



المؤتمر العالمي للنقل الجوي

الاجتماع السادس

مونتريال، من ١٨ إلى ٢٢ مارس ٢٠١٣

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

١-٢ : دخول الأسواق

٢-٢ : ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم

الاتفاق المتعدد الأطراف بشأن تحرير النقل الجوي الدولي: قاعدة للتنظيم الاقتصادي المقبل لخدمات الملاحة الجوية

(مقدم من نيوزيلندا)

الموجز التنفيذي

تعرض هذه الورقة الحجج التي تفيد بأن إطار تبادل الحقوق الجوية الذي اعتمد منذ الأربعينات لم يعد مناسباً لأغراض القرن الحادي والعشرين. وتناشد هذه الورقة الإيكاو بأن تضع تشريع في ظل أولوياتها في إعداد الحلول الجديدة المتعددة الأطراف لمعالجة مسائل دخول الأسواق وتوفير، لقطاع شركات الطيران الدولي المحفوف بالمخاطر المالية، فرص أكبر لدخول أسواق الأسهم العالمية. ولكي تتسم هذه التدابير الأخيرة بالكفاءة لابدء من إقامتها على نطاق أوسع من توافق الآراء. وتقدم هذه الورقة الاتفاق المتعدد الأطراف بشأن تحرير النقل الجوي الدولي (ماليات) (MALIAT) كبديل عصري من ومؤقت للأعضاء الذين يتشاطرون نفس الأفكار ويرغبون في استخدام موثيق متعددة الأطراف لتوسيع علاقاتهم في مجال الخدمات الجوية، أكان ذلك على أساس الرحلات المشتركة أو على أساس رحلات نقل الشحن فقط.

الإجراء: يرجى من المؤتمر أن يوافق على التوصيات المقدمة في الفقرة ٥.

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

١- المقدمة

١-١ بما أن النقل الجوي الدولي يضطلع بدور حيوي في النجاح الاقتصادي والاجتماعي في عصرنا الحالي، من باب المفارقة أن نرى أن التنظيمات الاقتصادية للنقل الجوي الدولي في القرن العشرين ما زالت معتمدة على إطار قيود أعدت في النصف الأول من القرن العشرين، أي عند نهاية حقبة الإمبراطوريات الاستعمارية، حيث كانت تكنولوجيا شركات الطيران في نشأتها والسياحة العالمية تقتصر على صفة من الأغنياء. ومن الصعب أن نفسر للمتفهمين بالنقل لماذا تواصل هذه الصناعة، التي هي دولية من حيث طبيعتها، اعتمادها على هذه الاطار التنظيمي الاقتصادي المقيد والمجزأ. فما من قطاع آخر من قطاعات الصناعة الدولية، بما في ذلك النقل البحري، يخضع لمثل هذه القيود.

٢-١ وترحب نيوزيلندا بنتائج الدراسة الاستقصائية التي أجرتها الأمانة العامة (المبلغ عنها في ورقات العمل WPs 12 و 13 و 24)، وتوافق على أنه قد حان الوقت لكي تستخدم الإيكاو كمحفل للسعي إلى تغيير الإطار الحالي للتنظيمات الاقتصادية للنقل الجوي الدولي. ولكن، في آخر مفاوضات بشأن التجارة الدولية التي جرت في منظمة التجارة العالمية، أدرك المجتمع الدولي أنه لمن باب التحديات المعقدة، التوصل إلى توافق دولي للآراء يشمل عدد كبير من أصحاب المصالح والمسائل المختلفة.

٣-١ وتفيد خبرة نيوزيلندا بأن يمكن لمجموعة من الدول التي تتشاطر نفس الأفكار، والتي تعتمد كنقطة للبداية نماذج اتفاقات خدمات جوية ثنائية مقبولة على نطاق واسع، أن تطور بيديا متعدد الأطراف يحل محل النظام الثنائي. وبرز الاتفاق المتعدد الأطراف بشأن تحرير النقل الجوي الدولي (ماليات) تنويجا لهذا الجهد. (انظر الموقع الشبكي <http://www.maliat.govt.nz>). وقد تم التعمد في إعداده بصيغة لا تقتصر فيها العضوية على إقليم واحد خاص.

٤-١ ويوفر الاتفاق المتعدد الأطراف بشأن تحرير النقل الجوي الدولي (ماليات) فيه وسيلة سهلة نسبيا لإنشاء علاقة مفتوحة لا تقتضي المفاوضات.

٢-٢ خلفية الموضوع

١-٢ لقد سجل مؤتمر شيكاغو المنعقد في عام ١٩٤٤ تقدما هائلا عندما أنشأ القاعدة لنظام الطيران المدني السليم والمأمون الذي نحن نتمتع به حاليا. ولكن أخفق ذلك المؤتمر في التوصل إلى اتفاق بشأن نظام تبادل الحقوق الجوية يكون مقبولا على صعيد واسع النطاق. وكانت مسألة الحرية الخامسة (وأیضا السادسة)، على وجه الخصوص، موضوع تجاذبات، وهي تتمثل في معرفة ما اذا يمكن لشركات طيران دول الأطراف الثالثة الوصول إلى الأسواق وضمن أي نطاق.

٢-٢ ونتيجة لذلك، أعد نظام يشمل آلاف من اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية. وكانت هذه العملية مستنفذة للكثير من الموارد، في حين أن الاتفاقات والتفاهات المرتبطة بها عادة ما تتبع نمطا قياسيا، مع الملاحظة بأن نسبة اللهجة المشتركة القياسية ليس بالقدر المتوقع أو المفروض.

٣-٢ وظهرت في السنوات الأخيرة اتجاهات مشجعة نحو تحرير ترتيبات الخدمات الجوية، لكن عادة ما تبرم هذه الترتيبات، القائمة خارج الإطار الثنائي، على أساس إقليمي حصري.

٤-٢ فمذ الأربعينات، ظهرت حالة استثنائية ملحوظة مختلفة عن هذا الاتجاه. فهدف الترويج لترتيبات الخدمات الجوية للأجواء المفتوحة، قد تم التفاوض بشأن الاتفاق المتعدد الأطراف بشأن تحرير النقل الجوي الدولي (ماليات) من ١٠/٣١ إلى ٢٠٠٠/١١/٢ في كونا بهاواي، وأبرم الاتفاق في واشنطن العاصمة بتاريخ ٢٠٠١/٥/١ بين بروني دار السلام، وشيلي، ونيوزيلندا، وسنغافورة، والولايات المتحدة الأمريكية. ودخل هذا الاتفاق حيز النفاذ في ٢٠٠١/١٢/٢١. والباب مفتوح للانضمام إليه من أي دولة طرف في الاتفاقيات المتعددة الأطراف في مجال أمن الطيران. وفي ما بعد، انضمت جزر الكوك وساموا وتونغا إلى هذا الاتفاق.

٥-٢ وفي الوقت عينه، تم التفاوض بشأن بروتوكول ملحق بهذا الاتفاق، وقع عليه كل من بروني دار السلام ونيوزيلندا وسنغافورة. ويوفر البروتوكول إلى الأطراف إمكانية تبادل الحرية السابعة لحقوق الركاب والكابوتاج.

٦-٢ وتتميز العناصر الرئيسية للاتفاق المتعدد الأطراف بشأن تحرير النقل الجوي الدولي (ماليات) كالتالي: جداول زمنية مفتوحة للطرق الجوية؛ وحقوق حركة مفتوحة، بما في ذلك حقوق الحرية السابعة لخدمات الشحن؛ وسعة مفتوحة، وأحكام خاصة بالاستثمارات في مجال شركات الطيران مع التركيز على كفاءة الرقابة والمكان الرئيسي للأعمال، مع حماية الأطراف من الناقلين الجويين المستخدمين إعلام المواءمة، والتسميات المتعددة لشركات الطيران، وتقاسم الرموز مع دولة ثالثة، ونظام تسجيل أدنى حد من التعريفات.

٧-٢ في المفاوضات التي جرت في ١٩/٤/٢٠٠٤، اتفق على تعديل الاتفاق المتعدد الأطراف بشأن تحرير النقل الجوي الدولي (ماليات) لإدراج مادة جديدة تسمح بدخول الأسواق على أساس نقل الشحن فقط. ودخل هذا التعديل حيز النفاذ في ٢٧/١٠/٢٠٠٥. وانضمت منغوليا على هذا الأساس.

٨-٢ وينبغي النظر إلى هذه الاتفاقات على أنها فرص للانفتاح والتوسع وليس تهديدا. ونظرا للضغوط التنافسية التي تمت مواجهتها منذ دخول الاتفاق المتعدد الأطراف بشأن تحرير النقل الجوي الدولي (ماليات) حيز النفاذ وإلى جانب اتفاقات ثنائية أخرى للأجواء المفتوحة والتي أبرمتها نيوزيلندا مع دول أخرى، واصل القطاع الدولي لشركات الطيران في نيوزيلندا في الابتكار والنمو.

٣- المناقشة

١-٣ وتقلق نيوزيلندا لكون النظام الحالي، الذي يشمل آلاف الترتيبات الثنائية، وسيلة لا تتسم بالكفاءة لتبادل حقوق الجوية. مما قد يفضي إلى بروز غموض عند التخطيط في مجال شركات الطيران، وغياب التوحيد القياسي للشروط. وفي حين أن هذا النظام قد أدى بنا إلى قطاع صناعة يهيمن فيه الناقلون الجويون الذين يستخدمون أعلام المواءمة، فهو لم يعزز كثيرا من استدامة قطاع شركات الطيران الدولي، والذي كان سجله ضعيفا إلى حد كبير من ناحية الأداء المالي. كما دعم هذا النظام الحماية وعدم الكفاءة على حساب المنتفعين من النقل الجوي.

٢-٣ وفي حين ظهرت اتجاهات عالمية نحو التحرير، إلا أنه من الضروري مراعاة شرطين أساسيين لتحديد أي شكل من الأشكال سيتخذه الميثاق العالمي أو الموثيق العالمية الجديدة. أولا، لتوسيع نطاق التنافس مع إزالة القيود المفروضة على الطرق الجوية والتعريفات، لا بد من إزالة التمييز الاصطناعي بين الحرية الثالثة/الرابعة وحرية الحركة الخامسة/السادسة. وينبغي أن تقترن هذه الخطوة بإزالة القيود المفروضة على حدود السعة للسماح بتعزيز التنافس فيما بين حركة الركاب والشحن. وثانيا، ينبغي تبديد التهديد بعدم إعطاء التراخيص التشغيلية لشركة الطيران على أساس عوامل الملكية والسيطرة الخارجية، بحيث تكون صناعة شركات الطيران، التي تواجه المخاطر المالية، قادرة على الوصول بدون أي قيود إلى أسواق رأس المال العالمية والإدارات الماهرة، وفي الاتفاق المتعدد الأطراف (MALIAT) بهذين الشرطين. فضلا عن أنه يتجاوز هذا الحد، فيتيح المرونة للالتزام بتبادل كامل لحقوق الحريتين السابعة والثامنة.

٣-٣ ونقر بأن بعض الدول غير الأعضاء في الاتفاق المذكور (MALIAT) ستشعر بالقلق بألا يراعي هذا الاتفاق شواغلها. فمثلا، يرغب بعض الأعضاء المحتملين في أن يروا في الاتفاق أحكاما خاصة بتخصيص الخانات في المطارات و/أو بالمساعدات الحكومية المقدمة إلى قطاع شركات الطيران (واعتبارات التنافس ذات الصلة). ونحن لنسلم بأن أحد الشواغل وأوجه الضعف التي تشوب اتفاق (MALIAT) تكمن في أن من يرغب في الانضمام لا يستطيعون تجنب إقامة علاقة خدمات جوية مفتوحة مع أي من الأطراف الأعضاء. ونحن نقر بأنه لو أردنا أن نوسع أرضية الموافقة على هذا الاتفاق، ينبغي مراعاة بعض المسائل، كذلك المذكورة آنفا، عند إعداد مسودة وثيقة أو وثائق جديدة متعددة الأطراف صادرة عن الايكاو.

٤- الاستنتاجات

١-٤ وتدعو جهات عديدة في القطاعات العالمية لشركات الطيران والمطارات والسياحة واللوجستية إلى مواصلة التغيير لكسر أغلال التنظيمات الاقتصادية في قطاع صناعة شركات الطيران، على غرار ما برز في الأياتا بعنوان "جدول الأعمال للحرية"، وفي الهيئات الأخرى مثل المجلس الدولي للمطارات ومنظمات السياحة العالمية.

٢-٤ ويوفر حاليا العديد من الاتفاقات الثنائية للخدمات الجوية إمكانية استبدالها باتفاق آخر حالما يتوافر اتفاق مناسب متعدد الأطراف. وتوافق نيوزيلندا على أن الساعة قد أُرُفت لكي تقوم الايكاو بإعادة تركيز عنايتها على إعداد حل عصري متعدد الأطراف لتبادل الحقوق الجوية. وإننا لقلقون من أن السعي دوما إلى تحقيق توافق الآراء حول طائفة كاملة من المسائل التي يعالجها هذا المؤتمر سيتمثل في عملية صعبة وطويلة الأمد.

٣-٤ وينبغي أن تكون الأولوية الحصرية الآن منصبة على استبدال معايير التصنيف القائمة على "الملكية الفعلية والسيطرة الفعالة" لشركات الطيران بمعايير شبيهة بالنص النموذجي للايكاو الذي يفيد بما يلي: المكان الرئيسي لإقامة الأعمال والمراقبة التنظيمية الفعالة". ونظرا لطبيعة شبكة شركات الطيران الدولية التي تخدم مجموعة من الدول، ينبغي القيام بذلك على أساس توافق آراء واسع النطاق تحققه الدول الأعضاء في الايكاو.

٤-٤ وفي غضون ذلك، يوفر الاتفاق المتعدد الأطراف بشأن تحرير النقل الجوي الدولي (ماليات) حلا عصريا ومرنا للدول التي تتشاطر نفس الأفكار والمفاهيم، والتي ترغب في إقامة قدر أكبر من علاقات الخدمات الجوية المفتوحة على أساس قياسي.

٥- التوصيات

١-٥ المؤتمر مدعو إلى القيام بما يلي:

أ) أن يحث فريق خبراء الايكاو المعني بتنظيمات النقل الجوي على الشروع، على سبيل الأولوية، في العمل على إنشاء اطار جديد لمعالجة مسائل دخول الأسواق وملكية الناقل الجوي والسيطرة عليه، على أساس متعدد الأطراف، وذلك مع ما يتناسب مع أغراض القرن الحادي والعشرين؛

ب) وأن يطلب إلى الدول أن تنتظر، في الوقت الحالي، في إمكانية الانضمام إلى الاتفاق المتعدد الأطراف بشأن تحرير النقل الجوي الدولي (ماليات)، على أساس أنه من الأدوات القياسية التي تتسم بالفعالية والكفاءة لتبادل الحقوق الجوية على أساس مفتوح، والتي تمنح خيار الانضمام إلى الخدمات الجوية للشحن الخالص فقط.

- انتهى -