



## רשות ההגבלים העסקיים

### החלטה בדבר מתן פטור להסדר כובל

### Czech Airlines J.S.C בין אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ לבין

#### 1. פתח דבר

לפני בקשה לפטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "החוק"), ביחס להסכם מיום 25.3.2009 שנחתם בין אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ (להלן: "אל על") לבין Czech Airlines J.S.C (להלן: "Czech") 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 אינו פוגע בגיעה 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 אויר לישראל בע"מ. אל-על

<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 אויר לישראל בע"מ לבין Czech Airlines J.S.C; 2009 הגבלים עסקיים 5001479 (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%).

מפעילה טיסות סדירות, בין היתר, בקו התעופה הישיר שבין תל אביב לפראג. ביחס לקו זה מוגשת בקשת הפטור דנן. אל על מוכרזת כבעלת מונופולין בהובלת נוסעים רגישי זמן ורגישי מחיר בשוקי תעופה ליעדים יוהנסבורג, הונג קונג, בנגקוק ובומביי.<sup>3</sup>

**Czech** – חברת תעופה ממשלתית צ'כית הנחשבת למוביל הלאומי של צ'כיה, חברה בברית התעופה העולמית Skyteam.<sup>4</sup> Czech מפעילה טיסות נוסעים ומטען מנמל התעופה בפראג אל כ- 104 יעדים ב- 44 מדינות ברחבי העולם, ובין היתר, מפעילה Czech טיסות סדירות בקו התעופה הישיר שבין תל אביב לפראג.

## 2.2. ההסדר

עניינו של ההסדר בשיתוף פעולה בשיווק קיבולת טיסה, אשר לפיו מחליפים הצדדים ביניהם מספר מסוים של מושבים בטיסותיהם בקו תל-אביב – פראג, לשם שיווקם. ההסכם מקצה לאל על מספר מושבים על גבי הטיסות שמפעילה Czech בקו זה, ובמקביל מקצה ל- Czech מספר מושבים זהה על גבי הטיסות שמפעילה אל על באותו הקו, כך שכלל אין תשלום בין המובילים בגין המושבים המוחלפים ביניהם.

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.

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

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.

## 2.3. השוק הרלוונטי

השוק הרלוונטי לבחינתו של ההסדר דנן הוא קו התעופה שבין תל-אביב לפראג (להלן: **"הקו הרלוונטי"**). ההסדר נוגע לטיסותיהן הישירות הסדירות של Czech ואל-על בקו זה.

<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, הונג קונג, בנגקוק ובומביי; 2005 הגבלים עסקיים 5000135.

<sup>4</sup> על פי פרסומיה של Czech באתר באינטרנט שלה.

מערך הטיסות הבינלאומיות בקווי התעופה שבין ישראל לצ'כיה מוסדר כיום במסגרת ההסכם הבילטרלי שבין ישראל לצ'כיה משנת 1992 (להלן: "**ההסכם הבילטרלי**").<sup>5</sup> על המגבלות שההסכם הבילטרלי מבקש להטיל על פעילות הצדדים עמדנו בהחלטת הפטור הקודמת, אולם כפי שנאמר שם, למרות הוראות ההסכם הבילטרלי, אין בין הצדדים הסכמות מסחריות ביחס לקו הרלוונטי מעבר להסדר שבגיניו מתבקש הפטור, ובפרט אין בין Czech לאל על כל הסכמה בנוגע לתדירות, כמות, מחיר או איכות השירות מעבר למפורט בהסדר דנן.

על פי ההסכם הבילטרלי רשאית כל מדינה למנות מוביל אחד מטעמה הרשאי לקיים קו סדיר של טיסות ישירות בין שתי המדינות. בהתאם לכך, אל על מונתה כמוביל נקוב יחיד מטעם ישראל ו-Czech מונתה כמוביל נקוב יחיד מטעם צ'כיה. אולם ביום 30 באוגוסט 2011, הושגו הסכמות חדשות בין רשויות התעופה של ישראל וצ'כיה, לפיהן כל אחת מן המדינות תהא רשאית למנות מובילים אוויריים נקובים להפעלת טיסות נוסעים בקו תל אביב-פראג, ללא הגבלות מסחריות (להלן: "**ההסכמות בין רשויות התעופה**"). ואכן, מוביל נוסף החל להפעיל טיסות סדירות בקו (Travel Service). כמו כן, הוסכם בין רשויות התעופה כי יוגדלו תדירויות הטיסות בקו תל אביב-פראג ב-4 טיסות נוספות בשבוע. הסכמות אלה מפחיתות באופן משמעותי את המגבלות הרגולטוריות בקווי התעופה שבין המדינות.

ביום 30 ביולי 2012, נחתם בראשי תיבות הסכם תעופה גלובלי אחיד בין מדינת ישראל לבין האיחוד האירופי (להלן: "**הסכם שמיים פתוחים**").<sup>6</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 מיועד 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, במטרה להגיע לפתיחה מלאה של השמיים עד שנת 2017. בכך, יוסרו המגבלות

<sup>5</sup> הסכם בין ממשלת מדינת ישראל ובין ממשלת הרפובליקה הפדרלית הצ'כית והסלובקית בדבר הובלה אווירית, 31, 113 (נחתם בירושלים ביום 26.1.1992). להרחבה אודות הוראות ההסכם הבילטרלי והשפעתו על התחרות, ר' את החלטת הפטור הקודמת, לעיל.

<sup>6</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 חלף קבלת אישור ממערך הפיקוח על הגבלים עסקיים.

הרגולטוריות וחסמי הכניסה הנובעים מההסכמים הביטראליים עם המדינות השונות לקווים המופעלים בין תל אביב ליעדים שונים באירופה ביחס למדינות הנכללות בהסכם, ובכללם הקו שבין תל אביב לפארג.

### 3. השפעת ההסדר על התחרות

המדובר בשיתוף פעולה בין מתחרים המפעילים טיסות בקו התעופה הרלוונטי לשיווק קיבולת טיסה. 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 ההסדר קשור לפגיעה אפשרית בתמריץ של כל אחד מן הצדדים להסדר להתחרות בצד השני בדרך של הפעלת טיסות באופן עצמאי בקו.

בצד חששות אלה, שיתוף הפעולה בין הצדדים מאפשר הרחבת מגוון החלופות והיצע הטיסות שיכול כל אחד מהמובילים 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 שיפורט להלן, בחינת ההסדר גם העלתה כי הוא 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). המוביל המשווק קובע את תנאי המחיר של המושב בהתאם לראות עיניו, ונושא בסיכון שיווק המושבים המוקצים על גבי טיסת המוביל המפעיל. בנוסף, 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.

מבדיקת רשות ההגבלים העסקיים עולה כי החל מחודש אוקטובר 2011, בעקבות ההסכמות בין רשויות התעופה, בנוסף לאל על ו-Czech מפעילה חברת Travel Service הצי'כית 6 טיסות סדירות שבועיות בקו.

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 התדירויות השבועיות המאושרת בקו תל אביב – פראג ב-4 טיסות נוספות בשבוע. בדיקת רשות ההגבלים העסקיים העלתה כי בפועל מכסת התדירויות המאושרת לכל אחת מהמדינות אינה מנוצלת במלואה על ידי הצדדים להסדר. על כן, קיימת אפשרות למי מהצדדים להסדר וכן למתחרים נוספים להפעיל טיסות נוספות בקו הרלוונטי בעתיד.

כן עולה כי היקף השימוש בהסדר מבחינת מספר המושבים המוחלפים אינו משמעותי. בחינה השוואתית של שיעור רווחיות הצדדים ורמות המחירים בקווים הרלוונטיים גם היא מצביעה על העדר קושי תחרותי בקו. בחינת מחירי ההעברה הקבועים בהסכם, העלתה כי הם סבירים ביחס לעלות המושב.

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, ג' תשרי תשע"ג

19 ספטמבר 2012