



المؤتمر العالمي للنقل الجوي

الاجتماع السادس

مونتريال، من ١٨ إلى ٢٢ مارس ٢٠١٣

البند ٢ من جدول الأعمال: بحث القضايا الرئيسية وإطار تنظيم اللوائح ذي الصلة
٢-٢: ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم

القيود الوطنية على ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم

(مقدمة من أيرلندا باسم الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه^١،
والدول الأخرى الأعضاء في اللجنة الأوروبية للطيران المدني^٢)

الموجز التنفيذي

تعرض ورقة العمل هذه الاعتبارات الأوروبية المتعلقة بالقيود الوطنية على ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم، وتقتصر على مناقشة مدى أهمية القيود الوطنية على ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم في بيئة اقتصادية تزداد اليوم عولمة ومنافسة، وذلك بهدف إحراز المزيد من التقدم في مجال تحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم.

الإجراء: المؤتمر مدعو إلى الموافقة على التوصية الواردة في الفقرة ٥.

المراجع: يمكن الاطلاع على المواد المرجعية للمؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي على الموقع:
www.icao.int/meetings/atconf6

١- المقدمة

١-١ ما فتئت ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم تخضع عادة لقيود ناشئة عن مصدرين. أولاً، حق الدولة في رفض قبول تعيين شركة نقل جوي وفقاً لاتفاق ثنائي بشأن الخدمات الجوية إذا لم يكن معظمها (أو جانب كبير منها) يملكه ويسيطر عليه بالفعل الطرف الآخر في الاتفاق أو مواطنوه. وترد مناقشة هذه المسألة في الوثيقة ATConf/6-WP/49. وثانياً،

^١ إسبانيا، إستونيا، ألمانيا، أيرلندا، إيطاليا، البرتغال، بلجيكا، بلغاريا، بولندا، الجمهورية التشيكية، الدانمرك، رومانيا، سلوفاكيا، سلوفينيا، السويد، فرنسا، فنلندا، قبرص، لاتفيا، لكسمبرغ، ليتوانيا، مالطة، المملكة المتحدة، النمسا، هنغاريا، هولندا، اليونان.

^٢ أذربيجان، أرمينيا، ألبانيا، أوكرانيا، آيسلندا، البوسنة والهرسك، تركيا، الجبل الأسود، جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، جمهورية مولدوفا، جورجيا، سان مارينو، سويسرا، صربيا، كرواتيا، موناكو، النرويج.

وكما تتناول ذلك هذه الورقة، فقد أصدر عدد من الدول قوانين تتعلق بالترخيص لشركات النقل الجوي أو الاستثمار الأجنبي الذي يقيد ملكية مواطني الدول الأخرى للناقلين الجويين والسيطرة عليهم ("القيود الوطنية").

٢-١ ومن المفيد بحث الأسباب الكامنة وراء القيود الوطنية على ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم ثم الحكم بما إذا كانت لا تزال مجدية في سياق التغيرات السريعة التي يشهدها قطاع النقل الجوي، أو إذا كان من الممكن إلغاؤها بهدف توليد منافع اقتصادية.

٢- المعلومات الأساسية

١-٢ تخضع خدمات النقل الجوي الدولي لاتفاقات الخدمات الجوية الثنائية المبرمة بين الدول. وعند التفاوض بشأن اتفاقات الخدمات الجوية، ترغب الدول عموماً في أن تكفل أن الحقوق التي تتبادلها مع شركائها تقيد الناقلين الجويين التابعين لكلا الطرفين ولكن ليس الناقلين الجويين التابعين للدول الأخرى الذين ليسوا أطرافاً في الاتفاق ولا يمنحون حقوقاً متبادلة. وأبسط طريقة للمحافظة على حقوق الناقلين الجويين التابعين لطرفي الاتفاق هي أن يقيد كل طرف تعيين شركات الطيران بشرط ملكية ذلك الطرف لمعظمها والسيطرة الفعلية عليها. وفي الوقت نفسه، ينبغي أن تشير أيضاً القوانين الوطنية لطرفي الاتفاق إلى تلك القيود. وبالفعل، فمن الأسباب البديهية وراء القيود الوطنية هو الأساس المنطقي لاتفاقات الخدمات الجوية المتعلقة بكفالة الحقوق المشار إليها أعلاه.

٢-٢ وعندما بدأت اتفاقات الخدمات الجوية والقوانين الوطنية تنص على فرض قيود على الناقلين الجويين والسيطرة عليهم، بررت الدول تطبيق تلك القيود بالأسباب التالية:

(أ) هيمنة الحكومات على ملكية الناقلين الجويين وسيطرتها عليها؛

(ب) تعتبر شركات النقل الجوي أصولاً استراتيجية رئيسية؛

(ج) الشواغل الأمنية الوطنية المتعلقة بالسيطرة الأجنبية على الأصول الاستراتيجية؛

(د) غرض جعل الطائرات متاحة بالفعل عند الحاجة إليها لأغراض الدفاع الوطني، والاحتياجات في مجال الطوارئ أو لتوفير الخدمات الجوية خدمة للمصلحة العامة ومن ذلك على سبيل المثال النقل إلى الأماكن النائية في البلد ومنها؛

(هـ) الحقوق المتعلقة بدخول الأسواق، لا سيما قصر النقل الجوي المحلي على الطائرات الوطنية، والتي هي حقوق محفوظة لشركات النقل الجوي الوطنية؛

(و) القضايا المتعلقة بالعمل، أي خشية ألا يحافظ المستثمرون الأجانب على معايير العمل نفسها.

٢-٣ وفي ظل الظروف التي تعمل فيها اليوم الناقلون الجويون، والتي تتسم بتزايد العولمة والمنافسة، يجدر بالإيكاو أن تدرس الأسباب المذكورة أعلاه حتى تقرر إذا كانت لا تزال صالحة، وإذا كانت هذه القيود تخدم مصلحة الناقلين الجويين أو تخدم بالفعل المصالح العامة، أخذاً في الاعتبار المنافع المحتملة التي يمكن أن تتحقق بفضل تحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم (انظر الفقرة ٣). ولعله من الأحرى توخي أساليب أكثر مرونة لتحقيق الأهداف العامة المتعلقة بالقيود على ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم، ومن ذلك على سبيل المثال وضع شروط ترخيص وطنية لا تحرم قطاع النقل الجوي من المنافع المحتملة لتحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم.

٢-٤ وتجدر الإشارة أنه في حين لا تزال القيود الوطنية هي الممارسة العامة بين الدول، هناك استثناءات واضحة في شكل نظم الملكية الليبيرالية، ومعظمها متفق عليه على الصعيد الإقليمي بين الدول ذات الأسواق (النقل الجوي) المتكاملة

("المصلحة المشتركة"). ومن هذه الأمثلة الاتحاد الأوروبي والمنطقة الاقتصادية الأوروبية واتفاق الجماعة الكاريبية واتفاق سوق الطيران الموحد بين أستراليا ونيوزيلندا.

٥-٢ وعند دراسة هذه المسألة، على المؤتمر أن يتذكر أن تحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم مرتبطة بقضايا انفتاح السوق والمنافسة العادلة، كما أنه مدعو إلى الرجوع إلى ورقة عمل الاتحاد الأوروبي واللجنة الأوروبية للطيران المدني، ATConf/6-WP/51، "المبادئ الأساسية للمنافسة العادلة".

٣- منافع تحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم

١-٣ تعتقد أوروبا، بناء على تجربتها، أن إلغاء القيود الوطنية المفروضة على الناقلين الجويين والسيطرة عليهم، أو الحد منها، يحقق في العديد من الحالات، خاصة إذا كان مشفوعا بالضمانات الضرورية (انظر الفقرة ٤-٢)، منافع كبيرة لقطاع النقل الجوي وللاقتصاد بصورة أعم. وفيما يلي بعض تلك المنافع.

(أ) إن عملية تحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم ستعزز إمكانية وصولهم إلى رأس المال الذي ستزداد أهميته في بيئة ما فتئت المنافسة تزداد فيها حدة، وهو ما سييسر عموما ترشيد قطاع النقل الجوي الذي لا يزال يخضع لقيود غير معروفة في القطاعات الاقتصادية الأخرى؛

(ب) ويمكن أن تدعم حرية الاستثمار في شركات النقل الجوي عمليات الإدماج والدمج والشراء في قطاع النقل الجوي، كما يمكن أن تيسر تنمية شركات النقل الجوي عبر الوطنية القادرة على خدمة كامل شبكة النقل الجوي على الصعيد العالمي من دون أن تخضع لقيود غير متوازنة؛

(ج) وبالإضافة إلى تحرير عملية التعيين ونظم حقوق الحركة الجوية في اتفاقات الخدمات الجوية (أي التعيين المتعدد لشركات النقل الجوي وحقوق الحرية الثالثة والحرية الرابعة اللامحدودة على الأقل)، يمكن أن تسهم زيادة تمكين المواطنين الأجانب من إنشاء شركات النقل الجوي أو الاستثمار فيها في زيادة انفتاح السوق، وبالتالي تقوم بدور داعم في عملية تحرير حقوق الحركة الجوية؛

(د) وإذا ما أتيحت إمكانية الاستثمار الأجنبي، فإن ذلك سيدعم تحويل الناقلين الجويين المملوكين وطنيا إلى القطاع الخاص في الحالات التي تقرر فيها الدول عمليات الخصخصة؛

(هـ) وإذا كان بإمكان الناقلين الجويين الوطنيين أن تقبل رأس المال الأجنبي، فإن اعتمادها على مساعدة الدولة وعلى دعمها المالي قد يقل. ومن شأن ذلك أن يخفف من العبء على الحكومات نتيجة لمواصلة تمويل الشركات الجوية المملوكة وطنيا، ويساعد في تحسين إدارة تلك الشركات نظرا لأن استثمار شركات الناقلين الجويين الأجانب يمكن أن يجلب أيضا معارف وممارسات جيدة جديدة.

٢-٣ ويتبين من التجربة الأوروبية أن تحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم يمكن أن يحسن الكفاءة الاقتصادية لصناعة النقل الجوي من خلال تحسين المنافسة وزيادة تنوع الخدمات الجوية مما يعود بالنفع على المستهلكين.

٤- المستقبل

١-٤ هناك عوامل مختلفة كثيرة يمكن أن تحفز الدول على إزالة القيود الوطنية المفروضة على ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم. ويمكن وضع نهج ليبرالي من جانب واحد، على أساس أهداف السياسة العامة الداخلية، أو انطلاقا من الاتفاقات الدولية داخل الأقاليم، والاتفاقات الخاصة (الثنائية) بين الدول والكتل الاقتصادية (مثل اتفاقات النقل الجوي بين

الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، والاتحاد الأوروبي وكندا)، والاتفاقات بين الكتل الاقتصادية، من خلال اتفاقات الخدمات الجوية المعدلة على الوجه المطلوب، أو من خلال وثيقة متعددة الأطراف يمكن أن تقوم الإيكاو بإعدادها.

٢-٤ بيد أن عملية التحرير ستكون ميسرة في جميع الحالات ويجب أن تكون مصحوبة بضمانات تكفل أنها ستحقق منافع ولا تعرض القيم الأساسية، مثل الأمن الوطني، والفرص العادلة والمتكافئة، وتنمية النقل الجوي تنمية اقتصادية آمنة وسليمة، للخطر. وينبغي أن تشمل هذه الضمانات، في جملة تدابير أخرى، توفى الدولة التي تقوم بتعيين شركات النقل الجوي لرقابة تنظيمية فعالة على سلامة الطيران وأمنه، والسلامة المالية للناقلين الجويين، والعمالة والمسائل المحلية الممكنة الأخرى، الخ. ويمكن تأمين الاحتياجات الوطنية في مجال الدفاع والطوارئ من خلال وضع شروط ترخيص مناسبة تجعل الطائرات متاحة بسهولة. وعلاوة على ذلك، فمن العوامل الرئيسية الأخرى المساعدة على تحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم وحماية مصالح المستهلكين اتخاذ تدابير تكفل المنافسة العادلة والتقارب بين القوانين في ظل تكافؤ الفرص بين البلدان الشريكة.

٣-٤ وقد تريد بالفعل الدول الراغبة في تحرير لوائحها الوطنية بشأن ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم أن تتأكد من أنها ستفعل ذلك تدريجياً وأن تلتزم بالمعاملة بالمثل من البلدان الشريكة. وقد اقترحت الإيكاو بالفعل أدوات مفيدة مثل شرط "مكان العمل الرئيسي" أو الإعفاءات من القيود في اتفاقات الخدمات الجوية، ويمكن دعوتها إلى أن تطور هذا العمل على نطاق أوسع.

٥- التوصيات

١-٥ إن المؤتمر مدعو إلى القيام بما يلي:

- (أ) مناقشة مدى أهمية القيود الوطنية على ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم في بيئة اقتصادية تزداد اليوم عولمة ومنافسة؛
- (ب) بحث الوسائل الممكنة لتشجيع الدول على إلغاء القيود الوطنية على ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم، تدريجياً، أو جعلها أكثر مرونة بما يخدم مصلحة قطاع النقل، رهنا باتخاذ الضمانات الملائمة؛
- (ج) النظر في الإجراءات الأخرى التي ينبغي أن تتخذها الإيكاو لدعم عملية زيادة تحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم.

— انتهى —