspective', *Health Policy* 2002, afl. 60(2), p. 101-110.

⁶ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak*, WRR-Rapport 104, Den Haag: WRR 2021.

noodzaak om de gedragsrisico's voor chronische ziekten terug te dringen, waaronder roken, alcoholgebruik en ongezond voedsel.

In deze bijdrage richten wij ons op de regulering van één van deze gedragsrisico's, namelijk ongezond voedsel en met name fastfood. Ongeveer 60% van de volwassenen en één op de drie kinderen in de Europese Unie (EU) kampt met overgewicht of obesitas. In de afgelopen decennia is het aantal mensen met overgewicht en obesitas alleen maar gestegen, en geen enkel land in de EU is op weg om de doelstellingen voor het verminderen van overgewicht tegen 2025 te halen.⁷ We beginnen met een normatieve vraag: is er zoiets als een recht op gezond voedsel, en, – zo ja – hoe ziet dat recht eruit? Vervolgens bespreken wij de verschillende reguleringsopties die de overheid ter beschikking heeft om ongezond voedsel te reguleren, zoals prijsmaatregelen en het nader reguleren van de marketing. Tot slot richten wij ons specifiek op een van de dimensies van voedselregulering, te weten het reguleren van de gezonde voedselomgeving.

1. Een recht op gezond voedsel?

2.1 Het recht op gezond voedsel in de internationale mensenrechten

In het licht van het groeiende aandeel van *ongezond* voedsel in ons voedselaanbod en de gelijktijdige sterke stijging van overgewicht, rijst de vraag of er een *recht op gezond voedsel* bestaat, en welke overheidsverplichtingen uit een dergelijk recht zouden voortvloeien.⁸ De Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM) en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) noemen toereikende voeding als onderdeel van het recht op een goede levensstandaard.⁹ Voedsel is, net als een dak boven je hoofd, kleding en medische zorg, een voorwaarde voor een goed leven. Het Kinderrechtenverdrag is specifiek: overheden moeten slechte voeding (*malnutrition*) tegengaan en ouders en kinderen informeren over voeding. Het Kinderrechtenverdrag (IVRK) noemt deze verplichtingen als onderdeel van het recht op gezondheid, en kent dus geen apart recht op voedsel.¹⁰

Het recht op voedsel impliceert in eerste instantie dat de overheid jou *in staat stelt* een waardige manier te voeden (*the right to feed oneself in dignity*). Dit betekent dat de overheid condities moet creëren waarin mensen zichzelf kunnen voeden. In Algemene Aanbeveling 12, in 1999 aangenomen door het Verdragscomité van het IVESCR, wordt een nadere uitleg gegeven van het recht op voedsel in artikel 11 IVESCR.¹¹ Bij de uitleg van het internationale recht op voedsel ligt echter de nadruk op voedseltekorten in het algemeen en niet per se op toegang tot *gezond* voedsel. De overheid heeft bijvoorbeeld de verplichting om in geval van structurele voedseltekorten, bijvoorbeeld in tijden van crisis of onder een bepaalde bevolkingsgroep, toegang tot essentiële voeding te verschaffen. Dit is een zogenaamde

⁷ World Health Organization. Regional Office for Europe, WHO European Regional Obesity Report 2022, World Health Organization. Regional Office for Europe 2022.

⁸ Zie ook Gezond voedsel – een recht van ons allen', in Janno Lanjouw (ed.), *Foerageren of fabrieksworst, De voedseltransitie: van authenticiteit tot zintuigelijkheid, De buik van de stad 4 – Flevo Campus-jaarboek 2021-2022*, Van Gennep 2022.

⁹ Artikel 25 UVRM; artikel 11 IVESCR.

¹⁰ Artikel 24 IVRK.

¹¹ Office of the High Commissioner for Human Rights, 'CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)', Adopted at the Twentieth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 12 May 1999 (Contained in Document E/C.12/1999/5). Zie ook Toebes, 2022.

'minimumverplichting': een verplichting die overheden onder alle omstandigheden moeten realiseren, dus ook in tijden van oorlog en crisis, en in het bijzonder richting kwetsbare groepen.¹² De voedselbank is hier een voorbeeld van. Algemene Aanbeveling 12 stamt ook uit 1999 – een tijd waarin de obesitaspandemie nog niet op de kaart stond. Het document bevat vele verwijzingen naar ondervoeding en armoede, en eveneens naar de veiligheid van voedsel, maar woorden als *fastfood*, overgewicht en obesitas komen niet voor.

Tegelijkertijd biedt Algemene Aanbeveling 12 wel een aantal werkbare beginselen die het recht op voedsel inkaderen. Overheden dienen de 'drie A's' te garanderen: *availability*, *accessibility*, en *adequacy*. *Availability* (beschikbaarheid) kan worden ingevuld door aan te nemen dat er toegang moet zijn tot voldoende voedsel om alle mensen te voeden in een omgeving. *Accessibility* (toegankelijkheid) omvat zowel betaalbaarheid van voedsel als bereikbaarheid (niet te ver hoeven te reizen om voedsel te kopen). *Adequacy* omvat de kwaliteit van voedsel (voldoende voedzaam), maar gaat ook over *sustainability* (duurzaamheid) en *acceptability* (aanvaardbaarheid voor consumenten). In Nederland staan met name de betaalbaarheid, kwaliteit en de duurzaamheid van voedsel onder druk.

Op grond van deze uitgangspunten en andere mensenrechten zijn er concrete juridische verplichtingen voor de overheid die voortvloeien uit een 'recht op voedsel': handelingen die de overheid moet doen of laten om dit recht te realiseren. Hieruit volgt dat de overheid in elk geval het recht op gezonde voeding moet respecteren. Dit houdt in dat de overheid de bestaande toegang tot voedsel niet mag belemmeren ('respecteren', 'nalaten'). Maar een louter stilzitten is niet voldoende: uit het recht op voedsel en andere mensenrechten vloeien ook 'positieve' verplichtingen voort, dat wil zeggen verplichtingen die gebieden tot actie; de 'beschermingsverplichting' en de 'verwezenlijkingsverplichting'.¹³ De 'beschermingsverplichting' vereist dat overheden maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat ondernemingen de toegang tot toereikende voeding niet belemmeren. Dit behelst dus heel duidelijk een reguleringsplicht: juridische en andere overheidsmaatregelen om ervoor te zorgen dat de voedselindustrie burgers de toegang tot gezond voedsel niet ontnemt. Gezien onze afhankelijkheid van de voedselindustrie lezen wij hier ook een verplichting om ervoor te zorgen dat de voedselindustrie en supermarkten veilige en voldoende gezonde producten op de markt brengen. De 'verwezenlijkingsplicht', tenslotte, valt uiteen in een plicht tot faciliteren en een plicht tot verschaffen: maatregelen nemen om de toegang tot voedselbronnen te versterken, en daarnaast voedsel direct verschaffen indien mensen daar zelf niet toe in staat zijn, bijvoorbeeld ten tijde van een natuurramp, maar dat kan ook armoede betreffen.¹⁴

Het recht op voedsel is intrinsiek verbonden met een aantal andere mensenrechten. Voedsel is nauw verweven met gezondheid, en daarmee met het recht op gezondheid in Artikel 12 van het IVESCR. Het expliciete recht op voedsel in het IVRK staat om deze reden ook onder de noemer van het recht op gezondheid. Voedsel wordt dan gezien als een determinant van gezondheid. Het recht op voedsel is ook nauw verweven met het recht op leven, water,

¹² Office of the High Commissioner for Human Rights, The Right to Adequate Food, Fact Sheet No. 34', April 2010.

¹³ B.C.A. Toebes, 'Algemene beschouwingen rond het reguleren van ongezond gedrag', in: *Ongezond gedrag: de rol van het recht. Preadvies 2019*, Den Haag: Sdu 2019

¹⁴ Toebes 2019; H.B. van Kolfschooten e.a., 'De gezonde voedselomgeving: Juridische (on)mogelijkheden voor gemeenten', *NJB* 2021, 573, p. 586-593.

huisvesting en onderwijs.¹⁵ Kinderen zijn kwetsbaar als het gaat om goed voedsel. Zij zijn extra gevoelig voor *peer pressure* en overgewicht opgedaan tijdens de jeugd kan een last zijn voor het leven. Het IVRK legt in algemene zin nadruk op het beschermen van het ‘belang van het kind’ (artikel 3). Wetgeving en beleid kunnen hieraan bijdragen. Bij beleidsvoorstellen zoals de suikertaks of een verbod op voedselreclame gericht op kinderen, kan ook worden aangevoerd dat deze in het belang zijn van het kind en uitvoering geven aan artikel 3 van het IVRK.¹⁶

3. Het reguleren van (on)gezond voedsel: de vier p’s

Hoewel er een plicht is om gezonde voeding voor de bevolking te waarborgen op grond van de verschillende genoemde verdragen, kan de Nederlandse overheid (on)gezond voedsel op verschillende manieren reguleren. Om te weten welke juridische maatregelen de Nederlandse overheid moet nemen in relatie tot het recht op gezonde voeding, moeten we kijken naar internationale aanbevelingen en naar maatregelen die bewezen effectief zijn. Er is niet één concrete set bewezen effectieve maatregelen als het gaat om het terugdringen van ongezond voedsel. In de literatuur wordt doorgaans verwezen naar de ‘marketing mix’, een model uit de marketingwetenschappen dat vier P’s identificeert als het gaat om het reguleren van producten: prijs, promotie, plaats en product.¹⁷ Bij de regulering van ongezond voedsel gaat het dan om *prijzmaatregelen* (bv. de suikertaks), *reductie van promotie* van ongezonde producten (bv. advertenties, verpakkingen en labels), *reductie van het aantal plaatsen* waar ongezonde producten worden verkocht (omgeving), en *productverbetering* (terugdringen van suiker, zout en vet).

Op dit vlak valt in Nederland nog het een en ander te winnen. Wij kennen in Nederland geen suikertaks, hoewel er onlangs wel een verbruiksbelasting is ingevoerd voor alcoholvrije dranken,¹⁸ terwijl er in toenemende mate bewijs is dat een verhoging van de prijs van suikerhoudende producten de consumptie ervan terugdringt. Ook een subsidie op gezonde producten is een maatregel die zijn vruchten kan afwerpen.¹⁹ Bedrijven kunnen verder nog meer aangezet worden tot productverbetering, nu 80% van de in de supermarkt aangeboden producten niet in de schijf van vijf past.²⁰ De verpakkingen van ongezonde producten kunnen neutraler worden en voorzien worden van transparante voedings-labels. Zo is onlangs in Nederland de ‘nutri-score’ ingevoerd op grond van een bestaande verordening van de EU waarbij de lidstaten op vrijwillige basis een regeling konden aannemen om een aanduiding te verplichten voor de consument over hoe gezond een product is.²¹

¹⁵ R. Dietvorst, ‘Ongezond voedsel en preventie’ in: *Ongezond gedrag: de rol van het recht. Preadvies 2019*, Den Haag: Sdu 2019.

¹⁶ Office of the High Commissioner for Human Rights, ‘CESCR General Comment No.15: on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24)’, 17 april 2013, (CRC/GC/15).

¹⁷ J. Yudelson, ‘Adapting Mccarthy’s Four P’s for the Twenty-First Century’, *Journal of Marketing Education* 1999, 21, afl. 1, pp. 60-67.

¹⁸ Wet op de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken (WVAD) (Stb. 2023, 498)

¹⁹ Hierbij is een deugdelijke wetsevaluatie van groot belang. Knap e.a., *The Journal of Legislative Studies* 2023/0.

²⁰ M.P. Poelman e.a., *Monitoring van de mate van gezondheid van het aanbod en de promoties van supermarkten en out-of-home-ketens; Inzicht in de huidige stand van zaken en aanbevelingen voor het opzetten van een landelijke monitor*. Wageningen Universiteit 2021.

²¹ Onlangs is in de Warenwetregeling aanwijzing voedselkeuzelogo (Stb 2023, 161) aangenomen ter implementatie van Verordening (EU) Nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad, van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten (Pb EU L 304/18, 22/11/2011).

De overheid heeft op dit moment beperkte reguleringsmogelijkheden om het aanbod van voedsel in wijken en steden gezonder te maken.²² Onlangs is er een onderzoek gepubliceerd waarin voor het eerst een instrument is ontwikkeld om de voedselomgeving meetbaar te maken, zodanig dat dit ook als instrument kan dienen voor de gemeente om in te grijpen.²³ Hierin zien we ook een terugkerende relatie tussen het gezondheidsrecht en het milieurecht, of zoals het vroeger ook werd genoemd 'sanitair recht'. In de navolgende passages gaan we dieper in op de juridische relatie tussen de gezondheid en de leefomgeving. Hierin richten wij ons specifiek op één dimensie van de voedselregulering: het reguleren van de voedselomgeving en het voedselaanbod (de P van plaats).

2. De ongezonde voedselomgeving als gezondheidsprobleem

4.1 Een overdaad aan vet, suiker en zout

Uit recent onderzoek in opdracht van het Nederlandse Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bleek dat het aanbod van ongezond voedsel bij de meeste Nederlandse voedselaanbieders groter is dan dat van gezond voedsel. Bij de zes grootste supermarktketens behoorde 79% van de producten niet tot de Schijf van Vijf, wat aangeeft dat het merendeel van het voedselaanbod niet bijdraagt aan een gezond dieet.²⁴ Bovendien werden in supermarktfolders en displays ongezonde producten veel vaker (81%) gepromoot dan gezonde (19%). Ook bij 21 onderzochte out-of-home-ketens (horeca) in het VWS-onderzoek viel het merendeel (91%) van de producten buiten de Schijf van Vijf.²⁵ Naast de *plaats* waar ongezonde voedingsproducten verkocht worden, spelen ook de *prijs*, de *promotie*, en de *vormgeving* van het *product* zelf een rol in de aankoop van ongezonde voeding.

Daarnaast zijn er aanzienlijke verschillen in de gezondheid van voedselomgevingen tussen verschillende gebieden en wijken.²⁶ Vanuit een gezondheidswetenschappelijk standpunt wordt de voedselomgeving gedefinieerd als een combinatie van factoren zoals de toegankelijkheid, betaalbaarheid, beschikbaarheid, promotie, kwaliteit en duurzaamheid van voedsel en drank.²⁷ Deze verschillen onderstrepen het belang van gebied-specifiek beleid en interventies. Een WHO-rapport over obesitas in Europa toonde bijvoorbeeld aan dat afhaal- en fastfoodzaken vaker voorkomen in gebieden met een lager gemiddeld inkomen.²⁸ Een Nederlandse studie uit 2020 vond meer fastfoodrestaurants en supermarkten in wijken met een lagere sociaaleconomische status (SES).²⁹ Een Amsterdams onderzoek uit 2021 wees uit dat mensen met een niet-Europese migratieachtergrond een ongezonder voedselomgeving hebben dan mensen zonder migratieachtergrond.³⁰ Het onderzoek naar de voedselomgeving

²² H. van Kolfschooten, R. Neerhof, A. Nijboer, A. de Ruijter en M. Visser, *Juridisch instrumentarium voor een gezonde voedselomgeving in de stad*, Publiekrecht, UvA, december 2020.

²³ De Ruijter, A., Dijkstra, C., Wallage, B., Poelman, M., Bergsma, L., van Kolfschooten, H., Wewerinke, W., Rutgers, T., Waterlander, W. (2023), *Tussen mens en ruimte, de (on)gezonde voedselomgeving als omgevingswaarde*, Amsterdam.

²⁴ Poelman e.a. 2021.

²⁵ Poelman e.a. 2021.

²⁶ C. Black, G. Moon & J. Baird, 'Dietary inequalities: what is the evidence for the effect of the neighbourhood food environment?', *Health & Place* 2014/27, pp. 229-242.

²⁷ S.M. Downs e.a., 'Food Environment Typology: Advancing an Expanded Definition, Framework, and Methodological Approach for Improved Characterization of Wild, Cultivated, and Built Food Environments toward Sustainable Diets', *Foods* 2020/9, afl. 4, p.532.

²⁸ World Health Organization, 2022.

²⁹ M.G.M. Pinho e.a., 'Recent changes in the Dutch foodscape: socioeconomic and urban-rural differences', *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity* 2020/17, afl. 1, p.43.

³⁰ Poelman e.a. 2021.

rond Utrechtse scholen toonde aan dat fastfoodzaken een groter aandeel hadden in gebieden met een lagere SES. In Vlaanderen waren vergelijkbare resultaten zichtbaar rond basisscholen met een hoog aantal leerlingen van moeders met een lagere opleiding of een niet-Nederlandse thuistaal.³¹

Voedselconsumptie wordt slechts gedeeltelijk bepaald door individuele keuzes en is sterk afhankelijk van de voedselomgeving en de manier waarop voedselproducten in de markt worden gezet. Mensen maken dagelijks ongeveer 200 voedsel-gerelateerde beslissingen, waarvan 70% voortkomt uit impulsief, automatisch en onbewust gedrag.³² In een obesogene voedselomgeving is de ongezonde keuze vaak de standaard, wat het moeilijker maakt om gezondere keuzes te maken, vooral voor kinderen en jongeren.³³ Gezien de bestaande literatuur, is er voldoende wetenschappelijke basis om aan te nemen dat er een verband bestaat tussen het voedselaanbod in een omgeving en de gezondheid van de mensen die in dat gebied wonen of werken.

4.2 Mogelijkheden omtrent het reguleren van de voedselomgeving

Het gezonder maken van de voedselomgeving biedt dus kansen voor het verbeteren van de volksgezondheid. De bevoegdheden voor het inrichten van de leefomgeving is belegd bij de gemeenten. Gemeenten hebben hiertoe een aantal mogelijkheden, bijvoorbeeld wat betreft het voedselaanbod in sportkantines, vergunningen voor events of de diversiteit in het winkelaanbod. Ook zijn er de reguliere ruimtelijke instrumenten waarmee gemeenten invloed hebben op de omgeving. De overheid kan op basis van het omgevingsrecht regels stellen ten behoeve van een goede 'fysieke leefomgeving'. De gemeente grijpt bijvoorbeeld vaak in als ruimtelijke factoren het welzijn en de gezondheid van inwoners aantasten, zoals in het geval van geluids- of stankoverlast.³⁴ In het recente onderzoeksrapport (2023) van juristen en gezondheidswetenschappers van de UvA, VU, en Universiteit Wageningen staat de (on)gezonde voedselomgeving als omgevingswaarde centraal.³⁵

Uit het – in het internationaal recht erkende – voorzorgsbeginsel volgt dat, indien er, met enige onzekerheidsmarge, wetenschappelijk bewijs bestaat over de mogelijke risico's van bepaalde activiteiten voor de volksgezondheid, overheden preventieve maatregelen moeten nemen om schade te voorkomen.³⁶ Dit kan aan de orde zijn als de voedselomgeving erg ongezond is. Uit recent onderzoek volgt dat gemeenten in dit geval redelijkerwijs kunnen proberen om gebruik te maken van hun bevoegdheden in het omgevingsrecht, en bepaalde voedselaanbieders kunnen weren. De inrichting van de leefomgeving mag namelijk geen risico's voor de volksgezondheid meebrengen die het woon- en leefklimaat onaanvaardbaar verslechteren. Tegelijkertijd moet het ook duidelijk zijn voor ondernemers en inwoners op basis waarvan de overheid regels stelt, en bijvoorbeeld aanbieders van ongezond voedsel weigert.³⁷

³¹ V. Smets & S. Vandevijvere, *Naar gezonde voedselomgevingen rond scholen in Vlaanderen*, Sciensano 2021.

³² B. Wansink & J. Sobal, 'Mindless Eating: The 200 Daily Food Decisions We Overlook,' *Environment and Behavior* 2007/30, afl. 1, pp. 106-123.

³³ Z.Toumpakari, A.M. Haase & L. Johnson, 'Adolescents' non-core food intake: a description of what, whereand with whom adolescents consume non-core foods', *Public Health Nutrition* 2016/19, afl. 9, pp. 1645-1653.

³⁴ Van Kolfschooten e.a. 2020.

³⁵ De Ruijter, A., Dijkstra, C., Wallage, B., Poelman, M., Bergsma, L., van Kolfschooten, H., Wewerinke, W., Rutgers, T., Waterlander, W., *Tussen mens en ruimte, de (on)gezonde voedselomgeving als omgevingswaarde*, Amsterdam, 2023.

³⁶ Zie De Ruijter e.a. 2023 en zie N.de Sadeleer, 'The Precautionary Principle in EC Health and Environmental Law', *European Law Journal* 2006/12, afl. 2, p. 139-172.

³⁷ De Ruijter e.a. (2023).

Hiervoor is het noodzakelijk om de 'voedselomgeving' van een bepaald gebied in meetbare waarden te vatten. Er kan dan ingegrepen worden als een bepaalde maximumwaarde wordt overschreden. Voor luchtkwaliteit bestaan dergelijke meetinstrumenten, en is het dus duidelijk dat een uitstotende activiteit kan worden geweigerd als de maximumwaarde van het gebied daarmee wordt overschreden. Het is echter een uitdaging om de blootstelling aan de voedselomgeving nauwkeurig te meten en de impact ervan op de gezondheid te beoordelen. Om dit probleem op te lossen, is door gezondheidswetenschappers een meetinstrument ontwikkeld dat gebruikt kan worden om de 'voedselomgevingscore' van een bepaald gebied vast te stellen op basis van de mate van gezondheid van het voedselaanbod per voedselaanbieder. Gemeenten kunnen deze voedselomgevingscore gebruiken voor een juridisch afwegingskader om te bepalen welke voedselaanbieders toegelaten worden in een bepaald gebied met het oog op een gezonde voedselomgeving.

6. Conclusie en food for thought

De ontwikkeling van het moderne gezondheidsrecht in Nederland heeft zich steeds bewogen tussen op het vlak van de regulering van de zorg, de rechtsrelaties in de zorg, en de volksgezondheid in bredere zin. Zoals Johan Legemaate onlangs opmerkte, kunnen we in de toenemende belangstelling voor de leefomgeving en preventie bijna een retour van het 'sanitair recht' zien. In deze historische conceptie van het gezondheidsrecht werden gezondheid en de leefomgeving meer als geheel gezien, bijvoorbeeld ten aanzien van toegang tot schoon water in de steden. In een tijd waarin de toegang tot zorg in steeds grotere mate onder druk staat door veroudering en gebrek aan zorgpersoneel, dringt de algehele volksgezondheid van de bevolking zich steeds meer op als centraal vraagstuk voor overheden. Hierbij moet wederom de leefomgeving mee worden genomen, gelet op overgewicht als gevolg van een ongezonde omgeving, maar bijvoorbeeld ook vanwege de relatie tussen de degradatie van het milieu en de toenemende kans op grote infectieziekteuitbraken. Het gezondheidsrecht blijft in beweging.

Specifiek als het aankomt op voedsel wordt er steeds meer gekeken naar de mogelijkheden voor overheden om dwingender in te grijpen. Tegelijkertijd gelden ook hier de uitgangspunten van zelfbeschikking en proportionaliteit als het gaat om de vraag hoe ver daarin kan worden gegaan door overheden. Voedsel heeft, behalve als basisvoorwaarde voor het leven van mensen, ook een belangrijke sociale rol in het leven van mensen. Juist om die reden is het van belang dat er keuzevrijheid blijft bestaan in de omgeving van mensen. In die zin is een gevarieerde en gezonde voedselomgeving wat ons betreft niet slechts een *bijgerecht* is van het gezondheidsrecht, maar een belangrijke dimensie daarvan. De overheid moet het recht op adequaat voedsel garanderen en heeft daartoe een aantal middelen ter beschikking: zij kan de prijs, het product, de promotie ervan en de plaats van het aanbod reguleren. In die zin blijven er op dit moment nog reguleringsopties liggen. Er is nog veel 'laaghangend fruit' zoals het reguleren van de marketing van ongezonde producten, de leefomgeving, de toegestane hoeveelheden ongezonde ingrediënten in bewerkte producten, en het voedselaanbod in supermarkten.