



المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي

مونتريال، كندا، ١٦ - ٢٠/١١/٢٠٢٦

البند ٣ من جدول الأعمال: تعزيز الأطر التنظيمية والمؤسسية

١-٣: تعزيز الإشراف التنظيمي والأطر المؤسسية المتطورة

المادة ١٥ من اتفاقية الطيران المدني الدولي (اتفاقية شيكاغو) وأهمية الامتثال التنظيمي
(مقدمة من الولايات المتحدة)

الموجز التنفيذي

تسلط ورقة العمل هذه الضوء على أهمية الامتثال للمادة ١٥ من اتفاقية الطيران المدني الدولي (اتفاقية شيكاغو)، التي تنص على التزامات أساسية بشأن الشفافية وعدم التمييز في الرسوم المفروضة على استخدام المطارات وتجهيزات الملاحة الجوية، وتحظر فرض رسوم لمجرد الدخول إلى المجال الجوي. ويدعم التنفيذ الفعال للمادة ١٥ المنافسة العادلة والربط الجوي والثقة بالإطار التنظيمي للنقل الجوي الدولي. كما يساهم في تحقيق أهداف منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) المتمثلة في تلبية حاجة المسافرين والشاحنين إلى نقل جوي اقتصادي وتجنب التمييز. وأجرى فريق خبراء تنظيم النقل الجوي، بالتنسيق مع فريق خبراء اقتصاديات المطارات وفريق خبراء اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية، تحليلاً اقتصادياً وتنظيماً مستقيماً أسفر عن إعداد مسودة مواد إرشادية، ومسودة كتاب منظمة، وإجراءات يُقترح على المجلس اتباعها عند النظر في الشواغل التي تثيرها الدول المتعاقدة بموجب المادة ١٥. والغرض من المواد الإرشادية وكتاب المنظمة هو تزويد الدول المتعاقدة بتفسير رسمي من الإيكاو وبمرجع عملي لفهم وتنفيذ التزاماتها بموجب المادة ١٥.

وقد طلبت الجمعية العمومية للإيكاو، في دورتها الثانية والأربعين، من اللجنة القانونية أن تجري في عام ٢٠٢٦ استعراضاً قانونياً للمواد التي أعدها فريق خبراء تنظيم النقل الجوي بشأن المادة ١٥. وإضافةً إلى ذلك، أنشأت الأمانة العامة مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة والمعنية بالمادة ١٥ لإجراء استعراض قانوني للوثائق التي أعدها فريق خبراء تنظيم النقل الجوي بشأن تطبيق المادة ١٥.

الإجراءات: ترد تفاصيل الإجراءات المعروضة على المؤتمر في الفقرة ٤-١.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط هذه الورقة بالهدف الاستراتيجي "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع".
الأثار المالية:	لا تنطبق
المراجع:	"اتفاقية الطيران المدني الدولي" (اتفاقية شيكاغو)، المادة ١٥ ورقة العمل A42-WP/129 — "تعزيز الامتثال للمادة الخامسة عشرة من اتفاقية شيكاغو" الوثيقة Doc 10221، "الدورة الثانية والأربعون للجمعية العمومية - مونتريال، ٢٣/٩/٢٠٢٥ - ٣/١٠/٢٠٢٥" تقرير اللجنة الاقتصادية

١- المقدمة

١-١ تنص المادة ١٥ من اتفاقية الطيران المدني الدولي (اتفاقية شيكاغو) على التزامات أساسية بشأن الرسوم المفروضة على استخدام المطارات وتجهيزات الملاحة الجوية، بما في ذلك متطلبات عدم التمييز والشفافية، وحظر فرض رسوم، بما فيها المدفوعات المباشرة أو غير المباشرة وغيرها من المزايا غير النقدية، لمجرد الحق في المرور أو الدخول أو الخروج.

٢-١ ويُعد الامتثال للمادة ١٥ أمراً لا بد منه لإقامة نظام عادل ويمكن التنبؤ به واقتصادي للنقل الجوي الدولي. وتدعم ممارسات فرض الرسوم التي تتسم بالشفافية وعدم التمييز المنافسة العادلة والربط الجوي، أما الممارسات غير المتسقة فيمكن أن تؤدي إلى إقامة عوائق أمام الخدمات الجوية الدولية. وقد يفضي عدم الامتثال للمادة ١٥ إلى تقويض الثقة بإطار الاتفاقية.

٣-١ وإدراكاً للحاجة إلى مزيد من الوضوح بشأن التطبيق العملي للمادة ١٥، أجرى فريق خبراء تنظيم النقل الجوي، بالتنسيق مع فريق خبراء اقتصاديات المطارات وفريق خبراء اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية، تحليلاً مستفيضاً للمسائل الناشئة عن تنفيذ المادة المذكورة. وأسفر هذا العمل عن إعداد مسودة مواد إرشادية، ومسودة كتاب منظمة، وإجراءات يُقترح على المجلس اتباعها لمعالجة الشواغل التي تثيرها الدول المتعاقدة.

٤-١ وأقرت اللجنة الاقتصادية، في أثناء انعقاد الجمعية العمومية للإيكاو في دورتها الثانية والأربعين، بقيمة هذه المواد وأوصت بإحالتها إلى اللجنة القانونية لإجراء استعراض قانوني عاجل لها. وأقرت اللجنة أيضاً بأهمية التنسيق بين اللجنة القانونية ومجموعة العمل الأولى التابعة لفريق خبراء تنظيم النقل الجوي، لكي يراعي الاستعراض القانوني السياق الكامل لاعتبارات السياسة الاقتصادية والاعتبارات التنظيمية التي تستند إليها مسودة المواد.

٢- المناقشة

١-٢ تنص المادة ١٥ على التزامات لها آثار مباشرة على الربط والمنافسة في مجال النقل الجوي الدولي. ولا يقتصر تنفيذها الفعال على نشر الرسوم، بل يجب أن يكون بوسع الدول المتعاقدة والمشغلين فهم كيفية انطباق أحكامها على مختلف ممارسات فرض الرسوم والبنى التنظيمية.

٢-٢ ولذلك أجرى فريق خبراء تنظيم النقل الجوي، بالتنسيق مع فريق خبراء اقتصاديات المطارات وفريق خبراء اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية، تحليلاً اقتصادياً وتنظيماً وافياً من أجل تحويل مبادئ المادة ١٥ إلى إرشادات عملية هناك حاجة ماسة إليها. وأنجز هذا العمل مع مراعاة المبادئ الواردة في "سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية" (الوثيقة Doc 9082)، التي تمثل الإطار الثابت للسياسات الخاصة بتطبيق مبادئ فرض الرسوم في الطيران المدني الدولي. واضطلع خبراء فريق خبراء تنظيم النقل الجوي بالجزء الأكبر من هذا العمل، الذي تناول مسائل شملت العلاقة بين الرسوم والخدمات المقدمة، بما في ذلك مبدأ الصلة بالتكلفة، ومدى وجوب إثبات ارتباط الرسوم بتقديم خدمات المطارات والملاحة الجوية، وتطبيق حظر الرسوم المفروضة لمجرد الحق في المرور أو الدخول أو الخروج، وشفافية الرسوم، والإجراءات المناسبة التي يمكن أن يتبناها المجلس عند النظر في الملاحظات التي تقدمها الدول المتعاقدة.

٣-٢ تبيّن هذه المسائل أهمية وجود إرشادات واضحة ورسمية صادرة عن منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو). وينص متن المادة ١٥ على الالتزامات الأساسية، غير أن تنفيذها عملياً يتطلب تقديم دعم إضافي إلى الدول المتعاقدة لتوضيح كيفية تطبيقها، ضماناً لاتساق ممارسات فرض الرسوم والممارسات التنظيمية مع المادة ١٥. وقد أعدت مسودة المواد الإرشادية

ومسودة كتاب المنظمة لتوفير هذا الوضوح والدعوة إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان الامتثال للمادة ١٥. ويمكن دعم التنفيذ الفعال من خلال آليات مناسبة للشفافية والتشاور وفقاً لسياسات الإيكاو الثابتة.

٤-٢ وتمثل إجراءات الاستعراض المقترح على المجلس اتباعها عنصراً مكملاً مهماً لهذا العمل. وتنص المادة ١٥ على أن الرسوم المفروضة لقاء استخدام المطارات وغيرها من تجهيزات الملاحة الجوية تخضع لاستعراض المجلس بناء على ما تعرضه عليه دولة متعاقدة معنية. ومن شأن وضع إجراءات واضحة أن يتيح للدول المتعاقدة آلية عملية وشفافة لعرض شواغلها بموجب المادة ١٥. ويمكن لهذه الإجراءات أيضاً أن تيسر معالجة الشواغل في وقت مبكر وأن تسهم في تجنب الخلافات بين الدول المتعاقدة. ويختلف هذا الاستعراض عن إجراء تسوية الخلافات المنصوص عليه في المادة ٨٤ من الاتفاقية، ومن شأنه أن يدعم التنفيذ الفعال للآلية المحددة التي تنص عليها المادة ١٥.

٥-٢ وعقب طلب الجمعية العمومية من اللجنة القانونية استعراض المواد التي أعدها فريق خبراء تنظيم النقل الجوي، أنشأت الأمانة العامة مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة والمعنية بالمادة ١٥، لكي تستعرض التحليل الذي أنجزه فريق خبراء تنظيم النقل الجوي وتدعم الاستعراض القانوني المقرر للمواد المتعلقة بالمادة ١٥. وينبغي أن تظل أدوار هيئات الإيكاو المعنية محددة بوضوح وتمييزة بعضها عن بعض. فقد قدم فريق خبراء تنظيم النقل الجوي وفريق خبراء اقتصاديات المطارات وفريق خبراء اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية التحليل الاقتصادي والتنظيمي المتخصص والخبرة في مجال السياسات المتعلقة بفرض الرسوم على خدمات الملاحة الجوية، ومنهجيات استرداد التكاليف، ومتطلبات الشفافية، ومبادئ التشاور مع المستخدمين، وغير ذلك من الموضوعات المرتبطة بها. وتتولى اللجنة القانونية، مستعينة بأعمال مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة والمعنية بالمادة ١٥، إجراء الاستعراض القانوني والتفسير اللازمين. ولذلك يقتصر دور اللجنة القانونية على الجانب القانوني، أي تقييم مدى اتساق التحليل والمواد الناشئة عنه مع اتفاقية شيكاغو والمبادئ القانونية المنطبقة، مع الاسترشاد بالتحليل الاقتصادي والتنظيمي الذي أُعد في إطار عمل أفرقة الخبراء المذكورة.

٦-٢ يتيح الإبقاء على هذا التمييز للإيكاو الاستفادة من مجالات الخبرة المختلفة ضمن إطارها المؤسسي. وينبغي أن يكفل الاستعراض القانوني سلامة المواد في صيغتها النهائية من الناحية القانونية، مع الحفاظ على جوهر التحليل الاقتصادي والتنظيمي الذي استُرشد به عند إعدادها. ويتسم هذا النهج بأهمية خاصة عندما يكون الهدف هو تقديم إرشادات عملية ورسمية بشأن مسائل تحتاج فيها الدول المتعاقدة والمشغلون إلى قدر أكبر من اليقين التنظيمي.

٣- الاستنتاجات

١-٣ تمثل المادة ١٥ حكماً أساسياً من أحكام اتفاقية شيكاغو وعنصراً حاسماً في الإطار التنظيمي الاقتصادي الدولي للطيران المدني. ويدعم الامتثال لمتطلباتها المتعلقة بالشفافية وعدم التمييز المنافسة العادلة والربط الجوي والثقة بنظام النقل الجوي الدولي. ويسهم أيضاً في زيادة اليقين التنظيمي ودعم الاستثمار المستدام في البنية الأساسية للمطارات والملاحة الجوية.

٢-٣ ويتمثل الهدف النهائي في تحقيق الامتثال للمادة ١٥ على الصعيد العالمي، وهو ما سيتطلب إرشادات صادرة عن الإيكاو تكون رسمية وعملية وقابلة للتطبيق على نحو متسق، من أجل فهم هذه الالتزامات وتنفيذها.

٤- الإجراءات المعروضة على المؤتمر

١-٤ يُرجى من المؤتمر القيام بما يلي:

أ) الإقرار بأهمية الامتثال الفعال للمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو لضمان نقل جوي دولي يتسم بالشفافية وعدم التمييز ويكون قابلاً للتنبؤ به واقتصادياً؛

- ب) الإقرار بالعمل الجوهرى المستفيض الذى اضطلع به فريق خبراء تنظيم النقل الجوى، بالتنسيق مع فريق خبراء اقتصاديات المطارات وفريق خبراء اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية، فى إعداد المواد الإرشادية المتعلقة بالمادة ١٥ وكتاب المنظمة وإجراءات الاستعراض المقترح على المجلس اتّباعها؛
- ج) الإحاطة بالأدوار المتميزة والمتكاملة التى اضطلع بها فريق خبراء تنظيم النقل الجوى وفريق خبراء اقتصاديات المطارات وفريق خبراء اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية فى إعداد التحليل الاقتصادى والتنظيمى، وبالدورين المتميزين والمتكاملين اللذين اضطلعت بهما مجموعة الدراسة التابعة للأمانة العامة والمعنية بالمادة ١٥ واللجنة القانونية فى إجراء الاستعراض القانونى اللازم؛
- د) تشجيع الإيكاو على الحفاظ على التحليل الاقتصادى والتنظيمى المستفيض الذى أُعد من خلال عمل فريق خبراء تنظيم النقل الجوى وفريق خبراء اقتصاديات المطارات وفريق خبراء اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية عند وضع الصيغة النهائية للمواد المتعلقة بالمادة ١٥؛
- هـ) تشجيع الإيكاو على وضع وتعميم الصيغة النهائية للمواد الإرشادية وكتاب المنظمة باعتبارهما إرشادات رسمية صادرة عن الإيكاو ومرجعاً عملياً بشأن التزامات الدول المتعاقدة بموجب المادة ١٥؛
- و) تشجيع الدول المتعاقدة على استخدام المواد الناتجة عن هذه الجهود لدعم التنفيذ الفعال والامتثال التنظيمى للمادة ١٥.

— انتهى —