

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal
Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Postbis 20901
2500 EX Den Haag

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum 9 juni 2026
Onderdeel Kennis, wetenschap en innovatie
Ons kenmerk PaG/KWI/20145
Onderwerp Advies inzake schepen zonder nationaliteit

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Geachte (...),

Op 26 mei 2026 heeft u het openbaar ministerie verzocht te adviseren over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet buitenlandse schepen en enkele andere wetten ten behoeve van de aanpak van schepen zonder nationaliteit. Het College van procureurs-generaal (hierna College) zal als hoofd van het openbaar ministerie de reactie op dit verzoek geven. Voor het openbaar ministerie zijn de belangrijkste onderdelen van het wetsvoorstel de nieuwe strafbaarstelling in artikel 10a van de Wet buitenlandse schepen die inhoudt dat het verboden is om te varen met een schip zonder nationaliteit en artikel 11a, die de Nederlandse strafwet wet toepasselijk verklaart op een ieder die zich buiten Nederland schuldig maakt aan dit misdrijf. Het primaire doel van het wetsvoorstel in het algemeen en de strafbaarstelling in het bijzonder is het creëren van de mogelijkheid om handhavend op te treden tegen schepen zonder nationaliteit. Achterliggend doel is om meer mogelijkheden te hebben om op te treden als schepen zonder nationaliteit internationale sanctiemaatregelen overtreden, op zee sabotageacties uitvoeren of visserij-, milieu-, douane- en migratievoorschriften overtreden.

Noodzaak strafbaarstelling

Het College acht het zonder meer van belang dat de Nederlandse rechtsorde wordt beschermd tegen ongevraagde inmenging daarin door andere statelijke actoren, dat kan worden opgetreden tegen overtredingen van voorschriften op het gebied van milieu en grensbewaking, en dat wordt voorkomen dat internationale sanctiemaatregelen worden ontdoken. Het College ziet het als een onderdeel van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde om in ieder geval op te treden tegen schepen waarmee op Nederlands zeegebied strafbare gedragingen worden uitgevoerd.

Het College vindt de verplichting dat een schip een nationaliteit behoort te hebben een belangrijke randvoorwaarde om de verantwoordelijke voor de gedragingen die op en met een schip worden gepleegd aan te kunnen spreken. Deze verplichting valt tot op bepaalde hoogte te vergelijken met de verplichting voor iedereen vanaf 14 jaar om zichzelf te kunnen identificeren. De overtreding van de identificatieplicht (strafbaar gesteld in artikel 447e Sr) kan worden bestraft met een geldboete van de tweede categorie (maximaal €5.400). Deze identificatieplicht is van groot belang om degene die zich strafbaar of anderszins onwenselijk gedraagt ter verantwoording te roepen. Zolang iemand niet kan worden geïdentificeerd is het als overheid lastig om vast te stellen wie vermoedelijk een bepaalde onwenselijke of strafbare gedraging heeft verricht, of om na aanhouding de juiste persoon administratief hieraan te koppelen.

De verplichting dat een schip een nationaliteit heeft, helpt bij het identificeren van de verantwoordelijke en draagt er verder aan bij dat de buitenlandse vlaggenstaat kan worden aangesproken op onwenselijk of strafbaar gedrag van schepen die de nationaliteit van deze staat hebben. Het voorkomen dat schepen kunnen verbergen wie zij zijn en bij welke nationale staat zij horen, waardoor zij hun verantwoordelijkheid kunnen ontduiken, rechtvaardigt wat betreft het College een strafbaarstelling. Gezien de belangen die op het spel staan, kan daaraan wat betreft het College ook een serieuze straf worden verbonden, zoals een gevangenisstraf. Zonder nationaliteit is het voor schepen immers makkelijker zeer ernstige handelingen met globale consequenties te plegen, zoals de ongewenste inmenging van andere staten in Nederland, het ontduiken van sanctiemaatregelen of het veroorzaken van ernstige milieuverontreiniging. Datzelfde geldt des te meer voor het voeren van een valse Nederlandse vlag, omdat dit ook nog tot onterechte verwijten aan Nederland van andere staten kan leiden.

De verplichting van schepen om een nationaliteit te hebben en de strafbaarstelling van het ontbreken van deze nationaliteit, zijn in zichzelf echter een preventieve maatregelen. Die zijn weliswaar gericht op het voorkomen van ernstige (strafbare) feiten, maar als zelfstandige gedraging is het ontbreken van de nationaliteit minder ernstig. Vanuit het perspectief dat het hebben van een nationaliteit als schip vooral een preventief en ook administratief karakter heeft, roept het wetsvoorstel de hiernavolgende vragen op. Het College verzoekt de minister om deze vragen te beantwoorden.

Inzet strafrecht

De inzet van het strafrecht is een ultimum remedium dat door de overheid kan worden ingezet om ernstige gedragingen die niet op andere wijze kunnen worden aangepakt, te bestraffen. Inzake de controle op de nationaliteit van een schip bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid voor een toezichthouder om onderzoek te

doen. Dit is gezien het administratieve karakter van het varen zonder nationaliteit ook passend. Bij de constatering dat een schip zonder nationaliteit vaart kan de bestuursrechtelijke toezichthouder overgaan tot een (niet-strafrechtelijke) 'aanhouding' van het schip (artikel 7a lid 3) en naar een Nederlandse haven brengen (artikel 7d lid 1). Uit de memorie van toelichting volgt dat het primair de bedoeling is van de minister dat de nationaliteit van schepen bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd. Dat acht het College gezien de aard van de gedraging en het doel van de bepaling passend.

Het primaat van de bestuursrechtelijke handhaving roept wel de vraag op waarom er geen mogelijkheid is gecreëerd voor het opleggen van een bestuurlijke boete of een andere bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheid die een schip dwingt tot het varen met een nationaliteit. Een dergelijke mogelijkheid lijkt een voor de hand liggend vervolg te zijn op de bevoegdheid een schip te onderzoeken, aan te houden en naar een Nederlandse haven te brengen. Bij oplegging van een bestuurlijke boete hoeft bovendien, in het geval van een valse vlag, niet te worden vastgesteld dat de eigenaar van het schip dan wel de kapitein bewust heeft aanvaard dat het schip geen nationaliteit heeft. De afwezigheid van een bestuurlijke consequentie roept bovendien de vraag op waarom de minister een strafbaarstelling wel nodig acht. In de memorie van toelichting staat nu uitsluitend dat het wenselijk kan zijn "om (strafrechtelijk) op te treden tegen de verantwoordelijke voor het schip". Niet duidelijk wordt zo voor welke gedragingen strafrechtelijk optreden wenselijk wordt geacht, en waarom de ernst van de gedraging de inzet van het strafrecht noodzakelijk maakt. Het College verzoekt de minister toe te lichten waarom er geen bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheid is gecreëerd, en voor welke gedragingen de inzet van het strafrecht noodzakelijk wordt geacht.

Bovenstaande vragen nemen niet weg dat indien strafrechtelijk optreden noodzakelijk is om de Nederlandse rechtsorde te beschermen tegen ernstige inbreuken begaan met schepen zonder nationaliteit, het openbaar ministerie niet zal aarzelen om handhavend op te treden. Daarbij kan de nieuwe strafbaarstelling voor het varen zonder nationaliteit een bruikbaar aanknopingspunt vormen om deze schepen aan een nader onderzoek te onderwerpen.

Rechtsmacht

Het wetsvoorstel bepaalt dat de strafbaarstelling voor het varen met een schip zonder nationaliteit van toepassing is op een ieder die zich hieraan buiten Nederland schuldig maakt (artikel 11a). Hiermee wordt universele rechtsmacht gevestigd. De universele rechtsmacht voor de strafbaarstelling voor het varen met een schip zonder nationaliteit – de rechtsmacht voor de bestuursrechtelijke toezichthouder op grond van artikel 7a wordt hier verder buiten beschouwing gelaten – roept vragen op. In de eerste plaats verneemt het College graag van de

minister in welke gevallen handhavend optreden door Nederland buiten de Nederlandse wateren wenselijk wordt geacht. De universele rechtsmacht brengt potentieel veel gedragingen onder het bereik van de Nederlandse overheid, en lang niet elke overtreding zal kunnen worden gehandhaafd.

Het College vraagt zich verder of het varen zonder nationaliteit wel dermate ernstig is dat het vestigen van universele rechtsmacht gerechtvaardigd is. In de memorie van toelichting wordt overwogen dat hiermee de adequate handhaving van de internationale rechtsorde wordt bevorderd, en dat het vestigen van universele rechtsmacht daarmee in overeenstemming is met de in 2013 geformuleerde uitgangspunten over de werking van de strafwet buiten Nederland. In de toelichting op de gewijzigde rechtsmachtregeling uit 2013 wordt echter gesproken over 'gewichtige algemene nationale rechtsbelangen'.¹ Het is niet zonder meer duidelijk waarom het varen met een schip zonder nationaliteit – in zichzelf primair een preventief strafbaar feit – van zodanig gewichtig is dat het vestigen van universele rechtsmacht gerechtvaardigd is. Het College verzoekt de minister dit nader toe te lichten, en daarbij ook in te gaan op de verhouding met de strafbare feiten waarvoor op grond van artikel 4 en 6 Sr universele rechtsmacht geldt.

Er zijn ook alternatieven denkbaar voor het vestigen van universele rechtsmacht. Zo zou de rechtsmacht beperkt kunnen blijven tot de gebieden die bij Nederland horen: de territoriale zee, de aansluitende zone en de exclusief economische zone. Binnen dit gebied kan Nederland zijn belangen beschermen en de schepen tot de orde roepen die hun verantwoordelijkheden trachten te ontlopen door zonder nationaliteit te varen. De Belgische overheid heeft recent een vergelijkbaar voorstel gedaan tot sanctionering van schepen zonder nationaliteit die zich bevinden in de Belgische maritieme zones. Het beperken van de rechtsmacht voorkomt ook rechtsmachtconflicten met andere staten die ook rechtsmacht claimen. Tussen staten met een goede relatie – bijvoorbeeld binnen de Europese Unie – kunnen dergelijke conflicten ook worden voorkomen door overleg. Daar staat dan weer tegenover dat wanneer dit overleg wordt gevoerd er ook niet zonder meer nog een noodzaak tot universele rechtsmacht bestaat. En met staten waar Nederland geen goede relatie mee heeft is het voeren van overleg complex. Het College verzoekt de minister daarom – in aanvulling op voornoemde vragen over de beoogde reikwijdte en naar het gewicht van de beoogde strafbaarstelling – toe te lichten waarom niet kan worden volstaan met tot Nederlands zeegebied beperkte rechtsmacht voor de strafbaarstelling.

Delictsomschrijving

¹ Kamerstukken II 2012-13, 33572, nr 3, p. 4

Strafbaar wordt gesteld het varen zonder nationaliteit. Hoewel dit een eenvoudige omschrijving lijkt, blijken er bij nadere reflectie toch dat er hierover de nodige vragen zijn te stellen. Het College verzoekt de minister op de onderstaande vragen en opmerkingen te reageren.

Wanneer een schip daadwerkelijk geen vlag voert, is het ontbreken van een nationaliteit eenvoudig vast te stellen. Uit de memorie van toelichting blijkt echter ook dat met het wetsvoorstel wordt beoogd schepen die een valse vlag voeren aan te kunnen pakken. Het vaststellen van het voeren van een valse vlag is minder makkelijk. Het vergt al snel dat in de nationale registers van de vlaggenstaat wordt nagezocht of het betreffende schip daarin is opgenomen. Wanneer een bepaalde staat het scheepsregister niet op orde heeft, is ook deze check niet eenvoudig uit te voeren. Dit is het geval bij landen als Liberia, Libië of Sierra Leone. Het voeren van een vlag van een dergelijke land wordt vanwege de problemen met de controle ervan ook wel 'flag of convenience' genoemd. Hoewel juist om die reden het voeren van een dergelijke 'flag of convenience' vragen oproept, is dit in zichzelf nog geen reden om vast te stellen dat het schip geen nationaliteit heeft. Dit zal moeten blijken uit de navraag bij een dergelijke staat. Om het antwoord te kunnen gebruiken in een rechtszaak zal dit antwoord bovendien moeten worden verkregen via een formeel rechtshulpverzoek. Het is voorzienbaar dat de uitvoering hiervan veel tijd kost, zeker met landen zoals hierboven zijn genoemd waar Nederland geen rechtshulprelatie mee heeft.

De strafbaarstelling vereist bovendien dat de verdachte opzet heeft op het varen zonder nationaliteit. Weliswaar staat de opzet niet expliciet in de delictsomschrijving, maar de strafbaarstelling wordt in het wetsvoorstel gepresenteerd als een misdrijf en een basisuitgang van het Nederlandse strafrecht is dat elk misdrijf expliciet of impliciet een schuldvorm (opzet of culpa) bevat. In dit geval ligt het in de rede dat het vereiste van opzet wordt ingelezen in de delictsomschrijving. Zolang het evident is dat een schip geen nationaliteit heeft, zal de vaststelling van opzet weinig problemen opleveren. Dat wordt anders als een schip onder een valse vlag vaart. Dan zal immers moeten worden vastgesteld dat de verdachte wist dat het schip niet gerechtigd was een bepaalde vlag te voeren.

Met het voorgaande hangt samen dat uit de delictsomschrijving ook niet geheel duidelijk wordt wie de normadressaat is. Uit de memorie van toelichting blijkt dat wordt gedacht aan vervolging van 'de verantwoordelijke (kapitein, eigenaar of bemanning)'. Hierbij zijn enige kanttekeningen te zetten. Dit roept in de eerste plaats de vraag welke gedraging past bij de verantwoordelijkheid dat een schip vaart met een nationaliteit. Het ligt in ieder geval in de rede dat de eigenaar hiervoor verantwoordelijk is. Betwijfeld kan echter worden of het realistisch is om de eigenaar van een schip te vervolgen als die zich bevindt in een ander land, met

name als Nederland daar geen rechtshulprelatie mee heeft. Wat betreft de bemanning is het onduidelijk of die wel invloed heeft op de nationaliteit waaronder een schip vaart. Welk verwijt valt de bemanning te maken? En acht de minister de inzet van het strafrecht tegen de bemanning wel proportioneel? Het College verzoekt de minister nader toe te lichten wie verantwoordelijk is voor het varen zonder nationaliteit en uit welke gedragingen dit blijkt.

Mogelijk is het met name de bedoeling van de minister dat de kapitein wordt vervolgd. De kapitein is immers verantwoordelijk voor zijn schip en kan samen met het schip worden aangehouden. Ook de strafbaarstelling van het voeren van een Nederlandse vlag zonder daartoe gerechtigd te zijn (artikel 409 Sr) is gericht aan de schipper (oftewel de gezagvoerder / kapitein). Vervolg van de kapitein is denkbaar, maar is ook complex. Vanuit het materiele recht is het de vraag op welke wijze kan worden bewezen dat de kapitein voorwaardelijk opzet had op het varen zonder nationaliteit. Dat geldt zeker in de gevallen waarin het schip wel een bepaalde vlag voert, terwijl uit nader onderzoek blijkt dat het schip niet stond ingeschreven in het betreffende land. Kan de kapitein weten dat onterecht een nationaliteit wordt geclaimd? Wordt van een kapitein verwacht dat hij de nationale registers controleert? In het geval het gaat om een valse Nederlandse vlag is dit nog relatief eenvoudig, maar bij het voeren van een 'flag of convenience' is het niet eenvoudig om een dergelijke controle uit te voeren. Op basis van welke feiten en omstandigheden kan volgens de minister worden afgeleid dat de kapitein bewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard op het varen met een schip zonder nationaliteit (als het schip een valse vlag blijkt te voeren).

Processueel is de uitdaging dat de verwachte straf voor het varen zonder nationaliteit gezien de ernst van het feit (als gezegd: preventief en administratief) niet al te hoog zal zijn. Dat geldt in de eerste plaats voor het opsporingsonderzoek. Om de kapitein te kunnen horen en te kunnen berechten, moet hij wel beschikbaar zijn. Het is echter lastig om de kapitein in voorlopige hechtenis te nemen. Weliswaar is er wel een grond om de kapitein – als iemand die in de regel geen vaste woon- of verblijfplaats heeft in Nederland – voor enige tijd in voorlopige hechtenis te nemen (artikel 67 lid 2 Sv). Daarvoor is een verhoging van de strafmaat niet vereist. Het is echter zeer de vraag of er wel een grond voor de voorlopige hechtenis (zonder vluchtgevaar of recidivegevaar) kan worden aangenomen, zeker als de kapitein wel een vaste woon- of verblijfplaats in aan ander land heeft. Bovendien moet rekening worden gehouden met de verplichte anticipatietoets, want als er al een gevangenisstraf in de rede ligt, dan zal die gevangenisstraf van relatief korte duur zijn. Wordt de kapitein niet vastgehouden, dan kan het lastig zijn hem (nogmaals) naar Nederland te halen. Het uitreiken van een dagvaarding aan kapitein die woont in een land waarmee Nederland geen rechtshulprelatie heeft, is zeer lastig en een belemmering voor de verdere berechting.

Wat betreft de voorgestelde strafmaat voor het varen zonder nationaliteit (artikel 10a) en de verhoogde strafmaat voor het ongerechtvaardigd varen met een Nederlandse vlag (artikel 409 Sr en 424 Sr BES) verzoekt het College in het licht van het voorstaande de memorie van toelichting aan te passen. De ratio voor deze verhoging kan niet enkel of vooral zijn ingegeven door de wens om de verdachte in voorlopige hechtenis te nemen. De strafbedreiging moet ook op zichzelf in een redelijke verhouding staan tot de strafbare gedraging. Bovendien is voorlopige hechtenis van een kapitein ook mogelijk met een strafmaximum van één jaar aangezien de verdachte geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland heeft. In het verlengde daarvan verzoekt het College nader te motiveren waarom er dan wel voor de strafmaat van vier jaren wordt gekozen, mede in het licht van het feit dat het uiteindelijk een strafbaar feit betreft met een preventief en administratief karakter. De hoogte van de gekozen strafbedreiging roept in vergelijking met andere strafbare feiten vragen op, zeker nu onduidelijk is waarom niet kan worden volstaan met het huidige strafmaximum van één jaar.

Uitvoering

Het College acht het kortom voorzienbaar dat de opsporing en vervolging van het varen met een schip zonder nationaliteit door een kapitein (of ander persoon) de nodige inspanning en kosten met zich meebrengt, zonder dat dit zonder meer zal leiden tot een strafrechtelijke veroordeling. Het is de vraag in hoeverre het leveren van de inspanning om dit strafbare feit op te sporen en vervolgen kan worden gerekend als een proportionele besteding van de schaarse middelen van het openbaar ministerie. Het College schat in dat er niet vaak kan en zal worden vervolgd voor de overtreding van de nieuwe strafbaarstelling, zoals er de afgelopen jaren ook geen vervolging voor het ongerechtvaardigd varen met een Nederlandse vlag zijn geweest.

Hoogachtend,

M. Otte
procureur-generaal