STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 36583
27 oktober 2026

# Advies Raad van State inzake de 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 [KetenID WGK 029039]

## Nader Rapport

*8 oktober 2026*
*IENW/BSK-2026/175988*

Aan de Koning

**Nader rapport inzake de 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 [KetenID WGK 029039]**

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 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

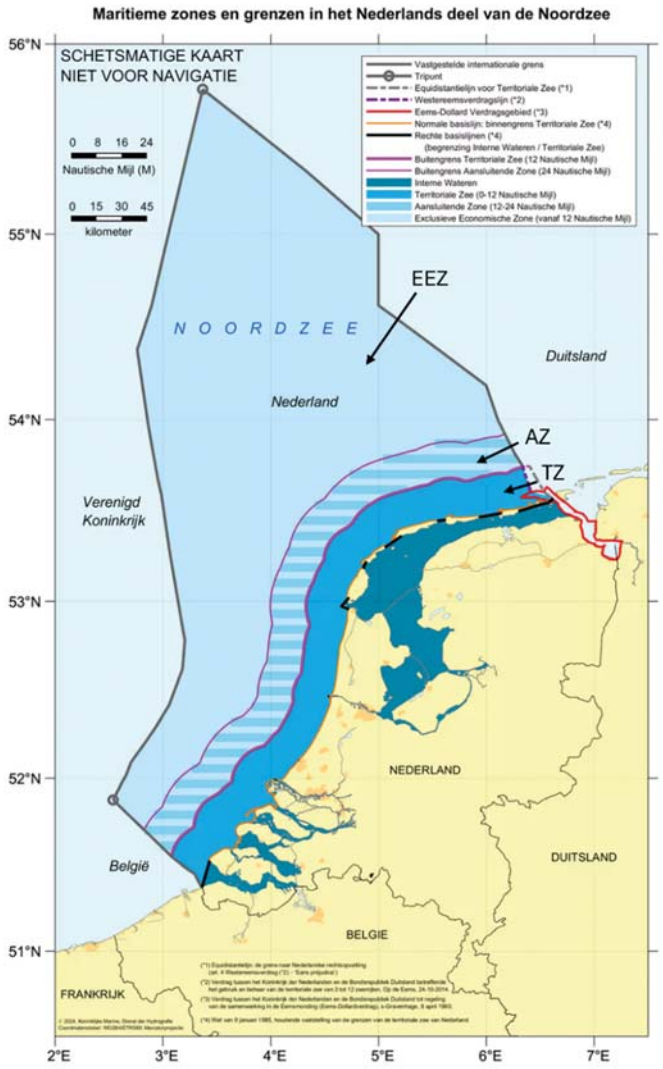
*Het wetsvoorstel schrijft voor dat vaart op zee uitsluitend plaatsvindt door zeeschepen die gerechtigd zijn de vlag van het Koninkrijk te voeren en buitenlandse schepen.[6] Het wetsvoorstel geeft de toezichthouder de mogelijkheid om, indien er gegronde redenen bestaan om aan te nemen dat een schip zonder 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]*

---

1 Memorie van toelichting, onderdeel 1.2, Aanleiding.
2 Zie meest recent Europese Unie (EU) neemt 21e sanctiepakket aan tegen Rusland | Rijksoverheid.nl en 21e sanctiepakket: EU pakt Russische energiesector, financiële diensten en crypto hard aan – Consilium.
3 Artikel I, onderdeel A (artikel 1) van het wetsvoorstel.
4 Memorie van toelichting, onderdeel 2.1, Weigeren buitenlandse schepen in Nederlandse havens en Artikelsgewijs deel, artikel II, onderdeel A.
5 Memorie van toelichting, onderdeel 2.8, Bevoegdheid afsluiten TZ.
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 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*

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

*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.*

*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]

---

[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.
[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.

## *2. Algemene appreciatie*

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

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

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

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

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

### *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 bestuursrechte-

---

[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.

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

lijke 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 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 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*

---

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.

*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.

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

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 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.*

Naar aanleiding van 3c (Aanhouden van buitenlandse schepen in de EEZ)

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.

[41] Artikel I, onderdeel H (artikel 7b, derde lid) van het wetsvoorstel.
[42] Artikelen 56, 73 en 79 van het VN-Zeerechtverdrag.
[43] Artikel 60, vierde lid, van het VN-Zeerechtverdrag.
[44] Artikel 4, 131 en 225 van het Wetboek van Strafrecht.

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.

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

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

*4. Wijze van juridische verankering*

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

*a. Strafmaat*

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

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

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

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

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

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

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

[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.

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*

[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.

*doorvaart niet onschuldig is. Ook volgt uit het wetsvoorstel en de toelichting niet welke gevolgen worden verbonden aan overtreding van de nader te stellen regels.*

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

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

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.

[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, 36 871, nr. 4.
[60] Aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[61] Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

## *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 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*

---

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 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.

*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 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*

[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.
[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.

*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.*

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,*
*mr. Sybrand 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.*

[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.

# Advies Raad van State

*No. W17.26.00234/IV*
*'s-Gravenhage, 19 augustus 2026*

*Aan de Koning*

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

## Samenvatting

### *Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel*

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

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

### *Effectiviteit*

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

### *VN-Zeerechtverdrag*

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

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

*Wijze van juridische verankering*

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

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

*Uitvoering en handhaving*

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

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

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

**Advies**

*1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel*

*a. Achtergrond*

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

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

In de tweede plaats maakt dit wetsvoorstel het mogelijk dat een schip dat in het vlaggenregister van een ander land staat geregistreerd (een 'buitenlands schip'[3]) of een schip zonder nationaliteit de toegang tot een Nederlandse haven wordt geweigerd en dat (een deel van) de territoriale zee wordt afgesloten. Beide maatregelen kunnen worden genomen met het oog op verschillende scheepvaartbe-

1 Memorie van toelichting, onderdeel 1.2, Aanleiding.
2 Zie meest recent Europese Unie (EU) neemt 21e sanctiepakket aan tegen Rusland | Rijksoverheid.nl en 21e sanctiepakket: EU pakt Russische energiesector, financiële diensten en crypto hard aan – Consilium.
3 Artikel I, onderdeel A (artikel 1) van het wetsvoorstel.

langen 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*

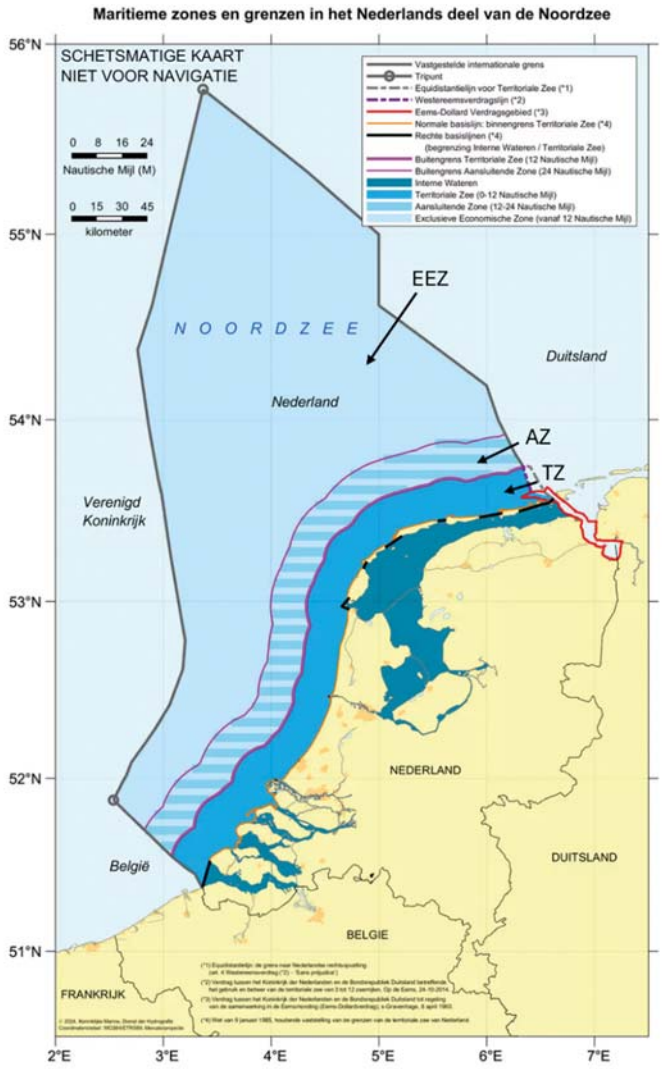
i. Bestuursrechtelijke bevoegdheden ten aanzien van schepen zonder nationaliteit

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]

[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 dit 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 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

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

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.

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]

---

[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.
[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.

## *2. Algemene appreciatie*

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

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

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

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

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

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

## *3. Verenigbaarheid met het VN-Zeerechtverdrag*

Het VN-Zeerechtverdrag geeft het internationale juridische kader voor activiteiten op zee. In dit verdrag worden per zeegebied bevoegdheden toegekend aan kust- of vlaggenstaten. Hoewel het

---

[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.

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

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 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.

*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

[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.

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

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

*c. Aanhouden van buitenlandse schepen in de EEZ*

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

*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.

[39] Artikel 110, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag.
[40] Artikel I, onderdeel H (artikel 7a) van het wetsvoorstel.
[41] Artikel I, onderdeel H (artikel 7b, derde lid) van het wetsvoorstel.
[42] Artikelen 56, 73 en 79 van het VN-Zeerechtverdrag.
[43] Artikel 60, vierde lid, van het VN-Zeerechtverdrag.
[44] Artikel 4, 131 en 225 van het Wetboek van Strafrecht.
[45] Artikel 92, tweede lid, van het VN-Zeerechtverdrag.
[46] Artikel I, onderdeel A (artikel 1, tweede lid) van het wetsvoorstel.
[47] Memorie van toelichting, onderdeel 2.2, Recht van onderzoek naar nationaliteit schip.

*4. Wijze van juridische verankering*

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

*a. Strafmaat*

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

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

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

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

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

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

*b. Regels betreffende de onschuldige doorvaart*

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

[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.
[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.

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 hoofdelementen van de regels in het wetsvoorstel op te nemen.

### *5. Uitvoering en handhaving*

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

#### *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.

---

[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, 36 871, nr. 4.
[60] Aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[61] Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[62] Memorie van toelichting, onderdeel 5.2, Uitvoeringsinstanties.

*b. Randvoorwaarden voor uitvoering en handhaving*

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

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

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.

*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

[63] Zie onder meer de Handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets en de aanvulling daarop van de Inspectie Leefomgeving en Transport van 22 juni 2026 en 5 augustus 2026, en de consultatiereactie van de Directeur Kustwacht van 8 juni 2026.
[64] Memorie van toelichting, onderdeel 5.2, Uitvoeringsinstanties.
[65] Handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets van de Inspectie Leefomgeving en Transport van 22 juni 2026, consultatiereactie van de Directeur Kustwacht van 8 juni 2026, consultatiereactie van Rijkswaterstaat van 5 juni en de het wetgevingsadvies van de politie van 4 juni 2026.
[66] Handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets van de Inspectie Leefomgeving en Transport van 22 juni 2026, consultatiereactie van de Directeur Kustwacht van 8 juni 2026.
[67] Handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets en de aanvulling daarop van de Inspectie Leefomgeving en Toezicht van 22 juni 2026 en 5 augustus 2026.
[68] Wetgevingsadvies van de politie van 4 juni 2026.
[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.
[71] Artikel I, onderdeel H (artikel 7d) van het wetsvoorstel.
[72] Memorie van toelichting, onderdeel 5.3, Zeehavens.

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.

## 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.*

[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.

# Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: 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 [KetenID WGK 029039]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is een wettelijke voorziening te treffen op grond waarvan bevoegdheden worden gecreëerd ten aanzien van buitenlandse schepen en schepen zonder nationaliteit, gelet op enkele artikelen van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83);

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

## ARTIKEL I

De Wet buitenlandse schepen wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 komt te luiden:

**Artikel 1**

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt, tenzij anders is bepaald, verstaan onder:
– *aansluitende zone:* aansluitende zone van Nederland als bedoeld in artikel 1 van de Rijkswet instelling aansluitende zone;
– *buitenlands schip:* zeeschip dat op basis van diens nationaliteit gerechtigd is een vlag te voeren, niet zijnde de vlag van het Koninkrijk, bedoeld in artikel 5 van de Rijkswet nationaliteit zeeschepen;
– *exclusieve economische zone:* gebied van Nederland als bedoeld in artikel 1 van het Besluit grenzen Nederlandse exclusieve economische zone;
– *exploitant:* eigenaar, rompbevrachter of ieder ander die zeggenschap heeft over het gebruik van een schip;
– *haven:* anker- of ligplaats onder Nederlandse jurisdictie voor schepen, al dan niet in zee;
– *kapitein:* gezagvoerder van een zeeschip of diens vervanger;
– *nationaliteit:* nationaliteit van zeeschepen als bedoeld in artikel 91 van het VN-Zeerechtverdrag;
– *Onze Minister:* Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat;
– *pleziervaartuig:* schip dat uitsluitend bestemd is of gebruikt wordt voor sportbeoefening of vrijetijdsbesteding, voor zover geen vergoeding wordt betaald voor het vervoer van passagiers;
– *schip zonder nationaliteit:* zeeschip, niet zijnde een pleziervaartuig, dat geen buitenlands schip is en dat niet de vlag van het Koninkrijk, bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet nationaliteit zeeschepen voert;
– *territoriale zee:* territoriale zee van Nederland als bedoeld in de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee;
– *VN-Zeerechtverdrag:* 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. 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.

B

Artikel 2 komt te luiden:

**Artikel 2**

1. Op buitenlandse schepen, waaronder mede begrepen schepen die op grond van voor Aruba,

Curaçao of Sint Maarten geldende rechtsregels gerechtigd zijn de vlag van het Koninkrijk te voeren, die varen in Europese wateren onder Nederlandse jurisdictie zijn de hoofdstukken 2, 3 en 4 van deze wet van toepassing.

2. Op buitenlandse schepen en op schepen zonder nationaliteit die varen in de territoriale zee, in de exclusieve economische zone of op volle zee zijn de hoofdstukken 2a, 3 en 4 van toepassing.

3. Uitgezonderd van het toepassingsbereik, bedoeld in het eerste en tweede lid, zijn oorlogsschepen, marinehulpschepen en andere schepen die in gebruik zijn voor de uitvoering van een militaire taak en voor andere dan handelsdoeleinden gebruikte overheidsschepen.

C

Na artikel 2 wordt een artikel aan hoofdstuk 1 toegevoegd, luidende:

**Artikel 2a**

1. Onze Minister kan een buitenlands schip of een schip zonder nationaliteit de toegang tot een Nederlandse haven weigeren ter bescherming van de belangen, bedoeld in artikel 3 van de Scheepvaartverkeerswet of van de nationale veiligheid.

2. De in het eerste lid bedoelde bevoegdheid wordt niet ingezet indien het schip of de aan boord zijnde personen in nood verkeren.

3. Bij toepassing van het eerste lid ter bescherming van de nationale veiligheid vindt weigering plaats in overeenstemming met Onze Minister van Justitie en Veiligheid.

D

Het opschrift van hoofdstuk 2 komt te luiden:

**Hoofdstuk 2. Voorschriften voor buitenlandse schepen ter uitvoering van een besluit van een of meer van de instellingen van de Europese Unie.**

E

Na artikel 4 wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

**Hoofdstuk 2a. Voorschriften in verband met enkele bepalingen van het VN-Zeerechtverdrag**

**Artikel 4a**

Vaart op zee vindt uitsluitend plaats door buitenlandse schepen en zeeschepen die gerechtigd zijn de vlag van het Koninkrijk te voeren.

**Artikel 4b**

1. Een buitenlands schip heeft het recht van onschuldige doorvaart door de territoriale zee, bedoeld in artikelen 17 tot en met 19 van het VN-Zeerechtverdrag.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld betreffende de onschuldige doorvaart ten aanzien van:
   a. de veiligheid van de scheepvaart en de regeling van het verkeer op zee;
   b. de bescherming van hulpmiddelen bij en voorzieningen voor de navigatie en van andere voorzieningen of installaties;
   c. de bescherming van kabels en pijpleidingen;
   d. het behoud van de levende rijkdommen van de zee;
   e. het voorkomen van inbreuken op de wetten en voorschriften van de kuststaat inzake visserij;
   f. de bescherming van het milieu van de kuststaat en het voorkomen, verminderen en bestrijden van de verontreiniging ervan;
   g. wetenschappelijk zeeonderzoek en hydrografische karteringswerkzaamheden;
   h. het voorkomen van inbreuken op de wetten en voorschriften van de kuststaat inzake douane, belastingen, immigratie of de volksgezondheid.

3. De doorvaart van een buitenlands schip is niet onschuldig indien het schip een gevaar oplevert voor de vrede, de orde of de veiligheid.

F

Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste en tweede lid wordt ‘het bij of krachtens deze wet bepaalde’ vervangen door ‘het bij of krachtens in hoofdstuk 2 van deze wet bepaalde’.

2. In het eerste en tweede lid wordt ‘Inspectie Verkeer en Waterstaat’ vervangen door ‘Inspectie Leefomgeving en Transport’.

G

Na artikel 5 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

**Artikel 5a**

1. Met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens in hoofdstuk 2a van deze wet bepaalde zijn belast de bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren.

2. Indien de aanwijzing, bedoeld in het eerste lid, ambtenaren betreft ressorterende onder een ander ministerie dan dat van Onze Minister, wordt het desbetreffende besluit genomen in overeenstemming met Onze Minister wie het mede aangaat.

3. Van een besluit van Onze Minister als bedoeld in het eerste of tweede lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

4. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop de in het eerste of tweede lid bedoelde ambtenaren hun taak uitoefenen.

H

Na artikel 7 worden zes artikelen ingevoegd, luidende:

**Artikel 7a**

1. Indien er een gegronde reden bestaat om aan te nemen dat een schip zonder nationaliteit vaart in de territoriale zee, exclusieve economische zone of op volle zee, kan een toezichthouder een onderzoek instellen naar de nationaliteit van het schip.

2. Een toezichthouder kan aan boord van het schip gaan voor nader onderzoek.

3. Een toezichthouder kan een schip aanhouden indien:
   a. is vastgesteld dat het schip zonder nationaliteit vaart, of het vermoeden blijft bestaan dat het schip zonder nationaliteit vaart; of
   b. de exploitant, de kapitein of de overige leden van de bemanning van een schip niet de door een toezichthouder gevorderde medewerking verlenen bij het onderzoek, bedoeld in het eerste en tweede lid.

**Artikel 7b**

1. Een toezichthouder kan een buitenlands schip in de territoriale zee aanhouden indien is vastgesteld of indien er gegronde reden bestaat om aan te nemen dat:
   a. er handelingen in strijd met de regels, bedoeld in artikel 4b, tweede lid, hebben plaatsgevonden of gaan plaatsvinden; of
   b. de doorvaart van het schip niet onschuldig is als bedoeld in artikel 4b, derde lid.

2. Een toezichthouder kan een buitenlands schip in de aansluitende zone aanhouden:
   a. 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, immigratie of volksgezondheid; of
   b. teneinde te voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op een wettelijk voorschrift inzake douane, belastingen, immigratie of volksgezondheid dat van toepassing is op het grondgebied of in de territoriale zee.

3. Een toezichthouder kan een buitenlands schip 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 van toepassing is in de exclusieve economische zone.

4. Na het geven van een bevel tot stoppen kan een toezichthouder ten behoeve van een aanhouding als bedoeld in het eerste lid, tweede lid, onderdeel a, of derde lid een buitenlands schip dat zich in de in dat lid bedoelde zone bevindt, ook daarbuiten achtervolgen zolang de achtervolging niet is onderbroken.

5. De achtervolging stopt zodra het achtervolgde schip de territoriale zee van een andere staat bereikt, tenzij die staat toestemming verleent om de achtervolging voort te zetten.

**Artikel 7c**

1. Na toestemming van de vlaggenstaat kan een buitenlands schip dat vaart door de territoriale zee, de exclusieve economische zone of op volle zee worden onderworpen aan een controle als bedoeld in artikel 14j van de Wet havenstaatcontrole.

2. Na toestemming van de vlaggenstaat kan een toezichthouder een schip aanhouden indien het schip niet is voorzien van een geldig certificaat of ander document als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de Wet havenstaatcontrole, of de toestand van het schip, de scheepsuitrusting, de bemanning of de leef- en werkomstandigheden aan boord niet in overeenstemming zijn met de gegevens van het genoemde certificaat of document of niet in overeenstemming zijn met de voorschriften van één of meer van de verdragen, genoemd in artikel 1, onderdeel b, van de Wet havenstaatcontrole.

**Artikel 7d**

1. Onze Minister kan een schip dat is aangehouden op grond van artikelen 7a, derde lid, 7b, eerste tot en met vierde lid, of 7c, tweede lid, naar een Nederlandse haven doen brengen.

2. Onze Minister kan een buitenlands schip ten behoeve van een inspectie als bedoeld in artikel 7c, eerste lid, naar een Nederlandse haven doen brengen.

3. Indien Onze Minister een schip naar een Nederlandse haven doet brengen als bedoeld in het eerste of tweede lid laat de daartoe bevoegde autoriteit het schip toe tot de desbetreffende haven.

4. Onze Minister kan een schip slechts na overleg met de in het derde lid bedoelde autoriteit naar een haven doen brengen. Indien zich een situatie voordoet die onmiddellijk ingrijpen nodig maakt, wordt het overleg zo spoedig mogelijk na het ingrijpen gevoerd.

**Artikel 7e**

1. De in artikelen 7a, tweede en derde lid, 7b, en 7c genoemde bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend met behulp van de sterke arm.

2. Bij toepassing van artikel 7d, eerste en tweede lid, kan het doen brengen van een schip naar de haven worden uitgeoefend met behulp van de sterke arm.

**Artikel 7f**

Afdeling 5.3.1 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op de in artikelen 7a tot en met 7d bedoelde bevoegdheden.

I

Artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt ‘op een door de toezichthouder in overeenstemming met de havenbeheerder aan te wijzen plaats’ vervangen door ‘op een door de toezichthouder of, in geval van artikel 7d, eerste of tweede lid, door Onze Minister in overeenstemming met de havenbeheerder aan te wijzen plaats’.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. In verband met de veiligheid van een aangehouden schip of van de haven kan de toezichthouder op verzoek van de daartoe bevoegde autoriteit toestemming verlenen om een aangehouden schip tijdelijk naar een locatie buiten de haven te verplaatsen, onder voorwaarde dat de kapitein van het aangehouden schip radiocontact behoudt met de bedoelde bevoegde autoriteit.

J

Na artikel 10 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

**Artikel 10a**

1. Indien een schip is aangehouden op grond van artikelen 7a, derde lid, 7b, eerste tot en met vierde lid, of 7c, tweede lid, betaalt de exploitant van het aangehouden schip een vergoeding voor de kosten die voortvloeien uit de inzet van bevoegdheden als bedoeld in deze wet.

2. Indien de kosten redelijkerwijs niet tijdig worden vergoed door de exploitant van het aangehouden schip als bedoeld in het eerste lid, vergoedt Onze Minister de kosten die zijn verbonden aan het naar de haven doen brengen en het verblijf van het schip in de haven, voor zover die kosten redelijkerwijs noodzakelijk zijn om het gevaar en de hinder van het aangehouden schip of de risico's verbonden aan het brengen van het schip naar, het verblijf in of het vertrek van die haven te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken.

3. Indien Onze Minister kosten vergoedt als bedoeld in het tweede lid, worden die kosten verhaald op de exploitant van het schip.

4. De aanhouding wordt niet opgeheven dan nadat de exploitant de kosten, bedoeld in het eerste of derde lid, heeft voldaan of ten genoegen van Onze Minister voldoende zekerheid heeft gesteld voor de vergoeding voor deze kosten.

5. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van de kosten en de vergoeding daarvan.

K

In hoofdstuk 4 wordt voor artikel 11 een artikel ingevoegd, luidende:

**Artikel 10b**

Het is een kapitein verboden om te varen met een schip zonder nationaliteit.

L

Artikel 11, eerste lid, komt te luiden:

1. Overtreding van de artikelen 8, eerste tot en met derde lid, en 10b wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie.

M

Na artikel 11 wordt een artikel ingevoegd:

**Artikel 11a**

De Nederlandse strafwet is toepasselijk op een ieder die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een misdrijf als bedoeld in artikel 10b.

N

Na artikel 12 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

**Artikel 12a**

1. De politie, alsmede de Koninklijke Marechaussee of enig ander onderdeel van de krijgsmacht bij wijze van bijstand aan de politie, is bevoegd ter uitvoering van hoofdstukken 1, 2a, 3 en 4 van deze wet of ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde met betrekking tot buiten-

landse schepen en schepen zonder nationaliteit op te treden buiten de territoriale zee van Nederland, voor zover het volkenrecht en het interregionale recht dit toelaten. Het bepaalde bij en krachtens de artikelen 7 tot en met 10, 12 en 14, tweede en vierde lid, van de Politiewet 2012 is in dat geval van toepassing.

2. Indien de politie bijstand behoeft van de Koninklijke Marechaussee, enig ander onderdeel van de krijgsmacht of een bijzondere bijstandseenheid als bedoeld in artikel 59, eerste lid, van de Politiewet 2012, ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde met betrekking tot buitenlandse schepen en schepen zonder nationaliteit buiten de territoriale zee van Nederland, is het bepaalde bij en krachtens de artikelen 57 tot en met 59 van de Politiewet 2012 van toepassing.

3. Indien de politie bijstand behoeft van de Koninklijke Marechaussee, enig ander onderdeel van de krijgsmacht of een bijzondere bijstandseenheid als bedoeld in artikel 59, eerste lid, van de Politiewet 2012, ter uitvoering van deze wet, is het bepaalde bij en krachtens de artikelen 57 en 58 van de Politiewet 2012 van toepassing en is het bepaalde bij en krachtens artikel 59 van de Politiewet 2012 van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat telkens in plaats van 'het gezag' wordt gelezen: Onze Minister.

## ARTIKEL II

De Scheepvaartverkeerswet wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 2 wordt een artikel aan hoofdstuk 1 toegevoegd, luidende:

**Artikel 2a**

1. Onze Minister kan bij een in de Staatscourant bekend te maken besluit een in de territoriale zee gelegen gebied afsluiten ter bescherming van de belangen, bedoeld in artikel 3, of van de nationale veiligheid.

2. In het besluit, bedoeld in het eerste lid, wordt de periode van de afsluiting opgenomen.

3. Indien Onze Minister een gebied afsluit als bedoeld in het eerste lid ter bescherming van de nationale veiligheid, wordt het besluit genomen in overeenstemming met Onze Minister van Justitie en Veiligheid.

B

In artikel 3, eerste lid, onderdeel d, vervalt 'externe'.

## ARTIKEL III

In artikel 409 van het Wetboek van Strafrecht vervalt 'op grond van voor Nederland geldende rechtsregels' en wordt 'gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie' vervangen door 'gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie'.

## ARTIKEL IV

In artikel 424 van het Wetboek van Strafrecht BES wordt 'gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de eerste categorie' vervangen door 'gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie'.

## ARTIKEL V

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten,

colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,*

*De Minister van Justitie en Veiligheid,*

*De Minister van Defensie,*

# 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. Daarbij wordt invulling gegeven aan de mogelijkheden die het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee[1] (hierna: VN-Zeerechtverdrag) daarvoor biedt.

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. In Nederland is de EEZ aanzienlijk kleiner dan 200 zeemijl vanwege de EEZ van nabijgelegen landen.[4] 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 schepen varen 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 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*

Belangrijke 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

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

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 een vlagregister. Dat schip heeft dus niet een nationaliteit als bedoeld in artikel 91 van het VN-Zeerecht-verdrag. 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 varen na doorhaling ook zonder nationaliteit. Een schip zonder nationaliteit kan bijvoorbeeld worden misbruikt voor illegale doeleinden, zoals het omzeilen van sancties of worden misbruikt voor vervoer van goederen of personen zonder dat het schip voldoet aan de internationale standaarden die daarvoor gelden. Het is daarom wenselijk om maatregelen te kunnen nemen tegen schepen zonder nationaliteit.

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. Elke staat kan dan ook passende maatregelen nemen ten aanzien van een schip zonder nationaliteit, overeenkomstig het internationaal recht en nationale wet- en regelgeving.[5] 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.[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 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,

5 In paragraaf 3.2.2 wordt verder ingegaan op de uitoefening van rechtsmacht over schepen zonder nationaliteit.
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, 36 124, 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).
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'.
10 Kamerstukken II 2025/26, 36 124 nr. 57. Brief Regering Stand van zaken aanpak schaduwvloot.

Verenigd Koninkrijk, Zweden. Ook hierin is aangegeven dat het noodzakelijk is om maatregelen te kunnen nemen tegen de schaduwvloot.[11]

## 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[12] 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 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[13] en zijn:
- territoriale veiligheid;
- fysieke veiligheid;
- economische veiligheid;
- ecologische veiligheid;
- sociale en politieke stabiliteit;
- 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.[14] 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).

---

[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] De Kustwacht heeft nu de mogelijkheid om in mandaat van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat schepen de toegang tot een haven te ontzeggen. Dat kan echter alleen in specifieke omstandigheden als bijvoorbeeld de veiligheidsvoorschriften niet op orde zijn of daarover onvoldoende informatie wordt gegeven.

[13] 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

[14] 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).

## *2.2. Recht van onderzoek naar nationaliteit schip*

Het uitgangspunt in het internationaal zeerecht is dat de staat onder wiens vlag een schip vaart (de 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. 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 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.[15] 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 artikel 1, tweede lid, van dit wetsvoorstel opgenomen.

Artikel 110 van het VN-Zeerechtverdrag bevat enkele uitzonderingen op het uitgangspunt dat een schip op volle zee onder de exclusieve rechtsmacht van de vlaggenstaat valt. Het artikel voorziet bijvoorbeeld 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 en overige 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. 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 van andere staten.

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.[16] 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.

## *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, ongeacht of zij kuststaten zijn of niet, door de TZ van een kuststaat mogen varen.[17] 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.[18] 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 rechten en verplichtingen uit het VN-Zeerechtverdrag zijn namelijk alleen toegekend aan (vlaggen)staten. 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 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

[15] Tenzij er sprake is van een vlagregistratie in een vlaggenstaat en het schip daardoor een andere nationaliteit verkrijgt.
[16] 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.
[17] Artikel 17 van het VN-Zeerechtverdrag.
[18] Artikel 18 van het VN-Zeerechtverdrag.

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 verdrag 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.[19] 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.[20] 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)[21], de voorkoming van mariene verontreiniging (hierna: MARPOL-verdrag)[22] en de

[19] 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.
[20] Zie voetnoot 8. De Europese Unie en haar lidstaten spannen zich in om dergelijke afspraken vast te leggen in overeenkomsten met specifieke vlaggenstaten.
[21] 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).
[22] 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).

leef- en werkomstandigheden aan boord van schepen (hierna: MAV-verdrag)[23]. In Nederland worden de controles en inspecties uitgevoerd op grond van de Wet havenstaatcontrole.[24] 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.[25] 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 van dit wetsvoorstel zijn deze bevoegdheden uit de Politiewet 2012 in dit kader van toepassing.

Daarnaast wordt een bevoegdheid gecreëerd voor strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde door de politie buiten de TZ met betrekking tot buitenlandse schepen.[26] 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 kunnen 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

[23] Het op 23 februari 2006 door de Internationale Arbeidsconferentie (ILO) te Genève aangenomen Maritiem Arbeidsverdrag goed (Trb. 2007, 93) (MAV-verdrag).
[24] Stb. 1997, 557.
[25] 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.
[26] Op Nederlands grondgebied en in de TZ is de politie op grond van de Politiewet 2012 bevoegd tot strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

afdekt die een dreiging kunnen vormen voor de nationale veiligheidsbelangen.[27] 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 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.[28] 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 aanvaarding van het VN-Zeerechtverdrag[29] en terughoudendheid ten aanzien van excessieve uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht[30] 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.[31] 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.[32] 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,[33] waaronder het uitoefenen van (handhavende, rechtsprekende en wetgevende) rechtsmacht. De bevoegdheid van staten om rechtsmacht uit te oefenen wordt begrensd door regels van internationaal recht,[34] waaronder de verplichting om de soevereine gelijkheid van andere staten te respecteren.[35]

---

[27] 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.
[28] Kamerstukken II, 2003/04, 29 394, nr. 3, pagina 5.
[29] De verklaring is door het Koninkrijk der Nederlanden afgelegd bij de ratificatie van het VN-Zeerechtverdrag op 28 juni 1996 (Trb. 1996, 272).
[30] Kamerstukken II 2012/13, 33 572, nr. 3, paragraaf 4.2.
[31] Kamerstukken II 2024/25, 36 124, nr. 56.
[32] Zie Jurisdictional Immunities of the State (Germany v Italy: Greece intervening), Judgement, 2012, ICJ Rep. 99, paragraaf 57.
[33] Zie The Island of Palmas Case (or Miangas) (United States / The Netherlands), Award of the Tribunal, 1928, PCA Case 1925-01, pagina 8.
[34] Zie André Nollkaemper, Kern van het internationaal publiekrecht, zevende druk, Boom juridisch, Den Haag, 2016, nr. 324.
[35] 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.

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.[36] 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.[37] Zo is de Nederlandse strafwet niet alleen toepasselijk op ieder die zich in Nederland aan enig strafbaar feit schuldig maakt,[38] maar ook op personen die zich buiten Nederland schuldig maken aan bepaalde misdrijven.[39]

### *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 relevante 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 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.[40] 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.[41] Ook kan met toestemming van de vlaggenstaat een controle van het schip worden uitgevoerd, ongeacht het zeegebied waar het schip zich bevindt.[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.

#### *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 bemanningscertificaten afgeeft.

---

[36] Zie paragraaf 2.4 ten aanzien van de wijze van toestemming geven.
[37] Zie bijvoorbeeld Case of the S.S. 'Lotus' (France v Turkey) (Judgment) (1927), PCIJ Re Series A nr. 10, pagina 19.
[38] Zie artikel 2 WvSr.
[39] Zie onder meer de artikelen 4 tot en met 8c WvSr.
[40] Artikel 91 van het VN-Zeerechtverdrag.
[41] Artikel 27 van het VN-Zeerechtverdrag.
[42] Zie paragraaf 2.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

Het VN-Zeerechtverdrag bevat geen regeling voor schepen zonder nationaliteit.[43] 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 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.[44] Een zogenoemd 'sub-standard ship' vormt dan ook niet alleen gevaar voor de bemanning van die schepen maar ook voor het mariene milieu.[45] 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 opgemerkt, 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.[46] 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 internationale zeerecht) en dat is ook in het belang van Nederland. Daarvoor sluit het wetsvoorstel aan bij de toelichting die het kabinet 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.[47]

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 bevoegdheden 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 internationale 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 rechtsmacht in dit geval 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 praktijk. In de hiervoor genoemde Verklaring van de EU en haar lidstaten wordt bevestigd dat staten op grond van, onder meer, eigen wetgeving gepaste maatregelen mogen nemen ten aanzien van schepen zonder nationaliteit.[48] Staten hebben in 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,[49] hetgeen een verbod op vaart zonder nationaliteit impliceert.

---

[43] 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

[44] 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.

[45] Het gevaar dat van schepen zonder nationaliteit uitgaat is ook onderkend door de EU en haar lidstaten in de in voetnoot 18 genoemde Verklaring van 15 december 2025 (paragraaf 2 en 3).

[46] 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.

[47] Kamerstukken II 2012/13, 33 572, 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 4, onderdeel e, WvSr) en meineed voor een internationaal gerecht (artikel 4, onderdeel f, WvSr). Deze misdrijven hebben een universeel toepassingsbereik.

[48] Zie voetnoot 8.

[49] 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.

Het Verenigd Koninkrijk heeft ervoor gekozen om bepaalde (straf)wetgeving van toepassing te verklaren op schepen zonder nationaliteit.[50]

Het wetsvoorstel voorziet voorts in de bevoegdheid om het (strafrechtelijke) verbod op vaart met een schip zonder nationaliteit buiten het eigen grondgebied *te handhaven*. 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.[51] 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 handhaving van het (strafrechtelijk) verbod op vaart met een schip zonder nationaliteit in voorkomend geval plaatsvindt op zee en niet op het grondgebied (of TZ) van een andere staat.[52] Van schending van de verplichting om de soevereine rechten van andere staten te respecteren is dan ook geen sprake. Ten tweede geldt dat handhaving van het (strafrechtelijk) 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.[53] Voor zover onduidelijkheid zou bestaan over de nationaliteit van het schip, voorziet artikel 110, vijfde lid, van het VN-Zeerechtverdrag in ieder geval in een recht van onderzoek naar de nationaliteit van het schip dat mag worden uitgevoerd door oorlogsschepen of staatsschepen.[54]

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 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 Awb, dat de bekendmaking van een dergelijk besluit geschiedt door uitreiking van dat besluit aan de kapitein.

Ingevolge het huidige artikel 10 van de 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[55] die eveneens op buitenlandse schepen van toepassing zijn –

---

[50] 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 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.

[51] 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.

[52] 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).

[53] Bij handhaving van het (strafrechtelijk) 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.

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

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

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 strekt ertoe om ook buitenlandse belanghebbenden die de Nederlandse taal 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.

### *5.1. Scheepvaart*

Schepen die onder de nationaliteit van een vlaggenstaat varen 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*

De organisaties die een rol spelen bij de uitvoering van dit wetsvoorstel zijn de diensten die samenwerken binnen de Kustwacht[56] en onderdelen van de krijgsmacht. Het wetsvoorstel raakt in het bijzonder de ILT, Douane, politie, Koninklijke Marechaussee en Rijkswaterstaat als diensten binnen dit samenwerkingsverband. Zowel binnen als buiten het samenwerkingsverband heeft elk van de genoemde diensten 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 de Kustwacht en worden daarin ondersteund door het Kustwachtcentrum.[57] De Minister van Defensie is beheerder van de Kustwacht. Tevens is er nauwe samenwerking tussen de diensten en onderdelen van de krijgsmacht, in het bijzonder de Koninklijke Marine (Commando zeestrijdkrachten) en de Luchtmacht (Commando lucht- en ruimtestrijdkrachten). De genoemde onderdelen van de krijgsmacht hebben echter binnen de Kustwacht geen eigenstandige taken.

Elk van de in de Kustwacht samenwerkende diensten heeft eigen bevoegdheden in het handhavings-

[56] Met de term 'Kustwacht' in deze toelichting wordt het samenwerkingsverband bedoeld zoals dat is omschreven in artikel 2, derde lid, van de Regeling organisatie Kustwacht Nederland. Binnen dat verband werken de diensten Douane, politie, Rijkswaterstaat, Koninklijke Marechaussee, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) samenwerken. Deze samenwerkende diensten worden opgenoemd in artikel 6 van die regeling.

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

domein. De diensten kunnen op grond van deze bevoegdheden zelfstandig optreden of binnen de Kustwacht waarbij waar nodig en wenselijk nauwe onderlinge samenwerking plaatsvindt. Meestal gebeurt dit met 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. In lijn met deze praktijk worden er voor de uitvoering van dit wetsvoorstel werkafspraken gemaakt met de meest betrokken diensten. De diensten binnen de Kustwacht zijn onder andere reeds verantwoordelijk voor surveillance, toezicht op scheepvaartverkeer en coördinatie van handhavingsoptreden. Dit wetsvoorstel vraagt om gerichte aandacht binnen de bestaande surveillance-activiteiten van de Kustwacht. Voor de ILT betekent dit wetsvoorstel in ieder geval een intensivering van het toezicht in het kader van havenstaatcontrole, afhankelijk van het aantal schepen dat naar aanleiding van dit wetsvoorstel geïnspecteerd gaat worden.

Hoe groot de gevolgen 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 buitenlandse vlag maar waarbij sprake is van niet onschuldige doorvaart of handelingen in strijd met Nederlandse regelgeving. Ook voor buitenlandse schepen geldt dat het afhankelijk is van het aantal situaties waarbij toestemming door de vlaggenstaat is gegeven door de controle of aanhouding. Op dit moment is de verwachting dat het 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 wel dat, hoewel de verwachting is dat het aantal interventies zal afnemen, de inzet van deze bevoegdheden kan betekenen dat andere handhavingstaken minder aandacht krijgen. Er zal in overleg met de betrokken diensten binnen de Kustwacht en in afstemming met de Raad voor de Kustwacht periodiek worden bezien of bijstelling of aanvullende financiële middelen nodig zijn.

Ingevolge dit wetsvoorstel kan de door Onze Minister aangewezen toezichthouder fysiek aan boord van een schip gaan voor een nader onderzoek naar de documenten en de situatie ter plaatse. Bij voorkeur gebeurt dit echter in de haven. Indien de toezichthouder onregelmatigheden constateert of wanneer er een vermoeden is van een overtreding, kan het schip worden aangehouden. Daarbij kan de toezichthouder het schip bevelen naar een aangewezen haven te varen. Indien de medewerking van het schip uitblijft of de situatie hierom vraagt, kan de sterke arm de toezichthouder ondersteunen door fysiek aan boord te gaan om het bevel af te dwingen. De verwachting is, gezien de ervaringen van andere landen, dat dit in de meeste gevallen noodzakelijk zal zijn, waardoor een integrale voorbereiding van een dergelijke operatie noodzakelijk is. Dit betekent dat er op zee aan boord van het schip kan worden gegaan om het schip naar een haven te doen begeleiden.

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 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 vlagstatus 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 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 Onze Minister 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[58]. Het systeem is sinds 2025 in de Nederlandse zeehavens geïmplementeerd. Daarmee wordt voorkomen dat havens te maken krijgen met 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 handelsperspectief in de ruimte tussen regulier handelen en een noodsituatie. Vanwege dit uitzonderlijke karakter is de 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 het Ministerie 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; 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 door 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.

[58] 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.

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[59] 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 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

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

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

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat zal ambtenaren als toezichthouder aanwijzen van de diensten die krachtens artikel 6, eerste lid, van de Regeling organisatie Kustwacht Nederland samenwerken in de Kustwacht. Dat betekent dat de diensten bevoegd zijn tot het uitoefenen van de toezichtsbevoegdheden die in het wetsvoorstel zijn opgenomen in aanvulling op de toezichtsbevoegdheden opgenomen in de Awb, waaronder 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. Tussen de in paragraaf 5.2 genoemde diensten worden nadere werkafspraken gemaakt over de uitvoering van het wetsvoorstel. De ILT treedt daarnaast op in een aanvullende rol: zodra een schip op verzoek naar de haven is gekomen of (al dan niet onder dwang) is binnengebracht, neemt zij de leiding over de inspectie van de staat en de certificering van het schip gebaseerd op de Wet havenstaatcontrole.

In de huidige situatie monitort de Kustwacht via het Kustwachtcentrum in Den Helder continu de scheepsbewegingen wereldwijd op basis van radar- en Automatic Identification System (AIS)-gegevens. Wanneer een schip verdacht gedrag vertoont (zoals het uitschakelen van het 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 het schip geen (geldige) nationaliteit heeft, worden scheepspapieren digitaal opgevraagd bij de kapitein of bij de vermeende vlaggenstaat.

Naar aanleiding van dit wetsvoorstel kan de door Onze Minister aangewezen toezichthouder overgaan tot het aanhouden van het schip, wanneer de nationaliteit van een schip niet kan worden bevestigd, waarbij indien nodig hulp van de 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 artikel 7d van dit wetsvoorstel. 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 eventuele gebreken aan het schip zijn verholpen en de nationaliteit en het recht een vlag te voeren is aangetoond middels registratie bij een vlaggenstaat. Tegelijkertijd met de havenstaatcontrole door ILT kunnen andere handhavingsinstanties of inspecties de in andere regelgeving aan hen toebedeelde bevoegdheden inzetten, zoals de Douane. Dit kan leiden tot aanvullende bestuurlijke handhaving. Het schip mag de reis pas vervolgen wanneer aan alle voorwaarden en alle kosten zijn voldaan en een eventueel (strafrechtelijk) beslag is opgeheven.

## 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. Paragraaf 5.2 van deze 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 afstemming zal 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 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 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 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 is 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 artikel 10b.

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. 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 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. Wel geeft de ILT aan dat de wijziging slecht handhaafbaar is doordat de precieze rolverdeling onduidelijk is ten tijde van de uitvoering van de HUF-toets. ILT geeft 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 HUF-toets.

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR) heeft vragen gesteld over het voorstel 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.[60]

## 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 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. Hierbij wordt niet de territoriale zee van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius of Saba aangewezen,[61] 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 begripsomschrijvingen toegevoegd van de 'aansluitende zone', dat op grond van artikel 33 van het VN-Zeerechtverdrag niet verder strekt dan 24 zeemijl vanaf de basislijn gemeten, en de 'exclusieve economische zone' dat 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 aangesloten bij de rijksregelgeving waarmee deze zones voor 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 eveneens 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 en dat naar omstandigheden de ene of de andere vlag gebruikt, 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. 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.

*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[62] 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

[60] 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.
[61] Zie voor meer toelichting paragraaf 4 van het algemeen deel van deze Memorie van Toelichting.
[62] Stb. 2004, 349.

dan ook geen aanpassing ten aanzien van buitenlandse schepen. In het voormalige artikel 1, tweede 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.[63]

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.[64] 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[65] 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,[66] of van de nationale veiligheid. Voor een nadere toelichting op de belangen wordt verwezen naar paragraaf 2.1 van de algemene toelichting.

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.

---

[63] Kamerstukken II 2003/04, 29 394, nr 3.

[64] In de nota naar aanleiding van het verdrag bij dat wetsvoorstel (Kamerstukken II 2003/04, 29 394, 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.

[65] 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'.

[66] 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.

*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.[67] 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.

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 op kan leveren 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 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 en dat het toezicht niet primair bij de ILT wordt belegd. 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 artikel 110 van het VN-Zeerechtverdrag. In dit artikel is opgenomen dat een staat een recht van onderzoek heeft 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. Dit is opgenomen in het voorgestelde tweede lid.

In het voorgestelde derde lid wordt aan de toezichthouder de bevoegdheid gegeven om een schip waarbij is vastgesteld of het vermoeden (het VN-Zeerechtverdrag spreekt van ‘verdenking’) bestaat dat het zonder nationaliteit vaart, aan te houden. 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

[67] 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.

een haven worden gebracht (al dan niet met sterke arm op grond van artikel 7e, op grond van artikel 7d).

*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 is gehandeld (tweede en derde lid). Voor de AZ en EEZ geldt dat kuststaten bepaalde maatregelen mogen nemen die verband houden met hun rechten en plichten in die 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. De maatregelen 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.[68]

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 internationale scheepvaartverdragen. Een vlaggenstaat kan echter ook toestemming geven aan een andere staat om toezicht uit te oefenen.[69] 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

[68] 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.
[69] Zie paragraaf 2.4 t.a.v. toestemming van de vlaggenstaat.

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 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 artikel 7f 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 artikel 7d, eerste of tweede lid.

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 wetgeving te vinden.[70]

*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.[71] 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 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 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 kan bijvoorbeeld worden misbruikt voor illegale doeleinden, zoals het omzeilen van sancties of het voor vervoer van (illegale) goederen of personen zonder dat het schip voldoet aan de internationale standaarden die daarvoor gelden.

Wanneer een schip vaart zonder nationaliteit, kan het schip (bestuursrechtelijk) worden aangehouden op grond van 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 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[72] is dat verbod gericht tot de kapitein. 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 strafbaarstelling dient bij te dragen aan een afschrikwekkende werking voor kapiteins om zonder nationaliteit te varen. Dit zorgt ervoor dat het vinden van kapiteins moeilijker en vermoedelijk duurder wordt. De strafbaarstelling draagt daarmee bij aan het minder aantrekkelijk maken van deze methode

[70] Zie bijvoorbeeld artikel 14e, vijfde lid, van de Wet havenstaatcontrole.
[71] Zie hierover het rapport Maat houden, Kamerstukken II 2013/14, 24 036, nr. 407.
[72] Zie bijvoorbeeld artikelen 4 en 9 van de Schepenwet en artikel 10 van de Wet bemanning zeeschepen.

om bijvoorbeeld sancties te omzeilen omdat dit raakt aan de winstgevendheid van het varen zonder nationaliteit.

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.[73] 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 onterechte 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. Hierbij is ervoor gekozen om de strafmaat 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.[74] Voor een nadere toelichting hierover wordt verwezen naar paragrafen 3.1.2 en 3.2.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

*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.[75] 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 met de sterke arm. In het voorgestelde artikel 7e van dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de toezichthouder de hulp van de sterke arm kan inroepen teneinde de daarin genoemde bestuursrechtelijke bevoegdheden uit te kunnen oefenen.

Ten tweede wordt een bevoegdheid gecreëerd voor het uitoefenen van politiebevoegdheden zoals het gebruik van geweld in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde door de politie

[73] Deze verantwoordelijkheid komt onder meer tot uitdrukking in artikel 4 van de Schepenwet. Dit artikel betreft implementatie van het SOLAS-verdrag.
[74] 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.
[75] Bevoegdheden gelden in 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.

met betrekking tot buitenlandse schepen en schepen zonder nationaliteit. Dit ziet op feiten die op grond van de Wet buitenlandse schepen strafbaar zijn gesteld, maar ook op andere Nederlandse strafbaarstellingen waarover Nederland buiten het eigen grondgebied rechtsmacht kan uitoefenen, zoals artikel 409 WvSr. 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 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.[76]

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.

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.[77] Dit zijn scheepvaartbelangen, zoals veilig en vlot scheepvaartverkeer.

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.[78] 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

[76] Kamerstukken II 2006/07, 30 880, nr. 3, pagina 59.
[77] Zie voetnoot 67 voor een opsomming van de belangen van artikel 3 Svvw.
[78] Zo kan worden afgeleid uit de artikelen 10 en 13 van het Besluit administratieve bepalingen scheepvaartverkeer.

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[79]. 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*

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.[80] Deze verordening geeft uitvoering van de ISPS-code,[81] 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[82] blijkt dat de rijkshavenmeester '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[83]. 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. De kapitein die daartoe niet is gerechtigd, mag de vlag van het Koninkrijk niet zodanig gebruiken dat het schip de schijn geeft Nederlands te zijn.

Sinds 2024 is het aantal schepen dat vaart onder een valse vlag sterk gegroeid. Ongeveer 70 van deze

[79] Verwezen wordt naar de zes nationale veiligheidsbelangen die zijn opgesomd in paragraaf 2.1 van het algemeen deel van deze toelichting.
[80] 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).
[81] 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).
[82] Kamerstukken II 2003/04, 29 394, nr. 3. Verwezen naar de Memorie van Toelichting bij artikel 13.
[83] Kamerstukken II 2011/12, 33 134 (R 1972), nr. 3, pagina 27.

schepen varen onder de vlag van het Koninkrijk, hoewel deze schepen niet zijn ingeschreven in het vlagregister van Nederland of Curaçao.[84] Een aantal van deze valsgevlagde schepen is onderdeel van de Russische schaduwvloot. Deze ontwikkelingen geven aanleiding om het strafmaximum dat op dit feit is gesteld, opnieuw te bezien. Schepen zonder nationaliteit (waaronder ook vals gevlagde) vormen, zoals hierboven is toegelicht, niet alleen een gevaar voor de scheepvaartveiligheid, het milieu en economische belangen, maar er zijn ook voorbeelden waarin dergelijke schepen zijn betrokken bij de omzeiling van sancties, beschadiging van de onderzeese (vitale) infrastructuur en spionage. Omdat het varen met een schip zonder nationaliteit bewust gebeurt om 'onder de radar te blijven', zodat bijvoorbeeld sancties of milieuregelgeving kunnen worden ontweken of spionage of sabotage kan worden gepleegd, gaat het om een zwaar vergrijp. Dit verantwoordt de verhoging van de strafmaat. Door het verhogen van de strafmaat ontstaat er ook een verhoogd risico voor de kapitein van het schip. Het verhogen van de strafmaat heeft een afschrikwekkende werking en wordt daarmee noodzakelijk geacht om te kunnen leiden tot de gewenste verandering, waarbij schepen niet meer varen zonder nationaliteit. Door de risico's die een kapitein loopt, zal het duurder worden om een kapitein te vinden voor een schip zonder nationaliteit. Dit frustreert het verdienmodel achter deze schadelijke en gevaarlijke praktijk. Van de Nederlandse wetgeving moet dan ook een krachtig signaal uitgaan dat de vlag van het Koninkrijk niet mag worden ingezet om dit soort acties mogelijk te maken door daarmee de werkelijke identiteit van het schip te verhullen. Het huidige strafmaximum brengt de ernst van het onbevoegd voeren van de vlag van het Koninkrijk daarvoor onvoldoende tot uitdrukking.

Daarom wordt voorgesteld het wettelijk strafmaximum voor dit feit te verhogen van één naar vier jaar gevangenisstraf. Verder wordt de maximaal op te leggen geldboete verhoogd naar de vijfde boetecategorie, waardoor kapiteins die onbevoegd de vlag van het Koninkrijk voeren ook financieel harder geraakt kunnen worden. Deze wijziging wordt tevens doorgevoerd in het Wetboek van Strafrecht BES. Hoewel de openbare lichamen in dit wetsvoorstel geen bevoegdheden worden toegekend, zoals is toegelicht in paragraaf 4, hoeft dit er niet aan in de weg te staan dat de strafmaat voor dit al bestaande delict ook daar wordt aangepast. Daartoe dient artikel IV.

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[85] 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,*

[84] De landen Aruba en Sint Maarten voeren op dit moment geen internationaal vlagregister.
[85] Kamerstukken II 2017/18, 34 836, nr. 3, pagina 10.