

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

(مقدمة من اليونان نيابة عن المجموعة الأوروبية ودولها الأعضاء ومن الدول الأعضاء
في اللجنة الأوروبية للطيران المدني)²

ملخص

في ضوء الوضع الاقتصادي للعديد من شركات الطيران، والحاجة الى زيادة تيسير استفادة الطيران من الموارد المالية الدولية، ونظرا لرغبة صناعة النقل الجوي في التمتع بذات الحرية التجارية التي تتمتع بها القطاعات الاقتصادية الأخرى، فان المجموعة الأوروبية ودولها الأعضاء تطلب الى المؤتمر اعتماد ثلاثة مبادئ رئيسية. فينبغي للدول عدم اعاقه أي دولة أخرى ترغب في تحرير الملكية والسيطرة من القيود من طرف واحد أو كجزء من مجموعة من الشركاء المتماثلين في التفكير. فضلا عن ذلك، فانه ينبغي لأعضاء الايكاو، في حال حصولهم على ضمانات مناسبة بشأن السلامة، أن يولوا الاعتبار اللازم لتعيين الدول لشركات طيران يقوم مقرها في بلد ثالث. وأخيرا، تحث المجموعة الأوروبية ودولها الأعضاء أعضاء أعضاء الايكاو على العمل سوية، سواء في مجموعات من الدول المتماثلة في التفكير أو بصورة متعددة الأطراف، لوضع نهج مشترك لمقتضيات تحرير الملكية والسيطرة، مع تأمين قواعد قياسية عالية في مجال الطيران.
يرد الاجراء المعروض على المؤتمر في الفقرة ٣.

¹ قامت المفوضية الأوروبية بتأمين النسختين باللغة الفرنسية والاسبانية.

² ألبانيا، أرمينيا، النمسا، أذربيجان، بلجيكا، البوسنة والهرسك، بلغاريا، كرواتيا، قبرص، الجمهورية التشيكية، الدانمرك، استونيا، فنلندا، فرنسا، ألمانيا، اليونان، هنغاريا، ايسلندا، ايرلندا، ايطاليا، لاتفيا، ليتوانيا، لوكسمبورغ، مالطه، مولدوفا، موناكو، هولندا، النرويج، بولندا، البرتغال، رومانيا، صربيا والجبل الأسود، سلوفاكيا، سلوفينيا، اسبانيا، السويد، سويسرا، جمهورية مقدونيا اليوغسلافية السابقة، تركيا، أوكرانيا، المملكة المتحدة. (تظهر الدول الـ ١٥ الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بالحرف الغامق).

١- الحاجة الى التغيير

١-١ هناك ضغط متزايد لتغيير أحكام القواعد بشأن الملكية والسيطرة الواردة في غالبية الاتفاقات الثنائية. وتقتضي تلك البنود ملكية شركات الطيران والسيطرة عليها من قبل مواطني دولة التعيين. وقد صممت تلك البنود لضمان تمتع الدولتين الموقعيتين على اتفاق ثنائي بفوائد متبادلة، واحتفاظهما بسيطرة تنظيمية صارمة.

٢-١ وقد اعتبر حكم قضائي صدر مؤخرا عن محكمة العدل الأوروبية أن تلك البنود القياسية بشأن الملكية والسيطرة في معظم اتفاقات الخدمات الجوية المعقودة من قبل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تتعارض مع الأحكام المتعلقة بحرية التأسيس في قانون المجموعة. وتنتظر المجموعة ودولها الأعضاء في التغييرات التي سيلزم ادخالها في علاقاتها الثنائية مع أعضاء الياكو الآخرين نتيجة لهذا الحكم.

٣-١ هناك أسباب معقولة للتغيير تتعلق بالسياسة العامة

١-٣-١ يبدو أن النظام الحالي للملكية والسيطرة لم يجلبا فوائد اقتصادية متساوية. وعلى الرغم من الفرض الصارم للمعاملة بالمثل عن طريق قواعد الملكية والسيطرة، فإنه يوجد في العديد من الدول ناقلون جويون يملكون بأوضاع مالية بائسة ولا يقدرون على القيام بدورهم في تنمية الاقتصاد الأوسع وتأمين روابط عالمية. ولم تكن تنمية القطاع متوازنة. وتؤدي القيود المفروضة على الملكية في إطار النظام ثنائي الأطراف إلى منع شركات الطيران الوطنية من تعزيز موقفها عن طريق التعامل عبر الحدود والاستثمار الأجنبي في الداخل. وتضر قواعد الملكية والسيطرة الصارمة بشركات الطيران أكثر مما تساعدها.

٢-٣-١ ولا تملك الدول عادة ناقلا وطنيا قادرا على الاستفادة من جميع حقوق الحركة ثنائية الأطراف المتاحة لها، وبالتالي لا تسير طائراتها على بعض الخطوط الجوية. ونظرا لدخول تلك الدول في اتفاقات تقيد دخول رأس المال الأجنبي إلى صناعة شركات الطيران، فإنها تعجز عن اتخاذ التدابير لتنشيط النقل الجوي على الخطوط الدولية عن طريق السعي للحصول على الاستثمار في الداخل أو تعيين شركات طيران أجنبية.

٣-٣-١ كما يمكن أن تكون للتطبيق الصارم لقواعد الملكية والسيطرة آثار على المنافسة. ففي حين يمكن أن يستفيد الزبائن والاقتصاد بصورة أوسع من المنافسة بين شركات الطيران، فإن المقتضيات الوطنية للملكية والسيطرة تختصر مجموعة المتنافسين المحتملين. ويجب أن تتخذ سلطات المنافسة قراراتها بشأن حالات فردية، وأما في الحالات التي تدخل فيها شركات الطيران الدولية للطرفين في ترتيبات تعاونية، فقد ترغب الحكومات في تنشيط السوق بالسماح لمجموعة أوسع من الناقلين الجويين بالتنافس.

٤-١ كما يمكن للصناعة، من الناحية الاقتصادية، الاستفادة من التغيير في النهج

١-٤-١ تعتقد العديد من شركات الطيران أن التغيير أمر مرغوب فيه. وترغب شركات الطيران بصورة متزايدة في الحصول على نفس الحريات الاقتصادية الممنوحة للصناعات الأخرى. وترغب شركات الطيران في منحها نفس الحرية للحصول على رأس المال الأجنبي للتوسع خارج أسواقها الوطنية وبناء أعمال أكثر اقتصادية من حيث الحجم.

٢-٤-١ وفي السنوات الأخيرة تم رفع أو تعديل القيود على الملكية والسيطرة في قطاعات اقتصادية أخرى عديدة، بما في ذلك الأعمال الاستراتيجية الحساسة التي تخضع لقواعد تنظيمية محكمة مثل الاتصالات والخدمات المالية. وهي تعمل الآن في بيئة مفتوحة أكثر بكثير من الطيران. وتود شركات طيران عديدة أن تعامل بنفس الطريقة.

٥-١ اطار عمل اتفاقية شيكاغو لا يشكل عقبة أمام اتباع نهج أكثر مرونة بشأن الملكية والسيطرة

١-٥-١ لقد تقدمت الايكاو بعدد من الاقتراحات المحددة لاتباع نهج أكثر مرونة، وهناك حالات عديدة طبقت فيها قواعد مرنة للملكية والسيطرة. وهناك أمثلة على بلدان تتقاسم ناقلا وطنيا مشتركا يملكه مزيج من مالكي الأسهم الوطنيين. وهناك شركات طيران وطنية تم شراؤها من قبل ملاك أجنب، ولكنها احتفظت بحقوق النقل الخاصة بها بموافقة الشركاء الثنائيين في دولة المقر. كما أن هناك أمثلة على اتفاقات اقليمية شهدت تطور الأسواق الاقليمية مع أنظمة اقليمية للملكية والسيطرة، مثل المجموعة الأوروبية. وتوفر جميع تلك التطورات أمثلة على الكيفية التي يمكن بها تعديل نظام الملكية والسيطرة لما فيه مصلحة المستهلكين، والحكومات، وقد نفذت جميع تلك التطورات بين أعضاء لدى الايكاو.

٦-١ لقد غيرت الدول بالفعل سياساتها للاستثمار الداخلي في قطاعات أخرى

١-٦-١ ان مواصلة الفرض الصارم لشرط المعاملة بالمثل في هذا المجال يمنح الدول بالفعل حق الاعتراض على السياسة الاقتصادية الداخلية لكل منها. ويؤدي الفرض الصارم لمقتضيات أن تكون ملكية شركات الطيران والسيطرة عليها من قبل مواطني دولة الى منع تلك الدولة من تحرير قواعد الاستثمار الداخلي فيها. ولا يعد ذلك أمرا ممكنا في القطاعات الاقتصادية الأخرى. فمن الصعب، مثلا، تصور وضع تسحب فيه دولة حقوق التوصيل من شركة هاتف أجنبية لأنها تم شراؤها من قبل شركة أجنبية.

٢- ما هي الخطوات الضرورية

١-٢ وعلى أساس خاص، قامت العديد من الدول بتفسير تطبيق البنود الواردة في الاتفاقات القائمة. وكما لوحظ آنفا، فهناك أمثلة على ناقلين جويين تملكهم عدة دول وناقلين جويين مملوكين بالكامل من قبل مصالح أجنبية عن دولة مقر تلك الشركات.

٢-٢ ينبغي للتغيير الأساسي في الموقف أن يكون تحولا ثابتا من قبل الدول نحو اتباع نهج أكثر مرونة تجاه الملكية والسيطرة

١-٢-٢ ينبغي اتخاذ هذا النهج على نطاق أوسع لاتاحة المجال للدول لادخال التغييرات على سياساتها الداخلية بشأن الاستثمار، والملكية، والسيطرة في صناعة شركات الطيران. وينبغي للدول أن تمنح فرصة العمل لوحدها أو مع آخرين لوضع قواعد جديدة للاستثمار في الداخل في شركات طيرانها وللسماح بفتح صناعاتها أمام رأس المال الأجنبي أو شركات الطيران الأجنبية. وإذا رغبت الدول في ادخال تغييرات على سياساتها الداخلية بغرض السماح باعادة هيكلة صناعاتها أو توسيع تلك الصناعات، فإنه ينبغي للدول الأخرى اتخاذ وجهة نظر معتدلة، طالما كان بالامكان تقديم ضمانات كافية للحفاظ بصورة صحيحة على القواعد، ولا سيما قواعد السلامة.

٣-٢ قد ترغب الدول في تغيير قواعدها الداخلية بشأن الاستثمار بطرق مختلفة، ولكنها ينبغي أن تكون جميعها مقبولة لشركائها الأجانب

١-٣-٢ يمكن ادخال التغييرات على الملكية والسيطرة بأشكال متنوعة. الا أنها تقتضي جميعها قبول التعيين من قبل الأطراف الثنائية مع الدولة.

٤-٢ هناك حاجة الى قبول عام لخط أكثر مرونة

١-٤-٢ يبدو أن احراز تقدم جيد في اعادة هيكلة الصناعة وتنميتها، والاستفادة من الخبرات والاستثمار الدوليين، هو أمر يحتاج الى قبول عدد كبير من الدول بتعيين الناقلين بغض النظر عن ملكيتهم الفعلية. ويقوم الناقلون الدوليون بتشغيل الطائرات على خطوط جوية عديدة الى دول عديدة. وهم يعتمدون في التشغيل الناجح على حقبة كاملة من الخطوط الجوية. ولذا، وفي حال حدوث تغير في الملكية، فانه يلزم الحصول على قبول واسع بذلك التغيير.

٢-٤-٢ ان البنود الخاصة بالملكية والسيطرة في الاتفاقات التي تحكم الخطوط الجوية الدولية الى الاتحاد الأوروبي ومنه تمنع شركات الطيران من الدخول في أنشطة لاعادة الهيكلة قد تؤدي الى احداث تغيير في جنسية مالكيها. وسيحتاج الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء الى العمل مع شركائهم للاتفاق على صيغ جديدة أكثر مرونة.

٥-٢ لقبول تلك التطورات، تلزم ضمانات كاملة بشأن السلامة

١-٥-٢ هناك حاجة واضحة لضمان الحفاظ على قواعد السلامة. ويجب في جميع الأوقات توضيح الدولة المسؤولة عن مراقبة السلامة، فضلا عن ذلك، يجب أن يكون من الواضح أن تلك الدولة قادرة على القيام بذلك الدور، مع مراعاة عمليات شركات الطيران المعنية. ويمكن أن تكون شركات الطيران خاضعة للمراقبة الفعالة في القاعدة الأصلية، اذا كانت تلك القاعدة تختلف عن دولة التعيين، ولكن ذلك سيقضي أن تكون الترتيبات مقبولة من دولة التعيين، ودولة المشغل، ودولة القبول. ولذا، فان هناك حاجة الى التحقق من وجود الآليات المناسبة لضمان مراقبة السلامة بصورة كافية. وينبغي ضمان انشاء تلك الآليات على مستوى مناسب وكونها تشمل أحكاما بشأن قواعد السلامة القابلة للتطبيق في كل دولة من الدول وبشأن وسائل مراقبة السلامة. وينبغي للدول أن تراعي بصورة مناسبة هياكل الايكاو والوسائل المنفق عليها لتدقيق تنفيذها.

٣- الاجراء المعروض على المؤتمر

١-٣ حتى الآن، سعت الدول الى ادخال تغيير على قواعد الملكية والسيطرة فيها بطريقة خاصة. ومن المهم الحفاظ على هذه المرونة بحيث تكون التغييرات متوافقة بصورة صحيحة مع الحاجات الاقتصادية، والأولويات السياسية، وقدرات مراقبة السلامة لكل دولة. ومن المحتمل أن يؤدي أي نظام عالمي الى تقييد الدول التي ترغب في احراز تقدم سريع ويمكن أن تصبح النصوص المعتمدة بصورة مشتركة قيودا على صناعة تحتاج الى المرونة في سعيها للتوافق مع بيئة اقتصادية معادية ومتغيرة باستمرار. وينبغي للمؤتمر تجنب أسلوب الفرض الزائد عن الحد.

٢-٣ ووفقا لذلك، فان المجموعة الأوروبية ودولها الأعضاء يدعون المؤتمر الى تقديم التأييد العام للمبادئ التالية:

(أ) ينبغي للدول السعي الى عدم اعاقه الدول الأخرى التي ترغب في تحسين وضع صناعاتها، وتنشيط خدمات جوية جديدة، أو السماح لصناعاتها بالتوسع في الخارج عن طريق تيسير قواعد الاستثمار المحلي فيها، أو بالعمل مع مجموعة من الدول لتحقيق الهدف ذاته.

(ب) ينبغي للدول ايلاء الاعتبار اللازم لتعيين أي شركة طيران على خط جوي دولي وشروط ذلك.

(ج) ينبغي للدول ايلاء الاعتبار لتطوير نهج مشتركة، سواء أكانت كثيرة الأطراف، أو متعددة الأطراف، أو اقليمية، بغرض تحقيق قبول عام لخط أكثر مرونة تجاه تطبيق قواعد الملكية والسيطرة، بغرض السماح بالتطبيع التدريجي لصناعة شركات الطيران في هذا الصدد، مع ضمان تأمين قواعد السلامة.