

De schaduwvloot en de snelheid van wetgeving

Mr. Stephan Ip – luitenant ter zee der 1e klasse logistieke dienst*

De discussie over de Russische schaduwvloot op de Noordzee krijgt opnieuw aandacht door berichtgeving over verschillen in de wijze waarop Europese staten deze aanpakken.¹ De schaduwvloot bestaat uit een netwerk van schepen dat via complexe en weinig transparante constructies wordt ingezet om internationale sancties tegen Rusland, met name op de uitvoer van olie, te omzeilen. De uiteenlopende nationale aanpak wordt in het publieke debat vaak verklaard vanuit juridische beperkingen en langdurige wetgevingstrajecten. Dat beeld verdient nuancerings.

Binnen het bestaande internationale en Europese juridische kader beschikken staten over uiteenlopende mogelijkheden om op te treden tegen de schaduwvloot. Binnen de territoriale zee heeft de kuststaat ruime handhavingsbevoegdheden. Daarbuiten zijn de mogelijkheden beperkt(er) en wordt handhaving in toenemende mate afhankelijk van internationale samenwerking, havenstaatcontrole en andere juridische instrumenten.

De indiening van het wetsvoorstel voor een

hardere aanpak van de Russische schaduwvloot voor spoedadvies bij de Raad van State onderstreept dat aanvullende bevoegdheden in ontwikkeling zijn.² Inmiddels heeft de Raad van State advies uitgebracht over het wetsvoorstel.³ Daarmee is een belangrijke stap gezet in een wetgevingstraject dat al sinds de eerste Kamerbrief over de aanpak van de schaduwvloot begin 2026 loopt.⁴ Tegelijkertijd leert de praktijk dat wetgevingstrajecten aanzienlijk kunnen worden versneld. Sinds de Russische invasie van Oekraïne heeft de Europese Unie in hoog tempo opeenvolgende maatregelen tegen Rusland vastgesteld en aangepast. Dat proces vereist afstemming tussen 27 lidstaten en een complexe juridische uitwerking.

Snel handelen is mogelijk wanneer de politieke urgentie breed wordt gedeeld. Ook binnen de Nederlandse wetgevingspraktijk bestaan mogelijkheden om wetgevingstrajecten te versnellen door bijvoorbeeld aan te sluiten bij reeds lopende trajecten. De praktijk laat daarmee zien dat de duur van een wetgevingstraject niet uitsluitend wordt bepaald door juridische complexiteit, maar ook door de wijze waarop besluitvorming wordt ingericht en de prioriteit die aan een vraagstuk wordt toegekend. De gebruikelijke opeenvolging van interdepartementale afstemming, advisering door de Raad van State en parlementaire behandeling kost tijd. De spoedadviesaanvraag laat echter zien dat deze fasen kunnen worden versneld wanneer de politieke urgentie daarom vraagt.

Zowel op Europees als nationaal niveau blijkt dat politieke prioriteit het tempo van wetgeving in belangrijke mate bepaalt. De snelheid waarmee wetgeving tot stand komt blijft daarmee een bepalende factor voor de effectiviteit van de aanpak van de schaduwvloot. Zelfs na indiening

* Luitenant ter zee der 1e klasse logistieke dienst mr. Stephan Ip is werkzaam bij de Koninklijke Marine. Deze gastcolumn is op persoonlijke titel geschreven.

1 'EU-landen treden op tegen Russische schaduwvloot, waar blijft Nederland?', NOS Nieuwsuur, 17 juni 2026.

2 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Wetswijziging voor hardere aanpak Russische schaduwvloot naar de Raad van State*, 10 juli 2026.

3 Afdeling advisering van de Raad van State, *Wijziging van de Wet buitenlandse schepen en enkele andere wetten in verband met de aanpak van Russische schaduwvloot*, W17.26.00234/IV, 19 augustus 2026.

4 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Brief aan de Tweede Kamer inzake de aanpak van de schaduwvloot*, Kamerstukken II 2025/26, 36 124, nr. 57, 28 januari 2026.

5 'Weer Europese actie tegen Russische schaduwvloot: Frankrijk onderschep tankers', NOS Nieuws, 25 juni 2026.

6 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Uitsstel toezending reactie op moties en toezeggingen over het Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur (PBNi)*, Kamerstukken II 2025/26, 33 450, nr. 140, 18 maart 2026.

van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer moeten nog verschillende fasen worden doorlopen voordat de nieuwe bevoegdheden daadwerkelijk in werking kunnen treden. Juist in die periode blijft de schaduwvloot zich aanpassen aan nieuwe omstandigheden.

De ontwikkelingen rond de schaduwvloot laten zien waarom de factor tijd relevant is. Schepen wisselen van vlag, veranderen van eigenaar of verleggen hun vaarroutes zodra bestaande maatregelen effect beginnen te krijgen.⁵ Wat vandaag onderwerp is van toezicht en handhaving, kan morgen alweer in een andere vorm verschijnen. Daardoor ontstaat een verschil tussen de snelheid waarmee de schaduwvloot zich aanpast en de snelheid waarmee staten daarop reageren.

Voor Nederland vormt de aanpak van de schaduwvloot een belangrijk vraagstuk. De Noordzee is een intensief gebruikte maritieme corridor met grote betekenis voor de energievoorziening, logistieke aanvoerlijnen en vitale infrastructuur. Zo wordt interdepartementaal gewerkt aan de versterking van de weerbaarheid van de Noordzee, onder meer binnen het Project

Bescherming Noordzee Infrastructuur.⁶ De wijze waarop tegen de schaduwvloot wordt opgetreden raakt daarmee zowel economische belangen als bredere vraagstukken van veiligheid en weerbaarheid. Niet alleen de inhoud van de maatregelen, maar ook de snelheid waarmee deze beschikbaar komen is daarbij van belang.

Hoewel het advies van de Raad van State inmiddels is uitgebracht, moet het wetsvoorstel nog de parlementaire behandeling doorlopen voordat de nieuwe bevoegdheden daadwerkelijk beschikbaar komen. De discussie over de schaduwvloot laat zien dat overheidsoptreden niet uitsluitend wordt bepaald door de vraag welke bevoegdheden beschikbaar zijn. Even belangrijk is de vraag hoe snel politieke besluitvorming, wetgeving en uitvoering kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Zowel de praktijk van de afgelopen jaren als het huidige wetgevingstraject laat zien dat versnelling mogelijk is wanneer een vraagstuk voldoende prioriteit krijgt. Daarmee raakt de discussie over de schaduwvloot uiteindelijk niet alleen aan maritieme veiligheid, maar ook aan het vermogen van de overheid om beleid, wetgeving en uitvoering tijdig aan te passen. ■

DE KVBK ORGANISEERT:

10 en 11 oktober: battlefieldtour

Dag een van deze tweedaagse battlefieldtour is gewijd aan Operatie Market Garden. Op dag twee staat operatie Veritable centraal. Gids tijdens deze battlefieldtour is luitenant-kolonel b.d. drs. Wouter Hagemeijer.



3 november: symposium Space, the fifth operational domain

In coming years, space is very likely to remain the contested environment that it has become, and legislation is mostly absent. Should we expect space wars to erupt?



Kijk voor meer informatie en aanmelden op de website www.kvbk.nl.