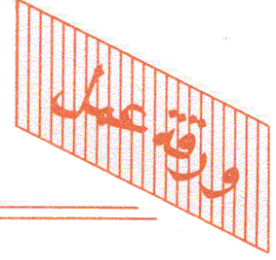




## منظمة الطيران المدني الدولي



### الجمعية العمومية - الدورة الخامسة والثلاثون اللجنة الاقتصادية

البند 27 من جدول الأعمال: تنظيم خدمات النقل الجوي الدولي  
ونتائج مؤتمر النقل الجوي الدولي الخامس

#### تطوير تحرير الملكية والرقابة

(وثيقة مقدمة من اتحاد النقل الجوي الدولي - الإياتا)

#### الموجز

إن شركات الطيران بحاجة إلى حرية التغيير. وتحرير الملكية وقواعد الرقابة ستكون عبارة عن خطوة كبيرة نحو إنشاء صناعة طيران عالمية. وقد شكّل مؤتمر النقل الجوي الدولي الخامس (ATConf/5) خطوة هامة إلى الأمام تم التأكيد عليها من خلال التغييرات في السياسات العامة الوطنية في السنوات الأخيرة. ويعتبر هذا التقدم مجرد خطوة على الطريق. وينبغي الترحيب بعوامل تغيير جديدة كما يجب حثّ الدول المتشابهة على اعتماد سياسات عامة تحررية أكثر لإعطاء أقصى درجة من الشفافية لسياساتها العامة.

#### ١ - الخلفية

١-١ كان مؤتمر النقل الجوي الدولي الخامس (ATConf/5) حدثاً هاماً. فلأول مرة، اتفقت الحكومات على إطار عالمي من الأهداف والمبادئ والسياسات العامة لتحرير النقل الجوي الدولي. وقد جاء هذا الاتفاق في وقت تواجه فيه صناعة الطيران أسوأ أزمة بسبب اقتصاد عالمي متغير وصدّات عديدة خارجية. كما أن ارتفاع أسعار النفط مرة أخرى في عام ٢٠٠٤ يشير إلى هشاشة صناعة شركات الطيران وحاجتها لإتخاذ تدابير ملائمة لضمان الاستدامة المالية طويلة الأجل.

٢-١ رأت الإياتا أن هنالك حاجة ماسة ومستعجلة لكي تعطي الحكومات إلى شركات الطيران نفس درجة الحرية التي تتمتع بها صناعات أخرى لكي تتكيف مع التغيير العالمي. وأهم خطوة يمكن أن تتخذها الحكومات في هذا الصدد تكمن في تحرير الملكية الثنائية وقواعد الرقابة والتخلص من القيود الوطنية.

<sup>1</sup> النسخ بجميع اللغات مقدمة من الإياتا.

٣-١ قطع المؤتمر شوطاً كبيراً في الوفاء بمطالب صناعة الطيران. فقد اعتمد توصية بشأن تحرير ملكية الناقل الجوي الذي أيد أفكار "المكان الرئيسي للعمل" و"الرقابة التنظيمية الفعالة" كبداية "للملكية الأساسية والرقابة الفعالة" التي تستخدم عادة في اتفاقيات الخدمة الجوية. كما شجّع الدول لكي تكون مرنة بشأن استجابتها لاستخدام دول أخرى معايير غير تقليدية، مع الأخذ بعين الاعتبار الحاجة إلى السلامة والأمن.

## ٢- التقدم المحرز منذ المؤتمر

١-٢ السؤال الرئيسي هو ما إذا أدت هذه التوصيات إلى تغييرات منذ مؤتمر النقل الجوي الدولي الخامس. ويقترح الاستبيان اذي أجرته الإيكاو في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٣ بشأن سياسات وممارسات الدول ومواقفها حيال الملكية والرقابة أن هنالك تقدم وأن شفافية مواقف السياسة العامة ستجمع بشكل تدريجي النواة العملية للدول المتشابهة التي تبحث عنها صناعة الطيران. وقد أجابت ٤٢ دولة على الاستبيان في منتصف أيار/ مايو ٢٠٠٤. ويعتبر ذلك معدل جيد للإستجابة.

٢-٢ ويشير استعراض الإجابات (أنظر الجدول المرفق) المقدم إلى الإيكاو إلى ما يلي:

أ) أكثر من ثلث الدول لا تتطلب أن يكون الناقل الذي تعينه مملوكاً بالأغلبية ومراقباً بشكل فعال من قبل مواطنين من بلدهم (السؤال ١). ويعكس ذلك متطلبات قانون المجموعة الأوروبية، بيد أن ٦ دول غير أوروبية انضمت إلى هذه الفئة؛

ب) في حين تطبق ٨٣% من الدول الملكية الأساسية والرقابة الفعالة على تعيين الناقلين الأجانب، فإن ٤٤% إلى ٦٩% من الدول مستعدة أيضاً لقبول معايير ذات قيود أقل (بما في ذلك المكان الرئيسي للعمل ورقابة تنظيمية فعالة) بما في ذلك القبول على أساس كل حالة على حدة (السؤال ٢)؛

ج) إن ثلثي الدول مستعد لتطبيق معايير أقل صرامة لمجموعات "المصالح المشتركة" وأكثر من نصف الدول مستعد في المستقبل لوضع سياسة عامة مشتركة مع دول شريكة (السؤال ٢ ب) و ٤ ب)؛

د) إن أكثر من ثلثي الدول (السؤال ٣ أ) مستعد في المستقبل لقبول معايير مختلفة عن المعايير التقليدية للملكية والرقابة، وبعضها على أساس كل حالة على حدة؛

هـ) إن ربع الدول على استعداد في المستقبل لإصدار بيانات فردية للسياسة العامة لقبول تعيين ناقلين أجانب (السؤال ٤ أ)). وكانت هذه إحدى الاقتراحات التي تقدمت بها الإياتا في مؤتمر النقل الجوي الدولي الخامس كوسيلة لإنشاء نواة للدول المتشابهة.

٣-٢ وعلى الرغم من عدم وصول هذه السياسات العامة الجديدة إلى اتفاقيات ثنائية منقحة، أصدرت دول من كافة المناطق قرارات بالسماح بتشغيل شركات الطيران أو تأسيسها بمقتضى معايير جديدة. وفي هذا الصدد، فإن التطوير المستمر لاتفاقيات إقليمية أو اتفاقيات بين دول "متشابهة" يلعب دوراً محورياً.

٤-٢ قبل انعقاد مؤتمر النقل الجوي الدولي الرابع عام ١٩٩٤، لم يكن سوى الاتحاد الأوروبي والحلف الأندى من الاتفاقيات الإقليمية متعددة الجوانب. وبعد ذلك، تم تأسيس سبع مجموعات إقليمية ٢ بالإضافة إلى اتفاقية متعددة الأطراف

<sup>١</sup> المجموعات التي تم إنشاؤها منذ عام ١٩٩٥ هي: اتفاقية الخدمة الجوية لعام ١٩٩٦ CARICOM (١٤ دولة من الكاريبي)، اتفاقية فورتاليزا لعام ١٩٩٧ (٦ دول من أمريكا الجنوبية)، اتفاقية بنجول لعام ١٩٩٧ (٦ دول من غرب أفريقيا)، إتفاقية CLMV لعام ١٩٩٨ (كمبوديا، جمهورية لاوس الديمقراطية الشعبية، ميانمار، فيتنام)، اتفاقية عام ١٩٩٨ بين ١٦ دولة عضوة في ACAC، اتفاقية عام ١٩٩٩ بين ست دول من المجموعة الاقتصادية والنقدية لأفريقيا الوسطى (CEMAC)، اتفاقية عام ١٩٩٩ بين ٢٠ دولة من السوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا (COMESA) والقرار الوزاري ياموسوكرو II لعام ١٩٩٩ يتضمّن ٥٢ دولة أفريقية.

واحدة تعرف باسم MALIAT (اتفاقية متعددة الأطراف بشأن تحرير النقل الجوي الدولي) لعام ٢٠٠١ والتي كان من بين الموقعين عليها تسع دول في آسيا وأمريكا الشمالية والجنوبية. وكانت هذه الاتفاقية تسعى إلى تغيير بند الملكية والرقابة القياسي بهدف توفير فرص جديدة للاستثمار في شركات الطيران التي تشملها الاتفاقية.

٢-٥ تجري الآن تحركات أخرى لتحرير الملكية والرقابة على أساس خاص. ويشمل ذلك قبول أستراليا مبدأ حق التأسيس والعديد من الاتفاقيات عبر الحدود في أمريكا اللاتينية.

### ٣- الحافز على التغيير

٣-١ يمثلّ الاتحاد الأوروبي مجموعة هامة من الدول المتشابهة ويجب اعتباره كحافز كبير للتغيير. وتتنطبق قواعد طيران الاتحاد الأوروبي الآن على ٢٩ دولة وبشكل تدريجي ستطبق على الدول المجاورة الأخرى بدرجات متفاوتة. وكان موقف الإيالات في مؤتمر النقل الجوي الدولي الخامس أن أي إعادة لمفاوضات واسعة الانتشار لاتفاقيات الخدمة الجوية الثنائية ستكون عبارة عن عملية معقدة. ويمكن التغلب على هذه الصعوبة عن طريق الإعلان أحادي الجانب، أو اتفاقيات متعددة الجوانب (من كتلة لأخرى). إن اتفاقية ما بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة تقدّم مثل هذه الفرصة.

٣-٢ في قضية "الأجواء المفتوحة" (٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢)، استخلصت محكمة العدل الأوروبية أن بنود الجنسية في اتفاقيات الخدمة الجوية التي أبرمتها دول الاتحاد الأوروبي قد انتهكت قانون المجموعة عن طريق الحدّ من حرية تأسيس ناقلين للمجموعات.

٣-٣ وبعد هذا القرار، أعطي للاتحاد الأوروبي تكاليفات محدّدة بشأن العلاقات الخارجية للطيران. وتعتبر هذه تكاليفات أفقية للتفاوض مع كل الدول الثلاثة الأخرى على أساس مقيد لتعديل بنود الجنسية في اتفاقيات الخدمة الجوية التي تحدّ من حرية تأسيس شركات المجموعات، وتقويض آخر للتفاوض بشأن اتفاقية شاملة واحدة لمنطقة الطيران المفتوحة مع الولايات المتحدة عوضاً عن الاتفاقيات الثنائية الموجودة. (تمّت كتابة ذلك في أيار/مايو ٢٠٠٤ بينما كانت المفاوضات بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة مستمرة).

٣-٤ تقدّم مفاوضات "منطقة الطيران المفتوحة" أكبر إمكانية للتغيير الكبير ويمكن أن تؤمّن مخططاً جديداً للنقل الجوي الدولي عن طريق التوصل إلى التحرير الكامل بين شريكين تجاريين هامين، مما يؤدي إلى خلق سوق واحدة. وبالاعتماد على نطاق الاتفاقية المحتملة، يمكن أن يعمل ذلك كحافز في مناطق أخرى ويجتذب اشتراك دول أخرى.

٣-٥ أدى قرار المحكمة إلى إعطاء الاتحاد الأوروبي تكليفاً لإعادة التفاوض بشأن بنود الجنسية، ووضع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في إلزام فردي لتعديل اتفاقيات الخدمة الجوية ١,٥٠٠-٢,٠٠٠ عن طريق استبدال بنود "الملكية الوطنية" ببند "ملكية المجموعات". وبعض الدول ليست ملتزمة بقبول هذا التغيير وسترغب في الأخذ في الحسبان المصالح التجارية التي تأسست بمرور الزمن.

٣-٦ إن مسودة بند التعيين القياسي للاتحاد الأوروبي (اعتباراً من أيار/مايو ٢٠٠٤) والذي تمّ اقتراحه لكي يُدرج في اتفاقيات الخدمة الجوية المنقحة، يفي إلى حد بعيد الاقتراح الذي تقدمت به الإيالات في مؤتمر النقل الجوي الدولي الخامس لفصل مفاهيم الملكية والرقابة التنظيمية الفعّالة. وبموجب هذا البند، فإن شركات الطيران التي تمّ تعيينها من قبل دول غير منتمية إلى الاتحاد الأوروبي يجب أن تكون (أ) "مؤسسة في أرض" الدولة الثالثة ومرخصة طبقاً للقانون المطبق، و(ب) يجب أن تكون للدول الثالثة "رقابة تنظيمية فعّالة" لشركة الطيران وأن تحافظ عليها. وتعتبر هذه الصياغة أكثر تحرراً من الصياغات الأخرى عند الإشارة إلى "المؤسسة" بدلاً من "المكان الرئيسي للعمل".

٧-٣ على الرغم من دور المجموعات الإقليمية في تخفيف القيود على الملكية والرقابة، تعتقد الإياتا أن الحل العالمي لذلك، ولقضايا الطيران الأخرى، ينبغي أن يبقى الهدف طويل الأجل. وتوفر توصيات مؤتمر النقل الجوي الدولي الخامس إرشادات مفيدة في هذا الصدد.

#### ٤ - تدابير الجمعية العمومية

١-٤ الجمعية العمومية مدعوة إلى ما يلي:

- (أ) ملاحظة تغيرات التحرير في السياسات العامة للدول بشأن الملكية والرقابة منذ مؤتمر النقل الجوي الدولي الخامس؛
- (ب) تأييد توصيات مؤتمر النقل الجوي الدولي الخامس؛
- (ج) تشجيع الدول على ممارسة هذه التوصيات في أقرب فرصة ممكنة؛
- (د) حتّ الدول المتشابهة المستعدة لإعتماد معايير متحررة أكثر، على إبلاغ رغباتها إلى الإيكاو لضمان القدر الأكبر من الشفافية.

-----

## الملحق

موجز للإجابات على رسالة الإيكاو الموجهة إلى الدول بشأن الملكية والرقابة

(SC 5/6-03/88، ٣٦ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٣)

موجز الإياتا بشأن ٤٨ إجابة التي حصلت عليها الإيكاو بتاريخ أيار/ مايو ٢٠٠٤.

كل حالة على حدة	لا	نعم	السؤال	
3	17	29	عندما تعينون شركة الطيران الخاصة بكم لتشغيل الخدمات المتفق عليها بموجب اتفاقيات الخدمات الجوية، هل تتطلبون أن تكون مملوكة بشكل أساسي (أو بأغلبيتها) ومراقبة بشكل فعال من قبل مواطنين من بلدكم؟	١-
			عند التعامل مع تعيين شركات طيران أجنبية، أي من المعايير التالية تقبلون:	٢-
5	1	40	أن تكون بشكل أساسي (أو بالأغلبية) مملوكة ومراقبة بشكل فعال من قبل الطرف المعين أو مواطنيه (المنهج التقليدي)	(أ)
17	5	16	أن تكون بشكل أساسي (أو بالأغلبية) مملوكة ومراقبة بشكل فعال من قبل دولة أو أكثر تكون طرفاً في اتفاقية أو داخل تجمع إقليمي محدد (مثال: ناقل "مصلحة مشتركة").	(ب)
11	6	18	أن تكون شركة متحدة وأن يكون المكان الرئيسي لعملها أو مكتبها الدائم في أرض الطرف المعين	(ج)
10	13	11	أن يكون المكان الرئيسي للعمل في أرض تحت رقابة فعالة من قبل الطرف المعين (من دون مطلب الملكية ١)	(د)
7	9	19	أن يكون المكان الرئيسي للعمل في أرض تحت رقابة تنظيمية فعالة من قبل الطرف المعين	(هـ)
1	5	3	أي معايير أخرى (الرجاء وصف هذه المعايير)	(و)
3	2	3	عند التعامل مع تعيينات شركات الطيران في المستقبل، هل أنتم على استعداد لقبول معايير أخرى غير المعايير الوطنية التقليدية المتعلقة بالرقابة والملكية:	٣-
7	6	25	لكم ولشريككم الأجنبي؟	(أ)
5	22	6	للشريك الأجنبي ولكن مع الحفاظ على معايير تقليدية لكم؟	(ب)
2	4	5	ما هي الشروط التنظيمية الاقتصادية التي تفرضونها لمثل هذا القبول؟ (الرجاء وصف هذه الشروط)	(ج)
1	1	1	هل أنتم على استعداد لأخذ هذه الإجراءات الإيجابية بعين الاعتبار في تسهيل تحرير الملكية والرقابة للناقلين الجويين:	٤-
2	15	12	إصدار بيان فردي للسياسة العامة لقبول تعيينات ناقلين جويين أجنبين؟	(أ)
2	6	23	وضع سياسة مشتركة مع الدول الشريكة (الرجاء الإشارة، إذا أمكن، مع أي شريك (شركاء))	(ب)
1	5	-	أي عمل آخر (الرجاء وصف هذا العمل)	(ج)