Zwolle

Raadsvoorstel

Datum 30 september 2025

Onderwerp	Verbod reclame fossiele brandstoffen in de APV
Versienummer	
Portefeuillehouder	Paul Guldemond

Samenvatting
De raad heeft op 16 juni 2025 besloten een reclameverbod voor fossiele brandstoffen in de APV op te nemen. Hierbij is het college verzocht een voorstel tot wijziging van de APV voor te bereiden en dit ter besluitvorming aan de raad voor te leggen op een zodanig tijdstip dat invoering van het reclameverbod op 1 januari 2026 juridisch haalbaar en mogelijk is. Ter uitvoering van dit verzoek legt het college bijgaand voorstel ter besluitvorming voor aan de raad.
In dit voorstel wordt voorgesteld om een reclameverbod voor fossiele brandstoffen op te nemen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), zoals verwoord en gemotiveerd in bijlage 1.
Invoering van een lokaal reclameverbod vraagt een goede belangenafweging en een zeer zorgvuldige onderbouwing. In het raadvoorstel worden de argumenten gegeven en kort toegelicht. In bijlage 1 is de motivering nader uitgewerkt en daarmee maakt deze bijlage onderdeel uit van het voorstel en de beslispunten. De invoering brengt financiële risico's met zich mee in de vorm van schadeclaims.

Financiële gevolgen

Betreft doel	521 Economische positie
Begroting wijzigen	Ja
Budgetnummer	56199002- Reclame-akt: Lasten

Bijlagen

1. APV bepalingen met bijbehorende motivering
2. Reacties exploitanten
3. Geheime bijlage met vertrouwelijke notitie van de stadsadvocaat

Openbaarheid

☒ Openbaar
x Geheimhouding geldt voor bijlage 3 en de vertrouwelijke notitie van de stadsadvocaat

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. een reclameverbod voor fossiele brandstoffen in de APV op te nemen en de APV als volgt te wijzigen:
   1.1. In de Algemene plaatselijke verordening in artikel 1:1 de volgende begripsbepaling toe te voegen:
   "Fossiele reclame: handelsreclame voor fossiele brandstoffen, vliegvakanties inclusief pakketreizen waarvan een vliegticket onderdeel is, vliegtickets, grijze stroomcontracten, gascontracten, cruisereizen en voertuigen met een verbrandingsmotor."

1.2. De titel van afdeling 4 van hoofdstuk 4 te wijzigen van “Maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast” in “Maatregelen tegen ontsiering en ter bescherming van het milieu”
1.3. In de Algemene plaatselijke verordening toe te voegen “artikel 4.14 Verbod op reclame voor fossiele brandstoffen” dat luidt als volgt:
“Fossiele reclame, die zichtbaar is vanaf een voor publiek toegankelijke plaats, is verboden, tenzij het gaat om bedrijfsnamen, bedrijfslogo’s en reclames aan of in de directe nabijheid van het pand waar de activiteiten plaatsvinden waar de reclame betrekking op heeft.”
1.4. De gewijzigde APV in werking te laten treden op 1 januari 2026.

2. kennis te nemen van de reacties van de reclame-exploitanten (bijlage 2)

3. tot 1 juli 2026 niet tot handhaving van het verbod over te gaan.

4. in 2026 een bedrag van € 30.000 beschikbaar te stellen en vanaf 2027 jaarlijks een bedrag van € 60.000 beschikbaar te stellen, vanuit het reclamebudget, voor toezicht en handhavingskosten van de afdeling Veiligheid welke wordt gedekt uit de meeropbrengsten voor reclame.

Datum 30 september 2025

Inleiding
De raad heeft op 16 juni 2025 besloten een reclameverbod voor fossiele brandstoffen in de APV op te willen nemen. Dit raadsbesluit is een vervolg op een eerder aangenomen raadsmotie van 8 mei 2023. In die motie werd het college opgeroepen om een uitwerking te maken van het verbod op fossiele reclame in de openbare ruimte en dit te verwerken in een herziening van de APV of een afzonderlijke verordening. De raad heeft het college verzocht een voorstel tot wijziging van de APV voor te bereiden en aan de raad ter besluitvorming voor te leggen en te besluiten op een zodanig tijdstip dat invoering van het reclameverbod op 1 januari 2026 juridisch haalbaar en mogelijk is.

Bij de invoering van een nieuw verbod in regelgeving dient een goede belangenafweging plaats te vinden tussen de met het verbod te dienen belangen en de belangen van degene die nadeel ondervinden van dit verbod. In dit geval gaat het om de afweging van de belangen tussen de bescherming van volksgezondheid en milieu enerzijds en de belangen van de reclame exploitanten en hun adverteerders anderzijds. Invoering van een verbod is mogelijk als voldoende gemotiveerd kan worden dat het belang van de bescherming van gezondheid en milieu zwaarder weegt dan het belang van de reclame-exploitanten en hun adverteerders. Om tot een goede belangenafweging te komen is heeft er een zorgvuldige voorbereiding plaats gevonden.

Na het besluit van uw raad op 16 juni 2025 zijn de volgende vervolgstappen genomen:
- We hebben een tekst voor de wijziging van de APV opgesteld die is gebaseerd op de concept-APV bepalingen die als bijlage bij het raadsvoorstel “Uitwerking van de motie – Verbod op reclame voor fossiele brandstoffen” waren gevoegd. De opgestelde APV-bepalingen zijn ter beoordeling aan huisadvocaat van de gemeente voorgelegd. Dit heeft geleid tot de APV bepalingen in dit raadsvoorstel met daarbij de uitgebreide motivering, zoals opgenomen in bijlage 1.- De gemeente heeft met de reclame-exploitanten contracten afgesloten. Deze exploitanten hebben we in de maand augustus om een reactie gevraagd op de concept APV bepalingen en de gevolgen hiervan voor hun onderneming. Deze reacties zijn in bijlage 2 opgenomen. Twee van de vier reclame-exploitanten hebben aangegeven dat ze een aanzienlijk omzetdaling verwachten als gevolg van de invoering van dit verbod, en komen met voorstellen om de schade beperkt te houden of hiervoor gecompenseerd te worden. Bij de risico’s wordt hier nader op ingegaan.
- De reacties van de exploitanten zijn meegewogen maar hebben niet geleid tot een wijziging in het voorgestelde verbod en de motivering daarvan.
- Wel vormen de reacties aanleiding voor nadere besprekingen met deze exploitanten en het besluit om niet direct na invoering van het verbod over te gaan tot handhaving.

Kader
-raadsmotie reclame fossiele brandstoffen 8 mei 2023
Document Zwolle - 7-1 M GroenLinks - Reclame fossiele brandstoffen.docx - iBabs Publieksportaal
-raadsbeslisnota uitwerking raadsmotie verbod op fossiele reclame 9 juli 2024
Document Zwolle - Raadsvoorstel Uitwerking motie - verbod op reclame voor fossiele brandstoffen - iBabs Publieksportaal.
-raadsmotie “Uitwerking van de motie – verbod op reclame voor fossiele brandstoffen” van 16 juni 2025
Document Zwolle - 2025-06-16 Raadsbesluit Uitwerking motie - verbod op reclame voor fossiele brandstoffen - iBabs Publieksportaal:
-artikel 7 Grondwet/ artikel 10 Europees Verdrag Rechten van de Mens

Datum 30 september 2025

-artikel 3:4 Algemene wet bestuursrecht - belangenafweging

Beoogd effect
Door het opnemen van een verbod voor fossiele reclame in de APV wordt beoogd geen reclame meer voor fossiele producten in de openbare ruimte mogelijk te maken en daarmee als lokale overheid een bijdrage te leveren aan de vermindering van gezondheidsschade en het tegengaan van klimaatverandering en zo invulling te geven aan de eigen milieuagenda.

Argumenten

1.1 Reclameverbod past in een brede milieu-agenda om te komen tot bescherming van gezondheid en klimaat

Gemeente Zwolle wenst klimaatneutraal te zijn en streeft naar CO2 reductie. Ook wordt ingezet op verbetering van luchtkwaliteit, waarvan de invoering van een zero-emissiezone in de binnenstad van Zwolle een voorbeeld is. Het verbod op fossiele reclame past in deze brede aanpak Het terugdringen van het gebruik van producten en diensten die afhankelijk zin van fossiele brandstoffen draagt bij aan de bescherming van de gezondheid van mensen en van het milieu. Een verbod op reclame voor fossiele producten en diensten helpt hierbij.

1.2 Gemeente is bevoegd om een reclameverbod in de APV op te nemen

Artikel 149 Gemeentewet geeft de bevoegdheid aan de gemeenteraad om verordeningen vast te stellen in het belang van de gemeente. Het tegengaan van fossiele reclame uit de openbare ruimte is een maatregel ter bescherming van de gezondheid en het milieu binnen de gemeente Zwolle. Met het oog op dat belang mag de Gemeente regels stellen die bijdragen aan de gezondheid van haar inwoners en de klimaatmaatdoelstellingen.

1.3 Reclameverbod is geschikt, noodzakelijk en proportioneel.

Een reclameverbod is geschikt om te bereiken dat er minder gebruik wordt gemaakt van fossiele brandstoffen. Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat een verbod op fossiele reclame essentieel is voor het bewerkstelligen van een duurzame transitie, waardoor minder CO2-uitstoot plaatsvindt en klimaatverandering wordt tegengegaan. De proportionaliteit van het verbod is gewaarborgd doordat fossiele reclame via andere kanalen (online, print of radio) niet door het verbod wordt geraakt.

1.4 Belang bescherming gezondheid en milieu weegt zwaarder dan het belang van ondernemers.

Erkend moet worden dat het reclameverbod gevolgen zal hebben voor de exploitanten van buitenreclame en voor bedrijven die fossiele producten en diensten aanbieden. Dit blijkt ook de reacties van twee reclame-exploitanten die in bijlage 2 zijn bijgevoegd. Deze hebben aangegeven dat het verbod tot omzetvermindering van hun bedrijf zal leiden. Deze (financiële) gevolgen wegen wat de gemeente betreft echter niet op tegen het belang van de bescherming van de gezondheid en het milieu. Exploitanten van buitenreclame kunnen zich bovendien richten op andere reclame. Zij houden daartoe ook voldoende mogelijkheden, omdat het verbod zich beperkt tot de genoemde producten en

diensten. Gesteld kan worden dat bedrijven voor andere producten nog wel buitenreclame mogen blijven maken, bij voorbeeld voor duurzame reizen.

De maatregel stimuleert zo innovatie en verduurzaming binnen het bedrijfsleven. Bovendien houden zij alternatieve kanalen voor de reclame waar het verbod op ziet. Reclames via andere (lokale) kanalen (zoals radio, televisie en de krant) worden door het verbod niet geraakt. Verder wordt, door toe te staan dat bedrijven reclame mogen blijven maken voor hun eigen producten of diensten op of nabij hun eigen pand, recht gedaan aan het belang van herkenbaarheid en het belang van de bedrijfsvoering van de betreffende bedrijven.

In bijlage 1 wordt een uitgebreide toelichting op de bovenstaande argumenten gegeven.

2.1 Aan de hand van de reacties van de exploitanten (bijlage 2) heeft een belangenafweging plaatsgevonden.

In het raadsvoorstel van 9 juli 2024 is afgesproken dat de ingebrachte zienswijzen ter definitieve besluitvorming aan uw raad zouden worden voorgelegd. De reacties van de exploitanten worden door uw raad meegewogen. Zie bijlage 1 voor de uitgebreide motivering.

3.1 Uitgestelde handhaving geeft ondernemers voorbereidingstijd.

Om betrokken exploitanten en bedrijven voldoende gelegenheid te geven zich aan te passen aan deze nieuwe regelgeving, en zorgvuldig om te gaan met nog lopende contracten met hun adverteerders, wordt voorgesteld om de handhaving van het verbod pas te starten op 1 juli 2026.
Deze overgangsperiode van zes maanden draagt bij aan een zorgvuldige implementatie van het verbod en verkleint de (financiële) gevolgen voor exploitanten.

4.1. Bij invoering van nieuw beleid moet ook aandacht zijn voor handhaving.

Invoering van een nieuwe regel vergt ook zorg voor de naleving van deze regel. Dit begint met overleg en voorlichting en het goede gesprek. Daarna is er extra toezicht nodig. Als uit het houden van toezicht blijkt dat de regel niet wordt nageleefd kan ook inzet van handhaving nodig zijn. Voor het team Toezicht en handhaving is dit een extra taak want de gemeente voert momenteel geen actieve monitoring, beoordeling of handhaving van reclameverboden uit; deze taken worden doorgaans uitgevoerd door de Reclame Code Commissie. De digitale reclame in het reclamemeubilair wisselt om de 10 dagen. Het benodigde toezicht betreft niet alleen de digitale reclame-uitingen maar ook de andere reclame-uitingen in de stad. Er is dus extra budget nodig om deze taak invulling te geven. Dit zal gaan om budget voor de inzet van toezichthouder(s) en juridische ondersteuning.
Invoering van een nieuw verbod heeft geen toegevoegde waarde als het verbod niet wordt geeffectueerd. Er moet dus worden bereikt dan het verbod ook wordt nageleefd. Dit willen we vooral bereiken door goed overleg met betrokken partijen en goede uitleg over nut en noodzaak van de regel om zo draagvlak te creëren. Mocht blijken dat dit niet leidt tot een goede naleving kan extra inzet nodig zijn op toezicht en handhaving. Daarom wordt uw raad voorgesteld in 2026 een budget van € 30.000 en vanaf 2027 jaarlijks een bedrag van € 60.000 voor de afdeling Veiligheid beschikbaar te stellen. Deze kosten kunnen worden gedekt uit de verwachte meeropbrengsten van reclame-inkomsten. Het

contract over de lichtbakreclame wordt eind 2025 opnieuw aanbesteed en de verwachting is dat dit tot meer inkomsten zal leiden.

Alternatieve mogelijkheden
De raad kan besluiten geen reclameverbod in de APV op te nemen en daarmee komt er geen verbod op reclame voor fossiele brandstoffen in Zwolle.

Maatschappelijk draagvlak & participatie
De vier exploitanten hebben hun reactie kunnen geven op het verbod (zie bijlage 2).
De maatschappelijke behoefte aan duurzame keuzes wordt breed gedragen. Steeds meer gemeenten (zoals Den Haag, Amsterdam en Haarlem) nemen vergelijkbare maatregelen, wat duidt op een landelijke trend. Reclame beïnvloedt gedrag: het beperken ervan kan bijdragen aan gedragsverandering richting duurzame keuzes.

Communicatie
Na besluitvorming in de raad zal de wijziging van de APV in het elektronisch gemeenteblad worden gepubliceerd.

Financiën
Voor de eventuele kosten die kunnen voortkomen uit juridische procedures en/of schadeclaims van reclame-exploitanten is op dit moment nog geen dekking beschikbaar (zie bijlage 3). Deze kosten zullen worden opgenomen in de begrotingsrapportage (berap) van 2026, zodra hierover meer duidelijkheid bestaat.

De jaarlijkse kosten voor de uitvoering van de werkzaamheden door de medewerkers van de afdeling Veiligheid (zie argumentatie onder 4.1) worden geraamd op een bedrag van € 30.000 in 2026 en op een structureel bedrag van circa € 60.000 vanaf 2027. Deze kosten kunnen worden gedekt uit de verwachte meeropbrengsten van de reclame-inkomsten.

Risico's
Uit de reacties van een tweetal reclame-exploitanten blijkt (zie bijlage 2) dat zij financieel nadeel stellen te ondervinden van een reclameverbod. In bijlage 3 gaan we nader in op de financiële risico's die voortvloeien uit de reactie van deze reclame-exploitanten.

Er is een reële kans aanwezig dat er door de reclame-exploitanten of adverteerders (civiele) juridische procedures[1] (kort geding of bodemprocedure) worden aangespannen tegen de invoering van een reclameverbod in Zwolle.
In deze procedures kunnen de motivering en de reikwijdte van het verbod worden betwist en bestaat de kans dat de rechter de invoering van een verbod niet toelaatbaar acht. In dat geval is de invoering van een reclameverbod onrechtmatig en geeft dit een grondslag voor schadeclaims van reclame-exploitanten en adverteerders die door de invoering van het verbod schade hebben geleden.

[1] De ANVR heeft het voornemen om een bodemprocedure aan te spannen tegen de gemeente Den Haag ten aanzien van het APV verbod. Dat voornemen moet nog aan de leden worden voorgelegd. https://www.travmagazine.nl/anvr-wil-bodemprocedure-haags-reclameverbod-eerst-voorleggen-aan-leden/

Datum 30 september 2025

Het voeren van deze procedures leidt ook voor de gemeente tot aanzienlijke (ambtelijke en advocaat-) kosten.

In het geval door de gemeente handhavend wordt opgetreden tegen reclame-uitingen die in strijd zijn met het verbod in de APV kunnen de overtreders van het verbod in bezwaar en beroep komen tegen het handhavend optreden. Ook in deze procedures kan het reclameverbod ter discussie worden gesteld. Tevens bestaat het risico dat in deze procedures de concrete strijdigheid van een reclame-uiting met het reclameverbod zal worden betwist.

Vervolg
Het reclameverbod voor fossiele brandstoffen treedt formeel in werking op 1 januari 2026.
Om betrokken exploitanten en bedrijven voldoende gelegenheid te geven zich aan te passen aan deze nieuwe regelgeving, is ervoor gekozen om de handhaving van het verbod pas te starten op 1 juli 2026. Deze overgangsperiode van zes maanden draagt bij aan een zorgvuldige implementatie van het beleid en verkleint de (financiële) gevolgen voor exploitanten.

Openbaarheid
Dit voorstel is openbaar met uitzondering van de geheime bijlage 3 en met uitzondering van de vertrouwelijke notitie van de stadsadvocaat van 11 juni 2025. Op grond van artikel 87 juncto 88 lid 2 Gemeentewet en artikel 5.1. lid 2 sub c Wet open overheid (het financiële belang van de gemeente) is daar geheimhouding opgelegd. Deze geheimhouding geldt tot het moment waarop de looptijd van de huidige concessiecontracten tussen de Gemeente en de reclame-exploitanten is verstreken, dat is tm 3033.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer