



רשות ההגבלים העסקיים

החלטה בדבר מתן פטור להסדר כובל

Swiss International Airlines Ltd לבין "אל על" לישראל בע"מ

1. פתח דבר

לפני בקשה לפטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "החוק"), ביחס להסכם מיום 31.3.2002 שנחתם אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ (להלן: "אל על") לבין Swiss International Airlines Ltd (להלן: "סוויס") לשיתוף פעולה בשיווק כרטיסי טיסה ושיתוף בקוד (להלן: "ההסכם").

בגין ההסכם ניתן פטור מאישור הסדר כובל על פי סעיף 14 לחוק ביום 21.9.2009 אולם תוקפו הוגבל לתקופה בת שלוש שנים ומשכך צפוי לפקוע ביום 21.9.2012 (להלן: "החלטת הפטור הקודמת")¹, ומכאן הבקשה שלפני.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתו האפשרית על התחרות בשווקים הרלוונטיים ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, כי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו וכי אינו פוגע פגיעה של ממש בתחרות בשוק. מטעמים אלו ראוי ההסדר לפטור לפי סעיף 14 לחוק מהנימוקים שיפורטו להלן.

2. הצדדים וההסדר

2.1. הצדדים להסדר

אל על – חברת התעופה הוותיקה והדומיננטית בישראל, הנחשבת ל"מוביל הלאומי" של מדינת ישראל. אל על הינה חברה ציבורית² המפעילה טיסות סדירות בין ישראל למדינות רבות בעולם, באמצעותן מובילה בדרך האוויר נוסעים ומטען (כולל כבודה ודואר). בנוסף, אל על מפעילה טיסות שכר בינלאומיות באמצעות חברת הבת שלה סאן דור נתיבי אוויר לישראל בע"מ. אל על

¹ החלטת הממונה על הגבלים עסקיים לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר שבין אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ לבין Swiss International Airlines Ltd ; 2009 הגבלים עסקיים 5001476 (להלן: "החלטת הפטור הקודמת").

² בעלי המניות העיקריים בחברה הינם: הציבור (כ- 34.59%), כנפיים אחזקות בע"מ (39.33%), מר פנחס גינזבורג (8.94%) ועובדי ומנהלי אל-על (5.94%). שאר בעלי המניות הינם: הפניקס אחזקות בע"מ (4.73%), קבוצת דלק (3.60%), א.ל. נכסי תעופה בע"מ (2.11%), אקסלנס השקעות בע"מ (0.39%), מוזס בורוביץ תמר עדה (0.37%).

מפעילה טיסות סדירות, בין היתר, בקווי התעופה הישירים בין תל-אביב לציריך ובין תל-אביב לז'נבה, בגינם מוגשת בקשת הפטור דנן. אל על מוכרזת כבעלת מונופולין בהובלת נוסעים רגישי זמן ורגישי מחיר בשוקי תעופה ליעדים יוהנסבורג, הונג קונג, בנגקוק ובומביי.³

סוויס – חברת תעופה שוויצרית הנחשבת למוביל הלאומי של שוויץ. בשנת 2005 נרכשה סוויס ע"י חברת התעופה הגרמנית לופטהנזה (Deutsche Lufthansa). החברה עוסקת בהובלת נוסעים ומטען בדרך האוויר והיא מטיסה נוסעים מנמלי התעופה בציריך, באזל וז'נבה אל כ- 70 יעדים ב- 37 מדינות ברחבי העולם. בין היתר מפעילה סוויס טיסות בקו התעופה תל אביב – ציריך, אליו מתייחסת בקשת הפטור דנן. סוויס היא חברה בברית התעופה העולמית Star Alliance.

2.2. ההסדר

עניינו של ההסדר בשיתוף פעולה בשיווק קיבולת טיסה, לפיו מחליפים הצדדים ביניהם מספר מסוים של מושבים בטיסותיהן בקווים תל אביב – ציריך ותל אביב – ז'נבה (להלן: "**הקווים הרלוונטיים**") לשם שיווקם (Seat Swap Agreement). ההסכם מקצה לאל על מספר מושבים על גבי הטיסות שמפעילה סוויס בקו תל אביב – ציריך, ובמקביל מקצה לסוויס מספר מושבים זהה על גבי הטיסות שמפעילה אל על בקווים תל אביב – ציריך ותל אביב – ז'נבה כך שכלל אין תשלום בין המובילים בגין המושבים המוחלפים ביניהם.

ההסכם כולל הסדר לשיתוף הצדדים בקוד (Code Share), לפיו מתאפשר לאל על לשווק מושבים על גבי טיסות שמפעילה סוויס תחת הקוד ומספר הטיסה של אל על, ולהיפך.

ההסדר מאפשר למוביל המשווק להזמין כמות מושבים נוספת על גבי אותה טיסה, מעבר לכמות המוקצית המוסכמת מראש. כן, ההסדר מאפשר למוביל המפעיל לדרוש מושבים שכבר הוקצו למוביל משווק. (להלן: "**מנגנון שינוי כמות המושבים המוקצית**"). על פי המצגים של אל על, היקף השימוש במנגנון שינוי כמות המושבים המוקצית הינו מזערי, נעשה אד הוק ובמקרים בודדים לשם פתרון בעיות נקודתיות. במקרים אלו קובע ההסדר את מחירי ההעברה של אותם מושבים נוספים.

פרטי הטיסות עליהן חל ההסכם, לרבות מועדיהן; כמות המושבים המוקצית וכן אופן ההתחשבות בין הצדדים במקרה של שינוי בכמות המושבים המוקצית - מתעדכנים מדי שישה חודשים על ידי הצדדים להסדר.

ההסכם בין הצדדים אינו מוגבל בזמן.

³ הכרזה לפי סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ – בעלת מונופולין בהובלת נוסעים רגישי זמן ורגישי מחיר בשוקי תעופה ליעדים יוהנסבורג, הונג קונג, בנגקוק ובומביי; 2005 הגבלים עסקיים 5000135.

2.3. השווקים הרלוונטיים

השווקים הרלוונטיים לבחינתו של ההסדר דן הם קווי התעופה שבין תל-אביב לציריך ובין תל אביב לז'נבה (להלן: "הקווים הרלוונטיים"). ההסדר נוגע לטיסותיהן הישירות הסדירות של סוויס ואל-על בקווים אלה.

מערך הטיסות הבינלאומיות בקווי התעופה שבין ישראל לשווייץ מוסדר כיום במסגרת ההסכם הבילטרלי שבין ישראל לשווייץ (להלן: "ההסכם הבילטרלי"). על פי ההסכם הבילטרלי החדש בין ישראל לשווייץ מיום 29.6.09 כל מדינה רשאית למנות שני מובילים נקובים להפעלת טיסות נוסעים בכל אחד מקווי התעופה שבין ישראל לשווייץ ומאפשר לכל מדינה להפעיל 24 טיסות נוסעים סדירות בשבוע (להלן: "ההסכמות בין רשויות התעופה").

3. הכבילות בהסדר והשפעתן על התחרות

המדובר בשיתוף פעולה בין מתחרים בפועל ובכוח, בשיווק קיבולת טיסה בקווים הרלוונטיים. הסדרים כגון דא, מעלים חשש לפגיעה בתחרות, בשל החשש להקלה על תיאום מחירים, תדירויות, כמות, איכות השירות וכיו"ב בין הצדדים להסדר, נוכח שיתוף הפעולה ביניהם. חשש נוסף שמקים שיתוף הפעולה קשור לפגיעה אפשרית בתמריץ של כל אחד מן הצדדים להסדר להתחרות בצד השני בדרך של הפעלת טיסות באותו קו באופן עצמאי.⁴

בצד חששות אלה, ההסדר מאפשר לצדדים להגדיל את מגוון החלופות והיצע הטיסות שיכול כל אחד מהמובילים להציע ללקוחותיו, כן מאפשר ההסדר להגדיל את הגמישות התפעולית ולקיים ערוץ שיווקי נוסף לכל אחד מן הצדדים להסדר במדינה שאינה מדינת האם של המוביל המפעיל. על כן, עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, ובנסיבות ההסכם שלפני אין בהסדר כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. כפי שיפורט להלן, גם בחינת ההסדר העלתה כי אינו מקים חשש לפגיעה של ממש בתחרות.

כאמור בהרחבה בהחלטת הפטור הקודמת, הסדר להחלפת מושבים (Seat Swap) דומה במהותו להסדר לפיו המשווק רוכש כמות נתונה מראש של מושבים מן המתחרה המפעיל, ולוקח על עצמו את הסיכון שבמכירתם הלאה לצרכן (Hard Block). בהסדר מסוג זה המוביל המשווק קובע את תנאי המחיר של המושב בהתאם לראות עיניו ונושא בסיכון שיווק המושבים המוקצים על גבי טיסת המוביל המפעיל. המוביל המפעיל נעדר שליטה על המושבים שכבר הוקצו, בעדם קיבל תמורתו בדמות המושבים על גבי טיסת המשווק.

אשר למושבים המוזמנים על ידי המוביל המשווק במסגרת מנגנון שינוי כמות המושבים המוקצית, הרי שכאמור לעיל, השימוש במנגנון זה נעשה במקרים בודדים לפתרון בעיות נקודתיות, ואין בו כדי לשנות מאופיו של ההסדר ומחלוקת הסיכונים בין הצדדים על פיו.

בקו תל אביב – ציריך מפעילות אל על וסוויס טיסות סדירות, ואילו בקו תל אביב – ג'נבה מפעילות אל על וחברת Easy Jet טיסות סדירות. כאמור, ההסכם הבילטרלי החדש הגדיל את מכסת התדירויות השבועיות המאושרות בין המדינות ל- 24 טיסות נוסעים סדירות בשבוע.

⁴ להרחבה בעניין החששות שמקים ההסדר ראה החלטת הפטור הקודמת.

בדיקת רשות ההגבלים העסקיים העלתה כי בפועל, מכסת התדירויות המאושרת לכל אחת מהמדינות אינה מנוצלת במלואה. על כן קיימת אפשרות בעתיד לכל אחד מן הצדדים להסדר וכן למתחרים נוספים להפעיל טיסות נוספות בקווים הרלוונטיים.

בנוסף, בדיקת רשות ההגבלים העסקיים העלתה כי היקף השימוש של הצדדים בהסדר הינו נמוך יחסית, וכי השימוש במנגנון שינוי כמות המושבים המוקצית הינו זניח. בחינה השוואתית של שיעור רווחיות הצדדים ורמות המחירים בקווים הרלוונטיים גם היא מצביעה על העדר קושי תחרותי בקווים דנן.

לאור כל האמור, נחה דעתי כי ההסדר אינו מקים חשש לפגיעה של ממש בתחרות, ועל כן מצאתי לנכון להעניק פטור כמבוקש.

4. סוף דבר

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

תוקף הפטור יהא למשך 3 שנים מיום החלטתי זו.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק 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.

פרופ' דיויד גילה

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ג' תשרי תשע"ג

19 ספטמבר 2012