



## 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  
٢-٤: المنافسة العادلة

### المنافسة العادلة والتعاون التنظيمي في قطاع الطيران

(مقدمة من الولايات المتحدة الأمريكية)

#### الموجز التنفيذي

من أكثر الوسائل قدرة على التصدي للسلوك المناهض للمنافسة أعمال قوى السوق الطبيعية غير المشوهة. ويمكن تحقيق الفعالية المثلى في معالجة قضايا المنافسة في بيئة محررة من خلال التعاون التنظيمي المباشر بين الدول، ولا سيما بين هيئاتها الحكومية المسؤولة عن سياسات المنافسة، وليس من خلال وضع مبادئ توجيهية جامدة للمنافسة. ويمكن لمنظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) أن تستمر في تشجيع المنافسة العادلة من خلال وضع مجموعة من المعلومات المتعلقة بالقوانين والممارسات القائمة فيما يخص المنافسة، ومساعدة الدول في إقامة علاقات تعاون جديدة مع شركائها في مجال الطيران. وتتيح هذه العلاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف للدول تحقيق أهدافها الخاصة بسياسات الطيران والمنافسة دون تقييد نمو الطيران العالمي أو السماح بالسلوك المناهض للمنافسة أو بأساليب المنافسة غير المنصفة.

الإجراء: المؤتمر مدعو إلى ما يلي:

أ) إقرار الاستنتاجات المعروضة في الفقرة ٥؛

ب) اعتماد التوصية المعروضة في الفقرة ٦.

المواد المرجعية الخاصة بالاجتماع السادس للمؤتمر العالمي للنقل الجوي متاحة على العنوان التالي:

المراجع:

[www.icao.int/meetings/atconf6](http://www.icao.int/meetings/atconf6)

#### ١-١ المقدمة

١-١ يتطلب تحقيق أقصى قدر من الفوائد الاقتصادية في تحرير النقل الجوي نهجاً براغماتياً موجهاً نحو السوق، لتطبيق سياسات المنافسة في مجال صناعة الطيران. وينص العديد من اتفاقات الخدمات الجوية على أن يتيح كل طرف لشركات الطيران التابعة لكلا الطرفين فرصاً عادلة ومتساوية للمنافسة على توفير النقل الجوي الدولي الخاضع لأحكام الاتفاق، وغالباً ما يقوم الشركاء الثنائيون بمناقشة القضايا المتعلقة بالمنافسة بموجب أحكام التشاور الواردة في الاتفاق. وبالإضافة إلى ذلك، فإن خبرة الولايات المتحدة في تطوير التعاون التنظيمي الرامي إلى وضع ترتيبات تعاونية في مجال الخطوط الجوية توفر نموذجاً أولاً لمعالجة القضايا المتعلقة بالمنافسة على نطاق واسع.

## ٢- الترتيبات التعاونية والتعاون التنظيمي في مجال الطيران

١-٢ من أجل تلبية طلب شركات الطيران المتزايد باستمرار على حقوق الهبوط في جميع أنحاء العالم، أقام العديد منها علاقات تجارية. وهذه الترتيبات المعقدة، التي غالباً ما تنجم عن قوى تنافسية فريدة، تأخذ شكل الاستخدام المشترك للرموز، والتحالفات والمشاريع المشتركة أو غيرها من الترتيبات التعاونية. وغالباً ما تتطلب هذه الاتفاقات مراجعة لضمان امتثالها لسياسات وقوانين المنافسة في نطاق النظم القضائية التي يندرج فيه الناقلون الجويون المعنيون. وبالتالي، ثمة حاجة ماسة إلى تعزيز النهج التنظيمية المتوافقة فيما يخص استعراض وتقييم ورصد العلاقات التجارية بين الناقلين الجويين الذين تقع مقراتهم في الدول المختلفة.

٢-٢ وعن طريق العلاقات التي تقيمها الدول مع نظيراتها من الدول الأخرى، يمكن لها أن تفهم على نحو أفضل هذه الترتيبات المعقدة والظروف التنافسية التي تؤدي إليها. وحين تقوم العلاقات على الثقة والحوار، يتسنى أيضاً للدول الأعضاء التوصل إلى وجهات نظر مشتركة بشأن البيئة التنافسية، وتحديد المجالات ذات الاهتمام المشترك، والاهتمام بالمضي قدماً في الدراسات أو التحقيقات؛ وعندما تعقد صفقة فيما بينها، يتسنى لها كذلك تجنب النزاعات لدى تطبيق قواعد منفصلة تخص المنافسة. وعلى عكس المبادئ التوجيهية الشاملة التي من شأنها أن توفر مجرد تصور لحماية المنافسة، يتيح التعاون التنظيمي المباشر للدول استحداث أدوات مخصصة لمعالجة القضايا المتعلقة بالمنافسة على وجه التحديد، وعقد صفقات في الأسواق الخاصة بمجال الطيران.

٢-٣ ويمكن للدول تنفيذ التعاون التنظيمي من خلال مجموعة متنوعة من الوسائل لتعزيز الثقة والتواصل والحوار بشأن قضايا المنافسة، فضلاً عن الحد من النزاعات في تطبيق سياسات المنافسة وقواعدها في سوق معينة. وقد تشمل الأنشطة التعاونية القيام بمناقشات غير رسمية، وإجراء مشاورات في إطار اتفاقات الخدمات الجوية، وإبرام اتفاقات رسمية أو التوقيع على مذكرات تفاهم بين هيئتين أو أكثر من الهيئات التنظيمية. وحيثما يتم إبرام اتفاق أو التوقيع على مذكرة تفاهم، ينبغي النظر في العناصر التالية:

(أ) إعداد بيان يتضمن الأهداف، ولا سيما ما يتعلق منها بتعزيز فهم كل طرف لقوانين الطرف الآخر ولوائح، وتسهيل فهم الظروف التنافسية والمستجدات في مجال الصناعة، والحد من احتمالات نشوب نزاعات في تطبيق قواعد المنافسة، وتعزيز النهج المتوافقة فيما يخص تناول التقنيات التحليلية والممارسات التنظيمية؛

(ب) إجراء مناقشات دورية وجهاً لوجه أو باستخدام الوسائل الإلكترونية أو الهاتفية لمناقشة القضايا المتعلقة بالطيران وبالمنافسة؛

(ج) إجراء مشاورات بناء على طلب أي من الطرفين؛

(د) إرسال إخطارات في الوقت المناسب تتعلق بالإجراءات والمسائل التي تهم أي من الطرفين؛

(هـ) وضع تدابير للحماية من الكشف غير المصرح به عن المعلومات السرية.

٢-٤ وينبغي أن يشمل التعاون التنظيمي، ولا سيما حين ينطوي على دراسة مشتركة، العمل البناء مع قطاع الطيران، الذي يجب عليه أن يشمل نشاطه العديد من المناطق الإدارية لتحقيق الفعالية في المنافسة. ويتيح العمل البناء للهيئات التنظيمية فهم كيفية تأثر الأعمال في مجال الطيران بالعوامل التنظيمية والجغرافية والتكنولوجية، وممارسة الرقابة بقدر أكبر من المسؤولية، بغية التوجه نحو اعتماد نهج تتوافق إلى أقصى حد ممكن مع تلك التي تعتمد في المناطق الإدارية الأخرى.

٢-٥ ومن خلال زيادة التعاون، يمكن للدول تحقيق الأهداف المتعلقة بالطيران وبالسياسات الاقتصادية. فعلى سبيل المثال، يمكنها إزالة العقبات التي تواجه شركات الطيران، والسعي إلى المحافظة على عملياتها الدولية وتوسيع نطاقها، وتعزيز النهج

التنظيمية المتوافقة التي تتناول القضايا المتعلقة بالتنافس والانتفاع بالبنية التحتية، وذلك من أجل تحقيق أقصى قدر من المنافع الاقتصادية في مجال الطيران، مع الحفاظ على فرص عادلة ومتساوية للمنافسة.

### ٣- التعاون بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي

١-٣ يعتبر التعاون القائم بين وزارة النقل في الولايات المتحدة والمديرية العامة للمنافسة التابعة للمفوضية الأوروبية خيراً مثالاً على الفوائد التي يمكن تحقيقها بسرعة وفعالية، وذلك من خلال التعاون التنظيمي. وفي إطار اتفاق النقل الجوي بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، أكد الطرفان أنهما بصدد تطبيق أنظمتها التنافسية الخاصة بهما وذلك لحماية وتعزيز المنافسة بوجه عام، وليس المنافسين كأفراد بوجه خاص، والاعتراف بأنه ثمة إمكانية لتعزيز المنافسة من خلال الحد من التباينات في تطبيق أنظمة المنافسة الخاصة بكل منها، وأن من شأن التعاون بين هيئتهما المسؤولة عن المنافسة أن يعزز المنافسة ويسهم في إحراز نتائج تنظيمية متوافقة. وتم في الملحق ٢ من الاتفاق إعداد إطار رسمي للتعاون لاقى تنفيذه نجاحاً في كلا الطرفين.

٢-٣ وكخطوة أولى، أجرت وزارة النقل في الولايات المتحدة والمديرية العامة للمنافسة التابعة للمفوضية الأوروبية دراسة مشتركة بشأن التحالفات في عامي ٢٠٠٧-٢٠٠٨. ووضع موظفو كل هيئة على حدة خطة دراسة، وأجروا زيارات واسعة النطاق بصحبة ممثلين غير رسميين عن قطاع صناعة الطيران، وقاموا بنشر تقرير عام يصف القواعد والممارسات التي تطبق في كل منطقة إدارية ويعرض وضع منافسة التحالفات في أسواق ضفتي الأطلنطي. كما كلفت الهيئتان جهات بإجراء دراسة مفصلة وكمية مبنية على بيانات سرية تم الحصول عليها بإذن من مصادر صناعة الطيران. وإن هذه الدراسة الكمية، التي استعرضها الخبراء، أتاحت لكل هيئة من الهيئتين وضع تقنيات تحليلية ومناقشتها وتفتيحها.

٣-٣ وقد حققت الجهود المبذولة في إعداد الدراسة المشتركة أرباحاً كبيرة لكل طرف، وكذلك لقطاع صناعة الطيران الذي يشرف عليه وللمستهلكين الذين يخدمهم. وفي عام ٢٠٠٩، أجرت وزارة النقل في الولايات المتحدة والمديرية العامة للمنافسة التابعة للمفوضية الأوروبية عمليات استعراض موازية للعملية التجارية ذاتها التي شارك فيها تحالف "العالم الواحد". كما طبقت على هذه العملية أشكالاً مختلفة من الإجراءات ووجهات النظر والقرارات. ولكن استناداً إلى الثقة المشتركة وفهم كل طرف لتطورات صناعة الطيران التنافسية لدى الطرف الآخر، تمكنت الهيئتان من التواصل بفعالية ومراعاة تأثير القرارات الصادرة عن الطرف الآخر. ونتيجة مباشرة لهذا التعاون، أجرت الهيئتان تعديلات طفيفة على قراراتهما لضمان تحقيق نتائج متوافقة مع استمرار التزامهما بالإجراءات والمعايير والسوابق الخاصة بهما. أما فيما يتعلق بالتعاون التنظيمي، فإن تكاليف الحلول التي يفرضها كلا الطرفين قد ارتفعت بالنسبة إلى شركات الطيران، علماً بأن هناك احتمالاً ألا تكون العملية التجارية قد أفلتت، وألا تكون قد تحققت المنافع العائدة على المستهلكين، التي قام بتحديدتها كل من الطرفين.

٤-٣ وتظهر التجربة التي خاضتها الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي أن التعاون التنظيمي يعود بالنفع على الهيئات المسؤولة عن المنافسة في مجال الطيران وعلى صناعة الطيران والمستهلكين. ومع مرور الوقت، يتسنى للشركاء وضع رؤى مشتركة لقضايا المنافسة وتضييق الاختلافات النظرية، ووضع الحلول التي تعالج مصادر القلق لدى كل طرف دون فرض تكاليف غير ضرورية، والبدء في التوصل إلى تقارب في الممارسات والمعايير. ولا يتطلب أي من هذه الإنجازات إجراء تعديلات على القوانين أو كشف غير مصرح به عن معلومات سرية.

### ٤- دور منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو)

١-٤ بإمكان منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) أن تضطلع بدور هام في تسهيل التعاون التنظيمي المباشر بين الدول، الذي يوفر أفضل الفرص لمواجهة القضايا المتعلقة بالمنافسة في مجال الطيران بطريقة براغماتية وإيجابية. وينبغي للإيكاو تسهيل التعاون التنظيمي بين الدول، ووضع مجموعة من المعلومات المتعلقة بالقوانين والممارسات القائمة فيما يخص المنافسة لتبادلها مع الدول ومع قطاع الطيران.

٢-٤ ولعل هذا النهج يتسم بقدر أكبر بكثير من الجدوى مما يمكن تحقيقه من محاولة إعداد مجموعة ثابتة وعامة من "المبادئ الأساسية" المتعلقة بالمنافسة العادلة أو قائمة بالممارسات التجارية أو الحكومية المشتبه بها، أو وضع مبادئ توجيهية قد توهم بوجود حماية للمنافسة العادلة ولكنها توفر نفعاً حقيقياً قليلاً أو حتى معدوماً. وقد يكون من الصعب للغاية الاتفاق مسبقاً على مبادئ أساسية أو على قائمة من الممارسات التنافسية غير العادلة في إطار هذه الصناعة العالمية الدينامية. أما معرفة ما إذا كانت قد اتخذت إجراءات مانعة للمنافسة، فتعتمد اعتماداً كبيراً على الحقائق الخاصة بكل حالة بحيث لا يمكن وضع قائمة قاطعة توفر توجيهات مفيدة للدول وللناقلين الجويين. وتحت ستار حماية المنافسة، يمكن لمثل هذه الآليات، على العكس من ذلك، أن تستعيز عن نوع من التنظيم الحكومي بنوع آخر من شأنه أن يلحق الضرر بنفس القدر من خلال خلق المنافسة الحقيقية، والحيلولة دون الحصول على المنافع الناجمة عن تحرير النقل الجوي مثل زيادة الخيارات المتاحة للناقلين الجويين فيما يخص الخدمات والأسعار تلبيةً لاحتياجات المستهلكين والاقتصاد العالمي الدائمة التغير.

#### ٥- الاستنتاجات

١-٥ يقوم التعاون التنظيمي المباشر بين الهيئات المسؤولة عن المنافسة، بما في ذلك الهيئات المسؤولة عن الطيران، بتوفير أفضل السبل لحماية المنافسة العادلة، عندما لا يكون لدى الدولة هيئة مستقلة مسؤولة عن المنافسة أو لديها مسؤوليات رقابية مشتركة.

٢-٥ ويمكن أن تضطلع منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) بدور رئيسي في الجهود التي تبذلها الدول الأعضاء فيها لتعزيز النهج التنظيمية المتوافقة في إطار تطبيق سياسات المنافسة في مجال صناعة الطيران، باعتبارها جهة تضطلع بالتنظيم وتبادل المعلومات. وعلى النحو المقترح في الوثيقة WP/4، يمكن أن تقوم الإيكاو بإعداد محفل مماثل للمؤتمر الدولي للتفاوض بشأن الخدمات الجوية (ICAN) لجمع الهيئات المسؤولة عن المنافسة في مجال الطيران فيما بينها، وذلك من أجل تسهيل تبادل المعلومات ووجهات النظر. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تضطلع الإيكاو بوضع الهيكل المؤسسي للسياسات الخاصة بالمنافسة في دولها الأعضاء، وإعداد قوائم بالقوانين المعمول بها في الهيئات الوطنية والمتعددة الجنسيات، وتوثيق وشرح النهج التنظيمية المختلفة والعمليات والتطبيقات المتعلقة بمفاهيم قانون الطيران الدولي.

#### ٦- التوصيات

١-٦ تُقترح التوصيات التالية لينظر فيها المؤتمر:

(أ) ينبغي للدول أن تولي الاهتمام الواجب لشواغل الدول الأخرى عند تطبيق قوانين المنافسة الوطنية على النقل الجوي الدولي، وذلك بهدف تعزيز النهج المتوافقة التي تخفض الاختلافات التنظيمية إلى الحد الأدنى؛

(ب) ينبغي لمنظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) وضع مجموعة وافية من السياسات والممارسات الخاصة بالمنافسة، مقرونة بمعلومات تفصيلية تتعلق بهيكلية تنظيم الطيران وسياسات المنافسة في الدول الكبرى، والقواعد والمعايير المطبقة والنصوص القانونية المعمول بها وجهات الاتصال؛

(ج) ينبغي لمنظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) النظر في إعداد محفل مماثل للمؤتمر الدولي للتفاوض بشأن الخدمات الجوية (ICAN) القائم، من أجل تعزيز الحوار وتبادل المعلومات ووجهات النظر بين الهيئات المسؤولة عن المنافسة في مجال الطيران.