37 013 **Verdrag inzake het Bureau van de Europese Burgerluchtvaart Conferentie (ECAC); Parijs, 22 mei 2025**

Nr. 3 **Verslag van een schriftelijk overleg**
Vastgesteld 15 oktober 2026

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat over de brief van 25 augustus 2026 over verdrag inzake het Bureau van de Europese Burgerluchtvaart Conferentie (ECAC); Parijs, 22 mei 2025 (Kamerstuk 37 013, nr. 1).

De vragen en opmerkingen zijn op 1 oktober 2026 aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd. Bij brief van 15 oktober 2026 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,

Huizenga

Adjunct-griffier van de commissie,

Koerselman

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en antwoord / reactie van de minister

Vragen van de D66 fractie

Vraag 1
Kan de minister toelichten waarom het zo lang heeft geduurd voordat een structurele oplossing is gevonden, en welke risico's of knelpunten de huidige tijdelijke situatie in de tussentijd heeft opgeleverd?

Antwoord
De Europese Burgerluchtvaart Conferentie (ECAC[1]) is een intergouvermenteel samenwerkingsverband van 44 lidstaten dat sinds 1956 bestaat en zich richt op de bevordering van een veilige, efficiënte en duurzame luchtvaart binnen Europa. De samenwerking is belangrijk om een gecoördineerd Europees geluid te laten horen in wereldwijde luchtvaartdiscussies en de Europese belangen in het mondiale speelveld te versterken, zoals bij ICAO[2]. ECAC heeft een coördinerende rol voor beveiligingsnormen op luchthavens en draagt bij aan de veiligheid en verduurzaming van de luchtvaart.

Het voorliggende verdrag strekt ertoe aan het huidige Secretariaat van ECAC rechtspersoonlijkheid toe te kennen. Na het beëindigen van de samenwerkingsrelatie met ICAO[3] in 2020 is het Secretariaat van ECAC, om te kunnen voldoen aan rechtspositionele en andere verplichtingen, als tijdelijke oplossing ondergebracht bij de internationale luchtverkeersbeheerder EUROCONTROL. Dit was nodig voor het EACA secretariaat om zelfstandig contracten te sluiten, op eigen naam diensten te verlenen en/of afspraken te maken of deel te nemen aan het internationale rechtsverkeer. Met het voorliggende verdrag wordt het mogelijk dat het ECAC Bureau, waaronder het Secretariaat valt, dit zelfstandig kan.

Richting de totstandkoming van het ECAC Bureau Verdrag op 22 mei 2025 zijn stappen gezet die nodig waren om uiteindelijk de voorliggende verdragstekst vast te stellen. De vereiste consensus, afstemming hiertoe met 44 lidstaten en zorgvuldigheid bij deze stappen om de belangen van Nederland goed te borgen hebben geleid tot dit tijdpad.

Vraag 2
Kan de minister nader ingaan op de afweging waarom de alternatieven, zoals een vereniging naar Frans recht of het voortzetten van de huidige constructie bij EUROCONTROL, zijn afgevallen?

Antwoord
In eerste instantie is onderzocht of de gehele ECAC organisatie tot internationale organisatie met rechtspersoonlijkheid omgevormd kon worden. Hiervan is afgezien omdat ECAC als samenwerkingsverband goed functioneert en het wijzigen van de grondslag voor de hele organisatie een verstorend effect zou kunnen hebben op lopende werkzaamheden van ECAC, wanneer niet alle lidstaten van aaneengesloten landen direct het daartoe te sluiten verdrag wilden ondertekenen. Daarom is besloten het toekennen van de

---

[1] European Civil Aviation Conference
[2] International Civil Aviation Organisation
[3] International Civil Aviation Organisation

rechtspersoonlijkheid te beperken tot slechts het ECAC Secretariaat, als onderdeel van de ECAC organisatie.

Het ECAC Secretariaat als Franse vereniging met een functionele rechtspersoonlijkheid in de Franse rechtsorde bleek niet opportuun, omdat het nationaal recht van een aantal landen aangesloten bij ECAC zich verzet tegen het financieren van instanties die onder het nationaal recht van een ander land functioneren.

Het werkveld en de focus van EUROCONTROL is wezenlijk anders dan dat van ECAC. EUROCONTROL heeft 56 lidstaten houdt zich bezig met luchtruim en capaciteitsproblemen in het luchtruim. ECAC heeft 44 lidstaten en richt zich op bredere luchtvaartvraagstukken als veiligheid, verduurzaming en veiligheidsnormen op luchthavens. Voortzetting van ECAC onder EUROCONTROL geeft ECAC niet de internationale rechtspersoonlijkheid die nodig is om doelen van ECAC te bereiken.

Vraag 3
Hoe weegt de minister het risico op wildgroei van kleine internationale organisaties in dit geval, mede gelet op het precedent van het Europees Bureau voor Communicatie?

Antwoord
In beginsel wordt door Nederland terughoudend omgegaan met het oprichten van nieuwe internationale organisaties met rechtspersoonlijkheid om ongebreidelde groei te voorkomen. Bij het creëren van dergelijke organisaties wordt overwogen of de beoogde doelstellingen ook bereikt kunnen worden door het oprichten van een organisatie naar nationaal recht zonder internationale rechtspersoonlijkheid. Dit bleek niet het geval, omdat het nationaal recht van een aantal bij ECAC aangesloten landen zicht verzet tegen het financieren van instanties die onder nationaal recht van een ander land functioneren. Daarnaast is bij de voorbereiding van het verdrag onderstreept dat het vestigen van een rechtspersoonlijkheid niet beperkt moet worden tot verrichten van rechtshandelingen naar nationaal recht, maar ook naar het verrichten van handelingen van internationaal recht, zoals het sluiten van verdragen met andere internationale organisaties of staten.

Dit laat onverlet dat er ook internationale samenwerkingsverbanden tussen staten kunnen bestaan waarbij er geen noodzaak is om een organisatie met rechtspersoonlijkheid op te richten, bijvoorbeeld omdat het samenwerkingsverband geen contracten hoeft te sluiten en geen personeel in dienst heeft.

Vraag 4 en 5
Hoe beoordeelt de minister de omvang van de aansprakelijkheidsrisico's voor Nederland? Welke concrete waarborgen bieden het Comité van de partijen en de hogere drempel van 22 partijen voor inwerkingtreding om deze risico's te beperken?

Antwoord 4 en 5
Bij inwerkingtreding van dit verdrag zal het Bureau, met daaronder vallend het Secretariaat en het Comité van de partijen, rechtspersoonlijkheid hebben en daarmee ook de aansprakelijkheid voor het eigen handelen dragen. Formeel zijn alleen de partijen bij het verdrag aansprakelijk voor de handelingen van het Bureau. Op grond van

het internationaal recht is het namelijk niet mogelijk om staten te binden aan handelingen van een internationale organisatie waar die staten geen partij bij zijn. Wanneer Nederland partij wordt bij het verdrag zal Nederland in juridische zin de aansprakelijkheid delen met de andere landen (22 of meer) die partij zijn bij het verdrag. Om de aansprakelijkheidsrisico's van de verdragspartijen te mitigeren is ervoor gekozen dat het besluitvormend orgaan van het Bureau – het Comité van de partijen - uitsluitend uit partijen bij het ECAC Bureau Verdrag mag bestaan. Met de oprichting van het Comité van de partijen naast het Secretariaat wordt een sterkere positie gecreëerd voor die staten die partij zijn bij het verdrag. Beslissingen die het ECAC Bureau binden en financiële of juridische risico's voor de partijen met zich meebrengen zullen worden genomen door staten die gebonden zijn aan het ECAC Bureau Verdrag.

Eventuele financiële gevolgen van het handelen van het Bureau zullen uit de algemene ECAC begroting van 44 aaneengesloten landen worden betaald. Alle bij ECAC aangesloten landen zullen ook na de totstandkoming van het ECAC Bureau Verdrag in gelijke zin financieel blijven bijdragen aan de ECAC-organisatie en daarmee ook het Bureau. Hierdoor zullen de financiële lasten, inclusief als gevolg van een aansprakelijkheid, worden gedragen door de ECAC als geheel.

Vraag 6
Hoe wordt voorkomen dat landen die (nog) geen partij zijn, via hun financiële bijdragen de facto meedelen in risico's zonder zeggenschap te hebben?

Antwoord
De ECAC-lidstaten die ervoor kiezen geen partij bij het Verdrag te worden, zijn niet gebonden aan beslissingen die het ECAC Bureau binden en financiële of juridische risico's voor de partijen met zich meebrengen. Omdat het Bureau ECAC als geheel ondersteunt, zullen de middelen van het Bureau door alle ECAC-lidstaten worden bekostigd. Eventuele aansprakelijkheid en daaruit voortvloeiende financiële verplichtingen van het Bureau zal moeten worden voldaan uit de middelen van ECAC die door 44 lidstaten ter beschikking worden gesteld.

Vraag 7
Is er een inschatting van hoe lang het kan duren, voordat 22 landen het verdrag hebben bekrachtigd, en hoe de situatie in de tussenliggende periode zal worden vormgegeven?

Antwoord
Er zijn 22 ratificaties, aanvaardingen of goedkeuringen van het Verdrag noodzakelijk om het Verdrag inwerking te laten treden. Er zijn inmiddels 22 ondertekeningen waarvan 6 ratificaties. Het is niet precies in te schatten hoeveel tijd er nog met de inwerkingtreding gemoeid zal zijn omdat nationale procedures sterk van elkaar verschillen. Het huidige werk van de ECAC organisatie, waaronder het Secretariaat, zal ondertussen doorgang vinden. Maar de organisatie is zoals eerder aangegeven beperkt in haar zelfstandig juridisch handelen en optreden.

Vraag 8
Hoe wordt in de praktijk geborgd dat besluiten van het Comité van de partijen, bijvoorbeeld over de begroting of het personeelsreglement, geen

inhoudelijke of beleidsmatige doorwerking krijgen in het werk van ECAC, bijvoorbeeld op het terrein van milieu en duurzaamheid?

Antwoord
De functies van het Comité van de partijen op grond van het verdrag hangen samen met het mandaat van het Bureau. Het gaat hierbij om de ondersteunende taken die het Secretariaat nu ook al uitvoert en die taken hebben geen betrekking op het werkveld van ECAC, waaronder milieu en duurzaamheid, waarover de conferentie van 44 lidstaten blijft beslissen.

Vraag 9
Deze leden vragen voorts hoe de rol van Nederland in het Comité van de partijen zal worden ingevuld en op welke wijze de Kamer over de Nederlandse inbreng zal worden geïnformeerd ?

Antwoord
De rol van het Comité van de partijen is beperkt tot de functies die in artikel 7 van het verdrag zijn vastgelegd en die nauw samenhangen met de administratieve aard van de werkzaamheden van het Bureau. Het Bureau is er om de activiteiten van de ECAC-Conferentie te ondersteunen en het waarborgen van de uitvoering van de door de directeuren-generaal van de burgerluchtvaart van de ECAC-lidstaten aangenomen besluiten. Het gaat dan om toezicht houden op de werkzaamheden en functies van het Bureau overeenkomstig zijn mandaat, het personeelsreglement vaststellen, een kandidatenlijst voor de benoeming van de uitvoerend secretaris opstellen en de begroting beheren. Nederland zal handelen binnen deze functies en mandaat.
Over het werk van ECAC wordt uw Kamer al periodiek geïnformeerd met de Verzamelbrief luchtvaart. Hierin kan ook waar relevant de Nederlandse inzet binnen het Comité van de partijen worden meegenomen.

Vraag 10
Kan de minister ook toelichten welke gevolgen de mogelijkheid van een tweederdemeerderheid bij stemmingen (artikel 8), naast besluitvorming bij consensus, voor Nederland kan hebben?

Antwoord
Stemming bij meerderheid over de in het antwoord op de vorige vraag genoemde facilitaire functies van het Bureau kan leiden tot een besluit dat niet geheel overeenkomt met de wens van Nederland. De directe gevolgen voor Nederland blijven beperkt omdat de werkzaamheden en de functies van het Bureau strikt administratief van aard zijn, waardoor de besluiten die het Bureau binden ook alleen hierop van toepassing kunnen zijn. De handelingen van het ECAC Bureau zullen geen uitbreiding naar politieke of beleidsbepalende functies bevatten.

Het toezicht op het handelen van het Bureau door het Comité van de partijen zal zich ook beperken tot administratieve en facilitaire functies. Het vaststellen van het personeelsreglement en het aantal medewerkers en de voorwaarden van hun dienstverband garandeert vooral dat het Comité van de partijen zorg zal dragen voor een goede overgang van de huidige (EUROCONTROL) medewerkers van het ECAC Secretariaat.

Het Comité van de partijen stelt een kandidatenlijst op in volgorde van voorkeur met voorstellen voor de benoeming van de uitvoerend secretaris. Uiteindelijk zal de uitvoerend secretaris worden benoemd door de ECAC-Conferentie. Het Comité van de partijen beheert weliswaar

de begroting voor de werking van het Bureau, de begroting zelf wordt vastgesteld – bij consensus- door de ECAC-Conferentie.

Vraag 11
De leden van de D66-fractie constateren dat de Europese Commissie als waarnemer aanwezig was en dat het voor de EU van belang was dat het Bureau geen taken overneemt die onder de exclusieve verantwoordelijkheid van de Unie vallen. Op welke wijze wordt dit in het verdrag geborgd, en hoe wordt voorkomen dat er overlap of spanning ontstaat met de rol van de EU en de European Union Aviation Safety Agency (EASA)?

Antwoord
Het Verdrag ziet op de instelling en het functioneren van het Bureau dat de ondersteuning biedt aan de activiteiten van de ECAC. Het is aan de 44 ECAC lidstaten, waaronder de 27 EU lidstaten, om aan het werkveld en beleid van de ECAC invulling te geven. Daarbij wordt de competentie van de EU gerespecteerd en daarmee wordt geborgd dat de ECAC geen taken oppakt die onder de verantwoordelijkheid van de Unie vallen. De Europese Commissie en EASA zijn aanwezig als waarnemer bij ECAC bestuursvergaderingen.

Vraag 12
Tot slot vragen deze leden hoe de minister verwacht dat de nieuwe structuur de rol van ECAC bij het bevorderen van een duurzame luchtvaart en het gezamenlijk Europees optreden in ICAO versterkt, en of de minister inzicht kan geven in concrete voordelen op het gebied van milieu en verduurzaming.

Antwoord
De huidige ECAC inzet voor een duurzame luchtvaart en een gezamenlijk Europees optreden in ICAO, dat wil zeggen EU en de ECAC tezamen, zal ongewijzigd kunnen worden voortgezet onder de nieuwe structuur. De conferentie van 44 lidstaten beslist over de beleidsinzet en het primaire proces van ECAC, niet het Bureau dat in de nieuwe structuur rechtspersoonlijkheid krijgt. De samenwerking van ECAC-landen maakt brede inzet van experts mogelijk op het gebied van klimaat en milieu op mondiaal niveau. De samenwerking binnen de ECAC, maar ook van de ECAC met derde landen, leidt tot ambitieuzere niveaus bij de totstandkoming van nieuwe standaarden en richtlijnen, zoals bij de recentelijk vastgelegde nieuwe CO_2-emissie standaard voor vliegtuigen. Ook bij de ontwikkeling en besluitvorming rond de lange termijndoelstelling van net-zero CO_2-emissie in 2050 heeft de ECAC een belangrijke rol gespeeld en die wordt momenteel gecontinueerd bij de implementatie.

Vragen van de BBB fractie

Vraag 13
Kan de minister toelichten welke financiële aansprakelijkheid voor Nederland kan ontstaan door besluiten of handelingen van het ECAC-Bureau?

Antwoord
Bij inwerkingtreding van dit verdrag zal het Bureau, met daaronder vallend het Secretariaat en het Comité van de partijen, rechtspersoonlijkheid hebben en daarmee ook de aansprakelijkheid voor het eigen handelen dragen. Formeel zijn alleen de partijen bij het verdrag

aansprakelijk voor de handelingen van het Bureau. Op grond van het internationaal recht is het namelijk niet mogelijk om staten te binden aan handelingen van een internationale organisatie waar die staten geen partij bij zijn. Wanneer Nederland partij wordt bij het verdrag zal Nederland in juridische zin de aansprakelijkheid delen met de andere landen (22 of meer) die partij zijn bij het verdrag.

Eventuele financiële gevolgen van het handelen van het Bureau zullen uit de algemene ECAC begroting worden betaald. Alle bij ECAC aangesloten landen zullen na de totstandkoming van het ECAC Bureau Verdrag in gelijke zin financieel blijven bijdragen aan de ECAC-organisatie en daarmee ook het Bureau. Hierdoor zullen de financiële lasten, inclusief als gevolg van een aansprakelijkheid, worden gedragen door de ECAC als geheel. Om de aansprakelijkheidsrisico's van de verdragspartijen te mitigeren is ervoor gekozen dat het besluitvormend orgaan van het Bureau – het Comité van de partijen - uitsluitend uit partijen bij het ECAC Bureau Verdrag mag bestaan. Met de oprichting van het Comité van de partijen naast het Secretariaat wordt een sterkere positie gecreëerd voor die staten die partij zijn bij het verdrag. Nederland zal als partij bij het verdrag deel uitmaken van het Comité der partijen.

Vraag 14
De leden van de BBB-fractie lezen dat ook ECAC-landen die geen partij zijn bij het verdrag financieel blijven bijdragen aan de ECAC-organisatie, terwijl alleen verdragsstaten zitting hebben in het Comité van de partijen. Kan de minister toelichten hoe financiële risico's worden verdeeld wanneer niet alle ECAC-landen partij zijn bij het verdrag?

Antwoord
De kosten voor het Bureau worden betaald uit de bestaande ECAC middelen en contributies van alle 44 lidstaten. Het verdrag brengt hier geen verandering is.

Aansprakelijkheidsrisico's van het Bureau binden enkel de landen aangesloten bij het Bureau en het Comité van de partijen. De kosten voor het functioneren, inclusief eventuele financiële gevolgen van aansprakelijkheid, zullen worden bekostigd uit de begroting van ECAC. De financiële bijdrage aan ECAC en daarmee aan het Bureau wordt vastgesteld door de ECAC conferentie naar evenredigheid over de 44 lidstaten.

Vraag 15
Kan de minister toelichten welke waarborgen bestaan om te voorkomen dat het mandaat van het Bureau zich in de toekomst uitbreidt buiten de ondersteunende en administratieve taken waarvoor het nu wordt opgericht?

Antwoord
Als binnen ECAC een wens is om het mandaat van het Bureau uit te breiden, dan zou dit een aanpassing van het Verdrag vergen. Een dergelijke verdragswijziging zal ook weer alle benodigde nationale goedkeuringsprocedures moeten doorlopen om in werking te kunnen treden.

Vraag 16
Kan de minister aangeven hoe in de praktijk wordt bewaakt dat de werkzaamheden van het ECAC-Bureau niet overlappen met

bevoegdheden of werkzaamheden van de Europese Unie, EASA of EUROCONTROL?

Antwoord
Het Verdrag ziet op de instelling en het functioneren van het Bureau dat de ondersteuning biedt aan de activiteiten van ECAC. Het is aan de 44 ECAC lidstaten, waaronder de 27 EU lidstaten, om aan het werkveld en beleid van ECAC invulling te geven. Daarbij wordt de competentie van de EU gerespecteerd en daarmee wordt geborgd dat ECAC geen taken oppakt die onder de verantwoordelijkheid van de Unie, EASA of bijvoorbeeld EUROCNTROL vallen. De Europese Commissie, EASA en EUROCONTROL zijn als waarnemer bij ECAC bestuursvergaderingen aanwezig.

Vraag 17
Kan de minister bevestigen dat de oprichting van het ECAC Bureau voor Nederland niet leidt tot aanvullende structurele financiële verplichtingen boven op de bestaande jaarlijkse bijdrage aan ECAC?

Antwoord
De oprichting van het ECAC Bureau heeft geen financiële gevolgen voor Nederland en de andere 43 ECAC lidstaten. Het is aan de ECAC conferentie om de (driejaarlijkse) begroting van de ECAC vast te stellen. Dit gebeurt tijdens de ECAC Triënnial vergadering. De volgende plenaire Triënnial vergadering vindt in 2027 plaats.

Vraag 18
Deze leden vragen daarbij hoe wordt omgegaan met eventuele toekomstige kosten die voortvloeien uit de rechtspersoonlijkheid of aansprakelijkheid van het Bureau.

Antwoord
De kosten voor het ECAC Bureau worden betaald uit de bestaande ECAC middelen. Het Bureau ondersteunt de werkzaamheden van de ECAC in zijn geheel met 44 lidstaten. Dit kunnen ook landen zijn die (nog) geen partij zijn bij het Bureau verdrag. De kosten die voortvloeien uit de rechtspersoonlijkheid en eventuele aansprakelijkheid zullen moeten worden voldaan uit de middelen die het Bureau tot zijn beschikking heeft waartoe wordt besloten door de ECAC Conferentie. Tevens wordt er door de ECAC Conferentie tijdens de driejaarlijkse ECAC Triennial de driejaarlijkse begroting van de ECAC vastgesteld. In 2027 vindt de volgende Triennial vergadering plaats.