

# 13de vergadering

Dinsdag 15 december 1998

Aanvang 10.00 uur

## Voorzitter: Korthals Altes

Tegenwoordig zijn 68 leden, te weten:

Baarda, De Beer, Van den Berg, Bierman, De Boer, Boorsma, Braks, Van den Broek-Laman Trip, Dees, Van Dijk, Van Eekelen, Eversdijk, Gelderblom-Lankhout, Van Gennip, Ginjaar, Glasz, Van Graafeiland, De Haze Winkelman, Heijmans, Heijne Makkreel, Hendriks, Hessing, Van Heukelum, Hilarides, Hirsch Ballin, Hofstede, Holdijk, Jaarsma, De Jager, Jurgens, Ketting, Korthals Altes, J. van Leeuwen, L.M. van Leeuwen, Linthorst, Lodewijks, Loudon, Luimstra-Albeda, Lycklama à Nijeholt, Maas-de Brouwer, Meeter, Michiels van Kessenich-Hoogendam, Pit, Pitstra, Le Poole, Postma, Rensema, Rongen, Roscam Abbing-Bos, Ruers, Schoondergang-Horikx, Schuurman, Schuyer, Steenkamp, Stevens, Stoffelen, Talsma, Tuinstra, Varekamp, Ter Veld, Veling, Verbeek, Werner, Wiegel, Wöltgens, Van de Zandschulp, Zijlstra en Zwerver,

en de heren Peper, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Korthals, minister van Justitie, Pronk, minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Cohen, staatssecretaris van Justitie, en Vermeend, staatssecretaris van Financiën.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Alsnog toekennen van rechtskracht aan enkele planologische kernbeslissingen (Wet rechtskracht diverse planologische kernbeslissingen) (26129).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Zijlstra** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Allereerst wil ik beklemtonen dat ook wij van mening zijn, dat voor wat de betrokken planologische kernbeslissingen betreft geen rechtvacuüm dient te ontstaan. Wij zijn het dus eens met de strekking van het wetsvoorstel, al betreuren ook wij dat het op deze manier moet.

Er zijn niet of nauwelijks problemen met het opnieuw vaststellen van verlopen PKB's betreffende Waddenzee en militaire terreinen. Daar is duidelijkheid over de uitspraken, die te beschouwen zijn als concrete beleidsbeslissingen, respectievelijk besluiten. En daarom gaat het toch vooral.

Die duidelijkheid is er niet bij het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen en dan met name voor de luchthaven Eelde. In februari 1998 werd de aanwijzing met of zonder baanverlenging van de luchthaven Eelde verwacht. Echter, door de uitspraken in de beroepsprocedure rond de aanwijzingen luchthaven Beek werd de grondslag voor de aanwijzingen, het SBL, ongeldig. Na reparatie met behulp van het voorliggende wetsvoorstel kan de trein weer verder. De minister proeft de fijne nuance. Een aanwijzing voor Eelde zou spoedig volgen.

Het betreft eigenlijk twee aanwijzingen, een aanwijzing in het kader van de Luchtvaartwet, over de ligging en het gebruik van de luchthaven, en een aanwijzing in het kader van de Wet op de ruimtelijke ordening, voor wat betreft de wijziging van bestemmingsplannen door de gemeenten, in verband met beperkingen als gevolg van de geluidscontouren.

Het probleem is dat tijdens de beroepsprocedure de bezwaren tegen eventuele baanverlenging niet meer voor beroep vatbaar zouden kunnen zijn, dit omdat terugverwezen zou kunnen worden naar het SBL, voor het geval de uitspraken over Eelde toch als concrete beleidsbeslissingen zouden worden gezien. Het betreft de uitspraken over wenselijkheid van baanverlenging en ruimtelijke reservering. Was het SBL op correcte wijze herzien, dan was binnen de PKB-procedure beroep mogelijk geweest tegen deze concrete beleidsbeslissingen. In 1988 – dat is belangrijk – kon dat in de PKB-procedure nog niet.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in 1997 aangegeven dat een onderdeel van een PKB wordt aangemerkt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, indien dit onderdeel, gelet op de in de wetsgeschiedenis gebruikte term "concrete beleidsbeslissing", wat betreft drie te onderscheiden aspecten een voldoende mate van concreetheit bezit.

Ten eerste dient uit het desbetreffende planonderdeel te blijken, dat het een afgewogen beslissing betreft.

Ten tweede dient de plaats of het gebied waarvoor de beslissing geldt voldoende concreet te zijn bepaald.

Ten derde moet het beoogde project over de ruimtelijke ontwikkeling voldoende concreet zijn aangegeven.

Is aan deze criteria voldaan, dan kan een uitspraak in een PKB worden beschouwd als concrete beleidsbeslissing en derhalve ook als besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Belanghebbenden kunnen daartegen dan beroep instellen. Interessant is, dat verschillende uitspraken in het

## Zijlstra

SBL met betrekking tot de luchthaven Eelde, met name waar het gaat om de baanverlenging, aan te merken zouden kunnen zijn als concrete beleidsbeslissingen. Die uitspraken voldoen naar onze indruk aan de hiervoor genoemde drie criteria met betrekking tot concreetheid. Als concrete beleidsbeslissingen en dus besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, zouden aan te merken zijn:

- "Voor een volledige inschakeling van de luchthaven in het Europese luchtverkeer is een verlenging van de hoofd baan met 700 m nodig. De regering vindt deze verlenging wenselijk.";

- "Luchthaven Eelde. De verlenging van de hoofd baan in zuidwest-richting, waarvoor een strook van 900 x 440 m benodigd is, dient fysiek niet onmogelijk te worden gemaakt."

Deze citaten zijn te vinden in de paragrafen 6.4 en 10.1.4. van het SBL. Het lijkt erop dat het hier gaat om een voldoende concreet gebied en een voldoende concreet project. Eveneens lijkt het te gaan om een afgewogen beslissing.

Voorzitter! Wij vragen de minister of deze analyse juist is of dat deze uitspraken in het SBL toch geen concrete beleidsbeslissingen zijn. Blijft de minister erbij, zoals hij op blz. 3 van de memorie van antwoord schrijft, dat het SBL en het Structuurschema Buisleidingen geen concrete beleidsbeslissingen bevatten? In dat geval rijst de vraag waarom deze uitspraken niet als concrete beleidsbeslissingen te beschouwen zouden zijn. Een duidelijk antwoord hierop is van belang voor de mogelijkheden om beroep aan te tekenen. Als bij nader inzien de geciteerde uitspraken in het SBL toch als concrete beleidsbeslissingen aan te merken zouden zijn, zou de mogelijkheid tot beroep wel eens kunnen wegvallen. Vandaar het belang van een duidelijk antwoord van de minister. Als dit allemaal te ingewikkeld is – ik was ook verbaasd over de ingewikkeldheid van het probleem – dan kan het antwoord wat ons betreft ook schriftelijk worden gegeven.

Voorzitter! Een aanwijzing moet nu in ieder geval volgen. Kan de minister ons meedelen hoe hij – met name als het om Eelde gaat – de discussie over de aanwijzing wil aankleden en voeren en volgens

welk tijdpad hij voornemens is dit te doen?

□

**Minister Pronk:** Mijnheer de voorzitter! Ik stel het op prijs dat het mogelijk is om na de verrassende ontwikkelingen van het afgelopen jaar, dit wetsontwerp op zo korte termijn te behandelen. Een omissie kan nu worden hersteld. Het betreft een aantal PKB's. Naar aanleiding van dit wetsvoorstel heeft de geachte afgevaardigde Zijlstra één specifieke PKB aan de orde gesteld. Ik weet niet of ik op alle gestelde specifieke vragen antwoord kan geven, maar ik wil trachten een en ander samen te vatten.

De geachte afgevaardigde Zijlstra heeft gelijk wanneer hij de drie specifieke criteria noemt. Een onderdeel in een PKB wordt naar het oordeel van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State – daar is ook jurisprudentie over ontstaan – aangemerkt als een concrete beleidsbeslissing, als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht indien het onderdeel van de PKB voldoende concreet is ten aanzien van drie specifieke aspecten.

In de eerste plaats gaat het om het beoogde project zelf. De ruimtelijke ingreep moet voldoende concreet zijn aangegeven; er moet bekend zijn waarom het gaat, wat die ingreep precies voorstelt. Bij de baanverlenging op vliegveld Eelde is de ruimtelijke ingreep bijvoorbeeld voldoende concreet aangegeven. Je zou kunnen zeggen dat er aan dat criterium is voldaan.

In de tweede plaats dient de plaats of het gebied waarvoor de beslissing geldt, voldoende concreet te zijn bepaald. Wel, wij mogen ervan uitgaan dat ook dit concreet genoeg is. Wij weten waar de baan ligt en wij weten ook, in welke richting de beoogde baanverlenging gaat, dus ook aan dit criterium wordt voldaan.

Het derde criterium is dat er met het desbetreffende onderdeel van de PKB beoogd wordt, een afgewogen beslissing te nemen. Ook dit staat weer onder het algemene beslag van het oordeel van de Raad van State dat het een beleidsbeslissing is die concreet genoeg moet zijn. De vraag van de heer Zijlstra zou dus op dit specifieke aspect geconcentreerd kunnen worden, dus op de vraag of de afweging van de beoogde

beslissing reeds voldoende concreet was. In de stukken en in het korte debatje aan de overzijde van het Binnenhof heb ik gezegd dat wat dit specifieke aspect betreft de baanverlenging op Eelde niet kan worden aangemerkt als een concrete beleidsbeslissing in de zin van de wet, nu er nog geen sprake is van een afgewogen beslissing, van een voldoende concrete afweging van de voorgenomen beslissing. Het kabinet heeft in het structuurschema Burgerluchtvaartterreinen aangegeven dat deze baanverlenging wenselijk is, maar het heeft het onderzoek naar de inpasbaarheid en de afweging daarvan destijds aan de plaatselijke overheden overgelaten. Indien er tot baanverlenging op vliegveld Eelde wordt besloten, is er dus rechtsbescherming tegen het wijzigen van de aanwijzing. In antwoord op de vraag van de geachte afgevaardigde de heer Zijlstra stel ik dan ook vast dat de door hem gegeven citaten van het SBL – ik heb die tekst nu niet bij de hand – niet afdoen aan het oordeel dat ik heb uitgesproken en dat ik thans herhaal en toespits, namelijk dat er niet reeds wordt beschikt over een voldoende mate van concreetheid met betrekking tot de mate van afweging van de desbetreffende beoogde beslissing. En dus is het geen concrete beleidsbeslissing. En dus staat de mogelijkheid van beroep open tegen de aanwijzing.

Als dit wetsontwerp vandaag wordt geaccordeerd en als het binnen zeer afzienbare tijd van kracht is, stel ik mij concreet voor om in overleg te treden met collega Netelenbos om de verdere gang van zaken met betrekking tot het voornemen te bespreken. Aan de overzijde van het Binnenhof heb ik al gezegd dat dit gebeurt mede in het licht van enkele andere discussies die dezer dagen plaatsvinden over de toekomst van de luchtvaartbewegingen die Nederland verbinden met andere landen. Het is mijn voornemen, beide Kamers der Staten-Generaal zo spoedig mogelijk op de hoogte te stellen van de uitkomsten van dat afwegingsproces, zodat de verdere procedure zo transparant mogelijk is en geen vertraging oploopt.

Voorzitter! Ik meen dat ik hiermee de vraag van de geachte afgevaardigde de heer Zijlstra heb beantwoord.

□

De heer **Zijlstra** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! De vraag was: houdt het Structuurschema burgerluchtvaart-terreinen, gezien de drie criteria die de minister heeft genoemd en die ook ik heb genoemd, met name voor Eelde wel of niet concrete beleidsbeslissingen in? De minister zegt nu dat vooral de concreetheid met betrekking tot de afweging van een beoogde beslissing van belang is; die afweging is er niet voldoende geweest en dus is er ook geen concrete beleidsbeslissing. Ik zeg nog maar eens duidelijk dat dit betekent dat er ook rechtsbescherming is tegen de aanwijzing.

Naar de mening van mijn fractie is dit een bevredigend antwoord. Ik dank de minister hiervoor. Ik hoop dat wij zo spoedig mogelijk bericht krijgen over de meer algemene vragen die ik heb gesteld, opdat ook wij daarover kunnen beraadslagen. Dat betreft dan de vraag hoe de minister omgaat met de verdere aanwijzingsprocedure en het tijdpad.

□

Minister **Pronk**: Mijnheer de voorzitter! Aan het desbetreffende verzoek zal worden voldaan. De Kamer zal zo spoedig mogelijk op de hoogte worden gesteld.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enige ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de kansspelen (speelautomaten) (25727).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Michiels van Kessenich-Hoogendam** (CDA): Voorzitter! Wij behandelen het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet op de kansspelen, in het bijzonder met betrekking tot de speelautomaten. De strekking van dit wetsvoorstel is om de verslaving aan speelautomaten terug te dringen. Wij onderschrijven die strekking. Het wetsvoorstel bevat

daartoe een aantal nuttige maatregelen. Ik noem er een paar. Er komt bijvoorbeeld een landelijk verbod op het plaatsen van kansspelautomaten in laagdrempelige inrichtingen. Daar staan er nu nog zo ongeveer 4400 en als het wetsvoorstel aangenomen wordt, zal dat hele aantal weg moeten. Laagdrempelige inrichtingen: met deze, voor ons wat vreemde terminologie, worden inrichtingen aangeduid zoals snackbars en cafetaria's. Wij denken dat dit een belangrijke verbetering is die door dit wetsvoorstel kan worden gebracht.

Er staan nog andere verbeteringen in, bijvoorbeeld de introductie van leeftijdsgrenzen. Uit onderzoek is bekend dat gokverslaving vooral voorkomt bij jeugdige personen en daarom bevat dit wetsvoorstel een aantal leeftijdsgrenzen, waarmee wij ingenomen zijn. Zo komt er bijvoorbeeld een verbod voor jongeren onder de 18 jaar om op kansspelautomaten te spelen. Er komt ook een verbod om deze jongeren op kansspelautomaten te laten spelen. Er komt dus een verbod zowel voor de jeugdige zelf, als voor de exploitant van de inrichting.

Er komt een verbod voor jongeren onder de 18 jaar om überhaupt in een automatenhal aanwezig te zijn. Dat vinden wij ook een goede regeling. De exploitant dient aan de ingang de leeftijd te controleren. Het gaat er dus niet om of de jongere wel of niet op zo'n automaat speelt: nee, hij mag überhaupt daar niet aanwezig zijn. Dat vergemakkelijkt de controle.

Er zijn nog een aantal andere maatregelen die gunstig werken: het invoeren van fraudebestendige tellersystemen, het verbod op uitbetaling op behendigheidsautomaten en eisen die aan de exploitanten worden gesteld.

Kortom, voorzitter, dit wetsvoorstel, zoals het bij de Tweede Kamer is ingediend, heeft onze goedkeuring. Maar, helaas, helaas: in de Tweede Kamer is een amendement aangenomen dat absoluut een negatief effect heeft op de bestrijding van de gokverslaving. Wij betreuren dat in hoge mate. Het is een amendement, ingediend door de heer Van Heemst en ondersteund door de drie coalitiepartijen en GroenLinks. Tot onze verbazing heeft ook GroenLinks dit amendement ondersteund...

De **voorzitter**: De heer Pitstra geeft

te kennen dat GroenLinks het amendement niet heeft ingediend, maar er wel vóór heeft gestemd.

Mevrouw **Michiels van Kessenich-Hoogendam** (CDA): Voorgestemd, dat is juist.

De inhoud van het amendement is, dat aan de gemeente de vrijheid wordt ontnomen om te bepalen of er twee of één of nul kansspelautomaten worden opgesteld. Nee, als een exploitant die aan bepaalde voorwaarden voldoet, verzoekt om twee automaten te mogen opstellen, dan moet de gemeente dat toestaan. De gemeente wordt dus de vrijheid ontnomen om het beleid naar eigen inzicht en aangepast aan de lokale omstandigheden te bepalen, terwijl die aanvankelijk wel in het wetsvoorstel stond. Wij vinden dit een grote achteruitgang en het verbaast ons dan ook dat er nauwelijks enige toelichting op dit amendement is gegeven. Het is aangenomen in de Tweede Kamer; het CDA heeft tegengestemd.

De gevolgen van dit amendement zijn dat voor ongeveer 37 gemeenten waar een zogeheten 0-beleid geldt en voor ongeveer 200 gemeenten waar een 1-beleid geldt, die beleidsvrijheid vervalt, zodat in deze, bij elkaar genomen, globaal 237 gemeenten een ander kansspelbeleid zal moeten worden gevoerd, wanneer de exploitanten daarom verzoeken.

Het is dan ook niet te verwonderen, dat wij een aantal brieven hebben gekregen van onder andere de gemeenten Hoogeveen en Rotterdam waarin ons, soms expliciet, wordt verzocht om tegen het wetsvoorstel te stemmen zoals dat nu luidt, dus na amendering. Ik wil in dit verband citeren uit de brief van de toenmalige burgemeester van Rotterdam, een brief van 28 mei aan deze Kamer. Daarin wordt gesteld: Naar mijn stellige overtuiging is een vast 2-0-0-beleid volstrekt in strijd met het primaire doel van het kansspelbeleid. Tot zover het citaat. Het vast 2-0-0-beleid is het beleid dat met amendering wordt geïntroduceerd. De burgemeester van Rotterdam vermoedt, dat door aanneming van dit wetsvoorstel alleen al in Rotterdam sprake zal zijn van een structurele toename van ongeveer 380 kansspelautomaten. Hij maakt zich dan ook zeer grote zorgen. De strekking van zijn brief is ongetwijfeld ons ertoe te bewegen het wetsvoorstel te verwerpen. Het