



החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין צים שירותי ספנות משולבים בע"מ, American President Lines Ltd ו-A.P. Moller-Maersk A/S

א. פתח דבר

מונחת בפניי בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: **"החוק"**) להסדר כובל המכונה **"The Israel Carrier Association"** (להלן: **"ההסדר"** או **"ההסדר הכובל"**), העוסק בהסדרת שיתוף הפעולה בין צים שירותי ספנות משולבים בע"מ (להלן: **"צים"**), American President Lines Ltd (להלן: **"APL"**) ו-A.P. Moller-Maersk A/S (להלן: **"מארסק"**) וביחד להלן: **"חברות הספנות"** או **"הצדדים"**), בקשר עם הובלת מטען מארצות הברית עבור משרד הביטחון (להלן: **"המטען הביטחוני"**). במסגרת ההסדר הכובל חברות הספנות מתאמות ביניהן את המחיר ואת התנאים המסחריים והתפעוליים של ההובלה הימית של המטען הביטחוני.

ההסדר אושר בעבר על ידי בית הדין להגבלים עסקיים¹ (להלן: **"בית הדין"**). על רקע מועד פקיעתו הקרוב של אישור בית הדין הגישו עתה חברות הספנות את בקשת הפטור דנן.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי בנסיבות המיוחדות של ההסדר דנן, אין הכבילות פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק המושפע מן ההסדר, כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלו ראוי ההסדר לפטור לפי סעיף 14 לחוק, בשל הנימוקים שיפורטו להלן.

ב. הצדדים להסדר

צים היא חברת ספנות ישראלית העוסקת בעיקר בהובלה ימית בינלאומית. החברה מוחזקת על ידי Kenon Holdings Ltd (32.37%), Danaos Corporation (7.49%), Ksac Europe Investments (5.07%), HSH Nordbank AG (11.9%) ובעלי מניות נוספים (43.17%).

מארסק היא חברה דנית, הפועלת בעיקר בתחום התחבורה והפקת אנרגיה. בכלל זה עוסקת החברה בהובלה ימית בינלאומית של מכולות באמצעות צי אניות שבבעלותה.

APL היא חלק מקבוצת הספנות CGM CMA הצרפתית. APL עוסקת בעיקר בהובלה ימית בינלאומית.

¹ הי"ע (הגבלים עסקיים) 13767-08-13 **צים שירותי ספנות משולבים בע"מ ואח' נ' הממונה על הגבלים עסקיים**, (לא פורסם).

ג. ההסדר והרקע לו

מדינת ישראל מקבלת סיוע שנתי מן הממשל האמריקאי לרכישת ציוד ביטחוני בארצות הברית עבור מערכת הביטחון, המיובא לישראל מארצות הברית גם באמצעות אניות. על פי הוראות הדין האמריקאי ניתן להוביל מטען שנרכש בכספי הסיוע אך ורק באניות הנושאות דגל אמריקאי.

בהתאם למידע שמסרו הצדדים, בין ישראל לבין ארצות הברית קיים קו הובלה סדיר וישיר המופעל על ידי צים תחת דגל ישראל, אך לא מופעלים קווי הובלה סדירים ישירים באמצעות אניות המפליגות תחת דגל ארצות הברית. מארסק היא החברה היחידה המפעילה קווי הובלה סדירים בין ארצות הברית לישראל באמצעות אניות הנושאות דגל ארה"ב, אולם אלו אינם קווים ישירים. APL רוכשת תאים על גבי קווים אלה, אשר מופעלים על ידי מארסק. הובלת מטענים בקווים שמפעילה מארסק מחייבת שיטעון (פריקת המטען והעברתו לאניה אחרת) באחד מנמלי אגן הים התיכון. לטענת משרד הביטחון, פריקתו של מטען ביטחוני, הכולל גם מטען ביטחוני רגיש בנמלי מדינות זרות עשויה להעמיד בסכנה אינטרסים ביטחוניים של מדינת ישראל.

בשל כך, ובשל צרכים נוספים, משרד הביטחון ביקש וקיבל אישור מיוחד של הממשל האמריקאי (Waiver), לפיו הותר למשרד הביטחון להוביל עד למחצית מן המטען הביטחוני באניות הנושאות דגל ישראל (להלן: "האישור המיוחד"). בהתאם לאישור המיוחד, מחצית מן המטען הביטחוני מובל כיום בקווי הובלה סדירים ישירים בין ארצות הברית לישראל המופעלים על ידי צים.

עוד עולה מהמידע שנמסר לי, כי רק חלק מן האניות בהן נעשה שימוש על ידי APL ומארסק בקווים שבין ארה"ב לישראל הן אניות הנושאות דגל ארצות הברית, וכן כי רק שתיים מאניות צים, המפליגות בקווי ההובלה האמורים, מפליגות תחת דגל ישראל. בשל כך, היכולת להוביל את המטען הביטחוני מוגבלת לתדירות הפקידה של אותן אניות בלבד. לטענת משרד הביטחון, נוכח היקפי ההובלה של המטען הביטחוני וצרכי מערכת הביטחון, המחייבים כי הובלת המטען הביטחוני תתבצע בתדירות שבועית ובמהירות מספקת, משרד הביטחון נדרש לעשות שימוש בשירותי כל שלוש חברות הספנות המספקות שירותים העונים לדרישות. לטענת משרד הביטחון, אין די בהתקשרות עם כל אחת משלוש החברות בנפרד כדי לענות על צרכי מערכת הביטחון, ולפיכך יזם את ההסדר דנן.

במסגרת ההסדר נקבע כי חברות הספנות רשאיות, בין היתר, לדון, להסכים ולקבוע תעריפים, תנאים ונהלים בקשר עם הובלת המטען הביטחוני בין נמלי ארצות הברית לבין נמלי ישראל, בקווי הובלה ישירים או שאינם ישירים (באמצעות שיטעון). בכלל זה חברות הספנות רשאיות לקבוע כי תעריפים או נהלים² הנוגעים לסחורות מסוג מסוים מחייבים את הצדדים להסדר, וכן לקבוע כי ביחס לתעריפים או נהלים אחרים, כל אחד מן הצדדים להסדר רשאי לקבוע את מחיר ההובלה של סחורות אלו כראות עיניו. עוד נקבע כי חברות הספנות יכולות להסכים ביניהן לגבי אופן ביצוע ההובלה היבשתית של המטען הביטחוני אל הנמלים בישראל ובארצות הברית או מהם, ובכלל זה תנאי ומחירי ההובלה, וכן לגבי כל עניין אחר הנלווה להובלת המטען הביטחוני.

² מהצדדים נמסר כי עד כה לא נקבעו נהלים.

ד. הניתוח התחרותי

לטענת משרד הביטחון, אם לא יאושר ההסדר הכובל קיימת סבירות גבוהה לכך שהאישור המיוחד יבוטל. ביטול האישור המיוחד יחייב את משרד הביטחון להעביר את המטען הביטחוני באמצעות אניות המפליגות תחת דגל ארה"ב בלבד (אשר כאמור אינן מפעילות קווים ישירים לישראל ומבצעות שיטעון בנמלים זרים), דבר אשר עלול לפגוע, לטענת משרד הביטחון, באינטרסים ביטחוניים של מדינת ישראל ולחשוף את המטען הביטחוני לסיכונים שונים.

בנוסף, טוען משרד הביטחון כי התיאום בין חברות הספנות במסגרת ההסדר מאפשר לו לקבל שירותי הובלה של המטען הביטחוני באופן ובזמינות הנחוצים לו. בין היתר, ההסדר מאפשר למשרד הביטחון להגיע להסכמות עם חברות הספנות לפיהן הן יגביו את זו בהובלת המטען הביטחוני, כך שחברת ספנות אחת שבהסדר תוביל במידת הצורך מטען שיועד מלכתחילה להיות מובל על ידי חברת ספנות אחרת שבהסדר. זאת ועוד, משרד הביטחון זוכה, הודות להסדר, לתנאים מועדפים בהובלת המטען הביטחוני – למשל, הענקת עדיפות למשלוחי המטען הביטחוני על פני מטענים אחרים. כל אלו מאפשרים לטענתו אספקה סדירה ויעילה של ציוד ביטחוני הנחוץ למערכת הביטחון.

נוכח האמור, שוכנעתי כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו.

לעניין השפעת ההסדר על התחרות, מצאתי כי לא חל שינוי מהותי בנסיבות מאז ניתן אישור בית הדין להסדר. בית הדין ציין בהחלטתו, בין היתר, כי גלומים בהסדר יתרונות רבים אשר פורטו בהרחבה לעיל; וכן כי ההסדר נעשה ביוזמת הלקוח היחיד של השירותים נושא ההסדר, משרד הביטחון, אשר הביע עמדה מפורשת ונחרצת לפיה הוא מבקש את אישור ההסדר.

בנוסף, על פי רוב, המחירים שמשלם משרד הביטחון לחברות הספנות האמריקאיות בגין הובלה ימית בקו ההובלה שבין ארצות הברית לישראל נמוכים מן המחירים שמשלמים כוחות הביטחון האמריקאים בגין אותם שירותים. בהקשר זה יש לציין כי הדין האמריקאי קובע כי מחיר הובלת סחורות המיועדות לכוחות הביטחון האמריקאים לא יעלה על מחיר הובלות דומות עבור גורמים פרטיים. נוכח כל האמור, שוכנעתי כי החשש מפני הפעלת כוח שוק כלפי משרד הביטחון מופג.

גם החשש שמא השולחן המשותף של חברות הספנות עלול להקל על זליגת שיתוף הפעולה לתחומים אחרים, ובפרט הובלת מטענים שאינם ביטחוניים בקו ההובלה שבין ארצות הברית לישראל, מופג. בהתאם למידע שהובא בפניי, נוסף לחברות הספנות, קיימות חברות ספנות נוספות אשר מפעילות קווי הובלה בין ארצות הברית לישראל (שאינן מפליגות תחת דגלי ארצות הברית או ישראל). קיומה של תחרות לחברות הספנות בקשר עם הובלת מטענים שאינם ביטחוניים, מפחית את החשש כי שיתוף הפעולה במסגרת ההסדר יזלוג לתיאום הובלות של מטענים שאינם ביטחוניים.

לבסוף, מצאתי כי ההסדר ממשיך לאפשר הצטרפות של מובילים נוספים העומדים בתנאי הסף כאמור. בהתאם לכך, הצדדים נטלו על עצמם מגבלות ותנאים, לרבות התחייבות לאי החרמה או לאי נקיטה בפעולה מתואמת שתוצאתה סירוב בלתי סביר להתקשר או הימנעות מלנקוט בפעולות שמטרתן מניעת השתתפות או מניעת כניסתם להסדר של מובילים שאינם צד להסדר.

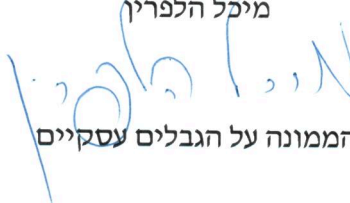
נוכח האמור שוכנעתי כי אין הכבילות שבהסדר פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק המושפע מן ההסדר.

ה. סוף דבר

לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק להגבלים העסקיים ולהעניק את הפטור המבוקש.

תוקפו של פטור זה למשך **שש שנים** ממועד החלטתי זאת.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק נתונה החלטתי זאת לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

מיכל הלפרין

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, כ"ב חשוון תשע"ז
23 נובמבר 2016