

## Nota voor Burgemeester en Wethouders

Bestuursorgaan	:	Burgemeester en Wethouders
Onderwerp	:	Publiekrechtelijk verbod op fossiele reclame in de APV
Portefeuillehouder	:	Wethouder Wijnhoud
Notanummer	:	2026-349
Datum B&W-vergadering	:	19-05-2026
Team	:	Team Ruimtelijke Ontwikkeling
Programma	:	05 - Ruimtelijke ontwikkeling
Parafen voor akkoord nota	:	<ul style="list-style-type: none"><li>• 12-05-2026: Teamleider Ruimtelijke Ontwikkeling</li><li>• 12-05-2026: Wethouder</li><li>• 12-05-2026: Afdelingsmanager Ruimte en Economie</li></ul>
Parafen voor agendering	:	<ul style="list-style-type: none"><li>• 15-05-2026: Gemeentesecretaris/algemeen directeur</li></ul>
Bijlagen bij deze nota	:	1_Verordening Wijzigen van de Algemene plaatselijke verordening Deventer.docx,2-Was-wordt tabel wijziging Apv 2026.docx,3-Factsheet.docx,4_GEHEIM-Deventer-reclameverbod-09-02-2026-V2-geanonimiseerd.pdf
Datum definitieve akkoord	:	19-05-2026

## Besluit

1. de raad voor te stellen om;

- fossiele reclame onder voorwaarden te verbieden en hiervoor een verbod op te nemen in de Algemeen plaatselijke verordening;
- de verordening tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Deventer hiervoor vast te stellen (bijlage 1);
- te bepalen dat deze verordening in werking treedt drie maanden na bekendmaking;

2. te bepalen dat gedurende drie maanden na inwerkingtreding van het verbod niet tot handhaving overgegaan wordt;

3. geheimhouding op te leggen op de notitie "GEHEIM-Deventer-reclameverbod-09-02-2026-V2-geanonimiseerd" (bijlage 4) met het oog op het financiële belang van de gemeente, en deze onder geheimhouding te verstrekken aan de raad;

4. het raadsvoorstel en het ontwerp raadsbesluit vast te stellen;

5. de stukken aan te bieden aan de raad;

6. de concessiehouders zo spoedig mogelijk te informeren over het collegebesluit en het raadsvoorstel.

De nota en het besluit openbaar te maken met uitzondering van de bijlage "GEHEIM-Deventer-reclameverbod-09-02-2025-V2-geanonimiseerd". Op grond van artikel 87 juncto 88 lid 2 Gemeentewet en artikel 5.1. lid 2 sub c Wet open overheid (het financiële belang van de gemeente) is daar geheimhouding opgelegd. Deze geheimhouding geldt tot 1 januari 2035. Dit tijdstip valt na het moment waarop de looptijd van het langstlopende contract tussen de gemeente en de concessiehouder van deabri's is afgelopen.

## Inleiding

De gemeenteraad heeft op 26 februari 2025 besloten over de uitvoering van de adviezen van het burgerberaad klimaat 2024. Een van deze adviezen had betrekking op klimaatneutrale (buiten)reclame in Deventer. De gemeenteraad heeft uw college de opdracht gegeven dit advies nader uit te werken en daarbij het principe "denk in mogelijkheden en zoek creatieve oplossingen" te hanteren. Uw college heeft dit advies betrokken bij de motie herijking reclame- en uitstallingenbeleid (27 maart 2024). In het kader van deze herijking is tijdens een consulterende raadstafel (12 februari 2025) breed draagvlak gebleken om klimaatneutrale reclame te bewerkstelling door een verbod op 'fossiele reclame'. Uw college heeft bij de besluitvorming over het reclame- en uitstallingenbeleid (26 november 2025) aangegeven dit beoogde verbod middels een verbod in de APV aan de raad voor te willen leggen. Met dit voorstel wordt hieraan uitvoering gegeven.

## Beoogd maatschappelijk resultaat

Door het opnemen van een verbod voor fossiele reclame in de APV wordt beoogd geen reclame meer mogelijk te maken voor fossiele producten in de openbare ruimte of zichtbaar vanaf een voor het publiek toegankelijke plaats. Deze reclame-uitingen komen vooral voor in de door de concessiehouders geëxploiteerde objecten zoalsabri's en billboards.

De gemeente wil daarmee als lokale overheid een bijdrage leveren aan de vermindering van gezondheidsschade en het tegengaan van klimaatverandering. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de duurzaamheidsambities van de gemeente Deventer en het advies van het burgerberaad klimaat 2024. De publiekrechtelijke route wordt voorgesteld vanwege de volgende redenen: Ten eerste zijn de geschetste problemen die gepaard gaan met fossiele consumptie zodanig urgent dat er geen redenen zijn om te wachten tot de huidige contracten met concessiehouders zijn afgelopen (2034) en pas daarna nieuwe, aangepaste contracten aan te gaan. Het instrument van een plaatselijke verordening heeft dus sneller effect. Ten tweede heeft een reclameverbod in de plaatselijke verordening een breder bereik, omdat het in beginsel alle reclame-uitingen in de openbare ruimte betreft die vallen onder het verbod en niet enkel de reclame-uitingen die worden getoond op basis van een contract met de gemeente. Bovendien schept de APV duidelijkheid en creëert een 'gelijk speelveld' voor alle betrokkenen; concessiehouders en reclamemakende bedrijven.

## Kader

- Motie 'Vormgeving nieuw reclame- en uitstallingenbeleid', 27 maart 2024
- Raadsbesluit uitvoering adviezen burgerberaad klimaat 2024, 26 februari 2025
- Algemeen plaatselijke verordening Deventer

## Betrokken partijen en participatie

Het verbod op fossiele reclame vloeit voort uit het burgerberaad klimaat, het is een gedragen initiatief dat door betrokken inwoners vanuit de samenleving geformuleerd en ontwikkeld is. De gemeenteraad heeft dit advies overgenomen en het college opgedragen dit uit te voeren, mits uitvoerbaar.

Het verbod op fossiele reclame zal vooral impact hebben op de concessiehouders die reclamecontracten met landelijke adverteerders afsluiten: Het abri-contract/vrijstaande reclamevitruines met Global en de grote billboards in het contract met Bereik. De concessiehouder Global heeft een eerste reactie gegeven op het beoogde verbod, en geeft aan begrip te hebben voor het maatschappelijke doel, maar wijst op alternatieve oplossingen zoals een positieve campagne om duurzaam gedrag te propageren. Het voornemen tot een verbod op fossiele reclame heeft nog niet geleid tot een concrete reactie ten aanzien van de contractuele afspraken tussen gemeente en concessiehouders.

De overige contracten bevatten in de regel geen reclame-uitingen (lichtbakken aan lichtmasten etc) die haaks staan op het verbod op fossiele reclame. Deze exploitanten hebben ook aangegeven dat het verbod geen invloed heeft op hun advertentieomzet.

## Argumenten voor en tegen

- Passend binnen bredere klimaatambities

Het verbod op fossiele reclame past in het brede pakket aan maatregelen om te komen tot bescherming van gezondheid en klimaat. De gemeente Deventer heeft de ambitie om in 2050 klimaatneutraal te zijn en om in 2030 een CO2 uitstoot reductie van 55% ten opzichte van 1990 te bereiken. Het verbod op fossiele reclame past in deze brede aanpak. Het terugdringen van het gebruik van producten en diensten die afhankelijk zijn van fossiele brandstoffen draagt bij aan de bescherming van de gezondheid van mensen en van het milieu. Een verbod op reclame voor fossiele producten en diensten helpt hierbij.

- Oordeel van de rechtbank Den Haag in kort geding: Passend binnen publiekrechtelijke bevoegdheid gemeente

De gemeente is bevoegd om een reclameverbod in de APV op te nemen. Artikel 149 van de Gemeentewet geeft de bevoegdheid aan de gemeenteraad om verordeningen vast te stellen in het belang van de gemeente. Het tegengaan van fossiele reclame in de openbare ruimte is een maatregel ter bescherming van de gezondheid en het milieu binnen de gemeente Deventer. Met het oog op dat belang mag de gemeente regels stellen die bijdragen aan de gezondheid van haar inwoners en de klimaatmaatdoelstellingen.

Het vonnis van de rechtbank van Den Haag (25 april 2025) in een door reisorganisatie ANVR en TUI inzake een verbod op fossiele reclame in de gemeente Den Haag is daarbij relevant. In kort geding heeft de rechter geoordeeld dat het verbod "niet onmiskenbaar" in strijd is met hogere wetgeving. De rechtbank heeft getoetst aan (i) de bevoegdheid van de gemeente, (ii) vrijheid van meningsuiting zoals beschermd door de Grondwet, het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de EU, (iii) de richtlijn oneerlijke handelspraktijken, (iv) het vrij verkeer van goederen en diensten, (v) de vrijheid van ondernemerschap en (vi) de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (waaronder het lex certa-beginsel, het evenredigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel). De rechtbank heeft alle argumenten van eisers afgewezen, en de APV in stand gelaten.

Het reclameverbod is gerechtvaardigd omdat het passend, noodzakelijk en evenredig is. Het reclameverbod is gericht op het beschermen van publieke belangen gerelateerd aan klimaat, milieu en de volksgezondheid. Wij zien het reclameverbod als een belangrijke maatregel voor het beperken van de consumptie van fossiele producten, mede in het licht van het normaliserende en beleidsondermijnende karakter van fossiele reclames. Er zijn dus gegronde redenen voor de maatregel.

Achtergrondinformatie over de juridische haalbaarheid en de noodzakelijkheid van een verbod op fossiele reclame is weergegeven in bijlage 3.

- Juridisch oordeel is nog niet definitief

Zoals bij voorgaand argument is beschreven is de juridisch haalbaarheid afgeleid van het oordeel van een kortgedingrechter in een civiele procedure. In een kort geding vormt een civiele rechter zich een snel en voorlopig oordeel. In deze zaak kwam de rechter tot het oordeel dat het verbod niet "onmiskenbaar" in strijd was met hogere regelgeving. In een eventuele bodemprocedure die door een bestuursrechter wordt beoordeeld wordt een zaak dan volledig en grondig beoordeeld. Dit kan tot een andere uitspraak leiden. De ANVR heeft eind maart 2026 bekendgemaakt een bodemprocedure aan te spannen tegen het door de gemeente Den Haag naar aanleiding van het gemeentelijke verbod op reclames voor vliegvakanties uit 2025.

De civiele rechter en de bestuursrechter kijken op een andere wijze naar de vraag of er sprake is van strijd met hogere regelgeving. De bestuursrechter beoordeelt het besluit dat de overheid neemt richting een burger of ondernemer. De burgerlijk rechter toetst alleen of de regelgeving in strijd is met hogere regelgeving en of deze (daarmee) onrechtmatig is. Op dit moment is er slechts één voorlopige uitspraak en is niet te zeggen hoe een hoogste (bestuursrechter) rechter dit vraagstuk uiteindelijk definitief zal beoordelen. Dit kan ook nog wel enige jaren duren gelet op de verschillende procedures die doorlopen moeten worden voordat de hoogste rechter zich hierover uitsprekt (bezwaar, beroep bij een lagere rechter).

- Reclameverbod is geschikt, noodzakelijk en proportioneel.

Een reclameverbod is geschikt om te bereiken dat er minder gebruik wordt gemaakt van fossiele brandstoffen. Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat een verbod op fossiele reclame essentieel is voor het bewerkstelligen van een duurzame transitie, waardoor minder CO<sub>2</sub>-uitstoot plaatsvindt en klimaatverandering wordt tegengegaan. De proportionaliteit van het verbod is gewaarborgd doordat fossiele reclame via andere kanalen (online, print of tv/radio) niet door het verbod wordt geraakt.

Voor de toets van geschiktheid en passendheid van de maatregel is het doorslaggevend of de maatregel een bijdrage kan leveren aan het probleem. Dat is het geval, omdat het een geschikte, passende en zelfs noodzakelijke maatregel is als onderdeel van het bredere palet aan klimaatmaatregelen. Het is daarbij niet relevant dat de bijdrage aan klimaatmitigatie relatief beperkt is (het 'drop in the ocean'-argument). Gelet op de omvang van het probleem van klimaatverandering en het mondiale karakter daarvan zal vrijwel elke overheidsmaatregel van een landelijke of decentrale overheid een relatief beperkte invloed hebben op het klimaat. Maar de optelsom van dergelijke maatregelen is juist noodzakelijk voor een beperking van de uitstoot van broeikasgassen.

Een en ander blijkt ook uit de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 25 april 2025: "Duidelijk is immers dat een afname van CO<sub>2</sub>-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 gezien gering is doet daaraan niet af. Terecht heeft de Gemeente er op gewezen dat alle beetjes helpen en de Gemeente haar steentje wil bijdragen".

- Belang bescherming gezondheid en milieu weegt zwaarder dan het belang van ondernemers.

Erkend moet worden dat het reclameverbod mogelijk gevolgen zal hebben voor de exploitanten van buitenreclame en voor bedrijven die fossiele producten en diensten aanbieden (niet zijnde reclame voor de activiteiten van het bedrijf zelf). Dit blijkt ook uit de eerste reactie van een van de twee concessiehouders met een groot aanbod aan landelijke reclame-uitingen in de openbare ruimte. Deze heeft aangegeven dat het verbod mogelijk tot omzetvermindering van hun bedrijf zal leiden. Deze mogelijke (financiële) gevolgen wegen echter niet op tegen het belang van de bescherming van de gezondheid en het milieu. Exploitanten van buitenreclame kunnen zich richten op andere reclame. Zij houden daartoe ook voldoende mogelijkheden, omdat het verbod zich beperkt tot de genoemde producten en diensten.

## **Financiële consequenties en dekking**

Het verbod kan mogelijk financiële consequenties hebben omdat de concessiehouders zullen aangeven minder reclame-inkomsten te kunnen genereren en daarmee ook een verminderde afdracht aan de gemeente kunnen doen. In die zin is er sprake van een financieel risico, dit wordt op maximaal 15% van de huidige afdracht ingeschat. De gemeentelijke inzet is om dit zoveel mogelijk te minimaliseren. Door een overgangperiode te hanteren (zie ook aanpak/uitvoering) is de verwachting dat de financiële consequenties beperkt kunnen blijven, de concessiehouders zijn immers in de gelegenheid om te anticiperen op het verbod. De exacte omvang van het risico is op voorhand echter lastig in kaart te brengen, zo geven zowel de concessiehouders als de door de gemeente gecontracteerde adviseur NABB (Nationaal adviesbureau buitenreclame) aan. Het is uiteindelijk aan de concessiehouders om te onderbouwen dat er sprake is van inkomstenderving. Het is ook denkbaar dat uit onderhandeling over het contract tussen concessiehouder en gemeente blijkt dat er geen financiële consequenties zijn.

In de vertrouwelijke bijlage (2026-349\_Bijlage4\_GEHEIM-Deventer-reclameverbod-09-02-2026-V2-geanonimiseerd) treft u een onderbouwde analyse van onze adviseur (NABB) aan, waarin een inschatting van de mogelijke financiële consequenties is gemaakt.

Met betrekking tot de kosten voor toezicht en handhaving is de verwachting dat dit binnen de bestaande capaciteit van 350 uur zoals opgenomen in het VTH-uitvoeringsprogramma 2026 voor

toezicht reclame-uitingen uitgevoerd kan worden, uitgaande van de handhavingsstrategie zoals bij de aanpak/uitvoering beschreven is. De benodigde capaciteit zal gemonitord worden en zonodig bijgesteld worden in een volgend VTH-uitvoeringsprogramma. Ook kan het zijn dat 'aan de voorkant' meer ambtelijke capaciteit nodig is om vragen van concessiehouders te beantwoorden.

## **Openbaarmaking en communicatie**

Na besluitvorming in de raad wordt de wijziging van de APV conform de wettelijke vereisten gepubliceerd (op overheid.nl). in het elektronisch gemeentebled worden gepubliceerd. De concessiehouders worden na besluitvorming door het college geïnformeerd over het raadsvoorstel en na besluitvorming door de raad geïnformeerd over het raadsbesluit.

Dit voorstel is openbaar met uitzondering van de bijlage "GEHEIM-Deventer-reclameverbod-09-02-2025-V2-geanonimiseerd". Op grond van artikel 87 juncto 88 lid 2 Gemeentewet en artikel 5.1. lid 2 sub c Wet open overheid (het financiële belang van de gemeente) is daar geheimhouding opgelegd. Deze geheimhouding geldt tot 1 januari 2035. Dit tijdstip valt na het moment waarop de looptijd van het langstlopende contract tussen de gemeente en de concessiehouder van de abri's is afgelopen.

## **Aanpak en uitvoering**

Het verbod treedt in werking drie maanden na het raadsbesluit. Dit stelt de concessiehouders in staat om eventuele lopende contracten na het raadsbesluit af te ronden en andere adverteerders te zoeken. De concessiehouders zijn in augustus 2025 al actief geïnformeerd over het voorgenomen verbod op fossiele reclame.

De handhaving van het verbod wordt pragmatisch en beheersbaar ingericht. De gemeente hanteert een reactieve handhavingsstrategie: Er wordt opgetreden naar aanleiding van meldingen, signalen en handhavingsverzoeken. Deze aanpak houdt de toezichtslast beheersbaar en voorkomt onnodige druk op de handhavingscapaciteit. Toezicht en constateringen worden uitgevoerd door het team APV – bijzondere wetten, vakgroep bouw en wonen.

Ter ondersteuning voor de handhaving zijn praktijkvoorbeelden uit Den Haag en Haarlem beschikbaar waarmee toezichthouders houvast geboden kan worden om in de praktijk eenduidig vast te stellen wanneer sprake is van een overtreding. Bij gesignaleerde overtreding van het verbod op fossiele reclame zal in de eerste drie maanden na inwerkingtreding van het verbod via de reguliere contacten tussen gemeente en concessiehouders een signaal worden gegeven aan de concessiehouders en zal nog niet handhavend opgetreden worden. Deze overgangperiode van drie maanden draagt bij aan een zorgvuldige implementatie van het beleid, biedt de mogelijkheid om verschillende praktijkgevallen te toetsen zonder meteen formeel te handhaven en beperkt naar verwachting de (financiële) gevolgen voor de concessiehouders.

Na deze periode zal (conform de bepalingen in de APV) bij een eerste overtreding per fossiele reclame-uiting een verzoek tot verwijdering van de reclame-uiting worden gedaan. Indien geen aanpassing van de reclame volgt wordt een voornemen tot oplegging van een last onder dwangsom verstuurd. Als hier geen gehoor aan wordt gegeven wordt een formele last onder dwangsom opgelegd.

Bij twijfel over de toelaatbaarheid van een reclame-uiting van een opdrachtgever kunnen de concessiehouders contact opnemen met de door de gemeente gecontracteerde adviseur NABB en de gemeente voor nadere beoordeling. Aangezien niet in alle situaties meteen duidelijk zal zijn welke reclame-uitingen wel en niet onder het verbod vallen zal er mogelijk een grotere inzet van de ambtelijke organisatie nodig zijn dan nu het geval is.

Het verbod zal eveneens opgenomen worden in het programma van eisen bij toekomstige aanbestedingen van concessies in de openbare ruimte.

## RAADSVOORSTEL

Onderwerp	: Publiekrechtelijk verbod op fossiele reclame in de APV
Portefeuillehouder	: Wethouder Wijnhoud
Voorstelnummer	: 2026-349
Datum B en W besluit	: 19-05-2026
Team	: Team Ruimtelijke Ontwikkeling
Programma	: 05 - Ruimtelijke ontwikkeling

### Inleiding

Uw gemeenteraad heeft op 26 februari 2025 besloten over de uitvoering van de adviezen van het burgerberaad klimaat 2024. Een van deze adviezen (advies 5.4) had betrekking op klimaatneutrale (buiten)reclame in Deventer. U heeft het college opdracht gegeven dit advies nader uit te werken en daarbij het principe “denk in mogelijkheden en zoek creatieve oplossingen” te hanteren. Het uitwerken van klimaatneutrale reclame is betrokken bij de motie herijking reclame- en uitstallingenbeleid (27 maart 2024). In het kader van deze herijking is tijdens een consulterende raadstafel (12 februari 2025) breed draagvlak gebleken om klimaatneutrale reclame te bewerkstelling door een verbod op ‘fossiele reclame’. Het college heeft bij de besluitvorming over het reclame- en uitstallingenbeleid (26 november 2025) aangegeven dit beoogde verbod middels een verbod in de APV aan de raad voor te willen leggen. Met dit voorstel wordt hieraan uitvoering gegeven.

### Raadsvoorstel

1. Fossiele reclame onder voorwaarden te verbieden en hiervoor een verbod op te nemen in de Algemeen plaatselijke verordening;
2. De verordening tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Deventer hiervoor vast te stellen (bijlage 1);
3. Te bepalen dat deze verordening in werking treedt drie maanden na bekendmaking.

### Kern raadsvoorstel

Door het opnemen van een verbod voor fossiele reclame in de APV wordt uitvoering gegeven aan advies 5.4 van het burgerberaad klimaat. De gemeente wil daarmee als lokale overheid een bijdrage leveren aan de vermindering van gezondheidsschade en het tegengaan van klimaatverandering. De publiekrechtelijke route wordt voorgesteld vanwege de urgentie en vanwege het bredere bereik van het verbod, waardoor een gelijk speelveld in de openbare ruimte ontstaat.

### Beoogd resultaat

Door het opnemen van een verbod voor fossiele reclame in de APV wordt beoogd geen reclame meer mogelijk te maken voor fossiele producten in de openbare ruimte of zichtbaar vanaf een voor het publiek toegankelijke plaats. Deze reclame-uitingen komen vooral voor in de door de concessiehouders geëxploiteerde objecten zoalsabri's en billboards.

De gemeente wil daarmee als lokale overheid een bijdrage te leveren aan de vermindering van gezondheidsschade en het tegengaan van klimaatverandering. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de duurzaamheidsambities van de gemeente Deventer en het advies van het burgerberaad klimaat 2024. De publiekrechtelijke route wordt voorgesteld vanwege de volgende redenen: Ten eerste zijn de geschetste problemen die gepaard gaan met fossiele consumptie zodanig urgent dat er geen redenen ziet om te wachten tot de huidige contracten met concessiehouders zijn afgelopen (2034) en pas daarna nieuwe, aangepaste contracten aan te gaan. Het instrument van een plaatselijke verordening heeft dus sneller effect. Ten tweede heeft een reclameverbod in de plaatselijke verordening een breder bereik, omdat het in beginsel alle reclame-uitingen in de openbare ruimte betreft die vallen onder het verbod en niet enkel de reclame-uitingen die worden getoond op basis van een contract met de gemeente. Bovendien schept de APV duidelijkheid en creëert een 'gelijk speelveld' voor alle betrokkenen; concessiehouders en reclamemakende bedrijven.

## Kader

- Motie 'Vormgeving nieuw reclame- en uitstallingenbeleid', 27 maart 2024
- Raadsbesluit uitvoering adviezen burgerberaad klimaat 2024, 26 februari 2025
- Algemeen plaatselijke verordening Deventer

## Argumenten ten behoeve van de raad

- Passend binnen bredere klimaatambities

Het verbod op fossiele reclame past in het brede pakket aan maatregelen om te komen tot bescherming van gezondheid en klimaat. De gemeente Deventer heeft de ambitie om in 2050 klimaatneutraal te zijn en om in 2030 een CO2 uitstoot reductie van 55% ten opzichte van 1990 te bereiken. Het verbod op fossiele reclame past in deze brede aanpak. Het terugdringen van het gebruik van producten en diensten die afhankelijk zijn van fossiele brandstoffen draagt bij aan de bescherming van de gezondheid van mensen en van het milieu. Een verbod op reclame voor fossiele producten en diensten helpt hierbij.

- Oordeel van de rechtbank Den Haag in kort geding: Passend binnen publiekrechtelijke bevoegdheid gemeente

De gemeente is bevoegd om een reclameverbod in de APV op te nemen. Artikel 149 van de Gemeentewet geeft de bevoegdheid aan de gemeenteraad om verordeningen vast te stellen in het belang van de gemeente. Het tegengaan van fossiele reclame in de openbare ruimte is een maatregel ter bescherming van de gezondheid en het milieu binnen de gemeente Deventer. Met het oog op dat belang mag de gemeente regels stellen die bijdragen aan de gezondheid van haar inwoners en de klimaatmaatdoelstellingen.

Het vonnis van de rechtbank van Den Haag (25 april 2025) in een door reisorganisatie ANVR en TUI inzake een verbod op fossiele reclame in de gemeente Den Haag is daarbij relevant. In kort geding heeft de rechter geoordeeld dat het verbod "niet onmiskenbaar" in strijd is met hogere wetgeving. De rechtbank heeft getoetst aan (i) de bevoegdheid van de gemeente, (ii) vrijheid van meningsuiting zoals beschermd door de Grondwet, het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de EU, (iii) de richtlijn oneerlijke handelspraktijken, (iv) het vrij verkeer van goederen en diensten, (v) de vrijheid van ondernemerschap en (vi) de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (waaronder het lex certa-beginsel, het evenredigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel). De rechtbank heeft alle argumenten van eisers afgewezen, en de APV in stand gelaten.

Het reclameverbod is gerechtvaardigd omdat het passend, noodzakelijk en evenredig is. Het reclameverbod is gericht op het beschermen van publieke belangen gerelateerd aan klimaat, milieu en de volksgezondheid. Wij zien het reclameverbod als een belangrijke maatregel voor het beperken van de consumptie van fossiele producten, mede in het licht van het normaliserende en beleidsondermijnende karakter van fossiele reclames. Er zijn dus gegronde redenen voor de maatregel.

Achtergrondinformatie over de juridische haalbaarheid en de noodzakelijkheid van een verbod op fossiele reclame is weergegeven in bijlage 3.

- Juridisch oordeel is nog niet definitief

Zoals bij voorgaand argument is beschreven is de juridisch haalbaarheid afgeleid van het oordeel van een kortgedingrechter in een civiele procedure. In een kort geding vormt een civiele rechter zich een snel en voorlopig oordeel. In deze zaak kwam de rechter tot het oordeel dat het verbod niet "onmiskenbaar" in strijd was met hogere regelgeving. In een eventuele bodemprocedure die door een bestuursrechter wordt beoordeeld wordt een zaak dan volledig en grondig beoordeeld. Dit kan tot een andere uitspraak leiden. De ANVR heeft eind maart 2026 bekendgemaakt een bodemprocedure aan

te spannen tegen het door de gemeente Den Haag naar aanleiding van het gemeentelijke verbod op reclames voor vliegvakanties uit 2025.

De civiele rechter en de bestuursrechter kijken op een andere wijze naar de vraag of er sprake is van strijd met hogere regelgeving. De bestuursrechter beoordeelt het besluit dat de overheid neemt richting een burger of ondernemer. De burgerlijk rechter toetst alleen of de regelgeving in strijd is met hogere regelgeving en of deze (daarmee) onrechtmatig is. Op dit moment is er slechts één voorlopige uitspraak en is niet te zeggen hoe een hoogste (bestuursrechter) rechter dit vraagstuk uiteindelijk definitief zal beoordelen. Dit kan ook nog wel enige jaren duren gelet op de verschillende procedures die doorlopen moeten worden voordat de hoogste rechter zich hierover uitsprekt (bezwaar, beroep bij een lagere rechter).

- Reclameverbod is geschikt, noodzakelijk en proportioneel.

Een reclameverbod is geschikt om te bereiken dat er minder gebruik wordt gemaakt van fossiele brandstoffen. Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat een verbod op fossiele reclame essentieel is voor het bewerkstelligen van een duurzame transitie, waardoor minder CO<sub>2</sub>-uitstoot plaatsvindt en klimaatverandering wordt tegengegaan. De proportionaliteit van het verbod is gewaarborgd doordat fossiele reclame via andere kanalen (online, print of tv/radio) niet door het verbod wordt geraakt.

Voor de toets van geschiktheid en passendheid van de maatregel is het doorslaggevend of de maatregel een bijdrage kan leveren aan het probleem. Dat is het geval, omdat het een geschikte, passende en zelfs noodzakelijke maatregel is als onderdeel van het bredere palet aan klimaatmaatregelen. Het is daarbij niet relevant dat de bijdrage aan klimaatmitigatie relatief beperkt is (het 'drop in the ocean'-argument). Gelet op de omvang van het probleem van klimaatverandering en het mondiale karakter daarvan zal vrijwel elke overheidsmaatregel van een landelijke of decentrale overheid een relatief beperkte invloed hebben op het klimaat. Maar de optelsom van dergelijke maatregelen is juist noodzakelijk voor een beperking van de uitstoot van broeikasgassen.

Een en ander blijkt ook uit de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 25 april 2025: "Duidelijk is immers dat een afname van CO<sub>2</sub>-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 gezien gering is doet daaraan niet af. Terecht heeft de Gemeente er op gewezen dat alle beetjes helpen en de Gemeente haar steentje wil bijdragen".

- Belang bescherming gezondheid en milieu weegt zwaarder dan het belang van ondernemers.

Erkend moet worden dat het reclameverbod mogelijk gevolgen zal hebben voor de exploitanten van buitenreclame en voor bedrijven die fossiele producten en diensten aanbieden (niet zijnde reclame voor de activiteiten van het bedrijf zelf). Dit blijkt ook uit de eerste reactie van een van de twee concessiehouders met een groot aanbod aan landelijke reclame-uitingen in de openbare ruimte. Deze heeft aangegeven dat het verbod mogelijk tot omzetvermindering van hun bedrijf zal leiden. Deze mogelijke (financiële) gevolgen wegen wat de gemeente betreft echter niet op tegen het belang van de bescherming van de gezondheid en het milieu. Exploitanten van buitenreclame kunnen zich bovendien richten op andere reclame. Zij houden daartoe ook voldoende mogelijkheden, omdat het verbod zich beperkt tot de genoemde producten en diensten.

## **Betrokken partijen en participatie**

Het verbod op fossiele reclame vloeit voort uit het burgerberaad klimaat, het is een gedragen initiatief dat door betrokken inwoners vanuit de samenleving geformuleerd en ontwikkeld is. De gemeenteraad heeft dit advies overgenomen en het college opgedragen dit uit te voeren, mits uitvoerbaar.

Het verbod op fossiele reclame zal vooral impact hebben op de concessiehouders die reclamecontracten met landelijke adverteerders afsluiten: Het abri-contract/vrijstaande reclamevitruines met Global en de grote billboards in het contract met Bereik. De concessiehouder Global heeft een eerste reactie gegeven op het beoogde verbod, en geeft aan begrip te hebben voor

het maatschappelijke doel, maar wijst op alternatieve oplossingen zoals een positieve campagne om duurzaam gedrag te propageren. Het voornemen tot een verbod op fossiele reclame heeft nog niet geleid tot een concrete reactie ten aanzien van de contractuele afspraken tussen gemeente en concessiehouders.

De overige contracten bevatten in de regel geen reclame-uitingen (lichtbakken aan lichtmasten etc) die haaks staan op het verbod op fossiele reclame. Deze exploitanten hebben ook aangegeven dat het verbod geen invloed heeft op hun advertentieomzet.

## **Financiële consequenties**

Het verbod kan mogelijk financiële consequenties hebben omdat de concessiehouders zullen aangeven minder reclame-inkomsten te kunnen genereren en daarmee ook een verminderde afdracht aan de gemeente kunnen doen. In die zin is er sprake van een financieel risico, dit wordt op maximaal 15% van de huidige afdracht ingeschat. De gemeentelijke inzet is om dit zoveel mogelijk te minimaliseren. Door een overgangperiode te hanteren (zie ook aanpak/uitvoering) is de verwachting dat de financiële consequenties beperkt kunnen blijven, de concessiehouders zijn immers in de gelegenheid om te anticiperen op het verbod. De exacte omvang van het risico is op voorhand echter lastig in kaart te brengen, zo geven zowel de concessiehouders als de door de gemeente gecontracteerde adviseur NABB (Nationaal adviesbureau buitenreclame) aan. Het is uiteindelijk aan de concessiehouders om te onderbouwen dat er sprake is van inkomstenderving. Het is ook denkbaar dat uit onderhandeling over het contract tussen concessiehouder en gemeente blijkt dat er geen financiële consequenties zijn.

In de vertrouwelijke bijlage (2026-349\_Bijlage4\_GEHEIM-Deventer-reclameverbod-09-02-2026-V2-geanonimiseerd) treft u een onderbouwde analyse van onze adviseur (NABB) aan, waarin een inschatting van de mogelijke financiële consequenties is gemaakt.

Met betrekking tot de kosten voor toezicht en handhaving is de verwachting dat dit binnen de bestaande capaciteit van 350 uur zoals opgenomen in het VTH-uitvoeringsprogramma 2026 voor toezicht reclame-uitingen uitgevoerd kan worden. De handhaving van het verbod wordt pragmatisch en beheersbaar ingericht. De gemeente hanteert een reactieve handhavingstrategie: Er wordt opgetreden naar aanleiding van meldingen, signalen en handavingsverzoeken. Deze aanpak houdt de toezichtslast beheersbaar en voorkomt onnodige druk op de handavingscapaciteit.

Bij gesignaleerde overtreding van het verbod op fossiele reclame zal in de eerste drie maanden na inwerkingtreding van het verbod via de reguliere contacten tussen gemeente en concessiehouders een signaal worden gegeven aan de concessiehouders en zal nog niet handhavend opgetreden worden. Deze overgangperiode van drie maanden draagt bij aan een zorgvuldige implementatie van het beleid, biedt de gelegenheid om in eerste instantie in de praktijk te toetsen en beperkt naar verwachting de (financiële) gevolgen voor de concessiehouders.

De benodigde capaciteit voor toezicht en handhaving zal gemonitord worden en zonodig bijgesteld worden in een volgend VTH-uitvoeringsprogramma.

## **Betrokkenheid raad**

Uw raad heeft op 26 februari 2025 besloten advies 5.4 (klimaatneutrale reclame) van het burgerberaad klimaat uit te laten werken door het college. Het college heeft aangegeven dit advies te willen betrekken bij de herijking van het reclame- en uitstallingenbeleid. Tijdens een consulterende raadstafel op 12 februari 2025 heeft het college de visie van de raad gevraagd over de gewenste inhoud van klimaatneutrale reclameuitingen. Aan de hand hiervan heeft het college in het raadsvoorstel Beleidsregel Reclame en uitstallingen (raadsbesluit 26 november 2025) aangekondigd dat dit wordt aan de raad wordt voorgelegd als een in de APV opgenomen verbod op fossiele reclame.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Deventer,

de secretaris, J.P. Wassens - de burgemeester, R.C. König

## **ONTWERP-RAADSBESLUIT**

Onderwerp : Publiekrechtelijk verbod op fossiele reclame in de APV  
Voorstelnummer : 2026-349  
Datum raadstafel :  
Datum raadsvergadering :

De raad van de gemeente Deventer,

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 19-05-2026, nummer 2026-349.

## **BESLUIT**

1. Fossiele reclame onder voorwaarden te verbieden en hiervoor een verbod op te nemen in de Algemeen plaatselijke verordening;
2. De verordening tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Deventer hiervoor vast te stellen (bijlage 1);
3. Te bepalen dat deze verordening in werking treedt drie maanden na bekendmaking.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van

De raad voornoemd,  
de Griffier,

de voorzitter,

A. Kerver

R.C. König

## **Besluit van de raad van de gemeente Deventer tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Deventer**

De raad van de gemeente Deventer,

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 19 mei 2026, nummer 2026-394

### **BESLUIT**

vast te stellen de volgende verordening tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Deventer

#### **Artikel I**

De Algemene plaatselijke verordening Deventer wordt als volgt gewijzigd:

##### **A.**

- a. Aan **artikel 1:1** Begripsbepalingen wordt een **nieuw lid 5** toegevoegd, dat luidt als volgt:
  - 5.** Fossiele reclame: handelsreclame over producten en diensten waarbij gebruik wordt gemaakt van fossiele brandstoffen, zoals vliegvakanties, vliegtickets, grijze stroomcontracten, gascontracten, cruisereizen of auto's met een fossiele of hybride brandstofmotor.
- b. De huidige leden 5 tot en met 14 worden vernummerd tot 6 tot en met 15.

##### **B.**

De **titel van Afdeling 3 van Hoofdstuk 4** "Maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast" wordt gewijzigd in: "Maatregelen tegen ontsiering, stankoverlast en ter bescherming van het milieu."

##### **C.**

Na artikel 4:6 wordt een **nieuw artikel 4:6a** toegevoegd, dat luidt als volgt:

#### **Artikel 4:6a Milieubelastende fossiele reclame**

1. Het is verboden fossiele reclame te maken of te voeren met behulp van een opschrift, aankondiging of afbeelding in welke vorm dan ook, die vanaf een voor het publiek toegankelijke plaats zichtbaar is.
2. Het in het eerste lid vermelde verbod geldt niet voor:
  - 1° bedrijfsnamen, bedrijfslogo's en reclames aan of in de directe nabijheid van het pand waar de activiteiten plaatsvinden waar de reclame betrekking op heeft;
  - 2° wegwijzers op bedrijventerreinen.

## **Artikel II**

Deze verordening treedt in werking 3 maanden na bekendmaking.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van ... 2026

De raad voornoemd,

De griffier

de voorzitter

A. Kerver

R.C. König

**Bijlage 2: Was-woordt-tabel Wijziging Algemene plaatselijke verordening 2026**

Artikel 1:1 wordt als volgt gewijzigd (artikel 1, onderdeel A van het wijzigingsbesluit):

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
<p><b>Artikel 1:1 Begripsbepalingen</b></p> <p>5. gebouw: hetgeen daaronder wordt verstaan in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;</p>	<p><b>Artikel 1:1 Begripsbepalingen</b></p> <p><b>5. fossiele reclame: handelsreclame over producten en diensten waarbij gebruik wordt gemaakt van fossiele brandstoffen, zoals vliegvakanties, vliegtickets, grijze stroomcontracten, gascontracten, cruisereizen of auto's met een fossiele of hybride brandstofmotor.</b></p> <p>De huidige leden 5 tot en met 14 worden vernummerd tot 6 tot en met 15.</p>

De titel van Afdeling 3 van Hoofdstuk 4 wordt als volgt gewijzigd (artikel 1, onderdeel B van het wijzigingsbesluit):

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
<p>Titel Afdeling 3 van Hoofdstuk 4: Maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast</p>	<p><b>Titel Afdeling 3 van Hoofdstuk 4: Maatregelen tegen ontsiering, stankoverlast en ter bescherming van het milieu</b></p>

Na artikel 4:6 wordt een nieuw artikel 4.6a toegevoegd, dat luidt als volgt (artikel 1 onderdeel C van het wijzigingsbesluit):

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
	<p><b>Artikel 4:6a Milieubelastende fossiele reclame</b></p> <p><b>1. Het is verboden fossiele reclame te maken of te voeren met behulp van een opschrift, aankondiging of afbeelding in welke vorm dan ook, die vanaf een voor het publiek toegankelijke plaats zichtbaar is.</b></p> <p><b>2. Het in het eerste lid vermelde verbod geldt niet voor:</b></p> <p><b>1° bedrijfsnamen, bedrijfslogo's en reclames aan of in de directe nabijheid van het pand waar de activiteiten plaatsvinden waar de reclame betrekking op heeft;</b></p> <p><b>2° wegwijzers op bedrijventerreinen.</b></p>

## **Toelichting wijziging APV**

### **Artikelsgewijs**

#### **Artikel 1.1 Begripsbepaling “Fossiele reclame”**

Fossiele reclame is handelsreclame (zoals gedefinieerd in de APV) voor de onderstaande producten en/of diensten:

Reizen waarbij sprake is van vervoer met een vliegtuig of cruiseschip (inclusief reizen naar bestemmingen die redelijkerwijs alleen te bereiken zijn met een vlieg- of cruisereis);  
voertuigen met een brandstofmotor;  
gascontracten en grijze stroom;  
fossiele brandstoffen voor wegverkeer (benzine, diesel etc.).

Enkele voorbeelden van wat er onder het Reclameverbod zou vallen:

- Een reclame van een luchtvaartmaatschappij voor een vliegreis of een bestemming die door de luchtvaartmaatschappij (als vliegreis) wordt aangeboden;
- Een reclame van een reisorganisatie voor een bestemming die redelijkerwijs enkel met het vliegtuig of cruiseschip te bereiken is of bereikt wordt en waarvoor de betrokken organisatie vlieg- en/of cruisereizen aanbiedt;
- Een reclame voor een voertuig (zoals een auto, motor of motorboot) met een brandstofmotor. Daaronder vallen ook reclames voor hybride voertuigen, omdat zij een brandstofmotor hebben.
- Een reclame voor de levering van aardgas of grijze stroom.
- Een reclame voor benzine of diesel of andere brandstoffen met benzine of diesel.

#### **Wijziging titel Afdeling 3 van Hoofdstuk 4**

De titel van Afdeling 3 van Hoofdstuk 4: “Maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast” wordt gewijzigd naar “Maatregelen tegen ontsiering, stankoverlast en ter bescherming van het milieu”. Hierdoor wordt het beschermen van het milieu expliciet als doel benoemd, waar het verbod op fossiele reclame onder valt.

#### **Artikel 4.6a Verbod op reclame voor fossiele brandstoffen**

Door het opnemen van het reclameverbod in de APV is het verbod op fossiele reclame voorzien bij wet. Het reclameverbod dient een legitiem doel, te weten de bescherming van de gezondheid en het leveren van een bijdrage aan het tegengaan van klimaatverandering.

Ten behoeve van het klimaat, het milieu en de volksgezondheid is het van belang dat er minder fossiele consumptie plaatsvindt en dus dat die consumptie niet met reclames wordt aangejaagd. Er is een direct verband tussen de verbranding van fossiele brandstoffen en de bijdrage aan gevaarlijke klimaatverandering. Volgens de gemeente strookt de noodzaak van die gedragsverandering niet met het toestaan van reclames die aansporen tot een grotere consumptie van fossiele producten.

Reclames die zorgen voor meer fossiele consumptie en daarmee de verbranding van fossiele brandstoffen leiden ook tot negatieve effecten voor het milieu (bijvoorbeeld door de uitstoot en depositie van stikstof) en de volksgezondheid (direct door luchtvervuiling en indirect door klimaatverandering).

Ten tweede heeft klimaatverandering negatieve effecten op de volksgezondheid. Klimaatverandering leidt onder andere tot meer hittegolven, droogte en extreme neerslag. Dat leidt tot diverse negatieve gezondheidseffecten, waaronder meer sterfte en gezondheidsklachten bij hittegolven en hoge temperaturen.

De gemeente concludeert dat fossiele consumptie en de daarmee gepaard gaande uitstoot direct en indirect een belangrijke bedreiging vormt voor het welzijn van mensen, waaronder de ingezetenen binnen de gemeente.

Dit voorstel beoogt fossiele reclame te weren uit het straatbeeld van Deventer. Met het verbod beoogt de gemeente niet langer toe te staan dat reclames in de openbare ruimte oproepen tot meer fossiele consumptie en bijdragen aan normalisering van die consumptie. Het doel is om schadelijke uitstoot te beperken, wat positieve effecten heeft op het klimaat, het milieu en de volksgezondheid. Het voorstel beoogt bij te dragen aan het voorkomen van steeds ergere effecten van klimaatverandering en aan het beschermen van de gezondheid en de leefbaarheid van de stad.

Door toe te staan dat bedrijven reclame mogen blijven maken voor hun eigen producten of diensten op of nabij hun eigen pand, wordt recht gedaan aan het belang van herkenbaarheid en het belang van de bedrijfsvoering van de betreffende bedrijven. De uitzondering die wordt gemaakt, is in lijn met het gelijkheidsbeginsel en het verbod op willekeur. Het voorkomt dat ondernemers in de gemeente Deventer ongelijk worden behandeld ten opzichte van elkaar en van ondernemers in andere gemeenten of sectoren. De uitzondering is beperkt en specifiek geformuleerd, zodat het doel van de regeling – het weren van fossiele reclame uit de openbare ruimte – niet wordt ondermijnd.

### **Bijlage 3: Factsheet verbod fossiele reclame, achtergrondinformatie en juridische onderbouwing**

Nieuwsbericht over uitspraak Rechtbank Den Haag in het kort geding tussen de reisorganisaties ANVR en TUI tegen de gemeente Den Haag:

<https://www.rechtspraak.nl/organisatie-en-contact/organisatie/rechtbanken/rechtbank-den-haag/nieuws/verbod-op-het-maken-van-fossiele-reclame--in-den-haag-blijft-in-stand>

Uitspraak Rechtbank Den Haag in het kort geding tussen de reisorganisaties ANVR en TUI tegen de gemeente Den Haag:

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2025:6874&showbutton=true&idx=1>

Publicatie van advocaten Brouwer en van Werven (advocatenkantoor Walden Grene) over de juridische haalbaarheid van verbod op fossiele reclame in relatie tot artikel 10 (vrijheid van meningsuiting) van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens:

<https://waldengrene.law/wp-content/uploads/2023/09/Regulering-van-fossiele-reclame-door-de-centrale-overheden-Mr-Brouwer-en-Van-Werven.pdf>

Aan de slag met gedrag! Adviesrapport van de Wetenschappelijke klimaatraad om het kabinet aan te zetten tot het voeren van leefstijlbeleid om sneller te komen tot een aantrekkelijke, klimaatneutrale en klimaatbestendige samenleving:

<https://www.wkr.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2026/02/19/advies-aan-de-slag-met-gedrag/wkr-rapport-007-aan-de-slag-met-gedrag.pdf>

Wetenschappelijk advies aan de tweede kamer (2023) over een verbod op fossiele reclame

<https://open.overheid.nl/documenten/19b34bce-d4eb-4b7a-8fea-3aa9e269bf44/file>