



Raadsvoorstel

Datum 9 juli 2024

Onderwerp Uitwerking motie - verbod op reclame voor fossiele brandstoffen
Versienummer

Portefeuillehouder Paul Guldemon

Samenvatting

Met de motie “verbod op fossiele reclame” (bijlage 1) heeft de raad gevraagd om een voorstel voor een verbod op reclame voor fossiele brandstoffen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Ter uitvoering van de motie is onderzocht hoe een dergelijk verbod vorm dient te krijgen. Juridisch gezien lijkt het mogelijk om een reclameverbod in de APV op te nemen. De daarvoor benodigde definitie en onderbouwing is echter een complexe juridische aangelegenheid, waardoor aan de opname van het verbod in de APV college dusdanige risico's, dilemma's en bezwaren kleven, dat het college uw raad in dit voorstel ontraadt een reclameverbod in de APV op te nemen.

Financiële gevolgen

Betreft doel 521 Economische positie
Begroting wijzigen Nee
Budgetnummer

Bijlagen

1. Motie “verbod op fossiele reclame”
2. Advies Nysingh
3. Concept APV bepaling

Openbaarheid

- ☒ Openbaar
☐ Geheim

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. Kennis te nemen van de juridische mogelijkheid tot opname van een reclameverbod in de APV.
2. Kennis te nemen van de complexiteit van de juridische onderbouwing van een dergelijk reclameverbod.
3. Geen reclameverbod voor fossiele brandstoffen in de APV op te nemen
4. Kennis te nemen van de voorgestelde wijze van afdoening van de motie.



Datum

9 juli 2024

Inleiding

Dit voorstel is een uitwerking van de motie “verbod op fossiele reclame” die in mei 2023 door uw raad is aangenomen. De motie (bijlage 1) beoogt een verbod op reclame voor fossiele brandstoffen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) op te nemen.

Wij hebben de afgelopen tijd de mogelijkheden voor het opnemen van een verbod op reclame voor fossiele brandstoffen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) uitgebreid onderzocht. Op basis van contacten met andere gemeenten, ministeries en nader juridisch advies komen wij tot de conclusie dat het theoretisch juridisch mogelijk is om een reclameverbod in de APV op te nemen. De daarvoor benodigde definitie en onderbouwing zijn evenwel dusdanig complex dat onzeker is of het verbod uiteindelijk stand houdt bij de rechter.

In dit voorstel delen wij de juridische mogelijkheden, de dilemma's bij de onderbouwing en houdbaarheid en overige bezwaren. Daarbij komen wij uiteindelijk tot de conclusie om af te zien van opname van een verbod in de APV.

Kader

Handelsreclame valt onder de bescherming van artikel 10 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) en beperkingen hierop dienen bij landelijke of gemeentelijke wet (bijvoorbeeld APV) te worden geregeld en te voldoen aan de voorwaarden in art.10 lid 2 EVRM gesteld.

Beoogd effect

Het gebruik van fossiele producten beperken om het milieu en de gezondheid van de inwoners van Zwolle te beschermen en om klimaatverandering tegen te gaan.

Argumenten

1. Het formuleren van een reclameverbod in de APV lijkt juridisch mogelijk.

Veel overheden staan voor grote uitdagingen wat betreft het klimaat, milieu en een gezonde levensstijl en leefomgeving. Daarom wordt zowel landelijk als lokaal onder meer gekeken naar manieren om (over)consumptie te beperken van producten of diensten met een grote negatieve impact op die thema's, zoals fossiele brandstof, vliegvakanties, vlees, ongezond voedsel en fast fashion. Dit vanuit de gedachte dat reclames normaliseren en onbewust kunnen aanzetten tot consumptie.

Het weren van ongewenste reclames in de openbare ruimte, zoals bij motie gevraagd, zou hieraan kunnen bijdragen. Zoals eerder aangegeven, acht het college het primair aan de landelijke wetgever om een reclameverbod in te stellen om twee redenen:

- 1) Principeel: Een reclameverbod is in essentie een inperking van een fundamentele vrijheid (van meningsuiting); het besluit tot een verbod zou dan ook moeten worden genomen door de wetgever die die vrijheid heeft gecreëerd (bij Grondwet en EVRM)
- 2) Praktisch: een landelijk verbod is effectiever dan een lokaal verbod in één of meerdere gemeenten. Gemeenten kunnen bovendien niet besluiten over reclameverboden in de

Datum 9 juli 2024

media. Daardoor kunnen inwoners ook met een lokaal verbod in hun eigen gemeente, nog steeds in aanraking komen met reclames voor fossiele brandstoffen.

Zowel op Europees als nationaal niveau zijn reclameverboden in onderzoek. Minister Jetten concludeerde in 2023, op basis van een wetenschappelijk onderzoek, dat een verbod op reclame voor fossiele brandstoffen bijdraagt aan de klimaatambities. Hij heeft evenwel besluitvorming hierover aan het volgende kabinet gelaten¹. Op verzoek van uw raad is ook onderzocht hoe een lokaal verbod mogelijk is. Daaruit is gebleken dat er juridische argumenten zijn voor gemeenten om een reclamebeperking in te voeren. Dat volgt uit een advies van Nysingh (bijlage 2) en uit een onderzoek dat in opdracht van de gemeente Amsterdam is uitgevoerd². De definitie van het reclameverbod op fossiele reclame moet dan wel worden ingekaderd en het artikel moet zorgvuldig worden gemotiveerd en onderbouwd om te voorkomen dat het in strijd is met de grondwettelijke rechten en Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM).

Reclame valt, op grond van artikel 10 EVRM, onder de vrijheid van meningsuiting en kan – om die reden – slechts in bijzondere gevallen worden ingeperkt. In het 2^e lid van artikel 10 EVRM worden deze gevallen benoemd. De bescherming van de gezondheid van de mens en de staat van het klimaat, zoals in de motie aangehaald, is een van de redenen waarom de overheid de vrijheid van meningsuiting in de vorm van (handels)reclame kan beperken. Dit kan evenwel niet zomaar; er zijn voorwaarden aan verbonden:

- Er dient sprake te zijn van een dringende maatschappelijke behoefte
- Het verbod moet voldoen aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit
- Het verbod dient te worden opgenomen in een wet of verordening, zodat aan het verbod dient een zorgvuldige en openbare belangenafweging ten grondslag ligt.

2. Een goede onderbouwing is een complexe juridische aangelegenheid en dat maakt de houdbaarheid van een gemeentelijk reclameverbod kwetsbaar.

Een reclamebeperking, inclusief de gebruikte afbakening, moet goed gemotiveerd en voldoende duidelijk zijn. 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. Voor de juridische houdbaarheid van een reclamebeperking is van belang dat een zorgvuldige afweging plaatsvindt. De definitie moet zoveel mogelijk aansluiten bij het legitieme doel dat een gemeente beoogt te beschermen.

¹

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023D44348&did=2023D44348.

² <https://openresearch.amsterdam/nl/page/105512/hoe-kun-je-reclames-met-een-negatieve-milieu-impact-reguleren>



Datum

9 juli 2024

Juist in deze noodzakelijke en nauwgezette formulering schuilt de complexiteit zoals onlangs uiteengezet is in de Kamerbrief van nu demissionair minister Jetten³. *“Alleen nauwkeurig afgebakende en goed onderbouwde verboden zouden een kans kunnen hebben. Een sluitende, juridisch houdbare definitie van fossiele reclames ontbreekt op dit moment echter en is complex om in te richten. Een verbod op reclame voor reizen met vervoermiddelen die fossiele brandstof gebruiken zou bijvoorbeeld ook gevolgen kunnen hebben voor reclames die (internationale) trein- of busreizen willen bevorderen. Gelet hierop is het aan het volgende kabinet om te komen met een voorstel voor een eventueel verbod, inclusief een bruikbare definitie van fossiele reclames, alsmede met eventuele aanvullende gedragsmaatregelen.”*

In een goede motivering zouden zowel de noodzakelijkheid en proportionaliteit van een verbod – om de gezondheid te beschermen en klimaatverandering tegen te gaan – moeten worden besproken. Er moet een duidelijk verband bestaan tussen reclame voor fossiele brandstoffen en de schade voor gezondheid. Onderbouwd zal moeten worden dat de gezondheid door het verbod wordt beschermd. Uit een wetenschappelijk onderzoek dat het Rijk heeft laten uitvoeren naar de toegevoegde waarde van een landelijk verbod op fossiele reclame blijkt – kort samengevat – dat wetenschappers een verbod op fossiele reclame als essentiële maatregel zien om een duurzame transitie te bewerkstelligen en deze te versnellen (op de betekenis voor de gezondheid gaat het onderzoek niet in). Een reclameverbod op zichzelf zal echter niet voldoende zijn. 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 (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 (lokaal) verbod zonder meer als een noodzakelijke maatregel kan worden beschouwd.

Verder moet in de motivering worden besproken waarom alleen reclame voor fossiele brandstoffen wordt verboden en niet ook bijvoorbeeld reclame voor fast fashion of vlees. Een verbod op reclame voor fossiele brandstoffen zou op grond van artikel 10 EVRM kunnen worden onderbouwd met de stelling dat dit noodzakelijk is ter bescherming van de gezondheid van de mens en de staat van het klimaat. Onduidelijk is echter nog waarom dan het verbod te beperken tot reclame voor fossiele brandstoffen. Ook de productie (en consumptie) van fast fashion en vlees hebben in hun huidige vorm immers een stevige negatieve impact op het klimaat en daarmee de gezondheid van de mens. Een onderbouwde of geobjectiveerde motivering voor de beperking tot fossiele brandstoffen hebben wij tot op heden niet kunnen vinden.

Ook zal moeten worden onderbouwd dat er een dringende maatschappelijke behoefte bestaat om het verbod in te voeren. In de verschillende juridische adviezen die zijn geraadpleegd, is echter onduidelijk *hoe* dit onderbouwd dient te worden. Weliswaar is klimaatverandering een breed erkend (maatschappelijk) probleem, maar aan het gebruik of

3

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023D44348&did=2023D44348.



Datum

9 juli 2024

de verkoop van fossiele brandstoffen zijn door de (Rijks)overheid geen beperkingen opgelegd. Dit is wel het geval bij andere producten waarvoor een reclameverbod geldt ter bescherming van de gezondheid van de mens, zoals alcohol, tabak en (online) gokken. Dat een dringende (lokale) maatschappelijke behoefte kan worden onderbouwd, achten wij – tegen de achtergrond van het beperkte effect van het verbod – daarmee onzeker.

Om te beoordelen of een reclameverbod proportioneel is, dienen de mogelijke gevolgen voor belanghebbenden (zoals adverteerders en exploitanten) in kaart te worden gebracht. De mogelijke gevolgen voor deze belanghebbenden zal de gemeente moeten afwegen tegen de (positieve) effecten van een verbod. Daarbij zal de gemeente eventuele alternatieve maatregelen in kaart moeten brengen en moeten motiveren waarom deze maatregelen niet effectief genoeg zijn. Dit heeft impact op de inzet van beschikbare capaciteit waarbij ook de interne kennis en expertise op dit punt beperkt is voor een gedegen afweging.

3. Opname van een reclameverbod in de APV brengt de nodige risico's en kosten met zich mee.

Zoals hierboven betoogd, is opname van een reclameverbod mogelijk maar omgeven met diverse vraagstukken en (daarmee) juridische risico's. Wanneer de gemeente Zwolle als eerste gemeente een reclameverbod in de APV gaat opnemen en reclame-exploitanten een dergelijk verbod aan een principiële rechterlijke toets zullen willen onderwerpen, is er sprake van risico's op kosten voor juridische procedures en eventuele schadeclaims. Er is reeds een exploitant die heeft aangegeven dan een procedure te zullen starten. Het opnemen van een bepaling in de APV kan daarmee leiden tot juridische geschillen. Ook is denkbaar dat bedrijven die door een verbod in de APV worden getroffen, bezwaar maken tegen het handhavend optreden van de gemeente tegen de overtreding van het reclameverbod in de APV. Met bijbehorende juridische procedures.

Een verbod in de APV vraagt tevens expertise en capaciteit. Momenteel zijn actieve monitoring van reclame en handhaving van reclameverboden geen taken die door de gemeente worden uitgevoerd. Wekelijks zal moeten worden gecontroleerd of de voortdurend wisselende reclames daadwerkelijk aan het verbod voldoen en moet mogelijk handhavend worden opgetreden. De jaarlijkse kosten hiervan worden geschat op ca. € 60.000.

4. Verschillende gemeenten zien af van opname van een reclameverbod in de APV.

Uit onze contacten blijkt dat diverse gemeenten zowel de publiekrechtelijke als privaatrechtelijke routes van een verbod onderzoeken. En dezelfde vraagstukken tegenkomen zoals hierboven geschetst. De raad van de gemeente Eindhoven heeft onlangs een voorstel afgewezen voor een verbod op reclame in de APV voor onder meer vlees en vliegzeilen, omdat er te veel vraagtekens zijn bij een eventuele haalbaarheid van het verbod. De gemeenten Den Haag en Utrecht gaan fossiele reclame verbieden in de privaatrechtelijke sfeer door opname van een verbod in nieuwe contracten.



Datum

9 juli 2024

In Nederland is er dan ook geen andere gemeente die al heeft gekozen voor een publiekrechtelijk verbod op fossiele reclame. Alle andere gemeenten waar op dit moment sprake is van een reclameverbod, hebben hiervoor een privaatrechtelijke route gekozen (i.c. in contracten voor concessies vastgelegd dat fossiele reclames niet zijn toegestaan).

Resumerend

Landelijk en lokaal ontbreekt dus een sluitende, juridisch houdbare definitie van fossiele reclames en is het verbod ook complex om in te richten. Dat maakt een lokaal Zwols verbod kwetsbaar, op zijn minst voor verschillende (langlopende) juridische procedures. Het is daarom de vraag of de gemeente Zwolle hierin voorop moet gaan lopen, gezien de benodigde inzet om om te gaan met de juridische complexiteit, mogelijke gerechtelijke procedures en handhaving.

Het college ziet het belang van zorg voor klimaat, milieu en gezondheid als groot goed. Echter, vanwege de nog vele onduidelijkheden rond houdbaarheid van definities en onderbouwing, risico's en kosten van procedures en handhaafbaarheid, acht het college een lokaal reclameverbod niet doelmatig. Gegeven de beperkte financiële ruimte, schaarse ambtelijke capaciteit en de beperkte impact van het verbod, stellen wij uw raad voor om op dit moment geen reclameverbod in de APV op te nemen. Indien uw raad instemt met dit voorstel, wordt de motie daarmee als afgehandeld beschouwd.

Alternatieve mogelijkheden

- Wel over te gaan tot opname van een reclameverbod in de APV. De APV bepaling kan eruit komen te zien zoals verwoord in bijlage 3. Als uw raad hiervoor kiest bij amendement van dit voorstel zijn de vervolgstappen als volgt:
 - ✓ het beoogde APV verbod zal met bijbehorende motivering worden voorgelegd aan de stadsadvocaat.
 - ✓ het beoogde APV verbod zal ter inzage worden gelegd (zienswijzeprocedure), waarbij de exploitanten waarmee de gemeente contracten heeft afgesloten, actief zullen worden gevraagd een zienswijze op het voorgenomen verbod in te dienen.
 - ✓ het reclameverbod in de APV en de ingebrachte zienswijzen zullen daarna ter definitieve besluitvorming aan uw raad worden voorgelegd.
- Verschillende andere gemeenten hebben een reclameverbod privaatrechtelijk geregeld in de contracten met de exploitanten (al dan niet verankerd in reclamebeleid). Deze optie komt ook uitdrukkelijk naar voren in het onderzoek dat in opdracht van de gemeente Amsterdam is uitgevoerd.

Zie de informatienota van 2022: [Document Zwolle - Informatienota reclame voor fossiele brandstoffen/producten - iBabs Publieksporaal \(bestuurlijkeinformatie.nl\)](#)

In praktische zin betekent het toepassen van de privaatrechtelijke route dat (een deel van) de huidige reclame-exploitatiecontracten gewijzigd dienen te worden. De gemeente is dan afhankelijk van de andere contractpartij en dit zal dan kunnen leiden tot vermindering van afdracht. Het heeft daarom de voorkeur om in nieuwe contracten (na aanbesteding) een reclameverbod voor fossiele brandstoffen als contractbepaling op te nemen.



Datum

9 juli 2024

Maatschappelijk draagvlak & participatie

Naar aanleiding van de aangenomen motie is de gemeente vorig jaar in gesprek gegaan met de Milieuraad over de aanpak van greenwashing in reclame-uitingen in Zwolle en de rol die zij hierbij zou kunnen spelen. De Milieuraad heeft aangegeven dat zij zeker iets zou kunnen betekenen, maar dat zij graag in gesprek wil met de initiatiefnemers van de motie over de nadere invulling hiervan.

Communicatie

nvt

Financiën

Nvt

Risico's

nvt

Vervolg

nvt

Openbaarheid

Dit voorstel is openbaar.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer