



נימוקי התנגדות למיזוג בין סאן-דור נתיבי אוויר בינלאומיים בע"מ וישראייר

תעופה ותיירות בע"מ

אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ (להלן: "אל על") מבקשת למזג את סאן דור נתיבי אוויר בינלאומיים בע"מ (להלן: "סאן דור"), בה מחזיקה אל על בבעלות מלאה, עם ישראייר תעופה ותיירות בע"מ (להלן: "ישראייר"). אל על היא חברת התעופה הגדולה ביותר מבין חברות התעופה הישראליות, והיקף הפעילות שלה גדול משמעותית מכל חברת תעופה אחרת הפועלת בישראל; לישראייר, אחת משתי המתחרות הישראליות היחידות של אל על, נתח נכבד מפעילות התעופה הפנים ארצית, והיקף הפעילות שלה בתחום התעופה הבינלאומית הולך וגדל בשנים האחרונות.

ביום 10.1.2018 הודעתי לצדדים על החלטתי להתנגד למיזוג, ולהלן יפורטו הטעמים לכך.

שני טעמים עיקריים מונעים מתן אישור למיזוג המוצע: ראשית, הוא מאיין תחרות פוטנציאלית מצדה של אל על בקווי התעופה לאילת, ומקבע את הדואופול של ישראייר וארקיע קווי תעופה ישראליים בע"מ (להלן: "ארקיע") בקווים אלה; שנית, הוא מעורר חשש לפגיעה בתחרות בקווים בינלאומיים, לאור העצמת התמריץ של אל על לדחיקת מתחרים מקווים אלו. היכולת של אל על לדחוק מתחרים בקווים בינלאומיים נובעת מהתלות המוחלטת של חברות התעופה הישראליות, ובפרט של ארקיע, בשירותי אבטחת תעופה בחו"ל הניתנים באופן בלעדי על ידי אל על.

בנסיבות אלה מתקיים האמור בסעיף 21 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 והממונה על הגבלים עסקיים (להלן: "הממונה") אינו רשאי לאשר את המיזוג כפי שהוצע. בהיעדר תנאים שיש בהם כדי לרפא את החששות, שומה על הממונה להתנגד למיזוג.

א. מבוא

אל על היא חברה ציבורית העוסקת בהובלת נוסעים ומטען בטיסות בינלאומיות, בהחכרת ציוד טיסה ומטוסים במתכונת "חכירה רטובה"¹, במכירת מוצרים פטורים ממכס, במתן שירותי תחזוקה שוטפת ותחזוקה כוללת למטוסים, בייצור ואספקת מזון לטיסות (באמצעות ת.מ.מ. תעשיות מזון מטוסים (נתב"ג) בע"מ), ובשיווק חבילות נופש למגוון יעדים ברחבי העולם (באמצעות סאן דור).

ישראייר עוסקת בהובלת נוסעים בטיסות בינלאומיות ופנים ארציות, כמו גם בשיווק טיסות בינלאומיות, שיווק חבילות נופש למגוון יעדים ברחבי העולם, ובמכירה ושיווק סיטונאי של חבילות תיירות בישראל.

¹ "הסדר חכירה רטובה" מוגדר בכללי ההגבלים עסקיים (פטור סוג להסדרים בין מובילים באוויר) (מס' 2), התשע"ד-2013, כך: "הסדר בין מובילים לחכירה, השכרה או החלפה של מטוס לשם הפעלתה של טיסה, שלפיו המטוס מופעל במסגרת רישיון ההפעלה האווירית של המחכיר ובכלל זה החכרת מטוס יחד עם עובדים הנחוצים להפעלת הטיסה."



ביום 16.7.2017 הונחו בפניי הודעות מיזוג מטעם אל על וישראייר (אל על וישראייר ביחד להלן: **"החברות המתמזגות"**) בקשר עם הסכם מיום 2.7.2017 לפיו סאן דור תרכוש את מלוא הון המניות של ישראייר מידה של חברת אי די בי תיירות בע"מ בתמורה לתשלום סך של כ- 24 מיליון דולר ארה"ב ולהקצאה של 25% ממניות סאן דור. בנוסף, לאל על הוקצתה אופציה לקניית מניות סאן דור שבידי אי די בי תיירות (אופציית put), ולאי די בי תיירות הוקצתה אופציה למכור מניות אלה לאל על (אופציית call).

המיזוג מעורר חשש סביר לפגיעה משמעותית בשני היבטים: הראשון, פגיעה בתחרות הפוטנציאלית בקווי התעופה ממרכז המדינה לאילת; והשני, העצמת החששות לפגיעה בתחרות בקווים בינלאומיים הנובעים מהתלות של ארקיע בשירותי אבטחת התעופה הניתנים על ידי אל על.

ב. איזון התחרות הפוטנציאלית בקווי תעופה ממרכז המדינה לאילת

מיזוג של שחקן הפועל בשוק מסוים עם גורם בעל תמריץ ויכולת להתחרות באופן עצמאי באותו שוק עלול לעורר חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות. החשש מתגבר ככל שהשוק הרלוונטי ריכוזי יותר; ככל שחלקו של השחקן הפעיל בו גדול יותר; ככל שההיתכנות לכניסת הגורם העומד על סף השוק בעתיד הנראה לעין גבוהה יותר; ככל שהתרומה של כניסה כאמור להגברת התחרות צפויה להיות גבוהה יותר; ככל שחסמי הכניסה לשוק גבוהים יותר וככל שמספר השחקנים הפוטנציאליים האחרים נמוך יותר.²

כפי שנראה מיד, מספר גורמים יוצרים חשש לפגיעה משמעותית בתחרות בשוק הטיסות הפנים ארציות בין מרכז המדינה (שדה דב ונתב"ג) לאילת, כתוצאה מהמיזוג המוצע: זהו שוק ריכוזי ביותר - פועלות בו ארקיע וישראייר בלבד; ישראייר, הגם שפעילותה קטנה בהיקפה ביחס לזו של ארקיע, מחזיקה בחלק נכבד מהפעילות בשוק (בין 30%-ל-35% מתנועת הנוסעים); חסמי הכניסה לשוק תמירים, ולמעט ארקיע וישראייר שפועלות בשוק, ואל על שעומדת על ספו, אין אף חברת תעופה שמסוגלת לצלוח את חסמי הכניסה אליו; בשנים בהן פעלה אל על בקו, תרומתה לתחרות הייתה משמעותית; לאל על הנכסים וההון הדרושים להפעלת קו התעופה נתב"ג-אילת, והסבתם של הנכסים וההון האמורים לטובת הפעילות בקו אינה כרוכה בעלויות שקועות משמעותיות.³ יתירה מכך, על ההסתברות הגבוהה לכניסה עצמאית של אל על לפעילות בקו התעופה נתב"ג-אילת מעידה התנהלותה של אל על עצמה, שנקטה בשורה של צעדים במטרה להיכנס לשוק, אך שינתה את תכניתה על רקע התקדמות המגעים לקראת מיזוג עם ישראייר. נעמוד להלן על דברים אלה כסדרם.

² ראו: ע"א 2082/09 **יורקום די.בי.אס בע"מ נ' בזק חברת התקשורת הישראלית בע"מ**, פ"ד סג(2) 788, פס' 24-25, 28 (2009) להלן: **"עניין יורקום"**.

³ European Commission, Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings, para. 59 (2004/C 31/03).



1. טיסות מהמרכז לאילת: שוק ריכוזי המאופיין בחסמי כניסה תמירים

בענף התעופה, נהוג להגדיר את השוק הרלוונטי על בסיס המוצא והיעד של קו הטיסה.⁴ נוכח הקרבה הגיאוגרפית בין נתב"ג לשדה דב, מתקיימת תחליפיות קרובה, לפחות בעיני חלק נכבד מהנוסעים, בין קווי התעופה נתב"ג-אילת ושדה דב-אילת. ניתן אמנם להגיע ממרכז המדינה לאילת באמצעי תחבורה יבשתית כגון רכב פרטי, מוניית או אוטובוס. אולם, לאור הבדלים ניכרים בין מאפייני שירות הטיסה (בין היתר במונחי זמן ותפיסת הנוחות) ומחירו, לבין המאפיינים ומחיריהם של שירותי התחבורה היבשתית, האחרונים אינם בגדר תחליף קרוב לשירות הטיסה לפחות עבור חלק ניכר מהצרכנים. היותו של שוק הטיסות לאילת שוק רלוונטי, מובחן ונבדל, עולה גם ממסמכים שמקורם באל על, ישראייר וארקיע.

ארקיע וישראייר הן חברות התעופה היחידות המפעילות כיום טיסות סדירות מהמרכז לאילת. בשנים האחרונות הובילה ארקיע כ-70%-65% מהנוסעים בטיסות הסדירות לאילת, והיתר טסו בטיסות ישראייר. היקף התנועה בטיסות לאילת וממנה בשנים האחרונות עומד על לא פחות מ-1.4 מיליון נוסעים לשנה. רבבות רבות של נוסעים, עליהם נמנים תושבי אילת התלויים בעורק תחבורה חיוני זה, וכן תיירים ישראלים וזרים, שבויים בידיו של דואפול.

פני הדברים היו שונים בעבר. אל על הפעילה טיסות סדירות בין נתב"ג לאילת בין השנים 2010 ל-2013. פעילותה בקו הביאה לגידול משמעותי בהיצע הטיסות לאילת ובמספר הנוסעים, ולירידה ניכרת במחירים. כל זאת, על אף שלא ניתן לאל על חופש פעולה מלא: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן: "משרד התחבורה"), שביקש להגן על פעילותן של ארקיע וישראייר, הטיל מגבלות שונות על פעילותה של אל על בקו לאילת. לעומת זאת, מאז שנת 2013, עת יצאה אל על מהקו, עלה מחירן הממוצע של הטיסות לאילת, ולא חלו שינויים מהותיים בגודל השוק או בנתחי השוק של ארקיע וישראייר.

למעט אל על, אין אף חברת תעופה ישראלית שיכולה להפעיל טיסות בתדירות ובקיבולת משמעותיות מספיק על מנת להקים תחרות לארקיע וישראייר. גם חברות זרות אינן יכולות לפעול בשוק וזאת מטעמים אסדרתיים. ככלל, בישראל, בדומה לנהוג בעולם, לא ניתנים לחברות תעופה ממדינה זרה היתרים להפעיל קווי תעופה פנים ארציים. בהתאם, רשות התעופה האזרחית (להלן: "ר"ת"א") לא צפויה להעניק לחברת תעופה זרה רישיון להפעלת טיסות מהמרכז לאילת.

הנה כי כן, השוק הרלוונטי הוא ריכוזי מאוד, ומאופיין בחסמי כניסה תמירים ולמעשה בלתי צליחים עבור כלל חברות התעופה, למעט אחת – אל על. כפי שיוסבר להלן, אל על היא מתחרה פוטנציאלית בפועל בשוק הטיסות לאילת, כמובנו של מונח זה בדיני ההגבלים העסקיים.

⁴ ראו למשל: הכרזה לפי סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 אל על נתיבי אוויר 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; Report of the European Competition Authorities (ECA) Air Traffic Working Group Mergers and alliances in civil aviation- an overview of the current enforcement practices of the ECA concerning market definition, competition assessment and remedies, p. 6.



2. אל על היא מתחרה פוטנציאלית בפועל בטיסות מהמרכז לאילת

לאל על המאפיינים, היכולות והתמריץ הכלכלי לפעול בקו התעופה נתב"ג-אילת, ולכלל הפחות, קיימת רמה סבירה של היתכנות לכניסתה לשוק בעתיד הנראה לעין.⁵ נפרט.

א. אל על הפעילה טיסות לאילת, ולא השלימה עם המגבלות שהוטלו על פעילותה

אל על הפעילה טיסות בקו התעופה נתב"ג-אילת בין השנים 2010-2013. לתחילת הפעילות קדמו הליכי רישוי מול משרד התחבורה, שנעתר לבקשת אל על לפעול בקו, אך הגביל את פעילותה במטרה להגן על ארקיע וישראיר, שבאותה עת התמקדו בעיקר בהפעלת טיסות פנים ארציות. כך, בין היתר, הוגבלה תדירות הטיסות של אל על לשלושה סבבי טיסות ביום בלבד, והוטלו מגבלות על קיבולת המטוסים (מספר המושבים) שתפעיל בקו. בנוסף הוטלו על אל על מגבלות שנגעו לשיווק טיסות לאילת. כך, נמנע מחברי מועדון הנוסע המתמיד של אל על לממש נקודות לצורך רכישת כרטיסי טיסה בקו ולצבור נקודות בעת טיסה בו. אל על לא השלימה עם המגבלות שהוטלו עליה, והפעילה לחץ להסירן, בין היתר על ידי פנייה לממונה. עתירה שהגישה אל על לבג"צ בהקשר זה נדחתה.

למרות המגבלות הצליחה אל על לגרוף נתח שוק משמעותי מיד עם כניסתה לקו והתמידה בפעילות בו לאורך מספר שנים, ולא בכדי: לא זו בלבד שפעילותה בקו הייתה רווחית בשנת 2012, אלא שאל על ייחסה לפעילות בקו "תרומה לרשת" במובן זה שיכולתה להציע ללקוחות טיסות בקו הגדילה את הביקוש לטיסות אל על בקווי התעופה בין נתב"ג ליעדים בחו"ל. כאמור, לא רק אל על יצאה נשכרת מהפעילות שלה בקו על אף המגבלות שהוטלו עליה. גם ציבור הצרכנים נהנה מגידול ניכר בתדירויות ומירידת מחירים. מנגד, ישראיר וארקיע שנחשפו לתחרות התלוננו וניסו להצר את צעדיה של אל על בשוק, בין היתר על ידי הגשת עתירות לבג"ץ.

ב. הטעמים להפסקת פעילותה של אל על בקו לא יהיו רלוונטיים עם המעבר לתמנע

בשנת 2013 הפסיקה אל על את הטיסות בקו נתב"ג-אילת מטעמים של בטיחות הטיסה, שמקורם במאפייני נמל התעופה באילת. כך עולה באופן ברור בין היתר מעיון במסמכים פנימיים של אל על, וכך הציגה אל על את הדברים בצורה מפורשת לציבור המשקיעים בבורסה.⁶

בימים אלה מוקם נמל התעופה ע"ש אילן ואסף רמון בתמנע (להלן: "תמנע") שיחליף את נמל התעופה באילת שעתיד להיסגר בחודשים הקרובים. התשתית בתמנע מתקדמת ביחס לזו הקיימת באילת, יותקן בו ציוד מתקדם ויונהגו בו תהליכי המראה ונחיתה בטוחים מאלה הנהוגים באילת. טעמי בטיחות הטיסה שהובילו את אל על להפסיק את פעילותה בקו נתב"ג-אילת לא יתקיימו עוד עם המעבר לתמנע, שכאמור צפוי להתרחש כבר בחודשים הקרובים.

⁵ עניין יורוקום, פס' 28.

⁶ דו"ח תקופתי של חברת אל-על לשנת 2013 :

https://www.elal.com/SiteCollectionImages/Investor_Relations/Financial_Information/2013/Final_Report/Annual%20Report%202013%20HE.pdf, פס' 7.1.10 (ה).



ג. אל על נערכה להפעלת טיסות לאילת ונתנה להיערכות ביטוי חיצוני מובהק

אין זה פלא, אם כן, שאל על נערכה לפעילות בתמנע כבר מתום שנת 2012, לכל המאוחר. באל על אף הוקם צוות ייעודי בראשות מנהלת ארגון ותהליכים, בו שולבו נציגים מהאגפים הרלוונטיים. צוות זה עמל בעיקר על אפיון צרכי הפעילות של אל על בתמנע, וזאת על בסיס התכנית להפעיל לפחות ארבעה סבבים של טיסות פנים ארציות יומיות בקו נתב"ג-תמנע, כאשר נשקלה האפשרות להפעיל עד שמונה סבבים כאמור, כמו גם טיסות בינלאומיות מתמנע. להיערכות הפנימית היו שותפים הגורמים הבכירים ביותר בחברה.

להיערכות של אל על ניתן ביטוי חיצוני: אל על ניהלה דין ודברים עם רשות שדות התעופה (להלן: "רש"ת") במטרה להסדיר את פעילותה בתמנע. במסגרת זאת העבירה אל על לרש"ת לוח טיסות טנטטיבי ומשוער בקו נתב"ג-אילת (תמנע), בו מפורטים מספרי הטיסות המיועדים וזמני המראה ונחיתה משוערים.

דיוני אל על עם רש"ת נסבו בעיקר סביב השטחים שיוקצו לפעילות אל על בתמנע. בהקשר זה העבירה אל על תכנון מפורט של השימושים במתחמים השונים שיוקצו לה. להמחשת רמת הפירוט אליה הגיעו המגעים, אל על הציגה בפני רש"ת איזה שטח יידרש לצורך הקמת משרד מנהל התחנה ואיזה שטח נדרש לעמדת סגנית המנהל. אל על ידעה גם לפרט את מספר גלגלי המטוסים, הבלמים, המנורות, וכו' שתבקש לאחסן, ואת היקף השטח הדרוש לאחסנת כל פריט ופריט. הצדדים דנו גם בנושאים תפעוליים נוספים, כגון בקשה של אל על לאפשר לצוות האוויר מעבר מהיר בבדוק, התאמת התשתית בתמנע לנחיתת מטוסי בואינג 787, אפשרות שאל על תרכוש שירותי תקשורת מרש"ת, תכנון רשת אלחוטית ברחבות המטוסים ועוד.

עד קיץ 2016, אל על התנהלה כמי שמתכוונת להפעיל טיסות בקו התעופה נתב"ג-תמנע, ומעידים על כך לא רק מסמכים פנימיים שנערכו בזמן אמת, ובהם גם מסמכים שנערכו על ידי גורמים בכירים ביותר בחברה, אלא גם המסמכים והמידע שהועברו לרש"ת והמגעים הקונקרטיים שאל על קיימה עמה בהקשר זה, גם כמו מצגים שהציגה בפני גורם חיצוני נוסף.

ד. אל על שינתה את תכניתיה על רקע התקדמות במו"מ לקראת עסקת המיזוג

בספטמבר 2016 הודיעה אל על לרש"ת כי היא מוותרת על הקצאתם של רוב השטחים שיועדו לה בתמנע, וכי היא מבקשת להקצות לה שטח קטן שיאפשר לה להעניק שירותים טכניים לגורמים אחרים. הרקע להודעה זו ולשינוי החד בתכנית של אל על הוא התקדמות המו"מ לגיבוש עסקת המיזוג והתכנית של אל על להפעיל טיסות לתמנע באמצעות ישראייר. מסקנה זו עולה ממסמכיה הפנימיים של אל על, ומדברים שמסרה אל על לרש"ת.

כאן המקום לציין כי מבחינת היערכותה של אל על לביצוע המיזוג, ניכר שהיא רואה ערך רב בפעילותה של ישראייר בשוק הטיסות לאילת, הן כשהיא לעצמה והן בשל התרומה של פעילות זו להכנסות רשת הנתיבים הבינלאומיים של אל על. טעם זה היה אחד מהטעמים העיקריים שעמדו ביסוד החלטת אל על להתקשר בהסכם המיזוג עם ישראייר. גם מכאן ניתן ללמוד על התמריץ של אל על לפעול בקו נתב"ג-אילת.



לסיכום, אל על היא המתחרה הפוטנציאלית היחידה של ארקיע וישראייר בהפעלת טיסות לאילת. המיזוג מונע כל אפשרות ליצירה של תחרות בין אל על לישראייר בקו התעופה נתב"ג-אילת, והלכה למעשה מקבע את הדואופול בטיסות לאילת בעתיד הנראה לעין. עוד ראוי לזכור כי נוכח חסמי הכניסה התמירים, המיזוג היה מבשר שינוי מבני, שתוצאתו הסרה מוחלטת של האפשרות לכניסה עצמאית של מתחרה נוסף לקו נתב"ג-אילת, וזאת גם מעבר לעתיד הנראה לעין; פירושו של דבר שהתנגדות למיזוג עשויה להותיר פתח לקיומו של רסן תחרותי עתידי על החברות הפועלות בשוק הטיסות לאילת, וזאת אף אם אל על תחליט שלא לפעול בשוק זה.

בנסיבות אלה מעורר המיזוג חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות – חשש אשר לא ניתן להפיג בתנאים.

3. עיקרי טענות אל על בשימוע לעניין הטיסות לאילת

נתייחס כעת בקצרה לכמה מן הטענות שהעלו הצדדים בקשר עם החשש הנוגע לטיסות לאילת.

הצדדים טענו כי הפעלת טיסות בקו נתב"ג-אילת על ידי אל על אינה כדאית ועל כן אל על אינה בבחינת מתחרה פוטנציאלית. בתמיכה לטענה זו הציגה אל על תחשיב שערכה לצורך הליך בדיקת המיזוג על ידי הממונה. עוד הסבירה אל על כי המצגים שהוצגו לרש"ת לא היו מחייבים, ניתנו תחת לחץ של רש"ת וממילא אינם מלמדים על החלטה להפעיל טיסות לאילת. בנוסף, הצדדים הציעו תנאים שלטענתם מרפאים את החששות עליהם הצבענו: התחייבות להפעיל עוד שני מטוסי ATR בקווי התעופה לאילת והתחייבות להעניק הנחות לתושבי אילת.

נתייחס תחילה לתחשיב שמלמד, לטענת אל על, על היעדר כדאיות כלכלית בהפעלת טיסות אל על בקו נתב"ג-אילת. על פי הטענה, התחשיב נערך על יסוד הנחות שמרניות, ועל כן תוצאת התחשיב משקפת רק חלק מההפסד הצפוי בהפעלת הקו. עוד עולה מטענות אל על כי שומה על הממונה להציג תחשיב מטעמו, הסותר את התחשיב של אל על. מטענות אלה לא שוכנע הממונה.

ראשית, חשוב להבהיר כי התחשיב נערך לצורך בדיקת המיזוג, לאחר שבמסגרת השימוע שנערך לצדדים הוצגו בפניהם החששות שהמיזוג מעורר. בנסיבות אלה, ולאור משקלן של הראיות מזמן אמת המלמדות על כוונתה הקונקרטית של אל על לפעול בקו נתב"ג-אילת, קשה לייחס משקל רב לתחשיב, ובפרט להנחות עליו הוא מבוסס.

לגוף העניין, על פי ניתוח רגישות שנערך לרכיבים שונים שנכללו בתחשיב, שינויים מינוריים בפרמטרים שהוצבו על ידי אל על יובילו לשינוי במסקנה. להמחשה, שינוי קטן בשיעור ההכנסה הצפוי לנוסע בקו הפך את הקערה על פיה, כך שהתחשיב מצביע על רווחיות. באופן דומה, גם להנחת אל על באשר לשיעור העמלות הממוצע לסוכני הנסיעות יש השפעה ניכרת על תוצאת התחשיב, ושינוי קל ברכיב זה יוביל אף הוא את החברה לרווחיות מהקו לאילת. בחינת רגישות התחשיב לשינויים ברכיבים אלה אינה מקרית – דומה שההנחות עליהן



התבסס התחשיב בהקשר זה אינן סבירות. הממונה גם לא שוכנע מטענת אל על לפיה הפעלת טיסות לאילת אכן מחייבת הפסקת הפעילות בקו תעופה אחר לאירופה, וכרוכה בהכרח באובדן רווחים אלטרנטיביים. כל זאת, בין משום שלא התקבלו תשובות מניחות את הדעת מאל על, ובין משום שהמידע שנמסר על ידה לא עלה בקנה אחד עם מידע שהתקבל מצדדים שלישיים.

כאן המקום להתייחס גם לטענה של הצדדים לפיה צפויה ירידה חדה בגודל השוק בשל הסגירה המתוכננת של שדה דב. על פי הטענה, צפויה פגיעה קשה בכדאיות הכלכלית של הפעלת טיסות לאילת. ואולם, ראשית, ישראיר עצמה הודתה כי להערכתה, שדה דב לא צפוי להיסגר בשנים הקרובות ובכל מקרה כלל לא ברור אם ומתי אירוע זה יתרחש; שנית, ישראיר מצויה בהליכי קליטה של מטוס ATR שלישי שישמש לטיסות לאילת, ואף נקטה בפעולות לקראת אפשרות להצטייד במטוס ATR נוסף. התנהלות כזו עומדת בקנה אחד עם הערכה לפיה צפוי דווקא גידול בהיקף הפעילות; שלישית, ההחלטה העקרונית לסגור את שדה דב נפלה כבר בסוף שנת 2012 והייתה ידועה גם בעת שאל על נערכה לכניסה לפעילות בקו נתבי"ג-אילת. סיכומו של דבר, הממונה לא שוכנע כי צפויה ירידה משמעותית בביקוש לטיסות לאילת בעתיד הנראה לעין. ממילא, אף אם נניח כי יש ממש בטענה לפיה היקף הפעילות בשוק הטיסות לאילת יקטן בעקבות סגירה עתידית של שדה דב (שכאמור, אין לדעת אם ומתי יתרחש), לא שוכנע הממונה כי לאל על אין תמריץ להפעיל טיסות לאילת בנסיבות אלה.

לבסוף, הצדדים הציעו לאשר את המיזוג בתנאי שהחברה הממוזגת תתחייב להפעיל שני מטוסי ATR נוספים בקווי התעופה לאילת, ולתת הנחה לתושבי אילת. מדובר בתנאים שאינם פותרים את החשש התחרותי, שכן עניינם בהתחייבות של צד למיזוג להגדיל תפוקה, התחייבות שאין לה דבר וחצי דבר עם אובדן המתחרה העצמאי הצפוי כתוצאה מהמיזוג.

בנוסף, עניינם של התנאים המוצעים בפיקוח על ההיצע ועל המחירים, אשר במהותם נועדו לחקות את התוצאה שאמורה להתקבל בשוק תחרותי. על נחיתותם של תנאים מסוג זה עמד בית הדין להגבלים עסקיים בעניין קרתא, והדברים שם יפים גם לענייננו:⁷

"בענייננו, מוצע תנאי של פיקוח על מחירים שתכליתו לחקות תחרות. תנאי כזה אין בו כדי להסיר את החשש התחרותי שמעורר המיזוג. ראשית, אין לדעת אם מחירי החניונים כפי שהם היום הם מחירים תחרותיים, כך גם אין לדעת אם לא ירד הביקוש לחניה מחר, עובדה שבתנאי תחרות חופשית תביא להורדת מחירי החניה, אך לא תשפיע על מחירים שנקבעו כתנאי למיזוג. זאת ועוד. התנאי מחייב פיקוח תמידי, שמעצם טיבו אינו יעיל, ולא קשה לעקוף אותו בדרכים אלה ואחרות"

⁷ ה"ע (הגבלים עסקיים – ביה"ד ירושלים) 46791-03-14 אל רוב אזור מסחרי ממילא (1993) בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים, פס' 71 (פורסם בנבו, 04.12.2014).



בשולי הדברים נזכיר כי ישראייר ממילא מתכוונת להפעיל מטוס ATR נוסף על השניים שהיא מפעילה כיום, ואף מצויה במגעים לקראת רכישה אפשרית של מטוס נוסף.

ג. חשש מדחיקת ארקיע באמצעות פגיעה בשירותי אבטחת תעופה בחו"ל

המיזוג מעצים את החשש לפגיעה בתחרות ביעדים בינלאומיים, לאור העצמת התמריץ של אל על לדחיקת ארקיע מיעדים אלו. זאת, על רקע התלות המוחלטת של ארקיע בשירותי אבטחת תעופה בחו"ל, הניתנים באופן בלעדי על ידי אל על. החשש לדחיקת ארקיע (וישראייר) קיים כבר היום, אולם המיזוג עם ישראייר היה מעצים חשש זה, וזאת הן בשל היותן של ארקיע וישראייר מתחרות קרובות במיוחד והן לאור ההיבט האופקי של המיזוג, שהשפעותיו מתחדדות במיוחד ביעדים ממועטי מתחרים. בנסיבות אלה, המיזוג היה מגדיל את התועלת שרואה אל על מדחיקת ארקיע באמצעות שירותי אבטחת תעופה, ובהתאם היה מגביר את התמריץ לעשות כן.

1. המונופולין של אל על במתן שירותי אבטחת תעופה והחשש הנובע ממנו

לאל על נתונה בלעדיות במתן שירותי אבטחת נוסעים ומטען בטיסות נוסעים של חברות התעופה בקווים בין ישראל לחו"ל – שירותים שקבלתם היא תנאי בלתו אין להפעלת טיסות בינלאומיות על ידי חברות תעופה ישראליות. מכאן התלות של ארקיע וישראייר במונופולין של אל על בתחום זה. הממונה הכריז על אל על כעל בעלת מונופולין,⁸ והערר שהוגש על ההכרזה נדחה על ידי בית הדין להגבלים עסקיים, שקבע, בין היתר, כי:

"מדובר בשירות שהינו תשתית חיונית לפעילות מסחרית ענפה של חברות התעופה הישראליות, תשתית הניתנת הלכה למעשה בידי אגף הביטחון בחברת אל על, אגף שמנהלו כפוף למנכ"ל אל על, אשר ביכולתו לסרב ליתן את השירות..."⁹

עוד נקבע בפסה"ד כי לאל על הכוח לפגוע במתחרותיה:

"מן הראיות עלה גם כי לאל-על אפשרות מעשית לעשות שימוש בכוחה המונופוליסטי בתחום שירותי אבטחת תעופה לחו"ל, על מנת לפגוע במתחרותיה."

ובהמשך (פס' 26):

"לאל על, אם כך, הייתה וישנה יכולת להשפיע על פעילותן המסחרית של מתחרותיה מכוח בלעדיותה במתן השירות הנדון. היינו, במקרה בו אל על תסרב ליתן שירותי אבטחה למתחרותיה, פעילותן המסחרית תפגע, ומטבע הדברים הנהנת מכך עשויה להיות מתחרתן המסחרית."

⁸ הכרזה על בעל מונופולין 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** (להלן: "ההכרזה").

⁹ ה"ע 52563-09-12 אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ נ' הממונה על הרשות להגבלים עסקיים (16.5.2015) **הגבלים עסקיים 500830** (להלן: "ערר אל על").



יודגש, חשש לפגיעה משמעותית בתחרות קם גם במקרים בהם עלול להיפגע כושר התחרות של ארקיע, באופן שיאפשר לחברה הממוזגת להפעיל כוח שוק, גם אם לא צפויה דחיקתה בפועל מן השוק.¹⁰ בהתאם, גם הערמת קשיים נקודתיים, שאינה עולה כדי סירוב מוחלט ליתן את השירות וכדי דחיקה מוחלטת של ארקיע מהשוק, עלולה לגרום לפגיעה קשה במתחרה וכפועל יוצא מכך בתחרות. לשם המחשה, סירוב לספק שירות לטיסה בודדת מתוך סדרת טיסות מתוכננות עלול לפגוע בתכנית העסקית של ארקיע כמו גם במוניטין שלה; כך גם התניית מתן השירות בשינוי שעות הטיסה ליעד מסוים, אשר עלולה לשבש את לוח הזמנים המתוכנן של המטוס, ולפגוע בכדאיות הטיסה לאותו יעד או ליעדים אחרים. החלטות מעין אלו, על סירוב נקודתי לספק טיסה או על התניית מתן השירות בשינוי לוחות הזמנים, מתקבלות על ידי אל על כדבר שבשגרה, והן נושא לתלונות מצדה של ארקיע. אל על מצדה טוענת, בין היתר, כי החלטות אלה מתקבלות באופן ענייני, ללא כל אפליה בין חברות התעופה. מבלי להביע עמדה באשר לנכונות טענותיהן של אל על או ארקיע בהקשר זה, הניסיון שהצטבר ברשות אגב בחינתן מלמד הן על עוצמת החשש הנובע מהשליטה של אל על באספקת שירותי אבטחת התעופה, והן על הקושי לפקח בדיעבד על שיקול הדעת של אל על בהקשר זה.

לבסוף, בנוסף ליכולת, יש לאל על גם תמריץ לדחוק את ארקיע (וישראייר), המתחרות בה בהפעלת טיסות בינלאומיות. יתרה מכך, במקרה הרגיל, דחיקה של מתחרה על ידי פגיעה באספקת תשומה כרוכה מטבע הדברים באובדן הכנסות, ועל כן לא בכל מקרה יהיה לבעל מונופולין תמריץ לנקוט במהלך כזה; לעומת זאת, במקרה זה אספקת שירותי אבטחת התעופה שבמונופולין למתחרות אינה מקור רווח עבור אל על, ובהתאם השיקול של אובדן הכנסות ממתן השירות למתחרות אינו משחק תפקיד.

הנה כי כן, החשש הכבד לדחיקתן של ארקיע וישראייר המתחרות באל על קיים אם כן כבר היום. נסביר עתה כיצד המיזוג מעצים חשש זה.

2. העצמת החשש לדחיקתה של ארקיע

א. הגברת התמריץ לדחיקת ארקיע

התמריץ לדחוק מתחרה והנכונות לשאת בעלויות או בסיכונים הכרוכים בדחיקה מתגברים ככל שגדלה תוחלת הרווח. כפי שנסביר מיד, המיזוג עם ישראייר היה מביא להפחתת מתחרה, ובנוסף היה גורם לכך שאל על הייתה מפנימה חלק גדול יותר מהשפעות התחרות מצדה של ארקיע. השפעות אלה של המיזוג, כל אחת בנפרד, לא כל שכן במצטבר, היו מגבירות את התמריץ לדחוק את ארקיע.

המיזוג בין אל על לישראייר היה מביא להפחתה של מספר המתחרים הקיימים או הפוטנציאליים בקווי התעופה ליעדים קרובים. היבט אופקי זה של המיזוג, כשהוא לעצמו,

¹⁰ European Commission, Guidelines on the assessment of non-horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings, para. 29 (2008/C 256/07) (להלן: "ההנחיות אירופאיות").



מגביר את הפיתוי לדחוק את ארקיע מפעילות בשווקים מסוימים ולהשתלט עליהם – במיוחד ככל שאלה מאופיינים ממילא בריכוזיות ובחסמי כניסה גבוהים.

לשם המחשה, עובר למיזוג, השתלטות של אל על על הפעילות בקו התעופה לזנזיבר היתה כרוכה בדחיקה הן של ארקיע והן של ישראייר. דחיקה של אחת מהן בלבד הייתה מניבה לאל על רק חלק מרווחי הדואופול שהיה נותר בקו. המיזוג משנה את התמונה: דחיקה של ארקיע הייתה מניבה לגוף הממוזג את מלוא רווחי המונופול.

המיזוג מעצים את החשש לדחיקת ארקיע גם משום הגברת הקרבה התחרותית בין אל על וארקיע. עובר למיזוג, תחרות מצדה של ארקיע משפיעה במידה רבה על ישראייר, שהיא מתחרה קרובה של ארקיע, ובמידה פחותה יותר של אל על. המיזוג היה מביא לכך שאל על הייתה מפנימה את אובדן ההכנסות של ישראייר כתוצאה מתחרות של ארקיע בה, ובהתאם היה מתגבר התמריץ של אל על לדחוק את ארקיע. באופן דומה, המיזוג היה מביא לכך שאל על הייתה מפנימה גם את הרווח הגלום לישראייר כתוצאה מדחיקתה של ארקיע.

על הקרבה בין ישראייר וארקיע בטיסות בינלאומיות מעיד הדמיון הרב בליבת הפעילות של שתיהן: שתיהן עוסקות בעיקר במכירה ושיווק של חבילות נופש, בהן כלול גם רכיב הטיסה, ליחידים (לרבות באמצעות סוכני נסיעות) ובמכירת קיבולת טיסה לסיטונאי תיירות אשר עוסקים גם הם בהרכבת חבילות נופש. לעומת זאת, ליבת פעילותה של אל על היא במכירה, שיווק והפעלה של טיסות בינלאומיות, ובפרט של טיסות סדירות. החלק בהכנסה של אל על אשר מקורו בפעילויות מכירת חבילות הנופש וסיטונאות התיירות, בהן ממוקדות ארקיע וישראייר, נמוך באופן יחסי. למעשה, אל על הבהירה שאחד המניעים העיקריים לעסקת המיזוג הוא הרחבת פעילותה בתחום חבילות הנופש וסיטונאות התיירות.

בנוסף, המיזוג היה מגדיל את החפיפה הכוללת בין הפעילויות של אל על וארקיע, וגם מהטעם הזה היה מתגבר התמריץ של אל על לדחוק את ארקיע. לשם המחשה, אם עובר למיזוג אין לאל על תמריץ מיוחד לדחוק את ארקיע מהקו לבאקו, לאחריו התמריץ היה מתגבר מהטעם הפשוט שישראייר מפעילה טיסות לקו זה.

ב. החשש לדחיקת ארקיע – חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות

על רקע האמור, החשש מדחיקתה של ארקיע באמצעות שירותי אבטחת התעופה מתגבר ומופיע במלוא עוצמתו בהקשרים בהם פעילות של חברות תעופה זרות אינה מרסנת הפעלת כוח שוק על ידי החברה הממוזגת. יחד עם זאת הוא מתעורר גם בהקשר רחב של הפעילות בתחום אספקת קיבולת טיסה לתיירות נופש.

1.2 דחיקה ממוקדת מיעדים ממועטי מתחרים זרים

ככלל, הפעלת קו להובלת נוסעים בין ישראל למדינה אחרת כפופה לאמור בהסכם התעופה הביטורלי בין ישראל לבין אותה המדינה. ברוב הסכמי התעופה עליהם ישראל חתומה ניתן אמנם ביטוי למדיניות "השמיים הפתוחים" של משרד התחבורה ואין בהם מגבלות על היקף פעילות הטיסה בין המדינות. יחד עם זאת, ההסכמים הביטורליים מאפשרים הפעלת טיסות



אך ורק על ידי חברות תעופה הרשומות באחת מהמדינות שהן צד להסכם, ובחלק מהמקרים הוראה זו מגבילה באופן משמעותי את מספר המובילים בקווי התעופה בין המדינות.

לשם המחשה, בקווים בין ישראל לגיאורגיה יכולות לפעול אל על, ארקיע וישראייר הישראליות, וכפי הנראה רק חברת גיאורגיאן אירווייז הגיאורגית. המיזוג כשהוא לעצמו מפחית את מספר חברות התעופה המתחרות בקווי התעופה נתב"ג-טביליסי ונתב"ג-באטומי מארבע לשלוש; התלות האבסולוטית של ארקיע בשירותי אבטחת התעופה שבמונופולין מעוררת חשש לדחיקתה של ארקיע משווקים אלה – דחיקה שבנסיבות העניין עלולה להוביל לפגיעה משמעותית בתחרות. מצב הדברים חמור יותר בכל הנוגע לטיסות ליעדים אליהן טסות רק חברות תעופה ישראליות, דוגמת זנאיבר שבטנזניה. ספק רב אם קיים מוביל טנזני שיש לו התמריץ והיכולת להפעיל טיסות מזנאיבר לישראל.

קשיים דומים מתעוררים באופן עקרוני גם ביחס ליעדים קרובים קיימים או פוטנציאליים במדינות נוספות שלהן הסכמי תעופה עם ישראל דוגמת דרום אפריקה, סרי לנקה, ארמניה, אוגנדה וקזחסטן – כולן מדינות של ישראל הסכמי תעופה עמן; בכולן מספר מוגבל מאוד של חברות תעופה, אם בכלל, שנחזות, על פני הדברים, כבעלות יכולת להפעיל קווים לישראל (וידגש שאין בכך לומר שחברות זרות אלה הן בבחינת מתחרות פוטנציאליות); ולבסוף, כפי שיוסבר מיד, אין לשלול אפשרות שאיזה מהיעדים הקרובים במדינות הנ"ל יהפוך יעד פופולארי עבור תיירים ישראלים בעתיד הנראה לעין.

2.2 דחיקת ארקיע מתחום אספקת קיבולת טיסה לתיירות נופש

תחום תיירות הנופש שבליבת הפעילות של ארקיע וישראייר מאופיין בדינמיות: יעדי הנופש הפופולאריים מתחלפים מעת לעת, והעוסקים בתחום תרים כל העת אחר יעדים חדשים. מבדיקת המיזוג עולה כי סיטונאי התיירות, ובהם גם ארקיע, ישראייר ובמידה מסוימת גם סאן דור, נושאים את עיניהם אל עבר יעדים קרובים יחסית, ובכלל זה ליעדים במדינות שאינן חברות באיחוד האירופי, בהם מוצעים לתיירים מלונות ברמה גבוהה יחסית, במחירים נמוכים יחסית. ואכן, בשנים האחרונות ניכרת מגמה של פיתוח יעדי נופש מגוונים שלא היו פופולאריים בקרב תיירים ישראלים בעבר, ובהם באטומי, זנאיבר, קילימנג'רו, איי סיישל, טביליסי, באקו, ועוד.

כפי שהסברנו לעיל, בנקודת המוצא לדיון מספר המתחרים התיאורטי המרבי האפשרי בטיסות לכל אחד מיעדים אלה הוא נמוך יחסית, נוכח העובדה שרק חברות מקומיות או חברות ישראליות מורשות לפעול בקו בין איזה מיעדים אלה לישראל. בנסיבות אלה, ארקיע וישראייר הן שחקניות מרכזיות בתחום תיירות הנופש ליעדים אלה, ובכלל זה באספקת קיבולת טיסה לסיטונאי תיירות.

לנוכח כל האמור, פגיעה באספקת שירותי אבטחת התעופה לארקיע צפויה להגדיל את חלקה של ישראייר בתחום תיירות הנופש ליעדים קרובים, ולהעצים את התלות של סיטונאי התיירות ושל התיירים בחברה הממוזגת. זאת במיוחד בכל הנוגע לפעילות נופש ביעדים קרובים שאינם באיחוד האירופי. בהקשר זה רלוונטיים גם יעדים עתידיים אשר כיום אין



אליהם טיסות, וזאת מאחר שהחיפוש המתמיד אחר יעדי נופש חדשים הופך את החשש מהפגיעה בפעילות ארקיע ליעדים אלה לרלוונטי לניתוח המוצג כאן.

יודגש, די בהצרת צעדיה של ארקיע בפעילות ביעד מסוים, ואפילו ביעד רווי מתחרים, על מנת לאותת לסיטונאי התיירות כי מעל פעילותה של ארקיע רובץ איום תמידי וכי התקשרות עמה לצורך הפעלת טיסות ביעד נופש קיים או לצורך פיתוח יעד נופש חדש כרוכה בסיכון גדול. איתות כזה עלול לפגוע גם במוניטין של ארקיע בעיני הנוסעים, במיוחד ככל שהפגיעה במתן שירותי האבטחה נוגעת לטיסות שכבר שוקו לציבור. בה בעת, איתות כזה היה ממחיש את היתרון הגלום בהתקשרות דווקא עם החברה הממוזגת.

עוד יש לשוב ולהדגיש את הקושי לפקח בדיעבד על שיקול הדעת של אל על בהקשר זה, ובפרט לשפוט אם הטעמים בגינם התקבלה החלטה לפגוע בצורה זו או אחרת בשירותי אבטחת התעופה לארקיע מוצדקים הם. עמד על כך בית הדין להגבלים עסקיים בהתייחסו לכך שעצם העובדה שאל על מחויבת על פי הסכם לספק למתחרותיה את השירות שבמונופולין אינה מפגינה את החששות (ההדגשות הוספו):¹¹

“יתר על כן, במהלך תקופת המחויבות, עלולות להתעורר מחלוקות – אמתיות או מדומות – באשר לתוקפה של ההתחייבות, ועמן אפשרות לשימוש שעשוי להיות פסול בכוח הנובע מאספקת שירותי אבטחת תעופה בחו"ל, לשם פגיעה במתחרים.”

דברים אלה נכונים בפרט בכל הנוגע לפעילות בתחום תיירות הנופש, המאופיינת בשינויים תכופים הן ביעדי הטיסה והן בלוחות הזמנים, משום שהיעתרות של אל על לבקשה דחופה לשינוי כזה או אחר בתכניות עשויה להיות כרוכה בשינויים קטנים או גדולים בהיערכות ובתכניות של אגף הביטחון. על רקע זה מתחדד הקושי לשפוט אם הטעמים להחלטות של אל על באשר להקצאת משאבי אגף הביטחון אכן נעוצות באילוצים אובייקטיביים.

לסיכום, המיזוג מעצים את החשש לדחיקת ארקיע, בפרט מיעדים ספציפיים ממועטי מתחרים זרים, שאינם יעדים בתחומי האיחוד האירופי, כמו גם מתחום אספקת קיבולת טיסה לתיירות נופש ליעדים אלה.

3. עיקרי טענות אל על בשימוע לעניין החשש לדחיקת ארקיע

בין השאר טענו הצדדים כי החשש לדחיקתה של ארקיע תוך ניצול שירותי אבטחת התעופה אינו נובע מהמיזוג, אלא ממגבלת המשאבים ומהגידול המשמעותי בהיקף הפעילות. עוד טענה אל על כי בהתנהלות אגף הביטחון לא נפל כל דופי, וכי ממילא כל אפליה לרעה של ארקיע תעלה כדי הפרה של סעיף 29א לחוק, שעניינו ניצול לרעה של מעמד מונופוליסטי.

אין חולק כי החשש לדחיקת מתחרותיה הישראליות של אל על מתקיים ללא קשר למיזוג, ובנוסף אין בהחלטה זו כדי להביע כל עמדה ביחס להתנהלות בפועל של אל על בקשר עם מתן השירותים שבמונופולין. כפי שהוסבר בהרחבה לעיל, עילת ההתנגדות מבוססת על כך שהמיזוג מעצים את החשש לדחיקת ארקיע, בשל שינוי מערך התמריצים של אל על הנובע

¹¹ ערר אל על, פס' 15.



בתורו ממבנה השוק הצפוי לאחר המיזוג. יודגש, ניתוח השינוי במערך התמריצים הוא חלק מהותי בניתוח של כל מיזוג אנכי, לא כל שכן בניתוח של מיזוג שיש לו הן היבטים אנכיים והן היבטים אופקיים, כבענייננו.¹²

הטענה לפיה אל לממונה לבסס התנגדות למיזוג על בסיס החשש כי בעל מונופולין ינקוט מהלך שעולה כדי ניצול לרעה של מעמדו והפרה של סעיף 29א אינה עולה בקנה אחד עם תכלית הפיקוח על מיזוגים – הגנה על התחרות החופשית על ידי מניעת היווצרותו של מבנה שוק בעייתי. זאת, בין היתר על רקע החיסרון הטמון באכיפה בדיעבד.

כך עולה מהנחיות הממונה בדבר ניתוח מיזוגים:¹³

“מטרתו הבסיסית של משטר הפיקוח היא לנטר ולמנוע מראש את המטען האנטי-תחרותי שצורר בעסקאות מיזוג מסוימות. הפיקוח המוקדם על עסקאות מיזוג חיוני להגנת התחרות בשווקים.” [ההדגשה במקור]

לדברים אלה משנה תוקף בענייננו, נוכח הקשיים הכרוכים בפיקוח בדיעבד על שיקול הדעת של אל על בקשר עם מתן השירותים שבמונופולין. זאת ועוד, אם טענתה של אל על הייתה מתקבלת, כמעט בשום מקרה לא ניתן היה לבסס עילת התנגדות למיזוג אנכי עם בעל מונופולין בשל התעוררותו של החשש הטיפוסי שעלול להתעורר ממיזוג כזה – החשש לדחיקת מתחרה בחוליה אנכית לחוליה שבמונופולין כתוצאה מחסימת תשומה או ערוץ הפצה. זאת משום שמעשה או מחדל של בעל מונופולין המקים חשש זה היה עולה כדי ניצול מעמד לרעה, והפרה של סעיף 29א לחוק. מדובר בתוצאה אבסורדית, אשר אינה עולה בקנה אחד עם הוראת סעיף 17(א)(3) לחוק, על פיה כל מיזוג שצד לו הוא בעל מונופולין חייב בדיווח לממונה, ועם הנחיות הדיווח על מיזוגים, בהן הובהר כי במקרה בו חובת הדיווח מושתתת אך ורק על הוראת חוק זו, הרשות תעמוד על הגשת הודעת מיזוג רק במצבים בהם קיימת זיקה אופקית, אנכית או אחרת בין התחום שבמונופולין לאיזה מתחומי הפעילות של הצדדים האחרים למיזוג. יש להניח כי מיזוגים אלה לא היו זוכים לפיקוח הדוק לפי פרק ג' לחוק אם ממילא לא ניתן היה לבסס בעניינם עילת התערבות בהתקיים החששות הטיפוסיים הנובעים מהם.

ד. סוף דבר

ענייננו במיזוג המעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות ולפגיעה בציבור, בפרט נוכח איון התחרות הפוטנציאלית מצדה של אל על בקו נתב"ג-אילת ונוכח התגברות תמריץ לדחיקת ארקיע מקווים בינלאומיים באמצעות פגיעה במתן שירותי אבטחת תעופה בחו"ל שאל על היא בעלת מונופולין באספקתם.

לנוכח האמור, ובהתאם לסמכותי לפי סעיף 21 לחוק, החלטתי להתנגד למיזוג זה.

¹² הנחיות אירופאיות, לעיל ה"ש 10, פס' 40 ואילך; גילוי דעת 2/11 מאת הממונה על הגבלים עסקיים: הנחיות בדבר תרופות למיזוגים המעלים חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות (18.7.2011) **הגבלים עסקיים** 5001804 פס' 10.

¹³ הנחיות הממונה על הגבלים עסקיים לגבי הליכי הדיווח והבדיקה של מיזוגי חברות לפי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (9.1.2008) **הגבלים עסקיים** 5000763.



החלטתי זו נתונה לערר בפני בית הדין להגבלים עסקיים בהתאם להוראות סעיף 22 לחוק.

אורי שוורץ

הממונה על הגבלים עסקיים (בפועל)

ירושלים, י"ב שבט, תשע"ח

28 בינואר, 2018