

## MEMORANDUM

Aan: CityDeal  
Van: Tjarda van der Vijver, advocaat Ecolytico Legal  
Datum: Februari 2025  
Onderwerp: Motivering reclameregulering fossiel

### 1 BESCHRIJVING RECLAMEREGULERING

#### 1.1 Achtergrond

- (1) Dit memo is relevant voor gemeentes die wensen over te gaan tot het weren van reclames gelieerd aan de consumptie van fossiele producten (ook wel: “fossiele reclames”) (hierna: de **Reclameregulering**). Het memo geeft de betreffende gemeente (de **Gemeente**) motivering die gebruikt kan worden ter onderbouwing van de Reclameregulering.
- (2) De consumptie van fossiele producten draagt bij aan gevaarlijke klimaatverandering en heeft zowel direct als indirect sterk negatieve gevolgen voor de volksgezondheid. De consumptie van fossiele producten zal snel moeten dalen. Bij die doelstelling past het niet dat de Gemeente reclames in de openbare ruimte blijft accepteren die juist aansporen tot meer consumptie van fossiele producten.
- (3) Er bestaat een sterk verband tussen reclame en het consumptiegedrag van mensen.<sup>1</sup> Reclames zijn naar hun aard gericht op het vergroten van vraag voor producten van de adverteerder. Met de Reclameregulering wil de Gemeente vermijden dat consumptie van fossiele producten onnodig wordt aangejaagd. Daarbij heeft reclame een normaliserend effect op de consumptie van het betreffende product, wat ondermijnend werkt op het overheidsbeleid gericht op de beperking van problematische consumptie.<sup>2</sup> Hoe sterker de normalisering van fossiele producten, hoe lastiger het zal zijn om de consumptie daarvan in te perken. Dat betekent ook dat het lastiger wordt voor de Gemeente om haar klimaatdoelstellingen te behalen gericht op een lagere uitstoot van broeikasgassen.
- (4) De Reclameregulering heeft enkel betrekking op reclame-uitingen die binnen de afbakening vallen, en heeft geen betrekking op de verkoop van de betrokken producten.
- (5) **[@Gemeente: voeg, indien van toepassing, een beschrijving toe van relevante eerdere initiatieven en/of beleidsmaatregelen waarop de Reclameregulering voortborduurde.]**

#### 1.2 Afbakening

- (6) Hieronder staan opties ten behoeve van de inhoudelijke afbakening.

---

<sup>1</sup> Zie o.a. diverse studies naar het verband tussen reclame voor voedingsproducten en (hogere) consumptie. Panteia, ‘Marketing voor voedingsproducten: Marketingbestedingen via massamedia & Internationale voorbeelden van restricties in wet- en regelgeving’ december 2022 (onderzoek in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport), p. 9. Zie ook Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 4 juni 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 32 793, nr. 551), p. 3-4. Zie ook bijv. van Kolfschooten 2020, met verwijzingen naar o.a. High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, ‘Nutrition and food systems. A report by the High-Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security’, Rome 2017.

<sup>2</sup> Zie o.a. Alfraidi 2023; Boyland & McGale 2022; Boyland & Tatlow-Golden; Galbraith 2013; Harris 2014; Kovic 2018. Zie ook WHO, Commercial Determinants of Noncommunicable Diseases in the WHO European Region (2024) (<https://iris.who.int/handle/10665/376957>), hoofdstuk 11.

- (7) Optie 1 is om aansluiting te zoeken bij eerder gebruikte definities van “fossiele reclame”.<sup>3</sup> Een voorbeeld is het aangenomen initiatiefvoorstel over fossiele reclame in de gemeente Den Haag.<sup>4</sup> De daarin gebruikte definitie van fossiele reclame luidt als volgt (met aanpassingen ten opzichte van het oorspronkelijke initiatiefvoorstel doorgestreept):

*~~“reclame door of voor bedrijven in de kolensector, de olie- en gassector en de luchtvaartsector en reclame over de producten en diensten fossiele brandstoffen, vliegvakanties, vliegtickets, grijze stroomcontracten, gascontracten, cruisereizen of auto’s met een fossiele of hybride brandstofmotor.”~~*

- (8) Een voordeel van aansluiting zoeken bij een al bestaande definitie is dat het bijdraagt aan de consistentie van reclameregulering in vergelijking met andere gemeenten.<sup>5</sup> Op die manier beoogt de Gemeente ook zoveel mogelijk duidelijkheid te creëren voor adverteerders. Het is daarbij wel van belang om te toetsen in hoeverre de bovengenoemde definitie past bij wat de Gemeente voor ogen heeft. Een belangrijk punt is dat verbod in Den Haag zich richt op productreclames, maar niet op merkreclames.
- (9) Optie 2 is een generiek verbod op schadelijke reclames met een uitwerking, bijvoorbeeld met een tekst die overeenkomt met huidige verbod in Audiovisuele Media Richtlijn. Dat zou bijvoorbeeld de volgende tekst kunnen zijn: *“Reclame-uitingen zijn niet toegestaan als zij (direct of indirect; zie hieronder) aansporen tot gedrag dat in hoge mate schadelijk is voor het milieu. Daaronder wordt mede verstaan producten en diensten die in hoge mate bijdragen tot klimaatverandering”*. Het verdient dan wel aanbeveling om te verwijzen naar een nadere regeling waarin een lijst wordt gegeven met reclametypen die dan in ieder geval onder het verbod vallen. In een eerste stap zouden dan de meest evidente voorbeelden kunnen worden opgenomen in de lijst, waarmee die in ieder geval onder het verbod komen te vallen.
- (10) Voor grensgevallen kan ook verwezen worden naar “kennelijk” (bijvoorbeeld: *“een reclame die kennelijk mede als doel heeft om een fossiel product of fossiele dienst te promoten”*) of de introductie van een vermoeden (bijvoorbeeld: *“een reclame voor een vakantiebestemming wordt geacht een fossiele reclame te zijn als de getoonde bestemming voor een gemiddelde consument redelijkerwijs enkel met het vliegtuig te bereiken is”*). Het is mogelijk om dat vermoeden weerlegbaar te maken, in welk geval het verbod kan worden opgeheven als de adverteerder aantoont dat het niet gaat om een fossiele advertentie. In de bovengenoemde gevallen is het raadzaam om een procesbeschrijving te maken van de wijze waarop de benodigde beoordeling wordt uitgevoerd.

### 1.3 Beleid Gemeente

- (11) **[Voeg een beschrijving toe van relevant beleid van de Gemeente, bijv. wat betreft klimaatbeleid, het terugdringen van negatieve impact vanuit de Gemeente, het mobiliteitsbeleid, het terugdringen van luchtvervuiling, reclamebeleid etc].**

### 1.4 Achtergrond Reclameregulering

#### 1.4.1 Inleiding

- (12) Fossiele uitstoot draagt bij aan klimaatverandering. Ook tast het de volksgezondheid aan, zowel direct door de stoffen die vrijkomen bij verbranding van fossiele brandstoffen als indirect vanwege de

---

<sup>3</sup> Zie ook andere documenten, waaronder: [https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Low-carbon-advertising-policies-A-toolkit-for-policy-makers?language=en\\_US](https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Low-carbon-advertising-policies-A-toolkit-for-policy-makers?language=en_US).

<sup>4</sup> Gewijzigd initiatiefvoorstel Partij voor de Dieren 8 juli 2024: Stunt niet met het klimaat (aangenomen in de gemeenteraad van Den Haag op 12 september 2024). Een eerder initiatiefvoorstel, inclusief een verbod op vleesreclames, heeft geen meerderheid behaald. Zie <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/10929970/3/20220630-RIS310966+Gewijzigd+initiatiefvoorstel+Weer+fossiele+reclame+uit+de+openbare+ruimte>.

<sup>5</sup> In het initiatiefvoorstel van de gemeente Den Haag wordt het college opgeroepen om bij het Rijk aan te dringen op een landelijk verbod van fossiele reclame.

negatieve effecten van klimaatverandering op de volksgezondheid.

- (13) De Gemeente heeft een zorgplicht jegens haar ingezetenen. Met de Reclameregulering geeft de Gemeente invulling aan die zorgplicht. De Gemeente betreft uitstoot waar zij op enige manier invloed op kan uitoefenen. Dat kan dus ook uitstoot zijn die buiten de gemeentegrenzen plaatsvindt als gevolg van consumptie binnen de Gemeente, en die bijdraagt aan klimaatverandering en daarmee negatief uitwerkt voor mensen binnen en buiten de Gemeente.

#### 1.4.2 Klimaatcrisis

- (14) De klimaatcrisis vergt effectief overheidsoptreden. De uitstoot van broeikasgassen moet op korte termijn significant worden beperkt om een voldoende grote kans te houden binnen de 1,5 graad van het Parijs Akkoord te blijven. De Europese doelstelling is om in 2030 een reductie van 55% aan broeikasgassen te realiseren ten opzichte van 1990.<sup>6</sup> Die doelstelling is tevens opgenomen in de Nederlandse Klimaatwet.<sup>7</sup> De meest recente Nederlandse plannen mikken op een reductie van 55%-60%.<sup>8</sup> Volgens het PBL is de kans minder dan 5% dat Nederland de wettelijke reductiedoelstelling voor 2030 haalt op basis van het momenteel vastgestelde en voorgenomen beleid.<sup>9</sup>
- (15) Een cruciaal onderdeel van de benodigde emissiereductie moet voortvloeien uit een verandering in consumentengedrag, zowel ten behoeve van de luchtkwaliteit als het klimaat. Volgens het IPCC<sup>10</sup> hangt maar liefst 40-70% van de reductiedoelstelling voor het klimaat tot 2050 daarvan af.<sup>11</sup> Volgens de Gemeente strookt de noodzaak van die gedragsverandering niet met het blijvend toestaan van reclames die naar hun aard aansporen tot een grotere consumptie van fossiele producten.<sup>12</sup> Consumptiepatronen worden immers in belangrijke mate beïnvloed door reclame.<sup>13</sup> Uit onderzoek blijkt dat reclameverboden effectief kunnen zijn in het verlagen van consumptie.<sup>14</sup>
- (16) Diverse internationale publicaties, waaronder van de IPCC en het UN Environment Programme, wijzen op het belang naar het reguleren of verbieden van fossiele reclames als beleids optie.<sup>15</sup> Ook de Secretaris-Generaal van de VN, António Guterres, heeft inmiddels opgeroepen tot een verbod op fossiele reclame.<sup>16</sup>
- (17) Verder wijzen diverse toonaangevende adviesorganen in Nederland op het belang van de regulering van reclames, met name om doelstellingen op het gebied van klimaat, duurzaamheid en circulariteit te bereiken.

---

<sup>6</sup> Art 4(1) Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality [2021] OJ L 243/1 (European Climate Law).

<sup>7</sup> Artikel 2 Klimaatwet.

<sup>8</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/nieuws/2023/04/26/extra-pakket-maatregelen-dicht-gat-tot-klimaatdoel-2030>.

<sup>9</sup> <https://www.pbl.nl/publicaties/klimaat-en-energieverkenning-2024>.

<sup>10</sup> *The Intergovernmental Panel on Climate Change*, een onderdeel van de Verenigde Naties.

<sup>11</sup> <https://www.ipcc.ch/2022/04/04/ipcc-ar6-wgiii-pressrelease/>.

<sup>12</sup> Een rapport van TNO (Anders consumeren om klimaatdoelen te halen, zie <https://publications.tno.nl/publication/34640632/ixdFUw/TNO-2023-consumeren.pdf>) bevat diverse verwijzingen naar hoe reclame verleidt om meer te consumeren.

<sup>13</sup> In de woorden van de *International Energy Agency*: “Consumer choices and habits often depend on trends that [...] can be subject to the influence of companies via marketing and advertising”. Zie <https://iea.blob.core.windows.net/assets/c282400e-00b0-4edf-9a8e-6f2ca6536ec8/WorldEnergyOutlook2022.pdf>, p. 161-162.

<sup>14</sup> Uit onderzoeken blijkt dat het indammen van tabaksreclames heeft bijgedragen aan de benodigde verlaging van consumptie van tabaksproducten. Het TNO-rapport (voetnoot 12, p. 32) verwijst naar onderzoek waaruit blijkt dat een verbod op tabaksreclame heeft geleid tot een daling van 7,4% van de tabaksconsumptie. De regering heeft het verbod op ongerichte gokreclames ook gebaseerd op het uitgangspunt dat die maatregelen de consumptie zou verminderen: zie <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/07/08/verbod-op-ongerichte-gokreclames-en-sponsoring>.

<sup>15</sup> Zie bijv. IPCC 2022 (6th assessment working group 3), dat verwijst naar reclames die leiden tot meer gebruik van fossiel en dat ook normaliseren. Het UNEP Emission Gap Report (2020) noemt reguleren een mechanisme voor leefstijlverandering, en verwijst daarbij expliciet naar een verbod op vliegvluchten en CO<sub>2</sub>-intensieve auto's. Ook het Potsdam Institute voor Climate Impact Research (2020) noemt een verbod op fossiele reclame als maatregel die bijdraagt aan het social tipping point voor de benodigde snelle decarbonisatie. Ook overige publicaties wijzen op het belang van het indammen van fossiele consumptie.

<sup>16</sup> <https://www.un.org/sg/en/content/secretary-general/speeches/2024-06-05/discurso-especial-sobre-la-acci%C3%B3n-clim%C3%A1tica-%E2%80%99Cl-a-hora-de-la-verdad%E2%80%9D>.

- De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid observeert dat “[h]ardnekkige kooppatronen” niet alleen zijn te doorbreken via hogere prijzen, maar dat ook andere eisen nodig zijn waaronder op het gebied van reclame.<sup>17</sup>
- Een TNO-rapport van februari 2023 pleit, mede aan de hand van een literatuurstudie, voor de beperking van reclame voor klimaatbelastende producten.<sup>18</sup>
- De Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur concludeert dat “[r]eclames voor niet-duurzame producten” “op termijn [moeten] worden geweerd”.<sup>19</sup> De Raad verwees daar specifiek mede naar het lokale niveau.
- De Wetenschappelijke Klimaatraad concludeert dat “de overheid sterker tegenwicht [kan] bieden aan de huidige sociale norm van veel consumeren, bijvoorbeeld door reclames in de openbare ruimte te beperken”.<sup>20</sup>
- In oktober 2023 heeft een commissie van sociale wetenschappers de Tweede Kamer geadviseerd dat een verbod op fossiele reclame<sup>21</sup> “essentieel” is, maar “niet voldoende” vanwege de noodzaak voor aanvullende maatregelen.<sup>22</sup> De wetenschappers zien een verbod op dergelijke reclames als een strategisch onmisbare maatregel om verleidingen van niet-duurzaam gedrag weg te nemen, met name vanwege het normaliserende effect van reclames.<sup>23</sup> Ook zien de wetenschappers het indirecte probleem dat fossiele reclame de steun ondermijnt voor benodigd klimaatbeleid.<sup>24</sup>

(18) Een terugkerend thema van de bovengenoemde rapporten is het normaliserende effect van reclame. Dat heeft effect op de consumptie, maar werkt ook beleidsondermijnd. Het reguleren van reclame kan daarentegen bijdragen aan het denormaliseren van fossiele activiteiten. Dat vermindert de vraag en kan bijdragen aan een *social tipping point* dat de Gemeente van groot belang acht voor de benodigde transitie weg van fossiel.

(19) Uit het voorgaande blijkt dat het beperken van fossiele reclames een noodzakelijk onderdeel is van effectief klimaatbeleid.

#### 1.4.3 Volksgezondheid

(20) Het beperken (dan wel niet langer in de openbare ruimte laten stimuleren) van fossiele consumptie is ook batig voor de volksgezondheid. Enerzijds leidt de verbranding van fossiele brandstoffen tot luchtvervuiling, die vooral in de lokale omgeving een grote negatieve impact heeft op de volksgezondheid. Anderzijds wenst de Gemeente zo min mogelijk bij te dragen aan schadelijke klimaatverandering, die zowel mensen binnen als buiten de Gemeente raakt. De Gemeente zet dat hieronder nader uiteen.

(21) Ten eerste leidt luchtvervuiling tot een groter risico op diverse vormen van longziekten, zoals astma, COPD en longkanker. Verder veroorzaakt luchtvervuiling ook hart- en vaatziekten, dementie en vroeggeboorten. Bij kinderen schaadt ongezonde lucht de ontwikkeling van de longen en hersenen.

---

<sup>17</sup> WRR, Goede Zaken 2023, p. 13.

<sup>18</sup> Volgens TNO komt met een fossiel reclameverbod een “social tipping point” dichterbij, terwijl bij het voortgaan van fossiele reclame zo’n kantelpunt juist verder weg komt te liggen (zie TNO-rapport, voetnoot 12, p. 23).

<sup>19</sup> Raad voor leefomgeving en infrastructuur, Weg van de Wegwerpmaatschappij 2023, p. 41.

<sup>20</sup> Wetenschappelijke Klimaatraad, Met iedereen de transities in, p. 42. NB: het ligt in de rede dat het hier gaat om gemeentes, omdat zij de belangrijkste partij zijn bij de regulering van “de openbare ruimte”.

<sup>21</sup> Omschreven als reclame voor “producten en diensten die bij aankoop of gebruik een grote CO<sub>2</sub>-voetafdruk veroorzaken volgens de cijfers die MilieuCentraal hierover publiceert”, p. 5.

<sup>22</sup> Bouman, Bolderdijk, Renes, van der Wal, Paradies, Roeser, van de Grift, van Uffelen, de Vries, Onwezen, Wals en Aarts, ‘een verbod op fossiele reclame: essentieel, maar niet voldoende’. Beschikbaar via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/25/een-verbod-op-fossiele-reclame>.

<sup>23</sup> De sociale wetenschappers wijzen ook op onderzoek dat aantoont dat waarschuwingen niet effectief zijn. Zie bijv. het onderzoek van de AFM en het Ministerie van Financiën naar de waarschuwing “geld lenen kost geld” (december 2016).

<sup>24</sup> Zie het rapport van de sociale wetenschappers, o.a. p. 4.

Ieder jaar zijn veel vroegtijdige overlijdensgevallen te wijten aan luchtvervuiling.<sup>25</sup> Door luchtvervuiling overlijden elk jaar in Nederland jaarlijks ongeveer 12.000 mensen vroegtijdig.<sup>26</sup> **[Mocht de Gemeente niet voldoen aan de advieswaarden voor luchtkwaliteit van de WHO, kan dat hier worden toegevoegd bij de motivering].**

- (22) Ten tweede heeft klimaatverandering zelf negatieve effecten op de volksgezondheid. Onderzoek van het RIVM geeft een overzicht van de gevolgen in de periode 1991-2020.<sup>27</sup> Het onderzoek gaat vooral in op de negatieve gezondheidseffecten die klimaatverandering heeft als gevolg van hitte, UV-straling, luchtkwaliteit, (pollen)allergieën en infectieziekten. Aangezien klimaatverandering in de komende jaren naar verwachting significant grotere gezondheidseffecten zal hebben dan in het verleden, zullen ook de negatieve gezondheidseffecten toenemen. Een belangrijke reden is de toename in het aantal warme dagen en hittegolven, waardoor meer mensen sterven dan normaal. Uit internationaal onderzoek blijkt dat 1/3 van de Nederlandse hittedoden het gevolg is van klimaatverandering.<sup>28</sup> Hittestress raakt met name kwetsbare groepen, waaronder ouderen, chronisch zieken, mensen met overgewicht, kinderen en mensen die niet goed voor zichzelf kunnen zorgen.<sup>29</sup> Mensen die in armoede leven zullen sterker worden geraakt omdat zij weinig middelen hebben om zich te wapenen tegen extreem weer, en vaker in versteende omgevingen leven. Dat vergroot de gezondheidskloof.
- (23) Naast de gevolgen van hittestress heeft klimaatverandering nog diverse andere negatieve gezondheidseffecten.<sup>30</sup> Een grotere blootstelling aan UV-straling kan leiden tot huidkanker en staar. Tijdens zonnige en droge periodes kan smog ontstaan en kan ook de hoeveelheid fijnstof toenemen. Bij een toename van het aantal natuurbranden is er sprake van meer luchtvervuiling en daarmee tot meer luchtwegklachten en -aandoeningen. Verder zullen bepaalde infectieziekten door klimaatverandering vaker voorkomen. Mensen krijgen daarnaast vaker last van hooikoortsklachten en van plaagdieren zoals de eikenprocessierups. Ook wordt het risico op een slechtere waterkwaliteit groter. Ten slotte kan klimaatverandering een negatief effect hebben op de mentale gezondheid door de dreiging die ervan uitgaat en ervaringen met extreem weer.
- (24) De Gemeente ziet klimaatverandering als een belangrijke bedreiging voor het welzijn van mensen **[voeg, indien van toepassing, lokale beleidsopvattingen toe over de wijze waarop klimaatverandering een bedreiging vormt voor het welzijn van mensen binnen de Gemeente].**
- (25) Uit het voorgaande blijkt dat het beperken van fossiele reclaims die leiden tot meer uitstoot van broeikasgassen een noodzakelijk onderdeel is van effectief gezondheidsbeleid.

#### 1.4.4 Zorgplicht Gemeente

- (26) De Gemeente heeft een zorgplicht ten opzichte van haar ingezetenen. Wat betreft klimaat gaat die zorgplicht zowel over het beschermen van bewoners tegen de effecten van klimaatverandering (klimaatadaptatie), als over het zoveel mogelijk beperken van de uitstoot van broeikasgassen (klimaatmitigatie). Bovendien heeft de Gemeente de taak om de lokale volksgezondheid te bevorderen.<sup>31</sup> Dat betekent dat schadelijke uitstoot (luchtvervuiling en broeikasgassen) zoveel mogelijk moet worden beperkt.

---

<sup>25</sup> Voor de effecten van luchtvervuiling op de gezondheid, zie ook Jos Lelieveld et al, 'Cardiovascular disease burden from ambient air pollution in Europe reassessed 65 using novel hazard ratio functions' (2019) 40 European Heart Journal 1590; European Environment Agency, 'Healthy environment, healthy lives: how the environment influences health and well-being in Europe' (EEA Report No 21/2019) p. 81 e.v. Zie ook Karn Vohra e.a., 'Global mortality from outdoor fine particle pollution generated by fossil fuel combustion: Results from GEOS-Chem', Environmental Research, Volume 195, 2021, 110754, ISSN 0013-9351 ([www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com)).

<sup>26</sup> Zie o.a. <https://www.longfonds.nl/nieuws/longfonds-luidt-noodklok-voor-gezonde-lucht#:~:text=Luchtvervuiling%20is%20een%20van%20de,ziekenhuis%20als%20gevolg%20van%20luchtvervuiling.>

<sup>27</sup> [https://www.rivm.nl/publicaties/gezondheidseffecten-van-klimaatverandering-actualisatie-van-huidige-klimaatrisicos-voor-gezondheid#:~:text=Het%20best%20onderbouwde%20effect%20van,\(boven%20de%2020%20graden\).](https://www.rivm.nl/publicaties/gezondheidseffecten-van-klimaatverandering-actualisatie-van-huidige-klimaatrisicos-voor-gezondheid#:~:text=Het%20best%20onderbouwde%20effect%20van,(boven%20de%2020%20graden).)

<sup>28</sup> [https://www.nature.com/articles/s41558-021-01058-x.](https://www.nature.com/articles/s41558-021-01058-x)

<sup>29</sup> Zie o.a. het kennisportaal Klimaatadaptatie, dossier 'Effecten van toenemende hitte en droogte'.

<sup>30</sup> [https://klimaatadaptatienederland.nl/kennisdossiers/gezondheid/effecten-hitte-droogte/.](https://klimaatadaptatienederland.nl/kennisdossiers/gezondheid/effecten-hitte-droogte/)

<sup>31</sup> Zie o.a. de Wet publieke gezondheid, die een belangrijk gedeelte van de taken voor de volksgezondheid neerlegt bij gemeenten.

- (27) Bij de invulling van haar taken slaat de Gemeente acht op mensenrechten, waaronder het EVRM. Volgens de *Urgenda*-uitspraak heeft de Staat een positieve verplichting tot effectief klimaatbeleid,<sup>32</sup> en moet daartoe “het zijne” doen. Er bestaat een zorgplicht om passende maatregelen te treffen zodat de Gemeente haar bijdrage doet wat betreft de reductiedoelstellingen. Ook de *Klimaseniorinnen*-uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens bevestigt dat verdragsstaten bij het EVRM positieve verplichtingen hebben tot effectief klimaatbeleid.<sup>33</sup> De zorgplicht reikt verder dan de directe emissies op het eigen grondgebied, en houdt tevens verband met indirecte emissies elders die voortkomen uit de consumptie binnen het grondgebied (de zogeheten *embedded emissions*).
- (28) Mensenrechtelijke verdragen zoals het EVRM zijn niet enkel relevant voor de Rijksoverheid die optreedt als vertegenwoordiger van de Staat der Nederlanden, maar ook voor andere bestuurslagen zoals gemeenten die onderdeel zijn van de Staat. De Gemeente ziet voor zichzelf een zelfstandige verplichting om de mensenrechten uit deze verdragen te respecteren, beschermen en verwezenlijken – en volgt daarin de positie van de VNG op dit gebied.<sup>34</sup>
- (29) **[Voeg toe indien van toepassing: “Mede gelet op haar zorgplicht heeft de Gemeente als beleid om klimaatneutraal te worden tegen 2050”, inclusief verwijzing].** Ook het klimaatakkoord kleurt de zorgplicht van de Gemeente, waaraan zij via de VNG is gebonden.<sup>35</sup>
- (30) Gelet op het voorgaande ziet de Gemeente een zorgplicht om binnen haar invloedssfeer de consumptie van fossiele brandstoffen te beperken, althans niet verder aan te (laten) jagen door reclames in de openbare ruimte. Dat is in lijn met het beleid van de Gemeente met het oog op het beperken van de bijdrage aan klimaatverandering en het bevorderen van de volksgezondheid.

## 2 JURIDISCHE ASPECTEN

### 2.1 Inleiding

- (31) Hieronder gaat de Gemeente in op belangrijke juridische aspecten wat betreft de juridische grondslag en de toetsing van de Reclameregulering.

### 2.2 Juridische grondslag

- (32) De Gemeente heeft de bevoegdheid om reclame-uitingen in het openbare domein te reguleren waarmee een openbaar belang is gemoeid.
- (33) De raad stelt de voorgestelde beperking vast omdat hij dat nodig acht voor het openbare belang van de Gemeente.<sup>36</sup> Het betrokken belang voor de Gemeente is de invulling van haar zorgplicht wat betreft het milieu, klimaat en de lokale volksgezondheid. Gelet op dit openbare belang voldoet de Reclameregulering aldus aan de “ondergrens” voor het stellen van regels.
- (34) Ook voldoet de Reclameregulering aan de “bovengrens” voor het stellen van regels. Er is geen regelgeving op Europees, nationaal of provinciaal niveau die deze kwestie al uitputtend regelt. Er is dus geen sprake van hogere regelgeving die in de weg staat van de Reclameregulering.

### 2.3 EVRM

- (35) De Reclameregulering is in lijn met de bescherming van de vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM).
- (36) De Reclameregulering levert een “inmenging” op van de vrijheid van meningsuiting (artikel 10 lid 1

---

<sup>32</sup> ECLI:NL:HR:2019:2006.

<sup>33</sup> EHRM 9 april 2024 KlimaSeniorinnen t. Zwitserland (appl. no. 53600/20).

<sup>34</sup> [https://vng.nl/files/vng/publicatie\\_goed\\_bezig\\_over\\_mensenrechten.pdf](https://vng.nl/files/vng/publicatie_goed_bezig_over_mensenrechten.pdf).

<sup>35</sup> <https://www.klimaatakkoord.nl/klimaatakkoord>.

<sup>36</sup> Artikel 124 Grondwet, artikel 147 jo artikel 149 Gemeentewet (belang van de gemeente) en artikel 108 Gemeentewet (huishouding van de gemeente).

EVRM), maar die inmenging is volgens de Gemeente gerechtvaardigd (artikel 10 lid 2 EVRM). Daarvoor zijn de volgende criteria van belang:

- De inmenging is bij wet voorzien (*prescribed by law*), namelijk via een plaatselijke verordening.
- De inmenging dient een legitiem doel. De Gemeente wenst dat de openbare ruimte niet langer wordt ingezet voor de stimulering van de consumptie van fossiele producten. Daarmee draagt het onder meer bij aan beleid ter bescherming van het milieu, de publieke gezondheid en de rechten van anderen.
- Er moet sprake zijn van een *pressing social need* voor de inmenging; de inmenging moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Daaraan is voldaan gelet op de zorgplicht gelet gericht op het zoveel mogelijk tegengaan van gevaarlijke klimaatverandering, evenals de bescherming van het milieu en de volksgezondheid voortkomend uit de luchtvervuiling door fossiele producten. Voor de proportionaliteit verwijst de Gemeente naar de hierboven genoemde motivering, en het belang om consumptie van fossiele producten te beperken. De Gemeente ziet Reclameregulering daarvoor als een belangrijke maatregel, mede in het licht van het normaliserende en potentieel beleidsondermijnende karakter van reclames voor fossiele producten. De Gemeente ziet dus gegronde redenen voor de maatregel. De Gemeente overweegt daarbij dat zij een bredere beoordelingsruimte heeft aangezien het gaat om de beperking van commerciële en geen politieke (reclame-)uitingen.

(37) Met de Reclameregulering vult de Gemeente haar deelverantwoordelijkheid in wat betreft de betrokken belangen. De Reclameregulering is een evenredige maatregel gelet op het aanzienlijke belang van de doelstellingen op het gebied van klimaat, milieu en volksgezondheid, en eveneens de noodzaak om binnen het beschikbare instrumentarium maatregelen te nemen in reactie op overmatige consumptie van fossiele producten.

(38) De Gemeente ziet geen onevenredige effecten ten aanzien van exploitanten van de openbare ruimte voor reclame of adverteerders. Zij hebben ook zonder fossiele reclames meer dan voldoende mogelijkheden om hun commerciële activiteiten voort te zetten. [**@Gemeente: voeg een beschrijving toe van de wijze waarop de Gemeente de verschillende belangen heeft afgewogen**]. Gelet op het voorgaande is er sprake van een *fair balance* tussen de verschillende belangen.

## 2.4 Interne marktregels

(39) De Reclameregulering is niet in strijd met de interne marktregels van de EU.

(40) Voor zover er al een relevante beperking zou zijn van de vrij verkeerregels, is die beperking gerechtvaardigd. De Reclameregulering dient namelijk een legitiem doel en voldoet aan het proportionaliteitsvereiste.<sup>37</sup>

(41) De Reclameregulering draagt bij aan de bescherming van het milieu (waaronder het zoveel mogelijk tegengaan van gevaarlijke klimaatverandering), alsook de bescherming van de volksgezondheid.<sup>38</sup> De Reclameregulering is geschikt voor het genoemde doel, en ook noodzakelijk gelet op het belang van het beperken van de consumptie van fossiele producten.<sup>39</sup> De maatregel gaat niet verder dan nodig voor dat doel. Integendeel: er zijn ook aanvullende maatregelen nodig ter bescherming van de

<sup>37</sup> Bij deze toets kan ook in ogenschouw worden genomen dat de EU zelf een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid en het milieu nastreeft (artikel 114(3) VWEU (gezondheid, milieu en consumentenbescherming); artikel 9 en 168(1) VWEU en artikel 35 Handvest Grondrechten EU (gezondheid); artikel 191 lid 2 VWEU en artikel 37 Handvest Grondrechten EU (milieubescherming)).

<sup>38</sup> Artikel 36 VWEU. Zie ook o.a. Zaak 302/86, Commissie t. Denemarken [1988] ECLI:EU:C:1988:421.

<sup>39</sup> Zie o.a., Gevoegde Zaken C-1/90 en C-176/90, Aragonosa de Publicidad Exterior [1991] ECLI:EU:C:1991:327; Gevoegde Zaken C-34/95, C-35/95 and C-36/95, de Agostini [1997] ECLI:EU:C:1997:344). In Zaak C-429/02, Bacardi France t. TF1 [2004] ECLI:EU:C:2004:432) oordeelde het Hof van Justitie dat lidstaten een vrij ruime beoordelingsmarge hebben bij het vaststellen van reclameregulering.

betrokken belangen. De Reclameregulering is onmisbaar, maar op zichzelf nog niet voldoende. Er is geen reden om aan te nemen dat de Reclameregulering een discriminerende werking zou hebben of enige belemmering zou vormen voor markttoegang.