A40-WP/182
EC/10
31/7/19

منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

الجمعية العمومية – الدورة الأربعون

اللجنة الاقتصادية

البند رقم ٣٢ من جدول الأعمال: التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي – السياسة العامة

وضع اتفاقية دولية بشأن الاستثمار الأجنبي في شركات الطيران

(ورقة مقدمة من دولة قطر)

الموجز التنفيذي

تنظر ورقة العمل هذه في المسائل والخيارات الممكنة في ما يتعلق بوضع اتفاقية دولية لتحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم، بما يراعي نتائج عمل فريق خبراء تنظيم النقل الجوي (ATRP) وبرنامج عمل الإيكاو المقبل، ومواصلة العمل على وضع اتفاقية متعددة الأطراف بشأن الاستثمار الأجنبي في شركات الطيران.

الإجراءات: تُدعى الجمعية العمومية إلى ما يلي:

أ) أن تؤيد مقترح قطر الوارد في الفقرتين ٣–٣ و٣–٤ من هذه الورقة؛

ب) أن تطلب إلى المجلس إدراج مقترح قطر الوارد في الفقرتين المذكورتين ضمن برنامج عمل الإيكاو المقبل لكي يُعرض على فريق خبراء تنظيم النقل الجوي.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالهدف الاستراتيجي الخاص بالتنمية الاقتصادية للنقل الجوي.
الآثار المالية:	ستنفذ النشاطات المشار إليها في هذه الورقة رهناً بالموارد المتاحة في ميزانية البرنامج العادي للفترة ٢٠٢٠–٢٠٢٢ و/أو من التبرعات خارج إطار الميزانية، بما في ذلك الصندوق الطوعي للنقل الجوي (TRAF).
المراجع:	الوثيقة (Doc 10075) – القرارات السارية المفعول الصادرة عن الجمعية العمومية (في ٢٠١٦/١٠/٦) الوثيقة (Doc 10078) – تقرير اللجنة الاقتصادية للجمعية العمومية في دورتها التاسعة والثلاثين ورقة العمل (A40-WP/22-EC/7) – البيان الموحد بسياسات الإيكاو المستمرة في مجال النقل الجوي

١ – المقدمة

١–١ تحتفظ الدول، بموجب اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية فيما بينها، بحقها التقليدي في إلغاء رخصة تشغيل ناقل جوي أجنبي لا تعوده ملكيته الأساسية أو السيطرة الفعلية عليه إلى الدولة المعنية أو رعاياها، أو تعليق العمل بتلك الرخصة أو فرض شروط عليها، بموجب تلك الاتفاقات الثنائية. ورغم تحقق بعض التقدم المشجع في ممارسات الدول من حيث الليونة في تطبيق القواعد أو قبول شركات الطيران ذات الملكية الأجنبية، فإن القيود القانونية على ملكية شركات الطيران والسيطرة عليها في قوانين الدول وفي الاتفاقات الثنائية لا تزال تحتفظ بصرامتها إلى حد بعيد، إذ لا يزال معيار "شرط الجنسية" مدرجاً في العديد من اتفاقات الخدمات الجوية المتفاوض عليها مؤخراً.

١–٢ ويُبرر شرط الجنسية بأنه يوفر حلقة ربط ملائمة بين الناقل الجوي ودولة التعيين، إذ يتيح لطرفي الاتفاق ما يلي: أ) تنفيذ سياسة "توازن الفوائد" لشركات الطيران المعنية؛ ب) منع الدول غير الأطراف من تحقيق مكاسب غير مباشرة أو غير متبادلة (الانتفاع مجاناً) من خلال ناقليها الجويين؛ ج) تحديد البلد المسؤول عن مراقبة سلامة وأمن الناقل الجوي. وتدخل اعتبارات الدفاع الوطني أيضا ضمن المبررات في بعض الحالات.

١–٣ ويطلب قرار الجمعية العمومية ٣٩–١٥، في القسم الأول من المرفق (أ)، أن يقوم المجلس، في جملة أمور، بـ "إكمال عملية دراسة اتفاق دولي يتيح للدول تحرير دخول الأسواق، وكذا مواصلة إعداد اتفاق دولي لتحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم ... مع مراعاة أهداف رؤية الإيكاو الطويلة الأجل لتحرير النقل الجوي".

٢ – التقدم المحرز وأهم التطورات

٢–١ نظر فريق خبراء تنظيم النقل الجوي في مشروع اتفاقية للاستثمار الأجنبي في شركات الطيران، تنصّ على "إعفاء" يسمح لشركات طيران أطراف الاتفاقية بأن ترجع "ملكيتها الرئيسية والسيطرة الفعلية عليها" إلى رعايا طرف آخر في الاتفاقية.

٢–٢ وأعربت دول أعضاء عديدة عن تأييدها بشكل عام لمشروع الاتفاقية كخطوة في الاتجاه الصحيح، معتبرةً أنها تتسق مع رؤية الإيكاو الطويل الأجل لتحرير النقل الجوي الدولي. بينما لا تزال دول أخرى ترى في مشروع الاتفاقية منشغلةً بشأن الإشكالات التي تثيرها مسألة "المنتفعين مجاناً" في الحالات التي تسمح للمستثمرين من طرف أبرم اتفاقاً تقييدياً مع طرف آخر، بتلافي القيود المفروضة على حرية الحركة بينهما من خلال الاستثمار في شركة طيران طرفٍ ثالث أبرم اتفاقاً أكثر تحرراً مع الطرف الثاني، أو عندما تتدفق المنافع الاقتصادية إلى طرف ثالث أقل تحرراً.

٣ – المناقشة

٣–١ هناك تسليم واسع بفوائد تحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم وضرورة اعتماد نهج تنظيمي موحد بهذا الشأن.

٣–٢ وتؤيد قطر بشدة فكرة التخلي عن اشتراطات الملكية التقليدية في سياق الاستثمار الأجنبي في شركات الطيران. ولذلك، نودّ أن نقترح وضع نظام متعدد المستويات يتيح للأطراف المتعاقدة حرية البتّ في نطاق التحرير الذي تنشده.

٣–٣ وفي حين تسلّم قطر بشواغل بعض الدول بشأن مسألة "المنتفعين مجاناً"، فإنها تودّ في الوقت ذاته التذكير بممارسة "أعلام الملاءمة" في قطاع الشحن البحري. وفي هذا السياق، تقترح قطر المستويات التالية لتحرير اشتراطات "الملكية والسيطرة" التقليدية:

- "الامتثال للأحكام المتعلقة بالسلامة والأمن" هو الشرط الإلزامي البسيط الذي يجب تطبيقه على جميع شركات الطيران المعينة؛

- "السيطرة التنظيمية للطرف المعيِّن" تشكل مستوى حماية إضافي لمنع ممارسة "أعلام الملاءمة"؛
- "مكان العمل الرئيسي" يُضاف كمستوى ثالث من اشتراطات الملكية والسيطرة، بحيث يكون تطبيقه اختيارياً للأطراف المتعاقدة لمعالجة شواغلها المتعلقة بالمنتفعين مجاناً؛
- "السيطرة الفعلية للطرف المعين" تشكل الشرط الأكثر تقييدية، وينبغي أن يكون تطبيقه اختيارياً للدول الأطراف لمنع جميع أشكال الانتفاع المجاني المحتملة؛
- شرط "الملكية" ينبغي التخلي عنه في هذه الاتفاقية.

٣-٤ ويرِد في **المرفق** مشروع نص لإدراجه في برنامج عمل الإيكاو المقبل لعرضه على فريق خبراء تنظيم النقل الجوي.

٤- الخلاصة

٤-١ تدعم دولة قطر وترحب بالدور الرائد للإيكاو في إعداد مشروع اتفاقية بشأن الاستثمار الأجنبي في شركات الطيران، التي تهدف إلى إلغاء اشتراطات الملكية التقليدية فيما يتعلق بالاستثمار الأجنبي في شركات الطيران.

— — — — — — — —

المرفق

الاتفاقية المتعددة الأطراف بشأن الاستثمار الأجنبي في شركات الطيران

المادة الرابعة

حدود التنازل عن حقوق التعيين

لا تحول هذه الاتفاقية دون قيام أي طرف بمنع أو إلغاء أو تعليق أو فرض شروط على تراخيص تشغيل شركات الطيران لأي طرف من الأطراف، لأسباب أخرى غير تلك المتعلقة بمستوى الملكية الأجنبية و/أو السيطرة الفعلية على شركة الطيران المعنية، لا سيما إذا أخفقت شركة الطيران أو الطرف الذي يعينها في الامتثال للأحكام الأخرى المطبقة على النقل الجوي الدولي بين أراضي كل طرف، بما يشمل الأحكام المتعلقة بالسلامة والأمن، دون الاقتصار عليها.

ويجوز لأطراف الاتفاقية، في أي وقت، أن تسجل إعلاناً لدى جهة إيداع الاتفاقية، تعلن فيه أن لها الحق في منع أو رفض أو إلغاء أو تعليق أو فرض شروط على تراخيص تشغيل شركات الطيران التابعة لأي طرف منها، في كلٍ من الحالات التالية:

أ) إذا أخفقت شركة الطيران المعينة في الامتثال لقوانين ولوائح الطرف المعيِّن؛

ب) إذا لم تكن شركة الطيران المعينة مسجلة رسمياً ولا يقع مكان عملها الرئيسي في أراضي الطرف المعيِّن؛

ج) إذا أخفقت شركة الطيران المعينة في إقناع الطرف المعني بأن السيطرة الفعلية عليها ترجع للطرف المعيّن، أو رعاياه، أو كليهما.

– انتهى –