

Samenvatting (door Reclame Fossielvrij)

De rechtbank Den Haag heeft op 25 april 2025 [uitspraak](#) gedaan in een kort geding dat was aangespannen door de reisbrancheorganisatie ANVR en reisorganisatie TUI tegen de gemeente Den Haag. D-Reizen en Prijsvrij.nl voegden zich in deze zaak aan de kant van ANVR en TUI. Reclame Fossielvrij voegde zich aan de kant van de gemeente. De zaak ging over een lokale verordening waarin een verbod is opgenomen voor reclame voor fossiele producten in de openbare ruimte, zoals vliegvakanties, cruises, grijze stroom en auto's met een verbrandingsmotor. De gemeenteraad had dit verbod in september 2024 vastgesteld met als doel de volksgezondheid te beschermen, de bijdrage aan klimaatverandering te beperken en het milieu te verbeteren. Het verbod is per 1 januari 2025 van kracht geworden en tot 1 mei 2025 geldt een overgangperiode waarin niet wordt gehandhaafd. De rechtbank stelde de gemeente en Reclame Fossielvrij op alle fronten in het gelijk. Hieronder zetten we kort uiteen wat de belangrijkste overwegingen waren.

Overzicht:

1. Gemeente heeft ruime beleidsvrijheid
2. Een lokaal reclameverbod voor wereldwijde problemen mag en heeft ook lokaal effect
3. Vrijheid van meningsuiting geldt niet voor handelsreclame volgens de Grondwet
4. EU-recht 'Oneerlijke handelspraktijken' niet van toepassing
5. EU-recht 'vrij verkeer goederen': geen oneerlijke belemmering, bovendien gerechtvaardigd
6. EVRM-vrijheid van meningsuiting mag worden beperkt: publieke belangen gaan vóór financiële belangen van bedrijven
7. Het reclameverbod voldoet aan de algemene beginselen van 'behoorlijk bestuur'
8. Conclusie

1. Gemeente heeft ruime beleidsvrijheid

Ten eerste benadrukte de rechtbank dat gemeenten beschikken over ruime beleidsvrijheid bij democratische besluiten en dat de civiele rechter slechts in uitzonderlijke gevallen mag ingrijpen, zeker in kort geding. De rechter mag alleen ingrijpen als het overduidelijk is dat de Gemeente onrechtmatige keuzes heeft gemaakt. In dit geval was daar geen aanleiding voor.

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

2. Een lokaal reclameverbod voor wereldwijde problemen mag en heeft ook lokaal effect

Op zitting kwam de vraag naar voren of de gemeente Den Haag een verbod mag instellen en of een lokaal verbod zin heeft. De rechtbank concludeerde dat de gemeente handelde binnen haar bevoegdheden zoals neergelegd in artikel 149 van de Gemeentewet. Het reclameverbod dient namelijk een legitiem publiek belang en is gericht op het verminderen van fossiele consumptie door beperking van fossiel-gerelateerde advertenties. De rechtbank bepaalde bovendien dat het niet uitmaakt of het lokale effect beperkt is, want gemeenten mogen in het kader van hun klimaatbeleid maatregelen nemen die bijdragen aan een groter geheel.

5.7. [...] *Op grond van artikel 149 van de Gemeentewet is de gemeenteraad bevoegd om de verordeningen te maken die hij in het belang van de Gemeente nodig oordeelt. Dit betekent dat de gemeenteraad bevoegd is om in verordeningen alle onderwerpen te regelen die in voldoende mate aan het publieke belang raken en dat de gemeenteraad zich daarbij alle belangen mag aantrekken die uitstraling hebben naar de openbare ruimte. [...] Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft de Gemeente voldoende onderbouwd dat met het Reclameverbod een bijdrage kán worden geleverd aan het beschermen van de gezondheid van de inwoners en de bezoekers van Den Haag en aan het terugdringen van de negatieve effecten van klimaatverandering ten behoeve van de inwoners en de bezoekers van Den Haag, onder meer door het vergroten van de leefbaarheid in de stad. [...] Voor zover de ANVR en TUI zich erop beroepen dat minder vliegen niet direct positieve gevolgen heeft voor de luchtkwaliteit binnen de Haagse gemeentegrenzen en het Reclameverbod om die reden niet houdbaar zou zijn gaat de voorzieningenrechter daaraan voorbij. Duidelijk is immers dat een afname van CO₂-uitstoot door vermindering van vliegbewegingen, in combinatie met andere*

door de Gemeente genomen milieumaatregelen, een bijdrage kan leveren aan verbetering van het leefklimaat, waarvan (ook) de inwoners van Den Haag zullen profiteren. Het enkele feit dat de bijdrage van de Gemeente landelijk en mondiaal bezien gering is doet daaraan niet af. Terecht heeft de Gemeente er op gewezen dat alle beetjes helpen en de Gemeente haar steentje wil bijdragen.

3. Vrijheid van meningsuiting geldt niet voor handelsreclame volgens de Grondwet

De reisorganisaties voerden aan dat het verbod in strijd is met de vrijheid van meningsuiting, zoals beschermd in artikel 7 van de Grondwet. De rechtbank verwierp dit standpunt. Het betrof volgens de rechtbank commerciële reclame (handelsreclame), waarvoor de grondwettelijke bescherming van de vrijheid van meningsuiting niet geldt op grond van artikel 7, lid 4 van de Grondwet. De reclames voor vliegreizen en cruises zijn gericht op commerciële doeleinden en vallen dus buiten de grondwettelijke bescherming.

5.9 [...] De fossiele reclame die (de leden van) de ANVR en TUI willen maken voor vliegvakanties, vliegtickets en cruisereizen is evident bedoeld om vakantie-reizen (met winst) te verkopen, waarmee dus een commercieel en geen ideëel doel wordt gediend. Die reclame valt daarom onder de uitzondering als bedoeld in artikel 7 lid 4 van de Grondwet. Dat in het Reclameverbod geen uitdrukkelijk onderscheid wordt gemaakt tussen commerciële en ideële reclame, zoals de ANVR en TUI hebben betoogd, maakt het voorgaande niet anders. [...]

4. EU-recht 'Oneerlijke handelspraktijken' niet van toepassing

Verder betoogden ANVR en TUI dat het verbod in strijd is met Europese regelgeving, in het bijzonder de EU-richtlijn over oneerlijke handelspraktijken (2005/29/EG). Volgens hen bood het verbod meer consumentenbescherming dan toegestaan. De rechtbank ging hierin niet mee en oordeelde dat deze richtlijn niet van toepassing is, omdat het verbod niet is ingevoerd ter bescherming van de economische belangen van consumenten, maar met het oog op volksgezondheid en milieubescherming. Dergelijke niet-economische doelstellingen mogen lidstaten gewoon nastreven in hun wetgeving.

5.12 De voorzieningenrechter volgt de ANVR en TUI ook daarin niet. Met de Richtlijn OHP worden de economische belangen van de consument beschermd tegen oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen ten opzichte van consumenten. De Gemeente heeft in dit verband verwezen naar de door de Europese Commissie gepubliceerde Richtsnoeren voor de tenuitvoerlegging van de Richtlijn OHP, waarin is opgenomen dat deze richtlijn niet van

toepassing is op nationale regels voor de bescherming van belangen die niet van economische aard zijn en dat de richtlijn daarom niet van invloed is op de mogelijkheid van de lidstaten om regels inzake handelspraktijken vast te stellen met het oog op gezondheid, veiligheid of milieubescherming.

5. EU-recht 'vrij verkeer goederen': geen oneerlijke belemmering, bovendien gerechtvaardigd

De ANVR en TUI stellen dat het Haagse Reclameverbod in strijd is met het vrije verkeer van goederen (artikel 34 VWEU), omdat buitenlandse marktdeelnemers worden benadeeld ten opzichte van Nederlandse partijen. De rechtbank volgt deze redenering niet, nu het verbod voor alle partijen geldt en voldoende gerechtvaardigd is vanwege de bescherming van het milieu en de gezondheid (artikel 36 VWEU).

5.15 De voorzieningenrechter volgt de Gemeente in dit verweer. Niet valt in te zien waarom sprake zou zijn van een verboden onderscheid tussen nationale en internationale marktdeelnemers, nu het Reclameverbod voor hen allemaal geldt. De ANVR en TUI hebben ook onvoldoende aannemelijk gemaakt dat buitenlandse aanbieders meer last zullen hebben van het Reclameverbod dan binnenlandse marktpartijen. Zo er niettemin van uit zou moeten worden gegaan dat toch sprake is van een belemmering van het vrije verkeer van goederen, heeft bovendien te gelden dat die belemmering op grond van artikel 36 VWEU kan worden gerechtvaardigd vanwege de bescherming van de gezondheid en het milieu, zoals met het Reclameverbod wordt beoogd. [...] Daarbij heeft de Gemeente erop gewezen dat het Reclameverbod ertoe kan bijdragen dat de inwoners en de bezoekers van Den Haag duurzamere keuzes zullen maken, waardoor het Reclameverbod ook om die reden geschikt en noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken. [...]. Gelet op het voorgaande heeft de Gemeente naar het oordeel van de voorzieningenrechter voldoende aannemelijk gemaakt dat het Reclameverbod een positieve bijdrage kan leveren aan het beperken van het gebruik van fossiele brandstoffen en dat het gerechtvaardigd is met het oog op de in artikel 36 VWEU genoemde belangen. [...]

6. EVRM-vrijheid van meningsuiting mag worden beperkt: publieke belangen gaan vóór financiële belangen van bedrijven

Ook het beroep op de vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM en artikel 11 Handvest) slaagt niet, omdat het verbod een legitiem doel heeft - namelijk beschermen van gezondheid en klimaat - en proportioneel is en ruimte laat voor alternatieve reclamekanalen en andere vormen van promotie. Nu aan die voorwaarden is voldaan, mag de gemeente de vrijheid van meningsuiting van bedrijven

bepersen. Daarnaast is het verbod niet een implementatie van EU-recht, waardoor het Handvest niet van toepassing is.

5.17 [...] Op grond van vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie is bij de toets of een beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving van belang of er sprake is van een pressing social need om de vrijheid van meningsuiting te beperken, of die beperking proportioneel is en of de redenen voor de beperking relevant and sufficient zijn. Zoals hiervoor in 5.15. al is overwogen heeft de Gemeente voldoende onderbouwd dat het Reclameverbod kan bijdragen aan het dienen van een legitiem doel, namelijk het beschermen van de gezondheid en het leveren van een bijdrage aan het beperken van de negatieve gevolgen van klimaatverandering, en dat het Reclameverbod proportioneel is. De voorzieningenrechter is van oordeel dat de Gemeente hiermee ook voldoende heeft onderbouwd dat is voldaan aan de voorwaarden voor een beperking van de vrijheid van meningsuiting zoals bedoeld in artikel 10 EVRM. De Gemeente heeft immers voldoende concreet gemaakt dat het Reclameverbod, binnen de mogelijkheden van de Gemeente, een bijdrage kan leveren aan het tegengaan van de effecten van klimaatverandering en aan het verbeteren van de gezondheid van de inwoners en bezoekers van Den Haag. Daarbij heeft de Gemeente toegelicht dat het Reclameverbod alleen ziet op reclame voor fossiele producten en diensten. Dit betekent dat het (de leden van) de ANVR en TUI onverminderd vrij staat om in de Haagse openbare ruimte reclame te blijven maken voor andersoortige reizen en/of hun naamsbekendheid verder te vergroten via reclame met hun naam/logo. Daarbij komt dat de ANVR en TUI via andere kanalen (zoals radio, tv en internet) gewoon fossiele reclame kunnen blijven maken. Daarmee heeft de Gemeente voldoende onderbouwd dat het Reclameverbod in de gegeven omstandigheden voldoet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

7. Het reclameverbod voldoet aan de algemene beginselen van 'behoorlijk bestuur'

Tot slot wezen de ANVR en TUI op strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het rechtszekerheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. Ook hier oordeelt de rechtbank dat deze bezwaren ongegrond zijn. De reikwijdte van het verbod is voldoende duidelijk, professionele marktpartijen kunnen desgewenst advies inwinnen en er is geen sprake van een onevenredige of willekeurige maatregel. Bovendien heeft de Gemeente haar keuze afdoende gemotiveerd met verwijzingen naar bredere beleidsmaatregelen die het reclameverbod ondersteunen en reeds bestaand onderzoek door andere lokale overheden en instanties, zoals het [rapport van Eiffel](#).

- 5.24 [...] Dat daarbij wellicht incidenteel enige vorm van uitleg nodig is, betekent niet dat het Reclameverbod in strijd is met het lex certa-beginsel. De Gemeente heeft daarbij terecht betoogd dat dit te meer geldt nu het Reclameverbod zich richt tegen professionele partijen, van wie verwacht mag worden dat zij zo nodig deskundig advies inwinnen over een voorgenomen reclame-uiting. [...]
 - 5.26 [...] Daarnaast heeft de Gemeente benadrukt dat het Reclameverbod niet op zichzelf staat en dat de Gemeente tevens allerlei andere maatregelen invoert om de gezondheid van haar inwoners en het milieu te verbeteren, zoals een zero-emissiezone en maatregelen voor een klimaatbestendige inrichting van de stad. Hiertegenover hebben de ANVR en TUI geen concrete feiten en omstandigheden naar voren gebracht die de conclusie rechtvaardigen dat de Gemeente heeft nagelaten om een deugdelijke belangenafweging te maken of om het Reclameverbod te onderbouwen. Tegenover de algemene gezondheidsbelangen van de burgers staat immers slechts het commerciële belang van de adverteerders. Dat die belangenafweging in het nadeel van de adverteerders is uitgekapt mag dan ook geen verbazing wekken. Daar komt nog bij dat de ANVR en TUI niet aannemelijk hebben gemaakt dat zij onevenredig door het Reclameverbod worden getroffen, nu zij nog diverse andere mogelijkheden over houden om hun producten en diensten aan de man te brengen. Ook de stelling dat het Reclameverbod de door de reisbranche voorgenomen vergroening in de weg staat maakt het oordeel niet anders. Het is niet aan de Gemeente zich te onthouden van maatregelen ter bevordering van de gezondheid van haar inwoners om op die manier de toekomstige (financiële) positie van de reisaanbieders te versterken.
 - 5.30-5.31 De Gemeente heeft naar voren gebracht dat de omstandigheid dat het Reclameverbod zich niet richt tegen alle producten en diensten die slecht kunnen zijn voor de gezondheid of het milieu, niet betekent dat daarom toch fossiele reclame moet worden toegestaan. Het is volgens de Gemeente niet nodig direct een alles omvattende milieuoplossing te bieden; het gaat er enkel om of de in concreto genomen maatregel een geschikte en noodzakelijke maatregel is en dat is voor het Reclameverbod het geval. [...] Met de Gemeente is de voorzieningenrechter van oordeel dat het niet noodzakelijk is dat een maatregel leidt tot een alomvattende oplossing van een probleem. Voldoende is dat een maatregel, in dit geval het Reclameverbod, kan bijdragen aan het bereiken van het beoogde doel, in casu verbetering van de luchtkwaliteit en beperking van milieuschade. Van strijd met het gelijkheidsbeginsel is dan ook geen sprake.
- 5.33. De Gemeente heeft hiertegenover voldoende onderbouwd dat op haar geen verplichting rust om zelf wetenschappelijk onderzoek te laten verrichten naar de gevolgen

van het Reclameverbod en dat het haar vrij stond om gebruik te maken van wetenschappelijke onderzoeken die door andere overheden zijn uitgevoerd. Daarbij heeft de Gemeente verwezen naar het advies van Eiffel. [...]

8. Conclusie

De rechtbank laat de publieke belangen gezondheid, klimaat en de leefbaarheid van de stad duidelijk prevaleren boven de financiële belangen van de reisindustrie. De gemeente heeft volgens de rechtbank voldoende onderbouwd dat het reclameverbod een bijdrage levert aan het beschermen van de gezondheid van de inwoners en bezoekers van Den Haag en aan het terugdringen van de negatieve effecten van klimaatverandering. Ter bescherming van de publieke belangen mag de gemeente binnen de gemeentegrenzen regels stellen, zoals het reclameverbod. De rechtbank wees de vorderingen van de reisbranche daarom af. Het reclameverbod blijft dus in stand.