



רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר

מתן פטור מאישור הסדר כובל

הסכם בין אגד אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ לבין מטרופולין

תחבורה ציבורית בע"מ

1. פתח דבר

ביום 22 באוגוסט 2002 הוגשה בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, להסכם בין אגד אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ (להלן: "אגד") לבין מטרופולין תחבורה ציבורית בע"מ (להלן: "מטרופולין"). בהסכם זה מבקשת אגד כי מטרופולין תכבד את תעודות הנסיעה הארציות שהנפיקה לחברי 18 קיבוצים בקווי התחבורה הציבורית אותם היא מפעילה.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ולאחר שנועצתי בועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי הכבילות שבהסכם אינן מגבילות את התחרות בחלק ניכר של השוק המושפע מן ההסדר, כי הן אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק כאמור, כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלו ראוי ההסדר לפטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "חוק ההגבלים העסקיים").

אפרוש כעת נימוקיי.

2. ההסכם

2.1 הצדדים

אגד היא אגודה שיתופית, המפעילה את עיקר קווי התחבורה הציבורית בישראל עירוניים ובין עירוניים. ביום 26 במאי 1999 הכריז הממונה על הגבלים עסקיים על אגד בין היתר, כבעלת מונופולין בשוק שירותי ההסעה הכלל ארציים בתחבורה ציבורית בישראל¹.

במהלך שנות השמונים התקשרו מספר קיבוצים בהסדרים עם אגד, במסגרתם רכש כל אחד מן הקיבוצים כרטיסים לחבריו, המזכים אותם בנסיעה בלתי מוגבלת בקווי התחבורה הציבורית אותם מפעילה אגד (למעט הקווים שבין מצפה רמון לאילת והקווים שבין צומת הערבה לאילת)

¹ י"פ 4773, י' בתמוז התשנ"ט, 24.6.1999, בעמוד 4233; תיק הודעות 3065, תיק מונופול 3063.

(להלן: "כרטיסי הקיבוצים"). כיום, משתתפים בהסדרים אלו שמונה עשר קיבוצים ובמסגרתם הונפקו כ- 3100 כרטיסים כאמור.

מטרופולין היא חברה פרטית בבעלות תור בוס שירותי המטייל בע"מ, מכשירי תנועה בע"מ ואתגל אחזקות בע"מ. בחודש אפריל 2001 זכתה מטרופולין במכרז 10/2000 שערך משרד התחבורה הפעלת קווי תחבורה ציבוריים בין הערים באר שבע ותל אביב. בחודש מרץ 2002, אחר שחתמה על הסכמים עם משרד התחבורה, החלה מטרופולין להפעיל את הקווים שהופעלו בעבר על ידי אגד לבדה (למעט הקווים הישירים בין הערים באר שבע ותל אביב בהם מתחרות השתיים).

2.2 הכבילה

בחודש אפריל 2002 התקשרה אגד עם מטרופולין בהסדר לפיו תכבד האחרונה את כרטיסי הקיבוצים ותאפשר למחזיקים בהם נסיעה בלתי מוגבלת, ובלא כל דרישה לתשלום נוסף בכלל קווי התחבורה הציבורית אותם מפעילה מטרופולין וזאת בתמורה לתשלום סכום קצוב אשר קבעו ביניהן ובלא כל תלות במספר הנסיעות אותן יערכו מחזיקי כרטיסי הקיבוצים בקוויה בפועל.

3. השפעת ההסכם על התחרות

3.1 כללי

המדובר, בהסדר מתן אפשרות לצרכנים לשימוש משותף בכרטיסים לנסיעה ציבורית. הסדר זה דומה בטיבו להסדרים הנפוצים בשוק התחבורה האווירית המכונים Interlining אשר עניינם בשיתופי פעולה בין חברות תעופה שמטרתם הרחבת המוצר – שילוב מוצרי החברות, כך שהלקוח – הצרכן, יוכל לקבל בכרטיס אחד טיסות וטיסות המשך. בהסכמים כאלה, מסכימות שתי חברות תעופה כי החברה הראשונה - המבצעת טיסות מיעד א' ליעד ב' - תוכל למכור ללקוחותיה טיסות המשך של החברה השניה - המבצעת טיסות מיעד ב' ליעד ג', יעד אליו החברה הראשונה אינה מבצעת טיסות².

היתרונות הגלומים בהסדר ברורים: המחזיקים בכרטיסי הקיבוצים זוכים כעת להטבה במבחר קווי תחבורה ציבורית נוספים העומדים לרשותם והן במגוון שיש בפניהם בבחירה בין קווי התחבורה הציבורית המתחרים של אגד ומטרופולין. הסדרים אלו מגדילים את מגוון הקווים ליעדים אותם יכולה חברה להציע ללקוחותיה במסגרת מנוי וכן, מקלים הסדרים אלו על הצרכנים, אשר אינם נדרשים לרכוש מספר מינויים למספר חברות הסעה ציבורית. למעשה, הסכם כאמור מרחיב את יריעת הרשת אותה פורסת כל אחת מן החברות בפני הצרכן, על כל היתרונות הגלומים בכך לחברות³.

² ראה Bellamy & Child, European Community Law of Competition (4th ed., 2001) p. 1115; Bernardine Adkins, Air Transport and E.C. Competition Law (1994) p. 30.

³ ראה פירוט אודות יתרונותיה של רשת בתחבורה ציבורית **בהכרזה על בעלי מונופולין בעניין אגד, נצב"א ואח'**; 1999, **הגבלים עסקיים** 3003820 בעמ' 13.

3.2 הסכנות לתחרות הנובעות מהסדר כיבוד כרטיסים בין מתחרים

הסדרים בין מתחרים המאפשרים שימוש משותף בכרטיסים הם, על פי רוב, הסדרים מועילים: כל אחד מהצדדים להם מאפשר ללקוחותיו לרכוש ממנו מוצר משופר הכולל גם אופציה לקבלת מוצר מתחרה כמשלים למוצריו שלו. בכך מתמלא קריטריון הבסיס למתן אור ירוק להסדר: ההסדר מאפשר הגדלת התפוקה – ההיצע לצרכן, בעוד שהסדרים בעלי אופי קרטלי עניינם בצמצום היצע על-מנת להעלות את המחיר. קיומה של תועלת בהסדרים בין מתחרים אינה מבטלת סכנות תחרותיות הנובעות מהן. בעיקרו של דבר מדובר בשתי סכנות עיקריות: האחת – מניעת גישה להסדר המשותף ממתחרים אחרים בשוק שלהם אין אפשרות להציב בפני הצרכן מוצר זהה או דומה ועל ידי כך העמדתם בנחיתות תחרותית. סכנה זו אינה ממשית כל עוד יכולים המתחרים האחרים בשוק להציב בפני הצרכן חלופה למוצר המשותף, בין על ידי חבירה בין מי מהם (בדרך דומה לצדדים להסדר) ובין על ידי הרחבת המוצר על ידם. התרחיש הבסיסי לצמיחתה של סכנה לתחרות גלום אפוא בכך שהמוצר המשותף אותו יוצרים הצדדים להסדר אינו ניתן לתחרות ובה בעת מונעים הצדדים ממתחריהם להצטרף להסדר השימוש המשותף והכיבוד ההדדי של כרטיסיהם. הסעד המרכזי שמופיעים דיני ההגבלים העסקיים במצב זה הוא "כפיית גישה" (mandatory access) – חיוב הצדדים להסדר לאפשר למתחריהם לחבור להסדר ולזכות בכיבוד הדדי של כרטיסיהם. סעד זה יינתן כאמור, רק בנסיבות חריגות בהן ההסדר יוצר מוצר בעל אופי מונופוליסטי שמתחרים בשוק אינם יכולים, ככלל, להציב לו חלופה וכאשר עקב נבצרות זו שלהם צפויה התחרות להיפגע⁴.

סכנה נוספת בהסדר שימוש משותף וכיבוד הדדי נעוצה בהסכמות בין הצדדים להסדר לחייב את הצרכנים בעמלה, אגרה או מחיר בעד עלות ההסדר. הסכנה האחרת במצב זה גלומה באינטרס של כל הצדדים להסדר להגביה את הסכום שהם קובעים אהדדי, תוך ידיעה של כל אחד מהם, כי על סכום זה אין ניטשת תחרות. למעשה מדובר בתיאום חלק מהמחיר לצרכן כאשר לכל הצדדים אינטרס להעלותו, כך, בהתקיים נסיבות מתאימות, עשוי שכרו של הצרכן מן ההסדר המועיל – לצאת בהפסדו, עקב מיסודו של מנגנון העלאת מחירים מוסכם אשר כל הספקים חפצים בו. הסעד העיקרי שדיני ההגבלים העסקיים מושיטים במקרה זה הוא איסור על גביית מחיר נפרד אהדדי בעד עלות ההסדר וגילום עצמאי ע"י כל אחד מהצדדים להסדר.

3.3 מן הכלל אל הפרט

בחינת נסיבותיו הקונקרטיות של ההסדר שבפני, דעתי כי אין קיימות בו האינדיקציות להתווית הסכנות הנזכרות לעיל. ראשית, אין מתחרים נוספים בשוק הגאוגרפי בו מדובר. שנית, מדובר בהסדר נקודתי, חלקי ביותר המוגבל בזמן לחודשים ספורים בלבד, עד סוף שנת 2002. שלישית,

⁴ ראה קביעה בדבר קיומו של הסדר כובל בין חברות ההסעה ביעדים תיור בע"מ; 2000 הגבלים עסקיים, 3012980 בעמוד 9 והמובאות שם.

לא מצאתי שהסדר זה משמש ככסות להסדר קרטלי לריסון התחרות בין הצדדים ומטרתו אינה הפחתת התחרות בין מטרופולין לאגד. בנוסף, אין בהסדר לדכא התפתחות קווים משלימים של אגד או מטרופולין, אשר יעמדו בתחרות זה מול זה. הקווים המופעלים על-ידי מטרופולין בדרום הארץ נמסרו לה בבלעדיות (למעט החריגים המפורטים לעיל) וכך גם בנוגע לקווי אגד אשר טרם הועמדו לתחרות במסגרת הרפורמה אותה עורך משרד התחבורה. כמו כן, המספר הקטן של המשתמשים בכרטיס המשותף, אין בו להצדיק בפני עצמו פיתוח קווים מתחרים על-ידי אגד או מטרופולין ואין בו להפחית מהתמריץ שלהן לגשת למכרזים נוספים אשר יפורסמו לקווי תחבורה ציבורית מניעה של מטרופולין.

היקף היריעה של ההסדר מצומצם ומוגבל לכ- 3,100 חברי קיבוץ הנושאים את כרטיסי הקיבוצים. מספרם של אלו וההכנסות בגינם, זניחים לעומת מנינם של כלל המשתמשים בתחבורה ציבורית באזור הדרום, ובכלל הארץ. היקפו המצומצם של ההסדר ומשקלו הכספי הזניח בתוך שלל עסקיהם המתחרים של הצדדים מפחית את החשש, כי יש בהסדר זה להפחית את התמריץ שלהם להתחרות זה בזה בעסקיהם האחרים.

אגד כמו גם מטרופולין אינן יכולות להרחיב את יריעת הרשת של קווי התחבורה הציבורית שלהן לבדן. משרד התחבורה העניק את הזיכיון להפעלת כל אחד מן הקווים שלהן להן לבדן, למעט חריגים כמפורט לעיל.

היתרונות של כרטוס משותף היו בפני המחוקק כאשר בעקבות פתיחת שוק התחבורה הציבורית לתחרות תוקנה פקודת התעבורה [נוסח חדש] ובין היתר, ניתנה בתיקון סמכות לשר התעבורה להורות על כרטוס משותף.

"71. בנוסף על סמכותו הכללית לפי סעיף 70, רשאי שר התחבורה להתקין תקנות בקשר לרכב מנועי ציבורי בענינים אלה:

...

(4) קביעת קווי שירות, איחודם והפרדתם וכל הסדר אחר של קווי שירות, תעריפי שכר נסיעה ולוחות זמנים לפיהם יופעל הרכב, לרבות דרך פרסומם ומקומם, הסדר הוצאת הכרטיסים והכרטיסיות למיניהם, **לרבות לענין שימוש משותף בכרטיסים ובכרטיסיות של בעלי רשיונות שונים לקווי שירות ודרכי ההתחשבות ביניהם בשל השימוש כאמור**, הדפסתם ומכירתם, וכן מספר כלי הרכב שיופעלו, סוגיהם וכל הכרוך בכך; (דגש הוסף, ד. ש.)

בדברי ההסבר להצעת החוק⁵ צוין כי –

”הפעלת שירותי תחבורה ציבורית באזור בו ניתן השירות על ידי יותר ממפעיל אחד מחייבת שיתוף פעולה בין המפעילים, בין השאר, בכל הקשור לאמצעי כרטוס משותפים. כרטיסים אלו מאפשרים לציבור הנוסעים ליהנות מהשירות המשולב באזורים שבהם פועלים מספר מפעילים או בנקודות ההשקה ביניהם. נושא זה הוא מרכיב קריטי ברמת השירות בתחבורה הציבורית וזאת על רקע הכנסתם של כרטיסי המנוי השונים.”

בהינתן כל אלה, אין בכבילה שלפנינו משום פגיעה של ממש בתחרות בשוק הרלבנטי.

סוף דבר

לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולהעניק את הפטור המבוקש.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

דרור שטרומ, עו"ד

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, י"ג בכסלו תשס"ג

18 בנובמבר 2002

⁵ הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 1999 (מס' 2), התשנ"ט – 1998, ה"ח 2785 ה'תשנ"ט, 230, 245.