ATConf/7-WP/133
25/9/26

منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي

مونتريال، كندا، من ١٦ إلى ٢٠٢٦/١١/٢٠

البند ٣ من جدول الأعمال: تعزيز الأطر التنظيمية والمؤسسية
٣-٣: تعزيز آلية التخطيط لحالات الطوارئ وحماية المستهلك من أجل منظومة طيران تتسم بالمرونة

المرونة الاقتصادية واستمرارية الخدمة عندما تعتمد المهام الحيوية في مجال النقل الجوي الدولي على الجهات التي تقدم الخدمات من خارج قطاع الطيران

(مقدمة من الإمارات العربية المتحدة)

الموجز التنفيذي

أصبحت بعض المهام التي تعتمد عليها خدمات الطيران الدولية تُقدَّم حالياً من قِبل الجهات التي تقدم الخدمات السحابية والبرمجيات والبيانات التي ليس لديها، بهذه الصفة، ترخيص أو اعتماد من سلطات الطيران ولا تخضع لإشرافها. وعندما يحدث عطل ما لدى إحدى هذه الجهات، تقع التكلفة الأولية على عاتق مشغلي الخطوط الجوية، مع ما يترتب على ذلك من آثار على الركاب وعلى الربط الجوي. واستناداً إلى الأرقام الصادرة عن المشغلين والسلطات ذاتها، تعرض هذه الورقة تلك التكلفة، وتُبيّن أن النصوص التنظيمية والاقتصادية لمنظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) لا تتناول صراحةً مَن يتحملها، وتشير الورقة إلى أن قطاعات أخرى تطبق معياراً قانونياً لتحديد الجهات الأساسية التي تقدم الخدمات الخارجية، وتدعو المؤتمر، تكملةً لورقة العمل ATConf/7-WP/6، إلى التوصية بأن ينظر المجلس في هذه المسألة.

الإجراءات: ترد تفاصيل الإجراءات المعروضة على المؤتمر في الفقرة ٥-١.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط هذه الورقة بالهدفين الاستراتيجيين "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع"؛ و"ضمان أن يوفّر الطيران للجميع تنقلاً سلساً وميسوراً وموثوقاً".
الآثار المالية:	لا يلزم توفير موارد إضافية. وستُنفذ أي أنشطة المتابعة في حدود الموارد المالية المتاحة.
المراجع:	قرارا الجمعية العمومية رقم ٤٢-٢٥ ورقم ٤٢-٢٦؛ وورقات العمل ATConf/7-WP/2 و ATConf/7-WP/6 و ATConf/7-WP/8 الوثيقة Doc 9587 – "السياسات والمواد الإرشادية بشأن التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي" الوثيقة Doc 9161 – "دليل اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية" الوثيقة Doc 9980 – "دليل الخصخصة في توفير المطارات وخدمات الملاحة الجوية" المبادئ الأساسية للإيكاو بشأن حماية المستهلك (٢٠١٥)

	استقصاء الإيكاو بشأن تقديم المساعدة للركاب DGCA/60 ورقة المناقشة رقم 60-DP-06-03 (٢٠٢٥) اللائحة (الاتحاد الأوروبي) رقم 2022/2554؛ لوائح (تصنيف) الأطراف الثالثة الحيوية لعام ٢٠٢٦ (المملكة المتحدة)

١- المقدمة

١-١ تتضمن ورقة العمل ATConf/7-WP/6، في إطار البند ٣-٣ من جدول الأعمال، إطاراً عاماً مقترحاً لحماية المستهلك والتخطيط لحالات الطوارئ، ويتضمن تحديداً أوضح للمسؤوليات بين شركات الطيران والوسطاء والجهات الأخرى التي تقدم الخدمات، فضلاً عن الحفاظ على المهام الحيوية في أثناء اضطراب النظام برمته. وتكمِّل هذه الورقة هذا الإطار بإثارة سؤال لم يتطرق إليه الإطار: مَن يتحمل التكلفة، وما هي السلطة التي يمكنها التدخل، عندما ينشأ اضطراب ناجم عن موّرد خدمات ليس لديه، بهذه الصفة، ترخيص أو اعتماد من سلطات الطيران ولا يخضع لإشرافها.

١-٢ المسألة تتعلق بالتنظيم الاقتصادي، وهذه الورقة لا تتناول مسائل السلامة أو الأمن أو الأداء الفني، كما أنها لا تقترح أي إجراء تنظيمي لأي موّرد خدمات، ولا أي معيار أو قواعد أو هيئة جديدة. فهيئات الطيران تظل مسؤولة، بموجب القواعد المعمول بها في مجالات السلامة والأمن والعمليات، عن المخاطر الناشئة عن مورديها؛ والسؤال المطروح هنا هو: هل يعالج الإطار التنظيمي الاقتصادي مسألة توزيع تكاليف الاضرابات الناجمة عن ذلك — وهو السؤال الوارد في الوثيقة ATConf/7-WP/2 التي تدعو المؤتمر إلى النظر فيما إذا كانت السياسات الحالية لا تزال ملائمة للغرض المقصود منها.

٢- الاضطرابات الموثَّقة وتكاليفها

٢-١ في ٢٠٢٤/٧/١٩، تسبب تحديث محتوى معيب صادر عن إحدى الجهات التي تقدم برمجيات أمان الأجهزة الكومبيوتر للأنظمة التي تعمل بنظام ويندوز، في تعطل الأنظمة التي تم تثبيت هذا التحديث عليها في دول كثيرة وعند العديد من المشغلين في آن واحد. ولم يكن ذلك هجوماً إلكترونياً. ووفقاً لما أعلنته شركة مايكروسوفت، لقد أثَّر التحديث على زهاء ٨,٥ مليون جهاز يعمل بنظام ويندوز، أي أقل من ١ في المائة من إجمالي أجهزة ويندوز. ولا يخضع موّرد البرمجية، بصفته مورداً للتكنولوجيا في قطاعات متعددة، ولا عملية التحديث التي نفذها، لإشراف مباشر من قِبل أي سلطة طيران.

٢-٢ أعلنت شركة الطيران دلتا إيرلاينز في تقاريرها المالية (النموذجان (8-K) و(10-K)) عن إلغاء زهاء ٠٠٠ ٧ رحلة على مدى خمسة أيام، تضرر جرائها ١,٤ مليون عميل، وتسببت في خسائر مباشرة في الإيرادات تقدر بـ ٣٨٠ مليون دولار أمريكي في الربع الثالث من عام ٢٠٢٤، تتمثل أساساً في رد المبالغ المدفوعة والتعويضات المقدمة للعملاء، إضافة إلى نفقات تشغيلية إضافية تبلغ حوالي ١٧٠ مليون دولار أمريكي. ولا تزال الإجراءات القانونية بين المشغِّل وموّرد الخدمة بشأن تلك التكلفة قيد النظر.

٢-٣ ويتضح من تعطل نظام معالجة خطط الطيران الخاص بموّرد خدمات الملاحة الجوية أثناء الطريق بالمملكة المتحدة في ٢٠٢٣/٨/٢٨ أن نفس النمط من الاضطرابات يتكرر في قطاع الطيران. وسجلت الدراسة المستقلة التي كلفت بإجرائها سلطة الطيران المدني في المملكة المتحدة أن عدد المسافرين المتضررين يقدر بـ ٠٠٠ ٧٠٠ أو أكثر، وقدّرت التكاليف التي تتكبدها شركات الطيران بزهاء ٦٥ مليون جنيه إسترليني، والتكلفة الإجمالية بما يتراوح بين ٧٥ و١٠٠ مليون جنيه إسترليني، ووجدت أن المخاطر المالية التي يتحملها موّرد الخدمة في إطار نظام الأداء الخاص به محدودة قياساً بذلك المبلغ، وأوصت بمنح السلطة صلاحيات مماثلة لتلك التي تتمتع بها الهيئات التنظيمية الأخرى لإنفاذ حقوق المستهلكين وتوفير المعلومات.

٢-٤ وفي كلتا الحالتين، تحمّل المشغل التكلفة الأولية لعطل بدأ خارج نطاق سيطرته المباشرة، بينما ظل مسؤولاً عن ضمان قدرته على مواصلة العمل والتخفيف من آثار العطل. فيتوقف الرد على ما إذا كانت الجهة التي بدأ فيها العطل تتحمل أي جزء من تلك التكلفة، في المقام الأول، على وجود عقد خاص، وعلى شروط لا تطَّلع عليها أي سلطة طيران؛ أما في المقام الثانية، فتقتصر مسؤولية موّرد الخدمة على قواعد الأداء الخاصة به.

٣- الثغرة هي ثغرة هيكلية، وليست تكنولوجية

٣-١ عندما يبدأ العطل لدى أحد المشغلين، يبدأ تطبيق قواعد الإطار العام. في ديسمبر ٢٠٢٢، أدى عطل تشغيلي في إحدى شركات الطيران الكبرى بالولايات المتحدة — تعرضت عمليات وأدوات أطقمها لضغط هائل في أعقاب عاصفة شتوية — إلى إلغاء ٩٠٠ ١٦ رحلة وتقطعت السبل بأكثر من مليوني مسافر؛ وفي ٢٠٢٣/١٢/١٨، أعلنت وزارة النقل عن فرض غرامة مدنية قدرها ١٤٠ مليون دولار أمريكي على شركة الطيران بسبب النتائج السلبية تجاه ركابها. ونظراً إلى أن شركة الطيران كانت هي الجهة الخاضعة للتنظيم والمسؤولة عن تلك الالتزامات، كان بإمكان الهيئة التحقيق في الأمر وضمان الامتثال للالتزامات، بغض النظر عن السبب الفني وراء حدوث الاضطراب.

٣-٢ فعندما ينشأ الخلل لدى موّرد الخدمة من خارج القطاع، فإن حدود سلطة الطيران تتوقف عند المشغّل. وقد حسمت التوجيهات الاقتصادية للإيكاو بشأن النقل الجوي مسألة مماثلة تتعلق بالمهام المفوضة داخل القطاع: الدولة التي تعهد بإدارة مطار أو خدمات الملاحة الجوية إلى كيان مستقل أو تجاري أو خاص تظل مسؤولة في نهاية المطاف عن السلامة والأمن والرقابة الاقتصادية "دليل الخصخصة في توفير المطارات وخدمات الملاحة الجوية" (الوثيقة Doc 9980)، ١-٢؛ و"دليل اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية" (الوثيقة Doc 9161)، ٢-٣٨؛ والقرار رقم ٤٢-٢٦، المرفق (ج). وتقر الوثيقة Doc 9161 بالفعل بأن الاستعانة بمشغلين خارجيين لتقديم خدمات الملاحة الجوية تثير تساؤلات بشأن استمرارية الخدمة، وتأتي المعالجة من خلال نموذج اتفاق مستوى الخدمة (الفقرات ٢-٣٧ إلى ٢-٤٠، المرفق ١) — وهو بمثابة عقد، ولكن لا يوجد مقابل لذلك لدى مشغلي شركات الطيران.

٣-٣ وتتناول نصوص الإيكاو المتعلقة بحماية المستهلك الاضطرابات الضخمة، لكنها لا تتناول هذه الحالة تحديداً. ويحث القرار رقم ٤٢-٢٦ الدول على تطبيق المبادئ الأساسية لحماية المستهلك، "بما في ذلك في حالة وقوع اضطرابات ضخمة تؤثر على الطيران"؛ ويصف المبدآن ١-٢ و٣-٣ المنصوص عليهما في الجزء الخامس من وثيقة "السياسات والمواد الإرشادية بشأن التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي" (الوثيقة Doc 9587) هذه الاضطرابات بأنها ظروف خارجة عن سيطرة المشغل، ويشير تحديداً إلى شركات الطيران والمطارات والحكومات باعتبارها الجهات المسؤولة عن التخطيط. ولا يتطرق أي من النصين إلى ما إذا كان يمكن تحميل الكيان الذي بدأ فيه العطل جزءاً من التكلفة. ويتضح من استقصاء أجرته الإيكاو عقب الدورة الأربعين للجمعية العمومية أن ١٩ دولة من أصل ٨٢ دولة ردت على الاستطلاع قد عرّفت الاضطرابات الضخمة في لوائحها الوطنية، كما أشارت ورقة مناقشة صادرة في عام ٢٠٢٥ وموجهة إلى المديرين العامين في منطقة آسيا والمحيط الهادئ إلى أنه "لا يوجد تعريف واضح أو متفق عليه للظروف الاستثنائية".

٣-٤ ولم تكن أي من حالات التعطل المذكورة مرتبطة بالذكاء الاصطناعي، إنما نتجت عن تحديث في البرمجيات أو عن نظام معالجة خطط الطيران أو إجراءات إحدى شركات الطيران بالنسبة لطاقمها. ومع انتشار الذكاء الاصطناعي — بما في ذلك النظم التوليدية — في مختلف أنشطة قطاع الطيران، ومع وصول كل جيل جديد من التكنولوجيا بوتيرة أسرع من الجيل السابق له، سيزداد الاعتماد على الجهات التي تقدم الخدمات من خارج القطاع، وستتسع الفجوة المذكورة هنا ما لم تُدرس المسألة الآن.

٤- القطاعات الأخرى، ودور مجلس الإيكاو

٤-١ في الاتحاد الأوروبي، تنص اللائحة 2022/2554 الخاصة بالمرونة التشغيلية الرقمية للقطاع المالي (السارية المفعول منذ ٢٠٢٥/١/١٧) في المادة ٣١ على تصنيف الجهات التي تقدم خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أطراف ثالثة كجهات حيوية بناءً على معايير التأثير على المنظومة بأكملها ومدى الاعتماد عليها في المهام الحيوية وقابلية الاستبدال؛ وتشمل أول ١٩ جهة مُصنَّفة في ٢٠٢٥/١١/١٨ جهات أوروبية تابعة لأكبر ثلاث مجموعات في مجال البنية التحتية السحابية، ويشرف عليها "مشرف رئيسي" يتمتع بصلاحية فرض العقوبات. ويمنح قانون الخدمات المالية والأسواق لعام ٢٠٢٣ في المملكة المتحدة صلاحية مماثلة للتصنيف؛ فتشمل التصنيفات الأربعة الأولى، السارية المفعول منذ ٢٠٢٦/٧/١٣، جهات أوروبية تابعة لأربعة مؤسسات تقدم الخدمات السحابية والتكنولوجية، بما فيها هذه المجموعات الثلاث التي تخضع حالياً لإشراف بنك إنجلترا المركزي وهيئة التنظيم الاحترازي وهيئة السلوك المالي فيما يتعلق بالخدمات التي تقدمها للقطاع المالي.

٤-٢ وتُظهر هذه الأنظمة أن الاعتماد الأساسي على موردين خارجيين يمكن تحديده وفقاً لمعايير موضوعية، ويمكن إيلاؤه اهتماماً منسقاً. وهي لا تعفي الجهة الخاضعة للرقابة من مسؤوليتها عن المخاطر المتعلقة بالأطراف الثالثة الخاصة بها ولا تنقل تكاليف الاضطرابات إلى موّرد الخدمة؛ بل يُستشهد بها كدليل على أن المسألة يمكن حلها، وليس كنموذج تطبيقي. وتوصي ورقة العمل ATConf/7-WP/8 بالتنسيق بين سلطات الطيران والجهات التنظيمية المعنية بالتكنولوجيات الرقمية والقطاع المالي — وهي الجهات التنظيمية التي أعدت الأنظمة المذكورة أعلاه.

٤-٣ وتتعلق المسألة بتوزيع تكاليف الاضطرابات وحماية المستهلك واستمرارية الربط الجوي: وهي التنظيم الاقتصادي، في إطار الوثيقة Doc 9587 والقرار ٤٢-٢٦، الذي يطلب من مجلس المنظمة الحفاظ على تحديث سياسات الإيكاو في مجال النقل الجوي. وتوفر عملية مراجعة المبادئ الأساسية المشار إليها في ورقة العمل ATConf/7-WP/6 وسيلة فورية لإجراء الدراسة المقترحة أدناه، والتي لن تحدد مسبقاً أي نتيجة ولن تتطلب موارد إضافية ولن تؤدي إلى اقتراح أي إطار عام محدد: فهي لا تستدعي سوى إجراء التحليل المناسب في الوقت المناسب، بغض النظر عن التكنولوجيا المستخدمة، للاحتياجات التي يتناولها القرار رقم ٤٢-٢٥.

٥- الإجراءات المعروضة على المؤتمر

٥-١ يُدعى المؤتمر إلى القيام بما يلي:

أ) ملاحظة العواقب الاقتصادية على استمرارية الخدمة والمستهلكين والربط الجوي عندما تعتمد المهام الحيوية في مجال النقل الجوي الدولي على الجهات التي تقدم الخدمات ولا يخضعون لإشراف سلطات الطيران بشكل مباشر، كما يتضح من الأحداث الموثَّقة المبينة في هذه الورقة؛

ب) ملاحظة أن النصوص الاقتصادية والتنظيمية للإيكاو، بما في ذلك مبادئ الايكاو الرئيسية بشأن حماية المستهلك، لا تتناول صراحةً مسألة توزيع تكلفة الاضطراب في الحالات التي ينشأ فيها هذا الاضطراب عن طريق موّرد الخدمة، وأن الاستقصاء الذي أجرته الإيكاو للدول، إضافة إلى ورقة المناقشة التي قُدمت إلى أحد المؤتمرات الإقليمية للمنظمة، قد سجلا عدم وجود تعريف متفق عليه للاضطراب الضخم أو الظروف الاستثنائية؛

ج) توصية المجلس بأن ينظر، في إطار متابعة ورقة العمل ATConf/7-WP/6 وفي سياق استعراض مبادئ الإيكاو الرئيسية بشأن حماية المستهلك، فيما إذا كانت الترتيبات الاقتصادية والتنظيمية الحالية تعالج بشكل ملائم مسألة استمرارية الخدمة وتوزيع تكاليف الاضطرابات بين المشغلين والجهات التي تقدم الخدمات، مع مراعاة الأنشطة المماثلة في القطاعات الأخرى.

— انتهى —