



החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין World Liner Data Limited ובין Limited Container Trades Statistics לבין חברות ספנות בינלאומיות

א. פתח דבר

לפניי בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "החוק") להסדר כובל בין חברת World Liner Data Limited (להלן: "WLDL") ובין חברת Limited Container Trades Statistics (להלן: "CTS") לבין חברות ספנות בינלאומיות (להלן: "חברות הספנות" וביחד: "הצדדים") בדבר הפעלת מאגר מידע בינלאומי לענף ההובלה הימית הקווית במכולות (להלן: "ההסדר").

להסדר ניתן פטור בתנאים לפי סעיף 14 לחוק ביום 17.4.2013 אשר תוקפו הוגבל לשלוש שנים ואשר עומד לפקוע ביום 17.4.2016 (להלן: "החלטת הפטור הקודמת"),¹ ומכאן הבקשה שלפניי.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי 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

WLDL היא חברה פרטית ללא כוונת רווח המאוגדת על פי דיני אנגליה, אשר הוקמה על ידי חברות ספנות לצורך ניהול מאגר המידע נושא ההסדר, ומצויה בבעלותן המלאה.

CTS היא חברה פרטית המאוגדת על פי דיני אנגליה, בבעלות מלאה של מר רוד רייסבורן, העוסקת במתן שירותי ניהול של מאגרי נתונים. בין היתר, מעניקה CTS שירותים לחברים ב-WLDL.

חברות הספנות הן חברות העוסקות בהובלה ימית במכולות, והחתומות על ההסדר מושא בקשת הפטור דנן עם WLDL, לרבות חברות כאמור אשר תחתומנה על ההסדר בעתיד.²

¹ החלטה לפי סעיף 14 לחוק בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל בעניין World Liner Data Limited (16.4.2013) **הגבלים עסקיים 500430**.

² נכון למועד הגשת הפטור חברות הספנות הקשורות בהסדר עם WLDL הן: CMA-CGM Group; Hamburg Südamerikanische Dampfschiffahrts-Gesellschaft; Hapag Lloyd AG; A.P. Møller – Mærsk A/S; MSC-Mediterranean Shipping Co.; United Arab Shipping Company (S.A.G.); Hyundai Merchant Marine Co.; Orient Overseas Container line Ltd.; ANL Container Line Pty Ltd; Safmarine Container Lines; Shipping Corporation of India; American President Lines; Deutsche Afrika Linien; Nile Dutch Africa Line; Zim Integrated Shipping Services; Emirates Shipping; Evergreen Maritime Corporation.

ג. ההסדר

תיאורו של ההסדר, פועלם של הצדדים לו, והנימוקים בגינם מצא קודמי כי ההסדר ראוי לפטור הובאו בהחלטת הפטור הקודמת ועל כן נחזור בתמצית על עיקרי הדברים.

ההסדר מכונן מאגר מידע גלובאלי המכיל נתונים על אודות נפחי הובלה ימית במכולות ומחירי ההובלה, בקווי הספנות ברחבי העולם. מאגר המידע הוקם על ידי חברות ספנות בינלאומיות הפועלות בתחום ההובלה הימית שהינן צד להסדר זה, ומתבסס על נתונים ומידע המועברים על ידן. מדובר בנתונים על נפחי ההובלה ביחידות TEU (Twenty-foot Equivalent Unit) – הממד המקובל בענף למדידת נפח מכולות) על בסיס חודשי, תוך הבחנה בין מכולות רגילות למכולות קירור, וכן נתונים על מחירי ההובלה (להלן: "**המידע הגולמי**").

CTS מנהלת עבור WLDL את איסוף המידע הגולמי, מעבדת ומעמידה אותו לרשות חברות הספנות, וכן מפרסמת או מוכרת אותו בהתאם לתנאים שנקבעו.

במסגרת ההסדר נקבעו מספר מנגנונים שתכליתם למנוע זליגת מידע רגיש לחברות הספנות ותיאום ביניהן.

ראשית, הצדדים גיבשו כללים מפורטים ("Rules relating to the World Liner Data Limited") בנוגע לעיבוד המידע ואופן עריכת הדו"חות על ידי CTS (להלן: "**הכללים**"). בנוסף, גובש נוהל ספציפי ומחמיר יותר, המכונה על ידי הצדדים Safety Mechanism, הקובע מגבלות נוספות על הטיפול במידע המתייחס למדינות האיחוד האירופי, מדינות איגוד הסחר החופשי האירופי וכן לישראל, הודו ודרום אפריקה. בהתאם לכללים ול-Safety mechanism שאימצו הצדדים (כפי שתוקן באוקטובר 2015), מידע על אודות נפחי ההובלה יוצג בחמישה רבדים: **הרובד הראשון** נפח ההובלה הכולל בין אזורי סחר (overall trade)³; **הרובד השני** נפח ההובלה בתת-אזורי סחר (sub-trade zones), למשל מצפון אירופה לאסיה; **הרובד השלישי** נפח היצוא של מדינות לפי אזורי סחר (exports month on month per country), למשל יצוא מגרמניה לאסיה; **הרובד הרביעי** נפח ההובלה בין מדינות (country data), למשל מגרמניה לדרום קוריאה; **הרובד החמישי** נפח ההובלה בין נמלים בחלוקה לפי מובילים (port to port data).

כפי שיפורט בהמשך, ביחס לכל רובד נקבעו מגבלות שונות על המידע שיוצג במסגרת הדו"ח הרלוונטי, בהתאם לרגישות המידע הכלול בו. כמו כן נקבע שמידע על אודות מחירי ההובלה יפורסם כמידע מצרפי ברבדים הראשון והשני בלבד, כמדד מחירים המחושב על בסיס מחירי ההובלה הימית הממוצעים לשנת 2008.

בנוסף, חברות הספנות כמו גם WLDL התחייבו שלא לפרסם חוות דעת, המלצות או הנחיות לגבי פעילות עתידית כלשהי ואף לא תחזיות לגבי היצע וביקוש. לא תתקיימנה ישיבות בין חברות

בנוסף, החברות הבאות משתתפות בהסדר למרות שאינן חברות ב-WLDL: Hanjin Shipping Co. Ltd (לגבי הפעילות באירופה בלבד) ו-International Container Lines.
³ אזורי הסחר שהוגדרו על ידי הצדדים הם: אסיה; אוסטרליה ואוקאניה; תת יבשת הודו; צפון אמריקה; דרום ומרכז אמריקה; אפריקה שמדרום לסהרה; ואירופה.

הספנות בקשר עם העברות המידע. בנוסף נקבע כי CTS תפעל באופן עצמאי, ללא תלות או זיקות בעלות עם חברות הספנות או עם WLDL.

ד. הניתוח התחרותי

כפי שפורט בהרחבה בהחלטת הפטור הקודמת, הצדדים הציגו שורה של טעמים המצדיקים לשיטתם את קיומו של ההסדר. החשש העיקרי שנדון על ידי קודמי בהחלטת הפטור הקודמת הוא החשש מפני העברת מידע בין מתחרים. העברת מידע בין מתחרים (גם בדרך של הצגתו על ידי צד שלישי) עלולה, בנסיבות מסוימות ובהתאם לנסיבות השוררות בשוק רלוונטי, להקל על תיאום ישיר או על התנהלות אל-תחרותית של מקבלי המידע. בנוסף, עצם קיום מנגנונים של החלפת מידע בין מתחרים עשוי ליצור "אפקט מצנן" המוריד מרמת היריבות העסקית ומאיכות התחרות בין המתחרים.

העברות מידע בין מתחרים אינן עשויות כולן מיקשה אחת. ישנם שווקים שבהם שקיפות במידע מקדמת את התחרות והופכת את השוק למשוכלל ויעיל יותר. זירות מסחר (market places) מבוססות לרב על העברה חופשית ומלאה של מידע מפורט ומלא. השאלה, אם העברת מידע מקימה חשש לתחרות צריכה להיבחן בכל מקרה על פי נסיבותיו. קיומם ועוצמתם של חששות מפני העברות מידע בין מתחרים תלויים בנסיבותיו של השוק שבו מדובר, כמו למשל, האם עסקינן בשוק מרובה מתחרים, האם יש בגילוי המידע כדי להועיל ללקוח להתגבר על פערי מידע. בנוסף, קיומם ועוצמתם של החששות מושפעים גם מנסיבות המקרה, בשים לב, בין היתר לזהות הגורמים המחליפים ביניהם מידע, למעמדם בשוק או בשווקים הרלוונטיים, למהותו וגילו של המידע המועבר ביניהם, למנגנוני העברת המידע וכיו"ב.

בענייננו, ההסדר בין הצדדים מתייחס לחילופי מידע הנוגע לנפחי הובלה ימית במכולות ומחירי ההובלה, וככזה מעלה חששות תחרותיים, שמקורם במידע הרגיש המועבר על ידי חברות הספנות לידי CTS, והצגת מידע מעובד על ידי CTS. ניתן להבחין בין שני חששות עיקריים בהקשר זה: העברת מידע ישירה – איסוף המידע מן המתחרים הופך את CTS לצומת אליו מתקבץ מידע עסקי בעל ערך תחרותי של כל הצדדים, וקיים חשש כי מידע זה יועבר בדרך זאת בין הצדדים לבין עצמם. העברת מידע עקיפה – הפקת מידע מתוך המידע המעובד, כפי שמוצג על ידי CTS, העשוי להשפיע על התחרות בעסקים.

העברת מידע ישירה – כאמור, במסגרת ההסדר קבעו הצדדים מספר מנגנונים אשר יחולו על חברות הספנות, על WLDL ועל CTS אשר נועדו למנוע העברת מידע גולמי של מידע בין חברות הספנות לבין עצמן, לרבות באמצעות WLDL. לאחר שבחנתי את המנגנונים שהוצגו על ידי הצדדים, מצאתי כי הדרך המוצעת מאפשרת להפיג את עיקר החששות התחרותיים האמורים.

העברת מידע עקיפה – כאמור, חשש עיקרי הנובע מחילופי מידע נעוץ ביכולת השחקנים הפועלים בשוק לחזות, בעזרת מידע הנוגע להתנהגות בהווה או בעבר הקרוב, את ההתנהגות העתידית של מתחריהם. בהתאם לכללים ול-Safety mechanism שאימצו הצדדים, הדו"חות המוצגים כוללים מידע אשר מתייחס אך ורק לפעילות של הצדדים להסדר בעבר, ואינו מידע הצופה פני עתיד. כך, המידע ברבדים ראשון עד רביעי לעיל מוצג כמידע מצרפי על בסיס חודשי, לאחר חלוף ארבעה שבועות לפחות מהמועד האחרון אליו מתייחס המידע הגולמי. בנוסף לכך, המידע המצרפי על

אודות מחירי ההובלה (מדד מחירים), המוצג ברבדים הראשון והשני בלבד, מחושב על בסיס מחירי ההובלה הימית הממוצעים לשנת 2008. בדומה למידע על אודות נפח ההובלה ברבדים הראשון והשני, המידע על אודות מחירי ההובלה מוצג על בסיס חודשי, בחלוף ארבעה שבועות מעת יצירתו. המידע הגולמי על אודות המחירים הפרטניים בקווי הספנות אשר נאסף על ידי CTS אינו מועבר הלאה במסגרת ההסדר, ואף אינו שמור במאגר הנתונים.

נוכח האמור, ובפרט מאחר שהמידע המוצג ברבדים ראשון עד רביעי הוא מידע מצרפי, אשר אינו צופה פני עתיד, שוכנעתי כי החששות התחרותיים הנוגעים למידע הכלול ברבדים אלה מופגים.

באשר למידע הנכלל ברובד החמישי, מדובר כאמור במידע פרטני על אודות נפחי הובלה בין נמלים בחלוקה לפי מובילים, ובכלל זה במידע ביחס לקווי הספנות הנוגעים לישראל. בבקשת הפטור מושא החלטה זאת מבקשים הצדדים היתר להציג מידע זה בחלוף שלושה או שישה חודשים, כתלות בריכוזיות בקו הספנות (מידע על קו ספנות אשר שלושה מובילים מחזיקים בלמעלה מ-95% מן הפעילות בו לא יוצג כלל).

הצדדים מעלים שורה של טעמים אשר מצדיקים לשיטתם את קיצור משך הזמן הנדרש לעיכוב בהצגת המידע. בהיבט התחרותי, הצדדים טוענים כי תועלות ההסדר מושגות באופן המיטבי ככל שההסדר מאפשר לקבל מידע עדכני יותר על אודות היבטים שונים של תעשיית הספנות. כך למשל, המידע מאפשר שימוש יעיל יותר בקיבולת קווי הספנות, וכן מסייע לחברות הספנות לאתר שותפים פוטנציאליים להסדרים תפעוליים, אשר יגבירו את האיכות והיעילות התפעולית ויפחיתו את הסיכונים שהצדדים חשופים אליהם. בתוך כך מתאפשר לאותם צדדים להסדרים תפעוליים להעריך את נתח השוק המצרפי שלהם על מנת לבחון את תחולתו של פטור הסוג החל על אותם הסדרים תפעוליים על פי דיני האיחוד האירופי,⁴ וכן את תחולתו של פטור הסוג בישראל.⁵ לטענתם היעדר מידע עדכני פוגע ביכולת הצדדים ליהנות מתועלות אלה.

בנוסף לכך, הצדדים הצביעו על כך שההסדר עוצב על מנת שיעלה בקנה אחד עם הדין האירופי. הצדדים הסבירו כי נוהל ה-Safety Mechanism המתוקן מאוקטובר 2015 הוצג בפירוט בפני הנציבות האירופית וזאת לא העלתה כל הסתייגות ממנו. הצדדים הדגישו את החשיבות בהאחדת הכללים הנהוגים בישראל ובאירופה, על מנת למנוע פגיעה בתמריץ של חברות ספנות להתקשר עם לקוחות ישראליים וכן עם חברות ספנות הפועלות בישראל. לדבריהם, בשל הקשר בין תועלות ההסדר לבין עדכניות המידע, ככל שהמידע הנוגע לישראל עדכני פחות חברות הספנות יעדיפו לפעול בשווקים בהם מידת הוודאות גדולה יותר. בנוסף טוענים הצדדים שהתאמת מערכת מסד הנתונים לזמני ההצגה אשר ייחודיים רק לישראל מטילה על הצדדים עלויות גבוהות ועבודה מנהלית רבה.

תחום התובלה הימית הוא מטבעו תחום בינלאומי הכפוף למערכות משפט שונות. קו ספנות המגיע לישראל יכול שיעבור בנתיבי סחר בינלאומיים ויפקוד בדרכו נמלים במדינות שונות.

⁴ Regulation (EC) No. 906/2009 on the application of Article 81(3) of the Treaty to certain categories of agreements, decisions and concerted practices between liner shipping companies (consortia), OJ L 256 (29/9/2009).

⁵ כללי ההגבלים העסקיים (פטור סוג להסדרים תפעוליים שעניינם תובלה בין-לאומית בים) (31.10.2012) **הגבלים עסקיים 500243**.

בהתאם, יתכן שיהיה כפוף גם לכללי התחרות החלים באותם יעדים. חוסר אחידות בכללים עלול להקשות במידה מסוימת על פעילותן של חברות הספנות בישראל, בפרט מקום שבו הכללים בישראל מחמירים יותר מהכללים הנהוגים בחו"ל.

בהתאם לכך שוכנעתי, כי קיים טעם ליצור אחידות בין הכללים החלים בעניין זה בישראל ובין הכללים שהצדדים החילו על עצמם לגבי אירופה ומדינות נוספות בעולם, בשים לב לדיוני התחרות הנהוגים שם. בפרט שוכנעתי כי אין מניעה שבישראל יוחל נוהל ה-Safety Mechanism כפי שהוא מוחל באירופה, כך שמידע הנכלל ברובד החמישי יוצג בהתאם למתווה המבוקש על ידי הצדדים.

לבסוף, נוכח המגבלות שנטלו על עצמם הצדדים בכל הנוגע לאיסוף המידע ולהפצת המידע הנאסף במסגרת ההסדר כפי שהוצג בפניי, אינני רואה צורך להשית על הצדדים את התנאים שהוטלו בהחלטת הפטור הקודמת, אשר עיקרם היה מניעת העברת מידע בין מתחרים. ברי כי הפטור דן ניתן ביחס להסדר כפי שהובא בפניי ולא ביחס לכל שינוי שיחול בו. לפיכך תוקפו של הפטור מותנה מיניה וביה בקיום כל המגבלות והתנאים שהציגו הצדדים בנוגע לאיסוף המידע והפצתו ואינני מוצאת צורך לעגן מגבלות אלה בתנאים.

נוכח האמור, שוכנעתי כי 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.

ה. סוף דבר

לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים 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 הקפרין
הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ט' ניסן תשע"ו
17 אפריל 2016