

Groningen, 29 april 2024

Advies van de adviescommissie bezwaarschriften
aan het college van burgemeester en wethouders

Samenstelling van de commissie:

De heer 5.1.2e voorzitter

De heer 5.1.2e lid

De heer 5.1.2e lid/secretaris

Bezwaarschriftnr.:

3984-2024

Indiener:

de heer W.J. de Kok, directeur Martiniplaza

Onderwerp:

Gedoogbesluit/ maatwerkvoorschriften Martiniplaza

Datum van de hoorzitting:

14 maart 2024

Advies van de commissie:

Het bezwaar, voor zover gericht tegen het gedoogbesluit, niet-ontvankelijk te verklaren. Het bezwaar, voor zover gericht tegen de opgelegde maatwerkvoorschriften, ongegrond te verklaren.

Dossier 3984-2024 Martiniplaza

1. Inleiding

De adviescommissie bezwaarschriften brengt hierbij advies uit over het bezwaarschrift van Martiniplaza. Het bezwaarschrift is ingediend door de heer De Kok, directeur van Martiniplaza. Het bezwaarschrift is op 21 december 2023 per e-mail en op 27 december 2023 per post ontvangen.

Het bezwaar is gericht tegen het gedoogbesluit van 10 november 2023 van het college van burgemeester en wethouders, waarin randvoorwaarden worden gesteld aan de festiviteiten in 2023 en 2024 in Martiniplaza.

2. Feiten

Op 15 maart 2000 heeft het college een vergunning op grond van de Wet milieubeheer verleend aan Martinihal Groningen.

Sinds 1 januari 2016 gelden voor Martiniplaza de standaard geluidsvoorschriften uit het Activiteitenbesluit. Deze geluidsvoorschriften zijn strenger dan die uit de verleende Wet milieubeheer - vergunning.

Op 8 januari 2019 zijn aan Martiniplaza maatwerkvoorschriften ten aanzien van geluid opgelegd. De maatwerkvoorschriften zijn identiek aan twee voorschriften uit de Wet milieubeheer - vergunning van 15 maart 2000.

Op 14 november 2022 verzoekt Martiniplaza het college om de maatwerkvoorschriften aan te passen.

Op 21 juli 2023 besluit het college om Martiniplaza maatwerkvoorschriften op te leggen met betrekking tot geluid in het kader van het Activiteitenbesluit milieubeheer. De maatwerkvoorschriften hebben betrekking op topsportevenementen. De verzochte hogere waardes voor de bijzondere festiviteiten worden geweigerd.

Op 1 september 2023 dient de heer De Kok namens Martiniplaza een bezwaarschrift in tegen het besluit van 21 juli 2023. In het bezwaarschrift schrijft hij dat Martiniplaza veelvuldig in gesprek is met de gemeente om tot te komen tot een oplossing.

Op 10 november 2023 besluit het college om door middel van een gedoogbesluit randvoorwaarden te stellen aan de festiviteiten in 2023 en 2024 in Martiniplaza.

Op 15 november 2023 schrijft de heer De Kok dat hij bezwaar zal aantekenen tegen het gedoogbesluit. Hij trekt het bezwaar tegen het besluit van 21 juli 2023 in.

Op 21 december 2023 dient de heer De Kok namens Martiniplaza per e-mail een bezwaarschrift in tegen het gedoogbesluit van 10 november 2023. Op 27 december wordt het bezwaarschrift per post ontvangen.

Namens het college wordt op 5 februari 2024 een verweerschrift ingediend.

De bezwaarschriftencommissie heeft op 14 maart 2024 een hoorzitting gehouden. Tijdens de zitting hebben de heer De Kok en mevrouw 5.1.2e een toelichting

Dossier 3984-2024 Martiniplaza

op het bezwaar gegeven. De heer De Kok heeft een pleitnota voorgelezen. Het college werd vertegenwoordigd door mevrouw 5.1.2e en de heren 5.1.2e en 5.1.2e 5.1.2e

Van de hoorzitting is een audio opname gemaakt. De opname kan op verzoek worden toegezonden.

3. Inhoud bezwaar

In het bezwaarschrift en op de hoorzitting is namens bezwaarmaker, kort samengevat, het volgende naar voren gebracht:

- vanaf 2018 is Martiniplaza in gesprek om tot een passende oplossing te komen;
- door het gedoogbesluit zou Martiniplaza in korte tijd haar programmering op het gebied van Dance-events moeten afbouwen;
- regulier vinden er 10 tot 12 events plaats. De ruimte om in 2024 totaal 5 events te mogen plannen is te beperkt;
- het voorstel om van 12 naar gemiddeld 8 en vervolgens 3 events te gaan is in een korte periode onmogelijk;
- de gevolgen van het besluit zijn dermate groot en raken organisatoren, bezoekers en de exploitatie van Martiniplaza hard;
- Martiniplaza stelt voor: een jaarlijks programma van 8 dance events, waarvan twee meerdaagse, totaal 10 dagen, eindtijd 01.00 uur met een maximaal geluid van 60 dB(A). Als alternatief van het huidige gedoogbesluit 1 jaar doorschuiven;
- de gemeente Groningen (aandeelhouder van Martiniplaza) heeft plannen tot nieuwbouw en verbouw uitgesteld;
- Martiniplaza vindt het onbegrijpelijk dat de aandeelhouder en het bedrijf zo tegenover elkaar zijn komen te staan.

4. Beoordeling van de zaak

De commissie ziet zich voor de vraag gesteld of het college terecht en op goede gronden het bestreden besluit heeft genomen.

Ontvankelijkheid

De commissie zal allereerst beoordelen of het besluit van 10 november 2023 een gedoogbesluit of een maatwerkvoorschrift is. Dit is van groot belang, omdat volgens uitspraken van de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State een gedoogbesluit geen besluit (een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling) is. Voor het instellen van bezwaar is in elk geval vereist dat er sprake is van een besluit. Daarom kan tegen een gedoogbesluit geen bezwaar kan worden gemaakt.

Volgens de Afdeling bestuursrecht zijn gedoogbeslissingen geen besluiten omdat deze beslissingen niet op rechtsgevolgen zijn gericht. Een beslissing om (al dan niet onder voorwaarden) niet tot handhaving over te gaan, berust volgens de Afdeling niet op een zelfstandige bevoegdheid, maar vloeit voort uit een wettelijk toegekende bevoegdheid tot het nemen van een handhavingsbesluit. Een gedoogbeslissing heeft het karakter van

Dossier 3984-2024 Martiniplaza

een toezegging van het bestuursorgaan dat het vooralsnog niet tot handhaving overgaat. Dat is geen rechtshandeling.

Op grond van artikel 2.20 van het Activiteitenbesluit Milieubeheer kan het college bij maatwerkvoorschriften onder andere een ander (hoger) maximaal geluidsniveau bepalen.

De commissie stelt vast dat het onderwerp van het besluit van 10 november 2023 “Gedoogbesluit” is. Tegelijkertijd wordt in het besluit een door Martiniplaza ingediend verzoek tot maatwerkvoorschriften voor festiviteiten niet structureel toegestaan.

Het besluit bevat 12 voorwaarden (gedragsregels), waar Martiniplaza aan moet voldoen. Bijvoorbeeld: in voorschrift 1 wordt een geluidsbelasting van 66 dB(A) op geluidgevoelige objecten toegestaan. In voorschrift 3 is bepaald dat in 2023 drie meerdaagse festiviteiten zijn toegestaan. In voorschrift 7 is bepaald dat dakluiken en deuren gesloten moeten zijn tijdens muzikfestiviteiten, behalve voor het onmiddellijk doorlaten van mensen.

Hoewel in een gedoogbesluit ook voorwaarden kunnen worden opgenomen, is de commissie van oordeel dat het opleggen van een aantal voorwaarden in dit geval wel berust op een wettelijke grondslag, namelijk op artikel 2.20 van het Activiteitenbesluit. Feitelijk worden in afwijking van artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit en de gemeentelijke festiviteitenregeling (in ieder geval) in de voorwaarden 1 en 7 normen/ maatwerkvoorschriften opgelegd door het college. De beslissing is daarmee deels een besluit (een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling).

De commissie stelt bovendien vast dat een vertegenwoordiger van het college tijdens de hoorzitting heeft aangegeven dat het de bedoeling was om richting Martiniplaza aan te geven wat er kan.

Het opleggen van een aantal andere voorwaarden berust niet op een wettelijke grondslag. Bijvoorbeeld: meerdaagse festiviteiten waren op grond van voorschrift 3.2.3 uit de Wet Milieubeheer vergunning uit 2000 (“Tussen twee evenementen moet minimaal een termijn van twee weken liggen”) al niet toegestaan. Ook op grond van het Activiteitenbesluit, de festiviteitenregeling uit de Algemene Plaatselijke Verordening Groningen en de opgelegde maatwerkvoorschriften was het Martiniplaza niet toegestaan meerdere dagen achter elkaar meer geluid te maken dan toegestaan. Ter verduidelijking: Martiniplaza mag iedere dag activiteiten organiseren zolang maar aan de geluidsnormen wordt voldaan.

De commissie is van mening dat een aantal van de 12 voorwaarden maatwerkvoorschriften en een aantal andere voorwaarden gedoogbesluiten zijn. De voorschriften 2. (5 in plaats van 3 festiviteiten in de zin van de festiviteitenregeling uit de APVG), 3. en 4. (in 2023 zijn 3 meerdaagse festiviteiten toegestaan, in 2024 geen), 5 en 6 komen neer op een toezegging van het college om niet te handhaven. Deze punten zijn daarmee gedoogbesluiten. Het college bevestigt immers dat zij in 2023 3 meerdaagse festiviteiten zal gedogen, dan wel gedoogd heeft en zegt toe dat zij in 2024 gedooft dat in Martiniplaza 5 festiviteiten plaatsvinden in plaats van de 3 festiviteiten die volgens de regelgeving mogen.

Dossier 3984-2024 Martiniplaza

De commissie adviseert het college van burgemeester en wethouders het bezwaar van Martiniplaza, voor zover gericht tegen de punten 2, 3, 4, 5, 6, 10, 11 en 12 niet-ontvankelijk te verklaren.

Inhoudelijke beoordeling

De commissie zal hieronder de bezwaren, voor zover gericht tegen de overige punten beoordelen.

In artikel 2.17 lid 1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer staan geluidsnormen voor inrichtingen. De geluidsnormen bedragen:

Tabel 2.17a

	07:00–19:00 uur	19:00–23:00 uur	23:00–07:00 uur
$L_{A,LT}$ op de gevel van gevoelige gebouwen	50 dB(A)	45 dB(A)	40 dB(A)
$L_{A,LT}$ in in- en aanpandige gevoelige gebouwen	35 dB(A)	30 dB(A)	25 dB(A)
L_{Amax} op de gevel van gevoelige gebouwen	70 dB(A)	65 dB(A)	60 dB(A)
L_{Amax} in in- en aanpandige gevoelige gebouwen	55 dB(A)	50 dB(A)	45 dB(A)

$L_{A,LT}$ staat voor langtijdgemiddelde geluidsniveau en wordt bepaald door op de gemeten waarde een correctie toe te passen voor de bedrijfsduur. De waarde L_{Amax} is het maximaal toelaatbaar geluidsniveau en mag dus nooit overschreden worden.

Bij de verlening van de Wet Milieubeheer-vergunning in 2000 heeft een akoestisch onderzoek plaatsgevonden. Onderzocht is welke geluidruimte Martiniplaza nodig heeft voor de bedrijfsvoering. In het onderzoek is ook rekening gehouden met het achtergrondgeluid van vooral de A7 en de westelijke ringweg. De conclusie van het akoestisch onderzoek luidt: *“Uitgaande van deze achtergrondniveaus is de conclusie gerechtvaardigd dat het muziekgeluid veroorzaakt door de inrichting, ter plaatse van woningen van derden niet, of slechts met grote moeite, op stille momenten, hoorbaar zal zijn.”*

Het college heeft in punt 1 van het besluit van 10 november 2023 de voorschriften uit de Wet Milieubeheer-vergunning uit 2000 als voorwaarde (maatwerkvoorschrift) opgelegd. Precies dezelfde voorwaarde is in het maatwerkbesluit van 8 januari 2019 opgelegd. Daarnaast heeft het college in punt 7. de voorwaarde gesteld dat dakluiken

en deuren gesloten moeten zijn tijdens muziekfestiviteiten, behalve voor het onmiddellijk doorlaten van personen.

Martiniplaza heeft tijdens de zitting van de bezwaarschriftencommissie aangegeven dat het haar *“niet gaat om verruiming van de geluidsnormen – die waren akkoord in de oorspronkelijke vergunning.”*

Door het opleggen van deze maatwerkvoorschriften wordt, gelet op het akoestisch onderzoek, een aanvaardbaar woon- en leefklimaat gegarandeerd. Tevens is voldoende rekening gehouden met het bedrijfsbelang van Martiniplaza. De commissie is dan ook van mening dat het college bij de afweging van de betrokken belangen in redelijkheid voorwaarde 1 en 7 aan Martiniplaza heeft opgelegd.

De bezwaren van Martiniplaza richten zich niet op de voorwaarden 8 en 9 (festiviteiten moeten 4 weken van tevoren gemeld worden, het college kan een verschuiving van een festiviteit opleggen). Het is de commissie niet gebleken dat deze voorwaarden onterecht zijn opgelegd.

5. Conclusie

De commissie adviseert het college van burgemeester en wethouders het bezwaar van Martiniplaza, voor zover gericht tegen de punten 2, 3, 4, 5, 6, 10, 11 en 12 niet-ontvankelijk te verklaren en het bezwaar, voor zover gericht tegen de overige punten, ongegrond te verklaren.

De adviescommissie bezwaarschriften,

voorzitter

secretaris

5.1.2e