



# 2012

## דו"ח רשות ההגבלים העסקיים

לשנת 2012





"הנזקים של כשל תחרותי בדמות קבוצות ריכוז, לציבור הרחב ולמשק המדינה, כבדים ומגוונים. ביניהם, הקצאה לא יעילה של גורמי ייצור במשק ועיוות של הקצאת מקורות."

(מדברי ההסבר להצעת החוק לתיקון חוק ההגבלים, שהתקבלה בכנסת ביולי 2011)



# דו"ח רשות ההגבלים העסקיים

לשנת 2012



## דבר שר התעשייה, המסחר והתעסוקה

אנו נמצאים בתחילת 2013, שנה שבה נציין חצי יובל לחקיקת חוק ההגבלים שהחליף את החוק הישן. ישנם דברים שהיום נראים לנו מובנים מאליהם, אך בתקופה ההיא נחשבו לחידושים. השינוי המשמעותי והמהותי ביותר במסגרת הצעת החוק המקורית שפורסמה כבר בשנת 1983 היה בנושא אישור מיזוגים, שמקבל בשנה האחרונה משנה תוקף במסגרת עבודת הרשות.

במבוא להצעת החוק ההיא נכתב כי "במיזוגים מסוימים תיתכן השפעה שלילית על התחרות שתביא לפגיעה בטובת הציבור בכלל, ובצרכנים בפרט". נכתב גם כי "ההוראות המוצעות יאפשרו פיקוח על מיזוגים מסדר גודל מסוים - המצביע על ריכוז משמעותי של כוח כלכלי - ומניעת מיזוג או התנייתו בתנאים כאשר טובת הציבור מצדיקה זאת". כבר בתחילת שנות השמונים נטען כי ריכוז כוח כלכלי רב מדי נתון בידיים מעטות.

כעת, כעבור 25 שנה זכינו לראות בשנה החולפת את התיקון לחוק המאפשר הטלת עיצומים כספיים כחלק ממאמץ חקיקתי להילחם בבעיית יוקר המחיה על ידי מתן כלי אכיפה רבים יותר לרשות.

בשנה וחצי האחרונות עברה רשות ההגבלים מהפך משמעותי והציבה עצמה בקדמת הבמה בכל הנוגע למאבק נגד יוקר המחיה. הרשות לקחה חלק מרכזי בוועדות שהוקמו כדי לבחון את הבעיות במשק החל מוועדת קדמי, ועדת הריכוזיות וכלה בוועדת זקן לבדיקת התחרותיות בבנקים וועדת הרשקוביץ לבחינת שוק המלט. הסמכויות שניתנו לרשות מציבות את הרשות בחזית הרגולטורים שייקחו חלק בשנים הקרובות ביצירת תחרות, שתביא בסופו של דבר להורדת מחירים במשק.

בברכה,

שלום שמחון

שר התעשייה, המסחר והתעסוקה



## דבר הממונה על הגבלים עסקיים

רשות ההגבלים העסקיים מופקדת על אכיפתו של חוק ההגבלים העסקיים תוך שמירה מפני פגיעה בתחרות ובצרכנים וקידום התחרות בשווקים בישראל. קידום התחרות בשווקים השונים הוא אחת הדרכים המרכזיות לטיפול ביוקר המחיה בישראל.

לשם השגת מטרותיה מוקנות לרשות כמה סמכויות, בהן עצירת עסקאות מיזוג שמעלות חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות או לפגיעה בציבור הצרכנים, עצירת הסכמים, כבילות ידיים והבנות בין שחקנים בשוק שעלולות לפגוע בתחרות ועצירת ניצול לרעה של מעמד מונופוליסטי בשוק. בשנתיים האחרונות נוספו שני נדבכים חשובים לארגז הכלים של הרשות: היכולת להכריז על שוק ריכוזי, שיש בו מעט מתחרים, כ"קבוצת ריכוז", באופן שמאפשר לתת למתחרים אלה הוראות מתאימות, למשל הוראות שיש בהן כדי להסיר מכשולים בפני תחרות, והיכולת להטיל עיצומים מנהליים על מי שמפר את החוק נוסף על אחריות פלילית.

שנת 2012 ברשות ההגבלים העסקיים אופיינה ביציקת תוכן הלכה למעשה לתוך המאבק ביוקר המחיה ובהפיכת החזון למעשים בכמה אפיקים. אחד המרכיבים הבולטים בעבודת הרשות בשנה החולפת הוא יישום צעדים שישנו לטובה את מבנה השווקים והפיכתם לריכוזיים פחות ולתחרותיים יותר. שינוי לטובה במבנה השוק הושג על ידי עצירה של 14 מיזוגים בעייתיים במהלך שמונה-עשר החודשים האחרונים.

הרשות מנסה לשפר את המבנה התחרותי של השווקים שמשפיעים על כיסו של הצרכן, ובראשם תחום הגז הטבעי, שמשפיע משמעותית על מחירי החשמל, ותחומי המזון והאשראי. בתחום הגז הממונה התערב בשנת 2012 בחוזים של השותפות במאגר "תמר" וקיצר אותם משמעותית, ובחודש נובמבר 2012 הכריז הממונה על השותפות במאגר "תמר" כבעלות מונופולין (יחד ולחוד) באספקת גז טבעי לישראל. הרשות פועלת להשגת תחרות בתחום זה על מנת להוריד את מחירי הגז הטבעי וכך להוריד את מחיר החשמל ואת המחירים של מוצרים תעשייתיים.

בתחום המזון והקמעונאות הרשות פעלה בכמה אפיקי פעולה שבסמכותה, החל מניסוח הפרק העוסק בתחרות אזורית וביחסי ספקים-רשתות בחוק המזון המוצע בעקבות המלצות ועדת קדמי והחלטת הממשלה, עצירת מיזוגים בעייתיים, ובפרט רכישת סניפי רשת ממך על ידי מגה ורכישת מרכז קניות מרכזי בבאר שבע על ידי קבוצת עזריאלי, הגשת כתב אישום נגד קרטל המאפיות, קידום ההליך נגד שופרסל ובכירים בה וכלה בפתיחת חקירה נגד תנובה בחשדות להפרת צו הספקים.

מאמציה של הרשות להסדיר את בעיות התחרות בתחום כרטיסי האשראי הגיעו בשנת 2012 לכמה נקודות ציון חשובות. במארכ 2012 אישר בית הדין להגבלים עסקיים הסדר מול חברות כרטיסי האשראי, ולפיו העמלה הצולבת תופחת ותגיע בהדרגה לשיעור של 0.7% עד שנת 2018. בתחילת ההליך הייתה העמלה בגובה כ-1.25%. המשמעות בפועל של המהלך היא הפחתה של כ-750 מיליון שקלים בשנה בעמלות שבתי עסק משלמים לחברות כרטיסי האשראי בנוגע לעמלות שהיו צפויות אלמלא הורדה העמלה הצולבת.

בספטמבר 2012 דרשה הרשות מהבנקים הגדולים למכור למתחרה עצמאי את הכספומטים שהפעילו במשותף באמצעות חברת "שבא". באוקטובר 2012 קבעה

הרשות כי חברת ישראלכרט לא תוכל לגבות מהמתחרות שרצו לסלוק כרטיסי ישראלכרט, כאל ולאומי קארד תשלומים שיפגעו בתחרות.

הרשות רואה בהגברת השקיפות אל מול הציבור הרחב ואל מול אנשי המקצוע והצדדים שטוענים מולה נושא בעל חשיבות ממעלה ראשונה. במהלך שנת 2013 יושק אתר אינטרנט חדש לרשות שיהיה ידידותי יותר למשתמש, יקל על מי שמחפש מידע הנוגע לפעילות הרשות ויכלול הסברים ומידע על פעילות הרשות בתחומים השונים. נוסף על כך, במטרה לייעל את תהליך העבודה ולחסוך בעלויות ובנייר הרשות יצאה בתכנית "מיזוג ללא נייר", ובמסגרתה היא תקבל בקשות מיזוגים גם בפורמט אלקטרוני באמצעות טופס מקוון ייעודי או שליחת צרופות בדוא"ל. כמו כן בדצמבר 2012 החליט הממונה לבטל חלק מחובות הדיווח התקופתיות של חברות, לאחר שקבע כי אין בדיווחים אלה תועלת של ממש בנוגע לאכיפת חוק ההגבלים, וכי הן מטילות עומס אדמיניסטרטיבי על הצדדים.

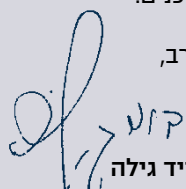
ברובד המהותי הרשות יזמה צעדים אחדים במטרה להפחית משמעותית את הנטל הביורוקרטי שמוטל על חברות. במצב השורר כיום ישנו מגוון גדול מאוד של הסדרים שאינם מעלים כל חשש לפגיעה משמעותית בתחרות, וחלקם אף תורמים לתחרות, ובכל זאת הם נדרשים לקבלת אישורים מראש מהממונה. המטרה היא להעביר בהדרגה הסכמים כאלה למשטר של "הערכה עצמית". במשטר החדש, כנהוג בארצות הברית ובאירופה, הצדדים עצמם בודקים אם ההסכם ביניהם פוגע בתחרות. אם הם בכל זאת מעלים חשש לפגיעה משמעותית בתחרות, הרשות תוכל לפקח על ההסדרים בדיעבד.

במאי 2012 אישרה הכנסת תיקון לחוק ההגבלים שהוסיף מנגנון להטלת עיצומים כספיים המאפשר להטיל עיצומים מנהליים על מי שהפר את החוק. תקרת העיצום היא עד 8% ממחזור המכירות השנתי, באופן שלא יעלה על 24 מיליון ש"ח.

החקיקה הזו מאפשרת לרשות לצעוד צעד אחד קדימה ולעבור ממדיניות של פיקוח הדוק למדיניות של "הערכה עצמית". במסגרת המדיניות החדשה יצאו בשלב זה פטור סוג בתחום ההסדרים התפעוליים בין מובילים ימיים, פטור סוג להסדרים בין חברות תעופה לשיווק מושבים האחת על מטוסייה של האחרת וטיטות פטורי סוג להסדרים שאינם בין מתחרים ואינם קשורים למחיר לצרכן. פטורים אלה יעבירו את משטר הפיקוח על ההסדרים הללו למשטר הנזכר של "הערכה עצמית".

אחד הכלים העיקריים שיש לרשות בבואה לקדם את התחרות בשווקים השונים הוא היכולת לעצור מראש מיזוגים שמעלים חששות גדולים מדי לפגיעה בתחרות ובצרכנים. המחלקה הכלכלית ברשות בדקה בשנת 2012 136 בקשות מיזוג, מתוכם ארבעה לא יצאו לפועל עקב התנגדות (כ-3%), ובארבעה מקרים נוספים הבקשות נמשכו לפני הכרעה בעקבות עמדה מקדמית של הרשות כי המיזוג לא יאושר. שש בקשות למיזוגים (כ-4.6%) אושרו בכפוף לתנאים מגבילים, וכל היתר (כ-92.4%) אושר ללא תנאים, לאחר שנמצא שאינם מעלים חששות לפגיעה בתחרות או בציבור הצרכנים.

בכבוד רב,

  
פרופסור דיויד גילה  
הממונה על הגבלים עסקיים



<b>חלק א' - הגבלים עסקיים בישראל</b>	<b>עמוד</b>
א.1. על חשיבותה של התחרות החופשית	8
א.2. חוק ההגבלים העסקיים	8
א.2.א. מונופולין	9
א.2.ב. הסדרים כובלים	10
א.2.ג. מיזוגים	11
א.2.ד. קבוצות ריכוז	12
<b>חלק ב' - רשות ההגבלים העסקיים</b>	
ב.1. מטרת הרשות	14
ב.2. עצמאות הרשות	15
ב.3. מבנה הרשות	15
<b>חלק ג' - אכיפה של דיני ההגבלים העסקיים</b>	
ג.1. אכיפה מנהלית-אזרחית	18
ג.2. אכיפה פלילית	18
ג.3. ייזום הליכים שיפוטיים	19
ג.4. כלי אכיפה שבידי אחרים	19
<b>חלק ד' - פעילות רשות ההגבלים העסקיים לשנת 2011</b>	
ד.1. פעילות במישור המנהלי-אזרחי: עיקרי פעילות בראייה ענפית	21
1. אנרגיה	21
2. בנקאות, שוק ההון וביטוח	22
3. קמעונאות, מזון ומוצרי צריכה	23
4. תעופה, תחבורה ותיירות	27
ד.2. חקיקה ומדיניות	28
ד.3. פעילות בתחום המיזוגים	32
ד.4. סיכום נתונים של החלטות פטור	35
ד.5. פעילות במישור הפלילי	35
ד.6. קשר עם הציבור	37
ד.7. פעילות בין-לאומית	38
ד.8. נתוני מנהל ותקציב לשנת 2012	39
<b>חלק ה' - חוק חופש המידע</b>	<b>40</b>
<b>חלק ו' - רשימת תרשימים והפניות</b>	<b>42</b>

התיאור בדין וחשבון שנתי זה אינו בא למצות את הדין; הוא אינו בגדר ייעוץ משפטי ואינו הבעת עמדה מחייבת מטעם הרשות באשר למדיניותה. מטרת התיאור להקנות לקורא מושג כללי בדבר תפקידי מערך ההגבלים העסקיים, הוראות חוק ההגבלים העסקיים וכיוצא באלה. ככזה, התיאור כללי ונכתב בהפשטה רבה. מטרת התיאור אינה להקים בסיס שעליו ניתן להסתמך לצורך ביצוע עסקאות או אי-ביצוען או לכל צורך מסחרי או משפטי אחר. על גוף המבקש לעשות פעולה או להימנע מעשייתה, ויש לו עניין לבחון את הוראות דיני ההגבלים העסקיים בהקשר לאותה סוגיה, לקבל ייעוץ משפטי באשר לכך ולא להסתמך על האמור בדו"ח שנתי זה.

## חלק א'

## הגבלים עסקיים בישראל

## א.1. על חשיבותה של התחרות החופשית

התחרות החופשית היא ערך בעל תפקיד מרכזי בהנעת גלגלי המשק, בשיפור הרווחה, בהגנה על ציבור הצרכנים וביצירת התשתית הנדרשת להגשמתן של חירויות יסוד. ההליכים של חקיקת חוק ההגבלים העסקיים, לראשונה בשנת 1959 ובהמשך בשנת 1988, לוו בהכרה הולכת וגוברת בדבר מרכזיותו של ערך זה בהבטחה של תקינות פעילותו של המשק הישראלי. כדבריו של בית המשפט העליון בפרשת טבעול, "הייתה דוקטרינת התחרות החופשית לדוקטרינת-תשתית בשיטת המשפט בישראל".<sup>1</sup>

בעשור האחרון התבססה התחרות החופשית בין עסקים כערך יסוד בשיטת המשפט הישראלית. לתחרות יש חשיבות הן בהיבטים הנוגעים להתפתחות של כלכלת ישראל והן ברמת הפרט, בהיותה נדבך חיוני בהגשמתן של חירויות יסוד, כגון: חופש הביטוי וחופש העיסוק.

**בהיבט הכלכלי הרחב**, התחרות החופשית היא הכלי שבאמצעותו מועברות לציבור הרחב התועלות שבכלכלת השוק החופשי. התחרות היא מנוע של צמיחה כלכלית והקצאה יעילה של מקורות, של התייעלות, של יוזמה, של חדשנות ושל חלוקת הכנסות.

בית המשפט העליון קבע כי "חופש התחרות הוא אינטרס ציבורי מובהק; הוא מבטיח הקצאה יעילה של משאבים, חופש בחירה של הצרכן, והגברת התמריצים לייעול, לפיתוח, וחדשנות כלכלית וחברתית. התחרות משמשת מנוף לצמיחה כלכלית ולשיפור ברמת החיים ואיכות החיים: תחרות חופשית מהווה גם תנאי הכרחי לקיומו של משק יעיל ובריא, ואף לצמיחה כלכלית. התחרות מעודדת יזמות, גורמת לשיפור מתמיד של היצע המוצרים בשוק, ולהדרתם של יצרנים בלתי יעילים ממנו".<sup>2</sup>

**בהיבט הפרט**, התחרות החופשית היא יסוד חשוב וחיוני בהגנה על קניינו של הצרכן הישראלי. ידועה בהקשר זה קביעתו של נשיא בית המשפט העליון לשעבר, אהרון ברק, בפרשת תנובה כי "דיני ההגבלים העסקיים, הם ה"מגנא כרטא" של זכויות הצרכן והתחרות החופשית".<sup>3</sup>

## א.2. חוק ההגבלים העסקיים

חוק ההגבלים העסקיים נועד למנוע מעסקים להציב מכשולים על מהלכה התקין של התחרות החופשית בשווקים. כפי שהסביר בית הדין להגבלים עסקיים בפרשת בנק אדנים: "התחרות הינה ערך מוגן ששיטת המשפט שלנו שמה לה למטרה לשמרו. תכליתו של חוק ההגבלים העסקיים היא להסיר מכשולים הנעמדים על דרכה של תחרות חופשית. מטרה זו תואמת את התיאוריה הכלכלית כמו גם את הניסיון האמפירי המלמדים כי תחרות חופשית מהווה בסיס הכרחי לקידום הרווחה הכלכלית המצרפית לאורך זמן ...".<sup>4</sup>

חוק ההגבלים העסקיים מטפל בסוגים שונים של הגבלים עסקיים אשר קשורים כולם בטבורם לתופעה הכלכלית העיקרית שלמניעתה ולריסונה כונן החוק - תופעת כוח השוק. במובנו הכלכלי כוח שוק הוא היכולת של פירמה לגבות, בעד מוצר או בעד שירות המסופקים על ידה, מחיר גבוה מהעלות השולית לאספקת המוצר או השירות. כוח השוק הנובע מהיעדר תחרות בא לידי ביטוי בדרך כלל בצמצום התפוקה במטרה לגרום להעלאת המחיר לצרכן או לפגיעה באיכות המוצר. מטרתם של דיני ההגבלים העסקיים היא למנוע מצב כזה ולעצור פרקטיקות שמחזקות או שמשמרות כוח שוק. בדרך כלל דיני ההגבלים העסקיים עושים זאת באמצעות מניעת פגיעה בתחרות וקידום התחרות בין הפירמות.

יצירת חיזוק של כוח שוק או שימורו נעשים בשלוש דרכים עיקריות שהן מעניינו של חוק ההגבלים העסקיים: הגבלה של יכולת הפעילות של מתחרים מצד גורם דומיננטי או ניצול מופרז של כוח השוק של גורם דומיננטי - המכונה בחוק "ניצול מעמד לרעה"



## חלק א' הגבלים עסקיים בישראל

של חברה בעלת כוח שוק בדרך של מיזוגים והסדרים כובלים, מתוך הבנה כי פיקוח בדיעבד על חברה בעלת כוח שוק הוא בעייתי ואינו תחליף לתחרות בין גופים, שאינם קשורים זה בזה מבחינה מבנית או הסכמית.

מסגרת החובות הייחודית שחלה על בעל מונופולין מופיעה בפרק ד לחוק. הפרק כולל הגדרת בעל מונופולין (ס' 26), איסורים התנהגותיים עליו (ס' 29 ו-29א) וחלק מן הסעדים האזרחיים (ס' 30 ו-31). החובות חלות על כל אדם המספק שירות או מוצר או הרוכש למעלה ממחצית מהנכסים או מהשירותים בענף רלוונטי. ההכרזה על בעל מונופולין, מכוח סעיף 26(א) לחוק, היא הצהרתית גרדא ואינה מהווה תנאי הכרחי לסטטוס משפטי של בעל מונופולין<sup>5</sup>.

### על בעל מונופולין נאסר להגביל את כושר התחרות של מתחרים בפועל ובכוח

בבסיסם של דיני ההגבלים העסקיים ניצבת הכרה ביתרונות וביעילויות שטמונים במנגנון השוק החופשי, אלא שבעל מונופולין השואף להשיא את רווחיו עשוי לנסות להצר את צעדי מתחריו, הקיימים או הפוטנציאליים.

### ביצור העמדה המונופוליסטית תאפשר להקטין תפוקה ולהעלות מחיר לאורך זמן

ביצור העמדה המונופוליסטית כרוך בשורה של פגיעות בציבור: ראשית, הוא מסייע להנצחת המונופולין על ידי שיבוש האפשרות של מתחרים לנגוס במעמדו; שנית, ההתנהגות המונופוליסטית כרוכה בהקצאת משאבים על ידי בעל המונופולין שאין בצדם תועלת חברתית, ועיקר פועלם הוא שימור כשל התחרות בשוק. הקצאה זו היא הפסד חברתי גרדא – המשאבים לא רק שאינם מקדמים את רווחת הציבור, אלא מנציחים את חוליי השוק; שלישית, ההתנהגות כרוכה באובדן ההשקעה התחרותית של מתחריו של בעל המונופולין.

נוסף על איסור על פרקטיקות המבצרות את העמדה המונופוליסטית החוק אוסר על בעל מונופולין לנצל לרעה את כוחו מול הצרכנים בגביית מחיר מופרז, בצמצום או בהגדלת התפוקה שלא במסגרת התחרות ההוגנת וכן בקביעה של תנאי התקשרות שלא בהתאם לתנאי מסחר מקובלים.

על בעל מונופולין נאסר להגביל את התחרות בשוק אחר באמצעות החזקה בעמדה מונופוליסטית בשוק

על ידי בעל מונופולין; תיאום ההתנהגות המסחרית של עסקים נפרדים ועצמאיים – המכונה בחוק "הסדר כובל"; ואיחוד מבני בין עסקים, כאמור – המכונה בחוק "מיזוג חברות". להלן תיאור קצר של שלוש התופעות ההגבליות האמורות.

## א.2.א. מונופולין מהו מונופולין?

על-פי התאוריה הכלכלית, במקום שבו מתקיימת תחרות משוכללת הכוללת מידע מלא וריבוי של קונים ומוכרים, אין בידי איש מן השחקנים יכולת של ממש להשפיע על מחיר המוצר, על כמותו או על איכותו. לעומת זאת, בשוק מונופוליסטי בעל המונופולין מחזיק בכוח שוק ועקב כך ביכולת להפחית את הכמות הנמכרת בשוק, ויש ביכולתו להביא להעלאת מחיר של המוצרים בשוק או לפגוע באיכותם. התנהלות כזו פוגעת בציבור הצרכנים וברווחה החברתית.

צמצום התפוקה והתייקרות המחיר של מוצרים ושירותים בהשוואה לתנאים שהיו נקבעים בתחרות אפקטיבית, גורמים לעיוות בהקצאת המשאבים במשק. יתר על כן, בהיעדר תחרות מרסנת מצד יצרנים מתחרים, בעל המונופולין אינו נדרש לשפר את איכות מוצריו על מנת להשיג יתרון על מתחריו, ובקובעו את איכות מוצריו הוא איננו מביא בחשבון צרכנים החפצים במיוחד במוצר או בשירות. לפיכך לרוב קיים קשר חיובי הדוק בין יעילות וקדמה טכנולוגית המשפרות את רווחת ציבור הצרכנים לבין רמת התחרותיות במשק.

### הפיקוח על בעל מונופולין

החוק אינו קובע איסור על עצם רכישת מעמד של בעל מונופולין בדרך של גידול עצמי, אלא מפקח על הדרך שבה בעל המונופולין עושה שימוש במעמדו הייחודי בשוק, לאחר שכבר הגיע למעמד זה. החוק הכיר בכך ששלילת מצב של מונופולין כשלעצמו, כאשר הוא מושג בדרך של גידול עצמי, עשויה למנוע מגופים להתחרות בכל כוחם ומאודם, ואגב כך להגיע לנתח שוק מונופוליסטי, מחמת החשש כי הצלחתם אצל הצרכן תוביל אותם לכלל הפרת החוק. אשר על כן הנוסחה שבחוק הישראלי מאזנת בין הרצון כי העסקים יתחרו על לב הצרכן, ואגב כך יכבשו נתח שוק, לבין הצורך לפקח על מי שניצח במשחק התחרותי על מנת להבטיח כי לאחר שרכש המנצח את מעמדו הייחודי בשוק, לא ינצל לרעה ולא ינסה לשמרו בדרכים שאינן תחרותיות. בד בבד קיים איסור בחוק להגיע למעמד

עשויה להיות תוצאה של שיווי המשקל של הדינמיקה התחרותית בשוק. ואולם בידי שחקנים בשוק יש גם אפשרות לנקוט הסדרים שעשויים ליצור או לחזק שיווי משקל על-תחרותי. לשם המחשה, העברת מידע מסחרי רגיש בין מתחרים, כמו לדוגמה כוונות עתידיות לנקוט מהלכים תחרותיים או להימנע מהם, עשויה להגביל את התחרות בשוק. גם הסדרי ספק-לקוח מסוימים, כגון תניות לקוח מועדף (MFN), עשויים להשיג תוצאה דומה.

הגבחה של חסמי כניסה: הפעלה נמשכת של כוח שוק עלולה להיות נפוצה יותר לאור קיומם של חסמי כניסה לשוק, שבלעדיהם ייתכן כי ייכנסו פירמות נוספות לשוק, וההנאה מכוח שוק תהא קצרת ימים. בשווקים אשר מועדים להפעלת כוח שוק, שחקנים עשויים להגיע להסדרים שמטרתם להערים חסמים בדרכם של מתחרים בכוח וכך לאפשר לעצמם להמשיך ולהפיק רווחים על-תחרותיים. לשם המחשה, חסם כניסה עשוי להיות תוצר של תניית בלעדיות, אשר מגבילה את כושר התחרות של מתחרים בכוח, בין באמצעות הגבלת הגישה לערוצי הפצה ובין באמצעות הגבלת היכולת להשיג חומרי גלם.

שיתופי פעולה בין מתחרים: שיתופי פעולה בין מתחרים עשויים ללבוש מגוון רחב ביותר של צורות ודפוסים ולהתקיים במשכי זמן משתנים. שיתופי פעולה עשויים להתקיים בחוליית המחקר והפיתוח, בייצור או בשיווק. המגוון הרחב של שיתופי הפעולה האפשריים משליך גם על המגוון הרחב של החששות התחרותיים, שעשויים להתעורר עקב שיתוף הפעולה החל בחשש כי שיתוף הפעולה הוא דפוס של קרטל, או שהוא משמש לשם פיקוח על קרטל; המשך בחשש כי שיתוף הפעולה מגביל את התחרות בין הצדדים, כיוון שבלעדיו היו הצדדים מגבירים את מאמציהם בשדה התחרות; וכלה בשורה ארוכה של חששות אפשריים, בהתאם לסוג שיתוף הפעולה, למשכו ולזהות הצדדים.

**שולחן משותף:** הביטוי שולחן משותף מתייחס להחזקה משותפת של שני מתחרים או יותר בעסק שלישי. שולחן משותף עשוי להוות תשתית להחלפת מידע ולדיאלוג נמשך בין מתחרים. כמו כן כאשר הפעילות המשותפת מהווה נדבך ממשי בהכנסת הצדדים, השולחן המשותף עשוי לצנן את מאמצי התחרות של הצדדים בתחומי התחרות שלהם.

אחד עשוי בעל מונופולין לשבש את אורחות התחרות ואת תוצאותיה בשווקים אחרים. כוח השוק שממנו בעל המונופולין נהנה, עשוי בנסיבות מסוימות להיות מנוצל כדי להרחיב את תחום המונופולין גם לשוק האחר. הרחבתו של היקף המונופולין לשוק אחר פוגעת בתחרות שהתקיימה בשוק האחר, וטמונה בה פגיעה בציבור.

העתקה של כוח מונופוליסטי משוק אחד לאחר שלא בתחרות לגופה, תוך ניצול העמדה הדומיננטית בשוק שבמונופולין, מהווה ניצול מעמד לרעה. על בעל מונופולין נאסר לנצל את כוח השוק שלו בשוק שבמונופולין כדי לעצב את תוצאות התחרות בשוק אחר.

## א.2.ב. הסדרים כובלים

### מהו הסדר כובל?

על-פי הגדרת החוק, הסדר כובל פירושו כל הסדר אשר עלול למנוע או להגביל את התחרות בין הצדדים להסדר או בין צד להסדר לבין אדם אחר, שאינו צד להסדר. נוסף על כך, החוק קובע כי סוגים מסוימים של הסדרים יהיו לעולם הסדרים כובלים. בין היתר, מדובר בהסדרים מסוג תיאום מחירים או חלוקת שוק גאוגרפית או חלוקה לפי סוג המוצרים ותניות בלעדיות. החוק נקט מדיניות של הגדרה רחבה ל"הסדר כובל", לרבות הגדרה רחבה של היסודות השונים המשמשים בתוך ההגדרה של הסדר כובל.

בשדה הניתוח התחרותי החוק מכוון למנוע או להשית תנאים, הסכמות והבנות, שעשויים להגביל את התחרות. בין היתר, מדובר בהסדרים מהסוגים האלה:

קרטל: יש הסכמה רחבה כי קרטלים באשר הם מזיקים לציבור, וכי החברה לא מפיקה תועלת כלשהי מקיומם. המאבק בקרטלים נמנה עם היעדים המרכזיים של דיני ההגבלים העסקיים. קרטלים עשויים ללבוש צורות שונות, ובהן תיאום מחירים, חלוקת שוק גאוגרפית בין ספקים או חלוקה לפי סוג המוצרים, תיאום מכרזים, קביעת מכסות לכל ספק ושיווק באמצעות גורם משותף.

הקלה על יצירה של שיווי משקל אוליגופולי או חיזוקו: בשווקים מעוטי מתחרים עשויה להתקיים מידה מוגבלת בלבד של תחרות, אפילו אם אין תיאום מפורש בין השחקנים בשוק. תחרות מוגבלת, כאמור,



## חלק א' הגבלים עסקיים בישראל

מקובלות, כמו לדוגמה הסדרי הפצה בלעדית, הסדרי זכיינות, הסדרי מחקר ופיתוח וכדומה, אשר פטורים מקבלת היתר נוסף, אם מתקיימים תנאים אחדים שקבועים בגופו של כל פטור סוג.

תכליתם של פטורי הסוג היא הגברת היעילות של מערך ההגבלים העסקיים ומתן אפשרות לרשות ההגבלים העסקיים ולבית הדין לרכז את מאמציהם בטיפול בנושאים מהותיים יותר מבחינה תחרותית.

עד כה הותקנו על ידי הממונה על הגבלים עסקיים תשעה פטורי סוג, אשר עניינם הסכמי הפצה בלעדית, הסכמי רכישה בלעדית, הסכמי זכיינות להפצת מוצרים ולמתן שירותים, הסכמי מחקר ופיתוח, הסכמים אשר פגיעתם בתחרות קלת ערך, הסכמי מיזם משותף, כבילות נלוות למיזוגים, הסדרים בין מובילים באוויר ופטור הסוג לחברות קשורות.

באוקטובר 2012 פורסם ברשומות ונכנס לתוקף פטור סוג להסדרים תפעוליים שעניינם תובלה בין-לאומית בים. בדצמבר 2012 נכנס לתוקף פטור סוג להסדרים בין מובילים באוויר שעניינם שיווק קיבולת טיסה ליעדים הכפופים להסכמי "שמיים פתוחים" (הסכמים שטרם אושרו סופית בין מדינת ישראל לאיחוד האירופי).

### א.2.ג. מיזוגים

הרציונל ביסוד הפיקוח על מיזוגים הוא מניעה של חיבור מבני בין עסקים, אם קיים חשש סביר שתוצאתו של חיבור זה היא יצירת כוח שוק, חיזוקו או שימורו.

פעילותה של הרשות לאורך זמן מלמדת כי מרבית המיזוגים אינם מסכנים באופן מהותי את התחרות בעסקים. עם זאת, בכלל מאות המיזוגים שמתקיימים במשק הישראלי בכל שנה נמצאים גם מיזוגים אשר משנים את מבנה הענף ואת מבנה התמריצים של השחקנים שבו באופן שיש בו להקים חשש סביר ליצירתו של כוח שוק, לחיזוקו או לשימורו. מטרת הפיקוח על מיזוגים היא לזהות ולבלום את עסקאות המיזוג המקימות חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות או חשש סביר לפגיעה בציבור, או - אם אין תחרות כזו בנמצא - לבלום את העסקאות אשר מקימות חשש סביר למניעה או לעיכוב של היווצרות תחרות כזו בעתיד. בנסיבות שבהן אפשר לפתור באופן אפקטיבי את החשש התחרותי בתנאים, יושגו תנאים על הצדדים למיזוג.

**כבילה עירומה:** המונח כבילה עירומה מתייחס להגבלה של התחרות שבין הצדדים להסדר, שאינה הכרחית לחלקים הלגיטימיים של ההסדר או שאינה מידתית. הדוקטרינה המשפטית בדבר כבילה עירומה משקפת היבט ערכי של החוק, שמנותק מניתוח תחרותי-כלכלי. בעוד הניתוח התחרותי-כלכלי בוחן את השפעת ההסדר הכובל על הקמה, על חיזוק או על שימור של כוח שוק, דוקטרינת הכבילה העירומה דורשת צידוק ענייני ומידתיות בכל הגבלת תחרות, ללא תלות בהשפעת ההגבלה על כוח שוק בענף רלוונטי.

בניגוד למונופולין הקרטל אינו נהנה מיתרונות הנובעים מפעילות פנים-ארגונית, הואיל ומדובר בכמה מנגנונים עסקיים שחברו יחדיו באופן מלאכותי, ולא בחברה גדולה אחת אשר נוצרה (לרוב) באופן טבעי ללא התערבות חיצונית. לכן לעתים תוצאתו של הסדר כובל היא נטל עודף גדול אף מזה של המונופולין.

### הפיקוח על הסדרים כובלים

מודל הפיקוח על הסדרים כובלים שאומץ בישראל הוא מודל של בחינה מראש (ex ante). המחקוק ציווה על הבאת כלל ההסדרים הכובלים שאינם נהנים מפטור סוג לפתחו של בית הדין להגבלים עסקיים או לפתחו של הממונה.

מלאכת הניפוי בין הסדרים שעשויים להפחית את התחרות בעסקים לבין הסדרים שאינם כאלה ניתנה, אם כן, לגוף האמון על שמירה של אינטרס הציבור ולא לצדדים עצמם. לפיכך נקבע בחוק האיסור על היות אדם צד להסדר כובל, שלא ניתן עליו פטור הממונה או אישור מבית הדין (ס' 4 לחוק).

לממונה ניתנה הסמכות ליתן פטור להסדר כובל, אם שוכנע כי אין בו כדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשוק (ס' 14 לחוק), ובהנחה שאין מדובר בכבילה עירומה; דהיינו, שאין בהסדר כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. לבית הדין סמכות רחבה יותר, ובכוחו ליתן אישור להסדר כובל, אם מצא כי טובת הציבור מצדיקה את אישור ההסדר (ס' 9 ו-10 לחוק).

### פטורי סוג

לצד מסלולי ההכשר הפרטניים נקבעו בדין מסלולים כלליים, וכל הסדר כובל שנופל בגדרם פטור מהצורך לקבל הכשר נוסף ממערך ההגבלים העסקיים. הותקנו כמה פטורי סוג, שעוסקים בהתקשרויות מסחריות

שוק הנובע מתיאום במפורש או בהבנה שבשתיקה (coordinated effects) עקב המיזוג, וכן בחינה אם המיזוג מקים חשש סביר לדחיקה של פירמות מהשוק או חסימת כניסתן באופן העלול ליצור כוח שוק בטווח הארוך (exclusionary effects).

## א.2.ד. קבוצות ריכוז

### מהי קבוצת ריכוז?

על-פי הגדרת החוק, קבוצת ריכוז היא קבוצה מצומצמת של בני אדם המנהלים עסקים, אשר בידיהם נתון ריכוז של יותר ממחצית מכלל הנכסים או השירותים בענף רלוונטי. עם זאת, ריכוזיות גבוהה בענף כשלעצמה אינה מצדיקה קביעה בדבר קיומה של קבוצת ריכוז, והדבר מותנה בהתקיימותן של שתי דרישות מצטברות: בין חברי הקבוצה או בענף שבו הם פועלים קיימת תחרות מועטה בעסקים, או שמתקיימים תנאים לתחרות מועטה, כאמור. נוסף על כך, נדרש כי נקיטת הצעדים הקבועים בחוק להסדרת פעולות של קבוצת ריכוז עשויה למנוע פגיעה או חשש לפגיעה משמעותית בציבור או בתחרות בעסקים, או שצעדים כאמור עשויים להגביר את התחרות באופן משמעותי או ליצור תנאים להגברה משמעותית של התחרות.

החוק מפרט תנאי שוק שיכולים להוות אינדיקציה ל"תחרות מועטה" נוסף על חסמי כניסה לענף: קיומם של חסמי מעבר בענף; החזקות צולבות או משותפות של זכויות בין חברי קבוצת ריכוז; דמיון בנתחי שוק של חברי הקבוצה; מידה גבוהה יחסית של הומוגניות בענף, דהיינו, המוצרים או השירותים המסופקים על ידי חברי הקבוצה דומים זה לזה במידה רבה; מספר רב של לקוחות שחברי הקבוצה מוכרים להם או מספר רב של ספקים שהם קונים מהם; לחברי הקבוצה יש אפשרות לדעת את עיקרם של תנאי ההתקשרות בין חברי קבוצה אחרים לבין לקוחות או ספקים. בהתקיים לפחות שניים מתנאים אלה, נוסף על קיומו של חסם כניסה לענף, החוק קובע כי מתקיימים תנאים לתחרות מועטה, ועל כן מתקיימת הדרישה הראשונה לעניין קביעה בדבר קבוצת ריכוז.

הרציונל שביסוד הפיקוח וההסדרה של קבוצות ריכוז מבקש להתמודד עם כשל שוק הנגרם בענפי משק שבהם מתקיים מבנה שוק אוליגופוליסטי, שהוא מועט מתחרים ובעל חסמי כניסה גבוהים, ועקב כך נפגעים צרכנים ונפגע המשק. בשנת 2011 תוקן חוק

כיוון שהמיזוג יוצר שינוי מבני בשוק, החוק מחייב לקבל אישור מראש לביצוע של עסקאות מיזוג, ואין די בפיקוח בדיעבד, שכן פיקוח בדיעבד קשה לביצוע, קשה לאכיפה ותכופות אינו מונע את הפגיעה בתחרות שקמה כבר עקב ביצוע העסקה והשינוי המבני.

## פיקוח על מיזוגים

למערך הפיקוח על מיזוגים בישראל שלושה נדבכים: בשלב הראשון, **שלב סיווג העסקה**, מערך הפיקוח תופס ברשתו את שלל העסקאות המהוות מיזוג חברות, דהיינו, עסקאות המקימות זיקה בין מנגנונים של קבלת ההחלטות של עסקים נפרדים או עסקאות המחזקות באופן ממשי זיקה שהייתה כבר בנמצא ביניהם.

בשלב השני, **שלב זיהוי האינטרס הציבורי בבחינתה של העסקה**, החוק בורר בין עסקאות המיזוג, ורק עסקאות אשר לפי נפח הפעילות הכלכלית שהצדדים להן מנהלים או מעמדם התחרותי של צדדים אלה קם אינטרס ציבורי בבחינתן, טעונות אישור של הממונה. סעיף 17(א) לחוק קובע את החלופות אימתי מיזוג טעון אישור מאת הממונה.

**רק עסקה אשר סווגה כעסקת מיזוג, ומתקיימת בה אחת או יותר מהחלופות הקובעות כי יש אינטרס ציבורי בבחינתה, מחייבת הגשה של הודעת מיזוג לממונה וקבלת אישור טרם ביצועה. עסקה כזו עוברת לשלב הפיקוח השלישי והסופי – הוא שלב הניתוח התחרותי.**

רק בשלב השלישי, **שלב הניתוח התחרותי**, נבחנת ונאמדת בפירוט ההשפעה התחרותית המסתברת של עסקת המיזוג על התחרות. על-פי סעיף 21 לחוק, הבחינה התחרותית המתקיימת ברשות נעשית לאור המבחן המהותי, ולפיו:

"הממונה יתנגד למיזוג חברות או יתנה אותו בתנאים אם לדעתו קיים חשש סביר כי כתוצאה מן המיזוג כפי שהוצע תפגע באופן משמעותי התחרות באותו ענף או יפגע הציבור באחת מאלה:

1. רמת המחירים של נכס או שירות.
  2. איכות נמוכה של נכס או שירות.
  3. הכמות המסופקת של הנכס או היקף השירות, או סדירות האספקה ותנאיה."
- שלב הניתוח התחרותי כולל בחינת היווצרותו של כוח שוק חד-צדדי (unilateral effects) או יצירת כוח



## חלק א' הגבלים עסקיים בישראל

ובציבור או כדי לשפר את התחרות, ובכלל זה הוא מוסמך להורות על הסרה של חסמי כניסה לענף או של חסמים למעבר לקוחות בענף שהם תוצאה של מעשה או מחדל של חבר בקבוצת הריכוז. כמו כן הוא מוסמך להורות על הפסקת פעילות המקלה על התאמת התנהגות של מי מחברי הקבוצה להתנהגותו של חבר אחר, וכן לאסור העברות מידע המקלות על התאמות התנהגות, כאמור. נוסף על כך, בית הדין רשאי, בעקבות פניית הממונה, להורות על ניתוק של קשרי בעלות בין חברי קבוצת ריכוז, בהתקיים התנאים הקבועים בחוק, אם מצא כי יש בכך כדי למנוע פגיעה משמעותית בציבור או בתחרות או כדי להגביר משמעותית את התחרות.

החוק קבע הוראות מיוחדות לעניין הפעלת הסמכויות בנוגע לקבוצות ריכוז בענפים שהסדרתם היא בתחום אחריותו של רגולטור ייעודי, וכן נקבעו הוראות ספציפיות לעניין הפעלת הסמכות בנוגע לקבוצות ריכוז בתחומי הבנקאות והביטוח.

ההגבלים העסקיים, ונוסף לו פרק מיוחד העוסק בקבוצות ריכוז ובחברים בהן (פרק דו לחוק), בעקבות המלצות הוועדה לבחינה מחודשת של החוק שמינה שר התעשייה, המסחר והתעסוקה במארכ 2005.

### הסדרה של קבוצות ריכוז

בדומה למונופולין החוק אינו קובע איסור על עצם הפעילות בקבוצת ריכוז, אלא מאפשר למערך ההגבלים העסקיים לנקוט צעדים שמטרתם צמצום הפגיעה בתחרות או קידום התחרות במקום שבו קבע הממונה כי מתקיימת קבוצת ריכוז.

ההסדרה בנוגע לקבוצת ריכוז יכולה להיעשות בדרך של הוראות מאת הממונה על הגבלים עסקיים או בדרך של הוראות מאת בית הדין להגבלים עסקיים לביטול החזקות צולבות או החזקות משותפות.

ככלל, הממונה מוסמך להורות לחברי קבוצת ריכוז על צעדים שעליהם לנקוט כדי למנוע פגיעה בתחרות

## חלק ב'

# רשות ההגבלים העסקיים

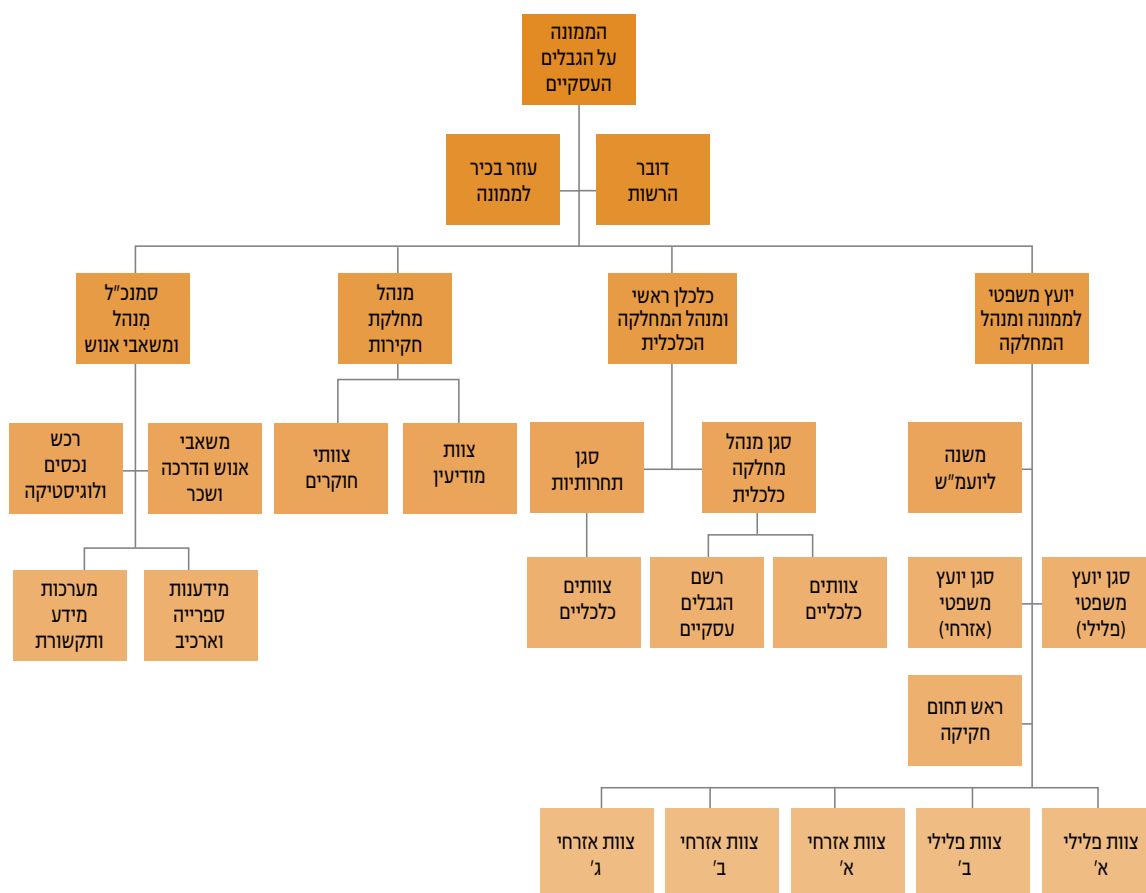
### 1.1 מטרת הרשות

רשות ההגבלים העסקיים והעומד בראשה מופקדים על שמירת התחרות ועל קידומה. רשות ההגבלים העסקיים הוקמה בשנת 1994 עם תיקון חוק ההגבלים העסקיים והוספת סעיף 41 לחוק. חוק ההגבלים העסקיים מקנה סמכויות שונות לממונה לשם התמודדות עם כל אחד מההגבלים העסקיים אשר נדונו לעיל. באמצעות סמכויות אלה הרשות עושה מאמצים להגברת התחרות ולעידודה במקום שבו היא

מתקיימת, ליצירת תנאים להיווצרותה במקום שבו אין היא מתקיימת, לאכיפת הוראות החוק כאשר הופרו וכן להגברת המודעות לקיומם של דיני התחרות.

הרשות גם משמשת יועצת למשרדי הממשלה בענייני תחרות. כפועל יוצא ממומחיותה בתחום התחרות הרשות מעורבת בפעילות ממשלתית הנוגעת להגברת התחרות בשיתוף משרדי הממשלה השונים. בראש הרשות עומד הממונה על הגבלים עסקיים, אשר נקבע בסעיף 41(ב) לחוק להיות מנהלה.

### מבנה רשות ההגבלים העסקיים







## חלק ב' רשות ההגבלים העסקיים

ועו"ד מארק שון, דובר רשות ההגבלים, אחראי לניהול תחום הדוברים וההסברה. צוות הלשכה מונה גם את גב' יפה נוראל – ממנה על פניות הציבור, גב' אנג'לה טטראשוילי – מנהלת לשכת הממונה ומר ששון סימון – רכז רכב ונאמן ביטחון, המנהלים ומפעילים את לשכת הממונה תוך מתן סיוע מנהלי לממונה ולצוות הרשות.

### מחלקת מנהל ומשאבי אנוש

מחלקת מנהל ומשאבי אנוש, שבראשה עומד סמנכ"ל הרשות, עו"ד אילן שטיינר, אחראית לתפעול האופרטיבי של רשות ההגבלים העסקיים ולמכלול הנושאים התקציביים והמנהליים הכרוכים בפעילותה. המחלקה כוללת כמה צוותים מקצועיים לפי תחומים: משאבי אנוש, הדרכה ושכר, רכש נכסים ולוגיסטיקה, מידענות ספרייה וארכיב, מערכות מידע ותקשורת.

### המחלקה המשפטית

המחלקה המשפטית מורכבת מצוותים אזוריים ומצוותים פליליים, ועל הצוותים מופקד היועץ המשפטי של הרשות.

הצוותים האזוריים מרכזים את הפעילות המשפטית בכל הנוגע להפעלת סמכויות הממונה על-פי החוק, ליישום החוק ולפרשנותו. במסגרת זו הצוותים שותפים לדיונים בנושאי תחרות הנוגעים לפיקוח על מיזוגים ועל הסדרים כובלים וליישום החוק על הנסיבות המסחריות-כלכליות. הצוותים מופקדים על הצעות ניסוח להחלטות הממונה בהליכי קביעות, על הכרזות על בעל מונופולין, על החלטות פטור, על הנמקות בשדה המיזוגים, בהוראות לקבוצות ריכוז ולאחרונה גם בהחלטות על הטלת עיצום כספי.

תפקיד נוסף המוטל על כתפי המחלקה הוא ייצוג הממונה בערכאות המשפטיות. המחלקה מייצגת את הממונה, כל אימת שמוגש ערר על החלטותיו בפני בית הדין להגבלים עסקיים ובפני בית המשפט העליון. כמו כן המחלקה המשפטית מייצגת את הממונה בפני בית הדין בהפעלת סמכויות שונות על-פי החוק.

נוסף על ייצוג בהליכים אזוריים עורכי הדין במחלקה המשפטית משמשים באי כוח היועץ המשפטי לממשלה בהגשת כתבי אישום ובניהול הליכים פליליים בגין עבירות על החוק. עיקר העשייה בתחום הפלילי מתמקדת בהגשת כתבי אישום ובניהול תיקים נגד עסקים ואנשים שעברו על החוק. מאפייניה של עבירת

## 2.2. עצמאות הרשות

הכרה בחשיבות של ערך התחרות מחייבת רשות עצמאית שתהא נטולת השפעות פוליטיות וחסרת פניות. עצמאות זו נדרשת משום שתפקידה כולל התייצבות מול גופים עסקיים בעלי עוצמה כלכלית משמעותית, שעלולים להפעיל לחצים על תהליך של קבלת ההחלטות בעניינם. עצמאותה המוחלטת של רשות ההגבלים מאפשרת לה לקבל החלטות בצורה עניינית ולאכוף את החוק באופן יעיל ונטול פניות.

עוד באמצע שנות השבעים עמדה הוועדה למיזוגים וקונגלומרטים על החשיבות שבעצמאות הרשות במסגרת דו"ח המסקנות שהגישה לשר המשפטים ולשר המסחר והתעשייה. חברי הוועדה הציעו להקים "רשות מרכזית המופקדת על הבעיות השונות הקשורות במיזוגים והגבלים עסקיים... שתהיה גוף עצמאי"<sup>6</sup>. עצמאות זו באה לידי ביטוי בשלושה עוגנים מרכזיים: (א) עצמאות הממונה, (ב) עצמאות תקציבית, (ג) עצמאות מוסדית.

## 3.3. מבנה הרשות

תחת ניהולו של הממונה פועלות ארבע מחלקות מקצועיות: מחלקה משפטית, מחלקה כלכלית, מחלקת חקירות שכוללת צוות מודיעין ומחלקת מנהל ומשאבי אנוש. כל מחלקה מנוהלת עצמאית בשיתוף פעולה בין-מחלקתי המאפשר איפה יעילה של הוראות החוק.

## הנהלת הרשות

הנהלת הרשות כוללת את הממונה ואת מנהלי המחלקות:

- פרופ' דייוויד גילה, הממונה על הגבלים עסקיים
- ד"ר שלומי פריזט, כלכלן ראשי ומנהל המחלקה הכלכלית (במהלך חודש פברואר 2013 נכנס לתפקיד ד"ר אסף אילת).
- עו"ד אורי שוורץ, יועץ משפטי לרשות ומנהל המחלקה המשפטית
- עו"ד חיים ארביב, מנהל מחלקת חקירות
- עו"ד אילן שטיינר, סמנכ"ל הרשות ומנהל מחלקת מנהל ומשאבי אנוש

## לשכת הממונה

עו"ד נועה צבי, עוזרת בכירה לממונה על הגבלים עסקיים, אמונה על קשרי החוץ של הרשות עם ארגוני תחרות בין-לאומיים ועם רשויות תחרות עמיתות,

בתחום הפיקוח על עסקאות מיזוג המחלקה הכלכלית נושאת בעיקר הנטל הקשור בבחינת המיזוגים, באיסוף העובדות ובניתוחן, תוך עמידה בלוחות זמנים צפופים, והיא מסתייעת במחלקה המשפטית לפי הצורך. במקרים מיוחדים שבהם יש מקום לבחינה טרם הליך מיזוג, המחלקה הכלכלית מקיימת הליך לבחינה מקדמית של מיזוגים ("פרה-רולינג"). כלכלני המחלקה גם בוחנים את ענפי המשק השונים, מגדירים שווקים רלוונטיים ומודדים את נתחי השוק כרקע להכרזות מונופולין. כמו כן הם מלווים את עורכי הדין בבחינה של הסדרים כובלים ועושים את הבדיקות הכלכליות הנדרשות בטרם הכרזה על קבוצת ריכוז.

כלכלני המחלקה משמשים עדים מטעם הממונה בהליכים בבית הדין, הן בהגנה על החלטות הממונה בהכרזות מונופולין וקבוצות ריכוז והן בהליכי ערר על קביעות, על אישורים או על התנגדויות למיזוגים או להסדרים כובלים, כאשר החלטות אלה נסמכות על ניתוח כלכלי. כמו כן כלכלנים ותיקים במחלקה משמשים עדים מומחים בהליכים פליליים, כאשר עדות כזו נדרשת.

המחלקה הכלכלית רואה במתן שירות מהיר ואדיב לקהילת העסקים אבן יסוד בעבודתה, בד בבד עם שמירה על התחרות ועל הציבור, ושואפת לשפר שירות זה הן במהירות התגובה והן בהשבחה של יכולות הניתוח הכלכליות.

במחלקה הכלכלית פועלים כמה צוותים מקצועיים תוך הקפדה על עקרון הליווי התחומי: כלכלן מתמקצע בתחום פעילות מסוים במשק ומלווה את הנעשה בו דרך קבע. נוסף על כך, צוות מחקר אחראי לבחינה של היבטי רוחב של פעילות הרשות, לארגון ימי עיון מקצועיים ולקביעת התכנים המועברים בסמינרים המקצועיים הפנימיים שהמחלקה מקיימת. המחלקה מונה 29 כלכלנים בעלי תארים בכלכלה, ולחלקם תארים אקדמיים במשפט או במנהל עסקים נוסף על התמחותם הכלכלית, וכן רשם ההגבלים העסקיים. על-פי סעיף 42 לחוק ההגבלים העסקיים, רשם ההגבלים העסקיים אחראי לרישומן של כל החלטות הממונה ופרסומן ברשומות ובעיתונות היומית לצד ריכוז פעילותה של הוועדה לפטורים ולמיזוגים. בראש המחלקה הכלכלית עמד עד לאחרונה ד"ר שלומי פריזט, ובמהלך חודש פברואר 2013 נכנס לתפקיד ד"ר אסף אילת.

הקרטל, למשל, כמו לדוגמה ניסיונם של הצדדים לשמור על חזות חיצונית של תחרות תוך הסוואת מעשה העבירה וריבוי הנאשמים בעבירות מסוג זה (עסקים והמנהלים בהם כאחד), מובילים לתיקים מורכבים ועתירי פרטים.

המחלקה המשפטית מעניקה שירות לציבור הרחב, לקהילייה המשפטית ולמנהלי עסקים בעניינים הנוגעים לפרשנות החוק, בעיקר בתחומי המיזוגים ופטורי הסוג וכן בטיפול בתלונות ובבקשות לסיוע בעניינים הנוגעים לתחומי סמכותה של הרשות.

כמו כן המחלקה המשפטית שוקדת על שיפור מתמיד של דיני ההגבלים העסקיים, בין השאר, באמצעות יוזמות לתיקון החוק, תיקון חקיקת המשנה ומעורבות בהליכי חקיקה אחרים, שיש בהם כדי להשפיע על התחרות במשק.

חלוקת העבודה במחלקה המשפטית מבוססת על עקרון הליווי התחומי, ולפיו כל עורך דין מלווה תחום פעילות של המשק ומתמקצע בו. במסגרת ההתמקצעות כל עורך דין מכיר לעומק את המאפיינים הייחודיים של התחומים שבהם הוא עוסק, הן המשפטיים והן הכלכליים, לצד הכרת המציאות הרגולטורית בתחומים הללו.

המחלקה המשפטית מונה כ-30 עורכי דין ושבעה מתמחים, אשר לחלקם הגדול תארים אקדמיים בכלכלה ובמנהל עסקים נוסף על התמחותם המשפטית, ובראשה עומד היועץ המשפטי, עו"ד אורי שוורץ.

## המחלקה הכלכלית

דיני ההגבלים העסקיים הם מערכת של נורמות משפטיות אשר עוסקות בתופעה כלכלית - כוח שוק. מטבע הדברים קיימת זיקת גומלין הדוקה בין ניתוח כלכלי-תחרותי לבין קיום חלקים מסוימים של הדין ואכיפתו. לשם המחשה, הניתוח הכלכלי-תחרותי מהווה נדבך מרכזי בהחלטה אם לאשר מיזוג חברות, בהכרזה על בעל מונופולין ובהחלטה אם ליתן פטור להסדר כובל. המחלקה הכלכלית ברשות ההגבלים העסקיים מופקדת על הניתוח הכלכלי-תחרותי ועוסקת בשגרת יומה בבחינת ההשפעות של מיזוגים, של הסדרים כובלים ושל התנהלותם העסקית של מונופולים - על התחרות ועל הצרכנים.



## חלק ב' רשות ההגבלים העסקיים

חפץ שיש יסוד סביר להניח כי ישמש ראיה במשפט בגין עבירה על הוראות החוק. החוקרים רשאים לעכב, לעצור ולשחרר חשודים בהתאם לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996. בתום כל חקירה מחלקת החקירות מעבירה את חומר החקירה לידי המחלקה המשפטית של הרשות, אשר מחליטה בהתאם לחומר הראיות אם יש בנסיבות המקרה מקום להגשת כתב האישום נגד החשודים בביצוע העבירות.

מחלקת החקירות כוללת צוותי מודיעין וצוותי חקירות המונים חוקרים בעלי תארים אקדמיים במשפטים, בכלכלה, בחשבונאות ובמנהל עסקים, ובראשה עומד עו"ד חיים ארביב, מנהל מחלקת חקירות.

## מחלקת חקירות

תפקידה של מחלקת החקירות של הרשות הוא לחקור חשדות לביצוע עבירות על חוק ההגבלים העסקיים. במהלך החקירות נאספות ראיות, בהתאם לעניין ולנסיבות, אשר יאפשרו העמדת החשודים לדין על ידי המחלקה המשפטית כבאת כוח היועץ המשפטי לממשלה.

לביצוע תפקידם הוסמכו חוקרי הרשות, לפי סעיפים 45 ו-46 לחוק ההגבלים העסקיים, לדרוש מכל אדם להעביר לידיהם ידיעות, מסמכים, פנקסים ושאר תעודות שיש בהם כדי להבטיח את ביצועו של החוק, לחקור כל אדם בשל עבירה לפי החוק, להיכנס לכל מקום שבו מתנהל עסק ולערוך בו חיפוש ולתפוס כל

## חלק ג'

# אכיפה של דיני ההגבלים העסקיים

הכרזה כדי לגרוע במאומה מן החובות המוטלות ממילא על בעל המונופולין. נפקויותיה העיקריות של ההכרזה הן היותה ראייה לכאורה לקיומו של מונופולין בכל הליך משפטי והיותה צעד מקדים, פעמים רבות, להפעלה של צעדי הפיקוח הסטטוטוריים על המונופולין.

**צו מוסכם:** בהתאם לסעיף 350 לחוק רשאי בית הדין, לפי בקשת הממונה, ליתן להסכמה שבין הממונה לבין אדם אחר תוקף של "צו מוסכם" (consent decree). במסגרת הצו האדם מתחייב לעשות מעשה מסוים או להימנע מעשותו, וכן הוא מתחייב להעביר כספים לאוצר המדינה, מבלי שיהא עליו להודות בביצוע עבירה על חוק ההגבלים העסקיים. סמכות אכיפה מנהלית זו מרחיבה את טווח האמצעים שבהם הממונה יכול לנקוט לקידום מטרות החוק.

הוראות לבעל מונופולין: סעיף 30 לחוק מאפשר לממונה לתת הוראות לבעל מונופולין, אם ראה כי עקב קיומו של מונופולין או התנהגותו של בעל מונופולין נפגעת התחרות בעסקים או נפגע הציבור, או שקיים חשש לפגיעה משמעותית בתחרות או בציבור. פגיעה מסוג זה עשויה לעסוק, בין היתר, במחיר של נכס או שירות, באיכותו ובכמויות שלו, או בקיומו של מכשול למעבר של לקוחות בין פירמות בענף או מכשול לכניסה של פירמות חדשות לענף.

**הוראות לקבוצות ריכוז:** סעיף 31א שהיתוסף בתיקון מספר 12 לחוק בשנת 2011, מאפשר לממונה לקבוע כי קבוצה מצומצמת של בני אדם המנהלים עסקים, שבידיהם נתון ריכוז של יותר ממחצית מכלל אספקת נכסים או מתן שירותים או מכלל רכישתם, היא קבוצת ריכוז. סעיף 31ג מפרט כמה הוראות אפשריות (רשימה פתוחה) לקבוצת ריכוז, בהן הסרה או צמצום של מכשולים לכניסה לענף או מכשולים למעבר לקוחות בין פירמות בענף, הפסקת פעילות פוגענית מסוימת של חבר הקבוצה, איסור על העברה או על פרסום מידע בין חברי הקבוצה או בין חברי הקבוצה לבין אדם

מלבד סמכויות הפיקוח העמיד החוק לרשות הממונה כלי אכיפה שונים הכוללים אכיפה מנהלית-אזרחית, אכיפה פלילית וכן סמכויות המאפשרות לממונה ליזום הליך שיפוטי.

### ג.1. אכיפה מנהלית-אזרחית

**עיצום כספי:** במאי 2012 אישרה הכנסת בקריאה שנייה ושלישית את תיקון מס' 13 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, ובמסגרתו הוסף לחוק פרק 1ז, אשר מסמך את הממונה על הגבלים עסקיים להטיל עיצומים כספיים בגין הפרות שונות של הוראות החוק. הוספת נדבך של עיצומים כספיים לחוק ההגבלים העסקיים מהווה תוספת רבת משמעות למערך האכיפה של דיני ההגבלים העסקיים.

פרק 1ז לחוק מקנה לממונה על הגבלים עסקיים סמכות להשית עיצום כספי על אדם ועל תאגיד שהפרו הוראה מתוך קבוצה של הוראות חוק ההגבלים העסקיים. לממונה מוקנה שיקול דעת לקביעת גובהו המדויק של העיצום, והחוק מסתפק בקביעת סף מרבי, בתוספת רשימה פתוחה של שיקולים מנחים לשיקול דעתו של הממונה.

טרם ההחלטה על הטלת עיצום כספי מתקיים הליך שימוע כמקובל בהליכים מנהליים, ועל ההחלטה זכאי המפר להגיש ערר לבית הדין להגבלים עסקיים.

**קביעה על הפרת חוק:** בסמכותו של הממונה לקבוע, על-פי סעיף 43(א) לחוק, כי פעילות מסוימת מהווה הגבל עסקי, קביעה המהווה ראייה לכאורה לנקבע בה בכל הליך משפטי. כל קביעות הממונה על-פי סעיף 43 מועברות למושאיהן, והם רשאים לערור עליהן בפני בית הדין להגבלים עסקיים.

הכרזה על קיומו של בעל מונופולין: סעיף 26(א) סיפא מאפשר לממונה להכריז על קיומו של מונופולין. אופייה של הכרזה, על-פי סעיף 26(א) סיפא כאופי הקביעה בהתאם לסעיף 43(א), הנו הצהרתי, ואין בהיעדרה של



## חלק ג' אכיפה של דיני ההגבלים העסקיים

בית המשפט העליון קבע כי סעיף 48 המטיל אחריות פלילית על המנהלים "מהווה ערובה מרכזית וחשובה לשמירת עניינו של הציבור ולמניעת פגיעה בו", שכן "מילוי תפקיד ניהולי בתאגיד כרוך באחריות כבדה, המיועדת לא רק להבטחת ענייניהם של התאגיד עצמו, של בעלי מניותיו ושל נושיו, אלא גם להבטחת עניינו של הציבור. הסדרים כובלים אסורים, הפוגעים בתחרות החופשית בין עוסקים שונים, מסבים נזק לא רק לעוסקים שכנגדם כוונת ההסדרים. גם ציבור הצרכנים, ובעקיפין גם הציבור בכלל, נפגעים מקיומם".<sup>9</sup>

### ג.3. ייזום הליכים שיפוטיים

חוק ההגבלים העסקיים מסמך את הממונה ליזום פנייה אל בית הדין להגבלים עסקיים כדי לפעול בנושאים מסוימים. כך פני הדברים בעניין סמכות בית הדין להורות על הפרדת חברות שהתמזגו בניגוד להוראות החוק (ס' 44 ו-25 לחוק); בעניין סמכות בית הדין להורות על הפרדת בעל מונופולין לכמה תאגידים (ס' 44 ו-31 לחוק); בעניין סמכות אב בית הדין ליתן צו עשה או אל תעשה למניעת הפרה של הוראות החוק (ס' 50 לחוק); ובעניין סמכות בית הדין ליתן תוקף של צו מוסכם להסכמה שגובשה בין הממונה לבין אדם שהפר את הוראות החוק.

### ג.4. כלי אכיפה שבידי אחרים

מאמצי האכיפה מצד רשות ההגבלים העסקיים מכוונים להגנה על אינטרס הציבור בכללותו, ובדרך כלל אין די בהם כדי להביא להשבת נזקים בגין הפרת החוק לניזוקים. לפיכך בצד סמכויות הממונה החוק קובע דרכים חלופיות נוספות לקבלת סעדים על דרך של אכיפה פרטית.

לרשות כל אדם או תאגיד עומדים סעדים אזרחיים בגין הפרה של חוק ההגבלים העסקיים. סעדים אלה כוללים את הוראת סעיף 50 לחוק ההגבלים העסקיים, ולפיה הפרה של הוראה מהוראות החוק דינה כדין עוולה בניזוקין. הסעיף פותח בפני פרטים ותאגידים הניזוקים מהפרה של הוראות החוק על ידי אחר אפשרות לפרוע ממנו את נזקם באמצעות תביעה נזיקית רגילה.

לצד העמדת האפשרות לניזוק לקבל סעד בגין נזק שנגרם לו בשל הפרה של החוק, האכיפה הפרטית תורמת למודל האכיפה של החוק בשני היבטים מרכזיים: ראשית, היא מפחיתה מלכתחילה את

אחר. הממונה גם רשאי לפנות לבית הדין להגבלים עסקיים בהמלצה להורות על מכירת החזקות צולבות או משותפות של חברי קבוצת ריכוז.

### ג.2. אכיפה פלילית

רשות ההגבלים העסקיים רואה באכיפה הפלילית כלי מרכזי להרתעה מביצוע עבירות על חוק ההגבלים העסקיים. תפיסת היסוד המנחה באכיפה פלילית היא עיקורו מיסוד של התמריץ של בעלי העסקים לעבור על החוק ולפגוע בתחרות.

בשורה של פסקי דין שעסקו בעבירות על חוק ההגבלים העסקיים נקבעה מדיניות ענישה ברורה וחד-משמעית; לפיה העונש הראוי למי שהיה צד להסדר כובל הוא עונש של מאסר בפועל לריצוי שלא על דרך עבודות שירות, ולצדו ונוסף עליו קנס כספי בעל משמעות כלכלית נכבדה שיפגע בכיסו של מי שביקש להשיג לעצמו טובת הנאה פסולה:

"משום חומרתן היתרה של העבירות מסוג זה, העונש שככלל יש להטיל על מבצעהן ראוי לו שיכלול הן קנס בשיעור גבוה, שמטרתו לפגוע בכיסו של המבצע, שנשא את עניו להשגתה של טובת הנאה פסולה, והן מאסר בפועל שלא על דרך עבודות שירות, שמטרתו כפולה - לבטא את החומרה שבה מתייחס בית-המשפט לעבירות מסוג זה ולהרתיע את כלל ספקי הסחורות והשירותים מפני ביצוע עבירות דומות".<sup>7</sup>

"עונש זה משקף אמירה קולקטיבית ברורה נגד מי שפוגע בציבור מתוך רדיפת ממון ומתוך רצון לזכות ב'רווחים קלים' על חשבון קבוצה גדולה של קורבנות שבמקרים רבים אינה מאורגנת ושאינה בידה לעשות דבר. לצד עונש המאסר יש להטיל על מבצעהן של עבירות אלה אף קנס כספי משמעותי. כאנשים רציונאליים המבצעים את העבירה כדי לזכות ברווחים, יש בקנס שכזה כדי לעקר את המוטיבציה המולידה הסדרים שכאלה".<sup>8</sup>

כחלק מהחשיבות שמיוחסת על-פי חוק למניעת עבירות על חוק ההגבלים העסקיים, נקבעה בחוק אחריות פלילית רחבה של מנהלי תאגידים. על-פי מצוותו של סעיף 48 לחוק, מנהל פעיל בתאגיד נושא אפוא באחריות לעבירות התאגיד על הוראות החוק, "אם לא הוכיח שהעבירה נעברה שלא בידיעתו ושנקט כל אמצעים סבירים להבטחת שמירתו של חוק זה".

בהתאם לנסיבות של כל הגבל עסקי. האכיפה הפרטית מאפשרת אכיפה של החוק, גם כאשר אין אינטרס מובהק באכיפה על ידי המדינה דווקא. שיקולים דומים הובילו מדינות רבות בעולם לאמץ מודל של אכיפה פרטית לצד האכיפה הציבורית. מגמה זו הולכת ומתרחבת, וגם משטרים שהתבססו על אכיפה ציבורית בלבד, מאמצים מודל של אכיפה משולבת, ציבורית ופרטית.

החוק מתיר לאדם, לרשות ציבורית או לארגון העומדים בתנאים מסוימים להגיש תובענה ייצוגית בשם קבוצת אנשים בגין הפרה של הוראות חוק ההגבלים העסקיים. חלקן של התובענות הייצוגיות מוגשות לאחר שהפעיל הממונה את סמכותו לפי סעיף 43(א) או לפי סעיף 26 לחוק וקבע כי עניין מסוים מהווה הגבל עסקי. קביעת הממונה מאפשרת לתובעים הייצוגיים להשתמש בקביעות הממונה כראיה לכאורה במסגרת התביעה וכך מסייעת לתובעים לעמוד בנטל המורכב של הוכחת ההגבל העסקי.

התמריץ להפר את החוק; שנית, האכיפה הפרטית משלימה את האכיפה הציבורית ובאה במקומה במקרים המתאימים.

ההיבט הראשון, פגיעה בתמריץ להפר את החוק, עוסק במטרות שהמפרים הפוטנציאליים של הוראות החוק רואים לפנייהם – רווחים על-תחרותיים. הואיל והפרת החוק נעשית בשל הרווח הכלכלי שצפוי ממנה, קיומה של חבות כלפי מי שניזוק מההפרה מפחית את תוחלת הרווח מביצוע ההפרה. ההיבט השני, השלמה של האכיפה הציבורית, עוסק בתחולתו הרחבה של החוק, אשר מונעת אפשרות לאכיפה ציבורית שלמה על כלל ההגבלים העסקיים שמתעוררים בחיי המשק והכלכלה. תחולת חוק ההגבלים העסקיים משתרעת על פני הפעילות הכלכלית במשק כולו. אשר על כן כמות המקרים והסוגיות שמתעוררות באכיפת החוק גדולה מאוד ואינה מאפשרת אכיפה בידי רשויות המדינה בלבד. זאת ועוד, האינטרס של הציבור הרחב באכיפת הדין – בידי זרוע של המדינה דווקא – משתנה

## חלק ד'

# פעילות רשות ההגבלים העסקיים לשנת 2012

### ד.1. פעילות במישור המנהלי-אזרחי: עיקרי פעילות בראייה ענפית

(לרבות מיזוגים, פטורים וכן סיכום נתונים של הליכים אזרחיים)

#### 1. אנרגיה

#### הממונה הטיל תנאים על הסכמים של שותפות הגז "תמר"

ביום 14 ביוני 2012 התנה הממונה על הגבלים עסקיים, פרופ' דיויד גילה, בתנאים שנועדו להפיג חששות לפגיעה בתחרות מתן פטור להסדרים כובלים בנוגע לשלושה הסכמים שבין שותפות הגז "תמר" לבין חברת חשמל לישראל (חח"י), דליה אנרגיות כחב וחברות מקבוצת אדלטק.

שלושת ההסכמים נגעו למכירת גז על ידי שותפות תמר. בחינה של ההסכמים העלתה כי הם עלולים לפגוע בתחרות בשוק אספקת הגז במובן שהיקף הרכישות ומשך ההסכמים עלולים ליצור חסימה של השוק בפני ספקי גז חדשים עתידיים באופן שלא יותירו די ביקוש שיצדיק פיתוח של מאגר גז נוסף.

חשש נוסף נגע להשלכות שתהיינה להסכם על היכולת לספק גז ללקוחות גז נוספים שטרם חתמו על הסכמים עם תמר, נוכח מגבלות הקיבולת הקיימות בהובלת גז מקידוח תמר לחופי ישראל.

נוכח החששות התנה הממונה את מתן הפטורים בשורה ארוכה של תנאים, ששינו את ההסכמים באופן מהותי, אך לא אפשרו הרעה כלשהי של התנאים שקיבלו לקוחות הגז בחוזים המקוריים.

באשר להסכם עם חח"י נקבע, בין השאר, כי חח"י תוכל לדחות את ההכרעה אם לרכוש חלק משמעותי מכלל הגז שרכשה מתמר עד שנת 2015.

#### הממונה הכריז על השותפות ב"תמר" בעלות מונופולין באספקת גז טבעי לישראל

הממונה על הגבלים עסקיים הכריז ביום 13 בנובמבר 2012 על השותפות במאגר הגז "תמר" כבעלות מונופולין בתחום אספקת הגז הטבעי החל ממחצית שנת 2013. השותפות דלק קידוחים, אבנר חיפוש גז, Noble energy, ישראלמקו ודור חיפוש גז יוכרוז כבעלות מונופולין יחד ולחוד. שיעורי ההחזקות בתמר הם אלה: דלק (15.625%), אבנר (15.625%), נובל (36%), ישראלמקו (28.75%) ודור (4%).

המשמעות של היות השותפות בתמר מונופול כל אחת בפני עצמה היא שהאיסורים וההוראות שחלים על בעל מונופולין מכוח החוק, חלים גם על כל שותפה במסגרת פעילותה גם במאגרי גז אחרים חוץ מ"תמר".

#### הממונה על הגבלים עסקיים אישר בתנאים העברת זכויות השתתפות ברישיון לחיפוש גז טבעי למודיעין אנרגיה

ב-28 לאוגוסט 2012 החליט הממונה על הגבלים עסקיים ליתן פטור בתנאים להסדר בין ישראלמקו נגב-2 שותפות מוגבלת ("ישראלמקו") לבין מודיעין אנרגיה שותפות מוגבלת ("מודיעין"), שעניינו העברת 10% מזכויות ההשתתפות של ישראלמקו ברישיון לחיפוש גז טבעי "שמשון" למודיעין, וכן החליט על מתן אופציה למודיעין לרכישת עד 15% מזכויות ההשתתפות ברישיונות לחיפוש גז טבעי "דניאל".

ישראלמקו ומודיעין הן שותפויות מוגבלות העוסקות בחיפוש גז טבעי. כל אחת מהן פעילה במסגרת רישיונות שונים לחיפוש והפקת גז טבעי המוענקים על ידי הממונה על ענייני נפט במשרד האנרגיה והמים. ישראלמקו היא אחת המחזיקות במאגרי תמר ודלית, אשר ההפקה המסחרית מהם צפויה להתחיל במחצית

הממונה דורש מדש וממיטב למכור את פעילות תעודות הסל

הממונה על הגבלים עסקיים התנה ביום 14 בנובמבר 2012 את מיזוג דש איפקס ומיטב בית השקעות במכירת הפעילות של תעודות הסל של אחת החברות לצד שלישי. בצעד זה מנע הממונה אפשרות של ריכוזיות בתחום תעודות הסל, מצב של שתי פירמות דומיננטיות המחזיקות יחד כ-80% מתחום תעודות הסל (דש-מיטב כ-43% ואקסלנס כ-34%).

שתי החברות הן בתי השקעות והן עוסקות בניהול קרנות פנסיה וגמל, קרנות נאמנות ותיקי השקעות, בחיתום והפצה, בברוקראז' ובהנפקות של תעודות סל. בתחומי הפעילות האחרים של החברות, שאינם תעודות סל, לא נמצא חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות או לפגיעה בציבור, והמיזוג של תחומים אלה בין שתי החברות אושר.

#### **הגבלת היכולת של ישראלכרט לגבות מכאל ומלאומי קארד תשלומים שפוגעים בתחרות**

הממונה על הגבלים עסקיים נתן ביום 10 באוקטובר 2012 פטור להסדרי הסליקה הצולבת בין ישראלכרט לבין כאל ולאומי קארד, בתנאי שישראלכרט לא תוכל לגבות משתי המתחרות שלה בשוק תשלומים שיפגעו בתחרות בין ישראלכרט לבין. החלטת הפטור ניתנה בעקבות התיקון לחוק הבנקאות מחודש מאי 2012, ובמסגרתו חויבה ישראלכרט לאפשר סליקה של כרטיסי המותג המקומי "ישראלכרט" על ידי חברות כרטיסי אשראי מתחרות. בעקבות חוק זה נחתמו הסכמים בין ישראלכרט לבין לאומי קארד ובין ישראלכרט לבין כאל להסדרת הסליקה של כרטיסי ישראלכרט.

סליקה צולבת של כרטיסי ישראלכרט מאפשרת לבתי עסק ליהנות מתחרות בין כמה חברות על השירות שהם זקוקים לו מחברות כרטיסי האשראי בגין העסקאות הנעשות באמצעות כרטיס ישראלכרט. תחרות כזו תוזיל את העלויות של בתי העסק, והיא צפויה להוריד משמעותית את המחיר לציבור הצרכנים. ואולם כדי לוודא שתחרות זו תהיה אפקטיבית, נדרש שישראלכרט לא תוכל להשיג יתרון תחרותי באמצעות גביית עמלות מופרזות מכאל ומלאומי קארד. לפני כן הייתה ישראלכרט הגורם היחיד שבתי העסק יכלו לפנות אליו לקבלת השירות. אישור ההסכמים שהובאו

השנייה של שנת 2013, ואילו מודיעין היא אחת המחזיקות ברשיונות שרה ומירה, גבראלה וים חדרה.

הממונה אישר את ההסדר האמור בכפוף לשורה של תנאים הנוגעים לחששות התחרותיים שההסדר עורר וליתרונות שעשוי היה להקים. עיקרם של החששות פגיעה בתחרות במקטע שיווק הגז הטבעי ומכירתו ללקוחות עקב החזקה צולבת ברשיונות שונים לחיפוי גז טבעי היוצרת זיקה בין כלל הרשיונות. שיתוף הפעולה בין מודיעין לישראלכרט ברשיון שמסן עורר חשש ליצירת שולחן משותף ביניהן, אשר עשוי היה להוות כר פורה לתיאום ולקיבוע שיווי משקל על-תחרותי בין המאגר שיימצא ברשיון שמסן לבין המאגרים שעשויים היו להימצא ברשיונות שרה ומירה, ובין מאגרים אלה לבין מאגר תמר, ועקב כך פגיעה בסיכוי להתפתחות תחרות ביניהם.

התנאים שהתנה הממונה למתן הפטור, נועדו לצנן את החששות האמורים, ובמסגרתם נקבע כי מיום שתוכרז תגלית הן ברשיון שמסן והן ברשיונות שרה ומירה, יוגבלו זכויותיה של מודיעין ברשיון שמסן לזכות לתמלוגים ולמידע גאולוגי מהמאגר, ואילו ברשיונות שרה ומירה תוגבל השפעתה של מודיעין להחלטות שאינן בעלות אופי מסחרי-כלכלי.

## **2. בנקאות, שוק ההון וביטוח**

### **בית הדין אישר הסכם להפחתת הסליקה הצולבת**

בית הדין להגבלים עסקיים (כב' השופטת נאוה בן אור, ה"ע 610/06) אישר ביום 7 במרס 2012 את הסכם הפשרה בין רשות ההגבלים העסקיים לחברות כרטיסי האשראי. במסגרת הסכם הפשרה הסכימו הצדדים על הפחתה דרמטית בעמלה הצולבת עד לשיעור שלא יעלה על 0.7% ועל המשך הסדר הסליקה הצולבת עד שנת 2018.

אישור הסכם הפשרה מביא לסיומו הליך לאישור הסדר כובל שהתנהל בפני בית הדין להגבלים עסקיים מאז שנת 2006. בראשיתו של ההליך עמד גובה העמלה הצולבת על שיעור של כ-1.25% בממוצע.

בעקבות האישור של הסדר הסליקה הצולבת בוטלה ההכרזה על חברת ישראלכרט כבעלת מונופולין בתחום סליקת עסקאות הנעשות בכרטיסי חיוב מסוג ישראלכרט.





## חלק ד' פעילות רשות ההגבלים העסקיים לשנת 2012

הבקשה לרכישת קניון עיר ימים שבנתניה. במסגרת המיזוג התכוונה קבוצת עזריאלי לרכוש את מלוא הזכויות הקנייניות ואת ההתחייבויות בקניון עיר ימים מידי שיכון ובינוי ומידי שיכון ופיתוח (מקבוצת אזורים). קניון עיר ימים הנו קניון בשלבי הקמה סופיים אשר עתיד להיפתח בחודשים הקרובים. לאור החששות שהעלה הממונה לפגיעה בתחרות והתנאים להפגתם, החליטה קבוצת עזריאלי לחזור בה מהבקשה.

ביום 25 בנובמבר 2012 הודיע הממונה על הגבלים עסקיים על התנגדותו לעסקת המיזוג בין קבוצת עזריאלי לבין משהר מרכזי קניות בילוי ופנאי בע"מ ("משהר"), שבמסגרתה ביקשה עזריאלי לרכוש ממשהר את מרכז הקניות "One Plaza" בבאר שבע. מבדיקת רשות ההגבלים העסקיים עלה, בין היתר, כי המיזוג מעלה באופן משמעותי את הריכוזיות בשוק באזור באר שבע. בין היתר נמצא כי המיזוג מעלה חשש מפני הפעלת כוח שוק כלפי עסקים קמעונאיים אשר מעוניינים לשכור שטחי מסחר במרכזי קניות ועלול להעלות את מחירי השכירות במרכזי הקניות בבאר שבע.

### הממונה הגביל את רכישת סניפי רשת ממן על ידי מגה

הממונה על הגבלים עסקיים התנה את עסקת מגה-ממן באי-רכישת סניפי ממן בחדרה ובבאר שבע. במסגרת העסקה רכשה מגה קמעונאות בע"מ ("מגה") סניפים של רשת מחסני מזון ("ממן") מידי קו אופ ישראל רשת סופרמרקטים בע"מ ("קו אופ").

במסגרת העסקה ביקשה מגה לרכוש ארבעה סניפים של רשת ממן בערים אור עקיבא, אשקלון, חדרה ובאר שבע. בדיקת הממונה העלתה כי רכישת סניפי ממן על ידי מגה בערים חדרה ובאר שבע מעלות חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות או לפגיעה בציבור עקב הריכוזיות בענף באזורים אלה.

הממונה הודיע על שימוע בטרם קביעה בדבר ניצול מעמד לרעה של מונופול תאגיד המחזור אל"ה שבבעלות חברות המשקאות הגדולות

הממונה על הגבלים עסקיים שוקל לקבוע כי אל"ה, תאגיד איסוף מכלי המשקה, ניצלה לרעה את מעמדה המונופוליסטי בשוק איסוף מכלים, והודיע ביום 28

לאישור הממונה, נעשה על בסיס מתווה אשר מנע מישראל כרט לגבות תשלומים שיש בהם כדי לעורר חששות תחרותיים.

### הממונה נתן פטור בתנאים לשב"א ולמס"ב

בחודש מאי 2012 העניק הממונה על הגבלים עסקיים פטור בתנאים להסדר שעניינו החזקות משותפות של חמשת הבנקים הגדולים בחברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (שב"א) ובחברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ (מס"ב). שב"א ומס"ב הן חברות המוחזקות בבעלות בנק הפועלים, בנק לאומי, בנק דיסקונט, הבנק הבינלאומי ובנק מזרחי. נוכח חשיבות המערכות של שב"א ומס"ב לקישוריות בין הבנקים, לרשתות ה-ATM של הבנקים ולסליקה צולבת של כרטיסי אשראי ראה הממונה לנכון לשוב ולהעניק פטור לפעילות בכפוף לקיומם של כמה תנאים. בפטור החדש הוחמרו התנאים שהוטלו בעבר, וכעת החליט הממונה להגביל את יכולת החברות להעניק הנחות לבנקים ולחברות הנשלטות על ידם. עיקרם של התנאים: הבטחת גישה שוויונית (open access) של מתחרים למערכות המופעלות על ידי שב"א ומס"ב ובתנאים שאינם נופלים מהתנאים שמהם נהנים הבנקים המחזיקים בבעלות בשב"א ובמס"ב. כן נאסר על שב"א ועל מס"ב לגבות דמי התחברות למערכות השונות המופעלות על ידם.

### הממונה הורה לבנקים הגדולים להפסיק את הפעילות המשותפת שלהם בתחום הכספומטים

ביום 20 בספטמבר 2012 הורה הממונה על הפסקת פעילות משותפת של הבנקים הגדולים בתחום הכספומטים, פעילות שנעשתה במסגרת שב"א. המהלך הזה התבצע בעקבות בדיקה מעמיקה של השוק, אשר העלתה ממצאים, ולפיהם הפעילות המשותפת של הבנקים עלולה לפגוע באופן ממשי בתחרות בתחום הכספומטים בישראל. הממונה קבע כי שב"א תמכור את כל מכשירי הכספומט שברשותה בהליך מכירה הכפוף לאישור הממונה במטרה להבטיח כי הכספומטים יופעלו באופן תחרותי.

### 3. קמעונאות, מזון ומוצרי צריכה

#### הממונה מונע התרחבות של קניוני עזריאלי שהעלתה חששות תחרותיים

ביום 8 בינואר 2012 הודיעה קבוצת עזריאלי לממונה על הגבלים עסקיים כי היא מבקשת למשוך את

ביבוא גרעיני ומוצרי מספוא לארץ. שוברי בר נמצאת בבעלותם, במישרין או בעקיפין, של שלושת מכוני התערוכות הגדולים בישראל, המייצרים תערוכות להזנת בעלי חיים: אמבר - מכון לתערוכות - אגודה שיתופית חקלאית מרכזית בע"מ (להלן: "אמבר"), מילובר מכון מרכזי לתערוכות בע"מ (להלן: "מילובר") וצמח - מכון לתערוכות - אגודה שיתופית חקלאית בע"מ (להלן: "צמח"). שאר האחזקות בשוברי בר נתונות בידי בעליהם של שלושת מכוני התערוכות הללו, והם מאות קיבוצים ומושבים ברחבי הארץ. כך, הלכה למעשה מלוא האחזקות בשוברי בר מצויות בידי שלושת מכוני התערוכות הגדולים בארץ, במישרין או בעקיפין.

שוברי בר היא הסדר כובל, שכן היא מיזם משותף בבעלות מתחרים ליבוא תשומה מרכזית לפעילותם.

בעבר אישר בית הדין בתנאים את ההסדר הכובל לתקופות קצובות של שלוש שנים בשנת 2003 ובשנת 2007 על יסוד המלצות הממונה. משתמה תקופת האישור השנייה, פנתה שוברי בר לבית הדין בבקשה לקבלת אישור נוסף לפעילותה כהסדר כובל. פסק הדין הנוכחי ניתן לגבי בקשת אישור זו.

הפעם העלתה בדיקת הממונה כי אין בפעילותה של שוברי בר יעילות משמעותית לציבור, בעוד הוא מעורר חששות תחרותיים משמעותיים, ולכן עמדת הממונה הייתה כי אין הצדקה לאשר את בקשת שוברי בר לפעול כהסדר כובל.

בפסק דין מפורט ומנומק עמד בית הדין על הפוטנציאל האנטי-תחרותי שבהסדר. מנגד קבע בית הדין כי שוברי בר לא עמדה בנטל לשכנע את בית הדין כי בהסדר הכובל גלומות תועלות משמעותיות לציבור, בוודאי לא תועלות הנובעות ממבנה הבעלות שלה, שהוא למעשה הסדר כובל.

#### **הממונה אישר בתנאים מגבילים את מיזוג אלקטרה ואייס**

הממונה על הגבלים עסקיים אישר ביום 8 במארכ 2012 בתנאים מגבילים, לאחר שהתייעץ בוועדה לפטורים ולמיזוגים, מיזוג בין אלקטרה מוצרי צריכה (1970) בע"מ (להלן: "אלקטרה") לאייס אוטו דיפו בע"מ ואייס רשתות שיווק - מוצרי צריכה (להלן יחד: "אייס").

במסגרת העסקה רכשה אלקטרה פעילות של 26 סניפי אייס

בנובמבר 2012 על קיום שימוע בעניין. מהבדיקה של הממונה עלה כי אל"ה פעלה לכאורה למנוע מחברת אסופתא להתחרות בה בשוק איסוף מכלי המשקה.

אל"ה מוחזקת על ידי ארבעה גופים מרכזיים בתחום המשקאות: החברה המרכזית לייצור משקאות קלים, יפאורה-תבורי, טמפו ומעיינות עדן.

#### **בית הדין קיבל את עמדת הממונה לאסור על מיזוג לגין וקניאל**

ביום 10 ביוני 2012 קיבל בית הדין להגבלים עסקיים את עמדת הממונה על הגבלים עסקיים לאסור על מיזוג החברות לגין אריזות מזון בע"מ, קניאל תעשיות אריזה בע"מ וקניאל אריזות משקה בע"מ ודחה את עררן ברוב דעות. לגין וקניאל הן שתי החברות היחידות בישראל העוסקות בייצור אריזות פח, והן מתחרות זו בזו בייצור ובשיווק אריזות פח עבור תעשיות שימורי המזון והכימיה. בדיקת הממונה העלתה כי מיזוג זה יוצר מונופולין כמעט מושלם בשווקים הרלוונטיים ובפרט בייצור ובשיווק אריזות פח עבור תעשיית שימורי המזון. פגיעתו בתחרות של מיזוג המקיים מונופולין היא מן המפורסמות בדיני התחרות. המיזוג הקיים חשש כבד להעלאת מחירים על ידי החברה הממוזגת, מבלי שנמצא גורם שיכול לרסן בצורה מספקת חשש זה לפגיעה בתחרות ובצרכן. משכך החליט הממונה להתנגד למיזוג. על החלטה זו הגישו לגין וקניאל ביום 3 במארכ 2011 ערר. בית הדין להגבלים עסקיים קיבל את עמדת הממונה וקבע כי אכן המיזוג המדובר מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות, ומוצדק היה להתנגד לו. על החלטת בית הדין הוגש ביום 24 בספטמבר 2012 ערעור לבית המשפט העליון (ע"א 7003/12). טרם התקיים דיון בתיק.

בית הדין להגבלים עסקיים קיבל את עמדת הממונה על הגבלים עסקיים ודחה את בקשת שוברי בר לאישור פעילותה כהסדר כובל

בית הדין להגבלים עסקיים (כב' השופטת נאוה בן-אור) קיבל את עמדת הממונה על הגבלים עסקיים ודחה ביום 24 בנובמבר 2012 את בקשתה של שוברי בר יבוא מספוא אגודה שיתופית חקלאית בע"מ (להלן: "שוברי בר") לאישור פעילותה כהסדר כובל.

שוברי בר היא אגודה שיתופית המשמשת סוכנות של חברות ואגודות שיתופיות בארץ לשם טיפול



לאור המלצת בית הדין הגיעו הרשות ומליסרון להסכם פשרה ביניהן וביקשו מבית הדין לתת תוקף של פסק דין להסכם. על-פי הסכם הפשרה התחייבה מליסרון למכור שלושה קניונים במקום מכירת הגרנד קניון בחיפה: קניון הצפון בנהריה, קניון הדר בירושלים וקניון הראל במבשרת ציון בנוסף על חובת המכירה של קניון רננים ברעננה וקניון סביונים ביהוד, אשר נותרת בעינה. בסך הכול תחויב מליסרון למכור חמישה קניונים (כמספר הקניונים שבהם החזיקה ערב המיזוג) במקום שלושה קניונים לפי החלופה שנבחרה בתחילה. במקביל, יימחק הערר שהגישה מליסרון נגד החלטת הרשות.

#### **הממונה הגביל את הפטור של פלאפון ומירס**

ביום 29 במארס 2012 הסכים הממונה על הגבלים עסקיים לתת פטור לחלק מהתניות המגבילות שהיו מצויות בהסכם הנדידה הפנים-ארצית שבין פלאפון ובין מירס.

נדידה פנים ארצית (national roaming) היא הסדר שבמסגרתו מתאפשר למפעילי סלולר שונים להשתמש זה ברשתו של זה לצורך מתן שירותי סלולר באזורים שונים במדינה. תיקון 46 לחוק התקשורת חייב את חברות הסלולר הוותיקות (פלאפון, סלקום ופרטנר) לאפשר נדידה פנים-ארצית למירס ולגולן טלקום, הזוכות ב"מכרז התדרים" שנערך בשנת 2011. בהמשך לכך חתמו פלאפון ומירס על הסכם לנדידה פנים-ארצית.

פלאפון ומירס נמצאות בבעלות מלאה של בזק והוט, בהתאמה, שתי חברות בעלות פעילות ניכרת בתחום התקשורת בישראל.

#### **בהסכם נכללו שתי מגבלות חוזיות שנידונו בנפרד על ידי הממונה:**

הראשונה, תנתי בלעדיות הקובעת שמירס לא תרכוש שירותי נדידה פנים-ארצית אלא מפלאפון; והשנייה – תניית "לקוח מועדף" הקובעת שמירס תזכה לתנאים של הלקוח המועדף ביותר של פלאפון.

באשר לתניית הבלעדיות נמצא כי היא אינה מעוררת חשש תחרותי, משום שמניעה של חברות הסלולר האחרות מלתת שירותי נדידה פנים-ארצית למירס, בעודה מקבלת אותם מפלאפון בתנאים תחרותיים מוכתבים מראש, איננה יכולה לפגוע, בנסיבות העניין, בתחרות.

וחמישה סניפי אוטו דיפו בתמורה לכ-129 מיליון ש"ח.

בדיקת המחלקה הכלכלית ברשות ההגבלים העסקיים העלתה כי מצד אחד רכישת אייס על ידי אלקטרה צפויה לתרום משמעותית לתחרות בשוק "עשה זאת בעצמך", אך מצד אחר אם אלקטרה תשתמש ברשת אייס על מנת להרחיב שטחי תצוגה של מוצרי חשמל ממותגים, יהיה בכך כדי להעלות חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות. בהתאם, הממונה אישר את הרכישה, אך התנה אותה בתנאים שעיקרם הגבלת יכולתה של אלקטרה ליצור בחנויות אייס שטחי תצוגה למוצרי חשמל ממותגים.

#### **בית הדין להגבלים עסקיים נתן תוקף של פסק דין להסכם הפשרה בין רשות ההגבלים העסקיים למליסרון**

בית הדין להגבלים עסקיים (כב' השופטת נאווה בן-אור) קיבל ביום 1 באפריל 2012 את נימוקי רשות ההגבלים העסקיים להסכם הפשרה, שאליו הגיעה הרשות עם **מליסרון** בע"מ (להלן: **מליסרון**), בנוגע להליך הערר שניהלה מליסרון נגד החלטת הרשות בעניין מיזוגה של מליסרון עם **בריטיש ישראל השקעות** בע"מ (להלן: **בריטיש**), ונתן לו תוקף של פסק דין.

מליסרון היא חברה ציבורית בשליטתה של חברת עופר השקעות בע"מ. עובר למיזוג החזיקה והפעילה מליסרון חמישה קניונים בישראל. בריטיש (טרם המיזוג) הייתה חברה ציבורית בשליטתו של מר ליאו נוי. עובר למיזוג החזיקה בריטיש בעשרים קניונים ומרכזים מסחריים בישראל.

ביום 25 באוקטובר 2010 הגישו מליסרון ובריטיש הודעת מיזוג לרשות ההגבלים העסקיים. בדיקת המיזוג העלתה שהמיזוג מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות, אך נמצא כי אפשר להפיג את החשש, אם החברה הממוזגת תמכור כמה קניונים מבין חלופות אחדות שהוצעו לה (החלטת המיזוג מיום 27.1.2011 אשר תוקנה ביום 10.3.2011).

ביום 7 באפריל 2011 הודיעו החברות המתמזגות לרשות כי בכוונתן לממש את המיזוג בכפוף לתנאים שנקבעו, ובהתאם לתנאי המיזוג התחייבו למכור שלושה קניונים: גרנד קניון בחיפה, קניון רננים ברעננה וקניון סביונים ביהוד. ביום 8 במאי 2011 הגישה מליסרון ערר לבית הדין להגבלים עסקיים נגד תנאי המיזוג.

פישמן, ולפיו היה על בראון-פישמן למכור מניות המקנות לה מעל ל-25% מהזכויות לרווחים בידיעות אחרונות. בראון-פישמן מכרה חלק מהמניות בהתאם להסדר, אולם ב-18 באוגוסט 2010, זמן קצר לפני המועד האחרון למכירה של יתרת המניות (כ-9%), פנתה בראון-פישמן לבית הדין להגבלים עסקיים בבקשה לבטל את חובת המכירה. בראון-פישמן טענה כי מכירת המניות אינה נדרשת עוד לאור שינויים שחלו, לטענתה, בענף העיתונות. הרשות התנגדה לבקשה וטענה כי הצורך בפירוק המיזוג מתחייב משום שמדובר במיזוג למונופולין בשוק העיתונים הכלכליים, שבו פועלים העיתונים גלובס, כלכליסט ודה מרקר בלבד.

בית הדין להגבלים עסקיים קיבל את עמדת הממונה ופסק: "...אמת המידה להתנגדות הממונה למיזוג היא קיומו של 'חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות'. בענייננו, המדובר במיזוג למונופולין, המקים על פניו חשש מעין זה. בהתקיים חסמי כניסה משמעותיים, ובהעדרם של גורמים היכולים להוות רסן תחרותי, אישורו של מיזוג בנסיבות שכאלה, חותר תחת תכליתיו של החוק...".

### הממונה על הגבלים עסקיים התנגד למיזוג בין אלקטרה לדלקיה

ביום 2 במאי 2012 התנגד הממונה על הגבלים עסקיים למיזוג בין אלקטרה בע"מ (להלן: "אלקטרה") לבין דלקיה אנרגיה ושירותים בע"מ (להלן: "דלקיה"). במסגרת המיזוג ביקשה אלקטרה לרכוש מדלקיה את פעילותה בתחום הקבלנות האלקטרו-מכנית.

אלקטרה ודלקיה עוסקות שתיהן, בין היתר, בהקמת מערכות מיזוג אוויר, חשמל ואינסטלציה במבנים ציבוריים ובמתן שירות למערכות אלה. שתי החברות מסווגות בסיווג הקבלנים הגבוה ביותר בכל שלושת התחומים.

מבדיקת רשות ההגבלים העסקיים עלה כי המיזוג מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות, בפרט בנוגע לפרויקטים בהיקף כספי גדול, באופן שעלול בין היתר להעלות את המחיר שיזמים וקבלנים ראשיים משלמים תמורת שירותים אלה. בהתאם, החליט הממונה על הגבלים עסקיים להתנגד למיזוג.

### הממונה הסיר את התנאי למיזוג ניופאן-מיניליין

עם זאת, נמצא כי תניית "לקוח מועדף" מעוררת חשש שפלאפון תימנע ממתן הנחות ללקוחות אחרים (ובפרט לקוחות סיטונאיים או לקוחות עסקיים גדולים), שכן הנחות כאלה עשויות לחייב את פלאפון להפחית בהתאם גם את המחיר שהיא גובה ממירס. חשש זה התעצם עקב גודלה המשמעותי של מירס כלקוח בודד בין כלל לקוחותיה של פלאפון. לפיכך החליט הממונה שלא להעניק פטור לתניה זו.

### הממונה ביטל את ההכרזה על אורבונד תעשיות גבס ומוצריו כעל בעלת מונופולין בשוק לוחות הגבס

בדיקה עדכנית שערכה רשות ההגבלים העסקיים העלתה כי נכון להיום, אורבונד תעשיות גבס ומוצריו בע"מ (להלן: "אורבונד") אינה מחזיקה עוד בלמעלה מ-50% משוק אספקת לוחות גבס בישראל. על כן החליט הממונה על הגבלים עסקיים על ביטול ההכרזה.

ביום 30 בדצמבר 2010 הוכרזה אורבונד כבעלת מונופולין בשוק אספקת לוחות גבס.

לאחרונה טענה אורבונד בפני הממונה כי אינה מחזיקה נכון להיום בנתח שוק העולה על 50% באספקת לוחות גבס. בעקבות בקשתה ערך הממונה בדיקה עדכנית אשר העלתה כי אורבונד אינה עוד בעלת מונופולין, ועל כן הוחלט לבטל את ההכרזה.

### בית הדין להגבלים עסקיים הורה לבראון-פישמן, בעלת השליטה בגלובס, למכור ממניותיה בידיעות אחרונות המקנות לה כ-9% מהזכויות לרווחים

בחודש מאי 2012 הוסר החיסיון מעל פסק דינו של בית הדין להגבלים עסקיים (כב' השופטת נאווה בן-אור) מיום 28 בדצמבר 2011, שבו נדחתה בקשת בראון-פישמן תקשורת בע"מ (להלן: "בראון-פישמן"), בעלת השליטה בעיתון "גלובס", להורות על ביטול סעיף בהסדר פשרה עם הממונה על הגבלים עסקיים (להלן: "הממונה"), אשר קיבלתוקף של פסק דין. בהתאם, חייב בית הדין להגבלים עסקיים את בראון-פישמן לפרק את המיזוג למונופולין בינה לבין ידיעות אחרונות בע"מ ולמכור מניות המקנות לה כ-9% מהזכויות לרווחים בידיעות אחרונות, המו"ל של העיתון "כלכליסט".

במסגרת הליך בקשה מאת הממונה לפירוק המיזוג בין בראון-פישמן לידיעות אחרונות אישר בית הדין להגבלים עסקיים (כב' השופט יונתן עדיאל) ביום 16 במרס 2004 הסדר פשרה בין הממונה לבין בראון-



## חלק ד' פעילות רשות ההגבלים העסקיים לשנת 2012

ולכן נדרשה רשות ההגבלים העסקיים לשוב ולבחון אותם.

על-פי ההסכמים מתאפשר לאל על לשווק מושבים בטיסות המופעלות על ידי חברות התעופה הזרות תחת הקוד ומספר הטיסה של אל על ולהיפך. הסדרים אלה מאפשרים להרחיב את מגוון החלופות ואת היצע הטיסות שכל אחד מהצדדים להסדר יכול להציע ללקוחותיו, להגדיל את הגמישות התפעולית ולקיים ערוץ שיווקי נוסף. משכך שוכנע הממונה כי עיקרם של ההסכמים שהובאו לבחינתו אינו בהפחתת התחרות או במניעתה. כמו כן בדיקת רשות ההגבלים העסקיים העלתה כי ההסדרים אינם צפויים לגרום לפגיעה של ממש בתחרות בשוק.

### הממונה על הגבלים עסקיים בחן רכישת נמל אילת בידי מפעלי תובלה או בידי ממך

רשות החברות הממשלתיות, האמונה על הליכי ההפרטה של נמל אילת, העבירה לידי הממונה מידע על זהות הגורמים אשר הביעו עניין ראשוני ברכישת הנמל. לאחר בדיקה ראשונית מצא הממונה כי רכישת הנמל על ידי ממך – מסופי מטען וניטול בע"מ (מקבוצת תעבורה אחזקות בע"מ) או על ידי חברת מפעלי תובלה בע"מ (מקבוצת החברה לישראל בע"מ) מעוררת, לכאורה, שאלות כבדות משקל מתחום דיני ההגבלים העסקיים. בהתאם, הודיע הממונה לרשות החברות הממשלתיות על נכונותו ליתן חוות דעת מקדמית בהתאם לסמכותו לפי סעיף 43 לחוק באשר לרכישת הנמל על ידי ממך או על ידי מפעלי תובלה.

בעקבות פניית ממך הודיע לה הממונה כי ממציא הביניים של בדיקתו מצביעים על קשיים באישור רכישתה את הנמל. בינתיים, ובטרם הושלמה בדיקת הממונה, הודיעה ממך על פרישתה מהליך המכרז, ועל כן לא התקבלה החלטה סופית בבקשתה.

מפעלי תובלה לא פנתה לממונה בבקשה לקבלת חוות דעת מקדמית. לבקשת רשות החברות הממשלתיות החל הממונה לבחון את רכישת הנמל על ידי מפעלי תובלה, ואולם בדיקה זו הופסקה לנוכח הודעה של מפעלי תובלה על פרישתה מהמכרז.

### הממונה הכריז על אל על כבעלת מונופולין במתן שירותי אבטחת תעופה

הממונה על הגבלים עסקיים הכריז ביום 9 בספטמבר

הממונה על הגבלים עסקיים הסיר בחודש דצמבר 2012 את התנאי שהטיל שנה וחצי לפני כן, ולפיו ניופאן תמכור את חלקה ברשת בסט-ביי לצורך אישור המיזוג בין מיניליין בע"מ (להלן: "מיניליין") וניופאן בע"מ (להלן: "ניופאן"). באוגוסט 2011 אישר הממונה את המיזוג שבמסגרתו רכשו ניופאן, אלייד ומאגר את מיניליין, והתנאי שהוטל היה מכירת חלקה של ניופאן ברשת בסט ביי (להוציא 14 החנויות הפועלות תחת המותג "ביג בוקס").

ניופאן היא חברה פרטית בבעלות ניופאן ויז'ן בע"מ ואלייד העוסקת ישירות ובאמצעות חברות בנות (הפועלות, ביו השאר, תחת המותגים "בסט ביי" ו"ביג בוקס") ביבוא ובמכירה סיטונאית של מוצרי חשמל ואלקטרוניקה וכן בשיווק ובמכירה קמעונאית של מוצרים אלו.

מיני ליין היא חברה ציבורית בשליטת מר יצחק פורת העוסקת ביבוא ובמכירה סיטונאית של מוצרי חשמל ואלקטרוניקה וכן בשיווק ובמכירה קמעונאית של מוצרי חשמל תחת המותג א.ל.מ.

במהלך ספטמבר 2012 פנו נציגי ניופאן לממונה בטענה כי לאור מצבה הכלכלי הרעוע של רשת בסט ביי, הם אינם יכולים לקיים את תנאי המיזוג, ולא נמצאו רוכשים אחרים לסניפים. בדיקה מעמיקה של רשות ההגבלים הראתה כי אכן לא קיימים רוכשים אחרים המוכנים למכור את בסט ביי, והיפרדות של ניופאן מבסט ביי הייתה גורמת למבנה שוק ריכוזי יותר. בהתאם, אישר הממונה לניופאן להמשיך ולהחזיק ברשת בסט ביי, ונמנע סגירתה של הרשת.

### 4. תעופה, תעשייה, תחבורה ותיירות

**הממונה על הגבלים עסקיים החליט ליתן פטור להסדרים כובלים בין אל על לבין חברות תעופה זרות**  
הממונה על הגבלים עסקיים החליט ביום 19 בספטמבר 2012 ליתן פטור מאישור הסדר כובל לחמישה הסכמים לשיווק על ידי חברה אחת של מושבים במטוסים של חברה אחרת ושיתוף בקוד בין אל על לחברות התעופה Swiss International Airlines, Lineas Aereas de Espana Iberia, Czech Airlines, American Airlines ו-Thai Airways (להלן: "החלטות הפטור").

מדובר בהסדרים אשר זכו לפטור מאת הממונה ביום 21 בספטמבר 2012, אולם תוקפם הוגבל לשלוש שנים,

להסדר בין מרקט ווטש בע"מ לבין יצרני תרופות ויבואני תרופות הומניות לישראל. מרקט ווטש עוסקת בביצוע מחקרי שוק וסקרי דעת קהל עבור לקוחות שונים במגוון תחומים, בהם תחום הבריאות. עניינו של ההסדר בבקשתה של מרקט ווטש להקים מאגר מידע על מכירת תרופות הומניות בישראל, שיפנה לקהל יצרני התרופות ויבואני התרופות לישראל ויציע להם להיות מנויים עליו. כל יצרן או יבואן, כאמור, יהיה זכאי לקבל מידע על נתח השוק שלו ושל מתחריו. מידע שוטף על היקף המכירות של כל אחד מן המתחרים בכל שוק רלוונטי יאפשר לכל מתחרה להתחזקת בקלות יחסית ובמהירות אחר התנהגות משנהו בשוק, ובכך יש כדי להקל על תיאום משתמע בין המתחרים בכל אחד מהשוקים. על כן ההסדר הקים חשש לפגיעה של ממש בתחרות בשוק.

#### ישרוטל - הנסיכה

ביום 24 במאי 2012 התנגד הממונה על הגבלים עסקיים למיזוג בין ישרוטל בע"מ (להלן: "ישרוטל") לבין לקסן ישראל בע"מ (להלן: "לקסן"), אשר במסגרתו הסכימו הצדדים שישרוטל תנהל את מלון הנסיכה באילת, שבבעלותה של לקסן, לתקופה ארוכה. הנימוקים להחלטה זו פורסמו ביום 24 ביוני 2012. ישרוטל היא חברה ציבורית העוסקת בניהול ובהפעלה של רשת בתי מלון בישראל (בעיקר באילת). ישרוטל מנהלת שמונה מלונות באזור אילת, והיא רשת המלונות השנייה בגדולה בישראל המנהלת 13 מלונות בסך הכול. לקסן היא חברה פרטית אשר מחזיקה ומנהלת את מלון הנסיכה באילת.

בדיקת הרשות העלתה כי המיזוג היה מגדיל הן את נתח השוק של רשת ישרוטל והן את נתח השוק המצרפי של ישרוטל ורשת פתאל ביחס לבתי מלון הנמצאים בדירוג גבוה באזור אילת, באופן המעלה חשש סביר להעלאת מחירים לציבור הנופשים באילת. לאור הממצאים מצא הממונה כי המיזוג לבין לקסן לבין ישרוטל מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות וחשש סביר לפגיעה בציבור, ועל כן החליט להתנגד לו. ביום 13 בספטמבר 2012 הגישו הצדדים למיזוג ערר על החלטת הממונה.

#### 2.2. חקיקה ומדיניות

הוועדה להגברת התחרותיות במשק ("ועדת הריכוזיות" או "ועדת שני")

2012 על חברת אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ (להלן: "אל על") כעל בעלת מונופולין במתן שירותי אבטחת תעופה בחוץ לארץ. בדיקה שערכה רשות ההגבלים העלתה כי לאל על, באמצעות אגף הביטחון שלה, נתונה בלעדיות מוחלטת על-פי דין במתן שירותי אבטחת נוסעים ומטען בטיסות נוסעים של חברות התעופה הישראליות.

על-פי החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, תשנ"ח-1998, חברות תעופה ישראליות מחויבות להנהיג הסדרי אבטחה גם בחו"ל בהתאם להנחיות מקצועיות. בנובמבר 2010 הודיעה אל על לחברות התעופה ארקיע וישראיר כי ב-1 באפריל 2011 היא תפסיק לספק להן שירות של אבטחת תעופה בחו"ל, לאחר שסיפקה להן שירות זה במשך שנים רבות. כפי שדווח, רק לקראת סוף חודש מארס 2011 חזרה בה אל על מהודעתה בדבר הפסקת השירות.

#### הממונה שוקל להורות לנשר לחדול מאפליה בין לקוחות

הממונה על הגבלים עסקיים הודיע ביום 15 בפברואר 2012 לחברת נשר מפעלי מלט ישראליים (להלן: "נשר") כי הוא שוקל להורות לה לחדול מאפליה במחיר לטובת חלק מלקוחותיה, לרבות חלק מהנחות הכמות הניתנות ללקוחות הגדולים ביותר של נשר, ולפרסם את מחירי המלט ותנאי אספקתו לכלל הלקוחות.

נשר, בעלת מונופולין מוכרז באספקת מלט, חולשת על רובה המכריע של אספקת המלט בישראל. המחירים של נשר נתונים תחת פיקוח, והיא שמרה לאורך השנים על רמת הרווחיות המקסימלית שהותרה לה: רווחיות של 12% על ההון הפעיל.

בבדיקתה מצאה הרשות כי נשר נוהגת לתת לחלק מסוים מלקוחותיה הטבות נוספות על ההנחות שהותרו לה על ידי הפיקוח. לצד לקוחות אלה לקוחות אחרים של נשר נאלצים לשלם מחירים גבוהים בהרבה. הממונה סבור כי הטבות אלו עלולות להקטין באופן משמעותי את התמריץ ליבוא אפקטיבי של מלט לישראל - יבוא שהיה יכול ליצור תחרות לנשר, ונוסף על כך הוא יוצר חשש לפגיעה בתחרות בשוק הבטון.

#### הממונה התנגד למתן פטור לחילופי מידע על נתחי שוק - מארקט ווטש

ביום 16 באוגוסט 2012 התנגד הממונה למתן פטור



## חלק ד' פעילות רשות ההגבלים העסקיים לשנת 2012

היתר, המליצה הוועדה על תיקון חוק ההגבלים העסקיים באופן שיורחבו הסעדים המבניים (הוראות על מכירת נכסים) כך שבית הדין להגבלים עסקיים יוכל להפעיל סעדים כאלה בצורה ישירה יותר כלפי מונופולים וקבוצות ריכוז, ועל ביטול סעיף 3(6) לחוק ההגבלים העסקיים המעניק פטור להסכמי בלעדיות הדדית. כמו כן המליצה הוועדה על הקמתה של חטיבה ברשות ההגבלים העסקיים אשר תתמחה במחקרי שוק ותעקוב דרך קבע אחר מגמות תחרותיות וכשלי שוק בענפים נבחרים במשק. ממצאי המחקרים האמורים וההמלצות הנובעות מהם יועברו במקרים המתאימים להמשך טיפול במשרד הממשלתי הרלוונטי ובמשרד האוצר. ב-18 בדצמבר 2011 אישרה הממשלה את המלצות הוועדה הנוגעות לנושאי ההגבלים העסקיים.

### הוועדה לבחינה של רמת התחרותיות והמחירים בענף המזון ("ועדת קדמי")

ביום 27 ביוני 2011 מינו שר התעשייה, המסחר והתעסוקה ושר האוצר צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד התמ"ת לשעבר, מר שרון קדמי, לבחינה של רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה על מנת ללמוד את המאפיינים של שוקי המזון ומוצרי הצריכה, לאתר כשלי שוק, ככל שישנם, ולגבש המלצות לשיפור רווחת הצרכן, בין היתר על ידי הגברת התחרותיות. מטעם רשות ההגבלים העסקיים ישב בוועדה ד"ר שלומי פריזט, שהיה באותה עת, כאמור, הכלכלן הראשי של רשות ההגבלים העסקיים. ד"ר פריזט שימש גם חבר צוות המשנה לעניין משק החלב ומוצריו. הוועדה בחנה את השווקים השונים בתחום המזון, ובמסגרת זו בחנה את מקטעי הייצור, את חסמי היבוא, את ההפצה והשיווק לצרכן, לרבות באמצעות רשתות המזון, ואיתרה את כשלי השוק המונעים הגברת תחרות וירידת מחירים בשוקי המוצרים.

ביום 21 באוקטובר 2012 אישרה הממשלה את מסמך המחליטים המבוסס על המלצות הצוות. בין היתר, הוחלט להעניק לרשות ההגבלים העסקיים סמכויות אכיפה פליליות ומנהליות כנגד שורה של התנהגויות ופרקטיקות של ספקים וקמעונאים שנקבעו כאסורות. כמו כן הוחלט להסמיק את הממונה על הגבלים עסקיים להגביל פתיחה של חנויות קמעונאיות חדשות על ידי רשתות, שהן גדולות במיוחד באזור מסוים, ולהמליץ בפני בית הדין להגבלים עסקיים על מכירת חנויות קיימות באזורים שבהם הרשת דומיננטית במטרה ליצור

ביום 24 באוקטובר 2012 מינה ראש הממשלה ועדה בראשות משותפת של מר אייל גבאי, מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר, ומר חיים שני, מנכ"ל משרד האוצר לשעבר, שמטרתה לבחון את סוגיית התחרותיות הענפית והמשקית במובנה הרחב לאור התפתחותן של קבוצות עסקיות בישראל על מנת להפוך את המשק למשוכלל ותחרותי יותר. הממונה על הגבלים עסקיים שימש חבר הוועדה ועמד בראש הצוות שעסק בנושא בחינת התנאים להקצאת נכסים ציבוריים (הפרת חברות ממשלתיות, מתן זיכיונות ורישיונות, פרויקטי BOT וכדומה).

במסגרת זו המליצה הוועדה כי הגופים האחראים להליכי הקצאת זכויות ונכסים של המדינה או מטעמה יחויבו לשקול שיקולי תחרות ענפית במסגרת הליך ההקצאה, ולשם כך תוטל על גופים אלה במקרים המתאימים החובה להתייעץ עם הממונה על הגבלים עסקיים. כמו כן על-פי המלצת הוועדה, יחויבו גופים אלו לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית בהקצאת זכויות בתשתיות חיוניות, תוך התייעצות עם ועדה מייעצת שבה יהיה חבר הממונה על הגבלים עסקיים. כן הומלץ כי לממונה יוקנו סמכויות לאיסוף המידע הנדרש לתפקיד זה, לרבות סמכויות אכיפה. הוועדה גם עסקה בנושא בחינת הפרדה בין החזקות ריאליות לאחזקות פיננסיות ובנושא שליטה באמצעות מבנה החזקה פירמידלי.

הצעת החוק המבוססת על המלצות הוועדה עברה ביום 16 ביולי 2012 בקריאה ראשונה בכנסת, וכעת היא מצויה בדיון בוועדת הכספים.

### הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי ("ועדת טרכטנברג")

הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי מונתה על ידי ראש הממשלה באוגוסט 2011, בעקבות המחאה החברתית שהתעוררה בישראל בקיץ 2011, במטרה לבחון את מצוקת יוקר המחיה במדינת ישראל ולהציע פתרונות אפשריים. בראש הוועדה הציבורית עמד פרופ' מנואל טרכטנברג, יו"ר הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה. מטעם רשות ההגבלים העסקיים ישב בוועדה ד"ר שלומי פריזט, שהיה באותה עת הכלכלן הראשי של רשות ההגבלים העסקיים.

הוועדה הגישה את המלצותיה ביום 26 בספטמבר 2011, ובהן המלצות בנושאי הגבלים עסקיים. בין

עיצומים כספיים הפכה בעשור האחרון לרווחת בחקיקה הישראלית, ובמיוחד בחוקים העוסקים בתחומים כלכליים.

כיום הסנקציה המשמעותית היחידה על הפרת חוק ההגבלים העסקיים מוטלת במסגרת הליכים פליליים. בכך יש מענה חלקי בלבד להפרות מסוגים מסוימים של חוק ההגבלים העסקיים, כגון ניצול לרעה על ידי בעל מונופולין. מנגנון העיצומים המנהליים נועד להתמודד עם קשיים אלו ולמנוע מחסור באכיפה ובהרתעה מספיקים. על קידום תיקון לחוק המוסיף עיצומים מנהליים המליצו גם ועדת טרכטנברג, ועדת שני ("ועדת הריכוזיות"), מבקר המדינה וועדת התחרות של ארגון ה-OECD.

החוק המוצע מוסיף הוראות הקובעות, בין היתר, את סמכויות הממונה על ההגבלים העסקיים להטיל על חברות שמפרות הוראות שונות בחוק עיצום כספי בגובה של עד 8% ממחזור המכירות של החברה, ובלבד שסכום זה לא יעלה על 24 מיליון ש"ח. החוק מסדיר הליך מוגדר להטלת העיצומים, הקריטריונים להטלתם וביקורת שיפוטית, הן על הטלת העיצום והן על גובה העיצום, על ידי הגשת ערר לבית הדין להגבלים עסקיים.

המנגנון הקובע תקרות על-פי אחוז ממחזור המכירות של החברות נועד לבטא את עקרון המידתיות ולאפשר הרתעה אפקטיבית של כלל הגופים במשק, גדולים כקטנים.

בעקבות שינוי החקיקה יצאו כמה הנחיות של רשות ההגבלים. ביום 22 במאי 2012 פרסמה הרשות טיוטת הנחיות להערות הציבור בדבר השימוש בהליכי אכיפה של עיצומים כספיים. ביום 3 ביוני 2012 פורסמה טיוטה להערות הציבור של הנחיות בדבר שיקולי הממונה בקביעת גובה עיצום כספי על-פי סעיף 50 לחוק.

ביולי 2012 פרסמה הרשות גילויי דעת הכוללים הנחיות לגבי השימוש בהליכי אכיפה של עיצומים כספיים כנגד הפרות של חוק ההגבלים העסקיים. גילוי דעת אחד עוסק בשאלה אילו הפרות יופנו באופן טיפוסי לעיצומים ואילו יופנו לאכיפה פלילית. גילוי דעת נוסף עוסק ברשימת סוגי מעשים של בעל מונופולין שבגינם אפשר יהיה להטיל עיצומים כספיים.

מקום לרשתות שיווק שאינן חזקות באזור מסוים וכך לקדם את התחרות בשיווק הקמעונאי בכל אזור במדינה.

## הצוות לבחינה של הגברת התחרותיות במערכת הבנקאית ("ועדת זקן")

ביום 15 ביולי 2012 פרסם הצוות לבחינה של הגברת התחרותיות במערכת הבנקאית שמונה על ידי שר האוצר ונגיד בנק ישראל, בראשות דוד זקן, המפקח על הבנקים, את דו"ח הביניים. מטעם רשות ההגבלים העסקיים ישב בצוות ד"ר שלומי פריזט, שהיה באותה עת הכלכלן הראשי של רשות ההגבלים העסקיים.

הצוות הגיע למסקנה כי קיימת בעיית תחרותיות בשירותים הבנקאיים למשקי הבית ולעסקים קטנים: ענף הבנקאות הנו ריכוזי ולא תחרותי, והמוצר הבנקאי מסובך ומעורפל.

דו"ח הביניים כלל את עיקרי המלצות הצוות. ההמלצות העיקריות של הצוות הן אלה: העברת המידע על אודות הלוקח לידי (תעודת זהות בנקאית), לרבות מידע על אודות הדירוג שלו בבנק שבו הוא מנהל את החשבון; שכלול המידע על אודות לווים שיאפשר ללשכות האשראי לפתח מודל דירוג למשקי הבית ולעסקים הקטנים ולשתף את כלל המלווים במידע זה; מתן אפשרות לפתיחת חשבונות באמצעות האינטרנט והקלות בהליך של סגירת החשבון ומעבר מבנק לבנק; שינוי המנגנון של תקרת הריבית על הלוואות חוץ-בנקאיות והחלתן על המערכת הבנקאית; עידוד הקמה של בנק אינטרנטי ופרסום הליך הרישוי לבנק, כאמור; עידוד הקמה של אגודות אשראי (Credit Unions).

הוועדה לא בחנה אפשרות לשינוי מבני בענף הבנקאות והמליצה לרשות ההגבלים העסקיים להמשיך ולבחון אותו.

## תיקון חוק ההגבלים העסקיים: עיצומים מנהליים

ועדת הכלכלה של הכנסת אישרה ביום 2 באפריל 2012 את תיקון מס' 13 לחוק ההגבלים העסקיים שנועד להוסיף לאפשרויות האכיפה בחוק מנגנון להטלת עיצומים כספיים. ב-14 במאי 2012 פורסם התיקון ברשומות<sup>10</sup>.

תכליתו של התיקון המוצע היא יצירת כלי אכיפה מנהלי, שיאפשר מתן מענה אפקטיבי ויעיל יותר לסוגים מסוימים של הפרות חוק, אשר במצב החוקי השורר כיום אין להן מענה הולם. אכיפה באמצעות





## חלק ד' פעילות רשות ההגבלים העסקיים לשנת 2012

לאור השינוי הצפוי בסביבה התחרותית הממונה מבקש להקטין את הנטל הביורוקרטי הקיים כיום על חברות התעופה ולהתקין פטור סוג להסדרי שיווק קיבולת טיסה ליעדים שתחת הסכמי "שמיים פתוחים" (דהיינו, אירופה לאחר אישור ההסכם וכן ארצות הברית, אשר עמה יש הסכם "שמיים פתוחים"). לפי פטור הסוג, הסדרי שיווק קיבולת טיסה יהיו אסורים, רק אם הם מעלים חשש לפגיעה משמעותית בתחרות בשוק. כמו המשטר הנוהג באירופה, הצדדים להסדר יוכלו לבדוק באופן עצמאי אם הסדר שיווק קיבולת הטיסה מעלה חשש לפגיעה משמעותית בתחרות בשוק (self assessment) במקום להידרש לפטור או לאישור רגולטורי מראש. אם יתברר כי ההסדר מעלה חששות לפגיעה משמעותית בתחרות בשוק, הממונה יוכל לתקוף אותו בדיעבד. נוסחו הסופי של פטור הסוג אושר, והוא נכנס לתוקף ביום 17 בדצמבר 2012.

### פטור סוג להסדרים תפעוליים הנוגעים לתובלה בין-לאומית בים

ביום 31 באוקטובר 2012 פורסם ברשומות פטור סוג להסדרים תפעוליים שעניינם תובלה בין-לאומית בים, שנכנס לתוקף ב-1 בינואר 2013. פטור הסוג מבקש ללכת במתווה דומה לרגולציה האירופית בנוגע להסדרים תפעוליים בתחום של הובלת מטען בספנות, ובפרט בעקבות פטור הסוג האירופי להסדרי קונסורציום בתחום הספנות.

הסדר תפעולי לפי הפטור הוא הסדר בין שני מובילים בים או יותר, שמטרתו שיתוף פעולה באספקת שירות סדיר להובלת מטענים בים מישראל או לישראל. עניינו של הפטור הוא בשיתופי פעולה בין חברות ספנות בהובלת מטען במסגרת קווי הפלגה, הפוקדים נמלים לפי תכנון ידוע מראש ובלוחות זמנים קבועים מראש.

ההסדרים הנהנים מהפטור אינם כוללים הסדרים בנוגע למחיר או הסדרים שמגבילים את העצמאות של הצדדים בשיווק השירותים שלהם. המחשבה העומדת בבסיס פטורי הסוג (הישראלי והאירופי) גורסת כי הסדרים תפעוליים, למעט הסדרים העוסקים במחיר, טומנים בחובם ככלל יתרונות פרו-תחרותיים. בהתאם, הסדרים הנכנסים לגדר הפטור יהיו אסורים, רק אם הם מעלים חשש לפגיעה משמעותית בתחרות בשוק.

**הקלה על עומס ביורוקרטי: טיוטת פטור סוג להסדרים כובלים שאינם אופקיים ואינם הסדרי מחיר**  
רשות ההגבלים העסקיים פרסמה ביום 22 באוגוסט 2012 להערות הציבור טיוטת פטור סוג שעניינו הסדרים כובלים שאינם אופקיים ואינם הסדרי מחיר. על-פי טיוטת פטור הסוג כל סוגי ההסדרים הכובלים, מלבד שני סוגים – הסדרים בין מתחרים וכבילות בין ספק ולקוח לגבי מחיר מינימום לצרכן, לא יידרשו עוד לאישור מראש מבית הדין להגבלים עסקיים או לפטור פרטני מאת הממונה, אם אין בהם כדי לפגוע בגיעה משמעותית בתחרות בשוק.

כיום חוק ההגבלים העסקיים מחייב אישור או פטור מראש למגוון הסדרים שאינם מעלים חשש לפגיעה משמעותית בתחרות בשוק, ושלעיתים אף תורמים לתחרות.

לכן גם הסכמים כאלה כפופים לנטל הביורוקרטי של הרשאה רגולטורית מראש, שמעכבת את העסקה ולעיתים מרתיעה צדדים מלהגיע להסכמים מלכתחילה. על מנת לתקן מצב זה פטור הסוג פוטר הסדרים כאלה מהצורך לקבל אישור מראש. כמו דיני ההגבלים העסקיים במרבית המדינות, לרבות ארצות הברית ומדינות אירופה, אם יתברר כי ההסדר מעלה חששות לפגיעה משמעותית בתחרות שוק, הממונה יוכל לתקוף אותו בדיעבד.

### פטור סוג להסדרי שיווק קיבולת טיסה ליעדים שתחת הסכמי "שמיים פתוחים"

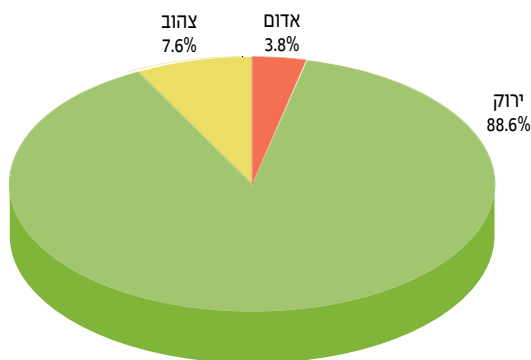
ביום 19 באוגוסט 2012 פרסמה רשות ההגבלים העסקיים להערות הציבור טיוטת פטור סוג שעניינו הסדרי שיווק קיבולת טיסה ליעדים שתחת הסכמי "שמיים פתוחים".

טיוטת פטור הסוג התפרסמה לאחר שרשות התעופה האזרחית חתמה בראשי תיבות על הסכם "שמיים פתוחים" עם האיחוד האירופי. משמעותו של ההסכם, שטרם אושר וטרם נכנס לתוקף, היא הסרת מגבלות רגולטוריות משמעותיות על התחרות בין חברות התעופה, לרבות הגבלות הקיימות כיום בנוגע לתדירות טיסה ולמספר טיסות. הסרה זו של מכשולים בפני תחרות ובהתאם כניסתם הצפויה של מתחרים נוספים לקווים מפחיתות את הסכנות לתחרות שבהסדרי שיווק קיבולת טיסה הנכללים בטיטות פטור הסוג ואת יכולתם של הצדדים להסדרים אלה לפגוע בצרכנים.

עם הגעתן לשני סוגים: מיזוגים שלכאורה אינם מעוררים חששות לפגיעה בתחרות ("מיזוגים ירוקים") ומיזוגים שדורשים עיון מעמיק יותר של הכלכלן המטפל ("מיזוגים צהובים"). לצד אלה קיימת גם קבוצה של מיזוגים אשר מעלים לכאורה חששות כבדים לפגיעה בתחרות ("מיזוגים אדומים") ולפיכך דורשים בחינה מיוחדת. המיזוגים ה"ירוקים" עוברים למסלול בדיקה מזורז של כלכלני הרשות. המסלול ה"ירוק" נועד לייעל את עבודת הפיקוח על מיזוגים, לסייע לממונה להכריע במהירות בבקשות מיזוג שאינן מסתמכות כבעייתיות וכך לתת שירות מהיר וטוב לקהילת העסקים.

בשנת 2012 טופלו כ-88.6% מבקשות המיזוג במסלול ה"ירוק" המהיר.

התפלגות בקשות מיזוג לפי צבע מסלול



## גילוי דעת בדברים הסדרים כובלים הנוגעים לתובלה בין-לאומית בים

ביום 4 בנובמבר 2012 הודיע הממונה על ההגבלים העסקיים על כוונתו לפרסם גילוי דעת המבהיר עניינים הנוגעים לפטור הסוג להסדרים תפעוליים שעניינם תובלה בין-לאומית בים. בינואר 2011 אישרה הכנסת את תיקון סעיף 3 לחוק ההגבלים העסקיים במסגרת חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), התשע"א-2010 ("חוק ההסדרים"), ולפיו הסדרים כובלים בענף התובלה הימית ייכנסו לגדר הפיקוח של מערך ההגבלים העסקיים. התובלה הימית מספקת שירותי תובלה לכ-98% מהסחורות המובלות מישראל ואלה בכל שנה, ומכאן חשיבותה הרבה של תחרות בענף זה ליבואנים, ליצואנים, לכלכלה הישראלית ולציבור הצרכנים בישראל.

טרם התיקון, סעיף 3(7) לחוק ההגבלים העסקיים קבע כי הסדרי תובלה בין-לאומית בין מובילים ימיים אינם הסדרים כובלים, ולפיכך הסדרים אלה לא היו כפופים למערך הפיקוח על הגבלים עסקיים. התיקון לחוק מבטל את הפטור הגורף האמור, ועל כן הסדרים כובלים בין מובילים ימיים יידרשו לאישור מבית הדין להגבלים עסקיים או לפטור ספציפי מאת הממונה, או שיבואו בגדר פטור סוג.

## 3.ד פעילות בתחום המיזוגים

### סיכום נתוני פעילות בתחום המיזוגים

בקשות מיזוג המגיעות לפתחה של הרשות מסוגלות

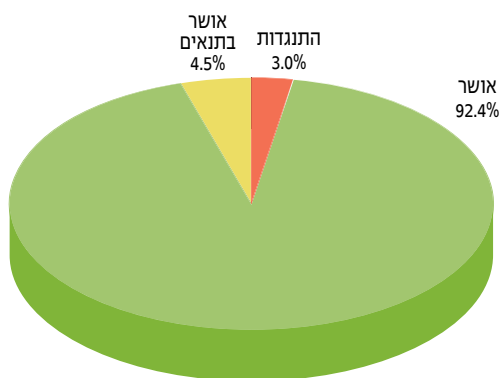
כפי שאפשר להתרשם מהנתונים המובאים בטבלה שלהלן, זמן הטיפול הממוצע בבקשות מיזוג במסלול ה"ירוק" עמד בשנת 2012 על 20.8 ימים.

התפלגות זמן טיפול במיזוגים לפי צבע מסלול

שנים קודמות				שנה נוכחית		סיווג מסלול
זמן טיפול ממוצע בימים לשנת 2008	זמן טיפול ממוצע בימים לשנת 2009	זמן טיפול ממוצע בימים לשנת 2010	זמן טיפול ממוצע בימים לשנת 2011	מספר טיפול ממוצע בימים לשנת 2012	זמן פניות 2012-ב	
22.2	20.3	21.7	23.8	27.5	132	כל הפניות
15.9	15.5	13.7	16.7	20.8	116	ירוק
53.9	55.3	64.4	59.1	67.4	10	צהוב
53.5	50	128.5	86.4	103.8	5	אדום



### חלוקה לפי החלטות



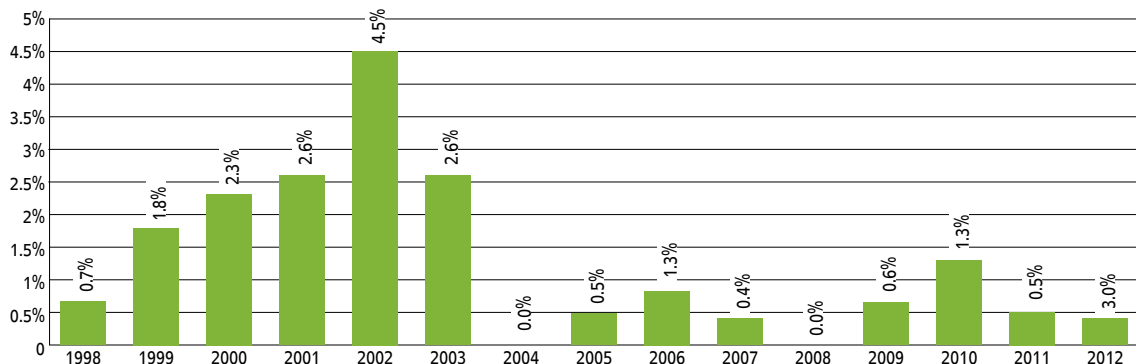
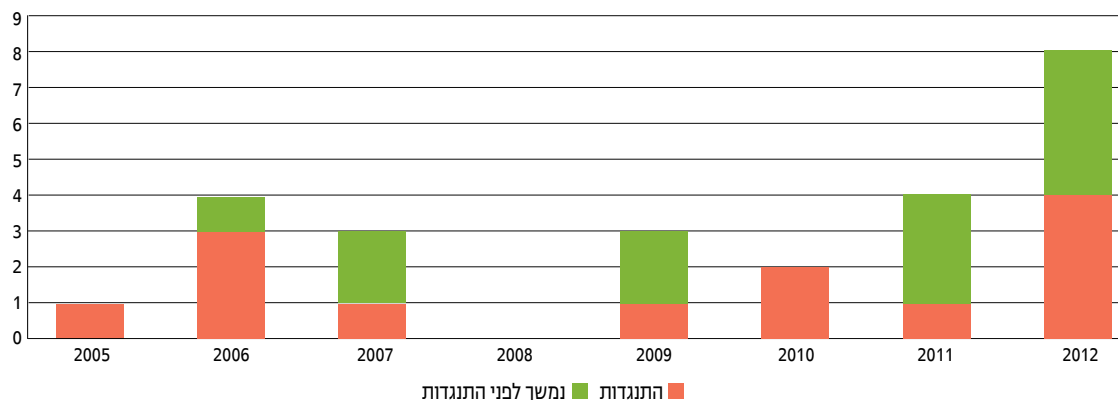
המחלקה הכלכלית ברשות בדקה בשנת 2012 136 בקשות מיזוג, מתוכן ארבעה מיזוגים לא יצאו לפועל עקב התנגדות (כ-3%), ובארבעה מקרים נוספים הבקשות נמשכו לפני הכרעה בעקבות עמדה מקדמית של הרשות כי המיזוג לא יאושר. כמו כן שש בקשות למיזוגים (כ-4.6%) אושרו בכפוף לתנאים מגבילים, והיתר (כ-92.4%) אושרו ללא תנאים.

### אישור מיזוגים בתנאים והתנגדויות - השוואה רב-שנתית

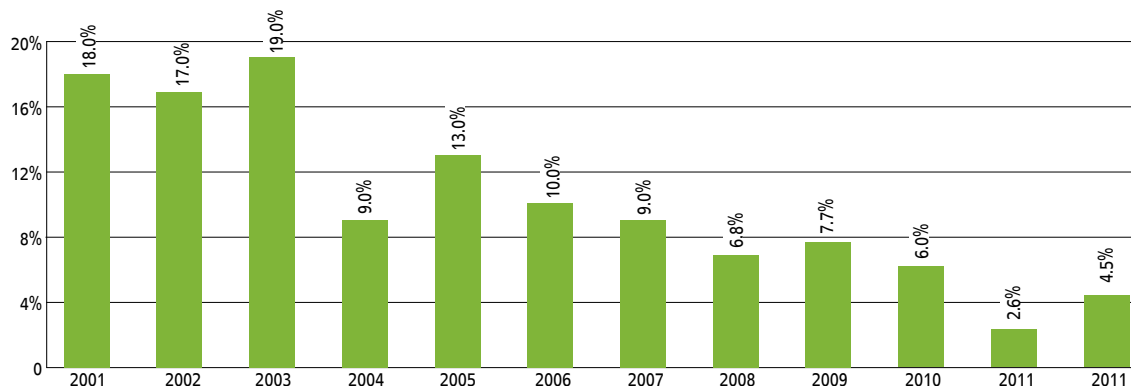
מבניים הם תנאים היוצרים הפרדה מבנית בין חברות, כגון ירידה באחזקות בחברה מסוימת או מכירת סניפים מסוימים של אחד הצדדים למיזוג. ההתפלגות של בקשות המיזוג שהטיפול בהן הסתיים בהתנגדות מצד הרשות או באישור בתנאים בשנים האחרונות, מופיעה בשני התרשימים שלהלן:

התנאים שבהם אושרו כ-4.6% מהמיזוגים מחולקים לשתי קבוצות: תנאים התנהגותיים ותנאים מבניים. תנאים התנהגותיים הם תנאים שבהם החברה הממוזגת מחויבת להתנהג בדרך מסוימת או להימנע מהתנהגויות מסוימות. דוגמה לאיסור התנהגותי יכולה להיות הימנעות מהתקשרות בהסכמי בלעדיות. תנאים

### אחוז החלטות התנגדות מסך בקשות המיזוג

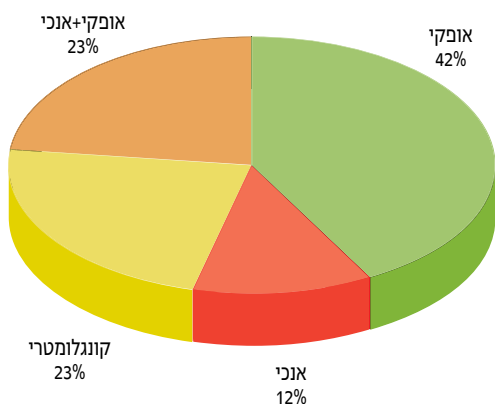


### אחוז האישורים בתנאים מסך בקשות המיזוג

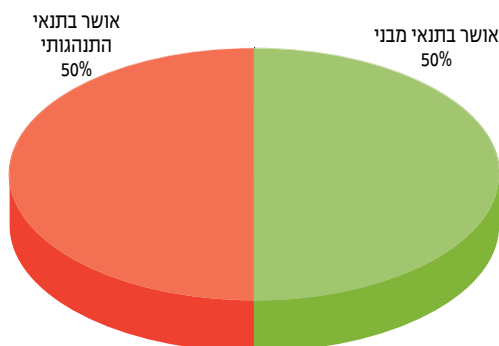


### התפלגות מיזוגים לפי סוג

42% מהמיזוגים שנבחנו היו מיזוגים אופקיים, קרי, מיזוגים בין מתחרים; 12% מהמיזוגים היו אנכיים בלבד, מיזוגים בין ספק ללקוח; 42% היו מיזוגים אופקיים בלבד; 23% נוספים היו מיזוגים הן אופקיים והן אנכיים; המיזוגים הנותרים, 23%, היו מיזוגים קונגלומרטיים, כלומר, לא אופקיים ולא אנכיים.



### התפלגות החלטות אישור בתנאים לפי סוג



### בקשות מיזוג שהסתיימו בהן הטיפול - השוואה רב-שנתית

כפי שאפשר לראות בתרשים, בין השנים 2003-2007 היה גידול משמעותי בבקשות המיזוג שהופנו לרשות. עם זאת, בשנים 2007-2010 הסתמנה ירידה ניכרת מ-237 בקשות מיזוג שהסתיימו בהן הטיפול בשנת 2007 ל-153 בקשות בשנת 2010. בשנת 2011 עלה מספר הבקשות למיזוגים שבהן הסתיימו הטיפול ל-195 בקשות, ואילו בשנת 2012 חלה ירידה ל-147 בקשות.

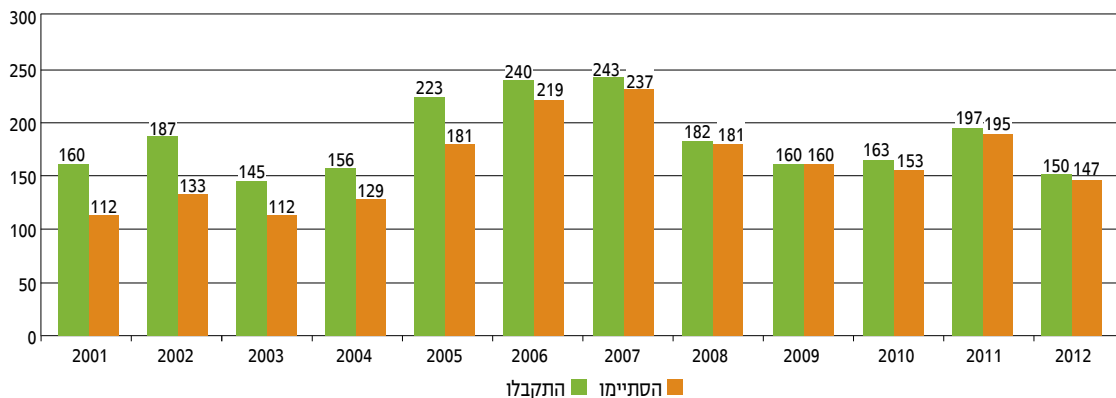
### התפלגות של טיפול במיזוגים בחתך של 30 יום

בשנת 2012 טופלו 84% מהמיזוגים בתוך פרק זמן של 30 ימים, ו-16% מהמיזוגים טופלו במשך פרק זמן ארוך יותר.

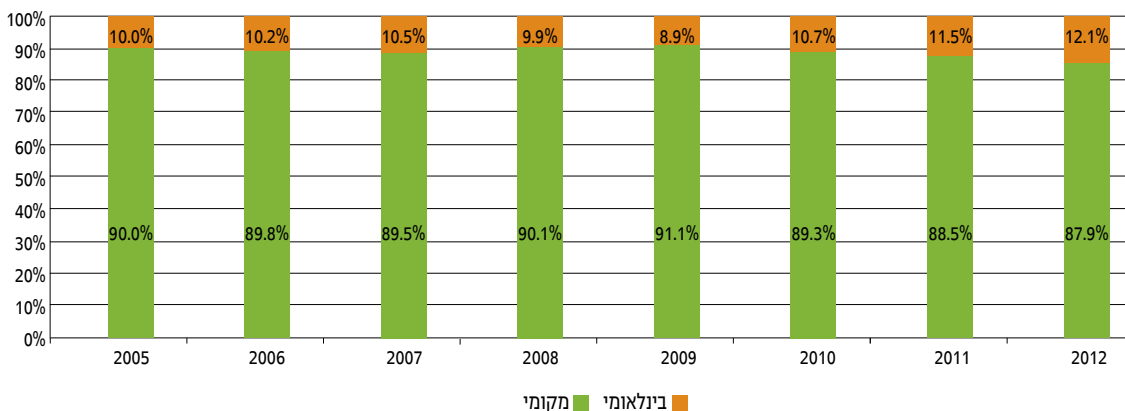


חלק ד'  
פעילות  
רשות  
ההגבלים  
העסקיים  
לשנת 2012

בקשות מיזוג שנסתיים בהן הטיפול - השוואה רב-שנתית



מיזוגים בין-לאומיים



#### ד.5. פעילות במישור הפלילי

##### צו מוסכם וחקירה נוספת של תנובה

בדצמבר 2012 הודיעה רשות ההגבלים העסקיים על כוונה להגיש לבית הדין להגבלים צו מוסכם שנחתם בינה ובין חברת תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ. בשנת 2011 פתחה רשות ההגבלים העסקיים בחקירה נגד תנובה בחשד לאי-מענה לדרישת נתונים. הרקע לחקירה היה דרישות נתונים שנשלחו לתנובה בשנת 2011. במהלך המעבר על המסמכים שהועברו במסגרת המענה לדרישה, התעורר החשד כי מסמכים רבים הנמצאים ברשותה של תנובה והמבוקשים בדרישה לא הועברו.

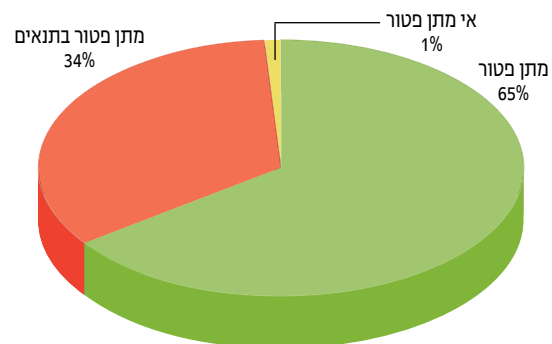
במסגרת הצו הוסכם כי תנובה תשלם שלושה מיליון ש"ח לאוצר המדינה.

#### ד.4. סיכום נתונים של החלטות פטור

##### החלטות בבקשות פטור מאישור הסדר כובל

בשנת 2012 קיבל הממונה 71 החלטות לפי התפלגות כדלקמן:

46 בקשות אושרו, 24 בקשות אושרו בכפוף לתנאים ובבקשה אחת הוחלט שלא לתת פטור.



ואמישראלגז לבית הדין להגבלים עסקיים לאישור הסדר כובל ביניהן שבמסגרתו יניחו יחד צינור להולכת גפ"מ (גז לבישול). כחלק מגיבוש עמדת הממונה על ההגבלים העסקיים נדרשו מסופרגז ומנהלה, מר משה אודלק, לספק נתונים המתייחסים, בין היתר, למעבר לקוחות בין מתחרים בתחום שיווק הגז.

על-פי מכתבי השימוע, סופרגז ונושאי משרה בה מואשמים שנמנעו מלהעביר לרשות ההגבלים את הנתונים על אודות זהות חברות הגז אשר מהן או אליהן עברו לקוחות וצוברים.

#### **רשות ההגבלים העסקיים תקיים שימוע לחברת אורבונד בטרם החלטה בדבר הגשת כתב אישום בגין עבירת הסדר כובל**

רשות ההגבלים העסקיים הודיעה ביום 12 במרס 2012 לחברת אורבונד תעשיות גבס ומוצריו ולמנכ"ל שלה לשעבר, מר צבי אנגל, על כוונתה להגיש כתב אישום נגדם בגין ביצוע עבירת הסדר כובל, וכי עומדת בפניהם האפשרות להעלות את טיעוניהם במסגרת הליך שימוע בטרם הגשת כתב אישום.

#### **רשות ההגבלים העסקיים תקיים שימוע בטרם הגשת כתב אישום להתאחדות סוכני הנסיעות**

רשות ההגבלים העסקיים הודיעה ביום 12 ביולי 2012 להתאחדות סוכני נסיעות ותיירות בישראל ולמנכ"ל שלה, מר יוסף פתאל, על כוונתה להגיש כתב אישום נגדם בעבירות על חוק ההגבלים, וכי עומדת בפניהם האפשרות להעלות את טיעוניהם במסגרת הליך שימוע.

על-פי האמור במכתבי השימוע, בין החודשים מארס ליולי 2008 פנה פתאל בשם ההתאחדות למנהלים של משרדי סוכנויות הנסיעות בחוזרים ובאיגרות שונות, ובהם המליץ לחברי ההתאחדות על קו פעולה שיגדיל את התשלומים הנגבים מהלקוחות.

רשות ההגבלים העסקיים הגישה כתב אישום נגד איגוד שמאי הביטוח בישראל ונגד יושב ראש האיגוד

#### **ביום 4 ביוני 2012 הגישה רשות ההגבלים העסקיים כתב אישום נגד איגוד שמאי הביטוח בישראל ונגד יושב ראש האיגוד**

על-פי כתב האישום, במהלך חודש יולי 2008 פנה יושב ראש האיגוד לחברי ענף הרכב באיגוד באיגרת, ובה המליץ בפניהם על קו פעולה לפיו יקבעו את

ביום 16 ביולי 2012 פתחה רשות ההגבלים בחקירה נוספת נגד תנובה בחשד להפרה של חוק ההגבלים ובכלל זה פעולות בניגוד לצו הספקים שניתן בשנת 2005.

#### **רשות ההגבלים העסקיים הגישה כתב אישום נגד מאפיות הלחם בגין קרטל בנסיבות מחמירות**

רשות ההגבלים העסקיים הגישה ביום 9 באוגוסט 2012 כתב אישום נגד מאפיות אנג'ל, ברמן, דוידוביץ', מרחבית, אורנים, אחדות, אלומות, דגנית עין בר, מנהליהן ונושאי משרה בכירים נוספים.

על-פי כתב האישום, בשלהי חודש פברואר 2010 תיאמו ביניהן המאפיות מקבוצות דוידוביץ'-מרחבית, אנג'ל וברמן כי יימנעו מתחרות על אספקת מוצריהן ללקוחות במועד שבו מאפייה מקבוצה אחרת סיפקה להם מוצרים, וכי יפעלו להעלות את מחירי הלחם האחיד והחלות לצרכן. התיאומים המתוארים גובשו במהלך פגישות משותפות בין הצדדים שהתקיימו, בין היתר, בבתי קפה ובתחנות דלק ברחבי הארץ.

רשות ההגבלים העסקיים הגישה כתב אישום נגד כמה חברות בתחום המטאורולוגיה בגין תיאום מכרז

רשות ההגבלים העסקיים הגיש ביום 20 במארס 2012 כתב אישום נגד החברות טלקום, מערכות אבטחה ותקשורת בע"מ, חברת ניהול משאבי סביבה (אינוורומנ'ר) בע"מ ונושאי משרה בהן. כתב האישום הוגש לאחר שימוע בעקבות חקירה שניהלה רשות ההגבלים העסקיים בשנת 2011 בנוגע לחשדות לעבירות לכאורה על חוק ההגבלים העסקיים.

על-פי כתב האישום, החברות ונושאי המשרה בהן תיאמו הגשת הצעות מחיר במכרז השירות המטאורולוגי לתחזוקת תחנות מטאורולוגיות באזור הצפון והדרום, באופן שכל אחת מהן תזכה באזור אחד, וכן תיאמו את סדרי הגודל של המחירים שיוצעו.

#### **שימוע לחברת סופרגז לפני הגשת כתב אישום בגין אי-העברת מידע בנוגע לשוק הגפ"מ**

ביום 19 במארס 2012 הודיעה רשות ההגבלים העסקיים לחברת סופרגז ולנושאי משרה בכירים בה על כוונתה להגיש כתב אישום בחשד לאי-מענה לדרישת נתונים ולקיים שימוע בטרם תתקבל החלטה בעניין.

הרקע לשימוע הוא בקשה שהגישו החברות סופרגז



## ד.6. קשר עם הציבור

הרשות פועלת על-פי עקרונות יסוד של מקצועיות, שקיפות ומתן שירות יעיל לציבור. הנהלת הרשות שמה לה למטרה לקצר ככל האפשר בלוחות הזמנים, לשתף את הגורמים הרלוונטיים בתהליך קבלת ההחלטות ולקיים דיאלוג ישיר עם המגזר העסקי. דלתה של הנהלת הרשות, לרבות דלת הממונה, פתוחה בפני הציבור הרחב באמצעות הממונה על פניות הציבור. נוסף על כך, הרשות שוקדת מדי שנה על עריכת כנסים וסדנאות לסקטור הפרטי, ובהם נידונות סוגיות רלוונטיות לפרקטיקה בתחום ההגבלים העסקיים, ובכללן הצגת מדיניותה של הרשות בסוגיות משפטיות וכלכליות שונות.

הרשות מייחסת חשיבות רבה לקשר עם קהלים שונים בציבור. הממונה וחברי הנהלת הרשות משתתפים ומרצים דרך קבע במסגרות שונות ומגוונות בנושאי תחרות והגבלים עסקיים במטרה ליצור קשת רחבה ככל האפשר של מודעות וידע בנושא. בין יתר הפעילויות ההסברתיות אפשר לציין הרצאות אורח בקורסים באוניברסיטאות, כדוגמת הרצאות לסטודנטים באוניברסיטת חיפה, באוניברסיטת תל-אביב ובאוניברסיטה העברית, וכן הרצאות בפורומים של מנהלים בכירים במסגרת כנסים, השתלמויות ייעודיות ובפורומים נוספים.

### אתר האינטרנט ומאגר המידע

אתר האינטרנט של הרשות ([www.antitrust.gov.il](http://www.antitrust.gov.il)) משרת הן את עובדי הרשות והן את הציבור הרחב, ובכלל זה את אנשי המקצוע בתחום. מטרתו העיקרית של האתר היא מתן אפשרות לציבור הרחב בכלל ולמנהלי עסקים ויועציהם בפרט להתעדכן דרך קבע בהחלטות שמתפרסמות על ידי הממונה, בית הדין להגבלים עסקיים, בית המשפט המחוזי ובית המשפט העליון, כאשר הם דנים בחוק ההגבלים העסקיים.

האתר כולל מאגר מידע מקיף בשפה העברית, ובו מגוון רחב של מידע מקצועי עדכני והיסטורי בתחום ההגבלים העסקיים. המאגר מהווה שלב נוסף בפיתוחו של אתר האינטרנט של הרשות, והוא מכיל את כל החלטות הממונה (מיזוגים, פטורים, צווים מוסכמים, קביעות, הכרזות מונופולין וכדומה), פסקי דין רלוונטיים וחקיקה רלוונטית שהתקבלה במהלך השנים. המאגר כולל בשלב זה למעלה מ-8,000 פריטים, והוא מתעדכן על בסיס יומי.

שכר טרחתם בהתבסס על הנתונים שפורטו באיגרת. הנתונים כללו, בין היתר, עלות ממוצעת להפקת חוות דעת שמאי, זמן השקעה ממוצע בהכנת חוות דעת שמאי ועלות שעת עבודה של שמאי רכב.

לאחר שימועים שנערכו לאיגוד ולנושאי משרה בו, הוחלט שלא לכלול אישום בגין איגרת שנשלחה לחברי ענף הרכב בחודש פברואר 2009, שבמסגרתה התבקשו שמאי הרכב להימנע מלהציע הצעות למכרז לקבלת שירותי שמאות רכב שפורסם על ידי משרד הביטחון.

### נשלחו מכתבי שימוע בפרשת תיאום מכרזים בענף

#### גיזום העצים

המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה ורשות ההגבלים העסקיים החליטו להגיש כתבי אישום - בכפוף לשימוע - נגד 44 חשודים בענף גיזום העצים. על-פי האמור בכתבי החשדות ובהזמנות לשימוע שנשלחו ביום 4 ביולי 2012, הוחלט בכפוף לשימוע להגיש כתבי אישום נגד החשודים בגין חלקם בתיאום 17 מכרזים לשירותי גיזום עצים אשר נערכו על ידי חברת החשמל לישראל ועל ידי עיריות תל-אביב, פתח תקוה ואור עקיבא, בעיקר בשנים 2009 ו-2010. היקפם הכספי המצטבר של המכרזים שתואמו, על-פי החשד, מגיע לעשרות מיליוני ש"ח.

במסגרת תיאום המכרזים הציגו החשודים, על-פי החשד, מצגים כוזבים בפני עורכי המכרזים, כאילו מתקיימת תחרות ביניהם במכרזים, ואילו בפועל הם סיכמו ביניהם מראש מי יזכה בכל מכרז. למרבית החשודים מיוחסות עבירות של עשיית הסדר כובל בניגוד לחוק ההגבלים העסקיים, קבלת דבר במרמה וכן עבירות נוספות.

פרשת תיאום המכרזים בענף גיזום העצים נחקרה על ידי היחידה הארצית לחקירות הונאה של משטרת ישראל ומחלקת החקירות של רשות ההגבלים העסקיים. עם סיום החקירה הועבר חומר החקירה למחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה ולמחלקה המשפטית של רשות ההגבלים העסקיים, אשר מטפלות בתיק בשיתוף פעולה.

בתום הליך השימוע יוחלט סופית אם להגיש נגד החשודים כתבי אישום.

כך גם עברה הרשות ממעמד של משקיפה למעמד של חברה מלאה בוועדת התחרות (Competition Committee) של ארגון ה-OECD ובקבוצות העבודה של הוועדה בנושא תחרות ורגולציה ובנושא אכיפה ושיתוף פעולה בין-לאומי.

ועדת התחרות של ה-OECD היא אחד הגופים החשובים בעולם העוסקים בהגבלים עסקיים ובשיתופי פעולה בתחומים של מדיניות תחרות. פעילותה של הרשות בוועדה החלה כבר בשנת 2001, במעמד של משקיפה. מאז נוטלים נציגי הרשות חלק פעיל בדיוני הוועדה שמתכנסת שלוש פעמים בשנה ומציגים באופן קבוע ניירות עבודה בנושאים מגוונים במסגרת קבוצות העבודה וכן דו"חות שנתיים. הרשות נוטלת חלק פעיל גם בפורום התחרות הגלובלי (GFC) המתכנס אחת לשנה במסגרת ועדת התחרות ב-OECD. בשנת 2011 הגישה רשות ההגבלים העסקיים ניירות עבודה ומסמכי עמדה לדיוני ועדת התחרות בנושאים של מחירי היצר, הסכמים אופקיים בהקשר של איכות הסביבה, חילופי מידע בין מתחרים, תמחור מופרז והגנות של הליכי אכיפה אזרחיים ומנהליים. במהלך 2012 הוגשו ניירות עמדה בעניין התבטאויות פומביות ומערכות תשלום.

#### פעילות במסגרת ארגון התחרות הבין-לאומי (ICN)

נוסף על פעילותה ב-OECD הרשות פעילה בקבוצות עבודה מקצועיות של ארגון ה-ICN (International Competition Network), ועד לא מכבר כיהנה כחברה בצוות ההיגוי של הארגון המאגד 120 רשויות תחרות מ-106 מדינות ברחבי העולם.

עבודת הארגון נעשית באמצעות קבוצות עבודה הכוללות חברים ממגוון מדינות בניסיון לקדם פרויקטים מקצועיים שונים: מסמכי מדיניות, דו"חות תקופתיים, שאלונים וסקרים, סדנאות וסמינרים, פרקטיקות מומלצות ועוד. רשות ההגבלים העסקיים נוטלת חלק פעיל בפרויקטים השונים ובדיונים של קבוצות העבודה שבהן היא חברה, ובכלל זה בקבוצות העבודה בתחום המיזוגים, קרטלים ומונופולין. בכל אחת מקבוצות העבודה הנזכרות לעיל הרשות תורמת מהניסיון המקצועי שנצבר בתחום ההגבלים העסקיים בישראל, ובד בבד היא מתעדכנת בנעשה בנושאים אלה בעולם. בשנת 2012 השתתפה הרשות בשתי קבוצות

נוסף על מאגר המידע בשפה העברית, הרשות מתחזקת מאגר מידע בשפה האנגלית (<http://eng.archive.antitrust.gov.il>). המאגר באנגלית מכיל שורה נבחרת של החלטות ממונה, פסקי דין, חקיקה בתחום ההגבלים העסקיים (לרבות נוסח מעודכן של חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988), הודעות לעיתונות, דו"חות שנתיים ופרסומים אחרים המתורגמים לשפה האנגלית. גם בשנה החולפת התעדכן המאגר מעת לעת בחומרים נבחרים נוספים, היסטוריים ועדכניים.

על מנת להקל על הגולשים ולשפר את דרכי התקשורת לממונה על הגבלים עסקיים או למחלקת חקירות, קיים בעמוד הבית "קו חם לממונה/למחלקת חקירות": אפשרות לפנייה ישירה לממונה או למנהל מחלקת חקירות ברשות בכל מקרה או עניין, לרבות בחשדות לעבירות על חוק ההגבלים העסקיים או בפעילות הפוגעת בתחרות במשק (הסדרים כובלים, ניצול מעמד לרעה של בעל מונופולין, הפרת תנאי לאישור מיזוג או לאישור הסדר וכדומה).

האתר של הרשות מושך אליו במהלך השנה גולשים רבים מהארץ ומחו"ל, והרשות רואה בו שירות חשוב לסקטור העסקי ולציבור הרחב כאחד.

#### 7.7. פעילות בין-לאומית

רשות ההגבלים העסקיים מייחסת חשיבות רבה לביסוס ולחיזוק מעמדה של מדינת ישראל בזירה הבין-לאומית בתחום התחרות ומקדישה לכך מאמצים רבים. ההשתתפות בפורומים בין-לאומיים שעוסקים בתחרות וכן קשרי עבודה עם רשויות תחרות עמיתות ברחבי העולם מאפשרים ליטול חלק בדיונים המובילים בתחום, להתעדכן באופן שוטף ובלתי אמצעי בחידושים בדין ובמדיניות בתחום התחרות וכן להיעזר ולהיוועץ ברשויות עמיתות במקרים המתאימים. להלן אבני דרך מרכזיות בפעילות הרשות בזירה הבין-לאומית ותיאור עיקרי הפעילות בתחום בשנה החולפת.

פעילות במסגרת ארגון המדינות המפותחות לשיתוף פעולה כלכלי - OECD

ב-7 בספטמבר 2010 הפכה מדינת ישראל לחברה מלאה בארגון ה-OECD (Organization for Economic Co-Operation and Development), ועקב





## חלק ד' פעילות רשות ההגבלים העסקיים לשנת 2012

שבו מתבצעות חקירות קרטלים, על הסדרי טיעון ועל תאומי מכרזים. כמו כן ביקרה המשלחת בבית משפט מחוזי ונכחה בדיון פלילי.

### ד.8. סיכום נתוני מנהל ותקציב לשנת 2012

בשנת 2012 ביצעה רשות ההגבלים העסקיים, בתיאום עם משרד האוצר ועם נציבות שירות המדינה, תהליך התרחבות ושינוי ארגוני על מנת להתאים את מבנה הרשות לאתגרים העומדים בפניה.

השינוי הארגוני כלל גידול משמעותי בהיקף כוח האדם, ובמסגרתו תוגברו מטה הממונה והמחלקות המקצועיות ברשות והוקמה חטיבת התחרותיות במחלקה הכלכלית. מצבת העובדים (בתקן) גדלה מ-79 ל-109. כל התקנים החדשים אוישו בהליכי מכרז, ונוספו לכוח האדם עוד חמישה סטודנטים. הרוב המכריע של עובדי הרשות הם עובדים מקצועיים בעלי תארים אקדמיים. ברשות מועסקים גם שני מתנדבים במסגרת תכנית מילקן ותכנית עמיתי ממשל. בעקבות הגידול במספר העובדים הרשות נערכת לעבור למשרדים חדשים בירושלים בשנת 2013 בתיאום עם מנהל הדיור הממשלתי.

במטרה לייעל את שיטות העבודה ולשפר את השירות לציבור הוצגו בשנה החולפת כמה שיפורים בתהליכי עבודה: בין השאר, מעבר למערכת הגשת בקשות מיזוג מקוונת, שדרוג והטמעת מערכות ממוחשבות לניהול מידע ותהליכים, צמצום השימוש המשרדי בנייר ושדרוג מערכת הארכוב וניהול המסמכים. גרסה חדשה של אתר האינטרנט ומאגר המידע של הרשות נמצאת בשלבי פיתוח אחרונים וצפויה לעלות לרשת במחצית הראשונה 2013.

תקציב רשות ההגבלים העסקיים לשנת 2012 עמד על 41.1 מלש"ח, מתוכו הוצאות שכר - 24.8 מלש"ח, והוצאות שכ"ד ותפעול - 16.3 מלש"ח.

עבודה - קרטלים ומיזוגים, שבהן אף הייתה שותפה פעילה בהכנת פאנל ובהנחייתו.

נוסף על פיתוח הידע והמומחיות בתחום ההגבלים העסקיים, הפעילות הנמשכת בשני הארגונים תורמת רבות ליצירתם ולהתפתחותם של קשרי עבודה ושיתופי פעולה מקצועיים בין הרשות לבין רשויות עמיתות ברחבי העולם.

### קשרים בין-לאומיים

הרשות היא צד להסכם של שיתוף פעולה בילטרלי משנת 1999 עם הרשויות המקבילות לה בארצות הברית (DOJ ו-FTC). כחלק מיישום הסכם לשיתוף פעולה נציגי רשות ההגבלים העסקיים משתתפים בהשתלמויות מקצועיות ובהדרכות ברשויות התחרות בארצות הברית. לרשות יש קשרי עבודה הדוקים עם הרשויות האמריקניות, והתייעצויות מקצועיות מתקיימות באופן שוטף, לפי הצורך.

לרשות ההגבלים העסקיים גם קשרי עבודה הדוקים עם נציבות האיחוד האירופי ועם רשויות התחרות במדינות החברות באיחוד.

במסגרת קשרים עם רשויות זרות ועם ארגוני תחרות הגיעו להרצות במסגרת סמינר מקצועי בפני עובדי הרשות בארץ פרופ' אלברטו הימלר, לשעבר בכיר ברשות ההגבלים העסקיים האיטלקית, וכיום ראש קבוצת עבודה Competition And Regulation בארגון OECD, ופרופ' ביל קובאציץ, לשעבר ראש רשות הסחר האמריקנית (ה-FTC) וכיום פרופסור באוניברסיטת ג'ורג' וושינגטון. כמו כן במהלך נובמבר 2012 השתתפה קבוצה של עורכי דין מהמחלקה הפלילית ברשות להגבלים בסמינר בנושא קרטלים ב-DOJ בווישינגטון. במסגרת הסמינר למדו חברי המשלחות, בין היתר, על מערכת האכיפה הפלילית הנהוגה בארצות הברית ובישראל, על התמודדות עם אתגרים דומים, על האופן

## חלק ה'

# חוק חופש המידע

להלן פירוט הטיפול בבקשות לקבלת מידע שקיבלה הרשות בשנת 2012 לפי סעיף 7 לתקנות חופש המידע, תשנ"ט-1999, "דיווח של הממונה":

**מספר הבקשות שהוגשו במהלך השנה החולפת: 14**  
**מספר הבקשות שטופלו: 13**

### פירוט

**מספר בקשות שנענו בחיוב במלואן: 6**

**מספר בקשות שנענו באופן חלקי: 6**

להלן החלוקה לפי העילות בחוק:

**שתי בקשות נענו באופן חלקי לפי העילות המפורטות בסעיפים 9(ב)4 ו-9(ב)6 לחוק.**

**שתי בקשות נענו באופן חלקי לפי העילות המפורטות בסעיפים 8(1), 9(ב)4 ו-9(ב)6 לחוק.**

**בקשה אחת נענתה באופן חלקי לפי סעיף 14(ד) לחוק.**

**בקשה אחת נענתה באופן חלקי לפי סעיף 14(8) לחוק.**

**בקשה אחת עדיין בטיפול.**

**הטיפול בבקשה אחת הופסק מאחר שלא שולמה אגרה.**

**שיעורי הבקשות שנענו במועדים השונים הקבועים בסעיף 7 לחוק: 41%.**

**עתירות: לא הוגשו עתירות על החלטות הממונה לפי חוק חופש המידע.**

חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, קובע כי לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע על פעילותו של גוף ציבורי. החוק מפרט את סוגי המידע שיש להעביר לציבור ואת אופן העברתו. ככלל, רשות ההגבלים העסקיים מקפידה להעמיד לרשות הציבור מידע מלא, ככל שהיא נדרשת, מתוך הכרה בחשיבות של שקיפות התהליכים וההחלטות שהיא מקבלת תוך שמירה על הסודיות המסחרית של הגופים המטופלים. החלטות הממונה מפורסמות בילקוט הפרסומים ובעיתונות, כנדרש על-פי חוק, במקביל לפרסומים שוטפים באתר האינטרנט של הרשות והפצת הודעות לעיתונות.

הממונה על הגבלים עסקיים מינה, בתוקף סמכותו לפי סעיף 3 לחוק חופש המידע, את עו"ד מורן מיארה מהמחלקה המשפטית ברשות לתפקיד הממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, על טיפול בבקשות לקבלת מידע ועל יישום הוראות חוק זה.

לממונה על חופש המידע ברשות ההגבלים העסקיים הוגשו בקשות לקבלת מידע על-פי חוק חופש המידע. נוסף על כך, התקבלו בשנה הנסקרת - כמו בשנים קודמות - בקשות רבות, חלקן שלא על-פי חוק חופש המידע, בעיקר לקבלת מידע על נושאים שהרשות עסקה בהם ועל נושאים שההחלטות עליהם פורסמו באמצעי התקשורת השונים ובאתר האינטרנט של הרשות. בקשות רבות כאלה נענו גם קודם לחקיקת חוק חופש המידע, והן נענות גם עתה, הגם שאין מבוססות על חוק זה.



חלק ה'  
חוק  
חופש  
המידע

## חלק ו'

## רשימת תרשימים והפניות

## רשימת תרשימים

עמ'	שם התרשים
32	התפלגות בקשות מיזוג לפי צבע מסלול
32	התפלגות זמן טיפול במיזוגים לפי צבע מסלול
33	חלוקה לפי החלטות
33	אישור מיזוגים בתנאים והתנגדויות - השוואה רב-שנתית
33	אחוז החלטות התנגדות מסך בקשות המיזוג
34	התפלגות החלטות אישור בתנאים לפי סוג
34	התפלגות מיזוגים לפי סוג
35	בקשות מיזוג שנסתיים בהן הטיפול - השוואה רב-שנתית
35	מיזוגים בין-לאומיים
35	החלטות בבקשות פטור מאישור הסדר כובל



חלק ו'  
רשימת  
תרשימים  
והפניות

## רשימת הפניות

- 1 דנ"א 4465/98 טבעול (1993) בע"מ נ' שף הים (1994) בע"מ ואח'.
- 2 ע"א 3398/06 הממונה על הגבלים עסקיים ואח' נ' דור-אלון אנרגיה בישראל (1988) בע"מ ואח'.
- 3 ע"א 2247/95 הממונה על הגבלים עסקיים נ' תנובה מרכז שיתוף לשיווק תוצרת חקלאות בישראל בע"מ.
- 4 ה"ע 1393/96 הממונה על הגבלים עסקיים ואח' נ' המועצה הישראלית לצרכנות ואח'.
- 5 בג"צ 326/96 כספי ואח' נ' הממונה על הגבלים עסקיים ואח'; ערר 7/95 (י-ם) "בזק" החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים.
- 6 דו"ח הוועדה למיזוגים וקונגלומרטים (ירושלים, 1975).
- 7 ע"פ 4855/02 מדינת ישראל נ' בורוביץ ואח'.
- 8 ע"פ 7068/06 מדינת ישראל נ' אריאל הנדסת חשמל רמזורים ובקרה בע"מ ואח'.
- 9 ע"פ 4148/03 כהן נ' מדינת ישראל.
- 10 חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988; (תיקון מס 13 (התשע"ב-2012)





דו"ח רשות ההגבלים העסקיים

2012

לפניות הציבור:

לשכת הממונה על הגבלים עסקיים

טל': 02-6556103/4 בקס: 02-6515330

דוא"ל: [lishka@aa.gov.il](mailto:lishka@aa.gov.il)

הממונה על יישום חוק חופש המידע

טל': 02-6556138 בקס: 02-6515329

[moranm@aa.gov.il](mailto:moranm@aa.gov.il)

כתובתנו:

רחוב כנפי נשרים 22, ירושלים 91341