



## 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  
٣-٢: حماية المستهلكين

### شفافية الأسعار في النقل الجوي الدولي

(مقدمة من الأمانة العامة)

#### الموجز التنفيذي

تركز ورقة العمل هذه على مسألة شفافية الأسعار فيما يتعلق بحماية المنتفعين النهائيين بالنقل الجوي وتفتح مجموعة من الإجراءات لكي تتخذها الدول والايكاو لمعالجة هذا الوضع.

الإجراء: يُرجى من المؤتمر القيام بما يلي:

أ) استعراض المعلومات المقدمة والتقييم الوارد في هذه الورقة.

ب) تأييد الاستنتاجات المعروضة في الفقرة ٣؛

ج) اعتماد التوصيات المعروضة في الفقرة ٤.

يمكن الاطلاع على مراجع المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي على الموقع التالي:

[www.icao.int/meetings/atconf6](http://www.icao.int/meetings/atconf6)

المراجع:

#### ١- المقدمة

١-١ إن موضوع حماية المستهلك مُغطى بصفة عامة في ورقة العمل ATConf6-WP/5، والتي تقدم، في جملة أمور، معلومات أساسية بشأن نشاط الايكاو السابق في هذا المضمار. وتتناول هذه الورقة مسائل محددة متصلة بشفافية الأسعار حيث إنها أحد المجالات التي أسفرت عن نشاط تنظيمي كبير في أقاليم مختلفة والتي من المفيد العمل على توحيدها.

٢-١ وإن شفافية الأسعار شاغل يشغل جميع المنتفعين النهائيين بالنقل الجوي وسيتم تناوله في هذه الورقة من منظور كل من الركاب وخدمات الشحن.

٣-١ وبيّنت الدراسات أن الأسعار عادة ما تشكل أساس اختيار الركاب للنقل الجوي. وفي بعض الحالات، تتستر أساليب التسويق على رسوم خفية تتعارض مع الحاجة إلى تزويد الركاب بأسعار شفافة. وبيّنت دراسة استقصائية نُشرت في ديسمبر ٢٠٠٩ (Special Eurobarometer, European Commission) صادرة عن المفوضية الأوروبية، أن ٤٣٪ فقط من الركاب الذين سافروا جواً خلال العام الماضي يرون أن الأسعار مقدمة بطريقة واضحة، وترى أغلبية الركاب، ٥٢٪ أن المعلومات غير واضحة.

٤-١ وبيّن تقرير المستهلكين للسفر الجوي (Air Travel Consumer Report)، الذي نُشر في أغسطس ٢٠١٢ (إدارة النقل بالولايات المتحدة الأمريكية (DOT)) أن شكاوى الركاب المتصلة بشفافية الأسعار تشكل حوالي ١٢٪ من مجموع الشكاوي. وفي إطار تقرير إدارة النقل، تشمل المسائل المتعلقة بشفافية الأسعار ما يلي: (١) معلومات غير صحيحة وغير كاملة بشأن الأسعار وشروط الأسعار المخفضة ومدى توافرها والرسوم الإضافية ورفع الأسعار ومستوى الأسعار عموماً، (٢) الإعلان غير المنصف أو الخادع أو المسيء للمستهلكين.

## ٢- استعراض التطورات الإقليمية الأخيرة

١-٢ **البرازيل** — سنتّ البرازيل لائحة تجبر الناقلين الجويين على إدراج جميع بنود الخدمات الجوية اللازمة، مثل الوقود، في أسعار تذاكرها الجوية. ولا يجوز فرض أسعار بصورة منفصلة إلا على البنود المنفصلة عن الخدمة الجوية الأساسية، مثل شراء المرطبات. وتستخدم الضرائب حصراً للبنود التي يمكن إسنادها إلى كيانات أخرى، مثل مشغلي المطارات والحكومة. ولا تختلف الضرائب المطبقة على نفس الخدمة بين الشركات، مما يتيح للمستهلك الاطلاع على المعلومات بصورة أسهل، ويعزز ذلك المقارنة بين الأسعار والمنافسة، وبالتالي، يؤدي ذلك إلى تحقيق مصلحة المستهلك والفعالية الاقتصادية.

٢-٢ **المملكة العربية السعودية** — إن لائحة حماية المستهلك الصادرة عن الهيئة العامة للطيران المدني، والتي صدرت عام ٢٠٠٥، تنص، في جملة أمور، في المادة ١٥ على ما يلي: (١) يجب على الناقل الجوي الالتزام بمبدأ الوضوح التام في إعلاناته بشأن الرحلات الجوية والخدمات المقدمة بها، و (٢) لا يجوز للناقل الجوي أن يقدم معلومات مضللة بشأن الأسعار (...)، و (٣) تعتبر الأسعار المعلنة هي أسعار كاملة، ولا يحق للناقل الجوي أن يضيف رسوماً إضافية إلى هذه الأسعار، ما لم يرد ذلك صراحة في إعلاناته، و (٤) يجب على الناقل الجوي أن يبين حقوق المستهلكين (...). في مكان واضح وبطريقة واضحة للقراءة بالنسبة للمستهلك، بما في ذلك في موقع الإنترنت التابع للناقل الجوي.

٣-٢ **الولايات المتحدة** — لائحة إدارة النقل لتعزيز حماية راكب الطيران الجوي (No DOT-OST-2010-0140) تنص على أن السعر المذكور ينبغي أن يكون هو السعر الكامل الذي سيدفعه المستهلك للناقل الجوي، أو لوكيله، عن هذا النقل الجوي أو الجولة أو جزء من الجولة. ورغم أنه يمكن للأسعار المدرجة ضمن مجموع السعر الواحد المبيّن (مثل الضرائب الحكومية) أن تُبيّن بصورة منفصلة أو عن طريق وصلات أو ملاحظات ("pop ups") على مواقع الإنترنت التي تُبيّن مجموع السعر، فإن هذه الرسوم لا يجوز أن تكون خاطئة أو مضللة. ولا يجوز إظهار هذه الرسوم بصورة بارزة، ولا يجوز عرضها بنفس حجم كتابة مجموع السعر أو بحجم أكبر منه، ويجب أن تُوفّر معلومات التكلفة لكل راكب وتبيّن بدقة تكلفة البند الذي يغطيه الرسم. وفي حالة وقعت مؤخرًا، فُرض على ناقل جوي أجنبي غرامة نتيجة انتهاكه لقواعد الإعلان عن الأسعار. وتمثلت المشكلة في عدم الكشف بصورة كافية للمسافرين الذين يسافرون بكثرة عن طريق الجو للمبلغ المالي الذي كان لزاماً عليهم أن يسدده، والذي غطى الضرائب الحكومية وكذلك رسوماً كبيرة أيضاً ذُكرت على أنها رسوم إضافية على الوقود وأدرجت تحت بند "الضرائب". والإخطار الذي أصدرته إدارة النقل يُذكّر الناقلين الجويين أنهم إذا قرروا تقديم وصف للضرائب والرسوم التي يفرضها الناقل الجوي، فإن هذا الوصف يجب أن يكون وصفاً دقيقاً ويجب أن يميز بين الضرائب والرسوم التي تفرضها الحكومة من جهة والرسوم التي يفرضها الناقل الجوي من جهة أخرى. ويتمثل النص الهام الآخر في هذه اللائحة الصادرة عن إدارة النقل الأمريكية على أن الناقل الجوي "لا يجوز له يقدم خدمات إضافية اختيارية في إطار النقل الجوي (...). حيث تُضاف الخدمة الاختيارية بصورة آلية إلى مشتريات المستهلك إذا لم يتخذ المستهلك إجراءً آخر، مثلاً، في حالة عدم إعراب المستهلك عن عدم القبول، ويجب على المستهلك أن يؤكد على قبوله لهذه الخدمة، مثل كلمة (موافق)، ويُعتبر استخدام أسلوب الرفض العلني ممارسة غير عادلة ومضللة.

٤-٢ **الاتحاد الأوروبي** — ووفقاً للائحة رقم 1008/2008، الصادرة عن الاتحاد الأوروبي والمؤرخة ٢٤ سبتمبر ٢٠٠٨، يجب بيان السعر النهائي الواجب تسديده في جميع الأوقات ويجب أن يشمل السعر الجوي المطبّق أو الرسم الجوي فضلاً عن الضرائب المنطبقة، والرسوم الاعتيادية والرسوم الإضافية، والجبايات التي يمكن تجنبها أو توقعها عند وقت النشر. وبالإضافة إلى الإشارة إلى السعر النهائي، يجب أن يبيّن ما يلي على الأقل: (أ) سعر التذكرة أو الأجرة الجوية؛ (ب) الضرائب، (ج) تكاليف المطارات، (د) الرسوم الأخرى أو الرسوم الإضافية أو الأتعاب، مثل تلك المتصلة بالأمن أو الوقود،

حيث تُضاف البنود الواردة تحت البنود الفرعية (ب) و(ج) و(د) إلى سعر التذكرة أو الأجرة الجوية وكذلك، يجب الإبلاغ عن إضافات السعر الاختيارية وبطريقة واضحة وشفافة وغير غامضة في بداية أي عملية شراء وسيكون قبول المستهلك مشروطاً بالموافقة. وتتص اللائحة 2011/83/EU المؤرخة ٢٥ أكتوبر ٢٠١١ على أنه ينبغي إبلاغ المستهلك، بطريقة واضحة وبارزة، بشأن الشروط الرئيسية للتذكرة التي اشتراها، بما في ذلك مجموع السعر الواجب السداد. وينبغي أن يشمل مجموع السعر الضرائب، فضلاً عن جميع الرسوم الإضافية الخاصة بالشحن أو التسليم أو رسوم البريد وأي تكاليف أخرى، حسب الحالة.

٥-٢ وحسب ما ورد في الدراسة الاستقصائية لعام ٢٠١٢ التي أصدرتها الأمانة العامة باستخدام المعلومات المتوفرة المباشرة من موقع الإنترنت لثلاث شركات طيران (المبيعات المباشرة)، يتعين توفير المزيد من الوضوح في معلومات أسعار التذاكر. فعلى الطريق الدولي، وبالنسبة لكل شركة من شركات الطيران الثلاثة، قد تم تحديد المعلومات التالية: (١) السعر الأساسي، و(٢) مكونات الأسعار الإضافية و(٣) مجموع السعر. وترد تفاصيل الدراسة الاستقصائية في المرفق. ويمكن استنتاج النتائج التالية:

#### أ) بالنسبة لخدمات الركاب:

- ١- يمكن أن يشكل الأجرة الجوية الأساسية جزءاً لا يبلغ سوى ١٠٪ من السعر النهائي الذي يدفعه الراكب، مما يعني أن عناصر السعر الأخرى قد تشكّل أكثر من ٩٠٪ من مجموع السعر؛
- ٢- إن مستوى التفاصيل في وصف مكونات السعر المختلفة ومجموع الأجرة ليست مماثلة بالنسبة لجميع شركات الطيران التي تعمل على نفس الطريق؛
- ٣- تختلف العبارات المستخدمة في الوصف ولا تشير دائماً إلى نفس العنصر لمجموع السعر؛
- ٤- إن عناصر معينة، يمكن أن تعتبر تكاليف مباشرة متصلة بتشغيل شركات الطيران، مثل التكلفة الإضافية بسبب الوقود أو التكلفة الإضافية التي يفرضها الناقل الجوي، أو رسوم الإصدار (عندما يُدفع ثمن التذكرة في المبيعات المباشرة)، قد تشكّل أكثر من ستة أضعاف الأجرة الأساسية.

ب) وبالنسبة لخدمات الشحن، فإن هيكل السعر مختلف اختلافاً تاماً، ففي مثالين، تمثل التكاليف الأساسية ٨٦٪ و ٨٨٪ من السعر النهائي الذي يدفعه المستخدم.

٦-٢ وتبيّن الأمثلة المذكورة أعلاه السمات المميزة وممارسات السوق الخاصة بالركاب والشحن من حيث المعلومات المتعلقة بالأسعار. فأولاً، بالنسبة لخدمات الركاب ثمة اختلاف كبير بين الأجرة الأساسية والتمن الكامل (حتى ٦/١)، نظراً للأهمية النسبية المرتفعة لمكونات الثمن الأخرى. وثانياً، يبدو أن ممارسات التسويق والجبايات المختلفة على قطاع الطيران تؤدي إلى ظهور تنوع كبير في مكونات الثمن المختلفة بتذاكر الركاب، بينما تبيّن الأمثلة فيما يتعلق بخدمات الشحن مكون سعر إضافي يشمل حوالي ١٢ إلى ١٤٪ من الثمن الأساسي. وفي ضوء هذه الاختلافات، يبدو أن هناك حاجة ماسة إلى تنسيق أو توحيد القواعد التنظيمية لخدمات الركاب أكثر مما هو بالنسبة لخدمات الشحن. ومع ذلك، وبغية التأكد من هذه الاختلافات، يبدو أنه من المستحسن أن تجري الايكاو أبحاثاً إضافية بشأن هيكل السعر المعني للسوقين من أجل اتخاذ قرار بشأن ما إذا كان الشحن سيستفيد أيضاً من إرشادات الايكاو بشأن شفافية الأسعار ومن ثم لتحديد مدى الحاجة إلى وضع إرشادات محددة.

٧-٢ وإن تزويد مستخدمي خدمات النقل الجوي بمعلومات كاملة ودقيقة هو مبدأ من المرجح أن يؤيده عدد كبير من الناقلين الجويين والدول وغيرها من الجهات المعنية بالنقل الجوي. وفي هذا المضمار، يتعين على الناقلين الجويين أن يتسموا بشفافية أكبر في الإعلان عن أسعار تذاكرهم والإحجام عن تعريض المستهلكين لممارسات غير عادلة، مثل استخدام أشكال الكتابة المتناهية الصغر في الإعلان عن الأسعار.

٨-٢ وإن ممارسات التسعير التي وضعتها شركات الطيران في السنوات الأخيرة خلقت مجالاً غامضاً وترتب عنها انعدام اليقين لدى كل من المستهلك عند شراء تذاكر الطيران وللمشغلين الجويين. ولقد حدّدت الايكاو مصطلحي الضرائب والرسوم في إرشاداتها الواردة في الوثيقة 8632، سياسات الايكاو بشأن فرض الضرائب في مجال النقل الجوي، والوثيقة 9082، سياسات الايكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية.

٩-٢ ولا يوجد حالياً تعريف لمكونات الأسعار الأخرى، مثل الرسوم الإضافية الخاصة بالوقود المتصلة بتكاليف التشغيل لدى الناقلين الجويين، وهي إذ تُستخدم ككلمة عامة، فيُفهم منها عموماً فرض أو تحصيل قيمة بواسطة هيئة قانونية. ولا يوجد أيضاً تعريف رسمي لدى الايكاو لمصطلح "جباية". وهذا المصطلح مستخدم عادة ككلمة عامة، وهو يفهم عموماً كفرض أو تحصيل قيمة بواسطة هيئة قانونية.

١٠-٢ وفي إطار الايكاو، تشير "الجباية" إلى كل من الرسوم والضرائب، تكون فيها (أ) - الضريبة هي جباية مخصصة لتحصيل إيرادات للحكومة الوطنية أو المحلية، وهي لا تسري عادة علي الطيران المدني بأسره أو على أساس محدد التكلفة، و(ب) - الرسم هو جباية مخصصة ومطبقة بالتحديد لاسترداد تكاليف توفير تسهيلات وخدمات للطيران المدني. وقد يكون من المستحسن أن تضع الايكاو إرشادات لتيسير عملية تحديد مكونات الأسعار المختلفة، ويمكن القيام بذلك من خلال وضع تعريف ثابتة لجميع الجبايات والرسوم والضرائب والأتعاب المفروضة على المستهلك. وينبغي أن تتوافق هذه التعريفات مع تعريفات الايكاو القائمة.

### ٣- الاستنتاجات

١-٣ نظراً للمطالبة بالمزيد من الوضوح وعلى ضوء فوائد تعزيز ظهور أساليب عمل مشتركة بشأن شفافية الأسعار، قد يكون من المفيد بالنسبة للايكاو أن تضع إرشادات مشتركة بشأن محتوى وشكل المعلومات التي يجب تقديمها إلى المستهلك بشأن ثمن تذكرة الطيران. ومن أجل تحقيق التوافق في هذا الشأن، يمكن أن تتضمن هذه الإرشادات تعريفات مشتركة بشأن مكونات السعر المختلفة وأن يتم وضعها في إطار المبادئ الأساسية المناقشة في الوثيقة ATConf/6-WP-5. ويمكن أن تنفذ الايكاو أبحاثاً وتحليلات إضافية بشأن السمات المميزة واحتياجات الركاب وخدمات الشحن من حيث شفافية الأسعار.

٢-٣ وينبغي أن تتماشى هذه الإرشادات المقترحة مع سياسات الايكاو بشأن الضرائب والرسوم الواردة في الوثيقة 8632، والوثيقة 9082، والتي تضع تمييزاً واضحاً بين الرسوم والضرائب. ولا ترمي هذه السياسات إلى إبداء رأي بشأن ما إذا كانت ضريبة معينة أو رسم معين عند مستوى مقبول أم لا. وبينما تسري إرشادات سياسات الايكاو على كيفية تعامل الدول مع المشغلين الجويين، فهي لا ترمي إلى التدخل في الممارسات التجارية للناقلين الجويين، مع مراعاة أن هذه السياسة ترمي بالتحديد إلى تعزيز الشفافية.

### ٤- التوصيات

١-٤ يُرجى من المؤتمر النظر في التوصيات المقترحة التالية:

(أ) ينبغي للايكاو أن تتعاون مع جميع الجهات المعنية بالنقل الجوي من أجل جمع المعلومات ذات الصلة وتحديد أدوات التحليل الرامية إلى تحقيق فهم أفضل لهيكل أسعار تذاكر الطيران؛

(ب) من أجل تعزيز التوافق في أسلوب عرض معلومات أسعار النقل الجوي وتماشياً مع اللوائح ذات الصلة بين الدول، يتعين على الايكاو أن تضع إرشادات محددة بشأن شفافية الأسعار كجزء من المبادئ الأساسية بشأن حماية المستهلك الواردة في الوثيقة ATConf/6-WP/5؛

(ج) يتعين على الايكاو إجراء أبحاث وتحاليل بشأن السمات المميزة واحتياجات خدمات الشحن والركاب من حيث شفافية الأسعار؛

(د) يتعين على الايكاو مواصلة القيام بدور أساسي في وضع إرشادات عن السياسات العامة من أجل معالجة المسائل الناشئة المتعلقة بشفافية الأسعار، مع مراعاة مصالح الدول وقطاع الطيران ومستخدمي النقل الجوي وغيرهم من الجهات المعنية بالطيران.

---

## APPENDIX

### CASE STUDIES

1. **Passenger services** – A survey was undertaken in 2012 by the ICAO Secretariat, using price information available directly from the web site of three airlines (direct sales). On the same international route, for each of the three airlines, the following information was identified, namely, base fare, additional price elements, and total price. On a specific international route, three airlines are advertising air tickets: Airline A; Airline B (in code-share on Airline A); and Airline C.

- a) Base air fare – the same base fare of 9 EUR has been observed for the three airlines.
- b) Additional price components
  - 1) *Airline A*: 97.36 EUR without any description other than “taxes”
  - 2) *For Airline B*: 98.42 EUR, with the following description, among others:
    - i. **Carrier imposed surcharge**: 50 EUR – to be noted that Airline B provides another wording in Spanish: “Recargo por carburante”, meaning “Fuel surcharge”
    - ii. **Airport services charges**: 15.06 EUR
    - iii. **Airport fee**: 12.75 EUR which was translated in French as: “Taxes et redevances d’aéroport” (meaning “Airport taxes and charges”)
    - iv. **Passenger service charge - international**: 10.53 EUR
    - v. **Security tax**: 3.84 EUR, which was incorrectly translated in French as: “Taxe de sécurité” (instead of “Taxe de sûreté”)
    - vi. **Issuing fees**: 1 EUR
  - 3) *For Airline C*: 117.36 EUR, with the following description:
    - i. **Fuel surcharge**: 60 EUR
    - ii. **Security**: 3.84 EUR, translated in French as “sécurité” (i.e safety)
    - iii. **Rest**: 43.52 EUR
- c) Total price – (in brackets, percentage of the base fare compared with the total price)
  - 1) *Airline A*: 106.36 EUR (8 per cent)
  - 2) *Airline B*: 107.42 EUR (8 per cent)

3) Airline C: 126.36 EUR (7 per cent)

2. **Freight services** – price information was also extracted from the web sites of express freight shipping services providers.

a) Freight carrier A - 50 pounds of freight shipped by air from Canada to France, the price of which was broken down as follows:

1) Base charge: 803 CAD

2) Fuel surcharge: 108 CAD

3) Total charge (in brackets, percentage of the base fare compared with the total charge): 912 CAD (88 per cent)

b) Freight carrier B - 20 pounds of freight shipped via air from Canada to France, the price of which was broken down as follows:

1) Base charge: 370 CAD

2) Fuel surcharge: 57 CAD

3) Total charge (in brackets, percentage of the base fare compared with the total charge): 427 CAD (86 per cent)

## Findings

a) For passenger services

1) the base air fare can represent a fraction as low as 10 per cent of the final price paid by the passenger, meaning that other price components can represent more than 90 per cent of the total price;

2) the level of detail in the description of the different price components and the total fare is not the same for all airlines;

3) the languages in which the descriptions are provided do not always refer to the same component of the total fare;

4) certain elements, which can be considered as costs directly related to the operation of the airlines, such as “fuel surcharge”, “carrier imposed surcharge” or “issuing fees” (when the ticket is paid on direct sales), can represent more than 6 times the base fare;

b) For freight services, the price structure is quite different. In the 2 examples, the base charge represent 86 and 88 per cent of the final price paid by the user.