TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL **2**

Vergaderjaar 2026-2027

37 038 **Wijziging van de Wet buitenlandse schepen en enkele andere wetten in verband met het creëren van bevoegdheden inzake buitenlandse schepen en schepen zonder nationaliteit gelet op enkele artikelen van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee**

Nr. 4 **ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 19 augustus 2026 en het nader rapport d.d.8 oktober 2026, aangeboden aan de Koning door de minister van Infrastructuur en Waterstaat, mede namens de minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Defensie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 juli 2026 nr. 2026001609, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 augustus 2026, nr. W17.26.00234/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van enkele inhoudelijke opmerkingen die hieronder worden besproken.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan met daaronder mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 16 juli 2026, no.2026001609, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Defensie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet buitenlandse schepen en enkele andere wetten in verband met het creëren van bevoegdheden inzake buitenlandse schepen en schepen zonder nationaliteit gelet op enkele artikelen van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, met memorie van toelichting.

Samenvatting

1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

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

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

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

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

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

Wijze van juridische verankering
De regering heeft in het wetsvoorstel gekozen voor een strafrechtelijk verbod op het varen zonder nationaliteit. Ook wordt de strafmaat voor het varen met een valse Koninkrijksvlag verhoogd. Voor beide strafbare feiten wordt een strafmaat van ten hoogste vier jaar gevangenisstraf of een geldboete van de vijfde categorie

geïntroduceerd. De Afdeling adviseert om toe te lichten hoe deze strafmaat zich verhoudt tot de aard en ernst van de strafbare feiten, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

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

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

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

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

Advies

1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

a. Achtergrond
Belangrijke aanleiding voor dit wetsvoorstel is de aanpak van de zogenaamde schaduwvloot. Een deel van de schaduwvloot bestaat uit schepen zonder nationaliteit (vooral schepen die zonder vlag of onder valse vlag varen).[1] Een ander deel bestaat uit schepen die varen onder een zogenaamde 'goedkope vlag' of 'flag of convenience'. In het laatste geval gaat het om schepen die zijn geregistreerd in het vlaggenregister van een staat die weinig tot geen aandacht besteedt aan vereisten van veiligheid, zeewaardigheid of milieurisico's van een schip. De schaduwvloot kan misbruikt worden voor illegale doeleinden, waaronder het omzeilen van internationaal opgelegde sancties op het verhandelen van bijvoorbeeld olie. Om deze reden staan veel schepen die behoren tot de schaduwvloot inmiddels op EU-sanctielijsten, net als entiteiten en personen die nauw betrokken zijn bij de schaduwvloot.[2]

Dit wetsvoorstel creëert in de eerste plaats bevoegdheden om vast te stellen of een schip zonder nationaliteit vaart en vervolgens daartegen op te treden. De regering wil hiervoor

---

[1] Memorie van toelichting, onderdeel 1.2, Aanleiding.
[2] Zie meest recent Europese Unie (EU) neemt 21e sanctiepakket aan tegen Rusland | Rijksoverheid.nl en 21e sanctiepakket: EU pakt Russische energiesector, financiële diensten en crypto hard aan - Consilium.

de ruimte benutten die het internationaal recht, met name het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (hierna: VN-Zeerechtverdrag) hiervoor laat.

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

b. Inhoud van het wetsvoorstel

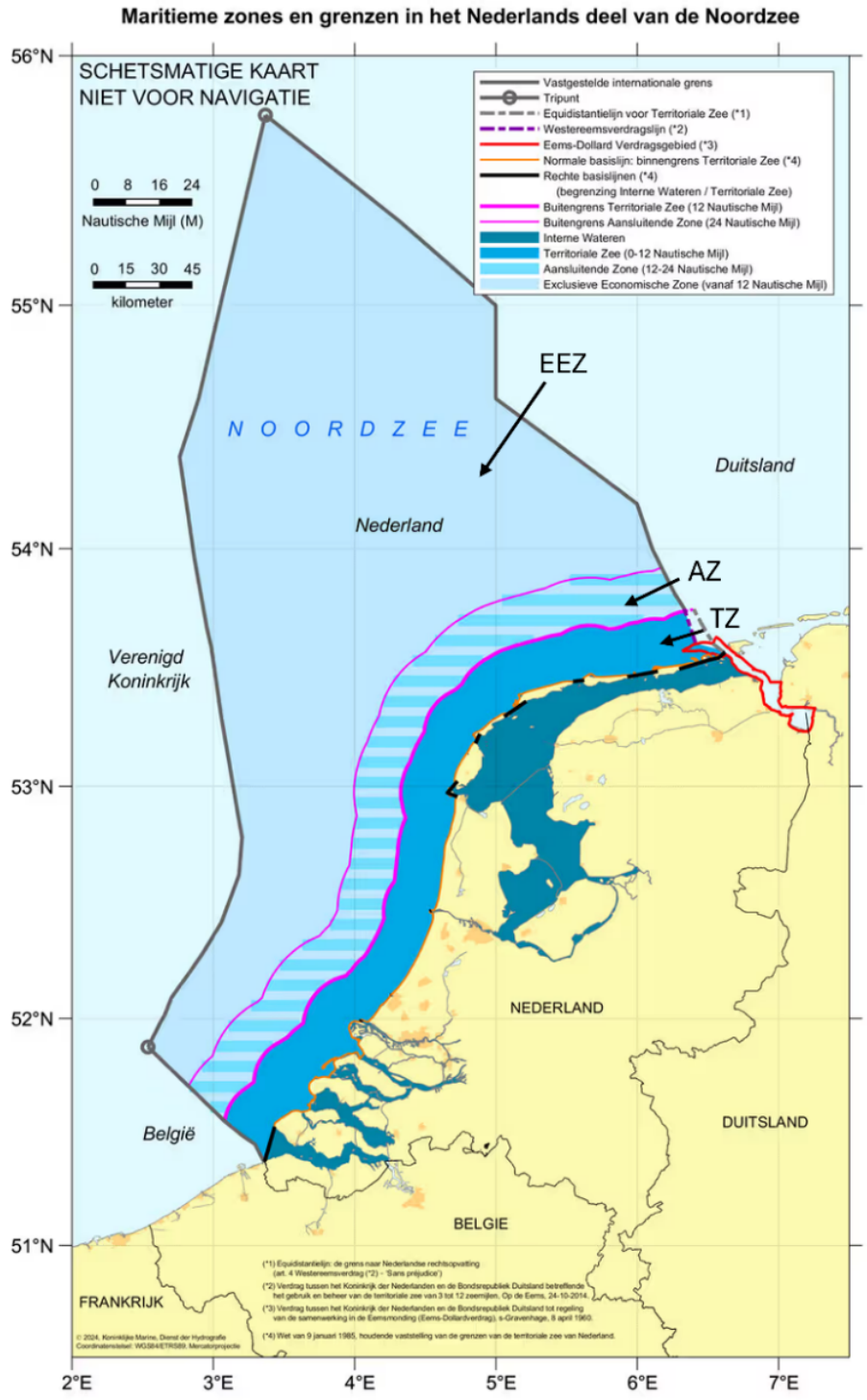
i. *Bestuursrechtelijke bevoegdheden ten aanzien van schepen zonder nationaliteit*
Het wetsvoorstel schrijft voor dat vaart op zee uitsluitend plaatsvindt door zeeschepen die gerechtigd zijn de vlag van het Koninkrijk te voeren en buitenlandse schepen.[6] Het wetsvoorstel geeft de toezichthouder de mogelijkheid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

De toezichthouder kan in elk van deze zones aan boord gaan (waar nodig met behulp van de sterke arm[8]) voor nader onderzoek (controle/inspectie) en kan het schip aanhouden indien is vastgesteld dat het schip zonder nationaliteit vaart (of het vermoeden blijft bestaan dat het schip zonder nationaliteit vaart) of geen medewerking wordt verleend bij het onderzoek.[9]

---

[3] Artikel I, onderdeel A (artikel 1) van het wetsvoorstel.
[4] Memorie van toelichting, onderdeel 2.1, Weigeren buitenlandse schepen in Nederlandse havens en Artikelsgewijs deel, artikel II, onderdeel A.
[5] Memorie van toelichting, onderdeel 2.8, Bevoegdheid afsluiten TZ.
[6] Artikel I, onderdeel E (artikel 4a) van het wetsvoorstel.
[7] Artikel I, onderdeel H (artikel 7a, eerste lid) van het wetsvoorstel.
[8] Verschillende bevoegdheden in het wetsvoorstel kunnen worden uitgeoefend met behulp van de sterke arm. Hiermee wordt gedoeld op 'de mogelijkheid van ondersteuning door politie, zo nodig met bijstand door de krijgsmacht, indien nodig met gebruik van geweld en dwangbevoegdheden aan boord van het schip of om aan boord van het schip te komen.' Dit aldus de memorie van toelichting, onderdeel 2.6, Inroepen hulp van de sterke arm.
[9] Artikel I, onderdeel H (artikel 7a, tweede en derde lid) van het wetsvoorstel.

Afbeelding 1. Nederlandse maritieme zones in de Noordzee



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

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

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

oplevert voor de vrede, de orde of de veiligheid.[11]

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

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

Als geen sprake is van een (vermoedelijke) overtreding kan een buitenlands schip in de territoriale zee, EEZ of op volle zee alsnog worden onderworpen aan een controle.[15] *Dit kan dan alleen met toestemming van de vlaggenstaat.*[16] *Als blijkt dat het buitenlandse schip niet aan de gestelde eisen voldoet kan het worden aangehouden, wederom enkel met toestemming van de vlaggenstaat.*[17] *Ook in deze situatie kunnen de bevoegdheden worden uitgeoefend met behulp van de sterke arm.*[18]

iii. *Ná de aanhouding*

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

iv. Strafrechtelijke maatregelen jegens kapitein

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

---

[11] Aldus artikel I, onderdeel E (artikel 4b, derde lid) van het wetsvoorstel.
[12] Zie bijvoorbeeld artikel 1.6 van de Energiewet of artikel 5, in verbinding met artikel 1, vierde lid, onder a, van de Visserijwet 1963.
[13] Artikel I, onderdeel H (artikel 7b, vierde lid) van het wetsvoorstel.
[14] Artikel I, onderdeel H (artikel 7b, vijfde lid) van het wetsvoorstel.
[15] Dit is een controle als bedoeld in artikel 14j van de Wet havenstraatcontrole.
[16] Artikel I, onderdeel H (artikel 7c, eerste lid) van het wetsvoorstel.
[17] Artikel I, onderdeel H (artikel 7c, tweede lid) van het wetsvoorstel.
[18] Artikel I, onderdeel H (artikel 7e, eerste lid) van het wetsvoorstel.
[19] Artikel I, onderdeel H (artikel 7d) van het wetsvoorstel.
[20] Artikel I, onderdeel J (artikel 10a) van het wetsvoorstel.
[21] De definitieomschrijving van kapitein in de Wet buitenlandse schepen en schipper in het Wetboek van Strafrecht zijn gelijkluidend.

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

v. Weigeren van toegang tot de haven; afsluiting gebied in de territoriale zee
Het wetsvoorstel bevat de mogelijkheid om een buitenlands schip of een schip zonder nationaliteit de toegang tot een Nederlandse haven te weigeren ter bescherming van de nationale veiligheid[23] *en verschillende andere belangen, waaronder het in stand houden van scheepvaartwegen en het voorkomen of beperken van externe veiligheidsrisico's.*[24] *Ter bescherming van diezelfde belangen kan de minister ook besluiten een gebied in de territoriale zee af te sluiten.*[25]

2. <u>Algemene appreciatie</u>

De huidige geopolitieke situatie vraagt om een actieve aanpak van de schaduwvloot. Ook binnen de Europese Unie is dit een prioritair onderwerp.[26] *Zowel de EU als individuele lidstaten roepen op tot actie tegen de schaduwvloot en voeren ook daadwerkelijk (militair ondersteunde) acties uit.*[27] *Dit wetsvoorstel sluit aan op de oproepen vanuit de EU om een nationaal juridisch kader te creëren waarmee kan worden opgetreden tegen de schaduwvloot.*[28] *De Afdeling heeft dan ook begrip voor de stap die de regering met dit wetsvoorstel zet om de mogelijkheden die het internationaal recht biedt in nationale wetgeving vast te leggen.*

Het wetsvoorstel creëert hoofdzakelijk bevoegdheden waarmee schepen zonder nationaliteit worden aangepakt. Tegen deze schepen kan met de bevoegdheden in dit wetsvoorstel worden opgetreden in alle zones, dus ook op volle zee en in de EEZ. Ten aanzien van buitenlandse zeeschepen zijn de bevoegdheden beperkter, terwijl ook deze schepen gebruikt kunnen worden om onder andere sancties te ontduiken (in het

---

[22] Hiertoe worden zowel het Wetboek van Strafrecht als het Wetboek van Strafrecht BES gewijzigd. Zie artikel III en IV van het wetsvoorstel.
[23] Voor de invulling van het begrip nationale veiligheid sluit de memorie van toelichting aan bij de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk en de daarin omschreven nationale veiligheidsbelangen: de territoriale, fysieke, economische en ecologische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit en internationale rechtsorde en stabiliteit. Het VN-Zeerechtverdrag laat voor een dergelijke brede definitie ruimte.
[24] Artikel I, onderdeel C (artikel 2a) van het wetsvoorstel. De belangen anders dan de bescherming van de nationale veiligheid zijn opgenomen in artikel 3 van de Scheepvaartverkeerwet.
[25] Artikel II, onderdeel A (artikel 2a) van het wetsvoorstel.
[26] Zie o.a. het verslag van de Raad Buitenlandse Zaken van 13 juli 2026, bijlage bij brief aan de Tweede Kamer van de minister van Buitenlandse Zaken van 22 juli 2026, kenmerk BZ2630315.
[27] Zie bijvoorbeeld: Reuters, 'Italian-led EU force boards sanctioned tanker from Russia's 'shadow fleet' in Mediterranean', 2 augustus 2026 (geraadpleegd op 3 augustus 2026); NOS, Weer Europese actie tegen Russische schaduwvloot: Frankrijk onderschept tanker, 25 juni 2026 (geraadpleegd op 31 juli 2026); EU Neighbours East, Kallas: 'We're turning up the pressure on Russia's shadow fleet', 23 juli 2026 (geraadpleegd op 31 juli 2026); NOS, VK entert Russische tanker in zes uur durende operatie in Kanaal, 14 juni 2026 (geraadpleegd op 31 juli 2026); NOS, Belgisch leger entert olietanker van Russische schaduwvloot, 1 maart 2026 (geraadpleegd op 31 juli 2026). In het 21e sanctiepakket tegen Rusland werden sancties opgelegd aan 41 schepen die betrokken zouden zijn bij de omzeiling van het olieprijsplafond, het transporteren van militaire goederen of gestolen Oekraïens graan (Verordening (EU) 2026/1848 van de Raad van 23 juli 2026 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 833/2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren PB L 23-7-2026, 1-77.
[28] Raad van de EU, Declaration of the European Union and its Member States on making full use of the international law of the sea framework relating to threats from the "shadow fleet" and to the protection of critical undersea infrastructure', Brussel, 15 december 2025, 16829/25, COJUR 99, COMAR 53, JUR 851.

bijzonder door te varen 'onder goedkope vlag'). Optreden tegen schepen die de bescherming genieten van een vlaggenstaat is internationaalrechtelijk zonder toestemming van die vlaggenstaat maar in beperkte mate mogelijk.

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

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

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

Naar aanleiding van 2 (Algemene appreciatie)
De regering onderschrijft de constatering van de Afdeling dat het wetsvoorstel zich hoofdzakelijk richt op bevoegdheden om op te treden tegen schepen zonder nationaliteit. De aanpak van onderliggende illegale (potentiële) activiteiten van de schaduwvloot (zoals sanctieontduiking, sabotage of spionage) worden met het wetsvoorstel niet expliciet geadresseerd, maar het wetsvoorstel draagt wel bij aan de bestrijding van die activiteiten. Het wetsvoorstel voorziet bijvoorbeeld in bevoegdheden om op te treden tegen buitenlandse schepen indien de vlaggenstaat daarvoor toestemming geeft. Het wetsvoorstel benut de ruimte die het internationaal recht (zoals het VN-zeerechtverdrag) staten biedt voor het optreden tegen dergelijke (buitenlandse) schepen. Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van het bredere instrumentarium waarmee die onderliggende illegale activiteiten van de schaduwvloot worden aangepakt, waaronder het EU-sanctie-instrumentarium (met inbegrip van het 21e sanctiepakket), zoals ook door de Afdeling is opgemerkt, en reeds bestaande strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bevoegdheden. Dit wetsvoorstel is een noodzakelijk onderdeel om de schaduwvloot aan te pakken.

De memorie van toelichting is in paragraaf 1.2 aangevuld met een beschrijving van het voorgaande.

Bij de beoordeling van de nu gedane voorstellen om te kunnen optreden tegen de schaduwvloot, concentreert de Afdeling zich hierna op drie aspecten. Ten eerste gaat zij in punt 3 in op de verenigbaarheid van dit wetsvoorstel met het VN-Zeerechtverdrag. Ten tweede gaat zij onder punt 4 in op de vraag of de mogelijkheden die het internationaal recht biedt in het voorstel op een correcte manier juridisch worden verankerd in de nationale rechtsorde. Ten derde is het (juist met het oog op de

---

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

afschrikkende werking die de regering zegt te beogen) van belang dat zicht is op een adequate handhaving. Daarom besteedt de Afdeling in punt 5 aandacht aan de handhaving op zee en op de situatie die zich voordoet ná de aanhouding.

3. Verenigbaarheid met het VN-Zeerechtverdrag

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

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

Artikel 110 van het VN-Zeerechtverdrag voorziet in een dergelijke uitzondering op de exclusieve rechtsmacht van de vlaggenstaat. Deze bepaling regelt dat schepen op volle zee niet mogen worden aangehouden, tenzij er gegronde reden bestaat om aan te nemen dat het schip zich bezighoudt met een aantal in het artikel genoemde misdrijven of het schip geen nationaliteit heeft.[33] In een dergelijk geval kan worden overgegaan tot een onderzoek naar het recht van het schip tot het voeren van zijn vlag aan boord van het schip.[34] Dit recht tot onderzoek bestaat ook in de EEZ.[35]

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

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

Uit het feit dat een dergelijke bepaling ten aanzien van varen zonder nationaliteit

---

30 Zoals beschreven in memorie van toelichting, onderdeel 1.1, Inleiding.
31 Artikel 58, eerste lid, en artikel 87, eerste lid, onder a, van het VN-Zeerechtverdrag.
32 Artikel 92, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag.
33 Artikel 110, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag.
34 Artikel 110, tweede lid, van het VN-Zeerechtverdrag.
35 Artikel 58, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag.
36 Artikel I, onderdeel H (artikel 7a) van het wetsvoorstel.
37 Artikel I, onderdeel H (artikelen 7d en 7e) van het wetsvoorstel.
38 Artikel 105 van het VN-Zeerechtverdrag.

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

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

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

Naar aanleiding van 3a (Naar de haven brengen van schepen zonder nationaliteit)
De Afdeling merkt terecht op dat de bevoegdheid om een schip zonder nationaliteit vanuit de exclusieve economische zone (hierna: EEZ) en de volle zee (bestuursrechtelijk) aan te houden (‘aan de ketting leggen’), zo nodig met behulp van de sterke arm, niet expliciet uit het VN-Zeerechtverdrag volgt. Anders dan ten aanzien van piratenschepen (artikel 105 VN-Zeerechtverdrag) en schepen die zich bezighouden met uitzendingen waarvoor geen machtiging is verleend (artikel 109 VN-Zeerechtverdrag), staat het VN-Zeerechtverdrag (bestuursrechtelijke) aanhouding van schepen die zonder nationaliteit varen niet expliciet toe.

Uit het voorgaande kan echter niet worden afgeleid dat aanhouding van een schip zonder nationaliteit niet is toegestaan onder internationaal recht. Het internationaal recht biedt staten een grote mate van vrijheid om wet- en regelgeving van toepassing te verklaren op personen, goederen en handelingen buiten het eigen grondgebied (wetgevende of normstellende rechtsmacht) en staat uitoefening van handhavende rechtsmacht buiten het eigen grondgebied onder strikte voorwaarden toe.

In dit geval geldt dat (uitoefening van wetgevende of normstellende rechtsmacht en) de bevoegdheid van de toezichthouder om een schip zonder nationaliteit (bestuursrechtelijk) aan te houden en vanuit de EEZ of volle zee naar een haven te doen brengen (uitoefening van handhavende rechtsmacht) in overeenstemming is met deze uitgangspunten.

Het vaststellen van een (strafrechtelijk) verbod op vaart zonder nationaliteit en aanhouding van schepen zonder nationaliteit vindt ook steun in de (zich ontwikkelende) statenpraktijk en stuit als zodanig ook niet op bezwaar van andere staten. Dat een internationaal hof of tribunaal, zich nog niet heeft uitgelaten over de uitoefening van wetgevende en handhavende rechtsmacht door staten ten aanzien van schepen zonder nationaliteit maakt het voorgaande niet anders.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting op een aantal plaatsen, in het bijzonder in paragraaf 3 van het algemeen deel, aangepast.

b. Aanhoudingsgronden voor schepen zonder nationaliteit
De Afdeling merkt op dat de aanhoudingsgronden ten aanzien van schepen zonder

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

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

Naar aanleiding van 3b (Aanhoudingsgronden voor schepen zonder nationaliteit)
De Afdeling wijst erop dat de grond voor uitoefening van de bevoegdheid tot aanhouding in het voorgestelde artikel 7a afwijkt van de grond voor de uitoefening voor het recht op aanhouding zoals opgenomen in artikel 110 VN-Zeerechtverdrag. Volgens de Afdeling zijn de aanhoudingsgronden ten aanzien van schepen zonder nationaliteit ruimer geformuleerd dan in het VN-Zeerechtverdrag.

De term aanhouding in artikel 110, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag en de term aanhouding in artikel 7a, derde lid, van het wetsvoorstel hebben echter verschillende betekenissen. Van afwijking van het VN-Zeerechtverdrag is dan ook geen sprake.

De term aanhouding in artikel 110, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag is een vertaling van de (nautische) termen “boarding” (aan boord gaan) en “arraisonner” (aan boord gaan, onderzoeken) die worden gebruikt in de authentieke Engelse en Franse tekst van artikel 110 van het VN-Zeerechtverdrag. Deze bevoegdheid is vastgelegd in het voorgestelde artikel 7a, tweede lid, waarin wordt bepaald dat de toezichthouder aan boord kan gaan van een schip voor nader onderzoek naar de nationaliteit van het schip.

De term aanhouding in het voorgestelde artikel 7a, derde lid, duidt op de bestuursrechtelijke handeling waarmee het schip ‘aan de ketting wordt gelegd’, hetgeen betekent dat het schip niet mag verplaatsen zonder toestemming van de toezichthouder.

De memorie van toelichting is op verschillende plaatsen verduidelijkt in lijn met bovenstaande.

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

Hoewel in de EEZ – net als op volle zee – in beginsel de vlaggenstaat exclusieve rechtsmacht heeft, mag de kuststaat in de EEZ maatregelen nemen die zien op het exploreren, exploiteren, behouden en beheren van de levende en niet-levende

---

[39] Artikel 110, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag.
[40] Artikel I, onderdeel H (artikel 7a) van het wetsvoorstel.
[41] Artikel I, onderdeel H (artikel 7b, derde lid) van het wetsvoorstel.

rijkdommen in de EEZ en onder de zeebodem.[42] De kuststaat kan in dat kader veiligheidszones in de EEZ instellen rond kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen die worden gebruikt in verband met de exploratie van het continentale plat.[43]

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

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

<u>Naar aanleiding van 3c (Aanhouden van buitenlandse schepen in de EEZ)</u>
In reactie op de opmerking van de Afdeling moet worden opgemerkt dat voor de aansluitende zone (hierna: AZ) en de EEZ geldt dat kuststaten bepaalde maatregelen mogen nemen die verband houden met de uitoefening van (functionele) rechten die zij op grond van het VN-Zeerechtverdrag hebben. Artikel 33 van het VN-Zeerechtverdrag bepaalt dat een kuststaat slechts 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 (hierna: TZ) van kracht zijn of (b) een binnen zijn grondgebied of TZ 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. Daarmee is het uitoefenen van het toezicht reeds beperkt.

Om verwarring over de reikwijdte van het voorgestelde artikel 7b, derde lid, te voorkomen, zijn twee zinsneden aan dit lid toegevoegd. Het voorgestelde artikel 7b, derde lid, luidt: “Een toezichthouder kan een buitenlands schip in overeenstemming met het VN-Zeerechtverdrag in de exclusieve economische zone aanhouden indien is vastgesteld of indien er gegronde reden bestaat om aan te nemen dat met het schip in de exclusieve economische zone inbreuk is gemaakt op een Nederlands wettelijk voorschrift dat overeenkomstig het VN-Zeerechtverdrag van toepassing is in de exclusieve economische zone.”

In de memorie van toelichting (voornamelijk het artikelsgewijs deel) zijn, gezien het voorgaande, enkele passages aangepast.

---

[42] Artikelen 56, 73 en 79 van het VN-Zeerechtverdrag.
[43] Artikel 60, vierde lid, van het VN-Zeerechtverdrag.
[44] Artikel 4, 131 en 225 van het Wetboek van Strafrecht.

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

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

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

Naar aanleiding van 3d (Schip met de nationaliteit van twee of meer staten)
De tekst van het voorgestelde artikel 1, tweede lid, ("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") is zo duidelijk mogelijk, in lijn met andere (Nederlandse) regelgeving, en sluit in essentie aan bij de tekst van artikel 92, tweede lid, van het VN-Zeerechtverdrag. Daarbij is onder meer gekeken naar de Engelse (authentieke) tekst van deze bepaling ("*A ship which sails under the flags of two or more States, using them according to convenience, may not claim any of the nationalities in question with respect to any other State, and may be assimilated to a ship without nationality*"). De nuance uit de Engelse tekst is daarmee anders dan in de Nederlandse vertaling. Uit de Engelse tekst volgt namelijk dat het feitelijke (actieve) gebruik van beide vlaggen geen afzonderlijke voorwaarde of vereiste is om het schip als 'zonder nationaliteit' te kwalificeren. Ook in de praktijk is het niet noodzakelijk dat beide vlaggen afwisselend (feitelijk) wordt gebruikt. De vlaggenstaat is verantwoordelijk voor de uitoefening van doeltreffende rechtsmacht en toezicht over het schip, zoals volgt uit artikel 94 van het VN-Zeerechtverdrag. Een schip verkrijgt dan ook van de vlaggenstaat de vereiste zeebrief en certificaten. Uit het voeren van twee vlaggen blijkt niet, of onvoldoende, welke vlaggenstaat verantwoordelijk is voor het uitoefenen van doeltreffende rechtsmacht en toezicht en daarmee welke documenten rechtsgeldig zijn. De regering is dan ook van mening dat op dit terrein geen sprake is van een afwijking van (de strekking van) het VN-Zeerechtverdrag.

Ook is bij de woordkeuze 'zeeschip' in plaats van 'schip' dat wordt gebruikt in het verdrag, aangesloten bij artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet nationaliteit zeeschepen. Er kan namelijk alleen aan zeeschepen een nationaliteit/vlag worden verleend als bedoeld in het VN-Zeerechtverdrag.

Het gebruik van 'schip zonder nationaliteit' in plaats van 'schip zonder vlag' komt eveneens voort uit de Rijkswet nationaliteit zeeschepen en is de bewuste keuze om een gebruiksvriendelijke formulering te hanteren. Uit de term 'het voeren van een vlag' zou geconcludeerd kunnen worden dat het gaat om het letterlijk ophangen van een vlag,

---

[45] Artikel 92, tweede lid, van het VN-Zeerechtverdrag.
[46] Artikel I, onderdeel A (artikel 1, tweede lid), van het wetsvoorstel.
[47] Memorie van toelichting, onderdeel 2.2, Recht van onderzoek naar nationaliteit schip.

waarvan hier geen sprake is. Het gaat om de inschrijving in een vlagregister.

4. Wijze van juridische verankering

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

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

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

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

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

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

---

[48] Artikel I, onderdeel L (artikel 11) van het wetsvoorstel.
[49] Artikel 409 van het Wetboek van Strafrecht.
[50] Artikelen III en IV (artikel 409 Wetboek van Strafrecht en artikel 424 Wetboek van Strafrecht BES) van het wetsvoorstel.
[51] Memorie van toelichting, Artikelsgewijs deel, artikelen III en IV.
[52] Memorie van toelichting, Artikelsgewijs deel, artikelen III en IV.

enkele verhogen van de strafmaat. Het is wenselijk dat de toelichting hier op ingaat.

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

Naar aanleiding van 4a (Strafmaat)
Zoals de Afdeling terecht opmerkt kunnen schepen, naast het onrechtmatig voeren van een vlag, ook zonder enige nationaliteit varen. Ook in dat geval is het volgens de regering voorstelbaar en in elk geval niet uit te sluiten dat een dergelijk schip in verband kan worden gebracht met de activiteiten van de schaduwvloot. In dat licht is het volgens de regering niet relevant of een schip vaart zonder vlag of met een valse vlag en is het vooral van belang om tegen beide praktijken op afschrikkende wijze te kunnen optreden.

De regering acht een maximale gevangenisstraf van vier jaar of een geldboete van de vijfde categorie een passende strafmaat voor het varen zonder nationaliteit. De regering heeft, gelet op de vergelijkbaarheid van de aard en ernst van het onbevoegd voeren van de Koninkrijksvlag (artikel 409 WvSr) met het varen zonder nationaliteit, ervoor gekozen om op beide feiten hetzelfde strafmaximum te stellen. Er zijn tal van voorbeelden waaruit blijkt dat schepen zonder nationaliteit betrokken zijn bij de omzeiling van sancties en dat het varen zonder nationaliteit bewust gebeurt om “onder de radar te blijven”. Daarbij kunnen schepen zonder nationaliteit worden gebruikt om de onderzeese (vitale) infrastructuur te beschadigen en voor spionage doeleinden. Zoals in de memorie van toelichting beschreven, maken sommige schepen die ten onrechte de Koninkrijksvlag voeren, onderdeel uit van de schaduwvloot. Door met dergelijke schepen te varen, faciliteert een kapitein dergelijke schadelijke activiteiten. Dit is dan ook een ernstig vergrijp en de strafmaat dient dit te weerspiegelen. Daarnaast vindt de regering het wenselijk dat de op het feit gestelde strafmaat afschrikwekkend werkt. Door de risico’s, te weten een hoge(re) gevangenisstraf of geldboete, die een kapitein loopt als hij vaart met een schip zonder nationaliteit, 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. Daarbij geldt dat de gekozen strafmaat een strafmaximum is en dat het aan de rechter is om, gelet op de omstandigheden van het geval, binnen dat maximum een passende straf op te leggen.

De Afdeling merkt in het kader van de afschrikkende werking van de bestaande strafbaarstelling van artikel 409 WvSr terecht op dat met het wetsvoorstel in aanvullende mogelijkheden wordt voorzien stafrechtelijk op te treden buiten de TZ. Dit kan de pakkans verhogen, hetgeen eveneens kan bijdragen aan een afschrikwekkende werking. Dit neemt niet weg dat de regering het eveneens wenselijk acht om in elk geval via verhoging van de huidige strafmaat die afschrikwekkende werking kracht bij te zetten en de ernst van het feit middels de strafmaat beter uit te drukken.

Ten slotte merkt de regering op dat vanuit coherent oogpunt naar de strafmaat van verschillende gedragingen is gekeken die in verband kunnen worden gebracht met de schaduwvloot om op die manier tot een effectieve aanpak te komen. Niet alleen wordt de maximale strafmaat voor het door een kapitein varen met een schip zonder nationaliteit en voor het onbevoegd gebruiken van de Koninkrijksvlag bepaald op vier jaar gevangenisstraf of geldboete van de vijfde categorie, maar wordt diezelfde strafmaat eveneens voorgeschreven voor de gedragingen van een kapitein, genoemd in artikel 8, eerste tot en met derde lid, Wbs.

De memorie van toelichting is in het artikelsgewijs deel bij artikel I, onderdelen K en L, aangevuld om de strafmaat in relatie tot de ernst van het varen zonder nationaliteit en het effect van de pakkans op de afschrikkende werking van de strafbaarstelling te verduidelijken.

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

Het verdrag geeft de kuststaat de mogelijkheid om wetten en voorschriften aan te nemen betreffende de onschuldige doorvaart door de territoriale zee.[56] Het verdrag noemt in dit kader acht aangelegenheden waarover regels kunnen worden gesteld. Dit zijn onder meer de veiligheid van de scheepvaart en de regeling van het verkeer op zee, de bescherming van kabels en pijpleidingen en het voorkomen van inbreuken op de wetten en voorschriften van de kuststaat inzake douane, belastingen, immigratie of de volksgezondheid. Buitenlandse schepen die het recht van onschuldige doorvaart door de territoriale zee uitoefenen dienen deze wetten en voorschriften na te leven.[57]

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

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

De Afdeling adviseert om in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en de

---

[53] Artikel 17 van het VN-Zeerechtverdrag.
[54] Artikel 19, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag.
[55] Artikel 18, tweede lid, van het VN-Zeerechtverdrag.
[56] Artikel 21, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag.
[57] Artikel 21, vierde lid, van het VN-Zeerechtverdrag.
[58] Artikel I, onderdeel E (artikel 4b, tweede lid) van het wetsvoorstel.
[59] Aanwijzing 2.23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie ook het advies van de Afdeling advisering van 22 oktober 2025 over de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 (W03.25.00165/II), Kamerstukken II 2025/26, 36871, nr. 4.
[60] Aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[61] Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

hoofdelementen van de regels in het wetsvoorstel op te nemen.

Naar aanleiding van 4b (Regels betreffende onschuldige doorvaart)
Ten aanzien van het recht van onschuldige doorvaart is het goed om te verduidelijken dat het recht van onschuldige doorvaart geldt als uitgangspunt voor scheepvaart in de TZ. Het recht van onschuldige doorvaart volgt rechtstreeks uit artikel 17 van het VN-Zeerechtverdrag en is toegedeeld aan alle staten. Schepen die varen onder de vlag van een vlaggenstaat, mogen dit recht uitoefenen in de TZ van andere staten. De keuze is gemaakt om met de formulering van het voorgestelde artikel 4b, eerste lid, zo direct mogelijk aan te sluiten bij het VN-Zeerechtverdrag en te bepalen dat buitenlandse schepen het recht van onschuldige doorvaart genieten in de Nederlandse TZ. In het voorgestelde artikel 7b is een bevoegdheid voor de toezichthouder opgenomen in het geval doorvaart niet onschuldig is. De toezichthouder kan overgaan tot aanhouding van het schip dat geen onschuldige doorvaart betracht.

Het is op grond van artikel 21 van het VN-Zeerechtverdrag de kuststaat echter toegestaan om wetten en voorschriften aan te nemen betreffende onschuldige doorvaart ter bescherming van een aantal belangen, zoals de veiligheid van de scheepvaart of bescherming van kabels en pijpleidingen. Daarmee kan als het ware een beperking in de uitoefening van het recht van onschuldige doorvaart worden opgelegd. Hierbij is bijvoorbeeld te denken aan het instellen van een verkeersscheidingsstelsel op zee of aan het beperken van vaart nabij windmolens of boorplatformen. In de Nederlandse regelgeving bestaat er momenteel geen generieke grondslag om dergelijke wetten en voorschriften aan te nemen, waardoor onvoldoende mogelijkheden bestaan om uitvoering te geven aan artikel 21 van het VN-Zeerechtverdrag. Daartoe is in voorgesteld artikel 4b, tweede lid, een grondslag gecreëerd, te creëren, waarbij tekstueel is aangesloten bij artikel 21, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag.

De Afdeling merkt op dat deze grondslag onvoldoende concreet en nauwkeurig is. De noodzaak voor deze delegatiebepaling voor invulling op lagere niveaus is met name gelegen in de aard van de te stellen regels. Het gaat in de meeste gevallen om concrete maatregelen in specifieke gevallen die zich niet lenen voor het wettelijke niveau. Bovendien is het wenselijk om, gezien de snel veranderende geopolitieke omstandigheden, relatief snel nieuwe regels te kunnen opstellen of bestaande regels te kunnen wijzigen.

Deze grondslag moet echter worden gezien in het licht van het hierboven geschetste kader van onschuldige doorvaart en wordt daardoor afgebakend. Gedelegeerde regelgeving op grond van het voorgestelde artikel 4b, tweede lid, is alleen mogelijk in omstandigheden die in lijn zijn met het VN-Zeerechtverdrag. 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.

5. Uitvoering en handhaving

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

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

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

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

Naar aanleiding van 5a (Onduidelijkheid over toezichthouder)
De Minister van Infrastructuur en Waterstaat zal ambtenaren van de ILT aanwijzen als toezichthouder op grond van voorgestelde artikel 5a. De ILT is daarmee bevoegd tot uitoefening van de toezichtsbevoegdheden uit het wetsvoorstel, waaronder het onderzoek naar de nationaliteit van een schip, het aanhouden van een schip en het – al dan niet met behulp van de sterke arm - begeleiden van een schip naar een haven. Daarnaast kan de ILT de toezichtsbevoegdheden uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) uitoefenen. De memorie van toelichting is op dit punt nader aangevuld in paragraaf 5.2 en paragraaf 7 van het algemene deel.

b. Randvoorwaarden voor uitvoering en handhaving
In het verlengde hiervan merkt de Afdeling op dat uit de consultatiereacties blijkt dat het wetsvoorstel in haar huidige vorm slechts onder bepaalde voorwaarden uitvoerbaar en handhaafbaar is.[63] Uitgangspunt is dat de uitvoering en handhaving van dit wetsvoorstel aansluiten bij de bestaande werkzaamheden van de betrokken diensten die samenwerken binnen de Kustwacht en zo veel mogelijk plaatsvindt binnen hun huidige capaciteit.[64] Volgens de diensten is dit niet realistisch.[65] Met het aan boord gaan op zee

---

[62] Memorie van toelichting, onderdeel 5.2, Uitvoeringsinstanties.
[63] Zie onder meer de Handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets en de aanvulling daarop van de Inspectie Leefomgeving en Transport van 22 juni 2026 en 5 augustus 2026, en de consultatiereactie van de Directeur Kustwacht van 8 juni 2026.
[64] Memorie van toelichting, onderdeel 5.2, Uitvoeringsinstanties.
[65] Handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets van de Inspectie Leefomgeving en Transport van 22 juni 2026, consultatiereactie van de Directeur Kustwacht van 8 juni 2026, consultatiereactie van

om de nationaliteit te controleren, en het vervolgens eventueel aanhouden en naar de haven brengen van schepen zonder nationaliteit vanuit de EEZ en volle zee, worden nieuwe bevoegdheden gecreëerd, die niet aansluiten bij de huidige toezichtstaken van de diensten. De ILT wijst er in dit verband bijvoorbeeld op dat zij momenteel vooral taken heeft wanneer een schip al in een haven ligt, terwijl de Kustwacht heeft vermeld dat het aanstellen van 'eigen' 'boarding officers' een fundamentele systeemverandering van de Kustwacht vergt die deze spoedwetgeving overstijgt.[66]

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

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

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

Naar aanleiding van 5b (Randvoorwaarden voor uitvoering en handhaving)
Zoals aangegeven onder punt 5a zullen ambtenaren van de ILT aangewezen worden als toezichthouder.

De Afdeling heeft een opmerking gemaakt over zorgen over de capaciteit bij de politie voor het optreden als sterke arm. Aan de toelichting op het voorgestelde artikel 12a is naar aanleiding van die opmerking toegevoegd dat de politie in het kader van de consultatie heeft bevestigd dat zij niet of maar in zeer beperkte mate beschikt over de

---

Rijkswaterstaat van 5 juni en de het wetgevingsadvies van de politie van 4 juni 2026.
[66] Handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets van de Inspectie Leefomgeving en Transport van 22 juni 2026, consultatiereactie van de Directeur Kustwacht van 8 juni 2026.
[67] Handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets en de aanvulling daarop van de Inspectie Leefomgeving en Toezicht van 22 juni 2026 en 5 augustus 2026.
[68] Wetgevingsadvies van de politie van 4 juni 2026.
[69] Handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets van de Inspectie Leefomgeving en Transport van 22 juni 2026.
[70] Aanvullende handhaafbaarheids- en uitvoeringstoets van de Inspectie Leefomgeving en Transport van 5 augustus 2026.

voor het optreden buiten de TZ benodigde specialistische middelen en dat daarom in de praktijk bijstand door de krijgsmacht of de bijzondere bijstandseenheid al snel noodzakelijk zal zijn. Het tweede en derde lid van dit artikel voorzien in de mogelijkheid van bijstand. Voorts zijn paragraaf 5.2 en paragraaf 7 van het algemeen deel van de memorie van toelichting aangevuld met een beschrijving van de rol van deze diensten en een beschrijving van de overige diensten die door het wetsvoorstel kunnen worden geraakt.

De Afdeling wijst daarnaast op het belang dat duidelijk is op welke wijze de bevelvoering en samenwerking tussen de betrokken diensten vorm krijgt. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, worden parallel aan de behandeling van het wetsvoorstel tussen de bij de handhaving betrokken instanties werkafspraken gemaakt over de praktische uitvoering van het wetsvoorstel, de daarvoor benodigde inzet van capaciteit en middelen, en hetgeen verder nodig is voor een effectieve uitvoering en handhaving.

c. Opheffen aanhouding

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

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

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

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

---

[71] Artikel I, onderdeel H (artikel 7d) van het wetsvoorstel.
[72] Memorie van toelichting, onderdeel 5.3, Zeehavens.
[73] Artikel I, onderdeel J (artikel 10a) van het wetsvoorstel.
[74] Zie in dit verband ook artikel 10 en 14f van de Wet havenstaatcontrole, waarin wel aanvullende voorwaarden worden gesteld aan het opheffen van de aanhouding van een schip.

Naar aanleiding van 5c (Opheffen aanhouding)
Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over het opheffen van de aanhouding is aan het voorgestelde artikel 7f een nieuw lid toegevoegd. Daarbij is aangesloten bij vergelijkbare bepalingen die gangbaar zijn in de scheepvaartregelgeving, zoals de Wet havenstaatcontrole. Een dergelijke bepaling is ook opgenomen in artikel 7, vierde lid, Wbs. In het voorgestelde nieuwe lid is voorts een relatie gelegd met de eis opgenomen in artikel 10, vierde lid, Wbs dat ook de gemaakte kosten afgehandeld moeten zijn voordat de aanhouding kan worden opgeheven.

Daarbij is opgenomen dat deze bevoegdheid alleen ziet op de aanhouding die wordt gedaan op grond van de voorgestelde artikelen 7a tot en met 7c. Wanneer er (ook) sprake is van een aanhouding op grond van de Wet havenstaatcontrole, bijvoorbeeld omdat de benodigde certificaten niet aan boord zijn of omdat het schip niet voldoet aan de vereisten ter verkrijging van dat certificaat, geldt daarvoor het kader dat in die wet is opgenomen.

Aangezien de toezichthouder de bevoegdheid heeft om de aanhouding op te leggen op grond van de voorgestelde artikelen 7a, 7b of 7c, is de toezichthouder ook de aangewezen partij om die aanhouding op te heffen.

De wettekst en de memorie van toelichting (artikelsgewijs deel) zijn, gezien het bovenstaande, aangepast.

Conclusie

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

De vice-president van de Raad van State,
S. van Haersma Buma

Ik verzoek U, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Defensie, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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