



NOTA DE ESTUDIO

COMITÉ JURÍDICO – 40º PERÍODO DE SESIONES

(Montreal, 26 – 30 de octubre de 2026)

Cuestión 2: Consideración del programa general de trabajo del Comité Jurídico

INFORME DEL GRUPO DE ESTUDIO DE LA SECRETARÍA SOBRE EL ARTÍCULO 15 DEL CONVENIO DE CHICAGO (SSG-A15)

(Nota presentada por la presidenta¹ del SSG-A15)

1. ANTECEDENTES

1.1 Durante su 42º período de sesiones (23 de septiembre – 3 de octubre de 2025), la Asamblea incluyó una cuestión nueva en el programa general de trabajo del Comité Jurídico titulada “Examen jurídico del análisis completado por el Grupo Experto en Reglamentación del Transporte Aéreo (ATRP) sobre la aplicación del artículo 15 del Convenio de Chicago”. En el marco de esa cuestión, se solicitó al Comité Jurídico que hiciese un examen jurídico de tres proyectos de documentos del ATRP: i) el proyecto de texto de orientación sobre el artículo 15 del Convenio de Chicago; ii) el proyecto de comunicación a los Estados contratantes donde se aclaran las obligaciones en virtud del artículo 15; y iii) el proyecto de proceso para que el Consejo de la OACI examine las reclamaciones presentadas por los Estados contratantes interesados en relación con los derechos impuestos por otros Estados por el uso de aeropuertos y otras instalaciones y servicios. La Asamblea indicó además que el examen jurídico debía completarse en 2026.

1.2 Para facilitar ese trabajo, en enero de 2026 se estableció el Grupo de Estudio de la Secretaría sobre el Artículo 15 del Convenio de Chicago (SSG-A15). El SSG-A15 —compuesto por expertas y expertos jurídicos designados por los Estados, representantes de una organización internacional y grupos expertos de la OACI—, celebró una serie de reuniones virtuales entre marzo y julio de 2026. El grupo de estudio aplicó una metodología acordada, basada en presentaciones por escrito y el examen de textos históricos e institucionales relevantes, para examinar los proyectos de documentos del ATRP con el fin de mantener su compatibilidad con el artículo 15 del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Chicago, 1944 – el “Convenio de Chicago”). El resultado de sus deliberaciones figura en el anexo de la presente nota de estudio como informe del SSG-A15.

2. MEDIDA PROPUESTA AL COMITÉ

2.1 Se invita al Comité Jurídico a examinar la información que consta en el informe del SSG-A15 y en sus apéndices a fin de facilitar su labor.

¹ Dra. Lena-Maria Gaese, Alemania.

ANEXO

INFORME DEL GRUPO DE ESTUDIO DE LA SECRETARÍA SOBRE EL ARTÍCULO 15 DEL CONVENIO DE CHICAGO (SSG-A15) PRESENTADO AL 40º PERÍODO DE SESIONES DEL COMITÉ JURÍDICO

1. ANTECEDENTES

1.1 Durante su 42º período de sesiones (23 de septiembre – 3 de octubre de 2025), la Asamblea incluyó una cuestión nueva en el programa general de trabajo del Comité Jurídico titulada “Examen jurídico del análisis completado por el Grupo Experto en Reglamentación del Transporte Aéreo (ATRP) sobre la aplicación del artículo 15 del Convenio de Chicago”. En el marco de esa cuestión nueva, se solicitó al Comité Jurídico que hiciese un examen jurídico de tres proyectos de documentos elaborados por el ATRP, a saber: i) el proyecto de texto de orientación sobre el artículo 15 del Convenio de Chicago; ii) el proyecto de comunicación a los Estados contratantes donde se aclaran las obligaciones en virtud del artículo 15, y iii) el proyecto de proceso para que, con arreglo a lo previsto en el artículo 15 del Convenio de Chicago, el Consejo de la OACI examine las reclamaciones de los Estados contratantes interesados en relación con los derechos impuestos por otros Estados contratantes por el uso de aeropuertos y otras instalaciones y servicios. En adelante los tres documentos se denominarán en conjunto “los proyectos de documentos del ATRP”. La Asamblea consideró que debía preverse 2026 como fecha límite para que el Comité Jurídico finalizase el examen jurídico de esos proyectos de documentos.

2. ESTABLECIMIENTO, COMPOSICIÓN Y METODOLOGÍA DE TRABAJO DEL SSG-A15

2.1 Con el fin de avanzar en los trabajos sobre esta cuestión nueva de manera expeditiva, y teniendo en cuenta la fecha límite de 2026 fijada por la Asamblea para la finalización, en enero de 2026 se estableció un Grupo de Estudio de la Secretaría sobre el artículo 15 del Convenio de Chicago (SSG-A15) para llevar a cabo el examen jurídico del análisis completado por el ATRP sobre la aplicación del artículo 15 del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Chicago, 1944 – el “Convenio de Chicago”), y para presentar un informe y someterlo a la consideración del Comité Jurídico en su 40º período de sesiones, previsto para octubre de 2026.

2.2 En respuesta a una comunicación enviada por el secretario general en noviembre de 2025, expertas y expertos jurídicos designados por 16 Estados miembros (Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, China, Estados Unidos, Kenya, Namibia, Nigeria, Noruega, Rwanda, Singapur, Sudáfrica y Tanzania), así como representantes de una organización internacional (la Asociación del Transporte Aéreo Internacional, IATA), constituyeron el SSG-A15 y participaron en una o más de sus reuniones. Representantes del ATRP y del Grupo Experto en Aspectos Económicos de los Aeropuertos y el Grupo Experto en Aspectos Económicos de los Servicios de Navegación Aérea (AEP-ANSEP) también participaron en los trabajos del SSG-A15.

2.3 El SSG-A15 celebró reuniones virtuales entre marzo y julio de 2026 (primera reunión – 18 de marzo de 2026; segunda reunión – 30 de abril de 2026; tercera reunión – 13 y 20 de mayo de 2026; y cuarta reunión – 15 y 29 de junio, y 14 de julio de 2026). Durante la segunda reunión, la Dra. Lena-Maria Gaese (Alemania) y la Sra. Maria Makalla Memba (República Unida de Tanzania) fueron elegidas por aclamación, respectivamente, presidenta y vicepresidenta del SSG-A15.

2.4 Tras un intercambio inicial de opiniones sobre el alcance y la metodología del examen jurídico durante la primera reunión, el SSG-A15 convino en que los miembros entregarían presentaciones

por escrito sobre los proyectos de documentos del ATRP objeto de examen. Todas esas presentaciones por escrito entregadas por los miembros fueron recopiladas para su consideración por el SSG-A15 durante su segunda reunión y reuniones posteriores. El SSG-A15 también recibió para su consideración más información y documentación relevantes, como las notas de estudio preparadas por la Secretaría; los registros del Consejo relativos al proceso seguido en 1958 en relación con una solicitud de un Estado contratante presentada en virtud del artículo 15 del Convenio de Chicago con respecto a los derechos impuestos por un Estado contratante por servicios e instalaciones aeronáuticas²; los tipos de información sobre los derechos comunicados por los Estados a la OACI y publicados en la plataforma Aero-Tariffs; y las normas, directivas y directrices aplicables a los distintos órganos de la OACI³. En el transcurso de sus reuniones, el SSG-A15 consideró, entre otras cosas, varios proyectos de posible revisión de los proyectos de documentos del ATRP, destinados principalmente a mantener la uniformidad y coherencia entre esos proyectos de documentos del ATRP y las disposiciones del artículo 15 del Convenio de Chicago. Los proyectos de posibles revisiones de los proyectos de documentos del ATRP propuestos por el SSG-A15 tras sus deliberaciones figuran en los **apéndices A, B y C** del presente informe.

3. ÁREAS SUSTANTIVAS DE EXAMEN JURÍDICO RESPECTO A LOS PROYECTOS DE DOCUMENTOS DEL ATRP

3.1 La presente sección contiene un resumen de los aspectos sustantivos de las deliberaciones del SSG-A15 a lo largo de sus cuatro reuniones.

3.2 El SSG-A15 analizó los proyectos de documentos del ATRP y determinó que el examen jurídico debía centrarse en los siguientes puntos:

- Incoherencia en la redacción de los textos;
- En cuanto al principio de la relación con los costos⁴ y la publicación de información detallada sobre la composición de los derechos⁵, el riesgo de confundir las obligaciones dimanantes del artículo 15 del Convenio de Chicago con los requisitos de los textos de orientación no vinculantes;
- Prohibición de los subsidios cruzados como elemento del artículo 15⁶;
- Prohibición de los derechos impuestos únicamente por el mero derecho de tránsito, entrada o salida del territorio de un Estado contratante, en particular:
 - a) cuando se trate de un derecho impuesto únicamente por el mero derecho de tránsito y constituya un requisito previo para los derechos de tránsito de sobrevuelo⁷;
 - b) ¿Los “derechos, impuestos u otros gravámenes” se refieren únicamente a los pagos directos o abarcan también otras prestaciones?⁸;
 - c) la delegación de la gestión de solicitudes de sobrevuelo en terceros/entidades privadas⁹;
- Relación entre el artículo 15 y el artículo 68 del Convenio de Chicago;

² Véase OACI, *Trigésimo cuarto período de sesiones del Consejo, Acta de la tercera sesión, 14 de mayo de 1958*, Doc 7902-3, página 38, párrafo 34; C-WP/2686, *Syrian Charges for Aeronautical Services and Facilities* (Derechos impuestos por Siria en concepto de servicios e instalaciones aeronáuticas.)

³ Concretamente: el Comité de Transporte Aéreo (ATC), el Grupo Experto en Aspectos Económicos de los Aeropuertos (AEP); el Grupo Experto en Aspectos Económicos de los Servicios de Navegación Aérea (ANSEP) el Grupo Experto en Reglamentación del Transporte Aéreo (ATRP) y la Dirección de Asuntos Jurídicos y Relaciones Exteriores (LEB) de la Secretaría de la OACI.

⁴ p. ej., páginas A-10, párrafos 1 y 3; A-12 y A-13; A-15, hipótesis 1; A-16, hipótesis 3 y 5; y A-17, hipótesis 6.

⁵ p. ej., página A-15, hipótesis 1

⁶ p. ej., página A-9, párrafo 2; A-12 y 13; y A-15, hipótesis 1

⁷ p. ej., página A-16, hipótesis 5

⁸ p. ej., página A-16, hipótesis 4 y 5

⁹ p. ej., página A-16, hipótesis 5

- Función del Comité Jurídico, la Dirección de Asuntos Jurídicos y Relaciones Exteriores (LEB) y el Comité de Transporte Aéreo (ATC) (artículo 54 d) del Convenio de Chicago) en el proyecto de proceso para el examen de los derechos por parte del Consejo de la OACI, de conformidad con el artículo 15 del Convenio de Chicago;
- Clara diferenciación entre el proceso de examen del Consejo con arreglo al artículo 15 y sus posibles consecuencias (artículos 54 j), k) y n) del Convenio de Chicago) y las funciones de solución de controversias del Consejo previstas en el artículo 84 del Convenio de Chicago¹⁰;
- Claridad sobre el alcance del examen del Consejo de “los derechos impuestos por el uso de aeropuertos y otras instalaciones y servicios” en virtud del artículo 15 del Convenio de Chicago¹¹;
- La carga de la prueba en el proceso de examen de los derechos por parte del Consejo de la OACI, de conformidad con el artículo 15 del Convenio de Chicago, teniendo en cuenta la posible falta de disponibilidad de información publicada previamente; y
- Principios procesales generales, como evitar los conflictos de intereses, permitir la participación en condiciones de igualdad, transparencia y unos plazos razonables.

3.3 Al interpretar las disposiciones del Convenio de Chicago, el SSG-A15 tuvo en cuenta los principios enunciados en los artículos 31 y 32 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* (Viena, 1969). Si bien el Convenio de Chicago se concertó antes que la Convención de Viena, se aplican no obstante los principios de los artículos 31 y 32 de la Convención ya que la Corte Internacional de Justicia ha determinado que se trata de principios de derecho consuetudinario que se han codificado en la Convención de Viena.

4. **PROYECTO DE TEXTO DE ORIENTACIÓN SOBRE EL ARTÍCULO 15 DEL CONVENIO DE CHICAGO**

4.1 **Coherencia en la redacción**

4.1.1 El SSG-A15 ha constatado que la redacción utilizada en todo el proyecto de texto de orientación sobre el artículo 15 del Convenio de Chicago (en adelante denominado “proyecto de texto de orientación”) carece de coherencia interna y no está en consonancia con la redacción del artículo 15 del Convenio de Chicago, además de ser ambigua en algunos casos. En su examen del proyecto de texto de orientación, el SSG-A15 tuvo en cuenta la necesidad de evitar desviaciones con respecto a la redacción del Convenio de Chicago, dada la naturaleza interpretativa del proyecto de texto de orientación, que debe estar alineado con el artículo 15 y no desviarse de él.

4.2 **Diferenciación entre las obligaciones previstas en el artículo 15 y las recomendaciones recogidas en los textos de orientación existentes**

4.2.1 Aunque las obligaciones dimanantes del Convenio de Chicago son jurídicamente vinculantes para los Estados contratantes¹², los textos de orientación no lo son. Esos textos contienen recomendaciones sobre las mejores prácticas y promueven la alineación reglamentaria entre los Estados contratantes y el sector. Debido a las diferencias de naturaleza jurídica, es importante distinguir las obligaciones vinculantes en virtud del Convenio de Chicago de las recomendaciones contenidas en los textos de orientación. En el contexto de los derechos, los textos de orientación relevantes se encuentran en las *Políticas de la OACI*

¹⁰ p. ej., página A-11, párrafo 2

¹¹ p. ej., página A-11, párrafo 2

¹² Los Estados contratantes están obligados por el Convenio, salvo que lo denuncien de conformidad con el artículo 95.

sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea (Doc 9082, Décima edición, 2024), el *Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea* (Doc 9161, Sexta edición, 2023) y el *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* (Doc 9562, Cuarta edición, 2020).

4.2.2 Aunque el proyecto de texto de orientación no tiene carácter vinculante, las mejores prácticas internacionales que recoge se fundamentan en el marco conceptual del Convenio, incluido el artículo 15. Por ello, algunos miembros del SSG-A15 han sugerido que se use el proyecto de texto de orientación, según corresponda, para fundamentar una interpretación autorizada de las obligaciones jurídicamente vinculantes del artículo 15. El incumplimiento de las recomendaciones contenidas en los textos de orientación no constituye necesariamente una violación del Convenio de Chicago, a menos que la recomendación reitere de forma inequívoca una obligación jurídica vinculante en virtud del Convenio.

4.2.3 Durante el examen jurídico de los proyectos de documentos del ATRP, el SSG-A15 señaló el riesgo de confundir las obligaciones dimanantes del artículo 15 con las recomendaciones contenidas en el texto de orientación, especialmente en relación con la cuestión de si el artículo 15 exige: i) que los derechos impuestos por los Estados por el uso de sus aeropuertos y demás instalaciones y servicios guarden relación con los costos, y ii) que los Estados contratantes publiquen y comuniquen a la OACI información (como el desglose de los costos) para justificar los derechos impuestos por el uso de aeropuertos y otras instalaciones y servicios. El SSG-A15 ha evaluado si estos requisitos dimanaban del Convenio de Chicago, y por tanto son vinculantes, o si simplemente son recomendaciones de los textos de orientación.

4.2.4 **Relación con los costos**

4.2.4.1 El principio de la relación con los costos fue objeto de amplios debates en varias reuniones del SSG-A15. Los miembros expresaron opiniones diferentes sobre hasta qué punto dicho principio constituye una obligación dimanante del artículo 15 del Convenio de Chicago. En última instancia, el SSG-A15 ha llegado a la conclusión de que el requisito de que los derechos estén relacionados con los costos se deriva del artículo 15. Esa conclusión está basada en las consideraciones que se exponen a continuación:

4.2.4.2 Aunque el segundo párrafo del artículo 15 no menciona explícitamente el término “relación con los costos”, de su redacción se desprende que el derecho debe referirse a un servicio prestado a la aeronave, ya que dice “[L]os derechos que un Estado contratante imponga o permita que se impongan por el uso de tales aeropuertos e instalaciones y servicios para la navegación aérea por las aeronaves de cualquier otro Estado contratante [...]”. Si se impone un derecho por el uso de aeropuertos o instalaciones y servicios para la navegación aérea, esa relación se mantiene siempre que el derecho se base en los costos incurridos para proporcionar dichas instalaciones y servicios y permitir su uso, incluyendo un margen razonable para los gastos generales. El significado ordinario del término “derecho” respalda esta interpretación. Según se define en la resolución A42-26 de la Asamblea, un derecho es un gravamen destinado y aplicado específicamente para sufragar los costos del funcionamiento de las instalaciones y los servicios proporcionados a la aviación civil, mientras que un impuesto es un gravamen destinado a recaudar ingresos para el gobierno nacional o local que generalmente no se aplican a la aviación civil en su totalidad ni en función de los costos. Interpretar el texto del artículo 15 de buena fe y considerar el significado ordinario de los términos “derecho” y “por el uso de” lleva a la conclusión de que el principio de relación con los costos se deriva del artículo 15.

4.2.4.3 El artículo 31 2) de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* exige que también se tenga en cuenta el contexto al interpretar las disposiciones del tratado. En ese sentido, resulta oportuno señalar que el artículo 71 del Convenio de Chicago establece que, si el Consejo provee instalaciones y servicios aeroportuarios y de navegación aérea, “podrá fijar derechos justos y razonables por el uso de las instalaciones y servicios proporcionados”. Además, de forma similar al artículo 71 del

Convenio de Chicago, el artículo 1, sección 4 2) del *Acuerdo relativo al tránsito de los servicios aéreos internacionales* (Chicago, 1944 – el “IASTA”), que reproduce el artículo 15 del Convenio de Chicago, también establece que los derechos por el uso de aeropuertos y de todas las instalaciones y servicios deben ser justos y razonables. Aunque los Estados contratantes del Convenio de Chicago y los de la IASTA no son los mismos, tanto el artículo 71 del Convenio de Chicago como el artículo 1, sección 4 2) del IASTA son elementos contextuales relevantes para interpretar el artículo 15 del Convenio de Chicago. El IASTA se firmó el mismo día que el Convenio de Chicago y, por tanto, es un acuerdo que se refiere al tratado y se concertó con motivo de la celebración del Convenio de Chicago.

4.2.4.4 El artículo 44 d) del Convenio de Chicago establece que uno de los fines y objetivos de la OACI es “satisfacer las necesidades de los pueblos del mundo respecto a un transporte aéreo [...] y económico”. Considerando el significado ordinario del término “económico” como rentable o asequible, el objetivo claro es evitar cargas financieras innecesarias para las aerolíneas y su clientela, con objeto de facilitar el crecimiento saludable del transporte aéreo y proporcionar una movilidad aérea asequible. Para que se cumpla ese objetivo, los derechos deben guardar relación con los costos incurridos. Así, como elemento contextual relevante, lo anterior respaldaría la interpretación de que el requisito de que los derechos guarden relación con los costos dimana del artículo 15.

4.2.5 **Publicación de los derechos**

4.2.5.1 No hubo consenso en el seno del SSG-A15 sobre si a los Estados contratantes les incumbe la obligación, en virtud del artículo 15 del Convenio, de proporcionar información detallada a la OACI sobre la composición de sus derechos.

4.2.5.2 El argumento a favor de interpretar que el artículo 15 incluye dicho requisito es que es obligatorio que los Estados contratantes comuniquen a la OACI información detallada sobre la composición de sus derechos habida cuenta del proceso de examen del Consejo previsto en el artículo 15. Dicha información sería necesaria para que un Estado contratante pueda presentar una reclamación ante el Consejo; sin esa información otros Estados contratantes no estarían en condiciones de determinar si un derecho impuesto por un Estado es conforme al artículo 15. Además, se argumentó que la obligación de publicar y comunicar los derechos está vinculada al proceso de examen del Consejo, como indica la redacción exacta del artículo 15: “[T]odos estos derechos serán publicados y comunicados a la Organización de Aviación Civil Internacional, entendiéndose que, si un Estado contratante interesado hace una reclamación [...]”. Por último, si se proporciona la información que justifique un derecho, esto permitiría a los Estados contratantes tomar decisiones fundamentadas y justificadas sobre si deben recurrir con respecto al derecho en cuestión.

4.2.5.3 El argumento principal en contra de tal interpretación del artículo 15 es que no existen fundamentos para sostener tal interpretación de la redacción del artículo 15. El texto solo exige la publicación y comunicación a la OACI de los derechos y no información detallada que justifique dichos derechos. Además, la obligación de publicar y comunicar los derechos a la OACI es independiente del proceso de examen del Consejo, a pesar de que se mencione la salvedad “entendiéndose que” en el texto del artículo 15. Durante el proceso de examen del Consejo, se podría solicitar al Estado contratante cuyos derechos sean impugnados que proporcione información detallada para justificar los derechos objeto de examen. En la práctica, los detalles sobre la composición de los derechos suelen ponerse a disposición de los usuarios del espacio aéreo y otras partes interesadas durante el proceso de consulta. En ese sentido, se señala que, aunque el principio de consulta es un elemento básico de la orientación que contiene el Doc 9082, no forma parte de las obligaciones dimanantes del artículo 15 del Convenio de Chicago. Teniendo en cuenta que solo ha habido un caso de examen, ni la posibilidad de reclamaciones infundadas

ni las consideraciones sobre economía procesal pueden utilizarse como justificación para interpretar que el artículo 15 incluye el requisito de que los Estados contratantes tienen que comunicar a la OACI información detallada sobre los derechos.

4.2.5.4 El SSG-A15 examinó muestras de la información comunicada por los Estados contratantes a la OACI, tal y como se publicó en la plataforma Aero-Tariffs, para evaluar si entre los Estados contratantes existe una práctica ulterior —en el sentido del artículo 31 3) b) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados—, consistente en comunicar a la OACI información detallada sobre la composición de los derechos. El SSG-A15 constató que la plataforma Aero-Tariffs solo contiene los derechos finales y que no se publica información detallada sobre su composición. Por tanto, tampoco hay pruebas de una práctica ulterior.

4.2.5.5 Tras reconocer la divergencia de puntos de vista sobre la cuestión de qué información exacta relativa a los derechos debe publicarse y comunicarse a la OACI en virtud del artículo 15, el SSG-A15 conviene en que los derechos que un Estado contratante imponga o permita que se impongan por el uso de aeropuertos e instalaciones y servicios para la navegación aérea por las aeronaves de cualquier otro Estado contratante se publicarán y comunicarán a la OACI. Si alguno de esos derechos no se publica ni se comunica a la OACI, eso constituirá un caso de incumplimiento del artículo 15. Por otro lado, el hecho de que alguno de esos derechos se publique y se comunique a la OACI no significa automáticamente que el derecho en cuestión cumpla plenamente lo dispuesto en el artículo 15, ya que podría ser incompatible con otras disposiciones de este —incluida, por ejemplo, la prohibición de discriminación— y, por lo tanto, infringir el artículo 15.

4.3 Subsidios cruzados

4.3.1 Podría interpretarse que el proyecto de texto de orientación establece que, si los ingresos procedentes de los derechos impuestos ilegalmente a las compañías aéreas de otros Estados se utilizaran para subvencionar a las compañías aéreas u otras entidades del Estado que impone los derechos, se produciría una vulneración del artículo 15. La persona representante del ATRP aclara que no es ese el sentido que se pretende dar y que el supuesto ilustrativo, en el que se utilizan los ingresos procedentes de derechos impuestos ilegalmente para subvencionar a las compañías aéreas del Estado que los impone, solo pretende servir de ejemplo.

4.3.2 Tras un examen detenido de la redacción del artículo 15, el SSG-A15 no encontró ninguna prueba de una prohibición expresa de utilizar los ingresos de los derechos para financiar las operaciones y actividades de entidades nacionales del Estado que impone los derechos. En consecuencia, el SSG-A15 ha recomendado las revisiones apropiadas del proyecto de texto de orientación que se reflejan en el **apéndice A**.

4.4 Prohibición de los derechos impuestos únicamente por el mero derecho de tránsito, entrada o salida

4.4.1 En relación con la última frase del artículo 15, el SSG-A15 constató la necesidad de definir criterios para determinar si puede imponerse un derecho únicamente por el mero derecho de tránsito, entrada o salida del territorio de un Estado. El SSG-A15 coincide con que la última frase del artículo 15 no prohíbe la imposición de derechos por el uso de aeropuertos y otras instalaciones y servicios de navegación aérea, en particular los servicios de navegación aérea, cuando una aeronave hace uso de dichas instalaciones y servicios. El SSG-A15 examinó si se pueden imponer derechos, impuestos u otros gravámenes en relación con permisos u otras autorizaciones operacionales otorgadas por un Estado contratante a explotadores de otros Estados contratantes.

4.4.2 Derechos, impuestos o gravámenes impuestos únicamente por el mero derecho de tránsito, entrada o salida – derechos por permisos y autorizaciones

4.4.2.1 El SSG-A15 está de acuerdo con que todo derecho, impuesto u otro gravamen impuesto por un Estado contratante por el mero derecho de tránsito, entrada o salida de su territorio, y sin que se preste ningún servicio a la aeronave de que se trate, contravendría el artículo 15 del Convenio de Chicago. La prohibición de imponer tales derechos, impuestos u otros gravámenes significa, por tanto, que no pueden imponerse por la concesión, por parte de un Estado, de permisos u otras autorizaciones a aeronaves de otros Estados por el mero derecho de acceder a su territorio y sobrevolarlo. Esta interpretación se basa en el razonamiento que se expone a continuación:

4.4.2.2 La redacción de la última frase del artículo 15 es clara. “Ningún Estado contratante impondrá derechos, impuestos u otros gravámenes por el mero derecho de tránsito, entrada o salida de su territorio de cualquier aeronave de un Estado contratante o de las personas o bienes que se encuentren a bordo”. Teniendo en cuenta su significado ordinario, el artículo 15 prohíbe [el término “shall” (tiempo verbal futuro o deberá) en los tratados internacionales describe una obligación imperativa] que un Estado contratante imponga derechos, impuestos u otros gravámenes por el “mero” derecho de tránsito, entrada o salida de su territorio a las aeronaves de otros Estados contratantes, lo que impediría el ejercicio de los derechos de tráfico si un explotador se negase a pagar.

4.4.2.3 La última frase del artículo 15 también debe leerse conjuntamente con los artículos 5 y 6 del Convenio de Chicago. Dichos artículos establecen las disposiciones en virtud de las cuales las aeronaves de cualquier Estado contratante pueden acceder al espacio aéreo de otros Estados contratantes, incluyendo las circunstancias y los tipos de operaciones para los que pueden requerirse permisos especiales u otras autorizaciones. Por tanto, el Convenio de Chicago prevé que, en determinadas circunstancias, el acceso al espacio aéreo de un Estado puede requerir un permiso especial u otra autorización de dicho Estado y, al mismo tiempo, estipula que no se impondrán derechos, impuestos u otros gravámenes por el mero derecho de tránsito, entrada o salida del territorio de un Estado contratante. Algunos miembros expresan la opinión de que la prohibición de imponer derechos, impuestos u otros gravámenes por el mero derecho de tránsito, entrada o salida del territorio de un Estado contratante no excluye ciertos derechos asociados a la tramitación de autorizaciones. Sin embargo, en general el SSG-A15 está de acuerdo con que, para que el Convenio de Chicago preserve su coherencia normativa, la concesión de derechos de tráfico y los permisos especiales u otras autorizaciones necesarias para ejercerlos no deben estar sujetos a ningún derecho, impuesto u otro gravamen. Como se ha señalado anteriormente, tal interpretación sería coherente con el objetivo del Convenio de Chicago de satisfacer las necesidades de los pueblos del mundo respecto a un transporte aéreo económico.

4.4.3 Delegación de la gestión de solicitudes de sobrevuelo en terceros/entidades privadas

4.4.3.1 El SSG-A15 concluyó que el artículo 15 prohíbe la imposición de derechos, impuestos u otros gravámenes por la mera concesión de acceso al espacio aéreo, independientemente de si el Estado contratante externaliza la concesión de dicho acceso a terceros y/o entidades privadas o de si la realiza él mismo. Esta conclusión se basa en que los Estados contratantes están obligados por el Convenio de Chicago y en que un Estado contratante no puede eludir sus obligaciones dimanantes de un tratado internacional transfiriendo actividades que normalmente realiza ese Estado a otro Estado y/o a una entidad privada. Es, por el contrario, un principio del derecho internacional que un Estado contratante en un tratado internacional debe velar por que el tratado se cumpla en su territorio y por sus nacionales. La responsabilidad última de velar por que no se impongan derechos, impuestos u otros gravámenes por el mero derecho de tránsito, entrada o salida del territorio de un Estado contratante recae en el Estado concernido.

4.4.3.2 Esto se deriva, por un lado, del principio de derecho consuetudinario de “*pacta sunt servanda*”, que también está codificado en el artículo 26 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* (“[T]odo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.”) y, por otro, de la jerarquía entre los tratados internacionales y el derecho nacional. Por su parte, el artículo 27 dispone que «Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado».

4.4.4 **Condicionar el acceso al espacio aéreo a la concesión de prestaciones distintas de los pagos directos**

4.4.4.1 El artículo 15 no solo prohíbe que un Estado contratante imponga derechos, impuestos u otros gravámenes que requieran pagos directos, sino que también prohíbe a los Estados contratantes condicionar el acceso a su espacio aéreo a la provisión de prestaciones no monetarias o pagos indirectos por parte de las compañías aéreas o de los explotadores de otros Estados contratantes por el mero derecho de tránsito, entrada o salida del territorio de un Estado. Algunos ejemplos de prestaciones no monetarias serían el suministro de bienes o servicios. Un ejemplo de pago indirecto sería la obligación de celebrar contratos o acuerdos con el Estado que concede el acceso o con una entidad de dicho Estado, lo que obligaría a la compañía aérea o al explotador que solicita el acceso a realizar un pago o a incurrir en gastos.

4.4.4.2 Esta interpretación se basa en que la exigencia de prestaciones no monetarias o pagos indirectos supone una desventaja económica para el Estado contratante o sus líneas aéreas u explotadores que solicitan acceso al espacio aéreo en comparación con los del Estado que concede dicho acceso. Así, sus consecuencias son equivalentes a los derechos, impuestos u otros gravámenes que impliquen pagos directos. Considerando que el objetivo del Convenio de Chicago de satisfacer las necesidades de los pueblos del mundo respecto a un transporte aéreo económico sustenta la interpretación de las obligaciones relativas a las condiciones uniformes previstas en el artículo 15, no cabe interpretar estas dos situaciones de forma diferente.

4.4.4.3 Condicionar el derecho de las aeronaves de otros Estados contratantes a transitar, entrar o salir del territorio de un Estado a la provisión de prestaciones no monetarias o pagos indirectos también podría considerarse una elusión de la última frase del artículo 15. Tal elusión sería contraria al principio de *pacta sunt servanda*, que exige a los Estados contratantes cumplir y ejecutar un tratado de buena fe.

4.5 **Relación con el artículo 68 del Convenio de Chicago**

4.5.1 El artículo 68 del Convenio de Chicago y el artículo 15 están directamente relacionados. El artículo 15 establece explícitamente que la obligación de un Estado contratante de mantener sus aeropuertos abiertos a sus aeronaves nacionales para fines de uso público y, en condiciones uniformes, a las aeronaves de otros Estados contratantes, está sujeta a lo previsto en el artículo 68. De conformidad con el artículo 68: “Cada Estado contratante puede, con sujeción a las disposiciones del presente Convenio, designar la ruta que deberá seguir en su territorio cualquier servicio aéreo internacional así como los aeropuertos que podrá utilizar”. Eso significa que cada Estado contratante es libre de designar rutas y aeropuertos específicos para su utilización por servicios aéreos internacionales, pero una vez designados, el Estado contratante debe conceder acceso a dichas rutas y aeropuertos en condiciones uniformes a las aeronaves de todos los demás Estados contratantes. La conexión con el artículo 68 del Convenio de Chicago debería incluirse en el proyecto de texto de orientación.

5. **PROYECTO DE COMUNICACIÓN A LOS ESTADOS CONTRATANTES DONDE SE ACLARAN LAS OBLIGACIONES EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 15**

5.1 El SSG-A15 examina y propone varias revisiones del proyecto de comunicación a los Estados para alinear su contenido con el del proyecto de texto de orientación. El grupo de estudio entiende que, tras esas revisiones, el proyecto de comunicación se emitirá y distribuirá a los Estados contratantes

junto con el proyecto de texto de orientación una vez que este último haya sido finalizado y aprobado por el Consejo. Por lo tanto, el objetivo del examen jurídico del SSG-A15 y de las revisiones propuestas del proyecto de comunicación es que ambos documentos sean compatibles desde el punto de vista jurídico con el artículo 15 del Convenio de Chicago.

6. PROYECTO DE PROCESO PARA EL EXAMEN DE LOS DERECHOS POR PARTE DEL CONSEJO DE LA OACI

6.1 El SSG-A15 decide que la cuestión de si debe establecerse un proceso específico para el examen por parte del Consejo de los derechos impuestos por el uso de aeropuertos y otras instalaciones y servicios, como se prevé en el artículo 15, es una decisión de política y no una cuestión jurídica. Corresponde al Consejo decidir si considera útil establecer un proceso específico en este momento. Además, desde una perspectiva jurídica, el Consejo dispone de amplia discreción para diseñar el proceso, con sujeción únicamente a los requisitos legales establecidos en el Convenio de Chicago —en particular en su artículo 15—, y a la función constitucional y/o institucional y las competencias de los distintos órganos de la OACI que participarán en el proceso, así como a los principios generales que garantizan el respeto del debido proceso.

6.2 Tras realizar un examen jurídico del proyecto de proceso, el SSG-A15 concluye que, a reserva de algunas revisiones editoriales menores indicadas en el **apéndice C**, el proyecto podría facilitar el desempeño por parte del Consejo de su función de fijación de derechos según se dispone en el artículo 15. En el caso de que el Consejo decida mantener el proyecto de proceso, el SSG-A15 recomienda que se simplifique aún más su redacción y se alinee con la del Convenio de Chicago, y que se reflejen adecuadamente las funciones institucionales de otros órganos de la OACI.

6.3 Diferenciación con respecto al proceso de solución de controversias previsto en el artículo 84

6.3.1 El SSG-A15 observa que en algunos casos la redacción utilizada en el proyecto de proceso no diferencia con precisión el examen de los derechos a los que se alude en el artículo 15 del proceso de solución de controversias previsto en el artículo 84 del Convenio de Chicago. El artículo 84 establece el procedimiento para la solución de un desacuerdo entre dos o más Estados contratantes sobre la interpretación o la aplicación del Convenio de Chicago y de sus Anexos por decisión del Consejo, con la posibilidad de apelar ante un tribunal de arbitraje *ad hoc* o ante la Corte Internacional de Justicia. En cambio, el proceso de examen previsto en el artículo 15 no es un procedimiento contradictorio que termine con una decisión vinculante del Consejo contra la que sea posible apelar. El resultado de un examen en virtud del artículo 15 de los derechos impuestos por el uso de aeropuertos y otras instalaciones y servicios son recomendaciones no vinculantes del Consejo para su consideración por parte del Estado o de los Estados interesados. Aunque tales recomendaciones puedan no ser jurídicamente vinculantes, si un Estado contratante decide no aplicarlas, el Consejo podría comunicar esa falta de cumplimiento a los Estados contratantes de conformidad con el artículo 54 j) del Convenio de Chicago.

6.4 Función del Comité Jurídico, la Dirección de Asuntos Jurídicos y Relaciones Exteriores y el Comité de Transporte Aéreo

6.4.1 El proyecto de proceso contempla la participación de órganos de la OACI como el ATC, el ATRP, el AEP-ANSEP y la LEB en el proceso de examen de los derechos por parte del Consejo. De acuerdo con la Constitución del Comité Jurídico (resolución A7-5 de la Asamblea), una de las funciones y obligaciones del Comité Jurídico consiste en asesorar al Consejo sobre los asuntos que este le traslade, relativos a la interpretación y enmienda del Convenio de Chicago. Por tanto, no compete a la LEB asesorar

al Consejo en asuntos relativos a la interpretación o enmienda del Convenio de Chicago. Si el Consejo necesitase asesoramiento para su examen de los derechos con arreglo a lo previsto en el artículo 15, habría que solicitárselo al Comité Jurídico y no a la Dirección de Asuntos Jurídicos (LEB). El proyecto de proceso debería alinearse con la Constitución del Comité Jurídico.

6.4.2 El proyecto de proceso prevé la participación del ATC en el examen de los derechos. Esa tarea tendría que reflejarse en el mandato otorgado al ATC.

6.5 Alcance del proceso de examen

6.5.1 Se plantea la cuestión de si el proceso de examen previsto en el artículo 15 solo abarca los derechos que imponga un Estado contratante por el uso de aeropuertos e instalaciones y servicios de navegación aérea, según lo indicado en el segundo párrafo del artículo 15, o si el examen es más amplio y abarcaría también la obligación de conceder acceso a aeropuertos e instalaciones y servicios para la navegación aérea en condiciones uniformes y la prohibición de la imposición de derechos, impuestos u otros gravámenes por el mero derecho de tránsito, entrada o salida del territorio de un Estado contratante, tal como se establece en la última frase del artículo 15.

6.5.2 Tras extensas deliberaciones, se llega a la conclusión de que una interpretación ordinaria del artículo 15, teniendo en cuenta su objeto, propósito y contexto, respalda la opinión de que solo los derechos impuestos por los Estados contratantes por el uso de aeropuertos e instalaciones de navegación aérea están sujetos al examen por parte del Consejo en virtud del artículo 15.

6.6 Carga de la prueba

6.6.1 El proyecto de proceso debe considerar qué tipo de información está disponible para los Estados contratantes. Dado que el artículo 15 no estipula explícitamente que los Estados contratantes tengan la obligación de publicar y comunicar a la OACI información detallada sobre sus derechos —como, por ejemplo, información sobre las metodologías para establecer la base de costos y la asignación de costos—, el proceso de examen no debería exigir de forma desproporcionada que el Estado que haga una reclamación proporcione información y explicaciones detalladas sobre por qué considera que un derecho impuesto por otro Estado contratante no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 15. Aunque el SSG-A15 entiende que el Estado que hace una reclamación puede no tener pleno acceso a la información sobre los costos y la fijación de cánones que sirven de base para los derechos en cuestión, no obstante conviene en que dicho Estado debe actuar de buena fe e indicar motivos razonables al presentar su reclamación ante el Consejo para examinar dichos derechos. El SSG-A15 conviene además en que el proceso de examen debería facultar de por sí al Consejo, al recibir una reclamación, para exigir al Estado que impone los derechos que proporcione información detallada que justifique los derechos en cuestión.

6.7 Principios procesales generales

6.7.1 Existen algunos principios generales que los procesos de examen suelen tener en común. Estos principios dan legitimidad y credibilidad al proceso y, por tanto, favorecen la aceptación y la observancia voluntaria de los resultados. El proyecto de proceso podría beneficiarse de estos principios generales:

6.7.1.1 **Transparencia:** La recomendación del Consejo debe incluir las consideraciones y razones que han motivado sus conclusiones. Debe quedar claro por qué el Consejo ha formulado una determinada recomendación.

6.7.1.2 **Imparcialidad:** Los miembros del Consejo que participan en el proceso de examen deben ser imparciales y evitar los conflictos de intereses. Para ello, puede ser útil incluir una disposición según la cual ningún miembro del Consejo participará cuando este trate de una reclamación en la que sea un Estado contratante interesado.

6.7.1.3 **Fundamento empírico:** El Consejo debe recopilar, evaluar y tener en cuenta toda la información pertinente y basar en ella su examen y sus recomendaciones.

6.7.1.4 **Equidad:** A las partes en el proceso se les deben proporcionar oportunidades justas y razonables para ser oídas y exponer sus argumentos.

6.7.1.5 **Puntualidad:** El examen debe llevarse a cabo en un plazo razonable, y las partes deben disponer de un plazo razonable para presentar sus argumentos.

7. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

7.1 En conclusión, el SSG-A15 considera que, en principio, los proyectos de documentos del ATRP que se han examinado y revisado en consecuencia constituyen directrices de implementación jurídicamente aceptables que pueden ayudar a los Estados contratantes a mejorar su cumplimiento del artículo 15 del Convenio de Chicago.

7.2 Por tanto, se recomienda que el Comité Jurídico apruebe los proyectos de documentos del ATRP, con sujeción a las observaciones señaladas anteriormente y a las revisiones propuestas que figuran en los apéndices A, B y C del presente informe.

— — — — —

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 68¹³) and use of its air navigation ~~services~~ 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 those 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

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 ~~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.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 ~~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 ~~an~~ 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 ~~charges~~ 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 States~~ 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 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 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 ~~a 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 ~~a~~ 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 these~~ such 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 ~~their~~ the adjudication of their overflight requests to third parties. In such cases, the third party might charge a “service fee” to recover administrative costs ~~borne~~ incurred during the adjudication of overflight requests. Regardless of their administrative set up, Contracting States, or their delegated third parties (when applicable), ~~cannot~~ can 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 them are labelled~~ as “administrative fees” to give the impression that such fees are charged to ~~recoup~~ recover 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 ~~SUBMIT~~ COMMUNICATE USER CHARGES TO ICAO

Contracting State A levies charges on users of its ~~aviation system~~ airports and air navigation facilities. Contracting State A does not ~~provide information~~ communicate the charges to ICAO ~~on each charge, along with their cost basis, and including~~ related facilities or service(s) ~~rendered~~ for 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 information~~ 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 ~~submit such~~ communicate information related to user ~~its~~ charges to ICAO for inclusion in the AeroTariffs platform, so that such charges, ~~along with their cost basis~~, can be accessible to all users ~~other Contracting States~~.

APPENDIX B

DRAFT STATE LETTER TO CONTRACTING STATES CLARIFYING OBLIGATIONS UNDER ARTICLE 15

Tel.:
DATE
Ref.:

Subject: Clarifications on Contracting States's 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~~ 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~~ Contracting Contracting State or persons or property thereon. Article 15 also obligates ~~each Contracting States State~~ each Contracting States State to ensure that uniform conditions apply to the use, by aircraft of every ~~contracting Contracting~~ 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~~ 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~~ 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~~ Contracting 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.

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 ~~transit~~ its 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~~ 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, ~~it~~ 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.