

Vonnis van 14 augustus 2020  
Behorend bij K.G. nr. AUA202001572

**GERECHT IN EERSTE AANLEG VAN ARUBA**

**VONNIS IN KORT GEDING**

in de zaak van:

de stichting

**ARUBA OFF-ROAD FOUNDATION,**

gevestigd in Aruba,

eiseres, hierna ook te noemen: AORF,

gemachtigden: de advocaten mrs. A.A. Ruiz en M.R.M. Reinkemeyer,

tegen:

de stichting

**FUNDACION PARKE NACIONAL ARUBA,**

gevestigd in Aruba,

gedaagde sub 1, hierna ook te noemen: FPNA,

gemachtigde: de advocaat mr. Z.T.M. Arendsz-Marchena,

en

de publiekrechtelijke rechtspersoon

**HET LAND ARUBA,**

zetelend in Aruba,

gedaagde sub 2, hierna ook te noemen: het Land,

gemachtigde: de advocaat mr. G.W. Rep,

met als partij die zich, na toewijzing van het incidenteel verzoek, aan de zijde van gedaagden heeft gevoegd:

de stichting

**ARUBA BIRDLIFE CONSERVATION,**

gevestigd in Aruba,

hierna ook te noemen: ABC,

gemachtigde: de advocaat mr. G.W. Rep.

GERECHT IN EERSTE AANLEG ARUBA

-2-

## 1 DE PROCEDURE

### in de hoofdzaak en in het incident

1.1 Het verloop van de procedure blijkt uit:

- het verzoekschrift met producties, ingediend op 3 juli 2020;
- de brieven met producties van het Land, ingediend op 13 en 16 juli 2020;
- de brief met producties van AORF, ingediend op 16 juli 2020;
- de brief met producties van FPNA, ingediend op 16 juli 2020;
- de incidentele conclusie tot voeging met producties van ABC, ingediend op 16 juli 2020;
- de incidentele conclusie van antwoord in het incident tot voeging van AORF, ingediend ter zitting;
- de pleitaantekeningen van ieder der partijen;
- de mondelinge behandeling van de zaak op 17 juli 2020.

1.2 AORF is ter zitting verschenen bijgestaan door haar gemachtigden, alsmede mw. S.M. Croes en dhr. R.N. Justina (bestuursleden AORF). FPNA is ter zitting verschenen bijgestaan door haar gemachtigde, alsmede mw. N.J. Silva (*Chief Conservation Officer*), mw. S. van der Wal (*Conservation Education Manager / Interim Marine Park Manager*), dhr. G. Nunes (*Research & Conservation Manager*), dhr. T. Lopez (*Sustainable Recreation Manager*) en dhr. N.L. Kuiperi (lid Raad van Toezicht). Het Land is verschenen bijgestaan door haar gemachtigde, alsmede de minister van Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Milieu mw. M. Lopez-Tromp (hierna: de minister) en dhr. G. Boekhoudt (directeur Directie Natuur en Milieu). ABC is ter zitting verschenen bijgestaan door haar gemachtigde, alsmede dhr. G.M. Peterson.

1.3 Aan partijen is meegedeeld dat vandaag vonnis wordt gewezen.

## 2 DE VASTSTAANDE FEITEN

### in de hoofdzaak en in het incident

2.1 In artikel 10 lid 1 van de Landsverordening van 13 februari 1995 houdende regels ter bescherming van de natuur en de daarin voorkomende dier- en plantensoorten (hierna: de Natuurbeschermingsverordening) is, kort weergegeven, bepaald dat - mede ter bescherming van bedreigde dier- en plantensoorten - bij Landsbesluit houdende algemene maatregelen overheidsdomein kan worden aangewezen als natuurreserveaat. In artikel 10 lid 2 van de

Natuurbeschermingsverordening is bepaald dat bij of krachtens een Landsbesluit als bedoeld in het eerste lid, regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het beheer en de toegang tot het reservaat.

2.2 In artikel 2 Lb h.a.m. d.d. 24 augustus 2000 (hierna: Lb *Arikok*) is het Parke Nacional Arikok (hierna ook: park Arikok of: het park) aangewezen als natuurreservaat. In artikel 3 lid 1 van het Lb *Arikok* is bepaald dat een instantie wordt aangewezen die belast is met het beheer van het park, behoudens van de daarin zich bevindende openbare wegen. In artikel 3 lid 2 van het Lb *Arikok* is bepaald dat de beheerder zorg draagt voor het behoud van de biodiversiteit, het natuurlijk milieu en het natuurschoon binnen het park door middel van bescherming, beheer en eventuele ontwikkeling en verrijking van de inheemse flora en fauna. Op grond van artikel 3 lid 4 Lb *Arikok* dient de beheerder beleidsplannen op te stellen ter verwezenlijking van in lid 2 en 3 genoemde taken.

2.3 Ten aanzien van de toegang tot het park is in artikel 5 Lb *Arikok* bepaald:

1. *Het park is in principe voor een ieder toegankelijk.*
2. *De beheerder is bevoegd de toegankelijkheid van het park via de openbare wegen te beperken na overleg met de directeur van de Dienst Openbare Werken en de korpschef van het Korps Politie Aruba, voor zover dat met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van het park wenselijk is. (...)*

2.4 In artikel 8 Lb *Arikok* is bepaald:

*"De beheerder kan de toegang tot bepaalde gebieden binnen het park beperken of verbieden, voor zover dat met het oog op het bereiken van de doelstellingen en het verrichten van het beheer van het park wenselijk is. (...)"*

2.5 Bij Landsverordening van 28 juli 2003 (AB 2003, no. 61) zijn de Ministers van Volksgezondheid en Milieu en van Arbeid, Cultuur en Sport gemachtigd om de stichting Fundacion Parke Nacional Arikok op te richten, die zal zijn belast met het beheer van het park overeenkomstig het Lb *Arikok*. Bij Lb h.a.m. d.d. 19 mei 2004 is FPNA aangewezen als instantie die is belast met het beheer van het park.

2.6 Bij Lb h.a.m. d.d. 5 mei 2020 (AB 2020, no. 67) (hierna: het Lb *Nieuwe aanwijzing domeingronden als natuurreservaten*) zijn ter uitvoering van artikel 10 lid 1 van de Natuurbeschermingsverordening 16 (kleinere) domeingronden in Aruba aangewezen als natuurreservaat. In artikel 3 van dit Landsbesluit is bepaald dat bij Landsbesluit een beheerder wordt aangewezen die is belast met het beheer van de natuurparken, behoudens de zich daarin bevindende openbare wegen.

2.7 In artikel 3 lid 4 van het Lb *Nieuwe aanwijzing domeingronden als natuureservaten* is, onder meer, bepaald:

*"Ter verwezenlijking van de taken, genoemd in het tweede en derde lid, stelt de beheerder een beheersplan op bij het begin van diens beheer en werkt deze elke vijf jaar bij (...). Het beheersplan (...) wordt na goedkeuring van de Minister in de Landscourant van Aruba bekend gemaakt."*

2.8 In het Landsbesluit van de Gouverneur van Aruba d.d. 15 juli 2020 is FPNA aangewezen als de beheerder van de in het Lb *Nieuwe aanwijzing domeingronden als natuureservaten* aangewezen natuurgebieden.

2.9 Het Land en FPNA hebben op 28 september 2009 een convenant gesloten (prod. 4 FPNA) met als doel om ingevolge artikel 5 lid 2 van het Lb *Arikok* afspraken te maken met betrekking tot het gebruik en de beperking van de toegang tot het park door afsluiting van de openbare wegen binnen het park (hierna: het convenant). In het convenant staat, voor zover van belang:

*"(...)*

*Artikel 1*

*De navolgende toegangen tot het park – zoals weergegeven op de tekening Arikok National Park Roads/Buildings, Keyplan Border Park Arikok Final, nr. 1 – worden afgesloten:*

- 1. Butucu;*
- 2. Rooi Kochi;*
- 3. Savaneta;*
- 4. Jara;*
- 5. Sabana Basora – 1;*
- 6. Sabana Basora – 2;*
- 7. Rooi Taki;*
- 8. Wela;*
- 9. Masiduri;*
- 10. Jamanofa;*
- 11. San Fuego;*
- 12. San Fuego (hoofd in-/uitgang);*
- 13. Arikok*
- 14. Shete – 1;*
- 15. Shete – 2;*
- 16. Sero Loran;*

17. *Daimari – 1;*
18. *Daimari – 2;*
19. *Vader Piet;*
20. *Vader Piet (in-/uitgang)*

#### *Artikel 2*

*De in artikel 1 genoemde toegangen worden afgesloten middels (een) ketting(en), verankerd in stalenbuizen en met hangsloten. De afsluiting van de toegangen wordt beperkt tot één soort hangslot met de daarbij behorende sleutel. De instanties die 24 uur toegang tot het park moeten hebben, dienen over een sleutel voor de toegangen te beschikken. (...)*

#### *Artikel 5*

*De beperkingen van de toegang tot het park zal niet van toepassing zijn op de hieronder genoemde overheidsdiensten, strijdmacht en nutsbedrijven.*

- *Het Korps van Politie (onbelemmerd toegang 24 uur per dag);*
- *De Dienst Brandweer (onbelemmerd toegang 24 uur per dag);*
- *De Dienst Ambulance (onbelemmerd toegang 24 uur per dag);*
- *(...)*

#### *Artikel 8*

*1. Op het verkeer binnen het park is het bij of krachtens de Landsverordening wegverkeer (...) bepaalde van overeenkomstige toepassing. (...)"*

2.10 Ten gevolge van dit convenant is het park Arikok voor motorvoertuigen slechts toegankelijk via de toegangen bij San Fuego en bij Vader Piet.

2.11 Het Land en FPNA hebben op 26 augustus 2019 voor de duur van vijf jaar een beheerovereenkomst gesloten (prod. 1 van het Land; hierna: de beheerovereenkomst). Artikel 4 lid 1 van de beheerovereenkomst bepaalt onder meer dat FPNA ter vastlegging van haar visie iedere vijf jaar een Strategisch beleidsplan opstelt. Lid 3 van datzelfde artikel bepaalt dat FPNA per afzonderlijk natuureservaat, dat onder haar beheer staat, een beheersplan opstelt dat in lijn is met het Strategisch beleidsplan. Artikel 7 lid 1 van de beheerovereenkomst bepaalt dat FPNA regelingen opstelt met betrekking tot de wijze van beheer en het al dan niet openstellen voor publiek van de natuureservaten en dat in de regelingen kan worden opgenomen dat FPNA de bevoegdheid heeft bepaalde gebieden, ingangen en/of wegen binnen een natuureservaat en/of het park af te sluiten.

2.12 De deelnemers in AORF zijn touroperators die begeleide excursies in Aruba aanbieden op All Terrain Vehicles (hierna: ATV's). Tijdens die excursies wordt door deelnemers op meerdere ATV's in een caravaan een tour gemaakt over het eiland onder begeleiding van een gids, die voorop rijdt in de caravaan. Veel van die excursies leiden onder meer naar het park Arikok en (via zandwegen in het park) naar de zich in het park bevindende attracties zoals Conchi (natural pool) en de grotten van Fontein en Quadirikiri.

2.13 Op 7 mei 2020 heeft FPNA het beleidsdocument met als titel *Policy Document. Managing Nature Conservation and High Impact Motorized Traffic* (prod. 9 AORF; hierna: het Beleid) opgesteld. In het Beleid staat opgenomen dat het Beleid deel uitmaakt van een reeks van beleidsdocumenten die samen deel uitmaken van het integraal duurzaam masterplan van FPNA met als doel om 'lage impact recreatie' te stimuleren en de toegang van zogenaamde 'hoge impact motorvoertuigen' te reguleren. In het document staat opgenomen dat het Beleid in drie fases ingevoerd zal worden.

Met betrekking tot de eerste fase staat in het Beleid, voor zover van belang:

*\* Phase 1 – Immediate Regulatory Policy*

*The objective of the first phase is to immediately regulate and curb the motorized mass/adventure recreation inside our protected areas. The first phase involves the immediate introduction of this regulatory policy for registered motorized tour operators to curb undesired traffic flows and begin to allow space for the Conchi attraction to restore itself.*

*The following regulations form part of the Regulatory Policy Phase 1 as of June 1st, 2020:*

*(...)*

*2. Bann of all motorized vehicles*

*With the exception of*

*- SUV's, Pick-Up, Van, and Compact Cars individually and as part of a guided tour.*

*- UTV are temporarily permitted into the protected areas as part of a guided visit.*

*ATV's, motorcycles, buggies, trikes and other types of motorized high-impact vehicles are expressly banned from all nature protection areas under FPNA's management.*

*3. Limitations on caravan size and daily entries*

*Caravan sizes for UTVs visiting the protected areas will be limited to a maximum of six (6) vehicles including tour guides.*

*Caravan sizes for non-UTVs visiting the protected areas will be limited to a maximum of four (4) vehicles.*

*(...)*

Voorts is in het Beleid opgenomen dat met fase 2 van het Beleid beoogd zal worden onder meer alle UTV's te verbieden in de natuurgebieden die onder het beheer vallen van het FPNA en dat met fase 3 beoogd zal worden lage impact recreatie te stimuleren.

2.14 Op 26 mei 2020 is door FPNA het rapport *Environmental Impact Report for Off-Road Driving (ORD) in Parke Nacional Arikok* (hierna: het rapport) gepubliceerd (prod. 1 FPNA). In dit rapport wordt verslag gedaan van het onderzoek naar de gevolgen die *off road driving* heeft op de natuur binnen het park. Het onderzoek is verricht gedurende het droogseizoen in april 2019, het regenseizoen in september 2019 en gedurende de periode tussen april en mei 2020. In deze laatste periode was het park wegens de coronacrisis en de opgelegde overheidsmaatregelen geheel gesloten.

2.15 Bij brieven van 27 en 29 mei 2020 heeft AORF de minister en FPNA verzocht om niet over te gaan tot het uitvoeren van het Beleid zonder dat de leden van AORF zijn gehoord en met hun belangen rekening is gehouden.

2.16 Op 18 juni 2020 heeft een vergadering plaatsgevonden tussen AORF en de FPNA waarbij partijen hun standpunten hebben besproken en waarin is afgesproken dat AORF een lijst naar FPNA zou sturen met voorstellen waardoor de ATV's en UTV's minder schadelijk worden voor het milieu. Deze lijst met voorstellen is op 22 juni 2020 door AORF naar FPNA toegezonden. Op 27 juni 2020 heeft FPNA aan AORF verzocht om een lijst op te sturen met de ATV's en UTV's reserveringen over het jaar 2020, zodat zij een beslissing kan nemen op de voorstellen van AORF. Volgens AORF zijn de gegevens omtrent de reserveringen irrelevant voor het nemen van een beslissing op hun voorstellen en is het opsturen van de gegevens omtrent de reserveringen van de bestuursleden van AORF en een beslissing van FPNA op de voorstellen van AORF uitgebleven.

### **3 DE STANDPUNTEN VAN PARTIJEN**

#### in het incident

3.1 ABC heeft het gerecht verzocht om haar toe te staan om zich aan de zijde van FPNA en het Land Aruba te voegen en om AORF te veroordelen tot betaling van de proceskosten.

3.2 AORF heeft geconcludeerd tot afwijzing van de vordering tot voeging.

3.3 FPNA en het Land hebben geen bezwaar gemaakt tegen de incidentele vordering van ABC.

3.4 Het gerecht heeft ter zitting de incidentele voeging toegestaan. Het gerecht zal hierna nader ingaan op de motivering van de beslissing.

in de hoofdzaak

3.5 AORF vordert dat het gerecht bij vonnis in kort geding, uitvoerbaar bij voorraad:

- FPNA verbiedt uitvoering te geven aan het beleidsdocument van 7 mei 2020 met als titel *Policy Document. Managing Nature Conservation and High Impact Motorized Traffic* totdat in een bodemzaak is uitgemaakt dat de uitvoering van het beleidsdocument rechtmatig is;
- het Land verbiedt om over te gaan tot goedkeuring van het beheersplan van 7 mei 2020 met als titel *Policy Document. Managing Nature Conservation and High Impact Motorized Traffic* conform artikel 3 lid 5 van het Lb *Nieuwe aanwijzing domeingronden als natuurreservaat*;
- FPNA en het Land veroordeelt tot betaling van de proceskosten.

3.6 AORF legt - samengevat – het volgende aan haar vordering ten grondslag.

3.6.1. Het betreden van het park met ATV's was al gebruikelijk voordat FPNA beheerder werd van het park. Tours met ATV's naar bezienswaardigheden in het park Arikok zijn al enige tijd onderdeel van de buitenlandse marketingcampagne van de Aruba Tourism Authority (hierna: ATA). Mede door deze marketing is de bedrijfstak de laatste jaren sterk gegroeid naar ongeveer 20 touroperators die gezamenlijk werkgelegenheid bieden aan circa 200 man. Nog recent zijn er door diverse touroperators forse financiële investeringen gedaan in uitbreiding en vervanging van hun materieel.

De afgelopen jaren heeft FPNA, ondanks de groei van het aantal tours met ATV's in het park, nimmer regels gesteld omtrent het betreden van het park met ATV's. Met de invoering per 1 juni 2020 van het Beleid dat dateert van 7 mei 2020, wordt op een zeer korte termijn aan ATV's iedere toegang tot het park ontzegd. Deze beleidswijziging, waarop de touroperators zich niet hebben kunnen voorbereiden, heeft grote gevolgen voor de touroperators die tours met ATV's in het park aanbieden; het voortbestaan van de touroperators en de werkgelegenheid van 200 werknemers staan op het spel.

De touroperators zijn voorafgaand aan de bekendmaking van het Beleid nimmer door FPNA gehoord, terwijl er aan de zijde van de touroperators bereidheid bestaat tot overleg en om de voertuigen minder schadelijk te maken. Evenmin is duidelijk



waarom het gebruik van ATV's in het park wordt verboden, terwijl tours met jeeps op grond van dat beleid wel geoorloofd blijven en FPNA zelf ook andere activiteiten (zoals stargazing en movienights) in het park organiseert.

FPNA handelt met deze ingrijpende beleidswijziging op korte termijn, in het licht van de hiervoor genoemde feiten en omstandigheden, in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaraan FPNA als bestuursorgaan is gebonden.

3.6.2 Los van het voorgaande geldt dat de wegen waarvan de touroperators tijdens de tours met ATV's in het park Arikok gebruik maken, openbare wegen zijn. Op grond van artikel 5 lid 2 van het Lb *Arikok* respectievelijk artikel 5 lid 3 van het Lb *Nieuwe aanwijzing domeingronden als natuurreservaten* kan FPNA niet zelfstandig beslissen om de toegankelijkheid van deze wegen te beperken. Zij kan dit slechts doen in overleg met de Korpsbeheerder en de directeur van de Dienst Openbare Werken (hierna: DOW). Ook om die reden is (uitvoering van) het Beleid onrechtmatig. Voorts geldt dat het beleid in strijd is met de Staatsregeling. Tot slot heeft AORF aangevoerd dat het Beleid niet is gepubliceerd, hetgeen wel had moeten.

3.7 FPNA voert verweer en verzoekt het gerecht de vordering van AORF af te wijzen en om AORF te veroordelen tot betaling van de proceskosten.

3.8 Het Land en ABC voeren verweer en verzoeken het gerecht ieder voor zich om AORF niet-ontvankelijk te verklaren, dan wel haar vordering af te wijzen en AORF te veroordelen tot betaling van de proceskosten.

3.9 Het gerecht zal hierna, voor zover voor de beoordeling van belang, nader ingaan op het gevoerde verweer.

#### **4 DE BEOORDELING**

##### in het incident

4.1 Artikel 214 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv) bepaalt dat een ieder die belang heeft bij een rechtsgeding, hangende tussen andere partijen, bevoegd is om zich daarin te voegen.

Volgens vaste rechtspraak van de Hoge Raad (onder meer HR 14 maart 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC6692, NJ 2008/168 en HR 6 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY5241, NJ 2014/58) is het voor het aannemen van een belang in vorenbedoelde zin voldoende dat de partij die voeging vordert, nadelige gevolgen kan

ondervinden van een uitkomst van de procedure die ongunstig is voor de partij aan wier zijde de derde zich voegt.

4.2 ABC heeft te onderbouwing van haar vordering verwezen naar haar statutaire doelstellingen, waaronder het bevorderen van de bescherming van de Arubaanse flora en fauna in het algemeen en de Arubaanse avifauna in het bijzonder, waaronder begrepen ontwikkeling, behoud, adequaat beheer en herstel van haar biotopen, terreinen of habitats en het waken tegen ontwikkelingen in de breedste zin des woords, die kunnen leiden tot een bedreiging, achteruitgang c.q. afbreuk van de natuur in en rondom Aruba welke op enige wijze een ongewenste negatieve invloed zou kunnen betekenen voor ornithologie c.q. avifauna in Aruba in het algemeen en voor wilde vogelsoorten in en rondom Aruba in het bijzonder. Het belang van ABC bestaat eruit dat zij als bewaker van de gemeenschap wil zien dat de natuur binnen de natuurreservaten niet bedreigd of beschadigd wordt.

4.3 Gelet op het aldus aangevoerde en in aanmerking genomen voormelde door de Hoge Raad gegeven ruime uitleg van het belangvereiste heeft het gerecht de incidentele vordering ter zitting toegestaan. Daarbij wordt mede in aanmerking genomen dat toewijzing van de vorderingen van FPNA met zich meebrengt dat alle ATV's en andere door het Beleid verboden motorrijtuigen zonder enige beperking de natuurreservaten kunnen betreden. Reeds daarmee is, mede gelet op haar statutaire doelstellingen, het belang van ABC gegeven. Om die reden wordt het verweer van AORF, dat niet ABC maar alleen FPNA en het Land een rol spelen ter bescherming van de natuurreservaten, verworpen.

4.4 Ter zitting is nog geen beslissing genomen omtrent een proceskostenveroordeling in het incident. Als de in het ongelijk te stellen partij zal AORF worden veroordeeld in de proceskosten in het incident van ABC.

#### in de hoofdzaak

##### *Het spoedeisend belang*

4.5 Het spoedeisend belang van AORF bij haar vordering volgt uit de aard van die vordering en de daaraan ten grondslag gelegde stellingen.

##### *Het juridisch kader*

4.6 Op grond van het Lb d.d. 19 mei 2004 is FPNA belast met het beheer van het park Arikok. Haar taken en bevoegdheden worden bepaald door hetgeen hieromtrent is bepaald in of krachtens de Natuurbeschermingsverordening en in het Lb *Arikok*. Op

grond van het Landsbesluit van de Gouverneur van Aruba d.d. 15 juli 2020 is FPNA tevens beheerder van de in het Lb *Nieuwe aanwijzing domeingronden als natuurreservaten* aangewezen 16 natuurgebieden. Haar taken en bevoegdheden ten aanzien van deze 16 natuurgebieden worden bepaald door hetgeen hieromtrent is bepaald in of krachtens de Natuurbeschermingsverordening en in het Lb *Nieuwe aanwijzing domeingronden als natuurreservaten*. Het Beleid heeft betrekking op alle natuurgebieden waarover FPNA op grond van voornoemde landsbesluiten het beheer heeft verkregen. Aangezien het beheer over de natuurgebieden een publiekrechtelijke taak betreft, is FPNA bij de uitoefening van het beheer en bij het vaststellen van beleid in het kader van dat beheer, gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De vraag of FPNA zelf als een bestuursorgaan moet worden aangemerkt - zoals door AORF gesteld en door gedaagden betwist - is in dit verband niet relevant.

4.7 Met inachtneming van het voorgaande zal het gerecht, vanwege de uiteenlopende aard van de vorderingen, eerst de vordering van AORF jegens het Land beoordelen en vervolgens de vordering van AORF jegens FPNA.

*De vordering tegen het Land*

*- de ontvankelijkheid*

4.8 Het Land heeft allereerst aangevoerd dat de doelstellingen van AORF zo vaag zijn dat niet vastgesteld kan worden of en in welke mate AORF voldoende belang heeft bij het onderhavige kort geding. Dit ontvankelijkheidsverweer slaagt niet. Uit de doelstellingen van AORF blijkt dat zij de belangen van haar deelnemers behartigt. Deelnemers van AORF zijn onder meer touroperators die rondleidingen aanbieden met ATV's over Aruba en in het park Arikok. De vordering ziet op het Beleid van FPNA dat de toegang van ATV's en andere motorvoertuigen tot het park verbiedt althans beperkt. Ter zitting heeft een deelnemer van AORF toegelicht dat de deelnemers van AORF er (economisch) belang bij hebben dat hun ATV's en andere door het Beleid verboden motorvoertuigen het park mogen betreden om de tours uit te voeren. Er kan dan ook van worden uitgegaan dat AORF binnen de grenzen van haar doelstellingen optreedt. Dit leidt tot de conclusie dat FPNA ontvankelijk is in haar vorderingen.

*- de goedkeuring van het Beleid door het Land*

4.9 AORF heeft desgevraagd ter zitting verklaard dat haar vordering jegens het Land gebaseerd is op artikel 3 lid 4 van het Lb *Nieuwe aanwijzing domeingronden als natuurreservaten*, aangezien op grond van deze bepaling de Minister goedkeuring moet verlenen aan het Beleid alvorens dit rechtsgeldig kan worden vastgesteld. Hieromtrent geldt het volgende.

4.10 Artikel 3 lid 4 van het *Lb Nieuwe aanwijzing domeingronden als natuureservaten* (dat niet geldt ten aanzien van het park Arikok) bepaalt dat FPNA ter verwezenlijking van haar taken vanaf het begin van haar beheer een beheersplan dient op te stellen en dat om de vijf jaar bijwerkt. Voorts bepaalt lid 4 van ditzelfde artikel dat voor de bekendmaking van het beheersplan onder meer de goedkeuring van de minister vereist is. In artikel 3 lid 4 van het *Lb Arikok* is ten aanzien van het park Arikok bepaald dat de beheerder een beleidsplan opstelt dat bekend wordt gemaakt in de *Landscourant*. Goedkeuring van de minister is op grond van dit Landsbesluit niet vereist.

4.11 Het Land heeft betwist dat het Beleid een beheersplan is in de zin van artikel 3 lid 4 van het *Lb Nieuwe aanwijzing domeingronden als natuureservaten*. Om die reden is volgens het Land zijn goedkeuring (bedoeld is: van de minister) niet vereist, zodat een verbod om goedkeuring te verlenen niet aan de orde is. In dit verband is ter zitting desgevraagd toegelicht dat een beheersplan, anders dan een beleidsdocument, voor de duur van vijf jaar wordt vastgesteld en een strategisch kader behelst waarin te behalen doelstellingen worden vastgelegd. Voorts is in dit verband toegelicht dat het geldende beheersplan loopt van de periode van 2016 tot en met 2021. Op grond van het beheersplan wordt vervolgens beleid opgesteld. Het Beleid is een dergelijk beleidsplan dat in het kader van de uitvoering van het beheersplan is opgesteld. Deze stelling, dat het Beleid geen beheersplan is in de zin van artikel 3 lid 4 *Lb Nieuwe aanwijzing domeingronden als natuureservaten* is door AORF niet gemotiveerd weersproken. Naar het oordeel van het gerecht strookt de uitleg die van de zijde van het Land is gegeven ook met de inhoud van, onder meer, artikel 4.3 van de beheersovereenkomst. Daarmee is voorshands onvoldoende aannemelijk geworden dat het Beleid een beheersplan is in de zin van artikel 3 lid 4 van het *Lb Nieuwe aanwijzing domeingronden als natuureservaten*, dat door de minister moet worden goedgekeurd. Op grond van deze bepaling kan de vordering tegen het Land dus niet worden toegewezen.

4.12 Met betrekking tot de invoering van het Beleid in het park Arikok geldt dat niet het *Lb Nieuwe aanwijzing domeingronden als natuureservaten* van toepassing is, maar het *Lb Arikok*. In dit landsbesluit is niet bepaald dat invoering van beheersplannen dan wel beleid aan de goedkeuring is onderworpen van de minister. Voor zover het de invoering van het Beleid in het park Arikok betreft, kan de vordering niet op de gestelde grond worden toegewezen.

4.13 Nu AORF geen andere gronden voor haar vordering tegen het Land heeft aangevoerd, zal de vordering jegens het Land worden afgewezen. AORF zal als de in het ongelijk gestelde partij worden veroordeeld in de kosten van de procedure aan de zijde van het Land gevallen.

*De vordering jegens FPNA*

4.14 In de kern komt het betoog van AORF erop neer dat FPNA jegens haar onrechtmatig handelt doordat zij met (de uitvoering van) het Beleid de toegang tot het park Arikok beperkt en het daardoor onmogelijk maakt om nog langer met ATV's het park en de zich daarin bevindende bezienswaardigheden zoals Conchi (natural pool) en de grotten van Fontein en Quadirikiri te bezoeken.

4.15 In deze procedure moet aan de hand van de door partijen gepresenteerde feiten, zonder nader onderzoek en bewijslevering, worden beoordeeld of voldoende aannemelijk is dat FPNA jegens AORF onrechtmatig handelt door het Beleid in te voeren en te handhaven, waardoor de vordering in een eventuele bodemprocedure een zodanige kans van slagen heeft dat vooruitlopend daarop toewijzing van de gevraagde voorziening gerechtvaardigd is. Daarbij zal het gerecht hieronder allereerst ingaan op de stelling dat FPNA met de invoering van het Beleid handelt in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en daarna op de stelling dat FPNA wettelijk niet bevoegd is om de toegang tot het park voor ATV's te verbieden.

*- handelen in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur*

4.16 De doelstellingen van FPNA, zoals onder meer opgenomen in artikel 3 lid 2 van het Lb *Arikok* houden in dat FPNA zorg draagt voor het behoud van de biodiversiteit, het natuurlijk milieu en het natuurschoon binnen het park door middel van bescherming, beheer en eventuele ontwikkeling of verrijking van de inheemse flora en fauna en de onderliggende ecologische verbanden, alsook voor het behoud van de geologische, archeologische en historische kenmerken van het park. Verder bepaalt lid 3 van ditzelfde artikel dat FPNA toezicht houdt op het behoud van een zo ongestoord mogelijke staat van de natuurlijke kenmerken en waarden van het park. De inhoud van de verplichting tot bescherming van de flora en fauna wordt mede bepaald door de Natuurbeschermingsverordening en de daarop gebaseerde wet- en regelgeving.

4.17 FPNA heeft onderzoek verricht naar de gevolgen die *off road driving* heeft op de natuur binnen het park Arikok. Dit onderzoek en de bevindingen daarvan zijn verwerkt in het rapport. Volgens het rapport is gebleken dat *off road driving* schadelijk is voor de natuur binnen het park. Verschillende planten en dieren die volgens het rapport op grote schaal worden beschadigd, behoren tot soorten die op grond van het Lb *Bescherming inheemse flora en fauna* als beschermd worden aangemerkt (zoals de tuna, cadushi, breba, watapana, hubada, seida, shimarucu, cascabal, shoco, prikichi etc). Op grond van artikel 6 van de Natuurbeschermingsverordening en de artikelen 11 en 12 van het Lb *Arikok* is beschadiging van deze beschermde planten en dieren verboden. Uit de nota van toelichting blijkt dat het begrip "beschadigen" ziet op alle handelingen waarbij aan een plant of dier schade wordt toegebracht.

Uit het rapport volgt dat is geconstateerd dat de vegetatie van de planten binnen het park door grote hoeveelheden stof, botsingen en olie lekkages beschadigd en verstoord worden, dat erosie en milieudegradatie plaatsvindt en dat de trillingen, geluidsoverlast en uitlaatgassen van de motorvoertuigen veroorzaken dat dieren hun habitat binnen het park verlaten. Doordat motorvoertuigen niet alleen over zandwegen rijden, maar ook daarbuiten, heeft op veel plaatsen een aanzienlijke verbreding van die zandwegen plaatsgevonden.

4.18 Gedurende de periode dat het park vanwege de overheidsmaatregelen gesloten was, is de terugkeer van dieren naar hun habitat geconstateerd en is de groei van planten verbeterd. Zo zijn weer konijnen en prikichi's binnen het park waargenomen en planten die niet meer groeiden vanwege de hoeveelheid stof en modder waarmee ze waren bedekt, laten weer groei en nieuwe bladeren zien.

4.19 Van de zijde van de AORF zijn de bevindingen in het rapport ten aanzien van de aantasting van de natuur in het park Arikok onvoldoende betwist, zodat het gerecht die bevindingen voorshands voldoende aannemelijk acht. Het verweer van AORF dat van een beschadiging van planten slechts sprake is, indien deze worden uitgetrokken, vindt (gezien hetgeen hiervoor onder 4.17 is overwogen) geen steun in het recht en geldt in dit verband niet als een serieuze betwisting. De bedoelde aantasting van de natuur is in strijd met de hier te lande geldende wet- en regelgeving die de natuur beogen te beschermen. Evenmin is betwist dat de natuur de afgelopen periode, waarin er geen toerisme was in Aruba en er geen sprake was van *off road driving* in het park Arikok, een aanzienlijke mate van herstel heeft laten zien. Het gerecht acht ook dat herstel daarom voorshands voldoende aannemelijk alsmede dat er, zoals volgt uit het rapport, een oorzakelijk verband is tussen *off road driving* in het park Arikok en de aantasting van de natuur in het park.

-15-

4.20 Gezien de wettelijke en statutaire doelstellingen van FPNA behoort het tot de taak van FPNA om in het kader van het door haar gevoerde beheer, beleid te ontwikkelen en in te voeren dat erop is gericht om de natuur in het park Arikok te beschermen tegen een verdergaande aantasting van de biodiversiteit en dat er tevens op is gericht om reeds bestaande aantasting van die biodiversiteit te herstellen. Aangezien, mede op grond van de bevindingen die zijn neergelegd in het rapport, voorshands voldoende aannemelijk is geworden dat de schade voornamelijk wordt veroorzaakt door *off road driving*, is het vanzelfsprekend dat het beleid mede omvat het beperken van *off road driving* in het park Arikok.

4.21 *Off road driving* in het park vindt onder meer plaats met ATV's, UTV's en jeeps. Van de zijde van gedaagden is onbetwist gesteld dat voorafgaand aan de coronacrisis gemiddeld 715 ATV's (in ongeveer 100 caravananen) dagelijks het park bezochten. Het aantal jeeps dat het park bezocht lag gemiddeld op 12 (gemiddeld 6 groepen van 2 jeeps). Een ieder die wel eens een caravaan met ATV's op een zandweg heeft zien voorbijkomen - of dit nu in park Arikok zelf was, dan wel daarbuiten langs de noordkust of op de weg van San Fuego naar Ayo Rock - weet dat een dergelijke caravaan grote stofwolken opwerpt die al van verre (en boven de mondi uit) zichtbaar zijn. Het gerecht beschouwt de hoeveelheden stof die een caravaan van ATV's veroorzaakt, dan ook als een feit van algemene bekendheid. Het is bovendien eveneens een feit van algemene bekendheid dat een dergelijke caravaan van ATV's veel meer stof opwerpt dan een enkele passerende jeep. De stelling van AORF dat jeeps juist meer stof opwerpen dan ATV's wordt dan ook gepasseerd. Al hetgeen partijen daaromtrent hebben opgemerkt behoeft verder geen bespreking.

Nu voorshands voldoende aannemelijk is geworden dat *off road driving* in het park vooral bestond uit (caravananen van) ATV's en dat de hoeveelheid stof en lawaai die een caravaan met ATV's voortbrengt groter is dan een enkele jeep, acht het gerecht het voorshands eveneens voldoende aannemelijk geworden dat de aantasting van de natuurwaarden in het park, zoals beschreven in het rapport, voornamelijk worden veroorzaakt door het gebruik van ATV's in het park. Uit het oogpunt van natuurbescherming heeft FPNA dan ook in redelijkheid tot de beslissing kunnen komen om beleid in te voeren dat erop is gericht om de toegang van ATV's in het park te beperken dan wel te verbieden en om tegelijkertijd de toegang van UTV's en jeeps als *off road voertuigen* (voorlopig) toe te blijven staan.

4.22 De conclusie is dan ook dat er geen sprake is van schending van het gelijkheidsbeginsel door (voorlopig) alleen aan ATV's de toegang tot het park Arikok en de overige natuurreservaten te ontzeggen. Dat FPNA zelf op incidentele basis in het park stargazing-nights en movie-nights organiseert, leidt niet tot een ander oordeel,

nu de impact van dergelijke incidentele evenementen veel kleiner en van geheel andere aard is dan die van de dagelijkse ATV-tours in het park en niet is gesteld of gebleken dat de in het rapport genoemde schade aan de natuur mede wordt veroorzaakt door de stargazing- en movie-nights.

4.23 Anders dan AORF, gezien haar stellingen, kennelijk heeft willen betogen, handelt FPNA door de invoering van een totaalverbod op korte termijn evenmin in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Daartoe geldt het volgende.

4.24 Van de zijde van FPNA is onbetwist gesteld dat de groei van de hoeveelheid (caravanen met) ATV's zich vooral de afgelopen drie jaar heeft voorgedaan en dat FPNA hierdoor is verrast. Dat die groei zich vooral de laatste drie jaren heeft voorgedaan, volgt eveneens uit overgelegde producties (zie onder meer prod. 9 van FPNA). Op grond van hetgeen partijen hieromtrent desgevraagd ter zitting hebben verklaard, staat vast dat er nimmer overleg heeft plaatsgevonden tussen de touroperators en FPNA omtrent het toenemend gebruik van het park door de touroperators. Vooralsnog is daarom voldoende aannemelijk geworden dat touroperators de afgelopen jaren eenzijdig hebben beslist om het park Arikok, dat in eerste instantie een natuurreservaat is, te gebruiken als *playground* voor *off road tours*. Dat door ATA in het buitenland reclame werd gemaakt voor tours met ATV's door park Arikok maakt dit niet anders. Niet is gesteld of gebleken dat ATA deze marketing deed in overleg met of na goedkeuring van FPNA.

4.25 Dat de grote hoeveelheden (caravanen met) ATV's leidt tot aantasting van de natuur, mag voor de touroperators zelf ook duidelijk zijn geweest. In ieder geval hebben overheidsorganisaties, NGO's en verontruste burgers al geruime tijd aangegeven dat het gebruik van ATV's dient te worden gereguleerd mede in verband met de bescherming van de natuur in Aruba (zie onder meer productie 29 van AORF en productie 9 van FPNA). Het was daarmee voor de deelnemers van AORF te voorzien dat op enig moment maatregelen getroffen zouden kunnen dan wel moeten worden met betrekking tot *off road driving* in het park. Nu de touroperators in het recente verleden eenzijdig hebben besloten tot het organiseren van grote aantallen tours met ATV's in het natuurreservaat Arikok, valt niet in te zien op welke grond FPNA op haar beurt gehouden zou zijn om in overleg met de touroperators aan die touroperators een overgangsregeling aan te bieden, zoals van de zijde van AORF is gesteld. Dit geldt des te meer nu niet is gebleken in hoeverre het mogelijk is een voor AORF (en haar deelnemers) aanvaardbare overgangsregeling aan te bieden, die garandeert dat geen verdere achteruitgang van de natuurwaarden in het park Arikok plaatsvindt.



4.26 Dat touroperators kort voor de aankondiging van het Beleid nog forse investeringen hebben gedaan in de uitbreiding dan wel vervanging van hun ATV-park dient, gezien hetgeen hiervoor is overwogen, eveneens voor eigen risico te komen. In dit oordeel betreft het gerecht eveneens dat van de zijde van gedaagden is gesteld dat er voor de touroperators voldoende mogelijkheden zijn om buiten het park Arikok (en de overige natuurreservaten) tours met ATV's aan te bieden en dat dit ook feitelijk al gebeurd. Dit is door OARF niet voldoende gemotiveerd betwist.

Voorts heeft FPNA onweersproken gesteld dat de deelnemers van AORF behalve ATV's nog andere *off road* motorvoertuigen hebben (zoals jeeps en UTV's) die conform het Beleid (nog) wel binnen het park zijn toegestaan.

4.27 De slotsom van het voorgaande is dan ook dat FPNA met de invoering van het Beleid niet heeft gehandeld in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

- *de toegankelijkheid van de openbare wegen in het park*

4.28 In artikel 5 lid 1 van het Lb *Arikok* is bepaald dat het park in principe voor een ieder toegankelijk is en dat de beheerder bevoegd is de toegankelijkheid van het park via de openbare wegen te beperken na overleg met de directeur van de DOW en de Korpschef, voor zover dat met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van het park wenselijk is. Op grond van artikelen 7 en 9 van het Lb *Arikok* zijn de Landsverordening wegverkeer en de Algemene politieverordening binnen het park van toepassing. Volgens AORF volgt hieruit dat FPNA niet bevoegd is om zelfstandig beleid vast te stellen die meebrengt dat het betreden van het park Arikok met ATV's verboden is.

4.29 Blijkens de nota van toelichting op het Lb *Arikok* heeft de regering er bewust voor gekozen om het beheer van de openbare wegen uit te zonderen van het beheer over het park. Volgens de nota zouden de wegen niet langer openbaar zijn, dat wil zeggen niet voor een ieder toegankelijk, als ook de openbare wegen onder het beheer van de beherende instantie (i.e. FPNA) zouden vallen. Dit werd ongewenst geacht, omdat op dat moment zich binnen de grenzen van het park Arikok 13 percelen bevonden waarop particulieren een gebruiksrecht hadden (eigendom, erfpacht, huur) en welke percelen niet als domeingrond vielen onder het beheer van FPNA. Het werd blijkens de nota door de regering niet wenselijk geacht dat de toegankelijkheid van deze 13 percelen die niet tot het park behoorden, wel door de beheerder zouden worden gecontroleerd. De algemene toegankelijkheid in artikel 5 lid 1 Lb *Arikok* dient blijkens de nota van toelichting om duidelijk te maken dat het park zelf bedoeld is voor de gehele bevolking

van Aruba als ook voor de toeristen. In verband met de verwezenlijking van de doelstellingen van het park, heeft de beheerder echter wel de bevoegdheid gekregen om op grond van artikel 5 lid 2 Lb *Arikok*, en na overleg met de Korpschef en de directeur DOW, de toegankelijkheid te beperken. Blijkens de nota van toelichting had de regering hierbij onder meer de mogelijkheid voor ogen dat de beheerder bijvoorbeeld in verband met de natuurbescherming het park, en daarmee ook de openbare wegen, gedurende de nacht zou willen afsluiten.

4.30 Aldus volgt uit de nota van toelichting dat artikel 3 lid 1 en artikel 5 leden 1 en 2 van het Lb *Arikok* beogen om de algemene toegankelijkheid van het park Arikok te waarborgen voor haar bezoekers en voor de particuliere rechthebbenden op percelen in het park. Beperkingen van die algemene toegankelijkheid mogen door FPNA als beheerder van het park wel worden aangebracht, maar slechts na overleg met de Korpschef dan wel de directeur DOW.

Door een verbod om het park met een bepaald type motorvoertuig te betreden, beperkt FPNA echter niet de algemene toegankelijkheid van het park. Het blijft voor een ieder mogelijk om het park en de zich daarin bevindende openbare wegen te betreden. Het invoeren van een dergelijke beperking die noodzakelijk is ter bescherming van de natuur in het park Arikok, behoort daarom tot de exclusieve bevoegdheid van FPNA als beheerder van het park. Hierover hoeft zij niet op grond van artikel 5 lid 2 Lb *Arikok* overleg te voeren met de Korpschef en de directeur DOW. Dit laatste zou anders kunnen zijn, indien het verbod een type motorvoertuig betreft dat zo algemeen gebruikelijk is dat feitelijk de algemene toegankelijkheid van het park wordt beperkt. Datzelfde gevolg kan zich voordoen indien het verbod meerdere types motorvoertuigen betreft. Met het verbod op ATV's en de overige in het Beleid genoemde categorieën van motorvoertuigen is van een feitelijke beperking van de algemene toegankelijkheid echter geen sprake.

4.31 Gelet op het vorenstaande is onvoldoende aannemelijk geworden dat het Beleid, voor zover dat betrekking heeft op park Arikok, in strijd is met de Lb *Arikok* dan wel de Landsverordening wegverkeer. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor het Beleid ten aanzien van de 16 natuurreservaten die worden aangewezen in het Lb *Nieuwe aanwijzing domeingronden als natuurreservaten*.

4.32 De conclusie is dan ook dat ook de vordering jegens het FPNA dient te worden afgewezen. Als de in het ongelijk te stellen partij zal AORF worden veroordeeld in de proceskosten van FPNA.

## 5. DE UITSpraak

De rechter in dit gerecht:

*in het incident:*

5.1 veroordeelt AORF in de kosten van deze procedure, aan de zijde van ABC tot op heden begroot op Afl. 450,- aan griffierechten en Afl. 1.500,- aan gemachtigdensalaris;

*in de hoofdzaak:*

5.2 wijst de vorderingen af;

5.3 veroordeelt AORF in de kosten van deze procedure, aan de zijde van FPNA tot op heden begroot op Afl. 1.500,- aan salaris voor de gemachtigde en aan de zijde van het Land begroot op Afl. 1.500,- aan salaris voor de gemachtigde.

Dit vonnis is gewezen door mr. J.J. Verhoeven, rechter in dit gerecht, en werd uitgesproken ter openbare terechtzitting van vrijdag 14 augustus 2020 in aanwezigheid van de griffier.