Gemeenteraad van de gemeente Arnhem
Postbus 9029
6800 EL Arnhem

Amsterdam, 6 januari 2026

Betreft: zienswijze op juridische aspecten voorstel reclameverbod

Geachte leden van de gemeenteraad,

Momenteel beraadt u zich over een voorstel gericht op een verbod van bepaalde vormen van reclame, zoals fossiele reclame, in de openbare ruimte van de gemeente. Op 7 januari 2026 vindt daarover een nadere gespreksronde plaats. Juridische aspecten zullen mogelijk onderdeel zijn van het debat, mede gelet op de reactie van JCDecaux (exploitant van buitenreclames) van 10 december 2025[1] en de reactie van Outreach (de overkoepelende marketingorganisatie van buitenreclame in Nederland) van 3 december 2025.[2] JCDecaux en Outreach betogen, kort gezegd, (i) dat er geen aanleiding is voor dergelijke regelgeving; (ii) dat dergelijke regelgeving onrechtmatig is omdat het de commerciële positie van exploitanten van buitenreclame zou aantasten; en (iii) dat dergelijke regelgeving ineffectief is omdat adverteerders dan andere vormen van reclame zouden kunnen inzetten.

Deze brief gaat nader in op die onderwerpen. 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,[3] het opstellen van kenniskaarten over hoe ongewenste reclames te reguleren voor het samenwerkingsverband van gemeenten CityDeal[4] 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
Allereerst 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 recentelijk nog bevestigd.[5] Outreach en JCDecaux lijken voorbij te gaan aan die verplichting.

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

1 https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/6d4d483e-8aa6-4805-9d54-0a54fc2894a8?documentId=2af791c0-9f47-4d64-8239-afe20c7ed892&agendaItemId=e7fb0df9-46de-462a-b7d9-06cb095ce75e.
2 https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/6d4d483e-8aa6-4805-9d54-0a54fc2894a8?documentId=698e49c0-e5a9-4302-b006-1db5fe805c1a&agendaItemId=e7fb0df9-46de-462a-b7d9-06cb095ce75e.
3 https://www.circulaw.nl/nieuws/reguleren-ongewenste-reclames.
4 https://kenniskaarten.hetgroenebrein.nl/kenniskaart-ongewenste-reclame-weren/welke-reclame-kunnen-gemeenten-weren/.
5 Internationaal Gerechtshof 23 juli 2025, *Advisory Opinion in respect of climate change*.

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 het gevoerde beleid anders neerkomt op *"dweilen met de kraan open"*.[6] Fossiele reclames sporen aan tot extra gebruik van fossiele brandstoffen terwijl dat verbruik juist zal moeten dalen. Daarbij normaliseren fossiele reclames de consumptie van fossiele producten, en ondermijnen ze de steun voor klimaatbeleid ook al is de ontwikkeling van dergelijk beleid nodig ter bescherming van mensenrechten. 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.

Kortgedingvonnis rechtbank Den Haag heeft lokaal reclameverbod in stand gelaten
De rechtbank Den Haag heeft in een kort geding geoordeeld over het fossiele reclameverbod van de gemeente Den Haag.[7] In die zaak hebben eisers (kort gezegd: vertegenwoordigers van de reisbranche die onder meer vliegreclames adverteren via buitenreclame) een lange lijst aan juridische argumenten opgevoerd tegen het daar geldende reclameverbod. 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 uitgepakt mag dan ook geen verbazing wekken".*[8]

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

Een gemeenteraad mag beleidskeuzes maken
JCDecaux en Outreach doen voorkomen alsof een gemeente geen (beleids-)keuzes via de APV kan nemen als dat een (vermeend) effect zou hebben op de commerciële positie van bedrijven. Uit het voorgaande blijkt dat die stelling niet kan worden gevolgd. De gemeenteraad heeft de ruimte om publieke belangen te laten prevaleren boven een (vermeend) effect op commerciële belangen van specifieke bedrijven. Dat geldt in algemene zin bij het aannemen van regelgeving ter bescherming van publieke belangen en temeer

---

6 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.

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

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

voor onderwerpen (zoals klimaat) ten aanzien waarvan de overheid een verplichting heeft om maatregelen te nemen en mensenrechten te beschermen.

Los daarvan hebben JCDecaux en Outreach niet aangetoond waarom het reclameverbod zou leiden tot een significante margedaling van exploitanten. JCDecaux noemt zelf al de mogelijkheid dat adverteerders zich aan kunnen passen;[9] bijvoorbeeld door geen vliegreizen maar treinreizen onder de aandacht te brengen. Zo'n verschuiving draagt bij aan de verandering van consumptiepatronen, terwijl JCDecaux nog steeds inkomsten blijft genereren. JCDecaux merkt op dat *"niet alle"* adverteerders al voldoende alternatief duurzaam aanbod hebben.[10] JCDecaux ziet daarmee kennelijk over het hoofd dat beleidsmaatregelen, zoals het reclameverbod, juist zijn gericht op het ondersteunen en versnellen van die transitie. Het zijn juist duurzame ondernemingen en duurzame producten die meer aandacht kunnen krijgen bij het aannemen van het initiatiefvoorstel. Ten slotte blijft het onduidelijk, als de stellingen van JCDecaux en Outreach over de vermeende margedaling al zouden kloppen, waarom die daling buiten het ondernemersrisico zou vallen en voor rekening zou moeten komen van de gemeente.

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. Daarvoor is geen goede 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 niet tot haar beleid heeft kunnen komen, is plaats voor rechterlijk ingrijpen*
> [onderstreping toegevoegd]*".*[11]

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

---

9 Brief JCDecaux 10 december 2025, p. 2.
10 Brief JCDecaux 10 december 2025, p. 2.
11 Rechtbank Den Haag 25 april 2025, *ANVR en TUI t. Den Haag*, r.o. 5.3.

Het reclameverbod kan een bijdrage leveren aan minder consumptie
Reclames roepen op tot consumptie die zonder die reclame niet zou hebben plaatsgevonden. Een reclameverbod kan aldus 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 (en zelfs verplicht) is tot het nemen van maatregelen met het oog op die doelstellingen.

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,[12] waarbij zij opmerken dat er (uiteraard) ook andere maatregelen nodig zijn. Ook andere adviezen noemen een verbod op (fossiele) reclame als beleidsoptie, waaronder van TNO,[13] de Wetenschappelijke Klimaatraad (WKR),[14] het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL),[15] de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR),[16] de Raad voor Leefomgeving en infrastructuur (RLi),[17] CE Delft[18] en D&B.[19] 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.

Gelet op het voorgaande valt niet goed in te zien waarom JCDecaux het volgende schrijft:

> *"Wij geloven niet– en ook geen enkel onderzoek wijst in die richting - dat lokale verboden zullen leiden tot gedragsverandering".*[20]

De genoemde rapporten tonen wel degelijk aan dat een reclameverbod kan bijdragen aan gedragsverandering, en – zoals blijkt uit het rapport van de 12 (gedrags-)wetenschappers – daarvoor zelfs *"noodzakelijk"* is. Dat alles zou voor JCDecaux niet als verrassing moeten komen. Het businessmodel van JCDecaux is gefundeerd op het idee dat buitenreclame leidt tot gedragsverandering, namelijk tot extra aankopen die anders niet zouden hebben plaatsgevonden. Uit gegevens van JCDecaux zelfs blijkt dat dat buitenreclame de verkoop kan verhogen met maar liefst 16%.[21] Het wegnemen van die prikkels tot aankopen kan dan – omgekeerd – bijdragen tot het beperken van consumptie. Ook kan een verschuiving in het type buitenreclames juist bijdragen aan duurzamer consumptiegedrag, zoals JCDecaux erkent in zijn brief: *"Het medium buitenreclame leent zich uitstekend voor het aanmoedigen van gewenst gedrag van burgers"*.[22]

---

12 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.
13 TNO, 'Anders consumeren om klimaatdoelen te halen' (2023), p. 31-32.
14 WKR, 'Met iedereen de transitie in' (2023), p. 42.
15 PBL, 'Integrale Circulaire Economie Rapportage' (2023), p. 46.
16 WRR, 'Goede Zaken' (2023), p. 13 en p. 42.
17 RLi, 'Weg van de Wegwerpmaatschappij' (2023), p. 41.
18 CE Delft, 'True pricing van consumptiegoederen' (2025), p. 47 en p. 53.
19 D&B, 'De gedragseffecten van maatregelen gericht op het verminderen van de koopprikkel' (2024), p. 6-7 en p. 10.
20 Brief JCDecaux 10 december 2025, p. 4.
21 Webpagina JCDecaux, "Engaging consumers", https://www.jcdecaux.com/brands/engaging-consumers.
22 Brief JCDecaux 10 december 2025, p. 4.

Het is daarbij niet relevant dat buitenreclame slechts een van de mogelijke vormen van reclame is, en dat een lokaal verbod die andere vormen van reclame niet raakt. Dat komt neer op een *drop in the ocean*-argument *("de bijdrage is beperkt, dus zouden we het niet moeten doen")*. Dat argument snijdt juridisch geen hout, zo blijkt onder meer uit uitspraken over klimaatverandering van de Hoge Raad, het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en het Internationaal Gerechtshof.[23] Juridisch is relevant of een maatregel een bijdrage kan leveren aan publieke belangen en dus niet of de maatregel het betrokken probleem volledig kan wegnemen. Een maatregel gericht op buitenreclame kan dus gerechtvaardigd zijn, ook als het aandeel buitenreclame beperkt is in vergelijking met andere reclamedragers. Bovendien miskent het *drop in the ocean*-argument dat overheden binnen hun invloedssfeer al het mogelijke moeten doen om de bijdrage aan klimaatverandering te beperken. Aangezien de gemeente nu eenmaal gaat over de openbare ruimte (en dus over buitenreclame), ligt het in de reden dat zij ten aanzien daarvan ook regels kan stellen. In de woorden van de rechtbank Den Haag:

> *"Duidelijk is immers dat een afname van CO2-uitstoot door vermindering van vliegbewegingen, in combinatie met andere door de Gemeente genomen milieumaatregelen, een bijdrage kan leveren aan verbetering van het leefklimaat, waarvan (ook) de inwoners van Den Haag zullen profiteren. Het enkele feit dat de bijdrage van de Gemeente landelijk en mondiaal bezien gering is doet daaraan niet af. Terecht heeft de Gemeente erop gewezen dat alle beetjes helpen en de Gemeente haar steentje wil bijdragen".*[24]

Ten slotte is niet relevant of adverteerders mogelijk andere kanalen zouden aangrijpen om hun advertenties alsnog te tonen. In klimaatbeleid wordt dat ook wel het *drug dealer's defence* genoemd: het argument dat een schadelijke praktijk doorgang mag blijven vinden, met de redenering *"als ik het niet doe, doet iemand anders het wel"*. Die stelling kan niet worden gevolgd. Het is bij uitstek aan overheden om binnen hun invloedssfeer de nodige maatregelen te nemen ter bescherming van het publieke belang.

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 EVRM[25] 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 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.

---

23 Zie Hoge Raad 20 december 2019, *Urgenda* (ECLI:NL:HR:2019:2006), r.o. 5.7.7.; Europees Hof voor de Rechten van de Mens 9 april 2024, *KlimaSeniorinnen t. Zwitserland* (appl. no. 53600/20), r.o. 444; Internationaal Gerechtshof 23 juli 2025, *Advisory Opinion in respect of climate change*, r.o. 429.

24 Uitspraak rechtbank Den Haag 25 april 2025, *ANVR en TUI t. Den Haag*, r.o. 5.7.

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

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 (d.w.z. 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 die niet in eigendom zijn van de gemeente; denk bijvoorbeeld aan reclames in de openbare ruimte in 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. In het geval van eventuele vragen ben ik beschikbaar.

Hoogachtend,

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