



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
٢-٢ : ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم

بنود ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم بالاتفاقات الثنائية لخدمات الحركة الجوية

(مقدمة من أيرلندا بالنيابة عن الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء^١ والدول الأعضاء الأخرى
في اللجنة الأوروبية للطيران المدني^٢ (ECAC))

الموجز التنفيذي

ترمي هذه الورقة إلى إبراز الحاجة إلى توفير زخم جديد لعملية تحرير بنود ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم في إطار الاتفاقات الثنائية للخدمات الجوية ولعرض الخبرة الإيجابية التي اكتسبتها الدول الأوروبية خلال العقود الماضية في هذا المضمار. وينبغي للمؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي أن يتناول هذا الموضوع تناولاً شاملاً في إطار المنظورات الاقتصادية والتنظيمية، وأن يوافق، بناء على المناقشات، على أن تشجع الايكاو الدول الأعضاء على انتهاز نهج تحررية أكثر من السابق إزاء شروط الجنسية في اتفاقات الخدمات الجوية ووضع إطار يحدد المسار الواجب انتهاجه بالنسبة لعملية التحرير في المستقبل.

الإجراء: يُرجى من المؤتمر القيام بما يلي:

- (أ) استعراض المعلومات وعمليات التقييم والمقترحات المعروضة في هذه الورقة؛
(ب) وإجراء مناقشة مفتوحة بشأن فرص تحرير الأحكام التقييدية لملكية والسيطرة في النقل الجوي عموماً؛
(ج) والموافقة على التوصيات المعروضة في الفقرة ٥.

ATConf/6 reference material is available at www.icao.int/meetings/atconf6.

المراجع:

١- المقدمة

١-١ رغم التقدم المحرز في جميع أنحاء العالم بشأن نظام تنظيمي أكثر تحرراً للنقل الجوي الدولي، فإن لقواعد الملكية والسيطرة للناقلين الجويين هي قواعد تقييدية في الغالب. ولا تزال كثير من الدول تحتفظ بقواعد في اتفاقات خدمات

^١ النمسا، وبلجيكا، وبلغاريا، وقبرص، والجمهورية التشيكية، والدانمرك، وإستونيا، وفنلندا، وفرنسا، وألمانيا، واليونان، وهنغاريا، وإيرلندا، وإيطاليا، ولاتفيا، وليتوانيا، ولكسمبورغ، ومالطة، وهولندا، وبولندا، والبرتغال، ورومانيا، وسلوفاكيا، وسلوفينيا، وإسبانيا، والسويد والمملكة المتحدة.

^٢ ألبانيا، وأرمينيا، وأذربيجان، والنمسا، والهرسك، وكرواتيا، وجورجيا، وأيسلندا، ومولدوفا، وموناكو، والجزر الأسود، والنرويج، وسان مارينو، وصربيا، وسويسرا، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافيا السابقة، وتركيا وأوكرانيا.

الحركة الجوية تنص على أن الناقلين الجويين للطرف المتعاقد يجب أن تكون ملكيته والسيطرة الفعلية عليه في يد مواطنين من الطرف المتعاقد الذي عين النقل الجوي.

٢-١ وتقرض هذه الأحكام هيكلًا اصطناعياً لمجال الطيران بشأن قطاع الناقلين الجويين غير القائم في الصناعات الأخرى. إن مسألة التوحيد العابرة للحدود وإمكانية الدخول العامة إلى أسواق رأس المال، التي يراها الكثير كشرط مسبق لاستدامة قطاع الناقلين الجويين الاقتصادية، هو أمر يخضع للقيود إذا كان الناقل الجوي لا يرغب في المخاطرة بإمكانية ممارسته الكاملة لحقوقه (من ناحية الحركة الجوية) بموجب اتفاقات الخدمات الجوية ذات الصلة. وعلاوة على ذلك، فإن عمل أحكام الملكية والسيطرة على تقليص عدد الجهات المحتمل دخولها إلى الأسواق، فهي قد تحول دون ظهور المكاسب الكاملة للمنافسة.

٢- خبرة أوروبا في مجال تحرير الملكية والسيطرة

١-٢ وخلال العقود الماضية، حقق الكثير من دول الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء في اللجنة الأوروبية للطيران المدني تقدماً كبيراً ضمن أوروبا من أجل تكييف أحكام الملكية والسيطرة للناقلين الجويين مع متطلبات بيئة اقتصادية معلّمة وتنافسية. وتتمثل العناصر الرئيسية للسياسات العامة في تيسير تمويل الناقلين الجويين عبر الحدود والتحرير المترامز لإمكانية الدخول إلى الأسواق، فضلاً عن تشجيع اتساق اللوائح. ولقد تبعت هذه الإصلاحات مكاسب كبيرة للناقلين الجويين وللمستهلكين وللاقتصاد بصفة أعم.

٢-٢ ولقد شرعت الجماعة الأوروبية في تحرير القواعد التي تحكم سوق الطيران الواحدة في عام ١٩٨٧. وبموجب أحكام الملف الثالث التي بدأ تنفيذها في عام ١٩٩٣، فقد أُنحت ملكية الناقلين الجويين الأوروبيين والسيطرة عليهم لجميع مواطني الاتحاد الأوروبي، شريطة التزام الناقل الجوي بمتطلبات السلامة والمتطلبات المالية والتشغيلية. وتشمل سوق الطيران الواحدة في الاتحاد الأوروبي اليوم ٢٧ بلداً، ومن المتوقع أن يزداد عددها قريباً بانضمام كرواتيا إليها في عام ٢٠١٣.

٣-٢ لقد تم توسيع نطاق تحرير الملكية والسيطرة، على أساس متبادل، وبالتزامن مع اتساق اللوائح التام على أساس تشريعات الطيران في الاتحاد الأوروبي، قد تم توسيع نطاقها لكي تشمل بلدان المنطقة الاقتصادية الأوروبية وسويسرا.

٤-٢ لقد أُدرج مبدأ "التعيين بالاتحاد الأوروبي" في اتفاقات الخدمات الجوية بين الدول الأعضاء بالاتحاد الأوروبي والبلدان الشريكة منذ عام ٢٠٠٢، إما من خلال تعديل اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية أو عن طريق اتفاقات "أفقية" تفاوضت بشأنها المفوضية الأوروبية. وكذلك فقد أجرت الدولتان الأعضاء بالجماعة الاقتصادية الأوروبية، أيسلندا والنرويج، مفاوضات بشأن اتفاقات خدمات جوية ثنائية وأدرجتا هذا المبدأ. وإن شرط "التعيين بالاتحاد الأوروبي" هو شرط مقبول عموماً، وقد أقرته حالياً ١١٧ دولة شريكة. ووفقاً لذلك، يبيّن حوالي ١٠٠٠ اتفاق خدمات جوية ثنائية انتهاج سلوك تحرري إزاء متطلبات الملكية والسيطرة.

٥-٢ وكذلك تستند، إلى حد كبير، عملية التحرير الناجحة على الرغبة السياسية والمرونة السياسية من جانب البلدان الشريكة تمشياً مع استنتاجات المؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي، والذي أُدرجت فيه بشكل صريح عملية التحرير على أساس إقليمي^٣.

٦-٢ و إذا تستخدم سويسرا مفهوم "مقر الأعمال الرئيسي"، فهي لا تزال تعدّل اتفاقاتها الثنائية للخدمات الجوية مع البلدان الشريكة. وبدون مراعاة الاتفاقات الثنائية بين سويسرا وجميع الدول الأعضاء بالاتحاد الأوروبي في الحسبان، فقد تم تكييف حوالي ٦٠ اتفاقاً من الاتفاقات الثنائية للخدمات الجوية حتى وقت كتابة هذا التقرير.

^٣ انظر الوثيقة. Doc 9587, A4-3 et. seqq.

٧-٢ لقد صاحبت عملية التحرير ضمن أوروبا أنشطة مكثفة للتوحيد عبر الحدود تعزز الاستدامة المالية للناقلين الجويين وموقفهم التنافسي. ومن المهم أنه قد تبين أن تخفيف القيود المتعلقة بالملكية والسيطرة يمكن أن تسفر عن كفاءات كبيرة ومكاسب للشبكة في الوقت الذي تحتفظ به بفوائد المنافسة.

٨-٢ وإذ تضاعف عدد الطرق التي يعمل عليها أكثر من منافس واحد، فقد استفاد المستهلكون من انخفاض الأسعار. وعلاوة على ذلك، فالإي جانب الزيادة التي تُقدَّر بـ ١٤٠٪ للطرق الجوية فيما بين بلدان الاتحاد الأوروبي بين عامي ١٩٩٢ و٢٠١٠، فقد استفاد الركاب من ازدياد عرض الخدمات. ومن ناحية العمالة، تشير التحاليل إلى أن الإصلاحات الرامية إلى إنشاء سوق واحد للطيران الأوروبي قد أسفرت عن خلق ١,٤ مليون وظيفة إضافية.

٣- المناقشة

١-٣ لقد بذل الكثير من البلدان المختلفة بجميع أنحاء العالم جهوداً كبيرة من أجل تحرير بنود الجنسية التقليدية واكتسبت خبرة إيجابية على الصعيد الثنائي والإقليمي على حد سواء. ويتمثل أحد الأمثلة في المرونة الملحوظة للغاية التي أظهرتها بلدان شريكة كثيرة أثناء تطبيق مبدأ التعيين بالاتحاد الأوروبي. ومع ذلك، فإن هذا النهج التحرري إزاء قضايا الملكية والسيطرة لا يزال نهجاً استثنائياً.

٢-٣ حُدثت القيود القانونية المتعلقة بالملكية والسيطرة في اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية التي تمنع شركات الطيران من إعادة هيكلة رأس المال على الصعيد العالمي على أنها إحدى أسباب انخفاض ربحية قطاع شركات الطيران، مع الأخذ في الحسبان بأن قطاع شركات الطيران يعود بفوائد جمة على المستهلكين فضلاً عن الاقتصاد عموماً، ينبغي لأطر العمل الثنائية أن تيسر خلق مناخ اقتصادي إيجابي لهذا القطاع بغية جلب الاستثمارات اللازمة طويلة الأجل. وقد يؤدي الإحجام عن وضع إكهام تقييدية للملكية والسيطرة إلى إزالة حالات الخلل بالأسواق بين القطاعات الاقتصادية، ولذا فهو قد يشكل خطوة منطقية من أجل "تطبيع" هذا القطاع. وبالتوازي مع ذلك، فإن تحرير حقوق الحركة الجوية قد يدعم بشكل مفيد هذه العملية حسب ما ورد بورقة عمل الاتحاد الأوروبي واللجنة الأوروبية للطيران المدني "تحرير دخول الأسواق" (ATConf/6-WP/54).

٣-٣ ولقد بينت الخبرات فيما يتعلق بتخفيف متطلبات الملكية والسيطرة وجود صكوك سياسية من أجل المحافظة على أسس معايير السلامة والأمن والسيطرة على خطر تكثيف الأسواق بينما يتم تيسير إمكانية الحصول على رأس المال للناقلين الجويين. إن اللوائح الواضحة بشأن المحافظة على سيطرة تنظيمية فعّالة وقوانين منافسة فعّالة وجهود رامية إلى اتساق الأحكام هي عناصر رئيسية لتحقيق هذه الأهداف.

٤-٣ يبدو أن إحجام الدول عن تخفيف قيود الملكية والسيطرة المتعلقة بالناقلين الجويين في اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية مرتبط بشواغل مختلفة متصلة، على سبيل المثال، بالأمن الوطني والسياسة الخارجية أو اعتبارات العمالة بالنسبة لناقليها الجويين. وبينما تعود سلطة اتخاذ القرار بشأن متطلبات الملكية والسيطرة بالنسبة للناقلين الجويين للدول إلى تقدير الدول^٤، فليس ثمة حجة مقنعة لعدم السماح للطرف المتعاقد الثالث، بناء على المرونة المتبادلة، بتعيين أي من ناقليها الجويين الذي لم يعد يفرض بهذا الشرط.

٥-٣ يوفر المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي فرصة فريدة من أجل إجراء مناقشة صريحة للشواغل المذكورة أعلاه. وينبغي لهذا المؤتمر أن يذكر بالعدد المتواصل والكبير للقيود لمتبقية لمسألة الملكية والسيطرة، ويتعين أن يشجع الدول الأعضاء بالايكاو على تحرير بنود الملكية والسيطرة على الأقل من حيث إنه ينبغي السماح للطرف المتعاقد الآخر باتفاق الخدمات الجوية أن يعين أيّاً من ناقليه الجويين، وذلك على أساس المرونة المتبادلة.

٦-٣ ويمكن متابعة هذا المسار صوب المضي في عملية التحرير بواسطة سبل مختلفة. فتعديل اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية، والإعفاء من القيود من جانب واحد أو بصورة متبادلة أو تحرير شروط الملكية والسيطرة على أساس العمل

^٤ انظر ورقة العمل: "EU-ECAC Working Paper ATConf/6-WP/50 "National restrictions on air carrier ownership and control"

دخل الإقليم أو من إقليم إلى آخر، هي تدابير سياسية مناسبة من حيث المنظور القصير أو متوسط الأجل. ومع ذلك فإن الهدف طويل الأجل ينبغي أن يكون اتفاق متعدد الأطراف أو جماعي، يُشرع فيه على مستوى الايكاو، وألا يكون تمييزياً وسهل المناولة والتعديل ومفتوح لجميع الدول.

٧-٣ وبينما يقترح اتفاق الايكاو للخدمات الجوية النموذجي (TASA) على الدول مجموعة كبيرة من الخيارات، ورغم وجود توافق في الآراء مفاده أنه ينبغي للدول أن تشجع تحرير الملكية والسيطرة وفقاً لسلطتها التقديرية، غير أن النتائج التي توصل إليها المؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي ترمي إلى تفسير أكثر تحراً للمواد ذات الصلة باتفاقات الخدمات الجوية الثنائية^٥. وبعد مضي عشر سنوات على بحث هذا الموضوع، يمكن للمؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي أن يمضي قدماً بأن يوصي بجعل القيود المتعلقة بالملكية والسيطرة قيوداً استثنائية، بينما ينبغي أن يتحول نهج يتسم بمزيد من التحرر، على مر الزمن، إلى قاعدة عامة.

٤- الاستنتاجات

١-٤ وفي ضوء المناقشات المذكورة أعلاه يمكن التوصل إلى ما يلي:

أ) تبين التجربة الأوروبية أن تحرير الملكية والسيطرة قد أسهم إسهاماً كبيراً في زيادة الفعالية الاقتصادية والمكاسب التي انتفع بها المستهلك. وفي نفس الوقت، يمكن أن ترجع الدول إلى الصكوك التنظيمية المناسبة، من أجل المحافظة على مستوى مرتفع من معايير السلامة والأمن والتصدي لتكثيف الأسواق الذي قد يناهض المنافسة.

ب) ورغم أنه قد أحرز بعض التقدم منذ انعقاد المؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي على المستوى الثنائي والإقليمي، غير أن البنود التقليدية والنقيديّة بشأن الجنسية لا تزال تستخدم على نطاق واسع في اتفاقات الخدمات الجوية. وعلى الصعيد الثنائي و/أو الإقليمي و/أو متعدد الأطراف يمكن للدول أن تنتهج نهجاً مختلفة إزاء تعزيز عملية التحرير.

٥- توصيات

١-٥ يقدم الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء باللجنة الأوروبية للطيران المدني التوصيات التالية إلى المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي من أجل المضي في النظر فيها:

أ) يُرجى من الايكاو ألا تقوم بتشجيع وتوسيع نطاق الإرشادات القائمة وحسب بل أن تشجع دولها الأعضاء على انتهاج نهج أكثر تحراً إزاء متطلبات الملكية والسيطرة في اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية؛

ب) ويمكن للمؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي أن يشكّل محفلاً مناسباً للدول الأعضاء بالايكاو من أجل الشروع في مبادرات ترمي إلى التخلي عن بنود الجنسية في اتفاقاتها بشأن الخدمات الجوية طواعية وعلى أساس المرونة المتبادلة؛

ج) ويُرجى من الايكاو اتخاذ الخطوات اللازمة لوضع إطار عمل لاتفاق متعدد الأطراف أو جماعي.

— انتهى —

^٥ مثل الاستعاضة عن البنود النقيديّة للملكية والسيطرة بمفاهيم أكثر تحراً مثل "مبدأ مقر العمل الرئيسي" e.g. the replacement of restrictive O&C articles with more liberal concepts such as "principal place of business" انظر الوثيقة: (Cf. Doc 9587, A4-4).