



## רשות ההגבלים העסקיים

### החלטה בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל

### Iberia Líneas Aéreas de España לבין לישראל בע"מ

#### 1. פתח דבר

לפני בקשה לפטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "החוק"), ביחס להסכם מיום 2.10.2005 שנחתם בין חברת אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ (להלן: "אל על") לבין חברת Iberia Líneas Aéreas de España (להלן: "איבריה") לשיתוף פעולה בשיווק קיבולת טיסה ושיתוף בקוד (להלן: "ההסכם").

בגין ההסכם ניתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ביום 21.9.2009 אשר תוקפו הוגבל לשלוש שנים ועומד לפקוע ביום 21.9.2012 (להלן: "החלטת הפטור הקודמת"),<sup>1</sup> 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 הוא 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 ציבורית<sup>2</sup> 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 מפעילה טיסות סדירות, בין היתר, בקווי התעופה הישירים תל אביב – מדריד ותל אביב -

<sup>1</sup> 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 Iberia Líneas Aéreas de España; 2009 הגבלים עסקיים 5001477 (להלן: "החלטת הפטור הקודמת").

<sup>2</sup> 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%).

ברצלונה, אשר ביחס אליהם מוגשת בקשת הפטור דנן. אל על מוכרזת כבעלת מונופולין בהובלת נוסעים רגישי זמן ורגישי מחיר בשווקי תעופה ליעדים יוהנסבורג, הונק קונג, בנגקוק ובומביי.<sup>3</sup>

**איבריה** – נוסדה בשנת 1927 ונחשבת לחברת הדגל של ספרד. בעקבות מיזוגה עם חברת British Airways בשנת 2011, הפכה לחברת התעופה הגדולה ביותר בספרד ולשלישית בגודלה באירופה. איבריה מפעילה טיסות ל-100 יעדים ב-45 מדינות, בין היתר בקו התעופה מדריד – תל אביב, אליו מתייחסת, בין היתר, בקשת הפטור דנן. איבריה הינה חברה מייסדת בברית התעופה השלישית בגודלה בעולם, Oneworld Alliance.

## 2.2. ההסדר

עניינו של ההסדר בשיתוף פעולה בשיווק קיבולת טיסה, לפיו רשאית אל-על לשווק מושבים על גבי טיסות שמפעילה איבריה בקו תל אביב - מדריד ומנגד רשאית איבריה לשווק מושבים על גבי טיסות שמפעילה אל-על בקו תל אביב - מדריד וגם בקו תל אביב – ברצלונה. ההסדר אינו קובע מגבלה מראש על כמות המושבים שרשאי כל מוביל לשווק על גבי טיסותיו של המוביל האחר והשיווק נעשה על בסיס מקום פנוי (Free-sale Agreement). בהתאם להסכם, המוביל המשווק מקבל עמלה בשיעור מסוים עבור כל מושב שהוא משווק על גבי טיסת המוביל המפעיל ואת שאר התמורה בגין המושב מקבל המוביל המפעיל.

ההסכם כולל הסדר לשיתוף הצדדים בקוד (Code Share), לפיו מתאפשר לאל על לשווק מושבים על גבי טיסות המופעלות על ידי איבריה תחת הקוד ומספר הטיסה של אל על, ולהיפך. פרטי הטיסות עליהן חל ההסכם מתעדכנים מדי שישה חודשים על ידי הצדדים להסדר. ההסכם בין הצדדים אינו מוגבל בזמן.

## 2.3. השווקים הרלוונטיים

השווקים הרלוונטיים לבחינתו של ההסדר דנן הם קווי התעופה שבין תל-אביב למדריד ובין תל אביב לברצלונה (להלן: "**הקווים הרלוונטיים**"). ההסדר נוגע לטיסותיהן הישירות הסדירות של איבריה ואל-על בקו תל אביב – מדריד וכן לטיסותיהן הישירות והסדירות של אל על בקו תל אביב – ברצלונה, שבו איבריה לא מפעילה טיסות משל עצמה.

מערך הטיסות הבינלאומיות בין ישראל לספרד ותנאיהם מוסדרים כיום בהסכם הבילטרלי שבין ישראל לספרד משנת 1990.<sup>4</sup> תנאי ההסכם הבילטרלי מתעדכנים מעת לעת על-ידי הסכמות בין רשויות התעופה של המדינות. על המגבלות שהטיל ההסכם הבילטרלי והסרתן ההדרגתית עמדנו בהחלטת הפטור הקודמת, אולם ראוי לציין כי בשנת 2006 בוטלו המגבלות הנוגעות למספר המובילים הנקובים שכל מדינה רשאית למנות בקו, ובמרץ 2010, הושגו הסכמות נוספות בין

<sup>3</sup> 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, הונק קונג, בנגקוק ובומביי; 2005 הגבלים עסקיים 5000135.

<sup>4</sup> הסכם בין מדינת ישראל ובין ממלכת ספרד בדבר הובלה אווירית, 1015, 30 (נחתם בירושלים ביום 31.7.1989). להרחבה אודות הוראות ההסכם הבילטרלי והשפעתו על התחרות, ר' את החלטת הפטור הקודמת, לעיל.

רשויות התעופה, לפיהן הוגדלו תדירויות הטיסות המאושרות בקווי התעופה שבין המדינות בכ-4 טיסות נוספות בשבוע, מכל מדינה.

נוסף לכך, ביום 30 ביולי 2012 נחתם בראשי תיבות הסכם תעופה גלובלי אחיד בין מדינת ישראל לבין האיחוד האירופי (להלן: "**הסכם שמיים פתוחים**").<sup>5</sup> הסכם זה מאפשר הפעלת טיסות ישירות בין ישראל לכל היעדים במדינות האיחוד האירופי הנכללות בהסכם, הן לחברות תעופה ישראליות והן לחברות תעופה מהמדינות הנכללות בהסכם.

עם כניסתו הצפויה של הסכם השמיים הפתוחים לתוקף, הוא עתיד להחליף את כלל ההסכמים הבילטרליים בין מדינת ישראל לבין מדינות האיחוד האירופי הנכללות בהסכם, ולבטל בהדרגה את המגבלות הקבועות בהסכמים הבילטרליים ביחס למספר המובילים, התדירויות, הקיבולות וסוגי הטיסות והמטוסים המורשים להוביל נוסעים ומטען בין ישראל לבין מדינות האיחוד האירופי, וזאת במטרה להגיע לפתיחה מלאה של השמיים עד שנת 2017. בכך, יוסרו המגבלות הרגולטוריות וחסימי הכניסה לקווים בין תל אביב ליעדים השונים באירופה ביחס למדינות הנכללות בהסכם, ובכללם הקווים הרלוונטיים.

### 3. השפעת ההסדר 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, כמויות, 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 באופן עצמאי.<sup>6</sup>

בצד חששות אלה, שיתוף הפעולה בין המובילים מאפשר הרחבת מגוון החלופות והיצע הטיסות שיכול כל מתחרה להציע ללקוחותיו, הגדלת הגמישות התפעולית וקיומו של ערוץ שיווקי נוסף לכל אחד מן הצדדים להסדר במדינה שאינה מדינת האם של המפעיל. על כן, עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, ובנסיבות ההסכם שלפני, שוכנעתי כי אין בהסדר כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. כפי שיפרוט להלן, גם בחינת ההסדר העלתה כי הוא אינו מקים חשש לפגיעה של ממש בתחרות.

<sup>5</sup> Euro-Mediterranean Aviation Agreement between the European Union and its Member States, of the One Part and the Government of the State of Israel, of the Other Part (להלן: "**הסכם השמיים הפתוחים**") יצויין, כי הסכם השמיים הפתוחים בין ישראל והאיחוד האירופי טרם נכנס לתוקפו וטעון אישורה הסופי של ממשלת ישראל ופרלמנט האיחוד האירופי.

כחלק מההיערכות לקראת אימוץ הסכם השמיים הפתוחים, ביום 19 באוגוסט 2012 העמידה רשות ההגבלים העסקיים לעיון הציבור טיוטת פטור סוג להסדרי שיווק קיבולת טיסה ליעדים שתחת הסכמי שמיים פתוחים, תשע"ב – 2012 (להלן: "**טיטוט פטור הסוג להסדרי שמיים פתוחים**"). פטור הסוג, לאחר כניסתו לתוקף, יאפשר לצדדים להפעיל מנגנון של הערכה עצמית (self-assessment) ביחס להשפעות התחרותיות של הסדרים מסוג זה. במידה שמתקיימים תנאי פטור הסוג יוכלו הצדדים לחסות תחתיו חלק קבלת אישור ממערך הפיקוח על הגבלים עסקיים.

<sup>6</sup> להרחבה בעניין החששות שמקים ההסדר ר' החלטת הפטור הקודמת, ה"ש 1 לעיל.

בקו התעופה תל אביב - למדריד, מפעילות איבריה ואל על טיסות סדירות. ואילו בקו התעופה תל אביב - ברצלונה, נוסף על חברת אל על, מפעילות טיסות סדירות גם ארקיע נתיבי אוויר ושירותי תעופה בע"מ וחברת Veuling Airlines הספרדית.

כאמור, כיום הוסרה המגבלה שהיתה קיימת בהסכם הביטראלי על מינוי מובילים נקובים נוספים מכל מדינה. כמו כן, ההסכמות החדשות בין רשויות התעופה הביאו להגדלת מכסת התדירות השבועיות המאושרת בקווים שבין המדינות מ-21 טיסות סדירות בשבוע ל-25 טיסות סדירות בשבוע, מכל מדינה. בדיקת רשות ההגבלים העסקיים העלתה כי בפועל, מכסת התדירות המאושרת לכל אחת מהמדינות אינה מנוצלת במלואה על ידי הצדדים להסדר. על כן, קיימת אפשרות למי מהצדדים להסדר וכן למתחרים נוספים להפעיל טיסות נוספות בקווים הרלוונטיים בעתיד.

לכך יש להוסיף את כניסתו הצפויה לתוקף של הסכם השמיים הפתוחים שכאמור מיועד לבטל בהדרגה את כלל המגבלות הקבועות בהסכמים הביטראליים ולהוריד עוד יותר את חסמי הכניסה לקווי התעופה בין ישראל ליעדים באירופה, ובכללם הקווים דגן.

בחינת ההסדר עלתה כי היקף השימוש של הצדדים בהסדר הינו נמוך בשני הקווים הרלוונטיים, ואף קיימת מגמת הפחתה בהיקף השימוש בהסדר מאז ניתנה החלטת הפטור הקודמת. בהנחה שלא יחול גידול מהותי במספר המושבים שכל אחד מהצדדים משווק על גבי משנהו, ההסדר אינו צפוי להקים קושי תחרותי של ממש.

עוד העלתה בחינת ההסדר כי שיעור העמלה הקבועה בין הצדדים אינו גבוה במיוחד, כזה שעלול להפחית את התמריץ של מי מן הצדדים להסדר להתחרות על ידי הפעלת טיסות באופן עצמאי. כמו כן, בחינה השוואתית של שיעור רווחיות הצדדים ורמות המחירים בקווים הרלוונטיים גם היא מצביעה על העדר חשש לפגיעה של ממש בתחרות.

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.

תוקפו של פטור זה 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, ד' תשרי תשע"ג

20 ספטמבר 2012