

المؤتمر العالمي للنقل الجوي: التحديات وفرص التحرير

(مونتريال، ٢٤ - ٢٩/٣/٢٠٠٣)

مشروع تقرير عن البند ٢-٣

البند ٢ : دراسة المواضيع التنظيمية الرئيسية في عملية التحرير
٣-٢ : المنافسة الشريفة والضمانات

الجزء الأول - الضمانات التي تكفل المنافسة الشريفة

ملاحظة - قسمت دراسة هذا البند الى قسمين هما: (١) الضمانات التي تكفل المنافسة الشريفة، (٢) الاستمرارية والمشاركة.

١-٣-٢ الوثائق

الأمانة العامة (WP/11) بحثت مسألة ضمان المنافسة الشريفة في بيئة التحرير، ورأت أن المرحلة الانتقالية تقتضي تدابير ملائمة على شكل ضمانات. ويجوز أن تشمل هذه التدابير التحرير الاطرادي وقوانين المنافسة العامة و/أو ضمانات تخص الطيران على وجه التحديد. وقدمت أيضا اقتراحا بوضع ترتيبات تنظيمية على شكل بند نموذجي يدرج في اتفاقات الخدمات الجوية، لكي تستعمله الدول كوسيلة اضافية لتحديد السلوكيات المناهضة للمنافسة، والحيولة دون حدوثها، والعمل على ازالتها.

جورجيا (WP/40 و WP/42) عرضت آراءها حول الحاجة الى فك القيود التنظيمية عن التعريفات بصفة تدريجية، ومساعدة شركات الطيران الضعيفة في البلدان النامية من خلال اتفاقات تجارية شاملة.

باكستان (WP/56) رأت توفير تدابير فعالة لضمان المشاركة القوية قبل البدء في التحرير، وانشاء آلية للمحافظة على قوة المنافسة. وأوصت بأن يحدد المؤتمر المعايير التي يجب اتباعها لتعريف ما هو الاغراق بالسعة أو ما هو عدم كفاية السعة.

الولايات المتحدة (WP/47) رأت من بين الوسائل الأشد فاعلية لكبح السلوك المناهض للمنافسة أن يجري التشغيل التجاري حسب قوى السوق العادية وغير المحرفة، وأن الآليات الفعالة موجودة بالفعل وهي تشمل قانون المنافسة العامة، والترتيبات الانتقالية الملائمة، وغير ذلك من نصوص تدرج في اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية. ولم تر حاجة الى انشاء آليات ضمانات خصيصا لقطاع النقل الجوي الدولي.

٥٣ دولة أفريقية (WP/87) شرحت آليات المنافسة الشريفة الجاري انشاؤها في أفريقيا لتمكين القارة من المشاركة في النقل الجوي مشاركة تامة، وأعربت عن تأييدها لاستنتاجات الأمانة العامة والبند النموذجي الذي اقترحتته في الوثيقة WP/11.

أعضاء لجنة آكاك (WP/70) رأوا أهمية انشاء نظام يضمن المنافسة الشريفة في بيئة التحرير، والحاجة الى وضع قواعد للسلوك وآلية لتسوية الخلافات، واقترحوا أن تقوم الايكاو بتعريف قواعد السلوك والضمانات المتعلقة بالمنافسة الشريفة، وأن تعد نصوصا بشأن آلية لتسوية الخلافات لادراجها في الاتفاقين النموذجيين للخدمات الجوية.

أعضاء لجنة لاكاك (WP/99) قدموا ضمن جملة أمور شرحا لموقفهم ازاء المنافسة والضمانات، ورأوا ضرورة توفير ضمانات تكفل المنافسة الشريفة وتكافؤ الفرص لتقديم خدمات النقل الجوي في ظل اجراءات التحرير.

الأياتا (WP/28) ركزت على أهمية المحافظة على نظام الأياتا متعدد الأطراف لتبادل الركاب، وناشدت الدول أن تؤيد هذا النظام وأن تتفادى تفتيته.

جمعية أمريكا اللاتينية لقانون الجو والفضاء (WP/71) وثيقة معلومات) أحاطت علما بموقف لجنة لاكاك بشأن هذا الموضوع، ورأت من الضروري بلوغ اتفاق دولي على تطبيق قوانين المنافسة بطريقة قانونية لا ريبه فيها في ضوء التصورات الجديدة بشأن المنافسة الحرة.

٢-٣-٢ المناقشة

١-٢-٣-٢ تم الاعراب عن طائفة عريضة من الآراء حول الحاجة الى وضع ضمانات تكفل المنافسة الشريفة عندما تشرع الدول في تحرير خدمات النقل الجوي. ومن بين هذه الآراء رأي بأن قوانين المنافسة الراهنة مازالت ملائمة لهذا الغرض ولكنها ليست متوفرة في جميع الدول، بل وقد تختلف من دولة الى أخرى من حيث الفهم والتطبيق. ولذلك لا بد من التحديد المسبق للسعة وتبادل الموافقة على التعريفات، بالإضافة الى اتخاذ تدابير مسبقة وتدابير لاحقة من شأنها تلافي السلوكيات المناهضة للمنافسة، غير أن هناك مخاوف من أن يلغي هذا النهج فوائد التحرير. واعتبر وضع قائمة وصفية تفصيلية لما يشكل سلوكا مناهضا للمنافسة فكرة غير جيدة، فقد فشلت الجهود السابقة لتعريف الأعمال المناهضة للمنافسة تعريفا كليا، مثل ممارسة الأسعار الافتراضية والاعراق بالسعة، وقيل ان ما يشكل منافسة غير شريفة في سوق ما قد يشكل منافسة مقبولة في سوق أخرى.

٢-٢-٣-٢ بالرغم من ذلك رأت دول نامية كثيرة أن اقتصادياتها وشركات طيرانها غير متوازنة بالمقارنة باقتصاديات وشركات طيران الدول المتقدمة، وأن من الضروري انشاء آلية في مجال الطيران تضمن المنافسة الشريفة وتقديم ضمانات تساعد الدول النامية على المشاركة الفعالة والمستمرة في قطاع النقل الجوي الدولي. وظهر تأييد قوي للآلية التي اقترحتها الأمانة العامة في الوثيقة WP/11 مع ضرورة توخي الحذر اللازم لكي لا تستخدم هذه الآلية لعرقلة التحرير أو للدخول في ممارسات سابقة للتحرير مثل تحديد السعة مسبقا.

٣-٢-٣-٢ كان هناك تأييد أيضا لوضع قواعد سلوكية للمنافسة الشريفة، تعتمد على مبادئ عامة. ولوحظ في هذا الصدد أن فريق خبراء تنظيم النقل الجوي قد نظر من قبل في هذا الموضوع.

٤-٢-٣-٢ كان هناك تأييد للابقاء على نظام الأياتا العالمي متعدد الأطراف لتبادل الركاب، حتى وان كانت الزيادة في عدد العمليات منخفضة الأسعار التي يشغلها الناقلون الجويون وتحالفات شركات الطيران تبدو كما لو كانت تقوض دعم الصناعة لهذا النظام الذي يتمتع بمكانة ممتازة لدى المجتمع الدولي. وقيل مع ذلك ان عدد شركات الطيران المشاركة في هذا النظام مازال كبيرا، وأن الجهود مازالت تبذل لزيادة كفاءته.

٣-٣-٢ الاستنتاجات

١-٣-٣-٢ بناء على الوثائق والمناقشة التي دارت في اطار البند ٢-٣ من جدول الأعمال حول الضمانات التي تكفل المنافسة الشريفة، استنتج المؤتمر ما يلي:

(أ) يجب أن يقترن التحرير باجراءات ملائمة تكفل المنافسة الشريفة ومشاركة جميع الناقلين الجويين مشاركة فعالة ومستمرة بغض النظر عن حجمهم وقوتهم التنافسية. وينبغي أن تشكل هذه الاجراءات جزءا لا يتجزأ من عملية التحرير وأداة حية تستجيب لاحتياجات التحرير في جميع مراحلها. ويجوز أن تشمل هذه الاجراءات العمل على التحرير تدريجيا وسن قوانين المنافسة العامة و/أو توفير ضمانات لقطاع الطيران خصيصا.

(ب) ان قوانين المنافسة العامة أداة فعالة في حالات كثيرة بالنظر الى تفاوت نظم المنافسة، واختلاف مراحل التحرير التي بلغتها مختلف الدول، والاطر التنظيمي المتميز الخاص بالنقل الجوي الدولي، ولذلك تقتضي معظم الحالات ضمانات تخص الطيران على وجه التحديد لمنع ازالة المنافسة غير الشريفة في مجال النقل الجوي الدولي. وقد يتم هذا عن طريق اعداد مجموعة متفق عليها من الممارسات المناهضة للمنافسة وتعديلها وتقيحها حسب الاقتضاء، بحيث تعتمد عليها الدول كمؤشرات للشروع في تنفيذ الاجراءات التنظيمية الضرورية.

(ج) في الحالات التي تطبق فيها قوانين المنافسة الوطنية على النقل الجوي الدولي، يجب توخي الحذر اجتنابا لاتخاذ أي اجراء انفرادي. وعند دراسة مسائل المنافسة مع الناقلين الجويين الأجانب، ينبغي أن تقيم الدول الاعتبار الواجب لشواغل الدول الأخرى المعنية. وفي هذا السياق تبين أن التعاون بين الدول، ولا سيما فيما بين السلطات المعنية بالمنافسة، وبين هذه السلطات وسلطات الطيران، له قيمة راسخة في تسهيل التحرير وتجنب الخلافات.

(د) ان التنسيق بين نظم المنافسة المختلفة لا يزال من التحديات الرئيسية. وفي الحالات التي تنشأ فيها خلافات حول استخدام الضمانات الخاصة بالطيران تحديدا أو تطبيق قوانين المنافسة، ينبغي أن تحاول الدول حل خلافاتها بالتشاور وباللجوء الى آليات تسوية الخلافات المنصوص عليها في اتفاقات الخدمات الجوية المعنية وفي حالة عقد هذه الاتفاقات حثا لو أدرجت فيها نصوص مأخوذة من المواد الارشادية الصادرة عن الايكاو في الوثيقة Doc 9587 بشأن قوانين المنافسة.

(هـ) ان تطبيق القوانين الوطنية للمنافسة خارج الحدود الوطنية يقوض الترتيبات التعاونية التي يعتبرها الكثيرون ضرورة لضمان الكفاءة والانتظام والاستمرارية في النقل الجوي الدولي الذي يستفيد المستهلكون والناقلون الجويون من بعض أشكاله. وبالتالي عند تطبيق قوانين مناهضة الاحتكار أو قوانين المنافسة على هذه الترتيبات، ينبغي منح الحصانة والاعفاء الملائمين بما يسمح باستمرار التعاون فيما بين الناقلين الجويين، بما في ذلك التعاون على تبادل الركاب حيثما عاد ذلك بالفائدة على المنتفعين والناقلين الجويين.

(و) ينبغي أن تواصل الايكاو متابعة التطورات في هذا المجال وأن تحدث، حسب الاقتضاء، موادها الارشادية بشأن المنافسة والضمانات في ضوء تطور عملية التحرير.

٢-٣-٣-٢ رأى المؤتمر أنه ينبغي للدول أن تقيم الاعتبار الواجب لمسودة البند النموذجي التالي بوصفه خيارا يمكن أن تدرجه حسب تقديرها في اتفاقات الخدمات الجوية.

" الضمانات التي تمنع الممارسات المناهضة للمنافسة

(١) يتفق الطرفان على أن الممارسات التالية الخاصة بشركات الطيران تعتبر ممارسات تنافسية يحتمل أن تكون غير شريفة وتستحق بحثا أوثق:

(أ) فرض أجور وأسعار على الخطوط الجوية على مستويات غير كافية في مجملها لتغطية تكاليف تقديم الخدمات على هذه الخطوط.

(ب) اضافة سعة زائدة عن الحد أو زيادة تواتر الخدمات.

(ج) الممارسات المعنية مستمرة وليست مؤقتة.

(د) الممارسات المعنية لها أثر اقتصادي سلبي خطير على شركة طيران أخرى أو تسبب ضررا بالغها.

(هـ) الممارسات المعنية تعبر عن نية واضحة في اعاقه أو استبعاد أو اخراج شركة طيران أخرى من السوق، أو لها أثر محتمل من هذا القبيل.

(و) السلوك الذي يدل على اساءة استغلال المركز المهيمن على خط الطيران.

(٢) اذا اعتبرت سلطات الطيران التابعة لأحد الطرفين أن عملية أو أكثر من العمليات التي تعتزم تشغيلها شركة الطيران التي عينها الطرف الآخر، أو التي تشغيلها بالفعل، قد تشكل سلوكا من سلوكيات المنافسة غير الشريفة وفقا للمؤشرات الواردة في الفقرة ١، جاز لها أن تطلب التشاور وفقا للمادة [_ بشأن التشاور] بهدف حل المشكلة. ويجب أن يقترن أي طلب من هذا القبيل باخطار يتضمن أسباب طلب التشاور، ويجب أن تبدأ المشاورات في غضون ١٥ يوما من تقديم هذا الطلب.

(٣) ما اذا لم تتوصل الأطراف الى تسوية المشكلة بالمشاورات، جاز لأي من الطرفين اللجوء الى آلية تسوية الخلافات بمقتضى المادة [_] لحل هذا الخلاف."

الجزء الثاني - الاستمرارية والمشاركة

٤-٣-٢ الوثائق

الأمانة العامة (WP/12) عالجت في اطار المناقشة الشريفة والضمانات مسألة استمرارية عمل الناقلين الجويين وتأمين الخدمات الجوية، بما في ذلك تقديم المعونات والاعانات الحكومية. واستنتجت ضمن جملة أمور أنه ينبغي للدول أن تضمن بتدابير شفافة وفعالة أن المعونات والاعانات التي تقدمها لتجديد هياكل شركات النقل الجوي وضمان استمرار الخدمات الجوية ينبغي ألا تسفر عن تأثير مناوئ للمنافسة. وشرحت هذه الوثيقة أيضا التدابير التنظيمية التي تضمن المشاركة الفعالة والمستمرة من جانب البلدان النامية في النقل الجوي الدولي، واقترحت ترتيبات تنظيمية بشأن المشاركة والتدابير التفضيلية، على شكل اطار يصلح لوضع "ملحق انتقالي".

٥٣ دولة أفريقية (WP/82) أكدت من جديد على ضرورة تقديم تدابير تفضيلية لصالح البلدان النامية على أساس عدم المعاملة بالمثل حسب ما قرره الدورة الثانية والثلاثون للجمعية العمومية. وبينت هذه الوثيقة أن الحالة في البلدان النامية لم تتحسن بعد بالرغم من التطورات الملحوظة التي استجرت في قطاع النقل الجوي، وتضمنت هذه الوثيقة أيضا اقتراحا بأن تعد الايكاو بندا نموذجيا بشأن التدابير التفضيلية لتسهيل تنفيذها.

٥-٣-٢ المناقشة

١-٥-٣-٢ كان هناك تأييد لاعادة التأكيد على صلاحية التدابير التفضيلية. وكان هناك أيضا تأييد عريض للتدابير التي وردت في وثيقة الأمانة العامة رقم WP/12 والرامية الى ضمان استمرار المشاركة في قطاع النقل الجوي، وذلك بالرغم من رأي مفاده أنه لا حاجة الى الملحق الانتقالي المقترح اذا أمكن تغيير الاتفاق الثنائي الراهن أو جدول الخطوط لبلوغ نفس الأهداف.

٢-٥-٣-٢ اعتبرت المعونات والاعانات الحكومية التي تقدم الى شركات الطيران بطريقة شفافة وغير مناوئة للمنافسة وسائل مقبولة لمساعدة شركات الطيران على المشاركة بصفة مستمرة في النقل الجوي الدولي. وبالنظر الى أهمية السياحة لاقتصاديات البلدان الأقل نموا، قيل ان من الملائم تقديم الاعانات لتشغيل الخدمات الجوية على الخطوط التي تنمي السياحة لأنها تشبه الخطوط الجوية الأساسية والخطوط التي تهتم الجمهور في البلدان المتقدمة.

٦-٣-٢ الاستنتاجات

١-٦-٣-٢ بناء على الوثائق والمناقشة التي دارت في اطار البند ٣-٢ من جدول الأعمال حول الاستمرارية والمشاركة، استنتج المؤتمر ما يلي:

(أ) في حالة الانتقال الى التحرير وفي الأسواق المحررة بالفعل، قد ترغب الدول في مواصلة تقديم نوع ما من المساعدة الى شركات الطيران لديها لتكفل استمراريتها وتبدد مخاوفها المشروعة المتعلقة بتأمين الخدمات. غير أنه ينبغي أن تضع الدول في اعتبارها أن تقديم المساعدات والاعانات الى الناقلين الجويين الوطنيين تعطي هؤلاء الناقلين فوائد لا يحصل عليها منافسهم في نفس السوق، الأمر الذي قد يلحق الاضطراب بتجارة الخدمات الجوية الدولية ويشكل ممارسات للمنافسة غير الشريفة.

(ب) بالنظر الى عدم وجود أسلوب مقبول للتحديد الكمي، والى وجود تدابير غير نقدية مختلفة، من الصعب جدا اجراء تقييم دقيق للنطاق الكامل للمساعدات الحكومية وتأثير هذه المساعدات على المنافسة. ونظرا لهذه الصعوبة ينبغي أن تدرك الدول أن أي اجراءات تتخذها ضد شركات الطيران الأجنبية التي تتلقى مساعدات أو اعانات، قد تؤدي الى اجراءات انتقامية من جانب الدولة المتأثرة فيتعرق التحرير الجاري للنقل الجوي الدولي.

(ج) في بعض الحالات تؤدي المساعدات الحكومية الى منافع اقتصادية و/أو اجتماعية من حيث تجديد هيكل شركات النقل الجوي وضمان استمرارية الخدمات. وحتى في هذه الحالات الخاصة ينبغي أن تتخذ الدول اجراءات شفافة وفعالة بناء على معايير ومنهجية واضحة تضمن بها أن المساعدات والاعانات لن تسفر عن تأثير مناوئ للمنافسة في السوق.

(د) ينبغي أن تنظر الدول في امكانية تعريف المساعدة والسماح بتقديمها للخدمة الضرورية على طرق جوية محددة داخل كل اقليم وتتسم بطابع الخدمة العامة في علاقاتها في مجال النقل الجوي.

(هـ) ضمانا لمشاركة البلدان النامية مشاركة فعالة ومستمرة، وتسهيلا لعملية التحرير، من الضروري أن تقيم الدول اعتبارا خاصا في علاقاتها في النقل الجوي لمصالح واحتياجات الدول التي لديها ناقلون جويون أقل قدرة على المنافسة، وأن تمنحهم التدابير التفضيلية وتدابير المشاركة كلما كان ذلك ملائما. ويجوز النص على هذه التدابير في "الملحق الانتقالي" لاتفاقات الخدمات الجوية.

٢-٦-٣-٢ وضعت الترتيبات التنظيمية التالية، في شكل اطار مشروع يصلح لاعداد ملحق انتقالي، وهي معروضة على نظر المؤتمر لكي تدرجها الدول المتعاقدة حسب تقديرها في اتفاقات الخدمات الجوية.

الملحق الانتقالي *

ينتهي سريان التدابير الانتقالية التالية في (التاريخ)، أو في أي تاريخ أبكر يتفق عليه الطرفان:

١- على الرغم من أحكام المادة — (أو الملحق —) يجوز لشركة (يجب على شركة) الطيران (أو شركات الطيران) التي عينها الطرف (أ) (أو كل طرف)

٢- على الرغم من أحكام المادة — (أو الملحق —) يجوز لشركة (يجب على شركة) الطيران (أو شركات الطيران) التي عينها الطرف (أ) (أو كل طرف) أن كما يلي:

أ) من (التاريخ) الى (التاريخ)،

ب) ومن (التاريخ) الى (التاريخ)،

٣- على الرغم من أحكام المادة — (أو الملحق —) تنظم الأحكام التالية

* شروح

أ) يستخدم البند الأول عندما لا يبدأ فوراً سريان أي مادة (أو ملحق) ويكون التنفيذ محدوداً في الفترة الانتقالية. أما البند الثاني فهو يشبه البند الأول ولكنه ينص على فترات زمنية. ويستخدم البند الثالث عندما لا يبدأ فوراً سريان أي مادة (أو ملحق) وتطبق خطة مختلفة في المرحلة الانتقالية.

ب) النص اللاحق هو قائمة إرشادية على شكل إطار لملحق انتقالي مقترح على نظر المؤتمر، حتى تستخدمه الدول المتعاقدة حسب تقديرها في اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية أو الإقليمية أو متعددة الأطراف. وتمثل صيغة هذا الملحق الذي تقترحه الأمانة العامة مجرد إطار ينبغي أن تتفق الأطراف على مصطلحاته وعباراته. وتتضمن الوثيقة Doc 9587 مواد بشأن إمكانية المشاركة والتدابير التفضيلية.

— انتهى —