



## רשות ההגבלים העסקיים

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

#### בדבר אי מתן פטור מאישור בית הדין להסדר כובל בין

#### התאחדות סוכני נסיעות ותיירות בישראל והחברים בה

#### 1. פתח דבר

ביום 9 במאי 2000 הוגשה בקשה למתן פטור בהתאם לסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "חוק ההגבלים העסקיים"), להסדר שבין התאחדות סוכני הנסיעות והתיירות בישראל (להלן: "ההתאחדות") והחברים בה, בדבר ניהול משא ומתן משותף על ידי ההתאחדות, במקרים בהם חברות התעופה פועלות תוך שיתוף פעולה בינן לבין עצמן.

לאחר שבחנתי את ההסדר על כבילותיו, כמו גם את השפעתו האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי ההסדר האמור אינו עומד בתנאים הקבועים בסעיף 14 לחוק, בשל הנימוקים שיפורטו להלן.

#### 2. ההסדר

התאחדות סוכני הנסיעות היא עמותה ציבורית, אשר בין חבריה נמנים 612 סוכני נסיעות. העמותה שמה לה למטרה "לשפר ולהעמיק את תרבות הנסיעות והתיירות בישראל ולהרחיב את הידע והשימוש באמצעים מדעיים מתקדמים ומעודכנים, הכל לרווחת הציבור הרחב, המשתמשים והעוסקים בענף הנסיעות והתיירות בישראל".<sup>1</sup> פעילות העמותה מתבצעת באמצעות ועד המונה שנים-עשר חברים, הנבחרים אחת לשנתיים באסיפה כללית. לצדו של הוועד פועלות כמה ועדות מקצועיות, שחבריהן נבחרים על ידי הוועד מידי שנתיים. כן פועלים במסגרת ההתאחדות מוסד הבוררות המוסמך לדון בסכסוכים שבין חבריו לבין אדם או תאגיד אשר מסכים להביא את הסכסוך להכרעתו, והמרכז להכשרת כוח אדם בתיירות, אשר מתווה את הקריטריונים על פיהם מלמדים במוסדות בהם ניתן לרכוש את מקצוע "סוכן הנסיעות".

סוכני הנסיעות מהווים חוליה קמעונאית עיקרית בשרשרת האספקה של שירותי התיירות - טיסה ושירותי קרקע - לציבור הרחב. כמי שמספקים שירותים אלה, פועלים הסוכנים לא אחת אל מול חברות התעופה החברות בארגון התעופה הבינלאומי (International Air Transport Association) להלן: "יאט"א",<sup>2</sup> אשר משתייכות לאיגוד עסקי המתקרא "פאנל חברות התעופה".<sup>3</sup>

<sup>1</sup> כך נמסר לנו בנספח שצורף למכתב מטעם ההתאחדות, מיום 20 ביוני 2000.  
<sup>2</sup> על פי נתונים שנמסרו לרשות ההגבלים העסקיים מאגד הארגון, אשר נוסד ב-1945, את רוב חברות התעופה הסדירות הפועלות בעולם. בישראל פועלות כ-40 חברות תעופה יאט"איות.  
<sup>3</sup> הפאנל מהווה מסגרת של ארגון יאט"א, הקיימת בכל מדינה, ובראשה עומדת חברת התעופה הלאומית של אותה מדינה. ראו ע"א 2491/90 התאחדות סוכני נסיעות ותיירות בישראל ואח' נ' פאנל חברות התעופה (לא פורסם), פסקה 1 לפסק הדין.

על פי בקשת הפטור שהונחה על שולחני, מבקשת ההתאחדות לשאת ולתת אל מול חברות התעופה בשמם של כלל סוכני הנסיעות, כל אימת שהחברות פועלות במשותף. על פי הטענה, רוב הפעילות המשותפת של החברות מתבצעת באמצעות פאנל חברות התעופה. ההתאחדות גורסת כי בעוד שהסוכן הבודד אינו יכול לפעול אל מול חברות התעופה או לייצג את ענייניו ביעילות, ניהול משא ומתן משותף יציב כוח מאזן לכוחן של חברות התעופה. כך יחול שיפור מה במידת התחרות השוררת בשוק.

במאמר מוסגר אעיר כי אין זה ברור כלל וכלל כי כל היבט של הפעילות המשותפת של חברות התעופה היט"איות, הפעילות בגינה מבקשת ההתאחדות לנהל משא ומתן - ככל שהיא אכן מתבצעת במשותף - עולה בקנה אחד עם הוראות דיני ההגבלים העסקיים. לכאורה, קם חשש כי בחלק מן הנושאים בהם משתפות חברות התעופה פעולה, כפי שתוארו בפניי על ידי מבקשי הפטור, ובהנחה שהתיאור מדויק מבחינה עובדתית, מתחו החברות את גבולותיו של הפטור הקבוע בסעיף 7(3) לחוק ההגבלים העסקיים יתר על המידה, אם לא חרגו מהם לחלוטין. בשלב זה לא מצאתי לנכון לנקוט בפעולות קונקרטיביות כלשהן באשר לאפשרות כי חברות התעופה היט"איות הפרו את חוק ההגבלים העסקיים, אך תשומת לבן מופנית בזה לעניין, לבחינתו.

### 3. הנימוקים לאי מתן הפטור

ניהול משא ומתן משותף בידי צדדים המתחרים ביניהם, יהווה בדרך כלל הסדר כובל. בעבר נדרשתי לבחינת שיתוף פעולה בין מתחרים לצורך ניהול משא ומתן משותף. כך ציינתי בהחלטתי בבקשת זכייני הערוץ השני לנהל משא ומתן לשם רכישה משותפת של זכויות לשידור משחקי כדורגל בישראל:

"המשא ומתן אותו מעוניינים הזכיינים לקיים לשם רכישה משותפת של זכויות שידור משחקי הכדורגל, מהווה אף הוא הסדר כובל. המשא ומתן הוא בגדר הסדר מהטעם הפשוט שכל החלטה עתידית של כל אחד מהזכיינים בסוגיית זכויות שידור משחקי הכדורגל - אף אם בסופו של יום המשא ומתן בין הזכיינים לבין ההתאחדות לא יצלח - לא תהיה החלטה עצמאית, אלא כזו שתתקבל על בסיס המידע והנתונים שהוחלפו בין הזכיינים לבין עצמם במסגרת המשא ומתן שיתנהל במשותף בינם לבין ההתאחדות."<sup>4</sup>

מתן היתר לניהול משא ומתן משותף עלול ליצור זהות אינטרסים בין גורמים עסקיים האמורים להתחרות זה בזה, ומביא לישיבתם של מתחרים בצוותא. אף כי לטענת ההתאחדות מדובר ב"כוח מאזן" לחברות התעופה הפועלות במשותף, איני משוכנע כי יצירת כוח נגד היא הדרך הנכונה למגר את שיתוף הפעולה השורר בין חברות התעופה, ככל שיש בו עבירה על דיני ההגבלים העסקיים. טיפול בעיוות אחד באמצעות יצירת עיוות אחר, אינו מהווה בדרך כלל פתרון אופטימלי.

<sup>4</sup> שידורי קשת בע"מ, רשת חברת תקשורת והפקות (1992) בע"מ וטלעד אולפני ירושלים בע"מ - קיום משא ומתן עם ההתאחדות לכדורגל בדבר רכישה משותפת של זכויות לשידור משחקי כדורגל בישראל - פטור על פי סעיף 14 מאישור בית הדין להסדר כובל; 1997 הגבלים עסקיים 3001344, פסקה 8; ראו גם בנק הפועלים בע"מ - פטור על פי סעיף 14 מאישור בית הדין להסדר כובל; 1996 הגבלים עסקיים 3001405.

כך או כך, נוכח ההתרחשויות האחרונות בענף התעופה, החלטתי כי אין מקום למתן הפטור המבוקש. ביום 23 באוגוסט 2000 הענקתי פטור מן החובה לקבל את אישור בית הדין להסדר כובל, הסדר שצדדים לו ארגון יאט"א וחברות התעופה החברות בו. עניינו של ההסדר - מערכת המסדירה את הליכי הדיווח, ההתחשבות והתשלום בין סוכני התיירות מורשי היאט"א לבין חברות התעופה היט"איות, המכונה (Billing and Settlement Plan) BSP. מתן הפטור הותנה בשורה של תנאים, שגובשו בהסכמתם של מבקשי הפטור. תנאים אלה נועדו לענות על כמה חששות, ובייחוד החשש כי חברות התעופה תשתמשנה בתוכנית ה-BSP כמנוף להפעלת כוח משותף כלפי סוכני הנסיעות במקרים של סכסוך פרטני בין חברת תעופה פלונית לסוכן נסיעות אלמוני, והחשש כי חברות התעופה תעשנה שימוש במערכת ככלי להעברת מידע עסקי, או לביצוע תיאומים ביניהן.

בנימוקי למתן הפטור ציינתי, ואחזור על כך גם עתה, כי משוכנע אני שהסדר ה-BSP על תנאיו, יעביר מן העולם תופעות כדוגמת אלה עליהן מתלוננת ההתאחדות, ככל שהן מתקיימות כיום, וימנע הישנותן בעתיד. סבור אני כי כך יהא שכן ההסדר ותנאיו יוצרים דפוסי עבודה חדשים בין חברות התעופה לסוכני הנסיעות: אימוץ ההסדר על תנאיו יביא ליצירת נהלים מוגדרים לביורר מחלוקות בין הסוכנים לבין חברות התעופה היט"איות; ידגיש ביתר תוקף את האיסור על חברות התעופה לפעול באופן משותף; ויחייב כל אחת מן החברות לפעול באופן עצמאי ובלתי תלוי בקביעת פעולותיה העסקיות. כן ביקשתי להבהיר בנימוקי את המותר והאסור על חברות התעופה, בתקווה כי המסר שבדבריי יובן. בכל אופן, הסדר ה-BSP בצירוף תנאיו יוכל להפוך לכלי נוח אשר יסייע לאכיפת דיני ההגבלים העסקיים על חברות התעופה. למותר לציין כי אוזני הרשות תהיינה כרויות ועיניה פקוחות, לבחינת התקיימותם של התנאים שנקבעו ליישום מערכת ה-BSP, כמו גם לבחינת התנהגותן של חברות התעופה היאט"איות בהקשרים אלה.

אם כן, נוכח השינויים העתידיים להתרחש ביחסי הגומלין שבין חברות התעופה היט"איות לבין סוכני הנסיעות העובדים עמן - כך על פי סברתי - אין זו העת למתן הפטור שהתבקש כאן - בהנחה, כמובן, כי הסמכות למתן פטור כזה מצויה מלכתחילה בידי הממונה על הגבלים עסקיים. ברי כי התאחדות סוכני הנסיעות וחבריה יוכלו לשוב ולפנות אל רשות ההגבלים העסקיים בעתיד, אם יווכחו כי חברות התעופה תמשכנה לפעול במשותף ולא תטבנה דרכיהן. במקרה של פנייה כזו, היא תישקל ותיבחן בהתאם לנסיבות העניין.

#### **4. סוף דבר**

לאחר שנועצתי בועדה לפטורים ומיזוגים, לא ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, ולהעניק את הפטור המבכוקש.

בפני מבקשי הפטור עומדת האפשרות לפנות לבית הדין להגבלים העסקיים בבקשה לאישור הסדר כובל, בהתאם לסעיף 7 לחוק ההגבלים העסקיים.

ד"ר דוד תדמור

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, י' חשוון, תשס"א

8 נובמבר, 2000