

Uitspraakdatum: 24 november 2025
Zaaknummer: SXM202500651-LAR00102/2025

GERECHT IN EERSTE AANLEG VAN SINT MAARTEN

UITSPRAAK

In het geding van:

DOCTA CATERING N.V.,

eiseres,

gemachtigde: mr. M.M. HOFMAN-RUIGROK,

tegen

**DE MINISTER VAN TOERISME, ECONOMISCHE ZAKEN, VERKEER EN
TELECOMMUNICATIE VAN SINT MAARTEN,**

gezeteld te Sint Maarten,

verweerder,

gemachtigde: mr. R.F. GIBSON jr.,

Procesverloop

Bij brief van 7 mei 2025 (hierna: de waarschuwingsbrief) heeft verweerder aan eiseres een formele waarschuwing gegeven.

Eiseres heeft bij proforma beroepschrift van 6 juni 2025 beroep ingesteld tegen de waarschuwingsbrief. Daarna heeft eiseres de aanvullende beroepsgronden (met producties) ingediend.

Verweerder heeft een verweerschrift (met producties) ingediend.

Bij brieven van 10 november 2025 hebben zowel eiseres als verweerder aanvullende producties in het geding gebracht.

De mondelinge behandeling heeft plaatsgevonden op 17 november 2025.

Namens eiseres zijn verschenen M. di Palma, statutair directeur, en V. Mas, bijgestaan door de gemachtigde voornoemd. Namens verweerder zijn verschenen mevrouw S. Davelaar, Section Head Economic Control, en L. Wilson, Head of Inspectorate, bijgestaan door de gemachtigde voornoemd. Beide partijen hebben op schrift gestelde pleitaantekeningen voorgedragen en overgelegd.

Uitspraak is (vervroegd) bepaald op vandaag.

Overwegingen

Wat is relevant om te weten in deze zaak?

1.1. Eiseres exploiteert een restaurant/bar genaamd 'District 721', gelegen aan de Welfare Road 64 in Cole Bay (hierna: de locatie).

1.2. Aan eiseres is bij beschikking van 8 februari 2025, gestempeld op 13 februari 2025, een exploitatie vergunning verleend tot het houden van een restaurant A/koffiehuis op de locatie. In de vergunning is tevens toestemming verleend 'to have music, shows, entertainment performances, and dancing' (hierna: de toestemming). Aan de toestemming zijn – voor zover hier van belang – de volgende voorwaarden verbonden:

1. geluidsnormen die voorschrijven dat het maximale geluidsniveau, gemeten binnen het etablissement, niet meer dan 96 decibel (dB) mag bedragen, en dat het geluidsniveau buiten het etablissement niet hoger mag zijn dan 75 dB;
2. aanpassingen van het speaker-/geluidssysteem is niet toegestaan zonder voorafgaande toestemming van verweerder;
3. er mag geen hinder worden veroorzaakt voor de directe omgeving.

1.3. Op 24 april 2025 heeft verweerder in een e-mailbericht aan eiseres medegedeeld dat zij onder 'enhanced monitoring' is geplaatst op basis van klachten ter zake van geluidsoverlast en verstoring van de openbare orde. De e-mail vermeldt verder dat 'To date, inspections conducted by the Inspectorate have not confirmed a breach of the maximum allowable sound level of 75 dBA at the property boundary'.

1.4. Op 7 mei 2025 heeft eiseres een e-mailbericht van het Hoofd Inspectie ontvangen, met daarbij gevoegd de waarschuwingsbrief, inhoudende een 'formal warning' in verband met overtredingen van de vergunningsvoorwaarden onder 1 en 3. De brief vermeldt dat bij een controle op 30 april 2025 een geluidsniveau van 81.5 dBA is geregistreerd bij de ingang van de locatie. Bij een tweede controle op 2 mei 2025 zijn geen overtredingen geregistreerd, aldus de brief. Tenslotte is eiseres verzocht om – ter voldoening aan voorwaarde 2 – opgave te doen van (eventuele aanpassingen aan) het speaker-/geluidssysteem.

Wat zijn de verschillende standpunten?

2.1. Eiseres voert aan dat de waarschuwingsbrief een beschikking is in de zin van de Landsverordening administratieve rechtspraak (hierna: Lar), nu de waarschuwing gebaseerd is op de Vergunningslandsverordening en een voorwaarde is voor het opleggen van een sanctie. Eiseres betwist dat zij de maximale geluidsnormen heeft overtreden, en stelt daartoe dat op 30 april 2025 geen geluidscontrole is uitgevoerd. Voorts blijkt uit de waarschuwingsbrief dat op 2 mei 2025 geen overtredingen zijn geregistreerd. Eiseres overlegt tevens een video-opname van de avond van 2 mei 2025, waarin de inspecteur ter plaatse desgevraagd aangeeft dat er op dat moment geen overschrijding van de geluidsnormen is geconstateerd.

2.2. Verweerder stelt zich primair op het standpunt dat de waarschuwingsbrief geen beschikking is als bedoeld in de Lar, nu deze slechts een preventief karakter heeft. Subsidiair stelt verweerder dat de waarschuwing rechtmatig is gegeven, nu middels een controle op 2 mei 2025 objectief is vastgesteld dat de geluidsnormen werden overschreden. De geluidsmeting werd die avond uitgevoerd door getrainde toezichthouders met een gekalibreerd meetinstrument. In de waarschuwingsbrief is per abuis een controledatum van 30 april 2025 vermeld; dit moet 2 mei 2025 zijn en is door verweerder in latere correspondentie aan eiseres gecorrigeerd. Verweerder overlegt ter onderbouwing een geluidsrapport van 5 mei 2025, waaruit volgt dat op 2 mei 2025 een controle werd uitgevoerd waarbij een overtreding van de geluidsnormen werd vastgesteld.

2.3. Op de standpunten van partijen wordt hierna – voor zover van belang – nader ingegaan.

Is de waarschuwingsbrief een beschikking?

3.1. De eerste vraag die ter beoordeling voorligt, is of de waarschuwingsbrief met een beschikking moet worden gelijkgesteld. Het Gerecht beantwoordt deze vraag bevestigend en overweegt hiertoe als volgt.

3.2. Het Gerecht stelt vast dat de waarschuwing zoals hier aan de orde niet is gebaseerd op een wettelijk voorschrift. De Vergunningslandsverordening noch enig ander wettelijk voorschrift biedt een wettelijke grondslag om een dergelijke waarschuwing op te leggen. De waarschuwing is wel gebaseerd op het sanctiebeleid van verweerder zoals dit volgt uit de Residential Economic Policy (REP), waarin is opgenomen dat bij een eerste en tweede overtreding schriftelijke waarschuwingen worden gegeven, en waarbij vanaf een derde overtreding wordt overgegaan tot zwaardere sancties waaronder (tijdelijke) sluiting en intrekking van de exploitatie vergunning.

3.3. Volgens vaste jurisprudentie, zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3484, is een op beleidsregels gebaseerde of informele waarschuwing geen besluit als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht en kan daartegen geen rechtsmiddel worden aangewend. Er zijn echter situaties waarin een dergelijke waarschuwing voor de rechtsbescherming met een besluit moet worden gelijkgesteld, zodat zij wel in rechte kan worden bestreden. Die situatie doet zich voor indien de alternatieve route om een rechterlijk oordeel over die waarschuwing te krijgen onevenredig bezwarend of afwezig is. Dat is onder meer zo als de termijn gedurende welke de waarschuwing negatieve gevolgen kan hebben zodanig lang is dat een belanghebbende, gelet op de aan de orde zijnde overtreding, in de rechterlijke procedure tegen de op te leggen bestuurlijke sanctie de rechtmatigheid van de waarschuwing bewijsrechtelijk niet meer effectief kan bestrijden. Om bewijsnood te voorkomen en om redenen van rechtszekerheid moet voor deze waarschuwingen een maximale termijn van (als regel) twee jaar gelden. De Afdeling heeft als vuistregel overgenomen dat er bij waarschuwingen met een maximale termijn van twee jaar in beginsel van mag worden uitgegaan dat de mogelijkheid om effectief verweer te voeren niet wordt aangetast. Zie hiervoor de uitspraak van 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1276.

3.4. Het voorgaande leidt tot het volgende oordeel in deze zaak. In de waarschuwingsbrief en in de REP is geen maximale termijn voor de waarschuwing opgenomen. Ter zitting is

namens verweerder toegelicht dat de geldigheidsduur van een waarschuwing in de regel een termijn van zes maanden heeft, maar dat een eerder gegeven waarschuwing in het geval van meerdere waarschuwingen over een langere periode wel in aanmerking wordt genomen en dus kan leiden tot verdere sancties. Gelet hierop stelt het Gerecht vast dat geen maximale termijn is verbonden aan de gegeven waarschuwing. Dit brengt mee dat de waarschuwing in het onderhavige geval voor de rechtsbescherming met een beschikking gelijk moet worden gesteld. Eiseres is derhalve ontvankelijk in het door haar ingestelde beroep tegen de waarschuwingsbrief.

Is er sprake van een overtreding?

4.1. In geschil is of eiseres de geluidsnormen in de exploitatievergunning heeft overtreden. Het Gerecht neemt tot uitgangspunt dat het op de weg ligt van verweerder als bestuursorgaan om aannemelijk te maken dat sprake is van een overtreding van de voorwaarden in de exploitatie vergunning. Het Gerecht is van oordeel dat verweerder hierin niet is geslaagd. Het Gerecht legt hierna uit hoe hij tot dit oordeel komt.

4.2. Tussen partijen staat vast dat in de waarschuwingsbrief ten onrechte staat vermeld dat op 30 april 2025 een overtreding is geconstateerd. Voorts is tussen partijen niet (langer) in geschil dat geen sprake is van overtreding van voorwaarde 2 – aanpassingen aan het speaker-/geluidssysteem – door eiseres.

4.3. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de werkelijke overtreding van de geluidsnormen, op basis waarvan de waarschuwing is gegeven, op 2 mei zou hebben plaatsgevonden. Ter onderbouwing heeft verweerder een controlerapport van 5 mei 2025 overgelegd, waarin ten aanzien van de controle op 2 mei 2025 staat vermeld dat de controle is gestart om 00:45 uur en is geëindigd om 01:25 uur. Er is daarbij volgens het rapport een geluidsniveau gemeten van 80-91 dBA en als notitie staat vermeld: *'Noise levels consistently exceeded 80 dBA, indicating non-compliance'*.

4.4. Het Gerecht overweegt in de eerste plaats dat het standpunt van verweerder, dat de werkelijke overtreding op 2 mei 2025 zou hebben plaatsgevonden, in strijd is met de inhoud van de waarschuwingsbrief, waarin juist expliciet staat dat op 2 mei 2025 geen overtredingen zijn vastgesteld. Daarnaast valt uit de door eiseres overgelegde video-opname van 2 mei 2025 (met bestandsnaam WA0074) af te leiden dat de toezichthouder ter plaatse op de vraag *'Is the sound good or no?'* het volgende antwoord geeft: *'Before, when I just came, it was kind of high ... so now it is okay, but it was a little high when I just came first'*. Door deze toezichthouder is ter zitting nader toegelicht en bevestigd dat uitsluitend sprake was van een geluidsovertreding op het moment dat zij aankwam op de locatie, waarna de muziek naar haar zeggen direct zachter werd gezet en verder geen geluidsovertredingen werden gemeten. Deze gang van zaken is naar het oordeel van het Gerecht in strijd met de inhoud van het controlerapport, waarin over een meting gedurende 40 minuten melding is gemaakt van het consequent (*'consistently'*) overschrijden van de geluidsnorm. Het controlerapport geeft dan ook geen juiste weergave van de feiten en omstandigheden tijdens de meting. Dit rapport biedt daarom geen deugdelijke onderbouwing voor de conclusie van verweerder dat op 2 mei 2025 een overtreding van de geluidsnormen heeft plaatsgevonden.

4.5. Gelet op het voorgaande heeft verweerder onvoldoende aannemelijk gemaakt dat eiseres op 2 mei 2025 de geluidsnormen heeft overtreden. Hiermee komt de grondslag voor de waarschuwing te ontvallen.

Conclusie

5.1. Het beroep is gegrond en de waarschuwingsbrief is in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel tot stand gekomen. Deze zal hierom worden vernietigd. De overige beroepsgronden behoeven – gelet op het voorgaande – geen bespreking.

5.2. Er is aanleiding om verweerder te veroordelen in de door eiseres gemaakte proceskosten in beroep. Deze stelt het Gerecht met toepassing van het Besluit Proceskosten Bestuursrecht vast op Cg 1.400,-- zijnde 1 punt voor het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van Cg 700,-- en een wegingsfactor 1 (gemiddeld). Voorts zal het Gerecht bepalen dat verweerder aan eiser Cg 150,-- dient te betalen als vergoeding van de door haar gestorte griffierechten.

De beslissing

Het Gerecht:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt de waarschuwingsbrief van 7 mei 2025;
- bepaalt dat verweerder aan eiseres vergoed Cg 1.400,-- aan proceskosten en Cg 150,- aan gestorte griffierechten.

Deze uitspraak is gedaan door mr. B. Martinez-Hammer, rechter in het gerecht in eerste aanleg van Sint Maarten, en uitgesproken in het openbaar in tegenwoordigheid van de griffier op 24 november 2025.

Informatie over hoger beroep

Tegen deze uitspraak kunnen alle partijen hoger beroep instellen bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie.

Het hoger beroepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden.

Het hoger beroep moet worden ingediend bij het Gerecht dat de uitspraak heeft gedaan.

De indiener van het hoger beroep moet in ieder geval:

- het hoger beroepschrift indienen in tweevoud;
- een afschrift van deze uitspraak bijvoegen;
- vermelden waarom hij het niet eens is met de uitspraak (hoger beroepsgronden).

Partijen kunnen gebruik maken van de mogelijkheid om binnen de gegeven hoger beroepstermijn te volstaan met een pro-forma hoger beroepschrift. Dit betekent dat de hoger beroepsgronden op een later moment worden ingediend.

Voor het instellen van het hoger beroep is griffierecht verschuldigd.