

Regulering van de internationale burgerluchtvaart:

van Parijs tot Chicago met tussenstops in Madrid en Havana

Een uitgave van de Durfplaats



Auteur: Dick van het Kaar

De betekenis van het Verdrag van Havana van 1928 voor de burgerluchtvaart

Inleiding

Na het einde van de Eerste Wereldoorlog zijn binnen een tijdsbestek van tien jaren drie internationale verdragen betreffende de regulering van de burgerluchtvaart tot stand gekomen. Het gaat hier om het Verdrag van Parijs (*Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation*) tot stand gekomen in 1919, het Verdrag van Madrid (*Convenio Ibero-Americano de Navegación Aérea ofwel Ibero-American Convention on Air Navigation*) gecreëerd in 1926 en het Verdrag van Havana (*Pan-American Convention on Commercial Aviation*) overeengekomen in 1928.

Terwijl het Verdrag van Parijs in Europa, maar ook daarbuiten, van toepassing was, lag de focus bij het Verdrag van Madrid op Spanje en Portugal en een aantal Latijns-Amerikaanse staten van Spaanse en Portugese origine. Anderzijds was het Verdrag van Havana in het bijzonder op het westelijk halfrond gericht en afwijkend van het Verdrag van Parijs wat betreft doel en werkwijze. In tegenstelling tot het Verdrag van Havana is het Verdrag van Madrid nooit van kracht geworden.

Vooraf door de verwachte groei van het luchtverkeer tussen het Iberisch schiereiland en Zuid-Amerika kwam in 1926 het Verdrag van Madrid tot stand. Het moest echter vooral gezien worden als een Spaanse diplomatieke repercussie jegens het Verdrag van Parijs. Overigens werd het aangemerkt als een afspiegeling van de artikelen van het Verdrag van Parijs.

Opgemerkt dient te worden dat deze latere verdragen evenwel tot stand zijn gekomen binnen relatief weinig jaren na het Verdrag van Parijs van 1919. De vraag dient zich dan aan welke motiveringen ten grondslag hebben gelegen aan de totstandkoming van deze latere verdragen, met name het excentrieke Verdrag van Havana.

Internationalisering van de burgerluchtvaart na de Eerste Wereldoorlog

De ongekennde technische vooruitgang in de luchtvaart die voortvloeide uit de Eerste Wereldoorlog (1914-1918) bewerkstelligde een geheel nieuwe situatie betreffende het transport door de lucht, met name het op veilige wijze vervoeren van goederen en personen over langere afstanden. Een toenemend aantal vliegtuigen en het oprichten van luchtvaartmaatschappijen die geregelde diensten gingen onderhouden was het directe gevolg. Dit bracht echter een dringende noodzaak met zich mee om in het kader van de veiligheid en soevereiniteit afspraken te maken over de internationale regulering van de burgerluchtvaart.

Na het einde van de Eerste Wereldoorlog werd op 28 juni 1919 het Vredesverdrag van Versailles gesloten. Tijdens de voorafgaande Parijse Vredesconferentie werd als doel gesteld om internationale afspraken te maken, waaronder de luchtvaart. Met het oog op deze doelstelling werd tijdens deze conferentie een speciale Inter-geallieerde Luchtvaartcommissie (Inter-Allied Aeronautical Commission) geïnstalleerd naar het voorbeeld van een reeds in 1917 door Frankrijk, Groot-Brittannië, Italië alsmede de Verenigde Staten opgerichte, tijdelijke luchtvaartcommissie (Inter-Allied Aviation

Regulering van de internationale burgerluchtvaart:

van Parijs tot Chicago met tussenstops in Madrid en Havana

Een uitgave van de Durfplaats



Committee). Deze tijdelijke commissie had als doel het opstellen van beperkingen en eisen ten aanzien van de naoorlogse ontwikkelingen met betrekking tot de Duitse luchtvaart en vliegtuigbouw alsmede toekomstige internationale standaardisering op het gebied van de luchtvaart.

De primaire taakstelling van de Inter-geallieerde Luchtvaartcommissie van 1919 was om advies uit te brengen aan de Parijse Vredesconferentie over uiteenlopende zaken met betrekking tot de internationale luchtvaartpolitiek in vredetijd. Deze commissie werd opgevolgd door een meer gespecialiseerde Luchtvaartcommissie (Aeronautical Commission), onderverdeeld in subcommissies (juridisch-financieel-commercieel, technisch en militair). Deze commissie was eveneens van tijdelijke aard.

Albert Roper, Frans oorlogsvlieger en pionier internationaal luchtvaartrecht heeft een belangrijk aandeel gehad in de totstandkoming van de luchtvaartcommissies en heeft bovendien een ontwerpconcept samengesteld om te voldoen aan de onmiddellijke noodzaak om een internationale overeenkomst ten behoeve van de regulering van het burgerluchtverkeer tot stand te brengen. Hierbij was Albert Roper uitgegaan van het ontwerpverdrag uit 1910 opgesteld tijdens de Parijse Diplomatieke Conferentie over luchtvaartzaken met als thema de toekomstige regulering van de burgerluchtvaart. Vanwege het in 1910 ontbreken van unanimiteit bij de deelnemende staten over de uiteindelijke verdragstekst leverde deze conferentie bijgevolg geen doorslaggevend resultaat op.

De tijdelijk aangestelde gespecialiseerde Luchtvaartcommissie was ook belast met het opzetten van een internationale commissie die zijn grondslag kreeg in hoofdstuk VIII van het Verdrag van Parijs ter regulering van het luchtverkeer dat op 13 oktober 1919 tot stand kwam met name door het voorbereidende werk van deze commissie.

Dit internationale bestuurscollege, genaamd ICAN/CINA (*International Commission for Air Navigation/Commission Internationale de la Navigation*) werd bijgestaan door een permanent secretariaat. De intergouvernementele ICAN viel formeel onder de leiding van de Volkenbond (*League of Nations*), een orgaan dat na het beëindigen van de Eerste Wereldoorlog in 1920 werd opgericht met als streven de wereldvrede te waarborgen.

Overigens was het Verdrag van Parijs de eerste multilaterale overeenkomst om het luchtverkeer op universele wijze juridisch en technisch te reguleren. In 1929 werd het verdrag geamendeerd door een Protocol waarbij vrijheid van luchtverkeer binnen redelijke grenzen zou worden toegekend. Het Verdrag van Parijs was ver daarvoor al van kracht geworden op 11 juli 1922 na voldoende ratificaties (14). Tegelijkertijd werd tevens de ICAN formeel geïnstalleerd. Op het gebied van de regulering van de internationale luchtvaartzaken gingen een aantal internationale organisaties de ICAN voor zoals de in 1905 opgerichte FAI (Fédération Aéronautique Internationale) die nog steeds doende is met het uitvaardigen van regels met betrekking tot de sportieve prestaties voor lucht- en ruimtevaart.

De ICAN, die alom beschouwd werd als de voorloper van de op 7 december 1944 opgerichte PICAQ (Provisional International Civil Aviation Organisation) die op 4 april 1947 transformeerde in de ICAO, moest toezien op de naleving, actualisering en het uniformeren van technische luchtvaartregels. Het primaire standpunt van de ICAN ten aanzien van het luchtruim (Artikel 2, Verdrag van Parijs) was het verlenen van de grootst mogelijke vrijheid die verenigbaar zou zijn met de veiligheid van de onderliggende staat

Regulering van de internationale burgerluchtvaart:

van Parijs tot Chicago met tussenstops in Madrid en Havana

Een uitgave van de Durfplaats



(territorium). Een verzoek tot toestemming voor een onschuldige passage (doortocht) door het luchtruim van een andere verdragsluitende staat moest alleen gebaseerd zijn op redelijke motieven.

Albert Roper heeft bij zowel de ICAN als de ICAO de vooraanstaande functie van Secretaris-Generaal bekleed.

Een vergelijkbaar verdrag met het Verdrag van Parijs was het Verdrag van Madrid. Dit verdrag was geïnitieerd door Spanje als diplomatieke tegenmaatregel vanwege het feit dat het land geen gehoor had gegeven aan een uitnodiging om te participeren in de Parijse Conferentie over de regulering van de internationale burgerluchtvaart die op 13 oktober 1919 afgesloten werd met het Verdrag van Parijs.

De onderliggende Spaanse reden voor het niet deelnemen aan de Parijse Conferentie en het daaropvolgende Verdrag van Parijs was enerzijds gebaseerd op de voorkeur qua stemrecht voor de grote geallieerde mogendheden in de besluitvorming binnen de ICAN zodat er sprake zou kunnen zijn van onreglementaire bevoordeling bij een stemronde (Artikel 34, Verdrag van Parijs), en anderzijds de afwijzing van Spanje om een permanente zetel in de Raad van de Volkenbond te bemachtigen.

Het Verdrag van Madrid was mede tot stand gekomen door de toentertijd groeiende luchtvaartactiviteiten tussen het Iberische schiereiland en Zuid- en Midden-Amerika. Bovendien was de onbereidwillige houding van de Verenigde Staten, maar tevens die van Portugal en een aantal Latijns-Amerikaanse staten, jegens het Verdrag van Parijs van aanzienlijke invloed op de vorming van een zogenaamde “afzijdig van Europa” overeenkomst met lidstaten die gelijkwaardigheid koesterden, dit in tegenstelling tot (Artikel 34, Verdrag van Parijs). Daarbij kwam nog het nastreven van Spanje aan de orde om het leiderschap in Zuid- en Midden-Amerika te doen gelden.

Twee Protocollen, toegevoegd aan het Verdrag van Parijs in 1922 en 1923 (beide van kracht geworden in 1926), brachten enerzijds mee dat iedere verdragsluitende staat zittingnemend in de ICAN gelijke stemrechten zou krijgen en anderzijds dat iedere verdragsluitende staat speciale luchtvaartovereenkomsten met niet-verdragsluitende staten (Artikel 5, Verdrag van Parijs) zou kunnen sluiten, mits zou worden voldaan aan de algemene beginselen van het verdrag. Door deze protocollaire rechtzetting van het verdrag traden een aantal tamelijk kritische staten (Noorwegen, Denemarken, Nederland, Finland en Zweden) alsnog toe tot het verdrag.

Een derde Protocol kwam tot stand op instigatie van Duitsland dat zich achtergesteld voelde bij het samenwerken in de ontwikkeling van de luchtvaart. Deze toestand viel ook ten deel aan andere staten die behoorden tot de centrale mogendheden maar ook zelfs neutrale staten die verplicht waren om handelsbetrekkingen met Duitsland te onderhouden ten tijde van de Eerste Wereldoorlog. Het Vredesverdrag van Versailles en het Verdrag van Parijs behelsden, kort gezegd, ondemocratische en onevenredig opgestelde bepalingen, aldus Alfred Wegerdt, ministerieel adviseur bij het Duitse Rijksministerie van Communicatie, in een door de regering goedgekeurde publicatie van zijn hand in 1928. De onvolkomenheden in het Verdrag van Parijs, voor een aanzienlijk deel te wijten aan het werk van de ICAN, leidden ertoe dat geen van de betreffende

Regulering van de internationale burgerluchtvaart:

van Parijs tot Chicago met tussenstops in Madrid en Havana

Een uitgave van de Durfplaats



staten bereid was om toe te treden tot de ICAN. Na het onderzoeken van de Duitse kritiek en het doorlichten van alle bepalingen van het verdrag tijdens een door de ICAN bijeengeroepen universele conferentie, bijgewoond door vrijwel alle verdragsluitende staten, Duitsland en de staten die (nog) niet waren toegetreden tot het verdrag, werd het voorstel van Duitsland tot amendering van de ter zake doende bepalingen in 1929 aangenomen. De bijvangst bestond uit het faciliteren van de nog niet aangesloten staten om alsnog toe te treden. De herziening had tot gevolg dat tenminste 17 staten, inclusief Duitsland, alsnog toetraden tot het verdrag en de CINA met het doel om de eenheid van de luchtvaartregelgeving te waarborgen.

Door de amenderingen van het Verdrag van Parijs werd het Verdrag van Madrid eens te meer als nauwelijks vernieuwend beschouwd. Bovendien werd het draagvlak voor het door Spanje geïnitieerde verdrag als minimaal ervaren vanwege de aanhoudende instabiele politieke situatie in dat land. Zodoende is het Verdrag van Madrid nooit van kracht geworden.

De consequenties van de Amerikaanse contraire houding jegens de Volkenbond

Na wisselende perioden in de Verenigde Staten van isolationisme, niet-inmenging in de buitenlandse politiek alsmede afkeer van het kolonialisme (Monroe doctrine) en internationalisme, beleid dat streeft naar actieve betrokkenheid en samenwerking met andere landen, speelde het isolationisme, met name het neutralisme als uitvloeisel, in de beginfase van de Eerste Wereldoorlog een belangrijke rol. Na de inmenging van de Verenigde Staten in het Europese conflict veranderde dat principe.

De man die tijdens de Eerste Wereldoorlog het ambt van president van de Verenigde Staten bekleedde was Thomas Woodrow Wilson, een democraat maar bovenal zowel idealist als nationalist. Hij was overtuigd dat zijn land een bijzondere opdracht in de wereld had. De Verenigde Staten zouden alle naties van de wereld de weg naar de vrijheid moeten verkondigen op de manier van een “manifest destiny,” een door de voorzienigheid voorbestemde loop der geschiedenis: “We are chosen, to show the way to the nations of the world how they shall walk on the paths of liberty.”

Wilson kondigde in een rede voor het Amerikaanse Congres, vlak voor het einde van de Eerste Wereldoorlog, veertien punten aan, die naar zijn opvatting de grondslag zouden gaan vormen voor een betere naoorlogse wereldorde.

Het laatste punt was onmiskenbaar van principiële aard:

“A general association of nations must be formed under specific covenants for the purpose of affording mutual guarantees of political independence and territorial integrity to great and small states alike.”

Deze nieuwe idealistische wereldorde zou zijn beslag moeten krijgen in de oprichting van de Volkenbond, in feite het hegemoniale geesteskind van Wilson. Echter, tijdens het sluiten van het Vredesverdrag van Versailles te Parijs op 28 Juni 1919, waarin de vredesregelingen tussen Duitsland (Weimarrepubliek) en de Entente (de Verenigde Staten zouden later volgen in 1921) overeengekomen waren, verzetten de geallieerde leiders (Groot-Brittannië, Frankrijk en Italië), als absolute realisten, zich tegen deze

Regulering van de internationale burgerluchtvaart:

van Parijs tot Chicago met tussenstops in Madrid en Havana

Een uitgave van de Durfplaats



vorm van idealisme. Schuldverklaring en herstelbetalingen door Duitsland maar ook de controle over de eigen koloniën van de drie Europese grootmachten behoorden tot de scherpe kanten van het vredesverdrag.

De Volkenbond werd op 25 januari 1919 opgericht op basis van het Vredesverdrag van Versailles. De aanzet daartoe werd onmiskenbaar gegeven door Wilson. Echter, in de Verenigde Staten ontstond commotie over de Volkenbond, met name over de strekking van Artikel 10 van het handvest van deze internationale organisatie hetgeen voor de Verenigde Staten buitensporige politieke en militaire verplichtingen met zich mee zouden kunnen brengen en de staatssoevereiniteit daarmee mogelijk zou kunnen aantasten.

Wilson kreeg uiteindelijk tegenstand van de isolationisten uit eigen land, en wel op formele wijze, in de zin van afkeurende besluitvorming in de Senaat, met name door de Republikeinse senatoren onder leiding van Henry Cabot Lodge. Als gevolg van de heersende protectionistische gevoelens en de verbinding van de Volkenbond met vredesverdragen weigerden de Verenigde Staten pertinent om lid te worden van deze supranationale organisatie die naar later bleek een tandeloze tijger te zijn.

De stoïcijnse Britse premier Winston Churchill heeft in een toespraak gericht tot het Amerikaanse Congres ooit gezegd dat de Tweede Wereldoorlog misschien nooit zou hebben plaatsgevonden als de Verenigde Staten na de Eerste Wereldoorlog zich niet van het internationale toneel hadden teruggetrokken. Voor zijn verklaring valt iets te zeggen, namelijk het feit dat die lege stoel een enorme streep door de rekening van de Volkenbond is geweest.

De Verenigde Staten hadden ook moeite met de ICAN, de intergouvernementele organisatie die principieel gelieerd was aan de Volkenbond. Deze commissie was de eerste instelling met quasi-supranationaal karakter, gespecialiseerd in internationaal publiek recht, om de burgerluchtvaart te reguleren en te standaardiseren. Echter, de Verenigde Staten waren nogal sceptisch omtrent de aan de commissie gedelegeerde bevoegdheden ten aanzien van het amenderen van de technische regels in de bijlagen (A-G) maar ook betreffende arbitrage in het geval van een meningsverschil over de technische regels (respectievelijk Artikel 34 en Artikel 37, Verdrag van Parijs).

Gezien het feit dat de bijlagen van het Verdrag van Parijs hetzelfde juridische effect hadden als de verdragsbepalingen (Artikel 34 (c) en Artikel 39, Verdrag van Parijs), hadden de Verenigde Staten de stellige overtuiging dat de bevoegdheid van de ICAN om deze verdragsbijlagen te amenderen feitelijk zou neerkomen op codificeren.

Het protectionisme, het afzien van deelname aan de Volkenbond vanwege oppositie van de Senaat en de perceptie dat de ICAN te ruime gedelegeerde bevoegdheden had alsook gedirigeerd werd door de Volkenbond behoorden tot de belangrijkste redenen van de Verenigde Staten om het Verdrag van Parijs alleen dan te ondertekenen (door de ambassadeur Hugh Campbell Wallace) indien bedenkingen verband houdend met de isolationistische beveiliging van het Amerikaanse luchtruim eraan konden worden toegevoegd (Artikelen 3 en 36 met inbegrip van bijlage H – Douane, Verdrag van Parijs).

Hoewel de Verenigde Staten deelnamen aan de onderhandelingen en vervolgens het verdrag ondertekend hadden, heeft de Amerikaanse Senaat het verdrag uiteindelijk niet geratificeerd. De consequentie was dat de Verenigde Staten zich formeel niet gebonden

Regulering van de internationale burgerluchtvaart:

van Parijs tot Chicago met tussenstops in Madrid en Havana

Een uitgave van de Durfplaats



voelden aan de bepalingen van het verdrag. Het werd ook duidelijk dat het Verdrag van Parijs uiteindelijk ongeschikt was voor de belangen van de Verenigde Staten.

Deze principiële overweging van de regering te Washington was mede gelegen in het feit dat een multilaterale luchtvaartovereenkomst zo onopvallend mogelijk moest blijven ten faveure van de Amerikaanse belangen. Overigens werd de relatie met de Volkenbond en de ICAN in een later stadium genuanceerd tot een rechtvaardige en vriendschappelijke coöperatie.

De Verenigde Staten zochten nu een andere weg om een bepalende rol te spelen in de burgerluchtvaart om de eigen economische belangen daarin veilig te stellen alsmede een vrijere opstelling ten aanzien van de internationale coherentie in het commerciële luchtverkeer te realiseren. Daarbij kwam het feit dat er nog geen of te onbeduidende ontwikkelingen waren op het gebied van geregelde trans-Atlantische luchtdiensten vanwege het ontbreken van capabele lange afstandsvliegtuigen.

Derhalve richtte de aandacht zich met name op een regionaal samenwerkingsverband onder meer op de discipline van de commerciële luchtvaart op het westelijk halfrond met Spanje, Portugal en een aantal Latijns-Amerikaanse staten.

Het Verdrag van Havana en de beoogde 'commerciële' vrijheden van de lucht

Waar het Verdrag van Parijs gericht was op Europese staten en de bijbehorende gebiedsdelen overzee alsmede een aantal staten verspreid over de wereld was het Verdrag van Havana speciaal geprojecteerd op het westelijk halfrond. Dit verdrag bevatte met name voor deze regio de basisprincipes en regels voor het luchtverkeer. Het anticipeerde op het concept van vrijheid van de lucht. Het voorbereidende werk, verricht door de Inter-American Commercial Aviation Commission, werd middels een resolutie aangenomen in het Chileense Santiago tijdens de Fifth International Conference of American States in 1923 om diverse vraagstukken op luchtvaartgebied in beschouwing te nemen.

In 1927 tijdens een bijeenkomst in Washington D.C. werden de conclusies van de commissie verwoord in het project dat als basis diende voor het toekomstige verdrag. Op 20 februari 1928 werd onder auspiciën van de Sixth Pan-American Conference het Verdrag van Havana door in totaal 21 staten ondertekend, namelijk door Spanje, Portugal en de Verenigde Staten alsmede nagenoeg dezelfde Latijns-Amerikaanse staten die in 1926 het Verdrag van Madrid onderschreven hadden. De titel van het Verdrag van Havana was ten tijde van de conferenties ingegeven door de Verenigde Staten. In 1931 ratificeerde de Amerikaanse Senaat het verdrag.

Dit nieuwe verdrag betekende een afzwakking van de internationale status van de ICAN aangezien een belangrijke groep staten op het westelijk halfrond door deze overeenkomst feitelijk eigen regels gingen hanteren. Wel werd er contact gelegd tussen de Pan-Amerikaanse Unie (sinds 1948: Organisatie van Amerikaanse Staten, OAS) en de ICAN ter uitwisseling van relevante informatie. Hoewel de artikelen van het Verdrag van Parijs uit 1919 als voorbeeld dienden voor het Verdrag van Havana waren er cruciale modificaties aangebracht hetgeen een fundamenteel onderscheid tot gevolg had tussen

Regulering van de internationale burgerluchtvaart:

van Parijs tot Chicago met tussenstops in Madrid en Havana

Een uitgave van de Durfplaats



deze twee verdragen die overigens in 1944 door het Verdrag van Chicago werden vervangen.

Een voorbeeld van eensluidendheid was de principiële kwestie van soevereiniteit en daarmee de verantwoordelijkheid van staten voor de veiligheid in beide verdragen:

Verdrag van Havana, *Article 1. The high contracting parties recognize that every state has complete and exclusive sovereignty over the air space above its territory and territorial waters.*

Verdrag van Parijs, *Article 1. The high contracting parties recognize that every Power has complete and exclusive sovereignty over the air space above its territory. For the purpose of the present Convention, the territory of a State shall be understood as including the national territory, both that of the mother country and of the colonies, and the territorial waters adjacent thereto.*

Overigens is het beginsel van soevereiniteit in het luchtruim een reeds lang bestaande regel van gewoonterechtelijke aard in het internationale luchtrecht.

Het verschil tussen beide verdragen zat 'm zowel in het doel als de werkwijze. Het doel van het Verdrag van Parijs werd in de titel vermeld als zijnde de regulering van de internationale luchtvaart die in 1919 als blijvend werd onderkend. Het doel van het Verdrag van Havana werd in de tekst vermeld als zijnde de besluitvorming van de regeringen van de aangesloten republieken om de regels voor het luchtverkeer onderling te eerbiedigen. Deze luchtverkeersregels waren in deze verdragsluitende staten inmiddels, tot op zekere hoogte, empirisch tot stand gekomen.

Voor wat betreft het verschil in de werking creëerde het Verdrag van Parijs middels de bijlagen dwingende technische bepalingen voor het internationale luchtverkeer. Daarbij had de ICAN de verantwoordelijkheid om de technische bepalingen actueel te houden in lijn met de ontwikkeling van de internationale luchtvaart. In dit verband dient nog opgemerkt te worden dat de verdragsluitende staten zich uiteraard moesten conformeren aan de amenderingen van deze technische bepalingen, terwijl tal van staten die zich (nog) niet aangesloten hadden bij het Verdrag van Parijs de technische bepalingen, gedefinieerd als standaarden, opmerkelijk genoeg eveneens opgenomen hadden in de respectievelijke nationale wet- en regelgevingen met als doelstelling het bevorderen van uniformiteit binnen de internationale luchtvaart.

Het Verdrag van Havana ontbeerde bijlagen zodat alle bepalingen in de artikelen van het verdrag waren opgenomen. De doelstelling van het verdrag was om een flexibele grondslag te vormen zonder ingewikkelde regulering. De verdragsluitende partijen waren algemene principes overeengekomen die ondermeer de voorwaarden regelden betreffende wederzijdse vrijheid in het luchtruim waardoor de luchtvaartuigen van de verdragsluitende staten elkaars soevereine luchtruim zouden mogen binnenvliegen en verlaten dan wel verblijven op elkanders grondgebied. Deze principiële voorwaarden zorgden er grotendeels voor dat met name luchtvaartmaatschappijen uit de Verenigde Staten, zoals Pan American Airways, vrije luchtdiensten in Noord- en Zuid Amerika konden exploiteren hetgeen uiteraard een vorm van commercieel eigen belang was. Niet geheel vreemd dat in deze context juist de Verenigde Staten de functionele, zij het voorwaardelijke, vrijheden in het luchtverkeer onderschreven.

Regulering van de internationale burgerluchtvaart:

van Parijs tot Chicago met tussenstops in Madrid en Havana

Een uitgave van de Durfplaats



Waar het Verdrag van Parijs uitging van uitgebreide technische bepalingen die voor alle verdragsluitende staten uniform en verplichtend waren, was het in het Verdrag van Havana zodanig vastgelegd dat vluchten van de ene verdragsluitende staat naar de andere verdragsluitende staat aan alle eisen op technisch en administratief gebied, routebekwaamheid en verkeersregels, opgesteld door de desbetreffende staat, zouden worden voldaan.

Er was met betrekking tot het Verdrag van Havana geen mechanisme voorzien zoals de ICAN die de progressieve ontwikkelingen en evolutie van het luchtverkeer in de wereld nauwlettend volgde. Er waren ook geen bijlagen aan het verdrag toegevoegd. Uit de verdragsartikelen viel als zodanig op te maken dat de Pan-Amerikaanse Unie inzake de uitwisseling van informatie, anders dan de meer gespecialiseerde ICAN, als een soort van intermediair lichaam zou moeten functioneren om te trachten een samenwerkingsverband aan te gaan met de regeringen van de verdragsluitende staten om uniformiteit in nationale wet- en regelgeving inzake de commerciële luchtvaart te bewerkstelligen.

Het ging dan vooral om relevante documentatie aangaande nationaliteitskenmerken en registratie, gegevens van burgerluchthavens, certificaten van luchtwaardigheid en classificatie van luchtvaartuigen alsmede het verbieden van het transport door de lucht van gevaarlijke stoffen. Van staten werd verwacht dat zij de ontwikkeling van de luchtvaart zouden begeleiden en wetten en regelgeving zouden opstellen.

Het verdrag was ontworpen om te voldoen aan de voorwaarden die reeds bestonden op het westelijk halfrond en om de geleidelijke aanneming van dergelijke regels en voorschriften toe te staan, in overeenstemming met de principes die in het verdrag waren vastgelegd, bijvoorbeeld door het bijeenbrengen van gegevens op basis van directe waarneming of ervaringen, uiteraard binnen de vereisten van veiligheid die destijds gesteld werden aan de luchtvaart op dat continent.

Er waren ook bepalingen zoals in de Artikelen XXXI en XXXII die de procedure omschreven om uniformiteit in de respectievelijke nationale luchtvaartwetten en voorschriften tot stand te brengen. Deze inspanningsverplichting gold evenzeer voor de Pan-Amerikaanse Unie, uiteraard voor zover dat mogelijk was, in samenwerking met de overheden van de verdragsluitende staten.

Volgens Artikel IV verplichtte de verdragsluitende staat zich in tijden van vrede om onschuldige doorvlucht, dat wil zeggen vluchten van luchtvaartuigen van de andere verdragsluitende staten door het luchtruim boven het grondgebied van voornoemde staat, toe te staan op voorwaarde dat aan de bepalingen neergelegd in het verdrag was voldaan. De Artikelen V en XXI konden daar beperkingen, maar evenzeer, met name op het gebied van commercieel luchttransport, autorisaties aan verbinden. Terwijl Artikel XXII een verdragsluitende staat enerzijds het recht gaf tot begunstiging van de eigen luchtvaartuigen voor het transport tussen twee plaatsen gelegen binnen het eigen grondgebied, maar anderzijds het recht verschafte om beperkingen, zonder dat er sprake zou zijn van een expliciet verbod, in te stellen voor luchtvaartuigen van de andere verdragsluitende staten die dit specifieke binnenlandse luchttransport zouden kunnen uitvoeren (cabotage).

Regulering van de internationale burgerluchtvaart:

van Parijs tot Chicago met tussenstops in Madrid en Havana

Een uitgave van de Durfplaats



Het Verdrag van Havana was gericht op de luchtvaart met de nadruk op bilaterale rechten en economische aspecten. Het verdrag zorgde voor een wettelijk fundament voor de bedrijfsmatige ontwikkeling en expansie van, in het bijzonder, Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen in de jaren 30 in Zuid- en Noord-Amerika.

Evenals het Verdrag van Parijs bevestigde het Verdrag van Havana de volledige en exclusieve soevereiniteit over het gehele nationale luchtruim, maar Havana legde bovendien eenzijdig de nadruk op handel en commerciële vluchten. Het Verdrag van Havana, dat in overeenstemming met de bepalingen van Artikel XXXIV in werking trad op 4 mei 1929, werd beschouwd als een belangrijke stap in de vroege regulering van de luchtvaart in Noord- en Zuid-Amerika.

Echter, het verdrag voldeed niet aan de Amerikaanse verwachtingen aangezien het ineffectief en inconsistent bleek te zijn. De beoogde flexibiliteit gaf in de praktijk zelfs aanleiding tot enige mate van verwarring. Bovendien was het niveau van de bereikte uniformiteit met betrekking tot de nationale wetten en regelgeving op het gebied van luchtvaart tussen de verdragsluitende staten en de Pan-Amerikaanse Unie onder de maat gebleken door het ontbreken van een op de onderwerpen afgestemd, gespecialiseerd mechanisme.

Zowel het Verdrag van Havana als het Verdrag van Parijs steunden op fundamenteel verschillende opvattingen en waren in bepaalde opzichten duidelijk conflicterend waardoor het onmogelijk was voor welke staat dan ook om op consistente wijze aan beide te voldoen. In de dertiger jaren werd geopperd dat de Verenigde Staten zich zouden moeten committeren aan de bepalingen van het Verdrag van Parijs om zijn juiste plaats in de wereldwijde luchtvaart in te kunnen nemen voordat de andere mogendheden het internationale speelveld volledig in bezit genomen en ontwikkeld zouden hebben. Succesvol trans-Atlantisch luchtverkeer tussen Europa en Zuid-Amerika in de 30er jaren had ontegenzeggelijk aangetoond dat het luchtverkeer tussen de Verenigde Staten en Europa slechts een kwestie van tijd zou zijn. In 1939 werden de eerste geregelde luchtdiensten tussen de Verenigde Staten en de Brits-Ierse Eilanden uitgevoerd met Boeing 314 Clippers.

Zowel het Verdrag van Havana als dat van Parijs hebben model gestaan voor het in december 1944 tot stand gekomen Verdrag van Chicago waarvan de bepalingen en bijlagen tot op heden leidend zijn voor de internationale burgerluchtvaart. Het legde ontegenzeggelijk de kernbeginselen zoals veiligheid, orde en gelijkheid vast voor het internationale luchtvervoer. Het Verdrag van Chicago wordt bovenal beschouwd als een nieuwe poging om een stabiele multilaterale overeenkomst te zijn waarin de doctrine van volledige en exclusieve soevereiniteit over het luchtruim van een staat voorop wordt gesteld.

Uit dit vigerende verdrag vloeit dan ook voort dat in de internationale luchtvaart het soevereiniteitsbeginsel prevaleert boven de vrijheid van de lucht. Vrijheden van de lucht moeten, behoudens de operationele en technische vrijheden voor niet-geregelde vluchten vermeld in Artikel 5, verkregen worden door het aangaan van, met name, multilaterale overeenkomsten. Daartoe waren in 1944 twee additionele verdragen aan het Verdrag van Chicago gehecht, ten eerste - de Overeenkomst inzake de doortocht van internationale luchtdiensten (International Air Services Transit Agreement) - en ten tweede - de Overeenkomst inzake het internationale luchtvervoer (International Air

Regulering van de internationale burgerluchtvaart:

van Parijs tot Chicago met tussenstops in Madrid en Havana

Een uitgave van de Durfplaats



Transport Agreement) -, met overigens wisselend succes. Het is gebleken dat in de praktijk staten veelal bilaterale overeenkomsten aangaan die toegesneden zijn op de gewenste vrijheden of vervoersrechten en mogelijkheden inzake het luchtvervoer tussen deze staten. Sinds geruime tijd is er sprake van een groeiend aantal van deze overeenkomsten van zelfs liberaal karakter, de zogenoemde Open Skies verdragen, hoofdzakelijk tot stand gekomen ter verkrijging van antitrustimmunititeit in het geval van luchtvaartallianties (synergie) of fusies van luchtvaartmaatschappijen afkomstig uit verschillende staten.

Het verdrag van Chicago heeft, anders dan de verdragen van Parijs en Havana, niet alleen universele werking maar streeft ook naar wereldwijde uniformiteit middels de standaarden en aanbevolen werkwijzen opgenomen in de 19 bijlagen van het verdrag (ICAO Annexen).

Bronnen:

- C.L. Bouve, Regulation of International Air Navigation under the Paris Convention, 6 J. AIR L. & COM. 299 (1935).
- E. Smythe Gambrell, A Uniform Program of Aeronautical Promotion and Control, 5 J. AIR L. & COM. 593 (1934).
- A. Roper, The Organization and Program of the International Commission for Air Navigation (C.I.N.A.), 3 J. AIR L. & COM. 167 (1932).
- S. Latchford, Habana Convention on Commercial Aviation, 2 J. AIR L. & COM. 207 (1931).
- Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation, 1 J. AIR L. & COM. 84 (1930)
- P. Mendes de Leon, Hoofdstuk 22, Luchtrecht in Handboek Internationaal Recht, T.M.C. Asser Press, Den Haag (2007).
- L.H. Slotemaker, Freedom of Passage for International Air Services, Sijthoff, Leiden (1932).
- E. Sochor, The Politics of International Aviation, Palgrave MacMillan Press, London (1991).
- S. Seyer, Sovereign Skies: The Origins of American Civil Aviation Policy, Johns Hopkins University Press, Baltimore (2021).
- A. Wegerdt, Germany and the Aerial Navigation Convention at Paris, October 13, 1919, 1 J. AIR L. & COM. 1 (1930).
- Office of the Historian, Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1926, Volume I, The Secretary of State to President Coolidge.
- Office of the Historian, Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1928, Volume I, Convention Regulating Commercial Aviation, Signed at Habana, February 20, 1928.