

Distr.: General
2 May 2018
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة

الدورة السابعة عشرة

جنيف، ١١-١٣ تموز/يوليه ٢٠١٨

البند ٣(أ)١ من جدول الأعمال المؤقت

التحديات التي تواجهها البلدان النامية فيما يتعلق بالمنافسة والتنظيم في قطاع النقل البحري

مذكرة مقدّمة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

يُنقل عن طريق البحر أكثر من ٨٠ في المائة من تجارة البضائع العالمية من حيث الحجم وأكثر من ٧٠ في المائة من حيث القيمة، ويجري تناول هذه التجارة عن طريق الموانئ البحرية في جميع أنحاء العالم. وأكثر من نصف مجموع قيمة التجارة العالمية المنقولة بجرّاً ينطوي على بضائع مشحونة في حاويات منقولة بواسطة ناقلات شحن تعمل على خطوط ملاحية منتظمة. وهكذا، فإن النقل البحري ذو أهمية مرتفعة بالنسبة إلى التجارة والتنمية، وتمارس صناعة النقل البحري على الخطوط المنتظمة دوراً حاسماً في التجارة الدولية في السلع المصنعة، ما يسهم في تحقيق النمو الاقتصادي.

وتركّز هذه المذكرة على الإطار التنظيمي لصناعة النقل البحري على الخطوط المنتظمة ومسائل المنافسة ذات الصلة. وهي تبحث هيكل السوق وآخر التطورات فيما يتعلق بالمنافسة والتركّز في هذا القطاع. وبالإضافة إلى ذلك، تبحث المذكرة التحديات التي تواجهها البلدان النامية وتقدم خيارات في مجال السياسات من أجل تعزيز المنافسة في هذه الصناعة.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.18-06990(A)



* 1 8 0 6 9 9 0 *

مقدمة

١- تشمل سلسلة التوريد عن طريق النقل البحري العديد من القطاعات، بدءاً من عملية بناء السفن وامتلاكها وتسجيلها وصولاً إلى تشغيل السفن وتخريدها. وينطوي كل قطاع من هذه القطاعات على جهات فاعلة مختلفة من البلدان المتقدمة ومن البلدان النامية على السواء. ويُنقل عن طريق البحر أكثر من ٨٠ في المائة من تجارة البضائع العالمية من حيث الحجم وأكثر من ٧٠ في المائة من حيث القيمة، ويجري تناول هذه التجارة عن طريق الموانئ البحرية في جميع أنحاء العالم. ويُقدَّر أن حجم التجارة العالمية المنقولة بحراً ينمو بمعدل نمو سنوي مركب قدره ٣,٢ في المائة في الفترة ٢٠١٧-٢٠٢٢^(١). وهكذا، يتسم النقل البحري بأهمية مرتفعة بالنسبة إلى التجارة والتنمية. وفي عام ٢٠٠٧، شكلت البضائع المعبأة في حاويات نسبة ٥٢ في المائة من مجموع قيمة التجارة العالمية المنقولة بحراً، ما يعكس ارتفاع قيمة البضائع المنقولة في حاويات؛ بينما شكلت التجارة المنقولة في الناقلات نسبة ٢٢ في المائة؛ والبضائع العامة نسبة ٢٠ في المائة؛ والبضائع السائبة الجافة نسبة ٦ في المائة^(٢).

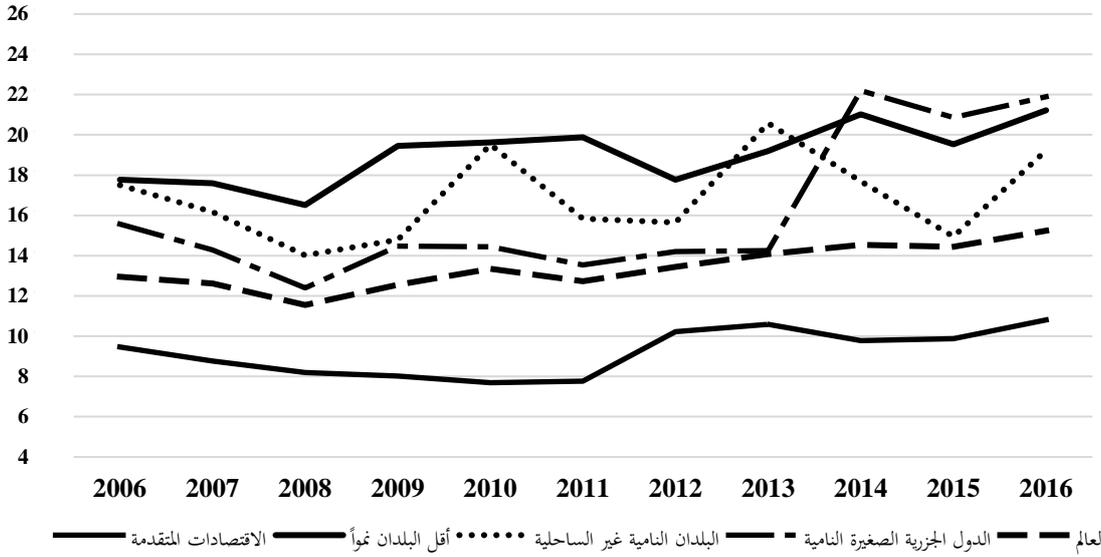
٢- وتشكل تكاليف النقل جزءاً لا يستهان به من تكاليف التجارة. ففي عام ٢٠١٦، أنفقت البلدان في المتوسط نحو ١٥ في المائة من قيمة وارداتها على النقل الدولي والتأمين، وكانت التكاليف المماثلة المدفوعة أعلى في حالة الاقتصادات الصغيرة والضعيفة، إذ بلغ متوسطها ٢٢ في المائة في حالة الدول الجزرية الصغيرة النامية، و ١٩ في المائة في حالة البلدان النامية غير الساحلية، و ٢١ في المائة في حالة أقل البلدان نمواً (الشكل). ومن بين العوامل التي تحدد عبء تكاليف النقل في كثير من البلدان النامية: وجود موانئ أقل كفاءة، والبنية التحتية غير الملائمة، ووفورات الحجم المحدودة، وأسواق النقل الأقل قدرة على المنافسة^(٣). وقد يؤدي ازدياد أحجام السفن، وانخفاض المنافسة بسبب زيادة الاندماجات، إلى زيادة تفاقم هذا الوضع، وخاصة في حالة الاقتصادات الصغيرة والاقتصادات الضعيفة هيكلياً.

(١) UNCTAD, 2017, *Review of Maritime Transport 2017*, United Nations publication, sales No. E.17.II.D.10, New York and Geneva (الأونكتاد، ٢٠١٧، استعراض النقل البحري لعام ٢٠١٧، منشورات الأمم المتحدة).

(٢) UNCTAD, 2013, *Review of Maritime Transport 2013*, United Nations publication, sales No. E.13.II.D.9, New York and Geneva (الأونكتاد، ٢٠١٣، استعراض النقل البحري لعام ٢٠١٣، منشورات الأمم المتحدة).

(٣) الأونكتاد، ٢٠١٧.

تكاليف نقل وتأمين التجارة الدولية، ٢٠٠٦-٢٠١٦ (بالنسبة المئوية من قيمة الواردات)



المصدر: الأونكتاد، ٢٠١٧، الشكل ٣-٥ (UNCTAD, 2017, figure 3.5).

٣- ويشير مؤشر الأونكتاد للارتباط بخطوط الملاحة البحرية المنتظمة إلى مستوى اندماج البلد في الشبكات العالمية للنقل البحري العاملة على خطوط منتظمة. وقد تحسن هذا الارتباط بدرجة هامة في الفترة ٢٠٠٤-٢٠١٧ وارتفع هذا المؤشر في حالة أغلبية البلدان^(٤). وقد أظهرت دراسة أجراها الأونكتاد لتقييم تأثير طبيعة الارتباطات البحرية على الصادرات الثنائية للسلع المعبأة في حاويات أن جودة الارتباط بالخطوط البحرية يُحتمل أن تكون عاملاً هاماً في تحديد إمكانية الوصول إلى الأسواق الخارجية وكذلك، في نهاية المطاف، في تحديد أداء الصادرات^(٥). وهذا يبيّن ما لصناعة النقل البحري العاملة على خطوط منتظمة وما للربط الملاحي بخطوط منتظمة بين البلدان من أهمية بالنسبة إلى القدرة التنافسية التصديرية والتجارة العالمية.

٤- وفي عام ٢٠١٦، استمر تأثير قطاع النقل البحري بالانكماش الاقتصادي بعد عام ٢٠٠٩، ما أدى إلى ضعف الطلب العالمي بشكل مستمر. واستمر عرض طاقة النقل يتزايد بمعدل أسرع من معدل زيادة الطلب، ما أدى إلى وجود طاقة عالمية مفرطة وإلى انخفاض أسعار الشحن وتقليص ربحية شركات النقل البحري العاملة على خطوط منتظمة. وقد أدى ذلك إلى زيادة الدمج عن طريق الاندماجات هي والتحالفات العالمية فيما بين شركات نقل الحاويات في سوق كانت بالفعل ذات تركّز مرتفع.

٥- وتركّز هذه المذكرة على الإطار التنظيمي لقطاع الشحن على خطوط منتظمة في مجال النقل البحري وعلى مسائل المنافسة ذات الصلة. فصناعة الشحن البحري على خطوط منتظمة هي صناعة كثيفة رأس المال تتسم بعدم التوازن بين عرض طاقة السفن والطلب على نقل البضائع.

(٤) انظر الرابط: <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=92>

(٥) تشمل متغيرات الجودة: وجود ارتباط بحري مباشر بين البلدين، أي على الأقل خدمة شحن تشغيلية واحدة، ومتغير ناتج عن خوارزمية للوضع الأمثل يوضّح عدد الشحنات العابرة اللازمة للربط بين بلدين (M Fugazza, 2015, *Maritime Connectivity and Trade, Policy Issues in International Trade and Commodities*, Research Studies Series No. 70, United Nations publication, New York and Geneva).

فالسباق الحالي، رغم أنه موضع ترحيب من منظور الشاحنين بالنظر إلى التأثير على الأسعار، يطرح تحديات على مقدمي خدمات الشحن على الخطوط الملاحية المنتظمة. وتشمل هذه التحديات الطلب المنكمش بسبب استمرار النمو الضعيف في التجارة العالمية منذ عام ٢٠٠٩؛ وأسعار الشحن المنخفضة انخفاضاً تاريخياً؛ والمنافسة الشديدة بين الناقلين، ما قد يُسفر عن إجراء تخفيضات في الأسعار لا يمكن استمرارها؛ ووجود سباق على طلب السفن العملاقة؛ ووجود متطلبات تنظيمية بيئية أكثر صرامة^(٦). وللتصدي لهذه التحديات، سعت صناعة الشحن على الخطوط الملاحية المنتظمة إلى إضفاء الطابع الأمثل على استخدام الطاقات، وخفض التكاليف عن طريق الدمج، ولذلك شهدت زيادة هذه الصناعة تركّزاً متزايداً في السوق في السنوات الأخيرة. وفي عام ٢٠١٦ والنصف الأول من عام ٢٠١٧، شهدت الصناعة تكثيفاً لجهود الدمج، في شكل اندماجات واستحوادات وعن طريق تحالفات خطوط الشحن الملاحية المنتظمة.

أولاً- النقل البحري على خطوط منتظمة: الترتيبات التعاونية

٦- تتسم صناعة النقل البحري على خطوط منتظمة بوجود ترتيبات تعاونية، اتخذت في الأصل شكل اتحادات خطوط بحرية، ثم اتخذت، في أعقاب بدء عملية التحوية (النقل بالحاويات) في عام ١٩٥٦، شكل اتحادات وكذلك تحالفات استراتيجية واتفاقيات لتثبيت الطاقات ولتقاسم السفن واتفاقيات النقاش الطوعية. وكان النظام التنظيمي الدولي يتسم في البداية بإعفاء جميع أشكال اتفاقيات التعاون هذه إعفاءً شبه شامل من تطبيق قانون المنافسة. وقد بُررت الإعفاءات الخاصة باتحادات الخطوط البحرية على أساس الحجج القائلة بأن الطبيعة المحددة للتكاليف التي تميّز هذا القطاع تجعل المنافسة في هذه الصناعة غير مستدامة، ما يُسفر عن نتائج رديئة لجميع المشاركين في السوق. ولذلك، نُظر إلى اتحادات الخطوط البحرية على أنه لا مفر منها من أجل ربحية واستقرار شركات النقل ومن أجل انتظام الخدمات لصالح المصدرين^(٧).

٧- وتعرّف اتفاقية مدونة قواعد السلوك لاتحادات الخطوط البحرية (١٩٧٤) 'اتحاد الخطوط البحرية' بأنه "مجموعة مؤلفة من شركتين أو أكثر من شركات تشغيل الناقلات تقوم بخدمات النقل البحري الدولي لنقل البضائع على طريق معين أو طرق معينة ضمن حدود جغرافية محددة ويوجد فيما بينهما أو بينها اتفاق أو ترتيب، مهما كانت طبيعته، تعملان أو تعمل ضمن إطاره وفق أجور شحن موحدة أو مشتركة وأية شروط أخرى يُتفق عليها فيما يتعلق بتقديم خدمات النقل البحري." ووفقاً لمصطلحات قانون المنافسة الحديث، تندرج اتحادات الخطوط البحرية ضمن تعريف كارتلات التسعير التواطئي.

٨- وما زالت اتحادات الخطوط البحرية معفاة من قانون المنافسة في كثير من الولايات القضائية. وفي الولايات القضائية التي تأخذ بالإعفاءات، جرى تخفيف هذه الإعفاءات أو إخضاعها لشروط معينة، مع إمكانية التحقيق في الممارسات المخلة بالمنافسة التي تمارسها الاتحادات. ويبرر أنصار اتحادات الخطوط البحرية إعفاءها بالاستناد إلى التكاليف الثابتة المرتفعة، والاستثمارات الرأسمالية الأولية الكبيرة، والتكاليف المرتفعة الأخرى غير المتعلقة بالبضائع، والاختلالات بين العرض والطلب، والطاقة المفرطة، والحاجة إلى خدمات شحن بحري على خطوط منتظمة في التجارة الدولية.

(٦) JW Butler, 2017, World Shipping Council statement to the United States Subcommittee on Coast Guard and Maritime Transportation, 3 May, Washington, D.C

(٧) Organization for Economic Cooperation and Development, 2015, Competition issues in liner shipping, DAF/COMP/WP(2015)3, 10 June

٩- وقد بدأت قوة اتحادات الخطوط البحرية في التناقص بعد سبعينات القرن العشرين. فقد أدى اعتماد قانون إصلاح الشحن البحري في الولايات المتحدة الأمريكية في عام ١٩٩٨، إلى جانب صدور تقرير عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام ٢٠٠٢، إلى تغيير المشهد الدولي لاتحادات الخطوط البحرية. وكان التغيير الرئيسي الذي جاء به قانون الولايات المتحدة هو السماح بإبرام عقود الخدمة السرية مع ناقلين من خارج اتحادات الخطوط البحرية، وهي عقود لم يعد يلزم الإعلان عنها. وأسهمت زيادة المنافسة هذه في الحد من أهمية هذه الاتحادات. وتساءل تقرير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عما إذا كان يمكن تبرير منح إعفاءات من مكافحة الاحتكار لاتحادات الخطوط البحرية، وانتهى التقرير، بعد فحص الأساس المنطقي الاقتصادي لهذه الاتفاقات، إلى أنه لا يوجد دليل دامغ على أن فوائد تتحقق للشاحنين والمستهلكين. وخلص التقرير إلى أن اتحادات الخطوط البحرية لم تعد تُخدم الغرض المتمثل في ضمان استقرار أسعار الشحن والإمدادات للشاحنين، ولذلك لم يعد يوجد ما يبرر وجودها^(٨).

١٠- وأدى التقرير إلى إجراء مراجعة للإعفاء الشامل الذي كان يمنحه الاتحاد الأوروبي لاتحادات الخطوط البحرية بل وإلى إلغائه في عام ٢٠٠٨. وأفضى كل من تقرير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وقرار الاتحاد الأوروبي بإلغاء الإعفاء الشامل إلى إجراء مراجعة للإعفاءات في الولايات القضائية الأخرى، بما في ذلك أستراليا وإسرائيل واليابان ونيوزيلندا، بما ترتب على ذلك من نتائج مختلفة. فقد ألغت إسرائيل الإعفاء الشامل الممنوح لاتفاقات الشحن البحري. وحافظت ولايات قضائية أخرى، مثل أستراليا وسنغافورة والولايات المتحدة واليابان، على الحصانة الممنوحة للاتفاقات المعقودة بين شركات النقل البحري العاملة على خطوط منتظمة.

١١- وعقب الأخذ بالتحوية (استخدام الحاويات)، ابتداءً من ستينات القرن العشرين فصاعداً، بدأت شركات النقل تركز على ترشيد التكاليف بالإضافة إلى تثبيت الأسعار. وأدى ذلك إلى انتشار اتحادات الشركات (الكونسورتيومات). وتعرف منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الكونسورتيومات بأنها اتفاقات و/أو ترتيبات بين شركات النقل البحري ذات الخطوط المنتظمة "تهدف في المقام الأول إلى تقديم خدمات منظمة تنظيمياً مشتركاً عن طريق ترتيبات تقنية أو تشغيلية أو تجارية شتى (مثل الاستخدام المشترك للسفن ومنشآت الموانئ ومنظمات التسويق، إلخ)"^(٩). وتشمل أهداف الكونسورتيوم خفض تكاليف رأس المال، وتقاسم المخاطر، وتحقيق وفورات الحجم، وتعزيز القدرة على المساومة ضد مشغلي المحطات الطرفية وسلطات الموانئ. ويتحقق هذا الأخير عن طريق زيادة الدمج في هذا القطاع، وقد وصل إلى حد قد تفرض فيه قوة شركات النقل بالمقارنة مع مشغلي محطات النقل الطرفية تحديات ومخاطر المنافسة فيما يتعلق بالقدرة التنافسية التصديرية، وخاصة في البلدان النامية.

١٢- وقد بدأ يتشكل في تسعينات القرن العشرين شكل محدد من الكونسورتيوم، وهو التحالف العالمي. ويتكون التحالف من مجموعة صغيرة من شركات النقل الداخلة في مشاركة كبيرة للأصول وفي تعاون تشغيلي مع الحفاظ على هويات التسويق والهويات التجارية الفردية. وعلى العكس من اتحادات الخطوط البحرية، لا يحدد أعضاء التحالف بشكل مشترك أسعار الشحن بل يتنافسون بشكل مستقل على الأسعار. وكثيراً ما يدخل أعضاء التحالف في اتفاقات لتقاسم السفن تغطي المسارات الرئيسية، ويمكن تعريف كل منها بأنها سوق معينة باستخدام

(٨) المرجع نفسه.

(٩) Organization for Economic Cooperation and Development, 2002, Regulatory issues in international maritime transport, DSTI/DOT(2001)3, 8 March

مصطلحات قانون المنافسة. وعادة ما يغطي التحالف ما لا يقل عن طريقتين تجاريين رئيسيين بين الشرق والغرب، وهي: أوروبا - آسيا، وآسيا - الولايات المتحدة، والولايات المتحدة - أوروبا. وتقوم جميع شركات النقل الداخلة في التحالف بعرض أساطيلها معاً، فتنقل كل منها بالنيابة عن الأخرى الحاويات بغية توسيع نطاق خدماتها وتغطيتها الجغرافية، بهدف زيادة نصيبها في السوق، والحد من مشكلات نقص الطاقة، وتحسين فرص التحميل المشترك، وتحسين كفاءة التواجد في الميناء، والتقليل إلى أدنى حد من المخاطر العامة. وترى ولايات قضائية كثيرة أن الكونسورتيومات والتحالفات تولد كفاءات، ولذلك تتيح إعفاءات عامة من قانون المنافسة^(١٠). وتوجد حالياً ثلاثة تحالفات، هي تحالف 2M Alliance، والتحالف المحيطي (Ocean Alliance)، والتحالف (The Alliance)، وهي تضم معاً أكبر ١٠ شركات نقل^(١١).

١٣ - وتُنظَّم الاتحادات عن طريق عقد اتفاقات بين أعضائها، ومن أمثلتها، حسب درجة الالتزام من جانب الموقعين على الاتفاق، اتفاقات تأجير الخانات (الخلايا)، واتفاقات تبادل استخدام الخانات، واتفاقات تقاسم السفن. أما اتفاقات تأجير الخانات فقوامها تأجير خانات الحاويات من جانب أحد الشركاء على متن السفن التي يديرها أعضاء الكونسورتيوم. وأما اتفاقات تبادل استخدام الخانات فهي مماثلة ولكنها تستلزم أيضاً إبرام عقود تأجير متبادل. وأما اتفاقات تقاسم السفن فهي أقوى الاتفاقات وتستلزم تقاسم طاقات السفن مع الشركاء من أجل زيادة معدلات الاستفادة من السفن^(١٢).

١٤ - واتفاقات تقاسم السفن هي ممارسة شائعة وتعتبر ذات أهمية اقتصادية متزايدة في صناعة الشحن البحري على خطوط منتظمة. ويشارك الكثير من أكبر شركات النقل في نوع ما من أنواع اتفاقات تقاسم السفن. فهذه الاتفاقات تيسر الترتيبات التشغيلية لتقديم خدمات الشحن البحري على خطوط منتظمة، وقد تشمل التنسيق أو التشغيل المشترك لخدمات السفن وتقاسم طاقات السفن. وهي يمكن أن تساعد في تعزيز المنافسة عن طريق تيسير دخول السوق أمام شركات النقل التي ليس لديها حجم كافٍ من البضائع لتشغيل سفينة مستقلة، لكي يمكن لها أن تتنافس مع شركات النقل الأخرى العاملة على نفس الطرق. ويمكن لهذه الاتفاقات أن تفيد على وجه الخصوص شركات النقل الصغيرة أو شركات النقل التي ترغب في دخول أسواق جديدة^(١٣). وبالإضافة إلى ذلك، تحتاج شركات النقل البحري ذات الخطوط المنتظمة إلى الدخول في اتفاقات تعاون لضمان استمرارية الخدمة في الأجل الطويل. فالقدرة على الدخول في الاتفاقات وعلى الخروج منها بسهولة وعلى تعديلها تبعاً لتغيرات السوق، فضلاً عن توافر اليقين القانوني الذي تتيحه اللوائح التنظيمية أو الإعفاءات الخاصة بكل قطاع، هما أمران يتيحان للنقلين المرنة والقدرة على تعديل الخدمات تبعاً للتغيرات في أوضاع السوق، بما يترتب على ذلك من التقليل إلى أدنى حد من انقطاع الخدمات^(١٤).

(١٠) UNCTAD, 2016, Liner shipping: Is there a way for more competition? Discussion paper No. 224 (الأونكتاد، ٢٠١٦، النقل البحري على الخطوط المنتظمة: هل توجد طريقة لتحقيق منافسة أكبر؟ ورقة مناقشة رقم ٢٢٤).

(١١) للاطلاع على مزيد من المعلومات بشأن التحالفات العالمية، انظر الأونكتاد، ٢٠١٧ (UNCTAD, 2017).

(١٢) Organization for Economic Cooperation and Development, 2015.

(١٣) مساهمة مقدّمة من المجلس العالمي للشحن، ورابطات مالكي السفن بالجماعة الأوروبية، وغرفة الشحن البحري الدولية.

(١٤) المرجع نفسه.

١٥ - ومن حيث المبدأ، لا تنص اتفاقات تقاسم السفن على أي اتفاق بشأن الكمية المراد نقلها أو بشأن تثبيت الأسعار. وهي كثيراً ما تتمتع بالإعفاء من انطباق قانون المنافسة عليها في كثير من الولايات القضائية، وقد تخضع لمراجعة أو موافقة سلطات المنافسة. وتوفر الإعفاءات المرتبطة باتفاقات تقاسم السفن الطمأنينة لشركات النقل البحري ذات الخطوط المنتظمة وذلك بتقليص أو إزالة الدعاوى غير الضرورية التي قد تؤدي إلى إبطاء عمليات هذه الشركات^(١٥). وقد أظهرت إحدى الدراسات التي بحثت آثار إنشاء وتوسيع اتفاقات تقاسم السفن على أسعار التوازن وكميات التوازن الإجمالية ورخاء المستهلك أن إنشاء وتوسيع هذه الاتفاقات قد أدى، على الطرق النشطة تجارياً، إلى زيادة رفاه الشاحن (فائض المستهلكين) وحجم البضائع المنقولة (كمية التوازن الإجمالية) وإلى انخفاض أسعار الشحن، وخلصت إلى أن اتفاقات تقاسم السفن لها آثار مشجعة للمنافسة^(١٦).

١٦ - ويوجد نوع آخر من الاتفاقات هو اتفاق المناقشة الطوعي، والذي يمكن عن طريقه للأطراف أن تتبادل المعلومات عن السوق، مثل توقعات العرض والطلب واتجاهات الصناعة، وأن تشترك في مبادئ توجيهية طوعية. وعلى الرغم من أن المبادئ التوجيهية الطوعية هي وتقاسم المعلومات بموجب هذه الاتفاقات غير ملزمين، فإنهما قد ييسران التسعير التواطئي وتحديد الطاقات التواطئي ولا يمكن تبريرهما فيما يتعلق بتأثيرها على خلق الكفاءات^(١٧). واتفاقات المناقشة الطوعية ليست معفاة من انطباق قانون المنافسة عليها في الاتحاد الأوروبي. ويمكن لولايات قضائية أخرى أن تسمح بمثل هذه الاتفاقات إلى جانب اتفاقات تعاونية أخرى، بما في ذلك اتحادات الخطوط البحرية المحددة للأسعار، ما دام يجري إبلاغها لسلطات المنافسة وما دام يجري رصدتها فيما بعد. وفي عام ٢٠١٣، كان يوجد نحو ٦٥ اتحاداً من اتحادات الخطوط البحرية واتفاقاً من اتفاقات المناقشة الطوعية تعمل على الطريقين الممتدين عبر المحيط الهادئ وعبر المحيط الأطلسي، تمثل نحو ٥٠ في المائة من التجارة العالمية^(١٨). وبالنظر إلى ما يوجد لدى سلطة المنافسة في البرازيل من خبرات في التحقيقات المتعلقة بالكارتلات، فإنها قررت أن بعض الاتفاقات، التي يمكن أن تفضي في البداية إلى تحقيق كفاءة اقتصادية، تتضمن شروطاً يمكن أن تؤدي إلى عقد اتفاقات غير قانونية بين المتنافسين^(١٩).

ثانياً - النقل البحري على خطوط منتظمة: الإطار التنظيمي للمنافسة

١٧ - الطرق الرئيسية للنقل البحري على خطوط منتظمة هي: آسيا - أوروبا، والطريقان العابران للمحيط الهادئ وللمحيط الأطلسي، والطريق الموجود داخل آسيا. وفي عام ٢٠١٦، كانت أحجام موانئ الحاويات في العالم حسب المنطقة كما يلي: آسيا، ٦٤ في المائة؛ وأوروبا، ١٦ في المائة؛ وأمريكا الشمالية، ٨ في المائة؛ وأمريكا النامية، ٦ في المائة؛ وأفريقيا، ٤ في المائة؛ وأوقيانوسيا، ٢ في المائة^(٢٠).

(١٥) مساهمة مقدمة من حكومة الهند.

(١٦) F Quartieri, 2017, Are vessel-sharing agreements pro-competitive? 21 April

(١٧) مساهمة مقدمة من حكومة الهند.

(١٨) AJ Braakman, 2013, The anti-competitive effects of a globally concentrated, oligopolistic maritime market: From explicit to tacit collusion - An analysis based on the P3 network, *Journal of International Maritime Law*, 19(5): 419-436

(١٩) مساهمة مقدمة من حكومة البرازيل.

(٢٠) الأونكتاد، ٢٠٠٧، الشكل ٤-١.

١٨- ويبحث هذا الفصل الإطار التنظيمي للمنافسة في الاقتصادات الرائدة على الطرق التجارية الرئيسية، التي لها تأثير تنظيمي عالمي، وهي الصين والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي. وهذا لا يعني أن تنظيم هذا القطاع يقتصر على السلطات المختصة في هذه الولايات القضائية. إذ تمارس سلطات المنافسة الأخرى دوراً أساسياً في ضمان المنافسة في مجال الشحن البحري على خطوط منتظمة، نظراً إلى أن الاندماج أو الاستحواذ بين شركات النقل لا يمكن تشغيله إلى أن تتم الموافقة عليه من جميع الولايات القضائية المخضرة به.

١٩- وعلى الصعيد الدولي، لا يوجد صك متعدد الأطراف معتمد عالمياً وملزم قانوناً بشأن المنافسة في مجال الشحن البحري على خطوط منتظمة. وقد اعتمد عدد من الصكوك المتعلقة بالشحن البحري على خطوط منتظمة تحت إشراف منظمات دولية مثل الأونكتاد، بما في ذلك اتفاقية مدونة قواعد السلوك لاتحادات الخطوط البحرية، التي دخلت حيز النفاذ في عام ١٩٨٣ وبلغ عدد الأطراف فيها ٧٦ دولة طرفاً في ١٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٨، وكذلك المبادئ التوجيهية المتعلقة بتطبيق المدونة والتي وُضعت في عام ١٩٨٦. وتنص الاتفاقية، في جملة أمور، على قواعد استفادة مالكي السفن الموجود مقرهم في أراضي الدول الأطراف، والذين يخدمون التجارة الخارجية المتبادلة لهذه الدول، من أنصبة الحمولة فيها. وهو ما يمنح حقوقاً معينة للدول الأطراف ويفرض عليها متطلبات تهدف إلى تلبية الاحتياجات المحددة للبلدان النامية والتخفيف من التحديات التي تواجهها هذه البلدان. وتتطلب الاتفاقية تقاسم الحمولة فيما بين أعضاء اتحادات الخطوط البحرية بنسب قدرها ٤٠-٤٠-٢٠، وهو ما يشكل محاولة لتزويد البلدان بفرصة المشاركة في نقل تجارتها. بيد أن هذا الاشتراط لم يجر تنفيذه، نظراً إلى أن الاتفاقية لم تنفَّذ على نطاق واسع فيما بين الدول الأطراف.

ألف - الصين

٢٠- الصين هي المصدر العالمي الرئيسي، إذ بلغ نصيبها من صادرات البضائع العالمية، في عام ٢٠١٦، نسبة ١٣,١٢ في المائة وهو ما يمثل ٢٩ في المائة من الكمية العالمية المنقولة عبر موانئ الحاويات و٤٨ في المائة من المقادير المتناولة في موانئ الحاويات في أكبر ٤٠ ميناء طرفي للحاويات^(٢١). ولذلك تمارس الصين دوراً حاسماً في عملية مراجعة التحالفات والاندماجات العالمية في صناعة الشحن البحري على خطوط منتظمة.

٢١- ووزارة النقل هي السلطة المسؤولة عن إنفاذ اللوائح التنظيمية للنقل البحري التي أصبحت سارية المفعول منذ عام ٢٠٠٢^(٢٢). وتهدف هذه اللوائح، في جملة أمور، إلى تنظيم النقل البحري وحماية المنافسة العادلة وهي، مثلها في ذلك مثل القوانين المعمول بها في الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، تنطبق على اتفاقات الخطوط البحرية من وإلى الموانئ في الصين^(٢٣). ووفقاً لهذه اللوائح التنظيمية، يجب إيداع اتفاقات الخطوط البحرية المنتظمة واتفاقات أسعار الشحن لدى

(٢١) UNCTADstat database; UNCTAD 2017, tables 4.1 and 4.2. (قاعدة بيانات إحصاءات الأونكتاد؛ الأونكتاد، ٢٠١٧، الجدولان ٤-١ و٤-٢).

(٢٢) China, 2001, Regulations on international maritime transportation, Order of the State Council of China No. 335, 5 December.

(٢٣) M Drenan, 2015, Watchdogs of the world: Global liner conference regulators in the modern shipping market and why the P3 agreement failed, *Michigan State International Law Review*, 24(1): 79-109.

بورصة شنغهاي للشحن البحري، باعتبارها السلطة المعيّنة من الوزارة لهذا الغرض^(٢٤). بيد أن وزارة التجارة قد تلقت في عام ٢٠١٤ الإخطار بمبادرة التحالف P3 واستعرضت حالتها بناءً على الصلاحيات الممنوحة لها بموجب قانون مكافحة الاحتكار (٢٠٠٨) بغية مراجعة الاندماجات وعمليات التركز واعتمادها أو رفضها على أساس آثارها على المنافسة (الإطار ١).

الإطار ١

مبادرة التحالف P3، لعام ٢٠١٣

شملت مبادرة التحالف P3 أكبر ثلاث شركات شحن بحري تعمل على خطوط منتظمة في ذلك الوقت، وهي شركة ميرسك وشركة البحر المتوسط للشحن البحري وشركة CMA CGM. ووافقت شركات النقل على تجميع سفن، تعادل حمولتها ١٥ في المائة من الطاقة العالمية، على ثلاثة مسارات رئيسية، هي آسيا - أوروبا، والطريق العابر للمحيط الهادئ، والطريق العابر للمحيط الأطلسي. واعتُبرت المبادرة مؤشراً على الصعوبات التي تمرّ بها الصناعة بسبب الطاقة المفرطة وأسعار الشحن المتقلبة. وجرى إبلاغ الاتفاق لعدد من سلطات المنافسة في جميع أنحاء العالم ووافقت عليه السلطات في الاتحاد الأوروبي وفي الولايات المتحدة.

بيد أنه لم يجر تفعيل هذه المبادرة بسبب قرار وزارة التجارة الصينية الصادر في حزيران/يونيه ٢٠١٤ بعدم الترخيص للتحالف. فقد قامت الوزارة بتقييم التأثير المحتمل للتحالف على المنافسة بموجب نظامها المتعلق بالاندماجات وقررت أن التحالف يشكل رابطة محكمة، تختلف عن الاتفاقات التقليدية لتقاسم السفن وعن بروتوكولات تبادل الخانات فيما يتعلق بأشكال التعاون والإجراءات التشغيلية والمشاركة في التكاليف. وقررت الوزارة أن هذا التحالف سيعزز بشكل كبير القوة السوقية للأطراف المعنية والتركز في السوق على الطريق: آسيا - أوروبا، وسيترتب عليه نشوء حواجز أمام الدخول إلى هذا الطريق. إذ إن نصيب الطاقات المشترك لشركات النقل الثلاث كان قد بلغ نسبة ٤٦,٧ في المائة بحلول كانون الثاني/يناير ٢٠١٤. واستعرضت الوزارة أيضاً تأثيرات التحالف على الجهات الفاعلة الأخرى، مثل شركات النقل البحري المتنافسة العاملة على خطوط منتظمة والشاحنين وسلطات الموانئ، وقررت أن زيادة القوة السوقية في هذا القطاع لشركات النقل الرئيسية الثلاث سيكون لها تأثير سلبي على الجهات الفاعلة الأخرى، وخاصة بسبب قوة المساومة المعززة لشركات النقل الثلاث بالمقارنة بالشاحنين وسلطات الموانئ.

المصدر: *Financial Times*, 2013, Big three container shipping groups plan alliance, 18

.June; Ministry of Commerce of China, 2014, Announcement No. 46, 20 June

باء - الولايات المتحدة

٢٢ - اللجنة البحرية الاتحادية هي الوكالة التنظيمية المستقلة المسؤولة عن تنظيم النقل البحري في التجارة الخارجية للولايات المتحدة لصالح المصدّرين والمستوردين والمستهلكين بالولايات المتحدة^(٢٥). وتمثل رسالتها في ضمان توافر خدمات نقل بحري تنافسية وذات كفاءة للشاحنين،

(٢٤) الأونكتاد، ٢٠١٦ (UNCTAD, 2016).

(٢٥) Organization for Economic Cooperation and Development, 2015, Competition issues in liner shipping, DAF/COMP/WP2/WD(2015)13, 26 May

عن طريق رصد الاتفاقات فيما بين شركات النقل وعقود الخدمات فيما يتعلق بآثارها على الأسعار والخدمات. وقد أنشأ تعديل قانون النقل البحري (١٩١٦) اللجنة في عام ١٩٦١ ومنحتها سلطة عدم الموافقة على الاتفاقات المعقودة بين شركات النقل البحري العاملة على خطوط منتظمة إذا لم تكن محققة للمصلحة العامة. وفي هذا الصدد، سيُعتبر انتهاك قوانين مكافحة الاحتكار انتهاكاً موجَّهاً ضد المصلحة العامة. وأزال قانون النقل البحري (١٩٨٤) كلاً من الحكم المتعلق بالمصلحة العامة واشترط موافقة اللجنة على الاتفاقات المعقودة بين شركات النقل البحري العاملة على خطوط منتظمة. كما يُسمح بموجب هذا القانون بعقد اتفاقات تقاسم السفن وغيرها من الاتفاقات التعاونية.

٢٣- ويوجد لدى الولايات المتحدة إعفاء قانوني لاتحادات الخطوط البحرية من انطباق قوانين مكافحة الاحتكار عليها. ويتيح قانون النقل البحري، بصيغته المعدلة بموجب قانون إصلاح النقل البحري (١٩٩٨)، نظاماً بديلاً لإنفاذ أحكام المنافسة ويتضمن حصانة محدودة من قوانين مكافحة الاحتكار وقوانين المنافسة للاتفاقات المعقودة بين شركات النقل البحري العاملة على خطوط منتظمة. وقد جاء هذا القانون بإصلاحات أتمت سلطة اتحادات الخطوط البحرية التي تمكنها من تنظيم عقود الخدمات المتعلقة بالأعضاء. وبالإضافة إلى ذلك، يسمح القانون لأعضاء هذه الاتحادات بالتفاوض بشأن عقود خدمات سرية مستقلة مع الشاحنين، ويحظر على الأعضاء الآخرين الانتقام من شركات الشحن أو النقل التي تفعل ذلك. وقبل صدور هذا القانون، كان يتعين أن يجري الإعلان عن هذه العقود، ما قد يقلل من الحافز لدى المشاركين للدخول فيها. وجاء في التقرير السنوي للجنة لعام ٢٠١٤ ما يلي: "أصبحت اتفاقات هذه الاتحادات أو اتفاقات التسعير التواطفي غير ذات صلة إلى حد كبير بالنقل البحري على خطوط منتظمة بالولايات المتحدة. ولم تُقدّم أية اتفاقات جديدة بشأن هذه الاتحادات إلى [اللجنة] منذ السنة المالية ٢٠٠٠. ولا تغطي الاتحادات الثلاثة المتبقية سوى الشحنات الحكومية"^(٢٦). وكل سلوك لا يستوفي متطلبات الإعفاء من أحكام مكافحة الاحتكار يخضع لقانون المنافسة وتقوم بالتحقيق فيه وزارة العدل إذا انطوى على ممارسات شبيهة بممارسات الكارتلات، بما في ذلك التسعير التواطفي والتلاعب في العطاءات وتقاسم الأسواق.

٢٤- وفيما يتعلق بإنفاذ قوانين المنافسة فيما يتصل بخدمات الشحن البحري، ترصد اللجنة التأثير التنافسي والشروط التجارية للاتفاقات المعقودة بين شركات النقل البحري العاملة على خطوط منتظمة. وبموجب هذا القانون، يجب على الأطراف إخطار اللجنة بهذه الاتفاقات وتحديد الغرض منها. وتُجري اللجنة تقييماً لتأثير الاتفاقات على المنافسة وتضع متطلبات تقرير الرصد قبل الموافقة على الاتفاق. وما لم ترفض اللجنة الاتفاق وتطعن فيه في المحاكم، يسري مفعول الاتفاق بعد ٤٥ يوماً من تقديمه.

جيم - الاتحاد الأوروبي

٢٥- أتاحت اللائحة التنظيمية رقم ٨٦/٤٠٥٦ إعفاءً شاملاً لاتحادات الخطوط البحرية من قواعد المنافسة في الاتحاد الأوروبي. وفي عام ٢٠٠٣، بدأت المفوضية الأوروبية في إجراء مراجعة لهذه اللائحة للتحقق مما إذا كان تبرير تثبيت الأسعار ومراقبة العرض من جانب اتحادات الخطوط البحرية ما زال مناسباً في ظل أوضاع السوق المتغيرة. ولم تعثر المراجعة على أي علاقة سببية بين تثبيت

(٢٦) المرجع نفسه.

الأسعار وخدمات الشحن الموثوق بها على خطوط منتظمة. وعلى العكس من ذلك، خلصت المفوضية إلى أن إلغاء الإعفاء من شأنه أن يحسّن جودة الخدمات ويخفض الأسعار ويؤدي إلى تخفيضات كبيرة في الرسوم والرسوم الإضافية، وأن الانخفاض في الأسعار سيشجع للبلدان النامية الفرصة لزيادة الصادرات والواردات. ومن المحتمل أيضاً أن يكون للإلغاء تأثير إيجابي على البلدان النامية نظراً إلى أنها تصدر عادة سلعاً منخفضة القيمة ذات نصيب مرتفع نسبياً من تكاليف النقل^(٢٧).

٢٦- وبناء على ذلك، اعتمد الاتحاد الأوروبي اللائحة التنظيمية رقم ٢٠٠٦/١٤١٩، التي ألغت اللائحة التنظيمية رقم ٨٦/٤٠٥٦ وألغت الإعفاء الشامل الممنوح لاتحادات الخطوط البحرية، اعتباراً من ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨. كما أن الممارسات المخلة بالمنافسة في اتحادات الخطوط البحرية المتجهة من وإلى الاتحاد الأوروبي لم تعد معفاة من نطاق المادة ١٠١(١) من المعاهدة المتعلقة بأداء الاتحاد الأوروبي.

٢٧- وفيما يتعلق بالكونسورتيومات، اعتمد الاتحاد الأوروبي إعفاءه الشامل الأول في عام ١٩٩٥، والذي روجع عدة مرات منذ ذلك الحين. وقد مددت اللائحة التنظيمية رقم ٢٠٠٩/٩٠٦ أجل الإعفاء الشامل للكونسورتيومات حتى نيسان/أبريل ٢٠٢٠. وإذا لم يجر تمديدها عقب مراجعة تُجرى بعد مدة خمس سنوات، فستنتهي صلاحيتها. ويقتصر الإعفاء على خدمات الشحن البحري الدولي على خطوط منتظمة من أو إلى واحد أو أكثر من موانئ الاتحاد الأوروبي. ولا تنطوي الكونسورتيومات على ترتيبات لتثبيت الأسعار. ووفقاً لللائحة التنظيمية رقم ٢٠٠٩/٩٠٦، تعمل الكونسورتيومات على تحسين إنتاجية وجودة خدمات النقل البحري على خطوط منتظمة عن طريق تحقيق وفورات الحجم في تشغيل السفن وفي استخدام مرافق الموانئ وتعزيز التقدم التقني والاقتصادي. وتعزو إحدى الدراسات النهج المؤاتي الذي يتبعه الاتحاد الأوروبي بشأن الكونسورتيومات و/أو اتفاقات تقاسم السفن إلى وجهة النظر القائلة بأن هذا النهج يعود بالفائدة ليس فقط على شركات النقل ولكن أيضاً على المستهلكين والشاحنين عن طريق الأثر المترتب على تحقيق الكفاءة^(٢٨). ووفقاً لللائحة التنظيمية رقم ٢٠٠٩/٩٠٦، لا يجوز أن يتجاوز النصيب السوقي المشترك لأعضاء الكونسورتيوم عن ٣٠ في المائة، وإذا حدث ذلك، فلا يمكن أن يستفيد الكونسورتيوم من الإعفاء. وفي الوقت الحاضر، يتجاوز النصيب السوقي للكونسورتيومات والتحالفات ٣٠ في المائة، ولذلك يجب على أعضاء الكونسورتيوم أو التحالف إجراء عمليات تقييم ذاتي للامتثال للمادة ١٠١(١) من المعاهدة المنظمة لعمل الاتحاد الأوروبي. وإذا لم يتمكنوا من إثبات الامتثال، وجب عليهم إثبات أن الكونسورتيوم أو التحالف يخلق كفاءات ويمررها إلى العملاء ويتقيد بالشروط الأخرى المنصوص عليها في المادة ١٠١(٣).

٢٨- وقد تجاوز النصيب السوقي لمبادرة تحالف P3 نسبة ٣٠ في المائة ولم يستطع الاستفادة من الإعفاء الشامل. ولم تكن المفوضية الأوروبية مطالبة بالموافقة رسمياً على التحالف المقترح. بيد أن المفوضية أجرت مراجعة بسبب الحجم غير المسبوق للتحالف وخصائصه، والآثار المحتملة المخلة بالمنافسة التي ربما تكون قد نشأت بسبب تبادل المعلومات الحساسة وعمليات الإفصاح عن البيانات في الأسواق ذات الصلة، وكذلك فيما يتعلق بأهمية أوجه الكفاءة التي ربما يكون التحالف قد استحدثها^(٢٩).

(٢٧) European Commission, 2005, Proposal for a Council regulation repealing Regulation No. 4056/86

(٢٨) Drenan, 2015

(٢٩) Organization for Economic Cooperation and Development, 2015, Competition issues in liner shipping, DAF/COMP/WP2/WD(2015)1, 9 June

ثالثاً- النقل البحري على خطوط منتظمة: هيكل السوق والتركز والمنافسة

٢٩- زادت أحجام وطاقت السفن زيادة كبيرة في العقد الأخير. فقد ارتفع الحجم الأقصى للسفن من حيث الوحدات المعادلة لعشرين قدماً من ١٦٠ ٨ وحدة في عام ١٩٩٧ إلى ١٥ ٥٥٠ وحدة في عام ٢٠٠٦ و ٢١ ١٠٠ وحدة في عام ٢٠١٧^(٣٠). وقد جاءت هذه الزيادة المستمرة نتيجة للبحث عن تحقيق وفورات الحجم، وهي تدفع إلى زيادة عمليات الدمج بسبب الصعوبات في ملء سعة السفن العملاقة.

٣٠- والنقل البحري على خطوط منتظمة هو صناعة مركّزة، إذ كانت أكبر خمس شركات مشغلة تستأثر بنسبة ٦١,١ في المائة من طاقة النقل العالمية على السفن في ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٨^(٣١). ورغم عمليات الدمج في الآونة الأخيرة، ما زال الشحن بالحاويات صناعة تنافسية^(٣٢). فقد أبرزت دراسة أجريت في عام ١٩٩٨ أن الاندماجات والاستحواذات قد أدت إلى إنشاء بعض شركات النقل البحري الكبيرة العاملة على خطوط منتظمة، وأن "أكبر ٢٠ شركة ناقلة تسيطر الآن على أكثر من نصف سعة خانات الحاويات في العالم"^(٣٣). وفي عام ٢٠١٤، بلغ نصيب شركات خطوط الشحن البحري العشرة الرئيسية ٦٨ في المائة من الطاقة المعروضة؛ وبحلول عام ٢٠١٨، ازداد نصيبها إلى ٨٣ في المائة^(٣٤).

٣١- وشهد القطاع دمجاً أكبر في عام ٢٠١٦ عن طريق الاندماجات والاستحواذات والتحالفات الضخمة (الإطار ٢). وفي أعقاب عمليات الدمج في الآونة الأخيرة، انخفض في الربع الأول من عام ٢٠١٨ العدد المتوسط لمشغلي خدمات النقل البحري على خطوط منتظمة بنسبة ٧,٣ في المائة، بالمقارنة بالربع الثاني من عام ٢٠١٦^(٣٥). وفي الفترة نفسها، انخفض عدد المشغلين بنسبة ١٩ في المائة في البرازيل، و١٧ في المائة في مصر، و١٣ في المائة في جنوب أفريقيا، و٨ في المائة في ماليزيا، و٥ في المائة في الصين^(٣٦). وانخفض عدد الخدمات المقدمة من جميع مشغلي خطوط النقل البحري المنتظمة بنسبة ٧,٥ في المائة، من ٥٠٤ خدمات في الربع الأول من عام ٢٠١٤ إلى ٤٦٦ خدمة في الربع الأول من عام ٢٠١٨^(٣٧). كما أن المشغلين الأصغر الذين لا يشكلون جزءاً من التحالفات يشعرون بتأثير عمليات الدمج المتزايد. ويبلغ نصيب هؤلاء من الطاقة المعروضة ١١ في المائة على الطريق العابر للمحيط الهادئ، و٧ في المائة على الطريق العابر للمحيط الأطلسي و١ في المائة على طريق آسيا - أوروبا^(٣٨).

Organization for Economic Cooperation and Development International Transport Forum, 2015, (٣٠)
The Impact of Megaships, Paris, p. 18

انظر الرابط: <https://alphaliner.axsmarine.com/PublicTop100/> (٣١)

Drewry Maritime Research, 2018, Drewry insight weekly, January (٣٢)

Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 1998, *Concentration in Liner Shipping: Its Causes and Impacts for Ports and Shipping Services in Developing Regions*, Santiago (٣٣)

MDS Transmodal, 2018, Top 10 shipping lines control almost 90 per cent of the deep-sea market, (٣٤)
 18 February

MDS Transmodal containership database (٣٥)

حسابات الأونكتاد بالاستناد إلى: MDS Transmodal containership database (٣٦)

MDS Transmodal, 2018 (٣٧)

MDS Transmodal containership database (٣٨)

الإطار ٢

الاندماجات والتحالفات العالمية في الآونة الأخيرة في مجال النقل البحري بالحاويات

انخفض عدد شركات النقل الدولية الكبيرة الحجم في مجال صناعة النقل البحري على خطوط منتظمة من ٢٠ إلى ١٧ شركة بحلول نهاية عام ٢٠١٦، نتيجة لاستحواذ شركة CMA CGM على شركة American President Lines ونتيجة لدمج شركة الصين لخطوط النقل البحري بالحاويات (China Shipping Container Lines) وشركة النقل المحيطي الصينية (China Ocean Shipping Company)، فضلاً عن خروج شركة هانجين للنقل البحري (Hanjin Shipping) في أيلول/سبتمبر ٢٠١٦.

وحدث انخفاض آخر في عدد شركات النقل في ظل أحدث عمليات دمج جرى إبرامها في عام ٢٠١٧، وهي دمج شركة ميرسك (Maersk) وشركة هامبورغ سود مع شركة (Hamburg Süd)، ودمج شركة هاباغ - لويد (Hapag-Lloyd) مع الشركة العربية المتحدة للملاحة البحرية، وإنشاء مشروع مشترك جديد من المقرر أن يبدأ عملياته في نيسان/أبريل ٢٠١٨، وهو مشروع "أوشن نتورك إكسبريس"، الذي أطلقته أكبر ثلاثة خطوط بحرية في اليابان، وهي نيبون يوسين كايشا، وميتسوي أوساكا شوسن كايشا لاينز، وكاواساكي كيسن كايشا ليمتد - كيه لاين (K Line).

وهكذا يوجد في الوقت الحالي ١٢ شركة نقل بحري دولية كبيرة الحجم. بالإضافة إلى الاندماجات والاستحواذات، شهدت الخطوط البحرية المنتظمة تحولات عن طريق إعادة تشكيل التحالفات القائمة وإنشاء تحالفات جديدة. وقد قامت شركات النقل الرئيسية العشر بضم قواها معاً في ثلاثة تحالفات عالمية، هبوطاً من أربعة في بداية عام ٢٠١٦. فبالإضافة إلى تحالف 2M، جرى إنشاء تحالفين جديدين، هما "تحالف المحيطات" (Ocean Alliance) والتحالف "The Alliance"، وبدأ خدماتهما في نيسان/أبريل ٢٠١٧.

المصدر: الأونكتاد، ٢٠١٧ (UNCTAD, 2017).

٣٢- وقد تؤدي عمليات الدمج إلى تحسين كل من إدارة العرض واستخدام الأساطيل وتحسين الكفاءة، كما أنه يفيد الصناعة عن طريق تجميع البضائع وعن طريق تحسين وفورات الحجم وخفض تكاليف التشغيل وتحسين الإيرادات. وقد تحصل أيضاً شركات النقل على فوائد من التعاون عن طريق تقاسم الموارد، بما في ذلك عمليات التوقف في الموانئ والشبكات، وعن طريق استحداث خدمات جديدة. وقد يستفيد الشاحنون أيضاً من الدمج فيما يتعلق بتحقيق الاستقرار وتقليل التقلبات في أسعار الشحن، وتحسين الأسعار بسبب وفورات الحجم، والخدمات الأكثر كفاءة والأوسع نطاقاً المقدمة من شركات النقل. ويقدر الأونكتاد أن عمليات الدمج ستستمر وأن الصناعة ستتركز على خفض التكاليف عن طريق إضفاء الطابع الأمثل على الشبكات وإكسابها الكفاءة واستخدام الأساطيل بشكل أفضل وترشيد الأنشطة^(٣٩).

٣٣- وتعرف إحدى الدراسات سوق شحن الحاويات على خطوط منتظمة بأنها سوق تنافسية ينمو فيها العرض بسرعة أكبر من سرعة نمو الطلب، ما يؤدي إلى خفض أسعار الشحن^(٤٠). غير

(٣٩) الأونكتاد، ٢٠١٧.

(٤٠) Organization for Economic Cooperation and Development, 2015, Competition issues in liner shipping, DAF/COMP/WP2(2015)5, 10 June

أن انخفاض أسعار الشحن يدفع شركات النقل الأصغر إلى الخروج من المسارات الرئيسية لتتجه إلى الأسواق المتخصصة وهذا قد يؤدي، في الأجل الطويل، إلى المزيد من السلوك الاحتكاري وإلى ارتفاع أسعار الشحن. وتذكر الدراسة أنه قد يكفي رصد السوق، بما في ذلك فيما يتعلق بمتغيرات مثل أسعار الشحن والرسوم الإضافية، ومستويات تركّز السوق، ودرجة تطوّر المنتج والتمايز^(٤١). غير أن أسعار الشحن والرسوم الإضافية ليست سوى مجال واحد يتأثر بزيادة تركّز السوق. وينبغي النظر في تأثير زيادة التركّز على المكونات الأخرى لسلسلة إمداد النقل البحري، مثل وتيرة الإبحار، وأوقات العبور، وموابي توقّف السفن، وجودة الخدمة المرتبطة بها. وهذه العوامل تحدد موثوقية الخدمات وإمكانية التنبؤ بها، وهي اعتبارات أساسية بالنسبة إلى الشاحنين، أي بالنسبة إلى المستوردين والمصدّرين.

٣٤ - ويؤدّي التركّز المتنامي في السوق إلى زيادة خطر تشويه السوق فيما يتعلق بالمنافسة العادلة. وتشمل المخاطر حقيقة أن شركات النقل قد تمارس القوة السوقية وتحد من العرض وترفع الأسعار وذلك في الأجل الطويل وبمجرد أن تصل الصناعة إلى الاستقرار. وفي عام ٢٠١٦، ازدادت أسعار الشحن على طريق شنغهاي بالصين - سانتوس بالبرازيل بنسبة ٢٦١,٣ في المائة بالمقارنة بعام ٢٠١٥، بسبب إزالة نصف الخدمات الأسبوعية وأكثر من ٤٠ في المائة من الطاقة المعروضة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥ - شباط/فبراير ٢٠١٦^(٤٢).

٣٥ - وفيما يتعلق بموثوقية النقل البحري على خطوط منتظمة وإمكانية التنبؤ به، انخفضت موثوقية الجداول الزمنية على نطاق العالم من نسبة ٨٢,٩ في المائة في عام ٢٠١٦ إلى ٧٤,٥ في المائة في عام ٢٠١٧. ولم يحدث تحسّن لدى أي من شركات النقل الـ ١٨ بشأن تقييمات موثوقية جداولها الزمنية^(٤٣). وبدأت بعض الشركات الكبيرة المتعددة الجنسية العاملة في تجارة التجزئة، التي تستخدم استراتيجيات الوقت المطلوب بالضبط وهي أكبر الشاحنين، في التحول إلى نقل البضائع جواً. فلم تعد الشحنات الجوية تشكل "مشتريات الضرورة الملحة" في حالة كثير من كبار شركات تجارة التجزئة، بل تشكل في كثير من الأحيان خياراً استراتيجياً مخطئاً له على مدار عدة أشهر.

٣٦ - وليست شركات الشحن هي الجهات الفاعلة الوحيدة التي تتأثر بزيادة التركّز. فالموانئ، بما في ذلك موانئ الشحن العابرة، والتي تكون المنافسة بينها مرتفعة والأنشطة السوقية متقلبة، قد تتأثر سلباً إذا كانت استراتيجيات نشر السفن التي تتبناها التحالفات هي والمتطلبات الصارمة للسفن العملاقة تؤدي إلى زيادة حالات التركّز الأكثر مباشرة. كما أن استخدام السفن العملاقة وعمليات الدمج عن طريق الاندماجات والاستحواذات يقللان أيضاً من عدد الموانئ التي تخدمها شركات النقل. وقد عادت أيضاً السفن العملاقة وعمليات الدمج الأكبر بالفائدة على شركات النقل من حيث وفورات الحجم وانخفاض التكاليف. بيد أن لهذه السفن والعمليات آثار على الأجزاء الأخرى من سلسلة الإمداد - مثل الشاحنين والموانئ والمحطات الطرفية - التي تحتاج إلى التكيف مع التعامل مع السفن الأكبر حجماً باستمرار والتي أصبحت تعتمد على عدد أقل من شركات النقل. ونتيجة للنمو في حجم السفن، تجاوزت شركات النقل الكبرى الطرق التجارية الرئيسية أو لم تعد ترسو في بعض الموانئ الواقعة على هذه الطرق. وعلى سبيل المثال، حدث في

(٤١) المرجع نفسه.

(٤٢) UNCTAD, 2017, table 3.1.; JOC.com, 2017, Asia-South America spot rate hits record high, 29 May

(٤٣) *International Transport Journal*, 2018, Liner reliability down in 2017, says Seaintel, 8 February

الفترة ٢٠١٢-٢٠١٤ أن انخفض عدد الرحلات الأسبوعية على طريق آسيا - شمالي أوروبا بنسبة ٣٦ في المائة^(٤٤). ذلك أن شركات النقل الكبيرة المهيمنة ترى تحقق فوائد في الاندماجات أكثر منها في التحالفات، بما في ذلك فيما يتعلق بالتكاليف وتحسن عمليات الموانئ.

٣٧- وبالإضافة إلى ذلك، توجد حاجة إلى التحول الرقمي في صناعة النقل البحري على خطوط منتظمة، وهو ما يتطلب الاستثمار، وبالتالي يتيح حافزاً لعمليات الاندماج. ومن المتوقع، في ضوء هذه التطورات، أن يحدث مزيد من عمليات الدمج في الصناعة، ويقدر أنه سيوجد، بحلول عام ٢٠٢٨، خمس أو ست جهات فاعلة في هذا القطاع^(٤٥).

رابعاً- النقل البحري على خطوط منتظمة: التحديات الناشئة عن قضايا المنافسة

٣٨- أدت الزيادات المستمرة في حجم السفن وفي عمليات الدمج في صناعة النقل البحري على خطوط منتظمة إلى وجود هيكل سوقي يتسم باحتكار القلة على الطرق التجارية المختلفة. ويتصف التركيز بأنه أعلى في البلدان النامية الصغيرة والدول الجزرية الصغيرة النامية^(٤٦). ولذلك قد تواجه هذه البلدان انخفاضاً في وتيرة خدمات النقل البحري على خطوط منتظمة وارتفاعاً في أسعار الشحن. وبالنظر إلى تكاليف النقل الأعلى نسبياً التي تتحملها أقل البلدان نمواً والبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية، فقد تتأثر مستويات تجارتها تأثراً أكبر من مثلتها في حالة البلدان النامية الأكبر والبلدان المتقدمة.

٣٩- وقد أدى استخدام السفن العملاقة والتحالفات العالمية إلى إحداث زيادة أكبر في حواجز الدخول في سوق تتسم بتكاليف رأسمالية ثابتة مرتفعة. وقاد ذلك إلى أن يكون من المستحيل تقريباً على شركات النقل المستقلة أن تتنافس على الطرق التجارية الرئيسية، ما يمنح الشاحنين خيارات قليلة قوامها الاختيار بين ثلاثة تحالفات عالمية لا تواجه ضغوطاً تنافسية من شركات النقل المستقلة. وقد يؤثر هذا الوضع سلباً على المستوردين والمصدّرين الأصغر في البلدان النامية بدرجة أكبر منه في حالة الشاحنين الكبار، الذين يشملون الشركات الكبيرة المتعددة الجنسية العاملة في تجارة التجزئة. وقد لا يكون لدى الأولين قدرة المساومة التي تمكّنهم من التفاوض على أسعار وأحكام وشروط أفضل مع شركات النقل الرئيسية، وقد يؤثر ذلك سلباً على القدرة التنافسية لصادراتهم، وعلى التجارة، وفي النهاية على النمو الاقتصادي.

٤٠- وبالإضافة إلى ذلك، فإن استخدام السفن العملاقة وعمليات الدمج في الصناعة يثير أوجه قلق بالنسبة إلى الشاحنين، ليس فقط فيما يتعلق بأسعار الشحن ولكن أيضاً، وبدرجة أهم، فيما يتعلق بجودة الخدمة. ويذكر الشاحنون أن التنافس فيما بين الخدمات قد انخفض بشكل كبير وأن جودة ومعايير الخدمات قد انخفضت^(٤٧). وهذا مصدر قلق متزايد للشاحنين، وخاصة أولئك الذين يستخدمون استراتيجيات الوقت المطلوب بالضبط.

(٤٤) Organization for Economic Cooperation and Development International Transport Forum, 2015

(٤٥) *Financial Times*, 2017, Maersk chief sees further deals in shipping container industry, 13 August

(٤٦) UNCTAD, forthcoming, Consolidation in liner shipping, Policy brief (الأونكتاد، سيصدر قريباً،

عمليات الدمج في النقل البحري على الخطوط المنتظمة، موجز سياسات).

(٤٧) Global Shippers' Forum, 2016, *The Implications of Megaships and Alliances for Competition and*

Total Supply Chain Efficiency: An Economic Perspective, Tunbridge Wells, United Kingdom of

.Great Britain and Northern Ireland, p. 24

٤١- ومن منظور رأسي، فإن شركات النقل هي أيضاً عملاء للموانئ والمحطات الطرفية. ولذلك فإن سوق الشحن البحري المركزة العاملة على خطوط منتظمة قد تطرح تحديات على هذه الأخيرة. وتتمتع شركات النقل بمستوى مرتفع من القدرة على المساومة بالمقارنة مع الموانئ والمحطات الطرفية. بالإضافة إلى ذلك، تواجه الموانئ تحديات في التكيف مع استخدام السفن العملاقة كما تواجه الحاجة إلى الاستثمار في البنية التحتية للموانئ. والمخاطر المرتبطة بالاستثمارات الكبيرة في البنية التحتية هي والحاجة إلى ضمان مستوى معين من حركة السفن قد شجعتا الموانئ على اعتماد استراتيجيات تنطوي على مشاركة شركات نقل في هياكل الملكية الخاصة بها. وعلى الرغم من تحقق مزايا معينة تتعلق بزيادة الكفاءة، فإن مثل هذا التكامل الرأسي بين شركات النقل ومشغلي المحطات الطرفية يأتي بخطور قوامه منع الناقلات المنافسة من الوصول إلى المرافق الرئيسية وإلى الخدمات ذات الجودة. وفي مثل هذه الحالات، تكون شركات النقل المنافسة في وضع غير ملائم من حيث استخدام المحطات الطرفية المملوكة لشركات منافسة فيما يتعلق بالأسعار والجودة وأحكام وشروط تقديم الخدمات في المحطة الطرفية. وعلى سبيل المثال، قد تُخصّص للشركات المنافسة أيام من الأسبوع غير ملائمة للناقلين وأكثر تكلفة على الشاحنين أو قد تُقدم خدمات شحن وتفريغ تستغرق مدة أطول في المحطات الطرفية.

٤٢- وقد يكون لزيادة القوة السوقية للتحالفات العالمية آثار أخرى على مشغلي الموانئ. فالاتفاقات المعقودة بين أعضاء التحالف لا تفرض قيوداً على تفضيلات الموانئ لدى الأطراف، ومع ذلك فعادة ما يفضل أعضاء التحالف نفس الموانئ^(٤٨). وقد يواجه مشغلو الموانئ الذين لا يوفّقون في التوصل إلى اتفاق مع تحالف عالمي خسائر كبيرة في السوق.

٤٣- وتواجه بعض سلطات المنافسة في البلدان النامية تحديات في تحقيق الكارتلات المتعلقة بشركات النقل البحري العاملة على خطوط منتظمة، بما في ذلك ما يتعلق بصعوبة تحديد مكان وجود الأفراد المشاركين في التحقيقات وإخطارهم، فضلاً عن كون مقر شركات النقل لا يوجد عادة في بلدانها؛ وقد ذكر مسئولو وكالات شركات النقل أن القرارات الاستراتيجية للوكالات تتخذها فروع تقع خارج نطاق الولاية القضائية التي تتولّى التحقيق^(٤٩). وقضايا المنافسة التي تتطلب من الوكالات إنفاذ قانون المنافسة على سلوك شركات النقل الموجودة خارج أقاليمها تطرح تحدياً كبيراً في البلدان النامية. ويتعين على سلطات المنافسة أن تدعو مع الوزارات والهيئات الحكومية الأخرى المختصة إلى إيجاد حلول مناسبة لمواجهة هذه التحديات. فعلى سبيل المثال، يتعلق أحد التحديات التي تواجه المصدّرين في البلدان النامية بتكاليف التسليم على ظهر السفينة (فوب)، والتي تشمل تكلفة نقل البضائع من مصنع المصدّر إلى السفينة، وقد تشتمل على ما يصل إلى ١٠٠ بند تكلفة مختلف. وإذا اشترى المستوردون بشروط التسليم على ظهر السفينة، يقوم المصدّرون عندئذ بتحمل التكاليف. وبالنظر إلى أن المصدّرين في البلدان النامية لا يتمتعون بقوة كبيرة للتفاوض على أسعار ملائمة مع شركات النقل البحري الكبيرة العاملة على خطوط منتظمة، فقد ينتهي بهم الأمر إلى دفع مبالغ كبيرة، الأمر الذي يؤثر سلباً على قدرتهم التنافسية.

(٤٨) مساهمة مقدّمة من حكومة تركيا.

(٤٩) مساهمتان مقدمتان من حكومتي البرازيل وتركيا.

خامساً - الخيارات السياسية

٤٤ - توجد صلة متأصلة بين النقل البحري على خطوط منتظمة والتجارة العالمية؛ إذ لا يمكن لأحدهما أن يوجد أو ينمو دون الآخر. فصناعة النقل البحري على خطوط منتظمة هي صناعة كثيفة رأس المال وكثيراً ما تواجه بحالة عدم توازن بين العرض والطلب. وبالنظر إلى هذه الخصائص، تحتاج شركات النقل البحري على خطوط منتظمة إلى ترتيبات تعاونية مثل اتفاقات تقاسم السفن، لكي تنشر أصولها وتقدّم خدماتها على نحو أكثر كفاءة وبطريقة أكثر استدامة وموثوقية. ويمكن أن يكون لهذه الاتفاقات آثار مؤاتية على المنافسة وهي اتفاقات ضرورية لضمان قدرة شركات النقل على البقاء إلى جانب موثوقية واستدامة الخدمات المقدمة إلى الشاحنين.

٤٥ - وقد شهدت هذه الصناعة تغييرات هامة في العقد الأخير، بما في ذلك قيام الاتحاد الأوروبي بإلغاء الإعفاءات الشاملة الممنوحة لاتحادات الخطوط البحرية، ودخول السفن العملاقة، وزيادة عمليات الدمج، والتغييرات في هيكل التحالفات العالمية. ولذلك، يختلف هيكل السوق تماماً عن الحقبة التي جرى فيها في كثير من الولايات القضائية صياغة اللوائح التنظيمية المتعلقة بالإعفاء الشامل. ولذلك فقد تنظر البلدان في إعادة النظر في الحاجة إلى الإبقاء على الإعفاءات الممنوحة لاتحادات الخطوط البحرية واتفاقات المناقشة الطوعية.

٤٦ - وبالنظر إلى المستوى المرتفع لتركز السوق، فقد يكون من المفيد النظر في بحث التحالفات في إطار نظم الرقابة على الاندماجات. وهذا من شأنه أن يتيح الفرصة للتحليل الكامل لتأثير هذه التحالفات على المنافسة، وجودة الخدمة، والكفاءة، ولفرض العلاجات المصممة بشكل مناسب والمعدّة لتبديد أية مخاوف. وثمة خيار آخر هو فرض متطلبات الإبلاغ على التحالفات، مثل تلك المفروضة على مبادرة التحالف P3 من جانب اللجنة البحرية الاتحادية للولايات المتحدة. وعند تحليل الاندماجات والتحالفات، يتعين على سلطات المنافسة أن تنظر ليس فقط في الآثار على المنافسة من وجهة نظر الأسعار بل أيضاً في تنوع وجود الخدمات المقدمة إلى الشاحنين. وتحتاج سلطات المنافسة إلى النظر في الآثار التي تلحق بنطاق الخدمات وجودتها، وبتواتر السفن، وبمجموعة الموانئ المخدومة، وبموثوقية الجداول الزمنية والكفاءة، وأمور أخرى. ويتطلب هذا التحليل الأعمق من سلطات المنافسة أن تعزّز مهاراتها وقدراتها بشأن استعراض ومراجعة الاندماجات.

٤٧ - ويتعين على سلطات المنافسة أن تتابع وتراقب عن كثب التطورات في قطاع النقل البحري باستخدام الحاويات، وخاصة فيما يتعلق بالتحالفات العالمية وغيرها من الاتفاقات غير المثبتة للأسعار والمعفاة من قوانين المنافسة، فضلاً عن اتجاهات الشحن والأنشطة في السوق، وذلك لضمان المنافسة العادلة ومنع الممارسات المخلة بالمنافسة في هذه الأسواق. كما يتعين على السلطات أن تأخذ في الاعتبار ليس فقط المنافسة بين شركات النقل ولكن أيضاً التكامل الرأسي بين شركات النقل ومشغلي المحطات الطرفية، والآثار المترتبة على شركات النقل المنافسة وعلى الشاحنين وسلطات الموانئ. ويمكن معالجة الشواغل في هذا الصدد عن طريق العمل مع جميع أصحاب المصلحة في سلسلة الإمداد بالنقل البحري، بما في ذلك شركات النقل والشاحنون وسلطات الموانئ. وهذا من شأنه أن يمكّن السلطات والجهات التنظيمية من تقييم آثار الاندماج الأفقي والرأسي تقييماً أفضل في هذه الصناعة ومن إيجاد حلول مقبولة لجميع الأطراف.

٤٨ - وتؤدي الموانئ دوراً هاماً في النقل البحري والتجارة العالمية. فالتنافس بين المحطات الطرفية في الميناء أمر لا بد منه لضمان الكفاءة للمحطات الطرفية والموانئ ولضمان قدرتهما التنافسية، وقد تؤثر أي شواغل ذات صلة على القدرة التنافسية للمحطات الطرفية والموانئ، وكذلك للمصدرين، كما قد تضر بالتجارة العالمية. وقد يثير ميناء تسيطر عليه شركة واحدة أو اثنتان من شركات النقل الكبرى أوجه قلق لشركات النقل المنافسة فيما يتعلق بالحصول على الخدمات بموجب أحكام وشروط ومستويات جودة تتسم بالمساواة. وعادةً ما تُطرح المحطات الطرفية أو الموانئ للعطاءات عن طريق امتيازات مقدّمة من سلطات الموانئ وتديرها الشركات الفائزة لفترة تزيد عن ٢٠ عاماً. ولذلك يتعين على سلطات المنافسة وسلطات الموانئ أن تعمل معاً لمعالجة ما قد ينشأ من شواغل متعلقة بالمنافسة، ولضمان المنافسة العادلة في الموانئ، ولتعزيز القدرة التنافسية لهذا القطاع من سلسلة الإمداد.

٤٩ - والتعاون الدولي أمر أساسي في التعامل مع الممارسات المخلة بالمنافسة عبر الحدود، بل وأكثر من ذلك في النقل البحري نظراً إلى طابعه العالمي، فضلاً عن دوره في تيسير وتعزيز التجارة الدولية. وفي هذا السياق، أشار كثير من الدول الأعضاء إلى أن مجموعة الأمم المتحدة للمبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية تتيح الآلية اللازمة للتعاون الدولي^(٥٠).

(٥٠) مساهمات مقدمة من حكومات الأرجنتين، والبرازيل، وبنما، وتركيا، وجمهورية كوريا، وكينيا، وهولندا.