



المؤتمر العالمي للنقل الجوي

الاجتماع السادس

مونتريال، من ١٨ إلى ٢٢ مارس ٢٠١٣

البند ١ من جدول الأعمال: استعراض عالمي عام للاتجاهات والتطورات

١-١: الصناعة والتطورات التنظيمية

البند ٢ من جدول الأعمال: بحث المسائل الرئيسية والإطار التنظيمي المتعلق بها

١-٢: دخول الأسواق

مقترحات لتحرير دخول الأسواق

(مقدمة من شيلي)

الموجز التنفيذي

تقدم ورقة العمل هذه موجزاً لخبرة شيلي بشأن تحرير دخول الأسواق وتعرض بعض المقترحات على الايكاو لاعتماد تدابير من أجل دعم وتشجيع عملية التحرير. وهي تقترح أيضاً نصاً لاتفاق متعدد الأطراف بشأن تحرير النقل الجوي الدولي.

الإجراء: يُرجى من المؤتمر الموافقة على التوصيات الواردة في الفقرة ٤ :

ATConf/6 reference material is available at www.icao.int/meetings/atconf6.

المراجع:

١- خبرة شيلي في مجال تحرير دخول الأسواق

١-١ تقوم خبرة شيلي بشأن سياسة الطيران التجاري التي تهدف إلى ضمان تمتع البلد بأفضل وصل جوي، أي أعلى قدر من الرحلات الجوية الممكنة، بدون أي تكاليف تتكبدها الدولة، بصرف النظر عن جنسية النقل الجوي الذي يشغل هذه الرحلات الجوية. ولقد سنّ هذا القانون في عام ١٩٧٩ وطُبق بدون تغيير منذ ذلك الحين. وتتكون هذه السياسة من أقل قدر ممكن من تدخل السلطات في الشؤون التجارية، بينما تقترح الفتح التام للأجواء أمام الدول على أساس متبادل بما في ذلك الطيران الداخلي.

٢-١ ونتيجة لهذه السياسة، فإن شيلي لديها حالياً اتفاقات لأجواء المفتوحة للحريتين الثالثة والرابعة مع أكثر من أربعين دولة. ومن مجموع هذه الاتفاقات، تشمل اتفاقات السماء المفتوحة، الحرية الخامسة والحرية السادسة مع أكثر من ثلاثين دولة وتشكل اتفاقات الأجواء المفتوحة الحرية السابعة مع أكثر من عشرين دولة من هذه المجموعة، والحرية الثامنة

¹ قدمت شيلي هذه الورقة باللغة الإسبانية.

والحرية التاسعة أو الطيران الداخلي مع أكثر من عشر دول. ولقد كانت التجربة الشيلية تجربة ناجحة. وفي كل مرة اتفقت شيلي مع دولة ما لرفع القيود، وخاصة تلك المتعلقة بالحرية الخامسة، ازدادت العمليات الجوية مع هذه الدولة. وتمثلت النتيجة الأخرى لسياسة الطيران التجاري هذه في التطور الإيجابي لقطاع الطيران في شيلي على أساس القطاع الخاص بالكامل، بدون أي دعم حكومي. وتُبين الإحصاءات أن شيلي، نسبة لعدد سكانها (بمعامل قدره ٠,٧٥%)، لديها حركة جوية أكثر من معظم الدول في إقليم أمريكا اللاتينية.

٣-١ وتبين التجربة الشيلية أن القيود التي تطبقها بعض الدول لحماية السوق لناقليها الجويين الوطنيين تعني بالفعل خسارة الوصل بين الرحلات وفقدان فرص إنمائية، التي قد تؤثر على كل من دولة الناقل الأجنبي الذي يحاول تشغيل رحلات جوية جديدة والدولة التي تطبق هذه القيود. وليس ثمة شرح بسيط لهذه الحالة في الدول التي تنتهج سياسات اقتصادية للأسواق الحرة في جميع مجالات اقتصاداتها باستثناء النقل الجوي، بينما تواصل تقييد المنافسة بين شركات الطيران، وهو موقف لا يقوم على أساس سليم.

٤-١ وثمة تناقض بين هذه السياسات العمومية، حيث إنه قد تيدل الجهود لتشجيع السياحة، ولكن من جهة أخرى، يتم تقييد عمليات شركات الطيران الأجنبية التي قد تؤدي إلى زيادة السياحة، وتحوّل المطارات إلى القطاع الخاص ويطلب منها أن تصبح ذات تمويل ذاتي غير أنه يتم منع شركات الطيران الأجنبية من زيادة رحلاتها الجوية لهذه المطارات. ولا يمكن شرح كل ما تقدم ذكره إلا إذا ذكرنا أنها مشكلات ذات معلومات غير متسقة.

٢- المناقشة والمقترحات

١-٢ **تفقيح نظام الايكاو الإحصائي.** يتمثل أحد العوامل المؤثرة بشأن المحافظة على هذه القيود في أن إحصائيات الحركة الجوية لا تبين حجم الأسواق. فالإحصائيات التي تجمعها الايكاو ومعظم الدول لا تسجل إلا عدد الركاب الذين يسافرون بين بداية الرحلة ومقصدتها غير أن هذا العدد لا يتفق دائماً مع بداية رحلة الركاب ووجهتهم النهائية. وبالنسبة للكثير من الطرق الجوية، فإن أغلبية الركاب على الرحلة الجوية لا يسافرون إلى الوجهة النهائية للرحلة ولكنهم يسافرون إلى وجهات أخرى مع رحلات جوية رابطة.

٢-٢ ونتيجة لذلك فأتثناء المفاوضات الثنائية، فإن الدول التي لديها سياسات تقييدية غالباً ما تلجأ إلى نظيراتها لإثبات أن هناك زيادة في الحركة الجوية تسوّغ رحلات طيران جديدة. أي أنها تصر على أن نظيراتها تثبت أن حجم سوق النقل الجوي قد ازداد بين البلدين. وإذا كانت هذه الزيادة قد حدثت أساساً نتيجة الوصل بين الرحلات الجوية عوضاً عن رحلات جوية مباشرة فعندها لا توجد وسيلة لإثبات هذا الأمر، ومن ثم، فإن نظيراتها لا يمكنها الحصول على زيادة في عدد الرحلات الجوية.

٣-٢ ولذلك، يتعين تحسين النظم الإحصائية لكي تبين بشكل صحيح حجم الأسواق، وهو الأمر الذي يجري التفاوض بشأنه بالفعل الآن أثناء المفاوضات الثنائية، رغم أن المرء لا يعرف إلا نادراً حجم الموضوع الجاري التفاوض بشأنه. ومع ذلك، فإن شركات الطيران لديها هذه المعلومات بالفعل. ومن المقترح أن تقوم الايكاو بمراجعة المعايير المنطبقة على جمع ومعالجة إحصائيات الحركة الجوية لكي يتسنى قياس هذه الحركة الجوية وفقاً لمنشأ رحلة الركاب ومقصدتهم النهائي.

٤-٢ **إجراء دراسات بشأن تكاليف والمكاسب المرتبطة بهذه القيود المفروضة على النقل الجوي الدولي.** وحيث إن الايكاو قد وضعت وأقرت بالفعل توصيات بالمؤتمر العالمي الخامس في عام ٢٠٠٣ بالنسبة للدول لكي تفتح أسواقها، ونظراً إلى أن الدعم الذي قد تقدمه الايكاو لتيسير سياسات الدخول الحر إلى الأسواق ينبغي أن يتمثل في تزويد الدول بالمعلومات عن القيمة الاقتصادية للنقل الجوي باقتصاد كل دولة والتكاليف التي تمثلها لكل اقتصاد عندما يرغب ناقل جوي أجنبي في تشغيل رحلات جوية دولية ويتم منعه من القيام بذلك. أي التكلفة التي تتحملها اقتصادات الدول عندما تواصل فرض قيود على النقل الجوي.

٥-٢ وينص الاقتراح على أنه **يتعين على الايكاو إجراء دراسات بشأن هذه التكاليف والمكاسب** لكي تتمكن الدول من معرفتها قبل إجراء المفاوضات الثنائية بشأن حقوق الحركة الجوية. ومن المقترح أيضاً أن توصي الايكاو الدول بإجراء هذه الدراسات بنفسها على أساس الإرشادات التي زودتها بها الايكاو.

٦-٢ **التسجيل بشأن درجة فتح الأجواء.** من المقترح أنه يتعين على الايكاو أن تستحدث سجلاً بشأن درجة فتح الأجواء القائمة الآن في الدول من خلال اتفاقاتها للخدمات الجوية، ويمكن استخدام ذلك كمعلومات للدول بشأن الإجراءات الجاري تنفيذها في بلدان أخرى في هذا الشأن. ويمكن أن تطلب تجميع المعلومات التي تقدمها الدول طواعية إلى الايكاو.

٧-٢ **اتفاق متعدد الأطراف بشأن التحرير.** من المقترح أن تضع الايكاو اتفاقاً متعدد الأطراف بشأن تحرير الخدمات الجوية. ويمكن استخدام بعض الاتفاقات الثنائية لفتح الأجواء المطبقة حالياً، كنموذج لهذا الغرض. ومع ذلك فقد اقترح أنه يتعين على مرأى النظر في إمكانية وضع اتفاق متعدد الأطراف يقتصر على العناصر الرئيسية لعملية التحرير. ومثل هذا الاتفاق يمكن أن يكون مفيداً من حيث تبسيط عملية التحرير، حيث إن المفاوضات بشأن الاتفاقات الثنائية للأجواء المفتوحة عادة ما تصبح عملية مرهقة بسبب المناقشات بشأن البنود المطولة التي لا تُطبق أبداً.

٨-٢ واقتُرحت الأمانة العامة (الفقرة ٤-٤ من الوثيقة ATConf/6-WP/13)، أن تتقلد الايكاو دور الريادة في وضع نهج متعددة الأطراف، مثل اتفاق متعدد الأطراف بشأن تحرير دخول الأسواق. وتشير الفقرة ٤-٥ من ورقة العمل ١٣ (WP/13) إلى أن هذه المسألة قد تكون مهمة معقدة للغاية بغية تأديتها من جانب الايكاو. ونظراً لما تقدم ذكره، فإننا نعتقد أن النص الذي نقترحه لوضع اتفاق متعدد الأطراف سيتفادى هذا التعقيد لأن كل دولة لن تحتاج إلا إلى تحديد موقفها بشأن دخول الأسواق بغية التمكن من توقيعه. وستظل جميع الموضوعات الأخرى التي عادة ما نجدها في اتفاق ثنائي ضمن نطاق الاتفاقات ثنائية الأطراف، حسب ما هو الأمر عليه حتى الآن.

٩-٢ وفيما يلي أحد النماذج الممكنة لاتفاق مبسط متعدد الأطراف. وهو يتكون من ست مواد فقط، غير أنه يغطي العناصر التي تهم الأغلبية بالفعل عندما يتعلق الأمر بمسألة التحرير وهو يشير إلى الركاب المشترك وخدمات الشحن وخطوط البضائع الصرفة. ولا يلزم توفير جدول للطرق الجوية لأن جميع الطرق الجوية مفتوحة. ويتعايش هذا الاتفاق متعدد الأطراف مع الاتفاقات الثنائية الأطراف غير أنه يحظى بالأسبقية عليها بالنسبة للموضوعات الواردة في الاتفاق المتعدد الأطراف، ما لم تتضمن الاتفاقات الثنائية الأطراف قدراً أكبر من انفتاح الأجواء. ويحرر هذا النموذج الرحلات الجوية للركاب حتى حرية الجو السادسة، وحتى الحرية السابعة بالنسبة للبضائع. ويمكن فتح الاتفاق للتوقيع عليه على أساس اختياري في نسخة ثانية؛ مما سيحرر خدمات البضائع فقط حتى الحرية السابعة، ولن تترتب عنه إلا تغيير الأجزاء ذات الصلة بالمادة ١. ولن يُسمح بوضع أي تحفظات في إطار هذا الاتفاق المتعدد الأطراف باستثناء المادتين ٢ و٣، وليس من أجل تغييرهما بل فقط من أجل استثنائهما من الاتفاق. وستكون الايكاو هي الجهة التي يودع بها الاتفاق.

٣- مسودة الاتفاق المتعدد الأطراف بشأن تحرير النقل الجوي الدولي

١-٣ **إن الأطراف بهذا الاتفاق (والذي يشار إليها فيما بعد بالأطراف) / إذ ترغب في تشجيع نظام النقل الجوي القائم على المنافسة بين شركات الطيران في السوق بأقل قدر ممكن من تدخل الحكومة ولوائحها؛ / إذ ترغب في تيسير توسيع نطاق فرص النقل الجوي على أساس غير تمييزي؛ / و إذ تحيط علماً باتفاقية الطيران المدني الدولي التي فتحت للتوقيع في شيكاغو في السابع من ديسمبر ١٩٤٤ (والمشار إليها هنا فيما بعد "باتفاقية")؛ / قد وافقت على ما يلي:**

المادة ١ — منح الحقوق: يمنح كل طرف الحقوق التالية للأطراف الأخرى لتوفير الخدمات الجوية بواسطة الناقلين الجويين التابعين للأطراف الأخرى: الحق في توفير خطوط جوية منتظمة وغير منتظمة للركاب و/أو الشحن أو خطوط البضائع الصرفة بين أقاليم الأطراف (الحريتان الثالثة والرابعة)، وبين أراضي الأطراف الأخرى وأي دولة ثالثة إما مباشرة (الحرية الخامسة) أو عبر أراضيها (الحرية السادسة)، مع عدم اشتراط أن تشمل خطوط الشحن أي نقطة في أراضي الدولة التي تعين شركة الطيران (الحرية السابعة)، وبدون أي قيود فيما يتعلق بالطرق الجوية والتواتر ومواد الرحلات الجوية، والتي قد تكون مملوكة أو مؤجرة أو تستخدم للطيران العارض.

المادة ٢ — التعيين والترخيص: ١— يحق لكل طرف تعيين أكبر عدد ممكن من شركات الطيران حسب رغبته لتسيير عمليات النقل الجوي بموجب هذا الاتفاق وإلغاء أو تغيير هذه التعيينات. وسترسل هذه التعيينات كتابة إلى الطرف المقابل من خلال القنوات الدبلوماسية، فضلاً عن إرسالها إلى جهة الإيداع. و/٢— تشترط سلطات الطيران بأحد الأطراف أن تثبت شركة الطيران التي يعينها طرف آخر أنها مؤهلة للوفاء بالشروط التي تنص عليها القوانين واللوائح القياسية التي تطبقها تطبيقاً معقولاً هذه السلطات على عمليات النقل الجوي. و/٣— يحق لكل طرف إيقاف أو إلغاء التعيين المشار إليه في الفقرة ٢ من هذه المادة أو فرض شروط على شركة الطيران المعينة والتي تعتبر لازمة لممارسة الحقوق المنصوص عليها في المادة ١ من هذا الاتفاق، إذا لم تدرج شركة الطيران ولم يكن لها مكتبها الرئيسي في أراضي الطرف المعين أو إذا كان هذا الطرف لا يتمتع بالسيطرة التنظيمية على هذه الشركة.

المادة ٣ — الفرص التجارية: عند تشغيل أو المحافظة على خدمات مرخصة على الطرق الجوية المتفق عليها، قد تبرم شركة طيران معينة بواسطة أحد الأطراف اتفاقات مثل تبادل الرموز والحيّز المحجوز مع شركات طيران معينة بواسطة أي أطراف و/أو شركات طيران من دولة ثالثة شريطة توفر ما يلي: (١) أن يكون لدى شركات الطيران التي تدخل في هذه الاتفاقات التجارية حقوق الحركة الجوية ذات الصلة، و(٢) أن تكون تذاكر الطيران وأي وثيقة أخرى التي تبين بشكل واضح، وفقاً لشروط النقل الجوي و/أو فواتير الممرات الجوية، بالنسبة للشاري أو المستخدم للخدمة المعنية ماهية شركة الطيران التي ستشغل كل جزء بالفعل من الخط وماهية شركة الطيران التي ستربطه معها هذه العلاقة التعاقدية التجارية. و/٢— وعند تشغيل أو المحافظة على الخدمات المرخصة على الطرق الجوية المتفق عليها، يجوز لأي شركة طيران معينة بواسطة أحد الأطراف إبرام اتفاقات تجارية مثل: "تبادل" الطائرات، واتفاقات تأجير الطائرات (الإيجار بدون الطاقم)، وتأجير الطائرات من الباطن، واتفاقات "تأجير الطائرات لمدة ساعات" واتفاقات تأجير الطائرات مع الأطقم، والتي قد تشمل أو لا تشمل التأمين والصيانة (الإيجار مع الطاقم)، مع شركات طيران معينة من جانب أي من الأطراف و/أو شركات طيران من دولة ثالثة.

المادة ٤ — المنافسة بين شركات الطيران: ١— كل شركة طيران معينة حرة في تحديد مستوى سعة نقلها التي ترغب في توفيرها. و/٢— لا يجوز لأي من الأطراف أن يعمل على تقييد من جانب واحد لحجم الحركة الجوية أو تواترها أو تنظيم الخطوط أو نوع الطائرات التي تشغيلها شركات الطيران التي يعينها طرف ثالث، باستثناء ما تقتضيه من الأسباب الجمركية أو الفنية والتشغيلية أو البيئية، وفقاً للشروط المعتادة تشبهاً مع المادة ١٥ من الاتفاقية، ودائماً على أساس غير تمييزي.

المادة ٥ — الخروج من الاتفاق: يجوز للأطراف الخروج من هذا الاتفاق بواسطة إبلاغ كتابي إلى جهة الإيداع. ويبدأ تنفيذ الخروج من الاتفاق بعد مرور ١٢ شهراً على استلام جهة الإيداع لهذا الإخطار ما لم تخطر الأطراف جهة الإيداع أنها ترغب في سحب إخطارها قبل انتهاء الموعد النهائي.

المادة ٦ — بداية التطبيق: يبدأ تطبيق هذا الاتفاق في التاريخ الذي توقع فيه أربع دول على الأقل على الاتفاق.

٤- التوصيات

١-٤ يُرجى من المؤتمر القيام بما يلي:

(أ) أن يطلب من الايكاو مراجعة المعايير المنطبقة على إحصائيات الحركة الجوية لكي تقيس حجم الأسواق وفقاً لمنشأ رحلة الركاب ومقصدتهم النهائي؛

ب) وأن يطلب من الايكاو إجراء دراسات بشأن مكاسب وتكاليف القيود المفروضة على النقل الجوي الدولي؛

ج) وأن يطلب من الدول إجراء دراسات، حسب ما ورد في النقطة (ب)، على أساس المعايير التي تقدمها لها الايكاو؛

د) وأن يدعو الايكاو إلى إنشاء سجل بشأن درجة انفتاح الأسواق التي حققتها البلدان من خلال اتفاقاتها بشأن الخدمات الجوية؛

هـ) وحث الايكاو على وضع اتفاق متعدد الأطراف بشأن تحرير النقل الجوي الدولي على أساس النص المقترح أعلاه.

— انتهى —