



# דוח הערכת השפעת רגולציה

---

חידוש פטור הסוג להסדרים בין מובילים

09/10/2023

עורכי הדו"ח: עליסה כדורי ומוטי כץ

## רקע

דוח זה עוסק בחידוש בכללי ההגבלים העסקיים (פטור סוג להסדרים בין מובילים באוויר) (מס' 2), התשע"ד-2013 (פטור הסוג להסדרים בין מובילים או פטור הסוג) לפרק זמן של חמש שנים, וכן לעריכת מספר תיקונים טכניים בפטור הסוג (כמפורט להלן). דוח זה נלווה לדוח הערכת רגולציה שפרסמה רשות התחרות (הרשות) ביום 5 במאי 2021 (דוח פטורי הסוג), ביחס לפטורי סוג שונים,<sup>1</sup> והוא חלק בלתי נפרד ממנו. בדוח פטורי הסוג מפורט בהרחבה הרקע לפטורי הסוג, הבעיה שדרשה את התקנת פטורי הסוג ומצדיקה את המשך מערך פטורי הסוג, היתרונות במערך במונחי עלות ותועלת, השיח שנעשה מול בעלי עניין ועוד. הניתוח שנעשה בדוח פטורי הסוג נכון בעיקרו גם ביחס לפטור הסוג להסדרים בין מובילים, ועל כן דוח זה יתייחס רק לנקודות שמייחדות את פטור הסוג ולשיחות עם בעלי עניין בנוגע אליו. עוד יובהר כי פטור הסוג הוא צעד של הקלה רגולטורית משמעותית שאין בצידה חששות ממשיים לפגיעה באינטרס הציבורי.

### פטור הסוג להסדרים בין מובילים

סעיף 4 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (החוק) אוסר על עשיית הסדר כובל (כהגדרתו בסעיף 2 לחוק) בלא אישור או היתר מבית הדין לתחרות או פטור מהממונה על התחרות (הממונה). לצד זאת, סעיף 15 לחוק מסמיך את הממונה לקבוע פטורי סוג אשר – כשם – פוטרים צדדים מהצורך לקבלת אישור או היתר כאמור, ביחס לסוגי הסכמים מסוימים ובכפוף לעמידה בתנאים הקבועים בכל פטור סוג. באופן זה, שיתופי פעולה לגיטימיים ושכיחים מוכשרים ללא היתר מראש וזאת לטובת יצירת סביבה עסקית יעילה ודינמית. התקנת פטור סוג בידי הממונה מותנית באישור הועדה לפטורים ומיזוגים ובחתימת שר הכלכלה, ותוקפו של פטור סוג הוא עד 5 שנים. ניתן לחדש ולתקן את פטורי הסוג מעת לעת לתקופות נוספות שלא יעלו על חמש שנים בכל פעם.

---

<sup>1</sup> הדוח 2021 עוסק בפטור הסוג להסדרים שאינם אופקיים, בפטור הסוג להסכמי רכישה בלעדית, בפטור הסוג להסכמי הפצה בלעדית, בפטור הסוג להסכמי זכיינות, בפטור הסוג להסכמים שפגיעתם בתחרות קלת ערך ובפטור הסוג להסכמים בין חברות קשורות: <https://www.tazkirim.gov.il/s/moj-searchresults?search=%D7%A4%D7%98%D7%95%D7%A8%20%D7%A1%D7%95%D7%92>.

ברשות פועל מערך מענה העוסק באופן שוטף במתן מענה על שאלות פרשנויות בעניין פטורי הסוג ומסייע בהתלבטויות שונות ביישום פטורי הסוג. מערך זה מרכז את הסוגיות שהצטברו לצורך תהליך החשיבה בעת חידוש פטורי הסוג.

מכוח סמכות זו, הותקן גם פטור הסוג להסדרים בין מובילים והוא נועד לפטור הסדרים מקובלים בתחום התעופה. במקור פטר פטור הסוג רק הסדרים תפעוליים וטכניים העומדים בתנאים מסוימים, וכן הסדרים פרטניים כמו הסדרי נוסע מתמיד והסדרי קישוריות. אולם בשנת 2018, כחלק ממגמה כללית בתחום פטורי הסוג של מעבר למשטר של הערכה עצמית (Self-Assessment) תוקן פטור הסוג, והוא הוחל גם על הסדרים שבאופן מהותי אינם פוגעים בתחרות ואשר נועדו למטרה לגיטימית.<sup>2</sup> כחלק מהתיקון האמור אף הוארך תוקף פטור הסוג לתקופה של חמש שנים – עד ליום ה-1 בדצמבר 2023.

הרחבת השימוש בהערכה עצמית נעשתה כחלק ממהלך רחב שהובילה רשות התחרות, של מיקוד האיסורים שבדין בפעולות עסקיות המקימות חשש לפגיעה משמעותית בתחרות, או שמטרתן הפחתת התחרות במשק, תוך הסרת נטל רגולטורי ובירוקרטי מיותר. שיאו של המהלך בחקיקת תיקון מס' 21 לחוק (תיקון 21),<sup>3</sup> שלצד מיקוד האיסורים והקטנת הנטל הרגולטורי גם חיזק משמעותית את יכולת האכיפה של הרשות (כאמור בדברי ההסבר להצעת החוק הממשלתית שקדמה לתיקון).<sup>4</sup> ביחס להסדרים בין מובילים באוויר נצבר ברשות ניסיון רלוונטי גם מכללי ההגבלים העסקיים (פטור סוג להסדרים בין מובילים באוויר שעניינם שיווק קיבולת טיסה ליעדים הכפופים להסכמי שמים פתוחים) (תיקון), התשע"ח-2017 – פטור סוג להסדרי "שמיים פתוחים" שכלל מנגנון הערכה עצמית ותוקן לראשונה ב-2012.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> כללי ההגבלים העסקיים (פטור סוג להסדרים בין מובילים באוויר) (תיקון), התשע"ט-2018

<sup>3</sup> ס"ח תשע"ט מס' 2781 מיום 10.1.19 [https://www.nevo.co.il/law\\_word/law14/law-2781.pdf](https://www.nevo.co.il/law_word/law14/law-2781.pdf)

<sup>4</sup> דברי ההסבר להצעת החוק הממשלתית: [https://www.nevo.co.il/Law\\_word/law15/memshala-1221.pdf](https://www.nevo.co.il/Law_word/law15/memshala-1221.pdf)

<sup>5</sup> פטור הסוג בעניין שמיים פתוחים היה פטור הסוג הראשון שכלל מנגנון הערכה עצמית ותוקן שוב בשנת 2017. לאחר תיקון פטור הסוג להסדרים בין מובילים ב-2018 לא ראתה הרשות מקום לתיקון פטור הסוג בעניין שמיים פתוחים כיוון שהעניינים הרלוונטיים השתלבו בפטור הסוג. טרם פקיעת פטור הסוג לשמיים פתוחים בשנת 2022 פנתה הרשות בהודעה לציבור בעניין פקיעת פטור הסוג והצורך בהארכתו, לפניה זו לא התקבלו תגובות ראו: הודעת הממונה על כוונתה שלא להאריך את כללי ההגבלים העסקיים (פטור סוג להסדרים בין מובילים באוויר שעניינם שיווק קיבולת טיסה ליעדים הכפופים להסכמי שמיים פתוחים) (הוראת שעה), תשע"ג-2012 זמין באן:

<https://www.gov.il/he/Departments/news/interncarriageair>

בהתחשב בניסיון שנצבר ברשות מאז הותקן פטור הסוג לראשונה ותוקן לאורך השנים, בכונת הרשות לחדש את תוקף פטור הסוג לחמש שנים נוספות, וכן לערוך בו מספר תיקונים טכניים שנועדו להתאים את נוסח הוראות פטור הסוג לתיקון 21, אשר שינה, בין השאר, את שם החוק ל"חוק התחרות הכלכלית" ואת שם בית הדין ל"בית הדין לתחרות".

### **נימוקים לחידוש פטור הסוג להסדרים בין מובילים**

האיסור להיות צד להסדר כובל ללא היתר מראש נועד למנוע התנהגויות שעלולות לפגוע בתחרות החופשית, אולם תחולה רחבה מידי של האיסור עשויה להביא ליצירת נטל רגולטורי ובירוקרטי שיפגע גם בפעילות עסקית לגיטימית. האתגר של יצירת אסדרה שתאפשר עריכת עסקאות לגיטימיות בהתערבות ממשלתית מינימאלית מצד אחד, תוך עצירת עסקאות שתכליתן או תוצאתן היא פגיעה בתחרות מצד שני, מוצא את פתורנו בפטורי הסוג בכלל, ובפטור הסוג להסדרים בין מובילים בפרט.

משכך, חלופה שנדחתה היא אי-חידוש פטור הסוג להסדרים בין מובילים וחזרה לאסדרה של היתר מראש בלבד עשוי להביא לתוצאות בלתי רצויות, שעיקרן הכבדה על ביצוע הסדרים המתקיימים באופן שגרתי בתחום התעופה ושאין בצידן פגיעה של ממש בתחרות. בנוסף, ישנו חשש ממשי כי כתוצאה מאי-חידוש פטור הסוג, צדדים להסדרים רבים לא יפנו בבקשת אישור מראש, הגם שהיו זוכים לפטור פרטני לו היו פונים. כלומר – עסקאות רבות שלא יגיעו לקבלת היתר מראש יוכתמו באי חוקיות אף אם הן אינן פוגעות בתחרות.

גם צמצום פטור הסוג באמצעות ביטול חלופת ההערכה העצמית והותרת הפטור כפי שהיה טרם התיקון ב-2018 נבחנה ואולם הוחלט כי יביא לסרבול ולהכבדה על הצדדים ועל הרשות, ולהתארכות ניכרת של משך הזמן לביצוע הסדרים בעלי תכלית עסקית לגיטימית ושלא פוגעים פגיעה של ממש בתחרות. לעמדת הרשות, הרחבת השימוש בהערכה עצמית הביאה למיקוד האכיפה כלפי הסדרים כובלים בפרקטיקות שהסבירות שהן אכן מסכנות את התחרות גבוהה יותר, ובד בבד הביאה לצמצום החשיפה לאכיפה פלילית, מנהלית ואזרחית מקום שזו אינה מתחייבת, לחיסכון במשאבים ולהפחתת הנטל הביורוקרטי. זאת ועוד, בשונה ממתן פטור פרטני, הערכה עצמית של צדדים אם הם עומדים בתנאי פטור סוג היא מלאכה מתמשכת ודינמית המוטלת על הצדדים, ומתבצעת לפי לוחות הזמנים של הצדדים עצמם בהתאם להעדפותיהם. לצדדים יש שליטה על מאפייני ההסדר ולעיתים בידם לשנותו

בקלות, כך שיתאים לדרישות החוק. כמו כן, הם ערים בעצמם לשינויים שחלו בהסדר ויכולים לבחון אותו מפעם לפעם.

אל מול החסרונות שתוארו ביחס לחלופות הביטול של פטור הסוג או צמצומו, המשך השימוש בו יפחית עלויות למדינה ולציבור וזאת מבלי לפגוע בערך המוגן של החוק – התחרות החופשית. על כן, פטור הסוג משמש כאמצעי היעיל ביותר לשמירה על הערך המוגן של תחרות חופשית תוך הסרת נטל רגולטורי ובירוקרטי עודף.

### **שיח עם בעלי ענין**

כחלק מבחינת חידוש פטור להסדרים בין מובילים, ולצד פרסומו להערות הציבור הרחב באתר החקיקה הממשלתי ובאתר הרשות, קיימה הרשות שיחות עם בעלי ענין, ביניהם רשות התעופה האזרחית, נמעני פטור הסוג העיקריים, המובילים הישראליים, באי כוח של גופים הבאים במגע עם חברות תעופה ומלומדים. מתגובות בעלי הענין עלתה באופן כללי תמיכה במנגנון פטור הסוג, וצוין כי הוא נותן מענה להסדרים ספציפיים באופן פשוט ונוח. לגבי מנגנון ההערכה העצמית ציינו חלק מבעלי הענין כי זה היה השינוי המשמעותי ביותר, וכי הוא ייעל מאוד את ההוצאה לפועל של הסדרים בכלל, והסכמי codeshare<sup>6</sup> בפרט.

לצד זאת, עלתה גם טענה כי ביחס לחלק מההסדרים בין מובילים באוויר כלולים מאפיינים שבאופן טבעי הצדדים מתחרים עליהם וכדאי לשקול האם להותיר הסדרים אלו להערכה עצמית. טענה זו נבחנה ברשות, והבחינה העלתה, גם נוכח הניסיון הנצבר בחמש השנים האחרונות ביישום פטור הסוג והניסיון ביישום פטור הסוג להסדרי שמיים פתוחים כי הדרך הנכונה להתמודד עם חששות אלה וליצור הרתעה אפקטיבית היא אכיפה בדיעבד.

### **סיכום**

בהמשך לאמור לעיל הרשות סבורה כי נכון להותיר את נוסח פטור הסוג על כנו. הבחינה עד כה העלתה כי הכללים שבפטור הסוג מתאימים למטרתם ומשמשים באופן מוצלח את הנדרשים להם, ונכון לחדשם.

---

<sup>6</sup> הסכמי codeshare הם הסכמים בהם שתי חברות תעופה או יותר חוברות זו לזו לצורך הענקת שירות משולב בטיסה המבוצעת על ידי אחת מהן, כאשר הטיסה עצמה נושאת את קוד השירות של כל החברות השותפות בהסכם.

