



רשות ההגבלים העסקיים

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

בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל

הסכם בין סונול ישראל בע"מ, נכסי תעופה בע"מ, שירותי תעופה בע"מ ופז חברת

נפט בע"מ

1. פתח דבר

ביום 11 במרץ 2002 הוגשה בפניי בקשה למתן פטור מאישור הסדר כובל לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**חוק ההגבלים העסקיים**"), להסכם בין סונול ישראל בע"מ (להלן: "**סונול**"), שירותי תעופה בע"מ (להלן: "**שירותי תעופה**"), נכסי תעופה בע"מ (להלן: "**נכסי תעופה**") ופז חברת נפט בע"מ (להלן: "**פז**") שעניינו חיסוי משותף בפוליסה לביטוח חבויות בתדלוק תעופתי.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ולאחר שנועצתי בועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי הכבילות אינן מגבילות את התחרות בחלק ניכר של השוק המושפע מן ההסדר וכי הן אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק כאמור, כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלו ראוי ההסדר לפטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים בהתאם לנימוקים ובכפוף לתנאי שיפורט להלן.

2. הצדדים

סונול, נמנית על שלוש חברות הדלק הגדולות והוותיקות בישראל בתחום שיווק מוצרי דלק והפצתם, ונשלטת בידי גרנית הכרמל השקעות בע"מ (להלן: "**גרנית הכרמל**"). גרנית הכרמל הינה חברה ציבורית שגרעין השליטה בה מוחזק בחלקים שווים בידי א.נ.מ. בורוביץ' בע"מ¹ וחברת Ruserveco

¹ א.נ.מ. בורוביץ' הינה חברה פרטית הנמצאת בשליטת אמיר, נמרוד, ואיה בורוביץ', ילדיו של מר דדי בורוביץ'. החברה מחזיקה ב-26.63% מהון המניות של גרנית הכרמל. למשפחה החזקות נוספות שאינן בתחום האנרגיה, ובכלל זה כ-25% מהון המניות המונפק בחברת כנפיים אחזקות ארקיע בע"מ.

B.V. – חברה הולנדית בבעלות Glencore International A.G. (להלן: "גלנקור")². גלנקור הינה אחת משלוש החברות המובילות בעולם בסחר במוצרי דלק ובמחצבים. פעילותה של גלנקור במשק הישראלי מתמקדת בעיקרה במכירת נפט גולמי ושיווק מוצרי דלק לסונוול ולחברות דלק אחרות בישראל. גרנית הכרמל שולטת גם בחברת סופרגז בע"מ, החברה השלישית בגודלה בישראל לשיווק גז פחמימני מעובה (להלן: "גפ"מ") ובאספקת שירותים נלווים לצריכתו.

פז, חברה פרטית בשליטת צדיק בינו³, עוסקת במגוון תחומים במשק האנרגיה הישראלי, ונמנית אף היא על שלוש חברות הדלק הגדולות והוותיקות בישראל העוסקות בשיווק מוצרי דלק והפצתם. פז מספקת כיום כ-35% מהבנזין בתחנות תדלוק ציבוריות וכ-30% מהסולר לתחבורה. בנוסף עוסקת החברה, באמצעות פזגו (1993) בע"מ, בשיווק גפ"מ ובאספקת שירותים נלווים לצריכתו, ובשוק זה מחזיקה פז בנתח שוק של כ-30%.

נכסי תעופה, חברה פרטית בבעלותה המלאה של שירותי תעופה, מחזיקה בבעלות מלאה במתקנים לאחסנת דלק המצויים בתחומי נמל התעופה בן גוריון (להלן, בהתאמה: "חוות המיכלים" ו"נתב"ג"). חוות המיכלים משמשת את כל ספקיות הדלקים בנתב"ג לאיחסון הדלקים עד להזרמתם בתשתית תת קרקעית, שאף היא בבעלות מלאה של נכסי תעופה, או באמצעות משאיות, לקראת מסירתם לידי שירותי תעופה אשר נותנת שירות תדלוק למטוסים עבור חברת התעופה עימה התקשרה חברת הדלק.

שירותי תעופה, חברה פרטית בבעלותה המלאה של פז⁴ עוסקת במכירת דלק סילוני (להלן: "דס"ל") ובמתן שירותי תדלוק למטוסים⁵ בנתב"ג, ובמכירת בנזין תעופתי וכן במתן שירותי תדלוק - בשדות התעופה הפנים ארציים.⁶ עוד עוסקת שירותי תעופה בביצוע כל הבדיקות לעניין טיב הדלקים; מכירה, אחסנה ואספקה של שמני תעופה ותוספים לדלק עבור כלי טיס; ריקון דלקים מכלי טיס; וכל פעילות נלווית לאלה.

² חברת גלנקור מחזיקה אף היא ב-26.63% מהון המניות של גרנית הכרמל, באמצעות רוזרבקו, ורכשה אחזקות בגרנית הכרמל בסמוך למועד המיזוג בין בורוביץ השקעות לבין גרנית הכרמל (ביום 7 ביולי 1998). יתר המניות של גרנית הכרמל מוחזקות בידי אמפל החזקות (1991) בע"מ ואמפל תעשיות (ישראל) בע"מ – חברות בשליטת משפחת שטיינמץ – בשיעור של 20.2% מהון המניות של גרנית הכרמל, וישעיהו לנדאו בשיעור של 23.18%.

³ צדיק בינו מחזיק ב-51% ממניות פז. יתר מניות פז מוחזקות כדלקמן: 7% בידי משפחת בן ש"ך; 19% בידי בנק לאומי לישראל; ו-21% בידי משפחת ליברמן.

⁴ בעבר היתה החברה בבעלותן של שלוש חברות הדלק הגדולות, פז, דלק וסונוול, אולם, בעקבות הסכם בין הממונה לבין חברות הדלק להפרדת בעלותם המשותפת בתאגידים שונים, רכשה פז את חלקן של דלק וסונוול בשירותי תעופה.

⁵ שירותי תדלוק למטוסים מוגדר בצו הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחיר שירותי תדלוק למטוסים בנמל התעופה בן גוריון), התשנ"ו-1996 כ"מילוי מכלי המטוסים בדלק סילוניים באמצעות באוורים, דיספנסרים או אמצעי יעודי אחר.

⁶ מטוסי בוכנה הממריאים ונוחתים בשדות התעופה הפנים ארציים מתודלקים בבנזין תעופתי LL 100, אותו מייבאת שירותי תעופה.

3. ההסכם

ההסכם נשוא בקשת הפטור שבפניי נוגע לחיסוי משותף של פז וסונול בפוליסת ביטוח אחת שעניינה מתן כיסוי לחבות משפטית של המבוטחות הנובעת מפעילותן באספקת דלקים לתעופה או במתן שירותי תדלוק לכלי טיס (להלן: "**פוליסת הביטוח**").

חלקן של המבוטחות בעלויות פוליסת הביטוח הוא כדלקמן: חברות התשתית – נכסי תעופה ושירותי תעופה – נושאות ב-60% מעלות הפרמיה. חברות השיווק – פז וסונול – נושאות ב-40% מעלות הפרמיה, כאשר החלוקה ביניהן מחושבת בהתאם לאחוז הדלקים שכל אחת מהן מכרה (בתקופת הפוליסה) מתוך סך הדלקים המצרפי של שתי החברות יחד.

הרציונאל העומד בבסיסה של פוליסת ביטוח משותפת הוא הוזלה משמעותית של עלויות פרמיית הביטוח. בהעדר חיסוי משותף, מוקנה לפז יתרון משמעותי על פני מתחרותיה באספקת דלקי תעופה, הנובע מבעלותה בשירותי תעופה ובנכסי תעופה: בעוד כל אחת מספקיות דלקי התעופה האחרות נדרשות לממן ממקטע האספקה את מלוא פרמיות הביטוח עבור היקף ביטוחי בסך האמור, לפז אפשרות לממן את פרמיית הביטוח מפעילותה בשלושה מקטעים אנכיים (אספקה, איחסון-תשתית, ושירותי תדלוק).

4. השוק הרלוואנטי

בקשת הפטור נוגעת לפעילותן של המבקשות באספקת דס"ל ובנזין תעופתי (להלן, ביחד: "**דלק לתעופה**"), ובמתן שירותי התשתית והתדלוק הכרוכה בפעילות זו.

עד לשנת 1996 עסקה שירותי תעופה באופן בלעדי באספקת דלקים ובמתן שירותי תדלוק בנתב"ג, אולם בעקבות סיכום דברים שנערך ונחתם בין משרד האוצר לבין שירותי תעופה ונכסי תעופה ביום 30.7.96 - הוסכם כי שירותי תעופה ונכסי תעופה לא ימשיכו למכור דס"ל למטוסים בנתב"ג. אותו הסכם אף קבע, כי תחול הפרדה בין שירותי התדלוק למטוסים בנתב"ג לבין שירותי האחסנה והתשתית לתדלוק מטוסים בנתב"ג, וכי מחיריהם של שירותים אלו יקבעו באמצעות צווי פיקוח על מחירים. בשדות התעופה הפנים ארציים ממשיכה שירותי תעופה למכור דלק לתעופה יחד עם מתן שירותי התדלוק.

נכון להיום, שירותי תעופה עוסקת באופן בלעדי במתן שירותי תדלוק בנתב"ג וביתר נמלי התעופה הפנים ארציים. לאחרונה נבחר בהליך מכרזי נותן שירותי תדלוק נוסף בנתב"ג אך גוף זה טרם החל לפעול.

אף חוות המיכלים ותשתית ההזרמה התת קרקעית ממנה אל נקודות תדלוק המטוסים - נשלטת באופן מלא ובלעדי בידי גוף אחד – נכסי תעופה, כאמור, חברה בבעלות מלאה של שירותי תעופה.

לעומת אלה, מקטע אספקת הדלקים באמצעות חברות השיווק הוא, על פניו, תחרותי יותר, וקיימים בו מספר שחקנים כדלקמן: פז, סונול ודור אנרגיה (1988) בע"מ.⁷ חברות השיווק נקשרות באופן ישיר עם חברות התעופה בהסכמי אספקת דלקים לכלי הטיס, והן הקובעות את מחיר הדלקים תוך שקלול עלויות התשתית שגובה נכסי תעופה ועלות שירותי התדלוק שגובה שירותי תעופה. פעילות שיווק דלקי התעופה היא בעלת היקפים כספיים גדולים, אולם מרווחי חברות השיווק נמוכים באופן יחסי למחזור הכולל. מרווחי השיווק הנמוכים מקטינים את הכדאיות הכלכלית של חברות השיווק בפעילותן במקטע אספקת דלקים לתעופה.

שוק נוסף הרלוונטי לבקשת הפטור שבפניי נוגע לכיסוי הביטוחי עבור פעילות תדלוק כלי הטיס, החל במקטע האחסון, דרך מקטע ההזרמה ועד למקטעי השיווק והתדלוק. חברות התעופה השונות, מקומיות כזרות, דורשות מהחברות הפועלות בתדלוק כלי הטיס כיסוי ביטוחי בעל היקף נרחב של כ-\$500,000,000, ללא תלות בשאלה אם כיסוי זה כולל את מקטע אספקת הדלקים, את מקטע שירות התדלוק או את שני המקטעים יחדיו. חברות השיווק והתשתית בענף התדלוק התעופתי נקשרות בפוליסות ביטוח באמצעות סוכנויות ביטוח מקומיות, כאשר אלה האחרונות מהוות חוליית קישור אל חברות הביטוח הזרות הקובעות את ערך פרמיות הביטוח.⁸ מכיוון שכך, ענף הביטוח עבור תדלוק תעופתי הוא למעשה ענף בינלאומי, וקיימים בו מספר לא מבוטל של מתחרים.

פן נוסף שיש לתת עליו את הדעת בענף הכיסוי הביטוחי עבור פעילות תדלוק תעופתי הוא העלות הגבוהה של פרמיות הביטוח ביחס לרווחיות.⁹

5. השפעת ההסכם על התחרות

החשש העיקרי מקיומה של פוליסת ביטוח משותפת לחברות פז וסונול הוא בהשפעת הפעילות המשותפת בין שתי חברות אלה על התחרות ביניהן בשלושה מקטעים שונים: מקטע שיווק מוצרי דלק, מקטע שיווק הגפ"מ ומקטע הדס"ל.¹⁰

חשש נוסף המסתמן הוא כי האחדת תשומת הביטוח עבור תדלוק כלי טיס של שתי חברות המתחרות זו בזו, כאשר מרבית התשומות האחרות הן ממילא זהות בתכלית (מחיר שער בז"ן של התזקיקים,

⁷ חברת שיווק נוספת – דלק חברת הדלק הישראלית בע"מ – פעלה עד לא מזמן במקטע אספקת הדלקים לתעופה, אולם נכון להיום איננה עוסקת עוד בתחום זה.

⁸ לעיתים מתקשרות החברות הישראליות ישירות עם חברות ביטוח זרות.

⁹ הרציונאל לעלויות הגבוהות של הפרמיה הביטוחית עבור כלי טיס נובע הן מהיקף הנזק העלול להיגרם כתוצאה מאסון תעופתי, והן מחשש לקיומם של פעולות טרור כנגד כלי טיס, חשש המושתת על אירועים היסטוריים ואשר גבר החל מאירועי ה-11.9.01.

¹⁰ משרד התשתיות הלאומיות המליץ בפניי שלא לתת פטור לחיסוי הביטוחי המשותף בשל החשש לפגיעה תחרותית בין פז לבין סונול בשוקי הדלק והגפ"מ.

מחיר ההזרמה לנכסי תעופה, מחיר האיחסון בנכסי תעופה ומחיר שירותי התדלוק של שירותי תעופה) – יוביל לקיומו של מחיר אחיד בחוליית התדלוק התעופתי ומכאן – להקטנת התחרות.

ועוד: קיימת אפשרות סבירה כי אם יופטר ההסדר כמבוקש, ספקית דלקי התעופה השלישית בישראל, דור-אלון, ככל שתראה בכך, תבקש לחסות אף היא בפוליסת ביטוח משותפת עם מתחרותיה, וכל כך בשל הוזלת העלויות. מצב דברים זה עשוי להוביל לאדישותן של ספקיות הדלקים בנוגע לעלויות פרמיית הביטוח, שכן תשומת הביטוח תהיה זהה אצל כולן. כתוצאה מכך, ככל שפרמיית הביטוח מגולגלת במחירי דלקי התעופה לצרכן, תקטן התחרות בין ספקיות הדלקים על ליבם של צרכני הדלקים (חברות התעופה), ומחירי דלקי התעופה יעלו.

לצד חששות אלה, קיימים יתרונות לא מעטים לחיסוי בפוליסה ביטוחית משותפת. איזון בין יתרונות אלה לבין החששות האפשריים מוביל למסקנה כי רבים היתרונות על החסרונות – ושיקלולם של אלה מלמד כי פוליסה ביטוחית משותפת איננה מקימה חשש משמעותי לפגיעה בתחרות בין פז לבין סונול במקטעי הדלק, הגפ"מ, והדס"ל.

היתרון המשמעותי, כאמור, הוא היתרון הגלום בהוזלת תעריפי פרמיות הביטוח (הגבוהות הן באופן אבסולוטי, והן ביחס לרווחיות). יתרון זה עשוי, בתנאי תחרות, להוביל להוזלת מחירי דלקי התעופה לחברות התעופה. חיסוי בפוליסה ביטוחית משותפת גם מפחית את הנחיתות ממנה סובלות מתחרותיה של פז המחזיקה בבעלות בנכסי תעופה ובשירותי תעופה.

לאור אלה, שוכנעתי כי עיקרה של בקשת הפטור שבפניי איננה בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי חרף קיומם של חששות תחרותיים בחיסוי המשותף בפוליסה הביטוחית, אין בה משום פגיעה של ממש בתחרות: **בשוק הדס"ל** - היתרונות הגלומים בחסכון בעלויות פרמיות הביטוח עולים על החששות התחרותיים, ויש בהם כדי להביא אף להגברת התחרות במקטע אספקת דלקים לכלי טיס. **בשווקי הדלק והגפ"מ** – ניכר כי משקל פעילותן הכלכלית של פז וסונול בשוק הדלק לתעופה נמוך ביחס לפעילותן הכלכלית של אלה בשווקי הדלק והגפ"מ, ומשום כך קשה לקבוע קיומו של חשש לתחרות בשווקים אלה.

לפיכך, אני רואה לנכון להתיר לפז ולסונול לחסות יחד בפוליסה ביטוחית משותפת עבור תדלוק כלי טיס, בכפוף לתנאי שהן לא תמנענה מכל חברה נוספת המספקת או המבקשת לספק דלק לתעופה, מלהצטרף לפוליסה זו בתנאים שווים לאלה להם זוכה סונול. מאחר שטענת סונול היא כי היתרון הצומח לה מהחיסוי המשותף הינו מהותי (שאחרת לא היתה טורחת בהסדר משותף עם פז) – הרי שהסדר זה עשוי להיות מהותי גם עבור מתחרותיה. שורשו של היתרון הצומח לסונול נעוץ בחבירה עם פז כבעלים במקטעי תשתית אחרים, והואיל ואין גורם נוסף על פז במעמד זהה – הרי שמן הדין הוא כי יתרון מהותי זה יעמוד גם לרשות מתחרים אחרים בשוק.

6. סוף דבר

לאחר שנועצתי בועדה לפטורים ולמיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולהעניק את הפטור המבוקש, בכפוף לתנאי שפורט לעיל.

תוקפו של פטור זה לשנתיים מיום מתן החלטתי זו.

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.

דרור שטרומ

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, י"ג בכסלו התשס"ג

18 בנובמבר 2002