STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 32937
17 september 2026

Advies Raad van State inzake het Verdrag inzake het Bureau van de Europese Burgerluchtvaart Conferentie (ECAC); Parijs, 22 mei 2025 (Trb. 2025, 70)

Nader Rapport

Afdeling Verdragen
BZ2628495
's-Gravenhage, 29 mei 2026

Aan de Koning

Nader rapport inzake het Verdrag inzake het Bureau van de Europese Burgerluchtvaart Conferentie (ECAC); Parijs, 22 mei 2025 (*Trb.* 2025, 70)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 april 2026, no. 2026000738, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde verdrag rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 april 2026, nr. W02.26.00089/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft U hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 7 april 2026, no.2026000738, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het verdrag inzake het Bureau van de Europese Burgerluchtvaart Conferentie (ECAC); Parijs, 22 mei 2025 (Trb. 2025, 70), met toelichtende nota.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het verdrag en adviseert het verdrag te overleggen aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

De vice-president van de Raad van State,
Th. C. de Graaf

Het verdrag geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Ik verzoek U, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen het verdrag vergezeld van de toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
T.B.W. Berendsen.

Advies Raad van State

No. W02.26.00089/II
's-Gravenhage, 22 april 2026

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 7 april 2026, no.2026000738, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het verdrag inzake het Bureau van de Europese Burgerluchtvaart Conferentie (ECAC); Parijs, 22 mei 2025 (Trb. 2025, 70), met toelichtende nota.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het verdrag en adviseert het verdrag te overleggen aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Verdrag inzake het Bureau van de Europese Burgerluchtvaart Conferentie (ECAC); Parijs, 22 mei 2025 (Trb. 2025, 70)

TOELICHTENDE NOTA

I. Inleiding

Het op 22 mei 2025 te Parijs tot stand gekomen Verdrag inzake het Bureau van de Europese Burgerluchtvaart Conferentie (hierna: ECAC-Bureauverdrag) (*Trb.* 2025, 70) strekt ertoe aan het huidige Secretariaat van de Europese Burgerluchtvaart Conferentie (*Secretariat of the European Civil Aviation Conference*, hierna: ECAC Secretariaat) internationale rechtspersoonlijkheid toe te kennen. Door het ECAC Secretariaat in te richten als een internationale gouvernementele verdragsorganisatie kan de Europese Burgerluchtvaart Conferentie (hierna: ECAC) haar rol efficiënt vervullen.

ECAC is een intergouvernementeel samenwerkingsverband van Europese landen op het gebied van luchtvaart dat zich richt op de bevordering van een veilige, efficiënte en duurzame burgerluchtvaart binnen Europa. ECAC is in 1955 in Straatsburg opgericht onder de auspiciën van de Organisatie voor de Internationale Burgerluchtvaart (hierna: ICAO) en de Raad van Europa (hierna: RvE). De oprichtingsconferentie leidde tot een gezamenlijke resolutie van ICAO en de RvE waarin werd besloten tot de oprichting van ECAC als een permanente organisatie.[1] ECAC is niet gebaseerd op een oprichtingsverdrag, maar een intergouvernementeel initiatief. Het is daarmee geen internationale gouvernementele verdragsorganisatie in de zin van het verdragenrecht en het op 23 mei 1969 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (*Trb.* 1972, 51 en *Trb.* 1985, 79), maar een regionale intergouvernementele organisatie zonder (internationale) rechtspersoonlijkheid.

Bij ECAC zijn momenteel vierenveertig landen aangesloten, waaronder alle lidstaten van de Europese Unie (hierna: EU).[2]ECAC staat open voor landen die binnen de geografische grenzen van Europa vallen en zich committeren aan de doelstellingen van ECAC.

ECAC speelt binnen de Europese regio op het terrein van de luchtvaart een sleutelrol bij het bieden van ondersteuning en vormt een discussieplatform voor aangesloten landen op het gebied van luchtvaartveiligheid, beveiliging, facilitering, milieu, luchtvaartnavigatie en economie. Om een gecoördineerd Europees geluid te laten horen in wereldwijde luchtvaartdiscussies werkt ECAC nauw samen met internationale luchtvaartorganisaties, waaronder ICAO, de Europese Organisatie voor de Veiligheid van de Luchtvaart (hierna: EUROCONTROL) en het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart (hierna: EASA). In die zin fungeert ECAC ook als brug tussen Europa en de rest van de wereld op het gebied van luchtvaartveiligheid. Onder meer op het terrein van beveiliging van de burgerluchtvaart heeft ECAC een voortrekkersrol binnen Europa.

ECAC wordt primair aangestuurd door de Algemene Vergadering van de Directeuren-Generaal voor de burgerluchtvaart (hierna: ECAC-DGCA) uit de bij ECAC aangesloten landen. In het samenwerkingsverband vindt de besluitvorming voornamelijk plaats door de Directeuren-Generaal van de aangesloten landen. Deze landen dragen met een jaarlijks vastgestelde contributie bij aan het functioneren van ECAC. Hoewel ECAC zelf geen bindende regelgeving maakt, functioneert het als een overleg- en coördinatieplatform waar beleidslijnen worden afgestemd en *best practices* worden gedeeld.

ECAC kent een relatief lichte en flexibele organisatiestructuur. Naast de Conferentie van Ministers[3], de ECAC-DGCA, werkgroepen en *task forces*[4], omvat de ECAC-organisatiestructuur een Secretariaat. Dit Secretariaat voert het dagelijkse werk uit en wordt geleid door de uitvoerend secretaris. Het Secretariaat coördineert activiteiten, bereidt vergaderingen voor, ondersteunt werkgroepen en vertegenwoordigt ECAC in internationale fora.

Rechtspersoonlijkheid voor het ECAC Secretariaat

Rechtspersoonlijkheid stelt een internationale organisatie in staat om publiekrechtelijk, dan wel privaatrechtelijk rechtshandelingen te verrichten, zoals het in dienst nemen van personeel en het in

---

1 Resolution formally constituting ECAC (ECAC/1-RES.1, 1955) tekst raadpleegbaar via https://www.ecac-ceac.org/about-ecac/history/creation-of-ecac

2 https://www.ecac-ceac.org/about-ecac/member-states

3 Dit is het hoogste besluitvormingsorgaan en komt doorgaans elke drie tot vijf jaar bijeen. Hier worden op politiek niveau strategische beslissingen genomen over de koers van ECAC.

4 ECAC werkt thematisch via diverse werkgroepen die zich richten op onderwerpen zoals luchtvaartbeveiliging, milieu en duurzaamheid, passagiersrechten, juridische en internationale samenwerking. Deze groepen bestaan uit experts van de aangesloten landen en worden ondersteund door het ECAC Secretariaat.

rechte optreden. Zo is internationale rechtspersoonlijkheid nodig voor het maken van juridisch bindende afspraken met andere subjecten van internationaal recht, zoals staten en internationale organisaties, door het sluiten van verdragen voor bijvoorbeeld het toekennen van voorrechten en immuniteiten.

De directe aanleiding voor het creëren van rechtspersoonlijkheid voor het ECAC Secretariaat ontstond door de beëindiging van de samenwerkingsrelatie tussen ECAC en ICAO. Op grond van die samenwerkingsrelatie kon ECAC tot 2020 gebruik maken van de rechtspersoonlijkheid van de gespecialiseerde VN-organisatie ICAO. De samenwerking kwam in 2004 tot stand door een *Memorandum of Understanding*.[5] De ECAC-DGCA besloot op 6 mei 2019 echter dat het noodzakelijk was onafhankelijk van ICAO te functioneren. Het juridisch orgaan van ICAO (Legal Bureau) had namelijk aangegeven dat de institutioneel vervlochten manier van samenwerking tussen ICAO en ECAC strijdig is met het op 7 december 1944 te Chicago tot stand gekomen Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (*Stb.* 1947, H 165 en *Trb.* 1973, 109) (Verdrag van Chicago) dat de grondslag voor ICAO legt. De samenwerkingsrelatie werd vervolgens op 31 augustus 2020 beëindigd. Na de beëindiging van deze samenwerkingsrelatie besloot ECAC voor de lange termijn een structurele voorziening na te streven waarmee kon worden voorzien in rechtspersoonlijkheid voor het ECAC Bureau. Teneinde op korte termijn aan rechtspositionele en andere verplichtingen te kunnen voldoen is het ECAC Secretariaat destijds institutioneel ondergebracht bij de internationale organisatie EUROCONTROL die is opgericht bij de op 25 november 1986 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst inzake de terbeschikkingstelling en exploitatie van installaties en diensten voor het luchtverkeer door EUROCONTROL in het Luchtverkeersleidingscentrum Maastricht (EUROCONTROL) (*Trb.* 1987, 18), zoals gewijzigd te Brussel op 17 december 2020 (*Trb.* 2021, 1). Het Secretariaat wordt daardoor ondersteund door personeel dat formeel in dienst is bij EUROCONTROL. Ook de uitvoerend secretaris van het ECAC Secretariaat is formeel een functionaris van EUROCONTROL. Het ECAC Secretariaat maakt dus praktisch gebruik van administratieve en logistieke ondersteuning van EUROCONTROL, maar behoudt inhoudelijk zijn zelfstandigheid. Deze institutionele binding aan EUROCONTROL is steeds als tijdelijke oplossing beschouwd.

In de zoektocht naar een structurele oplossing is in eerste instantie onderzocht of de gehele ECAC-organisatie tot internationale organisatie met rechtspersoonlijkheid omgevormd kon worden. Hiervan is echter afgezien omdat ECAC als samenwerkingsverband goed functioneert. Het wijzigen van de grondslag voor de gehele ECAC-organisatie zou een ontwrichtend effect kunnen hebben op de lopende werkzaamheden van ECAC, wanneer bijvoorbeeld niet alle dan wel een substantieel deel van de aangesloten landen direct in staat zouden blijken het daartoe te sluiten verdrag te ondertekenen en, indien vereist, hun akten van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring neer te leggen bij de depositaris. Een dergelijk nieuw verdrag zou daarmee meer voeten in de aarde kunnen hebben dan de sluiting van een verdrag voor slechts een onderdeel van de organisatie namelijk het ECAC Secretariaat. Besloten is daarom het vestigen van rechtspersoonlijkheid te beperken tot het ECAC Secretariaat. Daarbij is er vanuit gegaan dat dit orgaan exclusief voor de ECAC-organisatie werkzaam blijft. De te vestigen rechtspersoonlijkheid moet daardoor primair ten goede komen aan ECAC. Voor het maken van deze keuze is gebruik gemaakt van een bestaand precedent waarbij een samenwerkingsverband van staten wordt ondersteund door een als internationale organisatie met rechtspersoonlijkheid opgericht Bureau. Het gaat om het voorbeeld van het op 23 juni 1993 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag tot oprichting van het Europees Bureau voor Communicatie (hierna: EBC), zoals gewijzigd te Kopenhagen op 9 april 2002 (*Trb.* 1993, 152 en *Trb.* 1994, 51). Het Europese deel van Nederland is sinds 1 maart 1996 partij bij EBC. Dit is een bij verdrag opgerichte administratieve organisatie die primair ten behoeve van de *European Conference of Postal and Telecommunications Administrations* (CEPT) werkzaamheden verricht. Het onderhavige ECAC-Bureauverdrag is dus naar het voorbeeld van EBC ontwikkeld.

In beginsel wordt door Nederland terughoudend omgegaan met het oprichten van nieuwe internationale organisaties met rechtspersoonlijkheid, met name om wildgroei van kleine internationale organisaties te voorkomen. Zo moet bij het creëren van een dergelijke organisatie worden overwogen of de beoogde doelstellingen niet ook bereikt kunnen worden door het oprichten van een organisatie naar nationaal recht zonder internationale rechtspersoonlijkheid. Bekeken is bijvoorbeeld of het ECAC Secretariaat niet als Franse vereniging ingesteld zou kunnen worden met een functionele rechtspersoonlijkheid in de Franse rechtsorde. Hierdoor zou het Secretariaat privaatrechtelijke handelingsbekwaamheid binnen Frankrijk kunnen hebben en kunnen optreden in het privaatrechtelijk verkeer zoals (on)roerend goed bezitten, contracten sluiten en financiële handelingen verrichten. Een dergelijke mogelijkheid bleek echter niet opportuun omdat het nationaal recht van een aantal landen aangeslo-

[5] *Memorandum of Understanding between ICAO and ECAC for cooperation on Safety Oversight Audits and related matters*, ondertekend op 26 mei 1999, alsmede *Memorandum of Understanding between ICAO and ECAC regarding Aviation Security Audits and related matters*, ondertekend op 27 september 2004.

ten bij ECAC zich verzet tegen het financieren van instanties die onder het nationaal recht van een ander land functioneren. Bovendien bestond binnen ECAC wel degelijk de behoefte ook internationale publiekrechtelijke handelingen te kunnen verrichten. Zo is bij de voorbereiding van het verdrag onderstreept dat het vestigen van rechtspersoonlijkheid niet beperkt moet worden tot het verrichten van rechtshandelingen naar nationaal recht, maar dat het ook om het verrichten van rechtshandelingen naar internationaal publiekrecht gaat, zoals het sluiten van verdragen met andere internationale organisaties of staten. De nieuwe status moet bijdragen aan stabiliteit en rechtszekerheid voor ECAC en vermindering van de afhankelijkheid van andere organisaties voor het verrichten van essentiële rechtshandelingen.

Tot slot is het van belang te benadrukken dat het zo veel mogelijk onveranderd laten van de bestaande doelstellingen, opdracht en inrichting van de ECAC-organisatie, zoals nu vastgelegd in het Statuut en het Reglement van orde van de Europese Burgerluchtvaart Conferentie (hierna: het Statuut)[6], een belangrijke randvoorwaarde is geweest bij de onderhandelingen over het ECAC-Bureauverdrag. Dit geldt ook voor de financiële bijdragen aan de ECAC-organisatie door de aangesloten landen.

Voorbereidingen en sluiting ECAC-Bureauverdrag

De ECAC-DGCA stelde op 7 december 2022 (DGCA/159-DP/7) de *Terms of Reference* vast voor de werkgroep die het ECAC-Bureauverdrag nader moest gaan uitwerken. Deze zogenaamde LEGS werkgroep had voorafgaand aan dit formele besluit al gewerkt aan eerste inventariserende onderzoeken naar de mogelijkheid van een dergelijk verdrag. De werkgroep waaraan zowel beleids- als juridische vertegenwoordigers hebben deelgenomen werd nadrukkelijk opengesteld voor alle landen die al bij ECAC waren aangesloten. De LEGS-werkgroep heeft onder meer gewerkt aan het doen van onderzoek naar vergelijkbare organisaties en het opstellen van een concepttekst voor het verdrag. Op initiatief van de werkgroep is verder besloten tot het uitzetten van een tweetal vragenlijsten bij de landen die bij ECAC zijn aangesloten, teneinde meer inzicht te krijgen in hun verwachtingen en behoeften bij de op te richten organisatie. Aan de hand van de resultaten van de werkgroep besloot de ECAC-DGCA op 7 december 2023 (DGCA/161) tot het organiseren van prediplomatieke conferenties die op 6 en 7 juni en 15 oktober 2024 hebben plaatsgevonden. Tijdens deze bijeenkomsten is de ontwerptekst van een verdrag voor een diplomatieke conferentie voorbereid.

De Diplomatieke Conferentie over het Verdrag inzake het Bureau van de Europese Burgerluchtvaart Conferentie vond van 20 tot en met 22 mei 2025 plaats om de ontwerptekst van het verdrag te bespreken en aan te nemen met als doel het Secretariaat (internationale) rechtspersoonlijkheid te verlenen.

Hoewel tijdens de voorbereidende onderhandelingen veel discussiepunten zijn beslecht die in de ontwerptekst van het verdrag zijn geland, zijn ook tijdens de Diplomatieke Conferentie een aantal geschilpunten aan de orde gekomen. Tussen de deelnemende landen bestond met name verschil van mening over de vraag hoe om te gaan met aansprakelijkheidsrisico's die door besluiten van de nieuw te vormen organisatie kunnen optreden. Formeel zijn alleen de partijen bij het verdrag aansprakelijk voor de handelingen van de nieuw te vormen organisatie. Omdat het voorstelbaar is dat niet alle bij ECAC aangesloten landen gelijktijdig overgaan tot ondertekening, en indien vereist, het neerleggen van akten van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring bij de depositaris, is het mogelijk dat in eerste instantie slechts een deel van de landen partij zal zijn en daarmee formeel aansprakelijk voor eventuele conflictsituaties. Een aantal landen wilde daarom voor een dergelijke omstandigheid voldoende waarborgen inbouwen in het verdrag. Met het oog op dit onderwerp was in de opmaat naar de Diplomatieke Conferentie al gekozen voor een hogere drempel van deelnemende landen om de inwerkingtreding van het verdrag te bewerkstelligen. Aanvankelijk was namelijk voorgesteld het ECAC-Bureauverdrag al in werking te laten treden nadat elf landen het verdrag zouden hebben ondertekend en, indien vereist, akten van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring zouden hebben neergelegd. Juist met het oog op het mitigeren van mogelijke aansprakelijkheidsrisico's, is echter onder meer door Nederland voorgesteld dit aantal fors te verhogen naar tweeëntwintig van de bij ECAC-landen (artikel 15 van het ECAC-Bureauverdrag).

Een waarborg voor het mitigeren van aansprakelijkheidsrisico's is verder ook gezocht in het instellen van een apart plenair besluitvormend orgaan waarin enkel de partijen bij het verdrag zullen zijn vertegenwoordigd. Na veel discussies is de voorziening op voorstel van met name Oostenrijk en Duitsland, als optie in het voorstel van het oprichtingsverdrag opgenomen ter bespreking tijdens de Diplomatieke Conferentie. De voorstanders van het voorstel bepleitten dat een dergelijk orgaan noodzakelijk is, omdat staten die een verdrag niet hebben aanvaard op grond van het internationaal

[6] Raadpleegbaar via de ECAC website: https://ecac-ceac.org/images/documents/ECAC-Doc_20-11th_edition_Constitution_and_rules_of_procedure_December_2023.pdf

recht niet gebonden kunnen worden aan de handelingen van een internationale organisatie waar die staten geen partij bij zijn. Tegenstanders van het voorstel zagen deze noodzaak niet en wilden vasthouden aan een zo eenvoudig mogelijke structuur van de internationale organisatie. Tijdens de Diplomatieke Conferentie is na lange discussies overeengekomen in aangepaste vorm toch een dergelijk orgaan in te stellen. Dit orgaan – het Comité van de partijen – wordt in artikel 6 van het ECAC-Bureauverdrag ingesteld.

Met betrekking tot de aansprakelijkheidsrisico's is het verder van belang aan te geven dat alle bij ECAC aangesloten landen na de totstandkoming van het ECAC-Bureauverdrag op dezelfde wijze als momenteel het geval is financieel zullen blijven bijdragen aan de ECAC-organisatie als geheel. Dit geldt dus ook voor de landen die na de inwerkingtreding van het verdrag (nog) geen partij zijn. Het is namelijk de bedoeling dat het Bureau diensten zal verrichten voor de gehele bestaande ECAC-organisatiestructuur. Hierdoor zullen dus ook landen die nog geen partij zijn bij het verdrag, maar wel zijn aangesloten bij ECAC, gebruik maken van de diensten van het Bureau. Door hun financiële bijdragen zullen deze landen de facto meedelen in aansprakelijkheidsrisico's die naar aanleiding van de besluiten en handelingen van het Bureau kunnen ontstaan.

In de nieuwe verdragsorganisatie geldt het Bureau als een overkoepelend orgaan waarvan het Comité van de partijen en het huidige ECAC Secretariaat onderdeel uitmaken. In de toelichting op de artikelen 2 en 6 wordt hier nader op ingegaan.

Tijdens de Diplomatieke Conferentie is verder onderhandeld over de onderwerpen geschillenbeslechting en de rol, taken, benoeming van en de verantwoording door de uitvoerend secretaris. Voor deze onderwerpen zijn in de ontwerpteksten voor de Diplomatieke Conferentie verschillende opties opgenomen die uiteindelijk met een stemming zijn beslecht.

Aan het einde van de Diplomatieke Conferentie is overeenstemming bereikt over de verdragstekst en is deze in de twee officiële talen van ECAC – het Engels en het Frans – met consensus aangenomen. Met het verdrag wordt het "Bureau van de Conferentie" opgericht die de functie van het bestaande ECAC Secretariaat op zich zal nemen.

De Europese Unie was bij monde van de Europese Commissie als waarnemer aanwezig bij de Diplomatieke Conferentie. Voor de Europese Unie was met name van belang dat de nieuwe verdragsorganisatie geen taken op zich zal nemen die onder de exclusieve verantwoordelijkheid van de Europese Unie vallen. Hoewel de Europese Unie geen partij wordt bij het verdrag heeft de Europese Commissie aangegeven in te kunnen stemmen met de uitgangspunten daarvan.

II. Een ieder verbindende verdragsbepalingen

Het ECAC-Bureauverdrag betreft verplichtingen tussen staten die duidelijk bestemd zijn om alleen de overheid te binden in haar betrekking tot andere staten en bevat naar het oordeel van de regering om die reden geen een ieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet, die aan rechtssubjecten rechtstreeks rechten toekennen of plichten opleggen.

III. Koninkrijkspositie

Het ECAC-Bureauverdrag zal voor wat betreft het Koninkrijk der Nederlanden, alleen voor het Europese deel van Nederland gelden. Het lidmaatschap van het ECAC Bureau is ingevolge artikel 12 van het ECAC-Bureauverdrag uitsluitend opengesteld voor landen die bij de regionale intergouvernementele organisatie ECAC zijn aangesloten. Het gaat daarbij om landen die binnen de geografische grenzen van Europa vallen.

IV. Artikelsgewijze toelichting

De inhoud van het ECAC-Bureauverdrag komt in grote lijnen overeen met de bepalingen die in de regel worden opgenomen in verdragen tot oprichting van internationale organisaties.

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In dit artikel worden enkele in het ECAC-Bureauverdrag gebruikte begrippen omschreven. Bijzonder bij de begripsomschrijvingen is dat voor een belangrijk deel wordt verwezen naar begrippen die in het kader van de bestaande ECAC-organisatie van toepassing zijn. De gebruikte begrippen zijn daar waar noodzakelijk namelijk in lijn gebracht met het Statuut. Dit is een direct gevolg van het feit dat de met het ECAC-Bureauverdrag opgerichte organisatie primair gericht is op de ECAC-organisatie. Daar waar in het ECAC-Bureauverdrag een andere duiding wordt gegeven aan bepaalde termen of nieuwe

begrippen of entiteiten worden geïntroduceerd, het Statuut zal worden aangepast om de consistentie met het ECAC-Bureauverdrag te waarborgen.

Zo is in het onderhavig verdrag als begripsbepaling voor ECAC als geheel 'de Conferentie' gebruikt wanneer er wordt gesproken over het samenwerkingsverband ECAC. Dit komt overeen met de gebruikte terminologie in het Statuut dat aan de oprichting van ECAC ten grondslag ligt. Het ECAC-Bureauverdrag zal dus naast het Statuut bestaan. In het Statuut is momenteel bepaald dat ECAC wordt bediend door het Secretariaat.

Daarnaast is een begripsbepaling opgenomen voor het 'Coördinerend comité'. Het Coördinerend comité is binnen de bestaande ECAC Conferentie (hierna: ECAC Conferentie) verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur van de ECAC werkzaamheden. De belangrijkste taken zijn het voorbereiden van vergaderingen van de ECAC-DGCA's, het beoordelen en bijwerken van werkprogramma's en het toezicht houden op de activiteiten van de ECAC Conferentie op gebieden zoals veiligheid, beveiliging, milieu, facilitering en economische zaken. Het Coördinerend comité werkt daarbij samen met de gespecialiseerde werkgroepen en *taskforces* van ECAC. Het Coördinerend comité is binnen ECAC dus een belangrijk orgaan dat bijdraagt aan het uitvoeren van de doestellingen van ECAC. Het definiëren van deze organen in het ECAC-Bureauverdrag is essentieel omdat zowel de Conferentie als het Coördinerend comité een rol spelen bij onder andere het mandaat van het ECAC Bureau, de benoeming van de uitvoerend secretaris, het afleggen van verantwoording door de uitvoerend secretaris en het vaststellen van het personeelsreglement. Deze rollen onderstrepen de bijzondere samenhang tussen het ECAC Conferentie en het ECAC Bureau dat aan de taken van het ECAC Secretariaat vorm moet gaan geven.

Ook is een begripsbepaling over de zetelovereenkomst opgenomen. Een zetelovereenkomst tussen een internationale organisatie en het land waarin de internationale organisatie zich zal vestigen is nodig om de voorwaarden, voorrechten en immuniteiten van de organisatie en haar medewerkers in het gastland te regelen. De voorrechten en immuniteiten die in de zetelovereenkomst tussen het ECAC Bureau en de Franse Republiek worden opgenomen zullen alleen betrekking hebben op de voorrechten en immuniteiten van het ECAC Bureau in Frankrijk.

Artikel 2 Het Bureau

Met dit artikel wordt het ECAC Bureau opgericht. Hiermee wordt een overkoepelend orgaan opgericht waaronder de reeds onder artikel 13 van het Statuut bestaande onderdelen van het ECAC Secretariaat van de ECAC Conferentie zullen vallen. Het tweede lid bepaalt dat het ECAC Bureau als de overkoepelende organisatie bestaat uit het Comité van de partijen, de uitvoerend secretaris, de plaatsvervangend uitvoerend secretaris en de medewerkers van het Secretariaat. De bedoelde functionarissen en medewerkers maken daarbij onderdeel uit van het Secretariaat.

In het derde lid is bepaald dat de kosten en aansprakelijkheden in verband met de werking van het Bureau gedekt worden door de middelen die uit de begroting van de Conferentie worden ontvangen. Die begroting vloeit voor uit de bijdragen van de lidstaten van de Conferentie en worden onder hen verdeeld naar rato van het aantal eenheden van hun bijdrage aan ICAO. Wat betreft de bekostiging van het Bureau wijzigt er dus niets ten opzichte van de huidige wijze van bekostiging van het Secretariaat onder het Statuut.

Nederland betaalt jaarlijks een contributie aan ECAC. Voor 2026 en verder geldt een bedrag van € 74.014. De kosten komen ten laste van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Vooralsnog worden geen andere financiële lasten voorzien waarmee door Nederland rekening gehouden zou moeten worden als gevolg van het nieuwe ECAC-Bureauverdrag.

Het vierde lid bepaalt dat de zetel van het Bureau zal worden gevestigd in Frankrijk. Het huidige Secretariaat verricht zijn werkzaamheden reeds vanuit Frankrijk. Voor het met dit verdrag opgerichte Bureau zal het Bureau met Frankrijk een zetelovereenkomst overeenkomen.

Artikel 3 Rechtspositie van het Bureau

In dit artikel is de internationale rechtspersoonlijkheid van het ECAC Bureau vastgelegd. Met de internationale rechtspersoonlijkheid kan het ECAC Bureau zijn in artikel 4 geregelde mandaat uitvoeren en zal het rechten en plichten in de internationale rechtsorde hebben. De internationale publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid betreft de hoedanigheid van de organisatie als zelfstandige volkenrechtelijke rechtspersoon. Deze vorm van rechtspersoonlijkheid vloeit rechtstreeks voort uit het ECAC-Bureauverdrag en houdt in dat het Bureau, waar het Secretariaat deel van uitmaakt, rechtssubject is naar internationaal recht. Zo zal het Bureau daardoor verdragen kunnen sluiten met staten en andere internationale organisaties en deelnemen aan het internationale rechtsverkeer. Momenteel kan

de ECAC-organisatie (hierna: ECAC-organisatie) dergelijke handelingen alleen verrichten door tussenkomst van EUROCONTROL of een bij ECAC aangesloten land. Een voorbeeld hiervan zijn subsidieovereenkomsten die bijvoorbeeld met behulp van Italië met de Europese Unie zijn gesloten. Verder zullen de medewerkers van het ECAC Bureau voorrechten en immuniteiten kunnen genieten, zoals dat nader wordt toegelicht bij artikel 5.

Naast deze rechtspersoonlijkheid naar internationaal publiekrecht bepaalt artikel 3 dat het Bureau volledig handelingsbekwaam is voor het uitoefenen van diens mandaat. De rechtspersoonlijkheid brengt met zich mee dat het ECAC Bureau ook binnen de nationale rechtsorde zal kunnen optreden, bijvoorbeeld om arbeidsovereenkomsten te sluiten, (on)roerende goederen in eigendom te verwerven of als procespartij op te treden in civiele procedures. Ook geeft de rechtspersoonlijkheid bijvoorbeeld het recht op het vestigen van auteursrechten op de documenten die door de verschillende ECAC-werkgroepen worden geproduceerd, waardoor deze worden beschermd door het intellectuele eigendomsrecht.

Door het vastleggen van de (internationale) rechtspersoonlijkheid is het primaire doel van het waarborgen van meer institutionele stabiliteit en juridische duidelijkheid voor ECAC bereikt. De afhankelijkheid van externe organisaties voor het uitvoeren van essentiële administratieve functies is teruggedrongen. Dit versterkt de operationele autonomie van het ECAC Bureau en daarmee de ECAC-organisatie en zal naar verwachting de algehele efficiëntie verbeteren.

Artikel 4 Mandaat van het Bureau

Het mandaat van het Bureau ziet, net als onder het Statuut, op de ondersteuning van de activiteiten van de ECAC Conferentie. Het gaat daarbij onder meer om het ondersteunen van de ECAC-DGCA's als het voornaamste besluitvormend orgaan van de ECAC Conferentie. In dit orgaan wordt onder meer het driejaarlijkse werkprogramma van de ECAC Conferentie voorbereid en zo nodig gewijzigd, en worden de driejaarlijkse ramingen van de uitgaven opgesteld en zo nodig gewijzigd. Ook worden de prioriteiten voor de uitvoering van het ECAC-werkprogramma overeengekomen. Het mandaat van het ECAC Bureau omvat naast de algemene ondersteuning van de ECAC Conferentie ook het waarborgen van de uitvoering van de door de ECAC-DGCA's aangenomen besluiten.

Artikel 5 Voorrechten en immuniteiten van het Bureau

Voorrechten en immuniteiten zijn speciale rechten en vrijstellingen die staten, internationale organisaties, diplomaten en andere bevoorrechte personen genieten. De bij verdrag toegekende voorrechten en immuniteiten regelen in hoeverre de internationale organisatie en haar medewerkers zijn onderworpen aan de rechtsmacht en wet- en regelgeving van het land waarin ze zich bevinden. Het toekennen van voorrechten en immuniteiten aan een internationale organisatie is essentieel voor het onafhankelijk functioneren van de organisatie. Nederland heeft daarbij gewezen op het belang van functionele immuniteit voor functionarissen en medewerkers van het ECAC Bureau, dat wil zeggen dat enkel handelen of nalaten in het kader van de functie is uitgesloten van de uitoefening van rechtsmacht.

In het eerste lid van dit artikel is bepaald dat de voorrechten en immuniteiten voor het ECAC Bureau dat in Frankrijk zal worden gevestigd, worden vastgesteld in de zetelovereenkomst. Het ECAC Bureau zal in de hoedanigheid van de internationale organisatie die met het ECAC-Bureauverdrag wordt ingesteld een gastlandverdrag met de Franse Republiek sluiten waarin de voorwaarden, rechten en plichten zijn opgenomen waaronder het Bureau zijn zetel in Frankrijk (het gastland) zal hebben.

In het tweede lid van dit artikel wordt de mogelijkheid aan de partijen geboden om in eigen land voorrechten en immuniteiten te verlenen ter ondersteuning van de activiteiten van het ECAC Bureau.

Artikel 6 Het Comité van de partijen

Artikel 6 bevat bepalingen over de organisatie van het Comité van de partijen (leden 1 tot en met 3) en bepaalt dat het Comité van de partijen een eigen reglement van orde zal vaststellen (lid 4).

In artikel 2, tweede lid, is namelijk bepaald dat het ECAC Bureau zal bestaan uit onder meer een Comité van de partijen. Met de instelling van het Comité van de partijen wordt een plenair orgaan ingesteld waarin alle partijen bij het ECAC-Bureauverdrag zijn vertegenwoordigd. Dat betekent dat de bij ECAC aangesloten landen die nog geen partij zijn bij het ECAC-Bureauverdrag niet in het Comité van de partijen zijn vertegenwoordigd. Tijdens de onderhandelingen over het ECAC-Bureauverdrag is de noodzaak van het instellen van een orgaan waarin in elk geval de partijen bij het ECAC-Bureauverdrag zitting hebben, sterk benadrukt door een aantal landen en uiteindelijk ook aangenomen.

De voornaamste drijfveer voor het instellen van een dergelijk orgaan was het feit dat het ECAC Bureau in beginsel de gehele ECAC-organisatie zal ondersteunen, terwijl strikt genomen niet van meet af aan alle bij ECAC aangesloten landen partij hoeven te zijn bij het ECAC-Bureauverdrag.

Zo zal het ECAC-Bureauverdrag reeds in werking treden nadat tweeëntwintig van de vierenveertig ECAC-lidstaten het verdrag hebben ondertekend en indien vereist akten van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring hebben neergelegd bij de depositaris Frankrijk. Hierdoor kan zich de situatie voordoen dat ook landen die na inwerkingtreding van het ECAC-Bureauverdrag partij worden, gebruik maken van de diensten van het ECAC Bureau. Hoewel alle bij ECAC aangesloten landen ook na de totstandkoming van het ECAC-Bureauverdrag in gelijke zin financieel zullen blijven bijdragen aan de ECAC-organisatie ligt het voor de hand de risico's voor de partijen te mitigeren door te bepalen dat het besluitvormend orgaan van de nieuw te vormen organisatie uitsluitend uit partijen bij het ECAC-Bureauverdrag mag bestaan.

Het is daarom belangrijk te verzekeren dat beslissingen die het ECAC Bureau binden en financiële of juridische risico's voor de partijen met zich meebrengen uitsluitend worden genomen door staten die gebonden zijn aan het ECAC-Bureauverdrag. Strikt genomen zijn die staten die het verdrag nog niet ondertekend hebben en indien vereist, akten van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring nog niet neergelegd hebben of die na inwerkingtreding van het ECAC-Bureauverdrag daartoe nog niet zijn toegetreden immers niet daaraan gebonden. 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.

Met de voorziening is gezorgd voor een sterkere rol en daarmee een grotere mate van invloed voor die staten die partij zullen zijn bij het ECAC-Bureauverdrag.

De rol van het ECAC Bureau en daarmee het Comité van de partijen is strikt administratief van aard. Dat geldt dus ook voor de beslissingen die het Bureau zullen binden. De handelingen van het ECAC Bureau zullen geen uitbreiding naar politieke of beleidsbepalende functies bevatten.

Artikel 7 Functies van het Comité van de partijen

In dit artikel zijn de functies van het Comité van de partijen opgenomen. In het eerste lid, onderdeel a, is bepaald dat het Comité van de partijen toezicht houdt op de werkzaamheden en functies van het ECAC Bureau. Dit is strikt gelimiteerd tot het mandaat van het ECAC Bureau onder het ECAC-Bureauverdrag.

In het eerste lid, onderdeel b, is de functie van het vaststellen van het personeelsreglement en het aantal medewerkers en de voorwaarden van hun dienstverband opgenomen. Deze functie garandeert dat het Comité van de partijen zorg zal dragen voor een goede overgang van de huidige medewerkers van het ECAC Secretariaat die ingevolge het tweede lid van artikel 13 van het Statuut formeel in dienst zijn van EUROCONTROL naar het ECAC Bureau. Nederland heeft sterk gepleit voor het opnemen van een voorziening die eraan bijdraagt dat een goede overgang van het huidige personeel van het ECAC Secretariaat naar deze nieuwe organisatievorm wordt geregeld.

In het eerste lid, onderdeel c, is bepaald dat het Comité van de partijen een kandidatenlijst in volgorde van voorkeur zal voorstellen voor de benoeming van de uitvoerend secretaris. Door de verhouding van het ECAC Bureau tot de ECAC Conferentie en het Coördinerend comité bestond bij de bij ECAC aangesloten landen de behoefte om ook het Comité van de partijen te betrekken bij de benoeming van de uitvoerend secretaris. Dit komt tot uiting in onderdeel c van het eerste lid.

In het eerste lid, onderdeel d, is bepaald dat het Comité van de partijen de begroting voor de werking van het ECAC Bureau beheert. De begroting voor de werking van het ECAC Bureau ziet uitsluitend op de financiële middelen die bestemd zijn voor de uitoefening van de administratieve taken van het ECAC Bureau.

Ten slotte is in het tweede lid bepaald dat er een strikte scheiding bestaat tussen het Comité van de partijen en de ECAC Conferentie. Het Comité van de partijen verricht geen van de activiteiten of oefent geen van de functies van de ECAC Conferentie uit.

Artikel 8 Stemregels van het Comité van de partijen

In dit artikel zijn de stemregels binnen het Comité van de partijen opgenomen. In beginsel wordt uitgegaan van besluitvorming bij consensus. Echter, indien die consensus niet kan worden bereikt is de mogelijkheid opgenomen dat een besluit alsnog kan worden genomen met een tweederdemeerderheid van stemmen. Verder wordt in het tweede lid bepaald dat elke partij één stem heeft en in het

derde lid dat waarnemers bij het Comité van de partijen geen stemrecht zullen hebben.

Artikel 9 Medewerkers van het Bureau

In dit artikel is bepaald dat alle medewerkers van het ECAC Bureau de nationaliteit moeten hebben van een bij ECAC aangesloten land. Verder is bepaald, dat de medewerkers van het ECAC Bureau geen instructies mogen vragen of aannemen van enige regering of andere autoriteit buiten de ECAC Conferentie met betrekking tot de vervulling van hun officiële taken. Het kan namelijk voorkomen dat medewerkers van het ECAC Bureau op enigerlei wijze betrokken zullen zijn bij de uitvoering van projecten die door de ECAC Conferentie zijn aangegaan in landen of in samenwerking met landen die niet zijn aangesloten bij ECAC. Met deze bepaling wordt mogelijke beïnvloeding van buiten de ECAC Conferentie voorkomen.

Artikel 10 Benoeming van de uitvoerend secretaris

In artikel 10 is bepaald dat de uitvoerend secretaris door de ECAC Conferentie zal worden benoemd. In de toelichting op artikel 7 is aangegeven dat het Comité van de partijen een kandidatenlijst opstelt op volgorde van voorkeur waarbij de uiteindelijke beslissing voor de benoeming bij de ECAC Conferentie ligt. Het belang van de wijze van benoeming van de uitvoerend secretaris hangt samen met de verhouding tussen de ECAC Conferentie en het ECAC Bureau waarbinnen de uitvoerend secretaris een belangrijke rol speelt. In de toelichting bij artikel 1 is nader ingegaan op de verhouding van het ECAC Bureau tot de ECAC Conferentie en in de toelichting op het mandaat van het ECAC Bureau in artikel 4 is aangegeven dat het ECAC Bureau de activiteiten van de ECAC Conferentie zal ondersteunen. In het Statuut is verder bepaald dat de uitvoerend secretaris verantwoording aflegt aan het Coördinerend comité over de correcte uitvoering van de taken van het ECAC Secretariaat en tegenover de vergaderingen van de ECAC-DGCA's voor het beheer van de fondsen ingevolge het derde lid van artikel 13 van het Statuut van de ECAC Conferentie. Bij de onderhandelingen is overwogen om het Coördinerend comité een rol te geven bij de benoeming van de uitvoerend secretaris. Uiteindelijk is echter besloten de benoeming op voordracht van het Comité van de partijen te laten plaatsvinden.

Artikel 11 Rol en taken van de uitvoerend secretaris

De uitvoerend secretaris neemt een belangrijke rol in als wettelijke vertegenwoordiger van het ECAC Bureau. De taken van de uitvoerend secretaris zijn uitgebreid opgesomd in het eerste lid van artikel 11. Deze taken zijn niet wezenlijk anders dan de taken die de uitvoerend secretaris al vervult onder het Statuut. Onder het ECAC-Bureauverdrag zijn de taken uitgebreid met formele taken die samenhangen met het hebben van rechtspersoonlijkheid door het ECAC Bureau. Dit is opgenomen in het eerste lid, onderdelen k tot en met r.

In het tweede tot en met het vierde lid is bepaald hoe de verantwoordingslijn van de uitvoerend secretaris loopt. De uitvoerend secretaris brengt verslag uit aan de President van de ECAC Conferentie, het Coördinerend comité en de ECAC-DGCA over de correcte uitvoering van het mandaat van het ECAC Bureau en de genoemde taken. De uitvoerend secretaris brengt daarnaast verslag uit aan de ECAC-DGCA over de omgang met de middelen van de ECAC Conferentie. In de ECAC-DGCA worden namelijk de middelen van het ECAC Bureau vastgesteld. De uitvoerend secretaris brengt met het oog op de functies van het Comité van de partijen als bedoeld in artikel 7, eerste lid, ook verslag uit aan dat orgaan.

De rol van de plaatsvervangend uitvoerend secretaris is opgenomen in het zesde lid. De uitvoerend secretaris kan de uitvoering van de taken geheel of gedeeltelijk delegeren aan de plaatsvervangend uitvoerend secretaris.

Artikel 12 tot en met 20 Procedurele bepalingen

De artikelen 12 tot en met 20 bevatten procedurele bepalingen over partijen (artikel 12), ondertekening (artikel 13), toetreding (artikel 14), inwerkingtreding (artikel 15), opzegging (artikel 16), beslechting van geschillen (artikel 17), gevolgen van het Verdrag (artikel 18), wijzigingen van het Verdrag (artikel 19) en depositaris (artikel 20).

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

De Minister van Buitenlandse Zaken,