



المؤتمر العالمي للنقل الجوي

الاجتماع السادس

مونتريال، من ١٨ إلى ٢٢ مارس ٢٠١٣

البند ٢ من جدول الأعمال : بحث المسائل الرئيسية والإطار التنظيمي المتعلق بها
٥-٢ : الضمانات

تدابير ضمانات التحرير التجاري للنقل الجوي

(مقدم من الأمانة العامة)

الموجز التنفيذي

تتطرق هذه الورقة إلى الضمانات اللازمة في عملية التحرير التجاري للنقل الجوي، وهي تتناول أربعة جوانب محدّدة هي: المشاركة الدائمة والفعّالة لجميع الدول في النقل الجوي الدولي، وضمان استمرارية الخدمات والمساعدات والمعونات المقدمة من الدول، والخدمات الجوية الأساسية، وكذلك مسألة الإجراءات الانفرادية. وتقدم الورقة أيضا معلومات عن المواد الإرشادية ذات الصلة الصادرة عن الايكاو بشأن السياسة العامة. وتتناول الوثيقة ATConf/6 WP/4 المقدمّة في إطار البند ٢-٤ من جدول الأعمال مسألة الضمانات اللازمة لكفالة المنافسة النزيهة.

الإجراء: المؤتمر مدعوّ إلى القيام بما يلي:

أ) استعراض المعلومات والتقييمات الواردة في هذه الورقة؛

ب) اعتماد التوصية الواردة في الفقرة ٦؛

ج) واعتماد التوصيات الواردة في الفقرة ٧.

المراجع: يمكن الاطلاع على مراجع المؤتمر السادس للنقل الجوي على موقع الانترنت التالي: www.icao.int/meetings/atconf6

١- المقدمة

١-١ منذ الشروع في عملية التحرير التجاري للنقل الجوي، بدأت الدول تنظر في مسألة وضع ضمانات تكفل تبيد أوجه القلق إزاء التفاوت في مستويات النمو وفي القدرات التنافسية للناقلين الجويين وإزاء المعطيات الجغرافية السائدة.

٢-١ أمّا الأسباب الكامنة وراء هذه القلق فهي مختلفة ولكنها تندرج ضمن الفئات التالية:

أ) رغبة الدول في أن تكون لديها ناقلاتها الجوية الخاصة بها (حق المشاركة)؛

ب) الرغبة في ضمان استمرارية الخدمات من إقليمها وإليه (بوسائل منها المساعدات والإعانات الحكومية)؛

ج) الرغبة في توفير الخدمات الجوية الأساسية؛

د) الرغبة في إيجاد سوق تنافسية نزيهة؛

هـ) القلق من التنظيم الذي قد تفرضه دول أخرى من جانب واحد.

٣-١ وباستثناء مسألة ضمانات المنافسة النزيهة، التي تتناولها على انفراد الوثيقة ATConf/6-WP/4 ضمن إطار البند ٤-٢ من جدول الأعمال، تنطرق هذه الورقة إلى مناقشة مسألة الضمانات اللازمة من أجل التغلب على الصعوبات المذكورة أعلاه.

٢- المشاركة الدائمة والفعّالة

١-٢ تعود أصول مبدأ المشاركة في النقل الجوي الدولي إلى اتفاقية شيكاغو. وتنص المادة ٤٤ من اتفاقية الطيران المدني الدولي (الوثيقة Doc 7300) على أنّ الايكاو من أهدافها " ضمان الاحترام الكامل لحقوق الدول المتعاقدة وإتاحة فرصة عادلة لكل دولة متعاقدة لاستثمار مؤسسات للنقل الجوي الدولي". وتم الاتفاق أيضا في آخر مؤتمرين عالميين للنقل الجوي (المؤتمر العالمي الرابع للنقل الجوي في عام ١٩٩٤ والمؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي في عام ٢٠٠٣) على أنّ "الدول المتعاقدة تتوخى أهدافا وسياسات تنظيمية مختلفة ضمن إطار الاتفاقية، ولكنها تشترك في هدف أساسي واحد هو المشاركة في نظام النقل الجوي الدولي بشكل مستمر ويعتمد عليه"، وعلى أنّه ينبغي إيلاء عناية خاصة لمصالح واحتياجات البلدان النامية. أما الاستنتاجات ذات الصلة التي خرج بها المؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي فيمكن الاطلاع عليها في الإنترنت على الموقع التالي: www.icao.int/meetings/atconf6.

٢-٢ وقد كان من شأن استمرار وتيرة التحرر التجاري في العقد الماضي أن هيا بيئة مواتية لكي تكون للدول فرصة أكبر في المشاركة في النقل الجوي الدولي وذلك بفسح المجال أمام عدد أكبر من شركات الطيران الوطنية لتقديم خدمات النقل الجوي، والاستفادة من خدمات شركات الطيران الأجنبية، أو بالدخول في مشاريع مشتركة مع شركات طيران أجنبية أو محلية. ولئن كانت هناك حالات تعرضت فيها شركات الطيران الوطنية إلى الاندثار، فإنّ شركات طيران أخرى غالبا ما كانت تقوم بسدّ الفراغ الناجم عن ذلك. ولقد تكيفت الدول مع مفهوم التحرير التجاري، حيث تظل المواد الإرشادية الصادرة عن الايكاو فيما يتعلق بتدابير الضمانات سارية على الرغم من أنّ حقّ المشاركة لم يعد يشكّل مصدر قلق كبير.

٣- ضمان استمرارية الخدمات

١-٣ قد تحتاج الدول إلى ضمانات تكفل لها استمرارية تقديم خدمات النقل الجوي من وإلى أقاليمها. وتشتد هذه الرغبة بالخصوص لدى البلدان التي تواجه أزمات اجتماعية أو اقتصادية، أو غيابا لشركات الطيران الوطنية أو توقّف هذه الشركات عن العمل، وحجب شركات الطيران الأجنبية لخدماتها. ولقد اتخذت الدول تدابير متنوعة لتبديد هذه الشواغل، منها توفير المساعدات والإعانات الحكومية وتقديم المساعدات إلى شركات الطيران الوطنية، لاسيما إذا كان الأمر يتعلق بالخدمات الجوية التي لها طابع الخدمات العامة، والدخول في ترتيبات بشأن ضمان استمرارية خدمات النقل الجوي مع مشغلين أو أطراف في قطاع النقل الجوي. وهذا الدعم ضروري في بعض الحالات، وبالأخص للدول النامية والبلدان الجزرية والبلدان غير الساحلية.

٢-٣ هذا، وقد خفّت حدة شواغل الدول بشأن احتمال انقطاع خدمات النقل الجوي إلى أقاليمها ومنها وذلك مع انتشار التحرر التجاري على نطاق واسع ومع زيادة المنافسة في سوق النقل الجوي. غير أنّه لا تزال هناك مخوفات من الأثر المحتمل للمساعدات والإعانات الحكومية، حيث تواصل دول كثير تقديم مثل هذا الدعم إلى الناقلين الجويين.

٣-٣ ولقد تطرقت الايكاو لمسألة ضمان استمرارية الخدمات وذلك بوضع مواد إرشادية للسياسات العامة بهذا الشأن تتضمن تدابير تتعلق بالمعاملة التفضيلية من أجل مساعدة البلدان النامية. وتؤكد الايكاو في المواد الإرشادية المتعلقة بمسألة المساعدات الحكومية أنّ المساعدة التي تقدّمها الدول في بعض الحالات قد " تؤدي إلى منافع اقتصادية واجتماعية من حيث تجديد هيكل شركات النقل الجوي وضمان استمرارية الخدمات. وحتى في هذه الحالات الخاصة ينبغي أن تتخذ الدول إجراءات شفافة وفعّالة بناء على معايير ومنهجية واضحة تضمن بها أنّ المساعدات والإعانات لن تسفر عن تأثير ضار للمنافسة في السوق" (من استنتاجات المؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي). وما تزال هذه المواد الإرشادية صالحة، بيد أنّ الايكاو ينبغي أن تراقب التطورات المستجدة وتجعل موادها الإرشادية مواكبة لهذه التطورات ومستجيبة للتغيرات.

٤- الخدمات الجوية الأساسية

١-٤ لدى تنظيم خدمات النقل الجوي، كثيرا ما تتخذ الدول تدابير خاصة لضمان تزويد المجتمعات المحلية الموجودة في المناطق النائية من أقاليمها بالخدمات المناسبة من أجل تشجيع التنمية. وتدعم الدول بأشكال متنوعة هذه الخدمات باعتبار أنها تكتسي طابع الخدمات العامة. ولئن كانت خطط تقديم الخدمات الأساسية تُوضع بالأساس ضمن السياق المحلي، فإنه بالإمكان أيضا توسيع نطاقها دوليا لتصبح من عوامل تعزيز التنمية الاقتصادية أو السياحية على المستوى الإقليمي. وقد تعاونت الإيكاو مع منظمة السياحة العالمية على استطلاع هذه الإمكانيات في دراسة أجريت في عام ٢٠٠٧ تحت عنوان " *Study on the Essential Services and Tourism Development Route Scheme* " (دراسة عن خطة الخدمات الأساسية ومسار تنمية السياحة). ويمكن الاطلاع على هذه الدراسة في الموقع التالي على الانترنت: http://www.icao.int/sustainability/pages/Eap_ER_Databases_EssentialRouteScheme.aspx.

٢-٤ وعلى الرغم من ندرة البيانات المتعلقة بالحالات التي طبقت فيها لدول بشكل فعال خطط الخدمات الأساسية وتنمية السياحة على المستوى الدولي، فإنه من المفيد الاستمرار في تقديم إرشادات الإيكاو من أجل إذكاء وعي الدول وتشجيعها على استخدام هذه الإرشادات. وينبغي للإيكاو، في هذا الصدد، أن ترصد التطورات المستجدة وأن تقوم بتبادل المعلومات مع الدول كلما كانت هناك خبرات مكتسبة.

٥- الامتناع عن التدابير الانفرادية

١-٥ تسود حالة من القلق العام إزاء التدابير الانفرادية التي تتخذها الدول أو مجموعات الدول، والتي من شأنها أن تتال من مصالح دول أخرى أو من خدماتها في مجال النقل الجوي. وهذا النوع من الإجراءات الانفرادية شائع في مجالات شتى كالسلامة والأمن والتنظيم الاقتصادي، لاسيما عند تطبيق قوانين المنافسة الوطنية، وأيضا في مجال البيئة خلال الأونة الأخيرة. بيد أنه ثمة تسليم على نطاق واسع بأن التدابير الانفرادية من شأنها أن تُثير النزاعات وتؤثر بذلك على تطوير قطاع الطيران المدني الدولي.

٢-٥ وتقع على عاتق الإيكاو، باعتبارها الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالطيران المدني، مسؤولية تطوير معايير التنظيم الفني للطيران المدني ومواءمة السياسات والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجوانب الاقتصادية للنقل الجوي الدولي. ولذلك عمدت المنظمة، في مواجهة أوجه القلق إزاء الأعمال الانفرادية التي تؤثر في النقل الجوي الدولي، إلى وضع مواد إرشادية تتعلق بالسياسة العامة، من بينها عدّة قرارات تهيب بالدول أن تمتنع عن اتخاذ مثل هذه الإجراءات، وجملة المواد الإرشادية بشأن آليات تسوية النزاعات أو الخلافات. وما تزال هذه المواد صالحة، وعلى الإيكاو أن تكفل مواكبتها للتطورات واستجابتها للمسائل الناشئة.

٣-٥ والتدابير الانفرادية لا تخدم مصلحة التطوير السليم والمنظم للنقل الجوي الدولي. لذا، ينبغي للدول أن تُولي في ممارساتها التنظيمية العناية الواجبة لمصالح الدول الأخرى، وأن تمتنع عن تطبيق القوانين واللوائح الوطنية أو الإقليمية التي تؤثر في الناقلين الجويين التابعين لبلدان أخرى. وعليها أيضا أن تُسوّي نزاعاتها وخلافاتها بآلية التشاور ضمن إطار اتفاقات الخدمات الجوية، أو بالآليات المتاحة الأخرى، ومنها الإيكاو على سبيل المثال.

٦- الاستنتاجات

١-٦ على ضوء المناقشات السابقة، يمكن أن نستخلص ما يلي:

(أ) في ظلّ بيئة التحرير التجاري لقطاع النقل الجوي الدولي، ما تزال بعض الدول تحتاج إلى ضمانات نظرا للتفاوت في مستويات النمو وفي قدرات الناقلين الجويين على المنافسة، واختلاف المعطيات الجغرافية؛

(ب) إنّ المواد الإرشادية التي وضعتها الإيكاو بشأن تدابير الضمانات المتعلقة بتحقيق المشاركة الفعالة في النقل الجوي الدولي، وبضمان استمرارية الخدمات وبمسألة المساعدات والإعانات الحكومية،

والخدمات الجوية الأساسية، والامتثال عن الإجراءات الانفرادية، تظلّ صالحة ولا بد من إبقائها مواكبة للتطورات لكي تستخدمها الدول حسب الحاجة.

٧ - التوصيات

١-٧ نقترح عرض التوصيات التالية على نظر المؤتمر:

- (أ) ضمن سياق عملية التحرير التجاري، ينبغي للدول أن تولي العناية الواجبة للمبادئ التي اتفقت عليها الأوساط المعنية بالطيران خلال مختلف المنتديات التي نظمتها الايكاو بشأن الضمانات التي تكفل المشاركة الدائمة والفعّالة لجميع الدول في النقل الجوي الدولي وضرورة إيلاء عناية خاصة لمصالح واحتياجات البلدان النامية؛
- (ب) ينبغي للايكاو أن تشجع الدول على الأخذ في ممارساتها التنظيمية بمواد الايكاو الإرشادية المتعلقة بتدابير الضمانات، وعلى إطلاع المنظمة والدول الأخرى على خبراتها المكتسبة في مجال التحرير التجاري للقطاع؛
- (ج) ينبغي أن تواصل الايكاو رصد التطورات المستجدة بشأن الضمانات، وأن تجعل المواد الإرشادية ذات الصلة بها مواكبةً لها ومستجيبةً للتغيّرات.

- انتهى -