

Gezond voedsel: een recht van ons allen

Brigit Toebes

Gezond voedsel: een recht van ons allen

'The right to adequate food is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, have physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement.'¹

Gezond voedsel als mensenrecht

Gezond voedsel staat tegenwoordig sterk in de belangstelling. Er is namelijk iets grondig mis met de manier waarop we voedsel consumeren: in Nederland en in de wereld hebben we te maken met een overgewichtpandemie. De helft van de volwassen Nederlanders kampt met overgewicht en zo'n 13 procent van de volwassenen heeft obesitas. Een miljoen Nederlanders heeft diabetes. Het is een trend die zich wereldwijd manifesteert: ook in lage- en middeninkomenslanden lijden steeds meer mensen aan overgewicht.

Dat ongezond consumeren is niet louter een individuele aangelegenheid. Onze leefomgeving is drastisch veranderd, waardoor we anders zijn gaan bewegen en consumeren. Het stokje zoethout van toen is vervangen door een Marsreep, die evenveel calorieën telt als een complete maaltijd. Met een druk op een paar toetsen bestel je een calorierijke maaltijd. In dat verband wordt wel gesproken van een obesogene omgeving: een omgeving waarin energierijk voedsel

¹ Algemene Aanbeveling (General Comment) inzake het recht op adequaat voedsel, 1999, paragraaf 6.

makkelijk te verkrijgen is en de verleiding om te veel te eten en te drinken groot is.

Ons voedselsysteem is uitermate complex. Niet alleen is er de overgewichtpandemie, een deel van de wereldbevolking kampt nog steeds met ondervoeding. De coronacrisis heeft dat probleem verergerd. Een bijkomende factor is de spectaculaire groei van onze wereldbevolking. Om die te kunnen voeden draait de landbouw vooral om kwantiteit, niet om kwaliteit. Dat heeft onder meer geleid tot een verstoring van het bodemleven en vervuiling van grond- en oppervlaktewater.²

We kunnen al met al spreken van een ernstige en complexe crisis in ons mondiale voedselsysteem. Die vormt een belangrijke maatschappelijk vraagstuk. Hij raakt zo aan ons welzijn en aan onze waardigheid dat hij een mensenrechtenkwestie is. In internationale verdragen staat dat iedereen recht heeft op toereikende voeding (in het kort: een 'recht op voedsel'). Overheden hebben de primaire verplichting om dat recht in praktijk te brengen, en ook bedrijven hebben op dat punt verantwoordelijkheden. Maar wat betekent dat precies, dat voedsel een mensenrecht is? En wat zijn de consequenties voor recht en beleid?

Wat zijn mensenrechten?

Mensenrechten gelden voor iedereen omdat iedereen mens is. Ze beschermen de waardigheid van het individu. Menselijke waardigheid (*human dignity*) is niet alleen een kwestie van vrijheid, privacy en lichamelijke integriteit, maar ook een kwestie van sociaaleconomisch welzijn. Als je in een omgeving woont waar geen betaalbaar en gezond voedsel te koop is, dan is ook dat een aantasting van je menselijke waardigheid. In de Verenigde Staten bestaan zogeheten *food deserts*, gebieden waar geen gezond voedsel te koop is. Maar ook voor Nederlanders is het lastig om gezonde keuzes te maken, aangezien zo'n 80 procent van het supermarktaanbod niet past in de schijf van vijf. Overheden hebben de verantwoordelijkheid om onze rechten te garanderen. Soms vertaalt die verantwoordelijkheid zich in nietsdoen, bijvoorbeeld om de vrijheid van meningsuiting te respecteren. Maar soms moet een overheid juist maatregelen nemen, bijvoorbeeld om een eerlijke rechtsgang te garanderen of te zorgen voor toegang tot onderwijs en gezondheidszorg, evenals toegang tot toereikende voeding.

² Seidell en Halberstadt, 2021.

Mensenrechten zijn een hoger recht: ze staan boven de wetten. Wetgeving en overheidsbeleid moeten in overeenstemming zijn met mensenrechten. Dus de wetgevingsjurist op een ministerie en de beleidsmaker van een gemeente moeten in beginsel de mensenrechten in acht nemen als ze wetten en beleid vormgeven. Als burgers van mening zijn dat hun recht op voedsel wordt geschonden, dan kunnen ze naar de rechter stappen en claimen dat hun recht op voedsel is geschonden.

Er zijn drie typen mensenrechten: burger- en politieke rechten, economische, sociale en culturele rechten (waaronder het recht op voedsel), en collectieve rechten. Het is breed geaccepteerd dat al die verschillende rechten gelijkwaardig zijn en elkaar versterken. Zo is vrijheid van meningsuiting een voorwaarde om het recht op voedsel te kunnen uitoefenen.

Mensenrechten zijn niet per se concreet: het zijn open geformuleerde normen, waardoor de implicaties ervan niet altijd duidelijk zijn. Ze zijn daardoor aan de ene kant zwak, maar aan de andere kant heel krachtig, omdat ze appelleren aan de menselijke waardigheid.

Mensenrechtenverdragen

Mensenrechten zijn vastgelegd in internationale verdragen, waar een land zich aan kan committeren. Zodra een land zo'n verdrag heeft getekend, moet het de rechten in het verdrag in praktijk brengen jegens zijn onderdanen. Grondwetten, waaronder de Nederlandse grondwet, bevatten rechten ('grondrechten') die verwant zijn aan mensenrechten. Voorbeelden van mensenrechten zijn het recht op leven, de vrijheid van meningsuiting en het recht op toereikende voeding.

Bij mensenrechten denken we vaak aan ernstige schendingen van zulke rechten elders ter wereld, zoals foltering in gevangenissen en het beknotten van de vrijheid van demonstratie. Maar zoals gezegd is de mensenrechtencatalogus veel breder en strekt die zich ook uit tot sociaaleconomisch welzijn en milieubescherming.

Het einde van de Tweede Wereldoorlog was een belangrijk moment voor het ontstaan van internationale mensenrechten. Het besef heerste dat de misdaden die door het naziregime waren begaan zich niet mochten herhalen en dat er internationale mechanismen moesten komen om mensen tegen dergelijk overheidshandelen te beschermen.

Een commissie onder leiding van Eleanor Roosevelt, echtgenote van de eerdere Amerikaanse president, kwam vlak na de Tweede Wereldoorlog bijeen om de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens vorm te geven. Die verklaring, die in 1948 werd aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, vormde het startschot voor een reeks bindende mensenrechtenverdragen in de tweede helft van de twintigste eeuw.

De belangrijkste verdragen die zijn aangenomen zijn het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (IVBPR, 1966) en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR, 1966). Daarnaast is een aantal thematische mensenrechtenverdragen aangenomen in het kader van de Verenigde Naties, waaronder het Vluchtelingenverdrag (1951), het Rassendiscriminatieverdrag (1965), het Vrouwenverdrag (1979), het Folterverdrag (1984), het Kinderrechtenverdrag (1989) en het Gehandicaptenverdrag (2006). Van die verdragen zijn het IVESCR en het Kinderrechtenverdrag van bijzonder belang voor het recht op voedsel, omdat ze expliciet uitdrukking geven aan het recht op voedsel en het recht op gezondheid.

In Nederland kun je direct naar de rechter stappen op grond van de internationale mensenrechten. Dat is in de meeste andere landen niet zo, want daar moeten mensenrechten eerst worden omgezet in een nationale wet voordat inwoners zich erop kunnen beroepen. In de Nederlandse Urgenda-zaak stonden bijvoorbeeld het recht op leven en het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven centraal. Op basis van die rechten moet de overheid zich inspannen om, conform de uitspraak van de Hoge Raad in 2019, Nederlanders tegen gevaarlijke klimaatverandering te beschermen.

Nudging oftewel gedragsbeïnvloeding

Het recht op voedsel is als mensenrecht dus een hoger recht, waar nationale wetgeving aan moet voldoen. Gezien de overgewichtpandemie in Nederland en elders ter wereld zullen overheden maatregelen moeten treffen om de consumptie van ongezonde producten terug te dringen.

Voordat we daar dieper op in gaan, moeten we het hebben over de mogelijkheid van de overheid om ongezonde voedingswaren en

ongezond gedrag te reguleren. Door dat te doen raakt de overheid aan de vrijheid en de autonomie van mensen. De vraag is hoever ze daarin mag ingrijpen. Die vraag stond ook centraal in de coronacrisis, omdat de overheid daarin telkens moest afwegen in hoeverre maatregelen als een mondkapjesverplichting, afstand houden en vaccinatiedrang ingrepen in de rechten van de burger. Woorden als 'betutteling' en 'paternalisme' worden in dit verband wel in de mond genomen. Welke ruimte heeft de overheid om het gedrag van burgers te sturen?

In zijn boekje *Why Nudge?* pleit de Amerikaanse rechtswetenschapper Cas Sunstein voor milde vormen van paternalisme. Hij legt uit dat mensen vaak keuzes maken die niet goed voor ze zijn. Zachte zogeheten *nudges*, manieren om zonder dwang het gedrag van mensen te beïnvloeden, kunnen mensen ervoor behoeden verkeerde keuzes te maken. Het beginsel dat ieder individu autonoom is, laat ruimte aan een uitleg waarin het individu niet louter wordt beschouwd als volledig onafhankelijke consument. Daardoor is een zekere vorm van *nudging* mogelijk om de consument tegen zichzelf te in bescherming te nemen. Ook vanuit mensenrechtenoogpunt is het goed mogelijk om in te grijpen in de autonomie van mensen. Rechten die uitdrukking geven aan de autonomie van het individu, zoals het recht op privacy en bewegingsvrijheid, mogen in bepaalde gevallen worden beperkt. In de coronacrisis betekende dat bijvoorbeeld dat de overheid de bewegingsvrijheid van mensen inperkte door een avondklok in te stellen en thuiswerken aan te moedigen. Als het om ongezond voedsel gaat, dan betekent een suikertaks of een verbod om marketing voor een product te bedrijven een inperking van mensenrechten die uitdrukking geven aan autonomie en zelfbeschikking, zoals het recht op bescherming van het privé- en gezinsleven, bewegingsvrijheid en vrijheid van meningsuiting. Maar een overheid mag die rechten beperken zolang ze bepaalde regels voor die beperking in acht neemt. Ruwweg zijn er drie regels: 1) er moet een rechtvaardiging zijn voor de beperking (bijvoorbeeld de volksgezondheid), 2) er moet een wet zijn die een basis biedt voor de beperking en 3) de beperking moet noodzakelijk zijn en de minst ingrijpende maatregel zijn. Het zijn complexe regels, maar ze zijn gezaghebbend en worden wijd en zijd toegepast.

Betekenis en reikwijdte van het recht op voedsel

Het recht op goed voedsel is dus een internationaal mensenrecht dat ligt verankerd in enkele internationale mensenrechtenverdragen. Nederland is gebonden aan het recht op voedsel en dient dat recht in praktijk te brengen. Gezien de crisis in ons voedselsysteem en de sterke stijging van overgewicht is het belangrijk om te beseffen wat de implicaties zijn van het internationale recht op voedsel. De erkenning van het recht op voedsel is geen gevolg van een gebrek aan voedsel in de wereld. Oorzaken van een gebrek aan goed voedsel zijn veeleer armoede, sociale uitsluiting en discriminatie. Het recht op voedsel omvat behalve het recht op veilig voedsel ook de kwaliteit van voedsel in bredere zin, de beschikbaarheid ervan en de toegankelijkheid ervan. In welke verdragen ligt het recht op voedsel verankerd? De Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten noemen toereikende voeding als onderdeel van het recht op een goede levensstandaard. 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 *malnutrition*, oftewel het slecht gevoed zijn van kinderen terugdringen en ouders en kinderen informeren over gezonde voeding. Het Kinderrechtenverdrag noemt die verplichtingen als onderdeel van het recht op gezondheid, dus bevat geen afzonderlijke formulering van het recht op voedsel. Het recht op voedsel impliceert in eerste instantie dat de overheid haar burgers *in staat stelt* zichzelf op een waardige manier te voeden (*the right to feed oneself in dignity*). Dat betekent dat de overheid voorwaarden moet creëren waaronder mensen zichzelf kunnen voeden. Wanneer er een structureel voedseltekort bestaat, bijvoorbeeld in tijden van crisis of onder een bepaalde bevolkingsgroep, dan is de overheid *verplicht* om burgers toegang tot essentiële voeding te verschaffen. Het gaat daarbij om een zogeheten minimumverplichting: een verplichting die overheden onder alle omstandigheden moeten nakomen, dus niet alleen in tijden van – bijvoorbeeld – oorlog en crisis. Onze voedselbanken (overigens een privaat initiatief) zijn een mooie uitwerking van dat idee, omdat ze voedsel verschaffen aan kwetsbare mensen die zichzelf niet kunnen voeden. De afgelopen decennia is in internationaal verband veel werk verzet om de open geformuleerde mensenrechtenstandaarden handen

en voeten te geven. Een nadere uitleg van het recht op voedsel is Algemene Aanbeveling 12, in 1999 aangenomen door het Verdragscomité van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten. Die biedt een uitgebreide toelichting op het recht op voedsel uit artikel 11 van dat verdrag. Rond 1999 speelde de discussie over ongezond voedsel en de overgewichtpandemie nog niet, wat zich weerspiegelt in dat document. Dat kent vele verwijzingen naar ondervoeding en armoede, en eveneens naar voedselveiligheid. Woorden als *fastfood*, *highly processed foods* ('ultrabewerkt voedsel'), overgewicht en obesitas komen niet in het document voor. De nadruk ligt daarmee op 'niet genoeg voedsel'.

Wel biedt Algemene Aanbeveling 12 enkele werkbare beginselen die het recht op voedsel inkaderen. Overheden dienen de 'drie A's' te garanderen: *availability*, *accessibility* en *adequacy*. *Availability* (beschikbaarheid) betekent beschikbaarheid van voedsel dat voldoende voedzaam is. *Accessibility* (toegankelijkheid) omvat zowel de betaalbaarheid als de bereikbaarheid van voedsel (niet te ver hoeven 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, de kwaliteit en de duurzaamheid van voedsel onder druk.

Behalve die beginselen vloeien uit het recht op voedsel en andere mensenrechten ook concrete juridische verplichtingen voort, dus datgene wat de overheid moet doen of laten om dat recht in praktijk te brengen. Overheden moeten die rechten 'respecteren, beschermen en verwezenlijken', een verfijning van het eerder genoemde 'handelen en nalaten'. Respecteren ('nalaten') betekent 'niet schaden', wat in het geval van voedsel betekent dat de overheid de toegang tot adequaat voedsel niet mag belemmeren. Maar het is niet genoeg als een overheid alleen maar 'stiltzit': uit het recht op voedsel en andere mensenrechten vloeien ook 'positieve' verplichtingen voort, die de overheid gebieden tot actie: de 'beschermingsverplichting' en de 'verwezenlijkingsverplichting'.

De 'beschermingsverplichting' vereist dat overheden maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat ondernemingen de toegang tot toereikende voeding niet belemmeren. Het gaat hier om een reguleringsplicht: de plicht om juridische en andere overheidsmaatregelen

te treffen die ervoor zorgen dat de voedselindustrie burgers niet de toegang tot gezond voedsel ontzegt. Gezien onze afhankelijkheid van de voedselindustrie zie ik hierin ook een overheidsverplichting om ervoor te zorgen dat de voedselindustrie en supermarkten de overdaad aan ongezond voedsel terugdringen en voldoende gezonde producten op de markt brengen.

De 'verwezenlijgingsplicht' valt uiteen in een plicht tot faciliteren en een plicht tot verschaffen: maatregelen nemen om de toegang tot voedselbronnen te versterken en daarnaast rechtstreeks voedsel verschaffen als mensen daar niet zelf toe in staat zijn, bijvoorbeeld ten tijde van een natuurramp, maar ook in het geval van armoede.

Beginselen die de overheid in acht moet nemen

Beschikbaarheid

Toegankelijkheid

- Betaalbaarheid
- Bereikbaarheid

Kwaliteit

- Voedzaamheid
- Duurzaamheid
- Aanvaardbaarheid

Overheidsverplichtingen

Respecteren ('negatief')

- Toegang tot voedsel niet belemmeren

Beschermen ('positief')

- Industrie reguleren

Verwezenlijken ('positief')

- Toegang tot voedselbronnen faciliteren
- Waar nodig voedsel verschaffen

Tabel I: implicaties van het recht op voedsel

Zoals eerder gezegd hangt het recht op voedsel samen met enkele andere mensenrechten. Voedsel is nauw verweven met gezondheid en daarom met het recht op gezondheid. Daarom staat het recht op voedsel in het Kinderrechtenverdrag onder de noemer van het recht op gezondheid. Voedsel wordt daarin beschouwd als een determinant van gezondheid. Het recht op voedsel is ook nauw verweven met het recht op leven, water, huisvesting en onderwijs. En ook het recht op arbeid

en demonstratievrijheid zijn belangrijk, want de meeste mensen zijn afhankelijk van een inkomen om voedsel te kunnen genereren en moeten voor hun rechten kunnen opkomen als die in het gedrang komen.

Kinderen zijn kwetsbaar als het gaat om goed voedsel. Ze zijn extra gevoelig voor *peer pressure*, en overgewicht opgedaan tijdens de jeugd kan een last zijn voor het leven. Het Kinderrechtenverdrag legt in algemene zin nadruk op de bescherming van het 'belang van het kind' (artikel 3). Een overheid die wetgeving en beleid aanneemt die raken aan de belangen van kinderen, dient zich daar rekenschap van te geven. Wetgeving en beleid kunnen bijdragen aan een gezonde omgeving voor kinderen; een motivatie bij een suikertaks kan zijn dat die in het belang is van het kind. Algemene Aanbeveling 15 van het Kinderrechtenverdrag (2013) over het recht op gezondheid legt duidelijk een verband tussen gezondheid en voedsel. Die aanbeveling spreekt klare taal: 'Staten moeten ook obesitas bij kinderen aanpakken, aangezien die in verband wordt gebracht met hypertensie, vroege indicatoren van hart- en vaatziekten, insulineresistentie, psychologische effecten, een grotere kans op obesitas bij volwassenen en vroegtijdig overlijden. De blootstelling van kinderen aan "fastfood", dat veel vet, suiker en/of zout bevat, energierijk is en arm is aan micronutriënten, en aan dranken die veel cafeïne of andere potentieel schadelijke stoffen bevatten, moet worden beperkt. Het op de markt brengen van deze stoffen – vooral wanneer dergelijke marketing op kinderen is gericht – moet worden gereguleerd en de beschikbaarheid ervan op scholen en elders moet worden gecontroleerd.'³

Het Kinderrechtenverdrag benoemt in artikel 18 ook de rol van ouders. Zij hebben de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding van hun kinderen; de overheid moet hen daarin faciliteren. Waar nodig moet ze passende ondersteuning bieden.

Er zijn ook politieke mechanismen binnen de VN die ertoe bijdragen dat het recht op voedsel in praktijk wordt gebracht. Speciaal rapporteurs van de Verenigde Naties vragen aandacht voor mensenrechtenthema's als foltering of de rol van bedrijven bij mensenrechtenschendingen. Sinds 2000 is er zo'n rapporteur voor het recht op voedsel. Die kan de voedselproblematiek en de mensenrechtenvragen die daaraan verbonden zijn in internationale fora aan de kaak stellen. Voormalig rapporteur Olivier De Schutter, een Belg, vroeg in 2014

³ Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, Algemene Aanbeveling 15 (2013). Vertaling door de auteur.

aandacht voor ongezond voedsel en de relatie tot chronische ziekten; de huidige (vierde) rapporteur, Michael Fakri, vroeg in 2021 aandacht voor voedselsystemen.

Het recht op voedsel: wat moet de Nederlandse overheid doen?

Mensenrechten dwingen de overheid ertoe ons voedsel te reguleren. Om te weten welke juridische maatregelen de Nederlandse overheid moet nemen om het recht op voedsel in de praktijk te brengen, moeten we kijken naar internationale aanbevelingen en naar maatregelen die bewezen effectief zijn. Er bestaat geen afgebakende reeks effectieve maatregelen om de beschikbaarheid van ongezond voedsel terug te dringen en daarnaast gezonde producten toegankelijker te maken. Wel worden in de literatuur telkens drie maatregelen onderscheiden: prijsmaatregelen, reductie van het aantal verkooppunten van ongezonde producten en het terugdringen van de marketing van ongezonde producten. Ook productverbetering (terugdringen van suiker, zout en vet), het neutraliseren van verpakkingen en de introductie van voedingslabels worden veelvuldig genoemd en onder de loep genomen (zie tabel II).

De bewijzen stapelen zich op dat een verhoging van de prijs van suikerhoudende producten de consumptie ervan terugdringt. Ook een verlaging van de belasting op gezonde producten (of een subsidie) kan vruchten afwerpen. Wat deze zaken betreft gloort er enige hoop in het coalitieakkoord dat de nieuwe regering in 2021 heeft gesloten. De belasting op suikerhoudende dranken wordt verhoogd, evenals de accijns op tabak. Er is een toezegging om op termijn een suikerbelasting in te voeren en – heel mooi – de btw op groente en fruit te verlagen naar 0 procent. Het is te hopen dat de overheid deze plannen doorzet.

Daarnaast gaan er steeds meer stemmen op voor *true pricing*, een prijsbeleid dat de financiële gevolgen van voedsel voor de volksgezondheid, het milieu en het klimaat doorberekent in de prijs van voedsel. Als het gaat erom gaat het aanbod terug te dringen, dan geldt de aanbeveling de Omgevingswet en/of de Wet Publieke Gezondheid aan te passen. Die biedt gemeenten de mogelijkheid aanbieders van ongezond voedsel te weren.⁴

De marketing van ons voedsel is in ons land nog steeds overgeleverd aan zelfregulering, namelijk in de vorm van de Reclamecode. Sommige

⁴ Van Kolfshoten et al., 2020.

landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, nemen verdergaande stappen om de marketing van ongezonde producten terug te dringen. Een specifiek verbod van marketing die is gericht op kinderen verdient aanbeveling. Het terugdringen van het aanbod en de marketing van ongezonde producten in publieke ruimtes als ziekenhuizen, scholen, sportkantines en overheidsgebouwen is eveneens een waardevolle stap.⁵ Bedrijven kunnen er bovendien nog meer toe worden aangezet hun producten te verbeteren nu is gebleken dat 80 procent van de supermarktproducten niet in de schijf van vijf past. De verpakkingen van ongezonde producten kunnen neutraler worden en worden voorzien van voedingslabels die door de overheid zijn opgelegd. Sigarettenpakjes kunnen in dit geval dienen als inspiratiebron. Op al deze vlakken kan de overheid dwingender ingrijpen. Het recht op voedsel, in samenhang met aanpalende rechten, vormt de basis voor die maatregelen. Het belang van het kind is in dit geval een belangrijk argument, want het is duidelijk in het belang van het kind om het aanbod en de marketing van ongezonde producten terug te dringen. Zoals gezegd raken zulke ingrepen in het gedrag van mensen aan andere mensenrechten, zoals het *recht* op een privéleven. Dat een recht (op voedsel) de overheid ertoe dwingt ons gedrag te sturen en daarmee onze autonomie beperkt, komt misschien enigszins 'krom' over. Juristen zullen zich willen buigen over de vraag of die inbreuk proportioneel is. Daar is geen eenduidig antwoord op; het recht toont zich hier een fluïde instrument. Maar zoals eerder opgemerkt is het soms wenselijk dat de overheid ons gedrag stuurt en is dat niet per definitie in strijd met mensenrechten.

Vanuit mensenrechtenperspectief geniet het de voorkeur om de consument zoveel mogelijk te ontlasten en het probleem zo veel mogelijk te laten oplossen door verkopers en producenten (zie tabel II). Rechthebbenden moeten namelijk zoveel mogelijk vrijheid genieten. Zoals tabel II laat zien, richten de meeste juridische maatregelen zich op beïnvloeding van consumentgedrag (vraag) en minder vaak direct op de industrie en verkopers van ongezonde producten (aanbod). Maar alle maatregelen die op de consument zijn gericht zullen uiteindelijk ook de producenten en verkopers raken. Producenten zullen hun producten waarschijnlijk verbeteren als een suikerhoudend product duurder wordt door een suikertaks. Het onderscheid tussen het aanbod reguleren en de vraag reguleren is daarmee fluïde (tabel II).

⁵ Aldus Jaap Seidell in een gesprek met de auteur op 13 december 2021.

Recht op voedsel; recht op gezondheid; belang van het kind	Reguleren aanbod (de industrie en verkopers)	Reguleren vraag (de consument) Prijismaatregelen
Prijismaatregelen	Suikertaks Verlaging belasting op groente, fruit en andere gezonde producten Subsidie op groente en fruit	Suikertaks Verlaging belasting op groente, fruit en andere gezonde producten Subsidie op groente en fruit
Reductie verkooppunten	Aanpassing Omgevingswet / Wet publieke gezondheid	
Verbieden/terugdringen marke- ting van ongezonde producten		Vastleggen in wetgeving en niet in zelfregulering (Reclamecode)
Productverbetering	Reguleren suiker, zout en vet	
Neutrale verpakkingen Voedingslabels		Neutrale verpakkingen introduceren Gezondheidswaarschuwingen verplichten

Tabel II: het recht op voedsel ligt ten grondslag aan strengere regulering van ongezonde producten

Het heeft consequenties voor een overheid als die niet voldoet aan mensenrechten. In beginsel kan ze via de rechter ter verantwoording worden geroepen omdat ze het recht op voedsel en aanverwante normen niet in praktijk brengt. De Urgenda-uitspraak opent de deur naar toetsing van gezondheidsgelateerde vraagstukken aan mensenrechten. Rechters zijn terughoudend als het gaat om toetsing aan economische en sociale rechten als het recht op voedsel. Mogelijk biedt een beroep op het recht op leven en het recht op een privé- en gezinsleven een betere basis, conform de uitspraak in de zaak van de Stichting Urgenda tegen de staat en die waarin Milieudefensie samen met 17.000 mede-eisers Shell in 2021 dwong om meer te doen om klimaatverandering tegen te gaan.

Een extra stok achter de deur is het formuleren van streefwaarden voor de volksgezondheid. De verplichting voor de overheid om dergelijke doelen op te stellen kan worden verankerd in de Wet Publieke Gezondheid. Vervolgens kunnen daaruit concrete waarden worden afgeleid, bijvoorbeeld om binnen een bepaalde periode obesitas terug te dringen tot een bepaald niveau. Dat levert ook een middel op om de overheid ter verantwoording te roepen als ze onvoldoende maatregelen neemt om de streefwaarden te halen. ⁶

Verantwoordelijkheid voedselproducenten en -verkopers

Tot dusver heb ik het gehad over de verplichtingen van de overheid. Hoe zit het met die van de voedselproducenten en -verkopers? Met de producten die zij produceren en aan de man brengen hebben ze een grote invloed op de overgewichtpandemie. Dragen zij ook een verantwoordelijkheid, en kan die verantwoordelijkheid ook worden vertaald in mensenrechten?

Mensenrechten binden primair staten aan mensenrechtenverdragen. De voedselindustrie is geen staat. Er wordt echter steeds meer erkend dat ook ondernemingen verantwoordelijk dragen als het gaat om mensenrechten. Met een reeks beginselen drong voormalig VN-rapporteur Ruggie er in 2011 op aan dat ook ondernemingen mensenrechten moeten 'respecteren'. De uitspraak in de zaak van Milieudefensie tegen Shell is daar een illustratie van: Shell moet het recht op leven en het recht op privé- en gezinsleven respecteren en heeft als zodanig een zorgplicht voor het klimaat. Er zijn ook initiatieven om een verdrag aan te nemen over de verantwoordelijkheden van ondernemingen op mensenrechtengebied.

Wat betekent het dat de voedselindustrie een verantwoordelijkheid heeft om mensenrechten te 'respecteren'? Die verantwoordelijkheid gaat niet zo ver dat bedrijven mensenrechten moeten 'beschermen en verwezenlijken', maar verplicht ze er wel toe ervoor te zorgen dat het geproduceerde en verkochte voedsel de gezondheid en het welzijn van mensen geen schade toebrengt. De immense productie van fastfood en andere ongezonde producten, en de alomtegenwoordige beschikbaarheid daarvan, staan daarmee op gespannen voet met het recht op leven, gezondheid en voedsel. De voedselindustrie schendt er mogelijk die mensenrechten mee.

⁶ Toebes en Mierau, 2021.

De uitspraak in het nadeel van Shell heeft laten zien dat ook ondernemingen niet vrijuit gaan en verantwoordelijkheden hebben op basis van mensenrechten. Een grote mensenrechtzaak tegen een producent van ongezonde producten is wat mij betreft een logische volgende stap. De klacht kan luiden dat de hoeveelheid suiker in een pak koekjes of ontbijtgranen de gezondheid schade toebrengt of dat de agressieve marketing van ongezonde producten nadelig is voor de gezondheid van kinderen. Specifiek kan de aanklager de nadruk leggen op het belang van een kind om gezond voedsel tot zich te nemen, waarbij hij zich beroept op het Kinderrechtenverdrag. Wij kennen in Nederland een unieke rechtsorde die een rechtstreeks beroep op internationale mensenrechten mogelijk maakt, à la de uitspraak tegen Shell. Ik wacht met spanning op rechtszaken over de genoemde vraagstukken. Succes is niet gegarandeerd, maar *the proof of the pudding is in the eating!*

Met dank aan Meaghan Beyer, Jutka Halberstadt, Janno Lanjouw, Nico Groen, Dominique Mollet en Jaap Seidell voor hun uitstekende suggesties en feedback.

Met dank aan Meaghan Beyer, Jutka Halberstadt, Janno Lanjouw, Nico Groen, Dominique Mollet en Jaap Seidell voor hun uitstekende suggesties en feedback.

Bibliografie

- Coalitieakkoord** *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*: zie <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>
- Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten**, Algemene Aanbeveling (General Comment) 12 inzake het recht op voedsel, 12 mei 1999, in te zien via www.refworld.org
- Dietvorst, Renate**, 'Ongezond voedsel en preventie', in Brigit Toebes et al, *Ongezond gedrag: de rol van het recht*, Preadvies Vereniging voor Gezondheidsrecht 2019, in te zien via www.rug.nl.
- Mierau, Jochen, en Brigit Toebes**, 'Streefwaarden voor de volksgezondheid', *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen*, aflevering 99, pp. 70-74 (2021)
- Seidell, Jaap, en Jutka Halberstadt**, *Andere Kost*, Amsterdam/Antwerpen, Atlas Contact 2021
- Shell-uitspraak, Rechtbank Den Haag**, 26 mei 2021, in te zien via <https://www.rechtspraak.nl>
- Sunstein, Cas**, *Why nudge – the politics of libertarian paternalism*, Yale University Press, 2015
- UN Human Rights Factsheet No. 43**, The Right to Adequate Food, in te zien via www.ohchr.org
- UN Guiding Principles on Business and Human Rights** (Ruggie Principles), Genève en New York 2011, zie https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf
- Urgenda-uitspraak, Hoge Raad**, 20 december 2019, in te zien via <https://uitspraken.rechtspraak.nl>
- Verdrag inzake mensenrechten van ondernemingen** (discussie omtrent), zie <https://www.business-humanrights.org/en/big-issues/binding-treaty/>
- VN-Kinderrechtencomité**, Algemene Aanbeveling 15 inzake het recht op gezondheid, 17 april 2013, in te zien via www.refworld.org Hannah van Kolschoten, Richard Neerhof, Anita Nijboer, Anniek de Ruiter en Marjolein Visser, *Juridisch instrumentarium voor een gezonde voedselomgeving in de stad*, UvA, december 2020.
- Webpagina VN Speciaal Rapporteur Recht op Voedsel**, <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>