ATCONF/7-WP/143[1]
24/9/26

منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي

مونتريال، كندا، من ١٦ -٢٠٢٦/١١/٢٠

البند ٢: تعزيز نمو قطاع الطيران والربط الجوي من خلال الاستثمارات في البنية التحتية ورأس المال البشري والشراكات
٢-٢: الاستثمار في تطوير البنية التحتية للطيران المدني وتحديثها

جني المزايا الناجمة عن تطبيق اتفاقية كيب تاون وبروتوكول الطائرات الملحق بها في أفريقيا

(مُقدَّمة من ناميبيا باسم ٥٤[2] دولة أفريقية متعاقدة عضواً في اللجنة الأفريقية للطيران المدني (لجنة أفكاك))

الموجز التنفيذي

تضع اتفاقية كيب تاون وبروتوكول الطائرات الملحق بها إطاراً قانونياً موحَّداً لتمويل الطائرات والمحركات. وذلك من خلال تحسين الاعتراف بحقوق الدائنين وأولويتها ووجوب تنفيذها، فبوسع هاتين الوثيقتين أن تقللا من المخاطر القانونية ومخاطر الاسترداد وتوسيع قاعدة الحصول على تمويل الطائرات.

وتجدر الإشارة إلى أن الانضمام إلى الاتفاقية والبروتوكول وحده لا يضمن خفض تكلفة الطائرات أو استئجارها. إنما يتوقف تحقيق المزايا المنشودة على إصدار الإعلانات القانونية المناسبة، والدمج الفعَّال في القانون الوطني مع إيلائها الأولوية ووضع إجراءات قضائية وإدارية فعَّالة ومستقرة، مع الامتثال للالتزامات التي تنص عليها وتحقيق الجدارة الائتمانية لشركة الطيران ولصفقتها. ويقتصر الخصم الذي تتيحه منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) بموجب اتفاقية كيب تاون على الصفقات المؤهلة المدعومة رسمياً بائتمان تصديري، وهو ليس تخفيضاً عاماً في أسعار الطائرات أو تكاليف التمويل التجاري.

ويُقترح في هذه الورقة تنسيق المساعدة على التنفيذ وتحسين الشفافية والرصد القائم على الأدلة من أجل تمكين الدول الأفريقية والمُشغِّلين الأفارقة من جني المزايا القانونية والاقتصادية لهاتين الوثيقتين.

الإجراءات: يرد في الفقرة الرابعة الإجراء الذي يُدعى المؤتمر إلى القيام به.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط هذه الورقة بالهدف الاستراتيجي "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع".

[1] قدمت اللجنة الأفريقية للطيران المدني (لجنة أفكاك) النسختين باللغتين الإنجليزية والفرنسية.

[2] إثيوبيا وإريتريا وإسواتيني وأنغولا وأوغندا وبنن وبوتسوانا وبوركينا فاسو وبوروندي وتشاد وتوغو وتونس والجزائر وجزر القمر وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية تنزانيا المتحدة وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب أفريقيا وجنوب السودان وجيبوتي والرأس الأخضر ورواندا وزامبيا وزمبابوي وسان تومي وبرينسيبي والسنغال والسودان وسيراليون وسيشيل والصومال وغابون وغانا وغامبيا وغينيا وغينيا الاستوائية وغينيا بيساو والكاميرون وكوت ديفوار والكونغو وكينيا وليبريا وليبيا وليسوتو ومالي ومدغشقر ومصر والمغرب وملاوي وموريتانيا وموريشيوس وموزمبيق وناميبيا والنيجر ونيجيريا.

الآثار المالية:	ستُنفذ الأنشطة المشار إليها في هذه الورقة ضمن الموارد المتاحة، بما في ذلك المساهمات الطوعية والمساهمات من خارج الميزانية
المراجع:	اتفاقية كيب تاون بشأن الضمانات الدولية على المعدات المنقولة (٢٠٠١)؛ والبروتوكول بشأن المسائل التي تخص معدات الطائرات الملحق بالاتفاقية (٢٠٠١)؛ ونظرة عامة على اتفاقية كيب تاون والبروتوكول الملحق بها وعلاقتهما بالإيكاو؛ وفهم قطاع الطائرات وقائمة كيب تاون من منظور منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD)؛ ووضع المعهد الدولي لتوحيد القانون الخاص (UNIDROIT) وإعلاناته القانونية؛ ومؤشر قياس الامتثال لاتفاقية كيب تاون (CTC) والنموذج التشريعي المختصر لتنفيذ الاتفاقية الصادران عن مجموعة العمل الطيران.

١- المقدمة

١-١ اعتُمدت اتفاقية الضمانات الدولية على المعدات المنقولة والبروتوكول بشأن المسائل التي تخص معدات الطائرات الملحق بالاتفاقية في كيب تاون في ٢٠٠١/١١/١٦ ودخلت حيز التنفيذ في ٢٠٠٦/٣/١. وهما يوفران معاً إطاراً موحداً لإنشاء وتسجيل وترتيب أولويات وتنفيذ الضمانات الدولية في تأهيل هياكل ومحركات الطائرات ذات الأجنحة وطائرات الهليكوبتر.

١-٢ ويتصدى هذا الإطار لتحد أساسي يكمن في تمويل الطائرات عبر الحدود: إذ إن الطائرات تُعتبر من الممتلكات المتحركة والعالية القيمة، وبينما تختلف القوانين الوطنية في تعاملها مع الضمانات الأمنية وحجز الملكية والتأجير وإشهار الإفلاس وتعويضات الدائنين، فإن الاتفاقية والبروتوكول يحدان من هذا الغموض القانوني من خلال وضع قواعد لترتيب الأولوية وفقاً لأفضل الممارسات، وإجراءات ووسائل للانتصاف في حالات التخلف عن التسديد وإشهار الإفلاس، وآليات شطب التسجيل ثم طلب التصدير، بما في ذلك التفويض غير القابل للإلغاء لشطب تسجيل الطائرة وطلب تصديرها (IDERA)، والسجل الدولي.

١-٣ وحري بالذكر أن استخدام الطائرات الحديثة أمرٌ ضروري لتحقيق النمو المستدام للنقل الجوي في أفريقيا بشكل آمن وفعَّال. ومع ذلك، فلا يزال العديد من شركات الطيران الأفريقية تواجه ارتفاعاً في تكاليف تمويل شراء الطائرات واستئجارها. وبوسع إطار كيب تاون معالجة الجانب المتعلق بالشق القانوني وباسترداد الأصول لهذه التكاليف، ولكن لا يمكنه بمفرده إزالة أي من مخاطر ائتمان شركات الطيران والمخاطر المرتبطة بمنظور السيادة لدى الدول وأسعار العملات الأجنبية، علاوة على ضعف الميزانيات العمومية، وطبيعة النظم الضريبية، ومحدودية الحصول على التمويل طويل الأجل، والظروف السوقية غير المواتية.

١-٤ وليس السؤال السياساتي ذو الصلة هو ما إذا كانت الدولة قد انضمت إلى هاتين الوثيقتين فحسب، بل أيضاً ما إذا كانت قد قررت إصدار إعلانات قانونية تقلل من المخاطر، مما يمنحها ويمنح المعاهدة قوة فعَّالة بشكل عام في القانون المحلي وتجعل المؤسسات والإجراءات قادرة على تطبيقها بشكل مستقر من الناحية العملية.

٢- جني المزايا القانونية والاقتصادية

٢-١ إصدار الإعلانات والتنفيذ الفعَّال على المستوى المحلي

٢-١-١ تسمح الاتفاقية والبروتوكول الملحق بها للدول، أو تلزمها، بإصدار إعلانات بشأن أمور محددة، بما في ذلك، وسائل الانتصاف دون حاجة إلى إذن قضائي، واختيار القانون الواجب التطبيق، والتدابير العاجلة، ووسائل الانتصاف في حالات إشهار الإفلاس، وآليات شطب التسجيل ثم طلب التصدير، والحقوق غير التعاقدية. ويجب تقييم هذه الخيارات في ضوء القانون التجاري الدستوري وقانون الإفلاس والقانون الإجرائي لكل دولة.

٢-١-٢ ولمصطلح "الإعلانات المؤهلة" معنى اقتصادي محدد من منظور منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في فهم قطاع الطائرات. ولا يعني ذلك بالضرورة أن الدول التي تصدر إعلانات اختيارية مختلفة لا تحصل على أي ميزة من وراء المعاهدة. ومع ذلك، يجب على الدولة التي تسعى إلى أن تكون مؤهلة للحصول على الخصم الذي تتيحه منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) بموجب اتفاقية كيب تاون أن تكون طرفاً فيها، وأن تصدر الإعلانات المحددة ضمن إطار منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المعمول به، وأن تجسد تلك الالتزامات بفعالية في قوانينها وقواعدها الوطنية.

٢-١-٣ وينبغي أن يوفر التنفيذ المحلي قواعد واضحة لترتيب الأولوية، واعترافاً موثوقاً بالضمانات الدولية المسجلة، والاستفادة من التدابير العاجلة في الوقت المحدد، ريثما يُبت في الأمر بشكل نهائي وتنفيذ سبل الانتصاف في حالات إشهار الإفلاس، وإجراءات التفويض غير القابل للإلغاء لشطب تسجيل الطائرة وطلب تصديرها. ويجب أن تكون المحاكم وهيئات الطيران المدني والهيئات المختصة الأخرى قادرة على أداء وظائفها بشكل متسق ودون تباطؤ، مع مراعاة متطلبات سلامة الطيران المعمول بها.

٢-٢ العلاقة بين التنفيذ وتكاليف التمويل

٢-٢-١ من خلال كشف الضبابية القانونية وتحسين القابلية للتنبؤ فيما يتعلق باسترداد الأصول، يمكن للتنفيذ الفعَّال أن يقلل من الخسارة المتوقعة من جانب الدائن وتوسيع دائرة الممولين أو أن يجعل شروط التمويل أكثر ملاءمة. ولا يخلق ذلك التزاماً قانونياً على المُقرض أو المؤجر بتقليل الفوائد أو الإيجارات أو الدفعات المقدمة أو الرسوم الأخرى. ويظل التسعير أمراً مرتبطاً بظروف الصفقة حسب الجدارة الائتمانية للمُشغِّل وقيمة الطائرة والمخاطر المرتبطة بأسعار العملات وتحويل الأموال والمخاطر السيادية والتنظيمية وظروف السوق ومدى الفعالية المُثبتة لإنفاذ الحقوق على المستوى المحلي.

٢-٢-٢ ويوفر إطار عمل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ميزة أكثر تحديداً للصفقات المؤهلة المدعومة رسميا بائتمان تصديري. فقد تحصل الصفقات التي تشمل دولة مدرجة في قائمة كيب تاون السائدة على تخفيض يصل إلى ١٠٪ من الحد الأدنى لعلاوة مخاطر ائتمان الصادرات المطبقة، بشرط استيفاء متطلبات الصفقة. وهو خفض في علاوة مخاطر ائتمان الصادرات وليس تخفيضاً بنسبة ١٠٪ في سعر شراء الطائرة أو استئجارها أو أي شكل آخر من أشكال التمويل التجاري.

٢-٢-٣ لذا، من الضروري حصول الدول والمُشغِّلين على معلومات شفافة حول المزايا المحددة المتاحة، والشروط المرتبطة بها، والكيفية التي يؤثر بها التنفيذ الفعَّال في قرارات التمويل. وينبغي تشجيع الممولين والمؤجرين، في وجود المبررات التجارية ورهناً بسرية التعاقد، على الإقرار بتخفيضات واضحة في المخاطر القانونية ومخاطر الاسترداد في شروطهم وتقييماتهم للمخاطر.

٢-٣ سد فجوة التنفيذ في أفريقيا

٢-٣-١ هناك حاجة إلى استعراض التنفيذ على مستوى قارة أفريقيا لإثبات وضع كل دولة أفريقية كطرف في كلتا الوثيقتين، والإعلانات الصادرة، والتدابير التنفيذية المحلية، والأهلية بموجب قائمة كيب تاون السائدة لدى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والجاهزية التشغيلية للمحاكم والهيئات المعنية بحالات إشهار الإفلاس وسلطات الطيران المدني وإجراءات التفويض غير القابل للإلغاء لشطب تسجيل الطائرة وطلب تصديرها (إجراءات IDERA). وينبغي أن تكون نقطة البداية والمرجع الرئيسي هي مؤشر قياس الامتثال لاتفاقية كيب تاون (CTC) الذي يجري تحديثه وبيان تفاصيله بانتظام من قبل مجموعة عمل الطيران والتعليقات التي تخص بها كل دولة. وحتى سبتمبر ٢٠٢٦، بلغ عدد الدول الأطراف في اتفاقية كيب تاون ٣٣ دولة أفريقية طرف وعدد الدول الأطراف في البروتوكول الملحق بها ٣١ دولة. وبينما يشير ذلك إلى مشاركة قارية كبيرة في منظومة كيب تاون، فلا تزال هناك اختلافات في مدى التنفيذ وإصدار الإعلانات والدمج في القوانين المحلية والجاهزية المؤسسية لتطبيق الوثيقتين تطبيقاً فعَّالاً. ومن شأن استعراض التنفيذ أن يساعد على تحديد الفجوات القانونية والتشغيلية المتبقية وتبادل الممارسات الجيدة فيما بين الدول.

٢-٣-٢ وينبغي تمديد نطاق بناء القدرات إلى ما هو أبعد من مجرد التصديق على معاهدة. فالوزارات وهيئات الطيران المدني وأجهزة القضاء وهيئات إشهار الإفلاس وشركات الطيران والممولون والمؤجرون بحاجة إلى إرشادات منسقة بشأن إصدار الإعلانات وإلى نماذج تشريعية وممارسات تتعلق بالسجلات الدولية وقواعد تحديد الأولوية وإشهار الإفلاس وإجراءات شطب التسجيل والتصدير وتوزيع المسؤوليات بين المؤسسات الوطنية.

٢-٣-٣ وتعمل الإيكاو بالتعاون مع المعهد الدولي لتوحيد القانون الخاص واللجنة لأفريقية للطيران المدني ومع منظمات إقليمية أخرى، ومجموعة عمل الطيران لكونها في الموقع الجيد الذي يمكنها من دعم التوجيه العملي وبرامج التدريب الإقليمي واستعراض أوضاع التنفيذ وتبادل الخبرات فيما بين الدول.

٢-٤ الموقف الأفريقي بصدد السياسات العامة

٢-٥ ترحب الدول الأفريقية بانضمام المزيد من الدول إلى اتفاقية كيب تاون وبروتوكول الطائرات الملحق بها وتنفيذهما بفعالية كعوامل هامة لتجديد أساطيل الطائرات وتعزيز الربط الجوي وتطوير النقل الجوي المستدام. ومع ذلك، يجب تقديم هاتين الوثيقتين كآليتين لتقليل المخاطر القانونية وليس لضمان تخفيض الأسعار التجارية.

٢-٦ وترى اللجنة لأفريقية للطيران المدني أن الأولوية ليست فقط في أن تصبح الدولة طرفاً في الاتفاقية والبروتوكول الملحق بها فحسب، بل أيضاً ضمان تنفيذها بشكل فعَّال وقابل للقياس. ويتطلب ذلك إصدار إعلانات تقلل من مستوى المخاطر، وتنفيذ القانون المحلي بأولوية وموثوقية، كما يتطلب جاهزية مؤسسية ووعي بأهمية القطاع، والبرهنة على ما إذا كان تقليل مستوى المخاطر يسفر عن تحسين وصول المشغلين الأفارقة إلى التمويل.

٢-٧ وفي ظل وجود برنامج منظم لدعم التنفيذ على المستوى الأفريقي، ستتمكن الدول من تحديد الفجوات القانونية والتشغيلية وإعداد التدابير التصحيحية وتعزيز قدراتها الوطنية، وإشراك الممولين على أساس أكثر شفافية واستناداً إلى الأدلة.

٣- الإجراءات المعروضة على المؤتمر

٣-١ يُرجى من المؤتمر القيام بما يلي:

أ) تشجيع الدول التي لم تصبح بعد أطرافاً في اتفاقية كيب تاون وبروتوكول الطائرات الملحق بها على اتخاذ الخطوات اللازمة للقيام بذلك، وفقا لإجراءاتها القانونية الوطنية؛

ب) تشجيع الدول المتعاقدة على استعراض إعلاناتها وتدابيرها للتنفيذ على المستوى المحلي وإجراءاتها المؤسسية لضمان التطبيق الفعَّال لهاتين الوثيقتين وبشكل يراعي ظروف الوقت؛

ج) أن يطلب من الإيكاو، بالتعاون مع المعهد الدولي لتوحيد القانون الخاص واللجنة لأفريقية للطيران المدني إلى جانب منظمات إقليمية أخرى ومجموعة عمل الطيران، القيام بتشكيل فريق عمل لتعزيز التوجيه العملي وتقديم المساعدة التنفيذية وأنشطة بناء القدرات للدول؛

د) تشجيع الدول على وضع إجراءات قضائية واضحة وشفافة ومحددة زمنياً، وكذلك إجراءات محددة لإشهار الإفلاس وشطب التسجيل والتصدير، وإجراءات التفويض غير القابل للإلغاء لشطب تسجيل الطائرة وطلب تصديرها (إجراءات IDERA)، بما يتوافق مع متطلبات سلامة الطيران المعمول بها؛

هـ) دعوة المقرضين ووكالات ائتمان الصادرات والمؤجرين إلى تحسين الشفافية حول مدى أخذهم فعالية تنفيذ اتفاقية كيب تاون في الاعتبار عند تقييم مخاطر الصفقات والشروط التجارية؛

و) دعم جمع الأدلة حول علاقة التنفيذ بالحصول على التمويل، وعلاوة مخاطر ائتمان الصادرات وشروط الإيجار وتجديد الأسطول والربط الجوي، وبخاصة في الدول النامية.

— انتهى —