



רשות ההגבלים העסקיים

הכרזה לפי סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים התשמ"ח – 1988:

אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ – בעלת מונופולין בהובלת נוסעים **רגישי זמן ורגישי מחיר בשווקי תעופה ליעדים יוהנסבורג, הונג קונג,** **בנגקוק ובומביי**

בהתאם לסמכותי לפי סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח – 1988 (להלן: "חוק ההגבלים העסקיים"), אני מכריז בזה כי חברת אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ (להלן: "אל על") היא בעלת מונופולין בהטסת נוסעים רגישי זמן ורגישי מחיר בשווקי התעופה האזורית ליעדים: יוהנסבורג, הונג קונג, בנגקוק ובומביי.

א. מבוא

בתחום התעופה בישראל פועלות שלוש חברות תעופה ישראליות: אל על וחברת הבת שלה סאן דור נתיבי אויר לישראל בע"מ (להלן: "סאן דור"), ארקיע קווי תעופה ישראלים בע"מ (להלן: "ארקיע") וישראייר תיירות ותעופה בע"מ (להלן: "ישראייר"). בנוסף לחברות הישראליות, פועלות בחלק ניכר מקווי הטיסה בין ישראל ליעדים מחוץ לה חברות תעופה זרות. אלה מקיימות טיסות ממדינותיהן אל ישראל ובחזרה, וכן מיעדים אחרים - דרך מדינותיהן - אל ישראל ובחזרה.

אל על, חברת התעופה הוותיקה, הגדולה והדומיננטית בישראל, נוסדה ב- 1948 ונחשבת "המוביל הלאומי" של ישראל. אל על עוסקת בהובלת נוסעים ומטען (כולל כבודה ודואר) ובהפעלת טיסות סדירות בין ישראל למדינות אחרות. כאמור, אל על היא גם הבעלים של סאן דור העוסקת בהפעלת טיסות שכר בינלאומיות.

מערך הטיסות הבינלאומיות הסדירות אל ישראל וממנה מוסדר בשורת הסכמי תעופה בילטרליים שחתמה מדינת ישראל עם מדינות רבות בעולם. בהתאם להסכמים אלה, קיימת לכל מדינה שהיא צד להסכם הזכות לבחור מוביל או מובילים שיממשו את זכויות התעופה הסדירה המוקנות בהסכם. במרבית ההסכמים שישראל היא צד להם, נקבע כי כל מדינה רשאית למנות מטעמה מוביל אחד בלבד¹. המוביל הנבחר על ידי כל מדינה והמבצע את הטיסות על פי ההסכם מכונה "מוביל נקוב".

¹ אמנם ברוב המקרים חתמה ישראל על הסכם המתיר למוביל נקוב (Designated Carrier) אחד מכל מדינה (ישראל ומדינת היעד) לקיים טיסות סדירות בין המדינות. עם זאת, ישנן מספר מדינות, כגון ארה"ב וטורקיה, המאפשרות מינוי של מספר מובילים נקובים מכל מדינה. הסכמים עם בריטניה, גרמניה, צרפת והפדרציה הרוסית מאפשרים למנות מוביל נקוב אחד מכל נמל תעופה (City Pair). היינו, למדינות אלו ישנה אפשרות למנות מספר מובילים נקובים.

עד אמצע שנות ה-90 היתה אל על היחידה שמונתה על ידי שר התחבורה כמוביל נקוב בהסכמי התעופה השונים. החל משנת 1991 ועד לשנת 2005 קיבלה ממשלת ישראל מספר החלטות עקרוניות שתכליתן היתה הנהגת מדיניות של "שמיים פתוחים" - פתיחת תחום התעופה הסדירה לתחרות הדרגתית גם בפני מובילים ישראלים אחרים שאינם אל על, תוך שמירת מעמדה המיוחד של אל על, שהיתה חברה ממשלתית באותה העת. בהתאם, מונו ארקיע וישראייר למובילים הנקובים בקווי טיסה ליעדים ספורים. עם זאת ברובם המכריע של ההסכמים שעליהם חתמה מדינת ישראל כיום ובכל היעדים בעלי נפח נוסעים גדול, נקבעה אל על כמוביל הנקוב של ישראל.

לאל על, אם כן, מעמד מיוחד בתחום התעופה בישראל. היא פועלת ברובם המכריע של הקווים הסדירים בין ישראל ליעדים מחוץ לישראל, ומחזיקה בנתחי שוק גבוהים בקווים אלה. כוחה ומעמדה הדומיננטי של אל על שואב משניים: ראשית מכוחה בכל קו וקו מול הצרכן באותם קווים בהם היא אוחזת בנתח שוק גבוה, ושנית מכוחה המצטבר, בהיותה בעלת מגוון רחב של קווים, אל מול סוכני הנסיעות וציבור הנוסעים².

חלק ניכר משווקי התעופה אל ישראל וממנה ריכוזיים עד מאד. בין הגורמים למצב זה ניתן להצביע על אופיים המגביל של הסכמי התעופה הביטורליים שישראל צד להם, אשר לרוב קובעים מוביל נקוב אחד בלבד מכל מדינה ועל ההסכמים בין חברות התעופה. תוצאתה של ריכוזיות זו, אשר מעצימה אותה בתורה עוד יותר, היא נתח השוק הגבוה של אל על בהפעלת טיסות ליעדים רבים ומעמדה הדומיננטי מול סוכני הנסיעות והציבור. להשלמת פריזמת התחרות בתעופה נציין כי נתחי שוק וריכוזיות אינם ממצים את תוחלת הבעייתיות התחרותית בתחום זה. מרכיב מובנה במשק התעופה הוא ההיתר שניתן בדיון למובילים אוויריים ליצור ביניהם הסדרים כובלים, לרבות תיאומי מחירים וכמויות. נמצא, כי לא זו בלבד שבקווי תעופה רבים קיים מיעוט מתחרים, אלא שאף למעט אלה מעניק חוק ההגבלים העסקיים (בסעיף 3(7) בו) היתר לקיום הסדרים אנטי תחרותיים.

במצב דברים זה, על כל רבדיו, נדרש מערך ההגבלים העסקיים להיבטי התחרות בתחום. לכך נפנה אני בהכרזה זו.

ב. המסגרת המשפטית

סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים קובע כי "יראו כמונופולין ריכוז של יותר ממחצית מכלל אספקת נכסים או מכלל רכישתם, או של יותר ממחצית מכלל מתן שירותים, או מכלל רכישתם, בידיו של אדם אחד".

המבחן הקבוע בחוק לקיומו של בעל מונופולין הוא מבחן מבני-עובדתי. הוא מקים חזקה, כי אחיזתו של גוף בלמעלה ממחצית מכלל אספקת נכסים מסוג מסוים, המקיימים תחליפיות

² חברת תעופה בעלת מגוון יעדים יכולה באמצעות מבנה עמלות מסוים להתאים הנחת נאמנות מצרפית לכל סוכן. תוכנית זו יוצרת תמריץ לסוכן להגדיל את מכירותיה של חברת התעופה חלף מכירת כרטיסי מתחרה. ככל שחברת התעופה דומיננטית יותר, בעלת מגוון יעדים שבחלק מהם יש לה מעמד ייחודי ודומיננטי, וככל שהיקפי פעילותה גבוהים יותר - תגדל תלותו של סוכן הנסיעות בחברה.

קרובה ביניהם, מבטאת שליטה, כח שוק ועל כן מעמד דומיננטי כלפי הנזקקים לאספקה זו, שיש בהם להצדיק קביעה בדבר קיום מונופולין במרחב זה והכפפת בעל המונופולין לחובות המיוחדות המצויות בחוק ההגבלים העסקיים.

ג. הגדרת השוק הרלוונטי

1. כללי

"הגדרת השוק הרלוונטי" הינה שלב מרכזי בניתוח השפעתם של הגבלים עסקיים שונים בפריזמת דיני התחרות. באופן מעשי, מדובר בניתוח מתודולוגי וסדור של הוויה כלכלית החותר לאיתור הקבוצה המצומצמת ביותר של מוצרים המשרתים צורך דומה בעיני הצרכן, שניתן לראותם כתחליפים קרובים זה לזה, ואשר שליטה היפותטית של יחיד באספקת כולם, תיצור לאותו יחיד כוח שוק (Market Power) וודאי של מונופולין. כוח זה, שאת משמעותו הסבירה הפסיקה ככוח "להקטין תפוקה ולהעלות מחיר מעבר לעלות השולית, תוך גריפת רווח"³, ללא איום תחרותי מהותי שימנע זאת - הוא תמצית כוחו של בעל מונופולין.

בהתאם לכך, המבחן הנוהג בדיני תחרות להגדרת שוק תר אחר הקבוצה המצומצמת ביותר של מוצרים או שירותים בה ניתן להפעיל כוח שוק. מבחן זה, המכונה מבחן "המונופול ההיפותטי", בודק אם במקרה בו יעלה ספק את מחיריו ולו במעט, אך באופן ממשי ולאורך זמן, מן המחיר התחרותי, תביא העלאת המחיר להפחתת הכמות הנרכשת ממנו, אם בשל הפסקת רכישת המוצר ואם בשל "בריחה" של לקוחות למוצר אחר, באופן שהעלאה כזו לא תהא רווחית עבורו⁴, משמע בדיקת גמישות הביקוש העצמית למוצר - ירידת הכמות הנרכשת עקב עליית המחיר. נקודת המבט אותה מאמצים דיני התחרות בהקשר זה היא נקודת ראותו של הצרכן הנזקק, כלקות, לאותם מוצרים או שירותים. בהתאם, הקריטריון המרכזי להכללת מוצרים בשוק אחד הוא מידת התחליפיות ביניהם בעיני הצרכן. ודוק: לא כל מידה של תחליפיות תביא להכללת מוצר בשוק הרלוונטי. כדי לכלול מוצרים בשוק אחד נדרשת **תחליפיות קרובה**⁵, כזו אשר תוכל לרסן כוח שוק⁶.

אותה המתודולוגיה משמשת להגדרת השוק בפן הגיאוגרפי. בהיבט זה נבחן האזור המצומצם ביותר בו יכול ספק להעלות את מחיריו, ולו במעט, אך באופן ממשי ולאורך זמן, מן המחיר

³ ע"א 2247/95 הממונה על הגבלים עסקיים נ' תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאות בישראל בע"מ, פ"ד נ"ב (5) 213,232.

⁴ ע"ר 10,11/99 תבל תשדורת בינלאומית לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים ; 2001 הגבלים עסקיים 3010823.

⁵ ראה ישראל כרטיס בע"מ – בעלת מונופולין בסליקת כרטיסי החיוב ישראל כרטיס ו- MasterCard, הכרזה בדבר קיום מונופולין, 2005 הגבלים עסקיים 5000034, עמ' 8. וכן Times-Picayune Publ. Co v. United States, 345, U.S. 612 (1953), p. 594.

⁶ ה"ע 1/00 פוד קלאב בע"מ נ' הממונה על הגבלים העסקיים ואח'; 2003 הגבלים עסקיים 3017513.

התחרותי. אם רבים מהצרכנים יעברו בעקבות עליית המחיר לצרוך את מוצריהם בשוק גיאוגרפי אחר כך שהעלאת המחיר לא תהא כדאית לאותו ספק, יורחבו גבולות השוק הגיאוגרפי הרלוונטי לכלול את אותו אזור אליו יעברו הצרכנים נוכח העלאת מחיר היפותטית כאמור.

האינדיקציה העיקרית לשאלה אם נכללים שני מוצרים "באותו שוק" אם לאו, היא גמישות הביקוש הצולבת, ואולם לאור הקושי לאמוד ישירות את גמישות הביקוש הצולבת⁷, נוהגים מוסדות התחרות להיסמך על מארג אינדיקטורים המסייעים בתיחום מרחב המוצרים התחליפיים. אינדיקטורים אלה כוללים, בין היתר, את הייעוד הפונקציונאלי של המוצרים (ככלל ועבור קהלים שונים); הבדלי איכות בין המוצרים; מחירי המוצרים והתנהגותם על פני זמן; הבדלים בנגישות קהל הצרכנים למוצרים; התחליפיות בין המוצרים מנקודת המבט של הנפשות הפועלות בשוק ויחסי התחרות השוררים בין ספקי המוצרים הנבחרים.

על הנהגים המקובלים בהכרעה בדבר קיומה של תחליפיות עמד בית הדין להגבלים עסקיים בפסק דינו בעניין פוד קלאב, כשקבע כי ניתן לבחון את שאלת התחליפיות "על-פי אמות מידה פרקטיות (ולא כמותיות) שנועדו ליתן תשובה מקורבת למידת התחליפיות בין המוצרים"⁸. בית הדין סקר באותו עניין את אמות המידה הפרקטיות האלה, תוך שהוא מסתמך על החלטת הממונה בעניין רכש דקלה⁹: הייעוד והשימוש אשר נעשה במוצרים; הנתונים הפיזיים-אובייקטיביים של המוצרים; מחיר המוצרים; מבנה הביקוש וההיצע, תוך אפיון הלקוחות והספקים המרכזיים; הפרספקטיבה בקרב הנפשות הפועלות ומאפיינים אחרים של המוצרים אשר יכולים להצביע על מידת התחליפיות ביניהם.

II. מן הכלל אל הפרט

תחום התעופה בישראל מתאפיין ברשת ענפה של קווי טיסה מישראל ואלה. הגדרת התחליפיות בעיני הצרכן בין מגוון הטיסות הקיימות מחייבת התחשבות בטיבן של אפשרויות הטיסה הקיימות, בסוגי הטיסות הקיימות, בסוגי הצרכנים השונים ובהבדלים בהעדפותיהם. בחינת ההתייחסות המקובלת של דיני התחרות להוויה הכלכלית השוררת בהיבט התחליפיות בתחום התעופה מלמדת כי:

- בתחום התעופה נהוג להבחין בין שתי קבוצות צרכנים: צרכנים רגישי זמן וצרכנים רגישי מחיר.
- עבור נוסע רגישי זמן השוק הגיאוגרפי הרלוונטי הוא השוק שבין נקודות המוצא לנקודת היעד (City Pair). עבור נוסע רגישי מחיר ליעדים מסויימים השוק הגיאוגרפי הרלוונטי יהא

⁷ גמישות הביקוש הצולבת מודדת את שיעור השינוי בביקוש למוצר X, בתגובה לעלייה במחיר של מוצר Y. גמישות הביקוש העצמית מודדת את שיעור השינוי בביקוש למוצר X, בתגובה לעלייה במחירו.

⁸ ה"ע 1/00 פוד קלאב בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים ואח'; 2003 הגבלים עסקיים 3017513.

⁹ החלטה בדבר אישור מיזוג - רכש דקלה על-ידי הראל, המשמר ומור מכון למידע רפואי (ההגבלים העסקיים - החלטות הממונה ופסקי דין, הוצאת ועד מחוז תל אביב, כרך א', 158); 1993 הגבלים עסקיים 3001298.

לעתים רחב יותר ויכלול יעדים קרובים נוספים בעלי מאפייני צריכת פנאי זהים. תחליפיות זו תלויה ביעד הנבחן, כל מקרה לגופו.

ד. פירוט

ד.1. אפיון וסיווג הצרכנים בתחום התעופה

בתחום התעופה נהוג, בדרך כלל, להבחין בין שתי קבוצות צרכנים עיקריות, האחת מתאפיינת ברגישות לזמן והשנייה ברגישות למחיר. קבוצת הצרכנים שהם רגישי זמן, כגון צרכנים הטסים לשם עסקים, מעוניינת בראש ובראשונה להגיע ליעדה בזמן הקצר ביותר. מחד, צרכנים אלה אינם גמישים בזמני ההמראה או הנחיתה. מאידך, הם זקוקים לגמישות בשינוי טיסותיהם בהתראה קצרה. צרכנים אלו יהיו מוכנים לשלם מחירים גבוהים יותר עבור כרטיסי טיסה תמורת היכולת להמיר בנקל את הטיסה שלהם למועד אחר (להלן גם: "נוסעי עסקים"). לעומתם, ישנם צרכנים שהם פחות רגישי זמן ויותר רגישי מחיר. צרכנים אלה יהיו מוכנים לקבל זמני טיסה ארוכים יותר בין מוצא ליעד ויהיו מוכנים לעיתים למגבלות שונות על היכולת לשנות את מועדי הטיסה, על הזמן המינימלי לשהות ועל שהייה בסופי שבוע (להלן גם: "נוסעי נופש"). על ההבחנה בין נוסעים רגישי זמן לנוסעים רגישי מחיר עמדה גם הנציבות האירופית:

"The commission considers that, as regards passengers, air transport services are normally offered to two distinct clusters of costumers. On the one side time-sensitive passengers, i.e. passengers whose main concern is to reach their destination in the shortest possible time, who are not flexible in terms of time of departure/arrival, and who require that the airline offers them the possibility to change their reservation at short notice. In practice, these passengers opt for full flexible tickets booked on direct flights when such flights exist at the time required with limited consideration for price requested. On the other side non-sensitive passengers, i.e. passengers who are price-sensitive and accept longer journey time."¹⁰

דברים דומים נכתבו על ידי משרד המשפטים האמריקאי בדו"ח ה-OECD:

"DOJ has concluded that there are certain time-sensitive passengers, often referred to as business travelers, who place a high value on their time and are willing to pay a premium for non-stop service. For such passengers, non-stop service is a separate market, i.e., these passengers would not substitute connecting services if a non-stop monopolist raised prices above competitive levels."¹¹

לאור המאפיינים השונים של הצרכנים, מגדירות חברות התעופה הסדירות על גבי טיסה סדירה שתיים עד שלוש מחלקות שירות (מחלקת תיירות, מחלקת עסקים, ומחלקת ראשונה), ובהן מגוון

¹⁰ Case Comp/JV.19 KLM / Alitalia, OJ [1999], C96/5 page 5

¹¹ ראה הערה 2 לעיל, בעמ' 200.

של מחלקות רישום המותאמות לצרכים השונים של הנוסעים. לכל מחלקה תנאים ומגבלות שונים לכרטיס הטיסה באשר למינימום או מקסימום זמן שהייה ביעד, אפשרויות שונות לביטול הכרטיס, מועד רכישת הכרטיס, גמישות הכרטיס מבחינת שינוי מועד הטיסה וכיוצ"ב. ככל שכרטיס הטיסה נושא פחות תנאים ומגבלות – מחירו מתייקר. במסגרת זו מציעות חברות התעופה לצרכנים שאינם רגישי זמן, על גבי טיסותיהן הסדירות, כרטיסים שאינם מאפשרים גמישות בביטולים, בזמן ההייה וכדומה, במחיר הנמוך משמעותית ממחיר כרטיסים בהם קיימת גמישות כאמור (להלן: "מחלקות הרישום הזולות").

2.ד. השוק הגיאוגרפי הרלוונטי - הגדרת שוק בין נקודות מוצא לנקודות יעד

בתחום התעופה בישראל יש להגדיר, ככלל, את השוק הגיאוגרפי הרלוונטי על בסיס נקודת המוצא ונקודת היעד של קו הטיסה. כך, למשל, שוק הטיסות בקו שבין תל אביב לאתונה יוגדר בנפרד משוק הטיסות בקו שבין תל אביב ללונדון, באשר, על פי רוב, טיסה ללונדון אינה מהווה תחליף לטיסה לאתונה מנקודת ראות הצרכן. הנוסע הממוצע, בין אם הוא נוסע נופש ובין אם הוא נוסע עסקים, מעוניין בדרך כלל להגיע ליעד ספציפי. בהינתן היעד המבוקש, נפרשות האפשרויות העומדות בפניו על מנת להגיע לאותו יעד.

הגדרה דומה קיימת גם במשפט האירופי. בהחלטת הנציבות האירופית בעניין KLM ו-Air France נמצא כי:

"In the air transport sector, the Commission has therefore found that the relevant product market for passenger air transport services should be defined on the basis of the "point of origin / point of destination" (O&D) pair approach."¹²

דברים דומים נכתבו בדוח שפרסם ה-OECD לעניין מיזוגים בין חברות תעופה:

"In the airline industry markets are usually defined along city-pair lines. The airline industry as a whole provides a very large number of distinct services in many thousands of city-pair markets."¹³

מכאן אנו למדים, אפוא, כי עבור כל שוק גיאוגרפי שבין נקודת מוצא לנקודת יעד יש לבחון את מגוון אפשרויות הטיסה העומדות בפני הצרכנים המהוות תחליף סביר וקרוב להגעה לאותו יעד, היוצרות יחדיו שוק נפרד¹⁴.

¹² Case Comp/M.3280 *Air France / KLM*, OJ [2004] C317.p. 3

¹³ AIRLINE MERGERS AND ALLIANCES, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs Committee on Competition Law and Policy, OECD, DAF/CLP (2000) 1, 01.02.2000 p.26

¹⁴ כאמור בסעיף II לעיל, עבור נוסעים רגישי מחיר, דהיינו נוסעי נופש, יש לבחון את האפשרות כי לגבי יעדים מסוימים יהיה השוק הרלוונטי לעתים רחב יותר מהשוק שבין נקודת מוצא לנקודת יעד, ויכלול גם יעדים סמוכים ליעד הנבחן, שלחם מאפייני צריכת פנאי זהים.

ד.3. שוק המוצר הרלוונטי - האפשרויות העומדות בפני הצרכן

בתחום התעופה מופעלים מספר סוגים של טיסות:

- **טיסות סדירות** – טיסות של מוביל אווירי על פי לוח טיסות קבוע וסדיר שנקבע בקו תעופה שבין שתי מדינות. קיום הטיסות הסדירות מוסדר, כאמור, באמצעות מערך הסכמי תעופה בילטרליים עליהם חתומות מדינות המוצא והיעד. מכירת הכרטיסים לטיסות אלו נעשית על ידי המוביל האווירי ישירות, באמצעות סוכני הנסיעות או באמצעות מכירת מושבים למוביל הנקוב של מדינת היעד, איתו יש למוביל הסכם.
- כאמור, על גבי טיסה סדירה ישנן שתיים עד שלוש מחלקות שירות, כאשר בכל אחת מהן מגדירה חברת התעופה מגוון מחלקות רישום המותאמות לפי מאפייני הצרכנים השונים והאפשרויות העומדות בפניהם¹⁵.
- **טיסות לא ישירות** (Connection) – המדובר בטיסות שאינן מובילות את הנוסעים ישירות מנקודת המוצא אל נקודת היעד, אלא הנוסעים טסים ליעד ביניים ומשם מקושרים אל נקודת היעד.
- **טיסות שכר** - בתקנות רישוי שירותי התעופה (טיסות שכר) התשמ"ב – 1982, מוגדרת טיסת שכר כך:

"טיסה שבה שוכרים מארגן או מארגנים במשותף את קיבולת כלי הטיס לשם מכירתה לאחרים או שבה אדם שוכר את כל קיבולת כלי הטיס לשימוש עצמי."

משמעות הדבר היא שהמוביל האווירי אינו מוכר את קיבולת המושבים בטיסה ישירות לסוכן נסיעות, אלא ל"מארגן" שהוא בדרך כלל גוף תיירותי כלשהו (להלן: "**סיטונאי שכר**"). טיסות שכר, במידה ואושרו ליעד מסוים, פועלות בדרך כלל על בסיס איתור ביקוש עונתי וכדאיות מסחרית, נמכרות בעיקר במדינה בה פועל אותו סיטונאי שכר, ומופעלות לרוב ליעדים קצרים ובינוניים.

לצורך מיפוי מגוון האפשרויות העומדות בפני הצרכנים השונים (נוסעי העסקים ונוסעי הנופש) בכל אחד מן הקווים הרלוונטיים, בחנתי את התחליפיות הקיימת בין סוגי הטיסות השונים. בחינה זו העלתה כי התחליפיות בין טיסות ישירות לטיסות שאינן ישירות תלויה בגורמים שונים, כפי שיפורט להלן. באשר לתחליפיות בין שכר לסדיר, היות שליעדים נשוא הכרזה זו לא הופעלו

¹⁵ בתשקיף שפרסמה ביום 30 במאי 2003 מפרטת אל-על אודות החלוקה –

"שוק הנוסעים הפך בשנים האחרונות למגוון – בכל מחלקות השירות במטוס (ראשונה, עסקים, תיירות) יש כמה סוגי "מחלקות" (או סוגי מחיר) שכל אחד מהווה "מוצר תעופה" שונה. לכל סוג התנהגות ביקוש שונה וצרכים שונים בתקופות שונות של השנה. לכל "מוצר" כנ"ל תרומה שונה לחברה."

(עמ' 18 ו-19 לתשקיף בס"ק ו').

טיסות שכר נכון לשנת 2004¹⁶, או שהן התקיימו בשוליים, הרי שאין צורך להכריע בשאלה זו. יחד עם זאת, נראה כי באופן עקרוני טיסות השכר עשויות להוות תחליף למחלקות הרישום הזולות בטיסות הסדירות עבור נוסעי הנופש אולם אינן מהוות תחליף עבור נוסעי העסקים.

ד. תחליפיות בין טיסות ישירות לטיסות שאינן ישירות

מידת התחליפיות עבור הצרכנים השונים (נוסעי נופש או נוסעי עסקים) בין טיסה ישירה לבין טיסה שאינה ישירה תלויה בגורמים שונים כגון, ההבדלים במשך זמן הטיסה הכולל בין נקודת המוצא לנקודת היעד, משך זמן ההמתנה בנקודת הביניים, התדירות בקו והמחיר של כל אחת מן האטרנטיבות¹⁷.

עבור נוסעי הנופש תהיה טיסה שאינה ישירה במקרים מסוימים תחליף לטיסה ישירה. אולם זאת, בעיקר בטיסות ארוכות (דוגמת הטיסות ליעדים נשוא הכרזה זו), וכאשר זמן הטיסה הכולל אינו ממושך במידה ניכרת מזה של הטיסה הישירה (או כאשר לא נגרמת אי נוחות משמעותית אחרת). עבור נוסעי העסקים טיסה שאינה ישירה, ככלל, לא תהווה תחליף לטיסה הישירה, אלא אם היא נושאת יתרון משמעותי עבורם, כגון תדירות גבוהה, לעומת הטיסה הישירה.

עבור טיסות ארוכות טווח (כגון, טיסות טרנסאטלנטיות) קבעה הנציבות האירופית אמת מידה לתחליפיות בין טיסות ישירות לטיסות שאינן ישירות. כך, טיסה בלתי ישירה תחליפית לטיסה ישירה רק אם משך ההגעה באמצעותה אל היעד אינו ארוך ביותר מ- 150 דקות ממשך ההגעה באמצעות הטיסה הישירה. בהחלטה בעניין *Air France/KLM*¹⁸ צוין כי:

“The Commission concluded that indirect flights may constitute a competitive alternative to non-stop services if they are marketed as connecting flights on the city pair on computer reservation system, are operated on a daily basis and cause only a limited extension of the trip (150 minutes waiting time).”

על יסוד קריטריון “150 הדקות” אין ספק בדבר, כי לאל על מונופולין בכלל הקווים הנבחרים, ואולם בנסיבות העניין ראיתי לבחון את מצב הדברים גם ללא מגבלת “150 הדקות” כמציבה קו גבול לתחליפיות. כמה טעמים לדבר:

ראשית, חלק מנוסעי הנופש ליעדים בנגקוק ובומביי הם “תרמילאים”. אוכלוסייה זו ייחודית בכך שהיא מתאפיינת בנסיעה לתקופות ממושכות, דבר המקצין את העדר רגישותה למשך הטיסה, ובהיותה בעלת רגישות מיוחדת למחיר. שילוב של תכונות אלה מביא לכך שטיסה לא ישירה, גם אם משכה הכולל ארוך באופן ניכר ממשכה של הטיסה הישירה לאותו היעד, כך שפער הזמנים עולה על 150 דקות, עדיין תהווה תחליף אפקטיבי לטיסה הישירה עבור אוכלוסיית נוסעים זו.

¹⁶ בשנת 2004 קיימה ארקיע טיסות שכר לבומביי, אולם בהיקפים שוליים בלבד.

¹⁷ ראה החלטה בעניין KLM/Air France.

¹⁸ שם.

שנית, נראה כי תדירות טיסותיה הישירות של אל על ליעדים דנן, אשר אינה גבוהה, מביאה לפנייה של נוסעים לטיסות לא ישירות. אמנם כאמור, עבור צרכנים רגישי זמן, טיסה שאינה ישירה, אשר משמעותה סרבול או עיכוב מסוים אינה תחליף לטיסות הישירות, ובעיקר בטיסות ליעדים קרובים. אולם אם הטיסה הלא-ישירה נושאת יתרון משמעותי לעומת הטיסה הישירה עבור הצרכן, כגון תדירות גבוהה באופן משמעותי, היא עשויה להוות תחליף לטיסה הישירה. כך, במקרים בהם תדירות הטיסה הישירה נמוכה, יתכן וגם נוסע העסקים יעדיף טיסה לא ישירה, שמשכה ארוך יותר מזה של הטיסה הישירה אולם היא בעלת תדירות גבוהה יותר, על פני המתנה של מספר ימים או יותר עד למועד יציאתה של הטיסה הישירה.

במאמר מוסגר יש לציין, כי פנייתם של נוסעים רגישי זמן לטיסות הלא-ישירות בשל תדירותן הנמוכה של הטיסות הישירות שמפעילה אל על, אינה מצביעה בהכרח על כך שהן מהוות תחליף קרוב וישיר לטיסות הישירות ומצויות באותו שוק רלוונטי. יש ואחד המוצרים נמצא כבר במונופולין ובמקרה זה אין ללמוד בהכרח על תחליפיות ממעבר של צרכנים ממוצר מונופוליסטי למוצר אחר, בפרט בנסיבות של מחסור או מיקסוס רנטה מונופוליסטית. בנסיבות כאלה עשויים צרכנים לפנות לאלטרנטיבות שבאופן רגיל לא היו פונים אליהן.¹⁹ משמע, יתכן שהתדירות הנמוכה של טיסותיה הישירות של אל על ליעדים נשוא ההכרזה מהווה כבר עתה הפעלה של כוחה המונופוליסטי – צמצום תפוקה במטרה להעלות מחיר. במידה שבתנאי תחרות מחירה של אל על היו נמוכים יותר ותדירות טיסותיה היתה גבוהה יותר, יתכן שנוסעים רגישי זמן לא היו פונים לטיסות לא-ישירות, כך שהן לא היו מהוות תחליף לטיסות הישירות עבור נוסעים אלה.

ברם, לאור היות אל על בעלת מונופולין עבור סוגי הצרכנים השונים בכל אחד מארבעת היעדים שנבחנו, גם כאשר לוקחים בחשבון את הטיסות הלא-ישירות המופעלות לארבעת היעדים הנבחנו, לרבות טיסות לא ישירות שההפרש בין משך הטיסה הכולל שלהן למשך הטיסה הישירה, גבוה מ-150 דקות, לא נדרשתי להכריע אם אכן עסקינן ב"אשליית הצלופן" אם לאו. כללם של דברים, לאל על מונופולין ברור על פי קריטריון "150 הדקות" והיא נותרת בעלת מונופולין ברור גם בהתעלם ממגבלת "150 הדקות" ובהתחשב בקיומם של דפוסי צריכה מיוחדים (כגון אוכלוסיית התרמילאים).

ה. בדיקת נתחי השוק של אל על

בשווקים נשוא ההכרזה – יוהנסבורג, הונג קונג, בנגקוק ובומביי – אל על היא החברה היחידה המקיימת טיסות סדירות ישירות. יחד עם זאת, בקווים אלה קיימות טיסות סדירות רבות לא ישירות, אשר חלקן מהוות תחליף לטיסותיה של אל על. פנינו לכל החברות הזרות שחשבנו שהן רלוונטיות, הן לדעת אל על והן לפי האינדיקציות הקיימות בשוק. בחינת נתחי השוק ביעדים נשוא ההכרזה העלתה כי אל על אוזנת בנתחי השוק הבאים בשווקים הבאים:

¹⁹ לתופעת "אשליית הצלופן" ראו P. E. Areeda, H. Hovenkamp & J. L. Solow *Antitrust Law* Vol IIA (Boston, 1995) p.p 241

בקו **תל אביב – יוהנסבורג** אל על היא החברה היחידה המקיימת טיסה סדירה ישירה. עם זאת, גם בהתחשב בכל הטיסות הלא-ישירות ליעד, לאל על נתח שוק של מעל ל- 90% הן עבור נוסעים רגישי זמן והן עבור נוסעים רגישי מחיר.

בקו **תל אביב – בומביי** אל על היא החברה היחידה המקיימת טיסה סדירה ישירה. עם זאת, גם בהתחשב בכל הטיסות הלא-ישירות ובטיסות השכר ליעד, לאל על נתח שוק של מעל ל- 80% עבור נוסעים רגישי זמן, ושל כ- 80% עבור נוסעים רגישי מחיר.

בקו **תל אביב – בנגקוק** אל על היא החברה היחידה המקיימת טיסה סדירה ישירה. עם זאת, גם בהתחשב בכל הטיסות הלא-ישירות ליעד, לאל על נתח שוק של מעל ל- 80% עבור נוסעים רגישי זמן, ומעל ל- 70% עבור נוסעים רגישי מחיר.

בקו **תל אביב – הונג-קונג** אל על היא החברה היחידה המקיימת טיסה סדירה ישירה. עם זאת, גם בהתחשב בכל הטיסות הלא-ישירות ליעד, לאל על נתח שוק של מעל ל- 90% הן עבור נוסעים רגישי זמן והן עבור נוסעים רגישי מחיר.

להשלמת התמונה המתקבלת אציין, כי בדיקות שנערכו הראו כי גם אם כוללים בבחינת נתח השוק של אל על טיסות לא ישירות ליעדים אחרים באותה מדינה בה מצוי היעד הנבחן, אין בכך לשנות את מסקנתי בדבר מעמדה המונופוליסטי של אל על בקווים ליעדים נשוא ההכרזה²⁰.

ו. סוף דבר – הכרזה

אשר על כן, מתוקף סמכותי לפי סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, אני מכריז בזה כי חברת אל על היא בעלת מונופולין בהובלת נוסעים רגישי זמן ובהובלת נוסעים רגישי מחיר בשווקי התעופה שבין תל אביב ליעדים הבאים: יוהנסבורג, הונג קונג, בנגקוק ובומביי.

הודעה על הכרזה זו תימסר לחברת אל על. קביעתי זו, בדבר היות אל על בעלת מונופולין, תהא ראייה לכאורה בכל הליך משפטי.

אל על רשאית לחלוק על הכרזה זו בדרך של הגשת ערר לבית הדין להגבלים עסקיים בתוך 30 ימים ממועד קבלת ההודעה.

דרור שטרם

הממונה על ההגבלים העסקיים

ירושלים, כ"ד בתשרי תשס"ו

27 באוקטובר 2005

²⁰ זאת ועוד, ניתוח שנעשה גם בהתחשב באותם נוסעים הממשיכים, בטיסות המשך, מהיעד הנבחן ליעדים מעבר לו, לא שינה את מסקנתי זו.