



الجمعية العمومية - الدورة الثانية والأربعون

اللجنة الاقتصادية

البند رقم ٢٧: مسائل أخرى معروضة على اللجنة الاقتصادية للنظر فيها

ضرورة معالجة التحديات أمام تكافؤ الفرص في العمليات الدولية

(ورقة مقدمة من الهند)

الموجز التنفيذي

تبحث ورقة العمل هذه الممارسات المستمرة والحوافز المصطنعة التمييزية والتي تقوض المبادئ الأساسية لـ "تكافؤ الفرص" على النحو المنصوص عليه في اتفاقية الطيران المدني الدولي (اتفاقية شيكاغو). وتؤدي الممارسات الحالية لتخصيص الخانات الزمنية في المطارات المحدودة السعة في البلدان النامية، إلى جانب الحوافز الأخرى غير الجمركية، إلى تآكل مبادئ "تكافؤ الفرص" المكرسة في اتفاقية شيكاغو، ولا سيما على حساب شركات النقل الجوي للبلدان النامية. وعلى الرغم من اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية التي تمنح حقوق الحركة، فإن عدم توفر الخانات الزمنية يبطل هذه الحقوق فعلياً، مما يتناقض مع ضمان المادة ٤٤ التي تنص على إتاحة "فرصة عادلة لكل دولة متعاقدة لاستثمار مؤسسات النقل الجوي الدولي". وتدعو ورقة العمل هذه منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) إلى وضع إطار تنظيمي يضمن التخصيص العادل للخانات الزمنية ويدعم المبادئ الأساسية لعدم التمييز وتكافؤ الفرص في الطيران المدني الدولي.

الإجراء: الجمعية العامة مدعوة إلى:

- (أ) مطالبة فريق خبراء تنظيم النقل الجوي بوضع مواد إرشادية محددة للدول المتعاقدة بشأن الإطار الفعال لتخصيص الخانات الزمنية وإصلاح نظام الحقوق الموروثة والشفافية في استخدام الخانات الزمنية، والسعة، وضمن وصول الناقلين الجويين من البلدان النامية إلى الأسواق وفقاً لمبادئ اتفاقية شيكاغو؛
- (ب) مطالبة المجلس بتقديم توجيهات بشأن تعزيز ظروف التشغيل غير التمييزية للأعمال في المطارات الدولية، بما في ذلك وضع توصيات بشأن ترتيبات الخدمات الأرضية التنافسية وسياسات مرنة لوكيل المبيعات العام تضمن المعاملة العادلة لجميع الناقلين الجويين المعنيين.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالأهداف الاستراتيجية: التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع.
الآثار المالية:	لا توجد آثار مالية مباشرة على الإيكاو.

اتفاقية الطيران المدني الدولي (اتفاقية شيكاغو) وثيقة الإيكاو Doc 9587 - سياسات ومواد إرشادية بشأن التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي المبادئ الإرشادية العالمية بشأن الخانات الزمنية في المطارات	المراجع:
--	----------

١- المقدمة

١-١ في حين أن اتفاقية الطيران المدني الدولي (اتفاقية شيكاغو) ترسي المبادئ الأساسية لـ "تكافؤ الفرص" وعدم التمييز، تلاحظ الهند أن هذه المبادئ تقوضها بشكل متزايد الحواجز المصطنعة والممارسات غير العادلة التي تمنع شركات النقل الجوي في البلدان النامية من تحقيق إمكاناتها في مجال الطيران المدني الدولي. وتعترف ديباجة الاتفاقية بأن "خدمات النقل الجوي الدولي يمكن أن تنشأ على أساس تكافؤ الفرص" وتكلف بموجب المادة ٤٤ (و) من اتفاقية شيكاغو "بضمان الاحترام الكامل لحقوق الدول المتعاقدة وإتاحة فرصة عادلة لاستثمار مؤسسات النقل الجوي الدولي"، بينما تطالب المادة ٤٤ (ز) "بتجنب التمييز بين الدول المتعاقدة".

٢-١ وقد أبرمت الهند ودول نامية أخرى العديد من الاتفاقات الثنائية للخدمات الجوية، بما في ذلك تلك التي تستند إلى مبادئ الأجواء المفتوحة، واستثمار رأسمال كبير في البنية التحتية للطيران وتطوير الأسطول. ومع ذلك، فإن الحواجز المصطنعة النظامية في المطارات الرئيسية للبلدان المتقدمة تبطل فعلياً هذه الحقوق في الحركة، مما يؤدي إلى تناقض أساسي بين الاتفاقات التي تم التفاوض بشأنها بين الحكومات والوصول الفعلي للناقلين الجويين إلى الأسواق.

٢- عناصر التمييز المنهجي التي يواجهها الناقلون الجويون من البلدان النامية

١-٢ الهند هي ثالث أكبر سوق للطيران المدني في العالم من حيث حركة المنشأ والمقصد بعد الولايات المتحدة الأمريكية والصين. وخلافاً للعديد من الدول المتعاقدة التي تشغل بنية تحتية محدودة للمداخل الدولية، تحتفظ الهند بعدد كبير من المطارات الدولية، مما يوفر فرصاً واسعة للوصول إلى الأسواق. وتكشف ديناميات السوق الحالية أن شركات النقل الجوي الأجنبية العاملة في الهند تنقل مجتمعة أكثر من ٥٠٪ من جميع الركاب المسافرين من وإلى الهند. وهذا الاختراق المكثف للسوق من قبل شركات النقل الجوي الأجنبية، الذي أتاحه تخصيص خانات زمنية تفضيلية في مطاراتها المركزية، قد أعاق بشكل كبير تطوير عمليات النقل الهندية لمسافات طويلة والبنية التحتية لمطارات التجميع.

٢-٢ وحسب الوضع السائد فيه صيف عام ٢٠٢٥، هناك ٢١٥ مطاراً منسقاً من حيث الخانات الزمنية في جميع أنحاء العالم، ويغادر سنوياً حوالي ٤٣٪ من الركاب على مستوى العالم من مطار منسق من حيث الخانات الزمنية. وتستخدم هذه المطارات أطر تنسيق غير شفافة تنتج عنها بشكل منهجي ممارسات تمييزية في تخصيص الخانات الزمنية، مما يضر بشركات النقل الجوي من الدول النامية بشكل غير متناسب مع جهودها للحصول على خانات زمنية تشغيلية في المطارات الرئيسية داخل البلدان المتقدمة.

٣-٢ وتواجه شركات النقل الجوي من البلدان النامية، مثل شركات النقل الجوي الهندية، تمييزاً فعلياً في تخصيص الخانات الزمنية في المطارات الدولية الرئيسية، مع وصول محدود إلى الخانات الزمنية المميزة. فنظام "الحقوق المورثة" التمييزي ينشئ بيئة غير تنافسية بشكل أساسي، حيث تستبعد الشركات الوافدة الجديدة في البلدان النامية فعلياً من خلال تخصيص خانات زمنية دون المستوى الأمثل أو بالحد الأدنى. ولتوضيح ذلك، تستند نسبة ٩٢٪ من الخانات الزمنية المخصصة في مطار لندن-

هيثرو (LHR) إلى الحقوق المورثة. ويتجلى هذا التشويه المنحرف بشكل أكبر في حقيقة مفادها أن شركات النقل الجوي مثل الخطوط الجوية البريطانية تمتلك ٥٠٪ من الخانات الزمنية للمطار، بينما تحتفظ شركات النقل الجوي من آسيا والشرق الأوسط مجتمعة بحصة ضئيلة فقط من الخانات الزمنية المتاحة في نفس المطار.

٤-٢ وتمتلك شركات النقل من البلدان النامية عدداً أقل بشكل غير متناسب من الخانات الزمنية في مطارات التجميع في الاتحاد الأوروبي على الرغم من امتلاكها لحقوق الحركة الأساسية في الاتفاقات الثنائية. ويؤدي العديد من مطارات التجميع هذه، المصنفة على أنها من المستوى ٣ (منسقة الخانات الزمنية) إلى توافر محدود أو أقل طلباً للخانات الزمنية لشركات الطيران من البلدان النامية. وهذا يعني في كثير من الأحيان أن شركات النقل من أسواق المصدر الكبيرة مثل الهند غير قادرة على نشر ساعات جديدة في أوقات مجددة تجارياً، بينما تواصل البلدان التي تشغل مثل هذه المطارات السعي إلى زيادة الوصول إلى السوق الهندية دون تقديم فوائد متبادلة. ولهذه الممارسة نتيجة طبيعية، حيث يتم تشجيع شركات النقل المهيمنة من خلال تخصيص خانات زمنية مفضلة على ممارسة الحرية السادسة للحركة الجوية من خلال مطارات التجميع الخاصة بها. ومع ذلك، فإن آلية تبادل الخانات الزمنية من خلال الأسواق الثانوية تضع حواجز لا يمكن التغلب عليها وتتمثل في زيادة التكلفة النقدية للوصول إلى هذه الخانات المفضلة. وهذه التكلفة الإضافية تتم تسويتها مع المستهلك الذي يشتري التذاكر، مما يخلق تشويهاً مصطنعاً للمنافسة.

٥-٢ تتحايل هذه الممارسات التمييزية على أي تبادل لحقوق الحركة الثنائية وتشكل عائقاً مصطنعاً أمام ممارسة هذه الحقوق بشكل متبادل. فعلى سبيل المثال، وعلى الرغم من الاتفاق الثنائي الشامل بين الهند والمملكة المتحدة، تم تقليص وصول شركات النقل الهندية إلى المطارات الثانوية في لندن (مطاري غاتويك وستانستيد)، بينما تحافظ شركات الطيران البريطانية على وصول مميز إلى مطار لندن هيثرو. وبالمثل، في حالة هولندا، تم تخصيص خانات زمنية إضافية لشركات النقل الهولندية في مطار أمستردام سكيبول في برمجة مواعيد شتاء عام ٢٠٢٥ القادم، في مطار يقلل من الخانات الزمنية، بينما رفضت الخانات الزمنية لشركات الطيران الهندية، مما أدى إلى تقليل العمليات ما لم يتم تخصيص خانات زمنية. والواقع أن شركات النقل الهولندية تضيف خدمات إلى الهند في الأشهر القادمة بينما يطلب من شركات النقل الهندية تقليل عملياتها إلى مطار سكيبول، مما يبطل المبادئ الأساسية لاتفاقية شيكاغو بالإضافة إلى نص وروح اتفاقات الخدمات الجوية.

٦-٢ كذلك فإن هناك خلل في القدرة على إنشاء البنى التحتية بين الاقتصادات المتقدمة والاقتصادات النامية. فالاقتصادات النامية مثل الهند تستثمر بشكل كبير في توسيع البنية التحتية للمطارات، مما يخلق فرصاً لجميع الناقلين الجويين. وعلى العكس من ذلك، فإن الاقتصادات المتقدمة بما في ذلك المملكة المتحدة وهولندا وغيرها تفقر إلى خطط لتعزيز سعة المطارات أو تعمل بنشاط على تقليل السعة الحالية (كما يتضح من مطار سكيبول)، مما يخلق فرصاً غير متكافئة تعمل لصالح شركات الطيران القديمة في الدول المتقدمة. وهناك آلية أخرى للسياسات في البلدان المتقدمة تزيد من تفاقم هذا الخلل، وهي التنفيذ الأحادي لحظر الطيران الليلي في المطارات الرئيسية، مما يحد من الخانات الزمنية التشغيلية المتاحة وينقل في الوقت نفسه أعباء الضوضاء الليلية إلى البلدان النامية. وقد عالجته الهند هذا القلق رسمياً من خلال ورقة عمل قدمت في الدورة السابعة والثلاثين لجمعية الإيكاو في عام ٢٠١٠ (EX/55).

٧-٢ علاوة على ذلك، فإن عناصر عدم تماثل المعلومات من خلال الجداول الزمنية غير الشفافة لتخصيص الخانات الزمنية والإعلانات المكتومة للسعة في المطارات تخلق حواجز أمام وصول شركات النقل من البلدان النامية. كما أن الحواجز الهيكلية في الأسواق الثانوية لتبادل الخانات الزمنية تضاف إلى هذا الإطار الاستثنائي، مع عدم وجود أي آلية لكشف الأسعار وعمليات الموافقة التنظيمية التي تعمل لصالح المشغلين المعتمدين. وإجمالاً، تضر هذه الآليات بشكل منهجي بشركات النقل من الدول النامية من خلال تقييد الوصول إلى الأسواق والتلاعب بفرص النمو والحرمان من تكافؤ الفرص.

٨-٢ بالإضافة إلى ذلك، تحافظ الهند على بيئة أعمال ليبرالية للغاية لشركات الطيران الأجنبية، مما يوفر خيارات متعددة للمرونة التشغيلية. وقد تختار شركات النقل الأجنبية إجراء عمليات تجارية إما من خلال وكيل مبيعات عام أو بإنشاء مكاتب مباشرة خاصة بها داخل الهند. وبموجب سياسة الخدمات الأرضية في مطارات الهند، يتعين على المطارات التي تتجاوز عتبات حركة الركاب المحددة تعيين ثلاث وكالات للخدمات الأرضية، مما يمكن شركات الطيران الأجنبية من اختيار مقدمي الخدمات والتفاوض على ترتيبات تسعير تنافسية.

٩-٢ في المقابل، يفرض العديد من البلدان شروطاً إلزامية لوكيل المبيعات العام على شركات النقل الهندية، مما يحظر المؤسسة التشغيلية المباشرة. بالإضافة إلى ذلك، تحتفظ هذه البلدان عادة بترتيبات احتكارية للخدمات الأرضية مع وكيل مبيعات عام واحد أو مقدمي خدمات الطعام في مطاراتها، مما يلغي خيارات التسعير التنافسية ويزيد بشكل كبير من التكاليف التشغيلية لشركات الطيران الهندية. تولّد هذه المعالجة غير المتماثلة عيوباً تنافسية كبيرة لمشغلي الطيران الهنديين في الأسواق الدولية.

٣- تآكل مبدأ "تكافؤ الفرص" والتمييز بموجب اتفاقية شيكاغو

١-٣ تستند اتفاقية شيكاغو إلى جملة أمور من بينها مبادئ تركز على الإنصاف وعدم التمييز بين الدول المتعاقدة في تشغيل شركات الطيران الدولية. والهدف من ذلك هو تعزيز تكافؤ الفرص في الطيران المدني الدولي لجميع الدول الأعضاء ومنع أي ممارسات غير عادلة أو تمييزية فيما بينها. وعلى وجه الخصوص، تتبنى ديباجة الاتفاقية والمادتين ٤٤ (و) و(ز) من الاتفاقية مبدأي تكافؤ الفرص وعدم التمييز.

٢-٣ تنتهك الأنظمة الحالية لتخصيص الخانات الزمنية بشكل أساسي المبادئ الأساسية لاتفاقية شيكاغو، وتنتهك المادة ٤٤ (و) من خلال حرمان البلدان النامية من "إتاحة فرصة عادلة لاستثمار مؤسسات النقل الجوي الدولي" عبر التسعير المرتفع للسوق الثانوية، وأنظمة الحقوق الموروثة التي تديم المزايا التاريخية، وتخصيص مجمعات خانات زمنية غير عملية للشركات الوافدة الجديدة. وتحظر المادة ٤٤ (ز) التمييز بين الدول من خلال نظم تفضيلية تحدد آليات الوصول التفضيلي لصالح شاعلي الوظائف من الدول لمتقدمة. بالإضافة إلى ذلك، وعلى الخصوص، فإن مبدأ "تكافؤ الفرص" الوارد في الديباجة أصبح بلا معنى لأن الوصول إلى الأسواق يحدده الحضور التاريخي بدلاً من وجود نظام شفاف ومتساو لاستخدام حقوق الحركة الأساسية بشكل متبادل. تنشئ هذه الآليات حواجز اقتصادية تحول دون التكافؤ التنافسي بين الناقلين من مختلف الدول المتعاقدة. والجمعية العامة مدعوة إلى الاعتراف بأن التنفيذ الفعال لمبادئ تكافؤ الفرص يتطلب القضاء الفعال على الممارسات غير العادلة، والحواجز الهيكلية والمصطنعة. والجمعية مدعوة إلى الإحاطة علماً بأن التصدي لهذه التحديات المعاصرة أمر أساسي لضمان أن تظل المبادئ الأساسية لاتفاقية شيكاغو مجدية وفعالة لجميع الدول الأعضاء، ولا سيما البلدان النامية التي تسعى إلى المشاركة الكاملة في الطيران المدني الدولي.

٣-٣ إن الظروف غير المتماثلة في الأعمال التجارية، التي تحافظ فيها بعض الدول المتعاقدة على سياسات متحررة تتيح لشركات النقل الأجنبية مرونة تشغيلية في ترتيبات وكيل المبيعات العام وخيارات الخدمات الأرضية التنافسية، بينما تفرض دول أخرى في الوقت نفسه متطلبات تقييدية لوكيل المبيعات العام وترتيبات احتكارية للخدمات الأرضية على الناقلين، تتعارض مع المبدأ الأساسي المتمثل في تكافؤ الفرص في الطيران المدني الدولي. وقد تعترف الجمعية العامة بأن هذه الممارسات التمييزية تنشئ أوجه قصور تنافسية مصطنعة وزيادة في التكاليف التشغيلية للناقلين من الدول المتضررة، مما يقوض مبادئ المنافسة العادلة.

٤-١ ثمة دعوة لمناقشة المسائل على النحو المفصل أعلاه، ولا سيما في السياق المحدد للدول النامية في مجال الطيران، مثل الهند. وسيتعزز الدور المحوري الذي تضطلع به الإيكاو للنجاح في تحديد إطار للطيران المدني الدولي من خلال الالتزام بـ "تكافؤ الفرص" و"عدم التمييز" و"الإنصاف" لجميع الدول المتعاقدة. وسيمكن ذلك جميع الدول الأعضاء، بما في ذلك الأسواق النامية وأسواق المصادر الكبيرة مثل الهند، من المشاركة بشكل عادل وكامل في نمو الطيران الدولي وفوائده. وتؤكد الهند على أن تكافؤ الفرص الحقيقي لا يمكن أن يوجد عندما تصبح حقوق الحركة الثنائية بلا معنى من خلال التوزيع التمييزي للخدمات الزمنية. وتعتبر الإجراءات التي تقوم بها الجمعية العمومية بشأن هذه المسائل ضرورية للحفاظ على سلامة شبكة الطيران المدني الدولي وضمان أن تتمكن جميع الدول من تحقيق فوائد مشاركتها في الخدمات الجوية الدولية.

— انتهى —