



اللجنة القانونية — الدورة الأربعون

(مونتريال، من ٢٦ إلى ٣٠/١٠/٢٠٢٦)

البند ٢: النظر في برنامج العمل العام للجنة القانونية

تقرير مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة الخامسة عشرة من اتفاقية شيكاغو (SSG-A15)

(مقدم من رئيسة^١ مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة
المعنية بالمادة الخامسة عشرة من اتفاقية شيكاغو)

١- المعلومات الأساسية

١-١ خلال دورتها الثانية والأربعين (٢٠٢٥/٩/٢٣ - ٢٠٢٥/١٠/٣)، أدرجت الجمعية العمومية بنداً جديداً في برنامج العمل العام للجنة القانونية بعنوان "المراجعة القانونية للتحليل الذي أجراه فريق خبراء تنظيم النقل الجوي بشأن تطبيق المادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو". وفي إطار هذا البند، طُلب من اللجنة القانونية إجراء مراجعة قانونية لثلاث مسودات وثائق أعدها فريق خبراء تنظيم النقل الجوي (ATRP)، وهي: (١) مسودة المواد الإرشادية بشأن المادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو؛ (٢) مسودة كتاب المنظمة الموجه إلى الدول المتعاقدة والذي يوضح الالتزامات بموجب المادة ١٥؛ (٣) "مسودة إجراءات المراجعة" التي يتبناها مجلس الإيكاو للنظر في الشكاوى الموجهة من الدول المتعاقدة المعنية بشأن الرسوم التي تفرضها دول أخرى على استخدام المطارات والتسهيلات الأخرى. وقد أشارت الجمعية العمومية كذلك إلى أنه ينبغي إتمام المراجعة القانونية في عام ٢٠٢٦.

٢-١ ولتيسير هذا العمل، أنشئت "مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو" (SSG-A15) في يناير ٢٠٢٦. وتألّفت مجموعة الدراسة من خبراء قانونيين رشحتهم الدول وممثلين عن منظمة دولية واحدة وفرق خبراء الإيكاو المعنية، وعقدت سلسلة من الاجتماعات الافتراضية بين مارس ويوليو ٢٠٢٦. واتباعاً لمنهجية متفق عليها اعتمدت على المذكرات الكتابية ومراجعة المواد التاريخية والمؤسسية في هذا الشأن، قامت مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة بشأن المادة ١٥ بفحص مسودات وثائق فريق خبراء تنظيم النقل الجوي بهدف ضمان اتساقها مع المادة ١٥ من "اتفاقية الطيران المدني الدولي" (شيكاغو ١٩٤٤ - اتفاقية شيكاغو). وترد نتائج المداولات في شكل تقرير مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة بشأن المادة ١٥ في ملحق ورقة العمل هذه.

٢- الإجراءات المطلوب من اللجنة

١-٢ تُدعى اللجنة القانونية إلى النظر في المعلومات الواردة في تقرير مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة ١٥ (SSG-A15) ومرفقاته لتيسير سير أعمالها.

^١ د. لينا ماريا غايزا (Lena-Maria Gaese)، ألمانيا

الملحق

تقرير مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة الخامسة عشرة من اتفاقية شيكاغو (SSG-A15) مقدم إلى الدورة الأربعين للجنة القانونية

١- المعلومات الأساسية

١-١ خلال دورتها الثانية والأربعين (٢٠٢٥/٩/٢٣ - ٢٠٢٥/١٠/٣)، أدرجت الجمعية العمومية بنداً جديداً في برنامج العمل العام للجنة القانونية بعنوان "المراجعة القانونية للتحليل الذي أجراه فريق خبراء تنظيم النقل الجوي بشأن تطبيق المادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو". وفي إطار هذا البند، طلب من اللجنة القانونية إجراء مراجعة قانونية لثلاث مسودات وثائق أعدها فريق خبراء تنظيم النقل الجوي (ATRP)، وهي: (١) مسودة المواد الإرشادية بشأن المادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو؛ (٢) مسودة كتاب المنظمة الموجه إلى الدول المتعاقدة والذي يوضح الالتزامات بموجب المادة ١٥؛ (٣) مسودة الإجراءات القانونية التي يتبناها مجلس الإيكاو للنظر في الخطابات الموجهة من الدول المتعاقدة المعنية بشأن الرسوم التي تفرضها دول أخرى على استخدام المطارات والتسهيلات الأخرى. ويشار إلى الوثائق الثلاث في ورقة العمل هذه بمسودات وثائق فريق خبراء تنظيم النقل الجوي. وكانت الجمعية العمومية قد حددت عام ٢٠٢٦ لإتمام اللجنة القانونية لإجراءات المراجعة القانونية لمسودات وثائق فريق خبراء تنظيم النقل الجوي.

٢- إنشاء وعضوية ومنهجية مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو

١-٢ من أجل المضي قدماً في العمل بشأن هذا البند الجديد على وجه السرعة، مع مراعاة الموعد المستهدف الذي حددته الجمعية العمومية لانتهاؤه من العمل في عام ٢٠٢٦، أنشئت مجموعة دراسة تابعة للأمانة العامة بشأن المادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو (SSG-A15) في يناير ٢٠٢٦ لإجراء المراجعة القانونية للتحليل الذي أجراه فريق خبراء تنظيم النقل الجوي بشأن تطبيق المادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو من "اتفاقية الطيران المدني الدولي" (شيكاغو ١٩٤٤ - "اتفاقية شيكاغو")، ورفع تقرير إلى اللجنة القانونية للنظر فيه خلال دورتها الأربعين المقرر عقدها في أكتوبر ٢٠٢٦.

٢-٢ واستجابةً لكتاب المنظمة الصادر عن الأمين العام في نوفمبر ٢٠٢٥، قام خبراء قانونيون رشحتهم ١٦ دولة عضو (الأرجنتين والبرازيل وكندا وشيلي والصين وألمانيا وكينيا وناميبيا ونيجيريا والنرويج ورواندا والمملكة العربية السعودية وسنغافورة وجنوب أفريقيا وتنزانيا والولايات المتحدة الأمريكية)، بالإضافة إلى منظمة دولية واحدة (الاتحاد النقل الجوي الدولي IATA)، بتأسيس مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو (SSG-A15) والمشاركة في اجتماع واحد أو أكثر من اجتماعاتها. كما شارك في أعمال مجموعة الدراسة ممثلون عن فريق خبراء تنظيم النقل الجوي وفريق خبراء اقتصاديات المطارات وفريق خبراء اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية (AEP-ANSEP).

٣-٢ وعقدت مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو عدة اجتماعات عبر الإنترنت خلال الفترة ما بين مارس ويوليو ٢٠٢٦ (الاجتماع الأول في ٢٠٢٦/٣/١٨؛ والاجتماع الثاني في ٢٠٢٦/٤/٣٠؛ والاجتماع الثالث في ٢٠٢٦/٥/١٣ و ٢٠٢٦/٥/٢٠؛ والاجتماع الرابع في ٢٠٢٦/٦/١٥ و ٢٠٢٦/٦/٢٩ و ٢٠٢٦/٧/١٤). وخلال الاجتماع الثاني، انتُخبت الدكتورة لينا ماريا غايزا (ألمانيا) والسيدة ماريا ماكالا ميمبا (جمهورية تنزانيا المتحدة) بالتركية لتشغلا منصبي رئيسة مجموعة الدراسة ونائبة رئيسة المجموعة على التوالي.

٢-٤ وعقب التبادل الأولي للآراء خلال الاجتماع الأول حول نطاق ومنهجية المراجعة القانونية، اتفق أعضاء مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو على أن يقدم الأعضاء مذكرات كتابية بشأن مسودات وثائق فريق خبراء تنظيم النقل الجوي الخاضعة للمراجعة القانونية. وقد جُمعت كل المذكرات الكتابية المقدمة من الأعضاء لكي تنظر فيها مجموعة الدراسة خلال اجتماعها الثاني واجتماعاتها اللاحقة. كما عُرضت على مجموعة الدراسة معلومات ووثائق أخرى ذات صلة بذلك للنظر فيها، مثل أوراق العمل التي أعدتها الأمانة العامة؛ وسجلات المجلس المتعلقة بالإجراءات التي اتُبعت في عام ١٩٥٨ فيما يتعلق بطلب مقدّم من دولة متعاقدة بموجب المادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو بشأن الرسوم التي تفرضها أي دولة متعاقدة مقابل الخدمات والتسهيلات الجوية؛ وأنواع المعلومات المتعلقة بالرسوم التي أبلغت الدول بها الإيكاو ونُشرت على منصة التعريفات الجوية (Aero-Tariffs)؛ والقواعد والتوجيهات والمبادئ التوجيهية السارية على مختلف هيئات الإيكاو^٣. كما نظرت مجموعة الدراسة خلال اجتماعاتها في جملة أمور، من بينها عدة مشاريع ممكنة لتعديل مسودات وثائق فريق خبراء تنظيم النقل الجوي التي تهدف في المقام الأول إلى الحفاظ على الاتساق والتناسق بين مسودات وثائق فريق خبراء تنظيم النقل الجوي وأحكام المادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو. وترد مشاريع التعديلات على مسودات وثائق فريق خبراء تنظيم النقل الجوي التي اقترحتها مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو عقب مداولاتها في المرفقات (A) و(B) و(C) بهذا التقرير.

٣- المجالات الجوهرية الخاضعة للمراجعة القانونية فيما يتعلق

بمسودات وثائق فريق خبراء تنظيم النقل الجوي

٣-١ يعرض هذا القسم ملخصاً للمداولات الجوهرية التي أجرتها مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو على مدار اجتماعاتها الأربعة.

٣-٢ قامت مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو بتحليل مسودات وثائق فريق خبراء تنظيم النقل الجوي، وحددت النقاط التالية باعتبارها محور التركيز الرئيسي للمراجعة القانونية:

- استخدام صياغات غير متسقة؛
- فيما يتعلق بمبدأ ارتباط الرسوم بالتكلفة^٤، ونشر معلومات مفصلة عن تركيبة الرسوم^٥، وخطر الخلط بين الالتزامات الناشئة عن المادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو والمتطلبات المنصوص عليها في المواد الإرشادية غير الملزمة؛
- حظر الدعم التبادلي كعنصر من عناصر المادة ١٥^٦؛
- حظر الرسوم المفروضة حصرياً على حق العبور فوق أراضي دولة متعاقدة أو الدخول إليها أو الخروج منها، ولا سيما:
- أ) متى تكون الرسوم المفروضة حصرياً على حق العبور شرطاً مسبقاً للحصول على حقوق حركة الطيران العابر^٧؛

^٢ انظر الإيكاو، الدورة الرابعة والثلاثين للمجلس، محضر الاجتماع الثالث، ١٩٥٨/٥/١٤، الوثيقة (Doc 7902-3) (اجتماع مغلق) في الصفحة ٣٨، الفقرة ٣٤؛ ورقة عمل المجلس C-WP/2686، الرسوم السورية على خدمات وتسهيلات الطيران.

^٣ وهي: لجنة النقل الجوي (ATC)، وفريق خبراء اقتصاديات المطارات (AEP)، وفريق خبراء اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية (ANSEP)، وفريق خبراء تنظيم النقل الجوي (ATRP) وإدارة الشؤون القانونية والعلاقات الخارجية التابعة لأمانة الإيكاو (LEB).

^٤ على سبيل المثال، الصفحات A-10، الفقرتان ١ و٣؛ A-12 وA-13؛ وA-15، السيناريو ١؛ وA-16، السيناريو ٣ و٥؛ وA-17، والسيناريو ٦.

^٥ على سبيل المثال، الصفحة A-15، السيناريو ١

^٦ على سبيل المثال، الصفحات A-9، الفقرة ٢؛ وA-12 و١٣؛ وA-15، السيناريو ١

^٧ على سبيل المثال، الصفحة A-16، السيناريو ٥

Annex

- (ب) هل تشمل "الرسوم أو الضرائب أو الفرائض" المدفوعات المباشرة فقط أم أنها تشمل فوائد أخرى^٨؛
- (ج) تفويض معالجة طلبات التحليق العابر إلى أطراف ثالثة أو جهات من القطاع الخاص^٩؛
- العلاقة بين المادة ١٥ والمادة ٦٨ من اتفاقية شيكاغو؛
 - دور اللجنة القانونية وإدارة الشؤون القانونية والعلاقات الخارجية (LEB) ولجنة النقل الجوي (ATC) (المادة ٥٤ (د) من اتفاقية شيكاغو) في مسودة الإجراءات القانونية لتمكين مجلس الإيكاو من مراجعة الرسوم بموجب المادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو؛
 - التمييز الواضح بين إجراءات المراجعة التي يجريها المجلس بموجب المادة ١٥ وعواقبها المحتملة (المادة ٥٤ (ي) و(ك) و(ن) من اتفاقية شيكاغو) ومهام المجلس في تسوية النزاعات بموجب المادة ٨٤ من اتفاقية شيكاغو^{١٠}؛
 - وضوح نطاق مراجعة المجلس "للرسوم المفروضة على استخدام المطارات والتسهيلات الأخرى" بموجب المادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو^{١١}؛
 - عبء الإثبات في إجراءات مراجعة مجلس الإيكاو للرسوم بموجب المادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو، مع مراعاة احتمال عدم توفر معلومات منشورة من قبل؛
 - المبادئ الإجرائية العامة مثل تجنب تضارب المصالح وتمكين المشاركة المتساوية والشفافية والجدول الزمني المعقولة.

٣-٣ عند تفسير أحكام اتفاقية شيكاغو، أخذت مجموعة الدراسة في الاعتبار المبادئ المنصوص عليها في المادتين ٣١ و٣٢ من "اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات" (فيينا، ١٩٦٩ - VCLT). وبالرغم من أن اتفاقية شيكاغو أبرمت قبل اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، فإن مبادئ المادتين ٣١ و٣٢ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات واجبة التطبيق، حيث قضت محكمة العدل الدولية بأن هذه المبادئ هي مبادئ القانون العرفي التي تم تدوينها في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.

٤-٤ مسودة المواد الإرشادية بشأن المادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو

١-٤٤ اتساق الصياغة

١-١-٤ خلصت مجموعة الدراسة إلى أن الصياغة المستخدمة في الكثير من الأجزاء في مسودة المواد الإرشادية بشأن المادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو (المشار إليها فيما يلي بـ "مسودة المواد الإرشادية") ليست متنسقة داخلياً ولا تتماشى مع صياغة المادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو كما أنها تتسم بالغموض في بعض الحالات. وقد راعت مجموعة الدراسة، في مراجعتها لمسودة المواد الإرشادية، الحاجة إلى تجنب الحيد عن صياغة اتفاقية شيكاغو، نظراً للطبيعة التفسيرية لمسودة المواد الإرشادية التي يجب أن تتوافق مع المادة ١٥ وألا تحيد عنها.

٢-٤٤ التمييز بين الالتزامات بموجب المادة ١٥ والتوصيات الواردة في المواد الإرشادية الحالية

١-٢-٤ في حين أن الالتزامات الناشئة عن اتفاقية شيكاغو ملزمة قانوناً للدول المتعاقدة^{١٢}، فإن المواد الإرشادية ليست ملزمة قانوناً، فهي تقدم توصيات بشأن أفضل الممارسات وتدعم المواءمة بين اللوائح التنظيمية للدول المتعاقدة وقطاع الطيران.

^٨ على سبيل المثال، الصفحة A-16، السيناريوهان ٤ و ٥

^٩ على سبيل المثال، الصفحة A-16، السيناريو ٥

^{١٠} على سبيل المثال، الصفحة A-11، الفقرة ٢

^{١١} على سبيل المثال، الصفحة A-11، الفقرة ٢

^{١٢} تلزم الدول المتعاقدة بالاتفاقية ما لم تنسحب منها وفقاً للمادة ٩٥.

ونظراً للاختلافات في الطبيعة القانونية، من المهم التمييز بين الالتزامات الملزمة بموجب اتفاقية شيكاغو والتوصيات الواردة في المواد الإرشادية. وفي سياق الرسوم، ترد المواد الإرشادية في هذا الشأن في "سياسات الإيكاف بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية" (الوثيقة Doc 9082 - الطبعة العاشرة - ٢٠٢٤) و"دليل اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية" (الوثيقة Doc 9161 - الطبعة السادسة - ٢٠٢٣) و"دليل اقتصاديات المطارات" (الوثيقة Doc 9562 - الطبعة الرابعة - ٢٠٢٠).

٢-٢-٤ ورغم أن مسودة المواد الإرشادية نفسها لن تكون ملزمة، فإن أفضل الممارسات الدولية التي تؤكد عليها مسودة المواد الإرشادية متجذرة في الإطار العام الذي يشكل المفهوم الأساسي للاتفاقية، بما في ذلك المادة ١٥. ولذلك، اقترح بعض أعضاء مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو أن تُستخدم مسودة المواد الإرشادية، حسب الاقتضاء، كمرجع موثوق فيه لتفسير الالتزامات القانونية الملزمة الواردة في المادة ١٥. ولا يشكل عدم الامتثال للتوصيات الواردة في المواد الإرشادية بالضرورة انتهاكاً لاتفاقية شيكاغو، ما لم تكن التوصية تعيد صياغة التزام قانوني ملزم بموجب الاتفاقية بشكل لا لبس فيه.

٣-٢-٤ وخلال المراجعة القانونية لمسودات وثائق فريق خبراء تنظيم النقل الجوي، لاحظت مجموعة الدراسة خطر الخلط بين الالتزامات الناشئة بموجب المادة ١٥ والتوصيات الواردة في المواد الإرشادية، لا سيما فيما يتعلق بمسألة ما إذا كانت المادة ١٥ تشترط (١) أن تكون الرسوم التي تفرضها الدول على استخدام مطاراتها وتسهيلات الأخرى مرتبطة بالتكلفة، و(٢) أن تتشر الدول المتعاقدة المعلومات (مثل تفاصيل التكاليف) وتبلغ الإيكاف بها لتبرير الرسوم المفروضة على استخدام المطارات والتسهيلات الأخرى. وقد تولت مجموعة الدراسة تقييم ما إذا كانت هذه المتطلبات مستمدة من اتفاقية شيكاغو، وبالتالي فهي ملزمة، أم أنها مجرد توصيات واردة في المواد الإرشادية.

٤-٢-٤ الارتباط بالتكلفة

١-٤-٢-٤ نوقش مبدأ ارتباط الرسوم بالتكلفة باستقاضة في عدة اجتماعات لمجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو. وقد أعرب الأعضاء عن آراء متباينة حول مدى كون هذا المبدأ التزاماً بموجب المادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو. وفي النهاية، خلصت مجموعة الدراسة إلى أن شرط ارتباط الرسوم بالتكلفة ينبثق من المادة ١٥. واستندت هذه الخلاصة إلى الاعتبارات الموضحة أدناه.

٢-٤-٢-٤ بالرغم من أن الفقرة الثانية من المادة ١٥ لا تذكر صراحةً مصطلح "الارتباط بالتكلفة"، إلا أن الصياغة تشير إلى ضرورة ارتباط الرسوم بخدمة ما مقدّمة للطائرة، حيث تنص الفقرة على ما يلي: "أي رسوم تفرضها أو تسمح بفرضها دولة متعاقدة نظير استخدام تلك المطارات أو تسهيلات الملاحة الجوية بواسطة طائرات أي دولة متعاقدة [...]". (أضيف خط تحت النص للتشديد). وإذا فُرضت رسوم مقابل استخدام المطارات أو تسهيلات الملاحة الجوية، فإن هذه الصلة تظل قائمة إذا كانت الرسوم تستند إلى التكاليف المتكبّدة لتوفير تلك التسهيلات وتمكين استخدامها، بما في ذلك هامش ربح معقول لتغطية النفقات العامة. ويجد هذا الفهم دعماً له في المعنى الشائع لمصطلح "الرسوم". ووفقاً للتعريف الوارد في قرار الجمعية العمومية رقم ٢٦-٤٢، فإن الرسوم هي رسوم تُصمّم وتُفرض خصيصاً لاسترداد تكاليف توفير التسهيلات والخدمات للطيران المدني، في حين أن الضريبة هي ضريبة تُفرض بهدف جمع إيرادات للحكومة الوطنية أو المحلية، والتي لا تتسحب عموماً على مجال الطيران المدني، سواء كلياً أو على أساس التكاليف المحددة. إن التفسير الحسن النية لنص المادة ١٥، مع مراعاة المعنى العادي لمصطلحي "رسوم" و"تظير استخدام"، يؤدي إلى الاستنتاج بأن مبدأ الارتباط بالتكلفة ينبع من المادة ١٥.

٣-٤-٢-٤ وتنص المادة ٣١ (٢) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات على ضرورة مراعاة السياق أيضاً عند تفسير أحكام المعاهدة. وفي هذا الصدد، من المفيد ملاحظة أن المادة ٧١ من اتفاقية شيكاغو تنص على أنه إذا وفر المجلس تسهيلات المطارات والملاحة الجوية، فإنه يجوز له "... أن يحدد رسوماً عادلة ومعقولة نظير استخدام التسهيلات الموفرة". (أضيف خط تحت النص للتشديد). وعلاوة على ذلك، وعلى غرار المادة ٧١ من اتفاقية شيكاغو، فإن المادة ١، في فقرتها (٢-٤) من "اتفاق عبور الخطوط الجوية الدولية" (شيكاغو، ١٩٤٤ - IASTA) والتي تعبر عن نفس مفهوم المادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو، تنص

Annex

أيضاً على أن الرسوم المفروضة على استخدام المطارات والتسهيلات الأخرى يجب أن تكون عادلة ومعقولة. وبالرغم من أن الدول المتعاقدة في اتفاقية شيكاغو واتفاق عبور الخطوط الجوية الدولية ليست هي ذاتها تماماً، فإن المادة ٧١ من اتفاقية شيكاغو والفقرة (٤-٢) من المادة ١ من اتفاق عبور الخطوط الجوية الدولية تشكلان جزءاً من سياق المادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو. هذا وقد تم التوقيع على اتفاق عبور الخطوط الجوية الدولية في نفس اليوم الذي وُقِع فيه على اتفاقية شيكاغو، وبالتالي فهو اتفاق ذو صلة باتفاقية شيكاغو وأُبرم في وقت إبرامها.

٤-٢-٤-٤ وتتنص المادة ٤٤ (د) من اتفاقية شيكاغو على أن أحد أهداف وغايات الإيكاف هو "تلبية احتياجات شعوب العالم [...] إلى نقل جوى يتسم [...] بالاقتصاد" (أضيف خط تحت النص للتشديد). وبالنظر إلى المعنى العادي لمصطلح «اقتصادي» باعتباره مربحاً أو ميسور التكلفة، فإن الهدف الواضح هو تجنب الأعباء المالية غير الضرورية على شركات الطيران وعملائها لتسهيل النمو السليم للنقل الجوي وتوفير التقلل الجوي ميسور التكلفة. ولتحقيق هذا الهدف، يجب أن تكون الرسوم مرتبطة بالتكاليف المتكبدة. وبالتالي، وفي نفس السياق، فإن ما سلف ذكره يدعم التفسير القائل بأن شرط ارتباط الرسوم بالتكاليف هو شرط مستمد من المادة ١٥.

٥-٢-٤ نشر الرسوم

٤-٢-٥-١ لم يكن هناك توافق في الآراء داخل مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو حول ما إذا كانت الدول المتعاقدة ملزمة بموجب المادة ١٥ من الاتفاقية بتزويد الإيكاف بمعلومات مفصلة عن العناصر التي تتكون منها رسومها.

٤-٢-٥-٢ لقد استندت الحجة الداعمة لتفسير احتواء المادة ١٥ على هذا الشرط إلى أن إرسال الدول المتعاقدة لهذه المعلومات التفصيلية للإيكاف بشأن تكوين رسومها هو أمر إلزامي في ضوء قيام المجلس بالمراجعة المنصوص عليها في المادة ١٥. وتستخدم هذه المعلومات لتمكين الدولة المتعاقدة المعنية من تقديم البيانات بشأن الرسوم إلى المجلس؛ فبدونها، لن تكون الدول المتعاقدة الأخرى في وضع يسمح لها بالتأكد مما إذا كانت الرسوم التي تفرضها دولة ما متوافقة مع المادة ١٥ أم لا. وعلاوة على ذلك، احتج بأن الالتزام بنشر الرسوم والإبلاغ بها مرتبط بإجراءات المراجعة التي يجريها المجلس حسبما ورد في نص المادة ١٥ "تنشر جميع هذه الرسوم وتبلغ بها منظمة الطيران المدني الدولي، مع العلم بأنه بناءً على طلب من الدولة المتعاقدة صاحبة الشأن [...] (أضيف خط تحت النص للتشديد). وأخيراً، إذا أُتيحت المعلومات التي تبرر فرض الرسوم، ستتمكن الدول المتعاقدة من اتخاذ قرارات مستنيرة ومدعومة بالأدلة بصدد لجوئها إلى سبل الانتصاف بشأن الرسوم المعنية.

٤-٢-٥-٣ تمثلت الحجة الرئيسية ضد هذا التفسير للمادة ١٥ في عدم وجود أساس لدعم هذا التفسير لنص المادة ١٥. فالنص لا يشترط سوى نشر الرسوم وإبلاغ الإيكاف بها، وليس تقديم معلومات تفصيلية تبرر هذه الرسوم. وعلاوة على ذلك، فإن الالتزام بنشر الرسوم وإبلاغ الإيكاف بها مستقل عن إجراءات المراجعة التي يجريها المجلس بالرغم من عبارة "علماً بأن" المستخدمة في صياغة المادة ١٥. وخلال إجراءات المراجعة التي يجريها المجلس، قد يُطلب من الدولة المتعاقدة التي يُطعن في رسومها تقديم معلومات تفصيلية لتبرير الرسوم قيد المراجعة. وفي الممارسة العملية، غالباً ما تُتاح تفاصيل تكوين الرسوم لمستخدمي المجال الجوي وأصحاب الشأن الآخرين خلال عملية التشاور. وفي هذا الصدد، لوحظ أنه بالرغم من أن مبدأ التشاور يعد عنصراً أساسياً في التوجيهات الواردة في الوثيقة Doc 9082، فإنه لا يشكل جزءاً من الالتزامات الناشئة بموجب المادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو. وبالنظر إلى أنه لم تكن هناك سوى حالة مراجعة واحدة، فلا يمكن استخدام الطلبات غير المبنية على أساس والاقتصاد الإجرائي كمبرر لتفسير المادة ١٥ على أنها تتضمن إلزاماً للدول المتعاقدة بإبلاغ الإيكاف بمعلومات تفصيلية حول الرسوم.

٤-٢-٥-٤ استعرضت مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو عينات من المعلومات التي أرسلتها دول متعاقدة إلى الإيكاف والتي نُشرت على منصة Aero-Tariffs للتعريفات الجوية لتقييم ما إذا كانت هناك ممارسة لاحقة من جانب الدول المتعاقدة بالمعنى المقصود في المادة ٣١ (٣ - ب) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لتزويد الإيكاف

بمعلومات تفصيلية حول تكوين الرسوم. وقد وجدت مجموعة الدراسة أن منصة Aero-Tariffs لا تحتوي إلا على الرسوم النهائية، وأنه لم يُنشر عليها أي معلومات تفصيلية عن تكوين الرسوم. وبالتالي، ما من دليل على وجود ممارسة لاحقة.

٤-٢-٥-٥ بعد الإقرار بوجود تباين في الآراء بشأن مسألة تحديد المعلومات التي يجب نشرها وإبلاغ الإيكابو بها بموجب المادة ١٥، اتفقت مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو على أن أي رسوم قد تفرضها دولة متعاقدة أو يُسمح لها بفرضها مقابل استخدام طائرات الدول المتعاقدة الأخرى لمطاراتها وتسهيلات الملاحة الجوية بها يجب نشرها وإبلاغ الإيكابو بها. وإذا لم يُنشر أي من هذه الرسوم وإبلاغ الإيكابو بها، فسيُعتبر هذا الأمر مخالفةً للمادة ١٥. ومن ناحية أخرى، إذا تم نشر أي من هذه الرسوم وإبلاغ الإيكابو بها، فإن ذلك لا يعني تلقائياً أن الرسوم تتوافق تماماً مع المادة ١٥، حيث قد تظل غير متوافقة مع أحكامها الأخرى، بما في ذلك، على سبيل المثال، حظر التمييز، وبالتالي تشكل مخالفة للمادة ١٥.

٤-٣ الدعم التبادلي

٤-٣-١ يمكن فهم مسودة المواد الإرشادية على أنها تنص على أن استخدام عائدات الرسوم المفروضة بشكل غير قانوني على شركات الطيران التابعة لدول أخرى لدعم شركات الطيران أو الكيانات الأخرى التابعة للدولة الفارضة للرسوم يشكل انتهاكاً للمادة ١٥. وقد أوضح ممثل فريق خبراء تنظيم النقل الجوي أن هذا ليس المعنى المقصود، وأن السيناريو التوضيحي الذي يتضمن استخدام عائدات الرسوم المفروضة بشكل غير قانوني لدعم شركات الطيران التابعة للدولة الفارضة للرسوم كان المقصود منه أن يكون مجرد مثال.

٤-٣-٢ بعد المراجعة الدقيقة لصياغة المادة ١٥، لم تجد مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو أي دليل على وجود حظر صريح على استخدام عائدات الرسوم لتمويل عمليات وأنشطة أي كيانات وطنية للدولة الفارضة للرسوم. وبناءً على ذلك، أوصت مجموعة الدراسة بإجراء التعديلات المناسبة على مسودة المواد الإرشادية على النحو المبين في المرفق (A).

٤-٤ حظر الرسوم المفروضة حصراً على حق العبور أو الدخول أو الخروج

٤-٤-١ فيما يتعلق بالجملة الأخيرة من المادة ١٥، رأت مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو ضرورة تحديد معايير لمعرفة ما إذا كانت الرسوم مفروضة حصراً على حق العبور فوق أراضي دولة ما، أو الدخول إليها أو الخروج منها. واتفقت مجموعة الدراسة على أن الجملة الأخيرة من المادة ١٥ لا تحظر فرض أي رسوم مقابل استخدام المطارات وتسهيلات الملاحة الجوية الأخرى، ولا سيما خدمات الملاحة الجوية، عندما تستخدم طائرة ما تلك التسهيلات. وقد نظرت مجموعة الدراسة فيما إذا كان يجوز فرض رسوم أو ضرائب أو فرائض أو أي رسوم أخرى فيما يتعلق بالأذونات أو التصاريح التشغيلية الأخرى التي تمنحها دولة متعاقدة لمشغلي دول متعاقدة أخرى.

٤-٤-٢ الرسوم أو الضرائب أو الفرائض الأخرى المفروضة حصراً فيما يتعلق بحق العبور أو الدخول أو الخروج - الرسوم المتعلقة بالأذونات والتصاريح

٤-٤-٢-١ اتفق اجتماع مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو على أن أي رسوم أو ضرائب أو فرائض أخرى تفرضها دولة متعاقدة ستخالف المادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو إذا فرضت فقط فيما يتعلق بالسماح بالعبور فوق أراضي الدولة الفارضة للرسوم أو الدخول إليها أو الخروج منها، دون تقديم أي خدمة للطائرة. وبالتالي، فإن الحظر المفروض على فرض أي رسوم أو ضرائب أو فرائض أخرى من هذا القبيل يعني أنه لا يجوز فرضها مقابل منح دولة ما أذونات أو تصاريح أخرى لطائرات دول أخرى لمجرد دخول إقليمها والطيران فوقه. ويستند هذا الفهم إلى الأساس المنطقي المبين أدناه:

٤-٤-٢-٢ يتسم نص الجملة الأخيرة من المادة ١٥ بالوضوح: "ولا يجوز لأي دولة متعاقدة أن تفرض رسوماً أو ضرائب أو فرائض أخرى تتعلق فقط بحق عبور أي طائرة تابعة لدولة متعاقدة فوق إقليمها أو دخولها فيه أو خروجها منه، أو تتعلق بأشخاص أو أموال على متنها". وبالنظر إلى معناها العادي، تحظر المادة ١٥ "ستُستخدم كلمة "shall" بالإنجليزية (يجب) في المعاهدات

Annex

الدولية للإشارة إلى واجب إلزامي) على الدول المتعاقدة فرض أي رسوم أو ضرائب أو فرائض أخرى مقابل منح طائرات الدول المتعاقدة الأخرى "فقط" حق العبور فوق أراضيها أو الدخول إليها أو الخروج منها، مما من شأنه أن يمنع ممارسة حقوق النقل الجوي في حال رفض المشغل الدفع.

٤-٢-٣ كما يجب قراءة الجملة الأخيرة من المادة ١٥ بالاقتران مع المادتين ٥ و ٦ من اتفاقية شيكاغو، حيث تحدد هاتان المادتان الأحكام التي يجوز بموجبها لطائرات أي دولة متعاقدة دخول المجال الجوي للدول المتعاقدة الأخرى، بما في ذلك الظروف وأنواع العمليات التي قد تتطلب أدونات أو تصاريح خاصة أخرى. وبالتالي، تنص اتفاقية شيكاغو على أنه في ظل ظروف معينة، قد يتطلب دخول المجال الجوي لدولة ما إذنًا خاصاً أو تصريحاً آخر من تلك الدولة، وفي الوقت نفسه، تنص على أنه لا يجوز فرض أي رسوم أو ضرائب أو فرائض أخرى فيما يتعلق فقط بحق العبور فوق أراضي دولة متعاقدة أو الدخول إليها أو الخروج منها. وقد أعرب بعض الأعضاء عن رأي مفاده أن الحظر المفروض على فرض رسوم أو ضرائب أو فرائض أخرى فيما يتعلق حصراً بحق العبور فوق أراضي دولة متعاقدة أو الدخول إليها أو الخروج منها لا يمنع فرض رسوم معينة مرتبطة بإجراءات منح التصاريح. إلا أن مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو اتفقت بشكل عام على أنه لكي تحافظ اتفاقية شيكاغو على تماسك قواعدها التنظيمية، يجب ألا يخضع منح حقوق النقل الجوي والأدونات الخاصة أو غيرها من التصاريح اللازمة لممارسة تلك الحقوق لأي رسوم أو ضرائب أو فرائض أخرى. وكما أشير فيما سلف، فإن هذا التفسير قد يكون متسقاً مع هدف اتفاقية شيكاغو المتمثل في تلبية احتياجات شعوب العالم إلى النقل الجوي الاقتصادي.

٤-٤-٣ تفويض معالجة طلبات التحليق فوق الأجواء إلى أطراف ثالثة أو جهات من القطاع الخاص

٤-٤-٣-١ خلصت الجلسة الخاصة بمجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو إلى أن المادة ١٥ تحظر فرض رسوم أو ضرائب أو فرائض أخرى لمجرد منح حق دخول المجال الجوي، بغض النظر عما إذا كانت الدولة المتعاقدة قد أسندت إجراءات منح هذا الحق إلى أطراف ثالثة و/أو جهات من القطاع الخاص أم قامت بها الدولة المتعاقدة نفسها. ويرتكز هذا الاستنتاج على المنطق القائل بأن الدول المتعاقدة ملزمة باتفاقية شيكاغو، وأنه لا يجوز لأي دولة متعاقدة التهرب من التزاماتها بموجب معاهدة دولية عن طريق نقل الأنشطة التي تقوم بها عادةً إلى دولة أخرى و/أو كيان خاص. بل ينص أحد مبادئ القانون الدولي على أن أي دولة متعاقدة في معاهدة دولية لا بد أن تضمن الامتثال للمعاهدة داخل أراضيها ومن قبل مواطنيها. وتقع المسؤولية النهائية عن ضمان عدم فرض أي رسوم أو ضرائب أو فرائض أخرى تتعلق حصراً بحق النقل الجوي عبر أراضي دولة متعاقدة أو الدخول إليها أو الخروج منها على عاتق الدولة المعنية.

٤-٤-٣-٢ وهذا، من ناحية، ينبع من مبدأ القانون العرفي القائل بأن العقد شريعة المتعاقدين (pacta sunt servanda) والذي تم تدوينه أيضاً في المادة ٢٦ من اتفاقية فيينا للقانون الدولي للمعاهدات ("كل معاهدة نافذة ملزمة لأطرافها وعليهم تنفيذها بحسن نية.")، بينما يُستمد من ناحية أخرى من التسلسل الهرمي بين المعاهدات الدولية والقانون الوطني. وبالتالي، تنص المادة ٢٧ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات على أنه "لا يجوز لطرف في معاهدة أن يحتج بنصوص قانونه الداخلي كمبرر لعدم تنفيذ المعاهدة [...]".

٤-٤-٤ ربط حق دخول المجال الجوي بمنح فوائد غير المدفوعات المباشرة

٤-٤-٤-١ لا تحظر المادة ١٥ على الدول المتعاقدة فرض رسوم أو ضرائب أو فرائض تتطلب مدفوعات مباشرة فحسب، بل تحظر أيضاً على الدول المتعاقدة ربط حق دخول مجالها الجوي بتقديم فوائد غير نقدية أو مدفوعات غير مباشرة من جانب شركات الطيران أو المشغلين التابعين لدول متعاقدة أخرى، وذلك حصرياً مقابل الحق في العبور فوق أراضي دولة ما أو الدخول إليها أو الخروج منها. ومن أمثلة الفوائد غير النقدية توفير السلع أو الخدمات. ومن أمثلة المدفوعات غير المباشرة اشتراط إبرام عقود أو اتفاقات مع الدولة المانحة أو مع كيان تابع لتلك الدولة، مما يتطلب من شركة الطيران أو المشغل الذي يسعى إلى دخول المجال الجوي القيام بالدفع أو تحمل نفقات ما.

٢-٤-٤-٤ ويستند هذا الفهم إلى أن اشتراط تقديم فوائد غير نقدية أو مدفوعات غير مباشرة يخلق عائقاً اقتصادياً للدولة المتعاقدة أو لشركات الطيران أو المشغلين التابعين لها الذين يسعون إلى دخول المجال الجوي، مقارنةً بشركات الطيران أو المشغلين التابعين للدولة المانحة. وبالتالي، فإن الأثر المترتب على ذلك يعادل الرسوم أو الضرائب أو غيرها من الفرائض التي تنطوي على مدفوعات مباشرة. وبالنظر إلى أن هدف اتفاقية شيكاغو المتمثل في تلبية احتياجات شعوب العالم إلى النقل الجوي الاقتصادي يدعم طريقة تفسير الالتزامات المتعلقة بالشروط الموحدة المنصوص عليها في المادة ١٥، فلا يمكن النظر إلى الحالتين بطريقتين مختلفتين.

٣-٤-٤-٤ ويمكن اعتبار ربط حق طائرات الدول المتعاقدة الأخرى في العبور فوق أراضي دولة ما أو الدخول إليها أو الخروج منها بتقديم فوائد غير نقدية أو مدفوعات غير مباشرة بمثابة تحايل على الجملة الأخيرة من المادة ١٥. ومن شأن هذا التحايل أن يتعارض مع مبدأ العقد شريعة المتعاقدين (pacta sunt servanda) الذي يقتضي من الدول المتعاقدة الوفاء بالمعاهدة وتنفيذها بحسن نية.

٥-٤ العلاقة بالمادة ٦٨ من اتفاقية شيكاغو

١-٥-٤ ترتبط المادة ٦٨ من اتفاقية شيكاغو والمادة ١٥ ارتباطاً مباشراً. فالمادة ١٥ تنص صراحةً على أن التزام الدولة المتعاقدة بإبقاء مطاراتها مفتوحة للاستخدام العام من قبل طائراتها الوطنية، وبشروط موحدة بالنسبة لطائرات الدول المتعاقدة الأخرى، يخضع لأحكام المادة ٦٨. ووفقاً للمادة ٦٨، يجوز لكل دولة متعاقدة أن تحدد الطريق الذي يجب أن يسلكه كل خط جوي دولي داخل أراضيها، والمطارات التي يجوز لأي خطوط جوية من هذا القبيل استخدامها. وهذا يعني أن لكل دولة متعاقدة الحرية في تحديد طرق ومطارات محددة تستخدمها الخطوط الجوية الدولية، ولكن بمجرد تحديدها، يجب على الدولة المتعاقدة أن تتيح استخدام تلك الطرق والمطارات بشروط موحدة للطائرات التابعة لجميع الدول المتعاقدة الأخرى. وينبغي إدراج الصلة بالمادة ٦٨ من اتفاقية شيكاغو في مسودة المواد الإرشادية.

٥-٥ مسودة كتاب المنظمة الموجه إلى الدول المتعاقدة لتوضيح الالتزامات بموجب المادة ١٥

١-٥ قامت مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو بمراجعة مسودة كتاب المنظمة واقتراح عدة تعديلات عليه لمواءمة محتوياته مع محتويات مسودة المواد الإرشادية. وفي هذا الصدد، كان من المفهوم لدى مجموعة الدراسة أن كتاب المنظمة الموجه للدول سيصدر ويُوزع على الدول المتعاقدة مع مسودة المواد الإرشادية لدى الانتهاء من صياغة هذه المسودة وإقرارها من جانب مجلس الإيكاو. ولذلك، كان الهدف من المراجعة القانونية التي أجرتها مجموعة الدراسة لمسودة كتاب المنظمة والتعديلات المقترحة عليه هو ضمان الاتساق القانوني للوثيقتين مع المادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو.

٦-٦ "مسودة إجراءات المراجعة" لقيام مجلس الإيكاو بمراجعة الرسوم

١-٦ قررت مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو أن مسألة ما إذا كان ينبغي تحديد إجراءات معينة لمراجعة المجلس للرسوم المفروضة على استخدام المطارات والتسهيلات الأخرى على النحو المنصوص عليه في المادة ١٥ هو قرار سياسي وليس مسألة قانونية. ويعود للمجلس أن يقرر ما إذا كان يرى من المفيد إعداد مثل هذه الإجراءات المخصصة في هذه المرحلة. علاوةً على ذلك، يتمتع المجلس، من المنظور القانوني، بسلطة تقديرية كبيرة في تصميم إجراءات المراجعة هذه، ولا يخضع ذلك سوى للشروط القانونية المنصوص عليها في اتفاقية شيكاغو، ولا سيما المادة ١٥، والدور والصلاحيات الدستورية و/أو المؤسسية لمختلف هيئات الإيكاو التي ستشارك في إجراءات المراجعة، فضلاً عن المبادئ العامة التي تضمن مراعاة الإجراءات القانونية السليمة.

٢-٦ وبعد المراجعة القانونية لـ "مسودة إجراءات المراجعة"، خلصت مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو إلى أن مسودة الإجراءات، رهناً ببعض التعديلات الصياغية الطفيفة المشار إليها في المرفق (C)،

Annex

يمكن أن تسهل على المجلس مهمة مراجعة الرسوم على النحو المنصوص عليه في المادة ١٥. وفي حالة ما يقرر المجلس الإبقاء على "مسودة إجراءات المراجعة"، توصي مجموعة الدراسة بمواصلة تبسيط الصياغة ومواءمتها مع صياغة اتفاقية شيكاغو، وبأن يُعبر عن الأدوار المؤسسية للهيئات الأخرى التابعة للإيكاو بالشكل المناسب في هذه الإجراءات.

٣-٦ التمييز عن إجراءات تسوية المنازعات بموجب المادة ٨٤

١-٣-٦ لاحظت مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو أن الصياغة المستخدمة في "مسودة إجراءات المراجعة" لا تميز بدقة، في بعض الحالات، بين مراجعة الرسوم بموجب المادة ١٥ وإجراءات تسوية النزاعات بموجب المادة ٨٤ من اتفاقية شيكاغو. فتحدد المادة ٨٤ إجراءات تسوية النزاعات بين دولتين متعاقدتين أو أكثر بشأن تفسير أو تطبيق اتفاقية شيكاغو وملاحقها بقرار من المجلس، مع إمكانية الطعن أمام هيئة تحكيم مخصصة أو أمام محكمة العدل الدولية. وفي المقابل، فإن إجراءات المراجعة المنصوص عليها في المادة ١٥ ليست إجراءات تنطوي على خصومة ما وتنتهي بقرار ملزم من المجلس يمكن الطعن فيه. فالمراجعة بموجب المادة ١٥ للرسوم المفروضة على استخدام المطارات والتسهيلات الأخرى هي عبارة عن توصيات غير ملزمة من المجلس تنظر فيها الدولة أو الدول المعنية. ورغم أن هذه التوصيات قد لا تكون ملزمة قانوناً، إلا أنه إذا قررت دولة متعاقدة عدم تنفيذها، فيمكن للمجلس أن يبلغ الدول المتعاقدة بعدم تنفيذ التوصية عملاً بالمادة ٥٤ (ي) من اتفاقية شيكاغو.

٤-٦ دور اللجنة القانونية وإدارة الشؤون القانونية والعلاقات الخارجية ولجنة النقل الجوي

١-٤-٦ تتوخى "مسودة إجراءات المراجعة" إشراك هيئات الإيكاو المختلفة، مثل لجنة النقل الجوي (ATC) وفريق خبراء تنظيم النقل الجوي (ATRP) وفريق خبراء اقتصاديات المطارات وفريق خبراء اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية (AEP-ANSEP) وإدارة الشؤون القانونية والعلاقات الخارجية، في إجراءات المجلس الخاصة بمراجعة الرسوم. ووفقاً للنظام الأساسي للجنة القانونية (قرار الجمعية العمومية رقم ٥-٧ - تتمثل إحدى وظائف وواجبات اللجنة القانونية في تقديم المشورة للمجلس بشأن المسائل المتعلقة بتفسير وتعديل اتفاقية شيكاغو، التي يحيلها إليها المجلس. وبناءً على ذلك، لا يقع على عاتق إدارة الشؤون القانونية والعلاقات الخارجية تقديم المشورة للمجلس بشأن المسائل المتعلقة بتفسير أو تعديل اتفاقية شيكاغو. وإذا احتاج المجلس إلى هذه المشورة في سياق مراجعته للرسوم بموجب المادة ١٥، فيجب إحالة الأمر إلى اللجنة القانونية وليس إلى إدارة الشؤون القانونية والعلاقات الخارجية. كما ينبغي أن تتوافق "مسودة إجراءات المراجعة" مع النظام الأساسي للجنة القانونية.

٢-٤-٦ تنص "مسودة إجراءات المراجعة" على مشاركة لجنة النقل الجوي في مراجعة الرسوم. لذلك، ينبغي أن ترد هذه المهمة في الاختصاص المسند إلى لجنة النقل الجوي.

٥-٦ نطاق إجراءات المراجعة

١-٥-٦ أثّرت مسألة ما إذا كانت إجراءات المراجعة المنصوص عليها في المادة ١٥ لا تغطي سوى الرسوم التي تفرضها دولة متعاقدة على استخدام المطارات وتسهيلات الملاحة الجوية على النحو المبين في الفقرة الثانية من المادة ١٥، أم أنها أوسع نطاقاً وتشمل أيضاً الالتزام بمنح حق استخدام المطارات والانتفاع بتسهيلات الملاحة الجوية بشروط موحدة وحظر فرض رسوم أو ضرائب أو أي فرائض أخرى تتعلق حصراً بحق العبور فوق أراضي دولة متعاقدة أو الدخول إليها أو الخروج منها، على النحو المنصوص عليه في الجملة الأخيرة من المادة ١٥.

٢-٥-٦ وبعد المداولات المستفيضة، استقر الرأي على أن التفسير العادي للمادة ١٥، مع مراعاة موضوعها والغرض منها وسياقها، يدعم الرأي القائل بأن الرسوم التي تفرضها الدول المتعاقدة مقابل استخدام المطارات وتسهيلات الملاحة الجوية هي وحدها التي تخضع لمراجعة المجلس بموجب المادة ١٥.

٦-٦-١ يتعين أن تراعي مسودة إجراءات المراجعة نوع المعلومات المتاحة للدول المتعاقدة. ونظراً لأن المادة ١٥ لا تنص صراحةً على أن الدول المتعاقدة ملزمة بنشر معلومات تفصيلية عن الرسوم التي تفرضها وبإبلاغ الإيكاب بها، مثل المعلومات عن أسس التكلفة ومنهجيات توزيع التكاليف، فإن إجراءات المراجعة ينبغي ألا تفرض بشكل غير متناسب على الدولة التي تقدم شكوى تقديم معلومات وتفسيرات تفصيلية حول الأسباب التي تجعلها ترى أن الرسوم التي تفرضها دولة متعاقدة أخرى لا تتوافق مع المادة ١٥. ورغم أن مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو أدركت أن الدولة التي تقدم شكوى قد لا تتمتع بإمكانية الحصول على كل المعلومات المتعلقة بحساب التكاليف وتحديد الرسوم التي تستند إليها الرسوم المعنية، إلا أنها اتفقت مع ذلك على أن تلك الدولة يجب أن تتصرف بحسن نية وأن تبين بعض الأسباب المعقولة عند تقديم شكواها حتى يتمكن المجلس من مراجعة تلك الرسوم. كما اتفقت مجموعة الدراسة على أن إجراءات المراجعة ينبغي أن تمنح المجلس، بحكم الطبيعة، الصلاحية، عند تلقي شكوى، لمطالبة الدولة التي تفرض الرسوم بتقديم معلومات مفصلة تبرر الرسوم المعنية.

٧-٦ المبادئ الإجرائية العامة

٧-٦-١ تسترشد إجراءات النظر في الرسوم عادةً ببعض المبادئ العامة المشتركة. وتضمن هذه المبادئ شرعية الإجراءات ومصادقيتها، وبالتالي تساعد على قبول النتائج والامتثال الطوعي لها. ويمكن لمسودة إجراءات المراجعة أن تستند إلى هذه المبادئ العامة:

٧-٦-١-١ الشفافية: ينبغي أن تتضمن توصية المجلس الاعتبارات والأسباب التي أدت إلى استنتاجاته. ويجب أن يكون واضحاً سبب تقديم المجلس لتوصية معينة.

٧-٦-١-٢ الحياد: ينبغي أن يتحلى أعضاء المجلس المشاركون في إجراءات المراجعة بالحياد، ويجب تجنب تضارب المصالح. ولهذه الغاية، قد يكون من المفيد إدراج بند ينص على أنه لا يجوز لأي عضو في المجلس المشاركة في نظر المجلس في أي شكوى تكون الدولة المتعاقدة المعنية طرفاً فيها.

٧-٦-١-٣ الاستناد إلى الأدلة: ينبغي للمجلس جمع وتقييم جميع المعلومات ذات الصلة بالأمر والنظر فيها، والاستناد في مراجعته وتوصياته إليها.

٧-٦-١-٤ الإنصاف: يجب توفير فرص عادلة ومعقولة للأطراف في الإجراءات لإبداء آرائهم وعرض قضيتهم.

٧-٦-١-٥ المدة الزمنية المناسبة: يتعين أن تتم المراجعة خلال فترة معقولة، ولابد أن يُتاح للأطراف وقت كافٍ لعرض وجهات نظرها.

٧- الخلاصة والتوصيات

٧-١ في الختام، ترى مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة المعنية بالمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو أن مسودات وثائق فريق خبراء تنظيم النقل الجوي التي روجعت ونقّحت بناءً على ذلك تشكل من حيث المبدأ إرشادات مقبولة قانوناً لغرض الأنشطة التنفيذية، ويمكن أن تساعد الدول المتعاقدة على تحسين امتثالها للمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو.

٧-٢ يُوصى بأن تعتمد اللجنة القانونية مسودات وثائق فريق خبراء تنظيم النقل الجوي رهناً بمراعاة الملاحظات المذكورة أعلاه والتعديلات المقترحة الواردة في المرفقات (A) و(B) و(C) الواردة بهذا التقرير.

APPENDIX A

**DRAFT GUIDANCE MATERIAL ON ARTICLE 15 OF THE
CHICAGO CONVENTION**

TABLE OF CONTENTS

GLOSSARY.....	A-3
LIST OF ACRONYMS.....	A-4
ICAO PUBLICATIONS.....	A-5
CHAPTER 1: Introduction.....	A-6
CHAPTER 2: The Need to Develop Guidance Material on Article 15 of the Chicago Convention.....	A-7
CHAPTER 3: Clarifications on the Interpretation of Article 15 of the Chicago Convention.....	A-9
CHAPTER 4: Further Clarifications on Specific Aspects of Article 15	A-12
CHAPTER 5: Illustrative Scenarios	A-16

GLOSSARY

When the following terms are used in this guidance material, they have the following meanings:

Aircraft. Any machine that can derive support in the atmosphere from the reactions of the air other than the reactions of the air against the earth's surface.

Contracting State. [A](#) States which ~~have~~ [has](#) ratified or adhered to the ~~Chicago~~ Convention [on](#) [International Civil Aviation \(Chicago, 1944 – “the Chicago Convention”\)](#) in accordance with the provisions of its Chapter XXI.

Pre-funding. Financing of an airport or air navigation facility project through charges levied on users prior to completion of the facility concerned.

LIST OF ACRONYMS

AEP	Airport Economics Panel
ANSEP	Air Navigation Services Economics Panel
ATRP	Air Transport Regulation Panel
ICAO	International Civil Aviation Organization
WG	Working Group

ICAO PUBLICATIONS (referred to in this guidance material)

The ICAO documents listed below are referred to in this guidance material and provide additional guidance for the implementation of Article 15 of the Chicago Convention.

Convention

Convention on International Civil Aviation (Chicago, [1944 – “the Chicago Convention”](#), [Signed in Chicago, on 7 December 1944.](#)) ([Doc 7300/9](#)).

Manuals

ICAO’s Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services (Doc 9082, [Tenth Edition, 2024](#))

Manual on Air Navigation Services Economics (Doc 9161, [Sixth Edition, 2023](#))

Airport Economics Manual (Doc 9562, [Fourth Edition, 2020](#))

Chapter 1

INTRODUCTION

1. OBJECTIVE OF THE GUIDANCE MATERIAL

1.1 This guidance material aims to ~~help~~assist ICAO Member States ~~to~~ give full effect to Article 15 of the Chicago Convention in accordance with their legal obligations as ~~ICAO~~ Contracting States.

1.2 The guidance material responds to Assembly Resolution ~~A41-27~~A42-26, wherein the Assembly urged “Member States to ensure that Article 15 of the Convention is fully respected” (Appendix C, Section 1, 1). Its purpose is to enable ~~Member~~Contracting States to adhere to the Assembly’s resolution through their compliance with Article 15 of the Chicago Convention.

2. ABOUT THE GUIDANCE MATERIAL

2.1 This guidance material provides ~~clear interpretations of~~guidance on compliance with Article 15 of the Chicago Convention, addressing ambiguities and promoting consistent application among ~~Member~~Contracting States.

2.2 It outlines specific obligations and responsibilities of Contracting States to ensure proper implementation of Article 15 of the Chicago Convention, fostering fair and non-discriminatory charging practices.

~~Sim~~

2.3 This guidance material includes illustrative scenarios to further elucidate the practical application of Article 15 of the Chicago Convention.

Chapter 2

THE NEED TO DEVELOP GUIDANCE MATERIAL ON ARTICLE 15 OF THE CHICAGO CONVENTION

~~A41-WP/199 submitted~~ *Requesting guidance regarding Article 15 and airspace access presented by the United States* to the 41st *Session of the ICAO Assembly (A41 Montréal, 27 September – 7 October 2022)* discussed “the need for specific guidance and legal analysis regarding the provisions of Article 15 of the *Convention on International Civil Aviation* (Chicago Convention), in order to ensure States’ compliance.”

The paper noted that certain *Contracting* States use their airspace to extract concessions from other *Contracting* States and/or require commercial or other private arrangements between air carriers as a condition for airspace access. The paper contended “that the confidential nature of such transactions makes it difficult for aviation authorities to understand the potential market impact of these arrangements between airlines, and under certain circumstances, such practices seem to be inconsistent with the intent of Article 15.”

~~A41-WP/199 asked~~*requested* ICAO “to undertake an analysis of the relationship between States’ obligations pursuant to Article 15 of the Chicago Convention and States’ grants of airspace access, which would provide a basis to promote States’ adherence to Article 15.” As a result, in Assembly Resolution A41-27, the Assembly urged “Member States to ensure that Article 15 of the Convention is fully respected” (Appendix C, Section 1, 1).

In addition, the Economic Commission ~~instructed~~*agreed* that more specific guidance and legal analysis are required for Contracting States to better understand and apply Article 15 of the *Chicago Convention* (~~Article 15~~), and, ~~in A41-WP/673 to that end~~, instructed that the Air Navigation Services Economic Panel (ANSEP) and the Air Transport Regulation Panel (ATRP) ~~analyze~~, *in consultation with the Legal Committee analyse* whether a State’s differential conditioning of grants of airspace access to other States is consistent with the requirement that foreign and domestic aircraft be subject to the same fees, on the same terms and conditions, for the same services (~~what referred to in~~ this document ~~will refer to~~, as a “*national treatment*” ~~standard~~*uniform conditions*) obligation) as well as the principle of non-discrimination required by the Chicago Convention.

The Seventeenth Meeting of the Air Transport Regulation Panel (Montréal, 16 to 18 April 2024) (ATRP/17) drew three conclusions relating to Article 15, and tasked a Working Group (*WG 1*) dedicated to *addressing the* following ~~them up~~ (*WG 1*):

- ~~Noted~~ the need for more clarification and guidance on the provisions of Article 15 of the Chicago Convention to promote compliance by *Member Contracting* States;
- ~~Asked the WG to liaise~~ *liaising* with *the* AEP-ANSEP to provide more clarification and guidance for the compliance of *Member Contracting* States ~~to with~~ Article 15 of the Chicago Convention; and,
- ~~Asked the WG to coordinate~~ *coordinating* with the Legal Committee to review and finalize the draft State letter before it is sent to States.

At its subsequent meeting, WG 1 took on these tasks. As recorded in its final meeting report, the WG strongly supported the *Panel’s ATRP’s* conclusion that more detailed guidance material singularly focused on Article 15 is necessary. Members of WG 1 identified specific areas that the guidance material should cover, including, among other topics:

- clarifying what “solely of the right ~~to~~of transit...,” means;
- clarifying the difference between legitimate ~~cost-based~~ charges for air navigation services and charges for traffic rights (i.e., airspace access);
- addressing the lack of clarity and transparency surrounding “authorization fees,” “administrative charges,” and/or other similarly amorphous charges and conditions that some States impose for airspace access and their consistency or lack thereof with Article 15;
- clarifying where ICAO maintains information regarding charges imposed ~~charges by Contracting States for the use of airports and other facilities~~ i.e., in *Tariffs for Airports and Air Navigation Services* (Doc 7100) or the AeroTariffs platform; and
- specifying the process to ~~bring concerns~~make a representation relating to another State’s charges ~~before to~~ the ICAO Council, as contemplated by Article 15.

Chapter 3

CLARIFICATIONS ON THE INTERPRETATION OF ARTICLE 15 OF THE CHICAGO CONVENTION

Contracting States are bound by Article 15 (and all other Articles) of the Chicago Convention. As Parties to the Convention, Contracting States have committed themselves to abide by all of the Convention's provisions without exception. The full text of Article 15 of the Chicago Convention reads as follows:

Article 15*Airport and similar charges*

Every airport in a contracting State which is open to public use by its national aircraft shall likewise, subject to the provisions of Article 68, be open under uniform conditions to the aircraft of all the other contracting States. The like uniform conditions shall apply to the use, by aircraft of every contracting State, of all air navigation facilities, including radio and meteorological services, which may be provided for public use for the safety and expedition of air navigation.

Any charges that may be imposed or permitted to be imposed by a contracting State for the use of such airports and air navigation facilities by the aircraft of any other contracting State shall not be higher,

- a) As to aircraft not engaged in scheduled international air services, than those that would be paid by its national aircraft of the same class engaged in similar operations, and*
- b) As to aircraft engaged in scheduled international air services, than those that would be paid by its national aircraft engaged in similar international air services.*

All such charges shall be published and communicated to the International Civil Aviation Organization, provided that, upon representation by an interested contracting State, the charges imposed for the use of airports and other facilities shall be subject to review by the Council, which shall report and make recommendations thereon for the consideration of the State or States concerned. No fees, dues or other charges shall be imposed by any contracting State in respect solely of the right of transit over or entry into or exit from its territory of any aircraft of a contracting State or persons or property thereon.

In summary, Article 15 establishes that a Contracting State must: i) ensure uniform conditions for access to its airports open to public use (subject to the provisions of Article 68¹) and use of its air navigation services and facilities provided for public use; ii) not charge foreign aircraft more than it charges its own aircraft of the same class engaged in similar operations for access to airports and use of air navigation services and facilities; iii) publish these and communicate to ICAO charges, ~~iii) imposed for the use of airports and air navigation facilities~~; iv) not impose fees, dues or other charges solely for the right of transit over or entry into or exit from its territory, and ~~iv) upon representation by an interested Contracting State, the charges imposed for the use of airports and other facilities shall be subject to review by the ICAO Council, which shall report and make recommendations thereon for the consideration of the State or States concerned.~~

The uniform conditions provision requires that all conditions for access to airports open to public use and use of public-use air navigation facilities be consistent for all users from all Contracting States. This ensures

¹ Article 68 provides that each contracting State may designate the route to be followed within its territory by any international air service and the airports which any such service may use. This means that each Contracting State is free to designate specific routes and airports to be used by international air services but once designated, the Contracting State must give access to such routes and airports under uniform conditions to aircraft of all Contracting States.

that Contracting States do not discriminate or distort competition by providing better conditions for certain air carriers ~~at the expense of others~~.

The requirements for equivalent treatment of foreign and domestic aircraft with respect to charges for airport access and use of air navigation ~~services~~ facilities relate to the principles of non-discrimination and fair competition. Article 15 states that Contracting States may not apply higher airport and air navigation-related charges to aircraft from other Contracting States than those it applies to its national ~~carriers~~ aircraft, when they are engaged in ~~the same activities~~ similar operations or air services or receiving the same services. In other words, charges related to airport and air navigation ~~services~~ facilities cannot ~~be~~ discriminate based on the ~~carrier's~~ nationality of the aircraft. Like the uniform ~~condition standard~~ conditions principle, the ~~standard principles of non-discrimination and fair competition~~ enable foreign air carriers to compete on equal footing with national carriers by preventing economic discrimination or unfair competitive practices.

It is the final ~~provision~~ sentence of Article 15, which prohibits the imposition of fees, dues or other charges solely for the right of transit over or entry into or exit from a Contracting ~~Party's~~ State's territory, that some Contracting States have interpreted and implemented differently. Contracting States have the sovereign right to grant or not to grant ~~freedom of the air~~ traffic rights to other ~~contracting~~ Contracting States for ~~scheduled~~ international air services. Contracting States or their service providers have the right to recover the costs incurred in the provision of airport facilities airports and air navigation ~~services~~ facilities, through user fair and reasonable charges, ~~subject to ICAO's cost principles~~. Article 15 explicitly prohibits each Contracting ~~States~~ State from imposing any fees, ~~duties~~ dues, or other charges solely for the right of ~~an aircraft to~~ transit over, ~~enter~~ entry into, or exit from its territory ~~of any aircraft of other Contracting States or persons or property thereon~~. This means that ~~access to airspace itself cannot be charged for. That provision precludes a Contracting State from conditioning a grant of the first freedom of the air in any way that would infringe upon the uniform condition, national treatment, or cost basis standards established in Article 15. cannot charge aircraft of other Contracting States for mere access to its airspace.~~ In other words, while a ~~contracting~~ Contracting State may choose to grant or not to grant first freedom air traffic rights ~~for scheduled operations to another contracting Contracting State for international air services~~, it may not condition the grant or the exercise of those rights on additional ~~non-cost-based~~ charges or other requirements (~~i.e., private commercial arrangements between airlines that would be inconsistent with the uniform condition or national treatment standards.~~). This prohibition extends to charges ~~disguised~~ labelled as “administrative fees,” “authorization fees,” or any other similarly vague charges that are, in essence, fees, dues or other charges imposed solely for airspace access rather than in payment for ~~specific~~ services provided to aircraft.

–“Solely of the right...” as used in Article 15 means that no fees, dues or other charges can be levied imposed by a Contracting State simply for granting ~~access to airspace. Charges authorization for a flight to operate into, out of or over its territory.~~ Fees, dues or other charges can only be imposed for specific services provided to aircraft ~~that go beyond allowing access to airspace~~. This prohibition includes fees, dues or other charges imposed for mere overflight, where an aircraft transits a Contracting State's airspace without landing. Any attempt to impose fees, dues or other charges for such ~~overflight, access to airspace which are not tied to for~~ specific services provided, is a violation of Article 15. ~~User~~ Fees, dues or other charges can be levied only if they are tied to for specific services provided.

Article 15 requires Contracting States to publish and communicate to ICAO charges imposed for airport the use of airports or air navigation services to ICAO and other facilities. ICAO then publishes those charges on its AeroTariffs platform.

~~This~~ The AeroTariffs platform may be accessed online. It has replaced the *Tariffs for Airports and Air Navigation Services* (Doc 7100). The provisions of Article 15 relating to the publication and communication

to ICAO of charges are intended to capture all monetary conditions that may be imposed by a Contracting State associated with transit of on aircraft operating international air services in its airspace in order to provide maximum transparency and certainty among Contracting States and operators. ~~The obligation regarding publication and communication must be read in conjunction with the obligation not to impose fees, duties or other charges solely for the right of transit (i.e., fees, duties, or other charges required for exercise of Freedom of the Air rights).~~

Finally, Article 15 stipulates that ~~Contracting States can bring forth disagreement against the charges imposed by~~ other Contracting States for ~~issues relating to user charges, allowing ICAO the use of airports and other facilities shall, upon representation by an interested Contracting State, be subject to review such charges by the Council, which shall report~~ and make recommendations ~~to thereon for the consideration of the State or States involved concerned.~~²

² The Council review procedure provided in the last paragraph Article 15 of the Chicago Convention solely concerns “charges imposed for the use of airports and other facilities”. Any other concerns relating to the interpretation and application of Article 15 of the Chicago Convention may be presented to the Council by a Contracting State under Articles 54 j), k) n) and/or 84 of the Chicago Convention. On 29 March 1958, the Council (XXXIII-17 (Closed)) considered a request by Jordan that the Council review charges imposed by Syria for the use of aeronautical services and facilities and report and make the necessary recommendations to Syria, in accordance with Article 15 of the Chicago Convention. The Council was asked to determine whether the question of compulsory landings should be considered in association with the proceedings under Article 15 of the Convention. In this regard, the then Director of the Legal Bureau expressed the view that the issue of compulsory landing had to be dealt “in accordance with the procedure laid down in the Rules for the Settlement of Differences (Doc 7782) and the proceedings would be different from those applicable to a review of charges by the Council under Article 15 of the Convention” (see ICAO, *Council Thirty-Fourth Session, Minutes of the Third Meeting, 14 May 1958*, Doc 7902-3 (Closed) at page 38, paragraph 34; C-WP/2686, *Syrian Charges for Aeronautical Services and Facilities*).

Chapter 4

FURTHER CLARIFICATIONS ON SPECIFIC ASPECTS OF ARTICLE 15

This chapter provides key clarifications on the application of Article 15 of the Chicago Convention regarding user charges. User charges, as referred to herein, encompass both Air Navigation Charges charges for the use of airports and Airport Charges air navigation facilities. Contracting States are reminded that Article 15 prohibits unjust discrimination based on aircraft nationality in the imposition of charges for the use of airports and air navigation facilities.

As indicated in the *Manual on Air Navigation Services Economics* (Doc 9161) and *ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services* (Doc 9082), the principles of uniform conditions and national treatment non-discrimination appear to be well understood by Contracting States. Other aspects of Article 15—specifically the scope of legitimate user fees, dues and other charges, publication and communication to ICAO of user charges, and the ICAO process for reviewing provisions relating to the review by the ICAO Council of a Contracting State's charges upon representation by an interested Contracting State—are seen not to be well understood. The following sections will focus on these three aspects and provide more detailed information as to their interpretation and implementation.

1. USER CHARGES

~~There is additional guidance in Doc 9181, Doc 9161, and Doc 9562.~~

User charges must be fair and reasonable and should be based on the legitimate costs of providing the facilities and/or services to which they relate. Legitimate costs typically include operating expenses, maintenance, depreciation of assets, and a reasonable return on investment. Costs should be directly related to the use of facilities and the provision of services related to aircraft and should not include costs unrelated to aviation activities or costs that are inflated or inefficient. ~~States should provide transparent accounting and cost allocation methodologies to justify user charges. Users have the right to request detailed cost breakdowns and challenge charges that are not cost related.~~

Under Article 15, charges imposed or permitted to be imposed by a Contracting State for the use of airports and other air navigation facilities must comply with the non-discrimination principle – they shall not be higher for aircraft of any other Contracting State. Discriminatory practices include, but are not limited to:

- Imposing higher charges on foreign users aircraft than national users aircraft for use of the same services airports and air navigation facilities.
- Offering preferential rates or discounts to certain users aircraft based on nationality or other non-operational factors.
- ~~○ Cross-subsidizing or financing other activities or airports with user charges.~~
- Applying different charging methodologies to different users national and foreign aircraft without objective justification.
- ~~○ Lack of transparency in charging policies and procedures.~~

Any differential treatment in ~~user~~ charges must be based on objective, cost-related factors and not on nationality, commercial advantage, or other discriminatory grounds.

States should ensure transparency in the development and application of ~~user~~ charges. This includes:

- Publishing all user charges ~~and relevant charging policies.~~
- Communicating ~~user~~ charges to ICAO and ~~thereby~~ making them accessible through the AeroTariffs platform.
- ~~Consulting with airlines and other users before implementing changes to user charges.~~
- ~~Providing detailed justifications for any changes in user charges.~~

~~Effective consultation with users is essential for ensuring that user charges are fair, reasonable, and cost-related.~~

If a user identifies that ~~user charges~~ the charges imposed by a Contracting State for the use of airports and air navigation facilities are discriminatory or ~~not cost-related~~ otherwise inconsistent with Article 15, it ~~can~~ may request its State, as an interested Contracting State, to make a representation to the ICAO Council. ~~The~~ pursuant to Article 15. Upon a representation by an interested Contracting State, the ICAO Council ~~can~~ shall review the charges ~~imposed for the use of airports and other facilities in question~~ and make recommendations thereon for the consideration of the State or States concerned. Users should provide detailed evidence and justifications to their State to support ~~their~~ any such representation to the ICAO Council. This will be necessary to assist and enable the State making the representation to provide sufficient information and justifications to the charging State as well as the Council.

~~Doc 9082 is also clear that charges need not be identical for all flights.~~ A ~~charging authority~~ Contracting State can impose different levels of ~~charge~~ charges under circumstances where there are underlying cost differences in the services received by the users. ~~For example, a communication charge related to air navigation services may have a different charge for a voice link service than for data link services, as long as there are clear cost differences in the provision of the services and the~~ option ~~opportunity~~ to choose between the two options is generally made available to all users on non-discriminatory terms.

A Contracting States ~~shall~~ must not impose differentiated routings solely for the purpose of levying ~~user~~ charges or discriminating against certain users. If there is a cost-based differential sufficiently demonstrated, the various routings must nevertheless be available to aircraft of any Contracting State consistent with the uniform ~~condition~~ conditions principle of Article 15.

Overflight authorization fees, service fees, or permission fees that cannot be clearly linked to cost recovery for services provided to aircraft ~~transiting operating over, entering into or exiting from~~ a State's ~~airspace territory~~ would be contrary to the requirement in Article 15 that no charges be imposed solely for the right of aircraft of another Contracting State to enter, transit, or exit the territory of a ~~contracting~~ Contracting State. However, ~~they are~~ characterized or ~~named~~ labelled, a fee that is not related to the cost of providing services to ~~civil aviation, or aircraft and~~ which is levied solely to grant access to airspace, is inconsistent with Article 15. Therefore, any ~~costs fees, dues or charges~~ relating to a permit to access ~~ana~~ a Contracting State's airspace, including the processing cost of permission application, should not be ~~recovered from the airspace user~~ imposed or permitted to be imposed by a Contracting State.

Additional guidance on user charges can be found in ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services (Doc 9082), the Manual on Air Navigation Services Economics (Doc 9161), and the Airport Economics Manual (Doc 9562). Doc 9082 has four key charging principles: that ~~c~~Charges should be non-discriminatory, cost related, transparent, and implemented following consultation with users. Specific services that may be categorized as air navigation services are defined in Appendix 2 of Doc 9082. Doc 9082 is also clear that charges need not be identical for all flights.

2. PUBLICATION OF USER CHARGES

A key component of ICAO's charging principles is transparency. This component is mirrored in Article 15, which requires that Contracting States provide, publish and communicate to ICAO information regarding all user charges imposed for the use of airports and other facilities air navigation services that exist within each Contracting State's airspace/territory.

This requirement means that any and all charges related to the use of airports and other air navigation facilities within a Contracting State's territory must be assessed, published and accordingly communicated to ICAO by that Contracting State.

3. PROCESS TO BRING ARTICLE 15 ISSUES TO ICAO USER CHARGES IMPOSED BY A CONTRACTING STATE TO THE ICAO COUNCIL FOR REVIEW UNDER ARTICLE 15

~~As Members of ICAO, Contracting States cannot release themselves from the provisions of Article 15 (or any other Article) of the Chicago Convention. As signatories of the Convention, Contracting States have committed to abiding by all of the Convention's Articles without exception. Article 15 thus provides for the ICAO Council, upon representation by an interested Contracting State, to "review the charges imposed by another Contracting State for the use of airports and other facilities, and report and make recommendations thereon to for the consideration of the State or States concerned."~~ It should be noted that ~~the Article 15~~ specifically refers to representation by an interested Contracting State only, not by any other party, as further clarified in ~~Doc 9161, paragraph 1.5 of the Manual on Air Navigation Services Economics (Doc 9161).~~

If ~~a Member State (an~~ interested State) ~~represents an issue or concern with another State's charges~~ Contracting State considers, either through based on the data available via Aero Tariffs the Aero Tariffs Platform or through its own experience or the experiences of its operators, ~~it should that the charges imposed by another Contracting State for the use of airports and air navigation facilities are inconsistent with Article 15, it may~~ submit a written representation on the issue ~~in writing~~ to the ICAO Council. Taking this step would be without prejudice to that interested Contracting State's ability to address the matter through bilateral channels with the charging other State or through other provisions such as Articles 54 n) and 84 of the Chicago Convention.

In ~~raising~~ making the written representation on the issue to the Council, the interested Contracting State should provide information regarding which specific charges are ~~of concern~~ the subject of the representation and demonstrate, with support, indicate why it believes such charges ~~deserve scrutiny~~ warrant a review with respect to their potential inconsistency with Article 15.

~~Once the ICAO Council receives written notification from the interested Member State(s), it should instruct the Air Transport Committee (ATC) to review the charges. In turn, the ATC should request further support from the experts in the Airport Economics Panel (AEP) and Air Navigation Services Economics Panel (ANSEP) and the Air Transport Regulation Panel (ATRP) to undertake the review. The ATRP and AEP-ANSEP would convene a standing sub-group (potentially made up of both panels' working groups on Article 15) to lead the work among their respective panels, and to address potential conflicts of interests between the panels. Should the involved States wish, they should each be able to request the participation of a technical expert in the sub-group.~~

~~The sub-group would work to produce a report for the ATC based on facts gathered and other supporting information from all parties involved. The report, which would be reviewed and amended as appropriate by the Legal Bureau especially with regard to the interpretation of the Convention.~~

~~The sub-group should request, and Contracting States should provide information on the charges in question, including full details justifying the calculation of the charges and the specific services that are tied to each charge. As part of the process, the views of all States concerned should be fully heard.~~

~~Once the sub-group has completed their joint report and it has been reviewed and amended as appropriate by the Legal Bureau, it should submit it back to the ATC, which will then report its conclusions to the Council for a final recommendation. The ICAO Council should set deadlines for each of the steps involved in the process, in order to resolve the issue in a timely manner.~~Upon receipt of the written representation and in accordance with Article 15, it is proposed that the ICAO Council follows the procedure established in [Doc xxx] in order to report and make recommendations for the consideration of the State or States concerned.

Chapter 5

ILLUSTRATIVE SCENARIOS

The illustrative scenarios below showcase examples where Contracting States would be contravening breaching their obligations under Article 15 of the Chicago Convention, were they to undertake the described actions. The list below is not intended to be an exhaustive list of all possible breaches of Article 15. If for any reason, Contracting States are engaged in any of the below actions below, they should immediately act to ensure conformity, in order to align with all the provisions of Article 15. Reversal of such actions could include cessation of discriminatory actions, or the imposition of undue charges on all air carriers.

1. SCENARIO 1: DISCRIMINATORY AND NON-COST BASED AIRPORT and/or AND/OR AIR NAVIGATION CHARGES

Contracting State A imposes higher airport or air navigation charges on aircraft of foreign carriers than for aircraft of its own national carriers. As an example, the country Contracting State A charges aircraft of foreign carriers a fee, but waives or discounts, or otherwise provides incentives for the same charge fee for aircraft of its national carriers. This action by Contracting State A contravenes breaches the national treatment standard uniform conditions principle of Article 15. The Contracting State A must immediately bring parity between aircraft of foreign carriers and those of its national carriers. The State can either waive charges for all carriers aircraft, foreign and national, or impose the same charges on aircraft of its national carriers. This is without prejudice to the State's right to modify charges based on cost differences in the provision of services so long as, in principle, each service is available to all carriers aircraft whether national or foreign at the same charge. For example, as referred to in paragraphs 2.2(e) and 3.3(e) of ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services (Doc 9082), airports can legitimately offer cost-based rebates or discounts to a particular aircraft operator (e.g., to encourage the use of a specific technology) as provided in paragraphs 2.2(e) and 3.3(e) of Doc 9082. Such waivers or discounts are should be based on objective criteria and are must be uniformly accessible by to foreign and national carriers aircraft operators alike.

Contracting State B imposes user charges that exceed the costs of the airport and/or air navigation services facilities it provides. In addition, the charges imposed within its territory. The amounts charged do not in any way relate to the costs incurred by Contracting State B subsidize or finance the operations of its national carriers, at times through direct payment to its national carriers. Contracting State B also uses these charges to pre-fund future in connection with the provision of the facilities and operations, without following ICAO's specific guidance on pre-funding as stated in may also have no relation to the use of those facilities by aircraft of other Contracting States. The charges cannot be considered to be cost-related, reasonable and fair, and would therefore breach Contracting State B's obligations under Article 15.8 of Doc 9082 (10th edition). As these actions do not comply with Article 15, Contracting State B must act immediately to bring its user charges in line with ICAO's cost-based principles.

States must provide transparent accounting and cost allocation methodologies to justify user charges. Users have the right to request detailed cost breakdowns and challenge charges the requirement of cost relatedness stemming from Article 15. ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services (Doc 9082) provides useful guidance for Contracting States on how to ensure that charges are cost-related, not based on legitimate costs fair and reasonable. It also contains specific guidance regarding pre-funding of an airport or air navigation facility through charges levied on users prior to completion of the facility concerned.

2. SCENARIO 2: DISCRIMINATORY ACCESS TO AIR NAVIGATION SERVICES

Contracting State A provides priority access to its air navigation services to its national ~~airlines~~aircraft –or ~~airlines~~aircraft of certain Contracting States ~~whether in exchange for a fee or not~~, while delaying or denying similar services to other foreign ~~airlines, whether in exchange for a fee or not~~aircraft. Contracting State A is ~~violating the provisions of~~breaching its obligation under Article 15- ~~to ensure that the use by aircraft of other Contracting States of air navigation facilities provided for public use for the safety and expedition of air navigation shall be subject to uniform conditions applicable to the national aircraft of Contracting State A.~~ To correct this action, Contracting State A must provide all ~~airlines~~aircraft –(whether foreign or ~~domestic~~national) with similar access to similar services.

3. SCENARIO 3: DISCRIMINATORY ACCESS TO DIFFERENTIATED SERVICES

Contracting State A allows access to certain services to its national ~~carriers~~aircraft operators or to ~~carriers~~aircraft operators from only certain Contracting States. These services could include but are not limited to voice link versus data link ~~ANS~~air navigation facilities and services; preferential routings through its airspace; or, other operational restrictions or conditions on ~~the ability to transit its~~transiting through Contracting State A's airspace. Although ~~the~~ Contracting State ~~can~~may offer differentiated services with differentiated costs, all such services being cost-based must be available and offered under uniform conditions to all ~~carriers~~aircraft operators of every Contracting State operating in Contracting State A's territory that have been granted first freedom access, whether national or foreign, under uniform conditions, in addition to being cost-based. More information. Additional guidance material on charges can be found in ~~Chapter 5.172 and 5.173 of the Manual on Air Navigation Services Economics~~ (Doc 9161-).

4. SCENARIO 4: CONDITIONAL GRANT OR EXERCISE OF OVERFLIGHT TRAFFIC RIGHTS

Contracting State A requires foreign ~~airlines~~aircraft operators to enter ~~into~~ commercial ~~arrangement~~arrangements with its national ~~carrier~~aircraft operator(s) as a pre-condition for the grant or exercise of the right to transit its airspace. The imposition of any such commercial ~~arrangement~~arrangements, whether or not they require ~~payment~~the foreign aircraft operator to make cash payments or to provide other non-cash benefits to the national aircraft operators of Contracting State A, is contrary to Article 15.

Historically, certain Contracting States have required foreign aircraft operators to make payments beyond those that can be justified ~~as user charges~~under Article 15 and/or to enter into commercial arrangements with their national ~~carriers as a pre-condition to granting~~aircraft operators as a precondition for exercising the right to enter into, transit over, or exit their territories. Examples of such commercial arrangements include, but are not limited to, agreements entailing direct payments to national ~~carriers and non-cost-based overflight charges. Such commercial arrangements conflict with the national treatment standard of Article 15 by~~aircraft operators. By imposing ~~different charges~~financial obligations on foreign ~~carriers~~aircraft operators from which national ~~carriers~~aircraft operators are exempt. ~~Such a practice could, in some instances, be at odds. Such commercial arrangements conflict with the non-discrimination and uniform condition standard of~~conditions obligation of Article 15. Such commercial arrangements also violate the Article 15, to the extent a State imposes such requirements differently on carriers based on their nationality. Additionally, such practices would qualify as a pre-requisite for airspace access, which conflicts with the prohibition on charges against the imposition of fees, dues and other charges in respect solely of the right of foreign aircraft to transit a Contracting over, enter into or exit from a Contracting State's airspace territory.

5. SCENARIO 5: “SERVICE” CHARGES AND OTHER UNDEFINED CHARGES

Contracting State A imposes an “administrative fee”. However, Contracting State A does not provide information describing the composition of reason why and for which service or facility this “administrative fee.” has been imposed. Contracting State B charges imposes “service fees” for the provision of air navigation services, but these service fees exceed the costs of the service provided. In both cases, charging the imposition of thesesuch fees would not comply with the requirements of Article 15 and both States would need as Article 15 requires that charges must be for the use of airports and air navigation facilities. to provide comprehensive information detailing the services rendered and their cost basis. The transparency This requirement for such “service charges” applies to all user charges, including those at times dubiously named not clearly specified and variously labelled as “regional development fees”, “security surcharges”, “overflight authorization fees”, “overflight charges”, “transit fees”, “administrative fees”, “permit fees”, “permission fees”, etc. States should more specifically enumerate what specific services are provided in exchange for payment of these charges.

Some Contracting States delegate theirthe adjudication of their overflight requests to third parties. In such cases, the third party might charge a “service fee” to recover administrative costs borneincurred during the adjudication of overflight requests. Regardless of their administrative set up, Contracting States, or their delegated third parties (when applicable), cannotcan neither charge solely for granting access to their airspace nor for the grant of overflight permission, nor hide to foreign aircraft. Even if such charges by listing themare labelled as “administrative fees” to give the impression that such fees are charged to recouprecover costs of managing flight plans. Similarly, they remain charges imposed solely for granting authorization for a flight to operate into, out of or over a Contracting States also cannot require the payment of such “administrative fees” as a precondition for processing overflight requests State’s territory, and are therefore not compliant with Article 15.

6. SCENARIO 6: FAILURE TO SUBMITCOMMUNICATE USER CHARGES TO ICAO

Contracting State A levies charges on users of its aviation systemairports and air navigation facilities. Contracting State A does not provide informationcommunicate the charges to ICAO on each charge, along with their cost basis, and including related facilities or service(s) renderedfor which the charges are imposed. Contracting State A is not fully respecting Article 15 of the Chicago Convention, which requires each Contracting States to provide such informationpublish and communicate to ICAO the charges it imposes or permits to be imposed for the use of its airports and air navigation facilities. Contracting State A must readily submit suchcommunicate information related to userits charges to ICAO for inclusion in the AeroTariffs platform, so that such charges, along with their cost basis, can be accessible to all usersother Contracting States.

APPENDIX B

DRAFT STATE LETTER TO CONTRACTING STATES CLARIFYING OBLIGATIONS UNDER ARTICLE 15

Tel.:
DATE
Ref.:

Subject: Clarifications on Contracting States' Obligations Under Article 15

Action required: Contracting States should observe ICAO's policies on charges and base their revision of charges on the principles set forth in the policies

Sir/Madam,

On 6 January 2023, I shared have the honour to refer to State letter EC 2/89 – 23/2, dated 6 January 2023, in which I referred to ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services (Doc 9082) and highlighted the importance for Contracting States to observe ICAO's policies and base any revision of their charges on the principles set forth in the policies.

Through this present letter, I wish to inform you that the Secretariat seeks to provide further Council has approved [Doc xxx] which contains additional guidance and materials, including clarifications concerning Contracting States' and illustrative scenarios pertaining to the obligations of Contracting States under Article 15 of the Convention on International Civil Aviation (Chicago, 1944 – "the Chicago Convention").

Contracting States have the sovereign right, subject to Article 5 of the Chicago Convention, to decide whether to grant or not to grant first freedom of the air traffic rights to other contracting Contracting States for scheduled international air services. Article 15 obligates contracting States not to impose prohibits each Contracting State from imposing fees, dues or other charges in respect solely of the right of transit over or entry into or exit from its territory of any aircraft of a contracting Contracting State or persons or property thereon. Article 15 also obligates each Contracting States State to ensure that uniform conditions apply to the use, by aircraft of every contracting Contracting State, of all airports and air navigation facilities open to public use within its territory.

Given the obligations stemming from Article 15 of the Chicago Convention, as outlined above, a contracting Contracting State is precluded from conditioning a grant of the first freedom of the air access to its airspace by aircraft of other Contracting States by imposing fees, dues or other charges in any way that would infringe upon breach the uniform condition, national treatment, or cost basis standards prescribed obligations stemming from in Article 15. In other words, while a contracting Contracting State may choose has discretion regarding whether to grant or not to grant first freedom air traffic rights for international air services to another contracting State Contracting State, it may not condition the grant or exercise of those rights on additional non-cost-based charges or other requirements (i.e., private commercial arrangements between airlines) that would be inconsistent with the uniform condition or national treatment standards. All charges shall Article 15. Similarly, each Contracting State must ensure that its airports and air navigation facilities open to public use by its national aircraft are open under uniform conditions to the aircraft or all other Contracting States.

Appendix B

Article 15 further requires that all charges imposed by Contracting States for the use of airports and air navigation facilities be published and communicated to ICAO.

In this regard, ~~it is clear that the provisions of Article 15 relating to~~ the publication and communication to ICAO should include all ~~of charges are intended to capture ALL such~~ monetary conditions that may be imposed by a ~~contracting~~Contracting State for the ~~right~~use of ~~transits~~airports and air navigation facilities in order to provide for maximum transparency and certainty among ~~contracting~~Contracting States and operators. ~~One must read the obligation regarding publication and communication in conjunction with the obligation not to impose fees, duties or other charges solely for the right of transit (i.e., fees, duties, or other charges required for exercise of first freedom rights should be published). I wish to encourage all States to consider the clarifications included in this letter and to ensure they meet their obligations under Article 15 of the Chicago Convention.~~

Should a ~~a~~an interested Contracting State encounter ~~user~~ charges imposed by another Contracting State that are inconsistent with the provisions ~~terms~~ of Article 15, that State ~~should~~may bring such charges to the attention of ~~the~~ ICAO ~~whereby the Council by way of a written representation. The~~ Council will review those charges ~~and then, and~~ report and make recommendations thereon for the consideration of the State or States concerned. ~~If a State has undertaken any international obligations inconsistent with the terms of Article 15, they shall take immediate steps to procure its release from the obligation as called for under Article 82 of the Convention.~~

I wish to encourage all Contracting States to consider and implement the guidance material contained in Doc [xxx] which is designed and intended to assist States to better comply with their obligations under Article 15 of the Chicago Convention.

Please accept, Sir/Madam, the assurances of my highest consideration.

Juan Carlos Salazar
Secretary General

APPENDIX C

**DRAFT ICAO COUNCIL PROCESS ON ISSUES OF FOR THE REVIEW OF CHARGES
PURSUANT TO ARTICLE 15 OF THE CONVENTION ON INTERNATIONAL CIVIL
AVIATION**

If ~~a Member State (an~~ interested State) ~~represents an issue or concern with another State's charges~~ Contracting State considers, either ~~through~~ based on the data available via ~~Aero Tariffs~~ the AeroTariffs Platform or through its own experience or the experiences of its operators, ~~it should that the charges imposed by another Contracting State for the use of its airports or air navigation facilities are inconsistent with Article 15 of the Chicago Convention, it may~~ submit a written representation on the issue ~~in writing~~ to the ICAO Council. Taking this step would be without prejudice to that interested Contracting State's ability to address the matter through bilateral channels with the ~~charging other~~ State ~~or through other provisions such as Articles 54 n) and 84 of the Chicago Convention~~.

In ~~raising~~ making the written representation to the Council ~~the issue~~, the interested Contracting State should provide information regarding which specific charges are of the subject of the representation ~~concern~~ and ~~demonstrate, with support, indicate~~ why it believes such charges ~~deserve scrutiny~~ warrant a review with respect to their potential inconsistency with Article 15.

Once the ICAO Council receives ~~such~~ written ~~notification~~ representation from ~~the an~~ interested Member Contracting State(s), it should instruct the Air Transport Committee (ATC) to review the charges. In turn, the ATC should request further support from the experts in the Airport Economics Panel (AEP) and Air Navigation Services Economics Panel (ANSEP) and the Air Transport Regulation Panel (ATRP) to undertake the review. The ATRP and AEP-ANSEP would convene a standing sub-group (potentially made up of both ~~panels' working groups~~ Panels' respective Working Groups on Article 15) to lead the work among their respective ~~panels~~ Panels, and to address potential conflicts of interests between the ~~panels~~ Panels. Should the involved States wish, they should each be able to request the participation of a technical expert in the sub-group.

The sub-group would work to produce a report for the ATC based on facts gathered and other supporting information from all ~~parties involved~~ States concerned. The report, ~~which~~ would be reviewed and amended as appropriate by the Legal Affairs and External Relations Bureau especially with regard to the interpretation of the Chicago Convention.

The sub-group should request, and Contracting States should provide information on the charges in question, including full details justifying the calculation of the charges and the specific services that are tied to each charge. As part of the process, the views of all States concerned should be fully heard.

Once the sub-group has completed ~~their joint~~ its report and it has been reviewed and amended as appropriate by the Legal Affairs and External Relations Bureau, ~~the sub-group~~ should submit it back to the ATC, which will then report its review and conclusions to the Council ~~for a final~~ to consider for its report and recommendation ~~to the State or States concerned~~. The ICAO Council should set deadlines for each of the steps involved in the process, in order to resolve the issue in a timely manner.