A40-WP/249
EC/20
02/8/19

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

التحرير المتعدد الأطراف كنقطة انطلاق لتحقيق التحرير الدولي

(مقدمة من سنغافورة، وبرعاية مشتركة من كل من بروناي دار السلام، وكمبوديا، وناورو، وبالاو، وترينيداد وتوباغو)

الموجز التنفيذي

لقد كان وضع اتفاق دولي بشأن الخدمات الجوية بطيئاً. ومع ذلك، أبرمت سلسلة من الاتفاقات المتعددة الأطراف والناجحة للنقل الجوي في منطقة الكاريبي وأوروبا وأمريكا اللاتينية وآسيا والمحيط الهادئ. وقد جنت جميع الأطراف فوائد اجتماعية واقتصادية من تبادل أكثر سخاء لحقوق الحركة على أساس متعدد الأطراف، حيث إن البلدان تبدي قدراً أكبر من الاستعداد للتعهد بالتزامات أكبر من أجل الوصول إلى مجموعة أوسع من المنافع المتعددة الأطراف. كما أن الاتفاقات المتعددة الأطراف تشجع على توسيع نطاق التعاون في مجال بناء القدرات والسلامة الجوية وممارسة الأعمال التجارية. وهناك فوائد في إبرام اتفاقات طموحة متعددة الأطراف باعتبارها تمهد السبيل لاتفاق متعدد الأطراف للنقل الجوي تابع للإيكاو.

الإجراء: الجمعية العمومية مدعوة إلى:

أ) الاعتراف بالفوائد الناجمة عن الاتفاقات المتعددة الأطراف والطموحة للنقل الجوي التي تتجاوز الوصول إلى الأسواق، بما في ذلك التعاون في بناء القدرات والسلامة الجوية وممارسة الأعمال التجارية؛

ب) والطلب من الإيكاو تحديد الفوائد المترتبة على تحرير السوق وأسس الانطلاق والحواجز المحتملة؛

ج) والطلب من الإيكاو دراسة الاتفاقات الناجحة المتعددة الأطراف للنقل الجوي، من قبيل اتفاقات الأجواء المفتوحة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا واتفاقات منطقة الطيران المشتركة لأوروبا من أجل فهم الدروس الرئيسية بغية وضع عمليات ومبادئ توجيهية لمساعدة الدول في تحقيق التحرير المتعدد الأطراف:

د) وحث الدول على اعتماد نهج متعدد الأطراف وأصغر نطاقاً للتحرير كنقطة انطلاق لتحقيق اتفاق دولي متعدد الأطراف بشأن تحرير الوصول إلى الأسواق يتواءم مع رؤية الإيكاو الطويلة الأجل لتحرير النقل الجوي الدولي.

الأهداف الإستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالأهداف الاستراتيجية – *التنمية الاقتصادية للنقل الجوي.*
الآثار المالية:	لا ينطبق
المراجع:	التقرير المتكامل لرابطة أمم جنوب شرق آسيا لعام ٢٠١٥؛ A39-WP/4، *تنفيذ توصيات رؤية الإيكاو الطويلة الأجل والمبادئ الأساسية لمؤتمر الإيكاو العالمي السادس للنقل الجوي (ATConf/6) بشأن حماية المستهلك*؛ تقرير الاجتماع الخامس عشر لفريق خبراء تنظيم النقل الجوي (ATRP/15)، ٢٠١٩

١- المقدمة

١-١ لقد كان هناك قدر أكبر من التحرير للخدمات الجوية على مستوى العالم في العقود القليلة الماضية من خلال إبرام المزيد من الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف للخدمات الجوية. وعلى وجه التحديد، أبرم المزيد من الاتفاقات الإقليمية في منطقة الكاريبي وأوروبا وأمريكا اللاتينية والشرق الأوسط وجنوب شرق آسيا. وقد جنت الأطراف في هذه الاتفاقات المتعددة الأطراف أو الإقليمية للخدمات الجوية، من قبيل اتفاقات سوق الطيران الواحدة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا، منافع اجتماعية واقتصادية لأن هذه الاتفاقات تلتزم بتبادل أكثر تحرراً لحقوق الحركة. ومع ذلك، لا يزال التقدم المحرز في التوصل إلى اتفاق دولي لتحرير الوصول إلى الأسواق بطيئاً بسبب الآراء المتباينة وعدم التوصل إلى توافق في الآراء.

٢- المناقشة

التحرير المتعدد الأطراف والتحديات التي يواجهها

٢-١ التزم مجلس الإيكاو في عام ٢٠١٥، من خلال اعتماد *رؤية الإيكاو الطويلة الأجل لتحرير النقل الجوي الدولي*، "بالسعي على نحو ناشط إلى تحقيق التحرير المستمر للنقل الجوي الدولي لصالح جميع أصحاب المصلحة والاقتصاد عموماً". وثمة اعتراف سائد بأن تحرير النقل الجوي الدولي يقوم بدور الحافز للفوائد التي يمكن أن تكتسبها الدول والمستهلكون وشركات الطيران والمطارات والمجتمعات والاقتصادات الوطنية . وكان فريق خبراء تنظيم النقل الجوي يعمل منذ عام ٢٠١٤ على وضع اتفاق دولي لتحرير النقل الجوي. وقد كُرّست جهود كبيرة لتحرير النقل الجوي مع العلم أن ذلك ينطوى على قضايا رئيسية، لا سيما ما يتعلق بحقوق الحركة والضمانات والتأثير الاجتماعي التي لا تزال عالقة دون حل. وخلص الاجتماع الخامس عشر لفريق خبراء تنظيم النقل الجوي إلى عدم إمكانية تحقيق اتفاق متعدد الأطراف بشأن الوصول إلى الأسواق في المدى القصير. وبدلاً من ذلك، سيركز فريق خبراء تنظيم النقل الجوي على إشاعة فهم أفضل بين الدول والإيكاو للفوائد والتحديات التي ينطوي عليها التحرير، والحواجز الماثلة أمام فتح الأسواق، وتزويد الدول بالأدوات اللازمة لمتابعة التحرير وتطوير أسواق النقل الجوي الخاصة بها.

نهج أساسي للانطلاق نحو التحرير

٢-٢ إدراكاً منها بأن الدول الأعضاء وسوق الطيران تحتاج إلى وقت للتكيف مع بيئة متحررة جديدة، انطلقت رابطة أمم جنوب شرق آسيا، التي تضم عشر دول، لتحقيق اتفاقات الأجواء المفتوحة[١] لرابطة أمم جنوب شرق آسيا من أجل تحقيق إمكانية أكبر للوصول إلى الأسواق على مدى ثماني سنوات، مجمعةً تحت إطار ثلاثة اتفاقات متعددة الأطراف[٢] مع العديد من بروتوكولات التنفيذ لتسهيل التحرير التدريجي بدءًا بحقوق الشحن الأقل إثارة للجدل والتي تؤدي في نهاية المطاف إلى تضمين حقوق الحرية الخامسة للركاب. وقد تم الوصول إلى إنجاز هام في أبريل/نيسان ٢٠١٦ مع التصديق الكامل على اتفاقات الأجواء المفتوحة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا.

٢-٣ وأدى إبرام هذه الاتفاقات إلى تحفيز حدوث زيادة في التواصل في رابطة أمم جنوب شرق آسيا. وشهدت حركة نقل الركاب بين بلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا زيادة بمعدل نمو سنوي مركب قدره ٩ في المائة بين عامي ٢٠١٠ و٢٠١٨. وأدى التحرير التدريجي إلى مزيد من الرحلات الجوية وانخفاض في تكاليف السفر. كما استفادت من ذلك الدول

---

[١] تتيح اتفاقات الأجواء المفتوحة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا الموقعة في عام ٢٠٠٩ حقوق الحريات الثالثة والرابعة والخامسة غير المحدودة داخل المنطقة.

[٢] يتعلق الاتفاق المتعدد الأطراف للخدمات الجوية بتحرير حقوق الحريات الثالثة والرابعة والخامسة بين العواصم. ويتعلق الاتفاق المتعدد الأطراف بشأن التحرير الكامل للخدمات الجوية للركاب بتحرير حقوق الحريات الثالثة والرابعة والخامسة فيما بين المدن التي ليست عواصم. ويتعلق الاتفاق المتعدد الأطراف بشأن التحرير الكامل لخدمات الشحن الجوي بتحرير حقوق الحريات الثالثة والرابعة والخامسة لخدمات الشحن الجوي.

الأعضاء الجدد في رابطة أمم جنوب شرق آسيا مثل كمبوديا ولاوس وميانمار، وشهدت متوسط نمو في حركة المرور قدره ٢٧٠ في المائة، وظهور شركات نقل جديدة توجد مقارها في البلدان التابعة لها.

٢-٤ وبالمثل، ففي منطقة المحيط الهادئ، يعتمد الاتفاق الطموح للخدمات الجوية لجزر المحيط الهادئ أيضاً نهجاً مرحلياً للتحرير نحو الأجواء المفتوحة بالكامل من خلال اتباع نهج ثلاثي المراحل.[٣] ويركز اتفاق الخدمات الجوية لجزر المحيط الهادئ على تحسين اتصال الخدمات الجوية فيما بين بلدان منتدى جزر المحيط الهادئ أولاً، قبل فتح إمكانية وصول الطيران إلى الأسواق خارج بلدان منتدى الجزر، مما يسمح لمختلف بلدان منتدى الجزر بتبني التحرير بوتيرة مناسبة.

الأثر المضاعف لاتفاقات التحرير المتعددة الأطراف

٢-٥ قد تتطلب المشاركة في الاتفاقات المتعددة الأطراف تعهد الدول بالتزامات أكبر، ولكن في المقابل، تستفيد الدول من الوصول إلى مجموعة أوسع من الفوائد التي لا تكون متاحة من خلال عمليات التبادل الثنائية. كما أن التبادلات المتعددة الأطراف تعمل أيضاً على تسهيل التوافق في الآراء من خلال السماح للدول بتحقيق توازن في المكاسب الإجمالية الناجمة عن الاتفاقات المبرمة من العديد من الأطراف. وأدت مواءمة المصالح والقوانين الوطنية، والتدابير التنظيمية الموحدة بين أعضاء الاتحاد الأوروبي وشركائه المنتشرين داخل منطقة الطيران المشتركة الأوروبية، إلى السماح لهم بتحقيق كامل الحريات التسع. كما أن التركيز على الفوائد الجماعية مهّد السبيل أمام الاتحاد الأوروبي لإبرام اتفاقات الأجواء المفتوحة الكاملة مع الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٧ وكندا في عام ٢٠٠٩، ويقوم الاتحاد الأوروبي باستكشاف عملية التحرير مع أطراف أخرى مثل رابطة أمم دول شرق آسيا.

٢-٦ واتخذت جنوب شرق آسيا نهجاً مماثلا. ففي عام ٢٠١١، أبرمت رابطة أمم جنوب شرق آسيا أول اتفاق للخدمات الجوية الثنائية مع الصين من خلال اتفاق النقل الجوي بين رابطة أمم جنوب شرق آسيا والصين الذي ينطوي على تبادل حقوق الحريات الثالثة والرابعة والخامسة. وازدادت الروابط المباشرة بأكثر من خمسة أضعاف إلى أكثر من ٥٠٠، مما يوفر خيارات سفر أكثر ملاءمة بين الصين وجنوب شرق آسيا. وقد تلقت الفوائد جميع شركات الطيران التابعة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا والصين. وتسعى رابطة أمم جنوب شرق آسيا إلى زيادة تحرير اتفاقات النقل الجوي بين الرابطة والصين، وكذلك إبرام اتفاقات مماثلة مع شركائها الآخرين في الحوار، أي الاتحاد الأوروبي والهند واليابان وجمهورية كوريا، وفي الآونة الأخيرة نيوزيلندا.

الفوائد التي تتجاوز حقوق الحركة

٢-٧ بالإضافة إلى فتح إمكانية الوصول إلى الأسواق، تقوم الاتفاقات المتعددة الأطراف أيضاً بدور حاسم الأهمية في تعزيز تعميق التعاضد والتعاون في مسائل مثل سلامة الطيران وإدارة الحركة الجوية وبناء القدرات وممارسة الأعمال التجارية:

أ) في الأمريكتين، قامت الأطراف في اتفاق الخدمات الجوية الثنائية والمتعددة الأطراف في السوق المشتركة للقرن الأفريقي (١٩٩٦) أيضاً بالالتزام بتبسيط وتوحيد قوانينها وأنظمتها المتعلقة بخدمات النقل الجوي وتنظيم السلامة والعمليات وإجازات العاملين. كما يسمح اتفاق الخدمات الجوية الثنائية والمتعددة الأطراف بتوافر آلية استعراض لكي تواصل الأطراف إزالة القيود القائمة وتحسين أعمال النقل الجوي؛

ب) في رابطة أمم جنوب شرق آسيا، أدى نجاح اتفاقات الأجواء المفتوحة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا إلى نشوء الخطة الاستراتيجية للنقل في رابطة أمم جنوب شرق آسيا للفترة ٢٠١٦-٢٠٢٥، التي توجه الجهود

[٣] في إطار اتفاق الخدمات الجوية لجزر المحيط الهادئ، تحرر المرحلة الأولى الحريات الثالثة والرابعة والسادسة، وتحرر المرحلة الثانية الحرية الخامسة وتحرر المرحلة الثالثة الحريات الخامسة على الطرق المؤدية إلى غير الأعضاء في الاتفاق لجميع شركات الطيران التابعة للجهات الموقعة.

الإقليمية لتعزيز إدارة الحركة الجوية والسلامة الجوية وأمن الطيران من خلال مواءمة القواعد القياسية والإجراءات وتقاربها. وقد سهلت هذه اعتماد الخطة الرئيسية لإدارة الحركة الجوية لرابطة أمم جنوب شرق آسيا في عام ٢٠١٧ مقدمة الدعم لإنشاء نظام الأجواء السلسة في رابطة أمم جنوب شرق آسيا لتسهيل سير الطائرات عبر الرابطة من خلال عمليات إدارة حركة جوية متسقة وأكثر أمناً. كما تم إحراز تقدم في الاتساق التنظيمي مع التوقيع على اتفاق الاعتراف المتبادل بشأن إجازة طاقم القيادة في عام ٢٠١٧، وبروتوكول التنفيذ ١ (IP1) بشأن تأهيل أجهزة التدريب على الطيران بالمحاكاة المقرر إبرامه في عام ٢٠١٩.

٢-٨ كما عملت الاتفاقات المتعددة الأطراف على توفير منصة لإجراء حوارات منتظمة لتعميق التعاون في كل من المسائل الاقتصادية والفنية للطيران. وفي أعقاب مفاوضات بشأن اتفاق النقل الجوي بين رابطة أمم جنوب شرق آسيا والصين وإبرامه، تواصل الرابطة والصين عقد اجتماعات سنوية لإجراء مداولات بشأن مسائل الطيران ومناقشة القيام بالأعمال التجارية التي تواجه شركات النقل الخاصة بها، وزيادة تحرير اتفاق النقل الجوي بين رابطة أمم جنوب شرق آسيا والصين من أجل زيادة حجم الفوائد التي تعود على الركاب في الرابطة والصين. وبالمثل، ينص مشروع اتفاق النقل الجوي الشامل بين رابطة أمم جنوب شرق آسيا والاتحاد الأوروبي أيضاً على تعاون وثيق في مجالات السلامة الجوية وخدمات الملاحة الجوية.

٣- الخلاصة

٣-١ يُعتبر العدد المتزايد للاتفاقات الإقليمية والمتعددة الأطراف للخدمات الجوية، بما في ذلك اتفاقات الأجواء المفتوحة، بمثابة اتجاه إيجابي نحو نظام نقل جوي متحرر بالكامل. ومع أن وضع وتنفيذ اتفاق دولي لتحرير الوصول إلى الأسواق على الصعيد العالمي قد يمثلان هدفاً طويل الأجل، بيد أنه يتم حث الدول على النظر في النهج الأساسي للانطلاق من أجل السعي بشكل ناشط نحو التحرير التدريجي الأضيق نطاقاً والمتعدد الأطراف. وسيكون تحقيق ذلك أكثر سهولة ويسمح للدول بالحصول على المنافع الاجتماعية والاقتصادية التي يطرحها هذا التحرير. ويمكن توسيع نطاق هذه الاتفاقات الصغيرة النطاق بشكل جماعي لتوفير الأسس لاتفاق دولي يتعين إبرامه في الإيكاو لتحرير سوق النقل الجوي.

– انتهى –