

المؤتمر العالمي للنقل الجوي: التحديات وفرص التحرير

مونتريال، ٢٤ - ٢٩/٣/٢٠٠٣

البند رقم ٢ : دراسة المواضيع التنظيمية الرئيسية في عملية التحرير

٢-٢ : دخول الأسواق

تحرير دخول الأسواق

(وثيقة مقدمة من الولايات المتحدة الأمريكية)

ملخص

ترى الولايات المتحدة أن دخول مقدمي الخدمات الجوية بغير قيود الى الأسواق الدولية عنصر أساسي في السماح لقطاع النقل الجوي بتعظيم اسهامه في الاقتصاد العالمي. ومنذ المؤتمر العالمي للنقل الجوي الذي عقدته الايكاو في عام ١٩٩٤ حدث تقدم ملحوظ في مجال تحرير النقل الجوي. وكانت الولايات المتحدة ولا تزال الرائدة في هذا التحرك حيث تشترك الآن مع نحو ٦٠ دولة في اتفاقات السموات المفتوحة، ومنها أكثر من ٢٥ اتفاقا مع بلدان نامية. ونحن نشيد بعناصر اتفاقنا النموذجي للسموات المفتوحة، المطروحة على الدول الأعضاء في الايكاو للنظر فيها في اطار جهودها للتحرير. وترى الولايات المتحدة ان التقدم الكبير الذي تحرزه هي والدول الأخرى قد بلغ مرحلة التحرير وهو دليل على أن النظام الحالي فعال في زيادة التحرير عموما. فالنظام يتسم بالمرونة وتستخدم الولايات الولايات المتحدة في اطاره عددا من السبل ومن بينها الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف والتنفيذ التدريجي وصولا الى التحرير.

واكتظاظ المطارات الذي يسبب مشكلة لا بد للأعضاء من التصدي لها لم يقف عقبة كبيرة أمام ابرام الدول اتفاقات لتحرير الخدمات الجوية.

ولا يوجد دليل حتى الآن على أن التقدم في التحرير سيتعزز بتوسيع النطاق الراهن للملحق الخاص بخدمات النقل الجوي في الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات.

ويرد الاجراء المعروض على المؤتمر في الفقرة ٤-١.

١- مقدمة

١-١ ترى الولايات المتحدة أن دخول مقدمي الخدمات الجوية الى السوق الدولي دون قيود عنصر هام في السماح لقطاع النقل الجوي بتعظيم اسهامه في الاقتصاد العالمي. ويقوم عدد اتفاقات التحرير، ومنها اتفاقات السموات المفتوحة، التي أبرمتها الدول الأعضاء في الايكاو على الصعد الثنائي والاقليمي والعديد الأطراف/المتعدد الأطراف على مدى العقد المنصرم، دليلا على توافق آراء دولي واضح على مزايا التحرير. ونحن نرحب بالجهود التي تبذلها الدول الأعضاء في الايكاو في سبيل تحرير خدمات النقل الجوي الدولي.

٢-١ وقد وُصف المؤتمر الذي يعقد هذا الأسبوع بأنه محفل لمناقشة "كيفية بلوغ التحرير، وليس امكانية ذلك" ونحن نرحب بالروح التي تحملها هذه الكلمات ونرجو أن يحقق الحوار الدائر بين الدول الأعضاء تلك الغاية.

٢- استعراض التقدم المحرز في سبيل التحرير

١-٢ منذ المؤتمر العالمي للنقل الجوي الذي عقده الايكاو في عام ١٩٩٤ يتحقق تقدم ملحوظ في مجال تحرير النقل الجوي. ووفق ما أشير اليه في الوثيقة ATConf/5-WP/8 فان نحو ٧٠ في المائة من ٦٠٠ اتفاق وتعديل أبرمت في الفترة من يناير ١٩٩٥ الى ديسمبر ٢٠٠١ تضمنت شكلا من أشكال اتفاقات التحرير.

٢-٢ والأهم من ذلك أن عددا كبيرا من هذه الاتفاقات كانت اتفاقات "سموات مفتوحة" أزلت كل القيود المفروضة على العناصر الأساسية في تقديم الخدمات الجوية الدولية. وبحلول يونيه ٢٠٠٢ كان المبرم من اتفاقات "السموات المفتوحة" نحو ٨٥ اتفاقا شملت قرابة ٧٠ بلدا. ولم تتضمن تلك الاتفاقات بلدانا متقدمة فحسب بل وعددا متزايدا من البلدان النامية. وتحتل الولايات المتحدة مركز الريادة في التحرك نحو السموات المفتوحة. فقد وقعنا أول اتفاق من هذا النوع مع هولندا في عام ١٩٩٢ ونحن الآن شركاء مع ٦٠ دولة في اتفاقات السموات المفتوحة. وأكثر من ٢٠ اتفاقا منها مع بلدان نامية.

٣-٢ والتحرير، الذي يتمثل خاصة في اتفاقات السموات المفتوحة، يحمل في طياته المزايا الاقتصادية المتولدة عن سوق تنافسية مزدهرة. ونحن نشيد بالعناصر الأساسية وبمبادئ السموات المفتوحة التي نؤمن بها ونعرضها على جميع أعضاء الايكاو لأخذها في الاعتبار ضمن جهودها من أجل التحرير:

- (أ) حقوق الطرق غير المقيدة (الحريات من الأولى الى السادسة)، التي تطبق على أي نقاط في أراضي كل طرف.
- (ب) السعة والتواتر غير المقيدتين. فلا قيود على عدد من التعيينات. والدخول المتكافئ للعمليات غير المجدولة.
- (ج) حقوق التشغيل غير المقيد، بما في ذلك تغيير السعة والنوع للطائرة المستخدمة، وحقوق المشاركة في المحطات وتعدد الوسائط.
- (د) الأحكام المشجعة على المنافسة في التداول على الأرض والمبيعات والعمليات، وعدم التمييز في الحصول على خدمات الجمارك والتحديد المناسب للرسوم على المستخدمين.
- (هـ) رفض ازدواجية التسعير. وبمقتضى هذا النهج يحدد كل ناقل أسعاره ما لم تتفق الحكومتان على اقرار التداخل.

- (و) تقاسم رموز الناقلين في البلد الواحد وثنائياً ومع الدول الثالثة.
- (ز) تحرير ترتيبات التأجير حيث يطبق الحد الأدنى من نظم التأجير التقييدية للأطراف بصرف النظر عن منشأ الرحلة.
- (ح) لا قيود على تحويلات العملة وتغييرها.
- (ط) الالتزام بعدم التمييز في عمليات نظم الحجز بالحواسيب والدخول إليها.

ويتيح مدى الحقوق هذا للخطوط الجوية مرونة في اتباع تقديم الخدمات بأعلى كفاءة، وهذا بدوره يفيد العملاء والمطارات والمجتمعات كما يفيد التطوير الشامل للاقتصادات التي تمنح هذه الحقوق.

٤-٢ وتلاحظ الولايات المتحدة أن التخفيف من العجز في الخانات في المطارات المكتظة أحد مصادر القلق. والوثيقة ATConf/4 تسلم بأن النقص في خانات المطارات في المطارات المكتظة هو قيد مادي هام على دخول الأسواق، وتطالب بأن توسع الدول سعتها. ونحن نشجع جميع الدول الأعضاء في الايكاو على أن تعمل على ضمان كفاية السعة في المرافق الأساسية للتداول الكامل للحركة الدولية المحررة. ومع ذلك، نوافق على الملاحظة الواردة في الوثيقة ATConf/5-WP/8 من أن اكتظاظ المطارات لم يكن قيدياً هاماً على ابرام الدول اتفاقات تحرير الخدمات الجوية.

٥-٢ وما استطاعت الولايات المتحدة أن تحققه من تحرير انما حققته أساساً عن طريق اتفاقات ثنائية. غير أن الاتفاقات الإقليمية والعديد الأطراف أدوات فعالة كذلك، ويسر الولايات المتحدة أنها دخلت في اتفاق متعدد الأطراف عن تحرير النقل الجوي الدولي (اتفاق ماليات أو اتفاق "كونا") مع بروناي وشيلي ونيوزيلندا وسنغافورة في عام ٢٠٠١. فهذا الاتفاق يوفر اطاراً واضحاً يسمح لجميع الأطراف بالتمتع بالسماوات المفتوحة بالكامل من جميع الأطراف الأخرى والتمتع بدخول معزز الى الاستثمار الرأسمالي، ويسمح بانضمام أطراف جدد دونما حاجة لسلسلة مفاوضات ثنائية مضيعة للوقت. ومنذ انشاء اتفاق ماليات انضمت اليه بيرو وساموا ليصل العدد الى سبعة أعضاء.

٦-٢ كذلك تسلم الولايات المتحدة بفائدة اتفاقات السماوات المفتوحة التدريجية أو الانتقالية. ففي بعض الحالات لم يكن شركائنا في التفاوض مستعدين للتنفيذ السريع لكل عناصر اتفاقنا القياسي للسماوات المفتوحة، ولذا اتفقنا على التنفيذ التدريجي. والأحكام الانتقالية طريقة فعالة لتشجيع الدول التي لولا ذلك لترددت في قبول التحرير، وهي تتيح للشركاء فرصة مبكرة لجني الفوائد الاقتصادية من دخول أسواق الولايات المتحدة والأسواق العالمية.

٧-٢ والتحرير يتيح مزايا اقتصادية واسعة وعميقة لعملاء الدول وخطوطها الجوية ومطاراتها ومجتمعاتها واقتصاداتها. وترى الولايات المتحدة أن التقدم الكبير الذي حققته، هي والدول الأخرى، في مجال التحرير دليل على أن النظام الحالي فعال للغاية في زيادة التحرير عموماً، وأن الزخم ينبغي أن يستمر. ولتحقيق هذه الغاية، نرى أن العناصر التي أدرجناها في اتفاقنا للسماوات المفتوحة ينبغي أن تكون الهدف الأدنى لكل اتفاق للخدمات الجوية.

٣- النهج العالمية ازاء التحرير

١-٣ في ضوء ما أحرز في ظل النظام الحالي من تقدم هام في مجال التحرير نتفق مع رأي الأغلبية القوية على أن معظم الدول غير مستعدة فيما يبدو للدخول في اتفاق عالمي متعدد الأطراف يشمل النقل الجوي، ونتفق مع الاستنتاج الوارد في الوثيقة ATConf/5-WP/8 وهو أن تواصل الدول عملية التحرير بالسرعة التي تناسبها باستخدام السبل التي تختارها، الثنائية والإقليمية والعديد الأطراف والمتعددة الأطراف.

٢-٣ والسبل الأولية التي تتبعها الأقلية التي تدعو الى اتباع نهج عالمي للتحريير هي الاتفاق العام للتجارة في الخدمات (غاتس) الذي وضعته منظمة التجارة العالمية من خلال الملحق الخاص بخدمات النقل الجوي. ولا يطبق الملحق حاليا الا على ثلاث خدمات مسماة بالتحديد هي: اصلاح وصيانة الطائرات، وبيع وتسويق خدمات النقل الجوي، وخدمات نظام الحجز بالحواسيب. ويستثنى الملحق من تطبيق اتفاق غاتس حقوق الحركة وجميع "الخدمات التي تتصل مباشرة بممارسة حقوق الحركة". وفي السنوات الأخيرة اقترح مؤيدو نهج تجارة عالمي ازاء خدمات النقل الجوي توسيع نطاق الملحق بحيث يشمل بعض حقوق الحركة أو الخدمات ذات الصلة بها ومنها التداول على الأرض.

٣-٣ وترى الولايات المتحدة أن التوسع في استبعاد معظم خدمات النقل الجوي من اتفاق غاتس أمر مناسب وبعيد النظر، وأن نهج الصناعات المحددة يظل تحريرا مهما لصالح المستخدمين والموردين لهذه الخدمات. ولا ترى الولايات المتحدة دليلا على أن هذا التقدم سيتعزز بأي توسع في النطاق الحالي للملحق، بل العكس هو الصحيح، فالولايات المتحدة تتوقع أن يتباطأ التحريير بسبب التغييرات التي قد تطرأ على النطاق الحالي.

٤-٣ وعلى نقيض التحريير المهم الذي حدث في تبادل حقوق الخدمات الجوية خارج نطاق اتفاق غاتس يكشف استعراض لثلاث خدمات مشمولة الآن بملحق اتفاق غاتس عن أن التحريير في هذه الخدمات عن طريق تطبيق اتفاق غاتس تحريير محدود. ففي حالة اصلاح وصيانة الطائرات، لا توفر جميع التزامات منظمة التجارة العالمية التي قررت عند ابرام اتفاق غاتس الدخول المفتوح المقرر من قبل وهي لا تمثل تحريرا جديدا. وفي حالة نظام الحجز الحاسوبي والبيع والتسويق، وهما لا يزالان مترابطين وثيقا، سجلت عدة دول اعفاءات الدولة الأكثر رعاية لامكانية تطبيق الملحق على تلك الخدمات، ولم يكن اتفاق غاتس حافظا على التحريير لهذه الدول. ونقيض ذلك أن عشرات الدول أبرمت اتفاقات للسموات المفتوحة مع التزامات قوية بالتحريير بشأن خدمات الحجز الحاسوبي والتسويق والبيع.

٥-٣ وترى الولايات المتحدة في هذا الوقت أن المشاكل المشار اليها أعلاه لا تجتنب اتفاق غاتس فحسب بل وأي تغطية عالمية للخدمات الجوية في أي اتفاق عام للتجارة. وترى الولايات المتحدة عدم اجراء أي تغييرات على الوضع الراهن لا يكون الهدف منها سوى ايجاد انطباع باحراز تقدم. كما لا ينبغي اجراء أي تغيير من شأنه أن يضر أكثر مما يحقق خيرا واضحا. وينبغي أن يكون هدف أعضاء الايكاو هو تعزيز التحريير لقطاع النقل الجوي، وواضح الآن أن هذا الهدف يتحقق على أفضل وجه بمقتضى النظام الحالي لاتفاقات الخدمات الجوية الذي يتيح للدول مواصلة التحريير بالسرعة والطريقة اللتين تلبيان الاحتياجات الخاصة لكل دولة.

٤- الاجراء المعروض على المؤتمر

١-٤ المؤتمر مدعو الى مراعاة الآراء المعرب عنها أعلاه وأن يستنتج ما يلي:

- (أ) أن التقدم الكبير الذي أحرزته الدول الأعضاء في مجال التحريير هو دليل على أن النظام الحالي فعال للغاية في زيادة عملية التحريير عموما، وأنه ينبغي الحفاظ على الزخم عن طريق استخدام اتفاقات السموات المفتوحة على الصعد الثنائي والاقليمي والعديد الأطراف والمتعدد الأطراف.
- (ب) أن اكتظاظ المطارات، وان كان مشكلة تواجهها كل دولة عضو فهو لم يكن عائقا هاما عن ابرام الدول اتفاقات لتحريير الخدمات الجوية.
- (ج) وأنه لا يوجد دليل للآن على أن التقدم في التحريير يتعزز بتوسيع النطاق الحالي للملحق الخاص بخدمات النقل الجوي في الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات.