



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
البند ٢-٤ من جدول الأعمال: المنافسة العادلة

المبادئ الأساسية للمنافسة العادلة

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

الموجز التنفيذي

تهدف ورقة العمل هذه إلى إبراز أهمية وضع نهج عالمي، بقيادة الايكاو، من أجل ضمان "المنافسة العادلة" في مجال النقل الجوي الدولي. وينبغي أن تؤدي المنافسة العادلة دوراً رئيسياً في تطوير اللوائح الاقتصادية للنقل الجوي الدولي بما يشمل زيادة تحرير دخول الأسواق. ويعتبر الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء في الايكاك المنافسة العادلة هدفاً رئيسياً.

الإجراء: يُدعى المؤتمر إلى الموافقة على التوصيات الواردة في الفقرة ٥.

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

١- المقدمة

١-١ يتنافس النقل الجوي الدولي باعتباره صناعة خدمات في سوق عالمية تزداد انفتاحاً، بحيث أن القدرة التنافسية المستدامة تعتمد على الظروف المفتوحة والعادلة للمنافسة. وفي الواقع، توفر المنافسة المفتوحة والعادلة إمكانية الاختيار والجودة بأفضل سعر للمستهلكين، وتحسن من الجودة والإنتاجية والكفاءة والابتكار في قطاع النقل الجوي.

^١ النمسا وبلجيكا وبلغاريا وقبرص وجمهورية التشيك والدنمارك وأستونيا وفنلندا وفرنسا وألمانيا واليونان وهنغاريا وإيرلندا وإيطاليا ولاتفيا وليتوانيا ولوكسمبورغ ومالطا وهولندا وبولندا والبرتغال ورومانيا وسلوفاكيا وسلوفينيا وإسبانيا والسويد والمملكة المتحدة.
^٢ ألبانيا وأرمينيا وأذربيجان والبوسنة والهرسك وكرواتيا وجورجيا وأيسلندا وجمهورية مولدوفا وموناكو والجبل الأسود والنرويج وسان مارينو وصربيا وسويسرا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة وتركيا وأوكرانيا.

٢-١ وقد أثرت مسائل المنافسة العادلة مثل الإعانات الحكومية والضمانات والممارسات التنافسية غير المنصفة وغيرها، ونوقشت في الايكاو، ولكن دون التوصل حتى الآن إلى فهم مشترك لهذه المسألة المهمة. وفي الاجتماع الحادي عشر لفريق خبراء تنظيم خدمات النقل الجوي التابع للايكاو (ATRP/11) في يونيو ٢٠١٢، تم تحديد هذا الأمر كمسألة مهمة ينبغي للاجتماع السادس للمؤتمر العالمي للنقل الجوي (ATConf/6) أن يناقشها في ضوء المزيد من الإجراءات التي يمكن أن تتخذها الايكاو، مثل وضع مبادئ أساسية للمنافسة العادلة.

٢- التجربة الأوروبية في مجال المنافسة المفتوحة والعدالة

١-٢ مع مرور الوقت، تم تحرير النقل الجوي بصورة كاملة داخل الاتحاد الأوروبي. وقد تقدمت عملية التحرير بالتوازي مع المواءمة التنظيمية في جميع مجالات الطيران المدني، مما أدى إلى خلق سوق وحيدة للنقل الجوي مفتوحة تماما ومتكاملة بعمق حيث يتم فرض قواعد المنافسة والمعونة الحكومية، وكذلك الشروط الاقتصادية والفنية، من جانب سلطات مستقلة على المستوى الوطني و/أو مستوى الاتحاد الأوروبي. ومن خلال توفير ٥.١ مليون فرصة عمل والمساهمة بمبلغ ٣٦٥ مليار يورو، أي بنسبة ٢.٤٪ للناتج المحلي الإجمالي الأوروبي^٣، فإن قطاع الطيران التابع للاتحاد الأوروبي يسهم إسهاما كبيرا في النمو الاقتصادي والعمالة والسياحة والاتصالات بين الأشخاص، فضلا عن المساهمة في الترابط الإقليمي والاجتماعي. ولم يكن من الممكن لهذه المنافع الكبيرة أن تتحقق في إطار يفيد المنافسة تقييدا شديدا مثل اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية المقيدة.

٢-٢ وقد كان سوق النقل الجوي للاتحاد الأوروبي هو الأساس للمزيد من الإدماج على الصعيد الأوروبي العام. و"المنطقة المشتركة للطيران" التي يجري حاليا إنشاؤها من خلال اتفاقات شاملة في مجال الطيران بين الاتحاد الأوروبي وجيرانه^٤ تقوم على نفس المبادئ: الأسواق المفتوحة والمواءمة التنظيمية وتطبيق قواعد المنافسة الملائمة لضمان المنافسة العادلة.

٣-٢ وعلاوة على ذلك، تفاوض الاتحاد الأوروبي بشأن الاتفاقات الشاملة في مجال الطيران مع المزيد من الشركاء الرئيسيين في مجال الطيران خارج أوروبا. وتشمل الاتفاقات مع الولايات المتحدة وكندا بنودا توفر الضمانات القانونية للمنافسة العادلة. وتتعاون السلطات ذات الصلة التابعة للأطراف في الاتفاقات المعنية مع بعضها البعض من أجل تطبيق مبادئ المنافسة العادلة المتفق عليها بشكل مشترك تطبيقا فعالا.

٤-٢ وبما أن السوق العالمية للنقل الجوي أصبحت تنسم بالانفتاح والتنافس بشكل متزايد، فمن الأهم الآن ضمان عدم تشويه المنافسة بالممارسات غير المنصفة. وحيث تتوافر ظروف المنافسة العادلة، من الأفضل إلغاء أو تخفيف قيود دخول الأسواق، على سبيل المثال في الاتفاقات الثنائية للخدمات الجوية، بحيث يمكن لشركات الطيران أن تتنافس بحرية. وفي الواقع، المنافسة العادلة هي مبدأ مهم لتحقيق هدف التحرير الكامل لدخول الأسواق وجني منافعها. وعلاوة على ذلك، من المرجح أيضا أن يشجع وجود المنافسة العادلة الدول على إحراز المزيد من التقدم بشأن تحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم.

^٣ "الطيران: المنافع وراء الحدود" (Aviation: Benefits Beyond Borders)، تقرير أعدته مؤسسة أكسفورد إيكونوميكس (Oxford Economics) لفريق العمل المعني بالنقل الجوي، في مارس ٢٠١٢. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الأرقام تشمل الآثار غير المباشرة والمستحقة الكبيرة التي تضاعف أثر الطيران على الاقتصاد.

^٤ اتفاقات " المنطقة المشتركة للطيران " قائمة بين الاتحاد الأوروبي والدول التالية: جمهورية ألبانيا، والبوسنة والهرسك، وجمهورية كرواتيا، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، وجمهورية الجبل الأسود، وجمهورية صربيا، وكوسوفو في إطار قرار مجلس الأمن ١٢٤٤ للأمم المتحدة، والمملكة المغربية، وجورجيا، والمملكة الأردنية الهاشمية، وجمهورية مولدوفا، ودولة إسرائيل.

٣- المناقشة

١-٣ ما هي شروط التوصل إلى بيئة تتسم بالمنافسة العادلة؟ من أجل وضع المبادئ الأساسية للمنافسة العادلة، من المناسب وضع شروط للمساعدة في تحديد ما إذا كانت توجد (أو لا توجد) المنافسة العادلة في سوق معينة للنقل الجوي. وتُقترح الشروط التالية:

الشروط التنظيمية

- أ) وجود قانون منافسة فعال على الصعيد الوطني أو الإقليمي يغطي إساءة استخدام القوة عن السوق، ومراقبة حالات الإدماج، والاتفاقات المنافية للمنافسة والممارسات المتفق عليها، والتي ينطبق على النقل الجوي الدولي، وكذلك قواعد المعونة الحكومية التي تتسم بالوضوح والشفافية والصرامة وتطبق على الأنشطة الخاضعة لتوازن الدولة المعنية^٥، وضمان تحقيق الأهداف المرتبطة بالمنافسة المفتوحة والعادلة؛
- ب) حد أدنى من القواعد الشفافة وغير التمييزية، استناداً إلى القواعد والتوصيات الصادرة عن الايكاو والتي تغطي مجالات سلامة الطيران والأمن وإدارة الحركة الجوية والمناولة الأرضية والخانات الزمنية وحقوق الركاب الجويين وحماية البيئة والحقوق الاجتماعية لموظفي الطيران والضرائب ورسوم الانتفاع.

الشروط المؤسسية

- أ) فصل المؤسسات: سلطة مستقلة للطيران المدني (مستقلة عن شركات الطيران ومقدمي خدمات الملاحة الجوية والمطارات وغير ذلك)، وسلطة مستقلة للمنافسة، وسلطة قضائية مستقلة لمراجعة القرارات التي تتخذها السلطات في مسائل النقل الجوي؛
- ب) يجب أن يكون لمثل هذه السلطات المستقلة مسؤوليات وصلاحيات تنظيمية وقانونية واضحة وكذلك القدرات الإدارية اللازمة (بما في ذلك الموارد) للاضطلاع بمسؤولياتها بصورة فعالة.

الشروط الاقتصادية

- أ) عندما تقدم الهيئات الحكومية - في ظل ظروف محددة وباحترام قواعد المعونات الحكومية الصارمة المطبقة - معونة حكومية أو إعانات أو الدعم لشركات النقل الجوي الخاصة بها، ينبغي أن تفعل ذلك كمستثمر رشيد من القطاع الخاص، دون تشويه المنافسة في السوق. وإذا كان لا يمكن للسوق أن يوفر الخدمات الجوية التي تخدم المصلحة العامة (على سبيل المثال من المناطق النائية في البلاد وإليها)، يمكن تقديم معونة حكومية رهنا بالقواعد الشفافة وغير التمييزية المنصوص عليها في الشروط القانونية الصارمة؛
- ب) يجب إقامة هياكل وعلاقات شفافة بين الدولة والكيانات الاقتصادية من خلال سلسلة القيمة الكاملة للطيران بما يشمل ما يتعلق بالتدفقات المالية؛
- ج) معاملة غير تمييزية وشفافة لشركات الطيران الأجنبية: ويشمل ذلك، على سبيل المثال، عدم فرض إتاوات أو اتفاقات تجارية إلزامية بين شركات الطيران الوطنية والأجنبية، ولكن إتاحة الحرية التجارية لشركات الطيران الأجنبية بشأن التسعير وبيع التذاكر وما إلى ذلك، وعدم فرض الضرائب والمبالغ المستردة والرسوم والوصول إلى مرافق وخدمات المطار بصورة تمييزية.

^٥ انظر ورقة معلومات الاتحاد الأوروبي عن سياسات المنافسة والمعونة الحكومية والقوانين المطبقة على قطاع النقل الجوي.

٢-٣ الاتفاقات الممكنة لضمان المنافسة العادلة والحفاظ عليها. على أساس فهم عالمي للمنافسة العادلة، ينبغي وضع اتفاقات واستخدامها من جانب الدول الأعضاء في الايكاو لتوفير ظروف المنافسة العادلة في النقل الجوي الدولي والحفاظ عليها. وقد تشمل هذه الاتفاقات في جملة أمور الأطر القانونية والمؤسسية الوطنية أو الإقليمية، واتفاقات شاملة في مجال الطيران، وشروط المنافسة العادلة في اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية، وآلية لتسوية المنازعات يفضل أن تكون من خلال الايكاو لتبديد القلق بشأن المنافسة العادلة بين الدول، دون الإخلال بتطبيق قانون المنافسة.

٤- الاستنتاجات

١-٤ في ضوء المناقشات الواردة أعلاه، يمكن استنتاج ما يلي:

- أ) تبين التجربة الأوروبية أن فتح الأسواق على نحو متكافئ مفيد ولكنه يتطلب أيضا اتخاذ تدابير من جانب الهيئات التنظيمية من أجل ضمان المنافسة العادلة. وتهدف هذه التدابير إلى وضع الشروط التنظيمية والمؤسسية والاقتصادية التي سبق ذكرها والحفاظ عليها؛
- ب) المنافسة العادلة هي المبدأ الرئيسي لتحقيق منافع تحرير دخول الأسواق في مجال النقل الجوي الدولي على المستوى العالمي؛
- ج) ينبغي للدول أن تتخذ التدابير لضمان المنافسة العادلة، على سبيل المثال، من خلال وضع قوانين فعالة للمنافسة تنطبق على النقل الجوي الدولي، وكذلك قواعد للمعونة الحكومية تتسم بالوضوح والشفافية والصرامة، وإعداد بنود المنافسة العادلة وإدراجها في اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية، ومن خلال توثيق التعاون بين سلطات كل منها بما في ذلك، عند الاقتضاء، في التحقيقات بشأن المنافسة؛
- د) ينبغي للايكاو أن تناقش هذه المسألة المهمة بهدف إعداد واعتماد المبادئ الأساسية للمنافسة العادلة وإعداد الاتفاقات (مثل بند المنافسة العادلة الذي ينبغي إدراجه في اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية) والحفاظ عليها على المستوى العالمي. وتُدعى الايكاو إلى اعتبار الشرطين المذكورين أنفا من المنافسة العادلة كأساس لمثل هذه المناقشات.

٥- التوصيات

١-٥ يُدعى المؤتمر إلى ما يلي:

- أ) أن يسلم بأن المنافسة العادلة مبدأ مهم لمواصلة تحرير النقل الجوي الدولي وبأنه يسمح بتحقيق المنافع بصورة مستدامة؛
- ب) أن يحث الايكاو على إعداد ونشر المبادئ الأساسية للمنافسة العادلة في قطاع النقل الجوي الدولي على المستوى العالمي وكذلك إعداد ومتابعة الاتفاقات.

— انتهى —