



רשות ההגבלים העסקיים

הועדה לפטורים ולמיזוגים

פרוטוקול

מועד הדיון: 10 באוקטובר 2012 בשעה 10:05

מקום הדיון: משרד רשות ההגבלים העסקיים, כנפי נשרים 22 ירושלים ק' ג', 6556111 - 02

משתתפים:

משה טרי – יו"ר
ורדה לוסטהויז – חברה
יצחק טל – חבר
אשר בלאס – חבר
רוני טלמור – חברה
אורן משה – חבר
רפי ברנדר – חבר
דוד שטיינמץ – חבר
דיויד גילה – הממונה על הגבלים עסקיים
אורי שוורץ – היועץ המשפטי (בחלק מהישיבה)
שלומי פריזט – הכלכלן הראשי
אשר גושן – משנה ליועץ המשפטי
גיא בר צור – סגן כלכלן ראשי
עידית פרוים – ראש תחום חקיקה

על סדר היום

אישור כללי פטור סוג להסדרים תפעוליים שעניינם תובלה בינלאומית בים (להלן: "פטור הסוג" או "פטור הספנות").

מסמכים שבפני חברי הועדה: טיוטת פטור הסוג שפורסמה לציבור עם שינויים, נוסח נקי של פטור הסוג, טיוטת גילוי דעת בעניין פטור הסוג, מסמך התייחסויות הממונה להערות הציבור.

תקציר הדיון

עדיית פרוים: (מציגה את הרקע להכנת פטור הסוג באמצעות מצגת המצורפת לפרוטוקול). פטור הסוג המונח לאישור הועדה הינו תולדה של רצון המחוקק כפי שמשקף מסעיפים 48-49 לחוק ההסדרים מ-2011 לבטל את הפטור גורף שהיה קיים עד היום להסדרים כובלים הנוגעים לתובלה ימית עפ"י סעיף 3(7) לחוק ההגבלים ולהכפיף הסדרים אלו לכללי פטור סוג מידתיים שיקבע הממונה. פרסמנו את הפטור לעיון הציבור ב-15 במאי ואח"כ והכנסנו בו שינויים בעקבות הערות שהתקבלו מהציבור. התייחסויות הממונה להערות מהציבור נמצאות במסמך שבפניכם אך לא נדון בהם אלא אם כן יש שאלות לגביהן.

גיא בר צור: (מציג סקירה על ענף התובלה הימית וההסדרים שאליהם מתייחס פטור הסוג באמצעות מצגת המצורפת לפרוטוקול). לענף התובלה הימית קיימים מאפיינים ייחודיים המתבטאים בין היתר בתנודתיות גבוהה בביקושים, עלויות גבוהות מאוד של אחזקת צי אוניות וחופש הפלגה ומסחר מוחלט, דהיינו כל חברת ספנות רשאית לספק שירות בין יעדים שונים בעולם במנותק מזהותה הלאומית. פטור הסוג עוסק בהסדרים תפעוליים בין מובילים ומתייחס להובלה בקווים סדירים שבהם ההובלה מבוצעת במכולות ולא להובלות מיוחדות שבהן מרבית להשתמש בצוברים. הסדרים תפעוליים בין מובילים כוללים למשל שיתוף באוניות, החכרה צולבת של סלוטים למטען ותיאום לוחות זמנים לפקידת נמלים, והם מאפשרים מיצוי יתרונות לגודל שהינם משמעותיים בתחום ההובלה הימית, הגדלת תדירות השירות, חדירה של שחקנים חדשים לשוק ושיפור השירות לצרכן.

המתודולוגיה של הפטור הינה קביעת רף של 40% נתח שוק מצרפי של הצדדים להסדר, כאשר הסדרים הנמצאים מתחת לרף זה זוכים לנמל מבטחים במידה ועונים על תנאי הפטור, ואילו הסדרים הנמצאים מעל רף זה כפופים למשטר של הערכה עצמית (Self Assessment) דהיינו באחריות הצדדים להעריך האם ההסדר מגביל את התחרות או לחלופין שאינו פוגע בתחרות באופן משמעותי. יודגש כי הפטור אינו חל על תיאום מחירים וחלוקת שוק בין המובילים.

משה טרי: מדוע שהמשתמשים בתובלה ימית לא יוכלו לתאם מחירים מול המובילים על מנת להפחית מחירים?

דיויד גילה: פטור הסוג אינו חל על הסדר כובל בין משתמשים ולכן הוא אסור לפי חוק ההגבלים. הסדר כאמור עלול לפגוע בתחרות, למשל ע"י דחיקת מובילים מהשוק או העלאת מחיר למשתמשים אחרים.

ורדה לוסטרהויז: איך קובעים את הרף שמעליו שיתוף פעולה בין מובילים ייחשב כפוגע משמעותית בתחרות?

שלומי פריזט: אין נוסחת קסם, יש צורך בעריכת בדיקה כלכלית פרטנית של השפעת ההסדר בהתחשב בין היתר בתחרות הקיימת בין נמלים ובין קווים רלבנטיים. להבדיל מענף התעופה, התחרות בין נמלים עשויה להתפרש על שטחים נרחבים היות וקיימות קומבינציות שונות להובלת מטענים הכוללות הובלה יבשתית ברכבות ומשאיות.

אשר בלאס: לדעתי ספק אם הפטור ישנה את התנהגות המובילים שהתרגלו עד היום לתאם מחירים בחסות החוק.

שלומי פריזט: תיקון דומה עבר בהצלחה בענף התעופה, שבו בוטל הפטור הגורף לפני מספר שנים, והיום הממונה מאשר כדבר שבשגרה הסכמי קוד שרינג בין חברות תעופה.

עדית פרויס: גם באירופה בוצע שינוי כזה לפני מספר שנים בתיקון חקיקה שביטל את ההיתר לקונפרנסים הימיים.

רוני טלמור: המנגנון שנקבע בפטור הסוג לפיו מעל רף של 40% עוברת האחריות לצדדים לקבוע האם קיימת פגיעה בתחרות נראה לי בעייתי. זה מנוגד למשטר שקובע חוק ההגבלים שלפיו הסדר כובל מחייב היתר מראש של הממונה. סמכותו של הממונה לקביעת פטורי סוג לפי סעיף 15א

לחוק מאפשרת לו לפטור מראש סוגי הסדרים שלדעתו אינם פוגעים משמעותית בתחרות. במידה והממונה מעוניין לקבוע בפטור סוג מנגנון של הערכה עצמית ולהעביר לצדדים את האחריות לבדוק קיומה של פגיעה בתחרות הרי שנדרשת לכך הסמכה מפורשת בחוק שכרגע אינה קיימת בו.

ורדה לוסטהויז : אני מצטרפת לדעתה של רוני. פטור הסוג משאיר מרווח גדול מדי לצדדים, כל ההסדרים שמעל לרף של 40% קיים מצב של חוסר וודאות משפטית לגביהם. אין הנחיות ברורות של הרשות איך לקבוע האם ההסדר התפעולי פוגע בתחרות. ייתכן וצריך לקבוע רף גבוה יותר מ-40% נתח שוק.

שלומי : סמכותו של הממונה לקבוע מנגנון של הערכה עצמית שאובה מהוראות חוק ההגבלים. מפנה בעניין זה לסעיף 2(א) לחוק ההגבלים העסקיים המגדיר הסדר כובל כהסדר העלול לפגוע בתחרות. בדיקת התנאי לעיל מחייבת את הצדדים להסדר להעריך בעצמם את השפעת ההסדר על התחרות, ועל פי התוצאה שהגיעו אליה להחליט האם ההסדר שערכו ביניהם כפוף לרגולציה של החוק.

אשר גושן : בהתייחס לטענה על חוסר וודאות משפטית לגבי הסדרים שמעל רף ה-40%, כפי שצוין בגילוי הדעת שיפורסם לציבור, הרשות תפרש ותיישם את פטור הסוג בהתאם לעקרונות שאומצו ע"י הנציבות האירופית ופסדי דין של בתי המשפט האירופיים. לדעתנו תחום התובלה הימית מתאים למנגנון של הערכה עצמית לאור מאפייניו המיוחדים שצוינו לעיל, והשימוש שעושה פטור הסוג במנגנון זה הינו מידתי וראוי.

עדית פרויס : המשטר של קבלת היתר מראש אינו מתאים לדעתנו לתחום ההובלה הימית, לאור ההסדר של הערכה עצמית הקיים באיחוד האירופי. אנחנו נדרשים להתאים את עצמנו לחקיקה האירופית כדי לעודד את התחרות. הכפפת הסדרים תפעוליים שמעל לרף ה-40% למשטר של היתר מראש תהווה רגולציה עודפת אשר עלולה להביא לכך שחברות זרות יעדיפו להימנע מלפעול בישראל ובכך תיפגע התחרות וייפגעו צרכני התובלה הימית.

רוני טלמור : מדוע לא לקבוע לכל הפחות חובת דיווח על הסדרים תפעוליים המצויים מעל לרף ה-40%?

אורי שוורץ : משטר של חובת דיווח הינו בעייתי מבחינתנו מאחר ויחייב את הרשות לערוך בדיקה מיידית על כל הסדר המדווח לה, ולהגיב בהתאם, בדומה למשטר של קבלת היתר מראש. במשטר כזה הרשות עלולה להיתקל בקשיים במידה ותחליט להתערב כעבור זמן בהסדר שדווח לה בעבר. אנו מעדיפים לפעול אחרת, לבחור את המקרים שבהם נתערב על פי סדר העדיפות של הרשות ובהתאם לניסיון המצטבר מיישום פטור הסוג.

משה טרי : האם אין צורך בהנחיות ברורות של הממונה כדי להגביר את הוודאות בקרב צדדים להסדרים תפעוליים, הן לעניין דרך החישוב של נתח שוק של הצדדים והן לעניין אופן בדיקת השלכות ההסדר על התחרות?

שלומי פריזט : בחוק ההגבלים קיים מנגנון הערכה עצמית של נתח שוק ע"י צדדים למיזוג כאמור בסעיף 17(א)(1) לחוק ההגבלים, שלפיו צדדים למיזוג מחויבים להגיש הודעת מיזוג במידה והם מהווים מונופול בשוק הרלבנטי. הממונה פרסם קווים מנחים לגבי דרך החישוב של נתח שוק, והם רלבנטיים גם לענף התובלה הימית. לעניין בדיקת השלכות ההסדר על התחרות, הכוללת

ניתוח דינאמי של השוק הרלבנטי, ייתכן שיש מקום לפרסם קווים מנחים בנדון לאור המאפיינים המיוחדים של הענף. נשקול זאת בהמשך על פי הניסיון שיצטבר מיישום פטור הסוג.

אשר בלאס: מדוע נתח השוק המקסימאלי בפטור הסוג לא הועמד על 30% בדומה לפטור האירופי?

גיא ברצור: עקב מאפייני ענף ההובלה הימית בישראל, שנפח ההובלה שלו קטן בהרבה משל השוק האירופי, סברנו שנדרש נתח שוק גדול יותר כדי למצות את היתרונות לגודל משיתופי הפעולה.

אשר בלאס: זה לא משכנע אותי, גם השוק האירופי אינו הומוגני, אני מניח שישנם שווקים כמו השוק היווני שנפח התובלה שלהם דומה לשלנו.

אשר בלאס: האם קיימות סתירות בין פטור הסוג והפטור האירופי?

עדית פרויס: אין סתירות מהותיות.

משה טרי: מההסברים שקיבלנו מנציגי הרשות השתכנעתי כי פטור הסוג הינו מידתי, מאזן כראוי בין האינטרסים השונים ומקדם את התחרות בענף התובלה הימית.

אורן משה: מצטרף לדעתו של טרי. אין ספק שפטור הסוג יתרום להגברת התחרותיות בענף התובלה הימית. השאלות שעלו כאן הן לגיטימיות אך צריך תקופת הרצה כדי לבדוק האם יש צורך בהכנסת תיקונים ושיפורים לפטור הסוג.

אשר בלאס: מתנגד לאישור הפטור עם רף של 40% כפי שנקבע בסעיף 4(א) לפטור.

רוני טלמור וורדה לוסטרויז: נמנעות.

החלטה: הועדה מאשרת את פטור הסוג ברוב של 6 חברים בעד, 2 נמנעים ו-1 נגד.

מועד תום הדיון: 12:30

רשם: דרור ארם