



החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988
בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל שצדדים לו
פז חברת נפט בע"מ, סונול ישראל בע"מ, "דלק" חברת הדלק
הישראלית בע"מ, דור אלון אנרגיה בישראל (1988) בע"מ, טן חברה
לדלק בע"מ ואיגוד חברות הנפט בישראל

א. פתח דבר

בפניי בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן בהתאמה: **"בקשת הפטור"** ו-**"חוק ההגבלים העסקיים"**) להסדר כובל בין פז חברת נפט בע"מ, סונול ישראל בע"מ, "דלק" חברת הדלק הישראלית בע"מ, דור אלון אנרגיה בישראל (1988) בע"מ, טן חברה לדלק בע"מ (להלן: **"חברות הדלק"**) ואיגוד חברות הנפט בישראל (להלן: **"האיגוד"**), שעניינו קיום דיון והליך היוועצות משותף בין חברות הדלק לשם גיבוש מעגל אבטחה אחיד להתקני התדלוק האוטומטיים הכלליים וליישומו של מעגל אבטחה זה.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשווקים הרלוונטיים, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים ובמינהל הדלק במשרד התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים (להלן: **"משרד האנרגיה"**) שוכנעתי, כי על אף שההסדר חל על חלק ניכר מהשוק, הכבילות שבו אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק כאמור. כמו כן, שוכנעתי כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלו ראוי ההסדר לפטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים מהנימוקים שיפורטו להלן.

ב. הצדדים לבקשה

חברות הדלק עוסקות במגוון פעילויות בענף האנרגיה, לרבות זיקוק מוצרי נפט, אחסון וניפוק דלקים ומכירה קמעונאית של דלקים ומוצרים נלווים באמצעות רשת מתחמי תדלוק. בין היתר, מוכרות חברות הדלק דלקים באמצעות התקני תדלוק אוטומטיים בתחנות התדלוק, ומאשרים תדלוק כלי רכב תוך כדי זיהויים, מדידה אלקטרונית של כמות הדלק ורישומם במאגר מידע אלקטרוני לצורך חיוב כספי ממוחשב¹.

איגוד חברות הנפט בישראל הוא איגוד אשר הוקם בשנת 1999 על ידי ארבע חברות הדלק הגדולות הפועלות בישראל: פז, דלק, סונול ודור אלון. האיגוד נועד לייצג את האינטרסים המשותפים של חברות בדלק בעניינים שונים, לרבות סוגיות רגולטוריות, איכות סביבה, עידוד

¹ ראו סעיף 7(א) לחוק משק הדלק (קידום התחרות), תשנ"ד-1994 (להלן: **"חוק משק הדלק"**).



מחקרים רלוונטיים, קידום חקיקה וכיו"ב.

ג. הרקע לבקשה והכבילות שבהסדר

בשנים האחרונות, קידם משרד האנרגיה את רפורמת "הדלקן האוניברסליים". במהלך שנת 2010 תוקן חוק משק הדלק, כך שעל חברות הדלק הוטלה חובה לעשות שימוש בהתקני תדלוק אוטומטיים כלליים – התקני תדלוק אחידים לכל חברות הדלק (להלן: "**התקני תדלוק אוניברסליים**"). כמו כן, הותקנו תקנות משק הדלק (קידום התחרות) (כללים לעניין התקני תדלוק אוטומטיים כלליים), התשע"ב-2011 (להלן: "**התקנות**"), במסגרתן נקבעה חובת מכירה של דלק באמצעות התקן תדלוק אוטומטי כללי, המאפשר לרכוש דלק מכל חברת דלק שממנה ניתן לרכשו באמצעות התקן כאמור, בין אם ההתקן שייך לאותה חברת דלק או הותקן על ידה ובין אם לאו.² כך, יוכל הלקוח להתקין טבעת תדלוק אחת בלבד בכל אחד מהרכבים ועדיין לתדלק במגוון תחנות דלק השייכות לספקים שונים, בכפוף להסכמים שייחתמו מול כל אחד מספקים אלו. תקנות אלו נועדו להיכנס לתוקף בתאריך 15 באוקטובר 2015 ונקבע כי תיושמה בהדרגה עד סוף שנת 2017.

לשם יישום התקנות, קבע מינהל הדלק מפרט להתקני התדלוק האוניברסליים החדשים,³ במסגרתו נדרשו חברות הדלק לעשות שימוש בהתקן ספציפי מאובטח באמצעות תג אלקטרוני (צייף). לטענת חברות הדלק והאיגוד אותו תג אבטחה אלקטרוני נפרץ, כך שההתקנים נותרו בלתי מאובטחים. חברות הדלק והאיגוד עתרו לבית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ וביקשו לדחות את המועד שנקבע בתקנות ליישום הרפורמה, עד לאחר שיגובש פתרון מאובטח וחוקי לשימוש בהתקנים (להלן: "**עתירת חברות הדלק**").⁴

במסגרת עתירת חברות הדלק, ניתן צו ביניים המעכב את המועד הקבוע בתקנות להתקנת התקני התדלוק האוניברסליים. עתה מבקשים הצדדים לבחון אפשרות הגעה לפשרה⁵, אשר תכלול פתרון יצירת מעגל אבטחה נוסף. לשם כך, מבקשות חברות הדלק לקיים דיון והליך היועצות משותף לשם גיבוש של מעגל אבטחה אחיד נוסף וליישומו. במסגרת הליך היועצות זה תידרשנה חברות הדלק לסוג אמצעי האבטחה הנוסף, טיבו, אפיונו, ייצורו ואופן התקנתו, ותבוצע הערכה בדבר פרק הזמן שיידרש לשם כך.

² שם, ראו הגדרת "התקן תדלוק אוטומטי".

³ מפרט מינהל הדלק להתקן תדלוק אוטומטי כללי, אוקטובר 2014, ניתן לצפייה:

<http://energy.gov.il/Subjects/Fuel/Documents/AutoFueling.pdf>

⁴ בג"ץ 1951/16 איגוד חברות הנפט בישראל נ' שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים.

⁵ ביום 17 בנובמבר 2016, במעמד דיון בעתירת חברות הדלק, הסכימו הצדדים לנהל מגעים על מנת להגיע להבנות אשר יהיה בהן כדי לייתר את העתירה. ביום 22 בדצמבר 2016, ניתנה החלטת בית המשפט העליון, לפיה הצדדים יעדכנו מה עלה בגורל המגעים ביניהם עד יום 22 בפברואר 2017.



על רקע זה הונחה בפני בקשת הפטור דנן.

אקדים ואומר, כי בכל התנהלותם של המבקשים בבקשת הפטור הנוכחית ניתן היה להבין, כי הם מבקשים את מתן הפטור כמצוות אנשים מלומדה. היינו, ניתן היה לחשוד, כי חברות הדלק המבקשות ואיגוד חברות הדלק אינם מתכוונים באמת ובתמים לקדם מהלך של מציאת פתרון אבטחתי שיאפשר כניסתן של התקנות לתוקף ותחילת פעולה של התקני התדלוק האוניברסליים. ניכר היה, כי יותר משהצדדים מייחלים לקבל פטור לצורך מציאת פתרון משותף, הם מייחלים לכך שפטור כזה לא יינתן להם, ואם יינתן שיותנה בתנאים שיאפשרו להם להתנער ממחויבותם לקידום המהלך. הדברים באו לידי ביטוי בהשתלשלות העניינים שתפורט להלן. אך קודם שנדון בהשתלשלות העניינים אקדים ואדון בחששות התחרותיים עצמם.

ד. השפעת ההסדר על התחרות

כפי שהוסבר בעניינים דומים⁶, החשש העיקרי שמעוררת בקשה זו הוא מפני זליגה או חלחול (spillover) של שיתוף הפעולה בין חברות הדלק, שאמורות להתחרות זאת בזאת, מתחום ניהול המגעים הדרושים לאבטחת התקני התדלוק האוניברסליים אל תחומים אחרים שמצויים בזירת התחרות ביניהן.

מנגד, קיימת חשיבות לקידום הרפורמה, אשר נועדה בסופו של יום להיטיב את מצב התחרות בשוק המכירה הקמעונאית של דלקים. חברות הדלק תוכלנה לגבש הסדר אחיד המקובל עליהן לפתרון בעיית האבטחה, באופן אשר יסיר את החסם העומד בפני יישום התקנות. הצבת התקני תדלוק אוניברסליים תפחית את חסמי המעבר מהתקשרות עם חברת דלק אחת להתקשרות עם חברת דלק שניה. יתר על כן, התקני תדלוק אוניברסליים יאפשרו לשחקנים קטנים בתחום תחנות התדלוק, הסובלים מהעדר פריסה ארצית מספקת, להציע שירות שווה באיכותו לשירות שמציעות חברות התדלוק הגדולות והוותיקות. לפיכך התקני התדלוק האוניברסליים הם צעד מפתח בהסרת חסמים לגודל. ממצאי רשות הגבלים עסקיים מלמדים, כי חברות התדלוק הקטנות פועלות בשוק כמחוללות תחרות במידה שגדולה בהרבה מחברות התדלוק הגדולות והוותיקות.

טרם מתן ההחלטה דנן ועל מנת לצמצם את החשש התחרותי מפני זליגה כאמור, שקלתי לכלול בהחלטת הפטור מספר תנאים שנועדו לצמצם את החשש התחרותי מפני זליגה, וביניהם תיחום

⁶ ר' לדוגמא: הי"ע 459/96 דאטה קאר בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים, הגבלים עסקיים 3001542; הי"ע 7008/02 המודיע חברה בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים, תק-מח 2005 (1) 5232, פסקה 52 (2005); הי"ע 1/97 איסכור שירותי פלדות בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים, תק-על 97 (4) 1, פס' 8 (1997).



דרג המשתתפים והעניינים בהם יעסוק שיתוף הפעולה וכן תיעוד הדיונים בין חברות הדלק. מדובר בתנאים המוטלים מעת לעת בהחלטות פטור אחרות מסוג זה.⁷

במסגרת שימוע שנערך עם חברות הדלק על תנאי הפטור, הביעו חברות הדלק את התנגדותן לתנאי תיחום דרג המשתתפים, בטענה כי נוכחותו של דרג המנכ"לים בדיונים על מעגל אבטחה, ולמצער בחלקם, היא חיונית.

חברות הדלק אף סירבו להעביר רשימה של בעלי התפקיד הנדרשים להשתתף בדיונים בטענה, כי מדובר בהחלטות שתתקבלנה בזמן אמת לפי צורך, בתקופת קיום הדיונים.

על מנת לקדם את מתן ההחלטה נוכח הדחיפות אשר נשקפה מהבקשה הן לחברות הדלק והן למנהל הדלק, שקלתי תנאי חלופי, לפיו לא תוטל מגבלה על זהות המשתתפים בדיונים, ובלבד שהדיונים יוקלטו באופן רציף מראשיתם ועד סופם (להלן: "**תנאי ההקלטה**"). הצעתי זו נתקלה בהתנגדות מצד חברות הדלק, אשר טענו כי יש בהצבת תנאי ההקלטה כמוה כהתנגדות למתן הפטור, וכי הן מעדיפות למשוך את החלטת הפטור על פני קבלת החלטה המותנית בתנאי הקלטה. התנגדות זו של חברות הדלק לתנאי ההקלטה מעלה סימני שאלה נוכח העובדה, כי חברות הדלק הסכימו לעריכת פרוטוקולים מלאים של הדיונים.

כאמור, העמדות שהציגו מבקשי הפטור לאורך מהלך בחינת הבקשה יוצרת תחושה חזקה לפיה חברות הדלק לא חסכו במאמצים על מנת שלא לקבל את הפטור שהן עצמן ביקשו, ולחלופין, לדחות את מועד מתן ההחלטה. גישה זו משתלבת היטב עם ניסיון להכשיל, ולמצער – לעכב, את רפורמת הדלקן האוניברסלי, רפורמה, שכאמור, צפויה ליצור איום התחרותי עליהן מצד חברות דלק קטנות.

בנסיבות אלה, ונוכח החשיבות הרבה שאני רואה ברפורמת הדלקן האוניברסלי, מצאתי לנכון שלא להתנות תנאים כלשהם במתן הפטור, וזאת על מנת שלא לתת תירוץ כלשהו בידי מאן דהוא לעיכוב או הכשלת הרפורמה.

אבהיר למען הסר ספק, כי החלטת פטור זו חלה רק על התדיינות בין נציגי חברות הדלק בנושא אמצעי האבטחה הדרוש לשם הפעלת התקני התדלוק האוניברסליים, כאשר כל נושא אחר אינו חוסה תחת הפטור. כל פעילות אחרת, ובכלל זה העברת מידע אחרת בין חברות הדלק או מי מטעמן עשויה, בנסיבות מסוימות, לעלות כדי הסדר כובל אשר אינו חוסה תחת פטור זה.

ה. סוף דבר

סיכומי של דבר, מצאתי כי לאור הרצון לקדם את הרפורמה ולייתר את המשך ההתדיינות המשפטית במסגרת עתירת חברות הדלק, ההסדר המוצע אינו פוגע פגיעה של ממש בתחרות

⁷ ראו לדוגמה הכללים המנחים להתנגדות באיגוד עסקי ולהתנהלותו המפורטים בגילוי דעת 3/14 "בעניין איגודים עסקיים ופעילותם", הגבלים עסקיים 500682 (4.9.2014).



בשווקים המושפעים ממנו וכי הוא ראוי לפטור. פטור זה ניתן לתקופה של שנה בלבד, מתוך מטרה כי ככל שהצדדים מעוניינים להגיע להסכמות ביניהם יעשו כן בתקופה זו.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בתוך 45 יום בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

מזכל הלפרין
הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, יט' בטבת התשע"ז

17 בינואר 2017