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. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

1.1. Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel strekt ertoe wettelijke voorzieningen te treffen ten aanzien van buitenlandse schepen die varen in zeegebieden onder de soevereiniteit van Nederland en zeegebieden waar Nederland, met inachtneming van de beperkingen die het internationaal recht stelt, rechtsmacht uitoefent. Daarnaast beoogt deze wet wettelijke voorzieningen te treffen voor schepen zonder nationaliteit die zich in zeegebieden onder de soevereiniteit van Nederland bevinden of in zeegebieden daarbuiten. Het juridisch regime van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee[1] (hierna: VN-Zeerechtverdrag) dient daarvoor als uitgangspunt.

Het VN-Zeerechtverdrag is het alomvattende juridisch kader waarbinnen alle activiteiten op zee dienen plaats te vinden. De belangrijkste doelen van dit verdrag zijn het bevorderen van het vreedzaam gebruik van de zeeën, het reguleren van het gebruik van mariene hulpbronnen en het bevorderen van het behoud van levende hulpbronnen en het behoud van het mariene milieu. Het verdrag bepaalt onder meer de rechten en plichten van kuststaten voor de wateren die onder hun soevereiniteit of rechtsmacht vallen en het beheer van deze wateren. Ten aanzien van het beheer van wateren maakt het verdrag een (juridisch) onderscheid tussen verschillende zeegebieden: de binnenwateren, de territoriale zee (hierna: TZ), de aansluitende zone (hierna: AZ), de exclusieve economische zone (hierna: EEZ) en de volle zee. In het VN-Zeerechtverdrag worden per zeegebied bevoegdheden toegekend aan (kust- of vlaggen)staten. De TZ is het gebied vanaf de basislijn tot 12 zeemijl.[2] De AZ is het gebied aansluitend aan de TZ (vanaf 12 zeemijl) tot 24 zeemijl gerekend vanaf de basislijn.[3] De EEZ is het geclaimd gebied grenzend aan de TZ (vanaf 12 zeemijl) en strekt niet verder dan 200 zeemijl, geregeld vanaf de basislijn. Vanwege het beperkte oppervlak van

---

[1] Het op 10 december 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83).
[2] In Nederland zijn de grenzen vastgelegd in de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee (Stb. 1985, 129).
[3] Artikel 33 van het VN-Zeerechtverdrag.

de Noordzee is de Nederlandse EEZ aanzienlijk kleiner dan 200 zeemijl en wordt begrensd door de EEZ van nabijgelegen Noordzeelanden.[4] Om dezelfde reden raakt de Nederlandse EEZ niet aan de volle zee. Veel bepalingen in het VN-Zeerechtverdrag hebben een internationaal gewoonterechtelijke status verkregen of zijn een codificatie daarvan.

In verschillende Nederlandse wetten is uitvoering gegeven aan bepalingen uit het VN-Zeerechtverdrag. Gelet op de verschillende aspecten die zijn opgenomen in het verdrag, is er niet één Nederlandse wet waarin uitvoering wordt gegeven aan het gehele verdrag. Aan de bepalingen die met dit wetsvoorstel zullen worden uitgevoerd, is tot nu toe geen uitvoering gegeven. Afgelopen jaren is bijvoorbeeld gebleken dat in Nederlandse wet- en regelgeving weinig tot geen handhavende mogelijkheden zijn vastgelegd ten aanzien van schepen in Nederlandse zeegebieden, terwijl er steeds vaker schepen met een valse vlag rondvaren. Deze categorie schepen vaart dus zonder nationaliteit. Op dit moment kent Nederland nauwelijks regelgeving om in de AZ en de EEZ handhavend op te kunnen treden tegen buitenlandse schepen of schepen zonder nationaliteit. Ook in de TZ heeft Nederland nog niet volledig gebruikt gemaakt van de bevoegdheid om het recht van onschuldige doorvaart nader te reguleren. Daarom is het belangrijk om die mogelijkheden alsnog te creëren.

Er is voor gekozen om de regels waarmee uitvoering wordt gegeven aan, dan wel verband houden met, het VN-Zeerechtverdrag, alsmede regels omtrent optreden tegen schepen zonder nationaliteit die buiten het regime van het VN-Zeerechtverdrag vallen, op te nemen in de Wet buitenlandse schepen. Deze wet biedt momenteel uitsluitend de bevoegdheid om uitvoering te geven aan communautaire besluiten van de instellingen van de Europese Unie, voor zover deze besluiten ertoe verplichten om regels te stellen ten aanzien van buitenlandse schepen in Europese wateren onder Nederlandse rechtsmacht. Omdat met dit wetsvoorstel eveneens verplichtingen worden opgelegd aan buitenlandse schepen, wordt voorgesteld om aan te sluiten bij de Wet buitenlandse schepen. Ook wordt voorgesteld daarin al bestaande instrumenten ten aanzien van toezicht en handhaving op buitenlandse schepen uit te breiden. Voor wateren onder rechtsmacht van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten geldt dat de landen zelf verantwoordelijk zijn voor het opstellen van wetgeving in lijn met dit wetsvoorstel.

1.2. Aanleiding

Directe aanleiding van dit wetsvoorstel is de aanpak van de zogenaamde schaduwvloot. Dit zijn schepen die gesanctioneerde (Russische) olie en goederen over de wereldzeeën transporteren. Een deel van de schaduwvloot bestaat uit schepen die varen onder valse vlag, dat wil zeggen schepen die aangeven de vlag van een staat te voeren waartoe zij niet gerechtigd zijn. Dit treft ook het Koninkrijk. Er zijn bijvoorbeeld schepen die onder Arubaanse vlag varen terwijl Aruba niet beschikt over

[4] Zie de Rijkswet instelling exclusieve economische zone (Stb. 1999, 281).

een vlagregister. Dat schip heeft dus niet een nationaliteit als bedoeld in artikel 91 van het VN-Zeerechtverdrag. Een schip dat vaart onder de vlag van twee of meer staten en dat naar omstandigheden de ene of de andere vlag gebruikt, kan zich tegenover een derde staat op de nationaliteit van geen van deze staten beroepen en kan worden gelijkgesteld met een schip zonder nationaliteit, aldus artikel 92 van het VN-Zeerechtverdrag. Ook komt het voor dat de vlaggenstaat het schip zijn nationaliteit ontneemt, bijvoorbeeld door de inschrijving van het schip in diens vlagregister door te halen. Dit soort schepen vaart na doorhaling ook zonder nationaliteit. Het gebruik van schepen zonder nationaliteit vormt een veiligheidsrisico, omdat dergelijke schepen kunnen worden misbruikt voor illegale doeleinden, zoals het omzeilen van sancties of worden misbruikt voor het vervoer van goederen of personen zonder dat het schip voldoet aan de internationale standaarden die daarvoor gelden. Daarbij wordt ingespeeld op een potentieel handhavingsdeficiet ten aanzien van deze categorie schepen bij afwezigheid van een vlaggenstaat. Het is daarom wenselijk om gebruik te maken van de ruimte die het internationaal recht biedt om, in navolging van de praktijk van andere staten, waaronder gelijkstemde staten, zoals Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, maatregelen te kunnen nemen tegen schepen zonder nationaliteit.

Het belang van dit wetsvoorstel is evenwel niet beperkt tot de aanpak van de schaduwvloot. De problematiek rond de schaduwvloot (en de betrokkenheid van statelijke actoren/entiteiten daarbij) vestigt de aandacht op het belang van het handhaven van de (rechts)orde op zee bij afwezigheid van een vlaggenstaat. Het varen zonder nationaliteit is lange tijd onderbelicht gebleven en staten hebben doorgaans de toepassing van hun wetgeving beperkt tot schepen die hun vlag voeren. Het wetsvoorstel dient daarmee tevens het bredere Nederlandse belang de internationale rechtsorde op zee te versterken door te vereisen dat schepen die er gebruik van maken in alle gevallen onderworpen zijn aan de wet om misbruik en straffeloosheid te voorkomen.

De vrijheden van de volle zee, waaronder de vrijheid van scheepvaart, en het recht van onschuldige doorvaart in de territoriale zee zijn in het VN-Zeerechtverdrag uitsluitend toegekend aan staten. Schepen zonder nationaliteit genieten geen bescherming onder het internationaal zeerecht omdat er geen vlaggenstaat is. Er is geen regel van internationaal recht die staten belet handhavende rechtsmacht uit te oefenen over schepen zonder nationaliteit, inclusief het onder dwang naar een haven doen brengen van dergelijke schepen. Elke staat kan dan ook passende maatregelen nemen ten aanzien van een schip zonder nationaliteit, overeenkomstig zijn nationale wet- en regelgeving en met inachtneming van andere regels van internationaal recht, zoals de uitoefening van diplomatieke bescherming in relatie tot de behandeling van onderdanen (en hun bezittingen) en mensenrechtenverplichtingen.[5]

[5] In paragraaf 3.2.2. wordt verder ingegaan op de uitoefening van rechtsmacht over schepen zonder nationaliteit.

Door het ontbreken van een vlaggenstaat is er geen staat die (exclusieve) rechtsmacht over het schip uitoefent en wordt daarop dus ook geen inbreuk gemaakt bij de handhaving van het (strafrechtelijk) verbod op vaart zonder nationaliteit. Het schip heeft namelijk geen vlaggenstaat wiens (exclusieve) rechtsmacht Nederland zou moeten respecteren. Eén van de maatregelen die op grond van dit wetsvoorstel kan worden genomen tegen een schip zonder nationaliteit is aanhouding van het schip. De aanhouding van een schip is een bestuursrechtelijke maatregel die gebruikelijk is in scheepvaartregelgeving,[6] waarbij veelal een bevoegdheid aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (in de praktijk uitgevoerd door de Inspectie Leefomgeving en Transport) is toegekend om een schip aan te houden. Dit wordt ook wel ‘aan de ketting leggen’ genoemd. Het betekent dat het schip niet mag verplaatsen of naar zee mag vertrekken zonder toestemming van de toezichthouder.

In het Regeerakkoord 2026-2030 ‘Aan de slag: Bouwen aan een beter Nederland’ is opgenomen dat de schaduwvloot hard zal worden aangepakt. Dit wetsvoorstel vormt een onderdeel van deze aanpak, door middel van het creëren van nadere toezichts- en handhavingsbevoegdheden richting de schaduwvloot. Met dit voorstel wordt tevens invulling gegeven aan de Defensienota 2022 – sterker Nederland, veiliger Europa,[7] waarin is opgenomen dat wetgeving nodig is waarmee het mogelijk wordt om schepen zonder nationaliteit aan te houden. Het wetsvoorstel sluit voorts aan bij recente internationale oproepen in EU verband en daarbuiten, waaronder (paragraaf 3 van) de Verklaring van de EU en haar lidstaten van 15 december 2025 en de hierboven genoemde praktijk van andere gelijkstemde landen, zoals Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, die in hun nationale wetgeving reeds hebben voorzien in handhavingsbevoegdheden ten aanzien van schepen zonder nationaliteit.[8] Daarin is aangegeven dat schepen die zonder nationaliteit varen, inclusief schepen van de ‘schaduwvloot’, een bijzonder risico vormen. Ook is het wetsvoorstel in lijn met initiatieven in het kader van de Internationale Maritieme Organisatie (hierna: IMO) zoals verwoord in IMO resolutie A.1192(33) van 6 december 2023.[9] Daarnaast kan worden gewezen op de verschillende kamerbrieven die zijn verstuurd over het robuuster maken van de Nederlandse wetgeving met het oog op het aanpakken van de schaduwvloot. Hier kan specifiek

---

[6] De bevoegdheid tot het aanhouden van een schip is onder meer vastgelegd in de Schepenwet (artikel 16 e.v.), de Wet bemanning zeeschepen (artikel 64 e.v.), de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (artikel 20 e.v.) en de Wet havenstaatcontrole (artikel 12 e.v.).

[7] Kamerstukken II 2025/26, 36124, nr. 57, pagina 4.

[8] Declaration of the European Union and its Member States on making full use of the international law of the sea framework relating to threats from the “shadow fleet” and to the protection of critical undersea infrastructure (EU 16829/25-COJUR 99/COMAR 53/JUR 851, Brussel, 15 december 2025). Voor de wetgeving van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, zie paragraaf 3.2 van deze memorie van toelichting.

[9] International Maritime Organization Resolution A.1192(33) “Urging Member States and All Relevant Stakeholders to Promote Actions to Prevent Illegal Operations in the Maritime Sector by the “Dark Fleet or “Shadow Fleet”.

verwezen worden naar de Kamerbrief van 28 januari 2026[10], waarin de achtergrond en de risico's van de schaduwvloot uiteen gezet zijn. Daarin is aangegeven dat het kabinet werkt aan een nationale strategie voor de aanpak van de schaduwvloot. Tot slot kan hier gewezen worden op de verschillende verklaringen die zijn opgesteld in internationaal verband, waaronder de *Shadow Fleet Task Force* en de *Joint Expeditionary Force*, een multinationaal militair samenwerkingsverband tussen gelijkgezinde partnerlanden Denemarken, Estland, Finland, IJsland, Letland, Litouwen, Nederland, Noorwegen, Verenigd Koninkrijk, Zweden. Ook hierin is aangegeven dat het noodzakelijk is om maatregelen te kunnen nemen tegen de schaduwvloot.[11]

1.3. Verhouding tot de bredere aanpak van de schaduwvloot

Dit wetsvoorstel maakt deel uit van een bredere, internationaal gecoördineerde aanpak van de schaduwvloot. Het is van belang de reikwijdte van dit voorstel daarbinnen af te bakenen.
Dit wetsvoorstel richt zich, onder meer, op het creëren van bevoegdheden om de nationaliteit van een schip vast te stellen en om tegen (onder andere vals gevlagde) schepen op te kunnen treden. Het wetsvoorstel adresseert daarmee niet direct de illegale activiteiten die met de schaduwvloot (kunnen) worden verricht, zoals het omzeilen van sancties, spionage of (voorbereiding van) sabotage. De aanpak van die activiteiten vindt plaats in combinatie met ander instrumentarium.

Voor de aanpak van sanctieontduiking is met name het EU-sanctie-instrumentarium van belang. In opeenvolgende EU-sanctiepakketten zijn sancties opgelegd aan een groeiend aantal (schaduwvloot)schepen wegens betrokkenheid bij onder meer het omzeilen van het olieprijsplafond, het vervoer van militaire goederen en het vervoer van gestolen Oekraïens graan. Met het 21e sanctiepakket[12] kwam het totaal aantal gesanctioneerde schepen op 692. Datzelfde pakket introduceerde

---

[10] Kamerstukken II 2025/26, 36124 nr. 57. Brief Regering Stand van zaken aanpak schaduwvloot.

[11] Enkele voorbeelden van dergelijke verklaringen zijn:

- The Shadow Fleet Expert Group Joint Statement (15 november 2024). "Determined to collectively confront the risks posed by the Shadow Fleet, especially in the environmentally sensitive waters of the Baltic Sea and the North Sea as well as to explore new possibilities for common measures against the shadow fleet within the framework of international law";
- Joint Actions to Further Counter the Shadow Fleet (19 juni 2025). 'Call for further joint and coordinated action to effectively address Russian attempts to circumvent international sanctions." --. "If vessles fail to fly a valid flag in the Baltic sea and the North Sea, we will take appropriate action within international law";
- Joint statement from the leaders of the Joint Expeditionary Force (26 februari 2026): "The JEF nations will bolster their efforts to counter hybrid influencing and warfare and continue to share best practices and develop common approaches to deliver greater cumulative effect. This includes closer collaboration on addressing the threats posed by Russia's shadow fleet."

[12] Zie 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.

bovendien bevoegdheden om inbeslaggenomen (Russische) olie te verkopen. Dergelijke olie wordt bijvoorbeeld vervoerd door schaduwvlootschepen.

Daarnaast spreekt de regering andere landen aan op hun verplichtingen om erop toe te zien dat de schepen die zij ontvangen in havens, de juiste papieren hebben. Ook neemt de regering een actieve rol in de samenwerking tussen de Nordic-Baltic Eight landen (Noorwegen, Zweden, Finland, Denemarken, IJsland, Estland, Letland en Litouwen) aangevuld met Nederland, Duitsland, Polen en het Verenigde Koninkrijk, die gezamenlijk optrekken onder de naam NB8++-landen bij het in kaart brengen van deze diverse groep schepen.

Het wetsvoorstel vormt op deze bredere aanpak een noodzakelijke aanvulling. Met het wetsvoorstel wordt beoogd om alle ruimte die het internationaal recht (zoals het VN-Zeerechtverdrag) een kuststaat biedt te benutten. De in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheden en het bredere instrumentarium tegen sanctieontduiking, spionage en sabotage vormen daarmee een meer integrale aanpak van de schaduwvloot; het wetsvoorstel is daarvan één onderdeel.

2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

In het wetsvoorstel worden verschillende bevoegdheden, zoals opgenomen in het VN-Zeerechtverdrag, geïntroduceerd in de Nederlandse regelgeving. Dit gebeurt met name door aanpassing van de Wet buitenlandse schepen en aanpassing van de Scheepvaartverkeerswet (hierna: Svvw). De voorgestelde wijzigingen worden hieronder toegelicht.

2.1. Weigeren buitenlandse schepen in Nederlandse havens

Voorgesteld wordt een bevoegdheid voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: Onze Minister) op te nemen om de toegang tot Nederlandse havens voor buitenlandse schepen te kunnen weigeren[13] vanwege scheepvaartbelangen of de nationale veiligheid. Tot op heden kan alleen de havenbeheerder op grond van de havenverordening de toegang tot de desbetreffende haven weigeren. Het is wenselijk dat ook Onze Minister schepen kan weigeren in (meer) generieke zin, vanzelfsprekend wanneer deze maatregel proportioneel is en andere, minder ingrijpende, maatregelen ontbreken (subsidiariteit). Dit kan zowel om één bepaald schip gaan als om het weigeren van de toegang tot de haven voor meerdere schepen tegelijk.

De thans voorgestelde bevoegdheid tot het weigeren van de toegang tot de haven kan worden ingezet ten behoeve van de belangen die worden

[13] Nu is het ontzeggen van de toegang tot een haven slechts mogelijk als sprake is van gegronde redenen om aan te nemen dat een schip een onmiddellijke bedreiging vormt voor beveiliging of veiligheid van schepen of andere goederen, en er geen andere passende middelen zijn om die dreiging weg te nemen. Zie Verordening (EG) nr. 725/2004 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 31 maart 2004 betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten (PbEU L 129), Bijlage I, Voorschrift 9, punt 3.3.

genoemd in artikel 3 van de Svvw. Dit betreft onder andere de bescherming van de veiligheid van het scheepvaartverkeer en van het mariene milieu (bijvoorbeeld bij lekkages). Naast de bescherming van de belangen uit artikel 3 van de Svvw, is ook de bescherming van de nationale veiligheid een weigeringsgrond. De nationale veiligheidsbelangen zijn opgesomd in de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk[14] en zijn:

- territoriale veiligheid;
- fysieke veiligheid;
- economische veiligheid;
- ecologische veiligheid;
- sociale en politieke stabiliteit; en
- internationale rechtsorde en stabiliteit.

Onder voornoemde veiligheidsbelangen vallen allerlei opzettelijke en niet-opzettelijke risico's en dreigingen die kunnen leiden tot maatschappelijke ontwrichting in Nederland. Wanneer de bevoegdheid wordt ingezet ten behoeve van de nationale veiligheid, gebeurt dat in overeenstemming met de Minister van Justitie en Veiligheid als coördinerend verantwoordelijk minister voor de nationale veiligheid.

De bevoegdheid tot weigeren van toegang tot de haven laat onverlet dat Nederland gehouden is om schepen in nood hulp te verlenen. De toegang tot de haven kan niet worden geweigerd aan een schip in nood. In dat kader kan ook worden gewezen op verplichtingen vanuit het EU- recht, waaronder de Europese Monitorrichtlijn.[15] Deze richtlijn voorziet er onder andere in dat de betrokken overheidsinstanties diverse maatregelen kunnen en moeten nemen bij incidenten of ongevallen op zee om een veilige vaart en de veiligheid van personen te verzekeren en het mariene milieu en het kustmilieu te beschermen. Op grond van artikel 20 e.v. van de Monitorrichtlijn dienen lidstaten plannen vast te stellen betreffende de opvang van schepen die bijstand behoeven (*place of refuge*).

2.2. Recht van onderzoek naar nationaliteit schip

Het uitgangspunt in het internationaal zeerecht is dat de staat onder wiens vlag een schip vaart (vlaggenstaat), rechtsmacht heeft over dat schip. Dit volgt onder meer uit artikelen 91, 92 en 94 van het VN-Zeerechtverdrag. Op volle zee is die rechtsmacht exclusief voor de vlaggenstaat, behalve in bijzondere gevallen waarin uitdrukkelijk is voorzien in het VN-Zeerechtverdrag of andere verdragen. Schepen die op volle zee varen, mogen dus in beginsel niet door andere staten worden aangehouden. Artikel 92 van het VN-Zeerechtverdrag bepaalt dat een

---

[14] Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden 2023-2029, rapport van 3 april 2023. Met de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden 2023-2029 wordt de basis gelegd onder een toekomst waarin het Koninkrijk weerbaar en voorbereid is. Het rapport is te vinden op rijksoverheid.nl.

[15] Richtlijn 2002/59/EG van het Europees parlement en de Raad betreffende de invoering van een communautair monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart en tot intrekking van richtlijn 93/75/EEG van de Raad (PbEG L 208).

schip slechts onder de vlag van één staat mag varen met als achtergrond dat een schip op volle zee in beginsel onderworpen is aan de exclusieve rechtsmacht van die ene staat. Als gevolg hiervan mag een schip gedurende zijn reis of tijdens verblijf in een haven in beginsel niet van vlag veranderen.[16] Een schip dat vaart onder de vlag van twee of meer staten en dat naar omstandigheden de ene of de andere vlag gebruikt, kan zich ingevolge artikel 92, tweede lid, tegenover een derde staat op de nationaliteit van geen van deze staten beroepen en kan daarmee worden gelijkgesteld met een schip zonder nationaliteit. Deze gelijkstelling is in essentie in het voorgestelde artikel 1, tweede lid, opgenomen: “Voor de toepassing van deze wet wordt met een schip zonder nationaliteit gelijkgesteld een zeeschip dat vaart met de nationaliteit van twee of meer staten”. Het varen met de nationaliteit van twee of meer staten impliceert immers dat het gebruik van deze vlaggen mogelijk afhankelijk is van de omstandigheden van het geval of maakt dergelijk gebruik mogelijk en dat is onwenselijk.

Een aantal van dergelijke bijzondere gevallen is voorzien in artikel 110 van het VN-Zeerechtverdrag, waarin enkele uitzonderingen zijn opgenomen op het uitgangspunt dat een schip op volle zee onder de exclusieve rechtsmacht van de vlaggenstaat valt. Het artikel voorziet onder meer in het recht van alle staten om op volle zee onderzoek te doen naar de nationaliteit van een schip als er gegronde reden bestaat om aan te nemen dat het schip geen nationaliteit heeft. Het onderzoek zal in eerste instantie een onderzoek naar de scheepspapieren (registratiecertificaat (zeebrief) en overige vereiste certificaten) zijn. Ook kan contact worden opgenomen met de vermeende vlaggenstaat of kan aan boord van het schip een nader onderzoek worden gedaan om de nationaliteit van het schip vast te stellen (“*flag verification boarding*”). Het recht van alle staten om onderzoek te doen geldt ingevolge artikel 58, tweede lid, van het VN-Zeerechtverdrag ook in de EEZ van Nederland en de EEZ van andere staten. Dit wetsvoorstel implementeert aldus het recht van onderzoek ter vaststelling van de nationaliteit van een schip in Nederlandse wetgeving.

Het recht van onderzoek mag alleen worden uitgeoefend door oorlogsschepen, staatsschepen, militaire vliegtuigen en staatsvliegtuigen. Onder een ‘oorlogsschip’ wordt volgens artikel 29 van het VN-Zeerechtverdrag verstaan een schip dat behoort tot de strijdkrachten van een staat en dat de uiterlijke onderscheidingstekenen draagt van zulke schepen van zijn nationaliteit.[17] Met een staatsschip wordt een gemachtigd schip met kentekens verstaan, waaruit duidelijk blijkt dat het in gebruik is bij de staat, aldus artikel 110, vijfde lid, van het VN-Zeerechtverdrag.

---

[16] Tenzij er sprake is van een vlagregistratie in een vlaggenstaat en het schip daardoor een andere nationaliteit verkrijgt.

[17] De commandant van het oorlogsschip moet in staatsdienst zijn en zijn naam moet voorkomen op de desbetreffende dienstlijst of het equivalent daarvan en de bemanning moet onderworpen zijn aan de regels van de krijgstucht.

Indien uit het onderzoek blijkt dat het betreffende schip toch wel gerechtigd is om de gevoerde vlag te voeren of anderszins niet zonder nationaliteit is, vervalt de grondslag voor de (verdere) uitoefening van rechtsmacht en moet, behoudens gevallen waarin het VN-Zeerechtverdrag andere staten uitdrukkelijk toestaat rechtsmacht uit te oefenen, zoals ten aanzien van onder vreemde vlag varende piratenschepen, de exclusieve rechtsmacht van de vlaggenstaat worden gerespecteerd. Dit houdt in dat alleen met de uitdrukkelijke toestemming van de vlaggenstaat kan worden opgetreden. In artikel 110, derde lid, van het VN-Zeerechtverdrag is bepaald verder dat indien de verdenkingen jegens een schip ongegrond blijken te zijn en het betreffende schip zelf ook geen gedragingen heeft verricht die de verdenkingen rechtvaardigen, het schadeloos wordt gesteld voor ieder verlies of iedere schade daardoor eventueel geleden. Indien echter wordt vastgesteld dat het schip vals gevlagd is en dus geen nationaliteit heeft, ontstaat wat betreft eventuele vervolgacties een situatie waarin het VN-Zeerechtverdrag niet voorziet. Zoals in paragraaf 3.2.2. nader wordt toegelicht bevat het VN-Zeerechtverdrag geen regeling voor schepen zonder nationaliteit, maar biedt het internationaal recht wel ruimte voor het vestigen van rechtsmacht over deze categorie schepen met inbegrip van de uitoefening van handhavende rechtsmacht. Voor eventuele vervolgacties hangt het er dus vanaf of landen in hun nationale wetgeving een voorziening hebben getroffen om op te treden tegen schepen zonder nationaliteit. Deze grondslag ontbrak tot op heden in Nederlandse wet- en regelgeving.

2.3. Onschuldige doorvaart

Een belangrijk uitgangspunt van het VN-Zeerechtverdrag is het recht van onschuldige doorvaart in de TZ. Dit recht houdt in dat schepen van alle staten door de TZ van een kuststaat mogen varen.[18] Het verdrag specificeert vervolgens dat de doorvaart snel en ononderbroken moet zijn. Doorvaart betekent dat het schip door de TZ vaart onderweg naar een haven of binnenwateren. Ook kan een schip door de TZ varen zonder de bedoeling een haven of binnenwateren binnen te varen.[19] Stoppen of ankeren valt binnen dit recht van onschuldige doorvaart, mits dat onderdeel vormt van de normale navigatie of noodzakelijk wordt als gevolg van overmacht of nood. In het wetsvoorstel wordt het recht van onschuldige doorvaart door de Nederlandse TZ in de Nederlandse wetgeving geborgd.

Het recht van onschuldige doorvaart is beperkt tot buitenlandse schepen. De rechten en verplichtingen uit het VN-Zeerechtverdrag zijn namelijk alleen toegekend aan (vlaggen)staten. Een schip zonder nationaliteit kan daarom geen rechten ontlenen aan het recht van onschuldige doorvaart. De doorvaart is onschuldig zolang deze geen gevaar oplevert voor de vrede, de orde of de veiligheid van de kuststaat. Op grond van dit wetsvoorstel zal een buitenlands schip kunnen worden aangehouden in

[18] Artikel 17 van het VN-Zeerechtverdrag.
[19] Artikel 18 van het VN-Zeerechtverdrag.

het geval het schip een dergelijk gevaar oplevert. In artikel 19, tweede lid, van het VN-Zeerechtverdrag is een uitputtende opsomming opgenomen van activiteiten of situaties die worden geacht gevaar voor de vrede, de orde of de veiligheid van de kuststaat op te leveren, waaronder (onderdeel g) het in- of ontschepen van goederen, valuta of personen in strijd met de wetten en voorschriften van de kuststaat inzake douane, belastingen, immigratie of de volksgezondheid, (onderdeel h) opzettelijke en ernstige verontreiniging in strijd met het VN-Zeerechtverdrag, (onderdeel i) de beoefening van de visserij en (onderdeel l) andere activiteiten die niet rechtstreeks samenhangen met de doorvaart. Deze gronden hoeven niet te worden overgenomen in nationale wetgeving. De kuststaat kan op basis van in wetgeving gestelde regels maatregelen nemen tegen een buitenlands schip wiens doorvaart niet onschuldig is. De gronden zelf zijn van belang bij de motivering van de toezichthouder bij het aanhouden van een schip dat geen onschuldige doorvaart betracht in de TZ.

Op grond van artikel 21 van het VN-Zeerechtverdrag zijn kuststaten bevoegd om wetten en voorschriften aan te nemen die zien op onschuldige doorvaart. De onderwerpen waarvoor dat is toegestaan zijn in het verdrag specifiek omkaderd maar ruim geformuleerd en betreffen bijvoorbeeld (onderdeel a) de veiligheid van de scheepvaart en de regeling van het verkeer op zee, (onderdeel c) de bescherming van kabels en pijpleidingen en (onderdeel f) de bescherming van het milieu van de kuststaat en het voorkomen, verminderen en bestrijden van de verontreiniging ervan. Deze gronden komen grotendeels overeen met de activiteiten genoemd in artikel 19, tweede lid, van het VN-Zeerechtverdrag die een gevaar kunnen opleveren voor de kuststaat. Buitenlandse schepen moeten deze wetten en voorschriften naleven indien deze voldoende zijn bekendgemaakt, aldus artikel 21, derde en vierde lid, van het VN-Zeerechtverdrag. Overtreding van die wetten en voorschriften zou een gevaar voor de vrede, orde of veiligheid van Nederland kunnen opleveren, wat betekent dat de doorvaart niet onschuldig is. Artikel 25 van het VN-Zeerechtverdrag biedt kuststaten eveneens een grondslag om doorvaart in de TZ te voorkomen wanneer die doorvaart niet onschuldig is. Met dit voorstel wordt uitvoering gegeven aan deze bevoegdheid uit het verdrag.

2.4. Achtervolgingsrecht

Een buitenlands schip mag op grond van artikel 111 van het VN-Zeerechtverdrag worden achtervolgd als de kuststaat goede redenen heeft aan te nemen dat het schip wetten en voorschriften van de kuststaat heeft overtreden. Een dergelijke achtervolging dient aan te vangen wanneer het buitenlandse schip zich binnen de binnenwateren, de TZ of de AZ (op grond van artikel 33 VN-Zeerechtverdrag alleen bij een inbreuk met betrekking tot douane, belastingen, immigratie en volksgezondheid) bevindt en een bevel tot stoppen is gegeven, en mag alleen buiten de TZ of de AZ worden voortgezet indien de achtervolging

niet is onderbroken.[20] Het recht van achtervolging is ook van toepassing op overtredingen in de EEZ of op het continentale plat, met inbegrip van de veiligheidszones rond installaties op het continentale plat. Het achtervolgingsrecht mag alleen worden uitgeoefend door oorlogsschepen of militaire luchtvaartuigen of andere schepen of luchtvaartuigen met kentekens waaruit duidelijk blijkt dat zij in dienst zijn van de kuststaat en daartoe gemachtigd zijn. Het achtervolgingsrecht houdt op zodra het achtervolgde schip de TZ van diens vlaggenstaat of van een derde staat bereikt, tenzij de andere staat toestemming verleent om de achtervolging voort te zetten.

2.5. Controle buitenlands schip

In de EEZ en op volle zee geldt de vrijheid van scheepvaart, aldus artikelen 58, eerste lid, en 87, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag. Het is primair aan de vlaggenstaat om door middel van adequate vlaggenstaatcontrole te waarborgen dat schepen (onderworpen zijn aan het recht en) voldoen aan relevante internationale verplichtingen, waaronder verplichtingen uit verdragen die de vlaggenstaat heeft geratificeerd. Dit brengt met zich dat een kuststaat in deze gebieden geen controles mag uitvoeren ten aanzien van registratie, verzekeringen en veiligheid. Het staat een vlaggenstaat echter vrij om toestemming te geven aan een andere staat om toezicht uit te oefenen. Toestemming kan ad hoc op verzoek worden gegeven, maar het is ook mogelijk dat afspraken tussen kuststaten en vlaggenstaten worden gemaakt over het uitvoeren van dergelijke controles die worden vastgelegd in een Memorandum of Understanding of in een verdrag.[21] In dit wetsvoorstel is een bepaling opgenomen om deze mogelijkheid van controle na toestemming van de vlaggenstaat te regelen ten aanzien van buitenlandse schepen in de TZ, EEZ of op volle zee.

Voor de praktische uitvoering van dergelijke controle buiten de TZ wordt aangesloten bij de controles en inspecties die worden uitgevoerd in het kader van havenstaatcontrole. Havenstaatcontrole betreft het toezicht op buitenlandse schepen die Nederlandse havens aandoen om te controleren of voldaan wordt aan internationaal in werking getreden verdragen op het gebied van de veiligheid (hierna: SOLAS-verdrag),[22] de voorkoming van mariene verontreiniging (hierna: MARPOL-verdrag)[23] en de leef- en werkomstandigheden aan boord van schepen (hierna: MAV-

---

[20] Door de verdeling tussen de Noordzeelanden grenst de Nederlandse EEZ niet aan volle zee, maar aan de EEZ van andere landen, waaronder België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen.

[21] Zie voetnoot 8. De Europese Unie en haar lidstaten spannen zich in om dergelijke afspraken vast te leggen in overeenkomsten met specifieke vlaggenstaten.

[22] Het op 1 november 1974 te Londen tot stand gekomen Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (Trb. 1976, 157) en de bij dat verdrag behorende bindende protocollen, aanhangsels en bijlagen (SOLAS-verdrag).

[23] Het op 2 november 1973 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen, met Protocollen en Bijlagen met Aanhangsels (Trb. 1975, 147), en met het op 17 februari 1978 te Londen tot stand gekomen Protocol bij dat Verdrag met Bijlage en Aanhangsels (Trb. 1978, 188) (MARPOL-verdrag).

verdrag).[24] In Nederland worden de controles en inspecties uitgevoerd op grond van de Wet havenstaatcontrole.[25] Indien na controle of inspectie wordt vastgesteld dat een buitenlands schip niet voldoet aan de bovengenoemde eisen kan dat schip, indien de vlaggenstaat daartoe toestemming geeft, worden aangehouden. Deze toestemming is vereist omdat het VN-Zeerechtverdrag geen directe grondslag biedt voor dergelijke aanhouding.[26] Na deze toestemming kan een aangehouden schip naar een Nederlandse haven worden gebracht waarna nadere inspectie kan worden uitgevoerd. Deze nadere inspectie kan in de vorm van reguliere inspectie worden uitgevoerd en afgewikkeld op grond van de Wet havenstaatcontrole.

2.6. Inroepen hulp van de sterke arm

De kans bestaat dat schepen die op grond van dit wetsvoorstel worden aangehouden, zich niet direct zullen houden aan de door de toezichthouder opgelegde maatregelen. De toezichthouder kan diens bestuurlijke bevoegdheden tot onderzoek, aanhouding van een schip, achtervolging, inspectie en het doen brengen naar een haven uitoefenen met behulp van de sterke arm. Hiermee wordt gedoeld op de mogelijkheid van ondersteuning door de 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. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting over de uitoefening van handhavende rechtsmacht buiten de TZ van Nederland in paragraaf 3.2 en de toelichting bij onderdeel N (artikel 12a).

2.7. Bevoegdheden politie

In dit wetsvoorstel wordt een grondslag gecreëerd voor politieoptreden met betrekking tot schepen zonder nationaliteit en buitenlandse schepen buiten de Nederlandse TZ, voor zover het internationaal recht dit toelaat. Deze grondslag is noodzakelijk, omdat de Politiewet 2012 in beginsel niet geldt buiten het Nederlands grondgebied. Het gaat hierbij om een grondslag voor twee vormen van politieoptreden, waarbij ook de krijgsmacht kan optreden in bijstand aan de politie. Bij de bevoegdheid ter uitvoering van deze wet wordt gedoeld op het optreden als sterke arm. Zoals toegelicht in paragraaf 2.6 wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat de toezichthouder de hulp van de sterke arm kan inroepen om de daarin genoemde bestuursrechtelijke bevoegdheden uit te kunnen oefenen. De politie en krijgsmacht kunnen bij optreden als sterke arm gebruik maken van geweld- en dwangbevoegdheden. Op grond van artikel 12a (onderdeel N) van dit wetsvoorstel zijn deze bevoegdheden uit de Politiewet 2012 in dit kader van toepassing.

---

[24] Het op 23 februari 2006 door de Internationale Arbeidsconferentie (ILO) te Genève aangenomen Maritiem Arbeidsverdrag goed (Trb. 2007, 93) (MAV-verdrag).
[25] Stb. 1997, 557.
[26] Als geen toestemming wordt gegeven, kan het schip dus niet worden aangehouden. Wel kan de eerstvolgende haven of de vlaggenstaat het schip controleren en eventueel aanhouden.

Daarnaast wordt een bevoegdheid gecreëerd voor strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde door de politie buiten de TZ met betrekking tot buitenlandse schepen.[27] Dit ziet op feiten die op grond van de Wet buitenlandse schepen strafbaar zijn gesteld, maar ook op andere Nederlandse strafbaarstellingen waarover Nederland rechtsmacht kan uitoefenen buiten het eigen grondgebied, zoals artikel 409 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: WvSr). In dat artikel is het ten onrechte voeren van de vlag van het Koninkrijk strafbaar gesteld.

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting over de uitoefening van handhavende rechtsmacht buiten de TZ van Nederland in paragraaf 3.2 en de toelichting op onderdeel N (artikel 12a).

2.8. Bevoegdheid afsluiten TZ

Dit wetsvoorstel voorziet tevens in een bevoegdheid voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat om (een deel van) de TZ af te sluiten ter bescherming van een aantal scheepvaartbelangen of vanwege de nationale veiligheid. Uiteraard zal steeds worden geprobeerd om de gevolgen van een afsluiting zoveel mogelijk te beperken. In de toelichting bij artikel II, onderdeel A, wordt daarop nader ingegaan.

Nationale veiligheid als grond voor deze bevoegdheid is noodzakelijk, aangezien het kunnen afsluiten van (een gedeelte van) de TZ ten behoeve van scheepvaartveiligheid niet alle voorstelbare situaties afdekt die een dreiging kunnen vormen voor de nationale veiligheidsbelangen.[28] Daarom is het van belang deze bevoegdheid ook op grond van nationale veiligheid te kunnen inzetten. Wanneer de bevoegdheid wordt ingezet ten behoeve van de nationale veiligheid, gebeurt dat in overeenstemming met de Minister van Justitie en Veiligheid als coördinerend verantwoordelijk minister voor de nationale veiligheid. Het inzetten van deze bevoegdheid op grond van nationale veiligheid dient altijd verbonden te zijn aan één van de nationale veiligheidsbelangen. Er zijn situaties voorstelbaar, bijvoorbeeld met betrekking tot de bescherming van vitale infrastructuur op zee, waarbij de inzet van deze bevoegdheid op grond van nationale veiligheid noodzakelijk is. In de afgelopen jaren hebben incidenten in Europese wateren plaatsgevonden waar bewust of onbewust schade is aangebracht aan onderwaterinfrastructuur. Zo is in december 2024 één van de twee onderzeese hoogspanningskabels tussen Finland en Estland geraakt. In 2024 en 2025 zijn meerdere datakabels beschadigd, waarbij opzet niet wordt uitgesloten. Ondanks dat het Nederlandse infrastructuurlandschap in de Noordzee verschilt van de situatie in de Oostzee, is het voorstelbaar dat deze bevoegdheid nodig is om infrastructuur te beschermen. Ook voor andere type dreigingen gericht tegen de nationale veiligheidsbelangen kan de inzet van deze

[27] Op Nederlands grondgebied en in de TZ is de politie op grond van de Politiewet 2012 bevoegd tot strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.
[28] Deze belangen zijn toegelicht in de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk, zie paragraaf 2.1. Het gaat om: territoriale veiligheid; fysieke veiligheid; economische veiligheid; ecologische veiligheid; sociale en politieke stabiliteit; internationale rechtsorde en stabiliteit.

bevoegdheid noodzakelijk zijn. Zo kan het afsluiten van een deel van de TZ bijdragen aan een effectievere inzet van hulpdiensten of Defensie.

3. Verhouding met internationaal en nationaal recht

3.1. Rechtsmacht

3.1.1 Inleiding

Nederland heeft zich niet eerder expliciet uitgesproken over de reikwijdte van Nederlandse rechtsmacht, binnen volkenrechtelijke grenzen, over schepen zonder nationaliteit, in het bijzonder in zeegebieden buiten de Nederlandse TZ. Het toekennen van bevoegdheden ten aanzien van schepen die zich buiten een TZ bevinden zijn beperkt, direct of indirect, door de exclusieve rechtsmacht van de vlaggenstaat.[29] Dat deze ontwikkeling door staten met een aanzienlijk vlaggenstaatbelang niet wordt toegejuicht, moge duidelijk zijn. De huidige geopolitieke situatie vraagt echter om een actievere inzet van internationale bevoegdheden van kust- en havenstaten, waardoor de rechtsmacht van vlaggenstaten onder druk komt te staan.

Dit wetsvoorstel doet geen afbreuk aan de Nederlandse uitgangspunten ten aanzien van terughoudendheid wat betreft het vestigen en uitoefenen van rechtsmacht van kuststaten ten aanzien van buitenlandse schepen, zoals onder andere verwoord in de Nederlandse verklaring afgelegd bij bekrachtiging van het VN-Zeerechtverdrag[30] en terughoudendheid ten aanzien van excessieve uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht[31] in het algemeen. Het wetsvoorstel bevestigt en doet recht aan bredere Nederlandse belangen, zoals op het gebied van vrije scheepvaart, de Nederlandse inzet ter bevordering van maritieme veiligheid en de integriteit van het VN-Zeerechtverdrag als alomvattend juridisch kader voor alle activiteiten op zee.[32] Het vormt een aanvulling en verdere versterking van ‘de rechtsorde voor de zeeën en oceanen’ dat het VN-Zeerechtverdrag beoogt in te stellen.

3.1.2 Grenzen aan de uitoefening van rechtsmacht

Het uitgangspunt voor de uitoefening van rechtsmacht door staten vormt het beginsel van soevereiniteit.[33] Het beginsel van soevereiniteit kent de hoogste macht of het hoogste gezag toe aan elke staat. Dit omvat de bevoegdheid om de functies van de staat uit te oefenen,[34] waaronder het uitoefenen van (handhavende, rechtsprekende en wetgevende) rechtsmacht. De bevoegdheid van staten om rechtsmacht uit te oefenen

---

[29] Kamerstukken II, 2003/04, 29394, nr. 3, pagina 5.
[30] De verklaring is door het Koninkrijk der Nederlanden afgelegd bij de bekrachtiging van het VN-Zeerechtverdrag op 28 juni 1996 (Trb. 1996, 272).
[31] Kamerstukken II 2012/13, 33572, nr. 3, paragraaf 4.2.
[32] Kamerstukken II 2024/25, 36124, nr. 56.
[33] Zie Jurisdictional Immunities of the State (Germany v Italy: Greece intervening), Judgement, 2012, ICJ Rep. 99, paragraaf 57.
[34] Zie The Island of Palmas Case (or Miangas) (United States / The Netherlands), Award of the Tribunal, 1928, PCA Case 1925-01, pagina 8.

wordt begrensd door regels van internationaal recht,[35] waaronder de verplichting om de soevereine gelijkheid van andere staten te respecteren.[36]

De verplichting om de soevereine gelijkheid van andere staten te respecteren beperkt, onder meer, de bevoegdheid van staten om buiten het eigen grondgebied handhavende, rechtsprekende en wetgevende rechtsmacht uit te oefenen. Uitoefening van handhavende rechtsmacht, de meest ingrijpende manifestatie van rechtsmacht, buiten het eigen grondgebied, meer specifiek op het grondgebied van een andere staat, is niet toegestaan tenzij bijvoorbeeld een verdrag daarin voorziet of indien die staat daarvoor toestemming verleent.[37] Uitoefening van wetgevende en rechtsprekende rechtsmacht buiten het eigen grondgebied is in beginsel wel toegestaan. Staten hebben een grote mate van vrijheid om bijvoorbeeld hun wetgeving van toepassing te verklaren op personen, goederen en handelingen buiten het eigen grondgebied.[38] Zo is de Nederlandse strafwet niet alleen toepasselijk op ieder die zich in Nederland aan enig strafbaar feit schuldig maakt,[39] maar ook op personen die zich buiten Nederland schuldig maken aan bepaalde misdrijven.[40]

3.2. *Uitoefening van rechtsmacht op zee*

3.2.1. Buitenlandse schepen

Aan de basis van het regime van het VN-Zeerechtverdrag ligt de juridische relatie tussen schepen en (hun) vlaggenstaten: het vlagbeginsel als ordenend principe voor de wijze waarop het internationaal recht en het VN-Zeerechtverdrag in het bijzonder controle en verantwoordelijkheden over schepen vormgeeft, en rechten en plichten toekent. Zoals hiervoor opgemerkt zijn de rechten die uit het internationaal zeerecht, zoals gecodificeerd in het VN-Zeerechtverdrag, voortvloeien, waaronder het recht van onschuldige doorvaart en de vrijheden van de volle zee, toegekend aan vlaggenstaten en zijn het geen rechten van schepen als zodanig. Het internationale stelsel van maritieme afspraken, waaronder scheepvaartverdragen van IMO, is op dit fundamentele uitgangspunt gebaseerd.

Het zeerecht kan dus alleen geëffectueerd worden indien sprake is van een vlaggenstaat. Een staat is op grond van het VN-Zeerechtverdrag niet

---

[35] Zie André Nollkaemper, Kern van het internationaal publiekrecht, zevende druk, Boom juridisch, Den Haag, 2016, nr. 324.
[36] Zie A/RES/2625 (XXV) of 24 October 1970 (Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations. Zie Erik Koppe, Jurisdiction, in: Cecily Rose et al., An Introduction to Public International Law, Cambridge University Press, Cambridge, 2022, pagina 101.
[37] Zie paragraaf 2.4 ten aanzien van de wijze van toestemming geven.
[38] Zie bijvoorbeeld Case of the S.S. 'Lotus' (France v Turkey) (Judgment) (1927), PCIJ Re Series A nr. 10, pagina 19.
[39] Zie artikel 2 WvSr.
[40] Zie onder meer de artikelen 4 tot en met 8c WvSr.

verplicht om een vlagregister te voeren en daarmee schepen de betreffende nationaliteit te verlenen, maar als de staat daarvoor kiest, moet die staat, als hij partij is bij het VN-Zeerechtverdrag, de verplichtingen uit dat verdrag nakomen. Dit houdt in dat de staat de voorwaarden vaststelt voor het verlenen van zijn nationaliteit aan schepen, voor de registratie van schepen op zijn grondgebied en voor het recht zijn vlag te voeren.[41] Indien een schip onder vlag vaart, geniet dit schip bescherming van diens vlaggenstaat en ontleent het rechten onder het toepasselijke zeerecht.

De juridische grondslag om als kuststaat in de TZ, de AZ en de EEZ te kunnen optreden tegen buitenlandse schepen is gelegen in het VN-Zeerechtverdrag. De TZ van een kuststaat valt onder het grondgebied en soevereiniteit van die staat. Dat betekent concreet dat het geheel aan regelgeving van toepassing is op personen, goederen en handelingen binnen de TZ. Omdat de TZ onder de soevereine rechtsmacht van de kuststaat valt, mag de kuststaat in beginsel ook zijn wet- en regelgeving in de TZ handhaven. Dit kan echter alleen indien het VN-Zeerechtverdrag zich daar niet tegen verzet, bijvoorbeeld wanneer de doorvaart niet onschuldig is of wanneer sprake is van strafrechtelijke aangelegenheden.[42] In de AZ mag een kuststaat toezicht uitoefenen om te voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op de wetten en voorschriften inzake douane, belastingen, immigratie of volksgezondheid, die binnen zijn (grond)gebied of TZ van kracht zijn of een al gemaakte inbreuk op bovenbedoelde wetten en voorschriften bestraffen. In de EEZ, met inbegrip van het continentaal plat, heeft een kuststaat beperkte, functionele rechtsmacht, gekoppeld aan de soevereine rechten die de kuststaat in deze zeegebieden heeft op het gebied van exploratie en exploitatie van natuurlijke rijkdommen, en andere activiteiten die zijn gericht op de economische exploratie en exploitatie van de zone, zoals visserij. In de EEZ en op de volle zee geldt het vrije gebruik van de zee (*mare liberum*) met als hoofdregel (het recht op) vrijheid van scheepvaart. Ook kan met toestemming van de vlaggenstaat een controle van het schip worden uitgevoerd, ongeacht het zeegebied waar het schip zich bevindt.[43]

3.2.2. Schepen zonder nationaliteit

Zoals hiervoor is toegelicht, geniet een schip alleen bescherming onder het internationaal zeerecht indien een vlaggenstaat zijn nationaliteit aan het schip heeft verleend. Dit gebeurt door inschrijving in een vlagregister. Als een schip is ingeschreven in een vlagregister, is de vlaggenstaat degene die de zeebrief en alle benodigde (veiligheids-, milieu- en bemannings)certificaten afgeeft.

---

[41] Artikel 91 van het VN-Zeerechtverdrag.
[42] Artikel 27 van het VN-Zeerechtverdrag.
[43] Zie paragraaf 2.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

Het VN-Zeerechtverdrag bevat geen regeling voor schepen zonder nationaliteit.[44] Zij vallen daarmee in essentie buiten het internationaal zeerecht. Dat is onwenselijk. Een schip zonder nationaliteit kan, zoals eerder opgemerkt, worden misbruikt voor illegale doeleinden, zoals het omzeilen van sancties. Daarbij komt dat een schip zonder nationaliteit geen geldige zeebrief of certificaten heeft en zonder die geldige zeebrief of certificaten kan niet worden aangetoond dat ten aanzien van het schip en diens bemanning voldaan is aan de verplichtingen die voortvloeien uit verdragen zoals het SOLAS-verdrag, het MARPOL-verdrag en het STCW-verdrag.[45] Een zogenoemd *sub-standard ship* vormt dan ook niet alleen gevaar voor de bemanning van die schepen maar ook voor het mariene milieu.[46] Bovendien zullen eventuele bijkomende kosten in voorkomend geval, bij afwezigheid van een vlaggenstaat, gedragen moeten worden door de internationale gemeenschap, waaronder ook Nederland.

Het wetsvoorstel bepaalt daarom dat vaart op zee uitsluitend plaatsvindt door buitenlandse schepen en zeeschepen die gerechtigd zijn de vlag van het Koninkrijk te voeren, en dat varen met een schip zonder nationaliteit strafbaar is. Nederland mag een dergelijke norm opnemen in nationale wetgeving. Staten hebben, als hierboven is toegelicht, een grote mate van vrijheid om regels te stellen ten aanzien van personen, goederen en handelingen buiten het eigen grondgebied en het wetsvoorstel interfereert niet met de soevereine rechten van enige vlaggenstaat.[47] Voor zover het wetsvoorstel interfereert met de bevoegdheden van andere kuststaten om regels te stellen ten aanzien van personen, goederen en handelingen in diens TZ, AZ of EEZ, geldt dat deze interferentie van Nederland gerechtvaardigd is omdat daarmee een adequate handhaving van de internationale rechtsorde wordt bevorderd (specifiek: de effectuering van het internationaal zeerecht) en dat is ook in het belang van Nederland. Daarvoor sluit het wetsvoorstel aan bij de toelichting die de regering heeft gegeven bij de herziening van de regels over werking van de strafwet buiten Nederland in 2013, in het bijzonder ten aanzien van de grondslag voor de uitoefening van wetgevende rechtsmacht in artikel 4 WvSr.[48]

---

[44] Hiervan is ook sprake als het schip met meerdere nationaliteiten (vlaggen) vaart. Op grond van artikel 92, tweede lid, van het VN-Zeerechtverdrag worden schepen met meerdere nationaliteiten (vlaggen) gelijkgesteld met schepen zonder nationaliteit

[45] Het op 7 juli 1978 te Londen tot stand gekomen Verdrag betreffende de normen voor zeevarenden inzake opleiding, diplomering en wachtdienst, 1978 (Trb. 1981, 144) en de bij dat verdrag behorende bindende bijlagen.

[46] Het gevaar dat van schepen zonder nationaliteit uitgaat is ook onderkend door de EU en haar lidstaten in de in voetnoot 8 genoemde Verklaring van 15 december 2025 (paragrafen 2 en 3).

[47] Zie ook MV Norstar-case (Panama v. Italy) (2019), ITLOS nr. 25, paragraaf 225. Het Tribunaal benadrukt hier ook dat het beginsel van de exclusieve rechtsmacht van de vlaggenstaat een inherent onderdeel vormt van de vrijheid van navigatie (scheepvaart) onder artikel 87 van het VN-Zeerechtverdrag.

[48] Kamerstukken II 2012/13, 33572, nr. 3, pagina 17. Artikel 4 WvSr bepaalt dat de Nederlandse strafwet toepasselijk is op ieder die zich buiten Nederland schuldig maakt aan de in dat artikel genoemde misdrijven, waaronder valsmunterij (artikel 4, onderdeel c, WvSr), zeeroof (piraterij) en het ten onrechte voeren van de Koninkrijksvlag (artikel

Het (strafrechtelijk) verbod op vaart zonder nationaliteit geldt in beginsel voor alle zeegebieden. Er is vanuit het perspectief van het internationaal (zee)recht geen reden om de reikwijdte van het verbod te beperken tot zeegebieden in nabijheid van de Nederlandse kust die onder de Nederlandse soevereiniteit vallen of waarin Nederland als kuststaat soevereine rechten heeft of rechtsmacht mag uitoefenen. Het verbod is immers niet gebaseerd op enige specifieke bevoegdheid die Nederland als kuststaat op grond van het VN-Zeerechtverdrag heeft in de AZ of in de EEZ. Zoals hierboven is opgemerkt, ligt de juridische relatie tussen schepen en hun vlaggenstaten aan de basis van het internationaal zeerecht en bevat het VN-Zeerechtverdrag geen regeling voor schepen zonder nationaliteit. Deze schepen vallen daarmee in essentie buiten het internationaal zeerecht. Gelet op de ernst van de handelingen (met globale consequenties die ook inbreuk maken op Nederlandse belangen) die met schepen zonder nationaliteit worden verricht en gelet op het feit dat de Nederlandse EEZ vanwege de afbakening van de EEZ met aangrenzende kuststaten slechts van beperkte omvang is, is het wenselijk en passend in dit geval rechtsmacht te vestigen. Hiermee wordt, in combinatie met de in dit wetsvoorstel opgenomen grondslagen voor het uitoefenen van bevoegdheden, een grondslag gecreëerd om in voorkomend geval ook te kunnen optreden buiten de EEZ van Nederland, al dan niet in samenwerking met aangrenzende kuststaten.

Het (strafrechtelijk) verbod op vaart zonder nationaliteit vindt ook steun in de internationale (staten)praktijk. In de hiervoor genoemde Verklaring van de EU en haar lidstaten van 15 december 2025 wordt bevestigd dat staten op grond van, onder meer, eigen wetgeving gepaste maatregelen mogen nemen ten aanzien van schepen zonder nationaliteit.[49] Staten hebben dat in de praktijk ook gedaan. Zo bepaalt de Franse *Code des Transports* dat een kapitein die tijdens een controle niet in staat is de nationaliteit van zijn schip aan te tonen strafrechtelijk verwijtbaar handelt,[50] hetgeen een verbod op vaart zonder nationaliteit impliceert. Het Verenigd Koninkrijk heeft ervoor gekozen om bepaalde (straf)wetgeving van toepassing te verklaren op schepen zonder nationaliteit.[51]

4, onderdeel e, WvSr) en meineed voor een internationaal gerecht (artikel 4, onderdeel f, WvSr).

[49] Zie voetnoot 8.

[50] Artikel L5223-2 van de Code des Transports bepaalt: “Le capitaine qui, contrôlé en mer, en application des dispositions du livre V de la partie législative du code de la défense, ne peut justifier de la nationalité de son navire est puni d'un an d'emprisonnement et 150 000 € d'amende. Les personnes coupables de la présente infraction encourent également, à titre de peine complémentaire, la confiscation du navire, embarcation, engin nautique, chose ou installation ayant servi à l'infraction, dans les conditions prévues à l'article 131-21 du code pénal.” Zie: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000033555237.

[51] Zie hoorzitting House of Lords, International Relations and Defence Committee Corrected oral evidence: UNCLOS: fit for purpose in the 21st century? Wednesday 10 November 2021, pagina’s 12-13 (https://committees.parliament.uk/oralevidence/3001/pdf/). Zie in dit verband ook

De praktijk van staten om rechtsmacht te vestigen over schepen zonder nationaliteit is aldus in ontwikkeling en stuit als zodanig ook niet op bezwaar van andere staten. Dat het Internationaal Gerechtshof, het Internationaal Zeerechttribunaal, een arbitragetribunaal of enig ander internationaal hof of tribunaal zich tot dusver niet over deze praktijk heeft uitgelaten, doet hieraan niet af.

Het wetsvoorstel voorziet voorts in de bevoegdheid om het verbod op vaart met een schip zonder nationaliteit buiten het eigen grondgebied *te handhaven*, waaronder een (bestuursrechtelijke) bevoegdheid tot aanhouding (het 'aan de ketting leggen') van een dergelijk schip. Deze bevoegdheid ziet op handhaving in de Nederlandse TZ, de Nederlandse EEZ (inclusief de AZ) en op volle zee, waaronder mede begrepen de EEZ van andere kuststaten.[52] Ook deze bevoegdheid is in overeenstemming met het juridisch kader over uitoefening van rechtsmacht buiten het eigen grondgebied, zoals hierboven is toegelicht. Ten eerste geldt dat (bestuursrechtelijke) handhaving van het verbod op vaart met een schip zonder nationaliteit in voorkomend geval zal plaatsvinden op zee en niet op het grondgebied (of TZ) van een andere staat.[53] Van schending van de verplichting om de soevereine rechten van andere staten te respecteren is dan ook geen sprake. Ten tweede geldt dat (bestuursrechtelijke) handhaving van het verbod op varen met een schip zonder nationaliteit geen inbreuk maakt op de soevereine rechten van enige vlaggenstaat. Het schip vaart immers zonder nationaliteit en heeft dus geen vlaggenstaat wiens exclusieve rechtsmacht Nederland zou moeten respecteren.[54] Voor zover onduidelijkheid zou bestaan over de nationaliteit van het schip, is in artikel 110 van het VN-Zeerechtverdrag in ieder geval voorzien in een recht van onderzoek naar de nationaliteit van het schip dat mag worden uitgevoerd door oorlogsschepen of staatsschepen.[55] Uitoefening van handhavende rechtsmacht buiten de eigen TZ vindt ook steun in de internationale praktijk. Frankrijk, België

---

artikel 5 van het Verdrag inzake de sluikhandel over zee (ter uitvoering van artikel 17 van het VN verdrag tegen de sluikhandel in verdovende en psychotrope stoffen (Verdrag van Wenen) dat in 1995 in het kader van de Raad van Europa is gesloten. Artikel 5 bepaalt, kort samengevat, dat verdragsstaten rechtsmacht mogen uitoefenen ten aanzien van vaartuigen zonder nationaliteit. Nederland is in 2013 partij geworden bij dit verdrag.

[52] Het regime dat geldt voor de volle zee geldt op grond van artikel 58, tweede lid, van het VN-Zeerechtverdrag ook in de exclusieve economische zones van kuststaten voor zover (toepassing van) deze regels niet onverenigbaar zijn met uitoefening van soevereine rechten in die zone door de desbetreffende kuststaat.

[53] Zo is aangegeven door het Permanente Hof voor Internationale Justitie in 1927: een staat 'may not exercise its power in any form in the territory of another State' (Case of the S.S. 'Lotus' (France v Turkey) (Judgment) (1927), PCIJ Re Series A nr. 10, pagina 19).

[54] Bij handhaving van het verbod op vaart zonder nationaliteit zullen de (economische) belangen van de opvarenden en de rechthebbenden ten aanzien van het schip en de lading worden gewaarborgd door de toepasselijke mensenrechtenverplichtingen van Nederland.

[55] Zie ook de Verklaring van de EU en haar Lidstaten van 15 december 2025, paragraaf 3.

en het Verenigd Koninkrijk hebben in 2025 en 2026 handhavend opgetreden buiten de eigen TZ tegen schepen zonder nationaliteit.

Of handhaving van de bepalingen in dit wetsvoorstel op zee opportuun en passend is en of er eventueel sprake is van meerdere staten die rechtsmacht kunnen uitoefenen, zal afhangen van de feiten en omstandigheden van het geval. Het is aannemelijk dat in geval van handhaving op zee vooraf internationale coördinatie en afstemming met andere staten plaatsvindt, ook over een eventueel vervolgtraject.

3.3. Rechtsbescherming

De Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is in het algemeen mede van toepassing op overheidsoptreden ter uitvoering van wetten die buiten Nederlands grondgebied van toepassing zijn. Daarmee is het ook van toepassing op overheidsoptreden op grond van dit wetsvoorstel.

Een aanhouding op grond van dit wetsvoorstel valt te kwalificeren als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Het gaat om een besluit dat strekt tot de aanhouding van een schip dat zich richt tot één of meer belanghebbenden. In beginsel moeten besluiten worden bekend gemaakt aan degenen die belanghebbenden zijn (artikel 3:41 Awb). In de praktijk zal het niet altijd mogelijk zijn om een dergelijk besluit bekend te maken aan degenen tot wie het is gericht. Vaak zullen belanghebbenden moeilijk te identificeren zijn of kunnen zij veelal niet met de vereiste spoed worden bereikt, indien zij zich in het buitenland bevinden. Toepassing van artikel 3:41 van de Awb verhoudt zich dan ook slecht tot de spoed die doorgaans geboden is bij een besluit dat strekt tot de aanhouding van een schip. Bovendien is het denkbaar dat de moeilijke identificeerbaarheid of bereikbaarheid van belanghebbenden kan leiden tot ongelijktijdige of onvolkomen bekendmaking van het besluit. Om te vermijden dat de bekendmaking van een besluit dat strekt tot de aanhouding van een schip op de hierboven beschreven praktische bezwaren stuit, bepaalt artikel 9 van de huidige Wet buitenlandse schepen, in afwijking van artikel 3:41 van de Awb, dat de bekendmaking van een dergelijk besluit geschiedt door uitreiking van dat besluit aan de kapitein.

Ingevolge artikel 10 van de huidige Wet buitenlandse schepen staat administratief beroep opengesteld tegen besluiten van een toezichthouder. Bij de keuze voor administratief beroep is destijds meegewogen dat zowel de Wet havenstaatcontrole als de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (hierna: Wvvs) – wetten[56] die eveneens op buitenlandse schepen van toepassing zijn – voorzien in administratief beroep bij Onze Minister. Door gebruik te maken van administratief beroep voor de bevoegdheden die met dit wetsvoorstel worden opgelegd, blijft de werklast van de toezichthouder beperkt. Het tweede lid van artikel 10 van de huidige Wet buitenlandse schepen strekt ertoe om ook buitenlandse belanghebbenden die de Nederlandse taal

[56] Zie artikel 26 van de Wet havenstaatcontrole en artikel 27 van de Wvvs.

niet machtig zijn, adequate toegang tot de beroepsprocedure te bieden door te bepalen dat beroepschriften ook in de Engelse taal mogen worden gesteld. De Wet havenstaatcontrole en de Wvvs bevatten bepalingen van gelijke strekking. Ook hierbij wordt dus afgeweken van het uitgangspunt van bezwaar, opgenomen in de Awb.

Naar verwachting zullen de gevolgen voor de rechterlijke macht beperkt zijn; er wordt over het algemeen weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een in administratief beroep genomen besluit bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan te vechten.

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

In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om geen bevoegdheden op te nemen voor het toezicht of de handhaving in de wateren rondom de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius of Saba (BES). Gesprekken hierover met de openbare lichamen zijn gaande, maar gelet op de capaciteit van de uitvoerende organisaties en de financiële druk die de bevoegdheden met zich meebrengen voor de eilanden, is het niet opportuun om daar dezelfde regelgeving als in Europees Nederland van toepassing te verklaren. Zo zijn bijvoorbeeld de havens op de eilanden kleiner en zeer beperkt in capaciteit. Het aanhouden van een schip en het naar een haven doen brengen, kan daarmee vergaande gevolgen hebben voor bijvoorbeeld de aanlevering van levensmiddelen per schip. De enige ligplaats waar het vrachtschip kan aanmeren, zou dan bezet zijn door het aangehouden schip.

In het licht van de modernisering van maritieme regelgeving op de BES, waarmee meerdere wetten worden aangepast zodat deze beter aansluiten op de openbare lichamen, wordt met de openbare lichamen verder gesproken over de mogelijkheden om daar ook bevoegdheden tot aanpak van de schaduwvloot aan te pakken. Indien daar een noodzaak toe is, zullen in samenspraak met hen, bevoegdheden worden gecreëerd die passend en werkbaar zijn voor de openbare lichamen.

5. Gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft met name gevolgen voor uitvoerende instanties, op de zeeschepen en voor zeehavens. Deze worden hieronder toegelicht.

5.1. Scheepvaart

Schepen die onder de nationaliteit van een vlaggenstaat varen (buitenlandse schepen) en waarvan de (veiligheids-, bemannings- en milieu)certificaten en verzekeringen op orde zijn, worden alleen in bijzondere omstandigheden geraakt. Wanneer bijzondere omstandigheden ten aanzien van scheepvaartbelangen of de nationale veiligheid het noodzakelijk maken, kan de toegang tot een haven worden geweigerd. Ook kan (een gedeelte van) de TZ op basis van dit wetsvoorstel worden afgesloten indien dit noodzakelijk is vanwege scheepvaartbelangen of nationale veiligheid.

5.2. Uitvoeringsinstanties

In het bijzonder is de ILT de toezichthoudende organisatie bij de uitvoering van dit wetsvoorstel. Voor de ILT betekent dit wetsvoorstel een extra taak als toezichthouder voor de uitvoering van de aanvullende bevoegdheden en daarnaast een intensivering van het toezicht in het kader van havenstaatcontroles. De zwaarte van de intensivering is afhankelijk van het aantal schepen waarop de bevoegdheden van dit wetsvoorstel zullen worden toegepast.

Daarnaast zullen de politie, Rijkswaterstaat en onderdelen van de krijgsmacht, waaronder de Koninklijke Marechaussee, de Koninklijke Marine (Commando zeestrijdkrachten) en de Koninklijke Luchtmacht (Commando lucht- en ruimtestrijdkrachten) een rol spelen. Deze diensten hebben eigen verantwoordelijkheden en diverse (al dan niet bij wet of verdrag voorgeschreven) taken. De diensten werken voor veel van de taken in het maritieme domein samen binnen het Kustwachtsamenwerkingsverband[57] en worden daarin ondersteund door het Kustwachtcentrum.[58] De Minister van Defensie is beheerder van de Kustwacht.

Alle diensten in het Kustwachtsamenwerkingsverband hebben hun eigen bevoegdheden in het handhavingsdomein. De diensten binnen de Kustwacht zijn reeds verantwoordelijk voor onder andere surveillance, toezicht op scheepvaartverkeer en coördinatie van handhavingsoptreden. Dit wetsvoorstel vraagt om meer gerichte aandacht binnen de bestaande surveillance-activiteiten binnen de Kustwacht. De diensten kunnen op grond van deze bevoegdheden zelfstandig optreden of binnen de Kustwacht waarbij waar nodig en wenselijk nauwe onderlinge samenwerking plaatsvindt. Optreden kan plaatsvinden in een gezamenlijk team van in ieder geval politie, douane en Koninklijke Marechaussee. Dit kan, afhankelijk van de specifieke operationele benodigde inzet en handhavingstaken, aangevuld worden met andere diensten. Voor de uitvoering van dit wetsvoorstel worden werkafspraken gemaakt met de meest betrokken diensten zo nodig in het kader van het Kustwachtsamenwerkingsverband.

Hoe groot de gevolgen van dit wetsvoorstel voor iedere dienst zijn, hangt hoofdzakelijk af van het aantal schepen waartegen zal worden opgetreden. Dat aantal is op voorhand moeilijk te duiden: het hangt af van het aantal schepen ofwel zonder nationaliteit, ofwel onder

---

[57] Hiermee wordt het samenwerkingsverband bedoeld zoals dat is omschreven in artikel 2, derde lid, van de Regeling organisatie Kustwacht Nederland (RoKN). Binnen dat verband werken de diensten Rijkswaterstaat (RWS), ILT, Koninklijke Marechaussee, Politie, Douane, Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD), Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) samen. Zie artikel 6 RoKN.

[58] Op grond van artikel 3 van de Regeling organisatie Kustwacht Nederland is het Kustwachtcentrum het maritiem operatiecentrum.

buitenlandse vlag maar waarbij geen sprake is van onschuldige doorvaart of in welke mate handelingen in strijd met Nederlandse regelgeving plaatsvinden. Ook voor buitenlandse schepen geldt dat het aantal afhankelijk is van het aantal situaties waarbij toestemming door een vlaggenstaat is gegeven voor de controle of aanhouding. Op dit moment is de verwachting dat het totaal aantal interventies beperkt zal zijn tot hooguit enkele schepen per jaar en dat dit, mede door dit wetsvoorstel, in de komende jaren zal afnemen doordat naleving toeneemt.

Uitgangspunt is dat de uitvoering van dit wetsvoorstel aansluit bij de bestaande werkzaamheden van de betrokken diensten en zo veel mogelijk plaatsvindt binnen hun huidige capaciteit. Dat betekent dat ten behoeve van de uitvoering van dit wetsvoorstel, hoewel de verwachting is dat het aantal interventies zal afnemen, andere handhavingstaken mogelijk (tijdelijk) minder aandacht krijgen. Als die handhavingstaken in Kustwachtverband worden uitgevoerd, dan zal de Raad van de Kustwacht zich daarover een oordeel moeten vormen.

Ingevolge dit wetsvoorstel kan de door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aangewezen toezichthouder (ambtenaren van de ILT) fysiek aan boord van een schip gaan voor nader onderzoek naar de documenten en de situatie ter plaatse. Bij voorkeur gebeurt dit in de haven. Wordt weerstand of een risicovolle situatie verwacht, kan de sterke arm de toezichthouder ondersteunen door fysiek aan boord te gaan en een bevel af te dwingen. Worden er onregelmatigheden geconstateerd, of bestaat er een vermoeden van een overtreding, dan kan de ILT het schip (bestuursrechtelijk) aanhouden en bevelen naar een aangewezen haven te varen. Gezien de ervaringen van andere landen is de verwachting dat inzet van de sterke arm in de meeste gevallen nodig zal zijn. Dit maakt een integrale voorbereiding van een dergelijke operatie noodzakelijk. Zodra het schip naar een haven is gebracht, eventueel met behulp van een loods, kan de ILT een havenstaatcontrole uitvoeren. Dit gebeurt op basis van de Wet havenstaatcontrole. Dit wetsvoorstel introduceert geen nieuwe bevoegdheden of taken op het gebied van havenstaatcontrole. Havenstaatcontrole is een bestaand instrument waarvan de ILT reeds gebruik maakt. De ILT richt zich bij zo’n controle, conform internationale verdragen van de IMO, op de technische staat van het schip, de bemanning en de milieuvereisten. Hierbij toetst de ILT onder andere aan de normen uit het SOLAS-verdrag voor veiligheid en het MARPOL-verdrag voor het voorkomen van verontreiniging. Daarnaast wordt gecontroleerd of de bemanning voldoet aan de eisen van het STCW-verdrag en of de arbeidsomstandigheden in lijn zijn met het MAV-Verdrag. De inspecteurs beoordelen of de certificaten overeenstemmen met de feitelijke conditie van het schip. Op basis daarvan wordt besloten over het al dan niet verder handhaven. De verwachting is dat de ILT (bij havenstaatcontrole) en de diensten binnen de Kustwacht vaker dan nu het geval is te maken krijgen met schepen die niet beschikken over geldige certificaten of waarvan de nationaliteit niet kan worden vastgesteld. Dergelijke controles zijn doorgaans bewerkelijker dan

reguliere havenstaatcontroles, omdat de benodigde documentatie ontbreekt of onbetrouwbaar is en herstel van gebreken meer tijd kan vergen. Dit legt extra beslag op de bestaande inspectiecapaciteit van de ILT.

5.3. Zeehavens

Dit wetsvoorstel kan leiden tot (een beperkte) belasting van ligplaatsen in havens. Ten behoeve van de uitvoering van dit wetsvoorstel kunnen één of meerdere ligplaatsen worden gereserveerd voor mogelijke aanhoudingen. Hierbij vindt afstemming plaats tussen de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de havenbeheerder over de ruimte en de planning. De havenbeheerder bepaalt naar welke ligplaats het schip gebracht wordt.

Schepen blijven in een toegewezen ligplaats 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. Bij schepen zonder nationaliteit is het daarvoor nodig dat het schip onder de rechtsmacht van een vlaggenstaat komt te vallen. Er geldt geen termijn voor deze aanhouding. De duur van het verblijf hangt af van het herstel van gebreken door de rederij. Hoe langer het verblijf duurt, hoe groter de gevolgen voor de reguliere activiteiten van de haven. De rederij draagt de kosten voor het verblijf, zoals is toegelicht in hoofdstuk 6 van deze toelichting.

Om de gevolgen voor de havens beperkt te houden, wordt voor de informatievoorziening aangesloten bij het *maritime single window* (MSW). Dit digitale meldloket wordt gebruikt voor het aanleveren van scheepvaartgegevens op grond van Europese regelgeving omtrent meldingsformaliteiten.[59] Het systeem is sinds 2025 in de Nederlandse zeehavens geïmplementeerd. Daarmee wordt voorkomen dat havens te maken krijgen met nieuwe administratieve verplichtingen bovenop de bestaande.

5.4. Afsluiting TZ en weigeren toegang haven

De bevoegdheden om (een gedeelte van) de TZ af te sluiten of de toegang tot havens te weigeren, kunnen uitsluitend worden ingezet in bijzondere omstandigheden. Dit betreft situaties waarin sprake is van een ernstig en acuut gevaar of ter voorkoming daarvan, bijvoorbeeld op het gebied van nationale veiligheid. Deze bevoegdheid voorziet in de mogelijkheid om te handelen zonder dat het gevaar zodanig is dat er gebruik gemaakt moet worden van noodwetgeving, zoals de Havennoodwet. De bevoegdheid voorziet in een handelingsperspectief in de ruimte tussen regulier handelen en een noodsituatie. Vanwege dit uitzonderlijke karakter is de

[59] Verordening (EU) 2019/1239 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot instelling van een Europees maritiem éénloketsysteem en tot intrekking van Richtlijn 2010/65/EU.

verwachtte operationele impact beperkt tot incidentele en tijdelijke scenario’s.

Bij een afsluiting van (een deel van) de TZ zal het toezicht op en rondom de TZ worden geïntensiveerd om het toegangsverbod te handhaven en schepen naar alternatieve routes te begeleiden. Dit vereist actieve inzet van analyseposten en schepen om de grenzen van het afgesloten gebied in de gaten te houden. Indien een schip de toegang tot de haven wordt geweigerd, kan het zo zijn dat onder regie van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat een verwijzing plaatsvindt naar een locatie buiten de haven, zoals een ankervak, of een andere haven voor een nadere inspectie of controle. Of dat wordt gedaan is afhankelijk van de omstandigheden en de reden van weigering. Als het schip naar een andere locatie wordt verwezen, kan op afstand worden gemonitord of het schip op de aangewezen positie blijft liggen. Indien een schip de toegang tot de haven wordt geweigerd en nadere inspectie of controle niet nodig is, kan het schip doorvaren, zolang het schip niet op andere gronden wordt aangehouden. Er kan ook aan de kapitein worden verzocht om de TZ te verlaten met het schip.

5.5. Bedrijfsleven

Er worden met dit voorstel geen nieuwe administratieve lasten voor het bedrijfsleven geïntroduceerd. Wel kunnen reders tegen kosten aanlopen als gevolg van een controle, inspectie of aanhouding, zoals in paragraaf 6 wordt toegelicht. Het voorstel introduceert geen nieuwe informatieverplichtingen, meldplichten of nalevingsvereisten voor Nederlandse reders of havenbedrijven. De nieuwe bevoegdheden richten zich uitsluitend op buitenlandse schepen en schepen zonder nationaliteit. Havenbedrijven kunnen incidenteel worden gevraagd een ligplaats beschikbaar te stellen bij een daadwerkelijke aanhouding. De kosten daarvan worden verhaald op de exploitant van het aangehouden schip. Dat sluit aan bij de systematiek die al geldt onder de Wet havenstaatcontrole. Aangezien er nog geen ervaring is met de huidige situatie, mede gezien de snelle opkomst van de schaduwvloot, is het op dit moment niet mogelijk om de effecten precies te kwantificeren.

6. Financiële gevolgen

De handhavende diensten maken gebruik van de bestaande budgetten. De bevoegdheden in dit wetsvoorstel sluiten aan bij de huidige werkzaamheden van die diensten; het wetsvoorstel voorziet immers primair in een uitbreiding van het aantal handelingen waartegen kan worden opgetreden, en niet in een fundamentele wijziging van de werkwijze. Tegelijkertijd wordt in nauwe afstemming met de betrokken uitvoeringsinstanties nader uitgewerkt in hoeverre aanvullende middelen nodig zijn voor extra personele capaciteit, de inzet van vaartuigen, specifieke opleidingen en IT-systemen. Dit geldt in het bijzonder voor de inspectiecapaciteit bij de ILT en de operationele inzet binnen de Kustwacht. Hierbij wordt kritisch bezien of deze kosten binnen de bestaande begrotingskaders kunnen worden opgevangen, dan wel of

aanvullende financiering nodig is. Tijdens het aanhouden van het schip kunnen situaties ontstaan waarbij schade ontstaat aan materieel van de toezichthouder. Hiermee wordt rekening gehouden in operationele plannen om het risico te reduceren. De uiteindelijke bijkomende kosten zullen ook afhangen van het aantal casus waarbij de bevoegdheden zullen worden toegepast. Hierop wordt verderop in deze paragraaf ingegaan. Hierbij geldt dat eventuele aanvullende kosten (zoals hieronder beschreven) worden gedekt binnen de begrotingen van de beleidsverantwoordelijke departementen.

Het aanhouden van een schip zonder nationaliteit gaat gepaard met vergrote risico's op calamiteiten. Het gaat veelal om verouderde, onverzekerde olietankers met een slechte staat van onderhoud. Het binnenhalen van een dergelijk schip heeft mogelijk een verhoogd risico op olielekken. Voor al deze calamiteiten liggen standaard incidentbestrijdingsplannen klaar, omdat elke dag in principe een incident kan plaatsvinden. De kosten hiervan komen uit Europese noodfondsen of worden gedekt binnen de begroting van de betrokken beleidsdepartementen.

Voor de kosten die volgen uit het verblijf van een schip in een haven na aanhouding is een kostenraming opgesteld in afstemming met sectorpartijen. Deze is gebaseerd op marktconforme tarieven en ervaringen met schepen van circa 250 meter. Dit betreft grotendeels bedrijfsgevoelige informatie. De incidentele kosten bij een daadwerkelijke aanhouding kunnen aanzienlijk zijn. Voor het binnenbrengen van het schip naar een haven, wordt gerekend op circa € 135.000 voor sleepboten en loodskosten. Zodra het schip aan de kade ligt, ontstaan maandelijkse lasten van circa € 265.000, waarvan € 245.000 bestaat uit liggelden gerekend door het havenbedrijf[60] en € 20.000 voor het levensonderhoud van de bemanning conform internationale standaarden. Hoe hoog deze kosten in totaal zullen uitvallen is mede afhankelijk van het aantal bemanningsleden aan boord van het schip waarom het gaat. Deze kosten komen uiteindelijk volledig voor rekening van de exploitant, zoals reeds onder de systematiek van de Wet havenstaatcontrole het geval is. De exploitant van een schip is namelijk verantwoordelijk voor alle kosten die voortvloeien uit een aanhouding. Deze systematiek is gebaseerd op het principe dat de kosten voor het herstellen van de veiligheid en compliance bij de veroorzaker liggen en niet bij de belastingbetaler.

Het bovenstaande in aanmerking nemende en ervan uitgaande dat een schip zes maanden tot een jaar aan de kade blijft liggen worden de kosten per schip geschat op € 1,5 tot € 3 miljoen. De aanhouding wordt pas opgeheven wanneer de exploitant financiële zekerheid heeft gesteld voor alle gemaakte kosten én het schip voldoet aan alle toepasselijke eisen op het gebied van veiligheid, milieu en certificering. In de periode

[60] Hier wordt gesproken over het havenbedrijf omdat het gaat om de commerciële activiteiten van de haven.

voordat die zekerheid is gesteld, kan het zijn dat deze kosten worden voorgefinancierd door de beleidsverantwoordelijke departementen.

Het weigeren van schepen tot een haven of het afsluiten van de TZ kan leiden tot directe en indirecte financiële gevolgen voor de havenexploitatie, maar ook voor rederijen, bevrachters en opdrachtgevers tot vervoer. Wanneer schepen de toegang wordt geweigerd, lopen de havenbeheerders en de loodsen inkomsten uit haven- en kadegelden mis. Naar verwachting zijn deze gemiste inkomsten echter zeer beperkt. Daarnaast kan een afsluiting van (een gedeelte van) de TZ de doorstroom van het overige scheepvaartverkeer belemmeren. Voor schepen die hierdoor noodgedwongen langer in de haven moeten verblijven, kunnen de kosten voor liggelden toenemen. In deze situaties geldt het uitgangspunt dat de financiële gevolgen van de noodzakelijke overheidsmaatregelen voor rekening komen van de partij die de aanleiding vormt voor de interventie. Voor de gederfde inkomsten van de havenbeheerder of de extra kosten voor derden (andere schepen, rederijen, bevrachters en opdrachtgevers) wordt aangesloten bij de bestaande kaders voor schadeafhandeling. Indien de maatregelen direct voortkomen uit acties van een specifiek schip, worden de daaruit voortvloeiende kosten op de exploitant van dat schip verhaald. In bijzondere omstandigheden van scheepvaart- of nationale veiligheid waarbij geen directe veroorzaker aan te wijzen is, worden de financiële gevolgen voor de ketenpartners gedekt door de beleidsverantwoordelijke departementen.

De te verwachtte kosten voor de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) zijn gebaseerd op de aanname dat er jaarlijks maximaal vijf veroordelingen op grond van dit wetsvoorstel plaatsvinden, de maximaal op te leggen straf van vier jaar is en de kosten voor verblijf in een gevangenis voor de duur van één jaar €180.000,- per persoon bedragen. Daarmee zouden er jaarlijks maximaal (5 x 4 x € 180.000,- =) € 3.600.000,- aan kosten voor DJI zijn. De verwachting is verder dat het aantal zaken op grond van dit wetsvoorstel binnen twee tot drie jaar sterk afneemt, omdat door de inzet van de bevoegdheden in dit wetsvoorstel de modi operandi van de genormeerde schepen naar verwachting zullen wijzigen. Bovendien is het onduidelijk hoeveel zaken strafrechtelijk worden vervolgd door het Openbaar Ministerie (hierna: OM) en tot een (maximale) gevangenisstraf zullen leiden. Door het onzekere karakter van de kosten die hiermee gepaard gaan voor DJI wordt na inwerkingtreding van de wet het daadwerkelijk aantal veroordelingen en de opgelegde straffen periodiek geëvalueerd om op basis daarvan de te verwachten kosten aan te passen.

Tot slot is er de kans op financiële claims door bijvoorbeeld de exploitant van het schip of de eigenaar van de lading. In het geval van schepen zonder nationaliteit wordt de kans op een gegronde claim ingeschat op klein, omdat malafide bedrijven hierachter zichtbaar worden indien ze een procedure starten. Desalniettemin kan het vasthouden van bijvoorbeeld een olietanker per week mogelijk leiden tot een claim van

ongeveer € 150.000 tot € 500.000 aan operationele en charterkosten. Hoewel het onwaarschijnlijk wordt geacht, is het niet ondenkbaar dat de ladingbelanghebbende zich zal melden voor het verkrijgen van nadeelcompensatie als gevolg van de inbeslagneming van het schip met bijvoorbeeld olie als lading. Ook daarvan wordt de mogelijkheid op een gegronde claim laag ingeschat, gezien de omstandigheden waarmee het schip de lading vervoert. Er bestaat een kleine kans dat er een claim wordt ingediend voor winstderving door vertraging of fluctuatie van olieprijzen. Verder bestaat er een zeer geringe kans dat de exploitant afstand doet van het schip. In dat geval zal het schip gesloopt moeten worden. Daarvoor moeten kosten worden gemaakt, maar het levert ook geld op door de prijs van staal en andere metalen. Een kostenindicatie daarvan is op voorhand niet te geven.

7. Uitvoering, toezicht en handhaving

In de huidige situatie monitort de Kustwacht vanuit het Kustwachtcentrum in Den Helder continu scheepsbewegingen, onder meer op basis van radar- en *automatic identification system* (AIS)-gegevens. Wanneer een schip verdacht gedrag vertoont (zoals het varen met een uitgeschakeld identificatiesysteem of het voeren van een vlag waartoe het niet gerechtigd lijkt te zijn) start de Kustwacht een onderzoek naar de nationaliteit van het schip. Indien er vermoedens zijn dat het schip geen (geldige) nationaliteit heeft, worden scheepspapieren digitaal opgevraagd bij de kapitein of bij de vermeende vlaggenstaat.

Zoals hierboven is toegelicht in paragraaf 5.2 zal de Minister van Infrastructuur en Waterstaat ambtenaren van de ILT als toezichthouder aanwijzen. Dat betekent dat de ILT bevoegd is tot het uitoefenen van de toezichtsbevoegdheden die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, in aanvulling op de toezichtsbevoegdheden opgenomen in de Awb. Daaronder valt het doen van onderzoek naar de nationaliteit van een schip, het aanhouden van een schip en het begeleiden ervan al dan niet met behulp van de sterke arm naar een haven.

De ILT kan overgaan tot het aanhouden van het schip, waarbij indien nodig hulp van de politie als sterke arm wordt ingezet. Onderdelen van de krijgsmacht kunnen hierbij optreden in militaire bijstand aan de politie met vaartuigen of gespecialiseerde teams, bijvoorbeeld bij verwachte tegenwerking of het fysiek enteren van het schip. Vervolgens kan het schip worden begeleid naar een locatie op grond van het voorgestelde artikel 7d. In overleg met het bevoegd gezag en de betrokken havenbeheerder zal een afweging worden gemaakt omtrent de belangen van openbare orde en lokale veiligheid. De te bepalen locatie zal onder andere worden gebaseerd op de actuele positie van het schip, de kenmerken van het schip zoals lengte en lading en de geldende veiligheidssituatie.

Vanaf het moment dat het schip in de haven ligt, kunnen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving parallel lopen. De ILT

voert de inspectie van de technische staat en de certificering uit via een havenstaatcontrole en maakt bij het constateren van strafbare feiten melding bij het OM. Ook kan het OM op eigen initiatief een strafrechtelijk onderzoek starten.

Tijdens de aanhouding en de periode dat het schip in de haven ligt, geldt een zorgplicht voor de bemanning. Een medische dienst controleert eerst de gezondheid van de aanwezige personen aan boord, waarna door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een scheepsbevoorrader opdracht kan worden gegeven voor de levering van voldoende voedsel en drinkwater. De havenbeheerder faciliteert de aansluiting op walstroom zodat de systemen aan boord blijven functioneren. Het schip blijft aangehouden totdat de nationaliteit en het recht een vlag te voeren zijn aangetoond middels registratie bij een vlaggenstaat en eventuele gebreken aan het schip zijn verholpen. Het schip mag de reis pas vervolgen wanneer aan alle voorwaarden en alle kosten zijn voldaan en een eventueel (strafrechtelijk) beslag is opgeheven.

Tegelijkertijd met de havenstaatcontrole door de ILT kunnen andere handhavingsinstanties of inspecties, zoals de douane, de in andere regelgeving aan hen toebedeelde bevoegdheden inzetten. Dit kan leiden tot aanvullende bestuurlijke handhaving.

8. Advies en consultatie

De noodzaak om op te kunnen treden tegen de zogenaamde schaduwvloot die gesanctioneerde Russische olie en goederen transporteert, vormt een belangrijke aanleiding voor dit voorstel. Aangezien deze schepen vaak zonder nationaliteit varen, ontbreken de internationaal vereiste vlaggenstaatcontroles. Dit leidt tot onacceptabele risico's voor de maritieme veiligheid, het mariene milieu en de handhaving van internationale sancties. Gelet op de aard van dit wetsvoorstel en het belang om het gebruik van deze schepen zonder nationaliteit voor illegale doeleinden of het omzeilen van sancties onmiddellijk te kunnen stoppen, is afgezien van een openbare internetconsultatie.

De betrokken uitvoeringspartijen zijn in de voorbereidingsfase geraadpleegd over de taakverdeling en de uitvoerbaarheid. Er heeft ook een (besloten) consultatie plaatsgevonden van de Kustwacht, de havens, het Loodswezen, de ILT, douane, Rijkswaterstaat, het OM, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten, en de politie om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te toetsen en om in kaart te brengen wat elk van deze partijen nodig heeft om haar rol in de uitvoering te kunnen vervullen. Tijdens de consultatieronde is specifiek advies gevraagd aan de Raad voor de Rechtspraak over de verwachte werklast bij eventuele detentieprocedures en aan de havenautoriteiten over de logistieke inpassing van aangehouden schepen. Daarnaast is de sector via de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR) geconsulteerd

om te borgen dat de scheepvaart geen onbedoelde hinder ondervindt van de bevoegdheden. Uit de consultatie is gebleken dat alle geconsulteerde partijen de noodzaak van het wetsvoorstel onderschrijven. In de consultatie zijn er diverse vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. Die zijn op hoofdlijn als volgt in te delen:

a. Rol en aanwijzing toezichthouder/Kustwacht;
b. Handhaving;
c. Bevoegdheid tot aanhouding en naar haven doen brengen;
d. Bevoegdheid weigering toegang tot de haven en afsluiten TZ;
e. Rechtsmacht Nederland en toestemming vlaggenstaat;
f. Financiële gevolgen; en
g. Rechtsbescherming en strafrechtelijke handhaving.

Ad a. Door enkele geconsulteerde partijen zijn vraagtekens gezet bij de wijze waarop aanwijzing van de Kustwacht zal plaatsvinden. Inmiddels is dit achterhaald, gezien de is voorgesteld de ILT als toezichthouder aan te wijzen. De toelichting is hierop aangepast om duidelijker te maken dat de Kustwacht een samenwerkingsverband is waarbinnen verschillende diensten samenwerken en dat deze diensten zowel binnen als buiten dit samenwerkingsverband eigen taken en bevoegdheden hebben. Ook is de verdeling van expertise, capaciteit en bevoegdheden tussen de verschillende individuele diensten binnen de Kustwacht verduidelijkt. Daarnaast is verduidelijkt wat de rol van de ILT binnen de Kustwacht is en wat haar rol is als toezichthouder op grond van de Wet havenstaatcontrole.

Ad b. Er zijn diverse vragen gesteld over de handhaving van dit wetsvoorstel. Een aantal hiervan sluit aan of overlapt met vragen die ook zijn gesteld in het kader van de uitvoering van het wetsvoorstel en de gevolgen voor bijvoorbeeld de capaciteit. Deze punten zijn meegenomen in de aanpassing van paragraaf 5.2 zoals onder ‘ad a’ is vermeld. Daarnaast is in de consultatie verzocht om de praktische uitvoering en de inzet van benodigde specialistische middelen uit te werken in een ministeriële regeling. Hieraan is geen gevolg gegeven. Van belang is dat parallel aan dit wetsvoorstel tussen de bij handhaving betrokken instanties werkafspraken worden gemaakt over de praktische uitvoering, de daarvoor benodigde inzet van capaciteit en middelen en wat daar verder voor nodig is. Dit is aangegeven in paragraaf 5.2 van deze toelichting. De toelichting bij het voorgestelde artikel 12a van de Wet buitenlandse schepen (onderdeel N) is op dit punt verduidelijkt. Verder is de toelichting in paragraaf 7 aangevuld ten aanzien van de afweging van belangen van openbare orde en lokale veiligheid bij de keuze voor een ligplaats. Bij het toepassen van deze bevoegdheid zal afstemming plaatsvinden met de direct betrokken autoriteiten, waaronder de betreffende burgemeester.

Ad c. De toelichting is op een aantal plaatsen aangevuld om aan te geven hoe de nieuwe bevoegdheden van aanhouding en doen brengen naar een haven zich tot reeds bestaande bevoegdheden verhouden. Ook is de tekst verduidelijkt door toe te voegen hoe overleg is georganiseerd met de

havens en op welke manier de sterke arm wordt ingezet. Ook is ingegaan op de verhouding met bestaande bevoegdheden die bijvoorbeeld zijn opgenomen in de Omgevingswet.

Ad d. De toelichting op de bevoegdheid tot afsluiten van de territoriale zee is verduidelijkt wat betreft de mogelijkheid van het maken van onderscheid naar scheepscategorieën. Bij weigering van toegang tot de haven is verder ingegaan op het feit dat het een mogelijkheid betreft, geen verplichting, om het schip naar een locatie buiten de haven of naar een andere haven te verwijzen voor inspectie.

Ad e. Meerdere partijen hebben in hun reacties vragen gesteld over de rechtsmacht van Nederland op zee. De mogelijke beperkingen van het internationaal recht bij de toepassing van het voorgestelde artikel 12a zijn nader uitgewerkt. Tevens is verduidelijkt wat wordt bedoeld met “Europese wateren onder Nederlandse jurisdictie”, een formulering die reeds in artikel 2 van de Wet buitenlandse schepen is opgenomen. Daarbij verdient het opmerking dat naast de consultatie van de organisaties in de maritieme sector het wetsvoorstel tot stand is gekomen met betrokkenheid en afstemming met het ministerie van Buitenlandse Zaken over de territoriale reikwijdte van het wetsvoorstel. De toelichting bij artikel 7b is aangepast om aan te geven dat bescherming van het mariene milieu niet alleen wordt geregeld via de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, maar bijvoorbeeld ook via de Omgevingswet.

Ad f. Enkele partijen hebben zorgen geuit over de kosten die gemoeid zijn met het aanhouden van een schip en het verblijf van het schip in een haven of ankervak. Daarop is een bepaling aan het wetsvoorstel toegevoegd om deze kosten te adresseren. Paragraaf 6 van deze toelichting is op het punt van financiële gevolgen uitgebreid met een kostenraming voor de Dienst Justitiële Inrichtingen. Een aantal partijen heeft gevraagd naar een raming van het aantal te verwachten gevallen. Een exacte indicatie daarvan is vooralsnog niet te geven, omdat er geen vergelijking te maken is met het verleden. De verwachting is dat het aantal daadwerkelijke onderzoeken naar nationaliteit en/of aanhoudingen slechts enkele gevallen zal betreffen. Momenteel wordt gedacht aan ongeveer vijf gevallen per jaar. Daarbij geldt dat de opgenomen bevoegdheden ook een afschrikkende werking zullen hebben, waardoor het feitelijk aantal interventies beperkt zal blijven en in de loop der tijd zal afnemen.

Ad g. Op verzoek van de Raad voor de Rechtspraak is paragraaf 3.3 betreffende rechtsbescherming en de mogelijkheid tot administratief beroep aan deze toelichting toegevoegd. In deze paragraaf zijn ook de vragen geadresseerd die door de andere partijen over dit onderwerp zijn gesteld. De toelichting is eveneens aangescherpt op aspecten rond bewijsvoering in het strafrechtelijk traject en de specifieke normadressaat (exploitant of kapitein). In dat kader is in de

artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdelen K en L, uiteengezet welke feiten en omstandigheden kunnen bijdragen aan het bewijs dat sprake is van het varen zonder nationaliteit en dat sprake is van opzet daarop bij de kapitein. Verder is in de wettekst verduidelijkt dat de kapitein de normadressaat is van voorgesteld artikel 10b (onderdeel K).

Opmerkingen over het bewijs die verband houden met het voeren van een ‘flag of convenience’, hebben geleid tot een aanvulling van de toelichting bij artikel I, onderdelen K en L. Daarbij wordt opgemerkt dat, voor zover hiermee wordt gedoeld op het gebruikmaken van een nationaliteit (en daarmee scheepsregister) van een staat waarbij het zeer gemakkelijk is om schepen in te schrijven (bijvoorbeeld vanwege de (afwezigheid van) lokale milieuwetgeving, beperkte of geen toezicht, belasting- of verzekeringsredenen), geldt dat geen sprake is van het varen zonder nationaliteit. Het schip staat dan immers (rechtmatig) ingeschreven in een scheepsregister. De schepen die varen onder een dergelijke flag of convenience vallen dan ook buiten de reikwijdte van het voorgestelde artikel 10b.

Ook is bij de consultatie opgemerkt dat de politieorganisatie verantwoordelijk wordt gemaakt voor het uitvoeren van deze taak die voortvloeit uit artikel 12a (onderdeel N). De strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde maakt onderdeel uit van de politietaak en in het algemeen is het ook de politie die optreedt als sterke arm ter ondersteuning van toezichthouders en andere functionarissen. Daarom is het standpunt van de regering dat het in de rede ligt dat deze bevoegdheden primair bij de politie worden belegd. Op grond van de Politiewet 2012 kan een beroep worden gedaan op de krijgsmacht voor het leveren van bijstand vanwege een tekort aan een voor de taak noodzakelijk geachte kwaliteit of kwantiteit van personeel of materieel bij de politie. Daarvan is hier sprake. Het is niet mogelijk om deze politietaak direct bij de krijgsmacht neer te leggen, zoals is gebeurd bij de politietaak op Schiphol die wordt uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee. Door het civiele takenpakket en de daarmee samenhangende opsporingsbevoegdheden onderscheidt dit onderdeel van Defensie zich van de overige krijgsmachtonderdelen. Deze overige onderdelen kunnen enkel in het kader van de politietaak optreden op basis van bijstand aan de politie of de Koninklijke Marechaussee.

Naast de geleverde inbreng tijdens de consultatie heeft de ILT een Handhaafbaarheids- Uitvoerbaarheids- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd. De ILT concludeert dat de wijzigingen opgenomen in het wetsvoorstel handhaafbaar is. De ILT deed de oproep om zo snel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over welke partij op welk moment verantwoordelijk is voor de handhaafbaarheid van het wetsvoorstel. De ILT gaf in lijn daarmee aan dat de samenhang met andere partijen en de overgang van verantwoordelijkheden onduidelijk was tijdens de uitvoering van de HUF-toets. ILT dringt in de HUF-toets dan ook aan op snelle duidelijkheid over welke partij op welk moment

verantwoordelijk is voor de handhaving van de normen in het wetsvoorstel. In reactie daarop kan worden aangegeven dat de gesprekken over de precieze wijze van samenwerking, die resulteren in werkafspraken, met alle betrokken partijen nog liepen ten tijde van de uitvoering van de (eerste) HUF-toets. Na het verwerken van deze opmerkingen en nadat de gesprekken over de uitvoering verder gevorderd waren, heeft de ILT vervolgens een aanvullende HUF-toets uitgevoerd.

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR) heeft vragen gesteld over het wetsvoorstel toen het voorstel in het kader van de consultatie is voorgelegd. Dit heeft op enkele punten geleid tot aanvulling van de toelichting. ATR heeft het wetsvoorstel niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

9. Inwerkingtreding

De datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal worden vastgesteld bij koninklijk besluit, zoals gebruikelijk bij wetsvoorstellen. Hierbij kan worden afgeweken van de minimuminvoeringstermijn en de vaste verandermomenten, indien het noodzakelijk is om op korte termijn maatregelen te kunnen treffen tegen de schaduwvloot of tegen buitenlandse schepen die een gevaar vormen voor Nederland.[61]

II. Artikelsgewijs deel

Artikel I – wijziging Wet buitenlandse schepen

Onderdeel A

Met de voorgestelde wijziging van artikel 1 worden enkele begripsbepalingen toegevoegd aan de Wet buitenlandse schepen. Deze begripsbepalingen zijn nodig omdat met het nieuwe hoofdstuk 2a onder meer uitvoering wordt gegeven aan het VN-Zeerechtverdrag. Voor de omschrijving van ‘territoriale zee’ wordt verwezen naar het gebied zoals dat in de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee is vastgesteld. In die wet worden niet de territoriale zee van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius of Saba bepaald,[62] maar worden alleen de grenzen van de TZ van Europees Nederland vastgelegd. De omschrijving van de territoriale zee in generieke zin is opgenomen in artikel 3 van het VN-Zeerechtverdrag. Ook zijn de begripsomschrijvingen toegevoegd van de ‘aansluitende zone’, die op grond van artikel 33 van het VN-Zeerechtverdrag niet verder strekt dan 24 zeemijl vanaf de basislijn gemeten, en de ‘exclusieve economische zone’, die op grond van artikel 57 van het VN-Zeerechtverdrag niet verder strekt dan 200 zeemijl vanaf de basislijn gemeten. Voor dit wetsvoorstel is in beide gevallen verwezen

---

[61] In dat geval wordt gebruik gemaakt van de uitzonderingsgrond voor spoedregelgeving opgenomen in Aanwijzing 4.17, vijfde lid, onderdeel b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

[62] Zie paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

naar rijksregelgeving waarmee deze zones voor (Europees) Nederland zijn ingesteld.

Doordat in dit wetsvoorstel ook wordt voorgesteld om bepalingen op te nemen om schepen zonder nationaliteit te kunnen controleren of aanhouden, is het nodig om de begripsbepaling van ‘buitenlands schip’ aan te passen. Door deze aanpassing zal de omschrijving tekstueel afwijken van de formulering in andere scheepvaartwetgeving, maar inhoudelijk is er geen aanpassing beoogd ten opzichte van de eerdere formulering. Voor het begrip ‘nationaliteit’ wordt aangesloten bij het VN-Zeerechtverdrag, dat in artikel 91 bepaalt dat iedere staat de voorwaarden moet vaststellen voor het verlenen van zijn nationaliteit aan schepen, voor de registratie van schepen op zijn grondgebied en voor het recht zijn vlag te voeren. Een schip heeft de nationaliteit van de staat wiens vlag het gerechtigd is te voeren. Ook wordt door middel van een begripsomschrijving vastgesteld wat een ‘schip zonder nationaliteit’ is. Daarbij zijn pleziervaartuigen expliciet uitgesloten, aangezien pleziervaartuigen veelal geen vlag hebben en dit ook niet vereist is. Om te voorkomen dat pleziervaartuigen dan gezien worden als ‘schip zonder nationaliteit’, zijn deze expliciet uitgesloten. Voor de begripsomschrijving van pleziervaartuig is aangesloten bij de omschrijving opgenomen in de Wet bemanning zeeschepen en de Schepenwet. Tot slot wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om de omschrijving van Onze Minister te actualiseren naar de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. De begripsbepalingen ‘exploitant’, ‘haven’, en ‘kapitein’ zijn ongewijzigd uit de bestaande wet overgenomen.

In het tweede lid wordt verduidelijkt dat ook schepen die varen onder de vlag van twee of meer staten, worden gelijkgesteld met een schip zonder nationaliteit. Op grond van artikel 92 van het VN-Zeerechtverdrag mag een schip namelijk maar één vlag (en dus één nationaliteit) voeren. Schepen die varen onder de vlag van twee of meer staten en die daarmee naar gemak en eigen goeddunken (“*using them according to convenience*”) de ene of de andere vlag gebruiken, zouden volgens artikel 92, tweede lid, gezien als schip zonder nationaliteit. Dergelijke schepen kunnen zich tegenover een derde staat, bijvoorbeeld Nederland, niet op de nationaliteit van één van deze staten beroepen, aldus het tweede lid van artikel 92. Deze bepaling implementeert deze regel in essentie in Nederlandse wetgeving.

Onderdeel B

In het voorgestelde artikel 2 wordt de reikwijdte van de Wet buitenlandse schepen aangepast. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de reikwijdte van hoofdstuk 2, dat in 2004[63] is opgenomen ter implementatie van diverse EU-richtlijnen, en het met dit voorstel in te voegen hoofdstuk 2a, dat dient ter uitvoering van het VN-Zeerechtverdrag. Inhoudelijk is er voor de bestaande regels in hoofdstuk 2 dan ook geen aanpassing ten aanzien van buitenlandse schepen. In het voormalige artikel 1, tweede

[63] Stb. 2004, 349.

lid, was een buitenlands schip gelijk gesteld met een schip dat in een vlagregister in één van de Caribische landen van het Koninkrijk is ingeschreven. Deze schepen varen op grond van de Rijkswet nationaliteit zeeschepen ook onder de vlag van het Koninkrijk. In de praktijk heeft alleen Curaçao een vlagregister. Deze gelijkstelling is nodig omdat hoofdstuk 2 ziet op de implementatie van EU regelgeving en de Caribische landen een zogenaamde Landen en Gebieden Overzee (LGO)-status hebben in het EU-recht. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de Wet buitenlandse schepen.[64]

Voor hoofdstuk 2a is het toepassingsbereik op de zeegebieden anders dan voor hoofdstuk 2, doordat het wetsvoorstel voorschriften bevat die van toepassing zijn in de Nederlandse TZ, in de EEZ of op volle zee. Zoals uit de hiervoor genoemde memorie van toelichting blijkt is de zinsnede ‘Europese wateren onder Nederlandse jurisdictie’ een brede formulering waarbij is aangesloten bij de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.[65] In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om voor het toepassingsbereik van het voorgestelde hoofdstuk 2a aan te sluiten bij de formuleringen uit het VN-Zeerechtverdrag.

Onderdeel C
In het verleden is gebleken dat het wenselijk is om buitenlandse schepen de toegang tot een Nederlandse haven[66] te kunnen weigeren in bijzondere omstandigheden. Tot op heden is dat aan de bevoegde autoriteit van de haven zelf en kan niet vanuit Onze Minister tot een dergelijke weigering worden besloten. Ook niet indien dat bijvoorbeeld noodzakelijk is voor de veiligheid van Nederland. Door het voorgestelde artikel 2a zou dat in bijzondere gevallen wel kunnen. De gronden voor weigering zijn beperkt tot de bescherming van de diverse scheepvaartbelangen, opgenomen in artikel 3 Svvw,[67] of van de nationale veiligheid. Voor een nadere toelichting op de belangen wordt verwezen naar paragraaf 2.1 van de algemene toelichting.

---

[64] Kamerstukken II 2003/04, 29394, nr 3.
[65] In de nota naar aanleiding van het verdrag bij dat wetsvoorstel (Kamerstukken II 2003/04, 29394, nr 6, pagina’s 15 en 16) is opgemerkt: Met de aanduiding «Europese wateren» worden wateren bedoeld waar de lidstaten van de Europese Unie – een vorm van – rechtsmacht hebben. Het betreft dus de wateren waarvan een lidstaat van de Europese Unie kuststaat is. Voor de vraag welke wateren onder Nederlandse jurisdictie (c.q. jurisdictie van een andere staat) vallen, is het VN-Zeerechtverdrag bepalend.
[66] Volgens de begripsomschrijving in artikel 1 van de Wet buitenlandse schepen wordt ook een ankergebied begrepen onder het begrip ‘haven’. Dit geldt ook voor deze toelichting. Waar wordt gesproken over ‘haven’ wordt mede bedoeld een ankervak’.
[67] De belangen genoemd in artikel 3 zijn (a) het verzekeren van de veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer; (b) het instandhouden van scheepvaartwegen en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan; (c) het voorkomen of beperken van schade door het scheepvaartverkeer aan de waterhuishouding, oevers en waterkeringen, of werken gelegen in of over scheepvaartwegen; (d) het voorkomen of beperken van veiligheidsrisico’s in verband met schepen; (e) het voorkomen of beperken van verontreiniging door schepen.

De keuze om een schip of een aantal individuele schepen de toegang te weigeren, kan worden genomen op basis van verschillende aspecten. Indien de toegang tot een haven wordt geweigerd vanwege een dreiging voor de nationale veiligheid, wordt het besluit genomen in overeenstemming met de Minister van Justitie en Veiligheid. Dit wordt voorgesteld in het tweede lid. Met deze constructie wordt aangesloten bij andere scheepvaartregelgeving op het terrein van beveiliging (security).

Onderdeel D

Met voorgesteld onderdeel D wordt de titel van hoofdstuk 2 verduidelijkt. De titel is thans beperkt tot ‘voorschriften voor buitenlandse schepen’. In het voorgestelde hoofdstuk 2a worden echter ook bepalingen opgenomen voor buitenlandse schepen, waardoor dit geen duidelijk onderscheid meer is. Nu wordt zowel in de titel van hoofdstuk 2 als van hoofdstuk 2a verduidelijkt welke uitvoering het betreft.

Onderdeel E

Artikel 4a

In het voorgestelde artikel 4a is een verplichting opgenomen dat aan ieder schip dat vaart op zee, een nationaliteit is verleend. Dat kan een buitenlandse nationaliteit (vlag) zijn, of de nationaliteit van het Koninkrijk. Alleen wanneer een schip met nationaliteit vaart, dus is ingeschreven in het vlagregister van een buitenlandse vlaggenstaat of in het Nederlandse of Curaçaose vlagregister binnen het Koninkrijk, kan het schip gebruik maken van de vrijheden die aan staten zijn toegekend in het VN-Zeerechtverdrag, zoals het recht van onschuldige doorvaart. Als een schip zonder nationaliteit vaart, kan het een risico vormen voor Nederland als kuststaat, waaronder voor de infrastructuur op de Noordzee, de veiligheid van het overige scheepvaartverkeer en het (mariene) milieu. Op grond van andere bepalingen van dit wetsvoorstel kan daartegen worden opgetreden.

Artikel 4b

In het voorgestelde artikel 4b wordt het recht van onschuldige doorvaart zoals vastgelegd in het VN-Zeerechtverdrag erkend in de Nederlandse TZ. Het recht van onschuldige doorvaart betekent dat het varen door de TZ is toegestaan (a) zonder de bedoeling de binnenwateren binnen te varen of een buiten de binnenwateren gelegen rede of havenvoorziening aan te lopen of (b) de binnenwateren binnen of uit te varen of zulk een rede of havenvoorziening aan te lopen. Het verdrag stelt als voorwaarde dat de doorvaart snel en ononderbroken moet zijn. Stoppen en voor anker gaan is enkel toegestaan als onderdeel van de normale navigatie of indien dit noodzakelijk is vanwege een noodsituatie. Het VN-Zeerechtverdrag staat een kuststaat, in dit geval Nederland, toe om regels te treffen in diens TZ, bijvoorbeeld voor de veiligheid van de scheepvaart of bescherming van infrastructuur zoals kabels en

pijpleidingen.[68] In de praktijk wordt dit onder meer gedaan door het vaststellen van verkeersscheidingsstelsels of vaarroutes. Voor het vaststellen van dergelijke regels is binnen de IMO een procedure ontwikkeld. Het voorgestelde tweede lid biedt een grondslag om, in lijn met artikel 21, eerste lid, het VN-Zeerechtverdrag, dergelijke regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur uit te werken.

Gedelegeerde regelgeving op grond van het voorgestelde artikel 4b, tweede lid, is alleen mogelijk in omstandigheden die in lijn zijn met het VN-Zeerechtverdrag. Deze grondslag moet dan ook worden gezien in het licht van onschuldige doorvaart en wordt daardoor afgebakend. Zo kan de gedelegeerde regelgeving uitsluitend van toepassing zijn in de TZ en niet in andere zeegebieden. Dat is een geografische afbakening. Ook gaat het alleen om handelen vanaf of met een schip. Verder volgt uit artikel 21, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag dat de wetten en voorschriften die een kuststaat kan nemen, beperkt zijn tot specifieke onderwerpen. Een aantal van deze onderwerpen is in het VN-Zeerechtverdrag uitgewerkt. Zo is artikel 22, over door de kuststaat voorgeschreven scheepvaartroutes, een uitwerking van artikel 21, eerste lid, onderdeel a. Daarnaast wordt in artikel 21 ook verwezen naar internationaal recht, zoals andere verdragen. Daarbij kan gedacht worden aan verdragen van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) op het gebied van milieu. Deze verdragen kunnen procedures voorschrijven waarbinnen dergelijke regels worden vastgelegd of kunnen de (inhoudelijke) regels zelf bevatten waar men zich aan moet houden, zoals in het MARPOL-verdrag.

Van belang is dat een kuststaat kan optreden op het moment dat een schip in de TZ vaart op een manier die als niet onschuldig is aan te merken. Daarvan is sprake indien de doorvaart een gevaar oplevert of kan opleveren voor de vrede, orde of veiligheid (security) van de kuststaat. Deze formulering is opgenomen in het VN-Zeerechtverdrag en daarbij is in artikel 4b, derde lid, aangesloten. Hierbij kan worden gedacht aan bepaalde activiteiten die in de geopolitieke omstandigheden van de laatste jaren als verdacht zijn aan te merken, zoals sabotage van kabels, het verzamelen van data en informatie of het varen onder een valse vlag of zonder nationaliteit. In andere artikelen van dit wetsvoorstel worden maatregelen daartoe voorgesteld. Dit is toegestaan op grond van artikel 25 van het VN-Zeerechtverdrag.

Onderdeel F

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om in artikelen 5, eerste en tweede lid, de omschrijving van de Inspectie op het terrein van scheepvaart te actualiseren naar de Inspectie Leefomgeving en Transport. Daarnaast wordt het toepassingsbereik van artikel 5

[68] Kabels en pijpleidingen worden expliciet genoemd in de opsomming van artikel 21, eerste lid, onderdeel c, maar regels ter bescherming van overige infrastructuur boven en onder water (zoals windturbines of boorplatformen) kunnen worden gebaseerd op artikel 21, eerste lid, onderdeel b, van het VN-Zeerechtverdrag.

toegespitst op hoofdstuk 2, aangezien het voorgestelde artikel 5a de toezichthouder aanwijst ten aanzien van voorgesteld hoofdstuk 2a.

Onderdeel G
Het voorgestelde artikel 5a is grotendeels een herhaling van artikel 5, met het verschil dat artikel 5a de grondslag zal bieden voor het aanwijzen van de toezichthouders voor het voorgestelde hoofdstuk 2a. De toezichthouders zullen worden aangewezen door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Voor zover het ambtenaren van diensten van andere departementen betreft, zal de aanwijzing plaatsvinden in overeenstemming met de minister die het aangaat.

Onderdeel H

Artikel 7a
Het voorgestelde artikel 7a, eerste en tweede lid, geeft uitvoering aan het hiervoor toegelichte recht van onderzoek ter vaststelling van de nationaliteit zoals opgenomen in artikel 110 van het VN-Zeerechtverdrag. Een oorlogsschip of een ander daartoe naar behoren gemachtigd staatsschip van iedere staat heeft dit recht in het geval een gegronde reden bestaat dat een schip geen nationaliteit heeft. Dit onderzoek zal in eerste instantie een onderzoek naar de scheepspapieren (registratiecertificaat en overige certificaten) zijn. Ook kan volgens het VN-Zeerechtverdrag een nader onderzoek aan boord van het schip worden gedaan (“boarding”). Dit is opgenomen in het voorgestelde tweede lid. In dit lid is bewust gekozen voor de term “aan boord gaan” die beter aansluit bij de authentieke Engelse (“*boarding*”) en Franse (“*arraisonner*”) tekst opgenomen in artikel 110, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag, dan de term “aan(te)houden” opgenomen in de Nederlandse vertaling van het Verdrag. Deze term dient niet te worden verward met de “bestuursrechtelijke aanhouding” (het ‘aan de ketting leggen’ van het schip (zie hierboven in paragraaf 1 en 3.3), overeenkomstig Nederlandse wetgeving, als bedoeld in artikel 7a, derde lid, volgend op het nationaliteitsonderzoek.

In het voorgestelde derde lid wordt aan de toezichthouder de bevoegdheid gegeven om een schip waarbij is vastgesteld dat het schip zonder nationaliteit vaart of het vermoeden (het VN-Zeerechtverdrag spreekt van ‘verdenking’) blijft bestaan dat het zonder nationaliteit vaart, (bestuursrechtelijk) aan te houden. Deze bevoegdheid tot aanhouding is niet gebaseerd op artikel 110 VN-Zeerechtverdrag maar houdt daarmee wel verband en is, zoals hierboven is toegelicht, in overeenstemming met het juridisch kader over uitoefening van rechtsmacht buiten het eigen grondgebied.

Aanhouding van het schip kan ook indien er geen medewerking wordt verleend aan het onderzoek naar de nationaliteit van het schip, bijvoorbeeld als de kapitein van het schip niet reageert op verzoeken van de Kustwacht om informatie over de nationaliteit van het schip te

overleggen. Het weigeren van medewerking kan namelijk het vermoeden bevestigen dat het schip met een valse of zonder nationaliteit vaart. Na aanhouding kan het schip naar een haven worden gebracht (al dan niet met sterke arm op grond van voorgesteld artikel 7e, op grond van artikel 7d).

De mogelijkheid van aanhouding van een schip bij een blijvend vermoeden van vaart zonder nationaliteit of een gebrek aan medewerking aan het onderzoek sluit ook aan bij de voorwaarden voor schadeloosstelling van een schip bij gebleken ongegronde verdenkingen, zoals is voorzien in artikel 110, derde lid, van het VN-Zeerechtverdrag. Een schip dat geen gedragingen of handelingen heeft vertoond die verdenkingen rechtvaardigen moet schadeloos worden gesteld voor verlies of schade. Een gebrek aan medewerking vormt een rechtvaardiging voor verdenkingen. Ook de eerder aangehaalde Franse wetgeving kent deze aanhoudingsgronden.

Artikel 7b

In het voorgestelde artikel 7b wordt geregeld dat een aangewezen ambtenaar als toezichthouder een schip kan aanhouden. Die aanhouding kan plaatsvinden indien die toezichthouder gegronde reden heeft om aan te nemen of wanneer is vastgesteld dat er geen sprake is van onschuldige doorvaart in de TZ als bedoeld in artikel 4b (eerste lid) of er in strijd met Nederlandse wet- of regelgeving in de AZ of EEZ is gehandeld (tweede respectievelijk derde lid). Voor de AZ en EEZ geldt dat kuststaten in overeenstemming met het VN-Zeerechtverdrag bepaalde maatregelen mogen nemen die verband houden met de uitoefening van (functionele) rechten (bevoegdheden) en plichten die kuststaten onder dat verdrag zijn toebedeeld in de betreffende zone. Artikel 33 van het VN-Zeerechtverdrag bepaalt dat een kuststaat toezicht mag uitoefenen in de AZ ten einde (a) te voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op de wetten en voorschriften inzake douane, belastingen, immigratie of volksgezondheid, die binnen zijn gebied of territoriale zee van kracht zijn of (b) een binnen zijn grondgebied of territoriale zee gemaakte inbreuk op bovenbedoelde wetten en voorschriften te bestraffen. Op grond van artikel 73 van het VN-Zeerechtverdrag mag een kuststaat in de EEZ maatregelen nemen in de uitoefening van zijn soevereine rechten de levende rijkdommen in de EEZ te exploreren, exploiteren, behouden en te beheren, waaronder het aan boord gaan, de inspectie, de aanhouding en het instellen van gerechtelijke procedures. Alhoewel niet expliciet voorzien in het VN-Zeerechtverdrag, bestaat de bevoegdheid om maatregelen te nemen ook in relatie tot de uitoefening van andere soevereine rechten in de exclusieve economische zone overeenkomstig artikel 56, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag.[69] De maatregelen

[69] Zie ook MV Virginia-case (Panama v. Guinea-Bissau) (2014), ITLOS nr. 19, paragraaf 211: “The Tribunal observes that article 56 of the Convention refers to sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and man aging natural resources. The term “sovereign rights” in the view of the Tribunal encompasses all rights necessary for and connected with the exploration, exploitation, conservation and management of the natural resources, including the right to take the necessary

moeten nodig zijn ter waarborging van de naleving van de wetten en voorschriften die de kuststaat heeft aangenomen overeenkomstig het verdrag. Daarbij geeft artikel 220 van het VN-Zeerechtverdrag kuststaten het recht om in voorkomend geval in de EEZ handhavend op te treden ter bescherming van het mariene milieu.[70]

In het voorgestelde vierde en vijfde lid is uitvoering gegeven aan artikel 111 van het VN-Zeerechtverdrag. In dat artikel is het achtervolgingsrecht van een kuststaat opgenomen. Indien met een schip in de Nederlandse TZ, AZ (met betrekking tot douane, belastingen, immigratie of volksgezondheid) of EEZ (met betrekking tot wetgeving die in de EEZ van toepassing is) in strijd met Nederlandse wet- of regelgeving is gehandeld, mag de toezichthouder dat schip ook buiten de TZ, AZ of EEZ achtervolgen, nadat een bevel tot stoppen is gegeven en zolang de achtervolging niet is onderbroken. Het bevel tot stoppen moet zichtbaar of hoorbaar zijn gegeven. De achtervolging wordt ingezet ten behoeve van aanhouding van het schip, ook wanneer het schip inmiddels in de Nederlandse EEZ, de EEZ van een andere staat of op volle zee is. Het achtervolgingsrecht houdt op zodra het achtervolgde schip de TZ van zijn eigen land of van een derde Staat bereikt (artikel 111, derde lid, VN-Zeerechtverdrag). In uitzondering hierop kan toestemming van de kuststaat worden verkregen om de achtervolging ook in de TZ van die voort te zetten. Dit is opgenomen in het vijfde lid.

De bevoegdheid om een schip aan te houden indien sprake is van een inbreuk op een wettelijk voorschrift dat van toepassing is op de EEZ, is aanvullend op reeds bestaande bevoegdheden die voortvloeien uit andere wet- en regelgeving. Een voorbeeld hiervan is de Omgevingswet voor het geval sprake is van een storting of lozing. Met de in dit wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid tot aanhouding kan het schip bijvoorbeeld worden aangehouden ter aanvulling op bestuursrechtelijke sancties en handhaving als een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang op grond van een andere wet- en regelgeving. De toezichthouders die op grond van die andere wettelijke voorschriften aangewezen zijn om op die voorschriften toezicht te houden, zullen hierop dan ook toezien. Het is wel mogelijk dat de toezichthouder als bedoeld in dit wetsvoorstel gevraagd zal worden om op grond van artikel 7b zijn aanhoudingsbevoegdheid in te zetten.

Artikel 7c

Op volle zee en in de EEZ, met inachtneming van de rechten van de kuststaat en andere internationaal rechtmatige soorten gebruik van de zee samenhangend met deze vrijheden, geldt de vrijheid van scheepvaart. Het is primair aan de vlaggenstaat om door middel van vlaggenstaatcontrole te waarborgen dat schepen voldoen aan de

---

enforcement measures." Zie ook Arctic Sunrise Arbitration (Netherlands v. Russia), Award on the Merits (2015), paragrafen, 283 en 284.

[70] Met artikel 5, derde lid, van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen is bijvoorbeeld uitvoering gegeven aan artikel 220 van het VN-Zeerechtverdrag. Ook bepalingen uit de Omgevingswet zijn hier bedoeld.

internationale scheepvaartverdragen. Een vlaggenstaat kan echter ook toestemming geven aan een andere staat om toezicht uit te oefenen.[71] Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als er signalen zijn dat een schip niet aan de gestelde eisen voldoet of het schip (vrijwel) nooit zijn thuishaven aandoet. Het voorgestelde artikel is met deze achtergrond opgenomen. Voor de praktische uitvoering van dergelijke controles wordt aangesloten bij de controle die worden uitgevoerd in het kader van havenstaatcontrole. In Nederland worden deze controles uitgevoerd op grond van de Wet havenstaatcontrole. In artikel 14j van die wet is de mogelijkheid tot controle opgenomen voor alle buitenlandse schepen. De keuze om bij dit artikel aan te sluiten en niet bij artikel 3 van die wet, is omdat een inspectie als bedoeld in artikel 3 is gereguleerd door Europese regels. De invulling van de controle op grond van artikel 14j is daarin tegen aan de havenstaat zelf.

In het tweede lid is opgenomen dat een schip na toestemming van de vlaggenstaat mag worden aangehouden, indien geen geldige certificaten aan boord zijn. Dit kan zijn na een controle als bedoeld in het eerste lid, maar het kan ook los van een dergelijke controle nodig worden geacht. De aanhouding kan plaatsvinden in de Nederlandse TZ, AZ of EEZ of op volle zee of in de EEZ van andere kuststaten, waarna het schip wordt overgebracht naar een haven. In de haven kan vervolgens een nadere controle of inspectie worden uitgevoerd. Deze nadere controle kan in de vorm van een reguliere inspectie worden uitgevoerd en afgewikkeld op grond van artikel 3 van de Wet havenstaatcontrole. Deze aanhouding kan volgen op een controle als bedoeld in het eerste lid, maar kan ook op basis van een ander signaal, bijvoorbeeld van de vlaggenstaat zelf, worden aangehouden.

Artikel 7d

Het voorgestelde artikel 7d biedt de mogelijkheid dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat een aangehouden schip (eerste lid) of een buitenlands schip ten behoeve van controle (tweede lid) laat brengen naar een Nederlandse haven. Een vergelijkbare bevoegdheid van de minister is opgenomen in de Wet bestrijding maritieme ongevallen. Als een schip is aangehouden, betekent dat op grond van artikel 8, tweede lid, van de Wet buitenlandse schepen dat het niet mag varen dan nadat daarvoor toestemming door de toezichthouder is gegeven. Omdat het doorvaren op zee lastig is te voorkomen, is het essentieel dat het aangehouden schip naar een haven wordt gebracht. Ook een controle in het kader van een havenstaatcontrole, zoals uitgelegd bij artikel 7c, dient in een haven te gebeuren.

In het voorgestelde derde en vierde lid wordt de verhouding tussen de bevoegde autoriteit in de haven en Onze Minister geregeld wanneer Onze Minister een dergelijke opdracht geeft. Op grond van het derde lid is de haven verplicht om toegang te geven tot diens haven en het schip

[71] Zie paragraaf 2.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting t.a.v. toestemming van de vlaggenstaat.

een ligplaats toe te wijzen. Uiteraard zal het brengen naar een haven in overleg met de desbetreffende haven gebeuren, tenzij dat vanwege spoedeisende redenen niet mogelijk is. Dan zal na aankomst in de haven alsnog in overleg worden getreden (vierde lid).

Artikel 7e

In het voorgestelde artikel 7e is opgenomen dat onder andere de aanhouding met behulp van de sterke arm kan worden uitgevoerd. Deze bepaling is nodig indien (verwacht wordt dat) de opvolging van de bevoegdheden door de toezichthouder niet vrijwillig zal plaatsvinden. In dat geval kunnen de bestuursrechtelijke bevoegdheden worden uitgevoerd met behulp van de sterke arm. Er is een separaat lid gemaakt voor het gebruik van de sterke arm in het geval dat een schip op grond van artikel 7d naar een haven wordt gebracht. Dit is ter verduidelijking waarvoor de sterke arm kan worden gebruikt. De sterke arm kan worden ingezet om het schip in de haven te brengen. Dit betekent dat de politie, zo nodig met bijstand van de krijgsmacht, aan boord van het aangehouden schip zal gaan en op de brug van het schip aanwezig is tijdens de vaart naar de aangewezen ligplaats. In uiterst geval kunnen begeleidende schepen in de nabijheid van het aangehouden schip worden ingezet. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.6 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 7f

In voorgesteld artikel 7f is in het eerste lid opgenomen dat de aanhouding wordt opgeheven als er geen reden meer bestaat om de aanhouding langer te laten voortduren. Hiermee wordt aangesloten bij vergelijkbare bepalingen die gangbaar zijn in de scheepvaartregelgeving.[72] Hierbij moet echter wel voldaan zijn aan hetgeen is bepaald in artikel 10a, vierde lid van dit wetsvoorstel.

In artikel 7f, tweede lid, wordt voorgesteld dat de bevoegdheid tot aanhouding niet als bestuursdwang wordt aangemerkt. Hierbij wordt aangesloten bij het bestaande artikel 7, vijfde lid. Voor aanhouding volgt dit uit het feit dat aanhouding slechts een vorm van quasi-bestuursdwang is: weliswaar mag een aangehouden schip pas weer uitvaren als de redenen die tot aanhouding hebben geleid zijn weggenomen, maar het is de exploitant of de kapitein die deze redenen kan wegnemen, en niet de overheid.

Onderdeel I

In het bestaande artikel 8, dat ziet op de procedure bij aanhouding, wordt in het eerste lid verduidelijkt dat een kapitein ook op basis van een aanwijzing van Onze Minister een ligplaats kan worden toebedeeld in geval Onze Minister het schip naar de haven heeft doen brengen op grond van voorgesteld artikel 7d, eerste of tweede lid.

---

[72] Zie bijvoorbeeld artikel 7, vierde lid van de Wet buitenlandse schepen en artikel 25 van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen.

Aan het bestaande artikel 8 wordt tevens een aanvullend lid voorgesteld. In het voorgestelde vierde lid wordt toegevoegd dat ook een ligplaats buiten de haven kan worden aangewezen na aanhouding van het schip, als de veiligheid van het aangehouden schip of de haven (waaronder ook de scheepvaart) hiertoe noodzaakt. De verplaatsing wordt gedaan op verzoek van de daartoe bevoegde autoriteit. Als het schip in een haven ligt, zal dit de havenbeheerder zijn. Als het schip zich in een ankervak bevindt, zal de beheerder van het desbetreffende ankervak dat verzoek doen. Een dergelijke bepaling is ook in andere scheepvaartwetgeving te vinden.[73]

Onderdeel J
In Nederland is het uitgangspunt dat handhavingskosten niet worden doorberekend omdat handhaving een collectief goed behartigt. Het beginsel ‘de veroorzaker betaalt’ is hierop een uitzondering.[74] Een schip dat wordt aangehouden op grond van dit wetsvoorstel is juist een schip waarbij is vastgesteld of waarvan een gegronde reden bestaat om aan te nemen dat niet is voldaan aan de verplichtingen die gelden voor schepen. Daarmee is het gerechtvaardigd om kosten die voortvloeien uit de handhaving op grond van dit wetsvoorstel, door te berekenen aan die schepen. Deze kosten kunnen aan een individuele overtreder worden toegerekend en doorberekend.

Artikel 4 van de Wet buitenlandse schepen maakt het reeds mogelijk om kosten door te berekenen aan exploitanten van buitenlandse schepen. In het voorgestelde artikel 10a wordt hierbij aangesloten. Er wordt een verplichting gecreëerd voor de exploitant van een buitenlands schip of een schip zonder nationaliteit om met artikel 4 vergelijkbare kosten die verband houden met de uitvoering van dit wetsvoorstel te betalen. Die kosten kunnen bijvoorbeeld bestaan uit kosten die samenhangen met de aanhouding door de toezichthouder, kosten die zijn ontstaan als gevolg van een achtervolging als bedoeld in artikel 7b, vierde lid, kosten die worden gemaakt bij de controle, bedoeld in artikel 7c, eerste lid, wanneer het schip na deze controle wordt aangehouden, kosten die worden gemaakt door het naar de haven doen brengen van het schip als bedoeld in artikel 7d, eerste en tweede lid, kosten die worden gemaakt bij het uitoefenen van de bevoegdheden met behulp van de sterke arm als bedoeld in voorgesteld artikel 7e of kosten die ontstaan door het verblijf van een aangehouden schip in de haven. Het gaat in alle gevallen om de daadwerkelijk gemaakte kosten. Bij het bepalen van de kosten ten aanzien van een controle kan worden aangesloten bij het tarief dat is opgenomen in de Regeling tarieven transportsectoren voor de controles die worden uitgevoerd overeenkomstig artikel 14j van de Wet havenstaatcontrole.

Het is dus primair aan de exploitant om de kosten te betalen aan bijvoorbeeld de sleepdienst of aan de haven (voor het gebruik van een

[73] Zie bijvoorbeeld artikel 14e, vijfde lid, van de Wet havenstaatcontrole.
[74] Zie hierover het rapport Maat houden, Kamerstukken II 2013/14, 24036, nr. 407.

ligplaats die voor het aangehouden schip is aangewezen). Aangezien voorzienbaar is dat bij aangehouden schepen de exploitant niet direct duidelijk of bereikbaar zal zijn, voorziet dit artikel ook in de mogelijkheid voor Onze Minister om dergelijke kosten voor te schieten. Daarmee wordt namelijk het algemene belang van naleving behartigd in het geval de kosten een obstakel voor handhaven blijkt. In de praktijk zal worden beoordeeld welk ministerie welk deel van de gemaakte kosten zal dragen.

Als waarborg dat de kosten ook daadwerkelijk kunnen worden verhaald op de exploitant kan de aanhouding worden behouden voor totdat die kosten zijn vergoed. Hierbij is aangesloten bij het vergelijkbare artikel 14f van de Wet havenstaatcontrole.

Onderdelen K en L
Varen met een schip zonder nationaliteit kan een gevaar opleveren voor Nederland. Een schip zonder nationaliteit is niet alleen een gevaar voor de scheepvaartveiligheid, het milieu en economische belangen, maar ook voor de nationale veiligheid. Schepen zonder nationaliteit worden gebruikt voor de omzeiling van sancties en kunnen worden gebruikt voor het beschadigen van de onderzeese (vitale) infrastructuur en voor spionage. In de huidige geopolitieke situatie waarin internationale betrekkingen onvoorspelbaarder zijn geworden, is het van groot belang dat Nederland zich normerend opstelt ten aanzien van statelijke dreigingen. Spionage of sabotage zijn absoluut ontoelaatbaar in onze samenleving. Omdat het varen met een schip zonder nationaliteit (ook) gebeurt om “onder de radar te blijven”, zodat bijvoorbeeld sancties of milieuregelgeving kunnen worden ontweken of spionage of sabotage kunnen worden gepleegd, is het varen met een schip zonder nationaliteit een zwaar vergrijp.

Wanneer een schip vaart zonder nationaliteit, kan het schip (bestuursrechtelijk) worden aangehouden op grond van voorgesteld artikel 7a. Het kan echter ook wenselijk zijn om strafrechtelijk op te treden tegen de verantwoordelijke voor het schip. In dat kader wordt in artikel 10b voorgesteld om een verbod op te nemen om, in strijd met voorgesteld artikel 4a, te varen met een schip zonder nationaliteit. Op grond van het voorgestelde artikel 11, eerste lid, is overtreding van dit verbod strafbaar. In lijn met andere scheepvaartregelgeving[75] is dat verbod gericht tot de kapitein. Datzelfde geldt voor de overtreding van artikel 8, eerste tot en met derde lid. De kapitein is eindverantwoordelijke aan boord van het schip. De kapitein staat bijvoorbeeld aan het roer van de dagelijkse operatie en is verantwoordelijk voor de veiligheid van de bemanning, passagiers en lading en voor het naleven van alle nationale en internationale regelgeving. De kapitein die vaart met een schip zonder nationaliteit dat onderdeel is van de schaduwvloot is een cruciale schakel voor het

[75] Zie bijvoorbeeld artikelen 4 en 9 van de Schepenwet en artikel 10 van de Wet bemanning zeeschepen.

kunnen uitvoeren van de beoogde activiteiten van die schaduwvloot. Dat maakt dat de regering het een kapitein zwaar aanrekent als hij een schip vaart zonder nationaliteit en maakt dat de kapitein op passende wijze strafrechtelijk aansprakelijk moet kunnen worden gesteld voor het faciliteren hiervan. Gezien de ernst van dit feit wordt het daarom passend en proportioneel geacht om deze gedraging strafbaar te stellen met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar en een geldboete van de vijfde categorie. Bij de uiteindelijke strafoplegging kunnen alle relevante feiten en omstandigheden van het geval worden meegewogen.

De strafbaarstelling en bijbehorende strafmaat dienen bij te dragen aan een afschrikwekkende werking voor kapiteins om met een schip zonder nationaliteit te varen. Door de risico's die een kapitein loopt als hij vaart met een schip zonder nationaliteit, te weten een hoge(re) gevangenisstraf en/of geldboete, zal het inhuren van een kapitein vermoedelijk duurder, dan wel gecompliceerder, worden. Dit frustreert het verdienmodel achter de schadelijke en gevaarlijke praktijken die schuilgaan achter het varen met een schip zonder nationaliteit, zoals sabotage of spionage. De strafbaarstelling draagt daarmee bij aan het minder aantrekkelijk maken van deze methode om bijvoorbeeld sancties te omzeilen omdat dit raakt aan de winstgevendheid van het varen zonder nationaliteit.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat onder een schip zonder nationaliteit ook een schip valt dat vaart zonder enige vlag. Ook deze gedraging kan een risico voor de nationale veiligheid van Nederland vormen, aangezien het voorstelbaar is dat een schip zonder vlag en nationaliteit dit bewust doet om de herleidbaarheid van de herkomst van het schip te bemoeilijken en op deze manier minder eenvoudig aansprakelijk gesteld kan worden in het geval van sanctieomzeiling, beschadiging van de onderzeese (vitale) infrastructuur, of spionage of milieuschade die ontstaat door het schip. Zowel het voeren van een valse vlag als het varen zonder vlag zijn gedragingen waarvoor een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar en een geldboete van de vijfde categorie, noodzakelijk en proportioneel worden geacht om het ontwijken van sancties of milieuregelgeving, spionage of sabotage – activiteiten die (potentieel) gelieerd zijn aan de schaduwvloot – te kunnen bestrijden. Ook wordt met het onderhavige wetsvoorstel deze strafmaat gesteld op het onrechtmatig gebruik van de Koninkrijksvlag (artikel 409 WvSr). Deze wijziging wordt nader toegelicht in de artikelen III en IV van de artikelsgewijze toelichting.

Mede gelet op de bestuursrechtelijke mogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt, zal het primair zo zijn dat bestuursrechtelijk onderzoek wordt gedaan naar de nationaliteit van een schip. Het voorgestelde artikel 7a biedt hiervoor een grondslag. Dit onderzoek kan uitgevoerd worden door de ILT in samenwerking met de Kustwacht. Dat kan bijvoorbeeld door navraag te doen bij de vlaggenstaat waarvan het schip aangeeft dat het ingeschreven staat, door de certificaten op te vragen of op grond van informatie afkomstig uit andere staten. Het is ook mogelijk om aan boord

de fysieke documenten te controleren. Indien op basis van dit onderzoek blijkt dat het schip zonder nationaliteit vaart, kan hiervan aangifte worden gedaan. De resultaten van het onderzoek dat op grond van het voorgestelde artikel 7a is gedaan, zouden vervolgens in beginsel in het strafrechtelijk onderzoek kunnen worden gebruikt. Voor zover die informatie uit het onderzoek door de toezichthouder in voorkomende gevallen niet afdoende is, kan het OM beslissen om zelf nader onderzoek te verrichten. Het doen van een rechtshulpverzoek (bijvoorbeeld gericht aan de staat waar het schip beweerdelijk ingeschreven staat) kan daarbij aan de orde zijn. Het is niet uitgesloten dat een rechtshulpverzoek tijd kost, met name wanneer het gaat om landen waar Nederland geen rechtshulprelatie mee heeft.

Voor strafrechtelijke aansprakelijkheid is vereist dat de kapitein weet (opzet) dat hij zonder nationaliteit vaart. Voor het bewijs hiervan kan worden gekeken naar alle omstandigheden van het geval. De kapitein is primair verantwoordelijk voor het schip en alles daaromheen op het moment dat hij uitvaart.[76] Bij feiten en omstandigheden die kunnen bijdragen aan het bewijs voor het opzet kan worden gedacht aan de omstandigheid dat de scheepspapieren niet op orde zijn, aan afwijkende omstandigheden op het schip zoals bemanning zonder functie of kwalificatie, of aan de omstandigheid dat onjuiste of inconsistente informatie over de nationaliteit van het schip wordt uitgezonden via het Automatic Identification System (AIS).

Het is niet nodig om in dit wetsvoorstel ook een verbod op niet onschuldige doorvaart op te nemen. Indien met een schip op zodanige wijze wordt gevaren dat het schip als gevaar kan worden gezien, kan worden opgetreden tegen de verantwoordelijke voor dat gevaar. Het niet onschuldig doorvaren als zodanig is niet afzonderlijk strafbaar.

In artikel 11 wordt geregeld welke sanctie staat op overtreding van de verbodsbepaling. Er is voor gekozen om de strafmaat met dit wetsvoorstel in lijn te brengen met de strafbaarstelling voor het als kapitein zonder daartoe gerechtigd te zijn, voeren van de vlag van het Koninkrijk (artikel 409 WvSr).

Onderdeel M

Met het voorgestelde artikel 11a wordt voorzien in rechtsmacht in gevallen waarin het misdrijf ‘varen zonder nationaliteit’ buiten het Nederlands territorium wordt gepleegd, zodat ook vervolging mogelijk is wanneer een schip zonder nationaliteit zich buiten de Nederlandse TZ bevindt.[77] Voor een nadere toelichting hierover wordt verwezen naar paragrafen 3.1.2 en 3.2.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

---

[76] Deze verantwoordelijkheid komt onder meer tot uitdrukking in artikel 4 van de Schepenwet. Dit artikel betreft implementatie van het SOLAS-verdrag.

[77] Schepen zonder nationaliteit genieten geen bescherming van een vlaggenstaat, zoals hiervoor is toegelicht. Dat kan ook uit de totstandkomingsgeschiedenis van het VN-Zeerechtverdrag worden afgeleid. Zie Nordquist e.a., *UN Convention on the Law of the Sea, 1982: A Commentary,* Brill Nijhoff, Leiden, 2013, pagina 127.

Onderdeel N
In het voorgestelde artikel 12a wordt een grondslag gecreëerd voor politieoptreden met betrekking tot buitenlandse schepen en schepen zonder nationaliteit buiten de TZ, voor zover het volkenrecht en het interregionale recht dit toelaat.[78] Deze grondslag is noodzakelijk, omdat de Politiewet 2012 in beginsel niet geldt buiten het Nederlands grondgebied.

Het gaat hierbij om een grondslag voor twee vormen van politieoptreden. Allereerst is dat het optreden als sterke arm. In het voorgestelde artikel 7e van dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de toezichthouder de hulp van de sterke arm kan inroepen ten einde de daarin genoemde bestuursrechtelijke bevoegdheden uit te kunnen oefenen.

Ten tweede wordt een bevoegdheid gecreëerd voor het uitoefenen van politiebevoegdheden in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde door de politie met betrekking tot buitenlandse schepen en schepen zonder nationaliteit. Daarbij gaat het onder meer om opsporingshandelingen en het gebruik van geweld. Dit ziet op feiten die op grond van de Wet buitenlandse schepen strafbaar zijn gesteld, maar ook op andere Nederlandse strafbare feiten met betrekking tot buitenlandse schepen en schepen zonder nationaliteit, waarover Nederland buiten het eigen grondgebied rechtsmacht kan uitoefenen, zoals artikel 409 WvSr. Deze bevoegdheden dragen eraan bij dat deze strafbare feiten, die onder meer zien op het door de kapitein varen van schip zonder nationaliteit of het onbevoegd voeren van de vlag van het Koninkrijk, ook buiten de TZ gehandhaafd kunnen worden. Dit vergroot de pakkans en draagt daarmee bij aan een afschrikkende werking. Er is aansluiting gezocht bij artikel 539a, eerste en derde lid, Wetboek van Strafvordering. In dat artikel is geregeld dat – kort gezegd – strafvorderlijke bevoegdheden ook buiten het rechtsgebied van een rechtbank kunnen worden uitgeoefend, voor zover het volkenrecht en interregionaal recht dat toelaat. Hiervan is niet alleen sprake als bijvoorbeeld een verdrag dit toelaat, maar bijvoorbeeld ook als de staat op wiens grondgebied het optreden plaatsvindt (waaronder mede begrepen de TZ van die staat), daar toestemming voor verleent. Met het interregionale recht wordt gedoeld op de verhouding tussen Europees Nederland, Caribisch Nederland en de Caribische landen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten binnen het Koninkrijk.

Ingevolge het voorgestelde artikel 12a zijn de artikelen 7 tot en met 10, 12 en 14, tweede en vierde lid, van de Politiewet 2012 van toepassing. Het gaat hierbij onder andere om de geweldsbevoegdheid van de politie. Op grond van de artikelen 7 en 9 van de Politiewet 2012 is de

[78] Bevoegdheden gelden buiten Nederland uitsluitend voor zover het internationaal recht dit toelaat. Bij de formulering van dit artikel is aangesloten bij artikel 539a van het Wetboek van Strafvordering.

Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren van toepassing.

De Koninklijke Marechaussee, enig ander onderdeel van de krijgsmacht en de bijzondere bijstandseenheid kunnen optreden in bijstand aan de politie. In algemene zin is bijstand ingegeven door een tekort aan een voor de taak noodzakelijk geachte kwaliteit of kwantiteit van personeel of materieel.[79]

Optreden buiten de TZ vraagt om specialistische middelen, waarover de politie niet of maar in zeer beperkte mate beschikt. De verwachting is daarom dat bij noodzakelijk politieoptreden op zee in de praktijk al snel de bijstand van de krijgsmacht of de bijzondere bijstandseenheid zal worden ingeroepen. De politie heeft dit in het kader van de consultatie bevestigd.

Het tweede en derde lid gaan in op de wijze waarop om bijstand wordt verzocht.

Artikel II – wijziging Scheepvaartverkeerswet

Onderdeel A
In artikel II, onderdeel A, wordt voorgesteld om een nieuw artikel 2a toe te voegen aan de Svvw waarmee de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de bevoegdheid krijgt om een deel van de TZ te kunnen afsluiten. Artikel 25 van het VN-Zeerechtverdrag biedt deze mogelijkheid. De Noordzee is een zeer drukbevaren zeegebied en in de daarin gelegen Nederlandse TZ hebben buitenlandse schepen, zoals hierboven toegelicht, het recht van onschuldige doorvaart. Er zijn echter situaties waarin het nodig is om veiligheidsmaatregelen te kunnen treffen. Dit kan gaan om de veiligheid op zee (bijvoorbeeld scheepvaartveiligheid) of de veiligheid op land (bijvoorbeeld voorkoming van spionage en sabotage). Een recent voorbeeld daarvan is de NAVO-top, die in juni 2025 in Den Haag is georganiseerd. De extra inzet op de Noordzee van schepen, vaartuigen en vliegende eenheden, van onder andere de politie, Kustwacht en defensie, vormden zodanige omstandigheden dat er naast een duidelijke aanwezige belemmering voor het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer, mogelijk ook een gevaar voor de veiligheid van de scheepvaart ontstond. Daardoor was het nemen van maatregelen en het afsluiten van een gedeelte van de TZ noodzakelijk. Ook het afsluiten van (een gedeelte van) de zee rondom de infrastructuur op zee, zoals boorplatformen of windturbines, kan nodig zijn ter bescherming van het scheepvaartverkeer of van het mariene milieu. Voor de formulering van de belangen waarin kan worden overgegaan tot afsluiting van een gedeelte van de TZ wordt aangesloten bij de belangen die zijn opgesomd in artikel 3 Svvw.[80] Dit zijn scheepvaartbelangen, zoals veilig en vlot scheepvaartverkeer.

---

[79] Kamerstukken II 2006/07, 30880, nr. 3, pagina 59.
[80] Zie voetnoot 67 voor een opsomming van de belangen van artikel 3 Svvw.

Uiteraard zal steeds worden geprobeerd om de gevolgen van een afsluiting zoveel mogelijk te beperken. Voor een besluit tot een (gedeeltelijke) afsluiting, is dan ook van belang dat de afsluiting (1) tijdelijk is, (2) voor alle schepen of een categorie schepen geldt zonder onderscheid te maken naar nationaliteit, (3) in een specifiek aangewezen gebied geldt en (4) op een behoorlijke wijze is bekendgemaakt.[81] Zo kan het bijvoorbeeld nodig zijn om bepaalde schepen een uitzondering (in de vorm van een vrijstelling of ontheffing) van de afsluiting te geven. Hierbij valt te denken aan scheepvaartverkeer dat nodig is ten behoeve van reparaties van bepaalde infrastructuur op zee of bereikbaarheid van (bepaalde) havens voor bepaalde schepen. Ook kan een onderscheid worden gemaakt in de categorie (type) schepen waarvoor de afsluiting geldt. Bij een categorie schepen kan worden gedacht aan schepen met bepaalde lading of kenmerken. Het kan bijvoorbeeld wenselijk zijn om de afsluiting bijvoorbeeld te beperken tot tankers of tot passagiersschepen. Andere categorieën schepen kunnen dan wel van het afgesloten gebied gebruik maken. De situatie die aanleiding geeft tot afsluiting, bepaalt welke maatregelen nodig worden geacht. De uitwerking van deze bevoegdheid staat in het Besluit administratieve bepalingen scheepvaartverkeer, dat daartoe zal worden gewijzigd. Een afsluiting zal naast de bekendmaking in de Staatscourant zo spoedig mogelijk middels een bericht aan de scheepvaart kenbaar worden gemaakt.

Indien het besluit tot afsluiting van (een deel van) de TZ wordt genomen ten behoeve van de nationale veiligheid, wordt het besluit genomen in overeenstemming met de Minister van Justitie en Veiligheid als coördinerend verantwoordelijk minister voor nationale veiligheid. Dit betekent dat het besluit onderling wordt afgestemd en dat beide ministers met de strekking daarvan instemmen. Dit wordt voorgesteld in het derde lid. In het kader van nationale veiligheid kan afsluiting nodig zijn ter bescherming van het Nederlandse grondgebied, of vanwege economisch, sociale en politieke stabiliteit.[82] Dit kan bijvoorbeeld wanneer er een vermoeden is van spionage, sabotage of verstoring van vitale infrastructuur vanaf een schip of overtreding van internationale wet- en regelgeving. Hierbij kan gedacht worden aan het in kaart brengen van of beschadigen van onderzeese infrastructuur. Het afsluiten van de TZ kan in deze gevallen noodzakelijk zijn om de spionage- of sabotageactiviteiten te voorkomen of verstoren. Bovendien kan het afsluiten ondersteunend zijn voor het verrichten van onderzoek of herstelwerkzaamheden. In de toekomst kunnen ook andere situaties dan geschetst leiden tot maatschappelijke ontwrichting waarvoor de inzet van een dergelijke bevoegdheid nodig wordt geacht.

Onderdeel B

[81] Zo kan worden afgeleid uit artikelen 10 en 13 van het Besluit administratieve bepalingen scheepvaartverkeer.
[82] Verwezen wordt naar de zes nationale veiligheidsbelangen die zijn opgesomd in paragraaf 2.1 van het algemeen deel van deze toelichting.

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om in de Svvw één van de belangen, opgenomen in artikel 3 van die wet, te verduidelijken. Het eerste lid, onderdeel d, is in 2004 opgenomen in een wijziging van de Scheepvaartverkeerswet ter implementatie van een Europese verordening.[83] Deze verordening geeft uitvoering van de ISPS-code,[84] die is vastgesteld door de IMO. Deze code is tot stand gekomen na de aanslagen op het World Trade Center in New York, en heeft tot doel om de maritieme beveiliging (*security*) te verbeteren tegen dreigingen, waaronder terroristische dreigingen. Uit de memorie van toelichting[85] blijkt dat de (Rijks)havenmeester 'op grond van de voorgestelde wijziging kan bijvoorbeeld een schip kan verbieden een haven in te varen of kan bepalen dat een schip een door hem bepaalde ligplaats inneemt indien vermoed wordt dat dat schip zal worden gebruikt voor terroristische activiteiten, ongeacht de vlag die het schip voert.'

In de praktijk blijkt dat het in de Svvw opgenomen belang 'externe veiligheidsrisico's' te beperkt wordt geïnterpreteerd. In de interpretatie wordt veelal de vergelijking getrokken met externe veiligheid in het milieurecht. Bij externe veiligheid in het milieurecht wordt gericht op de beheersing van risico's voor mens en milieu in relatie tot gevaarlijke stoffen. Gelet op de achtergrond van de ISPS-code en de Havenbeveiligingsverordening is dit echter te beperkt. Mede gelet op de huidige geopolitieke ontwikkelingen is het nodig om de bedoelde brede interpretatie in het licht van die regelgeving te verbreden naar 'veiligheidsrisico's in verband met schepen'.

Artikelen III en IV - wijzigingen Wetboek van Strafrecht
Op grond van artikel 3 van de Rijkswet nationaliteit zeeschepen kan een zeeschip de nationaliteit van het Koninkrijk verkrijgen door inschrijving in het vlagregister. Als gevolg van het ingeschreven zijn in het vlagregister in één van de landen van het Koninkrijk, verkrijgt een schip de nationaliteit van het Koninkrijk.[86] Het schip mag vervolgens als uitwendig kenmerk daarvan, de vlag van het Koninkrijk voeren.

In artikel 409 WvSr is de strafbaarstelling opgenomen voor het als schipper (hierna: kapitein) onbevoegd voeren van de vlag van het Koninkrijk. In dit wetsvoorstel wordt de strafmaat hiervoor verhoogd naar een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar of een geldboete van de vijfde categorie. De kapitein die daartoe niet is gerechtigd, mag de vlag van het Koninkrijk niet zodanig gebruiken dat het schip de schijn

---

[83] Verordening (EG) nr. 725/2004 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 31 maart 2004 betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten (PbEU L 129).
[84] De bij resolutie 2 van de Conferentie van verdragsluitende regeringen die partij zijn bij het SOLAS-verdrag op 12 december 2002 aangenomen Internationale Code voor de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten (International Ship and Port Facility Security Code).
[85] Kamerstukken II 2003/04, 29394, nr. 3. Verwezen wordt naar de memorie van toelichting bij artikel 13.
[86] Kamerstukken II 2011/12, 33134 (R 1972), nr. 3, pagina 27.

geeft Nederlands te zijn. Deze wijziging wordt daarnaast ook in artikel 424 van het Wetboek van Strafrecht BES doorgevoerd.

Sinds 2024 is het aantal schepen dat vaart onder een valse vlag sterk gegroeid. Ongeveer 70 van deze schepen varen onder de vlag van het Koninkrijk, hoewel deze schepen niet zijn ingeschreven in het vlagregister van Nederland of Curaçao.[87] Een aantal van deze vals gevlagde schepen is onderdeel van de schaduwvloot. Zoals beschreven in de artikelsgewijze toelichting bij onderdelen K en L noopt de huidige geopolitieke situatie ertoe dat Nederland zich normerend opstelt ten aanzien van statelijke dreigingen. Ook het varen met de Koninkrijksvlag gebeurt om “onder de radar te blijven”, terwijl het schip en/of de opvarenden daarvan zich bezighouden met schadelijke en gevaarlijke praktijken als sanctieontwijking, en mogelijk sabotage of spionage. Het varen met een valse Koninkrijksvlag is daarom van een dermate ernstige aard, dat deze ontwikkelingen aanleiding geven om ook de strafmaat voor artikel 409 Sr te verhogen. De strafmaat van artikel 409 WvSr wordt daartoe – in lijn met de strafmaat van artikel 10b, te weten het als kapitein varen van een schip zonder nationaliteit – bepaald op vier jaar gevangenisstraf of een geldboete van de vijfde categorie. In gevallen waarin schepen behorende tot de schaduwvloot de Koninkrijksvlag voeren, moet daartegen immers eveneens krachtig kunnen worden opgetreden.

Door het verhogen van de strafmaat ontstaat er ook een verhoogd risico voor de kapitein van het schip. Deze afschrikwekkende werking wordt noodzakelijk geacht om te kunnen leiden tot de gewenste verandering, waarbij kapiteins niet meer onbevoegd varen met de Koninkrijksvlag.

Verder wordt voorgesteld de zinsnede ‘op grond van voor Nederland geldende rechtsregels’ in artikel 409 WvSr te laten vervallen. Met de Aanpassingswet Rijkswet nationaliteit zeeschepen[88] zijn de woorden ‘Nederlandse vlag’ in verschillende wettelijke bepalingen vervangen door ‘vlag van het Koninkrijk’, om de terminologie beter bij de genoemde Rijkswet te laten aansluiten. In artikel 409 WvSr is met de Aanpassingswet eveneens voornoemde zinsnede ingevoegd. Doordat artikel 409 WvSr juist ziet op die situaties waarin de vlag van het Koninkrijk wordt gevoerd zonder dat de kapitein daartoe gerechtigd is, wordt voorgesteld deze zinsnede te schrappen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
V.P.G. Karremans

[87] De landen Aruba en Sint-Maarten voeren op dit moment geen internationaal vlagregister.
[88] Kamerstukken II 2017/18, 34836, nr. 3, pagina 10.