

Gemeenteraad van de gemeente Nijmegen
Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen

Amsterdam, 3 december 2025

Betreft: zienswijze op juridische aspecten voorstel reclameverbod

Geachte leden van de gemeenteraad,

Momenteel beraadt u zich over een voorstel gericht op een verbod op fossiele reclame en vleesreclame in de openbare ruimte van de gemeente. Op 3 december 2025 vindt daarover een nadere gespreksronde plaats. Juridische aspecten zullen mogelijk onderdeel zijn van het debat. In mijn praktijk behandel ik vaker vragen over de mogelijkheden van gemeenten om reclames in de openbare ruimte te verbieden. Ik was onder meer betrokken bij het opstellen van een memo over het reguleren van ongewenste reclames voor Circulaw,¹ het opstellen van kenniskaarten over hoe ongewenste reclames te reguleren voor het samenwerkingsverband van gemeenten CityDeal² en de rechtszaak over het fossiele reclameverbod in de gemeente Den Haag namens Reclame Fossielvrij. Vanuit die achtergrond deel ik graag mijn zienswijze op mogelijk relevante onderwerpen.

Overheden, waaronder gemeenten, zijn verplicht om klimaatmaatregelen te nemen

Voordat ik inga op het voorstel, merk ik op dat het nemen van klimaatmaatregelen door overheden geen vrijblijvende keuze is. Sterker nog: overheden zijn daartoe verplicht op basis van het internationale recht en gelet op de bescherming van mensenrechten. Dat heeft het Internationaal Gerechtshof eerder dit jaar nog bevestigd.³ Overheden dienen een uiterste inspanning te leveren om *alles* te doen wat binnen hun mogelijkheden ligt, gericht op het beperken van de gemiddelde mondiale temperatuurstijging tot maximaal 1,5°C. Aangezien die drempel al bijna is bereikt, zijn overheden verplicht om op korte termijn een pakket van effectieve maatregelen te ontwikkelen en implementeren. Uit een eerder wetenschappelijk advies blijkt dat een verbod op fossiele reclame daarbij noodzakelijk is, omdat anders neerkomt op “*dweilen met de kraan open*”.⁴ Deze reclames sporen aan tot extra gebruik van fossiele brandstoffen terwijl het verbruik van fossiel juist zal moeten dalen, en ondermijnt de steun voor klimaatbeleid. Een reclameverbod ligt dus in de rede. Aangezien gemeenten gaan over de regulering van de openbare ruimte, ligt het voor de hand dat zij stappen ondernemen binnen die invloedssfeer.

¹ <https://www.circulaw.nl/nieuws/reguleren-ongewenste-reclames>.

² <https://kenniskaarten.hetgroenebrein.nl/kenniskaart-ongewenste-reclame-weren/welke-reclame-kunnen-gemeenten-weren/>.

³ Internationaal Gerechtshof 23 juli 2025, *Advisory Opinion in respect of climate change*.

⁴ Wetenschappelijk advies 25 oktober 2023: *Een verbod op fossiele reclame: essentieel, maar niet voldoende*, p. 6. <https://open.overheid.nl/documenten/19b34bce-d4eb-4b7a-8fea-3aa9e269bf44/file>.

Kortgedingvonnis rechtbank Den Haag geeft belangrijke handvatten

De rechtbank Den Haag heeft in een kort geding geoordeeld over het fossiele reclameverbod van de gemeente Den Haag.⁵ In die zaak hebben eisers een lange lijst aan juridische argumenten opgevoerd tegen het verbod. Eisers hebben zich beroepen op (i) de Grondwet, (ii) de Europese richtlijn Oneerlijke Handelspraktijken, (iii) het vrij verkeer van goederen, (iv) de vrijheid van meningsuiting en (v) de vrijheid van ondernemerschap. Ook hebben eisers zich beroepen op vermeende strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, namelijk (a) het lex certa-beginsel, (b) het evenredigheidsbeginsel, (c) het gelijkheidsbeginsel en (d) het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel.

De rechtbank heeft al die argumenten afgewezen. De rechtbank heeft geoordeeld dat een democratisch gelegitimeerd besluit (zoals een APV) terughoudend moet worden getoetst. Ook heeft de rechtbank een afweging gemaakt tussen enerzijds de belangen van de adverteerders en anderzijds het algemeen belang. Volgens de rechtbank mocht de gemeente Den Haag het algemene belang voorrang geven, waardoor het reclameverbod gerechtvaardigd was. De rechtbank oordeelde als volgt:

*“Tegenover de algemene gezondheidsbelangen van de burgers staat immers slechts het commerciële belang van de adverteerders. Dat die belangenafweging in het nadeel van de adverteerders is uitgekapt mag dan ook geen verbazing wekken”.*⁶

De eisers hebben geen hoger beroep ingesteld tegen het vonnis in kort geding.

Rechter toetst plaatselijke verordening terughoudend

Naast een kort geding is het mogelijk dat een belanghebbende een civielrechtelijke bodemzaak aanspant tegen een plaatselijke verordening. Dat roept de vraag op of de rechter in een bodemzaak een fundamenteel andere toets zou aanbrengen dan de rechtbank Den Haag in kort geding heeft gedaan. Ik zie daarvoor geen reden. Een civiele rechter moet zich in algemene zin terughoudend opstellen bij het toetsen van een democratisch gelegitimeerd besluit zoals een APV. Dat blijkt ook expliciet uit de overwegingen van de rechtbank Den Haag, die verwijst naar de rol van “de burgerlijke rechter” in algemene zin (en niet enkel van de kortgedingrechter):

“Het Reclameverbod is onderdeel van de APV van de Gemeente. De Gemeente heeft een grote mate van (beleids-)vrijheid bij het nemen van maatregelen ten behoeve van haar inwoners. De democratische besluiten die de Gemeente in dit kader neemt zijn onderwerp van debat binnen de gemeenteraad en het is bij uitstek de taak van de gemeenteraad om alle in het geding zijnde argumenten en belangen tegen elkaar af te wegen. Om deze reden dient de burgerlijke rechter – en te meer de voorzieningenrechter in kort geding – zich zeer terughoudend op te stellen bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het handelen van de Gemeente en is er geen plaats voor een eigen “volle” toetsing door de burgerlijke rechter. Alleen als evident is dat de Gemeente onjuiste of onrechtmatige keuzes heeft gemaakt en in redelijkheid

⁵ Rechtbank Den Haag 25 april 2025, ANVR en TUI t. Den Haag.

⁶ Rechtbank Den Haag 25 april 2025, ANVR en TUI t. Den Haag, r.o. 5.26.

niet tot haar beleid heeft kunnen komen, is plaats voor rechterlijk ingrijpen [onderstreping toegevoegd]".⁷

In het geval van een eventuele procedure zou de toets door een bodemrechter dus vergelijkbaar zijn als in het eerdere kort geding tegen het Haagse reclameverbod. De rechter geeft veel ruimte, omdat de gemeenteraad als democratisch gelegitimeerd orgaan bij uitstek is aangewezen om de relevante belangen af te wegen.

Er is een stevige inhoudelijke onderbouwing voor het reclameverbod

Reclames roepen op tot meer consumptie. Een reclameverbod kan een bijdrage leveren aan het verminderen van consumptie die negatieve effecten heeft op onder meer de volksgezondheid, het milieu en klimaatverandering. Het staat buiten kijf dat de gemeente bevoegd is tot het nemen van maatregelen met het oog op die doelstellingen. Sterker nog: een gemeente is verplicht tot het nemen van adequate maatregelen. Het is niet relevant of een individuele overheidsmaatregel een publiek probleem volledig kan wegnemen; welhaast geen enkele maatregel zou voldoen aan zo'n toets. Voor de juridische toets is uitsluitend relevant of een maatregel bijdraagt aan een doelstelling van algemeen belang. Overheden zijn verplicht om hun bijdrage te leveren en aldus het "hunne" te doen, zoals ook de Hoge Raad heeft geoordeeld in *Urgenda*.⁸

Specifiek ten aanzien van een reclameverbod bestaat er een stevige inhoudelijke onderbouwing voor het reclameverbod. Diverse organen hebben een reclameverbod genoemd als een geschikte en passende maatregel. Een commissie van 12 (gedrags-)wetenschappers noemt een verbod op fossiele reclame zelfs een *essentiële* maatregel,⁹ waarbij zij opmerken dat er (uiteraard) ook andere maatregelen nodig zijn. Andere relevante adviezen zijn onder meer van TNO,¹⁰ de Wetenschappelijke Klimaatraad (WKR),¹¹ het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL),¹² de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR),¹³ de Raad voor Leefomgeving en infrastructuur (RLi),¹⁴ CE Delft¹⁵ en D&B.¹⁶ Deze adviezen zijn mede relevant voor de lokale overheid, omdat reclames in de openbare ruimte van de gemeente oproepen tot meer consumptie. De adviezen van RLi en WKR verwijzen expliciet naar het belang van een reclameverbod in de publieke/openbare ruimte.

Een lokaal reclameverbod is in lijn met de vrijheid van meningsuiting

Mede gelet op de bovenstaande onderbouwing is een lokaal reclameverbod niet in strijd met de vrijheid van meningsuiting. Op basis van het EVRM¹⁷ mag een overheid maatregelen nemen die de vrijheid van meningsuiting inperken zolang zij – kort gezegd – een legitiem doel op een evenredige wijze nastreeft. Daarvan is sprake. Het Europese Hof voor de

⁷ Rechtbank Den Haag 25 april 2025, *ANVR en TUI t. Den Haag*, r.o. 5.3.

⁸ Hoge Raad 20 december 2019, *Urgenda*.

⁹ Wetenschappelijk advies 25 oktober 2023: Een verbod op fossiele reclame: essentieel, maar niet voldoende, p. 6. <https://open.overheid.nl/documenten/19b34bce-d4eb-4b7a-8fea-3aa9e269bf44/file>.

¹⁰ TNO, 'Anders consumeren om klimaatdoelen te halen' (2023), p. 31-32.

¹¹ WKR, 'Met iedereen de transitie in' (2023), p. 42.

¹² PBL, 'Integrale Circulaire Economie Rapportage' (2023), p. 46.

¹³ WRR, 'Goede Zaken' (2023), p. 13 en p. 42.

¹⁴ RLi, 'Weg van de Wegwerpmaatschappij' (2023), p. 41.

¹⁵ CE Delft, 'True pricing van consumptiegoederen' (2025), p. 47 en p. 53.

¹⁶ D&B, 'De gedragseffecten van maatregelen gericht op het verminderen van de koopprikkels' (2024), p. 6-7 en p. 10.

¹⁷ De vrijheid van meningsuiting zoals beschermd door de Grondwet is niet relevant, omdat handelsreclame buiten de grondwettelijke bescherming valt.

Rechten van de Mens geeft een ruimere beoordelingsmarge (*margin of appreciation*) voor het beperken van reclames met een commercieel doel. Daarvan is duidelijk sprake bij productreclames. Bedrijven blijven vrij om eventuele standpunten te uiten, zolang zij maar geen reclames maken voor producten die onder het verbod vallen.

De publiekrechtelijke weg heeft voordelen ten opzichte van de privaatrechtelijke weg

Een vraag die geregeld opkomt is welke voordelen het publiekrechtelijk regelen via een APV heeft ten opzichte van de privaatrechtelijke weg, dus het wijzigen van de contracten met exploitanten van reclames in de openbare ruimte. Daarvoor zijn verschillende redenen:

- Een APV heeft doorgaans sneller effect, omdat contracten met exploitanten vaak nog vele jaren doorlopen. In zo'n geval moet dus lang worden gewacht voordat een wijziging effect heeft.
- De APV heeft een breder bereik. De contracten met exploitanten gaan enkel over reclame-uitingen op ruimtes die in eigendom zijn van de gemeente. Het aanpassen van de contracten heeft dan ook uitsluitend effect op die reclames. Dat is anders dan bij het aanpassen van de APV, die van toepassing kan worden verklaard op *alle* reclame-uitingen in de openbare ruimte. Het gaat dan ook om reclame-uitingen in de openbare ruimte maar niet op eigendommen van de gemeente, zoals reclames op een treinstation.
- De APV geeft helderheid en een *level playing field* voor alle adverteerders. Contracten met exploitanten kennen doorgaans uiteenlopende termijnen, en zijn vaak niet openbaar. Dat kan leiden tot uiteenlopende regels die van toepassing zijn, en een gebrek aan transparantie.
- De APV geeft de mogelijkheid van publieke handhaving. Een verbodsbepaling kan worden gekoppeld aan de mogelijkheid voor de gemeente om een publiekrechtelijke boete op te leggen in het geval van overtreding. Bij een privaatrechtelijke route kan het in de praktijk lastiger zijn voor de gemeente om een vergelijkbare boeteclausule te verkrijgen, en voor de gemeente om zich daar succesvol op te beroepen.

Ik hoop dat de bovenstaande observaties bijdragen aan de besluitvorming in uw gemeenteraad. Mocht u vragen hebben, dan kunt u contact opnemen.

Hoogachtend,

Tjarda van der Vijver
Ecolytico Legal
Tjarda.vanderVijver@ecolytico.com