



רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988 בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל

להסדר בין ק.א.ל קווי אוויר למטען בע"מ (להלן: "ק.א.ל") ובין חברת התעופה

Lufthansa Cargo AG (להלן: "לופטהנזה")

1. פתח דבר

לפניי בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988 (להלן "החוק"), להסדר בין ק.א.ל קווי אוויר למטען בע"מ (להלן "ק.א.ל") לבין חברת התעופה Lufthansa Cargo AG (להלן "לופטהנזה"), במסגרתו ק.א.ל תקדם, תשווק ותמכור בשם לופטהנזה, קיבולת מטען שבבטון מטוסי הנוסעים המופעלים על ידי לופטהנזה ועל ידי Austrian Airlines (להלן: "אוסטריאן") אשר נמצאת בשליטת לופטהנזה, ביחס למטען המיוצא מישראל ליעדים סופיים ביבשת אירופה. משך ההסדר הינו לשנה אחת.

לאחר שבחנתי את ההסדר כמו גם את השפעתו האפשרית על התחרות בשווקים הרלבנטיים ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי ההסדר אינו פוגע פגיעה של ממש בתחרות בשווקים כאמור, כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלה מצאתי כי ההסדר ראוי לפטור לפי סעיף 14 לחוק בשל הנימוקים שיפורטו להלן.

2. הצדדים

ק.א.ל הינה חברת תעופה פרטית שנוסדה בשנת 1976. החברה מוחזקת על ידי כנפי חגי בע"מ (88.5%) ופלנוס (11.5%). ק.א.ל עוסקת בהובלת מטען חקלאי ותעשייתי בדרך האוויר. בבעלות ק.א.ל שני מטוסי מטען ומעת לעת, בהתאם לצורך, חוכרת ק.א.ל מטוס שלישי. כיום, ק.א.ל מפעילה 5 טיסות מטען סדירות בשבוע לליאז' שבבלגיה, וטיסת המשך אחת לניו-יורק שבארה"ב.

לופטהנזה הינה חברת תעופה בינלאומית בבעלות ציבורית הרשומה בגרמניה ומפעילה טיסות לכ- 200 יעדים בכ-85 מדינות, וביניהן גם טיסות לישראל וממנה בקווים פרנקפורט-תל-אביב ומינכן - תל-אביב. לופטהנזה שולטת בחברת התעופה השוויצרית Swiss International Air Lines שבסיסה בציריך ואשר פועלת בין היתר בקו תל-אביב-ציריך וכן בקו תל-אביב-גינבה (באמצעות הסכם קוד-שייר עם אל-על), וכן בחברות תעופה נוספות - Air Dolomiti, Eurowings, ו-Germanwings, אשר נכון להיום, אף אחת מהן איננה מפעילה טיסות לישראל. לופטהנזה שולטת



רשות ההגבלים העסקיים

גם בחברת SN Brussels Airlines המפעילה טיסות בקו תל-אביב-בריסל וכן באוסטריאן, שבסיסה בווינה, המפעילה 14 טיסות שבועיות בקו וינה-תל-אביב, ומשווקת כרטיסי טיסה על גבי 4 טיסות שבועיות של אל-על בקו זה, בהתאם להסכם קוד-שייר עם חברת אל-על. לופטהנזה היא חברה בברית חברות התעופה Star Alliance.

3. ההסכם

כאמור, במסגרת ההסכם ק.א.ל. תקדם, תשווק ותמכור בשם לופטהנזה, קיבולות מטען שבבטן מטוסי הנוסעים המופעלים ע"י לופטהנזה ואוסטריאן, בתמורה לעמלה מוסכמת מראש, וזאת ביחס למטען המיוצא מישראל ליעדים סופיים ביבשת אירופה. ההסכם אינו חל על ייצוא מטענים מישראל ליעדים מחוץ ליבשת אירופה, כך שלופטהנזה למעשה ממשיכה לשווק באופן עצמאי את קיבולת המטענים שבבטן מטוסי הנוסעים שלה מישראל ליעדים סופיים שאינם באירופה. משך ההסכם הינו לשנה אחת.

המדובר בהסדר לשיתוף פעולה בין מתחרים בשיווק ומכירה של קיבולות מטען על גבי טיסות נוסעים סדירות בקווי התעופה של לופטהנזה ואוסטריאן מישראל לאירופה.

במסגרת ההסכם התחייבה ק.א.ל. שלא להתקשר עם חברת תעופה אחרת ו/או נוספת מלבד לופטהנזה בהסכם לקידום, שיווק ומכירה של קיבולות מטען בבטן מטוסי נוסעים ליעדים ביבשת אירופה, ואילו לופטהנזה התחייבה כלפי ק.א.ל. שלא לשווק ולמכור את קיבולת המטען בבטן מטוסי הנוסעים שלה הפועלים מישראל ליבשת אירופה שלא באמצעות ק.א.ל. במסגרת ההסדר, לא מתקיים שיתוף פעולה פיננסי בין הצדדים, וכל צד אחראי באופן עצמאי ונפרד לתמחור שירותיו, לטיפול בהזמנות, לגביית התשלומים מהלקוחות וכן לאספקת השירותים הנלווים הכרוכים בשירות ההובלה האווירי.

4. השוק הרלבנטי

ישנן שתי דרכים להובלת מטען באוויר מישראל: באמצעות מטוס ייעודי למטען ("טיסות מטען") או באמצעות הובלה בבטן מטוס המיועד להובלת נוסעים ("טיסות נוסעים"). בדיקת הרשות העלתה כי סוגי המטענים שניתן להוביל אווירית במטוסי נוסעים ניתנים להובלה גם באמצעות מטוסי מטען, אך ההיפך אינו בהכרח נכון¹. מכאן, שמבחינה פונקציונלית טיסות מטען מהוות

¹ כך למשל, מטענים בעלי משקל ו/או מידות חריגות או מטענים בעלי חומרים מסוכנים מסוימים, אינם יכולים להיות מובלים באמצעות מטוסי נוסעים אלא אך ורק באמצעות מטוסי מטען. כמו כן, למטוסי מטען קיימת קיבולת גדולה יותר להובלת מטען מאשר למטוסי נוסעים, ועל כן קיימים מקרים בהם קיימת עדיפות להובלת מטען במטוס מטען, אף שקיימת אפשרות להובלת המטענים במטוס נוסעים, וזאת בשל הרצון להימנע מפיצול המטען, עיכובו וכיוב'.



רשות ההגבלים העסקיים

תחליף לטיסות נוסעים בכל הנוגע להובלת מטענים הניתנים להובלה בטיסות נוסעים, אך טיסות נוסעים אינן מהוות תחליף מושלם לטיסות מטען². לפיכך, שוק המוצר הרלבנטי לצורך בחינת השפעת ההסדר בין ק.א.ל. ללופטהנזה על התחרות הינו שוק המטענים הניתנים להובלה אווירית הן בטיסות מטען והן בטיסות נוסעים.

באשר לשוק הגיאוגרפי הרי שככלל, בתחום הובלת המטענים בדרך האוויר, השוק הרלבנטי יכול שיהיה רחב יותר משוק צמדי הערים המקובל בתחום הובלת הנוסעים. לעניין ההסדר שלפניי, נמצא כי השוק הגיאוגרפי הרלבנטי הינו שוק ההובלה האווירית של מטענים ליבשת אירופה. הגדרה זו של השוק הגיאוגרפי מתבססת על קיומה של תשתית תחבורתית יעילה ביבשת אירופה, המאפשרת את הובלת ההמשך של המטענים מנמל התעופה באירופה ליעדם הסופי ביבשת, בין היתר באמצעות משאיות, רכבות או מעבורות³. שכן, כתוצאה מקיומה של תשתית תחבורה יעילה כאמור, הובלה אווירית של מטען מישראל ליעד מסוים באירופה הופכת לתחליפית להובלתו האווירית ליעד אחר ביבשת. כמו כן, מתבססת הגדרת השוק הגיאוגרפי האמורה על אופי תחום הובלת המטענים אשר ככלל, אינו "רגיש זמן". תכונה זו מאפשרת הובלה אווירית של מטענים בשילוב מספר גבוה יותר של עצירות ביניים, זאת להבדיל מתחום הובלת הנוסעים הרגישים יותר לזמן ולמספר עצירות הביניים עד ליעדם הסופי⁴. התחליפיות בין המסלולים הישירים לאלה שאינם ישירים, וריבוי המסלולים הלא ישירים ליעד מסוים ביבשת אירופה, תומכים אף הם בהגדרת שוק גיאוגרפי רחבה.

² יצויין כי קיימת אפשרות להגדיר את שוק המוצר בתחום ההובלה האווירית באופן צר יותר, תוך חלוקת שוק המוצר לתתי-שווקים. חלוקה זו יכולה להתבצע לפי סוג הטובין או מהותם (כך למשל, ניתן לכאורה להגדיר שוק מוצר כשוק מטעני חומרים מסוכנים). ראה לעניין זה את החלטת הנציבות האירופית בעניין Case No COMP/M.5141 KLM/Martinair Regulation (EC) No 139/2004 Merger Procedure **הנציבות האירופית בעניין KLM/Martinair** – בעמ' 12-15; כמו כן ראה את החלטת הנציבות האירופית בעניין Case No COMP/M.3280 – AirFrance/KLM Regulation (EC) No 4064/89 Merger Procedure **החלטת הנציבות האירופית בעניין AirFrance/KLM** – בעמ' 9. לא מצאתי מקום להידרש להגדרה צרה כאמור במסגרת החלטתי זו, שכן ההסדר דנא אינו עוסק במטענים מסוג מסויים המצריך בחינה נפרדת.

³ ראה לעניין זה את החלטת הנציבות האירופית בעניין KLM / Martinair – בעמ' 15.

⁴ הגדרת השוק הגיאוגרפי הרלבנטי להובלת נוסעים מצומצמת יותר ומבוססת על נקודת מוצא ונקודת יעד. ראה לעניין זה את החלטת הנציבות האירופית בעניין KLM/Martinair – בעמ' 15; וכן את החלטת הממונה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין ק.א.ל. קווי אוויר למטען בע"מ וארקיע קווי תעופה ישראלים בע"מ; 2009 **הגבלים עסקיים** 5001520.



רשות ההגבלים העסקיים

הגדרה זו נתמכת אף על ידי החלטות קודמות של הנציבות האירופית, אשר מגדירה את השוק הגיאוגרפי להובלת אווירית של מטענים כמבוסס על הובלה אווירית בין-יבשתית. כך למשל, בהחלטת הנציבות האירופית בעניין מיזוג Lufthansa ו-SN Airlines⁵:

"With respect to air cargo transport markets, the Commission previously found the O&D approach to market definition inappropriate given that cargo is generally less time-sensitive than passengers and that cargo is usually transported by transmodal means of transport "behind" and "beyond" the origin and destination points. Accordingly, the relevant geographic market should be defined more broadly. As regards intercontinental routes, the corresponding catchment areas are broadly correspond to continents, at least for those continents where adequate transport infrastructure allows for onward connections (for example, by train, truck, inland waterways, etc.)"

5. השפעת ההסכם על התחרות

עניינו של ההסדר שלפניי הינו בשיתוף פעולה בין הצדדים בתחום השיווק והמכירה של הובלת מטענים במטוסי נוסעים. ככלל, לשיתוף פעולה בין מתחרים העוסק בשיווק, נודעת השלכה שלילית על התחרות, שכן שיתוף פעולה כאמור עשוי להביא לכך שהצדדים יפסיקו להתחרות זה בזה בכלל התחומים המוסדרים על ידי המשווק המשותף⁶. יחד עם זאת, מטרתו ועיקרו של ההסדר שלפניי אינם הפחתת התחרות או מניעתה, ובחינת ההסדר העלתה כי אינו מקים חשש

⁵ ראה לעניין זה את החלטת הנציבות האירופית בעניין Case No COMP/M.5335 – Lufthansa / SN Airholding Regulation (EC) No 139/2004 Merger Procedure – בעמודים 108-109.

⁶ ראה לעניין זה את ת"פ 1126/00 מדינת ישראל נ' אברהם בלילי ואח', תק-מח 2005(4) 11744 וכן את ת"פ (ירושלים) 209/96 מדינת ישראל נ' אהליך יעקב בע"מ ואח', תק-מח 2002(3), 708.



רשות ההגבלים העסקיים

לפגיעה בתחרות ואף יש בו כדי להיטיב את התחרות בשוק הובלת המטענים לאירופה⁷, והכל כפי שיפורט להלן.

בהתאם למידע שבפניי, בשוק הובלת המטענים לאירופה באמצעות מטוסי מטען פועלים מספר מצומצם של מתחרים, ביניהם ק.א.ל.; Turkish Airlines ואל-על, אשר הינה הגדולה והעיקרית שבהם. לעומת זאת, בשוק הובלת המטענים לאירופה באמצעות טיסות נוסעים, מתחרות חברות תעופה רבות העוסקות בהובלת נוסעים בטיסות סדירות ליבשת אירופה, על דרך של ניצול עודף הקיבולת בטיסות הנוסעים שלהן להובלת מטענים. בין אלה ניתן למנות בין היתר את: אל-על; Air France; British Airways; Czech Airlines; Iberia וכיו"ב חברות תעופה נוספות המפעילות טיסות נוסעים סדירות מישראל לאירופה. אם כן, לק.א.ל. וללופטהנזה קיימת תחרות מצד חברות תעופה העוסקות בהובלת מטענים לאירופה, הן בטיסות מטען והן בטיסות נוסעים.

כאמור בפתח הדברים, ק.א.ל. מובילה את כלל סוגי המטענים באמצעות מטוסי מטען ולעומת זאת, לופטהנזה מטיסה אך ורק מטענים הניתנים להובלה באמצעות מטוסי הנוסעים. שיתוף הפעולה בין הצדדים יאפשר לק.א.ל. להציע סל שירותים רחב יותר ללקוחותיה אשר יוכל לשלב את שירותי ההובלה של שני סוגי המטענים, דבר שאינה מסוגלת להציע היום. בכך, יתאפשר לק.א.ל. להתייעל בתחום הובלת המטענים שאינם ניתנים להובלה בטיסות נוסעים, כפועל יוצא משיווק המטענים בטיסות נוסעים באמצעות לופטהנזה. במצב דברים זה, ק.א.ל. תוכל לשפר את יכולת התחרות שלה מול אל-על על ידי הצעת פתרון כולל ללקוחות המבקשים להוביל הן מטען שמתאים להובלה בטיסות מטען בלבד והן מטען שמתאים להובלה בטיסות נוסעים. בנוסף, ההסדר מאפשר לק.א.ל. להציע ללקוחותיה שירותי הטסת מטענים בתדירות גבוהה יותר ולמספר יעדים רחב יותר בהתאם לטיסות שמפעילות לופטהנזה ואוסטריאן מתל אביב ליעדיהן באירופה.

מן המקובץ עולה כי ההסדר אינו מקים חשש לפגיעה בתחרות, וכי חברת הצדדים להסדר אף תורמת לתחרות, בפרט על ידי הפיכתה של ק.א.ל. למתחרה אפקטיבית בשוק הובלת המטענים האווירית למגוון יעדים ביבשת אירופה. למסקנתי זו יש להוסיף את העובדה כי ההסכם הינו מוגבל לשנה אחת בלבד, אשר בתומה ניתן יהיה לבחון שוב את השלכות ההסדר על התחרות.

⁷ ראה לעניין זה את החלטת הממונה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בעניין "הפורום הגיאוגרפי"; 2012 הגבלים עסקיים 5001921.



רשות ההגבלים העסקיים

5. סוף דבר

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

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק 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.

פרופ' דיויד גילה

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, א' סיון תשע"ב

23 מאי 2012