



الجمعية العمومية - الدورة الأربعون اللجنة الاقتصادية

البند رقم ٣٢ من جدول الأعمال: التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي - السياسة العامة

تقرير مرحلي عن التطورات المرتبطة بالاتفاقات الدولية بشأن تحرير دخول
الأسواق والشحن الجوي وملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم

(ورقة مقدمة من مجلس الإيكاو)

الموجز التنفيذي

تعرض ورقة العمل هذه تقريراً عن التقدم المحرز فيما يتعلق بدراسة مسألة إعداد اتفاق دولي يمكن من خلاله للدول تحرير الدخول إلى الأسواق؛ ووضع اتفاقية دولية لتحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم؛ ووضع اتفاقية دولية محددة لتسهيل المزيد من التحرير في خدمات الشحن الجوي. ومع مراعاة نتائج عمل فريق خبراء تنظيم النقل الجوي (ATRP)، يُعرض برنامج المنظمة للعمل في سياق سير الأمور صوب تحرير النقل الجوي الدولي، من خلال جملة أمور منها إرساء فهم أفضل لفوائد التحرير والحوافز التي تحول دون فتح الأسواق؛ وتعزيز الحوار وتبادل المعلومات مع الدول وأوساط الصناعة من خلال الأدوات القائمة؛ وتعزيز معاهدات القانون الجوي متعددة الأطراف التي وضعتها المنظمة بالفعل؛ ومواصلة وضع مشروع اتفاقية الاستثمار الأجنبي في شركات الطيران.

الإجراءات: يرجى من الجمعية العمومية أن تقوم بما يلي:

- أ) أن تستعرض العمل الذي أنجزته الإيكاو على النحو الوارد في الفقرة ٢؛
- ب) أن تقر برنامج عمل المنظمة على النحو الوارد في الفقرة ٣؛
- ج) أن تنتظر في المعلومات الواردة في هذه الورقة لتحديث قرار الجمعية العمومية ٣٩-١٥ - البيان الموحد لسياسات الإيكاو المستمرة في مجال النقل الجوي.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالهدف الاستراتيجي الخاص بـ"التنمية الاقتصادية للنقل الجوي".
الآثار المالية:	ستنفذ النشاطات المشار إليها في هذه الورقة رهنأ بالموارد المتاحة في "ميزانية البرنامج العادي" للأعوام ٢٠٢٠-٢٠٢٢ و/أو من المساهمات من خارج الميزانية بما في ذلك الصندوق الطوعي للنقل الجوي (TRAF).
المراجع:	الوثيقة Doc 10075 - القرارات السارية المفعول الصادرة عن الجمعية العمومية (في ٦/١٠/٢٠١٦) الوثيقة Doc 10078 - تقرير اللجنة الاقتصادية للجمعية العمومية في دورتها التاسعة والثلاثين ورقة عمل A40-WP/22-EC/7 - البيان الموحد بسياسات الإيكاو المستمرة في مجال النقل الجوي ورقة عمل AT-WP/2169 - تقرير عن الاجتماع الخامس عشر لفريق خبراء تنظيم النقل الجوي (ATRP/15) خطة أعمال الإيكاو للفترة ٢٠٢٠-٢٠٢٢

١- المقدمة

١-١ طلبت الجمعية العمومية في قرارها ٣٩-١٥ إلى المجلس، ضمن أمور أخرى، "إكمال عملية دراسة اتفاق دولي يتيح للدول تحرير دخول الأسواق، وكذا مواصلة إعداد اتفاق دولي لتحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم، بالإضافة إلى اتفاق دولي محدد لتسهيل زيادة تحرير خدمات الشحن الجوي، مع مراعاة أهداف رؤية الإيكاو الطويلة الأجل لتحرير النقل الجوي والتجارب السابقة والإنجازات التي حققتها الدول، بما في ذلك الاتفاقات القائمة بخصوص تحرير دخول الأسواق والتي تم إبرامها على أصعدة ثنائية وإقليمية ومتعددة الأطراف، وكذا مختلف المقترحات التي تم تقديمها خلال المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي".

٢-١ وأسند العمل المنبثق عن القرار المذكور أعلاه إلى فريق خبراء تنظيم النقل الجوي (ATRP) التابع للجنة النقل الجوي (ATC) منذ عام ٢٠١٤. وتقدم هذه الورقة تقريراً عن سير العمل الذي ينجزه فريق خبراء تنظيم النقل الجوي، وتقدم خطة المنظمة للعمل في المستقبل في هذا المجال.

٢- التقدم المحرز في إنجاز المهام

١-٢ عقد فريق خبراء تنظيم النقل الجوي اجتماعين لفريق الخبراء، في يوليو ٢٠١٧ وفي أبريل ٢٠١٩، بالإضافة إلى اجتماعين لمجموعة العمل للقيام بالمهام المسندة إليها. وتم تلخيص نتائج عمل فريق خبراء تنظيم النقل الجوي أدناه.

٢-٢ **دراسة اتفاق دولي يتيح للدول تحرير دخول الأسواق.** ظلت وجهات النظر متباينة بشأن القضايا الرئيسية، وهي من بين أمور أخرى، حقوق النقل والضمانات/التأكيدات وشؤون العاملين والمسائل الاجتماعية. واختتم فريق خبراء تنظيم النقل الجوي دراسته في ظل احتمال ضعيف للتوصل إلى توافق في الآراء بشأن السبيل للمضي قدماً على المدى القصير. ومع ذلك، فقد تقرر إجراء مزيد من العمل لإرساء فهم أفضل لفوائد التحرير والحواجز التي تحول دون فتح الدخول إلى الأسواق.

٣-٢ **إعداد اتفاق دولي لتحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم.** درس الفريق مشروع اتفاق بشأن الاستثمار الأجنبي في شركات الطيران، والذي ينص على منح "اعفاءات" كأداة للسماح "بامتلاك أغلبية أسهم شركات الطيران التابعة للأطراف في الاتفاقية والسيطرة الفعلية عليها" من جانب مواطني أي طرف آخر في الاتفاقية. وبقيت هناك شواغل بصدد "المتنفعين بالمجان" (free riders) والرقابة التنظيمية.

٤-٢ **إعداد اتفاق دولي محدد لتسهيل زيادة تحرير خدمات الشحن الجوي.** انقسمت آراء الفريق حول مشروع "اتفاق تكميلي بشأن تحرير خدمات الشحن الجوي في النقل الجوي الدولي"، والذي ينص على نظام ليبرالي فيما يتعلق بحقوق النقل حتى حرية الجو السابعة والطاقة الاستيعابية والمرونة التشغيلية. وفي ضوء الآراء المتباينة، لم يتسنّ الانتهاء من مشروع الاتفاق التكميلي في هذه المرحلة.

٥-٢ وقد استعرض المجلس في دورته ٢١٧ التقرير الصادر عن الاجتماع الخامس عشر لفريق خبراء تنظيم النقل الجوي (ATRP) بشأن المهام المسندة إليه (انظر الورقة AT-WP/2169). وأقرت اللجنة بالعمل المكثف الذي أنجزه فريق الخبراء بشأن دراسة و/أو وضع اتفاقات دولية تتعلق بتحرير الدخول إلى الأسواق وتحرير خدمات الشحن الجوي وتحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم. غير أنها أعربت عن قلقها لأنه بغض النظر عن وضع مشروع اتفاقية الاستثمار الأجنبي في شركات الطيران، فلا يزال الفريق منقسماً حول مسألة الدخول إلى الأسواق وخدمات الشحن الجوي مع عدم وجود توقعات بإحراز تقدم كبير في الأجل القصير. ولذلك قررت اللجنة ما يلي بشأن فريق الخبراء:

(أ) مواصلة العمل علي وضع الصيغة النهائية لمشروع اتفاقية الاستثمار الأجنبي في شركات الطيران؛

(ب) وقف العمل بشأن وضع اتفاق دولي لتسهيل المزيد من التحرير في خدمات الشحن الجوي؛

(ج) إرساء فهم أفضل لفوائد التحرير والتحديات والحواجز التي تحول دون فتح الأسواق، سواء من حيث خدمات الركاب أو الشحن الجوي، وبصفة خاصة لتحديد المساعدة التي تحتاج إليها الدول في سياق السعي نحو التحرير.

٣- الأعمال القادمة

١-٣ بالنظر إلى التقدم المحرز في العمل المذكور أعلاه، ستركز الجهود التي تبذلها المنظمة في هذا الصدد على إعداد وتشجيع الممارسات التنظيمية الجيدة والنظم الإدارية السليمة في قطاع النقل الجوي الدولي، بما في ذلك تحديث ومواءمة المناهج التنظيمية للدول الأعضاء. وفي أثناء المضي قدماً، تحتاج المنظمة إلى استيعاب وتوفيق المواقف التفاوضية والمواقف السياسية لكل دولة.

٢-٣ ويظل النهج المتعدد الأطراف لتحرير النقل الجوي الدولي، وخاصة تبادل حقوق النقل على المستوى المتعدد الأطراف، أحد طموحات المنظمة في عملية تنفيذ "رؤية الإيكاو الطويلة الأجل لتحرير النقل الجوي الدولي". وفي هذا المنحى هناك حاجة إلى زيادة الزخم والدعم لوضع اتفاق متعدد الأطراف حديث وأكثر طموحاً في المستقبل فيما بين الدول الأعضاء من خلال بناء تشجيع وفهم التحرير والفوائد التي تعود منه على الدول والحواجز التي تحول دون فتح الدخول إلى الأسواق.

٣-٣ ستواصل المنظمة نشر أدواتها القائمة، بما في ذلك فعاليات الإيكاو للمفاوضات بشأن الخدمات الجوية (ICAN)، وندوة الإيكاو بشأن النقل الجوي، وغير ذلك من محافل التبادل، وذلك من أجل تعزيز الحوار وتبادل المعلومات مع الدول وأوساط الصناعة. وستستخدم هذه المحافل أيضاً لتعزيز وتبادل التجارب بشأن وضع وتنفيذ اتفاقات تحرير الخدمات الجوية الإقليمية و/أو متعددة الأطراف، على سبيل المثال، الاتفاق متعدد الأطراف لتحرير النقل الجوي الدولي (MALIAT)، واتفاق المنطقة الجوية الأوروبية المشتركة (ECAA)، واتفاق تحرير النقل الجوي بين الدول العربية، وقرار ياموسوكرو (القرار المتعلق بتنفيذ إعلان ياموسوكرو بشأن تيسير فرص الوصول إلى أسواق النقل الجوي في أفريقيا)، والسوق الأفريقية الموحدة للنقل الجوي (SAATM)، واتفاق النقل الجوي لرابطة الدول الكاريبية، وسوق الطيران الموحدة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا (ASEAN-SAM).

٤-٣ وقد تساعد معاهدات القانون الجوي متعددة الأطراف الموجودة أيضاً على سير الأمور المتعلقة بعملية التحرير على أساس متعدد الأطراف. وتجدر الإشارة إلى أنه في عام ١٩٤٤، عندما اعتمدت "اتفاقية الطيران المدني الدولي" في شيكاغو، جرى أيضاً فتح باب التوقيع على "اتفاق عبور الخطوط الجوية الدولية" و"اتفاق النقل الجوي الدولي لعام ١٩٤٤".^١ ويصادف هذا العام ذكرى مرور ٧٥ سنة ليس على الاتفاقية فحسب، بل على هذين الاتفاقيين متعددي الأطراف أيضاً.

٥-٣ ويسري اتفاق النقل الجوي الدولي في الوقت الراهن بين الإحدى عشرة دولة التي وقعت عليه.^٢ والميزة الرئيسية لاتفاق عام ١٩٤٤ هي أنه يسمح للأطراف بممارسة حقوق النقل على المستوى المتعدد الأطراف لخدمات الركاب والشحن حتى "حرية الجو الخامسة"، واستخدام معيار "الملكية الجوهرية والسيطرة الفعلية" لتعيين شركات الطيران. وعلى الرغم من أن أحكام هذا الاتفاق بسيطة إلى حد ما، مقارنة باتفاقات الخدمات الجوية الحديثة المبرمة على المستوى الثنائي أو الإقليمي، إلا أنه لا يزال من الممكن أن تستخدمها الدول "الراغبة والمستعدة" من أجل لتحرير خدمات نقل الركاب و/أو الشحن الجوي إلى أن يجري وضع اتفاق متعدد الأطراف أكثر شمولاً. ومن أجل مراعاة المصالح المختلفة للدول فيما يتعلق بوتيرة التحرير ونطاقه.

^١ <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20171/v171.pdf>

^٢ https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Transport_EN.pdf

فإنه يمكن للدول، عند التوقيع على الاتفاق، إبداء تحفظات، على سبيل المثال، فيما يتعلق بخدمات الركاب وبالتالي تقييد نطاق تطبيق الاتفاق بحيث يقتصر على خدمات الشحن الجوي.

٦-٣ سيحتاج وضع اتفاق متعدد الأطراف حديث وأكثر طموحاً في المستقبل بشأن تحرير الدخول إلى الأسواق إلى اتباع نهج مرن وعملي يسمح بالتحفظات، وذلك لضمان انضمام عدد كبير من الدول إلى الاتفاق.

٧-٣ وبناءً على التقدم المحرز في وضع مشروع "اتفاقية الاستثمار الأجنبي في شركات الطيران"، ينبغي أن يستمر العمل على معالجة الشواغل المتبقية بسبب "المنتفعين بالمجان (free riders) والرقابة التنظيمية بهدف الانتهاء من صياغة مشروع الاتفاقية هذه. وبعد قيام المجلس بإقرار مشروع الاتفاقية، سيبدأ إعداد وثيقة التوقيع وفقاً للعملية والإجراءات المرعية، بما في ذلك الحاجة إلى مراجعتها من قبل اللجنة القانونية. وسيكون الانتهاء من العمل بشأن مشروع الاتفاقية هذه خطوة مهمة إلى الأمام في عملية تحرير النقل الجوي الدولي.

- انتهى -