

TBR 2025/47

Hoge Raad 25-10-2024, No. 23/02253, [ECLI:NL:HR:2024:1550](#) (Sint Maarten/Shipyard)

(Mr. M.J. Kroeze, mr. H.M. Wattendorff, mr. S.J. Schaafsma, mr. F.R. Salomons en mr. G.C. Makkink)

BW: art. 3:33; BW: art. 3:35

Publiekrechtelijke vergunningverlening versus privaatrechtelijke erfpachtvoorwaarden. Caribische zaak. Vertrouwensbeginsel. Pokopoko-beginsel:

Met noot J. Wieland, Red.

2 Uitgangspunten en feiten

2.1 In cassatie kan worden uitgegaan van de feiten en omstandigheden vermeld in de conclusie van de Advocaat-Generaal onder 2.1-2.3. Voor zover in cassatie nog van belang komen deze op het volgende neer.

(i) In afzonderlijke notariële akten die in de tweede helft van 2006 zijn verleden, heeft de rechtsvoorganger van het Land aan Shipyard, Shanny's Real Estate N.V. (hierna: Shanny) en (wijlen) [betrokkene 1] (hierna: [betrokkene 1], ook zijn gezamenlijke erven worden zo aangeduid) verschillende percelen land en een perceel water in erfpacht uitgegeven, met een duur van twaalf jaar en tegen een prijs van tussen de NAf 6,-- en NAf 8,-- per vierkante meter. De totale canon bedroeg ruim NAf 150.000 per jaar. De akten bevatten onder meer de volgende of gelijksoortige bepalingen.

Condition d bepaalt over het doel van het verpachte terrein dat het:

'(...) may only be used to have and maintain a mobile syncrolift for the maintenance of (mega) yachts'.

en bepaalt voorts:

'The leaseholder is under the obligation to have all that which is necessary for the execution of the above mentioned purpose cleared out at the end of the period for which this right of long lease has been issued.'

Condition e bevat een bouwverbod en voegt daaraan toe:

'It is only allowed to place mobile facilities on these parcels of land, which are of service to the purpose and use described sub paragraph d above, and which facilities must be approved by the Executive Council prior to placement.'

Condition i bepaalt dat van toepassing is de:

'Eilandsverordening op de uitgifte in erfpacht van gronden toebehorende aan het Eilandgebied de Bovenwindse Eilanden'.

Condition m luidt als volgt:

'[T]he parcels of land and water issued in long lease can, without intervention of the Judge, be reclaimed by the Executive Council for the expansion of the airport without any compensation for damages.'

(ii) Shipyards gebruikt de percelen van Shanny en [betrokkene 1] voor haar bedrijfsexploitatie, te weten het bieden van een droogdok aan boten voor reparatie of stalling.

(iii) Op 21 augustus 2007 heeft het Land aan Shipyards een bouwvergunning afgegeven voor het oprichten van een betonnen gebouw ('*a shipyard building*').

(iv) Vanaf 2014 hebben partijen overleg gevoerd over een door Shipyards, Shanny en [betrokkene 1] gewenste verlenging van de erfpachtperiode.

(v) Bij brief van 21 maart 2019 heeft de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Milieu & Infrastructuur (hierna: de minister) bericht dat het Land de erfpachtrechten per 21 september 2018 als van rechtswege beëindigd beschouwt. Aan Shipyards is een termijn van twee maanden gegeven om de percelen te ontruimen. Daarnaast bevat de brief de mededeling dat:

'[T]he Country Sint Maarten as owner of the parcels urgently requires the usage of these parcels for the ship salvaging project. This project is both in the interest of Country Sint Maarten as well as its people and cannot suffer any delays'.

(vi) De Staten van Sint Maarten hebben op 13 augustus 2019 de volgende motie aangenomen:

'That Shipyards N.V. to which [bestuurder 2] claimed in his letter of March 26th 2019 he is a shareholder and director owes the government over a million guilders and he needs to go pay.

That the former Minister of Finance has attempted to make use of his former position as Minister and current relationship to the current government to, by means of his letter dated March 26th, to strong-arm the Minister of VROMI to pull back his decision to cancel the lease of the Shipyards N.V. which is in violation of article 2:185 of the penal code regarding false impersonation.'

(vii) Bij brief van 8 november 2019 heeft de minister aan Shipyards onder andere het volgende medegedeeld:

'It is my decision to no longer entertain any discussions to extend the right of long lease to [Shipyards], (...) [Shanny] and [[betrokkene 1]]. The Government will retake ownership of the parcels for the benefit of the Ship Salvaging Project and will proceed with the collection of the long lease fees. In light of the fact that the rights of long lease of the parcels expired on September 21, 2018, as well as the fact that you were informed on January 4, 2019 and March 21, 2019 that the rights of long lease were considered to be expired as per article 5:98 Civil Code,

you are currently occupying the parcels without right or legal title. As mentioned, the parcels should have been made available to the Minister three months after expiry of the rights of long lease.

(...) Furthermore, you are considered to be in default regarding the payments of the annual long lease fees. In total an amount of NAf. 1.380.409,57 is currently outstanding. (...) You are requested - and in so far as necessary summoned - to pay the amount of NAf 1.380.409,57 ultimately within two weeks after today.'

(viii) In een brief van 23 april 2020 aan (de advocaat van) Shipyard heeft de minister meegedeeld het erfpachtrecht voor zover nodig vervallen te verklaren.

'Additionally, as per article 15 under a, the Minister can declare the right of long lease to have lapsed (*in Dutch: 'vervallen verklaard'*) in case long lease fees are not paid within three months. It is abundantly clear that your clients have not paid any long lease fees for an extended period of time, far beyond the three months mentioned in this article, and as such the right of long lease of your clients is hereby declared to have lapsed, in so far as necessary.'

2.2 In cassatie moet ervan worden uitgegaan dat het erfpachtrecht van Shipyard is vervallen op de voet van art. 15, aanhef en onder a, Verordening op de uitgifte van eigendommen (hierna: Lv)^[1] en gaat het alleen nog om de vraag of Shipyard recht heeft op een vergoeding voor door haar gedane investeringen, waaronder de bouw van opstallen. Shipyard vordert onder meer het Land te veroordelen tot openbare verkoop van het beëindigde erfpachtrecht, met uitkering van de opbrengst aan Shipyard. Deze vordering is gebaseerd op art. 16 Lv, dat ziet op de situatie dat een erfpachtrecht vervallen is verklaard, en onder meer bepaalt:

'1. Indien het erfpachtsterrein is bebouwd, is de minister verplicht binnen zes maanden na de vervallenverklaring van het erfpachtrecht een openbare verkoop volgens plaatselijke gewoonte en onder de gebruikelijke veilingvoorwaarden te doen houden van het erfpachtrecht op de grond met de opstallen en dit recht aan de verkrijger te verlenen voor het nog niet verstreken gedeelte van de termijn van het beëindigde erfpachtrecht en overigens onder de voor dat recht gegolden hebbende bepalingen en voorwaarden. 2. De opbrengst van de verkoop wordt aan de erfpachter, wiens erfpachtrecht beëindigd is, uitgekeerd na aftrek van hetgeen aan het Land met betrekking tot dat recht nog verschuldigd is en van de ten laste van het Land komende kosten van de verkoop.'

2.3 Het gerecht heeft deze vordering afgewezen.^[2] In dat verband heeft het onder meer het volgende overwogen:

'4.17. Uit de besluiten tot uitgifte in erfpacht en de erfpachtaktes volgt dat er alleen mobiele installaties op de percelen mogen worden geplaatst. Niettegenstaande dit contractuele verbod hebben Shipyard, Shanny en [betrokkene 1] gebouwen neergezet op de percelen en zij beroepen zich op de toestemming van het Land hiervoor omdat die blijkt uit de afgegeven bouwvergunning. Dat argument volgt het Gerecht niet onder verwijzing naar het zogenaamde *poko poko*-beginsel. Dit beginsel brengt onder andere met zich mee dat in een kleinschalige eilandsgemeenschap als Sint Maarten, waarin persoonlijke verhoudingen een grote rol spelen en een expliciete toestemming of weigering niet gemakkelijk wordt gegeven, de regels inzake bevoegdheid en

formele besluitvorming strikt in acht moeten worden genomen. Het Gerecht volgt met dit uitgangspunt bestendige jurisprudentie van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie in hoger beroep. [voetnoot hof: Zie GHvJ 30 januari 2001, *NJ* 2001/579.] Dat betekent in deze zaak dat het afgeven van een bouwvergunning voor een gebouw door de Minister van VROMI niet gelijk gesteld kan worden aan toestemming door diezelfde Minister om op de in erfpacht uitgegeven percelen een gebouw neer te zetten. [voetnoot hof: Daaraan doet, anders dan Shipyards, Shanny en [betrokkene 1] menen, de omvang van de betaalde leges niet af.] Temeer nu de voor Shipyards, Shanny en [betrokkene 1] correcte weg zou zijn geweest om eerst op grond van de erfpachttakten daarvoor toestemming te vragen en pas daarna de bouwvergunning aan te vragen. [voetnoot hof: Uitleg waarom die weg niet is bewandeld wordt niet gegeven door Shipyards, Shanny en [betrokkene 1].] Daarbij neemt het Gerecht in aanmerking, in het licht van voormelde jurisprudentie, dat het openbaar bestuur op Sint Maarten in de regel minder goed is bemenst en toegerust voor alle taken dan in Europees Nederland. Om die reden acht het Gerecht het strikt volgen van procedures dan ook van groot gewicht om de belangen van het Land, en daarmee de bevolking van Sint Maarten, zo goed mogelijk te waarborgen.'

2.4 Het hof heeft de afwijzing van deze vordering bevestigd.^[3] Het heeft daartoe als volgt overwogen.

'2.24. Het Hof stemt in met het oordeel van het Gerecht (rov. 4.17) dat met het afgeven van een bouwvergunning voor gebouwen op het terrein in dit geval niet toestemming is gegeven om de erfpachtvoorwaarden (waarin staat dat er alleen mobiele installaties mogen worden geplaatst) niet na te leven. Het Gerecht heeft terecht overwogen dat het (strikt) volgen van de geëigende procedures in Sint Maarten van groot gewicht is (om de belangen van het Land, en daarmee de bevolking van Sint Maarten, zo goed mogelijk te waarborgen). 2.25. Dat het 'van verhoogd belang is in een kleinschalige samenleving, waarin persoonlijke verhoudingen een grote rol spelen en een expliciete weigering niet gemakkelijk wordt gegeven, dat regels inzake (...) formele besluitvorming strikt in acht worden genomen' is ook aangenomen in het door Shipyards aangehaalde arrest van de Hoge Raad (HR 23 december 2011, [ECLI:NL:HR:2011:BT7487](#), rov. 3.4.3, ([*Erven R.*]/*Sint Eustatius*), zij het dat dit en de andere door de Hoge Raad genoemde feiten en omstandigheden niet altijd doorslaggevend zijn (zoals ook blijkt uit HR 6 januari 2012, [ECLI:NL:HR:2012:BT8413](#), rov. 3.6.5, *De Goede Hoop/Curaçao*). 2.26. Het Gerecht (rov. 4.18-4.20) heeft terecht aangenomen dat, nu de erfpachtvoorwaarden ter zake niet zijn nageleefd, geen sprake is van bebouwing en opstellen als bedoeld in artikel 16 e.v. van de *Verordening op de uitgifte van eigendommen*, die een *lex specialis* is ten opzichte van titel 7 van Boek 5 BW (vgl. artikel 5:87 lid 2 slot BW). (...)'

3 Beoordeling van het middel

3.1 Onderdeel 1.1 van het middel klaagt dat het oordeel van het hof in rov. 2.24-2.25 onjuist is omdat het blijkt geeft van een verkeerde toepassing van het zogenoemde pokopoko-beginsel. Daarmee doelt het onderdeel op het beginsel dat het van verhoogd belang is in een kleinschalige samenleving, waarin persoonlijke verhoudingen een grote rol spelen en een expliciete weigering niet gemakkelijk wordt gegeven, dat regels inzake bevoegdheid en formele besluitvorming strikt in acht worden genomen. Het onderdeel betoogt (onder verwijzing naar twee uitspraken van de Hoge Raad^[4]) dat het hof heeft miskend dat dit beginsel moet worden afgewogen tegen andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het vertrouwensbeginsel.

In elk geval heeft het hof, aldus onderdeel 1.3, zijn oordeel onvoldoende gemotiveerd. Het onderdeel klaagt onder meer dat het hof niet ingaat op het betoog van Shipyard dat de bouwvergunning destijds is verleend door het daartoe bevoegde gezag, waarmee vaststaat dat het Shipyard publiekrechtelijk was toegestaan de bouwwerkzaamheden te verrichten, en dat Shipyard op grond van de bouwvergunning erop mocht vertrouwen dat het Land akkoord was met de aanleg van de scheepswerf.

3.2 Niet in geschil is dat onder bebouwing en opstallen in de zin van art. 16 lid 1 Lv slechts toegestane bebouwing en opstallen vallen. Alleen in dat geval kan de erfpachter een beroep doen op art. 16 Lv.

3.3 Het Land stelt zich op het standpunt dat art. 16 Lv niet van toepassing is omdat Shipyard in strijd met de erfpachtvoorwaarden opstallen heeft gebouwd. Shipyard beroept zich erop dat zij erop mocht vertrouwen dat de privaatrechtelijke toestemming om af te wijken van de erfpachtvoorwaarden besloten ligt in de bouwvergunning die het Land heeft afgegeven voor die bebouwing (en dat dus sprake was van toegestane bebouwing en opstallen).

3.4 In de uitspraken van de Hoge Raad waarop onderdeel 1.1 een beroep doet, ging het om overheidsaansprakelijkheid uit onrechtmatige daad wegens handelen in strijd met het vertrouwensbeginsel, te weten het beschamen van vertrouwen dat is gewekt door handelen dat op zich in strijd is met regels over bevoegdheid en formele besluitvorming. Daarvan is in dit geval geen sprake. In deze zaak heeft het bevoegde orgaan een bouwvergunning verleend en stelt de vergunninghouder zich op het standpunt dat bij hem daardoor het gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt dat de overheid als eigenaar toestemming heeft gegeven om de geldende erfpachtvoorwaarden niet na te leven. In zoverre wijkt het geval dat hier aan de orde is, af van de gevallen die ten grondslag lagen aan de uitspraken waarop onderdeel 1.1 een beroep doet.

3.5 De onderdelen nemen tot uitgangspunt dat ook bij de beantwoording van de vraag of, in een geval als het onderhavige, de overheid bij een betrokkene gerechtvaardigd vertrouwen heeft gewekt, niet zonder meer doorslaggevend is het beginsel dat het van verhoogd belang is in een kleinschalige samenleving, waarin persoonlijke verhoudingen een grote rol spelen en een expliciete weigering niet gemakkelijk wordt gegeven, dat regels inzake bevoegdheid en formele besluitvorming strikt in acht worden genomen. Dat uitgangspunt is juist. Bij de beoordeling of het vertrouwen gerechtvaardigd is, zijn alle omstandigheden van het geval van belang. Het hof heeft dit niet miskend. Het hof overweegt in rov. 2.25 immers dat het hiervoor bedoelde beginsel ('dit') en de andere door de Hoge Raad genoemde feiten en omstandigheden niet altijd doorslaggevend zijn, zoals ook blijkt, zo merkt het hof op, uit HR 6 januari 2012, [ECLI:NL:HR:2012:BT8413](#), rov. 3.6.5.

3.6 In rov. 2.24 heeft het hof overwogen dat het instemt met het oordeel van het gerecht in rov. 4.17 dat met het afgeven van een bouwvergunning voor gebouwen op het terrein, in dit geval geen toestemming is gegeven om de erfpachtvoorwaarden niet na te leven. Hierin ligt besloten dat het hof van oordeel is dat Shipyard onvoldoende heeft gesteld ter onderbouwing van haar stelling dat zij erop heeft mogen vertrouwen dat haar ook privaatrechtelijke toestemming was gegeven om te bouwen op de erfpachtgrond. Uit de verwijzing door het hof naar rov. 4.17 van het vonnis van het gerecht, waarin is overwogen dat 'het afgeven van een bouwvergunning voor een gebouw door de Minister van VROMI niet gelijk gesteld kan worden aan toestemming door diezelfde Minister om op de in erfpacht uitgegeven percelen een gebouw neer te zetten', blijkt dat het hof de hiervoor in

3.1 vermelde stelling dat de bouwvergunning destijds is verleend door het daartoe bevoegde gezag, heeft onderkend. Daarmee staat vast dat het Shipyards publiekrechtelijk was toegestaan de bouwwerkzaamheden te verrichten. Vervolgens verwerpt het hof de hiervoor in 3.1 vermelde stelling dat Shipyards op grond daarvan erop mocht vertrouwen dat het Land (ook privaatrechtelijk) akkoord was met de aanleg van de scheepswerf. Dit oordeel is niet onbegrijpelijk. Uit de in het middel genoemde vindplaatsen in de gedingstukken (zie hiervoor de conclusie van de Advocaat-Generaal onder 6.36-6.42) blijkt niet op grond waarvan de enkele vergunningverlening volgens Shipyards het bedoelde gerechtvaardigde vertrouwen kon wekken, afgezien van het feit dat de vergunning afkomstig was van hetzelfde overheidsorgaan dat volgens haar ook bevoegd is om privaatrechtelijke toestemming te geven. Voor zover deze stelling ervan uitgaat dat een publiekrechtelijke bouwvergunning zonder meer privaatrechtelijke toestemming tot de vergunde bebouwing meebrengt, berust zij op een onjuiste rechtsopvatting.^[5]

3.7 Uit het voorgaande volgt dat het oordeel van het hof niet getuigt van een onjuiste rechtsopvatting en niet onbegrijpelijk is. De hiervoor in 3.1 weergegeven klachten falen daarom.

3.8 Ook de overige klachten van het middel kunnen niet tot cassatie leiden. De Hoge Raad hoeft niet te motiveren waarom hij tot dit oordeel is gekomen. Bij de beoordeling van deze klachten is het namelijk niet nodig om antwoord te geven op vragen die van belang zijn voor de eenheid of de ontwikkeling van het recht (zie art. 81 lid 1 RO).

4 Beslissing

De Hoge Raad:

- verwerpt het beroep; (*Enz., enz., Red.*)

noot

1. Deze uitspraak is om meerdere redenen interessant. Om te beginnen gaat de Hoge Raad in op de verhouding tussen het zogenoemde pokopoko-beginsel en het vertrouwensbeginsel (ro. 3.5). Daarnaast plaatst de Hoge Raad het onderscheid tussen enerzijds publiekrechtelijke vergunningverlening en anderzijds privaatrechtelijke erfpachtvoorwaarden in de sleutel van het vertrouwensbeginsel (ro. 3.6). Meer concreet gaat het daarbij om de vraag in hoeverre aan een door de overheid verleende publiekrechtelijke toestemming (vergunning) voor een bepaalde bouwactiviteit het vertrouwen kan worden ontleend dat de overheid daar ook privaatrechtelijk mee akkoord is.

2. Wat was er in deze zaak aan de hand? Het Land Sint Maarten (hierna: Sint Maarten) heeft in 2006 aan St. Maarten Shipyards N.V. (hierna: Shipyards) verschillende percelen land en een perceel water in erfpacht uitgegeven voor een periode van twaalf jaar. In de erfpachttakte is bepaald dat het verpachte alleen mag worden gebruikt om daarop een mobiele scheepslift (zgn. syncrolift) te plaatsen voor het onderhouden van (mega) jachten en dat aan het einde van de erfpachtperiode alles moet worden verwijderd. Voorts is er in de erfpachttakte een bouwverbod opgenomen en is bepaald dat alleen mobiele installaties mogen worden geplaatst op de percelen. Shipyards gebruikt in de jaren die volgen de percelen als droogdok voor de reparatie en stalling van boten. Op 21 augustus

2007 (nota bene slechts een jaar na de uitgifte in erfpacht) heeft Sint Maarten aan Shipyard een bouwvergunning verleend voor het oprichten van een betonnen gebouw voor de door haar geëxploiteerde scheepswerf. Bij brief van 21 maart 2019 heeft de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Milieu & Infrastructuur (VROMI) Shipyard bericht dat Sint Maarten de erfpachtrechten per 21 september 2018 (dat is inderdaad na twaalf jaar) als van rechtswege beëindigd beschouwt. Aan Shipyard is daarbij een termijn van twee maanden gegeven om de percelen te ontruimen. Sint Maarten heeft aangegeven de percelen snel nodig te hebben voor een scheepsbergingsproject. Daar komt bij dat Shipyard Sint Maarten nog ruim een miljoen Nederlands-Antilliaanse gulden (NAf.) schuldig is aan achterstallige erfpachtcanon. Bij brief van 8 november 2019 heeft de minister van VROMI Shipyard meegedeeld geen discussie meer te voeren over een verlenging van het erfpachtrecht. Sint Maarten zal de percelen opnieuw in eigendom nemen ten behoeve van het scheepsbergingsproject en zal overgaan tot inning van de canon. Omdat de erfpachtrechten op 21 september 2018 zijn vervallen, alsmede gelet op het feit dat Shipyard meermaals is geïnformeerd dat de erfpachtrechten als vervallen worden beschouwd, houdt Shipyard de percelen bezet zonder recht of juridische titel. Voorts wordt Shipyard verzocht binnen twee weken het openstaande bedrag aan achterstallige canon ad NAf. 1.380.409,57 (omgerekend naar de huidige koers ongeveer € 700.000,-) te voldoen.

3. In cassatie wordt ervan uitgegaan dat het erfpachtrecht van Shipyard is vervallen en gaat het uitsluitend nog om de vraag of Shipyard recht heeft op een vergoeding voor de door haar gedane investeringen, waaronder de bouw van het betonnen gebouw. Op grond van artikel 16 van de 'Landsverordening op de uitgifte in erfpacht van gronden toebehorende aan Sint Maarten' (Lv) heeft een erfpachter - kort gezegd - recht op een vergoeding voor de opstallen die hij achterlaat. Sint Maarten stelt zich op het standpunt dat artikel 16 Lv niet van toepassing is omdat Shipyard in strijd met de erfpachtvoorwaarden opstallen heeft gebouwd. Shipyard beroept zich er daarentegen op dat zij erop mocht vertrouwen dat de privaatrechtelijke toestemming om af te wijken van de erfpachtvoorwaarden besloten ligt in de bouwvergunning die Sint Maarten heeft afgegeven voor het betonnen gebouw en dat dus sprake was van toegestane bebouwing. Het draait in deze zaak dus om de vraag wat exact de waarde is van de in 2007 aan Shipyard verleende bouwvergunning voor het oprichten van een betonnen gebouw. Mocht Shipyard er op grond van deze vergunning op vertrouwen dat zij eveneens privaatrechtelijke toestemming had om in afwijking van de erfpachtvoorwaarden dat gebouw op te richten? Nee, is het antwoord van de Hoge Raad. Op het eerste gezicht een wellicht wat lastig te begrijpen oordeel. Hoe kan het immers dat een overheidsorgaan publiekrechtelijk geen bezwaar heeft tegen het bouwen van een betonnen constructie, maar daar tegelijk privaatrechtelijk niet mee akkoord is? Getuigt dit niet van een schizofrene overheid? Voldoende aanleiding om dit oordeel nader te bestuderen.

4. Om te beginnen staat de Hoge Raad in ro. 3.5 stil bij de betekenis van het zogenoemde pokopoko-beginsel, dat in die overweging overigens niet bij naam wordt genoemd.^[6] Het pokopoko-beginsel is afkomstig uit de Antilliaanse rechtspraak (voor het eerst in GHvJ 12 januari 1999, [ECLI:NL:OGHNA:1999:AC2333](https://www.ibrtracker.nl/docs/articles/1999/januari/ghvj-1999-01-12), ro. 4.3) en houdt in dat het van verhoogd belang is in een kleinschalige samenleving (zoals op Sint Maarten), waarin persoonlijke verhoudingen een grote rol spelen en een expliciete weigering niet gemakkelijk wordt gegeven, dat regels inzake bevoegdheid en formele besluitvorming strikt in acht worden genomen. Toepassing van dit beginsel komt erop

neer dat de maatstaven die in Nederland gelden ten aanzien van het overheidsgedrag, niet (zonder meer) op de Antillen behoren te worden toegepast. Onder andere ten aanzien van de gebondenheid van de overheid aan gedane toezeggingen worden door het Gemeenschappelijk Hof striktere maatstaven voor gebondenheid aangelegd. Daarbij wordt minder streng geoordeeld over een slordig of traag functionerende overheid. Anders gesteld, een beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt in het Caribisch gebied minder snel dan in Nederland. Dat kan tot gevolg hebben dat gerechtvaardigd vertrouwen van de burger niet of onvoldoende wordt beschermd. Daarom stelt de Hoge Raad - in navolging van eerdere rechtspraak (bijv. HR 6 januari 2012, [ECLI:NL:HR:2012:BT8413](#), ro. 3.6.5 (*De Goede Hoop/Curaçao*)) - paal en perk aan toepassing van het pokopoko-beginsel.^[7] De Hoge Raad overweegt dat bij de beantwoording van de vraag of de overheid bij een betrokkene gerechtvaardigd vertrouwen heeft gewekt het pokopoko-beginsel niet *altijd* doorslaggevend is. Het pokopoko-beginsel is dus geen absoluut beginsel en staat dan ook niet per definitie in de weg aan het honoreren van een beroep op het vertrouwensbeginsel. Of gewekt vertrouwen gerechtvaardigd is, hangt af van alle omstandigheden van het geval. Shipyards doet in dat kader een beroep op het feit dat Sint Maarten aan haar een bouwvergunning (*publiekrechtelijke* toestemming) heeft verleend. De vraag die in ro. 3.6 vervolgens centraal staat is of Shipyards daaraan het gerechtvaardigde vertrouwen kon ontlelen dat zij ook *privaatrechtelijke* toestemming had om te bouwen. Naar het oordeel van de Hoge Raad is dat niet het geval.

5. Dragend voor het oordeel van de Hoge Raad is de overweging dat een publiekrechtelijke bouwvergunning niet zonder meer privaatrechtelijke toestemming tot de vergunde bebouwing meebrengt. De Hoge Raad verwijst ter onderbouwing naar zijn arrest van 9 november 2012 ([ECLI:NL:HR:2012:BX0736](#)) in de zaak *Hoogheemraadschap Rijnland*. In die zaak was door het Hoogheemraadschap van Rijnland op grond van de Keur Waterschap Groot-Haarlemmermeer een ontheffing (*publiekrechtelijke* toestemming) verleend voor het maken en hebben van een steiger in de Ringvaart. Vervolgens had het Hoogheemraadschap, als eigenaar van de Ringvaart, aan de eigenaar van de steiger een gebruiksregeling voorgesteld conform de daarvoor geldende tarieven (*privaatrechtelijke* bevoegdheid). De eigenaar van de steiger weigerde de gebruiksovereenkomst te tekenen. Het Hoogheemraadschap vorderde vervolgens veroordeling tot het verwijderen van de steiger. De Hoge Raad oordeelde daar als volgt over: '3.4.1 Vooropgesteld wordt dat (...) het middel terecht tot uitgangspunt neemt dat de publiekrechtelijke bevoegdheid ontheffing te verlenen van het verbod in de Keur voor het hebben van werken zoals een steiger, moet worden onderscheiden van de *privaatrechtelijke* bevoegdheid toestemming te geven voor het gebruik van het water en de waterbodem waarop de steiger rust. Het verbod en de bevoegdheid tot het verlenen van ontheffing daarvan zijn immers gebaseerd op de taak van het Waterschap met betrekking tot de waterstaatsbelangen van zijn gebied en zijn gereguleerd in de desbetreffende publiekrechtelijke regelgeving (de Keur). De verlening van de ontheffing geschiedt na afweging van de bij de ontheffing betrokken belangen tegen de belangen die verband houden met de bescherming van de waterstaatkundige verzorging van het beheersgebied van het Waterschap. De bevoegdheid tot het geven van privaatrechtelijke toestemming is gebaseerd op het eigendomsrecht van het Waterschap en ziet op het bijzondere gebruik van het water en de waterbodem door derden - dat wil zeggen ander gebruik dan overeenkomstig zijn publieke bestemming - en de (eventueel) daaraan te verbinden voorwaarden zoals het betalen van een vergoeding. Het aanleggen en hebben van een steiger is een

dergelijk bijzonder gebruik. Het Waterschap was niet reeds op grond van het verlenen van de ontheffing gehouden om privaatrechtelijke toestemming tot dat bijzondere gebruik te geven, nu de ontheffing slechts geweigerd kan worden in verband met de waterstaatkundige belangen die door het betrokken verbod van de Keur beschermd worden. Genoemd onderscheid brengt dan ook mee dat een verleende ontheffing niet zonder meer een privaatrechtelijke toestemming tot een bepaald bijzonder gebruik impliceert' (onderstr. JW).

6. Deze overweging staat niet op zichzelf. Gewezen kan ook worden op HR 26 januari 1990, [ECLI:NL:HR:1990:AC0965](#) (*Staat/Windmill*), HR 19 mei 2000, [ECLI:NL:HR:2000:AA5860](#) (*Gemeente Den Haag/Staat*) en HR 5 juni 2009, [ECLI:NL:HR:2009:BH7845](#) (*Gemeente Amsterdam/G.*). Voor een uitvoerige bespreking van deze rechtspraak verwijs ik naar de conclusie van A-G Rank-Berenschot bij het hier opgenomen arrest ([ECLI:NL:PHR:2024:727](#), nrs. 6.21-6.31). Zie voorts de even kernachtige als overtuigende duiding van deze arresten in de conclusie van A-G Snijders ([ECLI:NL:PHR:2022:1149](#), nrs. 3.19-3.23) voor HR 31 maart 2023, [ECLI:NL:HR:2023:497](#) (*Kaag en Braassem*).

7. Snijders schrijft in zijn conclusie dat uit de arresten *Staat/Windmill*, *Gemeente Den Haag/Staat* en *Hoogheemraadschap Rijnland* volgt dat voor het antwoord op de vraag of na een publiekrechtelijke toestemming tot gebruik van de overheidseigendom er nog plaats is voor weigering van de privaatrechtelijke toestemming beslissend is of, gelet op inhoud en opzet van de betrokken publiekrechtelijke regeling, de verleende vergunning ook toestemming voor het aan de orde zijnde gebruik van de overheidseigendom impliceert. Is dat het geval, dan kan dat gebruik niet meer op grond van het eigendomsrecht worden geweigerd, althans alléén worden geweigerd om redenen die niet al in de publiekrechtelijke toestemming waren verdisconteerd. Ziet de vergunning daarentegen niet mede op het gebruik van die eigendom, dan kan de toestemming daarvoor wel worden geweigerd dan wel afhankelijk worden gesteld van een vergoeding. Verder schrijft Snijders dat de omstandigheid dat de publiekrechtelijke toestemming de privaatrechtelijke toestemming impliceert, zich blijkens de rechtspraak alleen voordoet bij openbare zaken (vgl. de arresten *Staat/Windmill* en *Den Haag/Staat*). Dat bij openbare zaken de publiekrechtelijke toestemming de privaatrechtelijke toestemming kan impliceren, is logisch. Publiekrechtelijke regelingen reguleren nogal eens het gebruik van openbare zaken. Dat in dat geval de overheid niet op grond van haar eigendomsrecht zomaar 'nee' kan zeggen, nadat zij op grond van de betrokken publiekrechtelijke regeling en de daarbij te maken afweging op hetzelfde verzoek al 'ja' heeft gezegd, ligt volgens Snijders voor de hand. Immers de publiekrechtelijke afweging komt in dat geval vaak op hetzelfde neer als de afweging die de overheid op grond van het privaatrecht als eigenaar heeft te maken. Volgens Snijders kan de privaatrechtelijke toestemming in die gevallen nog slechts worden geweigerd dan wel afhankelijk gemaakt van een (niet langs publiekrechtelijke weg op te leggen) vergoeding in het bijzondere geval dat privaatrechtelijk nog een *ander* belang voor de overheid speelt die zulks rechtvaardigt. In de arresten *Staat/Windmill* en *Den Haag/Staat* was van een dergelijk ander belang *geen* sprake. In het arrest *Staat/Windmill* ging het om een door Windmill verkregen vergunning voor het lozen van gipsafval op de Nieuwe Waterweg. De Staat vorderde in die zaak een verbod op het lozen van het gipsafval zolang Windmill niet in het bezit was van een door de Staat als eigenaar te verlenen privaatrechtelijke toestemming tot het gebruik van dit water tegen betaling van een vergoeding in verband met de extra baggerkosten die de Staat moest maken. De Hoge Raad oordeelde dat het vragen van een vergoeding een onaanvaardbare doorkruising inhield van de toepasselijke publiekrechtelijke regelgeving, omdat in het door

de Staat verlenen van een publiekrechtelijke vergunning tot lozing van bepaalde stoffen in de Nieuwe Waterweg besloten ligt dat de Staat ook in zijn hoedanigheid van eigenaar van de Nieuwe Waterweg heeft te dulden dat die stoffen door de vergunninghouder worden geloosd (ro. 3.6). Het arrest *Den Haag/Staat* ging om een vergelijkbaar geval. De Staat had aan de gemeente Den Haag een ontheffing verleend voor het storten van baggerspecie in de Noordzee. Daarnaast had de Staat steeds een privaatrechtelijke vergunning verstrekt aan de gemeente voor het storten van de baggerspecie, waarbij een vergoeding was bedongen. De gemeente Den Haag vorderde een verklaring voor recht dat het de Staat niet vrijstond deze privaatrechtelijke vergoeding te bedingen. De Hoge Raad ging daarin mee en oordeelde dat met het verlenen van de publiekrechtelijke ontheffing de Staat moet gedogen dat er baggerspecie wordt gestort. Daar kon dus geen vergoeding meer voor worden gevraagd (ro. 3.4). In beide zaken was naar het oordeel van de Hoge Raad aldus sprake van een publiekrechtelijke toestemming die een privaatrechtelijke toestemming impliceert.

8. Leggen we het hierboven opgenomen arrest langs de maatstaf die is aangelegd in de hiervoor genoemde eerdere arresten, dan valt op dat de Hoge Raad in het onderhavige arrest helemaal niet ingaat op de vraag of er in dit geval, waarin Sint Maarten door het verlenen van een bouwvergunning publiekrechtelijk toestemming had verleend, nog ruimte was voor het weigeren van privaatrechtelijke toestemming. Zo gaat de Hoge Raad niet in op de vraag of de in erfpacht uitgegeven percelen kwalificeren als een openbare zaak, in welk geval er weinig ruimte overblijft voor Sint Maarten om, nadat zij publiekrechtelijke toestemming heeft verleend, haar privaatrechtelijke toestemming te onthouden. Ook gaat de Hoge Raad niet in op de vraag welke belangen er spelen aan de zijde van Sint Maarten (zoals de omstandigheid dat Sint Maarten zegt de percelen nodig te hebben voor een scheepsbergingsproject) die kunnen maken dat Sint Maarten de privaatrechtelijke toestemming (toch) kan weigeren. In plaats daarvan volstaat de Hoge Raad met de overweging dat de omstandigheid dat een publiekrechtelijke bouwvergunning is verleend *niet zonder meer* privaatrechtelijke toestemming tot de vergunde bebouwing meebrengt. Dat de Hoge Raad zijn oordeel daar in deze zaak toe beperkt is bij nader inzien niet zo vreemd. In de eerdere arresten van de Hoge Raad stond de vraag centraal of de betreffende overheid, nadat publiekrechtelijke toestemming was verleend voor bepaalde activiteiten, privaatrechtelijke toestemming kon onthouden voor diezelfde activiteiten (vgl. de arresten *Hoogheemraadschap Rijnland* en *Amsterdam/G.*), dan wel het verlenen daarvan afhankelijk kon stellen van het betalen van een vergoeding (vgl. de arresten *Staat/Windmill* en *Den Haag/Staat*). In het hier opgenomen arrest staat echter een andere vraag centraal, namelijk of Shipyards aan het verlenen van publiekrechtelijke toestemming (vergunning) voor het realiseren van een betonnen gebouw het gerechtvaardigde vertrouwen kan ontlenen dat Sint Maarten (impliciet) ook privaatrechtelijke toestemming heeft bedoeld te verlenen voor diezelfde activiteiten. In deze zaak staat dus niet de uitoefening van de privaatrechtelijke bevoegdheid als zodanig centraal, maar de vraag of de uitoefening van die bevoegdheid mag worden verondersteld op basis van een uitgeoefende publiekrechtelijke bevoegdheid. En dan begrijp ik het ontkennende antwoord van de Hoge Raad op die vraag wel. Immers, uit de eerdere arresten volgt in elk geval dat aan het *enkele* feit dat de overheid publiekrechtelijke toestemming heeft verleend, *niet zonder meer* mag worden afgeleid dat ook privaatrechtelijke toestemming is of wordt verleend. Of dit laatste het geval is, vergt een nadere beoordeling. Tot die beoordeling komt het in deze zaak niet, omdat Shipyards daartoe te weinig heeft aangevoerd.

Waar het in deze zaak dan ook mis lijkt te gaan voor Shipyards, is dat zij nimmer daadwerkelijk om privaatrechtelijke toestemming heeft gevraagd. Uit punt 6.38 van de conclusie van A-G Rank-Berenschot bij deze zaak leid ik af dat Shipyards slechts heeft aangevoerd dat als Sint Maarten toestemming *had willen weigeren*, zij dat niet had gekund omdat zij dan misbruik *zou hebben gemaakt* van haar bevoegdheid. Dit is een nogal speculatieve stelling die als zodanig geenszins aantoont dat Sint Maarten de privaatrechtelijke toestemming niet had kunnen weigeren. En dan blijft dus over het enkele feit dat Sint Maarten een publiekrechtelijke vergunning heeft verleend. En aan dat enkele feit alleen kan niet het vertrouwen worden ontleend dat ook privaatrechtelijke toestemming zou zijn verleend als Shipyards daarom had gevraagd. Het oordeel van de Hoge Raad lijkt mij dan ook juist. De enige vraag die bij mij dan overblijft is in hoeverre dit ook voor de ‘gewone’ burger nog te begrijpen is. Toestemming is toch toestemming? Nee dus!

J. Wieland

-
- 1 Landsverordening op de uitgifte in erfpacht van gronden toebehorende aan Sint Maarten, AB 2014, GT nr. 17.
 - 2 Gerecht in eerste aanleg van Sint Maarten 14 september 2021, [ECLI:NL:OGEAM:2021:93](#).
 - 3 Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 10 maart 2023, [ECLI:NL:OGHACMB:2023:30](#).
 - 4 HR 23 december 2011, [ECLI:NL:HR:2011:BT7487](#) (Erven R/Sint Eustatius) en HR 6 januari 2012, [ECLI:NL:HR:2012:BT8413](#) (De Goede Hoop/Curaçao).
 - 5 Zie bijvoorbeeld HR 9 november 2012, [ECLI:NL:HR:2012:BX0736](#), rov. 3.4.1.
 - 6 Het pokopoko-beginsel is als zodanig geïdentificeerd door J. Sybesma, ‘Huldigt het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba het ‘Pokopoko’-beginsel?’, *TAR-Justicia* 2000/3. Zie over dit beginsel o.a. ook J.P. de Haan, *Het pokopokobeginsel en andere (eigen)aardigheden van het recht van de Nederlandse Antillen*, Willemstad: Uitgeverij Amigoe 2004.
 - 7 Zie daarover J.P. de Haan, ‘Einde van het pokopoko-beginsel?’, *NJB* 2013/138.