



الجمعية العمومية - الدورة التاسعة والثلاثون

اللجنة الاقتصادية

البند رقم ٣٩: التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي - السياسة العامة

وجهات النظر بشأن اتفاق الإيكاو المتعدد الأطراف لتحرير الدخول إلى الأسواق

(ورقة مقدمة من البرازيل وشيلي ونيوزيلندا وسنغافورة)

مراجعة رقم ١

الموجز التنفيذي

تدعو ورقة العمل هذه إلى وضع اتفاق الإيكاو المقترح المتعدد الأطراف لتحرير الدخول إلى الأسواق بحيث لا يقتصر على تبادل حقوق النقل في نطاق الحريتين الجويتين الثالثة والرابعة، بل يشمل أيضاً على الأقل حقوق النقل في نطاق الحرية الجوية الخامسة. وهذا يتماشى مع رؤية الإيكاو الطويلة المدى الموجهة نحو تحرير الخدمات الجوية.

الإجراء: نظراً إلى الفوائد التي توفرها أسواق النقل الجوي المحررة للجهات المعنية وللاقتصاد على نطاق أوسع وكذلك للمستهلكين، يرجى من الجمعية العمومية الاعتراف بالفوائد الناجمة عن اعتماد نطاق طموح لاتفاق الإيكاو المقترح المتعدد الأطراف الذي لا يقتصر على تبادل حقوق النقل في نطاق الحريتين الجويتين الثالثة والرابعة، بل يشمل أيضاً على الأقل حقوق النقل في نطاق الحرية الجوية الخامسة.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالهدف الاستراتيجي (د) - "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي"
الآثار المالية:	لا توجد أية آثار مالية
المراجع:	الوثيقة Doc 10022، "القرارات السارية المفعول الصادرة عن الجمعية العمومية (في ٢٠١٣/١٠/٤)" ورقة العمل A39-WP/4، "تطبيق توصيات مؤتمر الإيكاو العالمي السادس للنقل الجوي (AT CONF/6) (الرؤية الطويلة المدى والمبادئ الأساسية لحماية المستهلك)" ورقة العمل A39-WP/5، "تقرير مرحلي بشأن وضع الاتفاقات الدولية حول تحرير الدخول إلى الأسواق وتحرير الشحن الجوي وملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم" كتاب المنظمة SP 38/1-15/54، المؤرخ في ٢٠١٥/٧/١٥

١- المقدمة

١-١ طلبت الدورة الثامنة والثلاثون للجمعية العمومية للإيكاو من مجلس الإيكاو وضع اتفاق دولي يتيح للدول من الاستناد إليه لتحرير الدخول إلى الأسواق. وقد تم تشكيل فريق خبراء تنظيم النقل الجوي لإعداد النص لهذا الاتفاق. ومن المتوقع الانتهاء من مشروع النص بحلول نهاية عام ٢٠١٦ أو أوائل عام ٢٠١٧، لوضعه للنقاش في الاجتماع التالي لفريق خبراء تنظيم النقل الجوي الذي سيعقد في يونيو ٢٠١٧. وتتمثل إحدى المسائل التي تجري مناقشتها في ما إذا كان ينبغي أن يشمل الاتفاق ما يلي: (١) حقوق النقل في نطاق الحريتين الجويتين الثالثة والرابعة؛ أو (٢) حقوق النقل على الأقل في نطاق الحريات الجوية الثالثة والرابعة والخامسة^١.

٢- فوائد إبرام اتفاق طموح متعدد الأطراف لتحرير الدخول إلى الأسواق

١-٢ يرى المشاركون في تقديم هذه الورقة أنه ينبغي للاتفاق المقترح المتعدد الأطراف أن يعتمد نطاقاً طموحاً، أي اتفاقاً حراً مستنداً إلى تبادل حقوق النقل في نطاق الحريات الجوية الثالثة والرابعة والخامسة على الأقل فيما يتعلق بخدمات نقل الركاب والبضائع. وهذا يتماشى مع رؤية الإيكاو المتمثلة في مواصلة السعي بنشاط إلى تحرير النقل الجوي وتوفير الفوائد لجميع الجهات المعنية، وللاقتصاد على نطاق أوسع^٢، والتوافق على الاستناد إلى الإنجازات السابقة والترتيبات التنظيمية القائمة المحررة. واعترف بيان ميدلين بشأن السياحة والنقل الجوي من أجل التنمية، الذي أصدرته الإيكاو ومنظمة السياحة العالمية في سبتمبر ٢٠١٥، بأهمية مواصلة تحرير الخدمات الجوية لتحسين القدرة التنافسية، وزيادة الاستثمارات الأجنبية المباشرة، ودفع عجلة التنمية الاقتصادية. أما فيما يتعلق بالعديد من الدول التي تبادلت حقوق النقل في نطاق الحريتين الجويتين الثالثة والرابعة بموجب الاتفاقات القائمة الثنائية والإقليمية المتعددة الأطراف، فهناك جدوى في اتخاذ خطوة إلى الأمام بموجب اتفاق عالمي - للنظر في إبرام اتفاق حر مع تبادل حقوق النقل في نطاق الحرية الجوية الخامسة.

٢-٢ الفوائد العائدة على الاقتصادات

١-٢-٢ قد يساعد اتفاق حر متعدد الأطراف، قائم على تبادل حقوق النقل في نطاق الحرية الجوية الخامسة على الأقل، على زيادة القدرة على الوصل في مجال النقل الجوي مما يتيح الانتفاع بالفوائد الاقتصادية الأوسع نطاقاً من خلال زيادة الاستثمارات والسياحة والتجارة والتوظيف. كما أن ذلك يشجع الابتكار والكفاءة في مجال الأعمال و يتيح للشركات اجتذاب الموظفين ذوي الكفاءات العالية^٣. وأجريت دراسة بتكليف من اتحاد النقل الجوي الدولي (أياتا) قُدِّرت بأن تحرير ٣٢٠ اتفاقاً ثنائياً فقط للخدمات الجوية (من أصل آلاف الاتفاقات القائمة) في إطار اتفاقات الأجواء المفتوحة من شأنه أن ينشئ ٢٤,١ مليون فرصة عمل بدوام كامل ويضيف مبلغاً بقيمة ٤٩٠ مليار دولار أمريكي إلى الناتج المحلي الإجمالي^٤.

^١ تُقدم وثيقة الإيكاو Doc 9626 - "تنظيم النقل الجوي الدولي" تعريفاً لحقوق النقل في نطاق الحرية الجوية الخامسة بأنها "حق أو امتياز، يتعلق بالخدمات الجوية المنتظمة، تمنحها دولة ما إلى دولة أخرى لإنزال وأخذ في إقليم الدولة الأولى، أشخاص أو بضائع قادمة من دولة ثالثة أو متجهة إليها". وقد جرى الإعراب عن آراء تفيد بأن حقوق النقل في نطاق الحرية الجوية الخامسة لا نقل أهمية عن حقوق حركة النقل الجوي بين دولة ثانية وثالثة، عبر الدولة موطن الناقل الجوي.

^٢ اعتمد مجلس الإيكاو في شهر مايو ٢٠١٥ رؤية طويلة المدى من أجل تحرير النقل الجوي الدولي، لتكون بمثابة نقطة مرجعية ودليل ملهم للدول الأعضاء في سعيها إلى تحقيق الهدف النهائي المتمثل في التحرير:

"نحن، الدول الأعضاء في منظمة الطيران المدني الدولي، نقرر أن نسعى بنشاط إلى مواصلة تحرير النقل الجوي الدولي لتوفير الفوائد للجهات المعنية وللاقتصاد على نطاق أوسع. وسوف نسترشد الحاجة إلى ضمان احترام أعلى مستويات السلامة والأمن ومبدأ توفير فرص عادلة ومتساوية لجميع الدول ولجهاتها المعنية."

^٣ مجموعة العمل المعنية بالنقل الجوي. "الطيران: فوائد بلا حدود". عام ٢٠١٤.

^٤ شركة 'InterVISTAS-ga2' "The Economic Impact of Air Service Liberalization" [الآثار الاقتصادية المترتبة على تحرير خدمات النقل الجوي]، ٢٠٠٦.

٢-٢-٢ ومن شأن الاتفاق الحر أيضاً تمكين المطارات وشركات الطيران من النمو. وبإمكان شركات الطيران الاستفادة من الطرق الجوية الجديدة لتوسيع شبكاتها العالمية، في حين أن المطارات تستفيد من زيادة الحركة الجوية ومن خيارات أكبر للرحلات الجوية فيما يتعلق بمستخدمي المطارات مثل الركاب. وشهدت البلدان التي وقّعت اتفاقات الأجواء المفتوحة نمواً في الحركة الجوية بنسبة ١٧٪ بعد خمس سنوات من التوقيع، علماً بأن أكثر من ثلث هذا النمو استأثرت به الطرق الجديدة.^٥ وينشئ النمو في الخدمات الجوية المزيد من فرص العمل، بما في ذلك الطيارين وطاقم مقصورة الركاب. أما أن يتاح للناقلين الجويين ممارسة حقوق النقل في نطاق الحرية الجوية الخامسة أو أكثر من ذلك في بعض القطاعات فقد يزيد ذلك أيضاً من التنوع في شركات الطيران التي تخدم الأسواق، ويوفر للمستهلكين خيارات أوسع.

٢-٣ الفوائد التي تعود على الإطار التنظيمي للنقل الجوي الدولي

١-٣-٢ ثمة اتفاق متعدد الأطراف يشمل تبادل حقوق النقل في نطاق الحرية الجوية الخامسة على الأقل قد يساعد في التخفيف من تعقيدات النظام الدولي لاتفاق الخدمات الجوية. وفي إطار وجود محتمل لأكثر من ١٨ ٠٠٠ اتفاقاً ثنائياً مختلفاً^٦ مبرماً بين الدول الأعضاء في الإيكاو والتي يبلغ عددها ١٩١ دولة، فإن وضع اتفاق عالمي قد يساعد في تخفيف الأعباء الإدارية وأوجه انعدام اليقين التنظيمية لشركات الطيران. ومع ذلك، فإن مثل هذا الاتفاق قد لا يكون فعالاً إلا إذا كانت حقوق الحركة الجوية المتبادلة أعلى بكثير من الحقوق السارية في الواقع. وخلافاً لذلك، إذا كانت الترتيبات القائمة، الثنائية منها والمتعددة الأطراف، أكثر تحراً، فقد يتعين أن تبقى في مكانها، زيادة في تعقيد الإطار الدولي بدلاً من تقليل تعقيده.

٢-٣-٢ ومن المستصوب المضي قدماً معاً في تحرير ملكية شركات الطيران والمراقبة وتحرير الدخول إلى الأسواق، ولا سيما حقوق النقل في نطاق الحرية الجوية الخامسة. إذ إن تحريرهما معاً يحفز شركات الطيران أن تتجنب تقليص حقوق النقل في نطاق الحرية الجوية الخامسة لدولة ما تستثمر في شركة طيران أو تنشئ الشركة في تلك الدولة.

٣- النظر في الشواغل

١-٣ يفهم المشاركون في تقديم هذه الورقة أنه يمكن لبعض الدول أن تكون معنية بتأثير ذلك على ناقليها الجويين من حيث تبادل حقوق النقل في نطاق الحرية الجوية الخامسة أو أكثر من ذلك بموجب اتفاق حر متعدد الأطراف. وقد تؤثر الزيادة المفرطة في المنافسة سلباً على الناقلين الجويين في الأجل القصير. ومع ذلك، يمكنها أيضاً أن تحفزهم ليصبحوا أكثر قدرة على المنافسة، مما يؤدي إلى اعتماد معايير قياسية أعلى في مجال الخدمات، وطرح تذاكر السفر بأسعار تنافسية أشد فيما يتعلق بالمستهلكين. وهذا ما سيدفع إلى مزيد من الطلب على السفر الجوي، وزيادة إجمالية في حجم السوق، وتحقيق فوائد أخرى في مجال الاقتصاد على نطاق أوسع، على نحو نمو السياحة. وبالتالي، فإن المنافسة المفرطة الناجمة عن التحرير لا يتعين أن تستقيم على حساب الناقلين الجويين المحليين. وعلى سبيل المثال، إذا تم التحرير من خلال اتفاق الأجواء المفتوحة بين أستراليا ونيوزيلندا، فإن الناقلين الجويين الحاليين المتمثلين بالخطوط الجوية النيوزيلندية وكانتاس شهدا نمواً في حركتهما الجوية، وحافظا عموماً على وضعهما في الأسواق.^٧

^٥ كريستيا، هولمس، وروبنسون، "Estimating the Gains from Liberalizing Services Trade: The Case of Passenger Aviation"، [تقدير

المكاسب المترتبة على تحرير الخدمات التجارية: حالة طيران الركاب] ٢٠١٤

^٦ يوقع البلد (أ) اتفاقات مع ١٩٠ بلداً آخر، ويوقع البلد (ب) اتفاقات مع ١٨٩ بلداً من البلدان المتبقية، وهكذا بحيث تحسب عدد الاتفاقات الثنائية الممكنة على النحو التالي: ١٩٠ + ١٨٩ + ... + ٢ + ١ = ١٨ ١٤٥ اتفاقاً.

^٧ شركة 'InterVISTAS-ga2' "The Economic Impact of Air Service Liberalization" [الآثار الاقتصادية المترتبة على تحرير خدمات النقل

الجوي]، ٢٠١٥

٢-٣ وأعربت بعض الدول عن رأي مفاده أن تحرير الخدمات الجوية ينبغي أن يراعي حاجة شركات الطيران إلى فرص عادلة ومنكافئة للتنافس، وأنه ينبغي للحكومات أن تواصل الاضطلاع بدورها في تأمين بيئة متحررة للتصدي لأنماط السلوك المنافية للمنافسة. ويجرى المزيد من المناقشة في هذا الموضوع في أوساط فريق خبراء الإيكاو لتنظيم النقل الجوي في إطار العمل على اتفاق الإيكاو المقترح المتعدد الأطراف بشأن الدخول إلى الأسواق.

٣-٣ ويعترف المشاركون في تقديم هذه الورقة بأن الدول قد ترغب في الحفاظ على بعض المرونة فيما يتعلق بالتحرير ووفقاً لوتيرة محددة وبطريقة تلائم احتياجاتها وظروفها. وبالتالي، فإننا نقترح أنه من غير الضروري أن توقع مثل هذه الدول على الفور على التبادل المتعدد الأطراف لحقوق النقل في نطاق الحرية الجوية الخامسة أو أكثر من ذلك. ويمكن للدول أن تختار الاستمرار في التبادل الثنائي القائم للحقوق، والتوقيع على الاتفاق المتعدد الأطراف فقط عندما تصبح جاهزة.

٤- الخلاصة

١-٤ أشار المؤتمر الثالث الخمسون للمديرين العاميين للطيران المدني في إقليميّ آسيا والمحيط الهادئ، في اجتماعه الذي عُقد في الفترة من ١ إلى ٥ أغسطس في كولومبو بسريلانكا، إلى فوائد وضع نطاق طموح لاتفاق الإيكاو المقترح المتعدد الأطراف الذي لا يقتصر على تبادل حقوق النقل في نطاق الحرّيتين الجويتين الثالثة والرابعة، بل يشمل أيضاً حقوق النقل في نطاق الحرية الجوية الخامسة، ويشجع الدول على التحرير بوتيرة وطريقة تلائمان احتياجاتها وظروفها، مع مراعاة الفوائد التي تعود على أسواق النقل الجوي المحررة.

٢-٤ ونظراً إلى الفوائد التي توفرها أسواق النقل الجوي المحررة للجهات المعنية بالطيران وللاقتصاد على نطاق أوسع وكذلك للمستهلكين، دعت الجمعية العمومية إلى الاعتراف بالفوائد الناجمة عن اعتماد نطاق طموح لاتفاق الإيكاو المقترح المتعدد الأطراف الذي لا يقتصر تبادل حقوق النقل في نطاق الحرّيتين الجويتين الثالثة والرابعة، بل يشمل أيضاً على الأقل حقوق النقل في نطاق الحرية الجوية الخامسة.

- انتهى -