nysingh
advocaten en notarissen

Advies

Van	: Maarten van Nijendaal en Mirthe Visser | Nysingh advocaten en notarissen
Aan	: Annette Borghuis | Gemeente Zwolle
Datum	: 21 november 2023
Betreft	: Verbod APV fossiele reclame
Referentie	: 247069/MV

Conclusie en advies

1. Zoals in het advies nader uiteen wordt gezet, komt het ons voor dat een verbod op fossiele reclame in overeenstemming kan zijn met artikel 10 EVRM. De afweging of een verbod daadwerkelijk wenselijk is, is geen juridische maar een politieke afweging. Indien ervoor gekozen wordt om een verbod op fossiele reclame in te voeren, moet in de motivering van het verbod – gelet op de rechtspraak over artikel 10 EVRM – het volgende worden opgenomen.

2. In een goede motivering van een verbod op fossiele reclame zouden zowel de noodzakelijkheid en proportionaliteit van een verbod – om de gezondheid te beschermen en klimaatverandering tegen te gaan – moeten worden besproken. Met een dergelijke motivering laat de gemeente tegelijkertijd ook zien dat een eventueel verbod zorgvuldig is voorbereid.

3. Ten aanzien van de noodzakelijkheid van een verbod zou de gemeente kunnen wijzen op het rapport ‘Een verbod op fossiele reclame’ en het Urgenda-arrest van de Hoge Raad. Betoogd kan worden dat een verbod op fossiele reclame – ondanks de geringe bijdrage aan de gevolgen van klimaatverandering – tot duurzamere keuzes leiden. Dat het effect van het verbod mogelijk klein is, betekent niet dat de Gemeente – gelet op artikel 2 en 8 EVRM – niet gehouden kan zijn om passende maatregelen te treffen en op die wijze haar bijdrage kan leveren aan het tegengaan van de gevolgen van klimaatverandering.

4. In het kader van de noodzakelijkheid en proportionaliteit zal ook moeten worden onderbouwd dat er een dringende maatschappelijke behoefte bestaat om het verbod in te voeren. In het geval de gemeente een verbod op fossiele reclame overweegt, zal de gemeente kunnen wijzen op de recente protesten tegen de fossiele subsidies. Betoogd kan worden dat de behoefte aan duurzame beleidskeuzes op dit moment erg ‘leeft’ en dat er in toenemende mate ook een maatschappelijke druk is op overheden om duurzame keuzes te maken.

5. Bij een motivering van een verbod op fossiele reclame moeten ook de mogelijke gevolgen voor belanghebbenden (zoals adverteerders en exploitanten) in kaart gebracht worden. De mogelijke gevolgen voor deze belanghebbenden zal de gemeente moeten afzetten tegen de (positieve) effecten van een verbod. Ook zal de gemeente eventuele alternatieve maatregelen (waarbij met name moet worden gedacht aan omzetderving) in

kaart moeten brengen en zal gemotiveerd moeten worden waarom deze maatregelen niet effectief genoeg zijn.

Inleiding

6. Aanleiding voor dit advies is de op 8 mei 2023 door de gemeenteraad van Zwolle aangenomen motie reclame fossiele brandstoffen. In deze motie roept de gemeenteraad het college op om een verbod op fossiele reclame in de openbare ruimte in te stellen. Onder fossiele reclame moet volgens de raad worden verstaan: ‘reclame voor fossiele producten en diensten: fossiele brandstoffen, vliegvakanties inclusief pakketreizen waarvan een vliegticket onderdeel is, vliegtickets, grijze stroomcontracten, gascontracten, cruisereizen en voertuigen met een verbrandingsmotor’.

7. Een dergelijk verbod op fossiele reclame beperkt de mogelijkheden van bedrijven en adverteerders om reclame te maken voor onderwerpen die onder de reikwijdte van het verbod vallen. Daarmee botst een verbod mogelijk met het recht op de vrijheid van meningsuiting, zoals neergelegd in artikel 10, eerste lid van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Inperking van voornoemd recht is enkel toegestaan, indien die inperking voldoet aan de eisen van artikel 10, tweede lid EVRM.

8. In het licht van het voorgaande is aan ons de vraag voorgelegd of een verbod op fossiele in de APV (of in een aparte verordening) kan worden opgenomen gelet op het bepaalde in artikel 10, tweede lid EVRM. Daarnaast is ons gevraagd om – indien een dergelijk verbod in de APV kan worden opgenomen – in te gaan op de motivering en formulering van het verbod.

9. De beantwoording van de vragen treft u hieronder aan. Daarbij gaan we eerst in op de voorvraag of een dergelijk verbod in de APV kan worden opgenomen.

10. Wij zullen verder in dit advies niet ingaan op de vraag of een dergelijk verbod verenigbaar is met de vrijheid van meningsuiting zoals opgenomen in de Nederlandse Grondwet, aangezien artikel 7, vierde lid van de Grondwet bepaalt dat handelsreclame niet onder de bescherming van dat artikel valt.

11. Verder merken we nog op dat artikel 10, tweede lid EVRM vooral in jurisprudentie nader is ingevuld. We verwijzen dus in dit advies veelvuldig naar uitspraken. Voor de leesbaarheid van het advies hebben we deze verwijzingen in voetnoten opgenomen.

1. Kan het door de raad gewenste verbod op fossiele reclame worden opgenomen in de APV?

12. Alvorens in te gaan op de vraag of een verbod op fossiele reclame in overeenstemming is met artikel 10 EVRM, dient te worden nagegaan of een dergelijk verbod in een gemeentelijke verordening (zoals de APV) kan worden opgenomen. Op grond van artikel 121 Gemeentewet kunnen in een gemeentelijke verordening enkel regels worden gesteld over onderwerpen die niet in strijd zijn met hogere wet- en regelgeving. Voor zover het onderwerp waarop de (regel in de) verordening betrekking heeft ook geregeld wordt door

hogere wet- en regelgeving, mag de regel in de verordening enkel aanvullend van aard zijn.

13. Uit de wetsgeschiedenis van de Gemeentewet (Kamerstukken II 1985/86, 19 403, 10, p. 188) volgt dat artikel 121 Gemeentewet niet geldt voor de in de verdragen geregelde grondrechten. Ten aanzien van deze grondrechten zal uit de beperkingsclausule van het betrokken grondrecht moeten blijken of en, zo ja, welke ruimte er is voor gemeentelijke verordeningen.

14. Zowel op landelijk als op provinciaal niveau zijn geen wetten of verordeningen vastgesteld waarin de inhoud van reclame-uitingen wordt beperkt. Artikel 10, tweede lid van het EVRM maakt inperking van het in het eerste lid genoemde recht (te weten: het recht op de vrijheid van meningsuiting) bij wet expliciet mogelijk. Gelet op het voorgaande kan in een gemeentelijke verordening een verbod op fossiele reclame worden opgenomen, mits dit verbod voldoet aan de eisen van artikel 10, tweede lid EVRM.

2. Is het door de raad gewenste verbod op fossiele reclame toegestaan op grond van artikel 10 EVRM?

15. De eerste vraag die beantwoord dient te worden is of het recht op de vrijheid van meningsuiting in art. 10 EVRM ook betrekking heeft op commerciële uitingen zoals reclame. Uit de jurisprudentie van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (hierna: het 'EHRM') volgt dat dit het geval is.[1]

16. Artikel 10 lid 2 EVRM bepaalt dat het recht op de vrijheid van meningsuiting – en daarmee de mogelijkheid tot het maken van reclame – kan worden beperkt, mits aan de in artikel 10 lid 2 EVRM genoemde eisen wordt voldaan:

> *"Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen." (onderstreping toegevoegd – Nysingh)*

17. Samengevat moet een beperking volgens het tweede lid van artikel 10 EVRM aan de volgende vereisten voldoen:

1. De beperking is bij wet voorzien;
2. De beperking dient een in het tweede lid genoemd legitiem doel;
3. De beperking is noodzakelijk in een democratische samenleving.

[1] EHRM 24 februari 1994, nr. 15450/89 (*Casado Coca t. Spanje*), ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, punt 36-37.

18. Uit de jurisprudentie van het EHRM valt af te leiden dat deze eisen strikt moeten worden uitgelegd.[2]

19. Hieronder zullen wij het door de raad gewenste verbod op fossiele reclame toetsen aan deze eisen.

2.1. Is de beperking bij wet voorzien?

20. Een eventueel verbod op fossiele reclame zal moeten worden opgenomen in de APV of in een aparte verordening. Uit de nationale rechtspraak kan worden opgemaakt dat opneming van een dergelijk verbod in de APV of in een verordening kwalificeert als een bij wet voorziene beperking in de zin van artikel 10 EVRM.[3]

21. Een bij wet voorziene beperking dient daarnaast aan kwalitatieve eisen te voldoen. Zo moet de beperking voldoende duidelijk en voorzienbaar zijn. Iedereen moet op basis van de wet kunnen inschatten onder welke omstandigheden en voorwaarden de vrijheid van meningsuiting kan worden beperkt. Het moet ook mogelijk zijn om de wet aan een rechter voor te leggen.[4] Bij de formulering van het door de gewenste verbod dienen voornoemde criteria in acht te worden genomen.

2.2. Dient de beperking een in artikel 10 lid 2 EVRM genoemd legitiem doel en is deze beperking noodzakelijk in een democratische samenleving?

22. De tweede en derde voorwaarde grijpen vaak in elkaar en worden daardoor door het EHRM doorgaans samen en niet afzonderlijk behandeld. Een duidelijke scheiding tussen de twee voorwaarden valt daarom niet altijd te herkennen. Gelet hierop zullen wij deze voorwaarden eveneens gezamenlijk behandelen.

23. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat deze twee voorwaarden met zich brengen dat er een dringende maatschappelijke behoefte (een ‘pressing social need’) moet bestaan voor de beperking, dat er een proportionele verhouding moet bestaan tussen de beperking en het doel dat met de beperking wordt nagestreefd. De voor de beperking aangevoerde redenen moeten ‘relevant and sufficient’ zijn. Naast de proportionaliteit wordt ook de subsidiariteit getoetst: als er een minder vergaande regel is die het doel van de beperking ook kan bereiken, wordt de voorgestelde maatregel disproportioneel geacht.[5]

24. Uit de toepassing van dit toetsingskader door het EHRM kunnen de relevante factoren worden afgeleid aan de hand waarvan een beperking concreet moet worden getoetst.

---

[2] EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74 (Sunday Times t. Verenigd Koninkrijk), punt 65, EHRM 26 november 1991, nr. 13585/88 (Observer en Guardian t. Verenigd Koninkrijk), punt 59.
[3] Zie bijvoorbeeld Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 25 februari 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:1528.
[4] EHRM 10 oktober 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0614JUD000998813, punt 90.
[5] Zie voor een duidelijke uiteenzetting hiervan de conclusie in een zaak over de beperking van de verspreiding van stadsbladen in de gemeente Utrecht (Conclusie van 7 mei 2021, ECLI:NL:PHR:2021:447).

Voor de beoordeling van de noodzakelijkheid en proportionaliteit zijn – kort samengevat – de volgende factoren van belang:

- De aard en de ernst van de beperking:
  - Zijn er bijvoorbeeld alternatieve, voldoende effectieve, mogelijkheden om reclame te maken?[6]
  - Is de beperking het gevolg van een algemene maatregel of gaat het om een ad hoc-geval?[7]
  - Is de beperking zorgvuldig en weloverwogen tot stand gekomen?

- Wat is de omvang van de beoordelingsruimte die aan de nationale autoriteiten toekomt? Gelet op:
  - De aard en het gewicht van het aangetaste grondrecht;
  - De mate waarin nationale autoriteiten beter in staat en democratisch gelegitimeerd zijn om de noodzakelijkheid te beoordelen;
  - De aard van de uitlating in kwestie.

25. We zullen dit toetsingskader met betrekking tot de tweede en derde voorwaarde hieronder toepassen op het door de Gemeente voorgestelde verbod.

Beoordelingsruimte

26. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat bij de beoordeling van de proportionaliteit en noodzakelijkheid van een beperking altijd een zekere mate van beoordelingsruimte aan de nationale autoriteiten wordt gelaten. Welke mate van beoordelingsruimte dat is, hangt af van diverse factoren.

27. In algemene zin geldt dat de beoordelingsruimte van nationale autoriteiten breder is in het geval van commerciële reclame-uitingen, dan wanneer er met de reclame-uiting een breder, algemeen belang wordt gediend. Dit volgt duidelijk uit een uitspraak waar de Zwitserse overheid een verbod instelde op posters waarop werd verwezen naar de website van de “Raëlien Suisse Mouvement”.[8] Deze organisatie bood op haar website informatie aan over hun levensbeschouwing. Elementen van deze levensbeschouwing waren onder andere het onderhouden van contacten met aliens en het willen klonen van mensen. Daarover overweegt het EHRM:

> *“62. In the present case, the Court observes that it can be reasonably argued that the poster campaign in question sought mainly to draw the attention of the public to the ideas and activities of a group with a supposedly religious connotation that was conveying a message claimed to be transmitted by extraterrestrials, referring for this purpose to a website address. The applicant association’s website thus refers only incidentally to social or political ideas. The Court takes the view that the type of speech in question is not political because the main aim of the website in question*

[6] Bijvoorbeeld EHRM 13 juli 2012, nr. 16354/06 (Mouvement Raëlien Suisse t. Zwitserland), ECLI:NL:XX:2012:BX9103.
[7] EHRM 22 april 2013, nr. 48876/08 (Animal Defenders International t. Verenigd Koninkrijk).
[8] EHRM 13 juli 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0713JUD001635406.

> *is to draw people to the cause of the applicant association and not to address matters of political debate in Switzerland. Even if the applicant association's speech falls outside the commercial advertising context – there is no inducement to buy a particular product – it is nevertheless closer to commercial speech than to political speech per se, as it has a certain proselytising function. The State's margin of appreciation is therefore broader."*

28. Gelet op voornoemde uitspraak zal de rechterlijke beoordeling van (de proportionaliteit en noodzakelijkheid van) beperkingen van commerciële reclame-uitingen in algemene zin terughoudender zijn. Daar staat tegenover dat het bij het onderhavige verbod op fossiele reclame om een algemene maatregel gaat. Algemene maatregelen worden in de regel indringender door de rechter getoetst dan een eenmalige beperking.[9] De nationale rechter zal – bij een eventuele beoordeling van het door de raad gewenste verbod – mede aan de hand voornoemde rechtspraak bepalen hoe indringend het verbod moet worden getoetst.

Proportionaliteit en noodzakelijkheid

29. Uit de door de gemeenteraad aangenomen motie volgt dat het doel van het verbod op fossiele reclame de bescherming van de gezondheid van de mens en de staat van het klimaat is. De bescherming van de gezondheid is één van de in artikel 10, tweede lid EVRM genoemde doelen. Er kan goed worden betoogd dat de negatieve gevolgen van klimaatverandering ook diverse gevolgen kunnen hebben voor de gezondheid. De beperking streeft, gelet hierop, een legitiem doel na.

30. De vervolgvraag is of er sprake is van een dringende maatschappelijke behoefte voor een verbod op fossiele reclame (noodzakelijkheid) en of deze beperking voldoet aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

31. Bij het beoordelen van de noodzakelijkheid van een beperking is – ondanks de brede beoordelingsruimte die de autoriteit toekomt – onder meer van belang om te bekijken wat het verband is tussen de beperking en het uiteindelijke effect. Dit leiden wij af uit een uitspraak inzake een verbod door de Ierse overheid om vrouwen te informeren over het plegen van een abortus in het buitenland, nu abortussen in Ierland ten tijde van het wijzen van de uitspraak bij wet waren verboden.[10] Het EHRM overweegt:

> *"In the first place, it is to be noted that the corporate applicants were engaged in the counselling of pregnant women in the course of which counsellors neither advocated nor encouraged abortion, but confined themselves to an explanation of the available options (see paragraphs 13 and 14 above). The decision as to whether or not to act on the information so provided was that of the woman concerned. There can be little doubt that following such counselling there were women who decided against a termination of pregnancy. Accordingly, the link between the provision of information and the destruction of unborn life is not as definite as contended. Such counselling had in fact been tolerated by the State*

[9] EHRM 22 april 2013, nr. 48876/08 (Animal Defenders International t. Verenigd Koninkrijk).
[10] EHRM 29 oktober 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:1029JUD001423488.

> *authorities even after the passing of the Eighth Amendment in 1983 until the Supreme Court's judgment in the present case. Furthermore, the information that was provided by the relevant applicants concerning abortion facilities abroad was not made available to the public at large."*

32. Met andere woorden; als er meerdere afwegingsmomenten zijn en ook andere manieren om dezelfde informatie tot je te nemen, is minder aannemelijk dat de beperking noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken. Uit de motie maken wij niet op dat er een duidelijk verband bestaat tussen reclame voor fossiele brandstof en de schade voor gezondheid of andersom: een verband tussen een reclameverbod en een positieve bijdrage voor de gezondheid. Het noodzakelijkheidsvereiste staat wat ons betreft daarmee niet vast.

Betekenis rapport 'Een verbod op fossiele reclame'

33. Ook is het volgende van belang. Demissionair minister voor Klimaat en Energie Rob Jetten heeft een wetenschappelijk onderzoek laten uitvoeren naar de toegevoegde waarde van een landelijk verbod op fossiele reclame. De resultaten van dit onderzoek zijn 25 oktober jl. gepubliceerd.[11] Uit dit onderzoek blijkt – kort samengevat – dat de wetenschappers een verbod op fossiele reclame als essentiële maatregel zien om een duurzame transitie te bewerkstelligen en versnellen (op de betekenis voor de gezondheid gaat het onderzoek niet in). Een reclameverbod op zichzelf zal echter niet voldoende zijn.

34. Uit dit rapport komt naar voren dat fossiele reclame anders gedefinieerd is dan de Gemeente voornemens is dat te doen. Onder fossiele reclame wordt in het rapport namelijk verstaan 'reclame voor producten en diensten die bij aankoop of gebruik een grote CO2-voetafdruk veroorzaken volgens de cijfers die MilieuCentraal hierover publiceert'. Verder gaat het om een algeheel verbod op reclame (ook via televisie of influencers) en dus niet slechts – zoals het verbod in de Gemeente – reclame in de openbare ruimte. Het in het rapport onderzochte verbod gaat dus verder dan het verbod dat door de Gemeente wordt overwogen. Dit is een belangrijk verschil om in het achterhoofd te houden; een minder vergaand verbod is in de regel makkelijker te motiveren zijn dan een algeheel landelijk verbod op fossiele reclame.

35. Fossiele reclame beïnvloedt volgens het rapport de behoeften en voorkeuren van mensen voor de niet-duurzame opties en normaliseert niet-duurzaam gedrag. Bovendien wordt fossiele reclame tegenwoordig ook ingezet voor 'greenwashing' (het duurzaam laten lijken van een niet-duurzaam product of bedrijf). Fossiele reclame ondermijnt daarmee het klimaatbeleid.

36. Een verbod op fossiele reclame zorgt ervoor – aldus de wetenschappers in het rapport – dat niet-duurzaam gedrag minder zichtbaar wordt, minder aantrekkelijk wordt, minder wordt genormaliseerd en minder wordt aangeprezen. Dit kan het effect hebben dat er een omgeving ontstaat waarin mensen vaker duurzame keuzes maken. Een in onze optiek voor het onderhavige advies belangrijke signalering is dat de overheid door een verbod

[11] T. Bouman et al., wetenschappelijk advies 'Een verbod op fossiele reclame: essentieel, maar niet voldoende' (2023).

op fossiele reclame een belangrijk signaal afgeeft. Het laat namelijk zien dat de overheid zich bewust is van de klimaatschade van bepaalde keuzes en deze niet vanzelfsprekend vindt. Een dergelijk institutioneel signaal verschuift de gepercipieerde morele norm, waardoor niet-duurzaam gedrag eerder als onjuist zal worden gezien. Een verbod op fossiele reclame kan dus een essentiële stap zijn richting een sociaal kantelpunt binnen de duurzame transitie,

37. De wetenschappers signaleren echter ook dat een verbod op fossiele reclame alleen het verschil niet zal maken. Aanvullend (landelijk) beleid zal nodig zijn. Een voorbeeld: een verbod op reclame van vliegreizen kan ertoe leiden dat mensen eerder geneigd zijn – vanuit duurzame overwegingen – om voor reizen binnen Europa de trein te pakken. Maar zolang door fossiele subsidies vliegen vele malen goedkoper is, zullen veel mensen toch geneigd zijn – ondanks de duurzame intenties – het vliegtuig te pakken.

38. Met andere woorden, een landelijk verbod op fossiele reclame zal volgens het rapport een steentje bijdragen, maar niet het uiteindelijke verschil maken

Wat betekent dit voor de motivering van de Gemeente?

39. Als we kijken naar de conclusies van dit rapport, lijkt het voor de Gemeente lastig om te motiveren dat het verbod op fossiele reclame noodzakelijk is voor het gewenste doel, namelijk bescherming van de gezondheid en het klimaat. Immers, een landelijk verbod op alle soorten fossiele reclame zal daarvoor al niet voldoende zijn. Gelet hierop ligt het ook niet voor de hand dat een minder vergaand verbod (zoals door de Gemeente wordt overwogen) zonder meer als een noodzakelijke maatregel kan worden beschouwd.

40. Aan de andere kant zou de Gemeente het standpunt in kunnen nemen dat – vergelijkbaar met de Urgenda-zaak[12] – zij op grond van art. 2 en 8 EVRM gehouden is om ‘het hare’ te doen om klimaatverandering – die het leven en welzijn van velen in Nederland bedreigt – tegen te gaan. Een verbod op fossiele reclame kan daarop – alhoewel klein – een effect hebben en dus is dat een proportionele beperking die noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken. De Hoge Raad heeft in het Urgenda-arrest (HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006) geoordeeld dat de verplichting om op grond van artikel 2 en 8 EVRM passende maatregelen te nemen, mede inhoudt dat staten gehouden zijn om preventief maatregelen te nemen tegen het gevaar, ook als niet zeker is dat het gevaar zich zal verwezenlijken. Als duidelijk is dat er ‘real and immediate risk’ bestaat, hebben de staten, zonder dat hun daarbij een ‘margin of appreciation’ toekomt, een verplichting tot het nemen van passende maatregelen. De staten hebben wel vrijheid bij de keuze van de te nemen maatregelen, zij het dat deze daadwerkelijk redelijk en geschikt moeten zijn.

Zorgvuldige voorbereiding

41. Verder blijkt uit de rechtspraak van het EHRM dat een beperking eerder toelaatbaar (en dus noodzakelijk en proportioneel) wordt geacht, indien een beperking procedureel zorgvuldig voorbereid en overwogen is. Uit de door ons ontvangen stukken kunnen wij slechts afleiden dat de gemeenteraad een motie heeft aangenomen met daarin enkele

[12] HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006.

(algemene) overwegingen. Deze overwegingen hebben geen betrekking op een afweging van de betrokken belangen van derden (bijvoorbeeld van adverteerders en exploitanten van abri's) of op de proportionaliteit en subsidiariteit van het verbod. Van de Gemeente begrepen we tijdens ons overleg d.d. 16 oktober 2023 dat aan de exploitant van de abri's is gevraagd hoe zij tegen een verbod op fossiele reclame aankijkt. De exploitant heeft aangegeven dat zij in geval van een verbod juridische stappen zal ondernemen, omdat een dergelijk verbod een effect zal hebben op haar omzet. Zij heeft dit effect niet gekwantificeerd. Zienswijzen van andere mogelijk belanghebbenden – zoals dat van adverteerders en exploitanten – zijn hierin nog niet meegenomen

42. Daarnaast kunnen wij uit de stukken niet opmaken of de gemeenteraad heeft gekeken naar effectieve, alternatieve mogelijkheden om fossiele reclame te beperken. Onduidelijk is of de gemeenteraad ook andere, minder vergaande maatregelen heeft overwogen, zoals een 'disclaimer' op de reclame die wijst op de nadelige gevolgen van het aangeboden product voor het milieu (zoals nu ook bij tabaksproducten wordt gewezen op nadelige gevolgen voor de gezondheid). Indien en voor zover alternatieve maatregelen zijn overwogen, is onduidelijk waarom deze alternatieve maatregelen niet voldoende te zijn om het gestelde doel te bereiken. Uit het eerder benoemde rapport volgt overigens dat de alternatieve maatregel, waarbij een disclaimer op de reclame wordt geplaatst, niet effectief zal zijn en mogelijk zelfs een averechts effect zal hebben. Een goede motivering/voorbereiding van de gemeenteraad zou wat ons betreft er in ieder geval wel blijk van moeten geven dat er alternatieve maatregelen zijn overwogen, maar waarom deze niet (voldoende) effectief werden bevonden.

43. Bovendien zien wij – in het verlengde hiervan – nog onvoldoende aanknopingspunten om te spreken van een dringende maatschappelijke behoefte om dit reclameverbod in te voeren. Mogelijk zou voor de motivering inspiratie kunnen worden onttrokken aan de maatschappelijke protesten die tegen de fossiele subsidies zijn gehouden: er is een maatschappelijke behoefte aan duurzame beleidskeuzes.

44. Kortom, in een goede motivering van een verbod op fossiele reclame zouden zowel de noodzakelijkheid en proportionaliteit van een verbod moeten worden besproken. Met een dergelijke motivering laat de gemeente tegelijkertijd ook zien dat een eventueel verbod zorgvuldig is voorbereid.

45. Ten aanzien van de noodzakelijkheid van een verbod zou de gemeente kunnen wijzen op het rapport 'Een verbod op fossiele reclame' en het Urgenda-arrest van de Hoge Raad. Betoogd kan worden dat een verbod op fossiele reclame – ondanks de geringe bijdrage aan de gevolgen van klimaatverandering – tot duurzamere keuzes leiden. Dat het effect van het verbod mogelijk klein is, betekent niet dat de Gemeente – gelet op artikel 2 en 8 EVRM – niet gehouden kan zijn om passende maatregelen te treffen en op die wijze haar bijdrage kan leveren aan het tegengaan van de gevolgen van klimaatverandering.

46. In het kader van de noodzakelijkheid en proportionaliteit zal ook moeten worden onderbouwd dat er een dringende maatschappelijke behoefte bestaat om het verbod in te voeren. In het geval de gemeente een verbod op fossiele reclame overweegt, zal de gemeente kunnen wijzen op de recente protesten tegen de fossiele subsidies. Betoogd kan worden dat de behoefte aan duurzame beleidskeuzes op dit moment erg 'leeft' en dat

er in toenemende mate ook een maatschappelijke druk is op overheden om duurzame keuzes te maken.

47. Bij een motivering van een verbod op fossiele reclame moeten ook de mogelijke gevolgen voor belanghebbenden (zoals adverteerders) in kaart gebracht worden. De mogelijke gevolgen voor deze belanghebbenden zal de gemeente moeten afzetten tegen de (positieve) effecten van een verbod. Ook zal de gemeente eventuele alternatieve maatregelen in kaart moeten brengen en zal gemotiveerd moeten worden waarom deze maatregelen niet effectief genoeg zijn.

***