



الجمعية العمومية - الدورة الثامنة والثلاثون

اللجنة الاقتصادية

البند رقم ٤٠: التنمية الاقتصادية للنقل الجوي - السياسات

الأولويات الأوروبية الخاصة بالتنظيم الاقتصادي لنقل الجوي الدولي

(ورقة مقدمة من ليتوانيا باسم الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء^١ وغيرها من الدول
الأعضاء في اللجنة الأوروبية للطيران المدني^٢)

الموجز التنفيذي

تحدد هذه الورقة التوصيات المتعلقة بما ينبغي اعتباره مجالات وأولويات رئيسية خاصة بالتنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي، مع مراعاة نتائج مؤتمر الايكاو السادس للنقل الجوي (ATCONF/6).

الإجراء: الجمعية العمومية مدعوة إلى القيام بما يلي:

(أ) أن تعتمد الإجراءات الواردة في الفقرة ٣-١ وتدرجها في قرار الجمعية العمومية ٣٧-٢٠،

(ب) أن تقر بأن برنامج عمل الايكاو للفترة ٢٠١٤-٢٠١٦ يعكس الأولويات المحددة في هذه الورقة.

الأهداف الإستراتيجية:	ورقة العمل هذه مرتبطة بالهدف الاستراتيجي، حماية البيئة والتنمية المستدامة للنقل الجوي.
الآثار المالية:	ينبغي تغطية معظم المهام المقترحة للايكاو في إطار الميزانية العادية للمنظمة. غير أنه تجدر الإشارة إلى التوصية الصادرة عن المؤتمر السادس للنقل الجوي التي توصي بإنشاء صندوق طوعي مخصص لدعم الايكاو فيما يخص الاضطلاع بولايتها وتعزيز أعمالها في مجال النقل الجوي.
المراجع:	ATConf/6-WP/49, ATConf/6-WP/50, ATConf/6-WP/51, ATConf/6-WP/54, ATConf/6-WP/55

^١ النمسا، بلجيكا، بلغاريا، كرواتيا، قبرص، الجمهورية التشيكية، الدنمارك، إستونيا، فنلندا، فرنسا، ألمانيا، اليونان، هنغاريا.

^٢ ألبانيا، أرمينيا، أذربيجان، البوسنة والهرسك، جورجيا، آيسلندا، جمهورية ملدوفا، موناكو، الجبل الأسود، النرويج، سان مارينو، صربيا، سويسرا، جمهورية مقدونيا اليوغسلافية السابقة، تركيا، أوكرانيا.

- ١ - المقدمة

١-١ شكل مؤتمر الايكاو السادس للنقل الجوي (الذي انعقد في مونتريال في الفترة ١٨-٢٢/٣/٢٠١٣) حدثا هاما اعتمد مجموعة من التوصيات البناءة لمواصلة تطوير الإطار التنظيمي الاقتصادي العالمي في مجال النقل الجوي الدولي. وأقر هذا المؤتمر بتوافق الآراء بضرورة تكييف الإطار الحالي بما يضمن استدامة قطاع النقل الجوي على الأمد البعيد والأخذ في الاعتبار البيئة التنافسية العالمية المتزايدة التي يعمل فيها قطاع النقل الجوي اليوم.

٢-١ ومن المهم أن تولي الايكاو بوصفها منظمة وفردى الدول الاهتمام الواجب لنتائج هذا المؤتمر وأن تعتمد الجمعية العمومية في دورتها الثامنة والثلاثين التوصيات الرئيسية الصادرة عنه. وتبرز ورقة العمل هذه آراء الدول التي قدمتها فيما يخص الإجراءات التي ينبغي أن تتخذها الايكاو والدول الأعضاء فيما يتعلق بمتابعة أعمال المؤتمر، خاصة في سياق استعراض البيان الموحد لسياسات الايكاو المستمرة في مجال النقل الجوي (قرار الجمعية العمومية ٣٧-٢٠) وعند اتخاذ قرارات بشأن برنامج عمل الايكاو للفترة ٢٠١٤-٢٠١٦.

٣-١ ووفقا لاستنتاجات هذا المؤتمر، تتمثل المجالات الرئيسية التي ينبغي أن تنصب عليها الجهود في عملية تحرير دخول الأسواق وتوخي المنافسة النزيهة وتحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم وحماية المستهلك.

- ٢ - المجالات الرئيسية للتنظيم الاقتصادي

١-٢ عملية تحرير دخول الأسواق

١-٢-١ أقر المؤتمر السادس للنقل الجوي بتوافق واسع النطاق في الآراء بأن عملية تحرير دخول الأسواق حققت منافع اقتصادية جمة وساهمت في تطوير قطاع النقل الجوي وفي استدامته. وأعرب المؤتمر عن دعمه لتحديث الإطار القانوني العالمي الخاص بدخول الأسواق من أجل تكييفه مع بيئة الأعمال التي تتطور بسرعة وأصبحت تنسجم بطابع العولمة. واثق على أنه ينبغي للايكاو أن تؤدي دورا قياديا في هذه العملية وتوفر مجالا للتركيز على هذه الأعمال من خلال بلورة رؤية بعيدة الأمد تتعلق بعملية تحرير دخول الأسواق بما في ذلك إبرام اتفاق ثنائي يساعد على تحقيق ذلك.

٢-١-٢ غير أن عدد كبير من الدول، بما فيها تلك التي قدمت هذه الورقة، شدد أيضا على توثيق الصلة بين دخول الأسواق والمنافسة النزيهة. وبالفعل، تعتقد هذه الدول اعتقادا راسخا بأنه في سياق تشغيل الخدمات الجوية الدولية، لا بد أن تقتزن عملية التحرير بتدابير تضمن توخي المنافسة على أسس النزاهة والانفتاح وعدم التمييز. ومن شأن ذلك أن يساعد بدوره على تحقيق استدامة النقل الجوي الدولي في الأمد البعيد.

٢-٢ المنافسة النزيهة والمفتوحة

١-٢-٢ كي تصبح عملية تحرير دخول الأسواق وملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم عملية ناجحة ومفيدة بالنسبة لجميع المشاركين في النقل الجوي الدولي، ينبغي أن تنسجم المنافسة بالنزاهة والانفتاح وتستند إلى مبدأ تكافؤ الفرص (بما في ذلك بعض المسائل مثل الإعانات والضرائب ورسوم الاستخدام والإتاوات وتوفير الحماية الاجتماعية وحقوق المستهلك وحماية البيئة وما إلى ذلك). ويرجى من الايكاو والدول الأعضاء فيها الاعتراف بأن الضمانات اللازمة لتحقيق منافسة نزيهة ومفتوحة يجب أن تشكل شرطا لإزالة القيود المفروضة على دخول الأسواق.

٢-٢-٢ وخلص المؤتمر إلى أن المنافسة النزيهة هي مبدأ عام هام في تشغيل الخدمات الجوية الدولية. ووفقا لتوصيات المؤتمر، ينبغي للايكاو أن تعمل على إعداد أدوات لتوطيد التعاون والحوار وتبادل المعلومات بين الدول من أجل زيادة تعزيز النهج التنظيمية الملائمة لما يعود بالخير على النقل الجوي الدولي. وبالفعل، يشكل اتساق ومواءمة النهج التنظيمية أدوات عامة تساعد على تحقيق تحديد هذه المنافسة والحفاظ عليها.

٣-٢-٢ وينبغي للايكاو أن تعمل بوجه خاص على تحديث إرشاداتها المتعلقة بالسياسات في مجال المنافسة النزيهة، وأن تقترح ضرورة تحديد الشروط اللازمة لتهيئة بيئة تنافسية نزيهة ومفتوحة وإثباتها وتوحيدها (انظر المرفق ألف) وذلك كمنطلق للأعمال بشأن تحديث الإرشادات المتعلقة بالسياسات. ومن شأن ذلك أن يساعد الايكاو على وضع المبادئ الأساسية من أجل توكي المنافسة النزيهة ووضع الصكوك اللازمة لتحديد هذه المنافسة والحفاظ عليها.

٣-٢ تحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم

١-٣-٢ أقر المؤتمر السادس للنقل الجوي مزايا تحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم ودعا الايكاو إلى تعزيز وتيسير عملية التحرير في هذا المجال. وينبغي أن تبرم الايكاو اتفاقاً ثنائياً بشأن تحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم، وينبغي، في غضون ذلك، أن تشجع الدول الأعضاء على مواصلة تحرير القوانين المتعلقة بالناقلين الجويين والسيطرة عليهم بواسطة مختلف التدابير المعمول بها مثل إزالة هذه القيود في اتفاقات الخدمات الثنائية أو باعتماد أحكام تتعلق بتعيينهم ونقر بمفهوم المصالح المشتركة داخل المجموعات الاقتصادية الإقليمية أو دون الإقليمية.

٢-٣-٢ وفي ضوء وجود ضمانات ملائمة تساعد على تهيئة فرص متساوية، مثلاً فيما يتعلق بالسلامة وكذلك الانتعاش المالي وبظروف العمل، ينبغي للايكاو أن تشجع دولها الأعضاء على أن إلغاء التدريجي للقيود الوطنية المتبقية المفروضة على ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم. ومن شأن ذلك أن يخدم مصالح قطاع النقل الجوي، مثلاً من خلال تيسير جلب الاستثمارات الأجنبية.

٤-٢ حماية المستهلك

١-٤-٢ أقر المؤتمر السادس للنقل الجوي بالإجماع بضرورة حماية مستهلكي خدمات النقل الجوي وأوضح أن هذه الحماية ستستفيد كثيراً، على المستوى العالمي، من تعزيز اتساق ومواءمة اللوائح التنظيمية. ومن ثم، ينبغي أن تحدد الايكاو مبادئ رئيسية غير إلزامية ورفيعة المستوى تتعلق بحماية المستهلك، وينبغي أن يشمل ذلك عدم التمييز بين الركاب (لاسيما في حالة الركاب من ذوي العاهات والركاب محدودي الحركة)، وتوفير شفافية المعلومات وإتاحة التعويضات وتقديم المساعدة في الحالات التي يمنع فيها الركاب من الصعود إلى الطائرة أو الحالات التي تلغى فيها رحلاتهم قبل الموعد بمدة قصيرة أو تتأخر لمدة طويلة في ظل ظروف محددة.

٣-٣ الإجراءات

١-٣ الجمعية العمومية مدعوة إلى اتخاذ الإجراءات التالية:

- أ) ينبغي للايكاو أن تعمل على بلورة واعتماد رؤية بعيد الأمد لتحرير النقل الجوي الدولي بما في ذلك إبرام اتفاق دولي يساعد الدول في عملية تحرير دخول الأسواق؛
- ب) ينبغي للدول أن تأخذ في الاعتبار أنّ المنافسة النزيهة مبدأ عام هام لتشغيل الخدمات الجوية الدولية؛
- ج) ينبغي للايكاو أن تشجع بقوة الدول على تحقيق المنافسة النزيهة والمفتوحة في اتفاقات الخدمات الجوية لديها وينبغي أن تؤكد أنه يحق للدول إلزام ذلك كأساس للاتفاق على تعزيز عملية تحرير دخول الأسواق؛
- د) ينبغي للدول أن تضع القوانين المتعلقة بالمنافسة والسياسات التي تسري على النقل الجوي، مع مراعاة سيادتها الوطنية؛
- هـ) ينبغي للدول أن تعدّ أدوات مثل منتدى لتبادل الآراء من أجل توطيد التعاون وتعزيز الحوار وتبادل المعلومات بين الدول الأعضاء من أجل الترويج للنهج التنظيمية الأكثر ملاءمة في مجال النقل الجوي الدولي بما في ذلك القوى العاملة؛

و) ينبغي للايكاو أن تواصل رصد المستجدات في مجال المنافسة في النقل الجوي الدولي وتحديث سياساتها وإرشاداتها المتعلقة بالمنافسة النزيهة؛

ز) ينبغي للدول أن تواصل عملية تحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم، وفقا للاحتياجات وحسب الظروف، من خلال مختلف التدابير المعمول بها مثل الإعفاءات من القيود المفروضة على ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم في اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية أو باعتماد أحكام تتعلق بتعيينهم وتقرّ بمفهوم المصالح المشتركة داخل المجموعات الاقتصادية الإقليمية ودون الإقليمية؛

ح) ينبغي للايكاو أن تباشر العمل بشأن إبرام اتفاق دولي من أجل تحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم، مع مراعاة الشواغل المتعلقة بالسلامة والأمن، ومبدأ المعاملة بالمثل، وضرورة إتاحة تكييف تدريجي ومرحلي مع الضمانات، ومراعاة الخبرات الإقليمية، ومقتضيات القوانين المحلية للدول، والانعكاسات على جميع الجهات المعنية بما في ذلك القوى العاملة؛

ط) بالموازاة مع ذلك، ينبغي للدول أن تنتظر في الإلغاء التدريجي، مع مراعاة الضمانات اللازمة، لأي قيود متبقية مفروضة على ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم والتي ترد في قوانينها الوطنية؛

ي) ينبغي للايكاو أن تضع، في الأجل القصير، مبادئ رئيسية غير إلزامية ورفيعة المستوى بشأن حماية المستهلك في مجال النقل الجوي وينبغي أن يشمل ذلك عدم التمييز بين الركاب، خاصة الركاب من ذوي العاهات والركاب محدودي الحركة، وتوفير شفافية المعلومات وإتاحة التعويضات وتقديم المساعدة في الحالات التي يمنع فيها الركاب من الصعود إلى الطائرة أو تلغى رحلاتهم قبل الموعد بمدة قصيرة أو تتأخر لمدة طويلة في ظل ظروف محددة.

٢-٣ يرجى من الجمعية العمومية مدعوة أن تقرّ بأن برنامج عمل الايكاو للفترة ٢٠١٤-٢٠١٦ يعكس الأولويات المحددة في الفقرة ١-٣.

٣-٣ ويرجى من الجمعية العمومية أيضا أن تُدرج هذه الإجراءات في النسخة المنقحة من البيان الموحد لسياسات الايكاو المستمرة في مجال النقل الجوي (قرار الجمعية العمومية ٣٧-٢٠).

٤- الخلاصة

١-٤ ينبغي أن تواصل الايكاو أداء دور قيادي في التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي بهدف تحقيق استدامته. ومن ثم، ينبغي للايكاو أن تستعرض سياساتها في مجال التنظيم الاقتصادي، وأن تضع وتنفذ برنامج عمل للفترة ٢٠١٤-٢٠١٦ من شأنه أن يركز على المجالات الرئيسية الأربعة أعلاه ويحدد أولويات واضحة.

٢-٤ وتعرب الدول التي تقدم هذه الورقة عن استعدادها لدعم جهود الايكاو الرامية إلى تنفيذ هذا البرنامج، وتدعو الدول الأخرى إلى القيام بالشيء ذاته. بالإضافة إلى ذلك، فالدول مدعوة إلى أن تتبّع في علاقاتها الثنائية سياسات ومبادئ الايكاو، من أجل تحقيق الهدف المتمثل في استدامة النقل الجوي.

APPENDIX A

CONDITIONS TO REACH A FAIR COMPETITION ENVIRONMENT³

1. In order to develop basic principles of fair competition, it is appropriate to set conditions to help determine whether there exists (or not) fair competition on a given air transport market. The following conditions are suggested:

a) Regulatory conditions:

- 1) the existence of efficient competition law at national or regional level covering the abuse of market power, merger control, anti-competitive agreements and concerted practices, which is applicable to international air transport, as well as clear, transparent and strict state aid rules applicable to undertakings under the jurisdiction of the State concerned⁴ and ensuring the achievement of the objectives associated with fair and open competition; and
- 2) transparent and non-discriminatory minimum rules, based on applicable ICAO Standards and Recommended Practices if any, covering the areas of aviation safety, security, air traffic management, ground handling, slots, air passenger rights, environmental protection, social rights of aviation personnel, taxes/user charges.

b) Institutional conditions:

- 1) separation of institutions: an independent civil aviation authority (independent from airlines, air navigation services providers, airports etc.), an independent competition authority, and an independent judiciary to review decisions by authorities in air transport matters; and
- 2) such independent authorities must have clear regulatory/judicial responsibilities and powers as well as the necessary administrative capacities (including resources) to effectively carry out their responsibilities.

c) Economic conditions:

when public entities provide - under specific conditions and respecting the applicable strict state aid rules - state aid, subsidies or support to their air carriers, they should act as a rational private investor would do, without distorting competition in the market. In case the market cannot provide air services serving public interest (e.g. to/from remote areas of the country), state aid may be provided subject to transparent and non-discriminatory rules enshrined in strict legal requirements;

³ See EU-ECAC Working Paper ATConf/6-WP/51

⁴ See EU Information Paper ATConf/6-IP/4 on competition and state aid policies and laws applied to the air transport sector

- 1) transparent structures and relations between the State and economic entities throughout the whole aviation value chain should be in place including as regards financial flows; and
- 2) non-discriminatory and transparent treatment of foreign airlines: this would involve, for example, no royalties or mandatory commercial agreements between national and foreign airlines, but commercial freedom of foreign airlines regarding pricing, ticket selling etc., non-discriminatory taxes, refunds, charges and access to airport facilities and services.

2. **Possible instruments to establish and maintain fair and open competition**

2.1. On the basis of a global understanding of fair competition, instruments should be developed and used by ICAO Member States to establish and maintain conditions of fair competition in international air transport. These instruments may include, *inter alia*, national or regional legal and institutional frameworks, comprehensive aviation agreements, fair competition clauses in bilateral air services agreements, and a dispute resolution mechanism preferably through ICAO to resolve fair competition concerns between States, without prejudice to the application of competition law.

— — — — —

APPENDIX B

KEY PRINCIPLES OF CONSUMER PROTECTION⁵

1. The following basic principles are offered for consideration by ICAO to form the basis of an ICAO consumer protection policy in air transport in order to harmonise existing regulation and encourage States without legislation to protect passengers by adopting appropriate rules:

- a) Non-discrimination in access to air transport: this should include preventing air carriers from discriminating during ticketing by nationality, residence, disability or reduced mobility. For persons with disabilities and persons with reduced mobility, the provision of access and assistance has to be granted without any additional charges. Such persons should not be refused carriage on board an aircraft except on reasons of safety, which air carriers would have to justify;
- b) Transparency: this should include the right for the passengers to have accurate, timely and accessible information in particular to:
 - 1) be able to obtain information on what is included within the price of their ticket. Passengers should have access to all relevant information (e.g. on price and charges applicable) in order to make a reasoned decision before buying an air ticket. Such information will enable them to fairly compare ticket prices and provides a level competitive playing field for industry. This approach would also ensure that air carriers detail the conditions and restrictions on any fare offered and that tickets are sold inclusive of all taxes, fees and charges, together with any "optional" charges – such as the carriage of luggage. This would prevent air carriers from advertising "tax-free" prices where charges that passengers have to pay are only added during the process of payment;
 - 2) be advised before departure on which air carrier they will be flying;
 - 3) receive appropriate information before the purchase of their flight ticket and at appropriate stages of travel, particularly when disruption occurs; and
 - 4) renounce travelling and obtain a full refund when the trip is not undertaken as planned due to the actions of the air carrier;
- c) Immediate and proportionate compensation and assistance: This includes compensation to be offered to the passengers under special circumstances, such as denial of boarding, short-notice cancellation of flights and under certain conditions long delays. It also includes the right for passengers to have assistance at departure or at connecting points in the form of, for example
 - 1) right to care, especially meals, refreshments, telephone calls, hotel accommodation and transport between the airport and place of accommodation; and
 - 2) right to rerouting or reimbursement and rebooking.

— END —

⁵ See EU-ECAC Working Paper ATConf/6-WP/55