



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

ЮРИДИЧЕСКИЙ КОМИТЕТ — 33-Я СЕССИЯ

(Монреаль, 21 апреля – 2 мая 2008 года)

Пункт 3 повестки дня. Возмещение ущерба, причиненного воздушными судами третьим лицам в результате актов незаконного вмешательства или в связи с общими рисками

ПРОЕКТ КОНВЕНЦИИ ПО ВОЗМЕЩЕНИЮ УЩЕРБА, ПРИЧИНЕННОГО ВОЗДУШНЫМИ СУДАМИ ТРЕТЬИМ ЛИЦАМ, В СЛУЧАЕ НЕЗАКОННОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ ВОЗМЕЩЕНИЯ (ДМВ)

(Представлено Германией)

ОГОВОРКА

В связи с ограниченными ресурсами переведены только раздел "Предложение" и изменения к проекту Конвенции.

1. INTRODUCTION

1.1 At its 182nd session the Council has decided to submit the Draft Convention on compensation for Damage Caused by Aircraft to Third Parties, in Case of Unlawful Interference to the 33rd session of the Legal Committee and requested that the Legal Committee takes into account the concerns raised by Germany in C-WP/13087 and pays attention to possible ways of protecting the interests of victims most efficiently and ensures the ratifiability of the revised Convention and the operability of the funding mechanism.

2. THE CURRENT DRAFT

2.1 The current draft foresees compensation in two layers. The first layer, 700 000 000 Special Drawing Rights (SDR) at maximum, is covered by the operator's insurance. For the second layer the draft establishes a Supplementary Compensation Mechanism (SCM) in Chapter III (Articles 8-18). The funding of the SCM relies on a universal passenger-ticket charge and an insurance-like mechanism of separate funds for each calendar year, attributing collected funds to States Parties and rolling over funds that have not been used for compensating victims of past acts of unlawful interference. The contributions are to be collected according to Article 12 as a departing fee in respect of each passenger and each tonne of cargo. The shortcomings of this approach and the resulting inoperability of the whole SCM are outlined in Working Papers that have been presented to the Special Group and are attached as Appendices A, B and C.

According to Article 17, paragraph 1, the States are obliged to ensure that the collection of the contributions by the airlines is conducted properly. And according to Article 17, paragraph 3, the State is liable for losses of the SCM occurring from airlines not paying the contributions.

2.2 These provisions are extremely complicated and imply a huge administrative burden for the respective State Party. They also constitute a grave financial risk for State Parties if they are liable for losses occurring from airlines not paying the contributions. The States cannot afford to be liable for the duties of the airlines. Furthermore the proposed model of financing the SCM does not cover all operators contributing to the risk of third party damage and who nevertheless are beneficiaries of the funds. General aviation is completely exempt from contributions, although many private flights on own account or fractional ownership flights, are operated with large aircraft and, because of the lower security regulations, even bear an increased risk of terrorist damage.

Even though it is vitally important to know how many contracting States would be needed in order to secure sufficient funding, no such calculation has been effected. The importance of this question is emphasized by the fact that the fund foreseen within the frame of the Globaltime-project has just failed due to lack of acceptance among the States.

3. ПРЕДЛОЖЕНИЕ

3.1 Сегодня важно уменьшать административное бремя как в целях сбережения денег налогоплательщиков, так и для обеспечения транспарентности и эффективности управления. Сейчас, когда происходит демонтаж бюрократии, трудно оправдать введение новой административной функции. Кроме того, у государства нет ресурсов для того, чтобы контролировать количество пассажиров эксплуатанта. Поскольку ДМВ служит обоснованием для ограничения ответственности эксплуатанта, представляется, что ДМВ может быть создан авиатранспортной отраслью без участия государства-участника.

Поэтому Германия предлагает воздержаться от создания ДМВ в рамках модернизации Римской конвенции и сосредоточиться исключительно на создании режима ответственности.

3.2 Но если Юридический комитет встанет на ту точку зрения, что ДМВ должен стать частью Конвенции, то необходимо создать такой механизм, который бы заработал. Нынешняя финансовая концепция не работает и поэтому не может гарантировать потерпевшим компенсацию на втором уровне. Финансирование в рамках модели, основанной на количестве пассажиров, не может обеспечить справедливое взимание финансовых средств, поскольку взносы никоим образом не увязаны с потенциальным ущербом, который может быть причинен. Поэтому Германия представила Специальной группе альтернативную модель финансирования, предусматривающую взимание, основанное на весе воздушного судна и, следовательно, на потенциальном риске ущерба. Эта модель разъясняется в прилагаемых материалах. Совет поручил Юридическому комитету принять во внимание обеспокоенность Германии относительно жизнеспособности ДМВ и обеспечить его функциональность. В добавлении D содержится предложение с формулировками, относящимися к системе взносов, основанной на весе воздушного судна, которая в состоянии обеспечить соблюдение основных требований, таких как справедливое и транспарентное начисление и взимание взносов, и которая также учитывает вопросы функциональности.

APPENDIX A

SPECIAL GROUP ON THE MODERNIZATION OF THE ROME CONVENTION OF 1952 (SG-MR)

Meeting of the Friends of the Chairman

(Brussels, 16 to 18 January 2007)

COMMENTS ON A FINANCING MODEL BASED ON THE NUMBER OF PASSENGERS — PROPOSAL OF A MODEL BASED ON THE WEIGHT OF THE AIRCRAFT —

(Presented by Germany)

The financial concept for the Supplementary Compensation Mechanism has to satisfy the requirement of effecting a fair and transparent levying and assessment of contributions which is also in line with practicability. As is the case with every levying of insurance contributions, the contributions levied for a fund like the Supplementary Compensation Mechanism therefore have to be assessed, to the extent possible, according to the risk of damage or the probability of occurrence set by the individual member of the fund.

However, on this basis the levying of contributions assessed according to the number of passengers carried in the proposal of the coordinators LMBC and Singapore gives rise to considerable reservations:

1. The number of passengers carried is not a relevant factor for the assessment of the probability of damage caused to third parties and for the assessment of the probability of the Supplementary Compensation Mechanism having to make compensation payments to third parties who have suffered a damage.

2. The model presented does not cover all operators of aircraft who, by participating in air traffic, contribute to a risk of the occurrence of causing damage to third parties and to the probability of the Supplementary Compensation Mechanism having to make compensation payments and who participate in the fund.

- Exempt from contributions is general aviation, although many private flights, for example flights on own account or fractional ownership flights, are operated with large aircraft and, because of the lower security regulations, even bear an increased risk of terrorist damage;
- Exempt from contributions is also cargo transport for which the coordinators up to now have not submitted a proposal. Furthermore, the assessment of these contributions is very complicated. The model “1 SDR per passenger” cannot simply be transferred to cargo.

3. In order for a system based on numbers of passengers to work, the states would have to provide data on all the passengers who take off from or land in the country concerned. However, due to liberalised air traffic it is difficult to ascertain such data in Europe especially, which means that the proposed model is not practicable.

If, however, the contributions to the Supplementary Compensation Mechanism are based on the assessment of the risk set for occurrence of damage caused to third parties and payments by the Supplementary Compensation Mechanism to compensate for this damage, then two basic requirements will have to be made: All operators of all State Parties participating in the fund must pay contributions, the level of which is derived from the maximum take-off weight (MTOW) of the aircraft. This is due to the fact that the heavier an aircraft is and the larger the quantity of kerosene carried, the higher the probability of causing considerable damage to third parties and the higher the probability that the fund has to make payments to compensate for this damage.

Consequently, the same factors are relevant to the levying and assessment of contributions to the Supplementary Compensation Mechanism which, according to the Draft Convention, are already relevant to the extent of liability and the extent of the obligation to maintain insurance (Article 4, Article 8). These are already assessed according to the risk of damage caused to third parties which is based on the maximum take-off weight. Our proposal consists of the following:

- **The Convention states – as is the case in the current draft – that aircraft operators are obliged to make contribution payments to the fund.**
- **The level of the payments is assessed according to the maximum take-off weight of the aircraft of every operator of every State Party. For this purpose certain categories – possibly along the same lines as the categories of Article 4 – have to be established and for every one of these categories a certain level of contributions per annum has to be determined. As an alternative it would be possible to determine a certain contribution factor (X SDR) for a certain weight factor (e.g per 250, 500 or 1000 kg MTOW).**
- **These individual assessment parameters still have to be determined by the Task Force. This requires, on the one hand, the guarantee that the fund will have within good time sufficient means to pay compensation for a case of major damage (up to 3 billion SDR), but on the other hand that the contributions are reasonably adequate and acceptable to the airlines.**
- **An amount determined in this way for all the aircraft of every operator of a State Party has to be paid annually – in addition to the insurance for damage caused to third parties – by every operator of a State Party as contribution to the fund.**

Advantages of this kind of funding:

1. **Transparency**

The levying and assessment of contributions is fairly distributed – according to the extent of liability and the extent of the obligations to maintain insurance – by linking it to the probability of causing damage to third parties and the probability that the fund must step in. This reflects the fact that the risk of major damage increases with the size of the aircraft. The contribution to the fund which has to be paid is determined from the start and is thus a calculable factor.

2. **Fairness**

All aircraft operators of a State Party are included in the contribution system as potential parties responsible for damage. Commercial airlines have the possibility of passing on the contributions to passengers as well as to cargo.

3. **Practicability**

Since all aircraft are registered in certain states, it does not require much effort for the states to report the registered aircraft and to determine the individual maximum take-off weights. Furthermore, it is possible that the contributions to the fund are levied by and paid to the insurances, together with the contributions for the insurance for damage caused to third parties.

— — — — —

APPENDIX B

TERMS OF REFERENCE OF THE SUPPLEMENTARY COMPENSATION MECHANISM TASK FORCE

WORKING PAPER ON CONTRIBUTIONS TO THE SCM (Point 4 of the Terms of Reference)

(Presented by Germany)

Financing concepts

The discussion of the fundamental basis of the contributions to the SCM focused on two different models: one is passenger-based and the other is MTOW-based (comments on a financing model based on the number of passengers - proposal of a model based on the weight of the aircraft“, presented by Germany for the meeting of the friends of the chair, Brussels, 16 – 18 January 2007, attached to this WP). The delegation of Germany invites the members of the group to take notice of the table enclosed, introducing figures of possible MTOW-based assessment of contributions to the fund and share the following observations as to the core-differences of these concepts.

1. Figures of possible MTOW-based assessment of contributions to the SCM

Category	MTOW (kg)	SDR (per plane/year)
1	< 500	300
2	< 1.000	600
3	< 2.700	1.200
4	< 6.000	10.000
5	< 12.000	25.000
6	< 25.000	35.000
7	< 50.000	40.000
8	< 200.000	45.000
9	< 500.000	50.000
10	> 500.000	60.000

- The figures in this table have been developed in close cooperation with the German airlines and airline insurers and should be understood as open for discussion.
- Adjustments can lead to any level of contributions to the fund that may be envisaged by any pax-based concept.
- An MTOW-based concept does not call for specific changes to the concept of collection of contributions, except that collection via ticketing is not possible.

2. **Observations on core-differences of passenger-based and MTOW-based concepts**

Passenger-based	MTOW-based
▪ not related to the potential damages	▪ directly related to the potential damages
▪ cargo not included	▪ cargo included
▪ general aviation not included	▪ general aviation included
▪ concentration of contributions on passengers ▪ only (augmentation of ticket-prices only)	▪ distribution of contributions on many shoulders (depending on pricing-policy of airlines for pax and cargo)
▪ collection of contributions: - assessment per ticket (per lag? relevance of hub-traffic? returned tickets?) - millions of single payments - huge administrative overhead (tracking of/accountance over payments) - unforeseeable overall amount of - contributions to the fund - enforcement of contributions? -	▪ collection of contributions: - single assessment per plane/year – little administrative action needed - single payment – neglectable administrative burden - volume of increase of the fund foreseeable and early known – (any amount achievable, no necessary difference to pax-based system) - easy to enforce
▪ to whom should refunds belong?	▪ refunds after closing pre-funding can go to airlines
▪ assistance to airlines in case of a drop down is borne by passenger-contributions	▪ assistance to airlines in case of a drop-down ▪ is borne by “airline-contributions”

APPENDIX C

THE SUPPLEMENTARY COMPENSATION MECHANISM TASK FORCE

(Singapore, 7 to 11 May 2007)

REFLECTIONS ON A MTOW-BASED MODEL OF CONTRIBUTIONS TO THE SCM

(Presented by Germany in June 2007)

In the TASK FORCE session in Singapore, Germany presented the suggestion of a MTOW-based model of funding the SCM. The discussion included several points of special importance:

1. One point of special interest has been how the levying of the contributions would have to be effected. The answer to this is that one fundamental idea of the model is to rely exclusively on advance-payments that have to go directly from the operator to the fund. This would exclude any need for enforcing late payments and eliminate the risk of losing contributions due to bankruptcy of operators. Furthermore direct payments would be the least expensive and at the same time the fastest procedure to deliver the contributions to the SCM.
2. Another point was the question on how airlines of non-contracting States would be enabled to cooperate with the fund. To solve this problem, the SCM should be open to direct payment by such airlines as well, be it only a fraction for a year.
3. This issue turned out to be closely linked to the question on how payment should effectively be ensured by the States Party. The proposition has in mind, that operators already have to demonstrate to the States they operate into, to fulfil insurance requirements. In the due course of this, they could as well demonstrate that the operator has contributed to the fund. If this requirement was not met, the States Party would be under the obligation to react in the same way as if the aircraft had not been properly insured. The administrative procedures for this should already be in place, the amount of additional workload would appear to be neglectably small.
4. In the course of the discussion it appeared to be useful to explain, that fixing amounts per aircraft, regardless of the use, an aircraft has been made of, not only is a prerequisite of a streamlined advance-payment basis of the contributions, but also reflects the fact, that any operator is by market mechanisms forced to make optimal use of each aircraft. Therefore it was deemed not to make much sense to go into details of counting passengers, cargo, kilometres or take-off and landing-procedures.
5. Placing the burden of the contribution on the operators would of course leave it to them, to decide in the customary way of calculating fees on how to distribute it to their clients. The operators should be in the best position to judge how this should be done.

— — — — —

ДОБАВЛЕНИЕ D
ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ФОРМУЛИРОВКИ
ПО ВОПРОСУ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДМВ

(Представлено Германией)

Глава III

Дополнительный механизм возмещения¹

<i>Существующий текст, затрагиваемый настоящим предложением</i>	<i>Предложение</i>
Статья 8. Дополнительный механизм возмещения ... 2. Дополнительный механизм возмещения имеет следующие цели: ... с) выполнять другие функции, прямо согласующиеся с этими целями.	Статья 8. Дополнительный механизм возмещения ... 2. Дополнительный механизм возмещения имеет следующие цели: ... с) собирать взносы и распоряжаться своими средствами; d) выполнять другие функции, прямо согласующиеся с этими целями.
Статья 9. Конференция сторон Конференция сторон: ... е) принимает решение о сроках выплаты и размере первоначальных взносов и устанавливает взносы, подлежащие выплате в Дополнительный механизм возмещения за каждый год до очередной сессии Конференции сторон;	Статья 9. Конференция сторон Конференция сторон: ... е) принимать решение о временном прекращении выплаты взносов в соответствии с п. 1 статьи 15;

¹ Название Механизма еще не определено.

Статья 10. Сессии Конференции сторон ... 4. Кворум на сессиях Конференции сторон образуется большинством государств-участников. Решения Конференции сторон принимаются большинством поданных голосов. Решения согласно подпунктам а), b), c), d), j) и 1) статьи 9 принимаются большинством в две трети голосов.	Статья 10. Сессии Конференции сторон 4. Кворум на сессиях Конференции сторон образуется большинством государств-участников. Решения Конференции сторон принимаются большинством поданных голосов. Решения согласно подпунктам а), b), c), d), e), j) и 1) статьи 9 принимаются большинством в две трети голосов.
--	---

Статья 11. Секретариат и директор

[оставлено без изменений]

Статья 12. Взносы в Дополнительный механизм возмещения Взносы в Дополнительный механизм возмещения представляют собой обязательные суммы, взимаемые в отношении каждого пассажира и каждой [тонны] груза, отправляемых международным коммерческим рейсом из аэропорта в государстве-участнике. В тех случаях, когда государство-участник делает заявление согласно пункту 2 статьи 2, такие суммы также взимаются в отношении каждого пассажира и каждой [тонны] груза, отправляемых коммерческим рейсом, выполняемым между двумя аэропортами в таком государстве-участнике. Эксплуатант взимает такие обязательные суммы и переводит их в Дополнительный механизм возмещения.	Статья 12. Взносы в Дополнительный механизм возмещения² Взносы в Дополнительный механизм возмещения являются обязательными в отношении воздушного судна любого эксплуатанта за любой день, в течение которого такое воздушное судно выполняет полет в воздушном пространстве любого из Договаривающихся государств.
---	--

Статья 14. База для установления взносов³ [...]	Статья 14. База для установления взносов [исключено]
---	--

² В заключительных положениях, вероятно, будет оговорен пороговый уровень для вступления в силу, определенный таким образом, чтобы **объем собранных взносов был достаточным** для обеспечения финансовой жизнеспособности Дополнительного механизма возмещения.

³ В заключительных положениях, вероятно, будет оговорен пороговый уровень для вступления в силу, определенный таким образом, чтобы количество пассажиров и объем грузов были достаточными для обеспечения финансовой жизнеспособности Дополнительного механизма возмещения.

Статья 15. Первоначальные взносы и предварительное финансирование 1. На своей 1-й сессии Конференция сторон принимает решение о сроках выплаты и размере взносов в отношении пассажиров и груза, отправляемых из государства-участника, которые подлежат взиманию с момента вступления в силу Конвенции для данного государства-участника. Если государство-участник делает заявление в соответствии с пунктом 2 статьи 2, то первоначальные взносы выплачиваются в отношении пассажиров и груза, отправляемых рейсами, охватываемыми таким заявлением, с момента его вступления в силу. Сроки выплаты и размер взносов одинаковы для всех государств-участников. 2. Взносы устанавливаются таким образом, чтобы сумма располагаемых финансовых средств в течение четырех лет составила по крайней мере [25 %] [100 %] от максимальной суммы возмещения согласно пункту 2 статьи 19. Если сумма располагаемых средств считается достаточной для выплаты возможного возмещения или оказания финансовой помощи в обозримом будущем и составляет по крайней мере [50 %] [100 %] от этого лимита, Конференция сторон может решить, что никаких дополнительных взносов до следующей сессии Конференции сторон не выплачивается, при условии, что как сроки выплаты, так и размер взносов применяются в отношении пассажиров и груза, отправляемых из государства, в отношении которого Конвенция впоследствии вступает в силу.	Статья 15. Временное прекращение сбора средств для ДМВ 1. Если сумма финансовых средств ДМВ считается достаточной для выплаты возможного возмещения или оказания финансовой помощи в обозримом будущем и составляет по крайней мере [50 %][100 %] от максимальной суммы возмещения согласно п. 2 статьи 19, может быть принято решение о временном прекращении сбора средств для ДМВ. 2. Даже после принятия Конференцией сторон положительного решения о временном прекращении сбора средств для ДМВ эксплуатанты с основным местом деятельности в государстве-участнике должны продолжать выплачивать взносы в ДМВ до тех пор, пока это государство-участник не будет выплачивать взносы в течение такого же количества лет, что и государство-участник, которое выплачивало взносы в течение наибольшего количества лет. Эксплуатанты с основным местом деятельности в государстве, не являющемся Договаривающимся, должны продолжать выплачивать взносы в ДМВ в отношении воздушных судов, выполняющих полеты в государства-участники, которые по-прежнему должны выплачивать взносы в ДМВ.
Статья 16. Взимание взносов 1. Конференция сторон устанавливает в Правилах транспарентный, контролируемый и экономически эффективный механизм обеспечения взимания и перевода взносов. При установлении такого механизма Конференция сторон стремится не налагать чрезмерного бремени. С задолженности по взносам взимается процент, оговоренный в Правилах. 2. В том случае, если эксплуатант не переводит собранные взносы в Дополнительный механизм возмещения, директор	Статья 16. Взимание взносов 1. ДМВ имеет банковский счет в каждом государстве-участнике. 2. Для надлежащей выплаты взносов в ДМВ эксплуатант должен в отношении конкретного воздушного судна заранее переводить на любой банковский счет ДМВ причитающуюся сумму для той категории по максимальному взлетному весу (МВВ), к которой принадлежит данное воздушное судно согласно п.3. При каждом разовом платеже необходимо:

принимает надлежащие меры в отношении такого эксплуатанта для получения причитающейся суммы. Каждое государство-участник обеспечивает, чтобы действия по взысканию причитающейся суммы могли предприниматься в рамках его юрисдикции независимо от того, в каком государстве-участнике фактически образовалась такая задолженность.

а) с помощью однозначного идентификатора указать конкретное воздушное судно,

б) указать категорию по МВВ, к которой принадлежит данное воздушное судно,

с) указать период времени, за который делается выплата,

д) включить указание опознавательного индекса эксплуатанта и государства его основного места деятельности.

3. Взносы в ДМВ для воздушных судов соответствующих категорий устанавливаются по следующим ставкам:

Категория	МВВ	СПЗ
	(кг)	(за самолет/ год)
1	< 500	300
2	< 1000	600
3	< 2700	1200
4	< 6000	10 000
5	< 12 000	25 000
6	< 25 000	35 000
7	< 50 000	40 000
8	< 200 000	45 000
9	< 500 000	50 000
10	> 500 000	60 000

Суммы, установленные согласно настоящим положениям, подлежат пересмотру в соответствии со статьей 29.

4. Эксплуатанты могут в отношении каждого воздушного судна выплачивать суммы, причитающиеся в соответствии с п. 3, за год или в соответствующих долях за 6, 3, 1 мес или 1 день. Если оплата производится:

а) за 6 мес, размер части суммы, причитающейся согласно п. 3, увеличивается на 5 %,

б) за 3 мес, размер части суммы, причитающейся согласно п. 3, увеличивается на 7,5 %,

с) за 1 мес, размер части суммы, причитающейся согласно п. 3, увеличивается на 10 %,

	d) за 1 день, размер части суммы, причитающейся согласно п. 3, увеличивается на 20 %. 5. В отношении исчисления взносов за календарную точку отсчета при переводе валютных единиц принимается 1-е число месяца ноября, предшествующего выплате. Кроме того, применяются положения статьи 28.
--	--

Статья 17. Обязанности государств-участников	Статья 17. Обязанности государств-участников
1. Каждое государство-участник обеспечивает выполнение любых вытекающих из настоящей Конвенции обязательств по взиманию и переводу взносов в Дополнительный механизм возмещения и принимает любые надлежащие меры в соответствии со своим законодательством, включая введение таких санкций, какие оно может счесть необходимыми, для эффективного выполнения любых таких обязательств. 2. Каждое государство-участник обеспечивает предоставление следующей информации в Дополнительный механизм возмещения: a) число пассажиров и количество груза, отправленных международными коммерческими рейсами из этого государства-участника; b) сведения об эксплуатантах, выполнивших такие рейсы. В том случае, если государство-участник сделало заявление согласно пункту 2 статьи 2, оно обеспечивает также предоставление информации о числе пассажиров и количестве груза, отправленных коммерческими рейсами между двумя аэропортами в этом государстве-участнике, и сведения об эксплуатантах, выполнивших эти рейсы. Такие статистические данные в порядке опровержимой презумпции рассматриваются как доказательство приводимых фактов. 3. В том случае, если государство-участник не выполняет своих обязательств согласно пункту 2 настоящей статьи и это приводит к	Каждое государство-участник требует от любого эксплуатанта в отношении каждого из его воздушных судов, выполняющих полеты в воздушном пространстве этого государства, заблаговременно подтверждать оплату взносов в ДМВ путем представления обычных банковских документов, информирования о совершении платежей и сообщения данных, указанных в п. 2 статьи 16. Каждое государство-участник обеспечивает, чтобы любое воздушное судно, в отношении которого не был надлежащим образом заблаговременно выплачен взнос в ДМВ, рассматривалось, как если бы оно не было должным образом застраховано. [Пункты 1–3 исключены]

убыткам для Дополнительного механизма возмещения, такое государство-участник несет ответственность за такие убытки. Конференция сторон по рекомендации директора принимает решение о покрытии этим государствам таких убытков.	
--	--

**Статья 18. Финансовые средства Дополнительного
механизма возмещения**

[оставлено без изменений]

— КОНЕЦ —