



المؤتمر العالمي للنقل الجوي

الاجتماع السادس

مونتريال، من ١٨ إلى ٢٢ مارس ٢٠١٣

البند ٢ من جدول الأعمال: بحث القضايا الرئيسية وإطار تنظيم اللوائح ذي الصلة
١-٢: دخول الأسواق

تحرير دخول الأسواق

(مقدمة من الولايات المتحدة الأمريكية)

الموجز التنفيذي

إن اتفاقات الخدمات الجوية التي تجمع زيادة دخول الأسواق بغيرها من عناصر الأجواء المفتوحة، بما في ذلك الأحكام التي تلغي تدخل الحكومات في القرارات التجارية التي تتخذها شركات الطيران بشأن السعة والتسعير، وتتشئ عناصر ميسرة للمنافسة فيما يخص رسوم الانتفاع والمسائل المتعلقة بممارسة الأعمال والترتيبات التعاونية، تقدم فوائد اقتصادية واسعة للدول والجهات المعنية بالطيران.

ويبدل التقدم الكبير الذي حققته الدول الأعضاء في تحرير النقل الجوي على أن النظام الحالي كان فعالاً للغاية في زيادة هذا التحرير وأنه ينبغي الحفاظ على هذا الزخم من خلال استخدام اتفاقات الأجواء المفتوحة على الصعيد الثنائي والإقليمي والمتعدد الجوانب والمتعدد الأطراف.

ويوفر الاتفاق المتعدد الأطراف بشأن تحرير النقل الجوي الدولي (MALIAT) إمكانيات لتوسيع تبادل فرص دخول الأسواق وإحراز تقدم كبير في التحرير على أساس متعدد الأطراف.

الإجراء: المؤتمر مدعو إلى ما يلي:

- أ) استعراض المعلومات والتقييمات المقدمة في هذه الورقة؛
- ب) إقرار الاستنتاجات المعروضة في الفقرة ٤؛
- ج) اعتماد التوصيات المعروضة في الفقرة ٥.

يمكن الاطلاع على المواد المرجعية للمؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي على الموقع:
www.icao.int/meetings/atconf6

المرجع:

١- المقدمة

١-١ تعتبر زيادة فرص مقدمي الخدمات الجوية في دخول الأسواق الدولية عنصراً رئيسياً في تمكين قطاع النقل الجوي من تحقيق أقصى قدر من المساهمة في الاقتصاد العالمي. ويقدم تحرير النقل الجوي، الذي يتجلى على وجه الخصوص في

اتفاقيات الأجواء المفتوحة، فوائد اقتصادية عامة تنتج عن زيادة المنافسة في الأسواق التجارية، مما يسهم في ترويج الرحلات الجوية والتجارة، ويعزز الإنتاجية والنمو الاقتصادي^١. وإن عدد الاتفاقات المتعلقة بتحرير النقل الجوي، التي أبرمتها الدول الأعضاء في منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) على الصعيد الثنائي والإقليمي والمتعدد الجوانب أو المتعدد الأطراف، على مدى العقد الماضي، يدل على توافق دولي واضح في الآراء بشأن فوائد تحرير النقل الجوي. وترحب الولايات المتحدة بكل الجهود التي تبذلها الدول الأعضاء في منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) من أجل تحرير خدمات النقل الجوي الدولي.

٢-١ وعند انعقاد المؤتمر الدولي الخامس للنقل الجوي عام ٢٠٠٣، كان هناك ٨٧ اتفاقاً بشأن تحرير النقل الجوي يشمل ٧٠ بلداً، ومنها ٥٩ اتفاقاً مخصصاً للأجواء المفتوحة في الولايات المتحدة. وحتى شهر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، بلغ عدد الاتفاقات المبرمة في مجال تحرير النقل الجوي أكثر من ٤٠٠ اتفاق شمل ١٤٥ دولة^٢. وكان هناك، من بين الاتفاقات هذه، أكثر من ١٠٠ اتفاق خاص بالأجواء المفتوحة في الولايات المتحدة. وبالإضافة إلى ذلك، توسعت أعداد الاتفاقات الإقليمية الخاصة بالتحرير منذ عام ٢٠٠٣؛ فعلى سبيل المثال، أبرم أعضاء رابطة أمم جنوب شرق آسيا اتفاقاً للدخول إلى سوق واحدة مفتوحة الأجواء بحلول عام ٢٠١٥، واتفاقات ليبرالية أخرى أبرمتها الدول الجزرية في جنوب المحيط الهادي، ودول الاتحاد الكاريبي، والدول الأعضاء في لجنة أمريكا اللاتينية للطيران المدني.

٣-١ وكما ورد في الوثيقة WP/13، تمنح الاتفاقات الليبرالية للغاية إمكانية دخول الأسواق بلا قيود تُذكر، بالإضافة إلى منح حقوق الحريتين الثالثة والرابعة من الحقوق الخاصة بالحريات. ومن الأهمية بمكان أيضاً الاعتراف بأن اتفاقات تحرير النقل الجوي لا تقدم إلى المستخدمين والخطوط الجوية والمطارات والاقتصاديات الحد الأقصى من المنافع إلا إذا اشتملت أيضاً على أحكام ليبرالية خاصة بإدارة "الأعمال التجارية" وغيرها من العناصر التي تعزز المنافسة. وتمنح اتفاقات الأجواء المفتوحة التي تبرمها الولايات المتحدة حقوق الطرق الجوية الممتدة من الحرية الأولى إلى الحرية السادسة، وغالباً ما تمنح حق الحرية السابعة الخاصة بنقل جميع البضائع، وتضم أحكاماً تلغي تدخل الحكومات في القرارات التجارية التي تتخذها شركات الطيران بشأن السعة والتسعير، وتتشئ عناصر ميسرة للمنافسة فيما يخص رسوم الانتفاع والمسائل المتعلقة بممارسة الأعمال التجارية والترتيبات التعاونية. ويمكن الاطلاع على اتفاق الأجواء المفتوحة النموذجي الذي تعتمده الولايات المتحدة وعلى قائمة اتفاقات الأجواء المفتوحة التي أبرمناها، على العنوان التالي: <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ata/114805.htm>

٢- الاتفاق بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي

١-٢ تمثل أحد الأحداث البارزة في التفاوض على "المرحلة الأولى" من اتفاق النقل الجوي لعام ٢٠٠٧ وإبرامه بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، حيث أنشأ هذا الاتفاق نظاماً إضافياً للأجواء المفتوحة بين أكبر سوقين جويين في العالم ويتيح للناقلين الجويين من الطرفين ما يلي: تسيير رحلات بين كافة المدن في الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة؛ والعمل دون قيود على عدد الرحلات الجوية أو نوع الطائرات أو المسارات الجوية؛ وتحديد الأسعار بما يتلاءم مع طلب السوق؛ والدخول في ترتيبات تعاونية، بما في ذلك المشاركة في استخدام الرموز، ومنح الامتيازات، وتوفير الطائرات مع طاقم أو بدون طاقم. ومن خلال الجمع بين قبول مفهوم الناقل في الاتحاد الأوروبي وحقوق تحرير النقل الجوي، أسهم الاتفاق في فتح الباب أمام الخدمة المستقلة للناقلين الجويين بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، من الولايات المتحدة وإليها، وعمليات اندماج شركات الطيران عبر الحدود، وعمليات الاستحواذ داخل الاتحاد الأوروبي، مثل اندماج الخطوط الجوية البريطانية وأيبيريا في مجموعة الخطوط الجوية الدولية (IAG). وأما بالنسبة إلى التغييرات الأخرى المتعلقة بالاستثمارات، فقد جرى توضيح الشروط التي يمكن بموجبها أن يمتلك مواطنو الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي ما يصل إلى ٤٩,٩ في المائة من مجموع حقوق المساهمين في أي شركة من شركات الطيران المنتمية إلى الطرف الآخر، كما وافقت الولايات المتحدة على ألا تؤدي

^١ تشير عبارة "اتفاق الأجواء المفتوحة"، وفقاً لاستخدامها في هذه الوثيقة، إلى اتفاق يتوافق مع النموذج الأمريكي لاتفاقات الأجواء المفتوحة.

^٢ انظر الوثيقة ATConf/6-WP/13.

استثمارات الاتحاد الأوروبي في شركات الطيران التابعة لسويسرا وليختنشتاين، العضوين في المجال الأوروبي المشترك للطيران (ECAA)، وكينيا وشركاء الولايات المتحدة في نظام الأجواء المفتوحة في أفريقيا، إلى تعريض حقوق شركات الطيران هذه للخطر من حيث تشغيل رحلاتها إلى الولايات المتحدة.

٢-٢ وبالإضافة إلى ذلك، عزز الاتفاق بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي التعاون التنظيمي في مجالات متنوعة، مثل سياسات المنافسة، والإعانات الحكومية والدعم الحكومي، والبيئة، وحماية المستهلك، والبعد الاجتماعي، والأمن. وأنشئت في إطار الاتفاق لجنة استشارية مشتركة تمكن الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي من إيجاد حلول للمسائل وتطوير مجالات التعاون. وألزم الاتفاق الطرفين بالتفاوض على "المرحلة الثانية" التي تستهدف تحقيق المزيد في تحرير النقل الجوي. وأبرم اتفاق للمرحلة الثانية في عام ٢٠١٠، أكد على الحقوق المتبادلة التي اعتمدت في المرحلة الأولى من الاتفاق، ووسع نطاق التعاون القائم بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي في مجموعة كبيرة من المجالات البيئية، بما في ذلك الضوضاء والانبعاثات، ووفر المزيد من الشفافية والامتثال لـ"النهج المتوازن" الذي اعتمدته منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) فيما يخص إدارة الضوضاء في مطارات الاتحاد الأوروبي، وزاد فرص انتفاع شركات النقل الجوي التابعة للاتحاد الأوروبي ببرنامج "طيران أمريكا" (Fly America) الذي تموله الوكالات المدنية التابعة للحكومة الأمريكية، واعترف بالفوائد التي يمكن جنيها حين تكون أسواق الطيران المفتوحة مصحوبة بمعايير عمل رفيعة المستوى. ووسع الاتفاق المبرم عام ٢٠١٠ نطاق الالتزام بالسعي إلى تحقيق المزيد من التحرير في النقل الجوي من خلال منح حقوق إضافية خاصة بالحركة الجوية يمكن أن تنجم عن تغييرات تشريعية مقبلة في الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي في مجالي الاستثمار وإدارة الضوضاء، على التوالي. وفي عام ٢٠١١، جرى توسيع الاتفاق ليشمل آيسلندا والنرويج.

٣- النهج المتعددة الأطراف لدخول الأسواق

١-٣ تشير الوثيقة WP/13 إلى أنه في حين أطلقت دعوات في بعض الأوساط للتريث بشأن فتح الأسواق نتيجة لعدد من العوامل، فإن المطالب الصريحة للتراجع عن الاتفاقات الليبرالية كانت نادرة، ودعا قطاع الطيران إلى زيادة - لا إلى تقليل - الحرية التجارية وتحرير دخول الأسواق^٣. وجرى مجدداً طرح مسألة تحديد ما إذا كان بالإمكان تحقيق عملية توسيع دخول الأسواق في المستقبل بشكل أفضل من خلال مواصلة الاعتماد على المبادلات الثنائية فيما يخص دخول الأسواق، أو ما إذا كان الوقت قد حان لتجديد المحاولات الرامية إلى إعداد إطار متعدد الأطراف. ويُقترح في الوثيقة WP/13 على سبيل المثال أن تضطلع منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) بدور قيادي في وضع اتفاق متعدد الأطراف لدخول الأسواق.

٢-٣ وفي ١٢/٧/١٩٤٤، فُتح باب التوقيع على الاتفاق الدولي للنقل الجوي ("اتفاق الحريات الخمس")، فضلاً عن الاتفاقية وعن الاتفاق الدولي لخدمات العبور في النقل الجوي (IATA). وبموجب ذلك الاتفاق، وافقت الدول على أن تمنح بعضها بعضاً، وأن تمنح أي دولة توقع في المستقبل، حقوق الطرق المنتظمة التي تشمل حريات النقل الجوي من الأولى إلى الرابعة؛ أما الحرية الخامسة فكانت اختيارية. ولكن الاتفاق لم يتناول على وجه التحديد عدد الرحلات أو التسعير. وكانت مجموعة قليلة من البلدان على استعداد لأن تتيح ما كان يبدو في ذلك الوقت دخولاً غير مقيد نسبياً للأسواق، وذلك لأسباب متعددة. وكان أحد أبرز تلك الأسباب يتمثل في الخوف من أن تقوم شركات الطيران الأمريكية، التي كادت أن تكون الوحيدة القادرة على الاستمرار، كما كان متوقعاً لها، في أعقاب الحرب العالمية الثانية، بالهيمنة على السوق الدولية، وأن تكون لديها رغبة أساسية في السيطرة على منافذ الدخول إلى الأسواق، ويرفض الدخول لأي جهة على أساس أنها من الدول ذات الامتيازات الإضافية. وبما أن الاتفاق لم يستقطب سوى عدد قليل من الأطراف، فاعتمد دخول الأسواق على مجموعة من

^٣ في عام ٢٠٠٨، أطلق اتحاد النقل الجوي الدولي (IATA) مبادرة بعنوان "برنامج للحرية" تهدف إلى تسهيل عملية التحرير التنظيمي. وقد أدت هذه المبادرة إلى توقيع سبع حكومات، في عام ٢٠٠٩، "إعلان المبادئ الخاص بالسياسات" الذي تضمن، من بين جملة أمور، التزاماً سياسياً بتحرير دخول الأسواق تحريراً كاملاً.

الاتفاقات الثنائية القائمة على مفاوضات فردية والمبنية على قيود مشددة على الطرق والسعة والتسعير. وعلى الرغم من التلاشي التدريجي للقيود الثنائية وتسريع عملية تحرير دخول الأسواق على مدى العقود الثلاثة الماضية، فإن النظام الثنائي قد تعرض لانتقادات واسعة لاستمراره بالتمسك بالقيود والوقوف عقبة في وجه توسيع نطاق تبادل الحقوق، نظراً لطبيعته المعقدة.

٣-٣ وظل يشكل التبادل الواسع المتعدد الأطراف لفرص السوق رؤية طموحة، كما بذلت محاولات عديدة للتغلب على القيود المفروضة في ظل النظام الثنائي، وهي: (١) إدراج الخدمات الجوية في الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات، (٢) تحرير الاتفاقات الإقليمية ودون الإقليمية، (٣) إبرام اتفاقات أوسع متعددة الجوانب مثل الاتفاق المتعدد الأطراف بشأن تحرير النقل الجوي الدولي (MALIAT). وقد أسفرت هذه الجهود بشكل عام عن نتائج متباينة في أفضل الحالات. وكان إدراج الحقوق المتعلقة بالحركة الجوية والخدمات المتصلة مباشرة بممارستها في إطار الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات غير مقبول لأن الدول لا تزال مترددة في منح الحقوق على أساس مبدأ الدولة ذات الامتيازات المثلّي، دون أي ضمان لحصولها على حقوق مماثلة. وباستثناء الاتحاد الأوروبي، حققت الاتفاقات الإقليمية نجاحاً متبايناً بسبب عدم كفاية تحرير النقل الجوي و/أو صعوبات التنفيذ. وكان الانضمام إلى اتفاق (MALIAT) مخيباً للآمال. فمنذ إبرام الاتفاق عام ٢٠٠١ وتوقيع بروناي وشيلي ونيوزيلندا وسنغافورة والولايات المتحدة عليه، انضمت إليه بيرو (التي انسحبت منه في وقت لاحق) وساموا وتونغا ومنغوليا (على مستوى الشحن الجوي فقط) وجزر كوك.^٤

٤-٣ ومع ذلك، إذا حظي اتفاق (MALIAT) بقبول أوسع نطاقاً، فسوف تكون له كل المنافع التي يتسم بها أي اتفاق جديد متعدد الأطراف. ويتضمن هذا الاتفاق نموذج الأجواء المفتوحة الكامل المتعلق بالوصول غير المقيد إلى الطرق، بما في ذلك الحرية السابعة المتعلقة بنقل كافة البضائع، وحرية السعة والتسعير، وممارسة الأعمال التجارية المؤيدة للمنافسة، والأحكام التعاونية الخاصة بالخطوط الجوية، كما أنه يوفر الإطار المباشر الذي يتيح لجميع الأطراف التمتع بكل جوانب المعاملة الخاصة بالأجواء المفتوحة لدى كل الأطراف الأخرى، ويوفر كذلك خياراً يتيح تعزيز فرص الحصول على استثمارات رؤوس الأموال، وانضمام أطراف جديدة دون الحاجة إلى اللجوء إلى سلسلة من المفاوضات الثنائية التي تستغرق وقتاً طويلاً. وقد جرى تعديل الاتفاق في وقت لاحق لإتاحة الانضمام إليه على أساس الشحن الجوي فقط.

٥-٣ ومن أجل المضي قدماً في التحرير وفي توسيع نطاق الفوائد الاقتصادية، يتعين على اتفاق الخدمات الجوية المتعدد الأطراف أن يشمل مجموعة كاملة من عناصر الأجواء المفتوحة. وكما ورد في الوثيقة WP/13، فإن مثل هذا المشروع يتطلب القيام بعمل إضافي كبير وتخصيصاً للموارد، ليس من منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) فحسب، بل من الدول المعنية كذلك. وإن وضع مثل هذه الوثيقة، بما في ذلك ما هو مبين على امتداد الأسطر في الوثيقة WP/13، هو في واقع الأمر إعادة إنشاء الاتفاق المتعدد الأطراف بشأن تحرير النقل الجوي الدولي (MALIAT). ولعل إدراك الأسباب الموجبة لعدم الانضمام بأعداد أكبر إلى هذا الاتفاق (MALIAT) يقدم تصورات لا غنى عنها فيما يتعلق بفرص إقبال أعداد كبيرة من الأطراف على الانضمام إلى اتفاق جديد متعدد الأطراف بشأن الخدمات الجوية للأجواء المفتوحة.

٦-٣ وقبل الشروع في عملية إبرام اتفاق جديد متعدد الأطراف بشأن الخدمات الجوية، وهي عملية تتطلب التزاماً كبيراً بتوفير الموارد، تقتضي الحيلة إجراء تقييم لفرص النجاح، سواء في إتمام وثيقة مقبولة أو في استقطاب منتسبين أوليين ولاحقين. وإذا أوصى المؤتمر بالشروع في إبرام الاتفاق، فإن الولايات المتحدة تعتقد اعتقاداً جازماً أنه يتعين على منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو)، قبل أن يتخذ المجلس قراراً بالبدء في المشروع، إجراء استقصاء مفصل توزع فيه الاتفاق المتعدد الأطراف بشأن تحرير النقل الجوي الدولي (MALIAT)، وتطلب من الدول تقديم ردود تشرح فيها الأسباب التي دفعتها إلى اتخاذ قراراتها بالانضمام أو عدم الانضمام إلى الاتفاق.

^٤ انظر <http://www.maliat.govt.nz/>

٤- الاستنتاجات

٤-١ يوفر تحرير النقل الجوي فوائد اقتصادية واسعة وعميقة للمستهلكين وشركات الطيران والمطارات والمجتمعات والاقتصاد في الدول. ويعتبر تزويد مقدمي الخدمات الجوية بفرص دخول الأسواق الدولية عنصراً رئيسياً في جعل قطاع النقل الجوي يحقق أقصى قدر من المساهمة في الاقتصاد العالمي.

٤-٢ وإن اتفاقات الخدمات الجوية التي تجمع زيادة دخول الأسواق وغيرها من عناصر الأجواء المفتوحة، بما في ذلك الأحكام التي تلغي تدخل الحكومات في القرارات التجارية التي تتخذها شركات الطيران بشأن السعة والتسعير، وتنشئ عناصر ميسرة للمنافسة فيما يخص رسوم الانتفاع والمسائل المتعلقة بممارسة الأعمال والترتيبات التعاونية، تقدم فوائد اقتصادية واسعة للدول والجهات المعنية بالطيران.

٤-٣ وبدل التقدم الكبير الذي حققته الدول الأعضاء في تحرير النقل الجوي على أن النظام الحالي كان فعالاً للغاية في زيادة هذا التحرير وأنه ينبغي الحفاظ على هذا الزخم من خلال استخدام اتفاقات الأجواء المفتوحة على الصعيد الثنائي والإقليمي والمتعدد الجوانب والمتعدد الأطراف.

٤-٤ ويوفر الاتفاق المتعدد الأطراف بشأن تحرير النقل الجوي الدولي (MALIAT) إمكانيات لتوسيع تبادل فرص دخول الأسواق وإحراز تقدم كبير في التحرير على أساس متعدد الأطراف، ولكنه لم يجتذب سوى عدد محدود من الأطراف المنضمة إليه.

٥- التوصيات:

٥-١ تُقترح التوصيات التالية على المؤتمر لاعتمادها:

أ) ينبغي للدول التي لم تصبح بعد طرفاً في اتفاقات الأجواء المفتوحة القيام بذلك في أقرب فرصة ممكنة ومع أكبر عدد ممكن من الشركاء؛

ب) عند التفاوض بشأن اتفاقات تحرير دخول الأسواق، ينبغي للدول أن تتشاور بنشاط مع الجهات المعنية بمجال الطيران، بما في ذلك المسؤولين عن العاملين وشركات الطيران والمطارات والمجتمعات المحلية؛

ج) ينبغي لمنظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) أن تجري استقصاء توزع فيه الاتفاق المتعدد الأطراف بشأن تحرير النقل الجوي الدولي (MALIAT)، وتطلب من الدول أن تقدم ردوداً تشرح فيها الأسباب التي دفعتها إلى اتخاذ قراراتها بالانضمام أو عدم الانضمام إلى هذا الاتفاق (MALIAT)، وأن تبين مدى استعدادها للانضمام إليه أو إلى وثيقة مماثلة في المستقبل.

— انتهى —