37 038

Wijziging van de Wet buitenlandse schepen en enkele andere wetten in verband met het creëren van bevoegdheden inzake buitenlandse schepen en schepen zonder nationaliteit gelet op enkele artikelen van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee

Nota naar aanleiding van het verslag

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie van Infrastructuur en Waterstaat van 4 november 2026 met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de fracties van D66, VVD, PRO, CDA en ChristenUnie hebben nog enkele vragen en opmerkingen. In het navolgende gaan wij in op de vragen en opmerkingen uit het verslag, waarbij de volgorde van het verslag is aangehouden. Het verslag is hieronder integraal opgenomen in cursieve opmaak.

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN DEEL

1 Inleiding
1.1 Inleiding
1.2 Aanleiding
1.3 Verhouding tot bredere aanpak van de schaduwvloot

2 Hoofdlijnen van het voorstel
2.1 Weigeren buitenlandse schepen in Nederlandse havens
2.2 Recht van onderzoek naar nationaliteit schip
2.3 Onschuldige doorvaart
2.4 Achtervolgingsrecht
2.5 Controle buitenlands schip
2.6 Inroepen hulp van de sterke arm
2.7 Bevoegdheden politie
2.8 Bevoegdheid afsluiten TZ

37 **038**

3 Verhouding met internationaal en nationaal recht
37.1 Rechtsmacht
3.1.2 Grenzen aan de uitoefening van rechtsmacht
37.2 Uitoefening van rechtsmacht op zee
37.2.1 Buitenlandse schepen
37.2.2 Schepen zonder nationaliteit

4 Toepasselijkheid voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

5 Gevolgen
5.2 Uitvoeringsinstanties
5.3 Zeehavens

6 Financiële gevolgen
7 Uitvoering, toezicht en handhaving
8 Advies en consultatie

II. ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING
Artikel I – wijziging Wet buitenlandse schepen
Onderdeel C
Onderdeel F
Onderdeel H
Onderdeel N

I. ALGEMEEN DEEL

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden steunen het doel om hard op te treden tegen de schaduwvloot. De schepen in deze vloot helpen sancties te omzeilen, financieren daarmee indirect de Russische oorlog tegen Oekraïne, zijn vaak oud en slecht onderhouden en vormen zo een risico voor de veiligheid op zee en onze vitale infrastructuur op de Noordzee. Deze leden vinden het goed dat Nederland de ruimte benut die het VN-Zeerechtverdrag biedt, zoals het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk al doen. Wel hebben zij nog vragen over de effectiviteit, de rechtsstatelijke waarborgen, de uitvoerbaarheid en de gevolgen voor de Nederlandse havens, in het bijzonder de kleinere havens.
De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de wettelijke mogelijkheden in Europese landen die in de afgelopen jaren reeds begonnen zijn met het aanhouden, enteren, opbrengen en vastleggen van schepen die behoren tot de schaduwvloot. De leden zien graag een vergelijking met de wetgeving in landen als Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, België, Finland en Zweden.

Er zijn geen internationaalrechtelijke regels, bijvoorbeeld in verdragen of gewoonterecht, die aangeven hoe om te gaan met schepen die zonder

(waaronder mede begrepen valse) nationaliteit varen. Het VN-Zeerechtverdrag[1] geeft enkel aan dat onderzoek kan worden gedaan naar een schip zonder nationaliteit en dat voor nader onderzoek aan boord kan worden gegaan. Verdere (handhavende) acties zijn niet gespecificeerd.

Daardoor zien we dat Europese (buur)landen ieder een verschillende (juridische) werkwijze hanteren om de schaduwvloot aan te pakken. Op hoofdlijnen zijn er drie varianten te zien. Ten eerste kan een actie zijn gebaseerd op nationale wet-of regelgeving. Uit de contacten die er zijn met een aantal buurlanden blijkt dat de grondslagen die hun wetgeving biedt, variëren. Zo bepaalt de Franse Code des Transports dat een kapitein die tijdens een controle niet in staat is de nationaliteit van zijn schip aan te tonen strafrechtelijk verwijtbaar handelt, en heeft de wetgever van het Verenigd Koninkrijk ervoor gekozen om bepaalde (straf)wetgeving van toepassing te verklaren op schepen zonder nationaliteit.
Ten tweede kan het zijn dat door buurlanden acties worden uitgevoerd die rechtstreeks uitvoering geven aan bovengenoemde mogelijkheid uit het VN-Zeerechtverdrag. Daarbij kan gedacht worden aan optreden op grond en binnen de mogelijkheden van artikel 110 van het VN-Zeerechtverdrag, namelijk het aan boord gaan voor nader onderzoek naar de nationaliteit. Italië heeft hun onderzoek op deze grondslag gebaseerd. Ten derde kan het zijn dat er in de territoriale zee bevoegdheden zijn ingezet, die voortvloeien uit de bevoegdheden en rechtsmacht die de kuststaat zijn toebedeeld in het VN-Zeerechtverdrag. Dit geldt bijvoorbeeld voor acties die zijn uitgevoerd door Zweden.

Een aantal landen heeft interesse in het bij uw Kamer aanhangige wetsvoorstel, waarin is gekozen voor een brede insteek om de ruimte die het internationaal recht biedt optimaal te benutten en ook ruimte te geven voor verdere rechtsontwikkeling en mogelijkheden voor internationale samenwerking. Het is echter niet aan de Nederlandse regering om een interpretatie of kwalificatie te geven van de regelgeving van buurlanden.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel en willen de regering nog enkele kritische vragen voorleggen.
De leden van de PRO-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel en stellen de regering nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met grote interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet buitenlandse schepen en enkele andere wetten. De Russische schaduwvloot vormt een ernstige bedreiging voor onze veiligheid. Hiermee worden sancties omzeild en de Russische oorlogskas gevuld. Ook vormt de schaduwvloot een risico voor de veiligheid op de Noordzee en onze vitale infrastructuur, waaronder voor energie- en datakabels die onder de zee liggen. De leden van de CDA-fractie steunen daarom het wetsvoorstel en roepen op tot haast met inwerkingtreding. Wat betreft de leden gaat ons land de nieuwe bevoegdheden maximaal benutten om de Russische schaduwvloot aan te pakken. De leden van de CDA-fractie hebben nog enkele vragen.

[1] Het op 10 december 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83).

37 038

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van de Wet buitenlandse schepen in verband met de aanpak van de schaduwvloot. Met het oog op de huidige geopolitieke situatie onderschrijven deze leden de noodzaak van dit wetsvoorstel, om de bevoegdheden om de schaduwvloot aan te pakken te vergroten. Zij hebben nog enkele vragen over de effectiviteit en uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel.

1. Inleiding

1.1 Inleiding

De leden van de D66-fractie lezen dat het wetsvoorstel zich richt op een deel van de schaduwvloot, namelijk schepen zonder nationaliteit. Kan de regering aangeven welk deel van de schaduwvloot die door de Noordzee en de Nederlandse territoriale zee vaart naar schatting onder deze categorie valt? En hoeveel van deze schepen hebben in de afgelopen jaren een Nederlandse haven aangedaan of zijn in Nederlandse ankergebieden geweest?

Binnen de context van de vraag van de leden van de D66-fractie kan er een onderscheid worden gemaakt tussen verschillende categorieën van schepen zonder (een legitieme of verifieerbare) nationaliteit: schepen die onder een valse vlag varen, schepen die met twee of meer vlaggen varen en schepen die varen zonder (vermeende) vlag of waarvan de vlag onbekend is.

Ten aanzien van de wereldwijde omvang kan worden opgemerkt (d.d. november 2026) dat ruim een derde van de schaduwvloot onder een valse vlag vaart.

Wat betreft de omvang van de schaduwvloot in de Nederlandse exclusieve economische zone: op basis van de beschikbare data zijn er in de periode januari 2025 tot en met augustus 2026 circa 120 passages waargenomen. Gezien het totale jaarlijkse verkeer van circa 245.000 scheepsbewegingen, betreffen deze specifieke schaduwvlootschepen dus een fractie van het totale verkeer (minder dan 0,1%).

Ten slotte wordt er gevraagd naar de aanwezigheid van schaduwvlootschepen in Nederlandse havens of ankergebieden. Sinds de start van de monitoring van deze schepen in januari 2025 is er, voor zover bekend bij de Kustwacht, geen enkel schip dat zonder nationaliteit heeft gevaren in een Nederlandse haven of een Nederlands ankergebied aangemeerd.

De leden van de D66-fractie vragen in het bijzonder aandacht voor schepen die ten onrechte een Koninkrijksvlag voeren. De regering erkent in het nader rapport dat sommige van deze schepen deel uitmaken van de schaduwvloot.
Hoeveel schepen zijn in de afgelopen jaren aangetroffen die ten onrechte een Koninkrijksvlag voerden, en in welke wateren voeren zij?

De afgelopen jaren is er een beeld opgebouwd van de omvang van de groep schepen die de vlag van het Koninkrijk voert zonder te zijn ingeschreven in een vlagregister

binnen het Koninkrijk. In januari 2025 werden er 15 van dergelijke

schepen geïdentificeerd. Dit aantal steeg in augustus 2025 naar 55 schepen, met een piek van circa 80 schepen in februari 2026. Per 5 november 2026 is het aantal schepen dat onder een valse Koninkrijksvlag vaart, gedaald tot circa 48 schepen. In totaal zijn er sinds het begin van de monitoring 126 schepen geïdentificeerd die op enig moment onder een valse vlag van het Koninkrijk hebben gevaren of varen.

Wat betreft de locatie van deze schepen, is het deel dat door Nederlandse wateren vaart relatief klein. Het overgrote deel van deze schepen bevindt zich buiten de Europese wateren. De schepen worden met name waargenomen in de Arabische Zee/de Straat van Hormuz en in Zuidoost-Azië. Daarnaast zijn er enkele schepen waargenomen in de Caribische Zee.

In de periode van januari 2025 tot heden zijn er 12 schepen die onder een valse Koninkrijksvlag voeren, de Nederlandse exclusieve economische zone gepasseerd. Van deze 12 schepen waren er 7 containerschepen en 5 tankers.
De vijf tankers die de Nederlandse exclusieve economische zone passeerden, maken onderdeel uit van de schaduwvloot en zijn onderworpen aan EU-sancties. Van deze groep tankers vaart er momenteel nog één schip onder een valse vlag van het Koninkrijk.

De leden van de PRO-fractie kunnen zich vinden in de gestelde doelen van de wetwijziging en de onderliggende analyse. Het gevaar voor de internationale rechtsorde en het milieu, dat uitgaat van schepen die zonder of onder valse vlag varen, is reëel en verdient onze aandacht.

1.2 Aanleiding
De leden van de PRO-fractie zijn van mening dat het niet langer houdbaar is dat Nederland voor zichzelf tot nu toe amper een handhavende rol zag voor wat zich buiten de 12-mijlszone afspeelt. De dreiging van statelijke en niet-statelijke actoren, maar ook ernstige overtredingen van milieu en veiligheidsregels, verdienen toezicht en handhaving. De Nederlandse overheid kan zich niet onttrekken aan de verantwoordelijkheid om hier een bijdrage aan te leveren. Als dit wetsvoorstel hiervoor de juridische basis biedt, dan heeft dit de steun van de fractie van PRO.

In reactie op het standpunt van de leden van de PRO-fractie kan worden bevestigd dat dit wetsvoorstel er inderdaad voor zorgt dat er mogelijkheden komen om buiten de territoriale zee te kunnen handhaven ten aanzien van buitenlandse schepen of schepen zonder nationaliteit wanneer zij een inbreuk maken op de rechtsmacht die Nederland als kuststaat in die zeegebieden mag uitoefenen. Dit is in overeenstemming met het internationaal recht.

De leden van de CDA-fractie merken op dat Rusland steeds vaker schepen inzet om landen onder druk te zetten, terwijl ze gewoon onder Russische vlag varen. Zo berichtte Pointer over een gastanker met zware machinegeweren.[2] De NOS

[2] *Pointer, 13 juni 2026, Russische schaduwvloot, https://pointer.kro-ncrv.nl/russische-schaduwvloot.*

had een bericht over een vrachtschip dat uren voor anker lag bij datakabels voor de Britse kust.[3] *De leden vragen de regering wat zij nog meer gaat doen om schepen met een geldige vlag aan te pakken. De leden vragen wat er mogelijk is om schepen die zich intimiderend gedragen of andere verdachte zaken uitvoeren, aan te pakken.*

De leden van de CDA-fractie stellen de vraag hoe schepen met een geldige vlag kunnen worden aangepakt. Naast de mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt,[4] is er sprake van informatie-uitwisseling tussen buurlanden voor beeldopbouw ten aanzien van schepen die zich verdacht gedragen, of schepen waarbij het vermoeden bestaat dat er sprake is van een niet geldige vlag of dat zij anderszins een risico vormen. Ook kan in het kader van havenstaatcontrole een signaal worden afgegeven aan de eerstvolgende haven van bestemming over de staat van een schip dat bijvoorbeeld onder een *flag of convenience* vaart.[5]

Daarnaast heeft Defensie sinds juli 2023 de permanente taak om schepen van niet-NAVO en niet-partner landen te escorteren door de Nederlandse exclusieve economische zone, wanneer daar aanleiding toe is en in afstemming met NAVO-bondgenoten.[6]

1.3 Verhouding tot bredere aanpak van de schaduwvloot

De leden van de D66-fractie delen de opmerking van de Raad van State dat schepen met een geldige vlag evengoed kunnen worden ingezet voor het omzeilen van sancties, sabotage of spionage, en dat het voorstel de onderliggende illegale activiteiten als zodanig niet aanpakt. Deze leden vragen de regering om concreet te maken hoe dit wetsvoorstel samenhangt met de andere instrumenten, zoals het EU-sanctie-instrumentarium, het aanpakken van frauduleuze vlaggenregisters en verzekeringscontroles.

Het wetsvoorstel, het EU-sanctie-instrumentarium, de inzet tegen frauduleuze vlaggenregisters en het opvragen van verzekeringscertificaten van schepen in de exclusieve economische zone zijn allen maatregelen die gericht zijn tegen de schaduwvloot. Deze maatregelen zijn aanvullend op elkaar.

In de territoriale zee is de Nederlandse wet- en regelgeving van toepassing voor zover in overeenstemming met het internationaal recht (met name het VN-Zeerechtverdrag en de verplichtingen van de vlaggenstaat). Dit biedt, in aanvulling op het wetsvoorstel, ook grondslagen om op te treden tegen

---

[3] *NOS, 30 januari 2026, Spanning in Britse wateren om Russisch schip dat uren voor anker gaat bij datakabels, https://nos.nl/artikel/2600288-spanning-in-britse-wateren-om-russisch-schip-dat-uren-voor-anker-gaat-bij-datakabels.*

[4] In de beantwoording op de vraag van de ChristenUnie bij paragraaf 1.3 wordt uiteengezet welke bevoegdheden uit het wetsvoorstel voortvloeien ten aanzien van buitenlandse schepen.

[5] Bij een *flag of convenience*, ook wel een ‘goedkope vlag’, gaat het om schepen die zijn

geregistreerd in het vlaggenregister van een staat die weinig tot geen aandacht besteedt aan vereisten van veiligheid, zeewaardigheid of milieurisico's van een schip.
[6] Kamerbrief over Kabinetsbesluit tot permanente taak Defensie op Noordzee (Kamerstukken II 2022/23, 33450, nr. 122).

gevlagde schepen, afhankelijk van de gedragingen op zee en het betreffende zeegebied.

Het EU-sanctie-instrumentarium is van toepassing op het Europees grondgebied. Zo kunnen door EU-sancties Russische schepen, gesanctioneerde schepen en schepen die gesanctioneerde lading vervoeren, diensten en toegang tot havens en sluizen worden ontzegd.

De inzet tegen frauduleuze vlaggenregisters richt zich tegen personen en entiteiten wereldwijd die de schaduwvloot faciliteren. Het opvragen van scheepspapieren van (vermoedelijk) schepen zonder nationaliteit brengt de schaduwvloot en risico's daarvan voor mariene milieu en veilige scheepvaart beter in beeld.

Bestaat het risico dat schepen uitwijken naar zogenaamde goedkope vlaggen, zodat zij buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen? Hoe zet de regering zich in EU-verband en met de Noordzeelanden in voor een gezamenlijke aanpak, zodat schepen niet simpelweg uitwijken naar havens en wateren van buurlanden?

Er is inderdaad een trend merkbaar waarbij schaduwvlootschepen meer omvlaggen naar de Russische vlag of 'proxy'-vlaggen, zoals Equatoriaal Guinee en Oman. Dit zijn legitieme vlaggen van vlaggenstaten die hun verantwoordelijkheden onder het VN-Zeerechtverdrag veronachtzamen.
Schepen met een legitieme vlag kunnen niet aangepakt worden op grond van het varen zonder nationaliteit. Hiervoor moeten andere, veelal diplomatieke, middelen worden ingezet ten opzichte van de vlaggenstaten.

Om het risico dat schepen uitwijken naar goedkope vlaggen (*flags of convenience*) te beperken, werkt de regering in EU-verband samen aan een gezamenlijke aanpak via EU-sanctiewetgeving. Deze sanctiewetgeving verplicht EU-lidstaten om schepen die sancties ontwijken te controleren of toegang tot de haven te ontzeggen. Een EU-aanwijzing blijft aan het geïdentificeerde schip verbonden, ook wanneer dat schip omvlagt of invlagt in een ander register. Het toegangs- en dienstenverbod dat geldt op grond van de EU-sancties werkt in de hele EU, behoudens de toepasselijke uitzonderingen. Een gesanctioneerd schip kan dus niet uitwijken naar havens en wateren van buurlanden als het door Nederland niet wordt gefaciliteerd.

Naast de samenwerking in EU-verband is er samenwerking met verschillende Noordzeelanden, zoals België, Duitsland en Denemarken, om havens en wateren gezamenlijk te monitoren en uitwijkgedrag te voorkomen.

Deze leden willen dat Nederland zich hierin niet beperkt tot meedoen, maar een voortrekkersrol neemt. Overweegt de regering zelf controles op verzekeringsdocumenten uit te voeren, zoals Denemarken, Zweden en Finland dat doen?

37 038

Nederland benadert proactief passerende schepen wanneer wordt vermoed dat er geen nationaliteit is of dat het schip onderdeel is van de schaduwvloot. Zo vraagt de Kustwacht verdachte schepen in de Nederlandse exclusieve economische zone om hun scheepspapieren.

De ILT controleert vervolgens de ontvangen scheepspapieren en verifieert deze bij de uitgevende instantie (vlaggenstaat). Daartoe wordt contact opgenomen met de administratie van de (vermeende) vlaggenstaat, waarbij de ILT gebruik maakt van een informatiesysteem van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO).

Als een vlaggenstaat niet of niet tijdig reageert, dan gaat de ILT uit van de informatie uit een informatiesysteem. Indien dit informatiesysteem niet aangeeft dat de vlag vals is en er geen reactie komt van de administratie van de (vermeende) vlaggenstaat, is er voor de ILT onvoldoende gegronde reden om aan te nemen dat er sprake is van een valse vlag.

Daarnaast ontvangt Nederland informatie van partners met door de IMO erkende verplichte meldgebieden, onder meer in het Kattegat, de Finse Golf en het Kanaal[7].

Hoe zet Nederland in bilateraal en EU-verband druk op vlaggenstaten om schaduwvlootschepen uit hun register te schrappen, zodat zij stateloos worden en onder dit wetsvoorstel vallen?

Nederland werkt actief samen met verschillende instellingen van de Europese Unie, en in het bijzonder de EU Sanctions Envoy en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), richting derde landen die sanctieomzeiling mogelijk maken. Dit omvat ook vlaggenstaten onder wier vlag schaduwvlootschepen varen.

Enerzijds gaat het om derde landen wier vlag op frauduleuze wijze gebruikt wordt. Anderzijds zijn er ook landen die een open vlagregister hebben en waarvan dat register wordt gezien als *flag of convenience*.

EDEO voert momenteel een campagne vanuit de EU-delegaties via gezamenlijke démarches met de ambassades van de lidstaten en andere gelijkgezinde partners om onder andere vlaggenstaten te wijzen op hun verantwoordelijkheden onder het VN-Zeerechtverdrag en de risico's die verbonden zijn aan het opnemen van onzeewaardige schepen in hun registers. Het Nederlandse postennetwerk van het Ministerie van Buitenlandse Zaken neemt hier actief aan deel.

Met een aantal landen, waaronder Gambia, Vanuatu, Hong Kong, Azerbeidzjan, Liberia, de Marshalleilanden en Panama, worden daar positieve resultaten

[7] Kamerstukken II 2025/26, 36124, nr. 57.

geboekt. Daartegenover staat een aantal derde landen waarmee de gesprekken niet even vlot verlopen. Nederland blijft hier verder op inzetten.

De leden van de PRO-fractie merken op dat de memorie ingaat op het grote aantal schepen van de Russische Schaduwvloot dat wordt gebruikt voor de smokkel van olie en wapens, vervoer van gestolen Oekraïens graan en ook sabotage en spionage. Allemaal zaken die ook wat de fractie van PRO betreft een stevige aanpak verdienen. Het wetsvoorstel en de memorie zijn minder uitgesproken over andere illegale activiteiten van andere landen of niet-geregistreerde schepen of schepen onder valse vlag. Immers, Rusland is niet de enige partij die deze tactieken gebruikt. Van drugssmokkel, illegale visserij, onveilige schepen of andere zaken verdienen onderzoek en handhaving ook buiten onze territoriale wateren. In hoeverre geeft deze wet Nederland de mogelijkheid om hierop in te grijpen, schepen te controleren en handhavend op te treden? En is Nederland voornemens om hier gebruik van te maken en zo een bijdrage te leveren aan een veiligere wereld?

Zoals aangegeven in de memorie van toelichting[8] vormt de aanpak van de Russische schaduwvloot en de dreiging die daarvan uitgaat in de huidige geopolitieke situatie de directe aanleiding voor dit wetsvoorstel. Het belang ervan is evenwel niet beperkt tot de aanpak van de schaduwvloot, maar die problematiek heeft wel de aandacht gevestigd op het bredere belang van het handhaven van de (rechts)orde op zee bij afwezigheid van een vlaggenstaat. Het varen zonder nationaliteit kwam niet tot nauwelijks voor en er was weinig aandacht voor, en staten hebben doorgaans de toepassing van hun wet- en regelgeving beperkt tot schepen die hun vlag voeren. Het wetsvoorstel dient daarmee tevens het bredere Nederlandse belang de internationale rechtsorde op zee te versterken door te vereisen dat schepen die er gebruik van maken in alle gevallen onderworpen zijn aan de wet om misbruik en straffeloosheid te voorkomen.

Het wetsvoorstel is non-discriminatoir en maakt geen onderscheid tussen Russische schepen en schepen die onder de vlag van andere landen varen. In het kader van het wetsvoorstel zijn dit ‘buitenlandse schepen’. De bevoegdheden in het wetsvoorstel, zoals het doen van onderzoek naar de nationaliteit en het aanhouden van schepen, zijn in te zetten tegen alle buitenlandse schepen, ongeacht de herkomst of de (vermeende) vlaggenstaat. Het gaat om de (strafbare) activiteit die plaatsvindt.

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om schepen aan te houden die zich niet houden aan de regels die overeenkomstig het VN-Zeerechtverdrag gelden in de aansluitende zone en de exclusieve economische zone. Daaronder vallen ook drugssmokkel (in de aansluitende zone) en illegale visserij (in de exclusieve economische zone). De aanhoudingsbevoegdheid is ondersteunend aan bestaande, sectorale, regelgeving die over die zeegebieden iets regelen.

[8] Kamerstukken II 2026/27, 37038, nr. 3.

37 038

De regering wil de bevoegdheden inzetten als de feiten en de beschikbare middelen dat rechtvaardigen.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat dit wetsvoorstel onderdeel uitmaakt van een breder instrumentarium waarmee die onderliggende illegale activiteiten van de schaduwvloot worden aangepakt. De regering beroept zich daarbij voornamelijk op het EU-sanctie-instrumentarium. De leden vragen of dit EU-sanctie-instrumentarium voldoende handvatten biedt om effectief op te treden en te handhaven tegen de schaduwvloot. Kan de regering dit toelichten?

De EU-sancties zijn een effectief middel om de financiering van de Russische agressie-oorlog in Oekraïne te raken. Het EU-sanctie-instrumentarium biedt concrete mogelijkheden om de toegang van schaduwvlootschepen tot Europese havens en diensten te beperken. Voor de aanpak van de schaduwvloot zijn daarnaast andere bevoegdheden nodig. De EU verbiedt schepen die zijn opgenomen op de EU-sanctielijst in beginsel de toegang tot havens, ankerzones en sluizen in de Europese Unie.[9] Ook geldt voor die schepen onder meer een verbod op het verlenen van financiering en verzekering. Deze verboden gelden ongeacht de vlag die het schip voert. Plaatsing op de EU-sanctielijst van een schip geeft Nederland op zichzelf geen bevoegdheid om een (geldig gevlagd) buitenlands schip dat door de Nederlandse exclusieve economische zone vaart te stoppen, aan boord te gaan of het schip aan te houden. Dit geldt ook voor een buitenlands schip dat het recht van onschuldige doorvaart uitoefent in de territoriale zee. Daarvoor is een afzonderlijke rechtsgrond vereist.

Het wetsvoorstel vult het bestaande EU-sanctie instrumentarium aan door de toezichthouder de bevoegdheid te geven de nationaliteit van een schip te onderzoeken als er een gegronde reden is om aan te nemen dat het schip zonder nationaliteit vaart en de bevoegdheid om het schip vervolgens aan te houden als aan de voorwaarden daarvoor, zoals opgenomen in voorgesteld artikel 7a (onderdeel H), is voldaan.

Kan de regering uiteenzetten op basis van welke wettelijke grondslag kan worden opgetreden tegen sanctieontduiking, spionage, sabotage, milieudelicten en bedreiging van vitale infrastructuur, en welke instantie daarbij aan zet is?

Bij de beantwoording van de vraag op grond van welke wettelijke grondslag kan worden opgetreden tegen genoemde activiteiten, moet een onderscheid worden gemaakt tussen het optreden richting een schip en richting een persoon. In de scheepvaart is de kapitein als verantwoordelijke voor het schip de natuurlijke persoon tegen wie wordt opgetreden.

Ten aanzien van het schip kan, afhankelijk van de omstandigheden, het zeegebied en de geldigheid van de vlagregistratie, worden opgetreden door (bestuursrechtelijke) aanhouding van het schip. Daarmee wordt het schip “aan

[9] Artikel 3s van Verordening (EU) nr. 833/2014 van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PBEU L 229).

de ketting gelegd". Voor de inzet van bevoegdheden tegen het schip op grond van het aanhangige wetsvoorstel is de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) als toezichthouder de aangewezen instantie.

Het wetsvoorstel biedt voorts een grondslag om de kapitein strafrechtelijk te vervolgen vanwege het varen met een schip zonder nationaliteit.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen ook welk deel van de huidige schaduwvloot met de bevoegdheden uit dit wetsvoorstel daadwerkelijk kan worden aangepakt. Hoeveel van de schepen die momenteel tot de schaduwvloot worden gerekend varen zonder geldige nationaliteit, met een valse vlag of met meerdere nationaliteiten, en hoeveel varen onder een geldige buitenlandse vlag?

Voor het beantwoorden van de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie is het essentieel om te benadrukken dat het antwoord daarop afhankelijk is van de gehanteerde omschrijving van de 'schaduwvloot'. Er worden namelijk internationaal gezien twee verschillende lijsten gebruikt: van de Europese Unie (gebaseerd op sancties) en van internationale maritieme databanken (gebaseerd op operationele kenmerken).

Indien de schaduwvloot wordt gezien als de groep schepen die door de EU is gesanctioneerd, dan gaat het op dit moment in totaal om 674 schepen. Binnen deze groep varen naar schatting 16% van de schepen (circa 109 schepen) zonder geldige nationaliteit, oftewel onder een valse vlag of waarvan niet bekend is welke vlag het voert. De overige 84% van deze gesanctioneerde schepen vaart onder een geldige buitenlandse vlag. Deze percentages fluctueren, omdat schepen regelmatig wisselen van vlag, al dan niet als gevolg van unilateraal of multilateraal optreden tegen de schaduwvloot.

Indien wordt uitgegaan van het bredere beeld dat door internationale maritieme databanken wordt gehanteerd, dan vallen 1.514 schepen onder de schaduwvloot. In dit scenario vaart ongeveer 28% van de schepen (circa 426 schepen) zonder geldige nationaliteit (zowel valse vlag als waarvan de vlag niet bekend is). De overige 72% van deze vloot vaart onder een geldige buitenlandse vlag.

Ongeacht de gehanteerde definitie kan worden gesteld dat een deel van de schaduwvloot (tussen de 16% en 28%) zonder nationaliteit opereert, terwijl het grootste deel van de schaduwvloot gebruikmaakt van een (geldige) buitenlandse vlag om hun activiteiten te maskeren.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat ten aanzien van buitenlandse zeeschepen met een geldige vlag de bevoegdheden beperkter zijn, terwijl ook deze schepen gebruikt kunnen worden om onder andere sancties te ontduiken. Kan de regering uiteenzetten welke bevoegdheden zij nog wel heeft om deze zeeschepen aan te pakken? Wordt van al deze bevoegdheden die de regering op basis van internationaal recht tot haar beschikking heeft, gebruik gemaakt? Zo nee, waarom niet? Wat is het resultaat van deze inzet?

In het aanhangige wetsvoorstel wordt in essentie een onderscheid gemaakt tussen schepen met een geldige vlag (buitenlandse schepen) en schepen zonder (geldige) nationaliteit. Achtergrond hiervan is dat buitenlandse schepen onder de rechtsmacht van de vlaggenstaat vallen ten aanzien van doeltreffende rechtsmacht en toezicht op administratieve, technische en sociale aangelegenheden. Op volle zee en in de exclusieve economische zone geldt de vrijheid van scheepvaart en is deze rechtsmacht in beginsel exclusief. Concreet betekent dit dat de vlaggenstaat toestemming moet geven voor het uitoefenen van de handhavende rechtsmacht door een (kust)staat. Dit is het geval voor een controle op zee naar de feitelijke staat waarin het schip verkeert, in verhouding tot de vereisten die ten grondslag liggen aan de door de vlaggenstaat afgegeven certificaten. Ook moet door de vlaggenstaat toestemming worden gegeven voor aanhouding wanneer uit die controle blijkt dat de certificaten niet geldig zijn omdat de omstandigheden of de staat van het schip niet in overeenstemming is met de vereisten.

Binnen de andere zeegebieden, met name de exclusieve economische zone, aansluitende zone en territoriale zee overlapt de rechtsmacht van de vlaggenstaat met (wetgevende en/of handhavende) rechtsmacht van de kuststaat. In het wetsvoorstel is deze verhouding neergelegd (onderdeel H, artikel 7b) door te bepalen in welke gevallen Nederland rechtsmacht heeft en kan handhaven, zonder toestemming van de vlaggenstaat. Dit kan bijvoorbeeld in de aansluitende zone wanneer inbreuk is gemaakt op een wettelijk voorschrift inzake volksgezondheid, immigratie, belastingen of douane, of in de exclusieve economische zone wanneer er inbreuk is gemaakt op een wettelijk voorschrift inzake de bescherming van het mariene milieu. Ook kan op de territoriale zee worden opgetreden indien doorvaart niet onschuldig[10] is.

Nederland mag, in de territoriale zee, wettelijke voorschriften stellen betreffende de onschuldige doorvaart bijvoorbeeld voor de veiligheid van de scheepvaart, ter bescherming van kabels en pijpleidingen en ter bescherming van het mariene milieu. Hiervoor biedt ook dit wetsvoorstel een grondslag. Dergelijke regels kunnen bij overtreding daarvan worden gehandhaafd. Ook mogen maatregelen worden genomen om niet onschuldige doorvaart te beperken. De doorvaart mag echter niet zomaar worden belemmerd, zo is bepaald in artikel 24 van het VN-Zeerechtverdrag. Het recht van onschuldige doorvaart geldt alleen in de territoriale zee voor buitenlandse schepen.

Voorts geeft het VN-Zeerechtverdrag (artikel 94, zesde lid) ook de mogelijkheid om, wanneer een staat ernstige redenen heeft om aan te nemen dat de passende rechtsmacht en het passende toezicht niet zijn uitgeoefend, de feiten te rapporteren aan de vlaggenstaat. Zo kan Nederland als kuststaat de vlaggenstaat aanspreken. De vlaggenstaat is verplicht de aangelegenheid te onderzoeken en de nodige maatregelen te nemen om de situatie te corrigeren.

---

[10] Er is geen sprake van onschuldige doorvaart indien de doorvaart een gevaar oplevert voor de

vrede, orde of veiligheid van de kuststaat. Artikel 19, tweede lid, van het VN-Zeerechtverdrag geeft een opsomming van activiteiten die worden geacht een gevaar voor de vrede, orde of veiligheid op te leveren.

Tot slot kan op grond van het wetsvoorstel (onderdeel N, artikel 12a) ook door de politie worden opgetreden buiten de territoriale zee, onder meer, in het kader van strafrechtelijke handhaving van de bepalingen opgenomen in dit wetsvoorstel. Dit ziet op feiten waarover Nederland buiten het eigen grondgebied (vasteland en territoriale zee) rechtsmacht kan uitoefenen.

Bij al deze grondslagen en bevoegdheden in het wetsvoorstel is volledig aangesloten bij de maximale ruimte die Nederland als verdragspartij en als kuststaat heeft. Hiermee wordt een brede interpretatie van de reikwijdte van de Nederlandse rechtsmacht gehanteerd.

Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan de ILT de bevoegdheden in het wetsvoorstel inzetten. Op dat moment zijn deze bevoegdheden toebedeeld aan een toezichthouder en zijn er afspraken gemaakt tussen verschillende organisaties ten aanzien van de uitvoering. In reactie op de vraag wat het resultaat is van deze inzet, kan derhalve op dit moment nog geen antwoord worden gegeven.

2 Hoofdlijnen van het voorstel

De leden van de CDA-fractie wijzen op het belang van internationale samenwerking. Ze vragen hoe we afspraken gaan maken, bijvoorbeeld met landen aan de Noordzee en de Oostzee. Hoe gaan we samen beter registratie van de vlag controleren, maar ook verdachte schepen snel identificeren?

Nederland heeft op 19 juni 2025 met landen gelegen aan de Noordzee en de Oostzee afgesproken om het optreden van ieders nationale autoriteiten tegen de schaduwvloot beter op elkaar af te stemmen. Ook is het voornemen uitgesproken om gemeenschappelijke richtlijnen uit te werken.[11]

In de praktijk wisselt Nederland met partnerlanden gegevens uit over vlagregistraties, de toestand van schepen en ontvangen signalen zoals manipulatie van het automatische identificatiesysteem (AIS). Bij aanwijzingen dat een schip in de Nederlandse exclusieve economische zone zonder nationaliteit vaart, vraagt de Kustwacht de scheepspapieren op. De ILT controleert de ontvangen documenten en verifieert deze zo nodig bij de autoriteit die ze heeft afgegeven (vlaggenstaat).

Verdachte schepen worden geregistreerd in Europese systemen. Zo kunnen de betrokken diensten risicosignalen sneller herkennen en gericht nagaan of een schip de opgegeven vlag mag voeren.

Deze internationale samenwerking is erg belangrijk. Ontwikkelingen omtrent de schaduwvloot volgen elkaar snel op en vereisen continue afstemming met Europese partners, het Verenigd Koninkrijk en de NAVO. Dit gebeurt onder meer via de Nordic-Baltic 8++ (NB8++), de Joint Expeditionary Force (JEF) en de internationale Shadow Fleet Task Force (bestaande uit G7 en NB8++). Deze

[11] Joint Actions to Further Counter the Shadow Fleet (19 juni 2025).

samenwerking draagt bij aan een betere handhaving en snellere identificatie van risico's.[12]

2.1 Weigeren buitenlandse schepen in Nederlandse havens
De leden van de D66-fractie steunen de bevoegdheid om buitenlandse schepen de toegang tot Nederlandse havens te weigeren vanwege scheepvaartbelangen of de nationale veiligheid. Wel vragen zij hoe deze bevoegdheid in de praktijk werkt. Hoe en door wie wordt een havenbeheerder geïnformeerd als een schip de toegang wordt geweigerd? Geldt dit voor alle Nederlandse havens, dus ook voor kleinere (gemeentelijke) zee- en vissershavens zonder eigen grote havendienst?

De Minister van IenW kan op grond van voorgesteld artikel 2a (onderdeel C) een schip de toegang tot de haven weigeren. Bij een weigering ter bescherming van de nationale veiligheid is overeenstemming met de Minister van JenV vereist. Bij een dergelijk besluit zal het gaan om een specifiek schip en een specifieke haven. Het kan ook voorkomen dat een aantal schepen tegelijkertijd wordt geweigerd als de dreiging ontstaat vanuit een groep schepen. Wanneer de Minister van IenW of de Ministers van IenW en JenV gezamenlijk het besluit tot weigering nemen, zal daarover de desbetreffende haven direct worden geïnformeerd.

De omvang van de haven of de aanwezigheid van een eigen havendienst is geen criterium voor de weigering van een schip. Er wordt gekeken naar de feitelijke situatie en omstandigheden in combinatie van de dreiging die daarvan op dat moment uitgaat. Het wetsvoorstel geeft de bevoegdheid om dit instrument in te zetten voor alle Nederlandse havens, ook voor de kleinere zee- en vissershavens zonder een grote havendienst.

De leden van de D66-fractie lezen dat de toelichting is aangevuld met de mogelijkheid van doorverwijzen bij het weigeren van toegang. Kan de regering aangeven naar welke havens wordt doorverwezen en hoe wordt voorkomen dat schepen die in een grote haven worden geweigerd, uitwijken naar kleinere Nederlandse havens waar minder toezicht- en inspectiecapaciteit aanwezig is?

Naar aanleiding van de vorige vraag van de leden van de D66-fractie is reeds toegelicht dat de weigering van de toegang een besluit van de minister is, gericht tot één of enkele specifieke schepen in relatie tot een specifieke haven. Het schip wordt dan niet doorverwezen naar een andere haven of een ankervak, maar moet zelf diens route bepalen. Indien hetzelfde schip in een andere Nederlandse haven wil aanleggen zal opnieuw een beoordeling worden gemaakt van de (veiligheids)situatie en worden beoordeeld of het weigeren van de toegang ook in die haven aan de orde is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een schip wordt geweigerd om een scheepvaartbelang dat specifiek voor een bepaalde haven geldt. Als de kapitein van het schip ervoor kiest om na weigering naar een kleinere haven uit te wijken, worden bij een eventueel

[12] Kamerstukken II 2025/26, 36124, nr. 57.

besluit tot weigering uiteraard de omstandigheden en de veiligheid van die haven daarin meegenomen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat een schip in nood de toegang tot een haven niet kan worden geweigerd. Kan worden toegelicht hoe wordt gehandeld wanneer een schip waaraan eerder de toegang is geweigerd vervolgens om een veilige toevluchtplaats verzoekt? Welke afspraken worden vooraf met havenmeesters en Rijkswaterstaat gemaakt om in zo'n situatie snel te beoordelen waar het schip veilig kan worden opgevangen?

Zodra het schip of de opvarenden in nood verkeren, mag de Minister van IenW de weigeringsbevoegdheid van voorgesteld artikel 2a (onderdeel C) niet langer inzetten. Nederland is dan namelijk verplicht om het schip een veilig toevluchtsoord (place of refuge) te bieden op grond van internationale verplichtingen. Alle Nederlandse zeehavens kunnen als potentieel toevluchtsoord worden aangewezen.

Een verzoek tot opvang van een schip in nood wordt per geval beoordeeld en daarbij wordt ook gekeken welke haven daarvoor het meest geschikt is. Indien nodig kunnen daaraan voorwaarden worden gesteld of maatregelen in de haven worden genomen. Het Kustwachtcentrum onderzoekt in samenwerking met betrokken partijen daartoe alle relevante informatie over de aard van het incident, de toestand van het schip en de omstandigheden op zee.

In het Incidentenbestrijdingsplan Noordzee[13] wordt door het Regionaal Beheersteam Noordzeerampen per geval een afweging over het bieden van een place of refuge gemaakt. Hierbij wordt gebruik gemaakt van internationale en Europese richtlijnen. Het verlenen van een beschutte plaats kan in een uiterste situatie, en indien passend binnen de wettelijke kaders, afgedwongen worden op grond van de Wet bestrijding maritieme ongevallen, waar mogelijk in afstemming met de regionale overheden en havens. Dit proces is uitgewerkt in het IBP Noordzee.[14]

2.2 Recht van onderzoek naar nationaliteit schip

De leden van de D66-fractie lezen dat de Raad van State opmerkt dat het aanhouden van een schip als niet de gevorderde medewerking wordt verleend niet in het VN-Zeerechtverdrag is geregeld, en dat de regering verduidelijkt dat met 'aanhouden' hier aan boord gaan wordt bedoeld. Kan de regering bevestigen dat dit in de wettekst zelf voldoende duidelijk is?

De regering kan bevestigen dat de wetstekst voldoende duidelijk is. In paragraaf 3b van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State geeft de Afdeling aan dat de aanhoudingsgronden ten aanzien van schepen zonder nationaliteit ruimer zouden zijn dan is geformuleerd in het VN-Zeerechtverdrag. In het VN-Zeerechtverdrag is namelijk geen mogelijkheid opgenomen om

[13] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Rijkswaterstaat), *Incidentbestrijdingsplan Noordzee 2021*, Den Haag: Rijkswaterstaat 2021.

[14] Kamerstukken II 2025/26, 30490, nr. 47. Nota Noodhulp op de Noordzee, 2026 – 2030.

schepen aan te houden wanneer niet de gevorderde medewerking wordt verleend bij het onderzoek naar de nationaliteit van het schip, terwijl dat wel in het wetsvoorstel is opgenomen. In het nader rapport[15] is verduidelijkt dat deze aanhoudingsgrond inderdaad niet uit het VN-Zeerechtverdrag komt, maar dat het verdrag wel deze ruimte biedt.

In het nader rapport wordt naar aanleiding van die opmerking ook verduidelijkt dat de term ‘aanhouding’ in artikel 110 (die gaat over schepen zonder nationaliteit) anders is dan de term die we hanteren in het wetsvoorstel. Uit de Engelse, authentieke tekst van het VN-Zeerechtverdrag blijkt dat artikel 110 ziet op het aan boord gaan (“boarding”) van de toezichthouder bij een schip zonder nationaliteit. In de Nederlandse vertaling “aan(te)houden” moet dus niet hetzelfde worden gelezen als de “bestuursrechtelijke aanhouding”. In het wetsvoorstel gebruiken we ‘aanhouding’ wel als bestuursrechtelijk handhavingsinstrument (aan de ketting leggen), waarmee dit dus verder reikt dan de term ‘aanhouding’ in het verdrag (aan boord gaan/boarding).

Wat wordt verstaan onder een ‘gegronde reden’ om aan te nemen dat een schip geen nationaliteit heeft, en welke informatiebronnen worden hiervoor gebruikt?

Een gegronde reden vergt feiten die de twijfel aan het recht van dit schip om de opgegeven vlag te voeren rechtvaardigen. Artikel 110 van het VN-Zeerechtverdrag regelt dat niet aan boord mag worden gegaan van schepen die vallen onder de rechtsmacht van een vlaggenstaat, tenzij er gegronde reden bestaat om aan te nemen dat het schip zich bezighoudt met een aantal in het artikel genoemde misdrijven of het schip geen nationaliteit heeft. In een dergelijk geval kan worden overgegaan tot een nader onderzoek aan boord van het schip naar het voeren van zijn vlag.

Om aan te nemen dat er een gegronde reden bestaat, wordt door de ILT (als toezichthouder) een onderzoek gestart. In eerste instantie worden daarbij verschillende informatiebronnen gehanteerd. De ILT controleert vervolgens de ontvangen scheepspapieren en verifieert deze bij de uitgevende instantie (vlaggenstaat). Daartoe wordt contact opgenomen met de administratie van de (vermeende) vlaggenstaat, waarbij de ILT gebruik maakt van een informatiesysteem van de IMO. Deze informatie uit dit systeem kan de registratie kwalificeren als '*valid*' of '*false*'.

Als een vlaggenstaat niet of niet tijdig reageert, dan gaat de ILT uit van de informatie uit het informatiesysteem. Indien dit informatiesysteem niet aangeeft dat de vlag vals is en er geen reactie komt van de administratie van de (vermeende) vlaggenstaat, is er voor de ILT onvoldoende gegronde reden om aan te nemen dat er sprake is van een valse vlag.

Indien het nodig wordt geacht, biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid voor de ILT om aan boord nader onderzoek te doen (voorgesteld artikel 7a, tweede lid).

[15] Kamerstukken II 2026/27, 37038, nr. 4.

Het registratiedocument (zeebrief) aan boord kan mogelijk vervalst zijn. Daarom gebruikt de ILT de procedure zoals hierboven beschreven in plaats van het document aan boord.

Onder welke omstandigheden biedt de huidige wet mogelijkheden om schepen te onderzoeken wanneer er een gegronde reden bestaat om aan te nemen dat het schip vaart onder een valse nationaliteit of wanneer een schip vaart onder een geldige nationaliteit, maar wel staat opgenomen op de lijst van schepen behorende tot de schaduwvloot?

Met de vraag van de leden van de D66-fractie wordt enerzijds gevraagd naar de mogelijkheden om te onderzoeken wanneer er gegronde reden bestaat om aan te nemen dat het schip onder valse nationaliteit vaart. Anderzijds wordt gevraagd naar de mogelijkheden voor dergelijk onderzoek bij een schip dat op een lijst van de schaduwvloot staat. In het geval een schip vaart onder valse nationaliteit, geeft het wetsvoorstel in onderdeel H (artikel 7a) de toezichthouder (ILT) de bevoegdheid om onderzoek te doen, aan boord te gaan voor nader onderzoek en een schip aan te houden (aan de ketting leggen).

Indien dat nodig wordt geacht, kan een aangehouden schip in een haven of ankervak eventueel worden onderworpen aan een havenstaatcontrole, gebaseerd op de Wet havenstaatcontrole.[16] Bij een havenstaatcontrole worden de certificaten en scheepspapieren gecontroleerd (waaronder de zeebrief) en wordt gekeken of de feitelijke staat van het schip overeenkomt met de daaraan gestelde eisen. Als dat niet het geval is, kan het schip op grond daarvan ook worden aangehouden.

Ten aanzien van de tweede vraag kan vooraf worden opgemerkt dat er verschillende lijsten zijn, waaronder de hierboven genoemde EU lijst met gesanctioneerde schepen, ten aanzien van de schaduwvloot. Op hoofdlijnen kan worden aangegeven dat wanneer schepen onder geldige vlag varen, er geen onderzoek kan worden uitgevoerd naar de nationaliteit van het schip op grond van het voorgestelde artikel 7a (onderdeel H). Dit is enkel aan de orde bij het vermoeden van een schip met valse vlag (zonder nationaliteit). Ten aanzien van buitenlandse schepen zijn verschillende bevoegdheden in het wetsvoorstel opgenomen in artikel 7b (onderdeel H), waaronder bevoegdheden tot het aanhouden van het schip bij overtreding van Nederlandse wettelijke voorschriften.

De leden van de VVD-fractie lezen dat een schip ook kan worden aangehouden wanneer het vermoeden van varen zonder nationaliteit na onderzoek blijft bestaan. Welke werkwijze hanteert de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) wanneer de kapitein wel registratiedocumenten overlegt, maar de vermeende vlaggenstaat niet of niet tijdig reageert?

In reactie op een vergelijkbare vraag van de leden van de D66-fractie is hierboven aangegeven dat, wanneer een vlaggenstaat niet of niet tijdig

[16] Stb. 1997, 557.

reageert, de ILT uitgaat van de bestaande informatie uit het informatiesysteem. Wanneer dit informatiesysteem de vlagregistratie als '*false*' aangeeft, gaat de ILT – zonder tegenspraak van de administratie van de vlaggenstaat – uit van een valse vlag. Indien dit informatiesysteem niet aangeeft dat de vlag vals is en er geen reactie komt van de administratie, is er voor de ILT onvoldoende gegronde reden om aan te nemen dat er sprake is van een valse vlag.

Het registratiedocument (zeebrief) aan boord kan mogelijk vervalst zijn. Daarom gebruikt de ILT de procedure zoals hierboven beschreven in plaats van het document aan boord.

2.3 Onschuldige doorvaart

De leden van de PRO-fractie lezen dat de Raad van State erop wijst dat het wetsvoorstel de mogelijkheid geeft om met een delegatiebepaling nadere regels te stellen aan de onschuldige doorvaart, maar dat nu niet duidelijk is welke regels dit zijn en wat daarmee wordt beoogd. Kan de regering toelichten wat hiervan de bedoeling is en hoe de Kamer zal worden betrokken bij het vaststellen van die nadere regels?

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft in paragraaf 4b van haar advies aan dat de delegatiegrondslag alleen een aantal algemeen omschreven situaties geeft waarover regels kunnen worden gesteld en adviseert in de toelichting daarop in te gaan.

Ten aanzien van deze grondslag is aangesloten bij de formulering van artikel 21, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag, dat kuststaten wetgevende rechtsmacht geeft om wettelijke voorschriften aan te nemen betreffende onschuldige doorvaart. Er is voor gekozen om de opsomming van artikel 21 over te nemen in het wetsvoorstel, om in voorkomende gevallen de bevoegdheid te hebben om dergelijke regels te stellen. De bevoegdheid wordt, zo is ook toegelicht in het nader rapport, op zichzelf al ingekaderd, bijvoorbeeld door de belangen genoemd in het artikel en door de relatie met onschuldige doorvaart in de territoriale zee. Door geen verdere interpretatie te geven aan (betreffende bepalingen van) het VN-Zeerechtverdrag en de bedoeling van het toekennen van deze wetgevende rechtsmacht aan kuststaten, biedt dit in de toekomst ruimte om nadere regels uit te werken. Ook bij andere bepalingen in het wetsvoorstel is de keuze gemaakt om zoveel mogelijk (tekstueel en inhoudelijk) aan te sluiten bij de formuleringen uit het VN-Zeerechtverdrag. Nationale bepalingen zijn opgenomen wanneer het VN-Zeerechtverdrag geen bepalingen daaromtrent bevat, zoals welke handhavingsinstrumenten worden gehanteerd na onderzoek naar de nationaliteit van een vermoedelijk schip zonder nationaliteit.

In het wetsvoorstel is geen voorhangbepaling opgenomen op grond waarvan de uitwerking van deze bepaling aan de Kamer wordt aangeboden. Een dergelijke bepaling komt slechts sporadisch voor in scheepvaartregelgeving, bijvoorbeeld in de Scheepvaartverkeerswet.

37 038

De leden van de CDA-fractie zien dat wat betreft de zogenoemde onschuldige doorvaart de bevoegdheden worden uitgebreid. De leden vragen hoe we die bevoegdheden gaan gebruiken.

Het recht van onschuldige doorvaart geldt alleen in de territoriale zee voor buitenlandse schepen. Voor schepen zonder nationaliteit geldt het recht van onschuldige doorvaart niet. In het wetsvoorstel zijn verschillende bepalingen opgenomen rondom onschuldige doorvaart. Zo is bijvoorbeeld een grondslag opgenomen om regels betreffende onschuldige doorvaart te kunnen stellen ten aanzien van een aantal onderwerpen (onderdeel E, voorgesteld artikel 4b, tweede lid). Vooralsnog wordt deze grondslag niet uitgewerkt, ook omdat een aantal van die onderwerpen reeds in andere regelgeving wordt geregeld (zoals verkeersmaatregelen op zee).

Ook is opgenomen dat de ILT, wanneer deze als toezichthouder vaststelt dat er sprake is van niet-onschuldige doorvaart in de territoriale zee, een schip kan aanhouden. Deze bevoegdheid zal in voorkomend geval worden ingezet.

En de leden vragen of bijvoorbeeld de Kustwacht genoeg mogelijkheden heeft om deze bevoegdheden te gebruiken.

De Kustwacht draagt bij aan de beeldopbouw van potentiële schaduwvlootschepen op de Noordzee, maar wordt niet aangewezen als toezichthouder op grond van dit wetsvoorstel. Bij de uitvoering van haar toezichthoudende taak kan de ILT wel de hulp inroepen van de sterke arm: bevoegde handhavingsdiensten, zoals de Koninklijke Marechaussee en de politie, eventueel met bijstand door Defensie. Het is aan de ILT om te besluiten in welke gevallen het inroepen van de sterke arm noodzakelijk of wenselijk is.

2.4 Achtervolgingsrecht

De leden van de D66-fractie willen dat de schaduwvloot zich nergens op de Noordzee veilig voelt, ook niet door simpelweg de grens van een Exclusieve Economische Zone (EEZ) over te varen. Deze leden vragen of Nederland in de eigen EEZ kan optreden tegen een schip dat door een buurland wordt verdacht van een strafbaar feit dat in de EEZ van dat buurland is gepleegd. Dat kan gaan om varen onder valse vlag, maar ook om sabotage van kabels, leidingen of windparkinfrastructuur.

In de Nederlandse exclusieve economische zone genieten andere staten de vrijheid van scheepvaart. Dit betekent in beginsel dat de vlaggenstaat in beginsel de exclusieve rechtsmacht over het schip heeft. Het VN-Zeerechtverdrag geeft aan dat de kuststaat beperkte, functionele rechtsmacht heeft, gekoppeld aan de soevereine rechten die de kuststaat heeft ten behoeve van onder andere de exploratie en exploitatie van (levende en niet-levende) natuurlijke rijkdommen en andere activiteiten die zien op de economische exploratie en exploitatie van de zone, zoals de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden.

37 038

Wanneer een buitenlands (gevlagd) schip de vrijheid van scheepvaart geniet en geen inbreuk maakt op de genoemde rechtsmacht van Nederland, kan er niet worden opgetreden vanwege een overtreding in de zeegebieden van een andere staat. Een buurland dat een buitenlands schip achtervolgt in de uitoefening van zijn achtervolgingsrecht mag deze achtervolging zelf voortzetten in de Nederlandse exclusieve economische zone.

Op het moment dat het schip geen nationaliteit heeft of er gegronde reden is om dat te vermoeden, kan onderzoek worden gedaan naar de nationaliteit van het schip en worden aangehouden als dat vermoeden blijft bestaan. Dit is echter altijd mogelijk, en niet alleen in relatie tot overtredingen in andere gebieden.

Bij schepen die vermoedelijk zonder nationaliteit varen biedt artikel 110 VN-Zeerechtverdrag in alle zones buiten de territoriale zee een recht van onderzoek. Kan de regering bevestigen dat een signaal van een buurland een "gegronde reden" in de zin van het voorgestelde artikel 7a oplevert?

Een signaal van een buurland kan inderdaad een gegronde reden zijn als bedoeld in het genoemde artikel. Er zal in dat geval veelal een vermoeden bestaan van het ontbreken van de nationaliteit. Aan de hand daarvan kunnen de bevoegdheden die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, worden ingezet.

Voor gevlagde schepen is artikel 7b, derde lid, na het advies van de Raad van State beperkt tot inbreuken in de Nederlandse EEZ.

Voor de volledigheid merkt de regering op dat het genoemde derde lid naar aanleiding van opmerking 3c van het advies van de Afdeling advisering is aangevuld om te verduidelijken dat het lid bedoeld is om te kunnen handhaven (aanhouden) op inbreuken op Nederlandse wettelijke voorschriften die overeenkomstig het VN-Zeerechtverdrag van toepassing is in dat zeegebied.

De Afdeling gaf aan dat de eerdere formulering breder was dan de bevoegdheden die aan een kuststaat zijn toebedeeld in het VN-Zeerechtverdrag, en dat daarmee zou kunnen worden gehandhaafd op Nederlands regelgeving die wel in de exclusieve economische zone van toepassing is, maar waarvoor geen handhavende rechtsmacht van de kuststaat geldt. Het voorgestelde artikel 7b, derde lid (onderdeel H), is niet bedoeld om inbreuken enkel in de Nederlandse exclusieve economische zone, en niet in andere zeegebieden, te kunnen handhaven.

De leden van de D66-fractie vragen of het internationaal recht ruimte biedt om mee te doen aan of bij te dragen aan een achtervolging (artikel 111 VN-Zeerechtverdrag) die een buurland is begonnen voor een elders gepleegd strafbaar feit. Is het mogelijk zo'n achtervolging over te nemen of te ondersteunen, bijvoorbeeld door een functionaris van het buurland aan boord van een Nederlands schip mee te laten varen? Bestaat daarvoor statenpraktijk?

Het internationaal recht verzet zich niet tegen internationale samenwerking of

ondersteuning van een kuststaat bij de uitoefening van het achtervolgingsrecht

van die kuststaat. De voorwaarden van artikel 111 van het VN-Zeerechtverdrag moeten daarbij wel in acht worden genomen. Zo is in het vijfde lid van dat artikel bepaald dat het achtervolgingsrecht alleen mag worden uitgeoefend door oorlogsschepen of militaire luchtvaartuigen of andere schepen of luchtvaartuigen met kentekens waaruit duidelijk blijkt dat zij in dienst zijn van de betreffende kuststaat en die daartoe gemachtigd zijn. De bevoegdheid om een achtervolgd schip tot stoppen te dwingen of aan te houden ligt echter bij de (kust)staat die het achtervolgingsrecht uitoefent.

De regering heeft geen kennis van specifieke situaties waarbij twee of meer staten hebben samengewerkt bij de uitoefening van het achtervolgingsrecht door een kuststaat. Wel zijn er voorbeelden van samenwerking tussen landen bij de aanpak van schaduwvlootschepen varend onder valse vlag, zoals Frans-Britse samenwerking bij de aanhouding van het schip *Tagor* in mei/juni 2026.
Samenwerking of ondersteuning kan *ad hoc* tot stand worden gebracht, maar daarover kunnen ook vooraf afspraken worden gemaakt.

Zijn met buurlanden afspraken gemaakt of in voorbereiding over wederzijdse toestemming om een achtervolging in elkaars territoriale zee voort te zetten, zoals artikel 7b, vijfde lid, mogelijk maakt?

Dergelijke toestemming kan *ad hoc* tot stand worden gebracht, maar daarover kunnen ook vooraf afspraken worden gemaakt. Dit soort afspraken zouden bijvoorbeeld in een Memorandum of Understanding kunnen worden vastgelegd. In relevante internationale overleggen met EU partners, dan wel in het kader van de NB8++ samenwerking, wordt ook gesproken over internationale samenwerking en worden mogelijkheden om die samenwerking te bevorderen verkend. Nederland neemt actief deel aan die discussie en het aanhangige wetsvoorstel wordt met grote interesse door samenwerkingspartners gevolgd; de robuuste(re) grondslagen die met dit wetsvoorstel worden gecreëerd kunnen ook een stimulans vormen voor versterkte samenwerking.

Als het internationaal recht deze ruimte biedt, moet het wetsvoorstel dan worden aangepast om die ook in de nationale wetgeving te benutten?

Ten aanzien van de bevoegdheid tot achtervolging, is in artikel 111, derde lid, van het VN-Zeerechtverdrag opgenomen dat de achtervolging stopt zodra het achtervolgde schip de territoriale zee van zijn eigen land (vlaggenstaat) of van een derde staat bereikt. In het wetsvoorstel is daaraan toegevoegd dat de achtervolging met toestemming van die staat kan worden voortgezet. Daarmee wordt een nationale aanvulling op het verdrag voorgesteld, om te voorzien in situaties zoals geschetst door de leden van de D66-fractie.

Bij dergelijke afspraken zal dus geen aanpassing van nationale wetgeving nodig zijn. Als er afspraken worden gemaakt om dergelijke toestemming (ad hoc of structureel) te geven, zou dat in lijn zijn met het voorgestelde artikel 7b, vijfde lid.

2.5 Controle buitenlands schip

37 038

De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan aangeven wie uiteindelijk beslist over de ligplaats: de minister, de toezichthouder of de havenbeheerder.

Artikel 7d van het wetsvoorstel (onderdeel H) geeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat de bevoegdheid om een haven aan te wijzen waar het betreffende schip heen moet gaan. De aangewezen haven is dan verplicht om een dergelijk schip te ontvangen en een ligplaats aan te wijzen. In de praktijk zal dit veelal voorafgaand aan de aanhouding en in onderling overleg met de beoogde haven worden gedaan.

De toegewezen ligplaats kan overigens ook een tijdelijke plaats zijn. Als de bevoegde autoriteit (havenbeheerder) aanleiding ziet om in het kader van veiligheid van het schip of van de haven het schip te verplaatsen, voorziet het voorgestelde vierde lid van artikel 8 (onderdeel I) daarin. De toezichthouder (ILT) kan op verzoek van de bevoegde autoriteit toestemming verlenen om het aangehouden schip te verplaatsen. De nieuw toegewezen ligplaats kan ook een locatie buiten de haven zijn, bijvoorbeeld in een ankervak.

Kan een havenbeheerder of burgemeester weigeren een aangehouden schip op te nemen, bijvoorbeeld omdat een kleinere haven daar fysiek of qua veiligheid niet op is toegerust?

Weigering van de toegang van een aangehouden schip tot de haven op grond van dit wetsvoorstel is juridisch niet mogelijk. In het wetsvoorstel is namelijk een verplichting voor de bevoegde autoriteit opgenomen om het schip toe te laten in de haven. In de praktijk zal via goede afstemming voorafgaand aan het naar de haven brengen gezorgd worden voor het vinden van een geschikte haven en ligplaats.

De leden van de CDA-fractie vinden het belangrijk dat de pakkans omhoog gaat. De leden vragen welke maatregelen de regering hierop gaan nemen, bijvoorbeeld op het opsporen van schepen, maar ook het controleren en aanhouden.

Om de pakkans te vergroten, wordt gewerkt aan versterkte opsporing door middel van het verbeteren van de beeldopbouw op de Noordzee, onder andere door AIS-gegevens, satellietbeelden en informatie-uitwisseling tussen publieke en private partijen op de Noordzee.

Daarnaast is er nauwe samenwerking met internationale partners – met name andere Noordzeelanden – voor het uitwisselen van informatie. Ook de samenwerking tussen handhavingsinstanties wordt momenteel geïntensiveerd om verdachte schepen sneller te kunnen aanhouden.

2.6 Inroepen hulp van de sterke arm

De leden van de D66-fractie merken op dat Rusland schaduwvlootschepen in de Oostzee inmiddels soms laat begeleiden door marineschepen of militaire vliegtuigen. Hoe bereidt de regering zich voor op zo'n confrontatie in de Nederlandse EEZ? Welke afspraken bestaan er met de NAVO en met

Noordzeepartners als België, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Denemarken en Noorwegen over gezamenlijk optreden, informatiedeling en het overdragen van een achtervolging?

Nederland is niet uit op een confrontatie op de Noordzee. Het doel van de regering is een helder beeld op te bouwen van de intenties van schepen die door onze wateren varen en te bepalen of nadere acties, zoals onderzoek naar de nationaliteit van een schip en eventueel begeleiding naar een haven, nodig en passend zijn. Indien nodig kan de toezichthouder hiervoor hulp van de sterke arm (de politie) inschakelen, eventueel met bijstand door Defensie.

Daarnaast heeft Defensie sinds juli 2023 de permanente taak om schepen van niet-NAVO en niet-partner eenheden te begeleiden door het Nederlandse deel van de Noordzee, wanneer daar aanleiding toe is en in afstemming met NAVO-bondgenoten.

Voor de uitvoering van dit wetsvoorstel, waaronder de inzet van de sterke arm, worden werkafspraken gemaakt met de meest betrokken diensten. Gezien de ervaringen van andere landen is de verwachting dat inzet van de sterke arm in een integrale voorbereiding van een dergelijke operatie noodzakelijk is.

Interdepartementale en internationale samenwerking is daarbij essentieel. Er vindt informatie-uitwisseling plaats tussen de Noordzeepartners en het maritieme NAVO hoofdkwartier. Dit betreft beeldopbouw en duiding, en afstemming over eventuele vervolgacties.

2.7 Bevoegdheden politie

De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe de strafrechtelijke bevoegdheden van de politie buiten de territoriale zee zich verhouden tot de bevoegdheden van de Kustwacht en de Koninklijke Marechaussee. Zijn de werkafspraken tussen politie, Openbaar Ministerie, Kustwacht, krijgsmacht en ILT inmiddels gemaakt? Zo ja, kan de Kamer deze ontvangen? Zo nee, wanneer verwacht de regering deze afspraken af te ronden, gelet op de beoogde inwerkingtreding per 1 januari 2027?

Op basis van het wetsvoorstel kan de ILT als toezichthouder de nationaliteit van een schip onderzoeken en kan het bestuursrechtelijk aanhouden. De politie kan de ILT daarbij ondersteunen als sterke arm. De politie kan ook buiten de territoriale zee onder gezag van het Openbaar Ministerie strafrechtelijk optreden voor zover het gaat om strafbare feiten waarover Nederland daar rechtsmacht kan uitoefenen. De krijgsmacht kan de politie bijstand verlenen. De Koninklijke Marechaussee kan ook binnen haar eigen wettelijke taak optreden. Binnen het Kustwachtsamenwerkingsverband oefent elke dienst diens eigen bevoegdheden uit.

Momenteel werken de betrokken uitvoeringsorganisaties aan een gezamenlijk uitvoeringsplan om de taakverdeling, informatie-uitwisseling en bijstand bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel operationeel goed geregeld te hebben. Dit

gezamenlijk uitvoeringsplan bevindt zich in een afrondende fase. Vanwege het inzicht dat dit biedt in de operationele inzet, is dit document niet openbaar.

2.8 Bevoegdheid afsluiten TZ

De leden van de VVD-fractie lezen dat een afsluiting van de territoriale zee tijdelijk is en dat uitzonderingen voor bepaalde schepen mogelijk kunnen zijn. Kan worden toegelicht aan welke concrete criteria moet worden getoetst of een afsluiting kan worden verlengd of moet worden opgeheven?

Inderdaad is een afsluiting van (een gedeelte van) de territoriale zee tijdelijk. Bij het besluit tot afsluiting moet de periode worden opgenomen waarbinnen de afsluiting geldt. Dit betekent dat de afsluiting automatisch verloopt op het moment dat de in het besluit opgenomen periode verstrijkt. Daarmee zal er geen sprake zijn van een besluit tot opheffing van de afsluiting. Ten aanzien van verlenging is in de wet geen mogelijkheid opgenomen. Dit betekent concreet dat er een nieuw besluit moet worden genomen met een nieuwe periode. Deze variant is bijvoorbeeld ook in luchtvaartregelgeving gebruikelijk bij afsluiting van (gedeelte van) het luchtruim.

Bij de voorbereiding van het besluit tot afsluiting worden alle belangen van belanghebbenden in relatie tot het te beschermen publieke belang (scheepvaartbelang of nationale veiligheid) afgewogen. Het besluit moet proportioneel zijn en andere, minder ingrijpende maatregelen moeten ontbreken (subsidiariteit). Dat zal afhankelijk zijn van de omstandigheden: welk gedeelte wordt afgesloten, met welke reden en voor welke periode. Bij een eventueel nieuw besluit (voor een nieuwe/verlengde periode) zal deze afweging opnieuw moeten worden gemaakt.

3 Verhouding met internationaal en nationaal recht

3.1 Rechtsmacht

De leden van de PRO-fractie lezen dat het wetsvoorstel nadrukkelijk onderscheid maakt tussen schepen die varen binnen de Nederlandse Territoriale wateren, waar voor alle schepen de volle Nederlandse staatsmacht geldt en schepen zonder nationaliteit die op open zee varen, met de EEZ als tussenzone. Waar het wetsvoorstel niets over zegt, zijn schepen die onder een nationale vlag op open zee varen, maar vermoedelijk of evident slechte bedoelingen hebben en/of internationale regels schenden. De leden van de PRO-fractie zijn benieuwd op basis van welke wetgeving deze schepen kunnen worden gecontroleerd en zo nodig aangepakt en of dit ook gebeurt of gaat gebeuren. Of is het zo dat op open zee elk schip geheel vrij is, zolang de vlaggenregistratie maar klopt?

Het wetsvoorstel maakt inderdaad in essentie een onderscheid tussen schepen met een (geldige) buitenlandse vlag en schepen zonder nationaliteit. De rechtsmacht die Nederland als kuststaat kan uitoefenen over buitenlandse schepen is gekoppeld aan het zeegebied. Op volle zee geldt op basis van het VN-Zeerechtverdrag (artikelen 87 en 90) de exclusieve rechtsmacht van de vlaggenstaat over het schip. Een (kust)staat kan daarom in beginsel niet op volle zee een buitenlands schip aanhouden of controleren. Dit kan enkel

wanneer de vlaggenstaat hiervoor toestemming verleend. Ook mag een staat niet een deel van de volle zee aan zijn soevereiniteit onderwerpen (artikel 89 van het VN-Zeerechtverdrag). In de exclusieve economische zone geldt in beginsel de exclusieve rechtsmacht van de vlaggenstaat, behalve ten aanzien van onderwerpen waarover de kuststaat soevereine rechten en rechtsmacht mag uitoefenen, zoals ten aanzien van de exploitatie en exploratie van de (levende en niet-levende) rijkdommen en andere activiteiten die zien op de economische exploratie en exploitatie van de zone, zoals de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden en wetenschappelijk zeeonderzoek. Ook mag Nederland in de exclusieve economische zone regels stellen en handhaven ten aanzien van de bescherming van het mariene milieu. In de territoriale zee geldt het recht van onschuldige doorvaart van buitenlandse schepen. Dat recht mag niet worden belemmerd, behalve als het VN-Zeerechtverdrag daartoe mogelijkheden biedt. Nederland kan als kuststaat wel voorschriften stellen of maatregelen opleggen ter bescherming van het grondgebied ten aanzien van onschuldige doorvaart.

De bevoegdheid tot optreden tegen schepen zonder nationaliteit is niet beperkt tot de maritieme zones van Nederland en mag dan ook op volle zee worden uitgeoefend.

Indien een buitenlands schip op volle zee een overtreding van het zeerecht of het scheepvaartrecht begaat, heeft een (kust)staat geen mogelijkheid om direct in te grijpen. Primair is het aan de vlaggenstaat om daartegen op te treden. Wel biedt het VN-Zeerechtverdrag (artikel 94, zesde lid) de mogelijkheid om de kwestie te signaleren als een (kust)staat ernstige redenen heeft om aan te nemen dat passende rechtsmacht en toezicht niet zijn uitgeoefend. Die (kust)staat rapporteert dit aan de vlaggenstaat. De vlaggenstaat is verplicht de aangelegenheid te onderzoeken en de nodige maatregelen te nemen om de situatie te corrigeren.

De leden van de PRO-fractie vragen de regering toe te lichten hoe dit wetsvoorstel, en de Nederlandse wet in het algemeen of het VN zeerecht, zich verhoudt tot de praktijk die andere landen toepassen voor het controleren van schepen op zee. In hoeverre claimt Nederland hier meer of minder zeggenschap dan andere landen en op welke gronden? En als er grote verschillen zijn, waarom is hiervoor gekozen?

Met het onderhavige wetsvoorstel wil de regering de mogelijkheden die het VN-Zeerechtverdrag biedt om te reageren op dreigingen en incidenten, beter benutten en op robuuste wijze verankeren in Nederlandse wet- en regelgeving. Binnen dat kader worden met dit wetsvoorstel nationale grondslagen vastgesteld om (handhavend) te kunnen optreden tegen buitenlandse schepen in zeegebieden onder Nederlandse soevereiniteit of rechtsmacht. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan bepalingen van het VN-Zeerechtverdrag die tot dusver nog niet (volledig) waren uitgewerkt in Nederlandse wetgeving, zonder de Nederlandse visie ten aanzien van het VN-Zeerechtverdrag te ondermijnen.

Daarnaast treft dit wetsvoorstel wettelijke voorzieningen voor schepen zonder nationaliteit in zeegebieden onder Nederlandse soevereiniteit en rechtsmacht en daarbuiten. In het nader rapport is verduidelijkt dat, alhoewel het VN-Zeerechtverdrag geen regeling bevat voor schepen zonder nationaliteit, hieruit niet kan worden afgeleid dat aanhouding van een schip zonder nationaliteit niet is toegestaan onder internationaal recht. Het internationaal recht biedt ruimte om (wetgevende) rechtsmacht ten aanzien van deze categorie schepen te vestigen en het verbod op vaart zonder nationaliteit buiten het eigen grondgebied te handhaven. Deze ontwikkeling en de discussie daarover vindt in de praktijk van staten plaats en vindt, mede vanwege de afwezigheid van bezwaar van andere staten, ook steun in die internationale praktijk; het is daarvoor niet noodzakelijk dat een internationaal hof of tribunaal zich daarover uitspreekt. In navolging van de praktijk van andere staten die in reactie op de vraag van de leden van de D66-fractie is toegelicht onder 'I. Algemeen deel' uiteen zijn gezet, draagt dit wetsvoorstel verder bij aan de rechtsontwikkeling ten aanzien van de aanpak van schepen zonder nationaliteit. Het wetsvoorstel dient daarmee tevens het bredere Nederlandse belang de internationale rechtsorde op zee te versterken door te vereisen dat schepen die er gebruik van maken in alle gevallen onderworpen zijn aan de wet om misbruik en straffeloosheid te voorkomen.

Zoals in reactie op een vraag van de leden van de VVD-fractie hierboven is toegelicht, is de insteek van de verschillende wettelijke regelingen in verschillende landen niet altijd dezelfde. Dit kan mede verband houden met het nationale rechtsstelsel van het betreffende land, waardoor de inhoud vergelijkbaar kan zijn met het aanhangige wetsvoorstel en de desbetreffende staten in staat worden gesteld om handhavend op te treden tegen schepen zonder nationaliteit in zeegebieden onder nationale rechtsmacht en daarbuiten. In het bij uw Kamer aanhangige wetsvoorstel is gekozen voor een brede insteek om de ruimte die het internationaal recht biedt optimaal te benutten en ook ruimte te geven voor verdere rechtsontwikkeling en mogelijkheden voor internationale samenwerking.

De leden van de PRO-fractie zijn verder benieuwd naar de nadere gevolgen voor gecontroleerde schepen en de bemanning, als zaken na controle niet in de haak blijken te zijn. De memorie gaat in op de strafbaarheid van het varen zonder vlag en de maximale celstraf voor de kapitein. Maar hoe zit het met de rest van de bemanning, hoe zit het met de eigenaar van schip en lading? Moet Nederland na het opbrengen van een schip ook strafrechtelijke vervolging instellen en is dan een boete of beslaglegging de volgende stap?

In voorgesteld artikel 10b (onderdeel J) is het verbod op het varen zonder nationaliteit opgenomen. Dit verbod is gericht tot de kapitein. Het varen zonder nationaliteit kan immers in het bijzonder de kapitein worden aangerekend.
Kapiteins hebben de leiding over schepen en zijn daarmee eindverantwoordelijk voor onder andere de juistheid en geldigheid van documenten, de bemanning, en de veiligheid. In de scheepvaart is het dan ook gebruikelijk om de kapitein verantwoordelijk te houden voor het varen en het gedrag met het schip.

Voorgesteld artikel 10b is een zogenoemd kwaliteitsdelict. Dat zijn delicten die zich tot bepaalde normadressaten richt, zoals in dit geval de kapitein. Dat neemt niet weg dat andere betrokkenen bij het strafbare feit in voorkomende gevallen wel via strafbare deelnemingsvormen strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld voor hun rol bij het strafbare feit mits aan de voorwaarden daarvoor is voldaan.

Of sprake is strafbare deelneming wordt beoordeeld aan de hand van de concrete feiten en omstandigheden van het geval. Bij die beoordeling is onder meer van belang welke bijdrage de betrokkene heeft geleverd en of de betrokkene opzet had.

Het is aan het Openbaar Ministerie om in voorkomende gevallen te beoordelen of zij vervolging van de kapitein of eventueel anderen (wegens strafbare deelneming) opportuun acht. Daarbij kunnen – voor zover aan de wettelijke vereisten daarvoor is voldaan - onder meer voorwerpen in beslag worden genomen die kunnen dienen om de waarheid aan de dag te brengen of die kunnen worden verbeurdverklaard, bijvoorbeeld omdat het gaat om een voorwerp waarmee het strafbare feit is begaan (artikel 94 van het Wetboek van Strafvordering en artikelen 33 en 33a van het Wetboek van Strafrecht). Dit kan in voorkomende gevallen ook gaan om het schip waarmee zonder nationaliteit wordt gevaren.

Indien vervolging wordt ingesteld en dit leidt tot een veroordeling, dan kan op grond van voorgesteld artikel 11, eerste lid, (onderdeel L) een maximale gevangenisstraf van vier jaar of geldboete van de vijfde categorie worden opgelegd. Dat bedraagt momenteel een maximale boete van 110.000 euro.[17]

Tegen de eigenaar van de lading van een schip kan in beginsel worden opgetreden op het moment dat daarvoor in EU-verband sancties zijn opgelegd. Dit is bijvoorbeeld het geval voor gesanctioneerde olie of een schip dat met diens IMO-nummer is opgenomen op de sanctielijst. Dergelijke acties zullen echter niet op grond van dit wetsvoorstel worden ondernomen maar op grond van andere (sectorale) regelgeving. In die regelgeving is dan ook de toezichthouder of uitvoerende organisatie aangewezen.

De leden van de PRO-fractie lezen verder in het advies van de Raad van State dat Nederland de gehele EEZ tot veiligheidszone kan uitroepen door een beroep te doen op de noodzaak om onze levende en niet-levende rijkdommen in dit gebied te beschermen. De Raad van State concludeert dat de Staat hier (nu) niet voor kiest. Waarom niet? Gezien de vrij beperkte omvang van onze EEZ en tegelijk de grote drukte aan energie-infrastructuur, installaties en kabels, marine natuurgebieden, visserijgronden en zeer drukke scheepvaartroutes, zou het toch te rechtvaardigen zijn om toezicht en handhaving op te voeren?

[17] Artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

37 038

Zoals in reactie op andere vragen hierboven reeds is toegelicht, wordt op grond van de zeegebieden een onderscheid gemaakt tussen de wetgevende en handhavende rechtsmacht die een staat toekomt. In de exclusieve economische zone heeft een kuststaat alleen handhavende rechtsmacht voor zover deze is toebedeeld in het VN-Zeerechtverdrag. In het advies van de Afdeling advisering is bij opmerking 3c artikel 60, vierde lid, van het VN-Zeerechtverdrag aangehaald. Dat artikel biedt de kuststaat de mogelijkheid om redelijke veiligheidszones in te stellen in de exclusieve economische zone rond kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen die worden gebruikt in het kader van de uitoefening van soevereine rechten en rechtsmacht in het zeegebied. Het is daarbij niet toegestaan om de gehele exclusieve economische zone als veiligheidszone te bestempelen en daarmee feitelijk af te sluiten voor het scheepvaartverkeer. In de exclusieve economische zone geldt namelijk de vrijheid van scheepvaart ingevolge artikel 58, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag. Ook artikel 60, vierde lid, stelt dat de veiligheidszone 'redelijk' moet zijn. De veiligheidszones zijn bijvoorbeeld bedoeld om te voorkomen dat een schip in moeilijkheden komt nabij een windmolen(park) of dat installaties beschadigd raken door de scheepvaart.

Daarnaast is het instellen van een veiligheidszone niet nodig om toezicht te kunnen uitoefenen in die zone en te kunnen handhaven. Zolang het VN-Zeerechtverdrag toezichthoudende of handhavende rechtsmacht toebedeelt aan een kuststaat, kan Nederland deze uitoefenen. Dat staat los van de veiligheidszone.

3.1.2 Grenzen aan de uitoefening van rechtsmacht

De leden van de D66-fractie constateren dat het VN-Zeerechtverdrag voor piraterij en slavenhandel wel een uitzondering kent op de exclusieve rechtsmacht van de vlaggenstaat, maar voor sabotage van kritieke onderzeese infrastructuur niet. Hoe zet Nederland zich ervoor in dat staten ook bij dit soort activiteiten kunnen optreden?

Ten aanzien van de sabotage van kritische infrastructuur op en onder zee, zoals kabels en pijpleidingen, kan een kuststaat in de territoriale zee wetten en voorschriften aannemen ter bescherming daarvan.[18] Op deze regelgeving kan vervolgens worden gehandhaafd. Ook is in het verdrag opgenomen dat handelingen die zijn gericht op de verstoring van communicatiesystemen of van andere voorzieningen of installaties van de kuststaat worden gezien als een gevaar voor de vrede, orde of veiligheid van de kuststaat. Omdat er dan geen sprake is van onschuldige doorvaart, kunnen maatregelen worden genomen om deze doorvaart te voorkomen, bijvoorbeeld door het opschorten van het recht van onschuldige doorvaart, of daarop te handhaven.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de bepalingen rondom piraterij en slavenhandel in het VN-Zeerechtverdrag (in eerste instantie) veelal zijn gericht tot de vlaggenstaat die de verplichting heeft om daartegen doeltreffende maatregelen te nemen. Aan een (kust)staat wordt ten aanzien van piraterij de

[18] Artikel 21, eerste lid, onderdeel c, van het VN-Zeerechtverdrag.

bevoegdheid gegeven om onderzoek te doen en eventueel daarvoor aan boord te gaan, vergelijkbaar met de grondslag daartoe voor schepen zonder nationaliteit (artikel 110 VN-Zeerechtverdrag). Ook mogen staten bijvoorbeeld schepen die worden gebruikt voor piraterij in beslag nemen. Dit is dus niet zo zeer gekoppeld aan de bescherming van de (infrastructuur van de) kuststaat.

Nederland zet zich in via internationale samenwerking, zoals binnen de EU (bijvoorbeeld de Verklaring van 15 december 2025[19]) en multinationale samenwerkingsverbanden (zoals de JEF) in om kaders te ontwikkelen voor optreden tegen sabotage van kritieke onderzeese infrastructuur. Het wetsvoorstel biedt bevoegdheden op basis van het VN-Zeerechtverdrag (artikelen 110 en 111) om schepen te onderzoeken en te achtervolgen.

Naast een eventuele verdragswijziging, waarover deze leden bij paragraaf 3.2.2 vragen stellen, zijn er andere sporen. Het SUA-Protocol van 2005 kent een procedure voor aan boord gaan met vooraf gegeven of veronderstelde toestemming van de vlaggenstaat. Daarnaast kunnen bilaterale boarding-akkoorden worden gesloten met vlaggenstaten van gemak, naar het model van de Verenigde Staten met Panama, Liberia en de Marshalleilanden. Ook is er de EU-verklaring van 15 december 2025 over het volledig benutten van het zeerechtelijk kader tegen de schaduwvloot. Welke van deze sporen volgt Nederland? Met welke vlaggenstaten is gesproken over vooraf gegeven toestemming? Als bepaalde sporen niet worden benut, waarom niet?

Nederland volgt en verkent diverse sporen in multilateraal, regionaal en bilateraal verband. Als opvolging op de EU-verklaring van 15 december 2025 wordt in EU-verband gewerkt aan het maken van afspraken met derde staten over het aan boord gaan van schepen met een vlag uit derde staten om, zonder voorafgaande toestemming, het schip te kunnen doorzoeken. Daarnaast staat Nederland voortdurend open voor het verkennen van nieuwe sporen en blijft Nederland nauw betrokken bij de lopende sporen die het optreden tegen de schaduwvloot dienen te gaan vergemakkelijken. Deze sporen bestaan bijvoorbeeld uit gezamenlijke verklaringen of het verkennen van de mogelijkheden om praktische afspraken te maken tussen staten onderling om samenwerking op het gebied van het optreden tegen de schaduwvloot te versterken.

3.2 Uitoefening van rechtsmacht op zee

3.2.1 Buitenlandse schepen

De leden van de D66-fractie vragen waar de functionele bevoegdheden van de kuststaat in de EEZ wél ruimte bieden om op te treden tegen gevlagde schepen. Valt het opzettelijk beschadigen van windparkinfrastructuur binnen een

[19] Declaration of the European Union and its Member States on making full use of the international law of the sea framework relating to threats from the “shadow fleet” and to the

protection of critical undersea infrastructure (EU 16829/25-COJUR 99/COMAR 53/JUR 851, Brussel, 15 december 2025).

veiligheidszone (artikel 60 VN-Zeerechtverdrag) onder het voorgestelde artikel 7b, derde lid?

Handhavend optreden tegen buitenlandse schepen in de (Nederlandse) exclusieve economische zone behoeft een internationaalrechtelijke grondslag als uitzondering op de exclusieve rechtsmacht van de vlaggenstaat. Het internationaal (zee)recht biedt aanknopingspunten voor handhavend optreden tegen buitenlandse schepen die betrokken zijn bij het opzettelijk beschadigen van onderzeese infrastructuur die wordt gebruikt in verband met de uitoefening van soevereine rechten door de kuststaat, zoals voor de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden, in overeenstemming met artikel 56, eerste lid, onderdeel a, van het VN-Zeerechtverdrag. Daarmee verband houdende Nederlandse wettelijke voorschriften en andere wettelijke voorschriften die in overeenstemming met het VN-Zeerechtverdrag van toepassing zijn in de Nederlandse exclusieve economische zone kunnen in die zone worden gehandhaafd.

Ook kan handhavend worden opgetreden binnen veiligheidszones (van maximaal 500 meter) rond kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen indien nodig voor de veiligheid van de betreffende installatie dan wel de scheepvaart of indien misdrijven tegen of op de installatie worden gepleegd. In betreffende situaties die zich in de exclusieve economische zone of binnen veiligheidszones rond installaties voordoen kan ook het achtervolgingsrecht als middel worden ingezet, in overeenstemming met de voorwaarden die het VN-Zeerechtverdrag daaraan stelt.

Geldt hetzelfde voor kabels en leidingen die verband houden met het continentaal plat (artikel 79)? Overweegt de regering deze veiligheidszones uit te breiden of beter te benutten?

Handhavend optreden tegen buitenlandse schepen in de (Nederlandse) exclusieve economische zone behoeft een internationaalrechtelijke grondslag als uitzondering op de exclusieve rechtsmacht van de vlaggenstaat. Het internationaal (zee)recht biedt aanknopingspunten voor handhavend optreden tegen buitenlandse schepen die betrokken zijn bij het opzettelijk beschadigen van onderzeese infrastructuur die wordt gebruikt in verband met de uitoefening van soevereine rechten door de kuststaat, waaronder kabels en pijpleidingen die verband houden met de exploratie en exploitatie van de niet-levende rijkdommen van het continentaal plat, in overeenstemming met artikel 56, eerste lid, onderdeel a, van het VN-Zeerechtverdrag.

Het VN-Zeerechtverdrag biedt geen grondslag voor het instellen van veiligheidszones rond kabels en pijpleidingen. De bevoegdheid om redelijke veiligheidszones in te stellen ziet op zones rondom kustmatige eilanden, installaties en inrichtingen. In de territoriale zee mag een kuststaat wel maatregelen nemen en wetten en voorschriften vaststellen ter bescherming van kabels en pijpleiding in het kader van onschuldige doorvaart. Dat zou bijvoorbeeld kunnen worden gedaan voor het instellen van zones. Nederland heeft er vooralsnog niet voor gekozen om veiligheidszones vast te leggen in de

territoriale zee boven kabels en pijpleidingen, mede omdat dat zou interveniëren met de binnen IMO vastgelegde scheepvaartroutes (in het kader van onschuldige doorvaart).

Hoe kan een kapitein die verdacht wordt van sabotage in de EEZ worden vervolgd zodra het schip de territoriale zee of een Nederlandse haven binnenvaart?

De vraag of een kapitein die verdacht wordt van sabotage in de exclusieve economische zone vervolgd kan worden zodra hij de territoriale zee of een Nederlandse haven binnenvaart zal moeten worden beantwoord door het Openbaar Ministerie en uiteindelijk door de rechter. De regering volgt met belangstelling de Eagle S-zaak, die voor zover bekend nog onder de rechter is. De regering werkt daarbij aan maatregelen ten behoeve van bescherming van kritieke onderwaterinfrastructuur op de Noordzee.

De leden van de D66-fractie wijzen op de Eagle S-zaak, waarin de rechtbank in Helsinki zich in eerste aanleg onbevoegd verklaarde voor kabelschade in de Finse EEZ. Welke lessen trekt de regering daaruit voor de Nederlandse situatie?

In eerste instantie heeft de rechter zich in de Eagle S-zaak onbevoegd verklaard omdat de kabelschade buiten de territoriale zee was ontstaan. Het hof kwam tot een ander oordeel, omdat het per ongeluk laten vallen van een anker iets anders is dan het urenlang slepen van dat anker over de zeebodem. Hierdoor is geen sprake van een ‘incident of navigation’ zoals bepaald in artikel 97 van het VN-Zeerechtverdrag. Daaruit heeft de regering de les getrokken dat de schaduwvloot een structureel risico vormt.

3.2.2 Schepen zonder nationaliteit

De leden van de D66-fractie vragen de regering in te gaan op de vraag van de Raad van State waarom voor een schip met dubbele nationaliteit een afwijkende formulering is gekozen. Kan de regering bevestigen dat deze formulering geen ruimere bevoegdheden creëert dan het VN-Zeerechtverdrag toestaat?

Met de gekozen formulering worden inderdaad geen ruimere bevoegdheden gecreëerd dan het VN-Zeerechtverdrag toestaat. In haar advies sluit de Afdeling aan bij de Nederlandse vertaling van het verdrag. Die vertaling is inderdaad iets anders geformuleerd dan voorgesteld artikel 1, tweede lid. In het nader rapport is onder paragraaf 3d toegelicht dat bij het opstellen van wet- of regelgeving ter uitvoering of invulling van een verdrag moet worden uitgegaan van de authentieke teksten van het verdrag. Voor het VN-Zeerechtverdrag zijn dat onder andere de Engelse en Franse versie. Daaruit blijkt dat in de Nederlandse vertaling een iets ander accent is gelegd ten aanzien van het varen met twee of meer nationaliteiten. Het voorgestelde tweede lid sluit aan bij deze authentieke teksten, in samenhang met de hoofdregel onder het VN-Zeerechtverdrag dat een schip slechts onder de vlag van één staat mag varen, en zal conform het VN-Zeerechtverdrag worden toegepast.

Daarnaast zijn enkele andere termen gebruikt om aan te sluiten bij andere Nederlandse scheepvaartregelgeving. Zo zijn enkel zeeschepen verplicht om een vlagregistratie (en daarmee nationaliteit) te hebben. Deze verplichting en de rechten die daarmee samenhangen zijn niet verplicht voor binnenvaartschepen. Ook is ervoor gekozen om aan te sluiten bij de (nationaal en internationaal) gebruikelijke term 'schip zonder nationaliteit' in plaats van 'schip zonder vlag'.

De leden van de D66-fractie lezen in het advies dat het VN-Zeerechtverdrag zwijgt over wat een staat mag doen nadat hij aan boord is gegaan van een schip zonder nationaliteit. Bij piraterij regelt het verdrag dat wel uitdrukkelijk: iedere staat mag het schip in beslag nemen, de personen aan boord arresteren en de goederen in beslag nemen (artikel 105). De Raad van State stelt dat het internationale zeerecht op dit punt "nog niet helemaal uitgekristalliseerd" is. De Raad van State vroeg de regering om in te gaan op de discussie die de verdragsstaten hierover voeren en op de statenpraktijk. Deze leden constateren dat het nader rapport die discussie niet beschrijft. Welke discussie voeren de verdragsstaten hierover, en in welke fora: de Vergadering van Verdragsstaten, de International Maritime Organization (IMO) of de jaarlijkse oceanenresolutie van de Algemene Vergadering van de VN? Welke positie neemt Nederland daarin in? Zet Nederland zich ervoor in dat de bevoegdheid om schepen zonder nationaliteit of onder valse vlag aan te houden en naar de haven te brengen, uitdrukkelijk wordt erkend? Zo ja, met welke gelijkgezinde staten trekt Nederland daarin op?

Zoals opgemerkt in de memorie van toelichting ligt de juridische relatie tussen schepen en (hun) vlaggenstaten aan de basis van het juridische regime van het VN-Zeerechtverdrag. Op volle zee is de rechtsmacht van de vlaggenstaat in beginsel exclusief en ingevolge artikel 58, tweede lid, van het VN-Zeerechtverdrag geldt dat behoudens situaties die verband houden met de uitoefening van functionele bevoegdheden van de kuststaat in dat zeegebied ook voor de exclusieve economische zone. Het VN-Zeerechtverdrag bepaalt dat uitzonderingen op dat uitgangspunt uitdrukkelijk moeten zijn overeengekomen. In dat verband verwijst de Afdeling advisering van de Raad van State in het advies naar artikel 105 van het VN-Zeerechtverdrag inzake piraterij als een van de uitdrukkelijk bij verdrag voorziene uitzonderingen op de exclusieve rechtsmacht van de vlaggenstaat.

De Afdeling advisering merkt terecht op dat de bevoegdheid om een schip zonder nationaliteit vanuit de exclusieve economische zone en de volle zee aan te houden niet expliciet uit het VN-Zeerechtverdrag volgt. Het VN-Zeerechtverdrag bevat geen regeling voor deze categorie schepen die daarmee in essentie buiten het internationaal zeerecht vallen.

In het nader rapport is verduidelijkt dat hieruit niet kan worden afgeleid dat aanhouding van een schip zonder nationaliteit niet is toegestaan onder internationaal recht. Zoals toegelicht biedt het internationaal recht ruimte om (wetgevende) rechtsmacht ten aanzien van deze categorie schepen te vestigen en het verbod op vaart zonder nationaliteit buiten het eigen grondgebied te handhaven. Deze ontwikkeling vindt in de praktijk van staten plaats en vindt,

mede vanwege de afwezigheid van bezwaar van andere staten, ook steun in die (internationale praktijk). Het is daarvoor niet noodzakelijk dat een internationaal hof of tribunaal zich daarover uitspreekt.

De discussie hierover vindt plaats in relevante internationale overleggen met EU partners, dan wel in het kader van de NB8++ samenwerking. In dat kader wordt ook gesproken over internationale samenwerking en worden mogelijkheden om die samenwerking te bevorderen verkend. Nederland neemt actief deel aan die discussie en het aan Uw Kamer aanhangige wetsvoorstel wordt met grote interesse door samenwerkingspartners gevolgd. De grondslagen die met dit wetsvoorstel worden gecreëerd kunnen ook een stimulans vormen voor verdergaande vormen van samenwerking.

De leden van de D66-fractie vragen daarnaast of Nederland bereid is te pleiten voor uitbreiding van de gronden in artikel 110 met sabotage van kritieke onderzeese infrastructuur, naar analogie van piraterij en slavenhandel. Hoe beoordeelt de regering de haalbaarheid daarvan, gelet op de wijzigingsprocedures van artikel 312 en 313 van het verdrag? Welke steun verwacht zij daarvoor bij andere verdragsstaten? Als de regering een formele verdragswijziging niet haalbaar acht, welke alternatieven ziet zij om hetzelfde doel te bereiken, zoals een interpretatieve verklaring van verdragsstaten?

De maatregelen die de regering neemt om te reageren op mogelijke dreigingen en incidenten volgen uit de kaders die gesteld worden door het internationaal recht, waarbij het VN-Zeerechtverdrag het uitgangspunt is. Het VN-Zeerechtverdrag bevat universeel geldende regels die grotendeels een internationaal gewoonterechtelijke status hebben verkregen of een codificatie zijn van reeds bestaande regels van internationaal gewoonterecht. Het VN-Zeerechtverdrag behelst een met veel inspanningen en moeite bereikt compromis tussen enerzijds de belangen van kuststaten en anderzijds het zoveel mogelijk beschermen van de vrijheid van navigatie voor alle schepen van alle staten.

Nederland is terughoudend als het gaat om initiatieven die beogen (bepalingen van) het VN-Zeerechtverdrag te wijzigen of aan te vullen, in het bijzonder in de huidige geopolitieke situatie waarbij de integriteit van het VN-Zeerechtverdrag als alomvattend juridisch kader voor alle activiteiten op zee meer en meer onder druk staat. Het is daardoor mogelijk dat het delicate evenwicht tussen het fundamentele beginsel van exclusieve rechtsmacht van de vlaggenstaat op volle zee en, voor zover verenigbaar met de functionele bevoegdheden van kuststaten, in de exclusieve economische zone wordt doorkruist. Daardoor bestaat een reëel risico op misbruik.

Dat laatste raakt ook aan het bredere Nederlandse belang als verantwoordelijke vlaggenstaat. In dit verband onderstreept de regering de verplichting van vlaggenstaten om doeltreffend hun rechtsmacht en toezicht, in overeenstemming met het VN-Zeerechtverdrag, uit te voeren over schepen die hun vlag voeren. Het VN-Zeerechtverdrag geeft in artikel 94, zesde lid, (kust)staten het recht, indien zij ernstige redenen hebben aan te nemen dat de

passende rechtsmacht en het passend toezicht ten aanzien van een schip niet zijn uitgeoefend, om de feiten te rapporteren aan de vlaggenstaat die vervolgens verplicht is de aangelegenheid te onderzoeken en, indien passend, alle nodige maatregelen te nemen om de situatie te corrigeren.

Met het onderhavige wetsvoorstel wil de regering de mogelijkheden die het VN-Zeerechtverdrag biedt om te reageren op dreigingen en incidenten beter benutten en op robuuste wijze verankeren in Nederlandse wetgeving. Het wetsvoorstel dient daarmee tevens het bredere Nederlandse belang de internationale rechtsorde op zee te versterken door te vereisen dat schepen die er gebruik van maken in alle gevallen onderworpen zijn aan de wet om misbruik en straffeloosheid te voorkomen.

4 Toepasselijkheid voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

De leden van de D66-fractie vragen of dit instrumentarium ook geldt in de wateren rond Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hoe zit het met Aruba, Curaçao en Sint Maarten, gezien de recente tankerbewegingen in de regio en de rol van de Verenigde Staten daarbij? Heeft de regering hierover overleg gevoerd met de Caribische landen van het Koninkrijk? Staat de sterke arm ook daar klaar om bij de handhaving bij te staan?

Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn zelf verantwoordelijk voor het desgewenst opstellen van eigen regelgeving.

Dit wetsvoorstel regelt geen bevoegdheden voor ILT om toezicht te houden op of te handhaven in de territoriale zee van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Weliswaar kan ILT de bevoegdheden in het wetsvoorstel ten aanzien van schepen zonder nationaliteit wereldwijd inzetten, maar ILT mag niet de territoriale wateren van een andere (kust)staat betreden.

Het voorstel verhoogt wel de strafmaat voor het onbevoegd voeren van de Koninkrijksvlag in artikel 424 van het Wetboek van Strafrecht BES.

De leden van de PRO-fractie begrijpen dat de BES-eilanden niet over de middelen beschikken om veel schepen te controleren en dat er praktische problemen zijn als verdachte schepen worden opgebracht. Maar hoe zit dit met de Aruba, Bonaire en Curaçao?

Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de openbare lichamen BES) geldt inderdaad dat de capaciteit in bijvoorbeeld de havens erg beperkt is.
Regelgeving die identiek is aan de bepalingen opgenomen in het wetsvoorstel is daarmee moeilijk uitvoerbaar. Voor de Caribische landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten geldt dat de capaciteit in de havens groter is dan voor de openbare lichamen, maar beperkter dan in Europees Nederland. Ook is er een beperkte uitvoeringsorganisatie op ieder eiland en is bijvoorbeeld de Kustwacht Carib een organisatie voor de verschillende eilanden. Aangezien maritieme security (beveiliging) geen rijksaangelegenheid op grond van artikel 3 van het Statuut betreft, is het aan de Caribische landen zelf om te bepalen in hoeverre met het

wetsvoorstel vergelijkbare regelgeving praktisch haalbaar en uitvoerbaar zou zijn.

En breder, wat is de rol van de Nederlandse overheid in het handhaven van de rechtsorde op zee in het Caribisch gebied? Of is dit wat Nederland betreft een rechtsvrije zone waar smokkelaars en vrijbuiters hun gang kunnen gaan?

De Kustwacht voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba kan, los van dit wetsvoorstel, als rechtshandhavingsorganisatie van de Caribische landen en de openbare lichamen binnen het Koninkrijk, in de Caribische zee overgaan tot de handhaving van de rechtsorde onder gezag van justitiële autoriteiten van de autonome landen van het Koninkrijk. Indien de wens daartoe bestaat kan de krijgsmacht bijstand verlenen aan de Kustwacht Caribisch gebied in de uitvoering van deze taken.

In het algemeen geldt dat de bevoegdheid om handhavend op te treden op zee, bijvoorbeeld met het oog op handhaving van de rechtsorde op zee, wordt begrensd door regels van internationaal recht, zoals onder meer gecodificeerd in het VN-Zeerechtverdrag. Het aanhangige wetsvoorstel voorziet, onder meer, in een bevoegdheid om op zee handhavend op te treden tegen schepen zonder nationaliteit. Daarmee dient het wetsvoorstel tevens het bredere Nederlandse belang om de internationale rechtsorde op zee te versterken.

5 Gevolgen

5.2 Uitvoeringsinstanties

De leden van de VVD-fractie lezen dat de uitvoering zo veel mogelijk binnen de bestaande capaciteit moet plaatsvinden, terwijl controles op schepen met ontbrekende documentatie bewerkelijker zijn. Kan de regering inzichtelijk maken hoeveel extra inspectiecapaciteit bij de ILT nodig is, mede bij meerdere gelijktijdige of langdurige aanhoudingen? En kan worden uiteengezet welke gevolgen dit heeft voor de reguliere havenstaatcontroles?

De leden van de PRO-fractie maken zich nu al grote zorgen over de grote tekorten bij de ILT, waar de handhaving van deze wet primair wordt belegd. Veel taken waar de ILT nu al verantwoordelijk is, kunnen niet worden waargenomen omdat geld en menskracht ontbreken. Nu een extra taak toevoegen, zonder hier extra middelen voor vrij te maken, is wat deze leden betreft niet acceptabel. Kan de regering ingaan op de vraag hoeveel extra werk deze taakverzwaring met zich meebrengt en hoeveel extra middelen de ILT hiervoor krijgt? Ook zijn die leden benieuwd wat dit praktisch gaat betekenen voor de mensen die zijn belast met die handhaving en hoe de samenwerking met bijvoorbeeld de marine gaat verlopen en hoe de samenwerking met collega's van andere landen eruit ziet. Immers, een verdacht schip zal niet vaak vertrekken vanuit een Nederlandse haven of verschijnt zomaar aan de horizon, aangezien onze EEZ altijd grenst aan die van een van onze buurlanden.

In reactie op bovenstaande vragen van leden van de VVD-fractie en de leden van de PRO-fractie kan het volgende worden opgemerkt. De ILT heeft door middel van de Handhaafbaarheids-, Uitvoerbaarheids- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) inzichtelijk gemaakt wat nodig is om het wetsvoorstel uit te voeren. In totaal komt de extra inzet structureel op 3,2 FTE (443.577 euro). Voor de uitrusting van de inspecteurs en ICT zijn de kosten
5.000 euro incidenteel en 53.200 euro structureel. Hiervoor worden door IenW structurele financiën beschikbaar gesteld zodat de inzet niet ten koste gaat van de reguliere inzet van de ILT. Het wetsvoorstel valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van IenW. De door het ministerie van IenW gemaakte kosten zullen daarom worden gedekt vanuit het Mobiliteitsfonds.
Door de aanvullende financiering en capaciteit ten aanzien van de bevoegdheden in dit wetsvoorstel, zijn de gevolgen voor de havenstaatcontroles zeer beperkt.

Daarnaast werken de betrokken uitvoeringsorganisaties, waaronder de ILT, aan een gezamenlijk uitvoeringsplan om de taakverdeling, informatie-uitwisseling en bijstand bij inwerkingtreding operationeel goed ingeregeld te hebben.

De leden van de CDA-fractie lezen dat er aanvullende bevoegdheden worden gecreëerd voor het optreden van de politie tegen buitenlandse schepen en schepen zonder nationaliteit. Welke mogelijkheden zijn er binnen de uitvoering van dit wetsvoorstel voor publiek-private samenwerking bij de detectie en informatie-uitwisseling over schepen die verdacht zijn?

Het voorstel introduceert geen nieuwe informatieverplichtingen, meldplichten of nalevingsvereisten voor Nederlandse reders of havenbedrijven. Havenbedrijven, koopvaardijschepen, vissers en beheerders van offshore-infrastructuur kunnen verdachte waarnemingen bij de Kustwacht melden.

5.3 Zeehavens

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering ervan uitgaat dat een aangehouden schip zes maanden tot een jaar aan de kade kan liggen. Voor een grote haven als Rotterdam is dat mogelijk goed in te passen, maar voor kleinere havens kan één groot tankschip een aanzienlijk deel van de beschikbare kade blokkeren en daarmee de reguliere bedrijvigheid hinderen. Hoe weegt de regering de capaciteit van kleinere zeehavens mee? Zijn er afspraken met havens over welke haven welk type schip kan opvangen? Is ook gekeken naar ankervakken als alternatief, en wat is daar de capaciteit van?

Voor de uitvoering van dit wetsvoorstel zijn afspraken gemaakt met een aantal Nederlandse havens waar een aangehouden schip eventueel naartoe kan worden gebracht. Hierbij is rekening gehouden met de grootte van de havens en de capaciteit. Als een haven geen capaciteit heeft of het te onveilig is om een specifieke haven binnen te varen, kan een ankervak op zee worden gebruikt. Per situatie zal worden bekeken of een aangehouden schip naar een haven gaat of naar een ankervak.

De leden van de D66-fractie vragen daarnaast welke risico's havens lopen. Denk aan de kans op olielekkage van een oud schip, brand, sabotage of andere

veiligheidsincidenten, maar ook aan maatschappelijke onrust rond een aangehouden schip. Beschikken kleinere zeehavens over de benodigde middelen voor incidentbestrijding, of worden die vanuit het Rijk ingezet? Wie is aansprakelijk voor schade aan haveninfrastructuur of aan het milieu tijdens de periode van aanhouding?

De leden van de VVD-fractie lezen dat een haven op grond van het voorgestelde artikel 7d toegang moet verlenen en een ligplaats moet toewijzen. Hoe wordt gehandeld als de havenmeester vaststelt dat geen geschikte ligplaats beschikbaar is of dat het binnenbrengen van het schip onverantwoorde risico's met zich meebrengt?

Naar aanleiding van de bovenstaande vragen van de leden van de D66-fractie en van de VVD-fractie kan het volgende worden opgemerkt. Havens dienen altijd rekening te houden met risico's zoals olielekkage, brand of sabotage door aangehouden schepen. Voor incidentbestrijding kunnen middelen vanuit het Rijk worden ingezet, met name voor de kleinere havens. De aansprakelijkheid voor schade aan haveninfrastructuur of het milieu tijdens aanhouding berust op grond van voorgesteld artikel 10a (onderdeel J) in beginsel bij de exploitant van het schip.

Indien de kosten redelijkerwijs niet tijdig worden vergoed door de exploitant van het aangehouden schip, vergoedt de Minister van IenW de kosten die zijn verbonden aan het naar de haven doen brengen en het verblijf van het schip in de haven, voor zover die kosten redelijkerwijs noodzakelijk zijn om het gevaar en de hinder van het aangehouden schip of de risico's verbonden aan het brengen van het schip naar, het verblijf in of het vertrek van die haven te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken.

Als er geen geschikte ligplaats in een haven beschikbaar is, of als het onveilig wordt geacht, kan een schip worden gebracht naar een ankervak.

De leden van de CDA-fractie vragen of er afspraken zijn gemaakt over zaken als beperken van hinder voor regionale havenactiviteiten, of bijvoorbeeld over ligplaatsen. Soms moeten schepen namelijk voor langere tijd in een Nederlandse haven liggen, en havenbeheerders zullen daar de gevolgen van merken. Hierbij vragen de leden ook naar de financiële component. Geregeld zullen bij een lange aanhouding, waarbij een schip dus lang in een haven ligt, kosten niet betaald worden door de eigenaar van het schip. De leden vragen of de havenbeheerders dat dan moeten betalen.

Zoals reeds is geantwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie bij paragraaf 2.5, voorziet het wetsvoorstel in een nieuw lid bij artikel 8 van de Wet buitenlandse schepen (onderdeel I), waarbij het schip ook buiten de haven een ligplaats kan worden toegewezen. Het is aan de havenbeheerder (bevoegde autoriteit) om te bepalen welke locatie in de haven of in een ankervak het meest geschikt is.

37 038

Het wetsvoorstel voorziet daarnaast in een bepaling (artikel 10a, onderdeel J), op grond waarvan de gemaakte kosten kunnen worden verhaald op de exploitant. De Minister van IenW vergoedt de kosten aan de havenbeheerders voor zover die zijn verbonden aan het verblijf in de haven indien dat niet (tijdig) wordt gedaan door de exploitant. Vervolgens zal de Minister van IenW die kosten verhalen op de exploitant van het schip. De havenbeheerder is met deze constructie dus verzekerd van geldelijke genoegdoening voor het innemen van de ligplaats. De aanhouding wordt pas opgeheven nadat de kosten door de exploitant zijn betaald of daartoe voldoende zekerheid heeft gesteld.

6 Financiële gevolgen

De leden van de D66-fractie willen niet dat de Nederlandse belastingbetaler opdraait voor de rekening van de Russische schaduwvloot. Volgens het voorgestelde artikel 10a wordt de aanhouding pas opgeheven als de exploitant de kosten heeft voldaan of zekerheid heeft gesteld. Bij schaduwvlootschepen met ondoorzichtige eigendomsconstructies zal vaak niemand betalen. Dan blijft het schip voor onbepaalde tijd liggen en draait de Staat op voor ligplaats, bewaking, verzorging van de bemanning en milieurisico's. Kan de regering ondubbelzinnig aangeven of de lading en het schip zelf kunnen worden geconfisqueerd en verkocht om die kosten te dekken? Op welke grondslag zou dat gebeuren: strafrechtelijke verbeurdverklaring, beslag ter verhaal van bestuursrechtelijke kosten, of de mogelijkheid uit het 21e EU-sanctiepakket om in beslag genomen Russische olie te verkopen, waar de Raad van State zelf op wijst?

Zoals de leden van D66 aangeven, zijn er verschillende routes om de kosten te verhalen.

Ten eerste zal de Minister van IenW op basis van voorgesteld artikel 10a de kosten die zijn voorgeschoten verhalen bij de exploitant (voorgesteld derde lid). Daarmee heeft de Minister van IenW een rechtsgrond om (uiteindelijk) privaatrechtelijk beslag te kunnen leggen op het schip. Dat kan leiden tot verkoop van het schip (zonder lading) waarmee de kosten zullen zijn verhaald.

Ten tweede is het ook mogelijk dat de lading op grond van sanctieregelgeving administratief wordt 'bevroren', met als uitgangspunt om de lading na afloop van de sanctiemaatregelen terug te geven aan de eigenaar. Daarbij moet het dan wel gaan om gesanctioneerde goederen. Die bevoegdheid ligt bij de Douane. Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies heeft aangegeven kan toestemming gegeven worden om inbeslaggenomen gesanctioneerde goederen door te verkopen zonder zelf de sanctieregels te overtreden.

Welke route kan worden gevolgd, hangt af van de specifieke omstandigheden van het betreffende schip. Indien geen sprake is van gesanctioneerde goederen zal sanctieregelgeving niet kunnen leiden tot inbeslagname. Daarnaast is het mogelijk dat er überhaupt geen lading aanwezig is.

37 038

Heeft Nederland die EU-bevoegdheid al eens toegepast? Is de regering voornemens dit te doen? Zo niet, deelt de regering de zorg van deze leden dat het vooruitzicht van hoge, onverhaalbare kosten een prikkel vormt tegen aanhouding? Zo'n prikkel ondermijnt de afschrikwekkende werking die de regering met dit wetsvoorstel beoogt. De vraag of Nederland een schip aanhoudt, mag nooit afhangen van de vraag of iemand de rekening betaalt.

Nederland heeft de EU-bevoegdheid nog niet toegepast, maar is voornemens dit te doen. De regering deelt de zorg dat hoge, onverhaalbare kosten een afschrikwekkende werking kunnen ondermijnen. De keuze om een schip aan te houden, mag niet afhangen van de vraag of de kosten kunnen worden verhaald. Daarom is in het wetsvoorstel artikel 10a, tweede lid, (onderdeel J) voorgesteld dat de Minister van IenW de kosten die zijn verbonden aan het naar de haven doen brengen en het verblijf van het schip in de haven, voor zover die kosten redelijkerwijs noodzakelijk zijn om het gevaar en de hinder van het aangehouden schip of de risico's die verbonden zijn aan het brengen van het schip naar de haven, te vergoeden. De kosten worden vervolgens door de Minister van IenW verhaald op de exploitant van het schip.

De leden van de VVD-fractie constateren dat het aanhouden, binnenbrengen en vasthouden van een schip tot wel € 3 miljoen kan kosten. Het is de bedoeling dat deze kosten worden verhaald op de exploitant van het schip. Echter is onduidelijk wat de regering doet als de exploitant van het schip onbereikbaar blijkt om de kosten te betalen. Ondertussen blijft een belangrijke ligplaats in de haven bezet, en draait de staat op voor de kosten. Heeft de regering een plan voor als een exploitant onbereikbaar blijkt om deze kosten te betalen? Worden dan alternatieve maatregelen overwogen, bijvoorbeeld om over te gaan tot verkoop van het schip en de inhoud of sloop van het schip, zodat aanlegplaatsen niet onnodig lang bezet gehouden worden op kosten van de staat?

In aanvulling op het vorige antwoord, kan worden aangegeven dat, wanneer de exploitant van een aangehouden schip onbereikbaar blijkt, wordt gekeken naar alternatieve maatregelen, zoals verkoop of sloop van het schip en de inhoud. Hiermee wordt voorkomen dat ligplaatsen onnodig lang bezet blijven op kosten van de staat. De aanhouding blijft van kracht totdat de kosten zijn vergoed.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de handhavende diensten gebruikmaken van de bestaande budgetten, en dat nog wordt uitgewerkt in hoeverre aanvullende middelen nodig zijn voor onder meer de inspectiecapaciteit van de ILT en de operationele inzet van de Kustwacht. Deze leden constateren dat de memorie van toelichting daarbij geen bedragen noemt, terwijl uit de beslisnota blijkt dat wordt uitgegaan van maximaal € 200.000 per jaar voor de uitvoering van de wet en € 0,5 miljoen per jaar voor 3,2 fte bij de ILT, en dat deze gedekt worden uit het Mobiliteitsfonds. Kan de regering bevestigen dat deze middelen structureel beschikbaar komen?

In het antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie en PRO-fractie bij paragraaf 5.2. is het volgende hierover aangegeven. De ILT heeft door

middel van de Handhaafbaarheids-, Uitvoerbaarheids- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) inzichtelijk gemaakt wat nodig is om het wetsvoorstel uit te voeren. In totaal komt de extra inzet structureel op 3,2 FTE (443.577 euro). Voor de uitrusting van de inspecteurs en ICT zijn de kosten 5.000 euro incidenteel en 53.200 euro structureel. Hiervoor worden door IenW structurele financiën beschikbaar gesteld zodat de inzet niet ten koste gaat van de reguliere inzet van de ILT. Het wetsvoorstel valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van IenW. De door het ministerie van IenW gemaakte kosten zullen daarom worden gedekt vanuit het Mobiliteitsfonds.

Hoe verhouden deze kosten zich bovendien tot de Kamerbrief waarin staat dat de uitvoeringskosten gelijkelijk over vier departementen worden verdeeld (Kamerstuk 37 038, nr. 5)?

En kan de regering toelichten waarom wordt overwogen deze kosten vanuit het Mobiliteitsfonds te dekken, welke alternatieve dekkingsopties overwogen zijn (gezien het doel van de wet bijvoorbeeld uit de Defensiebegroting) en waarom gekozen wordt voor dekking uit het Mobiliteitsfonds?

Voor de kosten hierboven kan worden aangegeven dat departementen zelf aansprakelijk zijn voor de kosten die gemaakt moeten worden door de aan de hen gelieerde uitvoeringsorganisaties. IenW is verantwoordelijk voor de kosten van ILT, JenV voor de kosten van de politie, Defensie voor de kosten gemaakt door de krijgsmacht, etc.

In de Kamerbrief[20] die is meegestuurd met de aanbieding van het wetsvoorstel is aangegeven hoe de kosten worden verdeeld die voortvloeien uit de aanhouding van een schip en het verblijf daarvan in de haven. Dit zijn dus andere kosten dan de uitvoeringskosten zoals hierboven geschetst.

Het wetsvoorstel valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van IenW. De door het ministerie van IenW gemaakte kosten zullen daarom worden gedekt vanuit het Mobiliteitsfonds.

7 Uitvoering, toezicht en handhaving

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd naar over welke middelen de betrokken partijen beschikken voor de handhaving van dit wetsvoorstel. Zal de regering daarbij ook expliciet kijken naar de mogelijkheden die het space command en daarmee ruimte-gerelateerde capaciteiten bieden?

Defensie investeert in satellietcapaciteit en sensoren om onze informatiepositie op de Noordzee te versterken. Deze capaciteiten kunnen mede ingezet worden ter ondersteuning van de bevoegdheden in het wetsvoorstel. Momenteel betreft dit inhuur van commerciële capaciteit.

Eigen ruimtecapaciteiten versterken onze strategische autonomie. Defensie doet daarom via de Defensienota 2026 enkele forse investeringen in de ontwikkeling

[20] Kamerstukken II 2026/27, 37038, nr. 5.

van eigen ruimtecapaciteiten. Dit wordt gedaan in samenwerking met de nationale en internationale industrie.

8 Advies en consultatie

De leden van de D66-fractie vragen de regering, overwegende dat de Raad van State een opmerking heeft gemaakt over de financiering van de uitvoering van dit wetsvoorstel, een kostenraming inclusief verdeling over de verschillende betrokken partijen (waaronder ILT, Kustwacht, Politie en Defensie) te geven.

Er wordt door de betrokken toezichthouder (ILT) en uitvoeringsorganisaties (o.a. Kustwacht, Koninklijke Marine en Politie) gewerkt aan een operationeel uitvoeringsplan van het wetsvoorstel. Voor IenW geldt dat de ILT een Handhaafbaarheids- Uitvoerings- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) heeft uitgevoerd waarmee de kosten voor de uitvoering van de wet voor het ministerie van IenW reeds in beeld zijn gebracht en ook van structurele financiering zijn voorzien.

De kosten voor het wetsvoorstel bestaan uit enerzijds de operationele kosten die voortvloeien uit de aanhouding van een schip, en anderzijds de kosten die worden gemaakt door uitvoeringsorganisaties. De operationele kosten worden gelijkelijk verdeeld over de betrokken vakdepartementen IenW, JenV, Def en (voor de eerste twee jaar BZ). Vakdepartementen zijn zelf aansprakelijk voor de kosten die gemaakt moeten worden door de aan de hen gelieerde uitvoeringsorganisaties.

De leden van de VVD-fractie zijn verheugd dat met dit wetsvoorstel eindelijk ingegrepen kan worden bij schepen die sancties omzeilen door zonder vlag of onder een valse vlag te varen. Echter, zij constateren dat daarmee een derde manier om sancties te omzeilen onaangetast blijft, namelijk het varen onder een vlag van een staat waar het zeer gemakkelijk is om schepen in te schrijven (bijvoorbeeld door beperkte milieuwetgeving en weinig tot geen toezicht; ook wel een flag of convenience genoemd). Zij varen technisch gezien niet zonder nationaliteit. Desalniettemin kunnen vlaggen van dit soort landen misbruikt worden om sancties te omzeilen. Hoe schat de regering het risico in dat (delen van) de huidige schaduwvloot het omzeilen van sancties zullen voortzetten door te varen onder een flag of convenience? Welke mogelijkheden ziet de regering om ook hier in te grijpen?

Het risico dat delen van de schaduwvloot de (EU-)sancties blijven omzeilen door te varen onder een goedkope vlag (*flag of convenience*), wordt onderkend.
Richting deze schepen kunnen op basis van dit wetsvoorstel de bevoegdheden worden ingezet die gelden ten aanzien van buitenlandse schepen in het kader van handhaving van (Nederlandse) wetten en voorschriften betreffende de onschuldige doorvaart.

De regering onderzoekt ook andere mogelijkheden om kunnen te ingrijpen, bijvoorbeeld via versterkte samenwerking met vlaggenstaten en het gebruik van EU-sanctie-instrumenten. Hierboven is daarop reeds nader ingegaan.

II. ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I – wijziging Wet buitenlandse schepen

De leden van de D66-fractie vragen bij artikel 7f hoe concreet is bepaald wanneer een aanhouding wordt opgeheven. Welke voorwaarden moeten daarvoor vervuld zijn, en hoe wordt voorkomen dat een schip na opheffing direct weer illegaal gaat varen of in de haven achterblijft als het schip feitelijk wordt verlaten?

Het uitgangspunt bij het opheffen van een aanhouding is dat de omstandigheden op basis waarvan de aanhouding is opgelegd, zijn opgelost. De grond voor aanhouding is dus voor opheffing van de aanhouding relevant. In het geval van aanhouding voor het varen zonder nationaliteit, zal het vereiste zijn dat het schip moet zijn ingeschreven in een vlagregister van een vlaggenstaat en daartoe een bewijs van registratie is afgegeven.

Naast de aanhouding op grond van het varen zonder nationaliteit kan een schip ook aangehouden worden op grond van andere (bestaande) regelgeving. De Wet havenstaatcontrole is hier een voorbeeld van. De ILT kan, wanneer het schip in de haven ligt, een havenstaatcontrole of – inspectie uitvoeren, waarop aanhouding kan volgen. Voor opheffing van die aanhouding is het nodig dat het geconstateerde gebrek wordt opgelost of de vereiste documenten en bescheiden aan boord zijn. Daarmee wordt voorkomen dat een schip dat niet voldoet aan de daaraan gestelde eisen, bijvoorbeeld ten aanzien van scheepvaartveiligheid of verzekeringen, kan uitvaren.

Als het schip feitelijk wordt achtergelaten is er mogelijk sprake van derelictie.[21] In dat geval kan gebruik worden gemaakt van de bepalingen in de Wrakkenwet[22] om het schip op te ruimen.

Onderdeel C

De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom alleen gebieden in de Territoriale Zee (TZ) kunnen worden afgesloten. Sabotage van datakabels of energiekabels in de Aangrenzende Zone (AZ) en EEZ (waar het zogenoemde 'vrij gebruik van de zee' geldt) dient toch ook daar te kunnen worden voorkomen (of bestraft)? Waarom prevaleert het recht van 'vrij gebruik van de zee' boven 'gerechtvaardigde bescherming van data- en energie-infrastructuur' als Rusland veelvuldig - maar niet altijd als vlaggenstaat - de actor blijkt? Door enkel die beperkte delen van de AZ en/of EEZ af te sluiten waar kritieke infrastructuur ligt, mét ruimte voor een goed bevaarbare (en makkelijker te monitoren) corridor voor doorvaart wordt het 'vrije gebruik van de zee' toch niet beperkt?

[21] Artikel 5:18 van het Burgerlijk Wetboek.

[22] Stb. 1934, 401.

37 038

De maatregelen die de regering neemt om te reageren op mogelijke dreigingen en incidenten volgen uit de kaders die gesteld worden door het internationaal recht, waarbij het VN-Zeerechtverdrag het uitgangspunt is. Het VN-Zeerechtverdrag bevat universeel geldende regels die grotendeels een internationaal gewoonterechtelijke status hebben verkregen of een codificatie zijn van reeds bestaande regels van internationaal gewoonterecht. Het VN-Zeerechtverdrag behelst een met veel inspanningen en moeite bereikt compromis tussen enerzijds de belangen van kuststaten en anderzijds het zoveel mogelijk beschermen van de vrijheid van navigatie voor alle schepen (waaronder oorlogsschepen) van alle staten.[23]

Binnen dat kader wordt met dit wetsvoorstel beoogd robuuste(re) nationale grondslagen te bieden om (handhavend) te kunnen optreden tegen buitenlandse schepen in zeegebieden onder Nederlandse soevereiniteit of rechtsmacht. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan bepalingen van het VN-Zeerechtverdrag die tot dusver nog niet (volledig) waren uitgewerkt in Nederlandse wetgeving.

Dat betreft ook de bevoegdheid om (een gedeelte van) de territoriale zee af te kunnen sluiten, waarmee invulling wordt gegeven aan de bevoegdheid aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat om (een gedeelte van) de territoriale zee af te kunnen sluiten en daarmee het recht van onschuldige doorvaart tijdelijk op te schorten. Hierbij is aangesloten bij artikel 25 van het VN-Zeerechtverdrag, waarin is opgenomen dat de kuststaat maatregelen kan nemen om niet onschuldige doorvaart te voorkomen. Het VN-Zeerechtverdrag bevat geen grondslag voor een vergelijkbare bevoegdheid van kuststaten ten aanzien van hun exclusieve economische zone (waaronder mede begrepen de aansluitende zone), waar alle staten de vrijheid van scheepvaart en de vrijheid van overvliegen en onderzeese kabels en pijpleidingen te leggen en andere internationaal rechtmatige soorten gebruik van de zee samenhangend met deze vrijheden genieten in overeenstemming met het VN-Zeerechtverdrag.

Van de bevoegdheid tot het tijdelijk afsluiten van (een gedeelte van) de territoriale zee kan gebruik gemaakt worden indien scheepvaartveiligheidsbelangen of de nationale veiligheid dat noodzakelijk maken. Daarbij is het niet de bedoeling dat deze bevoegdheid wordt ingezet voor langdurige of permanente afsluiting. Het gaat om een tijdelijke situatie, zoals voorgeschreven onder het VN-Zeerechtverdrag, waarbij een afweging moet worden gemaakt voor een afsluiting die proportioneel is en waarbij geen andere, minder ingrijpende maatregel kon worden genomen.

Zoals hierboven is toegelicht kan in de exclusieve economische zone wel gebruik worden gemaakt van de bevoegdheid in het VN-Zeerechtverdrag tot het instellen van een veiligheidszone rondom inrichtingen of installaties op zee. Deze bevoegdheid geldt voor de exclusieve economische zone en daarmee ook in de aansluitende zone. De aansluitende zone overlapt namelijk met de exclusieve economische zone.

[23] Zie Kamerbrief en de bijlage daarbij van 13 mei 2025, Kamerstukken II 2024/25, 36124 nr. 56.

Het 'vrije gebruik van de zee' betekent toch niet dat voor doeleinden van normale doorvaart principieel overal moet kunnen worden gevaren, ook waar dat minder logisch is of zelfs onwenselijk is?

De vrijheid van scheepvaart zoals vastgelegd in het VN-Zeerechtverdrag ten aanzien van de volle zee en, behoudens het verdrag, in de exclusieve economische zone, is een fundamenteel uitgangspunt in het internationaal zeerecht. Het geeft gevlagde schepen de mogelijkheid om in internationale wateren te varen, zonder inmenging van andere staten. De rechtsmacht van de vlaggenstaat geldt primair voor deze schepen. Vanuit het oogpunt van Nederland als vlaggenstaat is het wenselijk om deze vrijheid te behouden, zodat ook schepen onder de vlag van het Koninkrijk vrij kunnen varen, zonder inmenging of aanhouding door andere landen.

Als kuststaat geldt het belang van Nederland om het grondgebied veilig te houden. Met dit wetsvoorstel worden bevoegdheden gecreëerd om waar nodig in te grijpen, schepen te kunnen controleren en aan te houden. Daarbij is Nederland als verdragspartij gebonden aan de kaders die het internationaal recht daarvoor geeft. Met het wetsvoorstel wordt de volledige ruimte daarin benut die het VN-Zeerechtverdrag geeft ten aanzien van de verhouding tussen vlaggenstaat en kuststaat.

Waarom is de bevoegdheid tot het afsluiten slechts tijdelijk terwijl de te beschermen belangen (digitale- of energie-infrastructuur) op delen van de TZ, AZ en/of EEZ er permanent liggen of staan? Moet er op de meerdere benoemde vlakken niet verder worden gereikt?

In de reactie op deze vraag wordt grotendeels verwezen naar de soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie in dit deel van het verslag. Daarbij is het goed om te onderstrepen dat de afsluiting van de territoriale zee, in lijn met het VN-Zeerechtverdrag, een maatregel moet zijn om niet onschuldige doorvaart te voorkomen en de onschuldige doorvaart niet te belemmeren. Een permanente afsluiting, alsmede een afsluiting van de hele territoriale zee zal de doorvaart belemmeren en zal disproportioneel zijn. Daarnaast zal het feitelijk ook het bereiken of verlaten van de Nederlandse havens onmogelijk (kunnen) maken, wat verstrekkende gevolgen zal hebben voor onder andere reders, havenbedrijven en vissers. Ook zullen de gevolgen op het vasteland te voelen zijn, aangezien een groot deel van het vrachtverkeer afkomstig is van schepen.

Zoals ook hierboven opgemerkt biedt de mogelijkheid tot het instellen van redelijke veiligheidszones rondom installaties en inrichtingen een bevoegdheid om langdurig of permanent gedeelten af te sluiten voor de scheepvaart.

Onderdeel F
De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom ervoor is gekozen in de huidige geopolitieke, statelijke context van valse vlag- of schaduwvlootvaren, ter omzeiling van EU-

sanctiew
etgeving,
de
bevoegd
heden
bestuurs
rechtelijk
te

beleggen, eventueel met 'de sterke arm' van de politie in plaats van direct militair met bevoegdheden voor het Ministerie van Defensie als toezichthouder (paragraaf 1.2 Memorie van Toelichting (MvT), blz. 3 en paragraaf 5.2 MvT, blz. 15). Is het bestuursrechtelijke kader qua bevoegdheid en handhaving niet te licht belegd als de schaduwvloot of Russische schepen die vallen onder een sanctiebesluit zelfs worden begeleid door Russische oorlogsschepen?

Op blz. 32 van de MvT in de laatste alinea staat dat inzet buiten de TZ vraagt om specialistische middelen die de politie grotendeels ontbeert. De verwachting is, zo blijkt uit de MvT, dat bij noodzakelijk politieoptreden op zee, buiten de TZ, in de praktijk al snel bijstand van de krijgsmacht of bijzonder bijstandseenheid zal worden ingeroepen. Het komt de leden van de VVD-fractie dan ook voor dat dat het uitgangspunt zou moeten zijn en de bevoegdheid (toezicht en uitvoering) dan ook daar moet worden belegd.

De aard en inhoud van de bevoegdheden die met dit wetsvoorstel worden gecreëerd, sluiten aan bij de taken die de ILT heeft op grond van bestaande regelgeving. Daarmee is de ILT de meest geschikte toezichthouder voor de bevoegdheden in dit wetsvoorstel. De ILT kan haar bevoegdheden uitoefenen met behulp van de sterke arm (de politie) al dan niet met een verzoek tot bijstand van de krijgsmacht. Op dit moment vinden gesprekken plaats tussen alle betrokken instanties om werkafspraken te maken, ook over inzet van de krijgsmacht. Daarbij merkt de regering voor de goede orde op dat buitenlandse schepen, waaronder dus ook schepen die onder Russische vlag varen, in beginsel onder de exclusieve rechtsmacht van hun vlaggenstaat varen en dat optreden tegen die schepen slechts onder omstandigheden is toegestaan.[24]

Onderdeel H
De leden van de VVD-fractie vragen of Nederland ook kiest voor terughoudendheid bij het vestigen en uitoefenen van rechtsmacht van kuststaten ten aanzien van schepen zonder- of met valse vlag (Paragraaf 3.1.1 MvT, blz.10)?

De maatregelen die de regering neemt om te reageren op mogelijke dreigingen en incidenten in zeegebieden onder Nederlandse soevereiniteit of rechtsmacht en daarbuiten gelegen zeegebieden volgen uit de kaders die gesteld worden door het internationaal recht, waarbij het VN-Zeerechtverdrag het uitgangspunt is. Dit geldt voor schepen zonder nationaliteit en voor buitenlandse schepen.

Het VN-Zeerechtverdrag bevat geen regeling voor schepen zonder nationaliteit anders dan het recht om onderzoek te doen naar de nationaliteit. In het nader rapport is verduidelijkt dat daaruit niet kan worden afgeleid dat aanhouding van een schip niet is toegestaan onder het internationaal recht. Het internationaal recht biedt staten een grote mate van vrijheid om wet- en regelgeving van toepassing te verklaren op personen, goederen en handelingen buiten het eigen grondgebied (wetgevende of

normstellende rechtsmacht) en staat uitoefening

[24] Hierop is nader ingegaan bij de beantwoording op de vragen van de leden van de PRO-fractie in paragraaf 3.1.1.

van handhavende rechtsmacht buiten het eigen grondgebied onder strikte voorwaarden toe. De regering kiest ervoor om de ruimte die het internationaal recht biedt om maatregelen te nemen tegen schepen zonder nationaliteit te benutten door robuuste nationale grondslagen voor optreden te creëren.

Zal Nederland optreden tegen iedere doorvaart in TZ, AZ en EEZ van een schip zonder- of met valse vlag, voor zover opgemerkt?

Er wordt gekozen voor een risicogerichte aanpak, ook bij de doorvaart van schepen zonder nationaliteit of zonder valse vlag. Bij gegronde aanwijzingen dat een schip zonder geldige vlag vaart, kunnen de bevoegde diensten eerst op afstand de nationaliteit verifiëren. Of verder optreden aangewezen is, hangt af van de beschikbare informatie, de ernst van het risico en de bevoegdheden die ter plaatse gelden. Daarbij wegen de diensten ook de veiligheid van de bemanning en het uitvoerend personeel mee.

Waarom kiest Nederland nog steeds voor terughoudendheid bij het vestigen en uitoefenen van rechtsmacht van kuststaten ten aanzien van Russische buitenlandse schepen in de huidige geopolitieke situatie, die duidelijk is veranderd sinds de bekrachtiging van het VN-Zeerechtverdrag (Paragraaf 3.1.1 MvT, blz. 10)?

Zoals in het voorgaande is toegelicht, volgen de maatregelen die de regering neemt om te reageren op mogelijke dreigingen en incidenten uit de kaders die gesteld worden door het internationaal recht, waarbij het VN-Zeerechtverdrag het uitgangspunt is. Het VN-Zeerechtverdrag bevat universeel geldende regels die grotendeels een internationaal gewoonterechtelijke status hebben verkregen of een codificatie zijn van reeds bestaande regels van internationaal gewoonterecht.

Het uitgangspunt van het VN-Zeerechtverdrag is dat de staat onder wiens vlag een schip vaart (vlaggenstaat), rechtsmacht heeft over dat schip. Op volle zee is die rechtsmacht, behoudens uitdrukkelijke uitzonderingen, exclusief voor de vlaggenstaat. In de andere zeegebieden, territoriale zee, aansluitende zone en exclusieve economische zone, beschikt de kuststaat over bredere (soevereine) rechten en rechtsmacht, zoals vastgelegd in het VN-Zeerechtverdrag. Binnen dat kader worden met dit wetsvoorstel nationale grondslagen gecreëerd om (handhavend) te kunnen optreden tegen buitenlandse schepen in zeegebieden onder Nederlandse soevereiniteit of rechtsmacht. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan bepalingen van het VN-Zeerechtverdrag die tot dusver nog niet (volledig) waren uitgewerkt in Nederlandse wetgeving, zonder het delicate evenwicht van het VN-Zeerechtverdrag en de Nederlandse visie daarop te ondermijnen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de memorie stelt dat de achtervolging dient te zijn aangevangen binnen de EEZ of de TZ. Hoe verhoudt dit zich in paragraaf 2.4 van de MvT tot het feit dat het recht van achtervolging ook van toepassing is op overtredingen in de EEZ, of op het continentaal plat?

Het recht van achtervolging is vastgelegd in artikel 111 van het VN-Zeerechtverdrag. Daaruit volgt dat achtervolging ook mogelijk is voor overtredingen in de exclusieve economische zone of het continentaal plat, mits het gaat om overtreding van wetten en voorschriften die in die zeegebieden van toepassing zijn. De achtervolging moet in dat geval ook in dat desbetreffende zeegebied starten. Als het gaat om een overtreding van wetten of voorschriften van de kuststaat, mag de achtervolging worden gestart in de binnenwateren, de territoriale zee of aansluitende zone.

Het is het VN-Zeerechtverdrag zelf dat het onderscheid maakt tussen de exclusieve economische zone en het continentale plat versus de andere zeegebieden. In de tekst van het wetsvoorstel en in de toelichting is hierbij aangesloten.

De leden van de VVD-fractie vragen of er in dit wetsvoorstel voor zover dat ziet op 'buitenlandse schepen' geen hiaat is, als de nakoming van internationale scheepvaartverdragen door de vlaggenstaatcontrole van de Russische Federatie op de Noordzee haar geopolitiek op grond van artikel 7c niet kan worden toevertrouwd (MvT, blz. 27).

Het uitgangspunt van het VN-Zeerechtverdrag is inderdaad dat de vlaggenstaat de verantwoordelijkheid heeft voor het uitoefenen van doeltreffende rechtsmacht en toezicht op diens schepen. Andere staten kunnen de vlaggenstaat erop aanspreken als zij van mening zijn dat deze rechtsmacht of dit toezicht niet doeltreffend wordt uitgevoerd. Dit volgt uit artikel 94, zesde lid, van het VN-Zeerechtverdrag.

Ten aanzien van buitenlandse schepen zijn in het wetsvoorstel alle bevoegdheden opgenomen die het VN-Zeerechtverdrag toebedeelt aan kuststaten. De territoriale zee valt onder de soevereiniteit van de kuststaat. Daardoor heeft een kuststaat ruime bevoegdheden om regels te stellen en deze te handhaven. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met het recht van onschuldige doorvaart. In de exclusieve economische zone en op volle zee zijn deze bevoegdheden tot regelgeving minder uitgebreid, vanwege het uitgangspunt van de vrijheid van scheepvaart.

In de scheepvaart is daarnaast nog toezicht mogelijk in de vorm van havenstaatcontrole. Wanneer een schip in een haven ligt, kan de havenstaat (de staat waartoe de haven behoort) een controle of inspectie uitvoeren op het schip. Daarbij wordt bijvoorbeeld gecontroleerd of alle certificaten aanwezig en geldig zijn, en of de feitelijke staat van het schip in overeenstemming is met de vereisten ter verkrijging van het certificaat. Zo niet, dan kan het schip worden aangehouden totdat alles in orde is. In Nederland worden dergelijke controles en inspecties uitgevoerd op grond van de Wet havenstaatcontrole.

Onderdeel N

37 038

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd waarom niet direct de minister van Defensie wordt gemandateerd als in de laatste alinea van onderdeel N van de MvT op blz. 32 is aangegeven dat optreden buiten de TZ specialistische middelen vergt waarover de politie niet of in zeer beperkte mate beschikt.

In reactie op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie bij Onderdeel F is het volgende aangegeven. De aard en inhoud van de bevoegdheden die met dit wetsvoorstel worden gecreëerd sluiten aan bij de taken die de ILT heeft op grond van bestaande (scheepvaart)regelgeving. De ILT kan haar bevoegdheden uitoefenen met behulp van de sterke arm, de politie, en de politie kan op haar beurt om bijstand verzoeken van de krijgsmacht. Op dit moment vinden gesprekken plaats tussen alle betrokken instanties om werkafspraken te maken, ook over inzet van de krijgsmacht.

Hebben de andere aan de Noordzee grenzende landen hun bevoegdheden in het kader van valse vlag- of schaduwvlootvaren ook bestuursrechtelijk georganiseerd of juist militair (graag een duiding per land)?

Verschillende (buur)landen hebben in de afgelopen periode ingegrepen op schaduwvlootschepen of op schepen waarvan het vermoeden bestond dat er geen geldige vlagregistratie was. Zoals naar aanleiding van de vraag 'I. Algemeen Deel' is aangegeven, kunnen deze acties ofwel rechtstreeks op artikel 110 van het VN-Zeerechtverdrag zijn gebaseerd dat een mogelijkheid biedt tot onderzoek naar de nationaliteit van een schip (al dan niet aan boord), ofwel gebaseerd op nationale regelgeving, ofwel gebaseerd op bevoegdheden van de kuststaat in de territoriale zee. Het is niet bekend of is ingegrepen op grond van strafrechtelijke of bestuursrechtelijke bevoegdheden. Internationaalrechtelijk is geen kader wat te doen na het onderzoek naar de nationaliteit en dus is het aan kuststaten zelf om daarvoor nationale regelgeving te maken en bevoegdheden toe te kennen aan toezichthoudende of handhavende organisaties.

De aard van het ingrijpen; bestuursrechtelijk, strafrechtelijk of militair, is daarbij niet bepalend voor het feitelijk handelen, voor de bevoegdheid die wordt uitgeoefend of het resultaat dat daarmee wordt of kan worden behaald. Alle landen die ingrijpen op de schaduwvloot hebben immers te maken met dezelfde risico's en zullen daardoor waarschijnlijk op dezelfde of vergelijkbare feitelijke handelingen uitkomen.

De leden van de VVD-fractie vragen of in het kader van paraatheid het zwaartepunt in de uitvoering zal liggen op acuut handelen en per geval eerst mandaat halen voor een situatie, of zal het zwaartepunt liggen op een veelheid van vooraf doorgelopen scenario's waarbij 'terms of engagement' reeds van tevoren zijn verstrekt en getriggerd door de omstandigheden van het geval?

De regering werkt met de betrokken (uitvoerings)organisaties aan een uitvoeringsplan, waarin concrete scenario's worden uitgewerkt. Hierin staat onder meer wie bij een melding het initiatief neemt, welke informatie nodig is en wie over de inzet beslist. Het plan beschrijft ook hoe de ILT, de Kustwacht en de

politie samenwerken en hoe, indien nodig, bijstand van de krijgsmacht kan worden ingeroepen. Zo is bij een acute situatie vooraf duidelijk wie kan handelen en voor welke stappen een afzonderlijk besluit vereist is. De inzet van bevoegdheden blijft echter altijd een afweging van het bevoegde gezag, gebaseerd op de concrete omstandigheden.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom deze wet niet voorziet in situaties waarin tijdens het varen de vlag van de Russische Federatie wordt gehesen, als het schip ook in het vlagregister van dat land staat (zie voetnoot 16 in de MvT), maar wel valt onder EU-sanctiewetgeving?

Indien een schip is ingeschreven in het Russische vlagregister en de Russische vlag voert, moet het worden aangemerkt als een buitenlands schip in de zin van het wetsvoorstel. De bevoegdheid tot uitoefening van handhavende rechtsmacht is dan beperkt tot de gevallen opgesomd in voorgesteld artikelen 7b en 7c (onderdeel H). Dat het schip onder de EU-sanctiewetgeving valt maakt dit niet anders.

De leden van de VVD-fractie dachten tijdens de technische briefing over dit wetsvoorstel te horen dat er begrijpelijke of gerechtvaardigde redenen zouden kunnen zijn om eerst geen of een valse vlag te hijsen en later tijdens de vaart te wisselen voor de Russische. Als dit juist begrepen is, welke redenen zouden dat eventueel kunnen zijn?

Het is schepen niet toegestaan om met een valse vlag te varen. Er is dan ook geen sprake van geldige of gerechtvaardigde reden om zonder nationaliteit te varen. Wanneer een schip op zee vaart en buitenlandse havens wil aandoen, behoort een schip een vlagregistratie te hebben. Dit heeft ermee te maken dat de vlaggenstaat verantwoordelijk is voor het afgeven van de benodigde certificaten en voor het uitoefenen van de rechtsmacht en het toezicht.

Het kan echter zo zijn dat een schip tussen vlaggenstaten wisselt. Dat heet ‘omvlaggen’. Het schip wordt dan uit het ene register doorgehaald (uitgevlagd) en bij een ander vlagregister ingeschreven (ingevlagd). Het schip moet dan voldoen aan de vereisten van het nieuwe vlagregister en zal nieuwe certificaten en een nieuw bewijs van registratie (zeebrief) krijgen. De redenen om (gerechtvaardigd) te kiezen voor een bepaalde vlag zijn divers, en kunnen bijvoorbeeld samenhangen de hoofdvestiging van de eigenaar van het schip, belastingtechnische voordelen, de kwaliteit van een vlaggenstaat of de toepasselijkheid van bepaalde wet- en regelgeving. Het omvlaggen van schepen is wereldwijd een bekend fenomeen.

Aan de hand van de feiten en omstandigheden van het geval zal moeten worden beoordeeld of de wisseling van de vlag gedurende een reis op tijdens verblijf in een aanloophaven gerechtvaardigd is. Zo nee, dan kan het schip worden gezien als schip zonder nationaliteit en kan op basis daarvan de bevoegdheden vastgelegd in het wetsvoorstel worden ingezet.

Het varen zonder vlag komt van oudsher zeer weinig voor. Omdat in het kader van bijvoorbeeld havenstaatcontroles dit wereldwijd zal leiden tot aanhouding, kan een schip zonder nationaliteit geen buitenlandse havens aandoen. In het licht van recente geopolitieke ontwikkelingen is echter een omvangrijk netwerk van schepen varend onder valse vlag (zonder nationaliteit) opgezet om gesanctioneerde Russische olie en goederen over de wereldzeeën te transporteren. Dit komt onder meer doordat Russische schepen (meestal) op grond van EU sancties sowieso een haven niet in mogen.

Nu steeds meer landen concrete acties of wetgeving maken om ook op zee schepen zonder nationaliteit aan te pakken, is een (nieuwe) trend zichtbaar waarbij deze schepen alsnog de bescherming van de Russische vlag willen genieten en daarom in dat register of bij een *flag of convience* invlaggen. Een schip kan in het Russische register invlaggen op het moment dat het schip voldoet aan de eisen die Rusland stelt. Er is geen internationaal kader voor inschrijving in een vlagregister (vestigingseisen). Het is aan de vlaggenstaat om de vestigingseisen te bepalen.

Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt uitgebracht mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Defensie.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

Vincent Karremans