



רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988

בדבר מתן פטור מאישור בית הדין להסדר כובל

הסדר שצדדים לו ארגון התעופה הבינלאומי (International Air

Transport Association) וחברות התעופה החברות בו

בעניין תכנית ה-BSP (Billing and Settlement Plan)

1. פתח דבר

על שולחני הונחה בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, (להלן: "חוק ההגבלים העסקיים") להסדר שצדדים לו הם ארגון התעופה הבינלאומי (International Air Transport Association, להלן: "יאט"א")¹ וחברות התעופה החברות בו.² עניין ההסדר התקנת מערכת סליקה מרכזית וממוחשבת, המסדירה את הליכי הדיווח, ההתחשבות והתשלום בין סוכני התיירות מורשי יאט"א, ובין חברות התעופה החברות ביאט"א. התוכנית ידועה בשם "תכנית ה-BSP", (להלן: "התכנית"). כן הוצגה בפניי התכנית והוסברה דרך פעולתה.

לאחר שבחנתי את ההסדר המוצע ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ולאחר שנועצתי בועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי אף שההסדר עלול להגביל את התחרות בחלק ניכר של השוק המושפע ממנו, אין בו כדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשוק כאמור, 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 ההגבלים העסקיים, בכפוף לתנאים המנויים בסיפא להחלטתי, בשל הנימוקים שיפורטו להלן.

2. תכנית ה-BSP

על פי הסדרים המקובלים מזה שנים בענף התעופה הסדירה מדווחים סוכני הנסיעות מורשי היאט"א,³ לכל אחת מחברות התעופה היאט"איות - לרוב עד ל-15 בכל חודש - על מכירות כרטיסי

¹ על פי נתונים שנמסרו לרשות ההגבלים העסקיים, מאגד הארגון, אשר נוסד ב-1945, את חברות התעופה הסדירות הפועלות בעולם.

² בישראל פועלות כ-40 חברות תעופה יאט"איות.

³ בישראל רשומים מעל 400 סוכנים מורשי יאט"א.

הטיסה שבוצעו על ידם בחודש הקודם, ועל סך חובם לכל אחת מן החברות.⁴ התשלום לכל חברת תעופה מתבצע בנפרד, כך שכל חברה מקבלת מידי חודש שורת תשלומים מכל סוכני הנסיעות הקשורים עמה.

תכנית ה-BSP נועדה לייעל את סדרי הדיווח וההתחשבות הנוהגים כיום ולשפרם. במסגרתה ידווחו הסוכנים על פעולותיהם (מכירת כרטיסי טיסה, החלפות, החזרים וכדומה) למרכז לעיבוד נתונים של התוכנית, המכונה DPC (Data Processing Center). בהתאם לדיווחי הסוכנים יפיק ה-DPC את סך החיובים של כל סוכן וסוכן לגבי תקופת הדיווח, יחייב את הסוכן, יחשב את חלוקת הסכום המגיע מכלל הסוכנים לכל אחת מחברות התעופה, ויטפל בסליקה באמצעות בנק: כל סוכן יעביר את הסכום המגיע ממנו לבנק הסולק, וזה יעביר את התשלומים לכל אחת מחברות התעופה.

עוד תאפשר תוכנית ה-BSP ביצוע של "כרטוס נייטרלי" על ידי סוכני הנסיעות. כרטוס נייטרלי משמעו שימוש בכרטיסי טיסה שאינם ייחודיים לחברת תעופה מסוימת. כרטוס כזה משחרר את סוכני הנסיעות מן הצורך בקיום מלאי של כרטיסי טיסה ייחודיים לכל חברת תעופה; במידה חלקית קיים כרטוס כזה כבר היום, אך ה-BSP ייעל את ההסדר הקיים.

תוכנית ה-BSP אינה ייחודית לישראל. תוכניות כדוגמתה מיושמות בכמאה מדינות ברחבי העולם, לרבות מדינות מערב אירופה וארה"ב. הגוף המפקח מטעם IATA על יישום התוכנית והפעלתה ברחבי העולם הוא ה-PAC (Passenger Agency Conference). לצורך הגשמת תפקידו הוקמה ה-BSP Committee, אשר על חבריה נמנים עשרים נציגים מטעם חברת התעופה החברות ב-IATA. מנהל BSP מקומי מופקד על הניהול היומיומי של התוכנית בכל מדינה או איזור, והוא כפוף לפיקוחה של הנהלת ה-BSP ולהנחייתה.

היתרונות הטמונים בהנהגת תוכנית ה-BSP ברורים. בהחלטת הנציבות האירופית מיום 30 ביולי 1991, בה נבחנו החלטות יאט"א בנוגע ליישום "The IATA Passenger Agency Programme" - תוכנית שכללה בין השאר אימוץ של מערכת ה-BSP - נאמר כך:

"BSPs are regarded by airlines and agents alike as a very cost-effective way of clearing their own accounts by greatly reducing administrative costs through standardization... Preserving the BSP clearing system will allow agents to avoid costly paperwork. Economies thereof will be passed on to costumers via, inter alia, commission splitting".⁵

⁴ הסדר זה הוא ההסדר הרגיל של יאט"א, הנוהג ברוב העולם. ראו 2491/90 התאחדות סוכני נסיעות ותיירות בישראל ואח' נ' פאנל חברות התעופה הפועלות בישראל ואח' (טרם פורסם), פסקה 2 לפסק הדין.

⁵ ראו Commission Decision of 30 July 1991 relating to a proceeding pursuant to Article 85 of the EEC Treaty (case No. IV/32.659 IATA Passenger Agency Programme), OJ L258, p.18, 27-28.

אכן, התוכנית תביא לפישוט הליכי הדיווח והתשלום; תיצור סדרי עבודה אחידים; תייעל את הדרכת הסוכנים; ותאפשר בקרה טובה על מלאי כרטיסי הטיסה. בסוף הדברים, משמעה הוזלת עלויות הנסיעה ללקוח. עיקר יתרונה של התוכנית בחסכון שהיא מביאה בעלויות הגבייה: תחת עשרות ומאות העברות כספים בין סוכני הנסיעות לחברות התעופה, המתבצעות כיום מידי חודש בחודשו, יעביר לאחר יישום התוכנית כל סוכן מידי חודש תשלום אחד לבנק הסולק, וכל חברת תעופה תקבל מאותו בנק תשלום אחד. בנוסף יביא אימוצה של התוכנית למחשוב ולאוטומציה של הליכי הדיווח וההתחשבות שבין סוכני הנסיעות לחברות התעופה.

3. החששות התחרותיים העולים מן ההסכם

על אף יתרונותיה, אימוץ תוכנית ה-BSP אינו חף מקשיים. ישיבתם בצוותא של גורמים עסקיים המתחרים זה בזה כרוכה ברגיל בחששות לא מבוטלים: שיתוף פעולה בין גורמים מתחרים יוצר, מטבע הדברים, תנאים נוחים להידברות, ואף להעברת מידע עסקי.⁶

מעבר לאלה, קיים בהקשר ה-BSP חשש משמעותי נוסף: הסכנה לפיה תשתמשנה חברות התעופה בתוכנית ה-BSP כמנוף להפעלת כוח משותף כלפי סוכני הנסיעות, במקרים של סכסוך פרטני בין חברת תעופה פלונית לבין סוכן נסיעות אלמוני. ההסדר, כפי שהובא בפניו במקורו, מביא בהכרח למצב בו חוב של סוכן נסיעות לחברת תעופה אחת ייזקף לחובתו, על ידי מערכת ה-BSP, כאילו היה חוב כלפי כלל החברות. משמעות מצב כזה היא הפסקת עבודתו של הסוכן אל מול כל חברות התעופה היט"איות הפועלות בישראל. בתנאים כאלה הופך מנגנון ה-BSP למערכת גבייה כלפי סוכן נסיעות, שאין יעילה ממנה: לא שילם הסוכן את שנדרש ממנו, לכל חברת תעופה, לא יעבוד עוד עם שום חברת תעופה, אפילו נדרש לשלם תשלומים שאין לחברת התעופה זכות לקבלם ואין לו חובה משפטית לשלמם. אכן הסדר בלתי צודק בעליל. הוא מקים לחץ עצום על כל סוכן שלא להסתכסך עם שום חברת תעופה, ולשלם לה ככל טענותיה גם במקרים בהם הדין עמו. תוצאה כזו אינה נחזית רצויה או סבירה, והיא גם אסורה על פי הדין, שהרי אסור לחברות התעופה להפעיל במשותף כוח כלפי סוכן, ואסור להן להשתתף זו עם זו, בעצמן או באמצעות האיגוד העסקי שלהן, באיום על הפסקת פעילותו של הסוכן או לשנות במשותף תנאי אשראי המוענק לסוכן, כדרך להבטיח גביית כספים שחב סוכן נסיעות לחברת תעופה אחרת. עוד יובהר כי על כל חברת תעופה לקבוע או לשנות מעת לעת את תנאי התקשרותה עם כל אחד מסוכני הנסיעות עמם היא קשורה באופן פרטני ועצמאי, מבלי לשתף פעולה עם חברות תעופה אחרות, ומבלי לעשות שימוש במערכת ה-BSP לשם כך. מובן כי מערכת ה-BSP עצמה אינה רשאית לשנות תנאי האשראי, את עצם יכולתו של סוכן לעבוד מולה, או באופן אחר לפעול מול הסוכן - זולת ככל שקיבלה הנחיה לגיטימית לעשות כן מחברת תעופה ספציפית.

⁶ החשש הוא כי שיתוף הפעולה הלגיטימי שבין המתחרים יחלחל (spillover) לתחומים הפוגעניים לתחרות. חששות אלה קיימים כל אימת שמתחרים משתפים פעולה ביניהם. ראו לדוגמה רכישה משותפת של זכויות לשידור משחקי כדורגל בישראל - פטור על פי סעיף 14 מאישור בית הדין להסדר כובל; 1997 הגבלים עסקיים 3001345, פסקה 10; 1997 הגבלים עסקיים 3001363; שוק העיתונות בחיפה - קביעה על פי סעיף 43; 1999 הגבלים עסקיים 3002484, פסקה 6.4.

בהערת אגב אעיר כי נתקבלו אצלנו כמה וכמה תלונות להפעלת כוח משותף מצד חברות התעופה היט"איות ומצד האיגוד העסקי בו הן חברות, המתקרא פאנל חברות התעופה, אל מול סוכני הנסיעות. על פי תלונות אחרות, מתאמות חברות התעופה את פעולותיהן, ובפעילותן המשותפת יוצרות חזית אחת אל מול סוכני הנסיעות. אני מבהיר כאן ועכשיו, כי פעולות מעין אלה אינן חוקיות על פי חוק ההגבלים העסקיים.

על אף כל האמור לעיל, הסדר ה-BSP - בתנאים המתוארים להלן - דווקא יעביר תופעות אלה מן העולם. הנהלים שיוצר ההסדר לבירור מחלוקות בין סוכנים לבין חברות תעופה, האיסור שהוא מטיל על חברות תעופה ועל האיגוד העסקי שלהן להיות צד למחלוקת שבין סוכן נסיעות לבין חברת תעופה מסוימת, והחובה המוטלת על החברות לפעול באופן עצמאי ובלתי תלוי בקביעת פעולותיהן העסקיות - כל אלה באים למנוע תיאום או שיתוף פעולה ישיר או עקיף בין חברות תעופה לצורך גביית חוב אמיתי או מדומה מסוכן נסיעות. אני מזכיר כי לא רק מנהל ה-BSP המקומי אלא כל אחת ואחת מחברות התעופה החברות ב-IATA והפעילות בישראל, מחויבות אחר מילויים של תנאי ה-BSP ככתבם וכלשונם.

4. התנאים למתן הפטור

כאמור, בעוד שההסדר נושא בכניסו בשורה של יעילות, הוא מקים חששות להפעלת כוח משותף של חברות תעופה כלפי סוכן נסיעות, שימוש במערכת ככלי להעברת מידע בין החברות לבין עצמן, ותיאום פעולותיהן העסקיות. בכדי למנוע את הפגיעה בתחרות העשויה לצמוח כתוצאה מן ההסדר, ראיתי לנכון לקבוע בפטור את התנאים הבאים:

1. התכנית ויישומיה יהיו פתוחים לשימוש על בסיס שוויוני לכלל ציבור סוכני התיירות מורשי היאט"א בישראל ולכל חברות התעופה הפועלות בישראל. מנהלת התכנית לא תגבה כל תשלום או הוצאה עבור הצטרפות לתכנית, אם כי לשם הצטרפות לתכנית יהא על הסוכן לדאוג על חשבונו להתחברות למערכת הזמנות ממוחשבת (כדוגמת "כרמל", "וורלד ספאן", או כל מערכת דומה אחרת).

2. העברת המידע בתכנית והפעילות בה יהיו על בסיס שוויוני. מנהלת התכנית לא תעביר לחבר בתכנית, לרבות מי מחברות התעופה, כל מידע מתוך מאגר המידע של התכנית, ובכלל זה מידע הנוגע לפעילותו העסקית של חבר זה או אחר, מלבד מידע הנוגע לנתוני עסקאות שהוא צד להן או לפעילותו הוא. אין באיסור האמור כדי למנוע העברת מידע הנושא אופי סטטיסטי-כללי, שאיננו מתייחס לסוכן תיירות זה או אחר.

3. אם כתוצאה משגיאה בחיוב החודשי הנובעת מתקלה טכנית, כגון טעויות בהקלדת נתונים, יהיה סכום החיוב לסוכן התיירות גבוה באופן משמעותי מסכום החוב המגיע ממנו בפועל, אזי רשאי הסוכן לפנות למנהלת התכנית ולהודיעה על כך מבעוד מועד.

4. מנהלת התכנית לא תחסום הקשר עם התכנית כולה או עם מי מחברות התעופה בפני סוכן תיירות שיודיע למנהלת התכנית ולכל חברת תעופה הנוגעת בדבר, וזאת בטרם ה-15 בחודש

(או בטרם כל מועד/ים אחר/ים להתחשבוניות שינהגו בעתיד), כי יש לו מחלוקת על החשבון עם מי מחברות התעופה, וכי הוא משלם את החוב על פי חשבון התכנית למעט הסכום השנוי במחלוקת. הודעה כאמור תוכל להעשות גם ביחס לחודש הקודם, ובלבד שגם בחודש הקודם שילם את החוב באופן האמור. אין באמור לעיל כדי לגרוע מזכותה של חברת תעופה להורות למנהלת התכנית בכל עת לחסום את יכולת הסוכן להנפיק כרטיסים עבורה בתכנית.

5. עם קבלת הודעה כאמור מאת סוכן התיירות, תיחס מנהלת התכנית את החוב למי מחברות התעופה שננקבו בהודעת הסוכן בלבד, באופן שיתר חברות התעופה לא יקבלו (אף לא לפרק זמן קצר) כל הודעה על המחלוקת האמורה, ומבחינתן תימשך העבודה בתכנית מול אותו סוכן כרגיל.

6. מובהר כי אף אם סברה מי מחברות התעופה הנוגעות בדבר כי על הסוכן לשלם את החוב (כולו או מקצתו), והסוכן מסרב לשלם את החוב, וחברת התעופה הודיעה על כך למנהלת התכנית, לא תוכל מנהלת התכנית לחסום את אפשרות הסוכן להנפיק כרטיסים אלא עבור אותה חברת תעופה, ולא תוכל לחסום את הקשר האמור בין הסוכן ובין יתר חברות התעופה, והחברים בתכנית לא יקבלו (אף לא לפרק זמן קצר) כל הודעה בתוך התכנית על ניתוק זה של הקשר; מבחינתן תימשך העבודה בתכנית מול אותו סוכן כרגיל.

7. התכנית לא תופעל בטרם הועבר מאת הצדדים אישור בכתב לידי רשות ההגבלים העסקיים על כי תנאים 4-6 הם בני ביצוע מבחינה טכנולוגית וכי התכנית מתוכננת כך שתקיימם מעתה ואילך.

8. לא יערכו כל שינוי, או תוספת טכנולוגיים או יישומיים משמעותיים לתכנית כפי שזו הוצגה בפני רשות ההגבלים העסקיים (ביום 24 במרץ 1999 ו-19 באוגוסט 1999), אשר יהיה בהם כדי לפגוע בתנאים המפורטים בהחלטה זו, זולת אם ניתן לכך אישורו מראש של הממונה על הגבלים עסקיים.

9. בתום כל שנה מיום מתן החלטתי זו יועבר לידי רשות ההגבלים העסקיים אישור, חתום בידי מנהל תכנית ה-BSP בישראל (המייצג, על פי החלטות יאט"א, את חברות התעופה ויאט"א לצורך הפעלת התכנית), כי בשנה החולפת התקיימו אחד לאחד כל התנאים המופיעים לעיל.

על כל אחת מחברות התעופה לפעול באופן עצמאי ובלתי תלוי בקביעת פעולותיה העסקיות ובביצוען, ואין בהחלטה זו כדי להתיר כל שימוש בתכנית שאיננו מתיישב עם הוראות חוק ההגבלים העסקיים התשמ"ח-1988 או עם החלטה זו.

5. סוף דבר

לאחר שנועצתי בועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולהעניק את הפטור המבוקש, בכפוף לתנאים המפורטים לעיל.

תוקפו של פטור זה הוא חמש שנים מהיום בו יאשרו בכתב כל חברות התעופה שיהנו מהסדר ה-BSP וכן ה-BSP עצמו כי הם צדדים לבקשת הפטור וכפופים לתנאיו.

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.

ד"ר דוד תדמור

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, כ"ב אב, תש"ס

23 אוגוסט 2000