

Burgerlijke zaken over 2022 ²⁰²⁰
Registratienummer: SXM~~2022~~H00101
Uitspraak: 25 november 2022

GEMEENSCHAPPELIJK HOF VAN JUSTITIE
van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en
van Bonaire, Sint Eustatius en Saba

V O N N I S

in het kort geding van:

de openbare rechtspersoon
HET LAND SINT MAARTEN,
zetelend in Philipsburg, Sint Maarten,
oorspronkelijk gedaagde in kort geding, thans appellant,
gemachtigde: mr. Z.J. Bary,

tegen

de naamloze vennootschap
ALEGRIA REAL ESTATE N.V.,
gevestigd in Sint Maarten,
oorspronkelijk eiseres in kort geding, thans geïntimeerde,
gemachtigden: mrs. E.R. de Vries en C.R. Rutte.

Partijen worden hierna het Land en Alegria genoemd.

1. Het verloop van de procedure

1.1 Bij akte van appel van 9 september 2022 is het Land in hoger beroep gekomen van het tussen partijen in kort geding gewezen en op 4 september 2020 uitgesproken vonnis van het Gerecht in eerste aanleg van Sint Maarten (verder: het Gerecht).

1.2 Bij op 29 september 2020 ingekomen memorie van grieven heeft het Land zestien grieven tegen het vonnis aangevoerd en toegelicht. Zijn conclusie strekt ertoe dat het Hof het vonnis zal vernietigen en Alegria niet-ontvankelijk zal verklaren, althans haar vorderingen alsnog zal afwijzen, met veroordeling van Alegria in de proceskosten in beide instanties.

1.3 Bij memorie van antwoord, met producties, heeft Alegria de grieven bestreden. Haar conclusie strekt ertoe dat het Hof het bestreden vonnis zal bevestigen, met veroordeling van het Land in de proceskosten in hoger beroep.

1.4 Bij vonnis van 30 oktober 2020 heeft het Hof op vordering van het Land de tenuitvoerlegging van het vonnis geschorst totdat op het hoger beroep is beslist.

1.5 Bij beschikking van 17 december 2020 heeft het Hof het verzoek van Alegria om tussentijds cassatieberoep te mogen instellen tegen het vonnis van 30 oktober 2020 afgewezen.

1.6 Ter zitting van het hof van 10 december 2021 hebben de gemachtigden van partijen pleitnotities overgelegd. Zij hebben daarbij verwezen naar op voorhand overgelegde aanvullende producties. Nadat op de voet van artikel 51 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering door Alegria was gevorderd dat de zaak andermaal wordt bepleit, is de zaak ter zitting van het Hof van 7 juli 2022 mondeling bepleit ten overstaan van de leden van het Hof die dit vonnis wijzen, waarbij de gemachtigden weer pleitnotities hebben overgelegd en hebben verwezen naar nadere, op voorhand overgelegde producties.

1.7 Vonnis is gevraagd en nader bepaald op heden.

2. Ontvankelijkheid

Het beroep is tijdig en op de juiste wijze ingesteld, zodat het Land daarin kan worden ontvangen.

3. De feiten

Het Gerecht heeft onder 2.1 tot en met 2.9 van het bestreden vonnis feiten vastgesteld. Het Hof zal van deze, hierna weer te geven, feiten uitgaan, met aanpassingen en aanvullingen.

a) Alegria ontwikkelt en exploiteert het 'Morgan Resort' aan de Burgeaux Bay in Sint Maarten.

b) In februari 2016 heeft Alegria een verzoek om uitgifte ingediend van gronden op de bodem van de zee in de nabijheid van haar resort, hierna: 'het waterperceel', gevolgd door een gewijzigd verzoek in februari 2018. Alegria heeft plannen voor de aanleg op het waterperceel van onder meer een golfbreker en een pier.

c) In een brief van 31 mei 2018 bericht de (toenmalige) Minister van VROMI aan Alegria het volgende:

"(...)

It has come to my understanding that the request has changed, and that you are now requesting an area of approximately 13.525 m2 of water rights in long lease. This is for the development of the hotel, thus to provide additional service to tourist and resident clients. The department of Domain Affairs is currently in the process of drafting an advice for the issuance of the long lease water rights.

I would hereby like to inform you that I in principle have no objection against the aforementioned issuance in long lease. The only construction to be allowed in the area in question is a breakwater and a Sea Aquarium.

(...)"

d) In december 2019 heeft de (toenmalig) Secretaris-Generaal van het Ministerie van VROMI, destijds tevens plaatsvervangend hoofd Dienst Domeinbeheer, hierna 'de SG', aan de beleidsadviseur van de Dienst Domeinbeheer advies gevraagd over de door Alegria gewenste uitgifte in erfpacht van het waterperceel. In februari en maart 2020 heeft de beleidsadviseur negatief geadviseerd, onder meer met verwijzing naar een schrijven van Nature Foundation Sint Maarten.

e) Bij e-mail van 4 maart 2020 bericht de SG aan Alegria onder meer:

"As you may be aware, the Minister of VROMI has decided in principle to issue the water parcel in long lease to Alegria. (...) However, first of all there are still some language in the draft decree to be resolved concerning the types of further study that would be required for Alegria to have conducted, that require approvals before any construction activities in the water parcel can be permitted. There are also some other minor technical details in the draft decree to resolve. The studies that are to be conducted may require changes in the intended construction plans and possible relocation of certain planned construction works, and in theory could also make construction in the water parcel very difficult. The (environmental) studies to be carried will answer the questions about the location and design of the construction works (breakwater, pier/jetty, etc). I should be able to provide you a draft decree this week with the amendments to resolve the points that are still outstanding (I believe you received a copy of the draft decree with these points). I will forward you a draft of that decree as soon as it is complete for your review (and comments if any)."

f) In een e-mailbericht van 6 maart 2020 bericht de (toenmalige) Minister van VROMI aan de SG, met een kopie aan Alegria, het volgende:

*"(...)
I have read your email and would like to state the following.
Being that Algeria has submitted a few documents already to the ministry concerning the breakwater, I have no issues with the breakwater and pier once they can ensure no corals are damaged.
Also the issuing of the water rights should be a separate meet brief and not attached to any other meet brief of the property.
The decree should reflect the corrected decree which was sent to the department.
I have cc'd Mr. Schoon as I am not sure if he has anything else wording to add or if any other information needs to be clarified based on your previous email.
(...)"*

g) Bij op 16 maart 2020 ingediend verzoekschrift is Alegria een kort geding begonnen tegen het Land, strekkende tot uitgifte in erfpacht van het waterperceel.

h) Op 23 maart 2020 heeft de SG het Kadaster opdracht gegeven een meetbrief op te maken voor het waterperceel.

i) In een aan mr. Kraaijeveld verzonden e-mailbericht van 4 mei 2020 schrijft mr. De Vries, advocaat van Alegria:

*"(...)
Dear colleague,
I confirm that this matter has been settled as follows:
1. Country Sint Maarten ("Country") agrees to have the decree in attached form (only C/A number to be included) signed and issued to Alegria Real Estate N.V. ("Alegria") within four weeks from issuance of the C/A of the subject water parcel.
2. Alegria will pay the fees for the C/A immediately to the Cadaster's office.
3. Alegria will immediately withdraw the injunction case, each party carrying its own costs.
4. This is a Settlement Agreement, which includes the attachment.
Please confirm agreement on behalf of the Country.
(...)"*

Aan deze e-mail is gehecht een ongetekend en ongedateerd concept-besluit van de Minister van VROMI tot uitgifte van het waterperceel (groot circa 13.525 m²).

j) In een e-mailbericht van 5 mei 2020 bericht mr. Kraaijeveld aan de SG het volgende:

"(...)

Zoals zojuist aangegeven via whatsapp weigert Alegria akkoord te gaan met ons voorstel, en heeft een eigen voorstel gedaan. Ze zeggen dat alles hetzelfde is maar ik snap niet waarom ze dan niet gewoon ons voorstel accepteren. Ik zal de andere mails ook doorsturen.

Ik ben alle versies die Alegria heeft gehecht aan hun laatste voorstel aan het vergelijken met de eerdere versies.

Is het Land akkoord met het onderstaande voorstel?

(...)"

k) In een e-mailbericht van 5 mei 2020 bericht de SG aan mr. Kraaijeveld het volgende:

"Ik heb de documenten bekeken en die komen met elkaar overeen.

Wij zijn ermee akkoord.

(...)"

l) Bij een aan mr. De Vries verzonden e-mailbericht van 5 mei 2020 reageert advocaat mr. Kraaijeveld als volgt:

"Country Sint Maarten accepts your proposal."

m) Na deze e-mailwisseling heeft de gemachtigde van Alegria haar tegen het Land ingediend kort geding-verzoekschrift ingetrokken.

n) Bij e-mailbericht van 11 juni 2020 heeft mr. De Vries de van het waterperceel opgemaakte meetbrief naar mr. Kraaijeveld gestuurd. Mr. Kraaijeveld heeft deze meetbrief op 16 juni 2020 doorgestuurd naar de SG.

o) In juli 2020 heeft de (nieuwe, eind maart 2020 aangetreden) Minister van VROMI de SG opheldering gevraagd over de gang van zaken. Bij brief van 5 augustus 2020 heeft de Minister de SG een waarschuwing gegeven wegens diens 'unilateral actions'.

p) Bij besluit van 6 oktober 2020 heeft de Minister van VROMI het verzoek van Alegria om uitgifte van het waterperceel gemotiveerd afgewezen. Bij uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg van Sint Maarten van 19 april 2021 (SXM202001101-LAR00082/2020) is het door Alegria daartegen ingestelde beroep als bedoeld in artikel 7 van de Landsverordening administratieve rechtspraak (Lar) op inhoudelijke gronden ongegrond verklaard. Bij beslissing van het Hof van 11 mei 2022 (ECLI:NL:OGHACMB:2022:41) heeft het Hof die uitspraak vernietigd en de Lar-rechter onbevoegd verklaard kennis te nemen van het door Alegria aanhangig gemaakte geschil.

4. De beoordeling

De vordering en beslissing in eerste aanleg

4.1 Alegria heeft in dit (tweede) kort geding nakoming door het Land gevorderd van de volgens haar na het aanhangig maken van het eerste kort geding tot stand gekomen schikking, in het bijzonder door de ondertekening door het Land van het bij de schikking behorende conceptbesluit tot uitgifte aan haar van het waterperceel. Daarnaast heeft Alegria een gebod aan het Land gevorderd om vervolgens, op eerste uitnodiging van Alegria, mee te werken aan die uitgifte.

4.2 Bij de bestreden uitspraak heeft het Gerecht, samengevat, geoordeeld dat met de e-mailwisseling tussen de gemachtigden van het Land en de gemachtigde van Alegria een vaststellingsovereenkomst tot stand is gekomen, en het Land veroordeeld om deze vaststellingsovereenkomst zoals vastgelegd in de e-mailberichten van 4 en 5 mei 2020 na te komen, in het bijzonder door het nemen van een besluit van de Minister van VROMI tot uitgifte in erfpacht van het waterperceel conform het conceptbesluit gelijk aan productie 4 bij het verzoekschrift, op straffe van een dwangsom van NAf 10.000 voor elke dag of elk dagdeel dat het Land deze vordering niet naleeft tot een maximum van NAf 1 miljoen.

Ontvankelijkheid

4.3 Bij het tussenvonnissen van 30 oktober 2020 waarbij het Hof de tenuitvoerlegging van het vonnis van het Gerecht heeft geschorst, heeft het Hof onder meer overwogen dat het hier een bestuursrechtelijke aangelegenheid betreft en dat het Gerecht om die reden ten onrechte heeft geoordeeld dat Alegria ontvankelijk is. Het Hof komt van dat oordeel terug. Zoals het Hof ook al in zijn uitspraken van 12 augustus 2021 (ECLI:NL:OGHACMB:2021:221) en 11 mei 2022 (ECLI:NL:OGHACMB:2022:41) heeft overwogen, is een beslissing van de minister over de uitgifte van gronden in erfpacht een beschikking ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling en is dat niet anders bij een beschikking waarbij een verzoek tot uitgifte van gronden of water in erfpacht wordt afgewezen. Een dergelijke afwijzende beschikking van de minister kan niet worden aangemerkt als een beschikking houdende weigering van goedkeuring van een beschikking ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling als bedoeld in artikel 7, tweede lid, aanhef en onder f, slot, Lar. Met 'goedkeuring' is blijkens de memorie van toelichting bij de Lar bedoeld op wettelijk vereiste goedkeuring in het kader van toezicht door een hoger bestuursorgaan op beschikkingen van een lager bestuursorgaan. Een dergelijke goedkeuring is hier niet aan de orde. Dat bij de beoordeling van een verzoek om erfpachttuitgifte algemene en publieke belangen, zoals het milieu, een rol spelen, biedt geen grond voor een ander oordeel. Ook het gegeven dat voor de eventuele bouw van een golfbreker en een pier vergunningen nodig zijn op basis van publiekrechtelijke regelingen, maakt niet dat een afwijzing van een verzoek om uitgifte in erfpacht moet worden aangemerkt als een voor beroep bij de bestuursrechter vatbare beschikking. Het Gerecht heeft dan ook terecht geoordeeld dat Alegria ontvangen kan worden in haar vordering in dit kort geding. Voor zover het Land zijn verweer op dit punt heeft gehandhaafd, wordt het verworpen.

Rijkswet Financieel Toezicht

4.4 Alegria stelt zich op het standpunt dat overeenstemming is bereikt over de uitgifte in erfpacht aan haar van het waterperceel van ongeveer 13.525 m². Partijen hebben in hun debat niet de vraag betrokken of op de gestelde schikking de artikelen 21 en 22 Rijkswet Financieel Toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rijkswet Financieel Toezicht) van toepassing zijn, waarin onder meer is bepaald dat privaatrechtelijke rechtshandelingen betreffende het aangaan van financiële verplichtingen als in artikel 21 lid 1 Rijkswet Financieel Toezicht bedoeld nietig zijn als zij zijn aangegaan door personen die niet of niet voldoende gemachtigd zijn (door de ministerraad: artikel 20 lid 1 in verbinding met artikel 1 lid 1 Rijkswet Financieel Toezicht). Gelet evenwel op de hierna volgende beoordeling en beslissing, zal dit in het midden gelaten kunnen worden.

Overeenkomst

4.5 Alegria vordert nakoming van een vaststellingsovereenkomst die in een e-mailwisseling is vastgelegd. Met het Gerecht is het Hof voorshands van oordeel dat uit de e-mailwisseling dient te worden afgeleid dat Alegria op 4 mei 2020 aan het Land een voorstel doet over de uitgifte in erfpacht van het waterperceel conform het daarbij gevoegde conceptbesluit, welk voorstel mr. Kraaijeveld een dag later namens het Land onvoorwaardelijk aanvaardt. Alegria heeft hierop het door haar tegen het Land aangevangen kort geding, met als inzet ondertekening van het conceptbesluit en medewerking aan uitgifte in erfpacht van het waterperceel, ingetrokken.

Ontoereikende volmacht

4.6 Voorts acht het Hof met het Gerecht aannemelijk dat mr. Kraaijeveld niet over een toereikende volmacht beschikte om het voorstel van Alegria te aanvaarden en het Land te verbinden tot de uitgifte. De onder 3 o) vermelde brief van de Minister aan de SG en het besluit van de Minister vermeld onder 3 p) wijzen er op dat een volmacht ontbrak. Gesteld noch gebleken is bovendien dat mr. Kraaijeveld zelf contact heeft opgenomen met de Minister van VROMI (of, voor zover de Rijkswet Financieel Toezicht hier van toepassing is, de ministerraad) ter verkrijging van een volmacht.

4.7 Het Land beroept zich op de onbevoegdheid van mr. Kraaijeveld en betwist gebonden te zijn aan de door hem in naam van het Land gesloten overeenkomst. Alegria neemt het standpunt in dat zij op de schijn van volmachtverlening mocht afgaan.

Geen gerechtvaardigd vertrouwen

4.8 Artikel 3:61 lid 2 Burgerlijk Wetboek bepaalt dat indien een rechtshandeling in naam van een ander is verricht, tegen de wederpartij, indien zij op grond van een verklaring of gedraging van die ander heeft aangenomen en onder de gegeven omstandigheden redelijkerwijze mocht aannemen dat een toereikende volmacht was verleend, op de onjuistheid van deze veronderstelling geen beroep kan worden gedaan.

4.9 Het Land heeft in de eerste plaats bestreden dat Alegria daadwerkelijk heeft aangenomen dat mr. Kraaijeveld bevoegd was de vaststellingsovereenkomst te sluiten. Gelet op de gemotiveerde stellingname van het Land op dit punt en de hierna te bespreken omstandigheden, kan in dit kort geding voorshands niet worden aangenomen dat Alegria er daadwerkelijk op heeft vertrouwd dat mr. Kraaijeveld over een toereikende volmacht beschikte en dat met de e-mailwisseling van 4 en 5 mei 2020 de beer geschoten was.

4.10 Maar ook indien tot uitgangspunt zou worden genomen dat Alegria heeft aangenomen dat mr. Kraaijeveld bevoegd was het Land te verbinden tot erfpachttuitgifte, kan diens onbevoegdheid haar door het Land worden tegengeworpen. In de gegeven omstandigheden kan naar het voorlopig oordeel van het Hof niet worden geoordeeld dat Alegria redelijkerwijze mocht aannemen dat aan mr. Kraaijeveld een toereikende volmacht was verleend.

4.11 Het Hof stelt voorop dat het feit dat mr. Kraaijeveld advocaat is, niet impliceert dat hij geacht moest worden over een volmacht van zijn cliënt te beschikken om een overeenkomst aan te gaan. Het uitgangspunt dat een advocaat op zijn woord wordt geloofd als deze verklaart gemachtigd te zijn, geldt voor diens optreden in rechte en om proceshandelingen te verrichten ('tenzij een schriftelijke of mondelinge door de vertegenwoordigde ter terechtzitting verleende machtiging gevorderd wordt', artikel 22 lid 2 Rv). Uit het enkele feit dat een partij zich laat vertegenwoordigen door een advocaat, mag nog niet worden afgeleid dat de wederpartij erop mag vertrouwen dat de advocaat gevolmachtigd is om namens zijn cliënt een (vaststellings)overeenkomst aan te gaan.

4.12 In de eerste plaats is van belang dat het hier onbevoegde vertegenwoordiging van een overheid(sorgaan) betreft. Ingevolge artikel 1 Landsverordening op de uitgifte in erfpacht van gronden is de Minister van VROMI bevoegd is tot uitgifte. Volgens vaste rechtspraak van het Hof, zie onder andere de uitspraak van 30 januari 2001, NJ 2001/579, *Sinoca vs Eilandgebied Curaçao c.s.*, is het voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat in een kleinschalige samenleving met een kwetsbare overheid als Sint Maarten, waar persoonlijke verhoudingen een grote rol spelen, een expliciete weigering niet gemakkelijk wordt gegeven en ook het gevaar bestaat dat een overheidsfunctionaris - uit onervarenheid of door een andere oorzaak - voor zijn beurt praat of zijn competentie te buiten gaat, van verhoogd belang dat regels inzake de bevoegdheid en formele besluitvorming strikt in acht worden genomen. Dit belang is juist ten aanzien van de (ook Sint Maartense) overheid nog betrekkelijk recent onderstreept door de Rijkswet Financieel Toezicht en de daarin opgenomen bepalingen over bevoegdheden, machtigingenregisters en nietigheid bij volmachtoverschrijding. Hier staat tegenover dat het evenzeer van groot belang is dat een burger of ondernemer op de overheid kan rekenen en dat gerechtvaardigd vertrouwen wordt beschermd. In dat verband spelen de hoedanigheid van de wederpartij en diens kennis van en ervaring met de lokale omstandigheden een rol. In dit geval is dat Alegria, een professionele partij die, naar het Land onbetwist heeft gesteld, al vaker erfpachtaanvragen heeft gedaan die wist, of in elk geval behoorde te weten, dat de minister uiteindelijk degene was die het jawoord moest geven en aan wie uit het voortraject van circa vier jaar al duidelijk was geworden dat de door haar verlangde erfpachttuitgifte van het waterperceel bij de overheid op weerstand stuitte. Dat laatste was nota bene ook de reden om het eerste kort geding te beginnen. Die weerstand blijkt (thans) ook uit het feit dat de

onderliggende adviezen van de dienst Domeinbeheer niet in overeenstemming zijn met hetgeen de SG kennelijk voor ogen stond, en uit de positie die de Minister van VROMI inneemt zoals neergelegd in zijn waarschuwingsbrief aan de SG van 5 augustus 2020 en zijn afwijzing van het verzoek van Alegria van 6 oktober 2020. Dat eerdere ministers niet op voorhand afwijzend – of zelfs welwillend – stonden tegenover de plannen van Alegria, impliceert geen toezegging of gebondenheid. In de brief van 6 maart 2020 genoemd onder 3 e) wordt bovendien een uitdrukkelijk voorbehoud gemaakt wat betreft het koraal, dat volgens het Land een onderwerp van zorg is gebleven. Ook gelet op de aard en omvang van de van het Land verlangde rechtshandeling – de uitgifte in erfpacht voor een periode van zestig jaar van een relatief groot (13.525 m²) perceel openbaar water – en de daarmee samenhangende milieuaspecten, had Alegria er in redelijkheid niet op mogen vertrouwen dat de e-mail van mr. Kraaijeveld van 5 mei 2020 in de plaats kwam van, of het Land verplichtte tot, een door de Minister getekend besluit tot uitgifte op grond van de Landsverordening op de uitgifte in erfpacht van gronden. Er is onvoldoende gebleken van feiten en omstandigheden die voor risico van het Land komen en waaruit naar verkeersopvattingen de schijn van vertegenwoordigingsbevoegdheid van mr. Kraaijeveld kan worden afgeleid. In het bijzonder de 3 c) en 3 f) aangehaalde brieven van de Minister, de bemoeienissen van de SG en de omstandigheid dat het Land (het kantoor van) mr. Kraaijeveld heeft ingeschakeld voor (ook) het eerste kort geding, zijn, in het licht van de overige omstandigheden en de wettelijk vastgelegde bevoegdheden, onvoldoende om een zodanige schijn aan te nemen.

Slotsom en kosten

4.13 Het voorgaande brengt mee dat de grieven van het Land die zich richten tegen het oordeel dat de vertegenwoordigingsonbevoegdheid van mr. Kraaijeveld voor risico van het Land komt en dat het Land zich daarop niet kan beroepen, slagen. Naar voorlopig oordeel van het Hof is het Land niet gebonden aan de in de e-mailwisseling tussen mrs. De Vries en Kraaijeveld neergelegde overeenkomst. De op een tegengestelde opvatting gebaseerde vordering van Alegria in dit kort geding moet dan ook worden afgewezen. In elk geval geldt dat het debat in dit kort geding nog zoveel ruimte voor twijfel laat aan gebondenheid van het Land dat bij weging van de betrokken belangen geen plaats is voor een bevel tot het nemen van een besluit tot uitgifte als spoedeisende voorziening.

4.14 De overige grieven hebben, gelet op het voorgaande, hun belang verloren.

4.15 Het bestreden vonnis moet worden vernietigd. De vorderingen moeten worden afgewezen, waarbij Alegria als de in het ongelijk gestelde partij de kosten van de procedure dient te dragen.

5. Beslissing

Het Hof:

rechtdoende in kort geding,

vernietigt het bestreden vonnis, en opnieuw rechtdoende:

wijst de vorderingen van Alegria af;

veroordeelt Alegria in de proceskosten aan de zijde van het Land gerezen, tot aan deze uitspraak begroot voor de eerste aanleg op NAf 1.500 aan gemachtigdensalaris en voor het hoger beroep op NAf 900 aan griffierecht, NAf 232,50 aan betekeningskosten en NAf 6.000 aan gemachtigdensalaris.

Dit vonnis is gewezen door mrs. P.E. de Kort, S.M. Christiaan en F.W.J. Meijer, leden van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en ter openbare terechtzitting van het Hof in Sint Maarten uitgesproken op 25 november 2022 in tegenwoordigheid van de griffier.