



## **החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין אל על נתיבי אויר לישראל לבין Air China**

### **1. פתח דבר**

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 Air China Limited (להלן: "איייר צ'יינה") לשיתוף פעולה בשיווק קיבולת טיסה ושיתוף בקוד (להלן: "ההסכם").

ביחס להסכם ניתנו על-ידי שני פטורים לפי סעיף 14 לחוק. האחד, ביום 22.12.2009 אשר תוקפו הוגבל לשלוש שנים וצפוי היה לפקוע ביום 22.12.2012 (להלן: "החלטת הפטור הראשונה")<sup>1</sup>, והשני, ביום 20.12.2012 שאף תוקפו הוגבל לשלוש שנים (להלן: "החלטת הפטור השנייה") והוא צפוי לפקוע ביום 20.12.2015.<sup>2</sup>

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשווקים הרלוונטיים, ולאחר שנועצתי עם הוועדה לפטורים ולמזיוגים, שוכנעתי כי הכבילות שבהסדר אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשווקים המושפעים ממנו, כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. על כן, מצאתי כי ההסדר ראוי לפטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, בשל הנימוקים שיפורטו להלן.

### **2. ההסדר והצדדים לו**

#### **2.1. הצדדים להסדר**

**אל-על** היא חברת התעופה הוותיקה והדומיננטית בישראל ונחשבת ל"מוביל הלאומי" של מדינת ישראל. אל-על הינה חברה ציבורית<sup>3</sup> המפעילה טיסות סדירות בין ישראל לבין יעדים במדינות

<sup>1</sup> החלטת הממונה על הגבלים עסקיים לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ לבין Air China Limited (22.12.2009) **הגבלים עסקיים 5001535**.

<sup>2</sup> החלטת הממונה על הגבלים עסקיים לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ לבין Air China Limited (20.12.2012) **הגבלים עסקיים 500356**.

<sup>3</sup> בעלי המניות העיקריים בחברה הינם: הציבור (כ-34.59%), כנפיים אחזקות בע"מ (39.33%), מר פנחס גינובורג (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%).



רבות בעולם, באמצעותן מובילה החברה דרך 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 מפעילה טיסות סדירות, בין היתר, בקו התעופה הישיר שבין תל-אביב לבין בייג'ין, אשר ביחס לקו זה מוגשת בקשת הפטור דין.

אל-על מוכרות כבעלת מונופולין בהובלת נוסעים רגישי זמן ורגישי מחיר בשווקי תעופה ליעדים יוהנסבורג, הונג קונג, בנגקוק ובומביי.<sup>4</sup> כמו כן, אל-על הוכרזה כבעלת מונופולין במתן שירותי אבטחת תעופה בחוץ לארץ.<sup>5</sup>

**אייר צ'יינה** נוסדה בשנת 1988 ונחשבת ל"מוביל הלאומי" של סין. אייר צ'יינה חברה בברית התעופה הגדולה בעולם - Star Alliance, ומפעילה טיסות מקומיות ובינלאומיות, לכ-143 יעדים בכ-30 מדינות ברחבי העולם. אייר צ'יינה מונתה כמוביל לאומי נקוב לקו התעופה הישיר שבין תל-אביב לבין בייג'ין, אך איננה מפעילה טיסות בקו מזה כ-20 שנים.

## 2.2. ההסדר

כמפורט בהרחבה בהחלטות הפטור הראשונה והשניה, ההסדר מאפשר לאייר צ'יינה לשווק מושבים על גבי טיסות אל-על בקו תל אביב – בייג'ין. כמצוין לעיל, אייר צ'יינה אינה מפעילה בעצמה, וגם לא הפעילה טיסות בקו משך 20 שנה, ועוד שנים רבות טרם כניסתו לתוקף של ההסדר המקורי משנת 2009. ההסכם אינו כולל מגבלה על כמות המושבים שאייר צ'יינה רשאית לשווק על גבי טיסות אל-על, כך שהשיווק נעשה על בסיס מקום פנוי בכל אחת מן המחלקות שעליהן חל ההסדר (Free-sale Agreement). תמורת כל מושב המשווק על ידה, מעבירה אייר צ'יינה (להלן: "המוביל המשווק") לאל על (להלן: "המוביל המפעיל") מחיר קבוע למושב בהתאם לסוג המחלקה (להלן: "מחיר העברה"). כאמור, בהסדר דן אייר צ'יינה פועלת כמוביל משווק בלבד.

ההסדר כולל בנוסף הסכמה בין הצדדים על שיתוף בקוד (Code Share). כך, אייר צ'יינה יכולה לשווק מושבים על גבי טיסות אל-על תחת הקוד ומספר הטיסה שלה.

במסגרת ההסכם מסדירים ביניהם הצדדים נושאים נוספים הקשורים לביצוע שיתוף הפעולה ביניהם, כגון סוג המטוסים, לוח זמני הטיסות, ביקורת וביטחון, דרישות תפעוליות, הזמנות

<sup>4</sup> 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 בשוקי תעופה ליעדים יוהנסבורג, הונג קונג, בנגקוק ובומביי (27.10.2005) **הגבלים עסקיים 5000135**.

<sup>5</sup> 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**.

<sup>6</sup> בעניין זה את החלטת בית הדין: ח"ע 52563-09-12 אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים (17.6.2015) **הגבלים עסקיים 500830**.



ושירות לקוחות, שימוש במערכת ההזמנות, האיכות ורמת השירות לה יזכו רוכשי המושבים המועברים וכיוצ"ב.

ההסכם בין הצדדים אינו מוגבל בזמן.

### 2.3. השווקים הרלוונטיים

השוק הרלוונטי לבחינתו של ההסדר הוא קו התעופה תל אביב – בייג'ין (להלן: "הקו הרלוונטי"). ההסדר נוגע לטיסותיה הישירות הסדירות של אל על בקו זה.

הסכם תעופה הבילטרלי בין ישראל לבין סין, אשר ההסכמות לגביו הורחבו מאז בקשת הפטור השניה, בשנת 2013, מעניק לכל מדינה את האפשרות למנות מספר מובילים נקובים הרשאים לקיים קו סדיר של טיסות ישירות בין שתי המדינות (להלן: "ההסכם הבילטרלי" ו-"מוביל נקוב" בהתאמה) ולהפעיל עד 14 טיסות שבועיות בין שניהן, למספר יעדים בסין.<sup>6</sup>

בדיקת רשות ההגבלים העסקיים העלתה כי לאחרונה מונתה חברת Hainan Airlines כמובילה נקובה נוספת בקו הרלוונטי ובמהלך שנת 2016 היא צפויה להפעיל 3 טיסות שבועיות בקו, שהיא אף החלה בשיווק, בימים שבהם אל על אינה מפעילה טיסות כאמור.

כפי שנאמר בשתי החלטות הפטור הקודמות, בהתאם למצגי הצדדים, הרי שעל אף הוראות ההסכם הבילטרלי, אין בין הצדדים הסכמות מסחריות ביחס לקו הרלוונטי מעבר להסדר שבגיניו מתבקש הפטור.

### 3. הכבילות בהסדר והשפעתן על התחרות

המדובר בשיתוף פעולה בין מתחרים בכוח בשיווק קיבולת טיסה בקו תל אביב – בייג'ין. הסדר כגון דא, לפיו לא משוריינים מראש מושבים עבור המוביל המשווק בטיסות המוביל המפעיל, כי אם ניתנת למוביל המשווק אפשרות למכור מושבים על גבי טיסות המוביל המפעיל בקו (במחלקות המסוימות שנקבעו בהסדר),<sup>7</sup> מעלה חשש לפגיעה בתחרות בשל הפגיעה האפשרית בתמריץ של אחד הצדדים להסדר להתחרות במשנהו על ידי הפעלת טיסות באופן עצמאי. זאת,

<sup>6</sup> זאת, בעוד שבהתאם להסכם הבילטרלי בנוסחו הקודם וטרם הרחבת ההסכמות כאמור, הוענקה האפשרות לכל מדינה למנות מוביל אחד מטעמה הרשאי לקיים קו סדיר של טיסות ישירות בין שתי המדינות. כך, על-פי ההסכם הבילטרלי בנוסחו הקודם, אל-על מונתה כמוביל נקוב יחיד מטעם ישראל ואייר ציינה מונתה כמוביל נקוב יחיד מטעם סין. ההסכם הבילטרלי מבקש מן המובילים לתאם, במידת האפשר, את פעילותם בקו. בהתאם להסכמות בין רשויות התעופה של המדינות משנת 2002, כל אחד מן המובילים הנקובים בקו רשאי היה להפעיל 7 טיסות שבועיות בין המדינות, ליעד אחד בכל מדינה, אולם בפועל הצדדים לא ניצלו מכסה זו במלואה, ואל-על הינה היחידה המפעילה 3 טיסות שבועיות בקו בלבד.

<sup>7</sup> וזאת, ללא הגבלה ובהתאם לזמינותם, באמצעות מתן גישה למערכת ההזמנות הממוחשבות של המוביל המפעיל.



בשל היעדר הסיכון שבשיווק מושבים על גבי טיסות של מוביל אחר ולאור הרווח הפוטנציאלי הגלום בשיווק מושבים אלה כאמור.<sup>8</sup>

יחד עם זאת, בצד חששות אלה, שיתוף הפעולה בין הצדדים מאפשר לאייר צ'יינה להציע לציבור כרטיסי טיסה ליעדים במזרח הרחוק, דרך בייג'ין, שאל-על אינה מפעילה אליהם טיסות בעצמה. כמו כן, ההסדר מאפשר קיומו של ערוץ שיווקי נוסף לאל-על בקו. על כן, עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה. כפי שיפורט להלן, בחינת ההסדר העלתה גם כי הוא לא מקים חשש לפגיעה של ממש בתחרות בשוק, וכי בנסיבות כאן אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו.

ביחס לחששות שההסדר מקים, בדיקת רשות ההגבלים העסקיים העלתה כי בפועל היקף השיווק של אייר צ'יינה על גבי טיסות אל-על בקו הינו נמוך. יתירה מכך, על-פי מצגי הצדדים, היקף שיווק זה אינו צפוי להשתנות באופן מהותי במהלך התקופה שלגביה מתבקש שהפטור.

כמו כן, כמצוין לעיל, בשנת 2013 הורחבו ההסכמות בין רשויות התעופה של ישראל וסין. האפשרות של כל מדינה למנות מספר מובילים נקובים, והעובדה שכל אחד מן המובילים הנקובים בקו ראשי להפעיל 14 טיסות סבב שבועיות בין המדינות, למספר יעדים בסין, עשויה אף היא להפחית, במידה מסוימת, את החששות שההסדר מקים. עם זאת, מאחר שבשלב זה אין בידי אינדיקציות המעידות על כוונתן של חברות ישראליות נוספות להפעיל טיסות סבב שבועיות, לא ניתן משקל רב לעניין זה במסגרת החלטתו.

לעומת זאת, העובדה שלאחרונה מונתה חברת Hainan Airlines כמובילה נקובה נוספת בקו הרלוונטי וההפעלה הצפויה של 3 טיסות סבב שבועיות בקו על-ידה במהלך שנת 2016, כאמור לעיל, מסייעת להפחתת החששות שההסדר מקים.

נוסף על כך, שוכנעתי כי לאור העובדה שאייר צ'יינה לא מפעילה טיסות בקו מזה כ-20 שנה, הרי שאין בהסדר הנוכחי כדי לשנות את מערך התמריצים של אייר צ'יינה בנוגע לפעילות אפשרית כמוביל מפעיל בקו תל-אביב – בייג'ין, ומכל מקום, אין בהסדר כפי שהוא מיושם בפועל כדי למנוע מאייר צ'יינה לפעול כמוביל מפעיל בקו, היה ותחליט לעשות כן.

באשר לכבילות הנלוות להסדר שוכנעתי כי הן נחוצות למימוש עיקרו של ההסדר, וכי הן אינן מקימות חשש לפגיעה של ממש בתחרות בשוק.

לאור כל האמור, שוכנעתי כי ההסדר אינו מקים חשש לפגיעה של ממש בתחרות בשוק הרלוונטי, ועל כן מצאתי לנכון להעניק פטור כמבוקש.

<sup>8</sup> להרחבה בעניין החששות התחרותיים שההסדר מקים ר' את החלטת הפטור הראשונה, לעיל ה"ש 1 (בעמ' 4-5) ואת החלטת הפטור השנייה, לעיל ה"ש 2 (בעמ' 3-4).



#### 4. 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 חמש 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.

אורי שוורץ

  
הממונה על הגבלים עסקיים (בפועל)

ירושלים, ד' בטבת התשע"ו  
16 בדצמבר 2015