



المؤتمر العالمي للنقل الجوي

الاجتماع السادس

مونتريال، من ١٨ إلى ٢٢ مارس ٢٠١٣

البند ٢ من جدول الأعمال: بحث القضايا الرئيسية وإطار تنظيم اللوائح ذي الصلة
٢-٢: ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم

تخفيف القواعد الخاصة بتعيين شركات الطيران

(ورقة مقدمة من ٥٤ دولة عضواً، وأعضاء اللجنة الأفريقية للطيران المدني (أفكاف))

الموجز التنفيذي

تعرض هذه الورقة، التي تُقدّم بالنيابة عن ٥٤ دولة أفريقية، استراتيجيات أفريقيا بشأن استدامة النقل الجوي، من خلال الموازنة بين الترخيص لشركات الطيران وتعيينها استناداً إلى مجموعة مشتركة من المعايير والحاجة إلى المرونة من أجل تيسير دخول شركات الطيران أسواق رؤوس الأموال الدولية. وتستند المجموعة المشتركة من المعايير إلى معايير الأهلية لقرار ياموسوكرو (YD). وتتمثل ميزة ذلك في تمكين شركات الطيران المؤهلة من دخول أسواق رؤوس الأموال الدولية، وأيضاً تشجيع التعاون عبر عمليات التحالف والاندماج والشراء، وكذلك الاستثمارات عبر الحدود.

الإجراء: يُدعى المؤتمر إلى الموافقة على التوصيات الواردة في الفقرة ٦.

يمكن الاطلاع على المواد المرجعية للمؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي على الموقع:
www.icao.int/meetings/atconf6

المراجع:

١- المقدمة

١-١ أحكام الملكية الجوهرية لشركات الطيران والسيطرة الفعلية عليها، والتي توجد عادة في اتفاقات الخدمات الجوية (ASAs)، ليس منصوصاً عليها في اتفاقية الطيران المدني الدولي، ولكن يرجع أصلها إلى اتفاق المرور العابر الخاص بالخطوط الجوية الدولية. وينص القسم ٥ من المادة الأولى من الاتفاق المذكور على حق كل دولة في منع أو سحب شهادة أو ترخيص من شركة نقل جوي تابعة لدولة أخرى في أي حالة لم تكن مقتنعة فيها بأن مواطني الدولة المتعاقدة هم من لديهم الملكية الجوهرية والسيطرة الفعلية.

^١ الجزائر، وأنغولا، وبنين، وبوتسوانا، وبوركينا فاسو، وبوروندي، والكاميرون، والرأس الأخضر، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وتشاد، وجزر القمر، والكونغو، وكوت ديفوار، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجيبوتي، ومصر، وغينيا الاستوائية، وإريتريا، وإثيوبيا، وغابون، وغامبيا، وغانا، وغينيا، وغينيا بيساو، وكينيا، وليسوتو، وليبيريا، والجمهورية العربية الليبية، ومدغشقر، وملاوي، ومالي، وموريتانيا، وموريشيوس، والمغرب، وموزمبيق، وناميبيا، والنيجر، ونيجيريا، ورواندا، وساو تومي وبرينسيبي، والسنغال، وسيشيل، وسيراليون، والصومال، وجنوب أفريقيا، وجنوب السودان، والسودان، وسوازيلاند، وتوغو، وتونس، وأوغندا، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وزامبيا، وزيمبابوي.

٢-١ ومع عولمة صناعة الطيران وتحريرها، ولا سيما خصخصة شركات الطيران، ظهرت نماذج بديلة للملكية والسيطرة. ويبدو مع ذلك أن اقتراح الايكاو بشأن بند تعيين شركات النقل الجوي هو الأكثر تفضيلاً (الاجتماع الخامس للمؤتمر العالمي للنقل الجوي - ATConf/5، ٢٠٠٣). ويتيح البند المقترح التعيين على أن يخضع لشروط التأسيس ومكان العمل الرئيسي والسيطرة التنظيمية الفعلية للدولة التي تقوم بالتعيين.

٣-١ وفي الممارسة العملية، تتمتع الدول بسلطة تقديرية واسعة النطاق من حيث تفسير ما يشكل الملكية الجوهرية أو تفسير ما يشكل السيطرة الفعلية. ولتحديد معنى مفهوم السيطرة الفعلية، السؤال الرئيسي المطروح هو من الذي يؤثر بالفعل على شركة الطيران بشكل حاسم، على وجه الخصوص بشأن ما يلي: أ) الحق في استخدام أصول الشركة كلياً أو جزئياً (اختبار المالية)، وب) صلاحيات العضوية أو التصويت أو اتخاذ القرار في الهيئات الرئاسية لشركة الطيران، وإدارة شركة الطيران وتسييرها (اختبار الإدارة). ومن ثم يفترض بعض المحللين أن هذه الأحكام هي مجرد سياسات الطيران في اتفاقات الخدمات الجوية، مما يعني عملياً أنه يتم الحكم وفقاً للحقائق الدقيقة لكل حالة، ولا سيما في المفاوضات الثنائية المغلقة. فعلى سبيل المثال، تنازلت الولايات المتحدة عن شرط الجنسية بالنسبة لشركات الطيران المسجلة في الدول التي تفي بشروط السلامة والأمن من الفئة الأولى لإدارة الطيران الاتحادية والتي أبرمت اتفاق "الأجواء المفتوحة" مع الولايات المتحدة.

٤-١ ونظراً لانتشار معيار الملكية والسيطرة التقليدي في اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية على الصعيد العالمي، وضعت شركات الطيران أيضاً العديد من استراتيجيات التعاون والشاركة، كسبل للتغلب على قيود الملكية بما يشمل عمليات التحالف والاندماج والشراء العالمية، والمشاريع المشتركة وملكية الأقلية وحقوق الامتياز والشركات التابعة والمشاركة في استخدام الرموز، وفي بعض الحالات العمليات من محاور متعددة.

٥-١ وفي الحالات التي ألغيت فيها قيود الملكية والسيطرة، هناك أدلة على استفادة شركات الطيران والمستهلكين والموظفين من ذلك. ففيما يخص المستهلكين، من شأن التكامل الوثيق بين شركات الطيران التي تخضع حالياً لشرط الجنسية وظهور شركات طيران جديدة، مع تحسين فرص الحصول على رؤوس الأموال العالمية، أن يوفر الفرصة للمزيد من المنافسة والترابط والخدمات ذات القيمة الأفضل للمستهلكين. وبالنسبة لشركات الطيران، فإن الحصول على موارد رؤوس الأموال والإدارة الأجنبية، مع الفرص المتاحة لإعادة الهيكلة، يوفر الإمكانيات المتاحة بالفعل لأغلبية الصناعات العالمية الأخرى ولكن غير الموفرة لشركات الطيران. وبالنسبة للموظفين، ينبغي لتحرير قواعد الملكية والسيطرة أن يمكّن شركات الطيران الفعالة من النمو وزيادة فرص العمل المستدامة.

٢- الملكية والسيطرة ضمن الإطار التنظيمي لقرار ياموسوكرو

١-٢ قرار ياموسوكرو هو اتفاق قاري يهدف إلى التحرير التدريجي لخدمات النقل الجوي المنتظمة وغير المنتظمة فيما بين البلدان الأفريقية؛ وهو إطار تنظيمي لاتفاقات الخدمات الجوية داخل أفريقيا. واعتمد بنده المتعلق بملكية شركات الطيران والسيطرة عليها على شرط الايكاو المقترح بتبديل "الملكية الجوهرية والسيطرة الفعلية" بمفهوم "مكان العمل الرئيسي والسيطرة التنظيمية الفعلية". وتكمن أهمية هذا البند في أنه يتيح الفرصة لزيادة تمكين المساهمة الأجنبية من أسهم رأس المال الدولية في شركات الطيران الأفريقية وإمكانية تشجيع إعادة هيكلة شركات الطيران الأفريقية من خلال ضخ رؤوس الأموال عبر الحدود وعمليات التحالف.

٢-٢ التعيين والترخيص: تنص المادة ٦ من القرار على حق الدول في أن تعين خطياً:

أ) شركة طيران واحدة على الأقل للاضطلاع بخدمات النقل الجوي فيما بين البلدان الأفريقية؛

(ب) الحق في تعيين شركة طيران مؤهلة من دولة طرف أخرى للاضطلاع بالخدمات الجوية نيابة عنها؛

(ج) الحق في تعيين شركة طيران أفريقية مؤهلة متعددة الجنسيات تكون مالكة لحصة فيها.

ولذلك، فإن تحديد أهلية شركات طيران أمر بالغ الأهمية ويعتمد عليه لنجاح في تنفيذ قرار ياموسكرو.

٣- التحديات الرئيسية

١-٣ هناك تحديات تنظيمية تتطلب مواد إرشادية لتمكين التطبيق العادل للقوانين المتعلقة بتخفيف شرط الملكية والسيطرة على الناقلين الجويين أو تبديلها بالسيطرة التنظيمية الفعلية.

٢-٣ وإن تحديد "السيطرة التنظيمية الفعلية" مسألة معقدة للغاية وتتطوي على العديد من الاعتبارات التي يتعين مراعاتها. ولدى الدول اختلافات في اللوائح الوطنية المعمول بها في إنشاء شركات الطيران، مع وجود العديد من الدول التي لا تزال تحتفظ بالحاجة إلى الملكية الجوهرية من جانب المواطنين. ومن أجل الاعتراف بأحكام شرط الملكية والسيطرة، ستحتاج الدول إلى تعديل قوانينها الوطنية بالتزامن مع تخفيف معايير الأهلية وأحكام التعيين.

٣-٣ واستخدام معيار الملكية والسيطرة التقليدي في اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية يحد من فرص العديد من شركات الطيران لدخول الأسواق العالمية. وقد قامت شركات الطيران المتمركزة في الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي وغيرها من الاقتصادات المتقدمة بتطوير شبكات على مستوى جيد وبالتالي يمكنها دخول السوق العالمية بسهولة. وغالبية شركات الطيران الأفريقية لا تتمتع بنفس هذا الوضع المتميز. وبالتالي، قد تقاوم الدول الأفريقية تخفيف شرط الملكية والسيطرة. فهناك حاجة إلى توجيهات بشأن كيفية استفادة الدول من أحكام الأهلية الجديدة لتمكين الدول وشركات الطيران من استغلال الأسواق العالمية المتاحة.

٤- التجربة الأفريقية الحالية

١-٤ معظم شركات الطيران الرئيسية التابعة للبلدان الأفريقية مملوكة للدولة بنسبة ١٠٠ في المائة ومعظم هذه الشركات تؤثر في تحديد سياسات الدولة بشأن شرط الملكية. ومن بين شركات الطيران الأفريقية العشرة الأولى العاملة في الأجواء الأفريقية، وهي مصر للطيران والخطوط الجوية لجنوب أفريقيا والخطوط الملكية المغربية والخطوط الجوية الجزائرية والخطوط الجوية الإثيوبية والخطوط التونسية، هي شركات طيران مملوكة للدولة بنسبة ١٠٠ في المائة. ومن بين الشركات الخمس الأولى، فإن الخطوط الجوية الكينية هي شركة الطيران الأفريقية الوحيدة التي تتمتع بأغلبية الملكية من القطاع الخاص ولديها هيكل الحصص التالي: النسبة المملوكة من فرادى المساهمين الكينيين (٣٠,٩٠ في المائة)، وشركة KLM (الآن الخطوط الجوية الفرنسية وشركة KLM، ٢٦ في المائة)، والحكومة الكينية (٢٣ في المائة)، والمستثمرين من المؤسسات الكينية (١٤.٢ في المائة)، والمستثمرين من المؤسسات الأجنبية (٤.٤٧ في المائة)، وفرادى المستثمرين الأجانب (١.٣٩ في المائة). ومع ذلك، لا تزال الملكية في أيدي مواطني كينيا.

٢-٤ وقد تم تسجيل عدد من استثمارات شركات الطيران عبر الحدود، وعلى وجه الخصوص إنشاء شركة طيران Asky، وهي شركة طيران إقليمية في غرب أفريقيا يقع مقرها في لومي بتوغو، بنسبة ٤٩ في المائة من أسهم رأس المال للخطوط الجوية الإثيوبية، مع غيرها من المستثمرين الأفريقيين من القطاع الخاص. كما أنه للخطوط الجوية الكينية نسبة ٤١.٢٣ في المائة من أسهم رأس مال شركة طيران خاصة في تنزانيا - شركة Precision Air. وقد ساند صندوق آغا خان للتنمية الاقتصادية إنشاء شركات طيران جديدة في مختلف أنحاء أفريقيا: الخطوط الجوية الأوغندية والخطوط الجوية المالية وشركة طيران بوركينا، من خلال توفير حصة من رأس المال. كما أنه لمجموعة آغا خان (AKFED) ١٥ في المائة من الأسهم في الشركة المبتدئة الجديدة - شركة طيران كوت ديفوار، مع امتلاك الخطوط الجوية الفرنسية وشركة KLM لنسبة ٢٠ في المائة منها.

٣-٤ ومن حيث التعاون الاستراتيجي والشراكات، ومن بين شركات الطيران الأفريقية الرئيسية الخمس، فإن الخطوط الجوية لجنوب أفريقيا ومصر للطيران والخطوط الجوية الإثيوبية هي أعضاء في تحالف ستار (Star Alliance) في حين أن الخطوط الجوية الكينية هي عضو في تحالف سكاي تيم (SkyTeam). كما تعمل مجموعة شركات الطيران التابعة لمجموعة آغا خان في إطار تحالف مجموعة سيلبيستر (Group Celestair Alliance). ومن شأن ذلك أن يسمح بتبادل الموارد والخبرات عبر مختلف شركات الطيران، ولا سيما في تجديد أسطول الطائرات. كما أنه للعديد من شركات الطيران الأفريقية اتفاقات بشأن المشاركة في استخدام الرموز، بحيث سنشارك جنوب أفريقيا في استخدام الرموز مع شركة إيرلينك والخطوط الجوية الهندية وشركة طيران موريشيوس وطيران الإمارات والخطوط الجوية جيت بلو وشركة طيران لام موزامبيق وشركة مانجو (الفرعية) وشركة كانتاس (oneworld) وخطوط فيرجين أتلانتيك الجوية.

٥- الاستنتاجات

١-٥ وُضع قرار ياموسوكرو في عام ١٩٩٩، خلال فترة لم تكن التجربة الحالية في عملية التحرير موجودة فيها. ونظراً لتمتع الدول بسلطة تقديرية في مسألة تطبيق الملكية والسيطرة في لوائحها الوطنية، وفقاً لروح قرار ياموسوكرو، فينبغي أن ألا يشكل ذلك إلا حداً أدنى من المخاوف لأنه يمكن دائماً للدول أن تلغي مثل هذه الأحكام في اتفاقات الخدمات الجوية فيما بين البلدان الأفريقية.

٢-٥ ومعايير الأهلية ذات أهمية حاسمة لمسألتنا تعيين الحركة الجوية الدولية ودخول السوق العالمية. وسيكون من الضروري وضع مواد إرشادية من جانب الإيكاو من أجل مساعدة الدول في تعيين شركات الطيران المؤهلة.

٣-٥ ولتمكين التطبيق العادل لتخفيف قواعد الملكية والسيطرة، هناك حاجة إلى التقارب التنظيمي عبر مجموعة متناسقة من قواعد المنافسة ولوائح حماية المستهلك وسلطات ووسائل التنفيذ وآلية تسوية المنازعات. ومسألة مراقبة السلامة والأمن أساسية في عملية قبول شركات الطيران على أنها شركات مؤهلة. ولذلك، يعد التقارب في القواعد التنظيمية لترخيص الخطوط الجوية مهماً من أجل النجاح في تطبيق معايير الأهلية.

٦- التوصيات

١-٦ يُدعى المؤتمر إلى ما يلي:

- أ) أن يطلب من الإيكاو وضع مواد إرشادية بشأن تعيين شركات الطيران المؤهلة؛
- ب) أن يحث الإيكاو على تشجيع المواءمة بين قواعد المنافسة ولوائح حماية المستهلك ووضع آلية لتسوية المنازعات؛
- ج) أن يشجع الدول على التنازل عن أي شروط للملكية والسيطرة في لوائحها الوطنية التي تقف عقبة أمام التنفيذ الكامل لعملية تحرير النقل الجوي.

- انتهى -