



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

18 יוני 2017

ה"ע 54041-05-17 רשות ההגבלים העסקיים נ' אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ

בפני כב' השופטת תמר בזק רפפורט

הממונה:

הממונה על הגבלים עסקיים
על ידי ב"כ עו"ד יונתן צויקל ועו"ד ירון מזרחי

נגד

המשיבה:

אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ
על ידי ב"כ עו"ד שי בקל ועו"ד רם ימין

החלטה

בקשה בהסכמה למתן תוקף של צו להסכמה בין מ"מ הממונה על הגבלים עסקיים לבין המשיבה לפי סעיף 50 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן – החוק), חלף נקיטת הליכים לפי פרק ז' 1 לחוק.

רקע

1. אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ (להלן – המשיבה או אל על) היא חברת תעופה ישראלית, הנסחרת בבורסה לניירות ערך בתל אביב, ומוחזקת על ידי כנפיים אחזקות בע"מ (כ-35%), הציבור (כ-55%) ומר פנחס גינזבורג (כ-10%). אל על מפעילה טיסות סדירות בין ישראל לבין מדינות רבות בעולם, והיא מובילה בדרך האוויר נוסעים ומטען (כולל כבודה ודואר). בנוסף, מפעילה אל על טיסות שכר בינלאומיות באמצעות חברת הבת שלה, סאן דור נתיבי אויר לישראל בע"מ.

2. Ethiopian Airlines Enterprises (להלן – אתיופיאן) נוסדה בשנת 1946 והינה חברת התעופה הלאומית של אתיופיה, המצויה בבעלות מלאה של ממשלת אתיופיה. אתיופיאן חברה בברית התעופה הגדולה בעולם – Star Alliance, ומפעילה טיסות ליעדים באפריקה וברחבי העולם.



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

18 יוני 2017

ה"ע 54041-05-17 רשות ההגבלים העסקיים נ' אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ

3. ביום 2.9.2013, הגישה אל על בקשת פטור מאישור הסדר כובל לפי סעיף 14 לחוק (להלן – הבקשה) ביחס להסכם מיום 15.8.2013, שנערך בינה לבין אתיופיה ועניינו שיתוף פעולה בשיווק כרטיסי טיסה ושיתוף בקוד בקו התעופה הישיר שמפעילה אתיופיה בין תל אביב לאדיס אבבה וחזרה (להלן – קו התעופה או הקו) (להלן – ההסדר).
4. בנקודת המוצא עורר ההסדר, לעמדת הממונה דאז, חשש לפגיעה בתמריץ של אל על לפעול בעצמה בקו התעופה. אלא שהממונה בחן את ההסדר ואת השפעותיו המסחריות על התחרות, והשתכנע כי לא היה בהסדר באותה עת כדי להשפיע באופן ממשי על התחרות. למסקנה זו הגיע הממונה דאז על רקע העובדה ששבאותה תקופה חלה מגבלה ביטחונית בקו התעופה – שמקורה בשלטונות אתיופיה, אשר באותה עת לא היו נכונים לדון באפשרות הפעלת מערך האבטחה של אל על על אדמת אתיופיה (להלן – המגבלה הביטחונית). בעטייה של המגבלה הביטחונית נמנעה מאל על האפשרות לנקוט באמצעי אבטחה בהתאם להנחיות שירות הביטחון הכללי, כנדרש ממנה על פי החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, ובהתאם נמנע ממנה (כמו גם מכל מוביל ישראלי אחר) לפעול באופן עצמאי בקו התעופה. בנסיבות אלו, סבר הממונה דאז כי כל עוד מנועה אל על מלפעול בקו התעופה בשל מגבלה ביטחונית שמקורה בעמדת השלטונות האתיופיים, אין בהסדר כדי להשפיע באופן ממשי על התחרות. בהתאם, ביום 3.10.2013 העניק הממונה להסדר פטור מאישור ההסדר בבית הדין לפי סעיף 14 לחוק, אשר תוקפו לשלוש שנים, או עד 30 ימים מיום ביטול המגבלה הביטחונית, לפי המוקדם מביניהם (להלן – החלטת הפטור).
5. בין לבין, ארעו התפתחויות בכל הנוגע למגבלה הביטחונית: באוגוסט 2014 סוכמו הסדרי ביטחון מיוחדים בין רשויות הביטחון של ישראל ואתיופיה, הנדרשים לצורך כניסת חברות ישראליות לקו. להשקפת הממונה ארוע זה עלה כדי הסרת המגבלה הביטחונית הנזכרת בהחלטת הפטור, וממילא תוך 30 יום, היינו בחודש ספטמבר 2014, פקע הפטור. על פי הנטען, הסדרי הביטחון שסוכמו בין הרשויות, הניחו בפני הגורמים המקצועיים את התשתית הנדרשת לצורך דיון בפרטי הסדרי הביטחון שיאפשרו הפעלת טיסות בקו. על כן, לגישת מ"מ הממונה, החל מאותו שלב, רבצה הנעת תהליך גיבוש הסדרי הביטחון לפתחה של אל על ויש לראות את הפטור ככזה שפקע, וחייב בחינה מחודשת של ההסדר ושל מערך



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

18 יוני 2017

ה"ע 54041-05-17 רשות ההגבלים העסקיים נ' אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ

- 1 התמריצים שהוא יוצר באשר לפעילות עצמאית של אל על בקו. אל על חולקת על כך
- 2 וטוענת כי באותה עת ניתנה רק הסכמתן העקרונית של רשויות התעופה להסרת המגבלה
- 3 הביטחונית, והוצאת הדברים לפועל הותנתה בתנאים שלא התקיימו ואשר מנעו בפועל את
- 4 היכולת להפעיל טיסות בקו בתקופה האמורה.
- 5
- 6 6. כך או אחרת, לקראת תום שלוש השנים, שבה אל על ופנתה אל הרשות בבקשת
- 7 פטור דומה. ביום 23.9.2016 הודע לה כי עד לאחר הכרעה בבקשה לא יינקטו כלפיה צעדי
- 8 אכיפה בגין ההסדר. בסופו של דבר, בהחלטה מיום 9.4.2017 נעתר מ"מ הממונה לבקשת
- 9 הפטור החוזרת, והעניק את הפטור המבוקש להסדר למשך שלוש שנים, מנימוקים שונים
- 10 וביניהם עמדת מ"מ הממונה כי על אף הסרה המגבלה הבטחונית, נראה כי הסבירות לכניסה
- 11 עצמאית של אל על לקו בעתיד הקרוב נמוך ביותר.
- 12
- 13 7. כעולה מן האמור, לעמדת הממונה במשך תקופה בת כ-25 חודשים, החל מחודש
- 14 ספטמבר 2014 ועד ליום 23.9.2016, היתה אל על צד להסדר כובל בלא אישור, היתר זמני,
- 15 פטור או פטור סוג, בניגוד להוראות סעיף 4 לחוק. אל על, כאמור, חולקת על עמדה זו.
- 16
- 17 ההסכמה המוצעת ושיקולי מ"מ הממונה
- 18
- 19 8. על רקע זה, הגיעו מ"מ הממונה והמשיבה להסכמה לפיה, חלף הטלת עיצום כספי,
- 20 תשלום אל על לאוצר המדינה סך 485,000 ש"ח בתוך 30 ימים. מנגד התחייב הממונה, בכפוף
- 21 לאישור הצו ולקיום התחייבויות המשיבה, כי לא ינקוט בצעדי אכיפה נוספים כנגד
- 22 המשיבה או מי מטעמה, בגין הפרה של הוראת סעיף 4 לחוק כאמור. ההסדר נעשה בלא
- 23 שיהא בו משום הודאה או הסכמה מצד אל על אודות הפרה בידיה או בידי מי מטעמה.
- 24
- 25
- 26 9. לעמדת מ"מ הממונה, התקשרות בצו מוסכם בנוסח המצורף לבקשה עדיפה על
- 27 נקיטת הליכים אחרים לפי החוק כלפי המשיבה, משום שיש בה כדי לחסוך במשאבים
- 28 ציבוריים ולאפשר לרשות ולבית הדין להפנות משאבים לטיפול בנושאים נחוצים אחרים.
- 29



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

18 יוני 2017

ה"ע 54041-05-17 רשות ההגבלים העסקיים נ' אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ

10. כפי שהוסבר בבקשה, בקביעת סכום התשלום לאוצר המדינה שקל מ"מ הממונה
את השיקולים הקבועים בסעיף 50 לחוק ביחס לקביעת סכום עיצום שיוטל בגין הפרת
החוק, בשים לב לשלבים ולעקרונות המנחים שנקבעו בגילוי דעת 1/16: שיקולי הממונה
על הגבלים עסקיים בקביעת גובה עיצום כספי (להלן – גילוי הדעת). בבסיס הדברים,
ובשים לב גם להיקפי פעילותה ומחזוריה הכספי של המשיבה, סכום העיצום נקבע
בהתחשב, בראש ובראשונה, בכך שבסופו של דבר נמצא, כאמור, כי ההסדר הכולל אינו
מקים חשש לפגיעה של ממש בתחרות. מנגד, לגישת מ"מ הממונה, תקופת ההפרה נמשכה
על פני כ-25 חודשים. מדובר בתקופה ארוכה ומשמעותית, שיש לשקלה לחומרא, אך
בהינתן העובדה כי מדובר בהסדר שלא הקים חשש לפגיעה בתחרות, המשקל שניתן למשכו
הארוך הינו מוגבל, כפי שעולה גם מגילוי הדעת. כשיקול לקולא, נלקחה בחשבון עובדת
היעדרן של הפרות קודמות של החוק על ידי המשיבה. לבסוף, נשקלה לקולא גם העובדה
כי אנו נמצאים בראשית תקופת האכיפה באמצעות הטלת עיצום כספי, כך שלו היה מוטל
עיצום כספי על המשיבה, היה שיקול זה בא לידי ביטוי בגובה הסכום. לאל על מחזור
מכירות גבוה במיוחד, העולה על מחזור המכירות ממנו נגזרת תקרת העיצום הכספי בחוק.
לפיכך, ובהתאם לחישוב כמתואר בגילוי הדעת, הועלה הסכום לתשלום גם על פי ההסכמה
בין מ"מ הממונה לבין המשיבה. מעבר לשיקולים אלה, ונוכח נכונותה של המשיבה לסיים
את ההליכים באמצעות צו מוסכם, מצא מ"מ הממונה כי יש מקום להפחית באופן משמעותי
את הסכום שישולם על ידי המשיבה בהשוואה לסכום שהיה מוטל עליה במסגרת עיצום
כספי.
11. לאור האמור לעיל, מקובלת עליי עמדת מ"מ הממונה כי יש בצו המוסכם במתכונתו
המוצעת כדי לסייע בהרתעה מפני הפרת החוק ולקדם את הציות לו, וכי בנסיבות הענין
הבחירה במתווה המוסכם עדיפה ויעילה במידה רבה על פני הפעלת סמכויות אחרות
הנתונות למ"מ הממונה על פי חוק.
- אשר על כן, נעתרת אני לבקשה כך שניתן תוקף של צו מוסכם להסכמה שבין מ"מ הממונה
לבין המשיבה, כפי שבאה לידי ביטוי בנוסח הצו שצורף לבקשה.
- אין צו להוצאות.



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

18 יוני 2017

ה"ע 54041-05-17 רשות ההגבלים העסקיים נ' אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ

1

2

ניתנה היום, כ"ד סיוון תשע"ז, 18 יוני 2017, בהעדר הצדדים.

3

תמר בוזק רפפורט, שופטת

4

5

6

7

8

9

10

החתימים סגורות