



רשות ההגבלים העסקיים

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

בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל

הסדר בין אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ לבין Armavia

1. פתח דבר

ביום 14.12.10 הונחה לפני בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988 (להלן: "החוק") להסדר כובל בין אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ (להלן: "אל-על") לבין Armavia (להלן: "ארמביה") בנוגע לשיתוף פעולה בשיווק כרטיסי טיסה (להלן: "ההסדר").

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי אין הכבילות פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק המושפע מן ההסדר, 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, בשל הנימוקים שיפורטו להלן.

2. הצדדים וההסדר

2.1 הצדדים להסדר

אל-על – חברת התעופה הותיקה והדומיננטית בישראל. החברה נוסדה בשנת 1948 ונחשבת ל"מוביל לאומי" של מדינת ישראל. אל-על מפעילה טיסות סדירות בין ישראל למדינות רבות בעולם והיא מובילה בדרך האוויר נוסעים ומטען (כולל כבודה ודואר). באמצעות חברת הבת שלה, סאן דור נתיבי אויר לישראל בע"מ, מפעילה אל-על בנוסף טיסות שכר בינלאומיות. כן עוסקת אל-על במתן שירותים שונים בתחום התעופה (כגון החכרת ציוד טיסה ואספקת מזון למטוסים), במכירת מוצרים פטורים ממכס, במכירת שירותי תיירות ובשיווק טיסות שכר. אל-על היא חברה ציבורית המוחזקת על ידי: כנפיים אחזקות בע"מ (כ-39%), הציבור (כ-37%), והשאר בעיקר בידי עובדי אל-על ומנהליה. על פי המידע שנמסר לי על ידי אל-על, אל-על אינה מפעילה, ולא הפעילה בעבר, טיסות סדירות בקו התעופה ת"א-ירבן. ביחס לקו זה מוגשת בקשת הפטור דנן.

ארמביה – חברת תעופה ארמנית בבעלות פרטית, שנוסדה בשנת 1996. לחברה צי מטוסים המונה כ- 8 מטוסים¹. על פי המידע שנמסר לי על ידי אל-על, ארמביה מפעילה טיסות סדירות לכ-13 יעדים בעולם, והחלה להפעיל את הקו מירבן לתל-אביב בחודש מרץ 2010. במסגרת זו מפעילה כיום ארמביה 2 טיסות שבועיות סדירות מירבן לתל-אביב וחזרה.

2.2 ההסדר

בקשת הפטור דנן מתייחסת להסדר לשיתוף פעולה בשיווק קיבולת טיסה בקו התעופה ת"א-ירבן. הצדדים מבקשים להתקשר בהסדר, לפיו אל-על תשווק מושבים על גבי טיסות סדירות בקו ת"א-ירבן וחזרה, על גבי מטוסיה של ארמביה.

במסגרת ההסדר מקצה ארמביה לאל-על מספר מסוים של מושבים (כרטיסים) על גבי טיסותיה בקו ת"א-ירבן, וזאת בתמורה לסכום קבוע שנקבע בהסדר. על פי ההסדר, אל-על יכולה להשיב את המושבים, או חלקם, לארמביה עד 48 שעות לפני מועד הטיסה, וזאת מבלי לשאת בעלותם (Soft Block). ההסדר מאפשר לאל-על לבקש רכישת מושבים נוספים מעבר לאלו שהוקצו, אף הם במחיר שנקבע בהסדר, מבלי שארמביה מתחייבת להיעתר לבקשה. ההסדר כולל גם הסכמה בין המובילים על שיתוף בקוד (Code Share). הסכמה זו מאפשרת לאל-על לשווק את אותם מושבים שקיבלה מארמביה תחת קוד ומספר הטיסה של אל-על².

במסגרת ההסדר מסדירים ביניהם הצדדים עוד מספר נושאים הקשורים לביצוע שיתוף הפעולה ביניהם, כגון אופן פרסום המושבים במערכות ההזמנה, אחריות וביטוח, האיכות ורמת השירות לו יזכו רוכשי המושבים המועברים וכיוצ"ב.

המדובר אם כן בהסדר לשיתוף פעולה בין מתחרים בכוח בשיווק מושבים (כרטיסים) על גבי טיסותיה הסדירות של ארמביה בקו התעופה ת"א-ירבן. הסדר זה מהווה הסדר כובל בהתאם לסעיפים 2(א) ו-2(ב) לחוק.

בהתאם לסעיף 3א לחוק לא חל על הסדר זה הפטור הגורף הקבוע בסעיף 3(7) לחוק שעניינו הסדרים הנוגעים לתובלה בינלאומית באוויר ובים. הסדר זה שעיקרו בשיווק של קיבולת טיסה אינו חוסה גם בהוראות פטור הסוג³, הפוטר הסדרים מסוימים בין מובילים בינלאומיים באוויר⁴. על כן נדרש הסדר זה לפטור או לאישור בהתאם להוראות החוק.

¹ על פי פרסומי ארמביה באתר האינטרנט שלה.

² ראוי לציין כי הסדרים רבים בין מובילים העוסקים בשיווק מושבים כוללים בחובם הסכמה על שיתוף בקוד. יחד עם זאת, עצם ההסכמה על השיתוף בקוד אינה מלמדת דבר על אופיו של ההסדר והשלכותיו.

³ כללי ההגבלים העסקיים (פטור סוג להסדרים בין מובילים האוויר), תשס"ט – 2008.

⁴ ראה סעיף 6 לכללים הפוטר הסדרים מסוימים לשיווק קיבולת טיסה. סעיף זה אינו פוטר את ההסדר שבפנינו שכן ההסדר נוגע לקו הישיר שבין נמלי הבית של ארמביה ואל-על.

2.3 השוק הרלוונטי

השוק הרלוונטי לבחינתו של הסדר זה הוא קו התעופה שבין תל-אביב לירבן⁵ (להלן: "הקו הרלוונטי" או "הקו"), כאשר ההסדר מתייחס לטיסותיה הסדירות של ארמביה בקו זה.

מערך הטיסות הבינלאומיות הסדירות אל ישראל וממנה מוסדר באמצעות סדרה של הסכמי תעופה דו צדדיים (בילטרליים) שחתמה מדינת ישראל עם רבות ממדינות העולם. הסכם התעופה בין ישראל וארמניה מגביל את מספר המובילים הנקובים שכל מדינה רשאית למנות למוביל נקוב יחיד, אולם הוא אינו מגביל את מספר התדירות בקו הרלוונטי. ההסכם הבילטרלי מבקש, בין היתר, מן המובילים לתאם ביניהם, במידת האפשר, את פעילותם בקו. כך לדוגמא, מבקש ההסכם כי המובילים יסכימו ביניהם (במידת האפשר) על המחירים וכי הקיבולת ותדירות הטיסות המופעלות בקו תתבססנה אף הן על הסכמות הדדיות ביניהם. במידה והמובילים הנקובים בקו לא מצליחים להגיע להסכמות ביניהם בהתאם לקבוע בהסכם, קובע ההסכם הבילטרלי כי יסכימו בעניין זה רשויות התעופה של המדינות. על פי ההסכם הבילטרלי, חברות התעופה נדרשות להגיש לאישורן של רשויות התעופה את מחירי הטיסות, תדירותיהן והגדלת הקיבולת בקו בהתאם להסכמות שהושגו בין המובילים.

הוראותיו אלו של ההסכם הבילטרלי (על אף שאינו מחייב את המובילים לתאם ביניהם את פעילותם בקו ומותיר זאת לשיקול דעתם) אינן עולות בקנה אחד עם החשיבות שמייחס המחוקק להגברתה של התחרות בתחום התעופה⁶, ואף אינן עולות בקנה אחד עם החלטות הממשלה ומאמציו של משרד התחבורה להגביר את התחרות בקווי התעופה בשנים האחרונות. כפי שכבר ציינתי בעבר, דומה בעיניי כי הגיעה העת לשינויים של הסכמים כאלו.

כיום, היחידה שמפעילה טיסות סדירות בקו הרלוונטי היא ארמביה. לטענת אל-על היא אינה מפעילה, ולא הפעילה בעבר, טיסות סדירות בקו הרלוונטי, עקב תנועת הנוסעים המועטה בקו, שלא הצדיקה לטענתה הפעלת טיסות בקו על-ידה.

3. ניתוח הכבילות והשפעתן על התחרות

לפנינו הסכם להקצאת מושבים, במסגרתו מבקשת ארמביה להקצות לאל-על חלק מן המושבים על גבי טיסותיה. ההסדר מאפשר לאל-על לשווק לצרכן את אותם מושבים על גבי מטוסיה של ארמביה.

⁵ להגדרת השוק בתחום התעופה ראה הכרזת הממונה על אל-על כבעלת מונופולין בהובלת נוסעים רגישי זמן ורגישי מחיר בשווקי התעופה ליעדים יוהנסבורג, הונג קונג, בנגקוק ובומביי; 2005 הגבלים עסקיים 5000135.

⁶ ראה לדוגמה חוק רישוי שירותי תעופה, התשכ"ג – 1963 סעיפים 3, 5. ראה דברי הסבר המפורטים בהצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו – 2006. הצעות חוק הממשלה 236, מיום י' באייר התשס"ו, עמ' 333. חוק ההגבלים העסקיים התשמ"ח – 1988, תיקון מס' 10, התשס"ז – 2007. חוק רישוי שירותי תעופה, התשכ"ג – 1963 (תיקון מס' 2), התשס"ו – 2006.

כאמור, המושבים המוקצים על פי ההסדר נרכשים על ידי אל-על והיא משווקת אותם לצרכן מבלי שהיא נושאת בסיכון לגביהם במידה שהיא לא מצליחה לשווק אותם (אל-על רשאית להחזיר את המושבים לארמביה מבלי לשאת בעלות כלשהי - Soft Block). הסדר Soft Block, מטבעו, עלול בנסיבות מסוימות, לגרוע מן התמריצים של חברת התעופה להתחרות בקו בדרך של הפעלת טיסותיה שלה באופן עצמאי, ולהפחית את התמריצים של חברת התעופה לקיים תחרות מחירים בקו. במקרים קיצוניים הסדר כגון זה יכול לעלות כדי הסדר שכל תכליתו פגיעה בתחרות ולהוביל לתיאום מחירים, תדירויות, כמות, איכות השירות וכיוצ"ב. בחינה תחרותית פרטנית ומדוקדקת של הסכם זה (טיבו ונסיבותיו) היא שמאפשרת להעריך את ההשלכות התחרותיות שלו ואת השפעתו על תמריצי המובילים.⁷

בחינת ההסדר והנתונים שהובאו בפני מלמדת כי ההסדר הנדון כאן אינו מקים חשש לפגיעה של ממש בתחרות. בחינת הנתונים בקו הרלוונטי העלתה, כי כבר ברמת התדירות הנוכחית הקו הרלוונטי סובל מקיבולת נמוכה, ומתנועת נוסעים מועטה באופן יחסי. תנועת נוסעים מועטה, בהינתן עודף ההיצע הקיים כיום בקו, מספק הסבר מדוע אל-על לא הפעילה טיסות בקו הרלוונטי עד היום. זאת ועוד, אף אם יגברו הביקושים בקו, כתוצאה מן ההסדר או בלא כל קשר אליו, ההסדר אינו מטיל מגבלה על ארמביה להגדיל את הקיבולת או היצע הטיסות שלה, ואינו מונע מאל-על להתחיל להפעיל טיסות משלה בקו.

לפיכך, לאחר בחינת הנתונים שהובאו בפני שוכנעתי כי ההסדר אינו יוצר שינוי של ממש בתמריציה של אל-על להפעיל טיסות בקו בעצמה.

באשר למושבים נוספים (מעבר להקצאה שנקבעה בהסדר) שאל-על רשאית לבקש לרכוש מארמביה (בתמורה שנקבעה בהסדר ובכפוף להסכמתה של ארמביה), בהנחה שהשימוש בזכות זו בהתאם להסכם יעשה על בסיס אד-הוק ושספר המושבים הנוספים שתקבל אל-על מארמביה לא יעלה באופן משמעותי את מספר המושבים המוקצים במסגרת ההסדר, אינני מוצאת כי העברה זו של מושבים משנה מאופיו של ההסדר או כי יש בה לפגוע פגיעה של ממש בתחרות.

יתר על כן, ההסכם הבילטרלי בין ישראל לארמביה אינו מגביל על פניו את תדירות הטיסות בקו או את הקיבולת בו, ולפיכך אינו יוצר חסמי כניסה רגולטורים ממשיים בפני הצדדים להגדיל את היצע הטיסות בקו. חסמי הכניסה הרגולטורים הנמוכים יאפשרו לאל-על לבחון מפעם לפעם את כדאיות הפעלת הקו מטעמה, בהתאם לרמת הביקושים.

לפיכך, בהינתן המסגרת הרגולטורית שאינה מגבילה את רמת התדירות בקו, ולאור טיבו של ההסדר על הכבילות המפורטות בו, לא מצאתי כי ההסדר מקים חשש לפגיעה של ממש בתחרות.

יתירה מכך, ההסדר מאפשר מספר תועלות לציבור הנוסעים. ההסדר מאפשר קיומו של ערוץ שיווק נוסף לטיסותיה של ארמביה בקו במדינת המוצא, באמצעות אל-על. ערוץ שיווק זה עשוי

⁷ השווה החלטה בדבר מתן פטור להסדר כובל בין אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ לבין Thai Airways International ; 2009 הגבלים עסקיים 5001475.

להגדיל את הביקושים לקו, וכן לאפשר תחרות על ליבו של הצרכן, למשל בקשר עם המחירים שיוצעו לצרכן. אם אכן יגדלו הביקושים בקו, ההסדר אינו מגביל את אל-על מלהפעיל קו טיסות מתחרה בהמשך הדרך.

בתועלות אלה לא היה כדי להצדיק מתן פטור לו גרם ההסדר לפגיעה של ממש בתחרות. אולם, משמצאתי כי אין בהסדר שלפני משום פגיעה של ממש בתחרות בשוק הרלוונטי, מצאתי לנכון להעניק את הפטור המבוקש.

4. סוף דבר

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

תוקפו של פטור זה למשך 3 שנים ממועד החלטתי זו.

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.

רונית קן

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, א' שבט, תשע"א

6 ינואר, 2011