



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
٨-٢: تنفيذ سياسات الايكاو وإرشاداتها

سُبل المضي قدما: خطة عمل من أجل تنفيذ إطار تنظيمي محسّن

(ورقة مقدمة من الأمانة العامة)

الموجز التنفيذي	
<p>تُتّرح في هذه الورقة خطة عمل لكي تعتمدها الايكاو والدول الأعضاء من أجل وضع إطار تنظيمي للنقل الجوي الدولي يتسم بمزيد الاتساق والكفاءة ضمن الاقتصاد العالمي.</p> <p>الإجراء: المؤتمر مدعو إلى ما يلي:</p> <p>أ) استعراض ما يرد في هذه الورقة من معلومات وتقييمات؛</p> <p>ب) إقرار الاستنتاجات الواردة في الفقرة ٥؛</p> <p>ج) اعتماد التوصيات الواردة في الفقرة ٦.</p>	
المراجع:	المواد المرجعية الخاصة بالاجتماع السادس للمؤتمر العالمي للنقل الجوي متاحة على العنوان التالي: www.icao.int/meetings/atconf6

١- المقدمة

١-١ نظرا لطبيعة الطيران المدني الدولي المتطورة باستمرار، أقرّ مجلس الايكاو في ٢٧ يونيو ٢٠١٢ البيان المقترح لرؤية المنظمة ورسالتها، وكذا الأهداف الاستراتيجية لفترة الثلاث سنوات ٢٠١٤ و ٢٠١٥ و ٢٠١٦. وتتمثل رؤية المنظمة في " تحقيق نمو مستدام للنظام العالمي للطيران المدني". ومن ثم، تم تحديد خمسة أهداف استراتيجية كفيلة بتحقيق هذه الرؤية.

٢-١ ولقد تسنى بفضل هذه الرؤية وهذه الرسالة الوقوف على ضرورة تحديد هدف استراتيجي منفصل بشأن التنمية الاقتصادية للنقل الجوي وتكريس هذا الهدف لمسألة تعزيز وضع منظومة سليمة ومجدية اقتصاديا بهذا الشأن. وينطوي هذا الهدف على التسليم بقيادة الايكاو لعملية تنسيق الإطار التنظيمي للنقل الجوي الدولي، وهو يركز، كما ينبغي التركيز، على السياسات الاقتصادية وعلى أنشطة الدعم.

٢- المعلومات الأساسية

١-٢ عند التوقيع على اتفاقية الطيران المدني الدولي (يشار إليها فيما يلي بـ"الاتفاقية") في شيكاغو في عام ١٩٤٤، سلمت الأطراف بما يكتسبه ضمان التنمية المستدامة لخدمات النقل الجوي من أهمية حاسمة. فقد جاء في ديباجة الاتفاقية أنّ "الحكومات الموقعة أدناه (...) تُحقّق إنشاء خدمات خطوط دولية للنقل الجوي على أساس تكافؤ الفرص واستثمارها بطريقة اقتصادية وسليمة".

٢-٢ ووفقاً للمادة ٤٤ من الاتفاقية، فإنّ أهداف ومقاصد الايكاو هي "العمل على تطوير مبادئ وتقنيات الملاحة الجوية الدولية وعلى تعزيز تخطيط وتطوير النقل الجوي الدولي من أجل ما يلي :

- (أ) تلبية احتياجات شعوب العالم إلى نقل جوي يتسم بالأمان والانتظام والفعالية والاقتصاد؛
- (ب) منع الهدر الاقتصادي الناتج عن المنافسة غير المعقولة؛
- (ج) ضمان الاحترام الكامل لحقوق الدول المتعاقدة وإتاحة فرصة عادلة لكل دولة متعاقدة لاستثمار مؤسسات للنقل الجوي الدولي".

٣-٢ بيد أن الوضع الراهن للنقل الجوي يعاني، مثلما أشارت إلى ذلك ندوة الايكاو للنقل الجوي (١٨-٢٠ أبريل ٢٠١٢)، من التشتت الجغرافي والاقتصادي على حد سواء.

٤-٢ وعلى الرغم من المنهجية المتبعة على المستوى العالمي، فإنّ حقوق الحركة محكومة بنظام معقد ينطوي على الآلاف من الاتفاقات الثنائية للخدمات الجوية، التي تحدث لأسواق الخدمات الجوية تشبّهت جغرافياً غير معهود في القطاعات الاقتصادية الأخرى. أما معيار جنسية شركة الطيران فهو مسألة في غاية الأهمية بالنسبة لهذا النظام، ولكنه يعمل على تفتيت عالم الطيران التجاري وتقويض وفورات الإنتاج الكبير. كما أنّه أصبح يُنظر إليه كظاهرة متضاربة جوهرياً مع الوضع الراهن في الاقتصاد العالمي. ونتيجة لهذه الانقسامات الوطنية، يواجه الناقلون الجويون عراقيل في الحصول الموارد المالية وفي استحداث منظور عابر للحدود من شأنه أن يساعد على ضمان التنمية المستدامة والنجاح الطويل الأجل في الأسواق التنافسية.

٥-٢ والجدير بالذكر أنّ البعض من هذا التشتت يكتسي طابعاً اقتصادياً. فالأرباح لا تتوزّع بالتساوي ضمن حلقات سلسلة القيمة في قطاع الطيران. أما التقارير فهي تشير إلى أنّ العائد على رأس المال المستثمر في النقل الجوي يتراوح بين الخسائر البحتة وبين عائد بسيط قدره ٢ في المائة وعائد مرتفع قدره ٢٠ في المائة بالنسبة لبعض أصحاب المصالح. وهذا ما يثير التساؤل بشأن ما إذا كان مثل هذا التشتت في ربحية الخدمات التي تندرج ضمن شبكة واحدة للنقل الجوي يمكن تحمّله على المدى البعيد. وسواء كان هذا التشتت جغرافياً أو اقتصادياً، أو الاثنين معاً، فإنّ العراقيل التي تواجهها منظومة النقل الجوي المستدام اقتصادياً هي عراقيل نابعة من الإطار التنظيمي السائد حالياً، وهي تعيق الكفاءة وتولّد الاحتكام وتعرقل النمو.

٦-٢ وفي اختتام الجلسة الأخيرة من ندوة الايكاو للنقل الجوي (التي انعقدت تحت عنوان "الكلمة الأخيرة: استراتيجيات وأدوات من أجل الاستدامة")، أعرب منسق الجلسة عن موقف الحاضرين وقال إنّ "يجب على الايكاو بالفعل أن تضع إطاراً عالمياً متسقاً وفعالاً وكفؤاً وذكياً وقواعد ذات قيمة مضافة لضمان تمتع جميع أصحاب المصلحة في النقل الجوي بأكبر قدر من المكاسب. وقد تقتضي الفعالية من الايكاو والمؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي العمل من أجل وضع ملحق باتفاقية شيكاغو بشأن استدامة النقل الجوي".

٧-٢ وإن إمكانية وضع ملحق بالاتفاقية ليس بالأمر الجديد. ففي عام ١٩٩٨، تطرقت لجنة النقل الجوي، لدى إعداد جدول أعمال مؤتمر اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية، إلى مسألة تجميع السياسات ومبادئ فرض الرسوم الواردة في وثيقة سياسات الايكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (Doc 9082) ضمن ملحق من الملاحق.

ولكن، بما أنه لم يرد من الدول في سياق التحضير لهذا المؤتمر أي تعليق على هذا المسألة، فإن العمل لم يتواصل بشأن هذه المنهجية. هذا، وقد تم بالفعل إدراج المبادئ الرئيسية الأربعة لفرض الرسوم (وهي عدم التمييز وتربط التكاليف والشفافية والتشاور مع المنتفعين بالخدمات) في تشريعات ولوائح عدد من الدول (مثل توجيهات الاتحاد الأوروبي بشأن رسوم المطارات) وفي الكثير من اتفاقات الخدمات الجوية (كالاتفاق الثنائي بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي).¹

٢-٨ ولدى مناقشة مسألة تطبيق سياسات الايكاو وإرشاداتها في مجال النقل الجوي، أوصى فريق خبراء تنظيم النقل الجوي في اجتماعه الحادي عشر بأن تُجرى الايكاو استقصاءً للدول والمنظمات الدولية بشأن مدى صلاحية واستخدام سياسات الايكاو وإرشاداتها؛ وبأن تقدم للدول مزيداً من المعلومات عن نطاق ومحتوى الملحق الجديد المقترح لاتفاقية شيكاغو بما يتيح لها النظر بشكل مناسب في المقترح.

٣- المناقشة

٣-١ أثناء التحضير للمؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي، وعملاً بتوصيات الاجتماع الحادي عشر لفريق خبراء تنظيم النقل الجوي، تم وضع مقترحات لتحديث الإطار التنظيمي العالمي بغية عرضها على المؤتمر. وفي هذا الصدد، استحدثت الايكاو استقصاءً على شبكة الانترنت؛ وتم حث الدول في كتاب المنظمة SC 6/1-12/57 على الرد على هذا الاستقصاء. وحتى ٢٠١٣/٣/١١، قامت ٧٠ دولة عضواً بتقديم ردودها.

٣-٢ وكما يتجلى من المرفق (أ)، طُلب في السؤال ٧ من الدول أن تقيم جدوى الملحق المقترح الذي أيده ٨٠ في المائة من مقدمي الردود. وترد في المرفق (أ) أيضاً اقتراحات الدول فيما يتعلق بالمجالات التي يمكن أن يغطيها الملحق.

٣-٣ وبالرغم من أن مسألة وضع الملحق حظيت بتأييد واسع من الدول المقدمة للردود، بما في ذلك تغطية طائفة من المسائل التنظيمية، فإنه ليس من الواضح إن كانت هذه الدول قد بلغت بعد مستوى من التوافق بشأن جوهر هذه الملحق الذي من المتوقع أن يكفل أعلى مستوى عملي ممكن من تنسيق اللوائح والقواعد القياسية والإجراءات والتنظيم (انظر المادة ٣٧ من اتفاقية شيكاغو) وأن يساعد على إذكاء الوعي بسياسات الايكاو وإرشاداتها السارية فيما يتعلق بمسائل النقل الجوي، وعلى تطبيق هذه السياسات والإرشادات. ولذلك ومن أجل العمل وفق مفهوم الملحق، لا بد أولاً من تحديد ما إذا كان بالإمكان تحقيق التوافق على طبيعة ومحتوى القواعد والتوصيات الدولية التي تحكم جوانب الإطار التنظيمي الاقتصادي للنقل الجوي الدولي.

٣-٤ ولقد تسنى بفضل الردود على الاستقصاء تكوين فكرة عن الإطار التنظيمي الذي تتوقع الدول من الايكاو أن تضعه فيما يتعلق بمجالات دخول الأسواق، وملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم، وبصورة عامة مدى صلاحية واستخدام سياسات وإرشادات الايكاو السارية في الوقت الراهن. فقد أظهرت نتائج الاستقصاء تأييداً قوياً لمسألة وضع الايكاو لاتفاق دولي بشأن تبادل الحقوق التجارية (ATConf/6-WP/13) ولاتفاق متعدد الاطراف من أجل تسهيل شروط الملكية والسيطرة فيما يتعلق بتعيين شركات الطيران، وبغية تيسير دخول شركات الطيران إلى أسواق رأس المال الدولية (ATConf/6 WP/12).

٣-٥ وأخيراً وفيما يتعلق بصلاحيات سياسات الايكاو وإرشاداتها فيما يتعلق بالتنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي، يوضّح الاستقصاء أنّ المشكلة الرئيسية لا تتمثل في غياب الوعي بهذه السياسات والإرشادات ولكن في انخفاض مستوى التطبيق لأنها ليست ملزمة. ولذلك، فإنّ النقد بالسياسات والإرشادات هو في صالح الدول لأنه يعزز التطوير الناجع والمنظم

¹ انظر تقرير مؤتمر اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية (Doc 9908-CEANS2008)، التوصيتين ١٥ (د) و ١٥ (هـ) حيث أوصى المؤتمر بأن تشجع الايكاو الدول على اعتماد المبادئ الرئيسية الأربعة لفرض الرسوم وإدراجها ضمن تشريعات أو لوائحها أو سياساتها الوطنية، وضمن اتفاقات الخدمات الجوية، وذلك بغية ضمان امتثال مشغلي المطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية.

للنقل الجوي الدولي ويستطيع أن يسهم في التجارة والتنمية الاقتصادية. وإن انخفاض مستوى التطبيق يثير تساؤلات حول ما إذا كانت هناك حاجة إلى توطيد سياسات الايكاو ومضاعفة الجهود من أجل تشجيع الدول على تطبيق هذه السياسات.

٤- سبل المُضي قدما

١-٤ إن مختلف العراقيل التي تحول دون تحقيق التنمية المستدامة للنقل الجوي لا يمكن التغلب عليها إلا بصورة تدريجية وذلك بالنظر إلى التعقيدات والحساسيات التي تواجهها الدول والقطاع والأطراف المعنية. ويشير الاستقصاء إلى أنّ كثيرا من المجالات هي أقرب من غيرها إلى الانطواء تحت أداة شاملة في مجال السياسات التوجيهية، من قبيل إضافة ملحق إلى اتفاقية شيكاغو أو إعداد مجموعة من المبادئ الأساسية. ومن تلك المجالات اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية (أي المبادئ الرئيسية الأربعة لفرض الرسوم المشار إليها آنفا)، وحماية المستهلك وشفافية الأسعار وإمكانية دخول الأسواق وملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم وفرض الضرائب على النقل الجوي الدولي.

٢-٤ وعلى الرغم من أنّ كل المجالات التي يمكن أن يتطرق إليها الملحق هي مجالات تتعلق بتنظيم النقل الجوي وياقتصادياته، فإنّ المحتوى يجعلها مختلفة اختلافا كاملا. لذلك، تتمثل إحدى المنهجيات الممكنة لمعالجتها في تناول كل مبدأ من المبادئ على أساس أنه وحدة ضمن إطار عالمي يجسده الملحق المنشود. وهذا المفهوم الشامل من شأنه أن يتيح إعداد الوحدات الفردية والمستقلة بشكل تدريجي وعلى مرّ الأيام. ويمكن لهذا العمل أن يتم عن طريق وضع مبادئ رئيسية في مختلف المجالات التي تتيح ذلك، لينتم مثلا وضع مبادئ رئيسية بشأن فرض رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية، وبشأن حماية المستهلك وشفافية الأسعار.

٣-٤ ويمكن النظر، عندما يحين الأوان، في مسألة دمج هذه الوحدات المختلفة ضمن أداة واحدة، أي ضمن ملحق واحد. بيد أنّه إذا لم يتسنّ تحقيق التوافق بشأن وضع قواعد وتوصيات دولية، فإنّ استكشاف مسألة الوحدات ربما من شأنه أن يزيد من درجة التقارب بين اللوائح التنظيمية واعتماد سياسات الايكاو وإرشاداتها.

٤-٤ ولا بد من مراعاة الظروف الخاصة للدول والقطاعات، وكذا الشواغل المشروعة للدول إزاء ظروف بعض قطاعات النقل الجوي. ويمكن اعتماد مختلف السياسات الواردة في الوحدات القائمة والمقبلة باعتبارها قواعد وتوصيات دولية، حسب الحالة. لكنّ وضع ملحق جديد باتفاقية شيكاغو من شأنه، في كل الأحوال، أن يستجيب لتطلّعات شريحة كبرى من الدول وأصحاب المصالح فيما يتعلق بإحلال المزيد من المواءمة أو التنسيق بين اللوائح التنظيمية الاقتصادية. وهو بذلك سيفضي على الأرجح إلى تحسينات كبيرة على تنفيذ سياسات الايكاو. بيد أنّ مثل هذا العمل سوف يتطلّب قدرا كبيرا من المشاورات والأعمال التحضيرية والتنفيذية. ويرد في المرفق (ب) بهذه الورقة تقييم أولي للأثر المترتب على موارد الايكاو من هذا العمل الذي سينم على مدى عدة فترات ثلاثية.

٥- الاستنتاجات

١-٥ على ضوء ما تقدم من المناقشة، يمكن استنتاج الأمور التالية:

- (أ) إنّ حالة التفتت التي يشهدها النقل الجوي في الوقت الراهن تترتب عنها آثار ضارة على مسألة وجود منظومة سليمة ومجدية اقتصاديا للنقل الجوي ؛
- (ب) ثمة تأييد من الدول لمسألة وضع ملحق جديد بشأن التنمية الاقتصادية المستدامة للنقل الجوي، بحيث يشمل بنودا فيما يتعلق بحماية المستهلك ودخول الأسواق واقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية والضرائب ومسألة ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم؛

(ج) تحتاج الأمانة العامة إلى أن تقدم المزيد من المعلومات عن محتويات ونطاق الملحق المحتمل باتفاقية شيكاغو، وذلك بالتشاور مع أفرقة خبراء التنظيم المعنية مثل فريق خبراء تنظيم النقل الجوي (ATRP) وفريق خبراء اقتصاديات المطارات (AEP) وفريق خبراء اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية (ANSEP).

-٦ التوصيات

١-٦ تُقترح التوصيات التالية لكي ينظر فيها المؤتمر:

- (أ) ينبغي للايكاو أن تتظر في وضع استراتيجية تقوم على الوحدات المختلفة للتشجيع على تنسيق وتحديث الإطار التنظيمي للنقل الجوي العالمي؛
- (ب) ينبغي للايكاو أن تُجري تحليلاً للتكاليف والمنافع لكي تنظر فيه الدول فيما يتعلق بالقيمة المضافة التي يكتسبها ملحق جديد من أجل تحقيق هذه الغاية؛
- (ج) ينبغي للايكاو أن تقدم للدول المزيد من المعلومات عن محتويات الملحق المحتمل والنطاق الذي يغطيه من أجل تطبيق سياسات الايكاو على نطاق أوسع.

المرفق (أ)

نسبة الردود الإيجابية على إمكانية إدراج بنود محددة ضمن ملحق واحد (استنادا إلى ردود مقدّمة من ٧٠ دولة)

السؤال ٧ من الاستقصاء: سعيًا إلى زيادة تطبيق سياسات الايكاو وإرشاداتها، ومن أجل ضمان وجود إطار تنظيمي منسق، اقترح أن تتولى الايكاو وضع ملحق جديد باتفاقية الطيران المدني الدولي من شأنه أن يعالج مسألة التنمية المستدامة للنقل الجوي. فهل تؤيدون هذا المقترح؟

المجال	نسبة الردود الإيجابية*
الإطار العام لاقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية واتفاقيات الخدمات الجوية	٪ ٩٥
حماية المستهلك وشفافية الأسعار	٪ ٩١
دخول الأسواق	٪ ٩٣
الشفافية والتشاور مع المنتفعين بالخدمات	٪ ٩١
ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم	٪ ٨٤
فرض الضرائب على النقل الجوي الدولي	٪ ٨٢
التدابير الاقتصادية القائمة على آليات السوق الهادفة إلى الحد أو التقليل من الأثر البيئي الناجم عن انبعاثات محركات الطائرات	٪ ٨٢

* هذه الأرقام مبنية على عدد الدول التي أيدت إعداد الملحق.

المرفق (ب)

وحدات تحديث الإطار التنظيمي للنقل الجوي

إعداد الوحدات على مدى عدة فترات ثلاثية						الوحدات
الوحدة الخاصة بفرض الضرائب						
	الوحدة الخاصة بملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم					
		الوحدة الخاصة بالمنافسة العادلة				
			الوحدة الخاصة بدخول الأسواق			
				الوحدة الخاصة بحماية المستهلك		
					الوحدة الخاصة باقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية	
لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد	الأثر المترتب على موارد الأيكاو