ATConf/7-WP/96[1]
25/9/26

منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوّي

مونتريال، كندا، ١٦-٢٠/١١/٢٠٢٦

البند ٣ من جدول الأعمال: تعزيز الأطر التنظيمية والمؤسسية

٣-٢: تعزيز الربط الجوي من خلال أطر الطيران الاقتصادية والتنظيمية التقدمية للنقل الجوي الدولي

الإطار المؤسسي للمنافسة بوصفه شرطاً للتحرير الفعّال للنقل الجوي

(مقدمة من شيلي، بتأييد من ١٨ دولة عضواً في لجنة الطيران المدني لأمريكا اللاتينية[٢])

الموجز التنفيذي

تؤكد هذه الورقة أن منافع تحرير النقل الجوي لا تعتمد على الاتفاقات الدولية وحدها، بل تعتمد أيضاً على وجود إطار مؤسسي للمنافسة قادر على حماية حقوق المشغلين والمستخدِمين. ويعمل هذا الإطار في بُعدين متكاملين: بُعد خارجي يتعلق بالمنافسة العادلة بين الناقلين الجويين من مختلف الدول، وبُعد داخلي يتعلق بالطريقة التي تخصص بها كل دولة لمشغليها حقوق الطيران التجاري الضئيلة التي تحصل عليها عن طريق المفاوضات الدولية. ومع أن هذا البُعد الداخلي لا يحظى بنقاش واسع في المواد الإرشادية لمنظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو)، فإنه يحدد إلى حد بعيد ما إذا كانت أحكام اتفاقات الخدمات الجوية ستفضي فعلاً إلى زيادة العرض وتحسين حقوق تواتر الرحلات الجوية وخفض الأجور. واستناداً إلى تجربة شيلي، تعرض هذه الورقة مجموعةً من أفضل الممارسات، وتقر بما تنطوي عليه من قيود وتكاليف، وتدعو المؤتمر إلى تعزيز سياسات المنافسة ومؤسساتها وإدراج نص صريح بشأنها في اتفاقات الخدمات الجوية.

الإجراءات: يُرجى من المؤتمر القيام بما يلي:

أ) الإحاطة علماً بالمعلومات الواردة في هذه الورقة، ولا سيما تجربة شيلي في تخصيص الحقوق المحدودة لتواتر الرحلات الجوية ودور هيئاتها المعنية بالمنافسة؛

ب) الإقرار بأن فعالية تحرير النقل الجوي تعتمد على وجود سياسات ومؤسسات للمنافسة قادرة على منع تركُّز الحقوق الضئيلة للحركة الجوية وضمان بقاء السوق مفتوحة أمام المنافسة؛

ج) دعوة الدول إلى تعزيز سياساتها ومؤسساتها المعنية بالمنافسة، وتطبيق هذه السياسات على التخصيص الداخلي لحقوق الحركة الجوية وفقاً للمبادئ المبينة في الفقرة ٤-١، وإدراج نص صريح بشأنها في اتفاقات الخدمات الجوية التي تبرمها؛

[١] قدمت شيلي النسخة الإسبانية.

[٢] الأرجنتين وبليز وبوليفيا (دولة - المتعددة القوميات) والبرازيل وكوستاريكا وكوبا والجمهورية الدومينيكية وإكوادور والسلفادور وغواتيمالا وغيانا وهندوراس وجامايكا ونيكاراغوا وبنما وباراغواي وبيرو وأوروغواي.

د) التوصية بأن يحدّث المجلس الوثيقة المعنونة "سياسات ومواد إرشادية بشأن التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي" (الوثيقة Doc 9587) لتشمل إرشادات بشأن تخصيص الحقوق الضئيلة للحركة الجوية — بما في ذلك الأطر الزمنية وآليات التخصيص التنافسية واشتراطات الاستخدام الفعلي وإتاحة المعلومات للجمهور — وبشأن التنسيق بين هيئات الطيران والهيئات المعنية بالمنافسة؛ هـ) التوصية بأن تضع الإيكاو بنداً نموذجياً بشأن المنافسة يمكن إدراجه في اتفاقات الخدمات الجوية والاتفاقات النموذجية للمنظمة، وأن تعزز التعاون بين الهيئات المعنية بالمنافسة في الدول الأطراف، بما في ذلك إعداد التقارير وتبادل المعلومات وتطبيق مبدأي المجاملة الإيجابية والمجاملة السلبية.	
الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط هذه الورقة بالهدف التالي: "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع".
الآثار المالية:	لا تترتب على ورقة العمل هذه أي آثار مالية بالنسبة إلى المنظمة.
المراجع:	الوثيقة Doc 7300، "اتفاقية الطيران المدني الدولي"، المادة ٤٤ الوثيقة Doc 9587، "سياسات ومواد إرشادية بشأن التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي"، بما في ذلك المبادئ الأساسية للمنافسة العادلة واتفاقات الخدمات الجوية النموذجية الوثيقة Doc 9626، "دليل تنظيم النقل الجوي الدولي" تقرير المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي (٢٠١٣) وتوصياته

١- المقدمة

١-١ تنفذ شيلي منذ عام ١٩٧٩ سياسة "الأجواء المفتوحة" في مجال الطيران التجاري، وقد أدرجت المبادئ القائمة على السوق في هذا المجال. وتتجلى هذه السياسة اليوم في وجود ٨٣ اتفاقاً نافذاً للطيران التجاري، وعدم فرض قيود على الملكية الأجنبية لشركات الطيران، وفتح سوق الخدمات الجوية الداخلية من دون اشتراط المعاملة بالمثل، ومشاركة شيلي في العديد من الاتفاقات المتعددة الأطراف، مثل الاتفاق المتعدد الأطراف لتحرير النقل الجوي الدولي، ثم، في الآونة الأخيرة، توقيع اتفاق تحرير النقل الجوي في أمريكا الجنوبية في ٢٠٢٦/٧/١٤.

١-٢ وعلى الرغم من هذا الانفتاح، تجدر الإشارة إلى أن حقوق الحركة الجوية بموجب بعض الاتفاقات الثنائية لا تزال تخضع لقيود على تواتر الرحلات الجوية، إذ تأثر انفتاح القطاع على المنافسة الدولية بسياسات الحماية التي تتبعها بعض الدول وباشتراطات المعاملة بالمثل التي تفرضها دول أخرى. وفي هذه الأسواق، التي تصنَّف في أعلى المراتب من حيث حجم الحركة، لم تعد تمثل حقوق تواتر الرحلات الجوية مجرد بارامتر تشغيلي، بل أصبح مورداً ضئيلاً يحدد التحكم فيه الجهات القادرة على المنافسة. وبناءً على ذلك، قد يزيد اتفاق ما عدد حقوق التواتر المتاحة للرحلات الجوية، لكن السوق ستظل تتسم بالتركُّز إذا كانت آلية التخصيص الداخلي للحقوق تتيح لمشغل مهيمن تجميع حقوق تواتر الرحلات الجوية إلى أجل غير مسمى. أي أن ما تكسبه الحكومة على مائدة المفاوضات قد تخسره على مائدة التخصيص.

١-٣ تُقدَّم هذه الورقة إلى المؤتمر للنظر فيها في إطار البند ٣-٢ من جدول الأعمال، وهي مرتبطة مباشرةً بالبند ٣-١ من جدول الأعمال، لأن تعزيز المؤسسات المعنية بالمنافسة يندرج ضمن المسائل الأوسع نطاقاً المتعلقة بالإطار المؤسسي والمعروضة على المؤتمر للنظر فيها. وتهدف الورقة إلى بيان إسهام المؤسسات المعنية بالمنافسة في تصحيح أوجه التفاوت التنظيمي، وتقترح أدناه تدابير محددة لهذا الغرض.

٢- المنافسة في نظام اتفاقية شيكاغو: نهج ثنائي الأبعاد

٢-١ يشكل الاهتمام بالمنافسة جزءاً أصيلاً من اتفاقية الطيران المدني الدولي (اتفاقية شيكاغو)، إذ تكلف المادة

الرابعة والأربعون المنظمة بضمان إتاحة فرصة عادلة لكل دولة متعاقدة لاستثمار مؤسسات للنقل الجوي الدولي، وتجنب التمييز بين الدول المتعاقدة. وفي التفسير المعاصر الوارد في الوثيقة المعنونة "سياسات ومواد إرشادية بشأن التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي" (الوثيقة Doc 9587)، تحول التركيز من تقييد المنافسة إلى ضمان توافر شروط عادلة لها. وتجدر الإشارة إلى أن لهذا الضمان بُعداً خارجياً يتعلق بالمنافسة العادلة بين الناقلين الجويين من مختلف الدول. وقد عولج هذا البُعد معالجةً وافيةً بالفعل في وثائق منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو)، إذ توفر المبادئ الأساسية للمنافسة العادلة والبنود النموذجية الواردة في اتفاقات الخدمات الجوية النموذجية للإيكاو إطاراً مرجعياً مفيداً.

٢-٢ أما البُعد الداخلي فهو مختلف، ولم يُناقش في المواد الإرشادية القائمة، لأن توزيع الحقوق بين مشغلي الدولة التي حصلت عليها يُعد تقليدياً مسألةً من مسائل القانون الداخلي تقع خارج نطاق المواثيق الدولية. ومع أن هذا الأمر مفهوم، فإن له آثاراً مباشرةً في موضوع اتفاقات الخدمات الجوية والغرض منها، إذ قد يؤدي تخصيص حقوق تواتر الرحلات الجوية مجاناً وإلى أجل غير مسمى ومن دون أي اشتراط للاستخدام الفعلي، إلى تعزيز مكانة شركة طيران بعينها بدلاً من توسيع الخيارات المتاحة للمستخدِمين، وقد لا تحصل الدولة المقابلة على المنفعة المتبادلة المتوقعة. ولهذا السبب، ترى شيلي أن على المؤتمر اعتبار المنافسة مبدأً شاملاً للتنظيم الاقتصادي، لا فصلاً قائماً بذاته في اتفاقات الخدمات الجوية.

٣- الحقوق المحدودة لتواتر الرحلات الجوية بوصفها عائقاً أمام دخول السوق: تجربة شيلي

٣-١ عرّفت الهيئات المعنية بالمنافسة في شيلي حقوق الحركة الجوية بأنها الإذن الذي تمنحه دولة لدولة أخرى لتشغيل خدمة أسبوعية تجارياً على خط جوي معين في مجالها الجوي. وعندما تكون هذه الحقوق محدودة، تعدّ الهيئات المعنية بالمنافسة حقوق تواتر الرحلات الجوية مدخلاً أساسياً لتقديم الخدمات الجوية، وترى أن تخصيص حقوق تواتر الرحلات الجوية يمثل عائقاً قانونياً أمام دخول السوق المعنية. ويترتب على ذلك أثر عملي يمس جميع الدول التي تبرم اتفاقات تقييدية، إذ قد يكون لدى المشغل المهيمن حافز للحصول على حقوق تواتر الرحلات الجوية لأغراض أخرى غير استخدامها التجاري، أي إما لمنع المنافسين المحتملين من دخول السوق، وإما لثنيهم عن ذلك بالتهديد بزيادة العرض على الخط الجوي المعني. وبعبارة أخرى، لا يمثل التركُّز مجرد احتمال نظري، بل نتيجةً متوقعةً للتصميم المؤسسي.

٣-٢ فعلى سبيل المثال، عُرضت في عام ٢٠١١ عملية اندماج بين شركتي طيران على محكمة المنافسة في شيلي للموافقة عليها. ووافقت المحكمة على العملية رهناً بتحقيق شرطين: أن تتخلى شركة الطيران الناتجة عن الاندماج عن عدد من حقوق تواتر الرحلات الجوية بموجب الحرية الخامسة انطلاقاً من المطار المحوري الرئيسي في الإقليم؛ وأن تمتنع عن المشاركة في المناقصات المقبلة المتعلقة بالخط الجوي نفسه عندما يكون في حيازتها ٧٥ في المائة أو أكثر من الحقوق المخصصة فيما يتعلق بتواتر الرحلات الجوية وكانت شركات طيران أخرى مهتمةً بالحصول عليها. ويبين هذا المثال أن تدخل الهيئة المعنية بالمنافسة أتاح ضماناً إضافياً إلى جانب الضمانات التي توفرها لوائح الطيران.

٤- مبادئ أفضل الممارسات التي تقترحها شيلي

٤-١ استناداً إلى التجربة المبينة أعلاه، ترى شيلي أن المبادئ التالية يمكن أن توجه التخصيص الداخلي لحقوق الطيران التجاري المتاحة بأعداد ضئيلة:

أ) **التخصيص المحدد المدة:** ينبغي تخصيص الحقوق الضئيلة لمدة محددة، بصرف النظر عن الآلية المستخدمة، تجنباً لعمليات التخصيص غير المحددة المدة التي تؤدي إلى ترسيخ هيكل السوق القائم؛

ب) **آلية تنافسية وشفافة وغير تمييزية:** ينبغي تنفيذ عملية التخصيص من خلال إجراءات علنية وفقاً لقواعد

شفافة ومعايير موضوعية؛

ج) **الاستخدام الفعلي:** ينبغي أن يكون الاحتفاظ بحق استخدام تواتر معيّن للرحلات الجوية مشروطاً باستخدامه فعلياً، وذلك من خلال آليات إلغاء محددة مسبقاً أو اشتراطات للحد الأدنى من الاستخدام خلال مدة محددة، تدعمها مراقبة مستمرة للاستخدام وسجل علني للرحلات الجوية المشغَّلة فعلياً وآلية صريحة لسحب الحق؛

د) **التدابير التصحيحية الاستثنائية:** ينبغي تطبيق تدابير تصحيحية، عندما تستدعي ظروف المنافسة على خط جوي معين ذلك، ومن هذه التدابير وضع حدود قصوى لحقوق تواتر الرحلات الجوية التي يجوز حيازتها أو تخصيص عدد منها للوافدين الجدد إلى السوق، على أساس كل حالة على حدة، ويُفضل أن يكون ذلك بموافقة الهيئة المعنية بالمنافسة؛

هـ) **التنسيق المؤسسي:** ينبغي لهيئة الطيران والهيئة المعنية بالمنافسة إنشاء قنوات مستقرة للتنسيق فيما بينهما، تشمل التشاور المسبق بشأن مواصفات المناقصات وتبادل المعلومات عن الاستخدام الفعلي للحقوق؛

و) **الإدراج في الاتفاقات:** ينبغي أن يُدرَج في اتفاقات الخدمات الجوية نص صريح بشأن انطباق قانون المنافسة الخاص بكل طرف، وأن تنص هذه الاتفاقات على إجراء مشاورات بين الهيئات المعنية، وأن تتجنب اللجوء إلى تدابير تصحيحية أحادية الجانب قبل استنفاد تلك الآليات.

٥- الاستنتاجات

٥-١ يُكمّل تحرير الوصول إلى الأسواق وسياسة المنافسة أحدهما الآخر، ولا يحل أحدهما محل الآخر؛ إذ يوسع الأول فرص المنافسة، بينما يضمن الثاني أن تفضي تلك الفرص إلى منافسة عادلة وفعالة تعود بالنفع على المستخدِمين.

٥-٢ ما دامت الاتفاقات التي تمنح حقوقاً محدودة لتواتر الرحلات الجوية أسبوعياً نافذةً، فستظل حقوق تواتر الرحلات مدخلاً أساسياً وعائقاً قانونياً أمام دخول السوق. وإذا خُصصت هذه الحقوق مجاناً ولمدة غير محددة ومن دون أي اشتراط لاستخدامها فعلياً، فقد تؤدي إلى ترسيخ أوضاع الهيمنة وتقويض المنافع المحققة من خلال المفاوضات الدولية في الواقع العملي. وفي ظل هذه الظروف، من المعقول التساؤل عن المنفعة المتبادلة التي تجنيها الدولة الأخرى عندما تظل حقوق تواتر الرحلات الجوية التي منحتها محتجزةً لدى مشغل مهيمن أصلاً، من دون أي حد زمني أو اشتراط للاستخدام الفعلي.

٥-٣ إن البُعد الداخلي للمنافسة، أي التخصيص الداخلي للحقوق، له أثر مباشر في موضوع اتفاقات الخدمات الجوية والغرض منها وفي التطبيق الفعلي لمبدأ المعاملة بالمثل فيما يتعلق بالحقوق التي تمنحها. ولذلك لا يمكن اعتباره مسألةً تقع برمتها خارج نطاق هذه الاتفاقات. وتبين تجربة شيلي أن المؤسسات المتخصصة يمكن أن تساعد على تصحيح أوجه التفاوت هذه باستخدام أدوات مرنة تتوافق مع اليقين القانوني واستمرارية العمليات.

٥-٤ وبناءً على ذلك، ونظراً إلى أن إرشادات الإيكاو ركزت أساساً على البُعد الخارجي، فإن أمام المنظمة فرصةً لوضع أفضل الممارسات المتعلقة بتخصيص حقوق الحركة المتاحة بأعداد محدودة وبالتنسيق بين هيئات الطيران والهيئات المعنية بالمنافسة، وتنظيم هذه الممارسات منهجياً. ولعل إدراج نص صريح بشأن سياسة المنافسة في اتفاقات الخدمات الجوية، إلى جانب وضع آليات للتشاور والتعاون بين الهيئات، يعزز كذلك إمكانية التنبؤ التنظيمي ويحد من مخاطر اتخاذ تدابير أحادية الجانب.

— انتهى —