

Het weren van fossiele reclame uit de openbare ruimte in Utrecht

Inleiding

De Partij voor de Dieren heeft ambtelijke bijstand gevraagd bij het schrijven van een initiatiefvoorstel over fossiele reclame. Vanwege capaciteitsproblemen binnen de ambtelijke organisatie is Eiffel gevraagd om de bijstand te verlenen. De onderzoeksvraag was of er een juridische mogelijkheid is om fossiele reclame uit de openbare ruimte te weren.

Daartoe hebben wij gekeken naar de regelgeving en de mogelijkheden om de regelgeving aan te passen.

Regelgeving

Reclameverordening

Het maken van reclame in de openbare ruimte wordt in Utrecht geregeld in de Reclameverordening gemeente Utrecht 2017. De Reclameverordening bepaalt wanneer er een vergunning nodig is en wanneer niet. De vergunningen zijn omgevingsvergunningen en zien op de reclamedrager. Er worden in de Reclameverordening geen eisen gesteld aan de inhoud van de reclame.

De Reclameverordening verwijst naar verschillende regelingen die van toepassing zijn op de beoordeling van een aanvraag:

- De welstandsnota/ Welstandscriteria en richtlijnen
- De richtlijnen digitale en/of bewegende reclamevormen gemeente Utrecht
- De beleidsregels Steigerdoekreclame

En verder mag reclame geen (licht-) hinder of gevaar opleveren. Het gaat dan meestal om hinder voor omwonenden of gevaar voor het verkeer.

De huidige regels in de Reclameverordening geven geen ruimte om reclame op inhoud te toetsen.

Europees verdrag voor de rechten van de mens

Het maken van reclame valt onder de vrijheid van meningsuiting. De vrijheid van meningsuiting wordt beschermd door de Grondwet, maar de Grondwet maakt een uitzondering voor handelsreclame. Reclame valt echter wel

onder de bescherming van artikel 10 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM). Het artikel luidt als volgt:

Artikel 10. Vrijheid van meningsuiting

Pagina | 2

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio- omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.
2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

Reclame uitingen in Utrecht

In Utrecht zijn de volgende commerciële reclame uitingen mogelijk in de openbare ruimte:

- Reclame op vaste plekken. Dit zijn onder meer reclamezuilen, Abri's, lichtmastreclame, displays aan lantaarnpalen, een reclamemast langs de A2 en reclame op rotondes. Voor de reclamedragers zijn, voor zover nodig, omgevingsvergunningen verleend. De reclamedragers worden geëxploiteerd door partijen waarmee de gemeente, na een aanbestedingsprocedure, een concessieovereenkomst of een ander type overeenkomst heeft gesloten. Utrecht heeft voor deze reclame uitingen met zes verschillende partijen contracten afgesloten.
- Reclame aan een gebouw. Dit zijn reclame uitingen voor activiteiten die in het gebouw plaatsvinden of voor bedrijven die in het gebouw gevestigd zijn, zoals winkels. Per reclame is een aparte vergunning nodig. De welstandsnota geeft richtlijnen over de uitingvorm.
- Een uitstalling bij een winkel. Een winkel kan, binnen de regels voor uitstallingen, verkoopwaar of een reclamebord voor de deur op straat zetten.

Daarnaast zijn er nog mogelijkheden voor niet-commerciële reclame uitingen zoals banieren voor culturele evenementen en spandoeken met een culturele boodschap of informatie van een onderwijsinstelling. Ook de displays aan lantaarnpalen kunnen worden gebruikt voor niet- commerciële reclames.

Het aanpassen van de regels

T.a.v. de reclameverordening

Pagina | 3

Het vaststellen van verordeningen is een raadsbevoegdheid ingevolge artikel 149 van de Gemeentewet: de raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt. De omvang van deze bevoegdheid strekt zich uit tot het belang van de gemeente (art 149 Gemeentewet) en de huishouding van de gemeente (art. 108 Gemeentewet). Daaronder vallen in elk geval de openbare orde, veiligheid en de bescherming van de gezondheid van personen.

Aan de verordenende bevoegdheid van de raad is een bovengrens en een ondergrens. De bovengrens wordt gevormd door hogere wetgeving; in een gemeentelijke verordening mogen geen regels worden gesteld over zaken die al zijn geregeld in provinciale verordeningen, landelijke wetgeving of internationale verdragen. De ondergrens wordt gevormd door het feit dat het moet gaan om een door de gemeente te behartigen -openbaar- belang en de verordening dus niet in de persoonlijke levenssfeer van de inwoners van de gemeente mag treden. Een verordening mag geen regels stellen over zaken die tot de privésfeer behoren. Verder moet de verordening evenredig zijn in relatie tot het doel waarvoor de verordening wordt vastgesteld. Het moet duidelijk zijn dat het doel niet door een minder beperkende maatregel kan worden bereikt.

Een eerste vraag is of het belang van de gemeente en de huishouding van de gemeente gemoeid zijn met een verbod op fossiele reclame. Een verbod op fossiele reclame ziet in eerste instantie op een hoger doel, namelijk het verder voorkomen en beperken van klimaatschade. Echter, er is ook een lokaal belang namelijk het belang van een gezonde leefomgeving. In het initiatiefvoorstel dient dit nader te worden onderbouwd.

In tegenstelling tot regels over reclame voor tabak (Tabakswet) of alcohol (Mediawet) is er geen hogere regelgeving die ziet op fossiele reclame. Het beperken van fossiele reclame in de Reclameverordening gemeente Utrecht 2017 ziet slechts op reclame in de openbare ruimte en grijpt daardoor niet in in de persoonlijke levenssfeer van de bewoners van Utrecht.

Er is nog niet eerder een verbod op fossiele reclame opgenomen in een gemeentelijke verordening. Het is dus ook een kwestie van pionieren. Tegen de reclameverordening zelf kan geen bezwaar of beroep worden ingesteld. Er kan wel een referendum worden ingesteld. Aan de hand van een procedure tegen een besluit op grond van de reclameverordening (bijvoorbeeld het afwijzen van een vergunning) kan de rechter toetsen of het

verbod rechtmatig is.

Het beperken van het recht op een vrije meningsuiting als bedoeld in het EVRM

Pagina | 4

Het recht op een vrije meningsuiting mag van overheidswege worden beperkt. De beperking moet echter voldoen aan de criteria die in artikel 10 lid 2 EVRM worden genoemd: de beperking moet voorzien zijn bij wet, moet een in het tweede lid genoemd legitiem doel dienen en moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Dat wil zeggen dat er een dringende maatschappelijke behoefte is voor de beperking, dat de beperking proportioneel is ten opzichte van het doel en dat de redenen "relevant and sufficient" zijn. Proportionaliteit en noodzakelijkheid worden door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (het Hof) eerder aangenomen wanneer de beperkende maatregel zorgvuldig is voorbereid. Verder wordt de beperking van vrije meningsuiting sneller geaccepteerd als er nog voldoende andere mogelijkheden zijn om de meningsuiting te verspreiden.

Het belang van een vrije meningsuiting is bij commerciële reclame minder zwaarwegend dan bijvoorbeeld bij politieke boodschappen. Ook dat wordt meegewogen bij het stellen van beperkingen aan die meningsuiting.

In artikel 10 lid 2 van het EVRM wordt een aantal eisen gesteld aan het beperken van het recht op een vrije meningsuiting. Deze eisen worden hieronder toegelicht.

- De beperking van het recht op vrije meningsuiting moet bij wet zijn voorzien. Uit jurisprudentie blijkt dat de gemeentelijke Reclameverordening wordt gezien als wet in de zin van art 10 lid 2 EVRM (Reclameverordening Emmen, NL:RVS:2005:AT4255). In een gemeentelijke reclameverordening kan dus een beperking worden gesteld, in dit geval een verbod op fossiele reclame.
- De beperking van het recht op vrije meningsuiting moet een legitiem doel dienen. Het legitieme doel dat wordt gediend met een verbod op fossiele reclame is de bescherming van de gezondheid.
- De dringende maatschappelijke behoefte (noodzakelijkheid) en de proportionaliteit ten aanzien van het doel dient de indiener in het initiatiefvoorstel nader uit te werken.
- Het gemeentelijke verbod op fossiele reclame betreft reclame in de openbare ruimte, een en ander conform de reclameverordening. Er blijven echter nog voldoende mogelijkheden over om fossiele reclame te maken. Zo gaat het gemeentelijke verbod niet over reclame op radio en tv, in de bioscoop, alle mogelijke vormen van reclame op internet, in kranten en tijdschriften en bij sportwedstrijden. Veel partijen die producten op fossiele brandstoffen aanbieden hebben ook een

niet- fossiele variant, zoals elektrische auto's of windenergie. Op die producten ziet het reclameverbod niet.

- Tot slot wordt voor het verbod op fossiele reclame in Utrecht een democratische procedure gevolgd, namelijk het reguliere besluitvormingsproces van de raad.

Samenvattend

De gemeenteraad is bevoegd om de Reclameverordening gemeente Utrecht 2017 aan te passen. De aanpassing mag geen zaken betreffen die al in hogere regelgeving wordt geregeld. En de aanpassing moet een door de gemeente te behartigen openbaar belang betreffen en mag niet treden in de persoonlijke levenssfeer van de bewoners.

Het tonen van reclame valt onder de vrijheid van meningsuiting uit het EVRM. Deze vrijheid kan in een gemeentelijke reclameverordening worden beperkt, maar alleen maar ten behoeve van belangen die in het EVRM worden genoemd. Een van de belangen die worden genoemd, en hier relevant, is de bescherming van de gezondheid. De beperking van de vrijheid van meningsuiting moet noodzakelijk zijn en proportioneel. Er moeten nog voldoende alternatieve mogelijkheden zijn om de betreffende mening te uiten en voor de beperking moet een zorgvuldige procedure worden gevoerd. Tot slot wordt het beperken van commerciële reclame door het Europese Hof lichter getoetst dan het beperken van bijvoorbeeld een politieke mening.

Afspraken met concessiehouders

De meeste reclame uitingen in de openbare ruimte komen voor op haltevoorzieningen bij het openbaar vervoer, vrijstaande reclamevitрины, billboards, lichtmasten, een grote reclamemast langs de A2 en op een aantal rotondes. Hier worden niet conform de Reclameverordening aparte vergunningen afgegeven, maar deze reclameuitingen worden geëxploiteerd door contractspartijen. Door middel van aanbestedingsprocedures zijn er in Utrecht zes partijen die de haltevoorzieningen, reclamevitрины, billboards, lichtmasten, de reclamemast langs de A2 en een aantal rotondes voorzien van reclame. In elk geval voor de haltevoorzieningen, reclamevitрины, billboards en de reclamemast langs de A2 zijn concessie overeenkomsten met de gemeente gesloten. Voor zover nodig zijn er omgevingsvergunningen afgegeven voor het plaatsen van de voorzieningen.

De concessieovereenkomst voor haltevoorzieningen, vrijstaande reclamevitрины en billboards is in 2018 afgesloten en geldt tot 2033. Het betreft bijna 700 objecten. De overeenkomst voor het exploiteren van de reclamemast langs de A2 is een huurovereenkomst, is in 2018 afgesloten en

geldt ook tot 2033. Over de A0 displays rond lantaarnpalen, de lichtmastreclame en de reclame op rotondes is geen informatie gevonden. In de aanbestedingsdocumenten zijn algemene criteria opgenomen over het feit dat reclame niet aanstootgevend, onwelvoeglijk of in strijd met de openbare orde mag zijn.

Het aangaan van de concessieovereenkomsten is een bevoegdheid van het college. Het is mogelijk om in overleg een bestaande concessie overeenkomst aan te passen mits dat niet zo ingrijpend is dat er eigenlijk een nieuwe aanbesteding moet worden gevoerd. Uit jurisprudentie van het Europese Hof blijkt dat er opnieuw moet worden aanbesteed indien er sprake is van een wezenlijke wijzigingen in essentiële onderdelen van de opdracht, waardoor in feite een nieuwe opdracht ontstaat. Afspraken over het weren van een bepaald type reclame is niet zo ingrijpend dat er sprake is van een andere opdracht. Er kunnen dus binnen de huidige concessie afspraken worden gemaakt over het weren van fossiele reclame.