ATConf/7-WP/87
25/9/26

منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي

مونتريال، كندا، من ١٦ إلى ٢٠٢٦/١١/٢٠

البند ٤ من جدول الأعمال: التكنولوجيات الناشئة ونماذج الأعمال الجديدة والمسائل الأخرى ذات الصلة بذلك
٤-١: الأطر التنظيمية الاقتصادية للتكنولوجيات الناشئة

العمليات الدولية للتنقّل الجوي المتقدم:
الوصول إلى الأسواق ومستقبل اتفاقات الخدمات الجوية

(مقدّمة من البرازيل، بدعم من ١٨ دولة عضو في لجنة الطيران المدني لأمريكا اللاتينية)[1]

الموجز التنفيذي

من المتوقع أن يُدخل «التنقّل الجوي المتقدم» (AAM) طائرات جديدة ومشغلي طائرات جدد وبنية تحتية ونماذج أعمال جديدة إلى منظومة النقل الجوي. وفي حين أن اهتمام الجهات التنظيمية قد تركز إلى حد كبير على السلامة والترخيص والإدماج في المجال الجوي، فإن تطوّر عمليات التنقل الجوي المتقدّم التجارية والتي قد تكون دولية في المستقبل، يثير أيضًا تساؤلات تنظيمية اقتصادية تتعلق بالوصول إلى الأسواق ونماذج الترخيص والوصول إلى البنية التحتية وتطبيق اتفاقات الخدمات الجوية (ASAs). تقترح ورقة العمل هذه أن تقوم منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) بتقييم ما إذا كانت الأطر التنظيمية الاقتصادية الحالية التي لا تزال تعتمد إلى حد كبير على مجموعة متنوعة من الاتفاقات الثنائية تتمتع بالمرونة الكافية لاستيعاب خدمات التنقل الجوي المتقدم الدولية في المستقبل، أم أنها قد تحد من الفرص وتزيد التكاليف في هذا القطاع الجديد.

الإجراء: يُدعى المؤتمر للقيام بما يلي:

أ) التوصية بأن يقوم مجلس الإيكاو (من خلال فريق خبراء تنظيم النقل الجوي (ATRP) وبالتنسيق مع مجموعة الدراسة المعنيّة بالتنقل الجوي المتقدّم والهيئات الأخرى ذات الصلة) بإجراء تقييم مخصص للآثار التنظيمية والاقتصادية لخدمات التنقل الجوي المتقدّم الدولية المستقبلية، بما في ذلك الوصول إلى الأسواق ونماذج الترخيص والوصول إلى البنية التحتية ورسوم الانتفاع والمنافسة وحماية المستهلك وما إذا كانت الاتفاقات المتعددة الأطراف والثنائية القائمة قد تحد من تطور خدمات التنقل الجوي المتقدم الدولية؛

ب) والتوصية بأن تقيّم الإيكاو ما إذا كان الإطار التنظيمي الاقتصادي الحالي يتمتع بالمرونة الكافية لاستيعاب تطور خدمات التنقّل الجوّي المتقدّم الدولية في المستقبل من منظور عالمي؛

ج) والتوصية بأن تقوم الإيكاو بجمع ونشر المعلومات المتعلقة بوصول التنقّل الجوّي المتقدّم إلى الأسواق الوطنية والترخيص والنماذج التنظيمية التجريبيّة، بهدف النظر في إصدار إرشادات غير ملزمة في المستقبل؛

[1] بليز وبوليفيا (الدولة المتعددة القوميات) وشيلي وكوستاريكا وكوبا والجمهورية الدومينيكية والإكوادور والسلفادور وغواتيمالا وغيانا وهندوراس وجامايكا ونيكاراغوا وبنما وباراغواي وبيرو وأوروغواي وفنزويلا (الجمهورية البوليفارية).

د) ودعوة الإيكاو إلى تقديم تقرير، من خلال الهيئات المختصة، بشأن خيارات السياسة العامة الممكنة لدعم التنمية المتسقة والتدريجية لأسواق التنقّل الجوّي المتقدّم الدولية.	
الهدف الاستراتيجي:	ترتبط هذه الورقة بالهدف الاستراتيجي "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع."
الآثار المالية:	
المراجع:	

١- المقدمة

١-١ انطلاقاً من ورقة العمل ATConf/7-WP/8، تؤيد البرازيل الحاجة إلى أطر تنظيمية اقتصادية تستجيب لاحتياجات التكنولوجيات الناشئة ومتسقة دولياً وممكّنة. وفي هذا السياق، تستحق خدمات «التنقّل الجوي المتقدم» الدولية تحليلاً مركّزاً، لا سيما فيما يتعلق بالوصول إلى الأسواق ونماذج الترخيص والوصول إلى البنية التحتية وتطبيق اتفاقات الخدمات الجوية مستقبلاً.

١-٢ وينبغي أن يظل التنقّل الجوّي المتقدّم راسخاً في إطار الطيران المدني الدولي، ولكن لا ينبغي التعامل معه كمجرد فئة أخرى من الطائرات، ولا إدراجه تلقائيًا ضمن النماذج التنظيمية الحالية بدون إجراء تقييم إضافي. ويتطلب التنظيم الاقتصادي لهذا المجال إجراء تحليل مخصص وقائم على البيئة المحيطة، لا سيما لتجنب خطر أن تؤدي النهج الوطنية المتباينة إلى إقامة حواجز أمام الوصول إلى الأسواق والاستثمار والعمليات العابرة للحدود في المستقبل.

١-٣ وتستند اللوائح الحالية للنقل الجوي الدولي إلى حد كبير إلى الصكوك الثنائية، وفي بعض الحالات، الصكوك المتعددة الأطراف التي تم التفاوض عليها بشأن الخدمات الجوية التقليدية. ولم يُصمم هذا الإطار مع أخذ أشكال الطائرات الجديدة أو الخدمات عالية التردد ذات المسافات القصيرة أو العمليات التي تتم عبر الوسائط الرقمية أو الشبكات القائمة على مطارات طائرات الإقلاع والهبوط العموديين في الاعتبار.

١-٤ ونتيجة لذلك، قد تواجه العمليات الدولية المستقبلية للتنقّل الجوّي المتقدّم حالة من عدم اليقين فيما يتعلق بنموذج الترخيص المطبق، ومدى قدرة حقوق النقل الجوي الحالية على استيعاب مثل هذه الخدمات، ومعاملة المشغلين غير التقليديين، والوضع التنظيمي لمقدمي الخدمات الرقمية والبنية التحتية الداعمة. وتكتسب هذه الأسئلة أهمية خاصة إذا كان المجتمع الدولي يرغب في تجنب اتباع نُهج وطنية مجزأة قد تؤدي إلى زيادة تكاليف المعاملات، وتقليل قابلية المنافسة، وإبطاء وتيرة الابتكار.

١-٥ وتهدف ورقة العمل هذه إلى تحديد القضايا التنظيمية الاقتصادية الرئيسية المرتبطة بخدمات التنقّل الجوّي المتقدّم الدولية المستقبلية، واقتراح أن تقوم الإيكاو بعمل تحليلي منظم حول مدى ملاءمة الإطار الحالي، بما في ذلك اتفاقات الخدمات الجوية ونموذج الايكاو لاتفاقات الخدمات الجوية (TASA). كما تهدف إلى وضع هذه القضية في إطار يتوافق مع التوجه الأوسع نطاقاً للمؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي الذي يركز على المرونة والنمو والابتكار ونظم الإدارة الاقتصادية التكيفية. ولأغراض هذه الورقة، يشير مصطلح «خدمات التنقّل الجوّي المتقدّم الدولية» إلى الأنشطة التجارية للتنقّل الجوّي المتقدّم التي تنطوي على بعد عابر للحدود أو متعلق بالوصول إلى الأسواق الدوليّة. كما يأخذ التحليل في الاعتبار البنية التحتية الداعمة والمنصات الرقمية ومقدمي الخدمات ذات الصلة، بقدر ما تتيح هذه العناصر إجراء مثل هذه العمليات الدولية أو تؤثر عليها.

٢- المناقشة

٢-١ لماذا يتطلب التنقّل الجوّي المتقدّم اهتمامًا على الصعيدين الاقتصادي والتنظيمي

٢-١-١ من المتوقع أن يُدخل التنقّل الجوّي المتقدّم مفاهيم عمليات جديدة ووافدين جدد ومتطلبات جديدة للبنية التحتية ومستويات جديدة من الوساطة الرقمية إلى بيئة النقل الجوي. وحتى في الحالات التي يتم فيها وضع مسارات للسلامة وصلاحية الطيران، فإنّ الجدوى التجارية لخدمات التنقّل الجوّي المتقدّم الدولية ستعتمد أيضًا على مدى قدرة الدول على السماح بتشغيل هذه الخدمات في إطار ترتيبات وصول إلى الأسواق تتسم بالشفافية والتناسب والقدرة على التنبؤ.

٢-١-٢ ومن منظور التنظيم الاقتصادي، هناك أربعة أبعاد سياسية على الأقل تستحق الاهتمام. أولاً، قد يتعين على الدول تحديد الطريقة التي ينبغي بها منح مشغلي التنقل الجوّي المتقدّم حق الوصول إلى الأسواق، وما إذا كانت نماذج الترخيص الحالية لشركات النقل الجوي كافية أم لا. وثانياً، قد يتطلب الوصول إلى البنية التحتية النادرة، ولا سيما مطارات طائرات الإقلاع والهبوط العموديين والواجهات الحضرية المرتبطة بها، تخصيصاً شفافاً وشروطاً غير تمييزية. وثالثًا، قد يتعين تكييف أطر حماية المستهلك لمواجهة حالات انقطاع الخدمة والرحلات متعددة الوسائط وعمليات الشراء التي تتم عبر المنصات. ورابعاً، يثير الاعتماد المتزايد على مقدمي الخدمات الرقمية وخدمات البيانات والتشغيل الآلي تساؤلات حول القدرة على تحديد الأسعار وقابلية التشغيل البيني.

٢-٢ نماذج الوصول إلى الأسواق والترخيص

٢-٢-١ أحد الأسئلة المحورية المتعلقة بخدمات التنقل الجوي المتقدّم الدولية في المستقبل هو ما إذا كانت الصكوك الثنائية الحالية المتعلقة بالخدمات الجوية قادرة على استيعاب مثل هذه العمليات بشكل طبيعي، أم أن ثغرات مرتبطة بالتفسير والسياسة العامة ستنشأ. كان التفاوض بشأن اتفاقات الخدمات الجوية التقليدية يتمّ في سياق تحدد معالمه عمليات الطائرات التقليدية وشركات الطيران المعينة وجداول الطرق الجويّة والبنية التحتية للمطارات القائمة.

٢-٢-٢ وقد لا تتوافق خدمات التنقّل الجوّي المتقدّم المستقبلية تمامًا مع هذه الافتراضات. واعتمادًا على الطريقة التي تصنف بها الدول عمليات الطائرات الكهربائيّة عموديّة الإقلاع والهبوط (eVTOL) أو العمليات المماثلة، قد تثار تساؤلات بشأن التصنيف وعتبات الترخيص وحقوق تحديد الطرق الجويّة وتنظيم السعة وممارسات تسجيل التعريفات وقابلية تطبيق معايير الجنسية والملكية المنصوص عليها في ترتيبات الخدمات الجوية التقليدية.

٢-٢-٣ ولهذا السبب، قد يكون من المفيد أن تنظر الإيكاو فيما إذا كان الإطار الحالي القائم على الاتفاقات الثنائية يتمتع بالمرونة الكافية للسماح بتطوّر صناعة التنقّل الجوّي المتقدّم على الصعيد العالمي، أو ما إذا كانت هناك مسارات أخرى يمكن اتباعها. ويشمل ذلك إعادة النظر في الصكوك الثنائية القائمة. ومن شأن هذا النهج أن يتماشى مع مسار تدريجي وغير ملزم مرتبط بالسياسة العامة يحافظ على السلطة التقديرية للدولة مع الحد من عدم اليقين القانوني الذي يمكن تجنبه.

٢-٣ الوصول إلى البنية التحتية والسعة والمنافسة

٢-٣-١ لن يعتمد التنقل الجوي المتقدّم على الطائرات والمشغلين فحسب، بل سيعتمد أيضًا على إمكانية الوصول إلى البنية التحتية المادية والرقمية. وفي المناطق الحضرية المكتظة بالسكان، قد تصبح مطارات طائرات الإقلاع والهبوط العموديين منشآت ذات أهمية استراتيجية من الناحية الاقتصادية، حيث يمكن لشروط الوصول إليها أن تحدّد معالم دخول السوق وجودة الخدمات والحياد التنافسي.

٢-٣-٢ في حالة وجود قيود على السعة، قد يتعين على الدول النظر في مبادئ تضمن الشفافية في الوصول ومعايير موضوعية للتوزيع وضمانات ضد المعاملة التمييزية. وقد تنشأ مشكلات مماثلة فيما يتعلق بهياكل الرسوم والخدمات الموازية للمناولة الأرضية وإمدادات الطاقة ونظم تبادل البيانات وواجهات إدارة الحركة الجويّة الخاصة بالعمليات التي تُجرى على ارتفاعات منخفضة أو في المناطق الحضرية.

٢-٣-٣ وهذه القضايا ليست جديدة تمامًا على قطاع الطيران الدولي، لكن التنقل الجوّي المتقدّم قد يدمجها في نموذج تشغيلي أكثر تكاملاً من الناحية الرقمية وأكثر اعتمادًا على البنية التحتية. ويشير هذا إلى أن العمل التحليلي الذي تقوم به الإيكاو

ينبغي ألاّ يقتصر على حقوق النقل الجوّي الثنائية فحسب، بل ينبغي أن يأخذ في الاعتبار أيضًا الآثار التنافسية المترتبة على إدارة البنية التحتية في أسواق التنقل الجوّي المتقدّم الدولية المستقبلية.

٢-٤ حماية المستهلك وجودة الخدمات

٢-٤-١ في سياق التنقل الجوّي المتقدّم، قد تصبح حماية المستهلك أكثر تعقيدًا لأن تجربة الراكب قد تعتمد على سلسلة من مقدمي الخدمات المترابطين، بما في ذلك المشغل ومدير مطار طائرات الإقلاع والهبوط العموديين والمنصة الرقمية ومقدمي الخدمات الآخرين من الأطراف الثالثة.

٢-٤-٢ ويثير هذا الأمر تساؤلات عملية حول الشفافية وإدارة الاضطرابات والالتزامات المتعلقة برد الأموال وإعادة الحجز وتيسير الانتفاع بالخدمات ومعالجة الشكاوى وتوزيع المسؤولية عندما يكون سبب انقطاع الخدمة هو انقطاع البنية التحتية أو النظام الرقمي، وليس المشغل الجوي وحده. ولذلك، فإن إجراء مناقشة استشرافية في إطار الإيكاو من شأنه أن يساعد الدول على توقع تحديات التصميم التنظيمي قبل أن يتجذر تجزؤ السوق وتعارض القواعد الوطنية.

٢-٥ التجزئة التنظيمية والتنسيق الدولي

٢-٥-١ يكمن أحد المخاطر التي تم تحديدها في التجزئة التنظيمية، حيث تتبنى الولايات القضائية المختلفة نُهجًا اقتصادية منعزلة وقد تكون غير متوافقة فيما بينها حيال وصول التنقّل الجوّي المتقدّم إلى السوق. وفي حال حدوث ذلك، قد يواجه المشغلون والمستثمرون تكاليف امتثال أعلى، وقد تتفاوض الدول انطلاقًا من أسس مختلفة، وقد يتأخر ظهور خدمات دولية قابلة للتطوير.

٢-٥-٢ يدخل قطاع الطيران حالياً فترة تتسم بعدم اليقين والابتكار والضغوط المؤسسية، الأمر الذي يتطلب قيام تنسيق في عمليّة التفكير وإعداد السياسات العامة. وبالتالي، فإنّ الأعمال المبكرة التي تقوم بها الإيكاو بشأن الجوانب الاقتصادية للتنقّل الجوّي المتقدّم يمكن أن تؤدي وظيفة وقائية من خلال تحسين الشفافية وتنظيم الخبرات وتحديد القضايا المشتركة وتقديم خيارات غير ملزمة للدول في المرحلة المبكرة من تكوين السوق.

٢-٦ المسار التحليلي المقترح للإيكاو

٢-٦-١ يقوم المسار العملي للمضي قدمًا على التجاوب بدلاً من الفرض. ويمكن للإيكاو أن تبدأ بتجميع الممارسات المتوفرة التي تتبعها الدول راهنا فيما يتعلق بوصول التنقّل الجوّي المتقدّم إلى الأسواق ومسارات الترخيص وبيئات الاختبار التنظيمية ومعالجة العمليات الدولية في إطار الصكوك الحالية المتعلقة بالخدمات الجوية.

٢-٦-٢ وعلى هذا الأساس، يمكن للإيكاو تقييم ما إذا كانت هناك أنماط مشتركة آخذة في الظهور، وما إذا كان من المفيد إصدار مواد إرشادية أو صياغة نصوص اختيارية لنموذج اتفاقات الخدمات الجويّة. وسيكون التنسيق بين فريق خبراء تنظيم النقل الجوي (ATRP) ومجموعة الدراسة المعنيّة بالتنقل الجوّي المتقدّم والهيئات الأخرى ذات الصلة التابعة للإيكاو مهماً لضمان سير التحليل الاقتصادي جنباً إلى جنب مع مسارات العمل الفنية والتشغيلية والقانونية.

٣- الاستنتاج

٣-١ غالبًا ما يُناقش التنقّل الجوي المتقدم من منظور الترخيص والسلامة والإدماج ضمن المجال الجوي في المقام الأول، إلا أن تطوره على المدى الطويل سيعتمد أيضًا على مدى ملاءمة البيئة التنظيمية الاقتصادية الدولية. ومع تطور التنقّل الجوي المتقدم والاتجاه نحو عمليات تجارية وربما دولية، تزداد أهمية المسائل المتعلقة بالوصول إلى الأسواق والوصول إلى البنية التحتية وحماية المستهلك وقدرة اتفاقات الخدمات الجويّة ونموذج الإيكاو لاتفاقات الخدمات الجويّة على التكيف.

٣-٢ إنّ المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي هو المنتدى المناسب لبدء هذه المناقشة، لأن الغرض منه هو استعراض التطورات الرئيسية في مجال النقل الجوي الدولي والاستعداد للاستجابة للتحديات الناشئة من خلال السياسات العامّة. وإن إجراء تقييم متوازن من قبل الإيكاو، يستند إلى ممارسات الدول ويركز على الإرشادات غير الملزمة والأدوات التنظيمية الاختيارية، من شأنه أن يساعد في دعم الابتكار مع الحفاظ في الوقت نفسه على الوضوح القانوني والإنصاف التنافسي ومصالح المستهلكين.

— انتهى —