



Brussel, 15 december 2025
(OR. en)

16829/25

COJUR 99
COMAR 53
JUR 851

RESULTAAT BESPREKINGEN

van: het secretariaat-generaal van de Raad

aan: de delegaties

nr. vorig doc.: 16719/25

Betreft: Verklaring van de Europese Unie en haar lidstaten over het ten volle gebruikmaken van het internationale zeerecht in verband met dreigingen van de schaduwvloot en ter bescherming van kritieke onderzeese infrastructuur

De delegaties vinden in de bijlage de Verklaring van de Europese Unie en haar lidstaten over het ten volle gebruikmaken van het internationale zeerecht in verband met dreigingen van de schaduwvloot en ter bescherming van kritieke onderzeese infrastructuur, die is goedgekeurd tijdens de zitting van de Raad Buitenlandse Zaken van 15 december 2025.

VERKLARING VAN DE EUROPESE UNIE EN HAAR LIDSTATEN OVER HET TEN VOLLE GEBRUIKMAKEN VAN HET INTERNATIONAAL ZEERECHT IN VERBAND MET DREIGINGEN VAN DE SCHADUWVLOOT EN TER BESCHERMING VAN KRITIEKE ONDERZEESE INFRASTRUCTUUR

DE EUROPESE UNIE EN HAAR LIDSTATEN,

ERAAN HERINNEREND dat de EU, zoals gesteld in de strategie van de Europese Unie voor maritieme veiligheid van 24 oktober 2023, “gezien [...] bedreigingen voor kritieke maritieme infrastructuur en de gevolgen van de illegale en ongerechtvaardigde militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne, [...] als internationale veiligheidsverstrekker, meer maatregelen [moet] nemen.” Ook in het door de Europese Commissie op 5 juni 2025 goedgekeurde Europees oceaanpact wordt herhaald dat “kritieke maritieme infrastructuur wordt bedreigd”;

VASTSTELLEND dat de bedreigingen voor kritieke onderzeese infrastructuur niet uitsluitend afkomstig zijn van de schaduwvloot;

NOTA NEMEND van resolutie A.1192 (33) van 6 december 2023 van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), waarin zij er bij de lidstaten en alle relevante belanghebbenden op aandrang maatregelen te bevorderen ter voorkoming van illegale activiteiten van de schaduwvloot in de maritieme sector. In die resolutie nam de algemene vergadering van de IMO met bezorgdheid kennis van informatie over schepen die betrokken zijn bij illegale activiteiten om sancties te omzeilen, of bij andere illegale activiteiten;

BENADRUKKEND dat de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in Resolutie 79/144 van 12 december 2024 heeft erkend dat “onderzeese kabels en pijpleidingen van vitaal belang zijn voor de wereldeconomie en de nationale veiligheid van alle staten, en dat zij zich ervan bewust is dat die kabels en pijpleidingen vatbaar zijn voor opzettelijk beschadiging of schade door ongevallen”, en de staten heeft opgeroepen “maatregelen te nemen om onderzeese kabels en pijpleidingen te beschermen en de problemen in verband met die kabels en pijpleidingen aan te pakken, overeenkomstig het internationaal recht, zoals neergelegd in” het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982 (“Unclos”);

INSTEMMEND MET de oproep van de staten tijdens het open debat over maritieme veiligheid in de VN-Veiligheidsraad van 20 mei 2025, onder voorzitterschap van Griekenland, om de bestaande internationale rechtsbescherming beter te handhaven, met name voor kritieke infrastructuur zoals onderzeese kabels en pijpleidingen;

ERAAN HERINNEREND dat, naast de acties die in het kader van de Verenigde Naties en de IMO worden ondernomen, ook andere werkstromen bijdragen tot het aanpakken van die dreigingen. Naar aanleiding van de gezamenlijke verklaring van de top van de NAVO-bondgenoten in het Oostzeegebied van 14 januari 2025 zijn er mogelijkheden in kaart gebracht om de risico's voor kritieke onderzeese infrastructuur en de uitdagingen van de schaduwvloot aan te pakken. De EU en tien Europese staten zijn het op 16 mei 2025 eens geworden over een memorandum van overeenstemming betreffende de bescherming van kritieke onderzeese infrastructuur in de Oostzee. Op 14 maart 2025 hebben de ministers van Buitenlandse Zaken van de G7 een verklaring afgelegd over maritieme veiligheid en welvaart: er wordt gewerkt aan de bescherming van kritieke onderzeese infrastructuur en er is een taskforce voor de schaduwvloot opgericht;

ERVAN NOTA NEMEND dat de Europese Raad zich in zijn conclusies van 19 december 2024 ingenomen toonde met de maatregelen tegen de schaduwvloot, en dat de lidstaten tijdens de Europese Raad van 26 juni en 23 oktober 2025 in dat verband hebben opgeroepen tot verdere maatregelen. De Raad van de Europese Unie benadrukt in zijn conclusies 6 juni 2025 over betrouwbare en veerkrachtige connectiviteit dat de onderzeese kabelinfrastructuur dringend moet worden ondersteund, zoals vermeld in het EU-actieplan inzake kabelbeveiliging;

ERAAN HERINNEREND dat de Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid op 21 februari 2025 een EU-actieplan inzake kabelbeveiliging hebben gelanceerd. In dit actieplan is bepaald dat de EU en haar lidstaten, in samenwerking met de IMO, een gemeenschappelijk begrip van de relevante bepalingen van het internationaal zeerecht moeten bewerkstelligen, zodat de lidstaten, als kust- en vlaggenstaten, kritieke infrastructuur doeltreffender kunnen beschermen en actie kunnen ondernemen tegen de schaduwvloot en andere significante vaartuigen die op volle zee opereren. Met name het rechtskader voor het onderscheppen of enteren van vaartuigen die een risico voor de EU inhouden, moet zorgvuldig worden beoordeeld, met volledige inachtneming van het Unclos. In dit actieplan wordt ook voorgesteld om in het kader van de werkzaamheden op multilateraal niveau na te denken over de vraag hoe ten volle gebruik kan worden gemaakt van alle mogelijkheden die het internationaal recht van de zee, teneinde de bescherming van onderzeese kabelinfrastructuur te verbeteren en normen en beste praktijken te bevorderen,

ERAAN HERINNEREND dat de Europese Commissie op 6 mei 2025 een routekaart heeft gelanceerd om een einde te maken aan de invoer van Russische energie, met inbegrip van maatregelen tegen het omzeilen van de oliesancties van de EU door het gebruik van schaduwvloten;

ERAAN HERINNEREND dat het Unclos, zoals weergegeven in de preambule ervan, bijdraagt aan de instandhouding van de vrede, de veiligheid, de samenwerking en de vriendschappelijke betrekkingen tussen alle naties, in overeenstemming met de beginselen van rechtvaardigheid en gelijke rechten, en de economische en sociale vooruitgang van alle volkeren van de wereld zal bevorderen, in overeenstemming met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties, zoals uiteengezet in het Handvest;

BENADRUKKEND dat de vrijheden van de volle zee, met inbegrip van de vrijheid van scheepvaart, moeten worden uitgeoefend met inachtneming van de belangen van andere staten, en dat alle staten, waaronder vlaggenstaten, hun verplichtingen uit hoofde van het Unclos te goeder trouw moeten nakomen en de in het verdrag erkende rechten, rechtsmacht en vrijheden moeten uitoefenen op een wijze die geen misbruik van recht vormt;

BENADRUKKEND dat de EU en haar lidstaten de risico's in verband met de schaduwvloot en kritieke onderzeese infrastructuur moeten aanpakken, en in dit verband opmerkend dat de Unie overeenkomstig artikel 3, lid 5, van het Verdrag betreffende de Europese Unie moet bijdragen "tot de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht, met inbegrip van de inachtneming van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties",

VERKLAREN EN BEVESTIGEN:

1. Hun onwrikbare gehechtheid aan het Unclos, dat het rechtskader is voor alle activiteiten in de zeeën en oceanen en, als instrument van strategisch belang, de basis vormt voor nationale, regionale en mondiale actie en samenwerking in de mariene sector, en waarvan het universele en uniforme karakter en de integriteit moeten worden behouden;
2. Dat de risico's van de schaduwvloot en eventuele andere gevaarlijke scheepvaartpraktijken, met inbegrip van potentiële milieuschade en risico's voor de maritieme veiligheid en beveiliging, de integriteit van de internationale handel over zee, kritieke onderzeese infrastructuur, waaronder onderzeese kabels en pijpleidingen, het leven en de gezondheid van zeevarenden die aan boord van schepen werken, en de eerbiediging van internationale maritieme regels en normen, zich over alle zeeën en oceanen uitstrekken, aangezien die risico's behoren tot de problemen waar alle oceanen als geheel, zoals bedoeld in de derde alinea van de preambule van het Unclos, mee kampen;

3. Dat vaartuigen die zonder nationaliteit varen, met inbegrip van die van de schaduwvloot, een bijzonder risico vormen. Vaartuigen zonder nationaliteit zijn niet actief onder de jurisdictie van een vlaggenstaat in het kader van Unclos. Zij hebben geen recht op de vrijheden van de volle zee, met inbegrip van de vrijheid van scheepvaart, noch op rechten zoals het recht van onschuldige doorvaart of doortocht, aangezien die vrijheden en rechten krachtens het zeerecht uitsluitend aan staten worden toegekend. Zij vallen op volle zee niet onder de exclusieve rechtsmacht van een staat. Elke staat kan aan boord gaan van een vaartuig op volle zee overeenkomstig artikel 110 van het Unclos, en in exclusieve economische zones (“EEZ”) overeenkomstig artikel 58, lid 2, van het Unclos, indien er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat het vaartuig geen nationaliteit heeft. Elke staat kan passende maatregelen nemen aan boord van een vaartuig waarvan wordt vastgesteld dat het geen nationaliteit heeft, in overeenstemming met het internationaal recht en zijn nationale recht. Bovendien erkennen de EU-lidstaten dat elke kuststaat overeenkomstig het internationaal recht en zijn nationale recht passende maatregelen kan nemen ten aanzien van vaartuigen zonder nationaliteit wanneer die door gebieden varen waarover hij soevereine rechten of jurisdictie uitoefent. In de territoriale zee is de volledige en exclusieve jurisdictie van de kuststaat van toepassing op dergelijke vaartuigen;
4. Dat alle staten hun wettelijke verplichtingen uit hoofde van artikel 113 van het Unclos moeten nakomen in verband met het aannemen van de nodige wetten en voorschriften om te bepalen dat het opzettelijk of ten gevolge van grove onachtzaamheid breken of beschadigen van een onderzeese kabel of pijpleiding door een schip dat hun vlag voert, of door een persoon die is onderworpen aan hun rechtsmacht, onder bepaalde voorwaarden strafbaar is. Dat de EU en/of haar lidstaten overleg moeten plegen met de vlaggenstaten teneinde de effectieve invoering van die bepaling in hun nationale recht te bevorderen;
5. Dat elke staat overeenkomstig artikel 94 van het Unclos wettelijk verplicht is zijn rechtsmacht en toezicht in administratieve, technische en sociale aangelegenheden over schepen die zijn vlag voeren doeltreffend uit te oefenen. De werkzaamheden in het kader van de IMO met betrekking tot de ontwikkeling van richtsnoeren of beste praktijken voor de registratie van schepen zijn in dit verband van cruciaal belang;

6. Dat kuststaten verzekeringsinformatie kunnen opvragen bij schepen die in hun territoriale zee of EEZ varen en dat zij die informatie van schepen die een van hun havens aandoen overeenkomstig het internationaal recht zullen onderzoeken. Zij kunnen schepen die door belangrijke verkeerszones varen, ook verzoeken om kennis te geven van verzekeringscertificaten en certificaten inzake wettelijke aansprakelijkheid overeenkomstig de toepasselijke internationale overeenkomsten;
7. Dat de EU-lidstaten hun inspanningen zullen opvoeren om ervoor te zorgen dat vaartuigen hun wettelijke informatieverplichtingen nakomen. Gedelegeerde Richtlijn (EU) 2025/811 van de Commissie van 19 februari 2025 tot wijziging van bijlage I bij Richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad voorziet in een verplichting voor vaartuigen die een gebied van verplichte scheepsrapportagesystemen binnenvaren om een of meer verzekeringscertificaten over te leggen die door de dienstverlener zijn afgegeven en aan boord van het schip worden meegenomen, waaruit blijkt dat zij verzekerd zijn tegen maritieme vorderingen, alsook certificaten inzake wettelijke aansprakelijkheid die zijn afgegeven overeenkomstig de geldende internationale verdragen;
8. Dat overeenkomsten met relevante vlaggenstaten om hun toestemming te verkrijgen voor vooraf goedgekeurde boarding-operaties van hun schepen op volle zee een belangrijk instrument zouden zijn. In dergelijke overeenkomsten kunnen de voorwaarden en modaliteiten worden vastgelegd voor samenwerking met elke betrokken vlaggenstaat met betrekking tot onder zijn vlag varende vaartuigen van de schaduwvloot die betrokken zijn bij illegale activiteiten;
9. Dat het internationaal recht staten toestaat handhavingsmaatregelen te nemen in een aantal scenario's die van belang kunnen zijn voor de bescherming van kritieke onderzeese infrastructuur, met inbegrip van, maar niet beperkt tot, de artikelen 21, 73, 110, 111, 220 en 221 van het Unclos, alsook artikel X van het Verdrag van Parijs van 1884 inzake de bescherming van onderzeese telegraafkabels, indien van toepassing;
10. Dat het, naast maatregelen ter bestrijding van de activiteiten van de schaduwvloot, zoals bepaald in de punten 7 en 8, noodzakelijk is dat de staten zich verder beraden op het kader van het internationaal zeerecht om de toenemende uitdagingen aan te pakken en de bescherming van onderzeese kabels en pijpleidingen in overeenstemming met het Unclos te versterken, vanwege de toenemende bedreigingen voor en vernietiging of beschadiging van onderzeese kabels en pijpleidingen;

11. Hun voornemen om een breed initiatief te lanceren voor de ontwikkeling van instrumenten om bedreigingen voor kritieke onderzeese infrastructuur aan te pakken, met inbegrip van de bescherming van onderzeese kabels en pijpleidingen. Die instrumenten zouden, afhankelijk van de inhoud ervan, worden ontwikkeld in de desbetreffende passende fora, zoals de VN-organen of de IMO. Die instrumenten kunnen bijvoorbeeld bestaan uit een samenbundeling van internationale normen inzake goed gedrag voor vaartuigen die in de nabijheid van kritieke onderzeese infrastructuur varen, met specifieke beginselen en richtsnoeren, uit een compendium van regels voor vaartuigen die door bijzonder kwetsbare zeegebieden varen, uit maatregelen ter versterking van de bescherming van onderzeese kabels en pijpleidingen door een betere beveiliging, nauwere monitoring van activiteiten rond kwetsbare locaties, en uit mechanismen, in overeenstemming met het internationaal recht, om gedragingen te voorkomen die dergelijke infrastructuur in gevaar brengen, of uit andere maatregelen overeenkomstig het Unclos. Die instrumenten kunnen variëren van juridisch niet-bindende instrumenten tot nieuwe bindende instrumenten.
