



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

ЮРИДИЧЕСКИЙ КОМИТЕТ – 40-Я СЕССИЯ

(Монреаль, 26–30 октября 2026 года)

Пункт 2 повестки дня. Рассмотрение общей программы работы Юридического комитета

ДОКЛАД ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ ГРУППЫ СЕКРЕТАРИАТА ПО СТАТЬЕ 15 ЧИКАГСКОЙ КОНВЕНЦИИ (SSG-A15)

(Представлено председателем¹ SSG-A15)

1. ИСХОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

1.1 На своей 42-й сессии (23 сентября – 3 октября 2025 года) Ассамблея включила в Общую программу работы Юридического комитета новый пункт под названием "Правовой обзор анализа применения статьи 15 Чикагской конвенции, подготовленного Группой экспертов по регулированию воздушного транспорта (ATRP)". В рамках этого пункта Юридическому комитету было поручено провести правовой анализ трёх проектов документов ATRP: i) проекта инструктивного материала по статье 15 Чикагской конвенции; ii) проекта письма Договаривающимся государствам с разъяснением обязательств по статье 15; iii) проекта процедуры рассмотрения Советом ИКАО заявлений заинтересованных Договаривающихся государств относительно сборов, взимаемых другими государствами за пользование аэропортами и другими средствами. Ассамблея также указала, что правовой анализ должен быть завершён в 2026 году.

1.2 В январе 2026 года для содействия этой работе была учреждена Исследовательская группа Секретариата по статье 15 Чикагской конвенции (SSG-A15). В состав SSG-A15 вошли назначенные государствами эксперты в области права, представители одной международной организации и соответствующих групп экспертов ИКАО; с марта по июль 2026 года SSG-A15 провела ряд виртуальных совещаний. Следуя согласованной методологии, основанной на письменных материалах и анализе соответствующих исторических и институциональных документов, SSG - A15 рассмотрела проекты документов ATRP на предмет их соответствия статье 15 Конвенции о международной гражданской авиации (Чикаго, 1944 год — "Чикагская конвенция"). Результаты обсуждений, представленные в виде доклада SSG-A15, приведены в приложении к настоящему рабочему документу.

2. ДЕЙСТВИЯ КОМИТЕТА

2.1 Юридическому комитету предлагается рассмотреть информацию, представленную в докладе SSG-A15 и добавлениях к нему, в целях содействия проведению его работы. — — — —

¹ Д-р Лена-Мария Гезе, Германия.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ДОКЛАД ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ ГРУППЫ СЕКРЕТАРИАТА ПО СТАТЬЕ 15 ЧИКАГСКОЙ КОНВЕНЦИИ (SSG-A15), ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ 40-Й СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО КОМИТЕТА

1. ИСХОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

1.1 На своей 42-й сессии (23 сентября – 3 октября 2025 года) Ассамблея ИКАО включила в Общую программу работы Юридического комитета новый пункт под названием "Правовой обзор анализа применения статьи 15 Чикагской конвенции, подготовленного Группой экспертов по регулированию воздушного транспорта (ATRP)". В рамках этого пункта Юридическому комитету было поручено провести правовой анализ трёх проектов документов, подготовленных ATRP: i) проекта инструктивного материала по статье 15 Чикагской конвенции; ii) проекта письма Договаривающимся государствам с разъяснением обязательств по статье 15; iii) проекта процедуры рассмотрения Советом ИКАО заявлений заинтересованных Договаривающихся государств относительно сборов, взимаемых другими государствами за пользование аэропортами и другими средствами. Далее эти три документа совместно именуются проектами документов ATRP. Ассамблея постановила, что целевым сроком завершения Юридическим комитетом правового анализа проектов документов ATRP должен быть 2026 год.

2. СОЗДАНИЕ, СОСТАВ И МЕТОДОЛОГИЯ SSG-A15

2.1 В январе 2026 года для ускоренного проведения работы по этому новому пункту повестки дня с учётом установленного Ассамблеей целевого срока завершения в 2026 году была учреждена Исследовательская группа Секретариата по статье 15 Чикагской конвенции (SSG-A15). Ей было поручено провести правовой анализ результатов проведённого ATRP исследования применения статьи 15 Конвенции о международной гражданской авиации (Чикаго, 1944 год — "Чикагская конвенция") и представить доклад на рассмотрение Юридического комитета на его 40 - й сессии, запланированной на октябрь 2026 года.

2.2 В ответ на письмо государствам, направленное Генеральным секретарём в ноябре 2025 года, в состав SSG-A15 были назначены эксперты в области права от 16 государств-членов (Аргентины, Бразилии, Германии, Канады, Кении, Китая, Намибии, Нигерии, Норвегии, Руанды, Саудовской Аравии, Сингапура, Соединённых Штатов Америки, Танзании, Чили и Южной Африки), а также представители одной международной организации — Международной ассоциации воздушного транспорта (ИАТА). Они приняли участие в одном или нескольких совещаниях SSG-A15. В работе SSG-A15 также участвовали представители ATRP, Группы экспертов по экономике аэропортов и Группы экспертов по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания (AEP-ANSEP).

2.3 SSG-A15 провела ряд виртуальных совещаний с марта по июль 2026 года (первое совещание — 18 марта 2026 года; второе — 30 апреля 2026 года; третье — 13 и 20 мая 2026 года; четвёртое — 15 и 29 июня и 14 июля 2026 года). На втором совещании д-р Лена-Мария Гезе (Германия) и г-жа Мария Макалла Мемба (Объединённая Республика Танзания) были путём аккламации избраны председателем и заместителем председателя SSG-A15, соответственно.

2.4 После первоначального обмена на первом совещании мнениями об объёме и методологии правового анализа SSG-A15 согласилась с тем, что члены Группы представят письменные материалы по рассматриваемым проектам документов ATRP. Все такие письменные

материалы, представленные членами Группы, были сведены воедино для рассмотрения на втором и последующих совещаниях SSG-A15. Группа также рассмотрела другую соответствующую информацию и документацию, включая рабочие документы Секретариата; протоколы Совета, касающиеся процедуры, применённой в 1958 году в связи с просьбой Договаривающегося государства по статье 15 Чикагской конвенции относительно сборов за предоставление аэронавигационного обслуживания и средств, взимаемых другим Договаривающимся государством²; различную информацию о сборах, сообщаемую государствами ИКАО и публикуемую на платформе Aero-Tariffs; а также правила, директивы и руководящие принципы, применимые к различным органам ИКАО³. В ходе своих совещаний SSG-A15 рассмотрела, в частности, возможные варианты поправок к документам ATRP, направленные прежде всего на обеспечение их согласованности и взаимосвязанности с положениями статьи 15 Чикагской конвенции. Предложенные по итогам обсуждений проекты поправок представлены в добавлениях А, В и С к настоящему докладу.

3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРАВОВОГО АНАЛИЗА ПРОЕКТОВ ДОКУМЕНТОВ ATRP

3.1 В настоящем разделе кратко изложены основные темы, обсуждавшиеся SSG-A15 в ходе четырёх совещаний.

3.2 SSG-A15 проанализировала проекты документов ATRP и определила следующие основные направления правового анализа:

- использование непоследовательных формулировок;
- применительно к принципу связи с затратами⁴ и публикации подробной информации о структуре сборов⁵ — риск смешения обязательств, вытекающих из статьи 15 Чикагской конвенции, с требованиями необязательных к исполнению инструктивных материалов;
- запрет перекрёстного субсидирования как элемента статьи 15⁶;
- запрет сборов, взимаемых только лишь за право транзита через территорию Договаривающегося государства или влета на его территорию, или вылета с его территории, в частности:
 - a) когда сбор считается взимаемым только лишь за право транзита и служит предварительным условием предоставления прав на пролёт⁷
 - b) охватывает ли выражение "пошлины, налоги или другие сборы" только прямые платежи либо также другие выплаты⁸
 - c) передача третьим сторонам/частным организациям полномочий по рассмотрению запросов на пролёт⁹;

² См. Тридцать четвёртая сессия Совета ИКАО, протокол третьего заседания, 14 мая 1958 года, Дос 7902-3 (закрытое), стр. 38, п. 34; C-WP/2686, "Сборы Сирии за аэронавигационное обслуживание и средства".

³ А именно: Авиатранспортный комитет (АТК), Группа экспертов по экономике аэропортов (АЕР), Группа экспертов по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания (АНСЕП), Группа экспертов по регулированию воздушного транспорта (АТРП) и Управление по правовым вопросам и внешним сношениям Секретариата ИКАО (ЛЕВ).

⁴ Например, стр. А-10, пп. 1 и 3; А-12 и А-13; А-15, сценарий 1; А-16, сценарии 3 и 5; А-17, сценарий 6.

⁵ Например, стр. А-15, сценарий 1.

⁶ Например, стр. А-9, п. 2; А-12 и А-13; А-15, сценарий 1.

⁷ Например, стр. А-16, сценарий 5.

⁸ Например, стр. А-16, сценарии 4 и 5.

⁹ Например, стр. А-16, сценарий 5.

- взаимосвязь статей 15 и 68 Чикагской конвенции;
- роль Юридического комитета, Управления по правовым вопросам и внешним сношениям (ЛЕВ) и Авиатранспортного комитета (АТС) (см. статью 54 d) Чикагской конвенции) в проекте процедуры рассмотрения Советом ИКАО сборов в соответствии со статьей 15 Чикагской конвенции;
- четкое разграничение между процедурой рассмотрения Советом вопросов в соответствии со статьей 15 и его возможных последствий (см. статью 54 j), k) и n) Чикагской конвенции) и функциями Совета по урегулированию споров в соответствии со статьей 84 Чикагской конвенции¹⁰;
- четкое определение сферы рассмотрения Советом "сборов, взимаемых за пользование аэропортами и другими средствами" в соответствии со статьей 15 Чикагской конвенции¹¹;
- бремя доказывания в рамках процедуры рассмотрения Советом ИКАО сборов в соответствии со статьей 15 с учетом возможной недоступности ранее опубликованной информации;
- общие процессуальные принципы, такие как недопущение конфликта интересов, обеспечение равного участия, прозрачность и разумные сроки.

3.3 При толковании положений Чикагской конвенции SSG-A15 учитывала принципы статей 31 и 32 Венской конвенции о праве международных договоров (Вена, 1969 год — "VCLT"). Хотя Чикагская конвенция была заключена до Конвенции VCLT, принципы статей 31 и 32 VCLT тем не менее применимы, поскольку Международный суд постановил, что они являются нормами обычного права, закрепленными в VCLT.

4. ПРОЕКТ ИНСТРУКТИВНОГО МАТЕРИАЛА ПО СТАТЬЕ 15 ЧИКАГСКОЙ КОНВЕНЦИИ

4.1 Последовательность формулировок

4.1.1 SSG-A15 установила, что формулировки, используемые в проекте инструктивного материала по статье 15 Чикагской конвенции (далее — "проект инструктивного материала"), не являются внутренне последовательными, не соответствуют формулировкам статьи 15 и в ряде случаев неоднозначны. При рассмотрении проекта руководящих материалов SSG-A15 приняла к сведению необходимость избегать отклонений от формулировок Чикагской конвенции, учитывая то, что проект инструктивных материалов носит интерпретационный характер и должен соответствовать положениям статьи 15, а не отклоняться от них.

4.2 Разграничение между обязательствами по статье 15 и рекомендациями в действующем инструктивном материале

4.2.1 Обязательства, вытекающие из Чикагской конвенции, являются юридически обязательными для Договаривающихся государств¹², тогда как инструктивный материал юридической силы не имеет. Он содержит рекомендации по передовой практике и обеспечивает согласованность нормативных требований для государств-участников и представителей отрасли. Ввиду различий в правовом характере важно проводить различие между обязательными

¹⁰ Например, стр. A-11, п. 2.

¹¹ Например, стр. A-11, п. 2.

¹² Конвенция является обязательной для Договаривающихся государств, если они не денонсируют её в соответствии со статьей 95.

обязательствами в рамках Чикагской конвенции и рекомендациями, содержащимися в инструктивном материале. Что касается сборов, то соответствующий инструктивный материал содержится в документе *"Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание"* (Дос 9082, десятое издание, 2024 год), в *"Руководстве по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания"* (Дос 9161, шестое издание, 2023 год) и в *"Руководстве по экономике аэропортов"* (Дос 9562, четвертое издание, 2020 год).

4.2.2 Хотя сам проект инструктивного материала не будет носить обязательного характера, изложенная в нём международная передовая практика основана на концептуальных принципах Конвенции, включая статью 15. Поэтому некоторые члены SSG-A15 предложили при необходимости использовать проект инструктивного материала в качестве основы для официального толкования юридически обязательных обязательств, предусмотренных статьёй 15. Несоблюдение рекомендаций, представленных в инструктивном материале, не обязательно является нарушением Чикагской конвенции, за исключением случаев, когда такая рекомендация однозначно повторяет обязательное юридическое обязательство, предусмотренное Конвенцией.

4.2.3 В ходе правового анализа проектов документов ATRP SSG-A15 отметила риск смешения обязательств по статье 15 с рекомендациями инструктивного материала, особенно при рассмотрении вопросов о том, требует ли статья 15: (i) чтобы сборы, взимаемые государствами за пользование их аэропортами и другими средствами, соответствовали затратам; (ii) чтобы Договаривающиеся государства публиковали и сообщали ИКАО информацию (например, разбивку расходов), обосновывающую сборы за пользование аэропортами и другими объектами. SSG-A15 оценила, вытекают ли эти требования из Чикагской конвенции и, следовательно, являются обязательными, или представляют собой лишь рекомендации инструктивного материала.

4.2.4 Соответствие затратам

4.2.4.1 Принцип соответствия затратам подробно обсуждался на нескольких совещаниях SSG-A15. Члены выражали разные мнения о том, в какой мере этот принцип является обязательством по статье 15 Чикагской конвенции. В конечном итоге SSG-A15 заключила, что требование соответствия сборов затратам вытекает из статьи 15. Этот вывод основан на изложенных ниже соображениях.

4.2.4.2 Хотя во втором абзаце статьи 15 термин "соответствие затратам" прямо не употребляется, формулировка предполагает связь сбора с услугой, предоставленной воздушному судну: *"любые сборы, которые могут взиматься или разрешены для взимания Договаривающимся государством за пользование такими аэропортами и аэронавигационными средствами воздушными судами любого другого Договаривающегося государства [...]"* (выделено автором). Если сбор взимается за пользование аэропортами или аэронавигационными средствами, такая связь сохраняется, если сбор основан на расходах на предоставление этих средств и обеспечение их использования, включая разумную надбавку на накладные расходы. Обычное значение слова "сбор" подтверждает такое понимание. Согласно определению в резолюции A42-26 Ассамблеи, сбор – это взимаемый платеж, конкретно предназначенный и используемый для возмещения расходов, связанных с предоставлением средств и служб для гражданской авиации, а налог является взимаемым платежом, предназначенным для увеличения доходов национальных или местных правительств, которые, как правило, не используются для гражданской авиации полностью или на основе конкретных расходов. Добросовестное толкование статьи 15 с учётом обычного значения слов "сбор" и "за пользование" позволяет сделать вывод о том, что принцип соответствия затратам вытекает из статьи 15.

4.2.4.3 Статья 31(2) VCLT требует для целей толкования положений договора учитывать также и его контекст. В этой связи статья 71 Чикагской конвенции предусматривает, что, если Совет предоставляет аэропорты и аэронавигационные средства, он *"может установить справедливые и разумные сборы за пользование предоставленными средствами"* (выделено автором). Аналогично статье 71, статья I раздела 4(2) *Соглашения о транзите при международных воздушных сообщениях* (Чикаго, 1944 год — "СТМВС"), отражающая статью 15 Чикагской конвенции, также предусматривает, что сборы за пользование аэропортами и другими средствами должны быть справедливыми и разумными. Хотя состав Договаривающихся государств Чикагской конвенции и СТМВС не идентичен, статья 71 Конвенции и статья I раздела 4(2) СТМВС являются частью контекста статьи 15 Чикагской конвенции. СТМВС было подписано в тот же день, что и Чикагская конвенция, и потому является соглашением, относящимся к договору, заключённому в связи с принятием Чикагской конвенции.

4.2.4.4 Статья 44 d) Чикагской конвенции устанавливает, что одна из целей и задач ИКАО заключается в том, чтобы *"удовлетворять потребности народов мира в [...] экономичном воздушном транспорте"* (выделено автором). При обычном понимании слова "экономичный" как рентабельный или приемлемый по затратам очевидная цель заключается в том, чтобы избежать ненужного финансового бремени для авиакомпаний и их клиентов, содействовать здоровому развитию воздушного транспорта и обеспечить доступную воздушную мобильность. Для достижения этой цели сборы должны соответствовать понесённым затратам. Таким образом, в данном контексте вышеизложенное подтверждает вывод о том, что требование о том, чтобы сборы были соразмерны затратам, вытекает из статьи 15.

4.2.5 Публикация сборов

4.2.5.1 В рамках SSG-A15 не было достигнуто консенсуса по вопросу о том, обязаны ли Договаривающиеся государства в соответствии со статьей 15 Конвенции предоставлять ИКАО подробную информацию о структуре взимаемых ими сборов.

4.2.5.2 Аргументом в пользу того, что статья 15 должна включать такое требование, является то, что предоставление Договаривающимися государствами ИКАО такой подробной информации о структуре сборов является обязательным в связи с процедурой рассмотрения Советом, предусмотренной статьей 15. Такая информация необходима для того, чтобы Договаривающееся государство могло направить заявление в Совет; без этой информации другие Договаривающиеся государства не смогут установить, соответствует ли взимаемый государством сбор положениям статьи 15. Кроме того, было заявлено, что обязанность публиковать и передавать информацию о сборах связана с процедурой рассмотрения в Совете, о чем свидетельствует точная формулировка статьи 15: *"Информация о всех таких сборах публикуется и сообщается Международной организации гражданской авиации, при этом по заявлению заинтересованного Договаривающегося государства [...]"* (выделено автором). Наконец, если будет предоставлена информация, обосновывающая сбор, это позволит Договаривающимся государствам принимать обоснованные и аргументированные решения о целесообразности обращения с соответствующей апелляцией в связи с данным сбором.

4.2.5.3 Основной аргумент против такого толкования статьи 15 заключался в отсутствии оснований для такого толкования статьи 15. Текст требует лишь публиковать и направлять в ИКАО сведения о сборах, а не подробную информацию, обосновывающую эти сборы. Кроме того, обязанность публиковать и направлять в ИКАО сведения о сборах не зависит от процедуры рассмотрения в Совете, несмотря на уточнение "при этом", содержащееся в формулировке статьи 15. В ходе процедуры рассмотрения в Совете Договаривающемуся государству, сборы которого оспариваются, может быть предложено предоставить подробную информацию в

обоснование рассматриваемых сборов. На практике подробное описание структуры сборов часто предоставляется пользователям воздушного пространства и другим заинтересованным сторонам во время консультаций. В этой связи было отмечено, что, хотя принцип консультаций является основным элементом инструктивного материала Дос 9082, он не является частью обязательств по статье 15. Учитывая, что был зафиксирован лишь один случай пересмотра, необоснованные заявления и принцип процессуальной экономии не могут служить основанием для толкования статьи 15 таким образом, чтобы она включала требование к Договаривающимся государствам предоставлять ИКАО подробную информацию о сборах.

4.2.5.4 SSG-A15 рассмотрела примеры информации, переданной Договаривающимися государствами ИКАО и опубликованной на платформе Aero-Tariffs, чтобы установить наличие у Договаривающихся государств последующей практики, вытекающей в значении статьи 31(3) b) VCLT по передаче ИКАО подробных сведений о структуре сборов. SSG-A15 установила, что платформа Aero-Tariffs содержит только окончательные тарифы и что подробная информация о составе сборов не публикуется. Таким образом, также не было обнаружено доказательств последующей практики.

4.2.5.5 Признав расхождение мнений относительно того, какую именно информацию о сборах необходимо публиковать и доводить до сведения ИКАО в соответствии со статьей 15, SSG - A15 пришла к соглашению о том, что любые сборы, которые могут взиматься или разрешены к взиманию Договаривающимся государством за пользование аэропортами и аэронавигационными средствами воздушными судами других Договаривающихся государств, должны быть опубликованы и доведены до сведения ИКАО. Если такой сбор не опубликован и не доведен до сведения ИКАО, это считается нарушением статьи 15. Вместе с тем публикация и доведение информации о сборе до сведения ИКАО не означает автоматически, что он полностью соответствует статье 15, поскольку он может противоречить другим её положениям, например запрету на дискриминацию, и тем самым нарушать статью 15.

4.3 **Перекрёстное субсидирование**

4.3.1 Проект инструктивного материала можно понимать как устанавливающий нарушение статьи 15 в случае использования поступлений от незаконно взимаемых с авиакомпаний других государств сборов для субсидирования авиакомпаний или иных организаций государства, взимающего сбор. Представитель ATRP пояснил, что это не входило в намерения авторов и что приведенный сценарий с использованием средств, полученных от сборов, незаконно взимаемых для субсидирования авиакомпаний государства, взимающего сборы, был приведен лишь в качестве примера.

4.3.2 Тщательно изучив текст статьи 15, SSG-A15 не обнаружила никаких признаков прямого запрета на использование поступлений от сборов для финансирования операций и деятельности национальных органов государства, взимающего сборы. Поэтому Группа рекомендовала внести соответствующие поправки в проект инструктивного материала, отражённые в **добавлении А**.

4.4 **Запрет сборов, взимаемых лишь за право транзита, влета или вылета**

4.4.1 В отношении последнего предложения статьи 15 SSG-A15 указала на необходимость определить критерии, позволяющие установить, взимается ли сбор лишь за право транзита через территорию государства, влета на неё или вылета с её территории. Группа

согласилась, что последнее предложение статьи 15 не запрещает взимать сборы за пользование аэропортами и другими аэронавигационными средствами, в частности за аэронавигационное обслуживание, когда воздушное судно пользуется такими средствами. SSG-A15 рассмотрела вопрос о возможности взимания сборов, пошлин или иных платежей в связи с разрешениями или другими эксплуатационными допусками, предоставляемыми Договаривающимся государством эксплуатантам других Договаривающихся государств.

4.4.2 Сборы, пошлины или иные платежи, взимаемые лишь за право транзита, влета или вылета — платежи за разрешения и допуски

4.4.2.1 SSG-A15 согласилась, что сборы, пошлины или иные платежи, установленные Договаривающимся государством, будут противоречить статье 15, если они взимаются только за разрешение пролететь над территорией взимающего сборы государства, влететь на неё или вылететь с неё и при этом воздушному судну не предоставляется обслуживание. Следовательно, запрет взимание таких сборов, пошлин или иных платежей означает, что их нельзя взимать за предоставление государством разрешений или иных допусков воздушным судам других государств лишь для доступа к его территории и пролёта над ней. Это понимание основано на следующих факторах:

4.4.2.2 Формулировка последнего предложения статьи 15 ясна: *"Никакое Договаривающееся государство не взимает каких-либо пошлин, налогов или других сборов только лишь за право транзита через его территорию, или влета на его территорию, или вылета с его территории любого воздушного судна Договаривающегося государства или находящихся на нем лиц или имущества"*. С учётом обычного толкования статьи 15 никакое Договаривающееся государство не взимает каких-либо пошлин, налогов или других сборов "только лишь" за право транзита через его территорию, или влета на его территорию, или вылета с его территории, отказ от уплаты которых препятствовал бы осуществлению прав на перевозки.

4.4.2.3 Последнее предложение статьи 15 следует также рассматривать в контексте статей 5 и 6 Чикагской конвенции. В них установлены условия доступа воздушных судов Договаривающихся государств в воздушное пространство других Договаривающихся государств, включая обстоятельства и виды полетов, требующие специальных разрешений или иных допусков. Таким образом, Чикагская конвенция предусматривает, что при определённых обстоятельствах для доступа к воздушному пространству того или иного государства может потребоваться специальное разрешение или иное постановление такого государства, и одновременно устанавливает, что не взимаются пошлины, налоги или другие сборы лишь за право транзита через территорию, влета на территорию или вылета с территории Договаривающегося государства. Некоторые члены SSG-A15 считали, что запрет на взимание пошлин, налогов или других сборов лишь за право транзита через территорию, влета на территорию или вылета с территории Договаривающегося государства не исключает взимания определённых сборов за оформление разрешений. Однако SSG-A15 согласилась в целом, что для сохранения нормативной целостности Конвенции предоставление прав на воздушные перевозки и необходимых для их осуществления специальных разрешений или допусков не должно сопровождаться взиманием каких-либо пошлин, налогов или других сборов. Как отмечалось ранее, такое толкование соответствует цели Конвенции - удовлетворению потребностей народов мира в экономичном воздушном транспорте.

4.4.3 Передача третьим сторонам/частным организациям полномочий по управлению запросами на пролет

4.4.3.1 SSG-A15 заключила, что статья 15 запрещает взимание пошлин, налогов или других сборов лишь за предоставление доступа к воздушному пространству независимо от того,

передало ли Договаривающееся государство эту функцию третьим сторонам и/или частным организациям или выполняет её само. Этот вывод основан на том, что Договаривающиеся государства связаны обязательствами по Чикагской конвенции и что Договаривающееся государство не может уклоняться от своих обязательств по международному договору путем передачи деятельности, обычно осуществляемой этим Договаривающимся государством, другому государству и/или частной организации. Скорее, это принцип международного права, согласно которому Договаривающееся государство — участник международного договора обязано обеспечить его соблюдение на своей территории и своими гражданами. Окончательная ответственность за обеспечение того, чтобы не взимались пошлины, налоги или другие сборы лишь за право транзита через территорию Договаривающегося государства, влета на эту территорию или вылета с неё, лежит на соответствующем государстве.

4.4.3.2 Это следует, с одной стороны, из принципа обычного права *pacta sunt servanda* (принципа обязательности исполнения договоров), который также закреплён в статье 26 VCLT ("каждый действующий договор обязателен для его участников и должен добросовестно ими выполняться"), а с другой — из иерархии международных договоров и национального права. Так, статья 27 VCLT устанавливает, что "участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора [...]".

4.4.4. **Предоставление доступа к воздушному пространству в зависимости от предоставления льгот, отличных от прямых выплат**

4.4.4.1. Статья 15 не только запрещает Договаривающемуся государству взимать пошлины, налоги или сборы, требующие прямой оплаты, но и запрещает Договаривающимся государствам обуславливать доступ к своему воздушному пространству предоставлением авиакомпаниями или эксплуатантами других Договаривающихся государств неденежных льгот или не прямых платежей исключительно за право транзита над территорией государства, влета на его территорию или вылета с нее. Неденежной льготой может быть предоставление товаров или услуг. Непрямым платежом может быть требование заключить договор или соглашение с предоставляющим доступ государством или его организацией, по которому запрашивающая доступ авиакомпания или эксплуатант обязаны произвести платёж или понести расходы.

4.4.4.2 В основе этого понимания лежит тот факт, что требование о предоставлении неденежных льгот или не прямых платежей ставит Договаривающееся государство или его авиакомпании и эксплуатантов, стремящихся получить доступ к воздушному пространству, в невыгодное экономическое положение по сравнению с аналогичными субъектами государства, предоставляющего доступ. Таким образом, такое требование приравнивается к пошлинам, налогам или другим сборам, предполагающим прямые выплаты. С учётом цели Чикагской конвенции удовлетворять потребности народов мира в экономичном воздушном транспорте, которая подтверждает то, как следует согласно статье 15 истолковывать обязательства по обеспечению единых условий, эти две ситуации нельзя рассматривать по-разному.

4.4.4.3 Обуславливание права воздушных судов других Договаривающихся государств на транзит над территорией государства, влета на территорию или вылета с нее предоставлением неденежных льгот или не прямых платежей также может рассматриваться как обход последнего предложения статьи 15. Такой обход несовместим с принципом *pacta sunt servanda*, требующим добросовестного заключения и выполнения договора Договаривающимися государствами.

4.5 **Взаимосвязь со статьей 68 Чикагской конвенции**

4.5.1 Статьи 68 и 15 Чикагской конвенции напрямую связаны между собой. В статье 15 прямо указано, что обязательство Договаривающегося государства обеспечивать открытый доступ к своим аэропортам для использования их национальными воздушными судами на условиях, равнозначных условиям, предоставляемым воздушным судам других Договаривающихся государств, регулируется положениями статьи 68. Каждое Договаривающееся государство с учетом положений настоящей Конвенции может устанавливать маршрут, по которому в пределах его территории осуществляется любое международное воздушное сообщение, а также аэропорты, которые могут использоваться при любом таком сообщении. Это означает, что каждое Договаривающееся государство с учетом положений настоящей Конвенции может устанавливать маршрут, по которому в пределах его территории осуществляется любое международное воздушное сообщение, а также аэропорты, которые могут использоваться при любом таком сообщении. Связь со статьей 68 Чикагской конвенции следует отразить в проекте инструктивного материала.

5. **ПРОЕКТ ПИСЬМА ДОГОВАРИВАЮЩИМСЯ ГОСУДАРСТВАМ С УТОЧНЕНИЕМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО СТАТЬЕ 15**

5.1 SSG-A15 рассмотрела проект письма государствам и предложила ряд изменений в целях приведения его содержания в соответствие с содержанием проекта инструктивных материалов. При этом Группа исходила из того, что письмо вместе с инструктивным материалом после его окончательной доработки и утверждения Советом будет направлено Договаривающимся государствам. Целью правового анализа, проведенного SSG-A15, и предложенных изменений было обеспечение юридического соответствия обоих документов статье 15 Чикагской конвенции.

6. **ПРОЕКТ ПРОЦЕДУРЫ РАССМОТРЕНИЯ СБОРОВ СОВЕТОМ ИКАО**

6.1 SSG-A15 решила, что вопрос о введении специальной процедуры рассмотрения Советом сборов за пользование аэропортами и другими средствами, как это предусмотрено статьей 15, является политическим, а не правовым вопросом. Совет должен принять решение о целесообразности введения такой процедуры на данном этапе. Кроме этого, Совет обладает с правовой точки зрения значительной свободой действий при разработке процедуры при условии соблюдения правовых требований, закреплённых в Чикагской конвенции, в частности в статье 15, конституционных и/или институциональных ролей и полномочий различных органов ИКАО, участвующих в процессе, а также общих принципов надлежащей правовой процедуры.

6.2 Проведя правовой анализ проекта процедуры, SSG-A15 пришла к выводу, что при условии внесения некоторых незначительных редакционных изменений, указанных в **добавлении С**, проект процедуры может способствовать выполнению Советом функции рассмотрения сборов, предусмотренной статьей 15. Если Совет решит сохранить проект процедуры, то SSG-A15 рекомендует дополнительно упорядочить и согласовать его формулировки с Чикагской конвенцией и надлежащим образом отразить институциональные роли других органов ИКАО.

6.3 Отличие от процедуры урегулирования споров согласно статье 84

6.3.1 SSG-A15 отметила, что в некоторых случаях формулировки, используемые в проекте процедуры, не позволяют четко разграничить рассмотрение сборов в соответствии со статьями 15 и процедуру урегулирования споров согласно статье 84 Чикагской конвенции. Статья 84 устанавливает процедуру разрешения Советом разногласия между двумя или более Договаривающимися государствами, касающегося толкования или применения Чикагской конвенции и её приложений и предусматривает возможность обжаловать решения Совета в специальном (ad hoc) арбитражном суде или в Международном суде. В отличие от этого процедура рассмотрения сборов, предусмотренная статьей 15, не является состязательной процедурой, завершающейся принятием Советом обязательного к исполнению решения. Результатом рассмотрения сборов, взимаемых за пользование аэропортами и другими объектами, по статье 15 являются не имеющие обязательной силы рекомендации Совета, предназначенные для рассмотрения соответствующим государством или соответствующими государствами. Хотя такие рекомендации и не носят юридически обязательного характера, в случае если какое-либо Договаривающееся государство решит не выполнять их, Совет может сообщить о таком невыполнении рекомендации Договаривающимся государствам в соответствии со статьей 54 j) Чикагской конвенции.

6.4 Роль Юридического комитета, Управления по правовым вопросам и внешним сношениям и Авиатранспортного комитета

6.4.1 В проекте процедуры предусматривается участие в процессе рассмотрения Советом сборов таких органов ИКАО как АТС, АТРП, АЕР-ANSEP и LEB. Согласно Конституции Юридического комитета (резолюция А7-5 Ассамблеи), одной из его функций является предоставление Совету рекомендаций по вопросам, касающимся толкования и внесения поправок в Чикагскую конвенцию, которые были переданы ему Советом. Соответственно, в задачи LEB не входит предоставление Совету рекомендаций по вопросам, касающимся толкования или внесения поправок в Чикагскую конвенцию. Если Совету понадобятся такие рекомендации в рамках пересмотра сборов в соответствии со статьей 15, этот вопрос должен быть передан на рассмотрение Юридического комитета, а не LEB. Проект процедуры должен соответствовать Конституции Юридического комитета.

6.4.2 Проект процедуры предусматривает участие АТС в рассмотрении сборов. Эту задачу необходимо отразить в мандате АТС.

6.5 Охват процедуры рассмотрения

6.5.1 Возник вопрос, охватывает ли предусмотренная статьей 15 процедура только сборы, взимаемые Договаривающимся государством за пользование аэропортами и аэронавигационными средствами, как указано во втором абзаце статьи 15, либо её объём шире и включает также обязанность предоставлять доступ к аэропортам и аэронавигационным средствам на единых условиях и запрет взимания пошлин, налогов или других сборов только лишь за право транзита через территорию Договаривающегося государства, влета на его территорию или вылета с его территории, как указано в последнем предложении статьи 15.

6.5.2 По итогам подробного обсуждения был сделан вывод о том, что обычное толкование статьи 15 с учетом её предмета, цели и контекста подтверждает точку зрения, согласно которой пересмотру Советом в соответствии со статьей 15 подлежат только сборы, взимаемые

Договаривающимися государствами за пользование аэропортами и аэронавигационными средствами.

6.6 Бремя доказывания

6.6.1 Проект процедуры должен учитывать, какие виды информации доступны Договаривающимся государствам. Поскольку статья 15 прямо не обязывает Договаривающиеся государства публиковать и доводить до сведения ИКАО подробную информацию о сборах, включая методологии определения себестоимости и распределения затрат, не следует в рамках процедуры рассмотрения предъявлять к государству, подающему заявление, несоразмерных требований о предоставлении подробной информации и объяснений относительно того, почему оно считает, что сбор, взимаемый другим Договаривающимся государством, не соответствует статье 15. Хотя SSG-A15 признала, что такое государство может не иметь полного доступа к информации о калькуляции себестоимости и тарифах, на основании которой рассчитываются рассматриваемые сборы, она тем не менее согласилась с тем, что данное государство должно действовать добросовестно и при подаче заявления в Совет указывать какие-либо разумные основания для пересмотра этих сборов. Группа также согласилась, что процедура рассмотрения сборов должна по своей сути наделять Совет полномочиями, позволяющими ему после получения заявления требовать от взимающего сбор государства подробную информацию, обосновывающую соответствующие сборы.

6.7 Общие процессуальные принципы

6.7.1 Процедурам рассмотрения обычно присущи общие принципы. Эти принципы обеспечивают законность процедуры и доверие к ней и тем самым содействуют признанию и добровольному выполнению результатов процедуры. Эти общие принципы могли бы усовершенствовать проект процедуры:

6.7.1.1 **Прозрачность.** Рекомендация Совета должна содержать соображения и обоснования его выводов. Должно быть ясно, почему Совет вынес ту или иную рекомендацию.

6.7.1.2 **Беспристрастность.** Члены Совета, участвующие в рассмотрении, должны быть беспристрастными; конфликтов интересов следует избегать. С этой целью полезно предусмотреть требование, чтобы член Совета не участвовал в рассмотрении заявления, в отношении которого он является заинтересованным Договаривающимся государством.

6.7.1.3 **Обоснованность фактами.** Совет должен собрать, оценить и рассмотреть всю соответствующую информацию и на ее основе проводить своё рассмотрение и предлагать рекомендации.

6.7.1.4 **Справедливость.** Сторонам должны быть предоставлены справедливые и разумные возможности высказаться и изложить свою позицию.

6.7.1.5 **Своевременность.** Рассмотрение должно проходить в разумные сроки, и у сторон должно быть достаточно времени для изложения своих позиций.

7. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

7.1 В заключение SSG-A15 считает, что в принципе рассмотренные и соответствующим образом доработанные проекты документов ATRP представляют собой юридически приемлемые

руководящие принципы по осуществлению, которые могут помочь Договаривающимся государствам в улучшении соблюдения статьи 15 Чикагской конвенции.

7.2 Таким образом, с учётом указанных выше замечаний и предложенных изменений, отражённых в добавлениях А, В и С к настоящему докладу, проекты документов АТРР рекомендуются для одобрения Юридическим комитетом.

— — — — —

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 State which has ratified or adhered to the *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”) (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 assist ICAO Member States to give full effect to Article 15 of the Chicago Convention in accordance with their legal obligations as Contracting States.

1.2 The guidance material responds to Assembly Resolution 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 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 guidance on compliance with Article 15 of the Chicago Convention, addressing ambiguities and promoting consistent application among 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.

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 – *Requesting guidance regarding Article 15 and airspace access* presented by the United States to the 41st Session of the ICAO Assembly (Montréal, 27 September – 7 October 2022) discussed “the need for specific guidance and legal analysis regarding the provisions of Article 15 of the 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 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 agreed that more specific guidance and legal analysis are required for Contracting States to better understand and apply Article 15 of the Chicago Convention, and, to that end, instructed that the Air Navigation Services Economic Panel (ANSEP) and the Air Transport Regulation Panel (ATRP), 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 (referred to in this document as a “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 :

- the need for more clarification and guidance on the provisions of Article 15 of the Chicago Convention to promote compliance by Contracting States;
- liaising with the AEP-ANSEP to provide more clarification and guidance for the compliance of Contracting States with Article 15 of the Chicago Convention; and,
- 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 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 of transit...,” means;

- clarifying the difference between legitimate 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 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 make a representation relating to another State’s charges 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 68¹³) and use of its air navigation 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 facilities; iii) publish and communicate to ICAO charges 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 v) 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

¹³ 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.

The requirements for equivalent treatment of foreign and domestic aircraft with respect to charges for airport access and use of air navigation 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 aircraft, when they are engaged in similar operations or air services or receiving the same services. In other words, charges related to airport and air navigation facilities cannot discriminate based on the nationality of the aircraft. Like the uniform conditions principle, the 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 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 State's territory, that some Contracting States have interpreted and implemented differently. Contracting States have the sovereign right to grant or not to grant air traffic rights to other Contracting States for international air services. Contracting States or their service providers have the right to recover the costs incurred in the provision of airports and air navigation facilities, through fair and reasonable charges. Article 15 explicitly prohibits each Contracting State from imposing any fees, dues, or other charges solely for the right of transit over, entry into, or exit from its territory of any aircraft of other Contracting States or persons or property thereon. This means that a Contracting State cannot charge aircraft of other Contracting States for mere access to its airspace. In other words, while a Contracting State may choose to grant or not to grant air traffic rights to another Contracting State for international air services, it may not condition the grant or the exercise of those rights on additional charges or other requirements (e.g., private commercial arrangements between airlines). This prohibition extends to charges 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 services provided to aircraft.

"Solely of the right..." as used in Article 15 means that no fees, dues or other charges can be imposed by a Contracting State simply for granting 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 access to airspace which are not for specific services provided is a violation of Article 15. Fees, dues or other charges can be levied only if they are for specific services provided.

Article 15 requires Contracting States to publish and communicate to ICAO charges imposed for the use of airports and other facilities. ICAO then publishes those charges on its AeroTariffs platform. 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 on aircraft operating international air services in its airspace in order to provide maximum transparency and certainty among Contracting States and operators.

Finally, Article 15 stipulates that the charges imposed by other Contracting States for the use of airports and other facilities shall, upon representation by an interested Contracting State, be subject to review by the

Council, which shall report and make recommendations thereon for the consideration of the State or States concerned.¹⁴

¹⁴ 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 charges for the use of airports and air navigation facilities. Contracting States are reminded that Article 15 prohibits 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 non-discrimination appear to be well understood by Contracting States. Other aspects of Article 15—specifically the scope of legitimate fees, dues and other charges, publication and communication to ICAO of charges, and the provisions relating to the review by the ICAO Council of a Contracting State's charges upon representation by an interested Contracting State—seem 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

User charges must be fair and reasonable and should be based on the legitimate costs of providing the facilities 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.

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 aircraft than national aircraft for use of the same airports and air navigation facilities.
- Offering preferential rates or discounts to certain aircraft based on nationality or other non-operational factors.
- Applying different charging methodologies to national and foreign aircraft without objective justification.

Any differential treatment in 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 charges. This includes:

- Publishing all user charges.
- Communicating user charges to ICAO and thereby making them accessible through the AeroTariffs platform.

If a user identifies that the charges imposed by a Contracting State for the use of airports and air navigation facilities are discriminatory or otherwise inconsistent with Article 15, it may request its State, as an interested Contracting State, to make a representation to the ICAO Council pursuant to Article 15. Upon a representation by an interested Contracting State, the ICAO Council shall review the charges 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 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.

A Contracting State can impose different levels of 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 opportunity to choose between the two options is generally made available to all users on non-discriminatory terms.

A Contracting State must not impose differentiated routings solely for the purpose of levying 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 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 operating over, entering into or exiting from a State's 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 State. However characterized or labelled, a fee that is not related to the cost of providing services to aircraft and which is levied solely to grant access to airspace, is inconsistent with Article 15. Therefore, any fees, dues or charges relating to a permit to access a Contracting State's airspace, including the processing cost of permission application, should not be 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 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

Article 15 requires that Contracting States publish and communicate to ICAO all user charges imposed for the use of airports and other facilities that exist within each Contracting State's territory.

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

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

Article 15 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 for the consideration of the State or States concerned. It should be noted that Article 15 specifically refers to representation by an interested Contracting State only, not by any other party, as further clarified in paragraph 1.5 of the *Manual on Air Navigation Services Economics* (Doc 9161).

If an interested Contracting State considers, either based on the data available via the AeroTariffs Platform or through its own experience or the experiences of its operators, 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 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 State or through other provisions such as Articles 54 n) and 84 of the Chicago Convention.

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

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 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 actions below, they should immediately act to ensure conformity with the provisions of Article 15.

1. SCENARIO 1: DISCRIMINATORY AND NON-COST BASED AIRPORT 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, Contracting State A charges aircraft of foreign carriers a fee, but waives or discounts, or otherwise provides incentives for the same fee for aircraft of its national carriers. This action by Contracting State A breaches the uniform conditions principle of Article 15. 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 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 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 encourage the use of a specific technology. Such waivers or discounts should be based on objective criteria and must be uniformly accessible to foreign and national aircraft operators alike.

Contracting State B imposes charges that exceed the costs of the airport and/or air navigation facilities it provides within its territory. The amounts charged do not in any way relate to the costs incurred by Contracting State B in connection with the provision of the facilities and 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. Contracting State B must act immediately to bring its charges in line with 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, 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 aircraft or aircraft of certain Contracting States whether in exchange for a fee or not, while delaying or denying similar services to other foreign aircraft. Contracting State A is 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 aircraft (whether foreign or 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 aircraft operators or to aircraft operators from only certain Contracting States. These services could include but are not limited to voice link versus data link air navigation facilities and services; preferential routings through its airspace; or other operational restrictions or conditions on transiting through Contracting State A's airspace. Although Contracting State A may offer differentiated services with differentiated costs, all such services being cost-based must be available and offered under uniform conditions to all aircraft operators of every Contracting State operating in Contracting State A's territory. Additional guidance material on charges can be found in 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 aircraft operators to enter into commercial arrangements with its national 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 arrangements, whether or not they require 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 under Article 15 and/or to enter into commercial arrangements with their national 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 aircraft operators. By imposing financial obligations on foreign aircraft operators from which national aircraft operators are exempt, such commercial arrangements conflict with the non-discrimination and uniform conditions obligation of Article 15. Such commercial arrangements also violate the Article 15 prohibition against the imposition of fees, dues and other charges in respect solely of the right of foreign aircraft to transit over, enter into or exit from a Contracting State's 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 reason why and for which service or facility this "administrative fee" has been imposed. Contracting State B imposes "service fees" for the provision of air navigation services, but these service fees exceed the costs of the service provided. In both cases, the imposition of such fees would not comply with the requirements of Article 15 as Article 15 requires that charges must be for the use of airports and air navigation facilities. This requirement applies to all charges, including those 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 the adjudication of their overflight requests to third parties. In such cases, the third party might charge a "service fee" to recover administrative costs incurred during the adjudication of overflight requests. Regardless of their administrative set up, Contracting States, or their delegated third parties (when applicable), can neither charge solely for granting access to their airspace nor for the grant of overflight permission to foreign aircraft. Even if such charges are labelled as "administrative fees" to give

the impression that such fees are charged to recover costs of managing flight plans, they remain charges imposed solely for granting authorization for a flight to operate into, out of or over a Contracting State's territory, and are therefore not compliant with Article 15.

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

Contracting State A levies charges on users of its airports and air navigation facilities. Contracting State A does not communicate the charges to ICAO including related facilities or service(s) for which the charges are imposed. Contracting State A is not fully respecting Article 15 of the Chicago Convention, which requires each Contracting State to publish 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 communicate information related to its charges to ICAO for inclusion in the AeroTariffs platform, so that such charges can be accessible to all other 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,

I 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.

I wish to inform you that the Council has approved [Doc xxx] which contains additional guidance materials, including clarifications 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 air traffic rights to other Contracting States for international air services. Article 15 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 State or persons or property thereon. Article 15 also obligates each Contracting State to ensure that uniform conditions apply to the use, by aircraft of every 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 State is precluded from conditioning access to its airspace by aircraft of other Contracting States by imposing fees, dues or other charges in any way that would breach the obligations stemming from Article 15. In other words, while a Contracting State has discretion regarding whether to grant air traffic rights for international air services to another Contracting State, it may not condition the grant or exercise of those rights on additional charges or other requirements (e.g., private commercial arrangements between airlines) that would be inconsistent with 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.

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, the publication and communication to ICAO should include all monetary conditions that may be imposed by a Contracting State for the use of its airports and air navigation facilities in order to provide for maximum transparency and certainty among Contracting States and operators.

Appendix B

Should an interested Contracting State encounter user charges imposed by another Contracting State that are inconsistent with the provisions of Article 15 that State may bring such charges to the attention of the ICAO Council by way of a written representation. The Council will review those charges, and report and make recommendations thereon for the consideration of the State or States concerned.

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

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

If an interested Contracting State considers, either based on the data available via the AeroTariffs Platform or through its own experience or the experiences of its operators, 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 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 State or through other provisions such as Articles 54 n) and 84 of the Chicago Convention.

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

Once the ICAO Council receives such written representation from an interested 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' respective 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 States concerned. The report 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 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 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.

— END —