Vergaderjaar 2026-2027

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**

Nr. 6 **VERSLAG**
Vastgesteld 4 november 2026

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 3

1 Inleiding 4
1.1 Inleiding 4
1.2 Aanleiding 4
1.3 Verhouding tot bredere aanpak van de schaduwvloot 5

2 Hoofdlijnen van het voorstel 7
2.1 Weigeren buitenlandse schepen in Nederlandse 8
havens 8
2.2 Recht van onderzoek naar nationaliteit schip 8
2.3 Onschuldige doorvaart 9
2.4 Achtervolgingsrecht 10
2.5 Controle buitenlands schip 10
2.6 Inroepen hulp van de sterke arm 10
2.7 Bevoegdheden politie 10
2.8 Bevoegdheid afsluiten TZ
11
3 Verhouding met internationaal en nationaal recht 11
3.1 Rechtsmacht 12

3.1.2 Grenzen aan de uitoefening van rechtsmacht 12
3.2 Uitoefening van rechtsmacht op zee 12
3.*2.1 Buitenlandse schepen* 13
3.2.2 Schepen zonder nationaliteit 14
4 Toepasselijkheid voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba 14
5 Gevolgen 14
5.2 Uitvoeringsinstanties 15
5.3 Zeehavens 16
6 Financiële gevolgen 18
7 Uitvoering, toezicht en handhaving 18
8 Advies en consultatie 18
II. ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING 18
Artikel I – wijziging Wet buitenlandse schepen 19
Onderdeel C 19
Onderdeel F 20
Onderdeel H 20
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.

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.

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?

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 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.

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.[1] De NOS had een bericht over een vrachtschip dat uren voor anker lag bij datakabels voor de Britse kust.[2] 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.

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. 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? Deze leden willen dat Nederland zich

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

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? 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?

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?

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? 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?

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?

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?

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?

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 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?

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?

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

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?

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

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

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? 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? Als het internationaal recht deze ruimte biedt, moet het

wetsvoorstel dan worden aangepast om die ook in de nationale wetgeving te benutten?

2.5 Controle buitenlands schip

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. 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?

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.

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?

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?

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?

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?

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?

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?

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?

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? 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?

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

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?

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?

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?

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?

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? 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?

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.

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?

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?

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?

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.

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? 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.

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?

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? 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?

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?

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.

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?

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?

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? 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? 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?

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-sanctiewetgeving, de bevoegdheden bestuursrechtelijk 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.

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

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?

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).

Onderdeel N
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. 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)?

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 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?

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?