



## 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 Atlasjet Airlines**

### **1. פתח דבר**

ביום 24.12.09 הוגשה 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 Atlasjet Airlines (להלן: "אטלס") בנוגע לשיתוף פעולה בשיווק כרטיסי טיסה (להלן: "ההסדר").

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשווקים הרלוונטיים, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי אין הכבילות פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק כאמור, 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 וההסכם**

#### **2.1 הצדדים להסכם**

**אל-על** – חברת התעופה הוותיקה 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. אל-על היא חברה ציבורית המוחזקת על ידי: הציבור (כ-46%), כנפיים אחזקות בע"מ (כ-39%) והשאר בידי עובדי ומנהלי אל-על. אל-על הפעילה בעבר (עד פברואר 2007) טיסות סדירות בקו התעופה הישיר ת"א - איסטנבול. ביחס לקו זה מוגשת בקשת הפטור דנן.

**אטלס** – חברת תעופה טורקית. אטלס היא חברת תעופה פרטית אשר נוסדה בשנת 2001. לחברה צי מטוסים המונה כ-11 מטוסים<sup>1</sup>. אטלס מפעילה טיסות סדירות בין יעדים שונים בטורקיה וטיסות סדירות לצפון קפריסין ולעיראק. בנוסף, מפעילה אטלס טיסות שכר ליעדים שונים;

<sup>1</sup> על פי פרסומי אטלס באתר האינטרנט שלה.

במסגרת זו אף הפעילה טיסות שכר בין תל אביב ליעדים שונים בטורקיה (אנטליה, איזמיר ובודרום). אטלס מתכוונת להתחיל להפעיל בימים אלו טיסות סדירות בקו תל אביב-איסטנבול.

## 2.2 ההסדר

בקשת הפטור דנן מתייחסת להסדר לשיתוף פעולה בשיווק קיבולת טיסה בקו התעופה ת"א-איסטנבול. אטלס אשר מתכוונת להתחיל ולהפעיל טיסות סדירות בקו מבקשת להתקשר בהסדר עם אל-על אשר מאז תחילת שנת 2007 אינה מפעילה עוד טיסות סדירות בקו.

במסגרת ההסדר מקצה אטלס לאל-על מספר מסוים של מושבים (כרטיסים) על גבי טיסותיה בקו זה, וזאת בתמורה למחיר העברה שנקבע בהסדר. על פי ההסדר, חלק מן המושבים הללו יוקצו לאל-על כאשר היא אינה יכולה להשיבם לאטלס (Hard Block), וחלק מן המושבים יוקצו לאל-על באופן שהיא יכולה להשיבם לאטלס, עד 5 ימים לפני מועד הטיסה, מבלי לשאת בעלותם (Soft Block). ההסדר מאפשר לאל-על להזמין, בכפוף לשיקול דעתה של אטלס, מושבים נוספים מעבר לאלו שהוקצו כאמור. ההסדר כולל גם הסכמה בין המובילים על שיתוף בקוד (Code Share). הסכמה זו מאפשרת לאל-על לשווק את אותם מושבים שקיבלה מאטלס תחת קוד ומספר הטיסה של אל-על<sup>2</sup>.

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

המדובר אם כן בהסדר לשיתוף פעולה בין מתחרים (בפועל או בכוח) בשיווק מושבים (כרטיסים) על גבי טיסותיה הסדירות של אטלס בקו התעופה ת"א-איסטנבול. 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 הסוג<sup>3</sup>, הפוטר הסדרים מסוימים בין מובילים בינלאומיים באוויר<sup>4</sup>. על כן נדרש הסדר זה לפטור או לאישור בהתאם להוראות החוק.

<sup>2</sup> 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.

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

<sup>4</sup> 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 אטלס ואל-על.

### 2.3 השווקים הרלוונטיים:

השוק הרלוונטי לבחינתו של הסדר זה הוא קו התעופה שבין תל-אביב לאיסטנבול<sup>5</sup> (להלן: "הקו הרלוונטי"), כאשר ההסדר מתייחס לטיסותיה הסדירות הצפויות של אטלס 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. בשונה מהסכמי תעופה רבים עליהם חתמה ישראל<sup>6</sup>, הסכם התעופה בין ישראל וטורקיה<sup>7</sup> אינו מגביל את מספר המובילים הנקובים שכל מדינה רשאית למנות. יתר על כן, ההסכם מגביל את התערבותן של המדינות בהיבטים המסחריים של המובילים בקו. כך לדוגמא, מגביל ההסכם את התערבות המדינות בקביעת מחירי כרטיסי הטיסה על ידי חברות התעופה.

כיום, היחידה שמפעילה טיסות סדירות בקו היא חברת התעופה הטורקית Turkish Airlines (להלן: "טורקיש"). חברת תעופה טורקית נוספת Pegasus Airlines (להלן: "פגאסוס") הפעילה גם היא טיסות סדירות בקו מנובמבר 2008 ועד לינואר 2009. בקו תל אביב-איסטנבול קיימות טיסות שכר. כמו כן, קיימות טיסות שכר בקווים נוספים שבין ישראל לטורקיה<sup>8</sup>.

אל-על כאמור הפעילה עד פברואר 2007 טיסות סדירות בקו. לטענת אל-על, החלטתה להפסיק את טיסותיה הסדירות בקו נבעה ממגבלות הביטחון בקו שהפחיתו את האטרקטיביות של טיסותיה והביאו להקטנת הביקוש לטיסות אל-על לאיסטנבול.

### 3. ניתוח הכבילות והשפעתן על התחרות:

לפנינו הסכם להקצאת מושבים, במסגרתו מבקשת אטלס, לכשתפעיל טיסות סדירות בקו, להקצות לאל-על חלק ניכר מן המושבים על גבי טיסותיה שלה. ההסכם מאפשר לאל-על לשווק לצרכן את אותם מושבים על גבי מטוסיה של אטלס.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> ראה למשל את הסכמי התעופה שבין מדינת ישראל להודו או בולגריה. הסכמים אלו כוללים לעתים מגבלות בנוגע למספר המובילים הרשאים לטוס בין המדינות, מספר תדירות הטיסה המקסימאלי שיופעל ע"י המובילים הנקובים, קריאה לתיאום מחירים וקיבולת בין המובילים ואף לקיומו של הסכם מסחרי ביניהם. מגבלות אלו מהוות חסם כניסה משמעותי בפני מובילים המבקשים להפעיל טיסות בקו תעופה מסוים, וכן חסם להרחבת היצע המושבים. לעתים, גורמים ההסכמים הבילטרליים לפגיעה ממשית בתמריצים של המובילים המפעילים את הקו להתחרות ביניהם. ראה החלטה בדבר אי מתן פטור להסדר כובל בין אל על נתיבי אויר לישראל ו-India Air; 2009 **הגבלים עסקיים** 5001512, החלטה בדבר אי מתן פטור להסדר כובל בין אל על נתיבי אויר לישראל ו-Bulgaria Air; 2009 **הגבלים עסקיים** 5001511.

<sup>7</sup> ההסדר בילטרלי תוקן לאחרונה ב-28 בדצמבר 2009.

<sup>8</sup> בשנת 2009 פחתה באופן משמעותי כמות טיסות השכר בין ישראל לטורקיה.

כאמור, חלק ניכר מן המושבים המוקצים על פי ההסדר נרכשים על ידי אל-על והיא לוקחת על עצמה את הסיכון שבמכירתם הלאה לצרכן (Hard Block). הסדר Hard Block, על פי רוב, אינו מחייב זיקה חזקה או שותפות בין המובילים והוא מעורר פחות חששות תחרותיים לעומת הסכמים בהם משתתפים המובילים יחד בסיכונים ובסיכויים בהפעלת הקו – עד כדי יצירת שותפות מהותית בקו.

יחד עם זאת, עבור חלק קטן מן המושבים המוקצים על פי ההסדר, אל-על מקבלת אופציה לרכוש מבלי שהיא נושאת בסיכון לגביהם (יכולה להחזיר את המושבים לאטלס ללא כל עלות) במידה והיא לא מצליחה לשווק אותם (Soft Block). הסדר Soft Block, מטבעו (באופן ניכר יותר מהסדר Hard Block), עלול בנסיבות מסוימות, לגרום 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 וכיוצא ב. בחינה תחרותית פרטנית ומדוקדקת של הסכם זה (טיבו ונסיבותיו) היא שמאפשרת להעריך את ההשלכות התחרותיות שלו ואת השפעתו על תמריצי המובילים.<sup>9</sup>

בחינת ההסדר והנתונים שהובאו בפני מלמדת כי ההסדר הנדון כאן אינו מקים חשש לפגיעה של ממש בתחרות. בחינת ההסדר מעלה כי חלק ניכר מן המושבים שהוקצו לאל-על על פי ההסדר, הוקצו לה בהסדר Hard Block (היינו, היא משלמת תמורתם ולוקחת על עצמה את הסיכון שבשיווקם). שארית המושבים שהוקצו על פי ההסדר (מיעוטם), הוקצו בהסדר Soft Block, והם מהווים רק אחוזים בודדים מכלל המושבים אותם מתכוונת אטלס להטיס בקו. לאחר בחינת הנתונים שהובאו בפני ובהינתן השיעור הנמוך של מושבים המוקצים בהסדר Soft Block שוכנעתי כי ההסדר אינו יוצר שינוי של ממש בתמריציה של אל-על להפעיל טיסות בעצמה בקו.

באשר למושבים נוספים (מעבר להקצאה שנקבעה בהסדר) שאל-על רשאית לבקש לרכוש מאטלס (בתמורה שנקבעה בהסדר ובכפוף להסכמתה של אטלס), בהנחה שהשימוש בזכות זו בהתאם להסכם יעשה על בסיס אד-הוק ושמשפר המושבים הנוספים שתקבל אל-על מאטלס 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, כפי שצוין לעיל, ההסכם הביטראלי בין ישראל לטורקיה שונה במהותו מרוב רובם של ההסכמים הביטראליים עליהם חתומה מדינת ישראל<sup>10</sup>. הסכם זה אינו מגביל את מספר המובילים הנקובים שכל מדינה רשאית למנות; כן, מגביל ההסכם את מעורבות המדינות בפעילותם של המובילים. משמע, המסגרת הרגולטורית המסדירה את פועלם של המובילים בקווים הרלוונטיים אינה יוצרת חסמי כניסה בפני מובילים נוספים (ישראלים או טורקיים)

<sup>9</sup> השווה החלטה בדבר מתן פטור להסדר כובל בין אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ לבין Thai Airways International; 2009 הגבלים עסקיים 5001475.

<sup>10</sup> השווה החלטת הפטור להסדר כובל בין אל על נתיבי אויר לתחבורה בע"מ לבין American Airlines Inc.; 2009 הגבלים עסקיים 5001478.

המבקשים לפעול בין המדינות. חסמי כניסה רגולטורים נמוכים לקווים שבין המדינות יאפשרו למובילים נוספים להיכנס ולהתחרות, היה והצדדים להסדר יחליטו לדוגמא, להעלות מחיר או להפחית כמות (מושבים) בקווים הרלוונטיים. כניסתה ויציאתה של פגאסוס מן הקו מלמדת במידה מסוימת על אפשרות זו.

לפיכך, בהינתן המסגרת הרגולטורית המתירה כניסתם של מפעילים נוספים לקו, ולאור טיבו של ההסדר על הכבילות המפורטות בו, לא מצאתי כי ההסדר מקים חשש לפגיעה של ממש בתחרות.

ההסדר מאפשר מספר תועלות לציבור הנוסעים. ההסדר מאפשר קיומו של ערוץ שיווק נוסף לטיסותיה של אטלס בקו, באמצעות אל-על. ערוץ שיווק זה יקל כפי הנראה, על כניסתה של אטלס לקו ולביסוסו של שירות סדיר נוסף בקו שיתחרה בטורקיש.

יתר על כן, בטווח הזמנים הקרוב לפחות, בהינתן מגבלות הביטחון, מאפשר הסדר זה (או לפחות מקל) את כניסתו של מתחרה טורקי נוסף לקו במקום בו כניסתן של חברות תעופה ישראליות ממילא מוגבלת.

לא היה בתועלות אלה 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, ט"ז שבט, תש"ע

31 ינואר, 2010