



החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין אל-על על נתיבי Hong Kong Airlines לבין בע"מ לישראל

פתח דבר

מונחת בפניי בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "החוק") להסדר כובל בין אל-על על נתיבי אויר לישראל בע"מ (להלן: "אל-על") לבין Hong Kong Airlines Limited (להלן: "הונג קונג איירליינס"); אל-על והונג קונג איירליינס להלן ביחד: "הצדדים") בנוגע להסכם לשיתוף פעולה בשיווק כרטיסי טיסה ושיתוף בקוד (Codeshare) בקו התעופה הישיר בין תל אביב להונג קונג וחזרה (להלן: "ההסדר").

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, 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 אלה ראוי ההסדר לפטור לפי סעיף 14 לחוק, בשל הנימוקים שיפורטו להלן.

הצדדים להסדר

אל-על היא חברת תעופה ישראלית הנסחרת בבורסה לניירות ערך בתל אביב, והמוחזקת על ידי כנפיים אחזקות בע"מ (כ-35%), הציבור (כ-57%) ומר פנחס גינזבורג (כ-8%). אל-על מפעילה טיסות סדירות בין ישראל למדינות רבות בעולם, והיא מובילה בדרך האוויר נוסעים ומטען (כולל כבודה ודואר). אל-על משווקת בנוסף טיסות שכר בינלאומיות באמצעות חברת הבת שלה, סאן דור נתיבי אויר לישראל בע"מ.

אל-על מפעילה שש תדירויות שבועיות בקו התעופה הישיר שבין תל-אביב לבין הונג קונג (להלן: "הקו הרלוונטי" או "הקו"), אשר ביחס אליו מוגשת בקשת הפטור דנן. בשנת 2005 הוכרזה אל-על בעלת מונופולין בהובלת נוסעים רגישי זמן ורגישי מחיר בשווקי תעופה למספר יעדים, ובכלל זה להונג קונג.¹ כמו כן, אל-על הוכרזה בעלת מונופולין במתן שירותי אבטחת תעופה בחוץ לארץ.²

הונג קונג איירליינס נוסדה בשנת 2006 ובסיסה בהונג קונג. הונג קונג איירליינס היא חברה פרטית בבעלות של חברת HNA Group Co., Ltd. (להלן: "HNA"). מחזיקה בבעלות מלאה ב-13 חברות תעופה סיניות, ביניהן גם האיינאן איירליינס המפעילה טיסות ממספר נקודות מוצא בסין לישראל. להונג קונג איירליינס צי של 36 מטוסי נוסעים והיא מפעילה טיסות מקומיות ובינלאומיות, לכ-40 יעדים במזרח אסיה, דרום קוריאה וניו-זילנד, וצפון אמריקה (קנדה וארה"ב). החברה אינה

¹ הכרזה לפי סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ – בעלת מונופולין בהובלת נוסעים רגישי זמן ורגישי מחיר בשווקי תעופה ליעדים יוהנסבורג, הונג קונג, בנגקוק ובומביי (27.10.2005) **הגבלים עסקיים** 5000135.

² הכרזה לפי סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ – בעלת מונופולין במתן שירותי אבטחת תעופה בחוץ לארץ (9.9.2012) **הגבלים עסקיים** 500221.
ר' בעניין זה את החלטת בית הדין: הי"ע 52563-09-12 **אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים** (17.6.2015) **הגבלים עסקיים** 500830.

מפעילה ולא הפעילה בעבר טיסות בקו הרלוונטי, ומונתה כמוביל נקוב בו בסוף שנת 2017 על רקע ההסכם לגביו מבוקש הפטור הנוכחי.

ההסדר

על פי ההסדר, הונג קונג איירליינס תורשה לשווק מושבים על גבי טיסות אל-על בקו תל אביב – הונג קונג ואילו אל-על תורשה לשווק טיסות שמפעילה הונג קונג איירליינס לניו זילנד, דרום קוריאה ויפן. ההסכם אליו הגיעו הצדדים הוא מסוג Free Sale, כלומר, ההסדר אינו כולל מגבלה או התחייבות על כמות המושבים שהונג קונג איירליינס רשאית לשווק על גבי טיסות אל-על, כך שהשיווק נעשה על בסיס מקום פנוי בכל אחת מן המחלקות שלגביהן חל ההסדר. שיווק המושבים נעשה באמצעות מתן גישה למוביל המשווק למערכת ההזמנות הממוחשבות של המוביל המפעיל. במסגרת ההסדר קבעו הצדדים ביניהם מחיר העברה קבוע למושב עבור המחלקות שעליהן חל ההסדר – מחיר שעשוי להתעדכן מעת לעת, בהסכמת הצדדים.

ההסדר כולל בנוסף הסכמה בין הצדדים על שיתוף בקוד. כך, הונג קונג איירליינס ואל-על יכולות לשווק מושבים על גבי טיסות זאת של זאת הנכללות בהסדר, כל אחת תחת הקוד ומספר הטיסה העצמאי שלה.

במסגרת ההסכם מסדירים ביניהם הצדדים נושאים נוספים הקשורים לביצוע שיתוף הפעולה ביניהם, כגון סוג המטוסים שיופעלו בקו, לוח זמני הטיסות, ביקורת וביטחון, הזמנות ושירות לקוחות, שימוש במערכת ההזמנות, כרטוס, האיכות ורמת השירות לה יזכו רוכשי המושבים המועברים וכיוצא ב.

ההסכם בין הצדדים אינו מוגבל בזמן.

הניתוח התחרותי

מטרת ההסדר הן לאפשר לאל-על להגדיל את היצע הטיסות ליעדים ניו זילנד, דרום קוריאה ויפן, וכן לאפשר ערוץ שיווק נוסף לטיסותיה של הונג קונג איירליינס באמצעות אל-על כמו גם ערוץ שיווק לטיסות של אל-על באמצעות הונג קונג איירליינס. כפי שיפורט מיד, התחרות המתגברת בקו הביאה לירידה בשיעור הנוסעים של אל-על מסך הנוסעים בקו. הדברים ניכרים בעיקר בכל הנוגע לשיעור הנוסעים של אל-על מכלל הנוסעים דרך הונג קונג ליעדי המשך. ההסדר, אשר יאפשר לאל-על לשווק כרטיסי טיסה על גבי טיסות הונג קונג איירליינס ליעדים הנזכרים, צפוי אם כן להגביר את התחרות על נוסעים אלה.

נוכח האמור שוכנעתי כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, ומאחר שגם אין בהסדר כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו, מתקיים בהסדר האמור בסעיף 14(א)(2) לחוק.

יחד עם זאת, בנקודת המוצא יש בהסדר כדי לעורר חששות לפגיעה בתחרות. המדובר בהסדר בין שתי חברות תעופה אשר מתחרות בכוח בהפעלת טיסות בקו הרלוונטי. ההסדר יוצר שיתוף פעולה בשיווק טיסותיה הסדירות הישירות של אל-על בקו התעופה שבין תל אביב להונג קונג, וזאת מבלי שהונג קונג איירליינס נושאת בסיכון ביחס למושבים אותם לא תצליח לשווק. בנסיבות אלו קיים חשש לפגיעה בתמריץ של הונג קונג איירליינס להתחרות באמצעות הפעלה ושיווק של טיסות עצמאיות בקו.

אולם בחינת ההסדר והנתונים שהובאו בפניי מלמדים כי חשש זה מופג, בפרט נוכח התגברות התחרות בקו:

בסוף מרץ 2017, החלה Cathay Pacific Airways (להלן: "קתאי"), ממקימות ברית התעופה One World, להפעיל טיסות סדירות בקו. בתחילת פעילותה הפעילה קתאי 4 תדירויות טיסה שבועיות, ובהמשך הרחיבה את פעילותה ל-6 תדירויות טיסה שבועיות, בדומה לאל-על. עוד עולה מביקורת רשות ההגבלים העסקיים (להלן: "הרשות") כי כניסתה של קתאי לקו הרלוונטי הביאה לשינוי משמעותי במצב התחרות בקו שכלל ירידה במחירי הטיסות, הגדלה של מספר הנוסעים בקו הרלוונטי וכן השפעה על מעמדה של אל-על בקו.

בדיקת הרשות העלתה גם כי מחיר ההעברה שמשלמת הונג קונג איירליינס עבור המושבים המוקצים על גבי טיסות אל-על בקו הרלוונטי הוא גבוה יחסית, ולכן התמריץ של הונג קונג איירליינס להיכנס באופן עצמאי לקו נותר בעינו ואינו נפגע כתוצאה מהסדר הקוד המשותף.

הסכם התעופה הבינלאומי בין ישראל לבין הונג קונג אינו מגביל את כמות המובילים הנקובים הרשאים לקיים קו סדיר של טיסות ישירות בין שני היעדים (להלן: "ההסכם הבינלאומי"). האפשרות של כל צד להסכם הבינלאומי למנות מספר מובילים נקובים, והעובדה שכל אחד מן המובילים הנקובים בקו רשאי להפעיל 14 טיסות סבב שבועיות, עשויה אף היא להפחית, במידה מסוימת, את החששות שההסדר מקים. אפשרות זו נוצלה על ידי קתאי, כאמור לעיל, ומסייעת להפחתת החששות שההסדר מקים.

לבסוף, כאמור, הונג קונג איירליינס אינה מפעילה בעצמה טיסות עצמאיות בקו התעופה. באשר לעתיד הקרוב, התרשמתי כי אין בכוונתה להתחיל לפעול בקו התעופה באופן עצמאי. בכלל זה, בהתאם למצגים שהובאו בפניי, שוכנעתי כי סבירות הכניסה של הונג קונג איירליינס לקו נמוכה. מכל מקום, אין בהסדר כפי שהוא מוצע כדי למנוע מהונג קונג איירליינס לפעול כמוביל מפעיל בקו, היה ותחליט לעשות כן.

נוכח האמור שוכנעתי כי ההסדר אינו פוגע פגיעה של ממש בתחרות ועל כן מתקיים בו גם האמור בסעיף 14(א)(1) לחוק.

סוף דבר

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

תוקף הפטור למשך שש שנים מיום 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.

מיכל הלפרין,
הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, כ' אב תשע"ח

1 באוגוסט 2018