

36 124
Europa

Defensienota 2022 – sterker Nederland, veiliger

Nr. 57 Brief van de ministers van Infrastructuur en Waterstaat
 en van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 januari 2026

Hierbij wordt uw Kamer geïnformeerd over de aanpak van de schaduwvloot, ter uitvoering van de motie Paternotte en Boswijk (Kamerstuk 21501-02-3021) en de motie Paternotte (Kamerstuk 21501-20-2311), en kondigt het kabinet aan met spoed te werken aan wetgeving om de schaduwvloot harder aan te pakken.

Het kabinet ziet de urgentie van de aanpak van de schaduwvloot en zet zich daarvoor in. De EU heeft sancties ingesteld tegen Rusland naar aanleiding van de agressieoorlog tegen Oekraïne, inclusief sancties specifiek gericht op de aanpak van deze schaduwvloot. Nederland levert daar een belangrijke bijdrage aan en het kabinet blijft zich voortdurend inzetten voor het verder versterken van deze sancties.

Het kabinet voert alle Europese sanctiepakketten volledig uit en bereidt zich voortdurend voor op nieuwe maatregelen, inclusief de benodigde uitvoeringscapaciteit. Zo weigert Nederland op grond van de Europese sanctiepakketten de toegang tot havens en sluizen aan Russisch gevlagde schepen, aan EU-gesanctioneerde schepen en aan schepen die gelieerd zijn aan gesanctioneerde personen of entiteiten. Aan schepen die gesanctioneerde olie vervoeren worden bovendien geen diensten verleend.

Tegelijkertijd is er een omvangrijke schaduwvloot opgezet van schepen die gesanctioneerde Russische olie en goederen over de wereldzeeën transporteren. Dit is onwenselijk aangezien de Russische oorlogsinspanningen in belangrijke mate afhankelijk zijn van de opbrengsten uit olietransport via deze vloot. Veel van deze schepen zijn verouderd en varen met een valse vlag en valse certificaten. Hierdoor vormen deze schepen een aanzienlijk risico voor economische, maritieme en milieu gerelateerde veiligheid. Hieronder gaat het kabinet nader in op de veiligheidsdreiging die

uitgaat van de Russische schaduwvloot op de Noordzee en over de mogelijkheden om hiertegen op te treden binnen de Nederlandse exclusieve economische zone (EEZ). Aan de hybride dreiging (bijvoorbeeld sabotage en spionage van datakabels) die ook uit kan gaan van de schaduwvloot wordt gewerkt door middel van het Actieplan Strategie ter bescherming Noordzee Infrastructuur. Over de voortgang hiervan is uw Kamer per brief op 2 december 2025 nader geïnformeerd¹.

Voor schaduwvlootschepen die varen onder een door de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) erkende vlag, geldt op grond van het VN-zeerechtverdrag (UNCLOS) het recht op 'onschuldige doorvaart' in de territoriale zee en de vrijheid van navigatie in de EEZ. Buiten de TZ zijn schepen in het kader van de uitoefening van vrijheid van navigatie onderworpen aan de uitsluitende rechtsmacht van de vlaggenstaat. Dit wil zeggen dat primair de staat waarvan het schip de vlag voert bevoegd is om toezicht te houden of rechtsmacht uit te oefenen over dat schip, en dat andere staten zich daar in beginsel niet in mogen mengen. In de Nederlandse EEZ kunnen daarom alleen op vrijwillige basis scheepsdocumenten van dergelijke schaduwvlootschepen worden opgevraagd.

Dit is anders voor zogenoemde MRS-gebieden (Mandatory Ship Reporting Systems). Dit zijn gebieden die door de IMO zijn erkend en waar schepen verplicht zijn de scheepsdocumenten aan de autoriteiten te overhandigen. Kuststaten hebben in deze gebieden meer mogelijkheden om op te treden en rechtsmacht uit te oefenen om de maritieme veiligheid te kunnen waarborgen. Nederland heeft zelf geen MRS-gebieden, maar werkt samen met andere Europese landen die dit wel hebben, zoals Denemarken in het Kattegat, Estland en Finland in de Finse Golf en Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in het Kanaal. Deze landen vragen actief scheepscertificaten op en delen die met de Kustwacht en Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

Als onderdeel van de schaduwvloot ziet het kabinet steeds meer schepen die varen onder valse vlag, waaronder de valse vlag van het Koninkrijk. Het gaat hierbij vaak over verouderde tankers met een slechte staat van onderhoud. Deze schepen vormen een

¹ 2025D49564 Actieplan strategie ter bescherming Noordzee infrastructuur

vergroot risico voor de maritieme veiligheid en het mariene milieu. Aangezien schepen varend onder een valse vlag vaak ook gebruik maken van valse certificaten en verhullende eigendomsstructuren, is het onwaarschijnlijk dat het in geval van een incident lukt om een scheepagent, scheepsexploitant en/of verzekeraar te vinden en aansprakelijk te stellen. Het gevolg kan zijn dat Nederland opdraait voor de kosten in de Nederlandse territoriale zee en EEZ. Wel is het mogelijk om in een dergelijke situatie voor de eventuele schade een beroep te doen op het International Oil Pollution Compensation Fund (IOPCF) voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie.

Vanwege de risico's heeft de Kustwacht schepen die onder een valse Koninkrijksvlag varen wereldwijd in beeld. Daarnaast houdt de Kustwacht de schaduwvloot op de Noordzee in de gaten. De sanctienalevingstaak van de Kustwacht, die aanvankelijk tijdelijk was ingericht, is vanwege de aanhoudende geopolitieke spanningen geformaliseerd en uitgebreid. Daarmee blijft de Kustwacht een belangrijke schakel in het monitoren van maritieme activiteiten in relatie tot de Europese sanctiemaatregelen. Bij ieder nieuw sanctiepakket wordt beoordeeld welke middelen en inzet van de Kustwacht nodig zijn om de informatiepositie op peil te houden. Op dit moment benadert de Kustwacht schepen in de Nederlandse EEZ die mogelijk onder een valse vlag varen en vraagt hen certificaten te delen conform de uitvoering van motie Paternotte en Boswijk (Kamerstuk 21501-02-3021). Wanneer schepen met een valse Koninkrijksvlag niet reageren, zet de Kustwacht waar mogelijk een kustwachtvliegtuig in om alsnog contact te leggen en de situatie beter in beeld te krijgen. De ILT controleert de ontvangen certificaten en verifieert deze zo nodig bij de uitgevende autoriteiten. Vervolgens worden verdachte schepen geregistreerd in de Europese rapportage systemen *SafeSeaNet* (incidenten, ongevallen en andere gevaarlijke situaties) en *Thetis* (interventies en toezicht op schepen).

IenW benadert buitenlandse havenautoriteiten wanneer zij schepen met een valse Koninkrijksvlag ontvangen. Zij worden erop gewezen dat deze schepen geen geldige vlag voeren en dat zij aanzienlijke veiligheids- en milieurisico's kunnen opleveren. Verder wisselt Nederland risicogegevens uit met andere landen over schepen die door het voeren van valse vlaggen, het manipuleren van het automatisch identificatiesysteem (AIS), of door ontoereikende verzekeringen, sancties en veiligheids- of milieuregels proberen te omzeilen. Ook wisselt Nederland gegevens uit over vlagregistraties,

scheepscondities en signalen van betrokken actoren, met als doel meer transparantie en een betere handhaving.

Deze internationale samenwerking is erg belangrijk. Ontwikkelingen omtrent de schaduwvloot volgen elkaar snel op en vereisen continue afstemming met EU partners en het VK. Dit gebeurt onder meer via de *Nordic-Baltic 8++*² (NB8++), de *Joint Expedition Force*³ (JEF) en de internationale *Shadow Fleet Task Force* (bestaande uit G7 en NB8++). Deze samenwerking draagt bij aan een betere handhaving en snellere identificatie van risico's.

In Europees verband blijft Nederland pleiten voor aanvullende (sanctie)maatregelen tegen de schaduwvloot. Nederland levert daar doorlopend een belangrijke bijdrage aan door informatie te delen, actief deel te nemen aan coördinatie tussen de EU lidstaten en gezamenlijke voorstellen te steunen. Ook internationaal zet Nederland zich in voor maritieme veiligheid en de bestrijding van sub-standaard scheepvaartpraktijken. Dit gebeurt zowel binnen de IMO, waar Nederland recent opnieuw een zetel in de Council heeft verworven, als in bilaterale gesprekken met staten die schaduwvlootschepen actief of passief faciliteren.

De op 16 oktober jl. unaniem aangenomen motie-Paternotte (Kamerstuk 21501-20-2311) onderstreept de wens van de Kamer om steviger op te treden tegen de schaduwvloot in de Nederlandse EEZ. Zoals eerder aangegeven, deelt het kabinet deze oproep tot handelen. Samen met de ministers van Buitenlandse Zaken, Justitie en Veiligheid, Defensie en de betrokken uitvoeringsorganisaties en maritieme autoriteiten, waaronder de Kustwacht en ILT, werkt IenW aan verdere maatregelen. Zo zet het kabinet in op robuuster optreden binnen de EEZ. Daarmee heeft de regering interventies voor ogen naar het voorbeeld van recent optreden door Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

² De NB8++ is een samenwerkingsverband van de Nordic-Baltic Eight (Denemarken, Estland, Finland, IJsland, Letland, Litouwen, Noorwegen en Zweden) aangevuld met België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland, Polen en het Verenigd Koninkrijk,

³ De *Joint Expedition Force* (JEF) is een militair samenwerkingsverband van elf Noord-Europese landen: het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Estland, Finland, Letland, Litouwen, Nederland, Noorwegen, Zweden, IJsland en Duitsland.

Bij beoordeling van de handelingsopties is van belang dat het internationaal recht⁴ een duidelijk onderscheid maakt tussen schepen met een IMO erkende vlag en schepen met een valse vlag. Schaduwwlootschepen met een door de IMO erkende vlag behouden het recht op vrije scheepvaart, waardoor de mogelijkheden voor ingrijpen beperkt zijn. Dit komt mede doordat dergelijke schaduwwlootschepen vrijwel niet in Europese havens komen en daarmee niet zijn onderworpen aan Europese havenstaatcontroles. Binnen de IMO zijn er verschillende landen, waaronder Nederland, die om aandacht (en maatregelen) vragen voor de veiligheidsrisico's van schaduwwlootschepen die door Europese wateren varen zonder Europese havens aan te doen. Ook bilateraal vraagt Nederland aandacht voor de risico's van schaduwwlootschepen. Tegen schepen die daadwerkelijk een valse vlag voeren (schepen zonder nationaliteit, zonder vlaggenstaat) bestaan mogelijk meer opties tot ingrijpen.

Het kabinet werkt daarom aan een nationale strategie voor de aanpak van de schaduwwloot. Er wordt met spoed gewerkt aan het versterken en robuuster maken van de Nederlandse wetgeving die gebruikt kan worden om schepen aan te houden. Hierbij wordt onder andere gekeken naar bestaande wetgeving in onze omringende landen, bijvoorbeeld Frankrijk, die aanknopingspunten biedt voor optreden tegen het voeren van een valse vlag in overeenstemming met het internationaal recht. Parallel hieraan wordt wetgeving opgesteld voor het systematisch kunnen inspecteren van schepen met een valse vlag. In deze wetgeving wordt de mogelijkheid meegenomen schepen aan te houden en verplicht te laten uitwijken naar aangewezen ankerplaatsen voor inspectie en, in het uiterste gevallen, de in beslagname van een vals gevlagd schip. Vanwege de urgentie streeft het kabinet ernaar een voorstel voor wetgeving voor de zomer van dit jaar naar uw Kamer te sturen.

Met deze brief beschouwt het kabinet de motie Paternotte en Boswijk (Kamerstuk 21501-02-3021) als afgedaan. Namens het kabinet zal de minister van IenW uw Kamer in Q2 nader informeren

⁴ 36124 nr. 56 Bijlage bij Kamerbrief juridische kaders voor ingrijpen op de Noordzee

over de uitvoering van de motie Paternotte (Kamerstuk 21501-20-2311).

De minister van Infrastructuur en Waterstaat,
R. Tieman

De minister van Buitenlandse Zaken,
D.M. van Weel