

ECLI:NL:OGHACMB:2025:262

Instantie	Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
Datum uitspraak	05-11-2025
Datum publicatie	05-11-2025
Zaaknummer	AUA2025H00140
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Bodemzaak Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Uitleg en toepassing toetsingskader precariovergunning. Verzoek om innemen van domeingrond op het strand voor een strandbar, strandstoelen en parasols door een condominiumcomplex.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

AUA2025H00140

Datum uitspraak: 5 november 2025

gemeenschappelijk hof van justitie
van aruba, CURAÇAO, SINT MAARTEN
EN VAN BONAIRE, SINT EUSTATIUS EN SABA

Uitspraak op het hoger beroep van:

Raygar Properties N.V., gevestigd in Aruba (hierna: Raygar),

appellante,

tegen de uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg van Aruba (hierna: het Gerecht) van 14 mei 2025 in zaak nr. AUA202402898, in het geding tussen:

appellante

en

de minister van Algemene Zaken, Innovatie, Overheidsorganisatie, Infrastructuur en Ruimtelijke Ordening (hierna: de minister)

Procesverloop

Bij beschikking van 24 oktober 2023 heeft de minister het verzoek van Raygar van 22 februari 2022 om een vergunning voor het innemen van domeingrond afgewezen.

Bij beschikking van 3 juli 2024 heeft de minister het daartegen door Raygar gemaakte bezwaar ongegrond verklaard (hierna: de bestreden beschikking).

Bij uitspraak van 14 mei 2025 heeft het Gerecht het daartegen door Raygar ingestelde beroep gegrond verklaard, de bestreden beschikking vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen daarvan geheel in stand blijven.

Tegen deze uitspraak heeft Raygar hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

Het Hof heeft de zaak op een zitting behandeld op 10 oktober 2025. Raygar werd vertegenwoordigd door mrs. B.F.H. Croes en A.A. Ruiz, advocaten.

De minister werd vertegenwoordigd door mr. M. Bemer, advocaat en G. Boekhoudt, werkzaam bij de Directie Infrastructuur en Planning.

Overwegingen

Inleiding

1. Deze zaak gaat over de vraag of de minister het verzoek van Raygar om een vergunning om op het strand tegenover haar condominiumcomplex een strandbar te realiseren en een strandsectie in te mogen richten voor strandstoelen met verwijderbare parasols, heeft mogen weigeren.

1.1. Raygar treedt op als ontwikkelaar, eigenaar en exploitant van Blue Residences, een condominiumcomplex op een erfpachtperceel dat aan het strand ligt tussen Eagle Beach en Palm Beach. Raygar heeft sinds 2009 pogingen gedaan toestemming te krijgen van de overheid voor het innemen van domeingrond/strand ten behoeve van strandfaciliteiten. Die pogingen worden hieronder weergegeven.

1.2. Op 22 juli 2009 heeft Raygar een verzoek ingediend om:

"()

1. Change the destination of the property to allow the construction of a mix resort (hotel, luxury fractionals, luxury condominiums).

2. Grant the right to maintain and upkeep the coastal area/beach across the property of approximately 10.500 sqm.

()

6. Build a small beach bar in the beach area which will also include bathrooms and a safeguard post."

1.3. Raygar heeft op 12 juni 2012 haar verzoek herhaald.

1.4. Op 12 augustus 2015 heeft Raygar een verzoek ingediend voor:

"()

1. A small beach bar with a limited service restaurant (kitchen will be inside Blue Residences) as well as a couple of bathrooms and showers. Following policy guidelines it will be built in wood with banana leaf roofing with terrace like structures to take advantage of the beautiful sunset views.

2. A permit for a beach chair and parasols section as well as storage area including a small towel-hut. ()"

1.5. Op 11 maart 2020 heeft Raygar een verzoek ingediend voor:

" ()

1. A small beach bar with a limited service restaurant as well as a couple of bathrooms and showers.

Following policy guidelines it will be built in wood with banana leaf roofing with terrace like structures to take advantage of the beautiful sunset views.

2. A permit for a beach chair and parasols section as well as storage area including a small towel hut.

3. A total area of 125 square meters as allowed in the RISS for eventual small wedding services on the beach as permitted in the ROP."

1.6. Op 21 maart 2021 heeft Raygar een verzoek ingediend om vergunning voor het innemen van domeingrond, voor het plaatsen van een beach bar/towel hut tegenover Blue Residences.

1.7. Op deze verzoeken is door de minister nooit een beschikking gegeven.

1.8. Op 28 februari 2022 heeft Raygar een verzoek ingediend om een precariovergunning. Raygar heeft op 25 mei 2022 geïnformeerd naar de stand van zaken en op 23 februari 2023 de minister gesommeerd een beslissing te nemen op het verzoek van 28 februari 2022.

1.9. De minister heeft afwijzend op het verzoek beslist bij beschikking van 24 oktober 2023. Het op 5 december 2023 gemaakte bezwaar is door de minister bij de bestreden beschikking van 3 juli 2024 ongegrond verklaard.

De bestreden beschikking

2. Volgens de minister kan het verzoek niet worden gehonoreerd omdat het in strijd is met het Ruimtelijk Ontwikkelingsplan met voorschriften (ROPV) en de Beleidsrichtlijn Ruimtelijke Inrichting Stranden, juli 2014 (RRIS, hierna: het strandenbeleid).

Wat betreft de strandbar heeft de minister aangegeven dat de door Raygar gewenste strandbar kwalificeert als een constructie en bouwwerk en dat het op grond van het ROPV niet is toegestaan om te bouwen binnen de bestemming strand.

Wat betreft de strandstoelen en parasols heeft de minister het verzoek afgewezen omdat volgens het strandenbeleid de stranden toegankelijk moeten blijven voor iedereen en honorering van het verzoek hiermee in strijd zou zijn. Verder is aangegeven dat er ten noorden van Blue Residences volgens het beleid geen secties zijn aangewezen voor het kunnen plaatsen van strandstoelen, parasols en andere objecten. Bovendien is Blue Residences een condominiumcomplex en komen condominiumcomplexen volgens het beleid helemaal niet in aanmerking voor het bedrijfsmatig mogen aanbieden van strandstoelen.

Uitspraak van het Gerecht

3. Het Gerecht heeft het beroep van Raygar gegrond verklaard en de bestreden beschikking vernietigd, omdat de minister heeft verzuimd het bezwaarschrift van Raygar door te zenden aan de bezwaaradviescommissie en daarmee heeft gehandeld in strijd met artikel 15 van de Landsverordening administratieve rechtspraak (hierna: de Lar).

Het Gerecht heeft de rechtsgevolgen van de vernietigde beslissing in stand gelaten. In dat kader heeft het Gerecht overwogen dat de beschikking niet in strijd is met het motiveringsbeginsel. Het Gerecht heeft verder overwogen dat de minister de aanvraag van Raygar om een precariovergunning niet moet toetsen aan het ROPV, maar aan de in artikel 3, vierde lid, van het Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, regelende de heffing en inning van retributies en leges door de Directie Infrastructuur en Planning (hierna: het Retributiebesluit) opgenomen limitatieve weigeringsgronden, te weten handhaving van de openbare orde en veiligheid dan wel bescherming van het milieu. Volgens het Gerecht heeft de minister de aanvraag van Raygar ten onrechte getoetst aan het ROPV, maar terecht getoetst aan het strandenbeleid.

Over het beroep op het gelijkheidsbeginsel heeft het Gerecht overwogen dat geen sprake is van gelijke gevallen, omdat Embassy Suites een hotel is en Blue Residences een condominiumcomplex. Verder heeft Embassy Suites geen beach bar, maar alleen strandstoelen, palapas, een towel hut en een tent voor het aanbieden van watersportfaciliteiten.

Het Gerecht heeft de minister gevolgd in het standpunt dat de aan Embassy Suites verleende precariovergunning berust op een fout, die niet hoeft te worden herhaald, omdat de betreffende strandsectie in het strandenbeleid niet is aangewezen als sectie waarbinnen objecten op het strand mogen worden geplaatst.

Over het beroep op het vertrouwensbeginsel heeft het Gerecht overwogen dat Raygar niet heeft toegelicht welke concrete uitlatingen of gedragingen verwachtingen hebben opgewekt. Dat er (veel) vergaderingen zijn geweest over het slopen en verplaatsen van de boothelling en over het mogen innemen van domeingrond voor strandfaciliteiten is onvoldoende om te kunnen oordelen dat sprake is van uitlatingen of gedragingen die kunnen worden gekwalificeerd als toezegging waaraan Raygar rechtens te honoreren verwachtingen kan ontleen.

Het hoger beroep

4. Het Hof stelt vast dat het hoger beroep van Raygar is gericht tegen de beslissing van het Gerecht om de rechtsgevolgen van de vernietigde beslissing in stand te laten en de in dat kader gegeven oordelen. In het hogerberoepschrift is een chronologische opsomming opgenomen van volgens Raygar relevante feiten en omstandigheden. Kort samengevat voert Raygar aan dat het Gerecht ten onrechte tot de conclusie is gekomen dat de beschikking voldoende is gemotiveerd, dat onduidelijk is hoe het strandenbeleid zich verhoudt tot de weigeringsgronden in het Retributiebesluit en dat het strandenbeleid niet kan worden gebruikt als normatief kader voor aanvragen om een precariovergunning, en dat het beroep op het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel door het Gerecht ten onrechte niet is gehonoreerd.

De beoordeling door het Hof

Het relevante juridische kader

5. Het Hof stelt vast dat op het gebruik van domeingrond (strand) verschillende wettelijke regimes van toepassing (kunnen) zijn. Naast het ruimtelijk kader/ROPV 2021 met bouw- en gebruiksvoorschriften in samenhang met de Bouw- en woningverordening, kunnen van toepassing zijn de Algemene politieverordening (APV), de Landsverordening openbare wateren en stranden met bijbehorend Landsbesluit openbare wateren en stranden, en de Retributieverordening.

- 5.1. Voor het plaatsen van een strandbar, strandstoelen (ligbedden) en (verwijderbare) parasols op openbare grond (strand) is een retributie verschuldigd. Tevens is daarvoor een precariovergunning vereist. Raygar heeft op 28 februari 2022 een precariovergunning aangevraagd voor het innemen van openbare domeingrond (strand) voor genoemde strandfaciliteiten. Deze zaak gaat daarom alleen over de vraag of de minister aan Raygar terecht de gevraagde precariovergunning heeft geweigerd en niet of daarnaast ook nog andere overheidstoestemmingen nodig zijn voor de door Raygar gewenste strandfaciliteiten.
- 5.2. In het eerste lid van artikel 1 van de Retributieverordening is bepaald dat onder de naam van retributies bijdragen en vergoedingen worden geheven voor het gebruik of genot van voor de openbare dienst bestemde werken, bezittingen of inrichtingen van het Land, dan wel voor door of vanwege het Land aan derden verleende bijzondere diensten. In het tweede lid, onder b, worden onder retributies mede begrepen de rechten, verschuldigd voor het innemen van openbare grond of openbaar water of het hebben van voorwerpen onder, aan, in, op of boven aan het Land in eigendom toebehorende grond, welke, of aan het Land in eigendom toebehorend water, hetwelk voor de openbare dienst is bestemd (precario).
- 5.3. De verlening van een precariovergunning is geregeld in het Retributiebesluit. Op grond van artikel 1 van het Retributiebesluit is aan het Land onder de naam precario een retributie verschuldigd wegens het innemen van openbare gronden of wateren van het Land of het hebben van voorwerpen aan, in, op of boven aan het Land in eigendom toebehorende gronden of wateren, welke voor de openbare dienst bestemd zijn. In artikel 3, eerste lid, van het Retributiebesluit is bepaald dat geen openbare grond of openbaar water als bedoeld in de aanhef van artikel 1, eerste lid, mag worden ingenomen, zonder vergunning, verleend door of namens de minister, belast met infrastructuur. Op grond van artikel 3, vierde lid, van het Retributiebesluit kan een vergunning worden geweigerd in verband met de handhaving van de openbare orde en veiligheid, alsmede ter bescherming van het milieu.
- 5.4. Het Hof herhaalt, onder verwijzing naar zijn uitspraak van 5 september 2018 (ECLI:NL:OGHACMB:2018:227) dat de weigeringsgronden opgenomen in het vierde lid van artikel 3 van het Retributiebesluit limitatief zijn. Een weigering van de gevraagde vergunning kan dan ook alleen maar zijn grondslag vinden in handhaving van de openbare orde en veiligheid dan wel de bescherming van het milieu.
- 5.5. De minister stelt zich op het standpunt dat het strandenbeleid (mede) tot doel heeft de openbare orde en veiligheid op de stranden te handhaven. Daarbij verwijst de minister naar de regels opgenomen in het ROP 2019 en het ROPV. Voor zover de minister wil betogen dat de in de beschikking genoemde planologische regelingen en voorschriften zijn aan te merken als invulling van het begrip handhaving van de openbare orde en veiligheid, merkt het Hof op dat de openbare orde en veiligheid wordt

beheerst door een complex van rechtsregels, dat betrekking heeft op het gewenste niveau van orde en rust in het openbare leven. De handhaving van planologische bouw- en gebruiksvoorschriften valt niet binnen de reikwijdte van het begrip handhaving van de openbare orde en veiligheid en de bescherming van het milieu in het Retributiebesluit.

- 5.6. Het Hof volgt de minister wel als hij stelt dat bij de toepassing van het Retributiebesluit acht moet worden geslagen op de bestemming van de betreffende domeingrond ingevolge het ROP 2019 en het ROPV. De bestemming is in dit geval strand. Op gronden met de bestemming strand is het strandenbeleid van toepassing. Hoewel dat niet met zoveel woorden valt te lezen in het strandenbeleid is het Hof van oordeel dat het strandenbeleid mede kan dienen als toetsingskader bij de verlening van precariovergunningen. Daarbij is van belang dat het strandenbeleid - zoals volgt uit de tekst van het beleidskader - een instrument is dat mede tot doel heeft de wildgroei van activiteiten op het openbare strand van Aruba te beteugelen, dat de openbare toegang tot het strand voorop stelt, dat het tevens dient om lokale (natuur-)waarden te kunnen beschermen (flora, fauna en waardevolle historische artefacten), en dat is voorzien in doorgangen tussen de resorts om redenen van toegankelijkheid (voor de hulpdiensten), toezicht en veiligheid. Dat het strandenbeleid tevens dienstig is aan de toepassing van de Algemene Politieverordening, de Landsverordening openbare wateren en het ruimtelijk beleid doet aan het vorenstaande niet af.

Het strandenbeleid

6. Het strandenbeleid is in juli 2014 tot stand gekomen en in 2015 van kracht geworden. Het is van toepassing op openbare stranden aan de westkust van Aruba in de sectoren Lowe Rise (vanaf Bushiri) tot aan Boca Catalina/Arashi (voorbij Malmok) en daarmee ook op het gedeelte van het strand waarop de aanvraag van Raygar betrekking heeft. Het beleid kent een systeem van zonering voor het strand tussen de kustlijn en de landzijde. Aan de kustzijde moet steeds een strook worden opengelaten, de open strook. De breedte van die strook is gerelateerd aan de breedte van het strand ter plaatse. Aan de landzijde is op sommige plekken een inrichtingenstrook toegestaan, ook wel faciliteitenstrook of amenity section genoemd. Afhankelijk van de diepte van het strand ligt tussen de open strook en de inrichtingenstrook een reststrook. Strandfaciliteiten, zoals een beach bar, strandstoelen en schaduwvoorzieningen (palapas en parasols) moeten worden geplaatst in de inrichtingenstrook. Aanbieders van strandfaciliteiten zijn afhankelijk van de aanwezigheid van een inrichtingenstrook. Indien geen inrichtingenstrook is opgenomen, dan kunnen ter plaatse geen strandfaciliteiten worden aangeboden en zal daarvoor ook geen vergunning worden verleend.

Niet aan alle potentiële aanbieders van strandfaciliteiten kan een vergunning worden verleend. Bij het opstellen van het beleid is alleen rekening gehouden met de toen (in 2014) aanwezige vergunninghouders en bedrijven die destijds een openstaande aanvraag hadden. Nieuwkomers kunnen alleen een vergunning krijgen indien zij de plaats innemen van een vergunninghouder die vertrekt, of als op de inrichtingenstrook ter plaatse nog niet het maximale aantal m² is ingevuld.

Daarnaast hanteert het beleid als uitgangspunt dat precariovergunningen, in het beleid ook wel strandplaatsvergunning B (beach chair section) genoemd, alleen worden verstrekt aan hotels en timeshare resorts en niet aan condominiumcomplexen.

- 6.1. Het Hof gaat hierna in de op de toepassing van dit beleid op Raygar en haar aanvraag voor een vergunning voor het plaatsen van strandstoelen, parasols en een beach bar op het strand tegenover het complex.

Strandstoelen en parasols

7. In het strandenbeleid is het volgende bepaald:

“De standplaatsvergunning B (beach chair section) is voorbehouden aan hotels en timeshare resorts in de toeristische zone van het ROP ten westen van de Sasakiweg. Condominiumcomplexen komen daarvoor niet in aanmerking.”

7.1.

Ter zitting heeft de minister aangegeven dat de ratio van deze bepaling is dat gasten van een hotel aan het strand geen eigen faciliteiten hebben, zodat mits daar ter plekke ruimte voor is hotels toestemming kunnen krijgen domeingrond (strand) in te nemen voor het plaatsen van strandstoelen voor hun gasten. Het is bestendige praktijk dat bij elke twee strandstoelen een (verwijderbare) parasol mag worden geplaatst. Voor eigenaren van condominiums geldt dit beleid niet. Die worden, net zoals bewoners/bezoekers/gebruikers van appartementen, geacht gebruik te (kunnen) maken van eigen zelf mee te nemen strandstoelen en parasols. Voor hen geldt dat de stranden van Aruba behoren tot het publieke domein, ook de gehele strandzone van West Aruba waarop het beleid betrekking heeft, en dat die stranden openbaar toegankelijk zijn en moeten blijven, op gelijke basis. Om de sterk toegenomen druk op het strand in West Aruba te beteugelen, komen eigenaren, gebruikers of exploitanten van condominiumcomplexen niet in aanmerking voor een precariovergunning voor het plaatsen van strandstoelen en parasols op openbaar strand.

- 7.2. Het Hof acht het beleid, voor zover dat inhoudt dat condominiumcomplexen niet in aanmerking komen voor een precariovergunning voor het innemen van domeingrond met strandstoelen niet onredelijk. Het Hof acht daarbij van belang dat het uitgangspunt van het beleid is dat er genoeg openbare toegang tot de stranden van Aruba moet blijven bestaan en dat door het beleid in het verleden grote delen van het strand als gevolg van aan hotels verleende vergunningen al vergeven zijn. De positie van een hotelgast is een andere dan die van een eigenaar of huurder van appartement. Laatstgenoemden kunnen gemakkelijker beschikken over eigen stoelen en parasols en kunnen daardoor gebruik maken van de openbare stranden. De keuze om zodoende de openbare ruimte te beschermen acht het Hof niet onredelijk. Omdat Raygar deels eigenaar en deels beheerder is van het condominiumcomplex Blue Residences heeft de minister de aanvraag in zoverre terecht afgewezen. Het betoog van Raygar dat zij diensten aanbiedt vergelijkbaar met een hotel en dus voor de toepassing van dit beleid als hotel moet worden aangemerkt gaat niet op. Weliswaar heeft zij al in 2009 gevraagd om een wijziging van de bestemming van haar eigendom naar een "mix resort (hotel, luxury fractionals, luxury condominiums)", maar een wijziging van bestemming heeft niet plaatsgevonden. Ook is aan Raygar nimmer een hotelvergunning verleend.

De beach bar

8. Raygar heeft tevens vergunning gevraagd voor een beach bar met toebehoren op het strand tegenover haar complex. De minister heeft aangegeven dat dit niet tot de mogelijkheden behoort omdat er voor het strandgedeelte ter hoogte van Blue Residences geen oppervlakte is berekend voor faciliteiten, dus ook niet voor een beach bar.

- 8.1. Van het strandenbeleid maakt onderdeel uit een Bijlage A. Het Hof stelt vast dat het betreffende gedeelte van het strand waarop de aanvraag van Raygar betrekking heeft in Bijlage A bij het strandenbeleid valt onder de strandsector Baranca di Zuid en de strandsectie Baranca Pos Chiquito. De strookdiepte is daar "slechts" dertien meter. Bij het maximaal aantal m2 faciliteitenstrook staat het cijfer nul. Dit betekent dat ter plaatse helemaal geen strandfaciliteiten worden vergund, dus ook geen beach bars.
- 8.2. Gelet hierop is het Hof van oordeel dat de weigering Raygar een precariovergunning te verlenen voor een beach bar de rechterlijke toets kan doorstaan. Het Hof komt niet toe aan bespreking van de partijen verdeeld houdende vragen of de aanvraag van Raygar ziet op een beach bar waarvoor ook een bouwvergunning moet worden verleend en, zo ja, of het ROPV aan vergunningverlening in de weg staat, en of een beach bar die elke avond wordt verwijderd als bouwwerk moet worden aangemerkt.

Embassy Suites/gelijkheidsbeginsel

9. Raygar beroept zich op het gelijkheidsbeginsel en wijst daarbij op het feit dat aan Embassy Suites wel een precariovergunning is verleend. De minister heeft onder meer aangevoerd dat de vergunningverlening aan Embassy Suites berust op een fout, omdat het beleid ter plaatse geen vergunningverlening toestaat. Aan Embassy Suites had geen vergunning verleend mogen worden.

9.1. Het Hof stelt vast dat uit Bijlage A behorend bij het strandenbeleid blijkt dat Embassy Suites ligt ter plaatse van de strandsector Highrise en de strandsector Bubaliplas beachfront. Ter plaatse is de strookdiepte twintig meter. Als maximaal aantal m2 faciliteitenstrook is het cijfer nul opgenomen. Dit betekent dat ter plaatse helemaal geen strandfaciliteiten worden vergund, dus ook geen beach bars. Hieruit volgt dat Raygar en Embassy Suites zich in een gelijke situatie bevinden in die zin dat het beleid geen mogelijkheden biedt voor vergunningverlening. Dat aan Embassy Suites toch vergunning is verleend, berust op een fout. Het gelijkheidsbeginsel gaat niet zover dat de minister gehouden is om in strijd met het beleid ook aan Raygar vergunning te verlenen. Het betoog dat de minister heeft gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel slaagt niet. Aan bespreking van hetgeen partijen overigens hebben aangevoerd over de vraag of sprake is van gelijke gevallen komt het Hof niet toe.

Vertrouwensbeginsel

10. Raygar betoogt dat zij uit tal van gedragingen en uitlatingen het gerechtvaardigde vertrouwen heeft mogen ontlenen dat aan haar een precariovergunning zou worden verleend voor een beach bar. In dat kader wijst zij er allereerst op dat de minister in reactie op haar eerste verzoek uit 2009, om een recht van beheer van een aan te wijzen strandperceel en toestemming voor het plaatsen van een beach bar met badkamers op het strand, heeft opgemerkt dat dit verzoek vooralnog niet wordt ingewilligd, omdat er nog geen ROPV voor deze zone was opgesteld.

Daarnaast wijst Raygar op het feit dat er vergaderingen zijn geweest met de ambtelijke leiding van DIP en dat Raygar USD 350.000,- heeft geïnvesteerd in een nieuwe sleepheiling voor onder andere boten. Ook heeft Raygar op verzoek van de minister een expert ingeschakeld om een golfbreker te ontwikkelen, ten bedrage van ongeveer USD 10.000,-. Volgens haar blijkt uit het dossier dat zij deze investeringen heeft gedaan in ruil voor de vergunning voor het mogen plaatsen van een beach bar. Als de minister niet van plan was om daarmee in te stemmen, had het gezien zijn zorgplicht op zijn weg gelegen om dat op een eerder moment duidelijk te maken. Ook wijst Raygar er nog op dat zij de minister in een periode van meer dan tien jaar herhaaldelijk heeft verzocht om voor de beach bar een precariovergunning te verlenen, dit mede op suggestie van de betrokken ambtenaren.

10.1. Het Hof acht invoelbaar dat Raygar gefrustreerd is over de gang van zaken en ook dat zij het gevoel heeft aan het lijntje te zijn gehouden. Het Hof is van oordeel dat de minister Raygar eerder duidelijkheid had kunnen en moeten verstrekken over de (on-)mogelijkheid om ter plaatse domeingrond in te nemen met onder andere een beach bar. Dit is echter onvoldoende om te oordelen dat Raygar recht heeft op de door haar gewenste vergunning. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is noodzakelijk dat een toezegging is gedaan die aan de minister kan worden toegerekend. Om aan te nemen dat een toezegging is gedaan, dient degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel aannemelijk te maken dat sprake is van uitlatingen en/of gedragingen van ambtenaren die bij de betrokkene redelijkerwijs de indruk wekken van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop in zijn geval een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend. Uit de door Raygar genoemde brieven en beslissingen komt naar voren dat langjarig is gesproken over de beach bar en dat Raygar telkens haar wens om te beschikken over een vergunning voor de beach bar naar voren heeft gebracht, maar niet dat ambtenaren hebben toegezegd dat de vergunning zal worden verleend. Evenmin is gebleken van gedragingen of uitlatingen op grond waarvan Raygar mocht verwachten dat de minister gebruik zou maken van zijn bevoegdheid tot het verlenen van een precariovergunning aan Raygar. Dat Raygar is aangeraden (nogmaals) voor de beach bar een vergunning aan te vragen, is daarvoor onvoldoende.

De stelling van Raygar dat zij de investeringen in de sloop en verplaatsing van de boothelling heeft gedaan met als tegenprestatie een precariovergunning voor een beach bar, is niet met stukken onderbouwd. Raygar had, zo blijkt uit het dossier, zelf belangen bij de verplaatsing van de boothelling, los van haar belang bij de beach bar. Raygar vreesde voor veel verkeer en laden en lossen tegenover haar complex en had er om die reden belang bij dat de helling zou worden verplaatst. Dit volgt ook uit de brief van 28 januari 2013, waarin Raygar melding maakt van verkeer en het laden en lossen van motorboten "in front of our project" en waarin de minister wordt gevraagd om een interventie "to limit the beach use only for public bathing".

Het betoog dat het Gerecht het beroep op het vertrouwensbeginsel ten onrechte heeft verworpen

slaagt niet.

Conclusie

11. Het Hof komt tot de conclusie dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat honorering van de aanvraag van Raygar strijdig is met de handhaving van de openbare orde en veiligheid, alsmede met de bescherming van het milieu. Omdat aan de toepassingsvoorwaarden genoemd in artikel 3, vierde lid, van het Retributiebesluit is voldaan, was de minister bevoegd de aanvraag te weigeren. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, is het Hof van oordeel dat de minister in dit geval van die bevoegdheid gebruik heeft mogen maken. Het hoger beroep slaagt niet. De uitspraak van het Gerecht wordt bevestigd. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Tot slot

12. Met deze uitspraak staat tussen partijen vast dat Raygar geen recht heeft op het innemen van domeingrond (strand) voor strandfaciliteiten.

Dit oordeel is gebaseerd op de toepasselijke wetgeving en het vigerende beleid. Dit beleid is in 2014 is opgesteld en in 2015 van kracht geworden. Het is inmiddels tien jaar oud. Een moratorium en vergunningstop voor nieuwkomers is tijdelijk toegestaan, maar op de lange termijn niet acceptabel. Om die reden wordt de minister in overweging gegeven het beleid te actualiseren.

Beslissing

Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettekovén, voorzitter, en mr. J.Th. Drop en mr. E.D. Daalder, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Buntjer, griffier.

w.g. Van Ettekovén voorzitter	w.g. Buntjer griffier
----------------------------------	--------------------------

Uitgesproken in het openbaar op 5 november 2025.

BIJLAGE

Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, regelende de heffing en inning van retributies en leges door de Directie Infrastructuur en Planning []

Artikel 3

1. Geen openbare grond of openbaar water als bedoeld in de aanhef van artikel 1, eerste lid, mag zonder vergunning, verleend door of namens de minister, belast met infrastructuur, worden ingenomen.
2. De vergunning, bedoeld in het eerste lid, dient schriftelijk te worden aangevraagd bij de Directeur van de Directie infrastructuur en Planning.
3. Elke vergunning, bedoeld in het eerste lid, bevat de naam en het adres van de vergunninghouder, alsmede de periode waarvoor de vergunning geldt, en het moment van het ingaan van de verplichting tot het betalen van de precario. Tevens worden aan elke vergunning voorwaarden verbonden met betrekking tot het herstel van beschadigingen van openbare wegen of gronden, ontstaan ten gevolge van het gebruik van een weg of de grond door of namens de vergunninghouder.
4. Een vergunning kan worden geweigerd in verband met de handhaving van de openbare orde en veiligheid, alsmede ter bescherming van het milieu.

5. Aan de vergunning kunnen andere voorwaarden worden verbonden dan die, bedoeld in het derde lid, in het belang van de openbare orde en veiligheid en de milieubescherming.

6. Bij niet-naleving van de voorwaarden, alsmede in het algemeen belang kan de vergunning bij met redenen omklede beschikking van de minister, belast met infrastructuur worden ingetrokken. Van de intrekking van de vergunning wordt de betrokkene onverwijld in kennis gesteld.

[]