

منظمة الطيران المدني الدولي



ورقة عمل

المؤتمر العالمي للنقل الجوي

الاجتماع السادس

مونتريال، من ١٨ إلى ٢٢ مارس ٢٠١٣

البند رقم ٢: بحث القضايا الرئيسية وإطار تنظيم اللوائح ذي الصلة
٢-٢: ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم

تحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم

(وثيقة مقدمة من الأمانة العامة)

الملخص

تبحث ورقة العمل هذه الخيارات الممكنة لحريز ملكية شركات النقل الجوي وقواعد السيطرة عليها فيما يتصل بتعيين شركات الطيران بمقتضى اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية، بما يشمل اقتراحاً لاعتماد نهج متعدد التخصصات.

الإجراء: المؤتمر مدعو إلى ما يلي:

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

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

١- المقدمة

١-١ تحتفظ الدول عموماً، بمقتضى اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية، بحقها في منع أو إلغاء أو فرض شروط على إذن التشغيل الذي يحتاجه الناقل الجوي الأجنبي إذا لم تكن " ملكية الناقل الجوي الجوهرية والسيطرة الفعلية عليه" في أيدي دولة التعيين أو مواطنيها. وقد استُخدم معيار " شرط الجنسية" هذا منذ الأربعينيات في الغالبية العظمى من اتفاقات الخدمات الجوية ولا يزال يُدرج في العديد من الاتفاقات الثنائية المبرمة حديثاً.

٢-١ وتكمن المبررات المنطقية لشرط الجنسية في وجود صلة مناسبة بين الناقل الجوي ودولة التعيين بحيث يتسنى لأطراف الاتفاق ما يلي: (أ) تنفيذ سياسة "توازن المنافع" بالنسبة لشركات الطيران المعنية؛ (ب) الحيلولة دون أن تجني دولة غير طرف، من خلال ناقلها الجوي، منفعة غير متبادلة بصورة غير مباشرة؛ (ج) تحديد البلد المسؤول عن الرقابة على السلامة والأمن. ويشكل الدفاع عن المصالح الوطنية أيضاً عاملاً في بعض الحالات. وكان لشرط الجنسية مبررات واضحة عندما كانت معظم شركات الطيران مملوكة للدول.

٣-١ وقد حدثت تغييرات كبيرة في قطاع شركات الطيران خلال العقدين الماضيين بفضل اتجاهات التحرير والخصخصة والعولمة. وقد تحققت الاستثمارات عبر الوطنية في مجال النقل الجوي على غرار انتشار الملكية المتعددة الجنسيات في القطاعات

الخدماتية الأخرى. وبتزايد تعارض القواعد الأصلية لاستخدام شرط الجنسية مع التطورات الحاصلة في بيئة الأعمال العالمية التي يجب أن تعمل الصناعة فيها. وقد أكدت الدراسات التحليلية التي أجرتها الإيكاو في الماضي وممارسات الدول في السنوات الأخيرة أن من الممكن الحفاظ على السلامة والأمن دون الاعتماد على شرط الجنسية التقليدي. وترد في المرفق (أ) معلومات أساسية إضافية.

٤-١ ولتيسير التحرير فقد تصدت الإيكاو لهذه المسألة بشكل مستفيض ووضعت إرشادات للدول في هذا المجال. ورغم إحراز بعض التقدم المشجع في ممارسات الدول على صعيد تخفيف تطبيق القواعد أو قبول شركات الطيران الأجنبية الملكية، فإن القيود القانونية على ملكية شركات الطيران والسيطرة عليها في قوانين الدول والاتفاقات الثنائية لم تتغير كثيراً. فبعد عشرة أعوام على انعقاد المؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي في عام ٢٠٠٥، يوصف استمرار هذه القيود القانونية في أغلب الأحيان بأنه أمر ضار وغير طبيعي. والحاجة إلى تمكين الناقلين الجويين من مواكبة التغيرات في البيئة العالمية وتمكين الدول من المشاركة بفعالية أكبر في النقل الجوي الدولي تستدعي تغييراً في النهج المطبق. وتتناول هذه الورقة الخيارات المتاحة للتصدي لهذه المسألة المعقدة، بالتركيز أساساً على تعيين شركة الطيران وشروط الترخيص في اتفاقات الخدمات الجوية.

٢- التطورات الرئيسية وأعمال الإيكاو

١-٢ توصلت شركات الطيران التي تواجه منافسة شديدة من جهة وقيود الأنظمة من جهة أخرى إلى وسائل متنوعة لتوسيع نطاق الشبكات عبر الحدود الوطنية، بوسائل تشمل التحالفات وعمليات الاندماج والشراء، ويتضمن الكثير منها استثمارات أجنبية أو تبادل الأسهم. وقد شهدت السنوات الأخيرة تسارعاً غير عادي في هذا الاتجاه. ففي أوروبا وأمريكا اللاتينية وآسيا، أصبحت شركات الطيران ذات الملكية أو السيطرة الأجنبية أو عبر الوطنية وشركات النقل الجوي في البلدان المختلفة التي تنتمي إلى "أسرة واحدة" ظاهرة شائعة ومنتامية اليوم. ورغم تعديل الإطار القانوني بعض الشيء لإفساح المجال أمام هذه التطورات، فإن معظم عمليات الاندماج والشراء التي نتجت عنها شركات الطيران الجديدة هذه حدثت دون حماية قانونية كاملة مما ينطوي عليه بند الجنسية من إمكانية منع الخدمات الجوية أو رهنها بشروط جلاء هذه الكيانات الجديدة. وفي العديد من الحالات، اضطرت إدارة شركات الطيران إلى اعتماد الهياكل المعقدة للشركات "القابضة" أو إنشاء مستويات مختلفة من الملكية للحفاظ على درع قانوني يحمي من التذرع بشروط الجنسية.

٢-٢ وقد اعتمدت بعض الدول، في ظل التغيرات التي يشهدها القطاع، معاملة أكثر مرونة بخصوص شرط ملكية شركات الطيران والسيطرة عليها. وأصبح عدد متزايد من البلدان الآن مهيباً لقبول الخدمات الجوية التي تشغلها شركات الطيران ذات الملكية الأجنبية بشكل أساسي أو ذات الطابع المتعدد الجنسيات أو عبر الوطنية، كما ظهر من ممارسات الدول خلال العقد الماضي. وقبول ١١٤ دولة بمبدأ "الناقل الاتحادي" لدى الاتحاد الأوروبي من خلال "الاتفاقات الأفقية" هو أحد المظاهر البارزة لهذا التغيير الهام وإن لم يكن المظهر الوحيد له. فهناك أمثلة أخرى تشمل استخدام معايير بديلة لتعيين شركات الطيران وترخيصها في الاتفاقات الثنائية وقبول عمليات الاندماج والشراء عبر الحدود، مع أن أغلبها يحدث ضمن مجموعة إقليمية معينة من الدول.

٣-٢ وقد اتخذت سبع دول في عام ٢٠٠٩ إجراءات منسقة من خلال مبادرة "جدول أعمال الحرية" التابعة لاتحاد النقل الجوي الدولي (الأياتا)، فوقعت "بيان مبادئ السياسة العامة" الذي تعهدت فيه بالتزام سياسي يقضي بتحرير الجوانب الأساسية من الممارسات التنظيمية للنقل الجوي الدولي، بما فيها ملكية شركات الطيران والسيطرة عليها، من خلال إلغاء شرط الجنسية "على أساس المعاملة بالمثل". وقد وقعت هذا البيان، الذي أيدته المفوضية الأوروبية، أربع دول إضافية ولا يزال باب الانضمام إليه مفتوحاً أمام أي دولة مهتمة بالأمر. وفي الدورة ٣٧ للجمعية العمومية للإيكاو أعربت الأياتا عن رأيها بأن على المنظمة الآن أن تقرر المضي قدماً في تنفيذ هذه المبادرة.

٤-٢ وبناء على توصية الإيكاو، اتخذت الولايات المتحدة كذلك المبادرة مع أصحاب المصلحة المعنيين في قطاع الطيران لاستطلاع إمكانية صياغة اتفاقية ملزمة قانوناً لتحرير الملكية والسيطرة. واقترحت الولايات المتحدة، في الدورة ٣٧ للجمعية العمومية للإيكاو، أن تنظر الإيكاو في إعداد اتفاقية متعددة الأطراف لتيسير حصول شركات الطيران على رؤوس الأموال الدولية، وهو ما وافق

المجلس على إدراجه في برنامج عمله المتعلق بالتحضير للمؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي. ويمكن الاطلاع على وثيقة نقاش (مرفق الوثيقة A37-WP/190) تتضمن مسودة نص الاتفاقية المقترحة على الموقع الإلكتروني للمؤتمر على العنوان التالي: www.icao.int/meetings/atconf6 (انظر المراجع).

٥-٢ ولدى الايكاو الكثير من الإرشادات العامة في هذا المجال، وهي تتألف من عدة معايير وبنود نموذجية لتستخدمها الدول كبداية في اتفاقات الخدمات الجوية، وقرارات الجمعية العمومية واستنتاجات وتوصيات مؤتمرات النقل الجوي (الواردة في وثيقة سياسة ومواد إرشادية بشأن التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي (الوثيقة Doc 9587)). وتتيح الإرشادات للدول بعض الخيارات المفيدة لتحديد قواعد الملكية والسيطرة، سواء على أسس أحادية أو ثنائية أو متعددة الأطراف. ويرد في الفقرة ٢-٣ أعلاه مثلاً على أحد الخيارات المتاحة للدول في شكل الإجراءات المنسقة التي اتخذتها عدة دول ذات توجه فكري متشابه. كما طبقت الايكاو بعض توصيات المؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي بغرض تيسير التحرير في هذا المجال، من قبيل جمع ونشر السياسات المتعلقة بالدول ومواقفها وممارساتها. وعلى الرغم من إحراز بعض التقدم واستمرار صلاحية الإرشادات العامة للايكاو، فإن قلة انتشار هذه الإرشادات واستخدامها يبرز الحاجة إلى استكشاف بدائل أخرى.

٣- المناقشة

١-٣ واصلت الغالبية العظمى من الدول استخدام شرط الجنسية التقليدي في اتفاقاتها الثنائية، ولم تكثف بعدم تغييره في الاتفاقات القائمة بل اعتمدته أيضاً كجزء من الاتفاقات الجديدة للخدمات الجوية. ويمكن أن يعكس ذلك جزئياً تردد الدول في اعتماد صيغة جديدة في مجال تحكمه التقاليد منذ أمد. وإضافة إلى ذلك، فإن ثمة أدلة على أن الدول تقاوم فكرة اعتماد نهج لا يميز بسهولة بين جنسيات المستثمرين من بلدان أخرى. فعلى سبيل المثال، تسمح قوانين الاتحاد الأوروبي بملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم لرعايا البلدان الأخرى، فقط إذا أبرمت هذه البلدان اتفاقات ملائمة على أساس المعاملة بالمثل مع الاتحاد الأوروبي. كما ألغت الولايات المتحدة شرط الجنسية في الحالات التي تكون فيها شركة الطيران والمستثمرون الأجانب من بلدان أبرمت معها الولايات المتحدة اتفاقاً من اتفاقات "الأجواء المفتوحة"، مع إن الولايات المتحدة تتحفظ عموماً إزاء إلزام نفسها بهذه السياسة بحكم القانون.

٢-٣ وبالتالي فإن من الجدير بالبحث استكشاف حلول عملية من شأنها أن تمكن الدول من أن تتعامل مع شرط الملكية والسيطرة بمرونة في ضوء اعتبارات السياسة العامة الأخرى ودون الشرط الصارم الذي يقتضي تعديل كل اتفاق من اتفاقات الخدمات الجوية لإتاحة قدر أكبر من اليقين للدول من المنظور التنظيمي وللناقلين الجويين الذين يتخذون قرارات استراتيجية واستثمارية.

٣-٣ وفي حين يمكن للدول أن تواصل استخدام الوسائل التي أوصى بها المؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي (ترد في تقرير المؤتمر (الوثيقة Doc 9819)) لبلوغ هذا الهدف، فإن على الايكاو أن تضطلع بدور بارز في استكشاف حلول بديلة لتحديث النهج التنظيمي على نحو يتيح تكييفه مع احتياجات بيئة الأعمال الخاضعة للعولمة والتحرير، مما يتيح تلبية احتياجات شركات الطيران بالعلم ضمن "قطاع طبيعي".

٤-٣ وفي هذا السياق، فإن أحد الإجراءات التي يمكن للايكاو اتخاذها هو استكشاف صياغة اتفاق دولي يتيح للدول إضفاء مزيد من المرونة على شروط الملكية والسيطرة لتعيين شركات الطيران وتيسير وصولها إلى رؤوس الأموال الدولية. وقد أجريت مؤخراً دراسة استقصائية للدول في أكتوبر ٢٠١٢، وتبين منها أن ٧٧ في المائة من الدول المجيبة (٤٧ من أصل ٦١ دولة) تؤيد تنفيذ الايكاو هذه المبادرة. ويمكن أن تستند صياغة هذا الاتفاق إلى الخبرات الماضية وما تم إنجازه فعلاً في هذا المجال، كالاتفاق الذي توصلت إليه الدول في إطار مبادرة الأيالات لمؤتمر جدول أعمال الحرية (انظر الفقرة ٢-٣).

٣-٥ ويتمثل أحد الخيارات المتعلقة بهذا الاتفاق في اعتماد نهج "إلغاء شرط الجنسية" بحيث تلتزم أطراف الاتفاق قانوناً، وعلى أساس المعاملة بالمثل، بوقف تطبيق هذا الشرط في اتفاقات الخدمات الجوية القائمة مع شركات الطيران المعنية والمستثمرين من رعايا الدول الأخرى المعنية. ويتمثل خيار آخر في بتوافق الأطراف على معيار مشترك لتعيين شركات الطيران والالتزام بتطبيقه، مثل معيار "المقر الرئيسي للأعمال والسيطرة التنظيمية الفعلية" الذي وضعته الإيكاو. وينبغي أن يعكس تصميم الاتفاق منظور التحرك قدماً على نحو يستند إلى الواقع، وأن يأخذ في الاعتبار استعداد الدول للتكيف مع التغييرات بشكل تصاعدي والقيود التي تواجه تغيير القوانين المحلية. وبالتالي ينبغي أن لا يتصادم الاتفاق مع التشريعات والسياسات الوطنية لأي دولة. وفي ظل تباين احتياجات الدول وظروفها، يمكن وضع الاتفاق للأطراف "المستعدة والراغبة" في البداية، ومن ثم فتحه أمام الأطراف الأخرى للانضمام إليه.

٣-٦ وفي جميع الأحوال، سيتطلب التوصل إلى مثل هذا الاتفاق عملاً جوهرياً وتصاعدياً من الإيكاو، بما يشمل إجراء المزيد من الدراسة حول الخيارات الممكنة والتشاور مع الخبراء والدول والمجموعات الإقليمية. ويتمثل التحدي الذي يواجهه مجتمع الطيران الدولي في الاتفاق على أن الأوان قد حان لاستكشاف فرص التوصل إلى هذا الاتفاق بصورة أكثر جدية وفي عمل الإيكاو مع الدول والقطاع لتحديد العناصر الرئيسية التي يمكن أن تستقطب أوسع دعم ممكن وتساهم بأكثر فاعلية ممكنة في التنمية المستدامة لقطاع النقل الجوي الدولي.

٤- الاستنتاجات

٤-١ يمكن استخلاص الاستنتاجات التالية في ضوء النقاش أعلاه:

أ) تبدي المزيد من الدول استعداداً للتحرير منذ انعقاد المؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي رغم تباين الآراء والنهج التنظيمية فيما يخص ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم، والدليل على ذلك هو منح حقوق ملكية جزء كبير من شركات الطيران التابعة لها أو القبول بتعيين شركات الطيران التابعة لدول أخرى عندما تكون أغلبية رأس المال مملوكة لجهات أجنبية والسيطرة الفعلية عليها، بغض النظر عن شرط الجنسية في اتفاقاتها الثنائية؛

ب) تحقق تقدم كبير على الصعيد الإقليمي أيضاً، حيث اعتمدت الدول في العديد من الأقاليم أو الأقاليم الفرعية ترتيبات إقليمية لتحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم بين الدول الأعضاء المعنية، مما يسمح بإنشاء شركات لخطوط الطيران عبر الحدود الوطنية؛

ج) رغم بعض التقدم المحرز في التحرير واستمرار صلاحية إرشادات الإيكاو بشأن السياسات العامة، فإن الدول لا تزال تبدي تردداً في تحديد سياسات عامة تنطبق على المستوى عالمي أو الالتزام بقبول جميع شركات الطيران التابعة لجميع الدول بملكية أجنبية غير محدودة. وثمة حاجة لاستكشاف خيارات أخرى أكثر مرونة يمكن أن تحقق قبولاً عالمياً وتسمح بدفع عجلة التحرير قدماً، بما يشمل اعتماد نهج تصاعدي دون التأثير على التشريعات الوطنية؛

د) يمكن أن تضطلع الإيكاو بدور ريادي في وضع توجيهات سياساتية وتيسير التطور التنظيمي، بما في ذلك النظر في وضع اتفاق متعدد الأطراف يلبي احتياجات الدول والقطاع، على النحو الذي أوصى به الاجتماع الحادي عشر لفريق خبراء تنظيم خدمات النقل الجوي (ATRP/11).

٥- التوصيات

٥-١ يمكن عرض التوصيات التالية على المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي كي ينظر فيها:

أ) ينبغي أن تواصل الدول تحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم بوسائل متنوعة تشمل تلك التي توصي بها الايكاو؛

ب) ينبغي أن تواصل الايكاو تعزيز إرشاداتها السياسية المتعلقة بموضوع ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم، وأن تشجع الدول على استخدام إرشاداتها في سياق ممارساتها التنظيمية. كما ينبغي أن تحافظ على حداثة هذه الإرشادات واستجابتها للأوضاع والمتطلبات المتغيرة للدول؛

ج) ينبغي أن تبدأ الايكاو في وضع اتفاق دولي تتيح للدول تحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم، استناداً إلى المقترحات الواردة في الفقرة ٣-٤.

مرفق

معلومات أساسية

لماذا "شرط الجنسية"

١-١ تحتفظ الدول عموماً، عند تعيين شركة الطيران وترخيصها بموجب اتفاقاتها الثنائية للخطوط الجوية، بحقها في منع أو إلغاء أو فرض شروط على إذن التشغيل الذي يحتاجه الناقل الجوي الأجنبي بغية القيام بالخدمات المتفق عليها إذا لم تكن ملكية الناقل الجوي الجوهرية والسيطرة الفعلية عليه" في أيدي دولة التعيين أو مواطنيها.

٢-١ إن معيار الملكية والسيطرة الوطنيتين، الذي استخدم منذ الأربعينات، يوفر صلة مناسبة بين الناقل الجوي ودولة التعيين، يستطيع بموجبها الطرفان في الاتفاق: (أ) تنفيذ سياسة "توازن المنافع" بالنسبة لشركات الطيران المعنية، و (ب) الحيلولة دون أن تجني دولة غير طرف، من خلال ناقلها الجوي، منفعة غير متبادلة، و (ج) تعريف المسؤولين عن شؤون السلامة والأمن. ويشكل الدفاع الوطني أيضاً عاملاً في بعض الحالات. ولا يرد هذا المعيار في اتفاقية شيكاغو لكنه يعتبر شرطاً تنظيمياً على المستويين الوطني والثنائي. إلا أن هذا المعيار يرد في اتفاق عبور الخطوط الجوية الدولية (اتفاق العبور)، الذي أعد بالتوازي مع اتفاقية شيكاغو. وأدى الحكم الخاص بالملكية والسيطرة الوطنيتين، إضافة إلى وجهة النظر بأن الناقلين الجويين لهم أدوار استراتيجية واقتصادية وتنموية هامة، إلى التشجيع على نمو الناقلين الجويين الوطنيين الذين تملكهم الدولة أساساً.

٣-١ سعى الناقلون الجويون الدوليون خلال العقد الماضي، إضافة إلى اتجاهات التحرير والعمولة والاتحاد الاقتصادي الإقليمي، إلى التكيف مع الضغوط المرتبطة بزيادة التكاليف، والحاجة لرأس المال وازدياد المنافسة، وذلك بعدة أشكال، منها وضع ترتيبات تعاونية مثل التحالفات وتقاسم الرموز والمشاريع المشتركة والامتيازات، وقد تضمنت بعضها الاستثمارات عبر الوطنية (مثل شراء أسهم ناقلين جويين من دول أخرى). كما أدت خصخصة الناقلين الجويين، الذين كانت تملكهم الدولة من قبل أدت أحياناً، إلى استثمارات أجنبية في الناقلين المحولين إلى القطاع الخاص.

لماذا الحاجة إلى التغيير

٤-١ يتزايد تعارض القواعد الأصلية لاستخدام معيار الملكية والسيطرة مع التطورات الحاصلة في بيئة الأعمال العالمية التي يجب أن تعمل الصناعة فيها. والحاجة إلى تمكين الناقلين الجويين من مواكبة التغيرات في البيئة العالمية وتمكين الدول من المشاركة بفاعلية أكبر في النقل الجوي الدولي تدعو إلى إحداث تغيير في طريقة التعامل مع المسألة وتطبيق المعايير الموسعة بشكل يتعدى الملكية والسيطرة الوطنيتين بغية الاستفادة من دخول السوق. ومسألة ملكية الناقل الجوي والسيطرة عليه مسألة فريدة وبالغة التعقيد وتتسأ بشكل رئيسي من الطريقة الخاصة التي يتم بموجبها تنظيم النقل الجوي الدولي.

منافع التحرير ومخاطره

٥-١ هناك مزايا واضحة لتحرير ملكية الناقل الجوي والسيطرة عليه. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يزود ذلك الناقلين الجويين بنطاق أوسع للوصول إلى أسواق رأس المال، ويخفض اعتمادهم على الدعم الحكومي. كما أن من شأن ذلك أن يمكن شركات الطيران من بناء شبكات أكثر كثافة من خلال عمليات الدمج أو الشراء أو التحالفات. كما قد يؤدي ذلك إلى تحسين الكفاءة الاقتصادية لصناعة النقل الجوي عن طريق إنشاء ناقلين جويين أكثر تنافساً وإيجاد تنوع أكبر من الخدمات في السوق، مما يؤدي بدوره إلى منافع للمستهلك. وفي نفس الوقت، تتطوي عملية التحرير على بعض المخاطر المقلقة مثل: احتمال ظهور "أعلام الملاءمة" في غياب

التدابير التنظيمية الفعالة التي تمنع ظهورها، واحتمال تدهور قواعد السلامة والأمن مع زيادة التشديد على النتائج التجارية، واحتمال هروب رؤوس الأموال الأجنبية مما يقلل من استقرار العمليات. وقد يؤثر ذلك على العمالة، ومقتضيات الطوارئ الوطنية وتأمين استمرار الخدمة. وفي النهاية، وعلى الأمد الطويل، قد يترتب عن ذلك آثار على المنافسة بين شركات الطيران نتيجة لاحتلال تركيز الصناعة (أي أن يطغى عدد ضئيل من الشركات العملاقة من خلال الشراء والدمج على نظام النقل الجوي)، وتلك حقيقة نراها في معظم قطاعات الخدمات الأخرى، إلا أنه يمكن علاج ذلك بوضع الإجراءات التنظيمية ضد الممارسات المناهضة للمنافسة. وعند النظر للتحرير، تحتاج كل دولة أن تأخذ في اعتبارها كل هذه المنافع والمخاطر عند تقرير خيارها.

- انتهى -