

No. W17.26.00234/IV

's-Gravenhage, 19 augustus 2026

Bij Kabinetsmissive van 16 juli 2026, no.2026001609, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Defensie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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, met memorie van toelichting.

Samenvatting

Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk om harder op te treden tegen de zogenaamde schaduwvloot. De schaduwvloot bestaat uit schepen die misbruikt worden voor illegale doeleinden, waaronder het omzeilen van internationaal opgelegde sancties op het verhandelen van bijvoorbeeld olie. Een deel van de schaduwvloot bestaat uit schepen die varen onder valse vlag. Hiermee willen ze de indruk wekken dat ze in het vlaggenregister in een bepaald land ingeschreven staan, terwijl dat niet het geval is. Sommige andere schepen varen zonder vlag of varen onder de vlag van twee of meer staten. Volgens het internationale recht varen deze schepen 'zonder nationaliteit'.

Dit wetsvoorstel creëert bevoegdheden om op te treden tegen deze schepen. Het wetsvoorstel maakt het daarnaast mogelijk om een buitenlands schip de toegang tot een Nederlandse haven te weigeren en (een deel van) de territoriale zee af te sluiten. De regering wil met deze en een aantal andere bevoegdheden de ruimte benutten die het internationaal recht (met name het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (VN-Zeerechtverdrag)) geeft voor het aanpakken van de schaduwvloot. Gelet op de huidige geopolitieke situatie heeft de Afdeling begrip voor de stap die de regering met dit wetsvoorstel zet om de mogelijkheden die het internationaal recht biedt in nationale wetgeving vast te leggen.

AAN DE KONING

Effectiviteit

De Afdeling advisering merkt op dat het wetsvoorstel hoofdzakelijk bevoegdheden creëert waarmee schepen zonder nationaliteit worden aangepakt. Ten aanzien van buitenlandse zeeschepen met een geldige vlag zijn de bevoegdheden beperkter, terwijl ook deze schepen gebruikt kunnen worden om onder andere sancties te ontduiken. Optreden tegen deze schepen is zonder toestemming van de vlaggenstaat onder het internationaal recht maar in beperkte mate mogelijk. Volledig effectief is het wetsvoorstel daarmee nog niet. Zo worden de illegale activiteiten van de schaduwvloot als zodanig niet geadresseerd. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag hoe deze illegale activiteiten worden gesanctioneerd.

VN-Zeerechtverdrag

Het VN-Zeerechtverdrag geeft het internationale juridische kader voor activiteiten op zee. Bij het creëren van nieuwe bevoegdheden op zee moet rekening worden gehouden met de mogelijkheden en beperkingen die voortvloeien uit dit verdrag. In dat licht maakt de Afdeling advisering een opmerking over de bevoegdheid om schepen zonder nationaliteit naar de haven te laten brengen. Deze bevoegdheid volgt niet rechtstreeks uit het verdrag. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid om een schip dat niet meewerkt aan onderzoek naar de nationaliteit aan te houden. De Afdeling adviseert om hier verder op in te gaan in de toelichting.

De Afdeling advisering merkt daarnaast op dat de mogelijkheid tot aanhouding van buitenlandse schepen in de Nederlandse exclusieve economische zone (EEZ) ruimer lijkt te zijn geformuleerd dan is toegestaan onder het VN-Zeerechtverdrag. Ook heeft de regering gekozen voor een afwijkende formulering in de bepaling waarin schepen met de nationaliteit van twee of meer staten worden gelijkgesteld aan een schip zonder nationaliteit. De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

Wijze van juridische verankering

De regering heeft in het wetsvoorstel gekozen voor een strafrechtelijk verbod op het varen zonder nationaliteit. Ook wordt de strafmaat voor het varen met een valse Koninkrijksvlag verhoogd. Voor beide strafbare feiten wordt een strafmaat van ten hoogste vier jaar gevangenisstraf of een geldboete van de vijfde categorie geïntroduceerd. De Afdeling adviseert om toe te lichten hoe deze strafmaat zich verhoudt tot de aard en ernst van de strafbare feiten, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling advisering maakt daarnaast een opmerking over de delegatiebepaling waarmee een grondslag wordt gecreëerd voor het stellen van regels over de onschuldige doorvaart van buitenlandse schepen in de territoriale zee op het niveau van een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Het is niet duidelijk wat deze regels zullen inhouden, in hoeverre overtreding van deze regels leidt tot de constatering dat de doorvaart niet onschuldig is en welke gevolgen worden verbonden aan overtreding van de nader te stellen regels. De Afdeling adviseert om de hoofdelementen van de regels in het wetsvoorstel op te nemen.

Uitvoering en handhaving

Uit het wetsvoorstel blijkt niet welke instantie wordt belast met het toezicht op de naleving. De Afdeling advisering kan zich hierdoor moeilijk een oordeel vormen over de vraag in hoeverre de beoogde toezichthouder voldoende is toegerust om de nieuwe voorschriften effectief te handhaven. Wel merkt zij op dat uit de consultatiereacties blijkt dat het wetsvoorstel in haar huidige vorm niet zonder meer handhaafbaar is. De Afdeling adviseert daarom in de toelichting in te gaan op de randvoorwaarden die moeten worden vervuld voor een effectieve uitvoering en handhaving van het wetsvoorstel, en toe te lichten hoe tijdig aan deze randvoorwaarden wordt voldaan.

De Afdeling advisering merkt tot slot op dat in het wetsvoorstel niet wordt geregeld onder welke voorwaarden een aanhouding kan worden opgeheven en wie bevoegd is om het besluit tot opheffing van de aanhouding te nemen. Ook is onduidelijk hoeveel beleidsruimte daarbij bestaat. De Afdeling adviseert de opheffing van aanhouding verder uit te werken in het wetsvoorstel.

In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en van de toelichting.

Advies

1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

a. *Achtergrond*

Belangrijke aanleiding voor dit wetsvoorstel is de aanpak van de zogenaamde schaduwvloot. Een deel van de schaduwvloot bestaat uit schepen zonder nationaliteit (vooral schepen die zonder vlag of onder valse vlag varen).¹ Een ander deel bestaat uit schepen die varen onder een zogenaamde 'goedkope vlag' of 'flag of convenience'. In het laatste geval 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. De schaduwvloot kan misbruikt worden voor illegale doeleinden, waaronder het omzeilen van internationaal opgelegde sancties op het verhandelen van bijvoorbeeld olie. Om deze reden staan veel schepen die behoren tot de schaduwvloot inmiddels op EU-sanctielijsten, net als entiteiten en personen die nauw betrokken zijn bij de schaduwvloot.²

Dit wetsvoorstel creëert in de eerste plaats bevoegdheden om vast te stellen of een schip zonder nationaliteit vaart en vervolgens daartegen op te treden. De regering wil hiervoor de ruimte benutten die het internationaal recht, met name het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (hierna: VN-Zeerechtverdrag) hiervoor laat.

In de tweede plaats maakt dit wetsvoorstel het mogelijk dat een schip dat in het vlaggenregister van een ander land staat geregistreerd (een 'buitenlands schip'³) of een schip zonder nationaliteit de toegang tot een Nederlandse haven wordt geweigerd en dat (een deel van) de territoriale zee wordt afgesloten. Beide maatregelen kunnen worden genomen met het oog op verschillende scheepvaartbelangen of de nationale veiligheid.⁴ Specifiek ten aanzien van het afsluiten van de territoriale zee stelt de toelichting dat deze bevoegdheid nodig kan zijn om de onderwaterinfrastructuur te beschermen. De regering verwijst daarbij onder andere naar incidenten elders waarbij bewust of onbewust schade is aangebracht aan de onderwaterinfrastructuur, bijvoorbeeld aan kabels en leidingen.⁵

¹ Memorie van toelichting, onderdeel 1.2, Aanleiding.

² Zie meest recent Europese Unie (EU) neemt 21e sanctiepakket aan tegen Rusland | Rijksoverheid.nl en 21e sanctiepakket: EU pakt Russische energiesector, financiële diensten en crypto hard aan - Consilium.

³ Artikel I, onderdeel A (artikel 1) van het wetsvoorstel.

⁴ Memorie van toelichting, onderdeel 2.1, Weigeren buitenlandse schepen in Nederlandse havens en Artikelsgewijs deel, artikel II, onderdeel A.

⁵ Memorie van toelichting, onderdeel 2.8, Bevoegdheid afsluiten TZ.

b. *Inhoud van het wetsvoorstel*

i. Bestuursrechtelijke bevoegdheden ten aanzien van schepen zonder nationaliteit

Het wetsvoorstel schrijft voor dat vaart op zee uitsluitend plaatsvindt door zeeschepen die gerechtigd zijn de vlag van het Koninkrijk te voeren en buitenlandse schepen.⁶ Het wetsvoorstel geeft de toezichthouder de mogelijkheid om, indien er gegronde redenen bestaan om aan te nemen dat een schip zonder nationaliteit vaart, een onderzoek in te stellen naar de nationaliteit van het schip. Dit onderzoek kan worden ingesteld in de territoriale zee, de exclusieve economische zone (hierna: EEZ) of op volle zee.⁷

De toezichthouder kan in elk van deze zones aan boord gaan (waar nodig met behulp van de sterke arm⁸) voor nader onderzoek (controle/inspectie) en kan het schip aanhouden indien is vastgesteld dat het schip zonder nationaliteit vaart (of het vermoeden blijft bestaan dat het schip zonder nationaliteit vaart) of geen medewerking wordt verleend bij het onderzoek.⁹

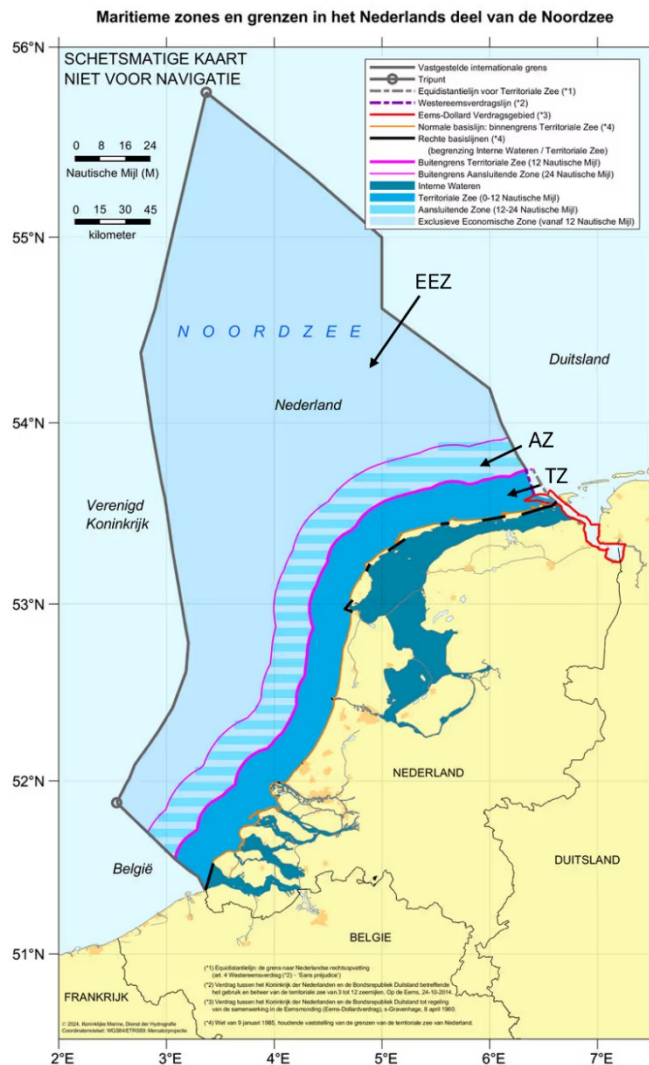
⁶ Artikel I, onderdeel E (artikel 4a) van het wetsvoorstel.

⁷ Artikel I, onderdeel H (artikel 7a, eerste lid) van het wetsvoorstel.

⁸ Verschillende bevoegdheden in dit wetsvoorstel kunnen worden uitgeoefend met behulp van de sterke arm. Hiermee wordt bedoeld op 'de mogelijkheid van ondersteuning door politie, zo nodig met bijstand door de krijgsmacht, indien nodig met gebruik van geweld en dwangbevoegdheden aan boord van het schip of om aan boord van het schip te komen.' Dit aldus de memorie van toelichting, onderdeel 2.6, Inroepen hulp van de sterke arm.

⁹ Artikel I, onderdeel H (artikel 7a, tweede en derde lid) van het wetsvoorstel.

Afbeelding 1. Nederlandse maritieme zones in de Noordzee



Bron: Ministerie van Defensie (bewerkt, aanduidingen TZ, AZ en EEZ zijn toegevoegd)

ii. Bestuursrechtelijke bevoegdheden ten aanzien van buitenlandse schepen

De toezichthouder kan een buitenlands schip (ook hier waar nodig met behulp van de sterke arm) aanhouden in de territoriale zee indien is vastgesteld, of er redenen zijn om aan te nemen, dat er in strijd is gehandeld met regels die bij of krachtens AMvB zullen worden vastgesteld en die onder andere zullen zien op de veiligheid van scheepvaart, bescherming van kabels en pijpleidingen en bescherming van het milieu.¹⁰ Daarnaast kan een buitenlands schip in de territoriale zee worden aangehouden indien geen sprake is van onschuldige doorvaart. Daarvan is in ieder geval sprake als het schip een gevaar oplevert voor de vrede, de orde of de veiligheid.¹¹

In de aansluitende zone kan een buitenlands schip worden aangehouden indien is vastgesteld of indien er gegronde reden bestaat om aan te nemen dat op het grondgebied of in de territoriale zee inbreuk is gemaakt op een wettelijk voorschrift inzake douane, belastingen en immigratie. Ook kan een schip worden aangehouden om te voorkomen dat een dergelijke inbreuk wordt gemaakt. In de EEZ kan een buitenlands schip worden aangehouden indien is vastgesteld of indien er gegronde reden bestaat om aan te nemen dat in de EEZ inbreuk is gemaakt op een Nederlands wettelijk voorschrift dat daar van toepassing is.¹²

Als het bevel tot stoppen is gegeven, dan kan de toezichthouder ten behoeve van de aanhouding het schip dat zich bevindt in de territoriale zone, de aansluitende zone (als een inbreuk daadwerkelijk is vastgesteld, of er een gegronde reden bestaat om aan te nemen dat die inbreuk is gemaakt) of de EEZ ook buiten die zones achtervolgen.¹³ Een dergelijke achtervolging eindigt zodra de territoriale zee van een andere staat is bereikt, tenzij de staat toestemming verleent voor de achtervolging.¹⁴

Als geen sprake is van een (vermoedelijke) overtreding kan een buitenlands schip in de territoriale zee, EEZ of op volle zee alsnog worden onderworpen aan een controle.¹⁵ Dit kan dan alleen met toestemming van de vlaggenstaat.¹⁶ Als blijkt dat het buitenlandse schip niet aan de gestelde eisen voldoet kan het worden aangehouden, wederom enkel met toestemming van de vlaggenstaat.¹⁷ Ook in

¹⁰ Artikel I, onderdeel E (artikel 4b, tweede lid) van het wetsvoorstel.

¹¹ Aldus artikel I, onderdeel E (artikel 4b, derde lid) van het wetsvoorstel.

¹² Zie bijvoorbeeld artikel 1.6 van de Energiewet of artikel 5, in verbinding met artikel 1, vierde lid, onder a, van de Visserijwet 1963.

¹³ Artikel I, onderdeel H (artikel 7b, vierde lid) van het wetsvoorstel.

¹⁴ Artikel I, onderdeel H (artikel 7b, vijfde lid) van het wetsvoorstel.

¹⁵ Dit is een controle als bedoeld in artikel 14j van de Wet havenstraatcontrole.

¹⁶ Artikel I, onderdeel H (artikel 7c, eerste lid) van het wetsvoorstel.

¹⁷ Artikel I, onderdeel H (artikel 7c, tweede lid) van het wetsvoorstel.

deze situatie kunnen de bevoegdheden worden uitgeoefend met behulp van de sterke arm.¹⁸

iii. Ná de aanhouding

In alle gevallen waarin na toestemming van de vlaggenstaat een schip moet worden geïnspecteerd of gecontroleerd, of waarin een schip wordt aangehouden, kan de minister het (waar nodig met behulp van de sterke arm) naar een Nederlandse haven doen brengen. Dit gebeurt in overleg met de bevoegde autoriteit.¹⁹ Als het schip is aangehouden moet de exploitant van het schip een vergoeding betalen voor de kosten die voortvloeien uit de inzet van bovengenoemde bevoegdheden. Als dit niet tijdig gebeurt vergoedt de minister de kosten van het verblijf van een schip in de haven, die vervolgens op de exploitant verhaald kunnen worden. De aanhouding wordt niet opgeheven voordat de exploitant de kosten heeft voldaan of voldoende zekerheid heeft gesteld voor de vergoeding van de kosten.²⁰

iv. Strafrechtelijke maatregelen jegens kapitein

Het wetsvoorstel verbiedt een kapitein te varen met een schip zonder nationaliteit.²¹ Overtreding kan worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of een geldboete van de vijfde categorie.

Het wetsvoorstel voorziet verder in een verhoging van de maximale straf voor het voeren van de vlag van het Koninkrijk, terwijl de schipper weet dat die daartoe niet gerechtigd is. Momenteel wordt dit bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de derde categorie. Ingevolge het wetsvoorstel wordt dit een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar of een geldboete van de vijfde categorie.²²

¹⁸ Artikel I, onderdeel H (artikel 7e, eerste lid) van het wetsvoorstel.

¹⁹ Artikel I, onderdeel H (artikel 7d) van het wetsvoorstel.

²⁰ Artikel I, onderdeel J (artikel 10a) van het wetsvoorstel.

²¹ De definitieomschrijving van kapitein in de Wet buitenlandse schepen en schipper in het Wetboek van Strafrecht zijn gelijkloidend.

²² Hiertoe worden zowel het Wetboek van Strafrecht als het Wetboek van Strafrecht BES gewijzigd. Zie artikel III en IV van het wetsvoorstel.

v. Weigeren van toegang tot de haven; afsluiting gebied in de territoriale zee
Het wetsvoorstel bevat de mogelijkheid om een buitenlands schip of een schip zonder nationaliteit de toegang tot een Nederlandse haven te weigeren ter bescherming van de nationale veiligheid²³ en verschillende andere belangen, waaronder het in stand houden van scheepvaartwegen en het voorkomen of beperken van externe veiligheidsrisico's.²⁴ Ter bescherming van diezelfde belangen kan de minister ook besluiten een gebied in de territoriale zee af te sluiten.²⁵

2. Algemene appreciatie

De huidige geopolitieke situatie vraagt om een actieve aanpak van de schaduwvloot. Ook binnen de Europese Unie is dit een prioritair onderwerp.²⁶ Zowel de EU als individuele lidstaten roepen op tot actie tegen de schaduwvloot en voeren ook daadwerkelijk (militair ondersteunde) acties uit.²⁷ Dit wetsvoorstel sluit aan op de oproepen vanuit de EU om een nationaal juridisch kader te creëren waarmee kan worden opgetreden tegen de schaduwvloot.²⁸ De Afdeling

²³ Voor de invulling van het begrip nationale veiligheid sluit de memorie van toelichting aan bij de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk en de daarin omschreven nationale veiligheidsbelangen: de territoriale, fysieke, economische en ecologische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit en internationale rechtsorde en stabiliteit. Het VN-Zeerechtverdrag laat voor een dergelijke brede definitie ruimte.

²⁴ Artikel I, onderdeel C (artikel 2a) van het wetsvoorstel. De belangen anders dan de bescherming van de nationale veiligheid zijn opgenomen in artikel 3 van de Scheepvaartverkeerwet.

²⁵ Artikel II, onderdeel A (artikel 2a) van het wetsvoorstel.

²⁶ Zie o.a. het verslag van de Raad Buitenlandse Zaken van 13 juli 2026, bijlage bij brief aan de Tweede Kamer van de minister van Buitenlandse Zaken van 22 juli 2026, kenmerk BZ2630315.

²⁷ Zie bijvoorbeeld: Reuters, 'Italian-led EU force boards sanctioned tanker from Russia's 'shadow fleet' in Mediterranean', 2 augustus 2026 (geraadpleegd op 3 augustus 2026); NOS, Weer Europese actie tegen Russische schaduwvloot: Frankrijk onderschept tanker, 25 juni 2026 (geraadpleegd op 31 juli 2026); EU Neighbours East, Kallas: 'We're turning up the pressure on Russia's shadow fleet', 23 juli 2026 (geraadpleegd op 31 juli 2026); NOS, VK entert Russische tanker in zes uur durende operatie in Kanaal, 14 juni 2026 (geraadpleegd op 31 juli 2026); NOS, Belgisch leger entert olietanker van Russische schaduwvloot, 1 maart 2026 (geraadpleegd op 31 juli 2026). In het 21^e sanctiepakket tegen Rusland werden sancties opgelegd aan 41 schepen die betrokken zouden zijn bij de omzeiling van het olieprijsplafond, het transporteren van militaire goederen of gestolen Oekraïens graan (Verordening (EU) 2026/1848 van de Raad van 23 juli 2026 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 833/2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren PB L 23-7-2026, 1-77.

²⁸ Raad van de EU, 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

heeft dan ook begrip voor de stap die de regering met dit wetsvoorstel zet om de mogelijkheden die het internationaal recht biedt in nationale wetgeving vast te leggen.

Het wetsvoorstel creëert hoofdzakelijk bevoegdheden waarmee schepen zonder nationaliteit worden aangepakt. Tegen deze schepen kan met de bevoegdheden in dit wetsvoorstel worden opgetreden in alle zones, dus ook op volle zee en in de EEZ. Ten aanzien van buitenlandse zeeschepen zijn de bevoegdheden beperkter, terwijl ook deze schepen gebruikt kunnen worden om onder andere sancties te ontduiken (in het bijzonder door te varen 'onder goedkope vlag'). Optreden tegen schepen die de bescherming genieten van een vlaggenstaat is internationaalrechtelijk zonder toestemming van die vlaggenstaat maar in beperkte mate mogelijk.

De mogelijkheden die het VN-Zeerechtverdrag op dit punt wél biedt worden in dit wetsvoorstel op nationaal niveau geoperationaliseerd. Een volledig effectief instrumentarium biedt het wetsvoorstel echter nog niet. In het bijzonder zal het moeilijk blijven om schaduwvlootschepen aan te pakken als de vlaggenstaat niet bereid is om mee te werken aan controle of aanhouding. Daarnaast is de gekozen aanpak vooral een instrument om het omzeilen van sancties indirect aan te pakken en minder aantrekkelijk te maken.

Dit alles leidt ertoe dat het wetsvoorstel een noodzakelijke bijdrage levert aan de aanpak van illegale activiteiten die door de schaduwvloot worden verricht, maar slechts een deel van de problematiek betreft. Het is van belang dat ook de illegale activiteiten worden geadresseerd die met de schaduwvloot worden uitgevoerd, zoals het omzeilen van sancties of (voorbereiden van) sabotage of spionage. Daarbij kan ook gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die in recente EU-regelgeving in het leven zijn geroepen, zoals het verkopen van in beslag genomen Russische olie.²⁹ In de toelichting wordt aan de vervolgstappen op deze onderwerpen te weinig aandacht besteed.

De Afdeling adviseert daarom in de toelichting in te gaan op de bredere aanpak van illegale activiteiten die door de schaduwvloot (zowel schepen met en zonder nationaliteit) worden verricht en om toe te lichten hoe dit wetsvoorstel past in die aanpak.

fleet" and to the protection of critical undersea infrastructure', Brussel, 15 december 2025, 16829/25, COJUR 99, COMAR 53, JUR 851.

²⁹ Zie de bepalingen die zijn ingevoegd in verordening nr. 833/2014 middels het 21^{ste} EU-Sanctiepakket, in het bijzonder artikel 3 quaterdecies, elfde lid.

Bij de beoordeling van de nu gedane voorstellen om te kunnen optreden tegen de schaduwvloot, concentreert de Afdeling zich hierna op drie aspecten. Ten eerste gaat zij in punt 3 in op de verenigbaarheid van dit wetsvoorstel met het VN-Zeerechtverdrag. Ten tweede gaat zij onder punt 4 in op de vraag of de mogelijkheden die het internationaal recht biedt in het voorstel op een correcte manier juridisch worden verankerd in de nationale rechtsorde. Ten derde is het (juist met het oog op de afschrikkende werking die de regering zegt te beogen) van belang dat zicht is op een adequate handhaving. Daarom besteedt de Afdeling in punt 5 aandacht aan de handhaving op zee en op de situatie die zich voordoet ná de aanhouding.

3. Verenigbaarheid met het VN-Zeerechtverdrag

Het VN-Zeerechtverdrag geeft het internationale juridische kader voor activiteiten op zee. In dit verdrag worden per zeegebied bevoegdheden toegekend aan kust- of vlaggenstaten. Hoewel het VN-Zeerechtverdrag niet door alle staten is geratificeerd, hebben veel bepalingen uit het verdrag de status van internationaal gewoonterecht.³⁰ Bij het creëren van nieuwe bevoegdheden op zee dient daarom rekening te worden gehouden met de mogelijkheden en beperkingen die voortvloeien uit het verdrag.

a. *Naar de haven brengen van schepen zonder nationaliteit*

In de EEZ en op volle zee hebben staten op grond van het VN-Zeerechtverdrag de vrijheid van scheepvaart.³¹ Daarbij geldt het uitgangspunt dat de staat onder wiens vlag een schip vaart (de vlaggenstaat), exclusieve rechtsmacht heeft over dat schip. Andere staten mogen niet handhavend optreden tegen deze schepen, tenzij dit uitdrukkelijk wordt toegestaan door het VN-Zeerechtverdrag of een ander internationaal verdrag.³²

Artikel 110 van het VN-Zeerechtverdrag voorziet in een dergelijke uitzondering op de exclusieve rechtsmacht van de vlaggenstaat. Deze bepaling regelt dat schepen op volle zee niet mogen worden aangehouden, 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.³³ In een dergelijk geval kan worden overgegaan tot een onderzoek naar het recht van het schip tot het

³⁰ Zoals beschreven in memorie van toelichting, onderdeel 1.1, Inleiding.

³¹ Artikel 58, eerste lid, en artikel 87, eerste lid, onder a, van het VN-Zeerechtverdrag.

³² Artikel 92, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag.

³³ Artikel 110, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag.

voeren van zijn vlag aan boord van het schip.³⁴ Dit recht tot onderzoek bestaat ook in de EEZ.³⁵

Met het wetsvoorstel wordt in die zin uitvoering aan deze bepaling gegeven dat wordt geregeld dat een toezichthouder onderzoek kan instellen naar de nationaliteit van een schip en daarvoor aan boord van het schip kan gaan. Het schip kan vervolgens worden aangehouden indien er gegronde reden bestaat om aan te nemen dat het zonder nationaliteit vaart.³⁶ Een schip dat om deze reden is aangehouden, kan vervolgens door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat naar een Nederlandse haven doen worden gebracht, zo nodig met behulp van de sterke arm.³⁷

Deze bevoegdheid om een aangehouden schip zonder nationaliteit mee te voeren naar een Nederlandse haven, volgt niet uit het VN-Zeerechtverdrag. Het verdrag laat zich niet uit over de bevoegdheden van staten na aanhouding van een schip zonder nationaliteit. Het verdrag doet dit wel ten aanzien van de overige gronden voor aanhouding uit artikel 110, zoals piraterij en slavenhandel. Zo wordt geregeld dat iedere staat een piratenschip in beslag mag nemen, de personen aan boord mag arresteren en de goederen aan boord in beslag mag nemen.³⁸

Uit het feit dat een dergelijke bepaling ten aanzien van varen zonder nationaliteit ontbreekt, zou kunnen worden afgeleid dat er, naast de eigenlijke controle en aanhouding van het schip, op grond van het internationale recht geen toezichthoudende en handhavende bevoegdheden bestaan ten aanzien van schepen zonder nationaliteit. Tegelijkertijd is moeilijk voorstelbaar dat, wanneer een vlaggenstaat ontbreekt, geen enkele staat kan optreden tegen een schip.

Het Internationaal Zeerechttribunaal heeft zich nog niet uitgelaten over de vraag of staten een schip zonder nationaliteit mogen meevoeren naar hun haven. Het internationale zeerecht is op dit terrein dus nog niet helemaal uitgekristalliseerd. Het is wenselijk dat de toelichting nader aandacht besteedt aan het ontbreken van deze specifieke bevoegdheid in het VN-Zeerechtverdrag en de discussie die hierover wordt gevoerd door de verdragstaten. Een beschrijving van de statenpraktijk op dit terrein kan in dit kader van toegevoegde waarde zijn.

³⁴ Artikel 110, tweede lid, van het VN-Zeerechtverdrag.

³⁵ Artikel 58, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag.

³⁶ Artikel I, onderdeel H (artikel 7a) van het wetsvoorstel.

³⁷ Artikel I, onderdeel H (artikelen 7d en 7e) van het wetsvoorstel.

³⁸ Artikel 105 van het VN-Zeerechtverdrag.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en de bevoegdheid om een schip zonder nationaliteit vanuit de EEZ en de volle zee naar de haven te doen brengen verder toe te lichten.

b. *Aanhoudingsgronden voor schepen zonder nationaliteit*

De Afdeling merkt op dat de aanhoudingsgronden ten aanzien van schepen zonder nationaliteit in het wetsvoorstel ruimer zijn geformuleerd dan in het VN-Zeerechtverdrag. Waar het VN-Zeerechtverdrag regelt dat een schip kan worden aangehouden wanneer gegronde reden bestaat om aan te nemen dat een schip geen nationaliteit heeft,³⁹ wordt in het wetsvoorstel geregeld dat een schip kan worden aangehouden indien is vastgesteld of indien het vermoeden blijft bestaan dat het schip zonder nationaliteit vaart, of wanneer niet de gevorderde medewerking wordt verleend bij het onderzoek naar de nationaliteit van het schip.⁴⁰ Deze laatste grond volgt niet uit het VN-Zeerechtverdrag. Daarmee rijst de vraag in hoeverre aanhouding op deze grond is toegestaan onder het verdrag.

De Afdeling adviseert de afwijking van het VN-Zeerechtverdrag op dit punt nader te motiveren.

c. *Aanhouden van buitenlandse schepen in de EEZ*

Met het wetsvoorstel wordt geregeld dat een toezichthouder een buitenlands schip in de EEZ kan aanhouden indien is vastgesteld (of indien er gegronde reden bestaat om aan te nemen) dat met dat schip inbreuk is gemaakt op een Nederlands wettelijk voorschrift dat van toepassing is in de EEZ.⁴¹ Uit de toelichting bij het artikel blijkt dat hiermee wordt bedoeld op de maatregelen die een kuststaat op grond van het VN-Zeerechtverdrag mag nemen in de EEZ.

Hoewel in de EEZ – net als op volle zee – in beginsel de vlaggenstaat exclusieve rechtsmacht heeft, mag de kuststaat in de EEZ maatregelen nemen die zien op het exploreren, exploiteren, behouden en beheren van de levende en niet-levende rijkdommen in de EEZ en onder de zeebodem.⁴² De kuststaat kan in dat kader veiligheidszones in de EEZ instellen rond kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen die worden gebruikt in verband met de exploratie van het continentale plat.⁴³

Uit de formulering van de voorgestelde bepaling in het wetsvoorstel, volgt deze beperking niet. Op grond van de bepaling kan overtreding van elk wettelijk

³⁹ Artikel 110, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag.

⁴⁰ Artikel I, onderdeel H (artikel 7a) van het wetsvoorstel.

⁴¹ Artikel I, onderdeel H (artikel 7b, derde lid) van het wetsvoorstel.

⁴² Artikelen 56, 73 en 79 van het VN-Zeerechtverdrag.

⁴³ Artikel 60, vierde lid, van het VN-Zeerechtverdrag.

voorschrift dat van toepassing is in de EEZ reden zijn voor aanhouding. Aanhouding zou in dat geval ook kunnen geschieden naar aanleiding van overtreding van wettelijke voorschriften die op grond van het VN-Zeerechtverdrag niet mogen worden gehandhaafd in de EEZ, maar daar naar Nederlands recht wel van toepassing zijn. In dit kader kan worden gedacht aan de misdrijven die ook buiten het Nederlands grondgebied strafbaar zijn, zoals opruiing en valsheid in geschrift.⁴⁴ De mogelijkheid tot aanhouding van een schip naar aanleiding van dergelijke misdrijven in de EEZ, zonder dat er een duidelijke relatie bestaat met de volgens het VN-Zeerechtverdrag bestaande bevoegdheden, is niet in lijn met de exclusieve rechtsmacht van de vlaggenstaat zoals vastgelegd in het VN-Zeerechtverdrag.

De Afdeling adviseert de bevoegdheid tot aanhouding van een buitenlands schip in de EEZ zoals opgenomen in het wetsvoorstel in lijn te brengen met het VN-Zeerechtverdrag.

d. *Schip met de nationaliteit van twee of meer staten*

Wanneer een schip vaart onder de vlag van twee of meer Staten en het schip naar omstandigheden de ene of de andere vlag gebruikt, kan dat schip op grond van het VN-Zeerechtverdrag worden gelijkgesteld met een schip zonder nationaliteit.⁴⁵ Ter uitvoering van de betreffende bepaling wordt in het wetsvoorstel geregeld dat een zeeschip dat vaart met de nationaliteit van twee of meer staten wordt gelijkgesteld aan een schip zonder nationaliteit.⁴⁶ Daarmee wordt in het wetsvoorstel enigszins afgeweken van de formulering uit het VN-Zeerechtverdrag, al blijkt uit de toelichting bij het wetsvoorstel dat is beoogd hierbij aan te sluiten.⁴⁷

Ook benoemt het wetsvoorstel niet expliciet de voorwaarde dat een in twee vlaggenregisters geregistreerd schip naar omstandigheden de ene of de andere vlag gebruikt, terwijl deze voorwaarde wel volgt uit het verdrag. In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt niet toegelicht waarom op beide punten is gekozen voor een afwijkende formulering.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

⁴⁴ Artikel 4, 131 en 225 van het Wetboek van Strafrecht.

⁴⁵ Artikel 92, tweede lid, van het VN-Zeerechtverdrag.

⁴⁶ Artikel I, onderdeel A (artikel 1, tweede lid) van het wetsvoorstel.

⁴⁷ Memorie van toelichting, onderdeel 2.2, Recht van onderzoek naar nationaliteit schip.

4. Wijze van juridische verankering

In het wetsvoorstel wordt gekozen voor een combinatie van bestuursrechtelijke bevoegdheden en een strafrechtelijk verbod op het varen zonder nationaliteit. Over deze strafbaarstelling maakt de Afdeling hieronder een opmerking. De Afdeling maakt daarnaast een opmerking over de delegatiebepaling waarmee een grondslag wordt gecreëerd voor het stellen van regels betreffende de onschuldige doorvaart in de territoriale zee.

a. *Strafmaat*

Overtreding van het voorgestelde strafrechtelijk verbod op varen zonder nationaliteit kan worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of een geldboete van de vijfde categorie.⁴⁸ Met deze strafmaat wordt aangesloten bij de strafmaat voor het onrechtmatig voeren van de vlag van het Koninkrijk.⁴⁹ Die strafmaat wordt met dit wetsvoorstel verhoogd van een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de derde categorie naar een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar of een geldboete van de vijfde categorie.⁵⁰

Ter toelichting op deze verhoging wordt gewezen op het gevaar dat uitgaat van schepen zonder nationaliteit, waaronder vals gevlagde schepen.⁵¹ Het verhogen van de strafmaat wordt noodzakelijk geacht om varen zonder nationaliteit te voorkomen. Van de Nederlandse wetgeving moet een krachtig signaal uitgaan dat de vlag van het Koninkrijk niet mag worden ingezet om onrechtmatige acties mogelijk te maken. Het huidige strafmaximum brengt de ernst van het onbevoegd voeren van de vlag van het Koninkrijk daarvoor onvoldoende tot uitdrukking, aldus de toelichting.⁵²

Het onrechtmatig gebruik van een vlag betekent volgens het VN-Zeerechtverdrag dat een schip kan worden gelijkgesteld met een schip zonder nationaliteit. Een schip kan echter ook zonder nationaliteit varen omdat het helemaal geen vlag voert. Uit de toelichting blijkt niet waarom dit laatste naar aard en ernst vergelijkbaar is met het onrechtmatig voeren van de Koninkrijksvlag. Het wetsvoorstel is op dit punt onvoldoende gemotiveerd.

⁴⁸ Artikel I, onderdeel L (artikel 11) van het wetsvoorstel.

⁴⁹ Artikel 409 van het Wetboek van Strafrecht.

⁵⁰ Artikelen III en IV (artikel 409 Wetboek van Strafrecht en artikel 424 Wetboek van Strafrecht BES) van het wetsvoorstel.

⁵¹ Memorie van toelichting, Artikelsgewijs deel, artikelen III en IV.

⁵² Memorie van toelichting, Artikelsgewijs deel, artikelen III en IV.

Daarnaast is niet duidelijk in welke mate op dit moment wordt opgetreden tegen het onrechtmatige gebruik van de Koninkrijksvlag. Uit de toelichting volgt dat de in het wetsvoorstel opgenomen politiebevoegdheid tot strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde buiten de territoriale zee ook ziet op de strafbaarstelling voor het onrechtmatig voeren van de Koninkrijksvlag. Daarmee wordt de indruk gewekt dat deze strafbaarstelling op dit moment niet wordt gehandhaafd in de EEZ en op volle zee.

In dat licht rijst de vraag in hoeverre de onvoldoende afschrikwekkende werking die volgens de regering uitgaat van de huidige strafbaarstelling het gevolg is van de strafmaat of eerder van de pakkans. Indien op dit moment niet wordt opgetreden tegen het onrechtmatig voeren van de Koninkrijksvlag, heeft het vergroten van de kans op aanhouding voor dit strafbare feit mogelijk een afschrikwekkender werking dan het enkele verhogen van de strafmaat. Het is wenselijk dat de toelichting hier op ingaat.

In het licht van het bovenstaande adviseert de Afdeling nader te motiveren hoe de gekozen strafmaat zich verhoudt tot de aard en ernst van de strafbare feiten, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen. Daarbij adviseert de Afdeling ook aandacht te besteden aan het effect van de pakkans op de beoogde afschrikwekkende werking.

b. *Regels betreffende de onschuldige doorvaart*

In de territoriale zee geldt het recht van onschuldige doorvaart.⁵³ Van onschuldige doorvaart is volgens het VN-Zeerechtverdrag sprake zolang zij geen gevaar oplevert voor de vrede, de orde of de veiligheid van de kuststaat.⁵⁴ De doorvaart moet daarnaast snel en ononderbroken zijn. Stoppen en voor anker gaan is uitsluitend toegestaan als onderdeel van de normale navigatie of indien dit noodzakelijk is vanwege een noodsituatie.⁵⁵

Het verdrag geeft de kuststaat de mogelijkheid om wetten en voorschriften aan te nemen betreffende de onschuldige doorvaart door de territoriale zee.⁵⁶ Het verdrag noemt in dit kader acht aangelegenheden waarover regels kunnen worden gesteld. Dit zijn onder meer de veiligheid van de scheepvaart en de regeling van het verkeer op zee, de bescherming van kabels en pijpleidingen en het voorkomen van inbreuken op de wetten en voorschriften van de kuststaat inzake douane, belastingen, immigratie of de volksgezondheid. Buitenlandse

⁵³ Artikel 17 van het VN-Zeerechtverdrag.

⁵⁴ Artikel 19, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag.

⁵⁵ Artikel 18, tweede lid, van het VN-Zeerechtverdrag.

⁵⁶ Artikel 21, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag.

schepen die het recht van onschuldige doorvaart door de territoriale zee uitoefenen dienen deze wetten en voorschriften na te leven.⁵⁷

In het wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan deze mogelijkheid tot het stellen van regels in de territoriale zee door te voorzien in een delegatiebepaling. Op grond daarvan kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld betreffende de onschuldige doorvaart ten aanzien van de acht aangelegenheden die in het verdrag worden genoemd.⁵⁸ Het is niet duidelijk wat deze regels zullen inhouden en in hoeverre overtreding van deze regels leidt tot de constatering dat de doorvaart niet onschuldig is. Ook volgt uit het wetsvoorstel en de toelichting niet welke gevolgen worden verbonden aan overtreding van de nader te stellen regels.

Met deze invulling wordt niet voldaan aan het uitgangspunt dat een regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk wordt geformuleerd.⁵⁹ Dat uitgangspunt volgt uit het primaat van de wetgever, dat inhoudt dat de volksvertegenwoordiging en de regering samen de voornaamste keuzes over de inhoud van het recht horen te maken.⁶⁰ Daaruit vloeit voort dat bij de verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau, de wet tenminste de hoofdelementen van de regeling moet bevatten.⁶¹ Daar is in dit geval geen sprake van: de genoemde bepaling somt alleen een aantal algemeen omschreven situaties op waarover regels kunnen worden gesteld.

De Afdeling adviseert om in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en de hoofdelementen van de regels in het wetsvoorstel op te nemen.

5. Uitvoering en handhaving

Voor een effectieve aanpak van de schaduwvloot is de uitvoering en handhaving op zee van cruciaal belang. De Afdeling maakt daarom een opmerking over het aanwijzen van de toezichthouder en de randvoorwaarden voor effectief toezicht. De Afdeling maakt daarnaast een opmerking over het opheffen van de aanhouding, nadat een schip is meegenomen naar de haven.

⁵⁷ Artikel 21, vierde lid, van het VN-Zeerechtverdrag.

⁵⁸ Artikel I, onderdeel E (artikel 4b, tweede lid) van het wetsvoorstel.

⁵⁹ Aanwijzing 2.23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie ook het advies van de Afdeling advisering van 22 oktober 2025 over de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 (W03.25.00165/II), Kamerstukken II 2025/26, 36871, nr. 4.

⁶⁰ Aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁶¹ Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

a. *Onduidelijkheid over toezichthouder*

Uit het wetsvoorstel zoals het aan de Afdeling is voorgelegd blijkt niet welke instantie wordt belast met het toezicht op de naleving. Uit de toelichting volgt dat de diensten die samenwerken binnen de Kustwacht en onderdelen van de krijgsmacht een rol zullen spelen bij de uitvoering van het wetsvoorstel. Dit zijn onder meer de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Douane, de politie, de Koninklijke Marechaussee en Rijkswaterstaat. In het aan de Afdeling voorgelegde voorstel is onduidelijk welke van deze diensten zal optreden als toezichthouder en daarmee de bevoegdheid krijgt om de nationaliteit van een schip te controleren (eventueel door aan boord van het schip te gaan) en het eventueel aan te houden.⁶²

De Afdeling kan zich hierdoor moeilijk een oordeel vormen over de vraag in hoeverre de toezichthouder voldoende is uitgerust om de nieuwe voorschriften effectief te kunnen uitvoeren en te handhaven. Wel merkt zij op dat de relevante diensten van de Kustwacht in hun consultatiereacties hebben aangegeven de rol als toezichthouder op dit moment niet te kunnen vervullen. Het is daarom van groot belang dat zo snel mogelijk duidelijkheid ontstaat over de toezichthouder, zodat deze betrokken kan worden bij de nadere invulling van de uitvoering en handhaving.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag van welke dienst de minister ambtenaren zal aanwijzen als toezichthouder.

⁶² Memorie van toelichting, onderdeel 5.2, Uitvoeringsinstanties.

b. *Randvoorwaarden voor uitvoering en handhaving*

In het verlengde hiervan merkt de Afdeling op dat uit de consultatiereacties blijkt dat het wetsvoorstel in haar huidige vorm slechts onder bepaalde voorwaarden uitvoerbaar en handhaafbaar is.⁶³ Uitgangspunt is dat de uitvoering en handhaving van dit wetsvoorstel aansluiten bij de bestaande werkzaamheden van de betrokken diensten die samenwerken binnen de Kustwacht en zo veel mogelijk plaatsvindt binnen hun huidige capaciteit.⁶⁴ Volgens de diensten is dit niet realistisch.⁶⁵ Met het aan boord gaan op zee om de nationaliteit te controleren, en het vervolgens eventueel aanhouden en naar de haven brengen van schepen zonder nationaliteit vanuit de EEZ en volle zee, worden nieuwe bevoegdheden gecreëerd, die niet aansluiten bij de huidige toezichtstaken van de diensten. De ILT wijst er in dit verband bijvoorbeeld op dat zij momenteel vooral taken heeft wanneer een schip al in een haven ligt, terwijl de Kustwacht heeft vermeld dat het aanstellen van 'eigen' 'boarding officers' een fundamentele systeemverandering van de Kustwacht vergt die deze spoedwetgeving overstijgt.⁶⁶

Het is daarom van belang dat tijdig wordt voorzien in de randvoorwaarden die nodig zijn voor effectieve uitvoering en handhaving van het wetsvoorstel. Daarbij verdient de capaciteit van de toezichthouder in het bijzonder aandacht. Als de ILT wordt aangewezen als toezichthouder, is van belang dat zij heeft aangegeven dat het invloed zal hebben op haar capaciteit als zij aan boord moet gaan van schepen en dat er extra middelen beschikbaar moeten worden gesteld voor de nieuwe taken die haar worden toebedeeld.⁶⁷ Ook de politie, die de taak krijgt om de toezichthouder te ondersteunen door fysiek aan boord te gaan om de bevelen van de toezichthouder af te dwingen, heeft zorgen geuit over de capaciteit en heeft erop gewezen dat feitelijke uitvoering van deze taak beter kan worden belegd bij de krijgsmacht of de Kustwacht.⁶⁸ De toelichting gaat hier onvoldoende concreet op in.

⁶³ Zie onder meer de Handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets en de aanvulling daarop van de Inspectie Leefomgeving en Transport van 22 juni 2026 en 5 augustus 2026, en de consultatiereactie van de Directeur Kustwacht van 8 juni 2026.

⁶⁴ Memorie van toelichting, onderdeel 5.2, Uitvoeringsinstanties.

⁶⁵ Handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets van de Inspectie Leefomgeving en Transport van 22 juni 2026, consultatiereactie van de Directeur Kustwacht van 8 juni 2026, consultatiereactie van Rijkswaterstaat van 5 juni en de het wetgevingsadvies van de politie van 4 juni 2026.

⁶⁶ Handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets van de Inspectie Leefomgeving en Transport van 22 juni 2026, consultatiereactie van de Directeur Kustwacht van 8 juni 2026.

⁶⁷ Handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets en de aanvulling daarop van de Inspectie Leefomgeving en Toezicht van 22 juni 2026 en 5 augustus 2026.

⁶⁸ Wetgevingsadvies van de politie van 4 juni 2026.

Het is daarnaast van belang dat duidelijk is wat de rol is van de betrokken diensten die niet worden aangewezen als toezichthouder, hoe de verschillende rollen en diensten zich tot elkaar verhouden en op welke wijze de bevelvoering en samenwerking tussen de betrokken diensten vorm krijgt. Uit de toelichting blijkt op dit moment onvoldoende in welke fase van de uitvoering welke dienst verantwoordelijk is. Zo is bijvoorbeeld onduidelijk welke dienst verantwoordelijk is voor het schip en de bemanning wanneer dat in de haven ligt (zie ook punt 4.b.ii).⁶⁹ Daarnaast is niet duidelijk of de toezichthouder of een andere dienst in de praktijk de mensen zal leveren die ten behoeve van de controle van de nationaliteit aan boord van het schip zullen gaan, in het bijzonder als een schip zich op volle zee of in de EEZ bevindt.⁷⁰

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de randvoorwaarden die moeten worden gesteld voor een effectieve uitvoering en handhaving van het wetsvoorstel in de verschillende maritieme zones, en toe te lichten hoe tijdig aan deze randvoorwaarden wordt voldaan.

⁶⁹ Handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets van de Inspectie Leefomgeving en Transport van 22 juni 2026.

⁷⁰ Aanvullende handhaafbaarheids- en uitvoeringstoets van de Inspectie Leefomgeving en Transport van 5 augustus 2026.

c. *Opheffen aanhouding*

Wanneer een schip is aangehouden, kan het naar de Nederlandse haven worden gebracht.⁷¹ De toelichting vermeldt dat schepen vervolgens in een toegewezen ligplaats blijven totdat zij voldoen aan de eisen gesteld op basis van onder andere de MARPOL-, SOLAS-, STCW- en MAV-verdragen die betrekking hebben op milieu, scheepvaartveiligheid en bemanning en arbeidsomstandigheden van de bemanning.⁷² Bij schepen zonder nationaliteit is het daarvoor volgens de toelichting nodig dat het schip onder de rechtsmacht van een vlaggenstaat komt te vallen.

Deze vereisten zijn echter niet opgenomen in het wetsvoorstel. Weliswaar wordt bepaald dat de aanhouding niet wordt opgeheven dan nadat de exploitant de kosten die voortvloeien uit de aanhouding heeft voldaan of voldoende zekerheid heeft gesteld voor de vergoeding van deze kosten, maar niet wordt ingegaan op overige voorwaarden waar een schip aan moet voldoen voordat het weer mag vertrekken.⁷³ Daaruit kan worden afgeleid dat een schip mag vertrekken zodra de exploitant de kosten heeft vergoed en dat het schip niet hoeft te voldoen aan aanvullende eisen, zoals het beschikken over een nationaliteit.⁷⁴ Dit is niet in lijn met wat hierover in de toelichting wordt vermeld.

Het besluit tot aanhouding wordt genomen door de toezichthouder, maar het besluit om een aangehouden schip naar een Nederlandse haven te doen brengen wordt genomen door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Of de minister of de toezichthouder vervolgens ook de aanheffing kan opheffen, blijkt echter niet uit het wetsvoorstel en de toelichting. Evenmin is duidelijk hoeveel beleidsruimte daarbij bestaat. Dit is onwenselijk vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsbescherming. Het aanhouden van een schip en het voortzetten van die aanhouding heeft bovendien ingrijpende gevolgen, niet alleen voor de exploitant, maar ook voor de bemanning en mogelijk voor de staat wanneer de exploitant de kosten van aanhouding niet vergoedt. Het is voor hen van groot belang dat duidelijk is in welke omstandigheden, onder welke voorwaarden en door wie kan worden besloten om de aanhouding van het schip op te heffen.

In het licht van het bovenstaande adviseert de Afdeling de opheffing van de aanhouding nader te regelen in het wetsvoorstel.

⁷¹ Artikel I, onderdeel H (artikel 7d) van het wetsvoorstel.

⁷² Memorie van toelichting, onderdeel 5.3, Zeehavens.

⁷³ Artikel I, onderdeel J (artikel 10a) van het wetsvoorstel.

⁷⁴ Zie in dit verband ook artikel 10 en 14f van de Wet havenstaatcontrole, waarin wel aanvullende voorwaarden worden gesteld aan het opheffen van de aanhouding van een schip.

Conclusie

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,