

المؤتمر العالمي للنقل الجوي: التحديات وفرص التحرير

مونتريال، ٢٤ - ٢٩/٣/٢٠٠٣

البند رقم ٢: دراسة المواضيع التنظيمية الرئيسية في عملية التحرير
١-٢: ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم

تحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم

(وثيقة مقدمة من الأمانة العامة)

ملخص

تبحث هذه الوثيقة مسائل وخيارات السياسة التي تتبع في تحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم، كما يرد بها اقتراح بمعيار بديل جديد (يطلق عليه تعبير "قيما وراء الملكية الوطنية") كي تستعين به شركات الطيران في دخول السوق. كما تناقش الوثيقة وتقدم مناهج محتملة لتسهيل التحرير في هذا الاتجاه.

يرد الاجراء المعروض على المؤتمر في الفقرة ٨-١.

المراجع

Doc 9587 سياسة ومواد ارشادية بشأن التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي

١- مقدمة

١-١ تحتفظ الدول عموماً، عند تعيين شركة الطيران وترخيصها بموجب اتفاقاتها الثنائية للخطوط الجوية، بحقها في منع أو الغاء أو فرض شروط على اذن التشغيل الذي يحتاجه الناقل الجوي الأجنبي بغية القيام بالخدمات المنفق عليها اذا لم تكن "ملكية الناقل الجوي الجوهرية والسيطرة الفعلية عليه" في أيدي دولة التعيين أو مواطنيها.

٢-١ ان معيار الملكية والسيطرة الوطنيتين، الذي استخدم منذ الأربعينات، يوفر صلة مناسبة بين الناقل الجوي ودولة التعيين، يستطيع بموجبها الطرفان في الاتفاق: أ) تنفيذ سياسة "توازن المنافع" بالنسبة لشركات الطيران المعنية، و ب) الحيلولة دون أن تجني دولة غير طرف، من خلال ناقلها الجوي، منفعة غير متبادلة، و ج) تعريف المسؤولين عن شؤون السلامة والأمن. ويشكل الدفاع الوطني أيضاً عاملاً في بعض الحالات. ولا يرد هذا المعيار في اتفاقية شيكاغو لكنه

يعتبر شرطاً تنظيمياً على المستويين الوطني والثنائي. إلا أن هذا المعيار يرد في اتفاق عبور الخطوط الجوية الدولية (اتفاق العبور)، الذي أعد بالتوازي مع اتفاقية شيكاغو. وأدى الحكم الخاص بالملكية والسيطرة الوطنيتين، إضافة إلى وجهة النظر بأن الناقلين الجويين لهم أدوار استراتيجية واقتصادية وتنموية هامة، إلى التشجيع على نمو الناقلين الجويين الوطنيين الذين تملكهم الدولة أساساً.

٣-١ سعى الناقلون الجويون الدوليون خلال العقد الماضي، إضافة إلى اتجاهات التحرير والعولمة والاتحاد الاقتصادي الإقليمي، إلى التكيف مع الضغوط المرتبطة بزيادة التكاليف، والحاجة لرأس المال وازدياد المنافسة، وذلك بعدة أشكال، منها وضع ترتيبات تعاونية مثل التحالفات وتقاسم الرموز والمشاريع المشتركة والامتيازات، وقد تضمنت بعضها الاستثمارات عبر الوطنية (مثل شراء أسهم ناقلين جويين من دول أخرى). كما أدت خصخصة الناقلين الجويين، الذين كانت تملكهم الدولة من قبل أدت أحياناً، إلى استثمارات أجنبية في الناقلين المحولين إلى القطاع الخاص.

٤-١ ظهر الاتجاه نحو الاستثمار عبر الوطني في الناقلين الجويين كذلك في ضوء انتشار الملكية متعددة الجنسيات في صناعات الخدمات الأخرى. ويتزايد تعارض القواعد الأصلية لاستخدام معيار الملكية والسيطرة مع التطورات الحاصلة في بيئة الأعمال العالمية التي يجب أن تعمل الصناعة فيها. وتدعو الحاجة إلى تمكين الناقلين الجويين من التكيف مع البيئة العالمية النشطة وتمكين الدول من المشاركة بفاعلية أكبر في النقل الجوي الدولي، تدعو إلى أحداث تغيير في طريقة معالجة الأمر وتطبيق المعايير الموسعة بشكل يتعدى الملكية والسيطرة الوطنيتين بغية الاستفادة من دخول السوق. ومسألة ملكية الناقل الجوي والسيطرة عليه مسألة فريدة وبالغة التعقيد، وتتسأ بشكل رئيسي من الطريقة الخاصة التي يتم بموجبها تنظيم النقل الجوي الدولي. وتناقش هذه الوثيقة مسألة ادخال المزيد من الاصلاحات على معايير الملكية والسيطرة.

٢- عمل الايكاو السابق في هذا المجال

١-٢ كتفت الايكاو تناولها لهذه المسألة بغية تلبية المقتضيات المتغيرة. ففي عام ١٩٨٣، اعتمدت الدورة الرابعة والعشرون للجمعية العمومية القرار A24-12 (الذي دمج الآن في القرار A33-19) وأدخل مفهوم "المصلحة المشتركة" فيما يرتبط بتعيين شركة الطيران عندما يخص الأمر البلدان النامية. وخلال المؤتمر العالمي للنقل الجوي الذي عقد عام ١٩٩٤ (المؤتمر العالمي الرابع) تم تأييد معيارين عامين (أحدهما يوسع نطاق معياري الملكية الجوهرية والسيطرة الفعلية ليشمل دولة أخرى أو أكثر من دولة واحدة، تكون طرفاً في اتفاق، والآخر يوسع نطاق مفهوم "المصلحة المشتركة" ليشمل جميع الدول، أي لدولة واحدة أو أكثر من دولة تنتمي إلى مجموعة تم تعريفها بشكل مسبق). وأعدت المنظمة، بناء على توصية المؤتمر العالمي الرابع للنقل الجوي، معياراً إضافياً استناداً إلى مفهوم "مقر الأعمال الرئيسي مضافاً إليه صلة قوية" (التوصية ATRP/9-4) التي اعتمدها المجلس فيما بعد كإرشادات لكي تستعين بها الدول بصفة اختيارية (انظر Doc 9587). وتظهر الآن مسألة "المصلحة المشتركة" ومسألة "مقر العمل الرئيسي" في عدد محدود من اتفاقات الخطوط الجوية.

٢-٢ أشير في الدورة الثالثة والثلاثين للجمعية العمومية للايكاو عام ٢٠٠١، إلى زيادة التعقيد في عملية التنظيم نتيجة الأساليب المتعددة التي تلجأ إليها الدول لتعيين شركات الطيران ومنح الترخيص لها، وإلى الحاجة لأن تقوم الايكاو بالتنسيق ما بين هذه الأساليب، وربما يكون ذلك على أساس مفهوم "مقر الأعمال الرئيسي" ولاحظت الجمعية العمومية أن الاستثمار في شركات الطيران، سواء كان ذلك عبر الحدود أم لا، قد يصبح من الشواغل الأساسية في المستقبل القريب، ووافقت الجمعية العمومية على طرح هذه المسألة في سياق أعمال المؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي.

٣-٢ أعدت الأمانة العامة في عام ٢٠٠٢، في إطار الأعمال التحضيرية للمؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي، دراسة شاملة عن الاتجاهات التي تتبعها الدول وسياساتها بشأن ملكية الناقل الجوي والسيطرة عليه (انظر كتاب المنظمة رقم SC 5/2-01/50 المؤرخ ١٦/٥/٢٠٠١). وكشفت هذه الدراسة عن أنه على الرغم من أن مصلحة شركات الطيران الوطنية لازالت تحظى بالقدر الأكبر من الأهمية في العديد من الدول عند النظر في قواعد ملكية الناقل الجوي والسيطرة عليه، فإن المفهوم الأوسع الخاص بالمصلحة الوطنية، بما في ذلك التنمية الاقتصادية والتجارة أصبح عاملا مرجحا. وتقبل العديد من الدول استعمال بعض المعايير الأوسع نطاقا. وأكدت الدراسة جدوى اصدار ارشادات من الايكاو وضرورة أن تقوم الايكاو بالمزيد من العمل في هذا المجال. وأشارت النتائج الى أن السبيل الى دفع عجلة التحرير يكمن في الترتيبات التنظيمية التي من شأنها أن تعالج احتياجات وشواغل دولة التعيين ودولة الاستقبال.

٣- المناقشة

١-٣ وفقا للاطار التنظيمي الحالي للخطوط الجوية الدولية المنتظمة، ينبغي للدولة أن تضمن ليس حقوق دخول السوق الضرورية وحسب، بل وادارة عملية اصدار التراخيص من جميع الدول الشريكة التي ستخدمها خطوطها الجوية المعنية. وكان المعيار التقليدي لتعيين شركة الطيران وصدار الترخيص لها القائم على أساس جنسية شركة الطيران مقبولا بصفة عامة عندما كانت ملكية معظم الناقلين الجويين الوطنيين في يد دولة التعيين أو في يد مواطنيها. الا أن الوضع قد تغير بشكل كبير نتيجة التحرير والخصخصة. فأصبحت ملكية الناقلين الجويين الوطنيين مختلفة بشكل متزايد، ولم يعد العديد منها ملكا للدولة، واقترب البعض للحد الذي أصبحت ملكية معظم الأسهم تعود لمواطني الدولة، حتى أن العديد من الدول عدلت سياساتها لتخفيف القيود على الاستثمار الأجنبي في الناقلين الوطنيين خاصة عند خصصتهم.

٢-٣ اضافة الى ذلك، وردت في بعض اتفاقات الخطوط الجوية الثنائية، اضافة الى الترتيبات الاقليمية، بعض المعايير الأكثر شمولاً بشأن ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم. الا أن معظم الاتفاقات، بما في ذلك اتفاقات التحرير أو اتفاقات "الأجواء المفتوحة"، استمرت في تطبيق المعيار التقليدي على الرغم من عدم وجود تعاريف متفق عليها بشأن عنصري المفهوم، كما أنها تخضع للعديد من التفسيرات والاستخدامات. وقد كانت هناك منذ وقت طويل استثناءات أو انحرافات عن هذا المعيار، وأوضحت الخبرة في التحرير بهذا المجال امكان حدوثها دون التعارض مع التزامات الأطراف وفقا لاتفاقية شيكاغو أو دون التأثير على طبيعة النقل الجوي الدولي (مثل ما حدث في الاتحاد الأوروبي حيث تغلب الملكية والسيطرة التابعتين للاتحاد على الملكية والسيطرة الوطنيتين).

٣-٣ ثمة غرابة في استمرار استخدام المعيار التقليدي. فمن المقبول عامة أنه ينبغي السماح لكل دولة بتحرير نقلها الجوي وفقا لخيارها وبالسرعة التي تراها، لكن الحكم التقليدي، بموجب حق الرفض من قبل الدول الأخرى، يحول فعلا دون قيام دولة بالتحرير السريع فيما يرتبط بتعيين شركات الطيران بغرض دخول السوق. كذلك كان الهدف الرئيسي للدول التي تستعمل هذا المعيار تحديد ما يترتب عن الاتفاقات الثنائية من منافع اقتصادية للأطراف المتعاقدة و/أو مواطنيها. ويحد هذا القيد كذلك من موارد الاستثمار بالنسبة للناقلين الجويين، مما قد يؤثر على فرص مشاركتهم، نظرا لطبيعة صناعة شركة الطيران والبيئة التنافسية المتنامية.

٤-٣ وهناك مسألة تستحق البحث وهي ما اذا كانت هناك حاجة للحفاظ على صلة اقتصادية بين شركة الطيران والدولة التي تعينها (بما في ذلك مقر العمل الرئيسي و/أو مقر انشاء الشركة مثلا)، خاصة عندما يتم تحرير ملكية الناقل الجوي والسيطرة عليه استنادا الى أساس اقليمي أو متعدد الأطراف. وجرت بعض المناقشات عما اذا كان ينبغي التخلي عن الصلة الاقتصادية كلية، مع ترك الرقابة التنظيمية للسلامة والأمن باعتبارها الصلة الوحيدة بين دولة التعيين وشركة

الطيران. وذهب الأيتما الى أبعد من ذلك اذ دافعت بشدة عن أن أي شركة طيران يمكن أن تعين بموجب اتفاق خطوط جوية، شريطة أن يكون الطرف الذي قبل التعيين راضيا عن أن شهادة المشغل الجوي (AOC) لدى هذه الشركة ممنوحة من سلطة مقبولة لديه.

٥-٣ هناك مزايا واضحة لتحرير ملكية الناقل الجوي والسيطرة عليه. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يزود ذلك الناقلين الجويين بنطاق أوسع للوصول الى أسواق رأس المال، ويخفض اعتمادهم على الدعم الحكومي. كما أن من شأن ذلك أن يمكن شركات الطيران من بناء شبكات أكثر كثافة من خلال عمليات الدمج أو الشراء أو التحالفات. كما قد يؤدي ذلك الى تحسين الكفاءة الاقتصادية لصناعة النقل الجوي عن طريق انشاء ناقلين جويين أكثر تنافسا وإيجاد تنوع أكبر من الخدمات في السوق، مما يؤدي بدوره الى منافع للمستهلك. وفي نفس الوقت، تتطوي عملية التحرير على بعض المخاطر المقلقة مثل: احتمال ظهور "أعلام الملاعة" في غياب التدابير التنظيمية الفعالة التي تمنع ظهورها، واحتمال تدهور قواعد السلامة والأمن مع زيادة التشديد على النتائج التجارية، واحتمال هروب رؤوس الأموال الأجنبية مما يقلل من استقرار العمليات. وقد يؤثر ذلك على العمالة، ومقتضيات الطوارئ الوطنية وتأمين استمرار الخدمة. وفي النهاية، وعلى الأمد الطويل، قد يترتب عن ذلك آثار على المنافسة بين شركات الطيران نتيجة لاحتمال تركيز الصناعة (أي أن يطغى عدد ضئيل من الشركات العملاقة من خلال الشراء والدمج على نظام النقل الجوي)، وتلك حقيقة نراها في معظم قطاعات الخدمات الأخرى، الا أنه يمكن علاج ذلك بوضع الاجراءات التنظيمية ضد الممارسات المناهضة للمنافسة. وعند النظر للتحرير، تحتاج كل دولة أن تأخذ في اعتبارها كل هذه المنافع والمخاطر عند تقرير خيارها.

٦-٣ تؤدي الآلية ثنائية الأطراف الحالية كذلك الى مسألتين مميزتين لكنهما متداخلتين بالنسبة للدول وهما: (١) بالنسبة للدول التي ترغب في التحرير، كيفية ازالة الخطر المحتمل في قيام شركائها الثنائيين برفض طيرانها المعينة، و (٢) بالنسبة للدول التي تريد الإبقاء على الملكية والسيطرة الوطنيتين على ناقلها الجويين، ما اذا كانت ستقبل شركات طيران أجنبية معينة ذات الملكية والسيطرة تتسمان بالتحرر، وعندئذ كيفية ضمان أن باستطاعتها التعرف على الصلة بين شركة الطيران ودولة التعيين للحيلولة دون ظهور "أعلام الملاعة"، كذلك بالنسبة للشؤون المرتبطة بالسلامة والأمن. ويبدو في الحالة الأولى، أن الدولة ستكون مترددة في التحرير اذا ما كان هناك خطر فقدان حقوق النقل نظرا للملكية الأجنبية لشركة طيرانها المعينة. وأما بالنسبة للحالة الثانية، فان من شأن النهج الذي تتبعه الدولة في قبول التعيينات، أن يساعد أو يعرقل جهود التحرير من جانب دول التعيين. والتحدي الرئيسي هو كيف نجد دولا لا ترغب في التحرير الآن ولن تحول مع ذلك دون قيام الدول الأخرى باتباع ذلك النهج.

٧-٣ ينبغي أن يكون هدف التحرير التنظيمي في هذا المجال هو ايجاد بيئة تتسم بالتحرر يستطيع الناقلون الجويون العمل فيها بكفاءة وبشكل اقتصادي دون التأثير على السلامة والأمن. ويبدو أن الخبرة في مجال التحرير، على المستويين الوطني والإقليمي، تشير الى انه لن يتحقق تقدم ملموس في هذا الاتجاه الا اذا تم التغلب على القيود الناتجة من هذا النظام الثنائي. وبناء على ذلك، ينبغي أن تتركز الجهود أولا على اعداد ترتيبات تنظيمية بديلة للتغلب على هذه القيود ومعالجة الشواغل المصاحبة لهذه المسألة، ثم ايجاد طريقة لتنفيذ هذا الاصلاح.

٤ - الترتيبات التنظيمية البديلة

١-٤ استنادا الى المناقشة الواردة أعلاه واستنادا الى العمل الذي قامت به الايكاو، اضافة الى المنظمات الأخرى (مثل اللجنة الأوروبية للطيران المدني ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والاتحاد الدولي للنقل الجوي، واتفاقية الأجواء المفتوحة بين ست دول أعضاء في اتحاد التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ)، يمكن التوصل الى وضع بديل تنظيمي

محتمل لتعيين شركة الطيران ومنح التراخيص لها استنادا الى التوصية الرابعة التي صدرت عن الاجتماع التاسع لفريق خبراء تنظيم النقل الجوي (أي نهج "مقر الأعمال الرئيسي والصلة القوية" وهي التوصية التي أيدها المجلس فعلا). ويتمثل هنا السبيل في موافقة طرفي اتفاق ثنائي على تعيين شركة طيران للاستعانة بها في دخول السوق اذا ما كان "مقر العمل الرئيسي" موجودا فيها واذا كانت "السيطرة التنظيمية الفعلية" عائدة الى دولة التعيين. وسيقترن ذلك بمعايير محددة للمفهومين (انظر الفقرة ٤-٦ أدناه).

٢-٤ سوف يسعى الترتيب المقترح الى توسيع نطاق المعايير الاقتصادية بالنسبة لتعيين شركة الطيران واصدار التراخيص لها مع المحافظة على الصلة اللازمة بين الناقل الجوي ودولة التعيين، وتعزيز الضوابط التنظيمية بما في ذلك ما يرتبط منها بالسلامة والأمن.

٣-٤ من شأن هذا الترتيب أن يتيح للدولة تعيين ناقلين جويين حسب مؤهلاتهم (بما في ذلك هؤلاء الذين بحوزتهم معظم الملكية الوطنية) للاستعانة بهم والاستفادة من حقها المشروع في دخول السوق وفقا لاتفاق ثنائي. وفي نفس الوقت، سوف يعزز ذلك التزام طرف التعيين بالحفاظ على السيطرة التنظيمية الفعلية (بما في ذلك مراقبة السلامة والأمن) على شركة الطيران التي يعينها. ومن المتصور أن تكون هذه السيطرة من خلال اصدار التراخيص أساسا والتي يمكن أن تشمل على عناصر اقتصادية وتشغيلية. ولن يقتضي هذا الترتيب المقترح من الدولة أن تغير سياستها أو نظامها الخاص بالملكية والسيطرة الوطنيتين على ناقلها الجويين الوطنيين، بل سوف يتيح مثل هذا التغيير اذا رغبت الدولة في ذلك.

٤-٤ وبالنسبة للدولة التي تتلقى التعيين، فانها تحتفظ بحق الرفض كأحد تدابير السيطرة لمعالجة الشواغل المشروعة عند الاقتضاء والحاجة. واستمرار توفر هذا الحق، مع وجود الضوابط التنظيمية المعززة، بما فيها الضوابط التي يتطلبها الطرف القائم بالتعيين، توفر لدولة الاستقبال ما تحتاجه لمعالجة الشواغل المحتملة، مثل الشواغل المرتبطة بالسلامة أو الأمن أو الجوانب الاقتصادية الأخرى بما في ذلك احتمال ظهور "أعلام الملامعة".

٥-٤ من شأن هذا الترتيب المقترح أن يساعد على وجود بيئة تشغيلية أفضل، تستطيع شركات الطيران فيها ادارة أعمالها وفقا لظروف السوق وحاجاتها التجارية، مثلما هو الحال في الصناعات الأخرى. ويمكن أن يعود ذلك بالفائدة على جميع الدول التي يحتاج ناقلها الجويون الى رؤوس الأموال الدولية، ولا سيما الناقلون الجويون من البلدان النامية، الأمر الذي يعزز من امكانياتها للمشاركة في نظام النقل الجوي. ويسهل هذا الترتيب الجديد عملية خصخصة شركة الطيران المملوكة للدولة عندما تبحث عن استثمارات أجنبية. ولن يؤدي الترتيب المقترح الى ادخال تغييرات جذرية على الاطار الثنائي الحالي اذ يمكن تطبيقه من خلال اجراءات التفاوض والتشاور الثنائية المعتادة، مع مراعاة مبدأ المعاملة بالمثل. ويمكن لتطبيق هذا الترتيب أن يسهل عملية التحرير الأوسع نطاقا في مجالات مثل حق دخول الأسواق، غير أنه لن يؤدي الى أسلوب "حرية العمل" (laissez-faire) نظرا لاستمرار وجود كل الأدوات التنظيمية، وسيكون متروكا لكل دولة أن تحدد كيف ترغب في مواصلة التحرير والى أي مدى.

٦-٤ ان مسودة الفقرة النموذجية التالية، التي أعدت بمساعدة فريق خبراء تنظيم النقل الجوي، معروضة على المؤتمر كي تستعين بها الدول المتعاقدة وفقا لاختيارها في اتفاقات الخطوط الجوية. وأضيف هذا الحكم الى الاتفاق النموذجي للخطوط الجوية في الوثيقة ATConf/5-WP17.

"المادة (س): التعيين والترخيص"

- ١- لكل طرف الحق في أن يعين كتابة للطرف الآخر [شركة طيران] [واحدة أو أكثر] [أي عدد من شركات الطيران حسب ما يرغب] لتشغيل الخطوط المتفق عليها [بموجب هذا الاتفاق] والحق في أن يسحب هذا التعيين أو يغيره.
- ٢- عند استلام هذا التعيين، واستلام طلب شركة الطيران التي تم تعيينها، بالشكل والطريقة المقررين للحصول على رخصة التشغيل [والإذن الفني]، يمنح كل طرف ترخيص التشغيل الملائم بأقل قدر من التأخير في الاجراءات، وبشرط ما يلي:
- (أ) أن يكون مقر الأعمال الرئيسي* لشركة الطيران المعنية [ومقر اقامتها الدائم] في اقليم الطرف المعين.
- (ب) أن يتمتع الطرف المعين لشركة الطيران بالسيطرة التنظيمية الفعلية** على هذه الشركة ويحتفظ بتلك السيطرة.
- (ج) أن يكون الطرف المعين لشركة الطيران ملتزما بالأحكام المنصوص عليها في المادة (س) (السلامة) والمادة (ص) (أمن الطيران).
- (د) أن تكون شركة الطيران المعنية مؤهلة للوفاء بالشروط الأخرى المنصوص عليها في القوانين واللوائح التي تسري عادة على تشغيل خطوط النقل الجوي الدولي من جانب الطرف المستقبل للتعين.
- ٣- عند استلام ترخيص التشغيل المنصوص عليه في الفقرة الثانية، يمكن لشركة طيران معينة أن تبدأ في أي وقت في تشغيل الخطوط المتفق عليها والتي عينت لتشغيلها شريطة أن تلتزم الشركة للأحكام المطبقة في هذا الاتفاق.

ملاحظات:

- (١) * يتضمن اثبات مقر الأعمال الرئيسي عوامل مثل ما يلي: انشاء شركة الطيران وتأسيسها في اقليم الطرف المعين وفقا للقوانين واللوائح الوطنية ذات الصلة، ويتم قدر كبير من عملياتها واستثماراتها الرأسمالية في تسهيلات مادية قائمة في اقليم الطرف المعين، وتدفع الضرائب على الدخل، وتسجل طائراتها في ذلك الاقليم وتستخدم عددا كبيرا من مواطني الطرف المعين في الوظائف الادارية والفنية والتشغيلية.
- ** يتضمن اثبات السيطرة التنظيمية الفعلية ما يلي على سبيل المثال لا الحصر: تحمل شركة الطيران شهادة تشغيل صالحة أو اذن صادر عن السلطة المرخصة، مثل شهادة مشغل جوي، وتتمتع بالأهلية للوفاء بمعايير التعيين الخاصة بالطرف المعين مثل اثبات الصحة المالية والقدرة على الوفاء بمقتضيات المصلحة العامة والالتزامات لتأمين تشغيل الخطوط، وللطرف المعين برامج لمراقبة السلامة والأمن يحتفظ به وفقا للقواعد القياسية الصادرة عن الايكاو.

- (٢) ينبغي أيضا أن تستعمل الشروط الواردة في الفقرة ٢ من هذه المادة بالنسبة لسحب الترخيص.

٧-٤ وقد يترتب على الترتيب المقترح تأثيرات على الدول الأطراف في اتفاق عبور الخطوط الجوية الدولية (IATA)، حين تفقد بعض شركات الطيران الأهلية في اطار أحكام الملكية والسيطرة بموجب هذا الاتفاق. ولكن قد يكون التأثير محدودا للغاية للأسباب التالية: أولا، قد تتمكن شركة الطيران من أن تكون ملكيتها الجوهرية وسيطرتها الفعلية في أيدي الدولة المعنية وفقا للترتيب المقترح أو تعود الملكية والسيطرة لاحدى الدول الأطراف في اتفاق عبور الخطوط الجوية

الدولية الذي انضم اليه لغاية الآن ١١٨ طرفاً، ثانياً، قد تبقى شركة الطيران قادرة على اجراء عملياتها وفقاً للاتفاقات الثنائية ذات الصلة حيث منحت الحريتان الأوليان للجو، وثالثاً، في حالة تعذر حصول شركة الطيران على الأهلية في اطار الحالتين الأوليين، فيمكن أن يطلب للدول المعنية أن تمارس حقها الاستثنائي بطريقة حرة للسماح باجراء مثل هذه العمليات عندما تفي شركة الطيران بشروط أهم مثل شروط السلامة والأمن.

٥- المناهج المحتملة لتسهيل التحرير

١-٥ يمكن تسهيل التحرير في هذا الجانب بعدة طرق. أولاً، يمكن للدول أن تطبق المعيار واسع النطاق، بما في ذلك الترتيب البديل الوارد أعلاه بالنسبة لناقليهم الجويين. وكلما زاد عدد الدول التي تطبق ذلك، كلما زاد احتمال قبولها لهذه المعايير في اتفاقات الخطوط الجوية.

٢-٥ إلا أنه، نظراً للأغلبية العظمى من الدول التي استعانت بالمعيار التقليدي وما زالت تستعين به في اتفاقاتها الثنائية، ونظراً لطول الوقت الذي يستغرقه تغيير آلاف الاتفاقات الحالية، إضافة إلى تقييد هذه العملية، فقد يكون من المستحسن استكشاف حلول عملية تتيح للدول التعامل مع مسألة الملكية والسيطرة بمرونة دون تغيير النظام الحالي، لكن في نفس الوقت، توفر القدر اللازم من التيقن بالنسبة للدول من وجهة النظر التنظيمية وبالنسبة لناقلين الجويين لاتخاذ قرارات استراتيجية وأخرى مرتبطة بالاستثمار.

٣-٥ لدى العديد من الدول أسباب شرعية تبرر ملكيتها لناقليها الجويين والسيطرة عليهم. إلا أنه، يمكن أن تولي مثل هذه الدول اعتبارات لحاجات ورغبات الدول الأخرى للتحرير في هذا المجال بثلاث طرق محتملة:

(أ) السماح للأطراف الشركاء في الاتفاقات الثنائية معها باستعمال المعايير الأوسع نطاقاً بالنسبة لناقلين الجويين الذين عينوا من قبل هؤلاء الشركاء، مع الحفاظ على المعيار التقليدي بالنسبة لناقليها الجويين المعينين (مثل الحال بالنسبة للاتفاقات الثنائية الخاصة باقليم هونغ كونغ الإداري الخاص التابع للصين كطرف).

(ب) ممارسة حقها التقديري بموجب الاتفاق الثنائي في قبول الناقل الجوي المعين لشريكها في الاتفاق الثنائي الذي لا يستوفي المعيار التقليدي للملكية والسيطرة، إذا كان هذا الناقل الجوي يفي بالمقتضيات الضرورية، مثل تلك الخاصة بالسلامة والأمن.

(ج) الإفصاح عن موقفها بشأن الشروط التي تقبل بموجبها التعيينات الأجنبية، ويفضل أن تكون تلك سياسة عامة مطبقة، نظراً لأن الخدمات الجوية تقوم على أساس الشبكات، مما يحول دون تشغيلها قبل الحصول على تراخيص من جميع الدول القائمة بالتعيين. ولم تؤد سياسة كل حالة على حدة إلا الحصول على اليقين الذي تحتاجه شركات الطيران.

٤-٥ وبالنسبة للدول التي ترغب في اتخاذ تدابير إيجابية لتحرير قواعد الملكية والسيطرة، قد يكون من المناهج المحتملة لذلك هو "الالتزام" علانية أو الوعد بالتعامل مع مقتضيات الملكية والسيطرة بشكل يتسم بالتحرر في قبول شركات الطيران الأجنبية المعنية وفقاً للاتفاقات الثنائية. وقد يتم ذلك بشكل مستقل من قبل الدول أو بشكل متعدد الأطراف من قبل الدول المتفقة مع بعضها البعض بشكل منسق.

٥-٥ بينما لا يزال أمر اتخاذ اجراء بشكل مستقل من قبل مثل هذه الدول خياراً قائماً، فقد يتيح الترتيب متعدد الأطراف المنسق وسيلة أفضل للتوصل إلى هذا الهدف استناداً إلى أساس يتسم بالمزيد من الأمن. وقد تصبح قواعد تحرير

الملكية والسيطرة بالنسبة لدولة ما أمرا مرغوبا اذا كان هناك عدد كبير من شركائها في الاتفاقات الثنائية ملتزم بعدم رفض تعيين شركات طيرانها. وليس من شأن هذا العدد الكبير أن يتطور بسرعة في غياب اجراء منسق، لأن اعادة التفاوض في أمر اتفاقات الخطوط الجوية يستغرق وقتا طويلا. وقد تؤدي مجموعة رئيسية من الأسواق الهامة المهمة بهذا الالتزام وتصرح به علانية أن تؤدي الى مدى من التحرير اعتمادا على الاستعمال الأوسع للمعيار البديل الوارد في الفقرة ٤-٦ أعلاه. وهذا المؤتمر يعتبر بمثابة الفرصة أمام مثل هذه الدول للقيام بمثل هذه الاعلانات.

٦-٥ أوصت مجموعة العمل التي كونها فريق خبراء تنظيم النقل الجوي المعنية بملكية الناقل الجوي والسيطرة عليه، عند بحث كيفية التوصل الى ذلك، بأن الدول ذات الآراء المتوافقة تستطيع اعداد ترتيب يكون بمثابة ضمان متعدد الأطراف بالنسبة لشركات الطيران بغية الاستمرار في التوصل الى السوق الذي تحكمه اتفاقات خطوط جوية ذات صلة دون التأثير على تعيينها. وتستطيع الدول بموجب مثل هذا الترتيب تفسير معيار التعيين الاقتصادي لاتفاقاتها الثنائية بغية أن تشمل على شركات الطيران ذات الملكية والسيطرة المتحررتين، سواء كان تم تعيينها من طرفي الاتفاق أو من قبل أي دولة. ويمكن أن تظل جميع العناصر الأخرى للاتفاقات الثنائية ذات الصلة دون تغيير (مثل استمرار التوصل الى الأسواق من خلال التفاوض في حقوق النقل، والاستمرار في توفير مراقبة السلامة والأمن من قبل دول التعيين). وقد يتاح هذا الضمان على أساس متبادل أو غير متبادل. كما أنه قد يجرى من خلال بيانات فردية أو مشتركة للسياسة المشتركة، أو من قبل وثائق ملزمة قانونيا. كما يمكن تطبيق هذه النهج بصفة اقليمية أو عالمية.

٧-٥ اقترحت مجموعة العمل كذلك أن تعد الايكاو سجلا لسياسات الدول المتعاقدة وعن اصدار التراخيص لشركات الطيران المعينة الأجنبية وتنشرها، بما في ذلك بيانات السياسة المشتركة والفردية، وأن باستطاعة الايكاو اجراء المزيد من التحسينات على الخيارات التي توصلت اليها مجموعة العمل. وراجعت لجنة النقل الجوي الاقتراحات ووافقت على أنها ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار من قبل الأمانة العامة عند اعداد تدابير لتسهيل تحرير ملكية الناقل الجوي والسيطرة عليه، مع ايلاء اعتبار للمسائل الهامة مثل عدم التمييز والمشاركة غير الحصرية. وبناء على ذلك، أعدت الأمانة العامة التوصية الواردة في الفقرة ٧ أدناه، التي ترى أنها تحقق توازنا ملائما بين التسهيل التحريري من قبل الدول التي ترغب في ذلك والضمانات بالنسبة للدول الأخرى.

٦- الاستنتاجات

١-٦ يمكن من المناقشة أعلاه الخروج بالاستنتاجات التالية:

أ) ان تزايد وانتشار عمليات التحرير والخصخصة والعولمة تتطلب تحديث الهيكل التنظيمي بالنسبة لشروط تعيين شركات الطيران وترخيصها، بغية تمكين الناقلين الجويين من التكيف مع البيئة الآخذة في التطور. وثمة منافع واضحة لتحرير قواعد الملكية والسيطرة بالنسبة للناقل الجوي. وأوضحت الخبرة السابقة في مجال تحرير الملكية والسيطرة أنها يمكن أن تتم دون التعارض مع التزامات الأطراف وفقا لاتفاقية شيكاغو أو التأثير على طبيعة النقل الجوي الدولي.

ب) عند تحرير شروط تعيين شركات الطيران وترخيصها، ينبغي على الدول أن تضمن، بشكل مناسب، معالجة الشواغل المرتبطة بالسلامة والأمن، اضافة الى الأثر الاقتصادي والاجتماعي وأن تكون المخاطر الأخرى المحتملة المصاحبة للاستثمارات الأجنبية (مثل هروب رؤوس الأموال، وعدم التيقن بالنسبة لتأمين تشغيل الخطوط) مأخوذة في الاعتبار بشكل كاف.

- (ج) تقدم المادة المقترحة في الفقرة ٤-٦ بديلا عمليا للدول لتحرير شروط تعيين وترخيص شركة الطيران في اتفاقات النقل الجوي الخاصة بها، مما يعالج بشكل يتسم بالكفاءة حاجات وشواغل الدول. واطراف الى الخبرات التي أعدتها الايكاو، فمن شأن ذلك أن يسهل على الدول بلوغ الهدف العام وهو التحرير التنظيمي المطرد.
- (د) بينما يعود لكل دولة اختيار نهج واتجاه التحرير الخاص بها استنادا الى المصلحة الوطنية، يمكن أن يكون الترتيب المقترح حافزا على تحرير أوسع نطاقا. ولكن، حتى يكون له هذا الأثر، ينبغي أن يطبق فوراً، وعلى أوسع نطاق ممكن.
- (هـ) نظرا للمرونة القائمة بالفعل في الاطار ثنائي الأطراف، تستطيع الدول، على الأجل القصير، اتخاذ نهج أكثر ايجابية (بما في ذلك الاجراءات المنسقة) بغية تسهيل التحرير بقبول شركات الطيران الأجنبية المعنية التي قد لا تستوفي المعيار التقليدي للملكية والسيطرة.
- (و) اضطلعت الايكاو بدور هام، وينبغي أن تستمر في ذلك، فيما يرتبط بتسهيل التحرير في هذا المجال، وينبغي أن تعزز ارشادات المنظمة، وتواصل مراجعة التطورات وتجري المزيد من الدراسات للمسائل الطارئة في سياق التحرر المطرد، حسب الحاجة.

٧- توصية

٧-١ المؤتمر مدعو للتوصية بما يلي:

- (أ) أن تستعين الدول الى أقصى حد ممكن، عند التعامل مع تعيين وترخيص شركة الطيران في اطار علاقاتها الدولية في مجال النقل الجوي، بمعيار بديل يرد في الفقرة ٤-٦، وذلك وفقا لحاجاتها وللظروف.
- (ب) ان الدول التي تود تحرير شروط قبول تعيين شركة الطيران الأجنبية عندما لا تستوفي شركة الطيران أحكام الملكية والسيطرة الخاصة باتفاقات الخطوط الجوية ذات الصلة، تستطيع القيام بذلك عن طريق ما يلي:
- (١) اصدار اعلانات فردية تبين فيها سياساتها الخاصة بقبول تعيين شركات الطيران الأجنبية.
 - (٢) اصدار اعلانات مشتركة تبين فيها السياسات المشتركة.
 - (٣) اعداد وثيقة قانونية ملزمة.
- وذلك مع التأكد من أن هذه السياسة أعدت وطبقت وفقا لمبادئ عدم التمييز والمشاركة غير الحصرية.
- (ج) أن تستمر الدول في كفالة قيام الدولة التي تعين شركة الطيران بممارسة اشراف ملائم على السلامة والأمن بالنسبة لشركة الطيران المعنية، وذلك وفقا للقواعد التي وضعتها الايكاو.
- (د) أن تقوم الدول التي ترغب في الاحتفاظ بالملكية والسيطرة الوطنيتين بالاعلان عن مواقفها واجراءاتها فيما يرتبط بشروط قبولها لشركات الطيران الأجنبية المعنية، وأن تقوم، دون أن يؤثر ذلك على حقوقها

ومصالحها، بعدم رفض تعيين شركة ما بحجة أن دولة التعيين ومواطنيها لا يمتلكون معظم أسهم الشركة الأجنبية المعنية.

هـ) أن تحظر الدول الأيكاو سياساتها، بما في ذلك الاعلانات الفردية أو المشتركة للسياسة المشتركة، بشأن الشروط التي بموجبها تقبل تعيين شركة الطيران وفقا لاتفاق الخطوط الجوية.

و) أن تقوم الأيكاو باعداد سجل بسياسات الدول وموافقها أو اجراءاتها بشأن ملكية الناقل الجوي والسيطرة عليه واتاحته للجمهور.

ز) أن تقوم الأيكاو بمساعدة الدول أو مجموعات الدول التي تطلب تطوير الخيارات الواردة في الفقرة (ب) أو ادخال المزيد من التحسينات عليها.

ح) أن تستمر الأيكاو في مراقبة التطورات في مجال تحرير ملكية الناقل الجوي والسيطرة عليه وأن تعالج المسائل ذات الصلة حسب الاقتضاء.

٨- الاجراء المعروض على المؤتمر

٨-١ المؤتمر مدعو لما يلي:

أ) التوصية باعتماد الفقرة النموذجية المقترحة بشأن تعيين شركة الطيران وترخيصها الواردة في الفقرة ٤-٦.

ب) مراجعة واعتماد الاستنتاجات الواردة في الفقرة ٦.

ج) اعتماد التوصية الواردة في الفقرة ٧.

- انتهى -