



المؤتمر العالمي للنقل الجوي الاجتماع السادس

مونتريال، من ١٨ إلى ٢٢ مارس ٢٠١٣

البند رقم ٢ من جدول الأعمال: بحث المسائل الرئيسية والإطار التنظيمي المتعلق بها
البند رقم ٢-١ من جدول الأعمال: دخول الأسواق

توسيع نطاق دخول الأسواق في مجال النقل الجوي الدولي

(وثيقة مقدمة من الأمانة العامة)

الموجز التنفيذي

تتناول ورقة العمل هذه المسائل المتعلقة بتحرير دخول الأسواق، مع التركيز على تبادل حقوق الحركة، وتناقش السبل الممكنة للمضي قدماً في هذا الشأن. وفيما يخص المسائل المتعلقة بالجوانب الأخرى لدخول الأسواق مثل خدمات الشحن الجوي وتخصيص الخانات الزمنية في المطارات والقيود المفروضة على الرحلات الليلية فيجري تناولها في ورقات عمل منفصلة في إطار هذا البند من جدول الأعمال.

الإجراء: المؤتمر مدعوٌ إلى القيام بما يلي:

(أ) استعراض المعلومات والتقييمات والمناقشات الواردة في هذه الورقة؛

(ب) تأييد الاستنتاجات التي تتضمنها الفقرة ٥؛

(ج) اعتماد التوصيات المذكورة في الفقرة ٦.

المراجع: يمكن الاطلاع على مراجع المؤتمر السادس للنقل الجوي على الموقع التالي: www.icao.int/meetings/atconf6

١- المقدمة

١-١ توسيع نطاق دخول الأسواق عنصر أساسي في تطوير نظام النقل الجوي العالمي لأنه يجري تشغيل جميع الخدمات الجوية الدولية في إطار الحقوق التي تمنحها الدول لدخول الأسواق. إلا أن القيود المفروضة على دخول الأسواق تبقى واحدة من العراقيل الرئيسية لتي تحول دون وضع إطار تنظيمي فعال في مجال الخدمات الجوية الدولية، وتوطيد الربط بين الطرق واستفادة الدول والأشخاص إلى أقصى حد من قطاع الطيران.

٢- التطورات المستجدة

١-٢ منذ انعقاد المؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي في عام ٢٠٠٣ تزايد عدد الدول التي انتهجت سياسات التحرير. وأبرم عدد كبير من اتفاقات الخدمات الجوية التي تمنح حقوقاً لدخول الأسواق دون قيود خارج نطاق الحريات الثالثة والرابعة (تزد الحريات الجوية التسع مفصلة في المرفق (أ) بهذه الورقة)، التي غالباً ما تُعرف باسم "اتفاقات الأجواء المفتوحة". وفي الفترة من عام ١٩٩٢ إلى أكتوبر ٢٠١٢، وقعت ١٤٥ دولة، تمثل ٧٦ في المائة من الدول الأعضاء في الايكاو، على أكثر من ٤٠٠ اتفاقاً من اتفاقات الأجواء المفتوحة، كما هو مبين في المرفق (ب) بهذه الورقة. ومع ذلك، فإن منح حقوق الكابوتاج، أي حقوق النقل الداخلي للشركات الأجنبية، (الحريتان الثامنة والتاسعة) لا يزال يشكل الاستثناء، وليس معمولاً به سوى في الاتحاد الأوروبي وفي عدد قليل من الدول في بعض مناطق العالم.

٢-٢ وخلال العقد الأخير واستناداً إلى تجربة الاتحاد الأوروبي، اعتمدت دول في أفريقيا وآسيا والكاربي وأمريكا اللاتينية والشرق الأوسط أيضاً برامج التحرير على المستوى الإقليمي، حيث التزمت باتخاذ ترتيبات نحو التحرير الكامل.

٣-٢ ويشكل تزايد عدد الاتفاقات بشأن التحرير ، بما في ذلك اتفاقات الأجواء المفتوحة، اتجاهاً إيجابياً للتوصل إلى توافق أوسع في الآراء من أجل إضفاء طابع التعددية على تبادل الحقوق التجارية، التي تظل أحد أهداف الايكاو. وبالرغم من تحسن آفاق التعددية إلا أن أغلبية الدول لا تزال تتبع النهج الثنائي في إبرام الاتفاقات بهذا الشأن.

٤-٢ وفي غضون ذلك، شهدت السنوات الأخيرة دعوات من بعض الدوائر لعدم فتح الأسواق وبعض التردد في إلغاء القيود المفروضة على السعة، بالرغم من تراجع الطلبات المباشرة التي تدعو لإلغاء اتفاقات التحرير. وفي بعض الحالات، قد يعزى ذلك إلى التخوف من "عدم تساوي الفرص" أو التغييرات في الأوضاع التنافسية. وقد تعكس الدعوات التي تدعو إلى تقليص حجم هذه الاتفاقات الرأي القائل بأنه لا ينبغي إتاحة نفس الفرصة لشركات الطيران التابعة لطرفين في اتفاق من اتفاقات الخدمات الجوية للعمل والتنافس فحسب، بل ينبغي أيضاً تمكين كل شركة من هذه الشركات من الحفاظ على حصة كبيرة من السوق. وقد يؤثر المناخ الاقتصادي غير المواتي أيضاً في هذا السلوك.

٥-٢ ولا يزال قطاع النقل الجوي يشهد تغييرات هيكلية، وقد أصبحت الأسواق أكثر تنافساً. وتشهد النماذج التجارية الابتكارية والجديدة، مثل الناقلين منخفضي التكاليف، انتشاراً في الوقت الحالي. وفي سياق مواجهة العديد من التحديات، مثل تأثير الأزمات المالية وبطء وتيرة الاقتصاد وارتفاع تكاليف الوقود وتشديد القيود التنظيمية، دعت شركات الطيران مراراً وتكراراً إلى تعزيز الحرية التجارية لمواكبة تغييرات الأسواق، وفي بعض الحالات، الاستغناء عن النظام الثنائي. وعموماً، يواجه مجتمع الطيران وضعاً غير طبيعي إذ يواجه الهيكل التنظيمي الذي سبق عملية التحرير ويقوم على العلاقات بين البلدان من ناحية والسوق العالمي في مرحلة ما بعد تحرير الأسواق. وسيقتضي الأمر تضامناً للجهود واتخاذ خطوات أكثر جرأة .

٦-٢ وخلال الدورة السابعة والثلاثين للجمعية العمومية للايكاو، حظي الدور الريادي المنوط بالايكاو في هذا الصدد بدعم قوي.

٣- أعمال الايكاو والإرشادات بشأن السياسات العامة

١-٣ أعدت الايكاو مواد هامة تتعلق بالسياسة العامة والإرشادات فيما يخص دخول الأسواق. وتتكون هذه الإرشادات من قرارات صادرة عن الجمعية العمومية في هذا الشأن، وأحكام نموذجية واستنتاجات وتوصيات وإعلانات صادرة عن مؤتمرات النقل الجوي، تتضمنها الوثيقة (Doc 9587)، "سياسات وإرشادات بشأن التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي". وتجدر الإشارة إلى أن هناك مبدأ ينص على "أنه ينبغي للدول أن تواصل التحرير في دخول الأسواق بمحض اختيارها وحسب وتيرتها، مع اعتماد السبل الثنائية أو الإقليمية أو المتعددة الأطراف حسب ظروفها".

٢-٣ وقد أتاحت الترتيبات النموذجية للخدمات الجوية التي وضعتها الايكاو وأيدها المؤتمر الخامس للنقل الجوي إرشادات مفيدة بشأن عملية التحرير واستخدمتها الدول في توطيد علاقاتها في مجال الخدمات الجوية. وتبقى هذه الترتيبات النموذجية "وثيقة حية" ينبغي المواظبة على تحديثها لمواكبة تطور عملية التحرير.

٣-٣ وبعد إمعان النظر والتحضير بشكل جيد، نظمت الايكاو في عام ٢٠٠٨ المؤتمر الأول للتفاوض بشأن الخدمات الجوية. ويشكل هذا المؤتمر ملتقى رئيسياً للدول كي تجري مفاوضات ثنائية بصورة شاملة، ومن ثم زيادة تحسين كفاءة عملية التفاوض. وأصبح منذ بدايته ينعقد بشكل سنوي في أقاليم شتى من العالم ويحضره عدد متزايد من المشاركين. وإلى غاية عام ٢٠١٢، بلغ مجموع البلدان التي شاركت على الأقل مرة واحدة في هذا المؤتمر ١٠٧ بلدان (٦٥ في المائة من الدول الأعضاء في الايكاو) ووقعت على أكثر من ٣٠٠ من الاتفاقات والترتيبات المتعلقة بالخدمات الجوية.

٤-٣ وقد أوضح مجلس الايكاو في عام ٢٠٠٩، في معرض استعراضه للسبل الممكنة لتيسير عملية التحرير، أن معظم الإرشادات المعمول بها في مجال السياسة العامة للايكاو تبقى مهمة وصالحة، وأن المشكلة الرئيسية لا تكمن في غياب الإرشادات المتعلقة بالسياسة العامة بقدر ما تتعلق بقلة معرفة الدول بها أو عدم تطبيقها لها.

٤- المناقشة

١-٤ بعد مرور زهاء ٧٠ سنة على إنشاء الايكاو في عام ١٩٤٤، يشكل المؤتمر السادس للنقل الجوي فرصة تاريخية لمجتمع الطيران لاستعراض الوضع الراهن واستكشاف السبل الممكنة للمضي قدماً نحو تحديث الإطار التنظيمي العالمي من أجل تطوير النقل الجوي الدولي بفعالية واستدامة وفقاً لديباجة اتفاقية شيكاغو. وفيما يلي الخيارات الممكنة التي تساهم في تعزيز عملية التحرير من خلال حقوق الحركة.

٢-٤ ونظراً لأن أغلبية الإرشادات الحالية للايكاو لا تزال مهمة وسارية المفعول، يمكن للايكاو أن تضاعف جهودها لإذكاء وعي الدول بإرشادات الايكاو وتحديثها وجعلها تواكب احتياجات الدول والتشجيع على الاستفادة منها على نطاق واسع. وينبغي أن تواصل الايكاو تزويد الدول بالتسهيلات الموفرة خلال مؤتمرات الايكاو للتفاوض بشأن الخدمات الجوية لتعزيز كفاءة عملية التفاوض بشأنها، والتشجيع على استخدامها في المشاورات أو المفاوضات الثنائية بل وأيضاً في الأنشطة العديدة الأطراف أو المتعددة الأطراف.

٣-٤ وقد أثبتت التجربة خلال العقدين المنصرمين أنه يمكن تحقيق تحرير دخول الأسواق باتباع النهج الأحادية والثنائية والإقليمية والمتعددة الأطراف. وينبغي تشجيع الدول على مواصلة القيام بذلك في المستقبل.

٤-٤ وهناك وسيلة أخرى لتجاوز هشاشة النظام الثنائي وتحسين العملية التنظيمية على المستوى العالمي وهي قيام الايكاو بدور ريادي في بلورة نهج متعدد الأطراف يسهل توسيع نطاق دخول الأسواق، وذلك في صيغة اتفاق دولي يلزم الأطراف بإزالة القيود المفروضة على الحريات الجوية الرئيسية. ويمكن الاستناد في صياغة هذا الاتفاق إلى الخبرات السابقة والإنجازات المحرزة كاتفاقات الأجواء المفتوحة والاتفاقات الإقليمية لتحرير دخول الأسواق والاتفاقات العديدة الأطراف أو المتعددة الأطراف. وفي ضوء تفاوت احتياجات الدول واختلاف ظروفها، يمكن بلورة هذا الاتفاق كي توقع عليه أولاً الأطراف "التي لديها رغبة واستعداد"، مثلاً الدول التي وقعت بالفعل فيما بينها على اتفاقات الأجواء المفتوحة، ثم فتح باب الانضمام لأي أطراف أخرى تُبدي استعداداً.

٥-٤ ومن شأن هذا التعهد أن يتطلب قدراً كبيراً من الأعمال الإضافية، بما في ذلك إمعان النظر والتشاور مع الخبراء والدول، لا سيما بشأن نطاق هذه الاتفاقات وأحكامها. وبالرغم من صعوبة هذه المهمة، فإن آفاق بلوغ هذا الهدف أصبحت أكثر تشجيعاً مع تزايد فكرة قبول تحرير دخول الأسواق وانتشارها، وهو ما يؤكد العدد الكبير لاتفاقات التحرير أو اتفاقات الأجواء المفتوحة، بما في ذلك بعض الاتفاقات الإقليمية أو العديدة الأطراف أو المتعددة الأطراف.

٦-٤ وقد أفادت دراسة استقصائية جرت في الآونة الأخيرة عن الدول (انظر كتاب المنظمة SC 6/1-12/57 بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٤) أن ٨٥ في المائة من الدول التي أرسلت ردوداً (٥٢ دولة من أصل ٦١ دولة) تدعم فكرة اتخاذ الايكاو لهذه الإجراءات. وهي ستكون خطوة تاريخية يتخذها مجتمع الطيران بغرض وضع إطار تنظيمي أكثر فعالية وكفاءة على المستوى العالمي سعياً لتطوير النقل الجوي الدولي بشكل مستدام.

٥- الاستنتاجات

١-٥ في ضوء المناقشة أعلاه، يمكن استخلاص الاستنتاجات التالية:

- (أ) منذ انعقاد المؤتمر الخامس للنقل الجوي، أصبح عدد أكبر من الدول يعتمد مفهوم تحرير دخول الأسواق. ولا يزال قطاع النقل الجوي يدعو إلى زيادة الحريات التجارية وتوخي المرونة التنظيمية. واعتمد عدد أكبر من الأقاليم برامج التحرير فيما بينها بما في ذلك الالتزام بفتح الأسواق؛
- (ب) في حين أصبحت الدول تؤيد توسيع نطاق فتح الأسواق أو حتى فتحها بالكامل، فلا يزال البعض الآخر يتردد في تأييد فكرة التحرير الكامل أو تجاوز نطاق النهج الثنائي من أجل إبرام اتفاق متعدد الأطراف لتبادل حقوق الحركة. ومن العوامل التي تعوق عملية التحرير نقص الوعي أو الثقة في مزايا

فتح الأسواق، ونقص الإرادة السياسية لدى الحكومات، وفي بعض الحالات، تأثير بعض شركات الطيران على القرارات التي تتخذها الحكومات؛

(ج) قبل إيجاد حل بديل مقبول على المستوى العالمي، لا يزال النهج الثنائي يشكل الأداة الأساسية التي تستخدمها أغلبية الدول في تبادل الحقوق التجارية في مجال النقل الجوي الدولي. غير أنه ينبغي لمجتمع الطيران أن يعمل على تحديث الإطار التنظيمي العالمي لزيادة فعالية النقل الجوي الدولي واستدامته. وفي هذا الصدد، يمكن للايكاو أن تؤدي دوراً ريادياً في المساعدة على تعزيز التحرير وتوجيه عملية وضع الإرشادات المتعلقة بالسياسات العامة والترتيبات التنظيمية.

٦- التوصيات

١-٦ فيما يلي التوصيات المقترحة عرضها على نظر المؤتمر:

(أ) ينبغي تشجيع الدول على استخدام التسهيلات الموفرة خلال مؤتمرات الايكاو للتفاوض بشأن الخدمات الجوية بالنسبة للمفاوضات العديدة الأطراف أو المتعددة الأطراف، مادامت هذه المؤتمرات قد أثبتت جدواها كمحفل للدول وبالتالي يمكن أن تستفيد منها منظمات التكامل الإقليمي، التي لديها صلاحية تمثيل الدول خلال التفاوض بشأن اتفاقات الخدمات الجوية، وذلك بغرض تعزيز كفاءة هذه المفاوضات، ومن ثم، تمهيد الطريق أمام توسيع نطاق تحرير دخول الأسواق؛

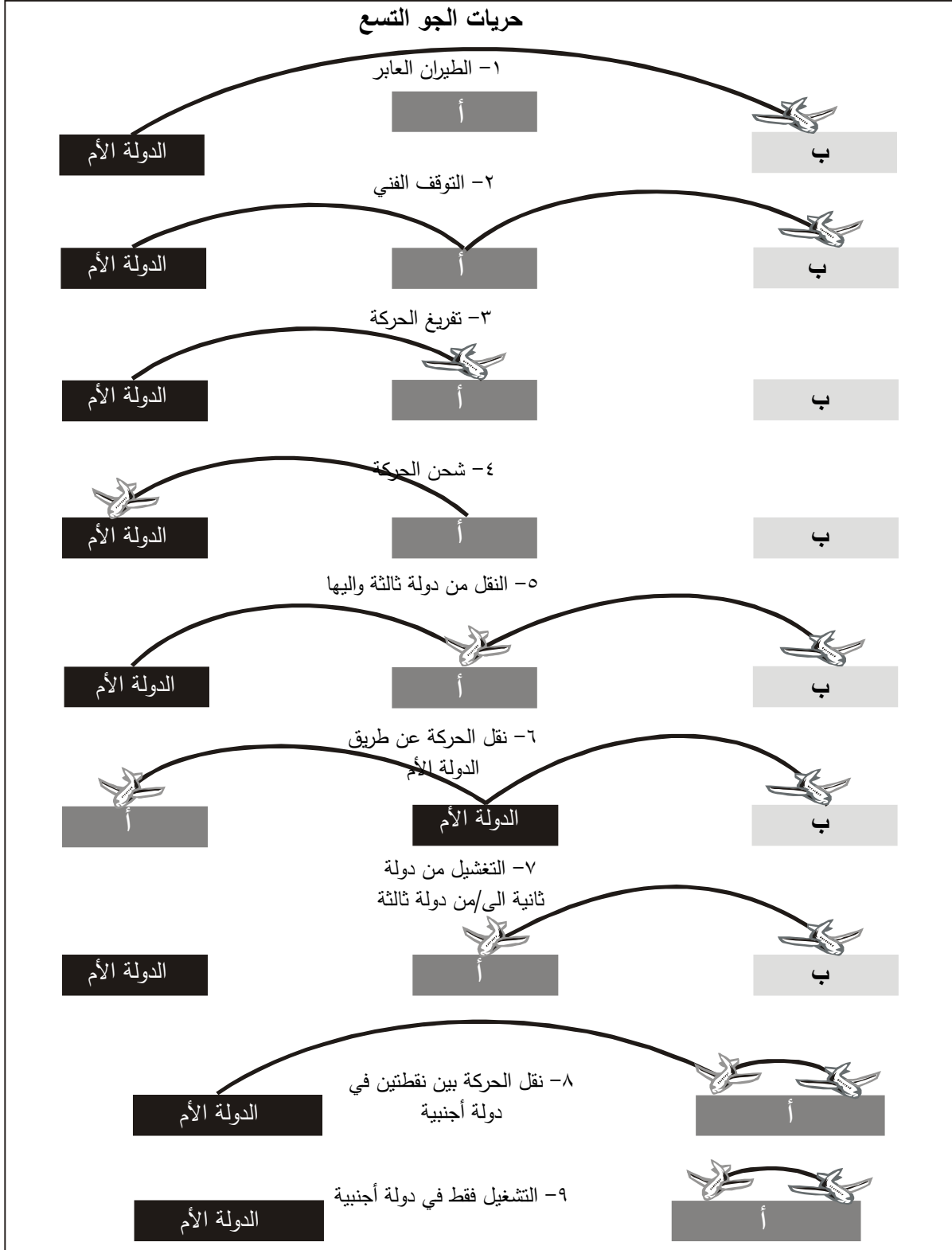
(ب) ينبغي للايكاو أن تواصل الاضطلاع بدور أساسي في وضع الإرشادات المتعلقة بالسياسات العامة فيما يخص تنظيم النقل الجوي الدولي واتخاذ الإجراءات الملموسة بما يساعد على تطور اللوائح التنظيمية والمضي قدماً في تحقيق هدفها المتمثل في إضفاء طابع التعددية على تبادل الحقوق التجارية؛

(ج) ينبغي للايكاو أن تؤدي دوراً ريادياً في إطار إبرام الاتفاقات الدولية للمساعدة على توسيع نطاق دخول الأسواق من جانب الدول، على النحو المبين في الفقرتين ٤-٤ و ٤-٥، مع مراعاة مصالح جميع الدول والجهات المعنية بالطيران المدني؛

(د) ينبغي للايكاو أن تتخذ تدابير أكثر قوة من أجل الترويج لما لديها من مواد متعلقة بالسياسات العامة والإرشادات بشأن تنظيم وتحرير النقل الجوي، وأن تعمل على تحديثها وجعلها تواكب الأوضاع المتغيرة واحتياجات الدول والجهات المعنية، وأن تساعد الدول في عملية التحرير؛

(هـ) ينبغي للايكاو أن تعمل على إيجاد سبل أخرى تيسيراً لعملية التحرير، مثل إعداد ونشر دراسات الحالة بشأن خبرات الدول في عملية التحرير ووضع مؤشرات في هذا الشأن لكي تسترشد بها الدول.

المرفق (أ) الحریات الجوية

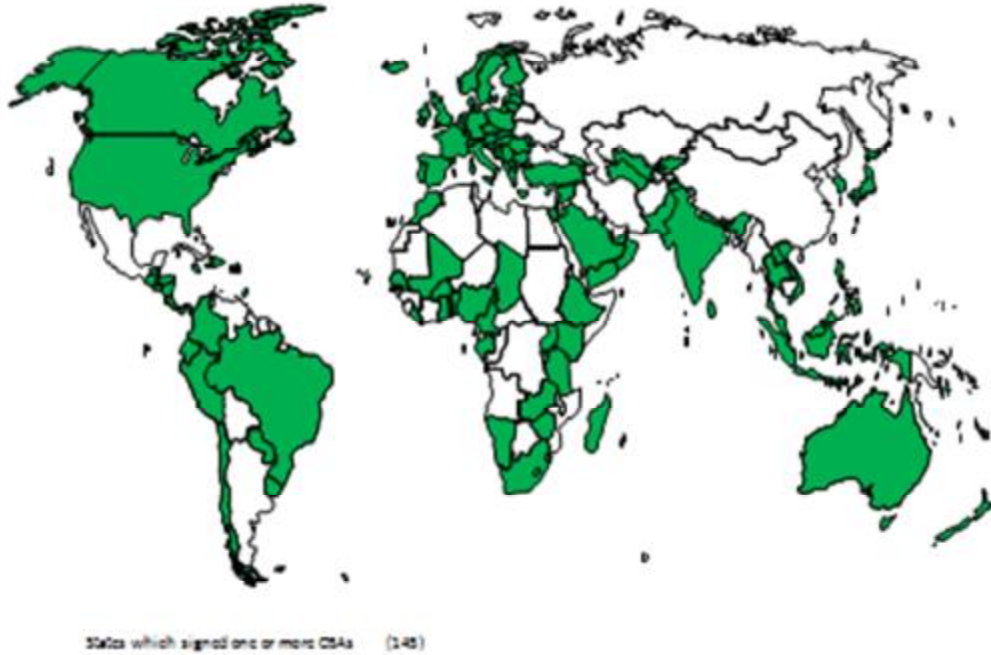


المرفق (ب)

الدول التي وقعت على الاتفاقات الثنائية للأجواء المفتوحة

١- تشير المناطق الواردة باللون الداكن في الشكل: ١ أدناه إلى الدول التي وقعت على اتفاق واحد أو أكثر من الاتفاقات الثنائية للأجواء المفتوحة*. ومنذ عام ١٩٩٢، وقع ما مجموعه ١٤٥ دولة على اتفاق واحد أو أكثر من الاتفاقات الثنائية للأجواء المفتوحة (أي ٧٦ في المائة من الدول الأعضاء في الايكاو).

الشكل: ١ الدول الموقعة على الاتفاقات الثنائية للأجواء المفتوحة



* مصطلح "اتفاقات الأجواء المفتوحة"، ولو أنه لم يحظ بتعريف موحد من جانب مختلف الدول التي تتبادي به، إلا أنه يُستخدم عادة للدلالة على أنه نوع من الاتفاقات ينشئ إطاراً تنظيمياً يعتمد أساساً على المنافسة المستمرة في الأسواق لتحقيق أهدافه الخاصة بالخدمات الجوية، ويخلو إلى حد بعيد أو يخلو تماماً من أي تنظيم حكومي مسبق لحقوق دخول الأسواق أو السعة أو تحديد الأسعار وغيرها من الحقوق الفرعية التي تتعلق بالأنشطة التجارية لشركات الطيران. (المصدر: Doc 9626 دليل تنظيم النقل الجوي الدولي).