

Onderwerp

Wijziging Algemene plaatselijke verordening

Programma
Portefeuillehouder

Bestuur en Organisatie
H.M.F. Bruls

Collegebesluit
Behandeldatum Raad
Status

14 april 2026

Openbaar

Samenvatting

Dit raadsvoorstel voorziet in een actualisering van de Algemene plaatselijke verordening gemeente Nijmegen (APV), die tweemaal per jaar plaatsvindt.

Het voorstel bevat een aantal inhoudelijke wijzigingen en aanpassing van bijbehorende toelichtingen.

Voorstel

Het besluit tot wijziging van de APV vast te stellen inhoudende:

1. Toevoegen van een nieuw lid 9 aan artikel 2:24a (Evenementenvergunning) waardoor ondersteunend vermaak naast de route tijdens de Vierdaagsemarsen niet als een afzonderlijk evenement wordt beschouwd.
2. Artikel 2:32 (aanwezigheid exploitant en beheerder) en de bijbehorende toelichting wordt gewijzigd. De voorwaarde dat de vergunning tijdens het geopend zijn voor bezoekers in de inrichting aanwezig moet zijn, wordt ook opgenomen in de verordening en niet alleen in de vergunning.
3. In artikel 2:34b lid 1 onder b de verwijzing naar artikel 2:34a te vervangen voor artikel 2:28a. Er wordt in artikel 2:34b verwezen naar het verkeerde artikel.
4. Toevoegen van een nieuw artikel 2:34g (Proeverijen en slijtlokaliteiten) en bijbehorende toelichting dat ziet op proeverijen in slijtlokalen.
5. Wijzigen van de toelichting en het bijbehorende opschrift bij artikel 2:49a (Verbod slapen op of aan een openbare plaats).
6. Toevoegen van een nieuw artikel 2:73a dat ziet op een verbod op carbidschieten met bijbehorende toelichting.
7. Aan de artikelen 2:74 (drugshandel op straat), 2:74a (Openlijk drugsgebruik) en 2:74b (Samenscholing) worden gelet op de toevoeging van 'designerdrugs' aan de Opiumwet naast 'middelen' ook 'substanties' toegevoegd en wordt aan de verwijzing naar artikel 2 Opiumwet, artikel 2a toegevoegd. De toelichting wordt hierop aangepast.
8. Wijzigen van de toelichting op artikel 2:74 (Drugshandel op straat) n.a.v. het rijden van straathandelaren in een voertuig.
9. Het opnemen van het verbod op fossiele reclame in artikel 4:15 leden, 5, 6 en 7, de definitie van fossiele reclame in artikel 1:1 en de bijbehorende toelichting.

Aanleiding

Er is met de raad afgesproken tweemaal per jaar een voorstel tot actualisatie van de APV aan de raad aan te bieden.

Relevante besluitgeschiedenis

De laatste wijziging van de APV heeft plaatsgevonden op 28 mei 2025. In het najaar van 2025 is de APV niet gewijzigd omdat er geen wijziging waren.

Op 28 mei heeft de raad een tweetal moties aangenomen¹. Naar aanleiding van deze moties is onderzocht wat de juridische (on)mogelijkheden zijn van een verbod op o.a. fossiele reclame in de APV. Per collegebrief van 9 september 2025 is dat onderzoek aan de raad aangeboden. Op 17 december 2025 is de motie aangenomen om in de APV een verbod op fossiele reclame op te nemen. Dit voorstel tot wijziging van de APV bevat de opname van een verbod op het maken van fossiele reclame in de APV.

Beoogde impact: wijziging kaders

Het actualiseren van de APV zorgt ervoor dat de gemeente beschikt over een goed leesbare APV met artikelsgewijze toelichting, die in overeenstemming is met de geldende wetgeving.

Relatie met de doelenboom

Dit voorstel past bij ambities binnen het programma Bestuur en Organisatie. Hierin zijn de ambities genoemd dat we:

- Een transparant en slagvaardig stadsbestuur zijn. Een goed leesbare en actuele APV past hierbij.
- Wijken hebben met een vitaal & gezond leefklimaat waar inwoners zich thuis voelen en mee kunnen doen. We zetten ons in om bij te dragen aan een gezonde leefomgeving, zowel in fysiek als sociaal opzicht.
- Een lokaal bestuur zijn dat binnen het veiligheidsdomein regie neemt, kaders stelt en partijen bij elkaar brengt. Daarbij kijken we bij interventies en maatregelen altijd of ze te verantwoorden zijn zowel met het oog op de kosten voor de burger als gelet op de opbrengst in termen van daadwerkelijke veiligheidswinst.

Argumenten

- 1.1 Het is wenselijk om de huidige praktijk met betrekking tot ondersteunend vermaak langs de route tijdens de Vierdaagsemarsen juridisch te verankeren. Kleine initiatieven van vermaak langs de marsroute, gericht op de wandelaars en bezoekers beschouwen we niet als een afzonderlijk evenement, maar we vergunnen deze met een geluidsontheffing en, indien nodig, een objectvergunning. Daartoe wordt een negende lid toegevoegd.
- 1.2 Momenteel wordt de plicht om de vergunning of een afschrift te kunnen tonen tijdens het geopend zijn van de inrichting voor bezoekers als voorschrift opgenomen in de vergunning. Door het opnemen van deze regel in de APV wordt het voor de burger beter voorzienbaar welke regels gelden. Een dergelijke plicht is ook opgenomen in de Alcoholwet, waardoor beide horecavergunningstelsels op dit punt met elkaar overeenkomen. Vergunninghouders zullen bij de verlening van de vergunning expliciet op deze verplichting worden gewezen.
- 1.3 In artikel 2:3b lid 1 onder b wordt verwezen naar artikel 2:34a, dit moet artikel 2:28a zijn. Er wordt in artikel 2:34b verwezen naar het verkeerde artikel.
- 1.4 De Alcoholwet biedt de mogelijkheid om bij verordening proeverijen toe te staan. Deze mogelijkheid is niet nieuw, maar in het verleden was er kennelijk geen behoefte aan het houden van proeverijen in eigen lokalen. Proeverijen konden ook in horecagelegenheden worden georganiseerd. Inmiddels zijn er echter signalen dat er wel behoefte bestaat bij slijters aan een dergelijke regeling die proeverijen in hun eigen zaak toestaat. Aangezien de Alcoholwet en het Alcoholbesluit dit strikt reguleren is er geen vrees voor ongewenste effecten, bijvoorbeeld op de openbare orde.
- 1.5 De aanleiding voor deze wijziging is de motie “Stop het beboeten van dakloze mensen.” In deze motie wordt het college onder andere gevraagd om bij de eerstvolgende actualisatie van de APV duidelijk te maken dat dak- en thuislozen niet worden beboet voor buitenslapen als zij geen overlast veroorzaken.

¹ Reclameregulering voor een beter klimaat en Verken wat telt: reclame die de toekomst niet smelt

Aan de toelichting van artikel 2:49a APV wordt een passage toegevoegd waarin duidelijker wordt aangegeven dat het artikel niet specifiek is gericht op dakloze mensen, maar in het algemeen op het slapen op straat waarbij sprake is van overlast. Het beboeten van deze groep wordt in het algemeen als ultimum remedium toegepast.

Naast de aanpassing van de toelichting en het bijbehorende opschrift bij artikel 2:49a APV worden in de praktijk betere werkafspraken gemaakt met politie en toezichthouders over de manier waarop deze bepaling wordt toegepast.

- 1.6 Naar verwachting zal met de komende jaarwisseling een landelijk vuurwerkverbod van kracht zijn, naast het al lokaal geldende afsteekverbod. Het is denkbaar dat personen op dat moment of in de toekomst naar een alternatief voor vuurwerk gaan zoeken en dan uitkomen bij carbidschieten. Nijmegen kent geen traditie van carbidschieten, maar desondanks is tijdens de afgelopen jaarwisseling wel geconstateerd dat hier sprake van was. Hoewel het tot ontploffing brengen van carbid in veel gevallen onder het reeds bestaande verbod op geluidshinder zal vallen, is dat verbod mogelijk niet altijd van toepassing of handhaafbaar. Bovendien is een expliciet verbod duidelijker voor de burger.

In het grotendeels verstedelijkte gebied van de gemeente Nijmegen is het tot ontploffing brengen van carbid niet wenselijk.

- 1.7 Met ingang van 1 juli 2025 is artikel 2a (en lijst Ia) aan de Opiumwet toegevoegd. Daarin zijn nieuwe psychoactieve stoffen (zogenaamde designerdrugs) onder de werking van de Opiumwet gebracht. Het betreft een aantal groepen stoffen dat sterk lijkt op middelen die op lijst I van de Opiumwet zijn geplaatst. Deze wijziging werkt ook door in de APV-artikelen die naar de Opiumwet verwijzen. De artikelen 2:74, 2:74a en 2:74b van de APV zijn erop gericht hinder, overlast en gevoelens van onveiligheid door drugshandel en drugsgebruik op straat te voorkomen.
- 1.8 In de praktijk worden straathandelaren regelmatig aangehouden nadat ze rijdend in een voertuig werden waargenomen. Hoewel de jurisprudentie in het algemeen ook in dergelijke gevallen bestuurlijke handhaving toestaat, is het toch wenselijk deze expliciete verduidelijking op te nemen in de artikelsgewijze toelichting.
- 1.9 Het terugdringen van het gebruik van producten en diensten die afhankelijk zijn van fossiele brandstoffen draagt bij aan de bescherming van het klimaat en daarbij aan de gezondheid van mensen. In Nijmegen hebben we de ambitie om het gebruik van fossiele brandstoffen terug te brengen en we hebben ons gecommitteerd aan het voldoen aan de doelstellingen van het klimaatverdrag van Parijs en het landelijk klimaatakkoord. Wereldwijd bevinden we ons in een klimaatcrisis.

Inhoud van het verbod

Het verbod houdt in dat het verboden is op een onroerende zaak zichtbaar vanaf een openbare plaats handelsreclame te maken op voor fossiele brandstoffen, vliegvakanties, vliegtickets, gascontracten, grijze stroomcontracten, cruisereizen en/of voertuigen met een fossiele of hybride verbrandingsmotor. Dit verbod geldt niet voor reclame aan of vlakbij het pand waar de activiteiten plaatsvinden waarvoor die reclame wordt gemaakt. Dit betekent dat plaatselijke ondernemers zoals een reisbureau of autogarage nog fossiele reclame mogen maken.

Bevoegdheid

De gemeenteraad is bevoegd om op grond van artikel 149 Gemeentewet verordeningen te maken die hij noodzakelijk acht in het belang van de gemeente mits daarbij de boven- en de ondergrens in acht worden genomen. Het gaat daarbij om onderwerpen die het publieke belang raken waarbij alle belangen betrokken mogen worden die een uitstraling hebben op de publieke ruimte. Door de afname van het gebruik van fossiele brandstoffen door bewoners en bezoekers van de stad kan een bijdrage worden geleverd aan het beschermen van de gezondheid. Daarmee dient het verbod een publiek belang (ondergrens). Een gemeentelijke regeling mag niet in strijd zijn met hogere regels (bovengrens). De kortgedingrechter heeft op 25 april 2025 (ECLI:NL:RBDHA:2025:6874)

bepaalt dat er geen sprake is van strijd met hogere regelgeving zoals de Grondwet en artikel 10 EVRM mits zorgvuldig gemotiveerd en dat gemeenten regels mogen stellen om klimaatverandering tegen te gaan ook als de effecten wereldwijd klein zijn.

Motivering

Het maken van reclame valt onder de vrijheid van meningsuiting als bedoeld in artikel 10 EVRM en het verbod maakt daar inbreuk op. Dit is toegestaan als de beperking bij wet is vastgesteld zoals de APV. De beperking dient een legitiem doel en is noodzakelijk in een democratische samenleving. Het moet gaan om een dringende maatschappelijk behoefte waarbij er een proportionele verhouding moet bestaan tussen de beperking en het doel dat met de beperking wordt nagestreefd.

- a. Legitiem doel: Artikel 10 EVRM noemt gezondheid als een van de doelen op grond waarvan de vrijheid van meningsuiting kan worden beperkt.
- b. Noodzakelijk in een democratische samenleving: Klimaatverandering is een grote bedreiging voor de volksgezondheid en het milieu. Het gebruik van fossiele brandstoffen draagt bij aan luchtvervuiling en de uitstoot van CO₂ en fijnstof. Klimaatverandering veroorzaakt gezondheidsproblemen. Het beperken van het gebruik van fossiele brandstoffen vormt daarmee een dringende maatschappelijke behoefte.
- c. Proportionaliteit en geschiktheid. Hierbij speelt de vraag of de beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting geschikt is om het doel te bereiken en of de beperking proportioneel is. Met andere woorden, heeft het verbod het gewenste effect en kan dit effect ook met een minder zware maatregel worden bereikt?

Uit onderzoek ²r blijkt dat een verbod op het maken van fossiele reclame invloed heeft op het veranderen van gedrag gericht op het creëren van een duurzamere samenleving. Een landelijk verbod is een essentiële schakel in de transitie om minder CO₂ uit te stoten en zo klimaatverandering tegen te gaan. Er is echter meer nodig dan alleen een verbod op het maken van fossiele reclame. Hierbij rijst de vraag of een verbod op het maken van fossiele reclame binnen Nijmegen het gewenste effect zal hebben en of het middel daarmee geschikt is.

In de Urgenda3-zaak is uitgemaakt dat de overheid passende maatregelen moet nemen tegen klimaatveranderingen maar ook preventieve maatregelen tegen het gevaar van klimaatverandering, ook als het niet zeker is of dit gevaar zich zal voordoen. De gemeente Nijmegen doet wat voor haar mogelijk is om klimaatverandering tegen te gaan, ook al is het effect minder groot. Het verbod is daarmee geschikt om het doel te bereiken.

Het verbod ziet alleen op reclame die bevestigd is op of aan een onroerende zaak. Fossiele reclame via andere kanalen zoals online, radio of media blijft toegestaan.

Daarnaast mogen plaatselijke ondernemers wel reclame maken voor de activiteiten die zij uitvoeren, zoals een reisbureau. Het verbod is daarmee proportioneel.

Belangenafweging

De reclame-aanbieders zijn op de hoogte gesteld van het voorstel om een verbod in de APV op te nemen. Zij zijn in de gelegenheid gesteld om desgewenst zienswijzen in te dienen. Een deel van de reclame-aanbieders heeft in de gemeentelijke contracten die met hen zijn gesloten al de voorwaarde staan dat er geen fossiele reclame mag worden gemaakt. Voor hen heeft dit verbod geen gevolgen.

Reclame-aanbieder JCDecaux heeft een zienswijze ingediend waarin, kort samengevat, het volgende staat: het verbod leidt tot directe omzetsdaling nu grote productcategorieën wegvallen. Lokale regels vergroten de administratieve lasten doordat er meer controle, planning en afstemming plaats moet vinden. Door lokale verboden is de verwachting dat adverteerders andere kanalen zullen gebruiken. De economische schade mag niet worden afgewenteld op de reclame-aanbieder.

² [Kabinetsaanpak Klimaatbeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

³ [ECLI:NL:HR:2019:2006, Hoge Raad, 19/00135](#)

Raadsvoorstel

De gemeente is zich ervan bewust dat dit verbod gevolgen heeft voor reclame-aanbieders. Het verbod beperkt zich echter alleen tot het maken van fossiele reclame. Voor andere producten en diensten kan nog gewoon buitenreclame worden gemaakt. De eventuele nadelige gevolgen van invoering van dit verbod wegen minder zwaar dan de belangen van bescherming van de gezondheid en het milieu. JCDecaux heeft niet aannemelijk gemaakt dat zij onevenredig wordt getroffen.

Kanttekeningen

Voor dit voorstel geldt geen fatale termijn.

Belanghebbenden zoals reclame-aanbieders kunnen juridische procedures aanspannen tegen het verbod. Tegen een wijziging van de APV kan geen bezwaar worden gemaakt maar wel tegen een handhavingsbesluit. Er kan ook een civielrechtelijke procedure worden gestart omdat men vindt dat de regels onrechtmatig zijn. Er is tot op heden nog geen definitieve uitspraak gedaan rondom dit vraagstuk. Op dit moment is niet aan te geven wat de uitkomst van een eventuele juridische procedure zal zijn.

Gesprek met de stad

Aan reclame-aanbieders is de mogelijkheid geboden om te reageren op het voorstel tot het opnemen van een verbod in de APV. Hiervan heeft alleen JC Decaux gebruik gemaakt.

Financiën

Het opnemen van een verbod op het maken van fossiele reclame in de APV betekent dat er ook toezicht plaats moet vinden op naleving van dit verbod eventueel gevolgd door handhaving. Binnen het huidige budget is er 4 uur per week beschikbaar voor reclameobjecten (zoals mupi's, AO borden en abri's). Het streven is om 8 objecten per week te laten controleren door Toezicht & Handhaving. De verwachting is dat dit volstaat. Als er op dit moment reclame wordt aangetroffen die niet past binnen de afspraken in het contract dan wordt de reclame, na contact met de reclame-aanbieder, aangepast. Dit betekent dat dit voorstel geen financiële consequenties heeft. We blijven monitoren of deze capaciteit voldoende blijkt.

Vervolg

Het Wijzigingsbesluit wordt bekendgemaakt in het digitale gemeenteblad. Daarna is de geconsolideerde verordening te raadplegen op overheid.nl.

Bijlagen

Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Nijmegen.