Bijlage 1

Verbod reclame fossiele brandstoffen in de APV

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.”

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”

3. In de Algemene plaatselijke verordening toe te voegen artikel 2.14 Verbod op reclame voor fossiele brandstoffen dat luidt als volgt:

“Fossiele reclame, die zichtbaar is vanaf een voor het publiek toegankelijk 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.”

4. De gewijzigde APV in werking te laten treden op 1 januari 2026.

Motivering

1. Aanleiding en doel van de maatregel

In het coalitieakkoord is opgenomen dat de transitie naar een klimaatneutrale samenleving één van de belangrijkste uitdagingen is waar Zwolle op dit moment voor staat. We hebben het doel om Zwolle in 2040 klimaatneutraal te laten zijn. Of zoveel eerder als mogelijk is. Dit doel ligt ook in het verlengde van het Ambitiepakket Energietransitie 2025-2030. Ook zet Zwolle zich in voor schone lucht, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het door Zwolle ondertekende Schone Lucht Akkoord met het doel om de luchtkwaliteit in Nederland, en in Zwolle, te verbeteren. Zwolle heeft om deze doelstellingen te bereiken al meerdere maatregelen getroffen, zoals de invoering van een zero-emissiezone in de binnenstad. Vanaf 2025 worden als eerst de meest vervuilende bestel- en vrachtauto’s geweerd. De doelstellingen zijn dus niet vrijblijvend, maar de verantwoordelijkheid van iedereen in Zwolle. Van inwoners, bedrijven en de gemeente zelf wordt in Zwolle een bijdrage verwacht aan deze doelstellingen.

In het licht van deze brede agenda voert Zwolle een reclameverbod in voor fossiele reclame. Het gebruik van fossiele brandstoffen is slecht voor het milieu en de gezondheid van mensen. Het gaat dan onder andere om klimaatverandering, door

opwarming van de aarde, en om luchtvervuiling. Klimaatverandering heeft grote gevolgen voor onze gezondheid. Denk aan meer hittegolven, luchtvervuiling en ziektes.

Producten en diensten die grotendeels afhankelijk zijn van deze fossiele brandstoffen, zoals vliegreizen en cruisevakanties, zijn (onder andere vanwege de uitstoot van fijnstof en CO2) slecht voor het milieu en de gezondheid. Het terugdringen van het gebruik van deze producten draagt daarmee bij aan de bescherming van de gezondheid van mensen en van het milieu. Een verbod op fossiele reclame draagt bij aan het terugdringen van dit gebruik. Reclame heeft simpelweg invloed op wat mensen kopen en doen. Reclame voor diensten en producten waarvoor fossiele brandstoffen nodig zijn, bevordert het gebruik daarvan. Dit verbod zorgt ervoor dat mensen in Zwolle minder worden verleid tot vervuilende keuzes, en meer worden gestimuleerd om te kiezen voor schone en gezonde alternatieven. Diverse wetenschappers geven aan dat een verbod op fossiele reclame een essentiële maatregel is in de strijd tegen de genoemde schadelijke gevolgen van het gebruik van fossiele brandstoffen. Het reclameverbod is daarmee een effectief middel om de doelstellingen te behalen.

2. Juridische grondslag en bevoegdheid van de gemeente

Op grond van artikel 149 Gemeentewet kan de gemeenteraad verordeningen vaststellen in het belang van de gemeente. Het weren van fossiele reclame uit de openbare ruimte kan worden aangemerkt als een maatregel ter bescherming van de gezondheid en het milieu binnen de gemeente Zwolle. De gemeente mag zich daarom het beperken van de gevolgen van klimaatverandering voor haar inwoners en het milieu waarin zij leven, aantrekken. De gemeente Zwolle wil bijdragen aan het voorkomen van (verdere) klimaatverandering om zo haar bewoners te beschermen voor de effecten daarvan op hun gezondheid en op het milieu. Het reclameverbod raakt daarmee aan de publieke belangen van de gemeente Zwolle.

De uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag (ECLI:NL:RBDHA:2025:6874) bevestigt dat een dergelijk verbod in een APV kan worden opgenomen en niet onverbindend is, mits zorgvuldig gemotiveerd. De voorzieningenrechter erkende dat de gemeenteraad bevoegd is om regels te stellen die bijdragen aan de gezondheid van inwoners en aan klimaatdoelstellingen, ook wanneer het effect van het verbod relatief klein is op nationaal of mondiaal niveau. Het Urgenda-arrest[1] onderstreept de verplichting van overheden om maatregelen te nemen om de gevolgen van klimaatverandering tegen te gaan, ook als de effecten op mondiaal niveau relatief klein zijn. Dit sluit aan bij de rechtspraktijk waarin gemeenten eigen beleidsruimte hebben voor het weren van reclame in de openbare ruimte ter bevordering van duurzaamheid en gezondheid. Daarmee is de gemeenteraad bevoegd om het reclameverbod in de APV op te nemen.

3. Geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit (o.a. artikel 10 EVRM)

[1] Urgenda Foundation v. The Netherlands, ECLI:NL:HR:2019:2007 (20 December 2019).

Het verbod vormt een (geringe) inbreuk op de vrijheid van meningsuiting uit artikel 10, eerste lid, EVRM. Het verbod moet daardoor voldoen aan de eisen van artikel 10, tweede lid, EVRM: de maatregel moet bij wet zijn voorzien, een legitiem doel dienen en noodzakelijk en proportioneel zijn in een democratische samenleving. In het kader van het evenredigheidsbeginsel moet het verbod geschikt, noodzakelijk en proportioneel zijn.

Door het opnemen van het reclameverbod in de APV is het verbod *voorzien bij wet*. Daarnaast dient het reclameverbod een legitiem doel, te weten de bescherming van de gezondheid en het leveren van een bijdrage aan het tegengaan van klimaatverandering.

Bij de beoordeling van de proportionaliteit moet vooropgesteld worden dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) aan de lidstaten een ruimte beoordelingsmarge toekent indien het gaat om het reguleren van meningsuitingen in commerciële aangelegenheden, zoals bij reclame.[2] Bij deze stap beoordeelt het EHRM of er een “pressing social need” is om de vrijheid van meningsuiting te beperken, of de beperking proportioneel is ten opzichte van het nagestreefde doel, en of de redenen die aan het verbod ten grondslag liggen “relevant and sufficient” zijn.

De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) erkent klimaatverandering als de grootste bedreiging voor de volksgezondheid in de 21e eeuw.[3] Fossiele producten dragen bij aan CO2-uitstoot, luchtvervuiling en fijnstof, wat direct effect heeft op de volksgezondheid en het milieu. Klimaatverandering veroorzaakt gezondheidsproblemen zoals hitte-gerelateerde sterfte en luchtwegproblemen, zoals bevestigd door het RIVM en 200 medische tijdschriften (The Guardian, 2021)[4]. Het beperken van het gebruik van fossiele brandstoffen vormt daarmee een dringende maatschappelijke behoefte (“pressing social need”) en de redenen die aan het verbod ten grondslag liggen zijn “relevant and sufficient”.

Het verbod op fossiele reclame is ook geschikt om het doel te bereiken en noodzakelijk. In opdracht van de Rijksoverheid is onderzoek gedaan naar de toegevoegde waarde van een verbod op fossiele reclame voor het bevorderen van klimaatvriendelijk, niet-fossiel gedrag bij burgers. Een groot aantal wetenschappers heeft hun bevindingen neergelegd in het rapport “Een verbod op fossiele reclame. Essentieel, maar niet voldoende”. De wetenschappers concluderen dat een verbod op fossiele reclames essentieel is voor het bewerkstelligen van een duurzame transitie. De wetenschappers geven aan dat fossiele reclame de transitie naar een duurzamere samenleving tegenhoudt en daarmee essentieel is. Fossiele reclames werken de (andere) maatregelen ter verbetering van het klimaat tegen. Het beperken van fossiele reclame is

---

[2] EHRM 30 april 2018, appl. nr. 69317/14, ECLI:CE:ECHR:2018:0130JUD006931714 (Sekmandienis Ltd./Litouwen), § 73.
[3] WHO (2021). Climate change and health. https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health.
[4] The Guardian (2021). Over 200 health journals call for urgent action on climate crisis. https://www.theguardian.com/environment/2021/sep/06/health-journals-urgent-action-climatecrisis.

daarmee een essentiële schakel in de transitie om (veel) minder CO2 uit te stoten en zo klimaatverandering tegen te gaan.

Het bovengenoemde onderzoek sluit bovendien aan bij onderzoek van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli).[5] De Rli geeft in zijn rapport aan dat reclames voor niet-duurzame producten op termijn moeten worden geweerd, om zo burgers in staat de stellen om duurzame keuzes te maken. Daarbij raadt de Rli aan om juist te beginnen met het op lokaal en nationaal niveau weren van dergelijke reclames uit de publieke ruimte. Ook de Wetenschappelijke Klimaatraad (WKR) komt tot soortgelijke conclusies.[6] Ook daaruit blijkt dat het verbod op fossiele reclame geschikt en noodzakelijk is.

De proportionaliteit van het verbod is – tot slot – gewaarborgd doordat fossiele reclame via andere kanalen (online, print, radio) door het verbod niet geraakt wordt en er nog steeds buitenreclame gemaakt mag worden voor andere producten dan waarvoor nu een reclameverbod wordt ingevoerd. De maatregel is dus effectief zonder onevenredig beperkend te zijn. Hiermee wordt het doel bereikt zonder verder te gaan dan noodzakelijk.

4. Inhoud van het verbod

Het verbod houdt in dat er geen handelsreclame die zichtbaar is vanaf een voor het publiek toegankelijke plaats mag worden gemaakt voor fossiele brandstoffen, vliegvakanties inclusief pakketreizen waarvan een vliegticket onderdeel is, vliegtickets, grijze stroomcontracten, gascontracten, cruisereizen en voertuigen met een verbrandingsmotor. Deze definitie zorgt ervoor dat er nog wel reclame gemaakt mag worden voor duurzamere alternatieven, zoals voor een treinvakantie of voor elektrische auto's.

Onder handelsreclame wordt in dit geval verstaan wat in artikel 7, vierde lid, Grondwet met handelsreclame wordt bedoeld. Het gaat daarbij om reclame voor commerciële doeleinden in de ruime zin van het woord.[7] Elk aanbod van goederen en diensten valt daarmee onder handelsreclame.

5. Impact op ondernemers

Zwolle erkent dat het reclameverbod gevolgen zal hebben voor exploitanten van buitenreclame en voor bedrijven die fossiele producten en diensten aanbieden. De exploitanten van buitenreclame hebben desgevraagd aangegeven dat het verbod tot omzetvermindering 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

---

[5] Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, "Weg van de wegwerpmaatschappij", november 2023, p. 40-41.
[6] Wetenschappelijke Klimaatraad, "Met iedereen de transities in", 15 december 2023, p. 42.
[7] *Kamerstukken II* 1975/76. 13 872, nr. 3, p. 37-38.

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 produkten 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. De uitzondering die wordt gemaakt, is in lijn met het gelijkheidsbeginsel en het verbod op willekeur. Het voorkomt dat ondernemers in Zwolle ongelijk worden behandeld ten opzichte van elkaar en van ondernemers in andere gemeenten of sectoren.
De uitzondering is beperkt en specifiek geformuleerd, zodat het doel van de regeling – het weren van fossiele reclame uit de openbare ruimte – niet wordt ondermijnd.

6. Maatschappelijke behoefte en beleidscontext

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. De maatregel sluit aan bij de Duurzaamheidsagenda van Zwolle.

De motie fossiele reclame in Zwolle, het initiatiefvoorstel PvdD Den Haag, recente protesten tegen fossiele subsidies en het Klimaatakkoord van Parijs bevestigen dat gemeenten verantwoordelijkheid moeten nemen om de opwarming te beperken tot 1,5°C. De gemeente Zwolle sluit met deze maatregel aan het Schone Lucht Akkoord, waarmee luchtkwaliteit en klimaatbescherming integraal worden bevorderen.