



החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל

להסדר בין סונול ישראל בע"מ לבין "דלק" חברת הדלק הישראלית בע"מ

1. פתח דבר

לפניי בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: **"החוק"**) להסכם בין סונול ישראל בע"מ (להלן: **"סונול"**) לבין **"דלק"** חברת הדלק הישראלית בע"מ (להלן: **"דלק"** ו**"הצדדים"** בהתאמה), שעניינו שיתוף פעולה ביבוא תזקיני נפט מסוג סולר ובנוין לישראל.

לאחר שבחנתי את ההסדר, כמו גם את השפעתו האפשרית על התחרות בשווקים הרלבנטיים, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי אין בכילות שבהסדר, כפוף לתנאים המנויים בסיפא להחלטתי זו, כדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשווקים המושפעים מן ההסדר; כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה; וכי אין בו כילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלה מצאתי כי ההסדר ראוי לפטור לפי סעיף 14 לחוק, בכפוף לתנאים, בשל הנימוקים שיפורטו להלן.

2. ההסדר והצדדים לו

סונול הינה חברה פרטית בבעלות מלאה של קרן גז ונפט ישראל (Israel Oil & Gas Fund LP) שותפות מוגבלת, המצויה בשליטת מר דוד ויסמן. החברה עוסקת, בין היתר, בפיתוח, הקמה ותפעול של תחנות תדלוק וחנויות נוחות בסמיכות אליהן ובשיווק של מוצרי דלק.

דלק הינה חברה פרטית בבעלות מלאה של קבוצת דלק בע"מ הנשלטת על ידי מר יצחק תשובה. החברה עוסקת, בין היתר, בפיתוח, הקמה ותפעול של תחנות תדלוק וחנויות נוחות בסמיכות אליהן ובשיווק של מוצרי דלק.

עניינו של ההסדר שלפניי בשיתוף פעולה בין דלק לבין סונול ביבוא תזקינים לישראל. ההסדר מתייחס לניהול משא ומתן משותף עם ספקי תזקינים מחו"ל, חתימת הסכמי רכש משותפים עם ספקי התזקינים בחו"ל, ניהול משא ומתן משותף עם מובילים מחו"ל לצורך חתימה על הסכמים להובלת התזקינים במיכלית משותפת, ככל שידרש, וייבוא דלקים מחו"ל על ידי מי מהצדדים ומכירתם (כולם או חלקם) לצד האחר. החלטת פטור זו מתייחסת להסדר ולכילות כפי שפורטו במפורש במסגרת מזכר ההבנות בין הצדדים שהוגש כחלק מבקשת הפטור (להלן: **"מזכר ההבנות"**), ולהן בלבד.

ביום 1.12.2014 ניתן פטור דומה לצדדים, במסגרתו אושר בתנאים הסדר דומה (להלן: **"הפטור הקודם"**).¹ אף על פי כן ההסדר בין הצדדים לא הבשיל לכדי יישום והצדדים לא ייבאו תזקיקים יחדיו. כמו כן, בשנת 2011 ניתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל לשנתיים להסכם דומה בין חברות סונול ודור אלון אנרגיה בישראל (1998) בע"מ (להלן: **"פטור דור אלון"**).²

3. השפעת ההסדר על התחרות

סונול ודלק הן שתיים מתוך ארבע חברות הדלק הגדולות במשק, וכל אחת מהן מחזיקה בכ-20% מכלל תחנות התדלוק הציבוריות בארץ, כאשר גדולה מהן היא רק פז חברת נפט בע"מ (להלן: **"פז"**).³ משכך, שיתוף הפעולה נשוא החלטת פטור זו הינו שיתוף פעולה בין שני מתחרים משמעותיים בתחום התחרות המרכזי שלהם.

מוצרי הדלק השונים הנמכרים בשיווק ישיר ובתחנות התדלוק נרכשים ככלל, על ידי חברות הדלק השונות, מבתי הזיקוק. בישראל שני בתי זיקוק: בית זיקוק לנפט בע"מ (להלן: **"בז"**) הנשלט על ידי החברה לישראל בע"מ וממוקם בחיפה, ובית זיקוק אשדוד (להלן: **"בזא"**) המצוי בבעלות פז. רוב הסולר והבנזין המזוקקים על ידי בזא נמכרים לפז, העוסקת אף היא בשיווק ובמכירה של תזקיקים בשיווק ישיר ובאמצעות תחנות תדלוק ציבוריות, ומחזיקה בכ-23% מכלל תחנות התדלוק הציבוריות בארץ.⁴ על כן, האפשרויות לרכישת תזקיקים העומדות בפני הצדדים להסדר הן רכישה מבז"ן או ייבוא.

חברות הדלק ניצבות בפני שני חסמי ייבוא עיקריים הקשורים זה בזה: ראשית, על מנת לייבא תזקיקים במכלית דרושה כמות מינימלית של תזקיקים, וזו גבוהה מן הכמות הדרושה לסיפוק צרכיה של כל חברה בנפרד מבלי שתזדקקנה לאחסון משמעותי, כאשר מנגד קיימת בעיית אחסון תזקיקים בכמויות גדולות בשל מגבלת מקום. שנית, אחסון מלאי דלקים גדול בארץ כרוך ב"סיכון מלאי" משמעותי הנובע מחוסר הודאות לגבי המחיר בו יימכר מלאי הדלקים בחודשים העוקבים, ולכן כרוך בסיכון כלכלי המייקר את הייבוא ומגביל את הכדאיות של כל אחת מהחברות לייבא תזקיקים בעצמה בכמויות החורגות מצרכיה שלה.

החל משנת 2008 חברות הדלק כמעט ואינן מייבאות בעצמן תזקיקים. בהעדר ייבוא, רוכשים הצדדים את מלוא התזקיקים להם הם נזקקים מבז"ן. לפיכך, חלופת ייבוא התזקיקים מחו"ל

¹ החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, בדבר פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין סונול ישראל בע"מ לבין **"דלק" חברת הדלק הישראלית בע"מ** (1.12.2014) **הגבלים עסקיים** 500722.

² החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, בדבר פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין דור אלון אנרגיה בישראל (1998) בע"מ לבין **סונול ישראל בע"מ** (18.12.2011) **הגבלים עסקיים** 5001882.

³ על פי רשימת תחנות הדלק אשר מותר למכור להן דלק בהתאם לחוק משק הדלק (איסור מכירת דלק לתחנות תדלוק מסוימות), התשס"ה-2005, המעודכנת לתאריך 29.8.2017 מתוך אתר משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים:

<http://energy.gov.il/Subjects/Fuel/Pages/Gxms.MniFuelStations.aspx>

⁴ שם.

עשויה לסייע בידיהם לתחר בין ספקים של תזקיקים ולהשיג תנאים מסחריים משופרים, בין אם מספקי הייבוא ובין אם מהספק המקומי – בז"ן, בידעו על קיומה של חלופת ייבוא אשר תציב לו רסן תחרותי. החיסכון בעלויות התשומות שיווצר לחברות הדלק, או למצער חלק מחסכון זה, עשוי להתגלגל לכיסו של הצרכן.

ההסדר שלפנינו עשוי לעורר מספר חששות עיקריים.

האחד, חשש מפני הפחתת התחרות שבין הצדדים להסדר במקטע שיווק הדלקים לצרכן. ביום 9.7.2017 פרסמה הרשות טיוטה להערות הציבור בעניין מחקר שוק מקיף בנושא תחנות (להלן: "טיטוט דו"ח הרשות").⁵ טיוטת דו"ח הרשות הצביעה על העדר תחרות בין חברות הדלק הגדולות, עליהן מנויים גם הצדדים להסדר בתחום מכירת הבנזין, אשר יכולה לנבוע מהשפעות מתואמות בין החברות. אישור ההסדר שלפניי מאפשר שיתוף פעולה בין הצדדים הנוגע לעלויות התשומה העיקרית שלהם באופן המעלה חשש להגברת אי התחרות ביניהם. לכאורה המסקנה המתבקשת מטיטוט דו"ח הרשות, אשר עודו כפוף לשימוע ציבורי, היא כי אין לאפשר שיתופי פעולה בין חברות דלק באופן המקל עליהן שמירת שיווי משקל אל-תחרותי ביניהן. עם זאת, במקרה דנן, כיוון שלהסדר תועלות ברורות של ריסון כח השוק של בז"ן, אני סבורה שתועלות אלה גוברות על החשש התחרותי ומצדיקות את מתן הפטור למרות החשש התחרותי.

השני, חשש מפני העברת מידע בין הצדדים להסדר במסגרת המשא ומתן המשותף באופן שעלול לזלוג לנושאים שבלב התחרות ביניהם. פטור זה ניתן להסדר כפי שהובא בפניי, ואין בו כדי להתיר שיתוף פעולה בין הצדדים המשתרע אל מעבר לזה שהתבקש בבקשת הפטור. בדומה, גם העברות מידע בין הצדדים החורגות מהחיוני לצורך הוצאתו לפועל של ההסדר נשוא בקשה זו, ממילא אינן חוסות תחת פטור זה. בנסיבות אלו לא מצאתי לנכון לחזור על חלק מהתנאים שנכללו בהחלטות הפטור הקודמות, ומצאתי כי די בתנאים שנועדו להבטיח כי שיתוף הפעולה נשוא בקשת הפטור יעשה בצורה שקופה ועניינית שתצמצם ככל הניתן חשש לפגיעה בתחרות בין הצדדים לו, בכדי להפיג את החשש האמור.

השלישי, חשש מפני פגיעה במתחרים שאינם צד להסדר על ידי הדרתם מהייבוא המשותף ומניעת יתרונותיו. חשש זה מועצם נוכח ממצאי טיוטת דו"ח הרשות, לפיהם חברות הדלק הגדולות מגיבות באופן תחרותי יותר לנוכחות חברת דלק קטנה באזור התחרות הגאוגרפי הרלוונטי מאשר לנוכחות חברת דלק גדולה אחרת בקרבתן.⁶ ביחס לחשש זה מצאתי לנכון להתנות את הפטור בתנאי לפיו כל חברת דלק המחזיקה ב-5% או פחות מכלל תחנות התדלוק בארץ, החפצה בכך, תוכל להצטרף למיזם המשותף נשוא החלטתי זו ולהנות מיתרונותיו. הצטרפות חברות דלק קטנות, המהוות גורם מחולל תחרות במקטע שיווק הדלקים ולהן תמריץ גבוה יותר להתחרות מזה של הצדדים למיזם, עשויה להוריד עבורן את עלויות התשומה המרכזית בפעילותן ולהגדיל

⁵ טיוטה להערות הציבור בעניין תחרות גיאוגרפית בתחנות תדלוק: הקשר בין מבנה שוק למחירי בנזין, **הגבלים עסקיים** 501272 (9.7.2017).

⁶ שם, בעמ' 36.

את הסיכויים לכך שהחיסכון בעלויות הנובע מהמיזם, או חלק ממנו, יגולגל בסופו של דבר לכיסו של הצרכן.

התועלות הנובעות מההסדר הן חלק בלתי נפרד מהניתוח התחרותי של הסדר כובל.⁷ שיתוף הפעולה בין הצדדים בהסדר שלפניי טומן בחובו תועלות תחרותיות העולות על החששות המפורטים לעיל, שכן ההסדר עשוי לסייע בידם להתגבר על חסמי הייבוא ולאפשר להם כח מיקוח גדול יותר מול הספקים בחו"ל, ובכך אף להטיל רסן תחרותי ממשי על בז"ן. תועלות אלה, בצירוף התנאים למתן הפטור, יביאו ליתרונות תחרותיים העולים כאמור על החששות המפורטים לעיל.

בשים לב לחששות וליתרונות שההסדר עשוי להקים, משמדובר בהסדר שתכליתו אינה בהפחתת התחרות או במניעתה, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים ומכוח הסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, ראיתי לנכון להעניק את הפטור המבוקש לשש שנים, בתנאים המפורטים שלהלן.

ואלה הם התנאים למתן הפטור

א. הגדרות:

- "אדם קשור" – אדם השולט בצד להסדר, תאגיד הנשלט על ידי צד להסדר וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם ;
- "דלק-ישראל" – "דלק" חברת הדלק הישראלית בע"מ וכל אדם קשור לה ;
- "דלק" – נפט ודלק אחר בצורת גז, נוזל, מוצק, טבעי, סינטטי, גלמי או מעובד, שמנים מינרליים לרבות שמנים משומשים, וכל המוצרים המופקים מהחומרים האמורים על ידי הפרדה, זיקוק, חידוש, פיצוח, או עיבוד בכל דרך אחרת, למעט נפט גולמי שלא נמסר לעיבוד ;
- "ההסדר" – שיתוף פעולה בין סונול, דלק-ישראל וכל חברת דלק קטנה שתצטרף על פי תנאים אלה, לצורך ייבוא משותף של תזקיני נפט כפי שהוצג לפניי במסגרת בקשת הפטור נשוא החלטה זו ומזכר ההבנות שצורף אליה ;
- "הממונה" – הממונה על הגבלים עסקיים ;
- "הצדדים" – סונול, דלק-ישראל, וכל חברת דלק קטנה שהצטרפה להסדר על פי תנאים אלה, וכל אדם קשור למי מהם ;
- "חברת דלק" – חברה העוסקת בזיקוק, בייצוא, בייבוא, במכירה או באספקה של דלק לתחנות תדלוק, בין במישרין ובין באמצעות אדם קשור ;

⁷ בעניין זה ראו: החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל בין החברות הוצאת עיתון הארץ בע"מ ובר בי.טו.די. בע"מ (25.4.2017) הגבלים עסקיים 501233 ; ערר (י-ם) 1/97 איסכור נ"י הממונה על הגבלים עסקיים, פסי' 13 (פורסם בנבו, 12.11.1997).

- "חברת דלק קטנה" – חברת דלק המפעילה 5% או פחות מכלל תחנות התדלוק בארץ ;
- "סונול" – סונול ישראל בע"מ וכל אדם קשור לה ;
- "תזקי נפט" – מוצר המזוקק או מופק מנפט גולמי על ידי הפרדה, זיקוק, חידוש, פיצוח, או עיבוד בכל דרך אחרת, ומיועד לשמש כמקור אנרגיה ;
- "תחנות תדלוק" – תחנה המוכרת דלק לכלל הציבור ;

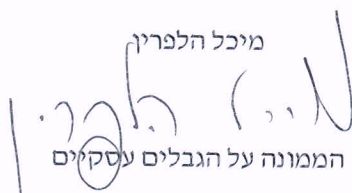
אם לא נאמר אחרת, כל ההגדרות והמונחים שבתנאים אלו יפורשו בהתאם לכללי ההגבלים העסקיים (הוראות והגדרות כלליות), תשס"ו-2006 או כל חקיקה שתבוא במקומם.

ב. התנאים:

1. דלק-ישראל וסונול תאפשרנה לכל חברת דלק קטנה אשר תהא מעוניינת בכך, להצטרף להסדר נשוא החלטת פטור זו, ולייבא עמן במשותף תזקי נפט בתנאים שווים. הצדדים יתעדו את כל המגעים ביניהם בכתב ובאופן מלא. הצדדים ישמרו את התיעוד ויעבירו אותו לעיון הממונה לפי דרישה ;
2. דלק-ישראל וסונול יעמידו החלטה זו לעיונה של כל חברת דלק קטנה אשר תבקש להצטרף להסדר, ויידעו אותה בכתב כי בעצם הצטרפותה להסדר, מקבלת החברה האמורה על עצמה תנאים אלה ומתחייבת לפעול על פיהם.
3. התעורר ספק בדבר תחולת תנאים אלה, פרשנותם או דרך יישומם, יובא הדבר להכרעת הממונה.
4. תוקף פטור זה יהא לשש שנים.

4. סוף דבר

לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ולהעניק את הפטור המבוקש לשש שנים, בכפוף לתנאים כאמור. בהתאם לסעיף 15(א) לחוק נתונה החלטתי זו 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"ז חשון תשע"ח

16 בנובמבר 2017