

الرباط في: ٢٧ / ١٢ / ٢٠١٠

الرقم: ١٤١٤ / ٢٤٩ / ٥ ع.

أصحاب المعالي والسعادة السادة :

- المحترم
- رئيس مجلس مفوضي هيئة تنظيم الطيران المدني/ الرئيس التنفيذي - المملكة الأردنية الهاشمية
 - مدير عام الهيئة العامة للطيران المدني - دولة الإمارات العربية المتحدة
 - وكيل الوزارة المساعد لخدمات الطيران المدني - مملكة البحرين
 - مدير عام الطيران المدني - الجمهورية التونسية
 - مدير عام الطيران المدني والأرصاد الجوية - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
 - رئيس الهيئة العامة للطيران المدني - المملكة العربية السعودية
 - مدير عام الهيئة العامة للطيران المدني - جمهورية السودان
 - مدير عام المؤسسة العامة للطيران المدني - الجمهورية العربية السورية
 - وكيل لوزارة النقل والاتصالات لشؤون الطيران المدني - سلطنة عمان
 - مدير عام المنشأة العامة للطيران المدني - جمهورية العراق
 - وكيل الوزارة/ رئيس سلطة الطيران المدني - دولة فلسطين
 - رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للطيران المدني - دولة قطر
 - مدير عام الإدارة العامة للطيران المدني - دولة الكويت
 - مدير عام الطيران المدني - الجمهورية اللبنانية
 - أمين اللجنة الشعبية لمصلحة الطيران المدني - الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى
 - أمين عام وزارة الطيران المدني - جمهورية مصر العربية
 - مدير عام المديرية العامة للطيران المدني - المملكة المغربية
 - مدير عام الوكالة الوطنية للطيران المدني - الجمهورية الإسلامية الموريتانية
 - رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للطيران المدني والأرصاد - الجمهورية اليمنية

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته،،،

أنتشرف بالإفادة أنه تم عرض ورقة عمل مقدمة من الإدارة على الاجتماع السابع والعشرون للجنة النقل الجوي التي عقدت خلال الفترة من 18 إلى 20 ديسمبر 2010 بالرباط حول أهم الأوراق التي تهم النقل الجوي التي عرضت على اجتماعات الدورة السابعة والثلاثين للجمعية العمومية لمنظمة الطيران المدني الدولي (سبتمبر /أكتوبر 2010) وهي:

- 1- ورقة العمل رقم 90، المقدمة من الولايات المتحدة الأمريكية والتي أعربت فيها عن وجهة نظر مفادها أن الايكاو يجب أن تواصل تأييد النظر في خيارات تيسير دخول شركات الطيران إلى أسواق رأس المال الدولية وما اقترحتته من مسودة اتفاقية لوثيقة متعددة الأطراف في هذا الشأن.
 - 2- ورقة العمل رقم 129 المقدمة من منظمة السياحة العالمية وهي تتفق مع ورقة العمل المقدمة من الولايات المتحدة الأمريكية حيث لفتت النظر إلى ضرورة تعزيز النقل الجوي الدولي لا سيما في موضوع بند الجنسية (ملكية شركات الطيران).
 - 3- ورقة العمل رقم 151 المقدمة من البرازيل حيث لفتت الانتباه إلى مسألة شفافية الأسعار حيث تختلف ممارسات شركات الطيران في بيان أسعار رحلاتها والتكاليف الإضافية والضرائب.
- وعند النظر في التقرير الذي رفع من رئيس اللجنة الاقتصادية للجنة العامة للجمعية العمومية للايكاو من أن هناك تأييد قوي لخطه مجلس المنظمة الرامية إلى تنظيم مؤتمر آخر للنقل الجوي في فترة الثلاث سنوات القادمة وأن يركز هذا المؤتمر على القضايا الجديدة والرئيسية مثل تحرير إمكانيات الوصول إلى الأسواق وملكية الناقلات الجوية.

وعند مناقشة لجنة النقل الجوي بالهيئة العربية للطيران المدني لهذه الأوراق أوصت بالآتي:

- أ- تعميم هذا الموضوع على كافة الدول العربية لإعداد أوراق عمل والموضوعات التي ترى أهمية مناقشتها في هذا المؤتمر وأن يكون هذا الموضوع أحد محاور المؤتمر الاقتصادي المقرر عقده في دولة الإمارات العربية المتحدة.
- ب- أن تتولى الإدارة العامة بالهيئة تجميع أوراق العمل وعرضها على لجنة النقل الجوي.
- ج- التنسيق بين الدول العربية لاتخاذ موقف موحد بينها خلال المؤتمر.

لذلك تهيب الهيئة بكافة الدول العربية الاستعداد لهذا المؤتمر وإعداد أوراق عمل تحفظ المصالح العربية ودراسة ما جاء بالأوراق المشار إليها عالية هذا وتجودون صورة هذه الأوراق على الموقع الإلكتروني للهيئة.

www.acac.org.ma

وتفضلوا بقبول فائق عبارات التقدير والاحترام،،،

لـ

المدير العام
محمد العليج





الجمعية العمومية - الدورة السابعة والثلاثون اللجنة الاقتصادية

البند ٤٩ من جدول الأعمال: تحرير خدمات النقل الجوي الدولي

تسهيل دخول شركات الطيران إلى أسواق رأس المال الدولية

(ورقة مقدمة من الولايات المتحدة)

الموجز التنفيذي

ينبغي أن تواصل الايكاو التشجيع على النظر في خيارات لتسهيل دخول شركات الطيران إلى أسواق رأس المال الدولية كوسيلة لزيادة مساهمات النقل الجوي الدولي في التجارة والسياحة وإيجاد فرص العمل والنمو الاقتصادي. وينبغي أن تشمل جهود الايكاو النظر في صك متعدد الأطراف يجوز بموجبه للأعضاء في الايكاو، إذا اختاروا ذلك، الدخول في التزامات متبادلة برفع حواجز الاستثمار عبر الحدود عن طريق التعهد بالتخلي عن اللجوء إلى بند الجنسية.

الإجراء: يرجى من الجمعية العمومية أن تطلب من المجلس ما يلي:

(أ) إضافة موضوع "تسهيل دخول شركات الطيران إلى أسواق رأس المال الدولية" إلى برامج عمل المنظمة.
(ب) النظر في وضع اتفاق أو صك متعدد الأطراف وملزم قانونياً بشأن الموضوع سيكون مفتوحاً لانضمام الدول إليه.

الأهداف الاستراتيجية:	ورقة العمل هذه مرتبطة بالهدف الاستراتيجي D — الكفاءة — تعزيز كفاءة عمليات الطيران.
الأثار المالية	ستكون ثمة حاجة إلى بعض الموارد للاضطلاع بهذه المهمة.
المراجع:	الوثيقة Doc 9819، تقرير المؤتمر العالمي للنقل الجوي - ATConf/5, 2003.

- ١ - المقدمة

١-١ في إطار البند ٢-١ من جدول الأعمال، استنتج المؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي أنه: "يمكن أن تكون هناك ... منافع من جراء تحرير الأحكام المتعلقة بملكية الناقل الجوي والسيطرة عليه"، "يعود لكل دولة اختيار نهج واتجاه التحرير استنادا إلى المصلحة الوطنية"، "تستطيع الدول ... [تسهيل] التحرير بقبول الناقلين الجويين الأجانب المعنيين غير المستوفين للمعايير الوطنية التقليدية للملكية والسيطرة"، "يجوز للدول أن تختار تحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم تحريرا انفراديا أو ثنائيا أو اقليميا أو جماعيا أو متعدد الأطراف" و"اضطلعت الايكاو بدور هام ينبغي أن تواصله لتسهيل التحرير في هذا المجال".

٢-١ لاحظت ورقة العمل رقم ٧، تحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم، التي أعدتها الأمانة العامة للايكاو من أجل المؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي، أن "معظم اتفاقات [النقل الجوي الثنائية]، بما في ذلك اتفاقات التحرير أو اتفاقات "الأجواء المفتوحة"، استمرت في تطبيق المعيار التقليدي [للملكية والسيطرة]". وتعترف الورقة بأن "هناك مزايا واضحة لتحرير ملكية الناقل الجوي والسيطرة عليه" وبأنه "يمكن أن يزود ذلك الناقلين الجويين بنطاق أوسع للوصول إلى أسواق رأس المال". ولاحظت أيضا أن "التحدي الرئيسي هو كيف نجد دولا لا ترغب في التحرير الآن ولن تحول مع ذلك دون قيام الدول الأخرى بإتباع ذلك النهج".

٣-١ لاحظ بيان المبادئ السياسية، الذي أعده اتحاد النقل الجوي الدولي وأيدته عدة دول هامة في مجال الطيران في نوفمبر ٢٠٠٩ أن "القيود في اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية على ... الاستثمار ... قد تخفض مساهمات النقل الجوي الدولي في التجارة والسياحة ويجاد فرص العمل والنمو الاقتصادي". ويدعو إلى احترام "سياسات ... البلدان التي تسعى إلى تشجيع الاستثمار الأجنبي في شركاتها للطيران ... إذا لم توجد شواغل اجتماعية أو سياسية عامة لها ما يبررها" وإلى "النظر بعين العطف إلى امكانية إبرام اتفاق متعدد الأطراف لتحقيق هذا الهدف".

- ٢ - المناقشة

١-٢ خطا اتفاق النقل الجوي بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي لعام ٢٠٠٧ خطوة هامة في سبيل تحرير فرص شركات الطيران في الاستثمار. ووافق كل طرف على عدم الاعتراض، في إطار اتفاقات ثنائية مع بلدان ثالثة، على ملكية مواطني الطرف الآخر لشركات طيران في بلدان ثالثة. ووافقت الولايات المتحدة أيضا على عدم ممارسة حقها في منع الخدمات الجوية من جانب أي شركة طيران من عشرة بلدان في أوروبا غير أعضاء في الاتحاد الأوروبي وكذلك ١٨ بلدا أفريقيا بحجة أن مواطني الاتحاد الأوروبي يسيطرون على شركة الطيران.

٢-٢ أعدت الولايات المتحدة، لأغراض المناقشة، مشروع اتفاقية متعددة الأطراف بشأن الاستثمار الأجنبي في شركات الطيران. وخضع المشروع لمراجعة واسعة النطاق على أساس تعليقات تم تلقيها من بلدان أخرى وأصحاب مصلحة في الطيران وخبراء في المجال. وتقدم في التذييل نسخة من أحدث مشروع. ومن شأن مثل هذه الاتفاقية، إذا اعتمدها مؤتمر دبلوماسي تعقده الايكاو، أن تعزز تحرير وتسجيل دخول شركات الطيران إلى أسواق رأس المال الدولية. وستكون الاتفاقية مفتوحة لتتضمن إليها البلدان المستعدة للدخول في التزامات متبادلة لرفع حواجز الاستثمار عبر الحدود عن طريق التعهد بالتخلي عن اللجوء إلى بند الجنسية.

٣-٢ يشير اصطلاح "سيطرة"، حسبما هو مستخدم في هذه الورقة والمشروع المرفق، إلى السيطرة الإدارية والاقتصادية على احدى شركات الطيران ولا يؤثر بأي طريقة على مسؤولية الدول بمقتضى اتفاقية شيكاغو عن الاشراف التنظيمي على شركات الطيران.

٣- الاستنتاج

٣-١ ينبغي أن تطلب الجمعية العمومية من المجلس أن يدرج في برامج عمل المنظمة النظر في احتمال وضع اتفاق أو صك متعدد الأطراف وملزم قانونا سيكون مفتوحا لتنضم إليه الدول المستعدة للدخول في التزامات متبادلة برفع حواجز الاستثمار عبر الحدود عن طريق التعهد بالتخلي عن اللجوء لبند الجنسية.

APPENDIX
REVISED DISCUSSION DRAFT
10 SEPTEMBER 2009
Multilateral Convention on
Foreign Investment in Airlines

The Parties to this Convention;

Recognizing that many air services agreements include “nationality clauses” that allow each party to those agreements to refuse, revoke, suspend, or limit operating authorizations or technical permissions for airlines of the other parties to such agreements unless substantial ownership and effective control of those airlines are vested in the other parties, their nationals, or both;

Seeking to enhance the access of airlines to global capital markets in order to strengthen competition and reflect the realities of a global aviation industry;

Acknowledging that such nationality clauses are not required under international law and may discourage foreign investment in airlines; and

Desiring to facilitate foreign investment in the airlines of those states that permit or encourage such investment;

Have agreed as follows:

Article 1
Definitions

For the purposes of this Convention the term:

1. “Airline of a Party” means an airline that has received its air operator certificate (AOC) from, and has its principal place of business in the territory of, that Party; and
2. “Partner List A” means a list submitted by a Party, in accordance with paragraph 1 (a) of Article 4.
3. “Partner List B” means a list submitted by a Party, in accordance with paragraph 1 (b) of Article 4.

Article 2
Waiver of Nationality Clause

1. A Party shall not exercise any available rights under an air services agreement with another Party to refuse, revoke, suspend, or limit operating authorizations or technical permissions for an

airline of such other Party on the grounds that substantial ownership or effective control of that airline is vested in any third Party or Parties, their nationals, or both, provided that each said Party has included all other said Parties on its Partner List A.

2. A Party that includes itself on its Partner List A shall not exercise any available rights under an air services agreement with a second Party to refuse, revoke, suspend, or limit operating authorizations or technical permissions for an airline of that second Party on the grounds that substantial ownership or effective control of that airline is vested in the first Party, its nationals, or both, provided that each of the two Parties has included the other on its Partner List A.

Article 3 Removal of Limitation on Foreign Ownership and Control

A Party shall not limit on the basis of nationality the ownership or control of the airlines of that Party by nationals of another Party or Parties, provided the first Party has included the other Party or Parties on its Partner List B and each of the other Parties has included the first Party on its Partner List B.

Article 4 Partner Lists

1. Each Party, at the time of ratification, acceptance, or approval of or accession to this Convention, shall submit to the Depositary:

- a) a Partner List A of partners as to which it shall not exercise any available rights under its air services agreements with those partners to refuse, revoke, suspend, or limit operating authorizations or technical permissions of an airline of those partners on the grounds that substantial ownership or effective control of the airline is vested in another partner or partners on the list, nationals of that other partner or partners, or both; and
- b) at its discretion, a Partner List B of partners as to which it shall not limit on the basis of nationality the ownership or control of airlines of that Party by nationals of one or more of those partners.

2. A Party may add partners to or delete partners from a Partner List by submitting a new list to the Depositary superseding its prior list. The new list shall identify any additions to and deletions from the Party's prior Partner List. Additions shall become effective 30 days after the date of receipt of the new list by the Depositary and deletions shall become effective at the end of the International Air Transport Association (IATA) traffic season in effect one year after the date of receipt of the new list by the Depositary.

3. The requirement under paragraph 1(a) of this article that a Party submit a Partner List A may also be satisfied by a Party submitting to the Depositary written notice that it will not exercise any available rights under its air services agreements with any Party to this Convention to refuse, revoke, suspend, or limit operating authorizations or technical permissions of an airline of that Party on the grounds that substantial ownership or effective control of the airline is vested in another Party or Parties, nationals of a Party or Parties, or both.

4. The discretionary filing under paragraph 1(b) of this article of a Partner List B may also be satisfied by a Party submitting to the Depositary written notice that it will not limit on the basis of nationality ownership or control of airlines of that Party by nationals of any Party or Parties to this Convention.

Article 5 **Ownership and Control of a Party's Own Airlines**

Nothing in this Convention requires a Party to permit foreign ownership or control of airlines of that Party.

Article 6 **Depositary**

1. The original of this Convention shall be deposited with [], which is hereby designated as the Depositary of this Convention.

2. The Depositary shall transmit certified true copies of this Convention and any amendments thereto to all Parties and signatories.

3. The Depositary shall notify all Parties and signatories of:

- a) All signatures, ratifications, acceptances, and approvals of and accessions to this Convention in accordance with Article 7, and any amendments thereto;
- b) The dates on which this Convention enters into force for each Party in accordance with Article 7; and
- c) Any withdrawals from this Convention and the effective date thereof in accordance with Article 9.

4. The Depositary shall maintain a centralized register accessible to all Parties, including on the Internet, of each Partner List submitted to it in accordance with Article 4.

5. Following entry into force of this Convention, it shall be registered with the Council of the International Civil Aviation Organization in accordance with Article 83 of the Convention on International Civil Aviation and with the United Nations in accordance with Article 102 of the UN Charter.

Article 7 **Signature, Consent to be Bound, and Entry into Force**

1. This Convention shall be open to all States for signature at [] until it enters into force in accordance with paragraph 3 of this Article.

2. This Convention is subject to ratification, acceptance, or approval by signatory States and shall be open to accession by non-signatory States.

3. This Convention shall enter into force 30 days after the third instrument of ratification, acceptance, approval, or accession has been deposited with the Depositary.

4. After the third instrument of ratification, acceptance, approval, or accession has been deposited in accordance with paragraph 3 of this Article, this Convention shall enter into force for any other signatory or acceding State 30 days after the date of deposit of its instrument of ratification, acceptance, approval, or accession with the Depositary.

Article 8
Regional Economic Integration Organizations

[Text to be developed in consultation with key
Regional Economic Integration Organizations]

Article 9
Withdrawal

A Party may withdraw from this Convention by giving written notice of withdrawal to the Depositary. The withdrawal shall be effective at the end of the IATA traffic season in effect one year after the date of receipt of the notice by the Depositary, unless the Party withdraws its notice by written communication to the Depositary prior to the effective date of the withdrawal.

Article 10
No Reservation

No reservation shall be made to this Convention.

IN WITNESS WHEREOF, the undersigned, being duly authorized, have signed this Convention.

DONE at [], this [] day of [], 20[].

— END —



WORKING PAPER

A37-WP/129
EC/6
3/9/10
English only

ASSEMBLY — 37TH SESSION

ECONOMIC COMMISSION

Agenda Item 49: Liberalization of international air transport services

NEED FOR STIMULUS

(Presented by the World Tourism Organization)

EXECUTIVE SUMMARY

The pace of air transport liberalization has slowed over the past few years, with a detriment to tourism as well as to more general economic and social development. The regulatory framework for international air transport, and particularly the transborder restrictions on ownership and control of air carriers, remain a unique incongruity in a globalized world, placing severe financial and market access constraints on carriers, generating unnecessary complexity, and limiting sustainable growth. This paper addresses the growing need to revise this framework and discusses an approach by ICAO to provide the necessary stimulus.

Action: The Assembly is invited to agree that steps should be taken by States and ICAO to foster more intensively the liberalization of international air transport services and particularly of air carrier designation beyond national or regional ownership and control.

<i>Strategic Objectives:</i>	This working paper relates to Strategic Objective D — Efficiency.
<i>Financial implications:</i>	Not applicable
<i>References:</i>	A37-WP/5 A36-WP/102 (http://www.icao.int/icao/en/assembl/a36/wp/wp102_en.pdf)

1. INTRODUCTION

1.1 UNWTO supports and fosters the liberalization of travel and tourism regulation in a responsible way because experience continues to demonstrate that this contributes significantly to economic and social development. “Responsible” in this context may be equated with achieving a balance among environmental, economic and socio-cultural aspects of sustainable tourism development. The disjunct arising from an open tourism market and the arcane approach to the regulation of international air transport, unique to the sector, is a constraint to both development and balance.

1.2 The ongoing constraints on air transport are magnified when they are translated to tourism (which includes both business and leisure visitors), with major economic ramifications. For many of the world’s poorest countries, tourism is – or has the potential to be – their major export, and offers the one common competitive advantage these countries share in the services-dominated global marketplace. But without attractive air services, the benefits of tourism for these countries are limited at best.

1.3 In the context of the close symbiosis between aviation and tourism, UNWTO continues to support ICAO’s work on air transport economics, particularly in regard to liberalization of international air transport and associated safeguards, including essential service and tourism development routes.

2. CURRENT SITUATION

2.1 Since the previous Session of the Assembly, the pace of liberalization, already slow, has been further affected by the global economic recession, which has led to a reversion towards trade protectionism in many countries. Air transport has not escaped this setback, even though in practice liberalization could be a stimulus to recovery, as demonstrably seized upon very effectively by a few States in Asia/Pacific, Middle East and South America, which have seen air transport as an essential ingredient in economic recovery programmes.

2.2 While there has been a sprinkling of additional “open skies” bilateral air services agreements (mostly for very small markets) there has also been retrenchment, including by some major aviation nations, towards limiting traffic rights to third and fourth freedom operations and protecting “national” carriers, with resistance to service by “foreign” carriers in the absence of reciprocity, despite studies demonstrating the net overall national economic benefits of such service.

2.3 The European Commission continues to negotiate comprehensive air services agreements with neighbouring countries, notably in eastern Europe and the Mediterranean region, thereby extending the existing Common Aviation Area, which includes community rather than national designation of air carrier ownership and control. However, such patently positive intra-regional liberalization, while under consideration elsewhere, has not achieved maturity in other regions. Also of considerable significance is that the second stage of the EU-United States air services agreement this year failed to reach a concluding accord on the fundamental issue of air carrier ownership and control.

2.4 With limited headway being made by Governments and resource-constrained support by ICAO, the air transport industry, led by IATA, has become more active in the government policy-making process. Through IATA’s “Agenda for Freedom” initiative, eleven countries¹ so far have signed a

¹ Bahrain, Chile, Kuwait, Lebanon, Malaysia, Panama, Qatar, Singapore, Switzerland, United Arab Emirates, United States. The United States has also developed a draft “Multilateral Convention on Foreign Investment in Airlines”, which would take the

multilateral “Statement of Policy Principles regarding the Implementation of Bilateral Air Services Agreements”, which has also been endorsed by the European Commission. The primary focus is on lifting national air carrier ownership and control provisions out of air services agreements and agreeing on acceptance of ownership and control provisions based on “principal place of business” in one or more of the participating States. As stated by the IATA Director General at IATA’s Annual General Meeting in Berlin this year, the key challenge is “bilateral restrictions which are holding us back”.

2.5 UNWTO endorses this view. There is an increasing need in an era of globalization for the evolution of economic regulatory regimes for air transport, nationally, regionally and globally, which go beyond narrow sectoral interests and provide the optimum overall benefits for the economy, protection of consumer interests and enhancement of competition.

2.6 In this regard, UNWTO has consistently propounded a studied and positive approach to liberalization within the framework of the World Trade Organization and its General Agreement in Trade in Services. However, larger issues have effectively stymied the development of revised trading agreements by the WTO for a number of years and, while some progress on the “Doha Round” is currently being reported, return to substantive address of the GATS Annex on Air Transport Services is not envisioned for at least some time. While this is disappointing, it means that, unless there is a sudden resurgence of related activity in the WTO, ICAO for the time being will no longer have to devote significant resources to monitoring and supporting WTO activities; it also provides an opportunity for the Organization to develop its own construct on liberalization.

3. ICAO’S ROLE AND ACTIVITY

3.1 The Air Transport Conference in March 2003 and follow-up work by ICAO have consolidated a range of guidance material by the Organization on how to liberalize international air transport, including:

- a) a comprehensive *Declaration of Global Principles for the Liberalization of International Air Transport* (adopted by the Conference);
- b) a summary of *Policy and Guidance Material on the Economic Regulation of International Air Transport*;
- c) a *Database of the World’s Air Services Agreements*;
- d) a *Manual on the Regulation of International Air Transport*;
- e) a *Manual on the Regulation of International Air Transport*;
- f) guidance on *Preferential Measures for Developing Countries*;
- g) a study jointly with UNWTO on *Essential Service and Tourism Development Routes*²; and
- h) a comprehensive set of *Template Air Services Agreements*.

Thus there is no shortage of guidance. What is needed is a pro-active focus on, and stimulus to, implementation.

ownership and control process forward in a similar way by invocation of the waiver in bilateral air services agreements to requiring designation of carriers by each party limited to those owned and controlled by interests from their territories.

² This important liberalization safeguard takes existing concepts such as Essential Air Services in the United States, Remote Air Services in Australia and Public Services in the European Union, and applies them to routes to and from Least Developed Countries. The study showed that the concept was viable and provides guidance as to its implementation.

3.2 Increasing resource constraints for economic work have more and more limited implementation support activity by ICAO over the past few triennia. The most prominent activity is the now annual (and self-financing) *ICAO Air Service Negotiation Conferences* (ICAN), which provide a central meeting place for States to conduct their air service negotiations. By enabling each participating State to conduct meetings with several bilateral partners at the same location, the conferences greatly improve the efficiency of the negotiation process. This is clearly a welcome activity, but there is potential for enhanced utilization of this facility. As “multilateralism in commercial rights to the greatest possible extent continues to be an objective of the Organization” (Assembly Resolution A36-15), the ICAN facility might be used not just for facilitating bilateral negotiations but also for exploring approaches which are broader in scope. ICAO could consider taking a more pro-active role in helping States to move forward with liberalization, for example by fostering a complementary but more innovative and less restrictive concept at the conferences through analysis and promotion of “plurilateralism”, whereby an agreement amongst two or more parties is extended automatically to another party upon its own adherence to the agreement³.

3.3 The ICAO Council indicates in A37-WP/5 that it could consider the convening of a worldwide air transport conference, subject to the availability of funds, at an appropriate time during the forthcoming triennium. As indicated in paragraph 3.1 above, UNWTO feels that previous conferences and panels have resulted in comprehensive guidance on liberalization and that the further evolution of such guidance through another such conference would be of limited value.

3.4 On the other hand, UNWTO feels that there could be substantial value in a conference focused on implementation and in particular on lifting air carrier ownership and control restrictions. Multilateral provisions on air carrier ownership and control (rather than their being vested in the citizens of a single State or group of States) could reduce the need for indirect means of obtaining market access (such as code-sharing), improve safety and security regulation, limit uncertainty regarding liability, produce substantial economic benefits for air transport, tourism and the economy at large, and substantially reduce the inhibitions of developing countries regarding liberalization. The conference might consider air carrier ownership and control in the context of development of a plurilateral framework which could be extended at some point to embrace other economic regulatory issues, the basic premise being that adherence by two parties to the plurilateral would over-ride the relevant provisions in an existing bilateral agreement between them. Such an approach could provide the necessary impetus for a long-overdue breakthrough in a regulatory framework stemming from 1946.....and enable ICAO to reassert a leadership role in the sustainable development of international air transport.

— END —

³ An example of the plurilateral approach is the *Multilateral Agreement on Liberalization of International Air Transportation* (“MALIAT” or “Kona” agreement) amongst the APEC States of Brunei Darussalam, Chile, New Zealand, Samoa, Singapore, Tonga and the United States.



الجمعية العمومية - الدورة السابعة والثلاثون اللجنة الاقتصادية

البند ٤٩ من جدول الأعمال: تحرير خدمات النقل الجوي الدولي

شفافية الأسعار والرسوم الاضافية

(ورقة مقدمة من البرازيل)

الموجز التنفيذي

تتناول هذه الورقة مشكلة التباين في المعلومات المتصلة بفرض رسوم على بنود غير أسعار تذاكر السفر مثل الرسوم الإضافية على إصدار التذاكر وعلى الوقود. ومن الناحية النظرية، ينبغي أن يشمل سعر تذكرة السفر جميع التكاليف الناتجة عن تقديم خدمة النقل الجوي. إلا أنه أصبح من الشائع في قطاع الطيران أن تفرض رسوم على بنود إضافية لا يمكن للمستهلك التهرب منها. وقد يخلق هذا حالات من التحريف التي تنال من رفاة المستهلك والكفاءة الاقتصادية. وتعرض هذه الورقة المشاكل وتقتراح بدائل للتغلب عليها.

الإجراء: يرجى من الجمعية العمومية أن تحيط علماً بالمعلومات الواردة في هذه الورقة وأن تشجع الدول المتعاقدة على اعتماد التنظيمات التي اقترحتها البرازيل.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالهدف الاستراتيجي D — الكفاءة.
الأثار المالية	لا تنطبق
المراجع:	

١- المقدمة

١-١ طبق الناقلون الجويون، في العقد الماضي، آلية لتحديد الأسعار تترتب عنها آثار غير مرغوب فيها. وتخفض الشركات تكاليفها بتوزيعها على مختلف الفئات مثل أسعار تذاكر السفر والرسوم الإضافية والضرائب. ونتيجة لذلك، لا يكون السعر النهائي للخدمة الجوية واضحا بالنسبة للمستهلك، مما يجعل من الصعب إجراء مقارنات بين الأسعار بين مختلف شركات الطيران، خاصة بالنظر إلى الانتشار الواسع لنطاق البحث الخاصة بالخدمات الجوية.

٢-١ وتتطلب التنظيمات الاقتصادية انهيار السوق لتبرير وجودها. وفي حالة خدمات النقل الجوي، يتخذ هذا الانهيار شكل معلومات متباينة. ولا يحصل المستهلكون بسهولة على الأسعار النهائية للخدمات الجوية. ويوجب عليهم تلمس طريقهم عبر عملية متعرجة للتمكن من مقارنة الأسعار في نهاية المطاف. وتبين هذه الورقة بأن هذا الأمر يفيد الناقلين الجويين على حساب تضرر المستهلكين.

٣-١ وسنت البرازيل، لمعالجة هذه المشكلة، لائحة تنظيمية تفرض على الناقلين الجويين إدراج جميع بنود الخدمات الجوية الضرورية، مثل الوقود، في سعر تذكرة السفر. وينطبق هذا على جميع مراحل عملية الشراء. ولا يمكن أن تفرض رسوم بصفة منفصلة إلا على تلك البنود التي تكون منفصلة عن الخدمة الجوية الأساسية مثل شراء المساعدة أو المرطبات. وتستخدم الضرائب حصرا للبنود التي ستحال على هيئات أخرى مثل مشغلي المطارات والحكومة. وتشير الضرائب هنا إلى تلك الضرائب التي تكون مستحقة على الراكب والمحالة إلى هيئات أخرى، من قبل شركات الطيران. وبطبيعة الحال، لا تختلف الضرائب المطبقة على نفس الخدمة فيما بين الشركات. وتمكن هذه اللائحة التنظيمية المستهلك من الحصول على المعلومات بسهولة أكبر، مع تحسين إجراء المقارنة فيما بين الأسعار، والمنافسة، وبالتالي النهوض برفاهية المستهلك والكفاءة الاقتصادية.

٤-١ وتم إجراء التحليل بالنظر إلى النقل الجوي للركاب، إلا أنه يمكن توسيع نطاق هذا التحليل مباشرة ليشمل نقل البضائع بدون النزل من فهم الحجج المطروحة.

٢- الخلفية التاريخية

١-٢ وفي نهاية سنوات التسعينات، قال الناقلون الجويون العاملون تحت رعاية الاياتا بأن أسعار النفط مرتفعة مؤقتا بسبب النزاعات السائدة في الشرق الأوسط التي أربكت عملية الامداد. وقد أدت تقلبات أسعار النفط إلى استحداث رسم إضافي معروف بالرسم الإضافي على الوقود. ولقد أدى هذا الأمر إلى تمكين الناقلين الجويين من تعديل أسعارهم النهائية المعروضة على المستهلكين تعديلا سريعا جدا بدون ضرورة اللجوء إلى مواصلة تغيير أسعار تذاكرهم المسجلة في نظام التوزيع العالمي (GDS). وبالإضافة إلى ذلك، كانت هناك توقعات بأن حالة عدم اليقين ستوقف وستلغى الرسوم الإضافية على الوقود تماما عند عودة أسعار النفط إلى مستوياتها التاريخية.

٣- حجة الزمن

١-٣ حُدّدت الرسوم الإضافية على الوقود لتفادي التغيرات المتواصلة في أسعار تذاكر السفر المسجلة في نظام التوزيع العالمي بسبب التغيرات المتكررة والشديدة في أسعار النفط. وبالتالي فور تثبيت أسعار النفط، يتعين إلغاء الرسوم الإضافية. إلا أن التوقعات برجوع أسعار النفط إلى المستويات التاريخية في السنوات التالية لم تتحقق. وفي الواقع، ارتفعت أسعار النفط، ارتفاعا كبيرا اعتبارا من عام ٢٠٠١ فصاعدا. ورغم أن الأزمة المالية لعام ٢٠٠٨ قد أدت إلى

تخفيض أسعار النفط إلا أنها ظلت مرتفعة جدا مقارنة بما كانت عليه في عام ١٩٩٧. وينبئ بشكل واضح من استنكار الماضي، أن الأسعار كانت ثابتة قبل عام ١٩٩٧. وهذا يثير شكوكا حول صحة حجة الزمن التي تدعم ممارسة فرض الرسوم الإضافية على الوقود.

٢-٣ ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى الجانب الحاسم بشأن هذه المسألة، أي أن الوقود ليس إلا أحد المدخلات المتعددة في قطاع الطيران. ولذا، ينبغي أن تغطي تكاليفه وأن تنعكس من خلال سعر تذاكر السفر الذي يفرض على الخدمة المقدمة، وأيضا على جميع التكاليف الأخرى لقطاع الطيران. ومع ذلك، فهذه ممارسة متبعة في جميع قطاعات الاقتصاد، حتى في تلك القطاعات التي تعتمد اعتمادا كبيرا على المنتجات النفطية. وعلاوة على ذلك، لاتزال الرسوم الإضافية التي يفترض أنها رسوم مؤقتة قائمة لأكثر من عشر سنوات بعد بداية تطبيقها. وعند بداية تطبيقها، نفذ الكثير من الدول ضوابط على أسعار تذاكر السفر. ولهذا السبب، كانت هناك تكاليف تنظيمية مرتفعة لتغيير أسعار تذاكر السفر بسبب التقلبات المتكررة لأسعار المدخلات. وفي يومنا هذا، تخضع البيئة الاقتصادية لقواعد تنظيمية أقل وتتمتع شركات الطيران بحرية أكبر لتحديد وتغيير أسعار تذاكرها، إذ أن تلك التكاليف الخاصة بالتغيير واللوائح التنظيمية لم تعد ذات أهمية تذكر.

٣-٣ وتهدف المناقشة الواردة أعلاه إلى إبراز ضعف حجة الزمن. وأنه لا يمكن معالجة أحد المدخلات بمعزل عن المدخلات الأخرى الموجودة في هيكل التكاليف لتثبيت السعر الظاهر لخدمة معينة على أساس مؤقت أو محدد. إن الإبقاء على أسعار صارمة لتذاكر السفر عندما تخلق التكاليف التشغيلية المرتبطة بها استقرارا زائفا يضلل المستهلكين فيما يتعلق بمجموع تكلفة سعر تذكرة السفر، بالشكل المناقش في الجزء التالي.

٤- استبعاد غير مناسب للبنود المكلفة

١-٤ ويعني المنطق الاقتصادي أن الشركات تحول تكاليف المدخلات القابلة للتغيير إلى أسعار سلع. وينبغي أن يطبق هذا أيضا على الناقلين الجويين. وفي هذه الصناعة تحديدا، يعتبر الوقود أحد أهم التكاليف. ولا يوجد أي سبب وجيه يبرر فرض الرسوم عليه بصورة منفصلة. وعلاوة على ذلك، لا توجد أي قاعدة قياسية بشأن قيم الرسوم الإضافية على الوقود. وبالتالي، يوجد تباين كبير فيما يتعلق بكيفية توزيع الشركات لقيمة الرسوم التي تفرضها على سعر تذكرة السفر في حد ذاته والرسوم الإضافية على الوقود. ويعوق هذا الأمر قدرة المستهلكين على مقارنة أسعار تذاكر السفر النهائية مما يعرقل الوجود الفعلي لمنافسة صريحة في السوق.

٢-٤ وبإيجاز، ينبغي أن تنعكس تكاليف الخدمة بالكامل في سعر فردي واحد. وفي هذه الحالة، لا يمكن للمرء أن يستبعد استهلاك الوقود من خدمة الطيران. وهكذا تعتبر هذه التكلفة غير قابلة للفصل بخلاف التكاليف الأخرى مثل فرض رسوم على المرطبات في أثناء الطيران أو على الأمتعة الزائدة. وهذه الأشياء قابلة للفصل بمعنى أن الركاب قد يرغبون في اختيار عدم استهلاكها أثناء الطيران. ومن ثم، يجوز فرض رسوم عليها بصفة منفصلة.

٥- التباين في المعلومات

١-٥ عموما، يستخدم المستهلك مجال "سعر تذكرة السفر" لمقارنة الأسعار، معتبرا أن مجال "الضرائب" لن يتباين فيما بين شركات الطيران. إلا أن الأمر ليس على هذا النحو. فهذه الرسوم الإضافية توضع تحت بند "الضرائب" وتمنع القيام بمقارنات مباشرة مما يشوش أذهان المستهلكين. وكذلك، فإن عدم توفر قاعدة قياسية لادخال المعلومات يعوق

أيضا قدرة المستهلكين على تحليل الأسعار فيما بين شركات الطيران، إذ أن بعضها قد يخصص نصيبا أكبر من التكاليف تحت بند "تكاليف إضافية" بالمقارنة مع الشركات الأخرى. وعلاوة على ذلك، فإن البيئة الغامضة بشأن تحديد الأسعار تشجع شركات الطيران على تخصيص نصيب أكبر من تكاليفها كرسوم إضافية يتم تصنيفها على أساس أنها "ضرائب". وتم وصف هذا كمشكلة اختيار ضارة. ونظرا لصعوبة مقارنة الأسعار النهائية، فإن شركات الطيران التي تستغل تباين المعلومات تستفيد أكثر من غيرها، وذلك كما يتبين من خلال الجدول الأول وكما هو مبين بالتفصيل في الجزء التالي.

٦- اعدام وجود القواعد القياسية لاحتساب الرسوم الإضافية المفروضة على الوقود

١-٦ لا توجد قاعدة قياسية لتسجيل الرسوم الإضافية في نظم أسعار تذاكر السفر الأكثر شيوعا. ويغذي الناقلون الجويون عادة نظام شركة نشر تعريفات شركات الطيران (ATPCO) الذي يسجل الرسوم الإضافية تحت الرمز Q. وفي هذه الحالة، ستظهر الرسوم الإضافية في التذكرة تحت كلمة "fare" أي السعر، في الشاشة الثانية.

٢-٦ ومع ذلك فإن نظام التوزيع العالمي، الذي تغذيه شركة نشر تعريفات شركات الطيران والمستخدم عادة من قبل وكلاء السفر، يسجل عادة الرسوم الإضافية تحت الرمزين YQ و YR. والآن، ستظهر الرسوم الإضافية في التذكرة تحت كلمة "الضرائب"، مما يعرقل حصول المستهلك على المعلومات ويعوق قدرته على مقارنة الأسعار بصفة مباشرة. ورغم أن نظام التوزيع العالمي يمكنه أيضا تسجيل الرسوم الإضافية تحت الرمز Q، مما يعني أن الرسوم الإضافية لن تظهر تحت كلمة "الضرائب" في التذكرة، فلا تقرض الرسوم الإضافية إلا بعد اتخاذ بعض الخطوات في عملية الشراء. ومرة أخرى، فإن هذا الأمر يضعف المقارنة بين الأسعار، إذ أن المستهلك لن يدرك وجود الرسوم الإضافية إلا في آخر خطوة فقط قبل شراء التذكرة. ويبين المثال الوارد أدناه كيف تعوق هذه الممارسة المستهلكين.

الجدول ١ - مثال استخدام الرمز في نظام التوزيع العالمي

الناقلون الجويون				نظام التوزيع العالمي	
جيم	باء	ألف	الرمز		
لا توجد رسوم إضافية	YQ/YR	Q	الشاشة الأولى - عرض سعر التذكرة		
٦٠٠,٠٠ دولار	٥٠٠,٠٠ دولار	٥٠٠,٠٠ دولار			
الضرائب	سعر التذكرة + الرسوم الإضافية	الضرائب	سعر التذكرة + الرسوم الإضافية	الشاشة الثانية - بيع التذكرة	
٥٠,٠٠ دولار	٦٠٠,٠٠ دولار	٥٠,٠٠ دولار	٥٠٠,٠٠ دولار	٦٥٠,٠٠ دولار	
٦٥٠,٠٠ دولار	٧٠٠,٠٠ دولار	٧٠٠,٠٠ دولار	مجموع سعر التذكرة		

٣-٦ تعرض الشاشة الأولى أسعار تذاكر السفر لثلاثة ناقلين جويين. الناقل الجوي الوارد في العمود (جيم) هو الناقل الوحيد الذي بيّن بيانا واضحا جميع التكاليف في سعر تذكرة السفر بالذات. وتعرض الشاشة الأولى أسعار تذاكر السفر بدون الرسوم الإضافية. وعلى هذا النحو، سيرفض المستهلك الخيار (جيم) إذ أنه يقدم أعلى سعر لتذكرة السفر.

٤-٦ وتعرض الشاشة الثانية مجموع سعر تذكرة السفر بما في ذلك الرسوم الإضافية والضرائب الحكومية وضرائب المطارات. وكما يبين الجدول، فقد تؤدي القيم المختلفة لكل مجال إلى تشوش كبير للمستهلكين. وبالإضافة إلى هذا التشوش، يتم تضليل المستهلك بواسطة المعلومات الأولى، ولذا فمنطقيا لن يختار المستهلك الشراء من الشركة (جيم) رغم أنها تقدم أرخص التذاكر في نهاية المطاف.

٧- رسوم الاصدار

٧-١ ينبغي ادراج نفقات التسويق، إضافة إلى جميع التكاليف الأخرى غير القابلة للفصل، في سعر تذكرة السفر. إلا أن أحد جوانب الاصدار يبقى بارزا، فبيع تذكرة لا يمكن فصله عن الخدمة الجوية في حد ذاتها، ولكن إذا ما عرضت شركة طيران قناة تم فيها إدراج التكاليف بالفعل في سعر تذكرة السفر، مثل الانترنت، فلا يوجد سبب يمنع شركات الطيران من فرض رسوم على استخدام القنوات الأقل كفاءة، مثل مراكز ومحلات الهاتف.

٧-٢ تسترعي رسوم الاصدار الإضافية انتباه المستهلكين إلى أن بعض قنوات التسويق أغلى بكثير من غيرها. وفي هذه الحالة، يكون تباين السعر فيما بين مختلف وسائل التسويق أمرا مستحسنا، إذ أنه يقدم للمستهلكين حوافز اختيار أرخص القنوات وأكثرها كفاءة. وبالرغم من ذلك، ينبغي لشركات الطيران توضيح أن رسوم الاصدار تمثل تكلفة إضافية لخدمة اختيارية، طالما لم تطبق هذه الشركات الرسوم الإضافية على قناة واحدة على الأقل، والتي يفترض أن تكون الأرخص.

٨- الخلاصة والتأثيرات التنظيمية

٨-١ إن الهدف الرئيسي لإعمال قانون تنظيمي لمعالجة المشاكل التي تم شرحها في هذه الورقة، مثل القانون الذي سنته البرازيل، هو حظر فرض رسوم منفصلة لبنود غير قابلة للفصل بالنسبة لتقديم خدمات النقل الجوي. ويجب على التنظيمات القانونية ذات الصلة أن تنظم تسويق أسعار تذاكر السفر وفواتير النقل الجوي. وينبغي أن تنص القواعد نصا صريحا على أن جميع التكاليف الأساسية للخدمة ينبغي أن تحسب في قيمة واحدة تحت البندين "سعر التذكرة" أو "رسوم الوزن". ويجب ألا يسمح القانون التنظيمي بفرض رسوم إضافية الزامية على بنود لا يمكن فصلها عن خدمة النقل الجوي الأساسية. والهدف هو ضمان أن يبيّن سعر تذكرة السفر الذي أخطر بها المستهلك بيانا دقيقا سعر الخدمة.

٨-٢ وينبغي أن تكون الشركات حرة لفرض الرسوم حسب تقديرها ورغبتها في القيام بذلك على البنود الاختيارية طالما أن ذلك لا ينال من وعي المستهلك. وهذا يخلق تمييزا مرغوبا فيه فيما بين المنتجات في السوق. ويمكن استخدام مجال "الضرائب" حصرا على الموارد التي ستحال على المؤسسات الأخرى مثل مشغل المطار أو الحكومة. ومن الواضح أن هذا المجال لا ينبغي أن يتباين فيما بين الشركات التي تقدم نفس الخدمة. ولا ينبغي أن يكون هناك أي تأثير تشغيلي هام، حيث أن الشركات ستقوم بكل بساطة بنقل الرسوم الإضافية إلى سعر تذكرة السفر. وتجدر الإشارة إلى أن الشركات الأجنبية امتثلت بدون أي اعتراض للقوانين التنظيمية القائمة في البرازيل.

٨-٣ ومن المفترض أن تحل هذه القوانين التنظيمية، إذا سنت على خير وجه، مشكلة الاختيار الضار، وخلق بيئة أكثر وضوحا للمستهلك للاختيار من بين المنتجات المختلفة وتشجيع هذا الاختلاف. وينبغي أن يكون المستهلك أكبر مستفيد من زيادة المنافسة ومن مجموعة أوسع نطاقا من الخدمات المتاحة.

- انتهى -