



רשות ההגבלים העסקיים

שוק הגפ"מ – ניתוח תחרותי

גז פחמימני מעובה (גפ"מ) הנו אחד התוצרים של תהליך זיקוק הנפט הגולמי. הגפ"מ הוא תערובת של גזים פחמימניים פרופן (40%) ובוטן (60%). הגפ"מ משמש כגז לבישול, לחימום, למאור וכחומר זינה לתעשייה.

שוק הגפ"מ הינו שוק ריכוזי הנשלט, לאורך שנים רבות, בידי מספר קטן של חברות. בנוסף, שוק זה מאופיין בחסמי מעבר גבוהים ללקוחות, ובשל כך בחסמי התרחבות גבוהים לחברות הקיימות וחסמי כניסה גבוהים מאוד לחברות גפ"מ חדשות.

נתונים, המצויים בידינו, מצביעים על מיעוט תחרות בין חברות הגפ"מ הגדולות לאורך שנים, שהתבטאה, בין היתר, בקיומו של קרטל בין ארבע חברות הגפ"מ הגדולות (פזגז, אמישראגז, סופרגז ודורגז). בנוסף, התנהגות חברות הגפ"מ הגדולות לאורך השנים האחרונות מאופיינת במדיניות של "סיכול ממוקד" נגד חברות קטנות אשר מנסות לעורר תחרות. לאור כל אלה ונוכח הרגולציה בתחום, שומרות חברות הגפ"מ על יציבות מבחינת נתחי השוק לאורך שנים.

הסקירה שלהלן מתארת בהרחבה את המאפיינים השונים של שרשרת ייצור הגפ"מ ושיווקו כפי שעולה ממכלול התיקים וההליכים בהם הייתה מעורבת רשות ההגבלים העסקיים לאורך השנים. הסקירה מתמקדת בתחום שיווק הגפ"מ למשקי בית, המאופיין בחסמים תחרותיים רבים ומיעוט תחרות.

א. ייצור גפ"מ

כמות הגפ"מ המיוצרת מזיקוק נפט נעה סביב 5% מסך כמות הנפט המזוקק. הגפ"מ המיוצר בישראל אינו מספק את דרישות השוק הישראלי והפלסטינאי ועל כן קיים יבוא על אף מחיר יבוא גבוה משמעותית ממחיר הגפ"מ המפוקח בשער בתי הזיקוק. אין יצוא של גפ"מ למעט יצוא לרשות הפלסטינאית.

ייצור מקומי של גפ"מ

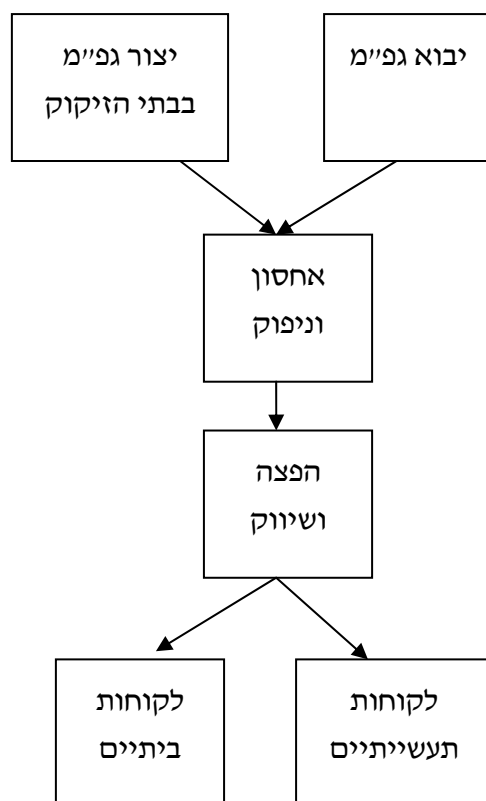
ייצור גפ"מ בארץ מתבצע בשני בתי הזיקוק, בית זיקוק חיפה (בז"ח) ובית זיקוק אשדוד (בז"א) ע"י תהליך זיקוק נפט גולמי לתזקיקים שונים.

להלן כמויות הייצור והמכירה של גפ"מ מבתי הזיקוק בשנים האחרונות בטון :

שנה	2003	2004	2005	2006
כמויות ייצור גפ"מ בטון	358,000	400,000	345,000	371,000

בית הזיקוק בחיפה ובית הזיקוק באשדוד מייצרים ומנפקים גפ"מ, בשנים האחרונות, בכמויות דומות.

מבנה משק הגפ"מ בישראל:



יבוא הגפ"מ

בישראל קיימים 2 נמלי פריקה לגפ"מ:

1. **נמל קצא"א באשקלון** – הנמל העיקרי המשמש ליבוא. ניתן לפרוק בנמל קצא"א אשקלון כמות העולה על מליון טון גפ"מ בשנה. המגבלה האפקטיבית לכושר הפריקה נעוצה ביכולת אחסון הגפ"מ הנפרק בנמל ועקב היותו נמל פתוח (ללא שובר גלים), דבר המביא לכך שים סוער מונע או מעכב פריקת אוניות.

2. **נמל התזקיקים בחיפה** – נמל התזקיקים בחיפה מוגבל ביכולת פריקת גפ"מ הן בגלל מגבלות בטיחות והן בגלל מגבלות תשתית ולכן בשנים האחרונות נעשה שימוש מוגבל בנמל זה. כמו כן, עלויות הפריקה בנמל זה גבוהות מעלויות הפריקה בנמל קצא"א באשקלון. תשתית הפריקה כוללת זרוע ניטול גפ"מ, המצויה בהפעלת דורגז ודור כימיקלים. מסוף חיפה משמש רק במקרים של ים סוער או צפיפות אוניות באשקלון והכמויות הנפרקות דרכו הן נמוכות. דורגז נותנת שירות לכל חברות הגפ"מ באמצעות תשתית זו תחת הנחיות משרד התשתיות.

לאורך השנים האחרונות אנו עדים ליבוא גפ"מ בהיקפים הולכים וגדלים העומדים על כשליש מכמות הייצור המקומי.

הגפ"מ המיובא נרכש מברוקרים בנמלי הים התיכון המפעילים מיכליות ייעודיות המתאימות לנמלי ישראל. זמן ההובלה יכול לנוע בין 6 ימים ביבוא מטורקיה או סיציליה ועד 15 יום ביבוא מנמל LAVERA שהוא הנמל המרכזי באזור הים התיכון.

המחיר מורכב ממחיר הגפ"מ ביום הטעינה על האונייה בתוספת עלות הובלה (כ- \$90 לטון), דמי נמל והיטלים שונים נוספים.

אחסון

נכון להיום מתקני אחסון הגפ"מ העיקריים נמצאים בקרית אתא, בבז"ן חיפה, בבז"ן אשדוד, בנמל התזקינים בקצא"א (אשקלון), ובבאר שבע. בעבר היו מתקני אחסון לגפ"מ בגלילות (2500 טון) ובג'למה (5,000 טון) שנסגרו עקב מגבלות איכות הסביבה. בעבר הייתה קיימת תוכנית להקמת מתקן אחסון בשפדן (12,000 טון) שכשלה עקב התנגדות העיריות.

בחינת היקף האחסון הקיים באתרים השונים מראה כי קיים חוסר חמור בכושר האחסון הכולל בארץ – כושר האחסון מספיק לאספקת הצריכה לימים ספורים בלבד, במיוחד בחורף כאשר הדרישה לגפ"מ מוגברת. נכון לסוף שנת 2006 עמד נפח האחסון הכולל ברוטו, באתרי האחסון לעיל, על כ-12,400 בטון.

קצא"א מצויה בתהליך הרחבת מתקני האחסון בנמל אשקלון וערכה בשנת 2006 מכרז לשימוש במיכלי האחסון הנוספים.

הזרמה והובלה

לא קיימת תשתית הזרמת גפ"מ מצפון הארץ לדרומה. התשתית הקיימת הנה תשתית ממתקני הפריקה בנמלים למתקני האחסון הקרובים וכן מבית זיקוק חיפה למתקני חברות הגפ"מ בקרית אתא. הצינורות בבעלות חברות הגפ"מ אולם בתפעול בז"ח ונמצאים בחלקם בשטח בז"ח.

הובלת הגפ"מ במיכליות כביש מחיפה לאשדוד או מאשדוד לחיפה מוערכת בעלות של כ- 120 ₪ לטון המהווים כ- 5% ממחיר גפ"מ בשער בתי הזיקוק כיום. בנוסף לעלות זו, יש לקחת בחשבון כי קיימות מגבלות על הובלת חומרים מסוכנים במיכליות כביש. אם חברות הגפ"מ לא יוכלו לרכוש את הגפ"מ באזור בו הוא נדרש, העומס על הכבישים של משאיות ומיכליות גפ"מ יגדל על כל המשתמע מכך מבחינת בטיחות בכבישים ופגיעה באיכות הסביבה. עלויות ההובלה מקנות יתרון תחרותי לבז"א ולנמל היבוא באזור הדרום ויתרון תחרותי לבז"ח באזור הצפון.

ב. שוק הגפ"מ – רקע היסטורי

עד לראשית שנות התשעים, היתה קיימת במדינת ישראל מעורבות ממשלתית אינטנסיבית בענף הגפ"מ. הענף היה נתון להסדרה ולפיקוח של משרד התשתיות באמצעות מינהל הדלק, כאשר המינהל קבע את מחיר הגפ"מ בשער בז"ן, את מרווח השיווק ואת מחיר הגפ"מ לצרכן. לא ניתן היה לבחור את ספק הגפ"מ או להחליפו במהלך קיום חוזה עמו. ניתן היה לרכוש גפ"מ רק דרך חברות הנפט שהתקשרו עם פזגז, סופרגז, אמישראגז ופטרוולגז, והן היו החברות הבלעדיות.¹

בשנת 1989 החלה רפורמה במשק הגפ"מ במטרה ליצור תחרות² באמצעות ביטול הסדרי מבנה המחיר שהיו נהוגים בין הרשויות לבין חברות הגפ"מ, מתן אפשרות להכנס לתחום הגפ"מ לכל אדם שעומד בדרישות הבטיחות, חיוב בתי הזיקוק למכור גפ"מ לכל ספק ומתן אפשרות לצרכנים להחליף ספק. בעקבות הרפורמה הוקמו חברות גפ"מ חדשות ובראשן דורגז ואלון גז והחלו ניצנים של תחרות בתחום. עם כניסתה לתחום, הייתה דורגז לגורם תחרותי בשוק והביאה להורדת מחירים ניכרת, אולם במרוצת השנים ניכרה ירידה בתמריץ של דורגז להתחרות. הרפורמה נחלה הצלחה חלקית בלבד ובשנת 1990 הוחזר הפיקוח על המחירים לאחר עליית מחירים חדה. בשנת 1995 שוב הוסר הפיקוח ממחירי הגפ"מ לצרכן.

מסיבות שונות, וביניהן חסמי הכניסה וההתרחבות הגבוהים שעמדו בפני החברות החדשות, לא הצליחו חברות הגפ"מ החדשות לנגוס בצורה משמעותית בחלקן של החברות הוותיקות, וזאת למעט חברת דורגז שהתמזגה ב-1998 עם חברת אלון גז.

ראיות שהצטברו ברשות ההגבלים העסקיים מצביעות על כך שבשנים 1994-1997 התנהל קרטל בין החברות הוותיקות ודורגז לחלוקת השוק הפרטי. חקירה של רשות ההגבלים נפתחה בשנת 1998 והתיק מצוי עדיין בהליכים משפטיים, כפי שיפורט בהמשך.

למרות הרפורמה והמאמצים לעידוד התחרות, בשוק הגפ"מ פועלות כיום ארבע חברות גדולות השולטות בלמעלה מ-90% מאספקת הגפ"מ לצרכנים. בשוק ריכוזי זה, כל יתר החברות נאלצות להסתפק בנתחי שוק זעירים. בפועל רשומים בישראל כיום 32 ספקי גז מורשים, מתוכם 26 ספקי גז מורשים לאספקת הגפ"מ לצרכנים. יתרת ספקי הגז מורשים להובלה, אחסון, יצור או מילוי גפ"מ בלבד. נתח השוק של כלל הספקים למעט ארבע החברות הגדולות עומד על פחות מ-10%. נתח השוק הגבוה של ארבע החברות הגדולות נשמר לאורך השנים, ולא נקרא עד כה כל תיגר תחרותי על מעמדן.

ג. שוק הגפ"מ – שוק ממועט תחרות

¹ בשנת 1993 נרכשה פטרוולגז בידי פזגז.

² ראה הדו"ח השנתי של מבקר המדינה מס' 50, לשנת 1998 עמ' 568

שיווק גפ"מ מחולק לשני סוגים של לקוחות: לקוחות תעשייתיים (השוק המוסדי / תעשייתי) ולקוחות ביתיים (משקי בית ובתי עסק קטנים).

לקוחות תעשייתיים כוללים עסקים וגופים מוסדיים גדולים, בעלי רמת צריכה גבוהה של גפ"מ, כדוגמת מפעלים, בתי מלון וקבלנים בעלי פרויקטים גדולים.

לקוחות אלו מבצעים את ההתקשרויות עם חברות הגז, על פי רוב, ישירות מול הנהלות החברות או המחלקות המסחריות שלהם, המטפלות בלקוחות הגדולים, ולא מול הסוכנויות המקומיות. מאפייני התחום התעשייתי, אשר כוללים כמויות גדולות, בעלות של הצרכן על הצוברים והתנהלות במכרזים ברמה הארצית, מובילים לחסמי מעבר נמוכים יחסית של לקוחות ותחרותיות גבוהה יותר מזו שנוהגת בתחום משקי הבית.

לקוחות ביתיים כוללים משקי בית בבתי פרטיים ובבניינים משותפים וכן בתי עסק קטנים הצורכים גפ"מ במיכלים מיטלטלים שנפחם 12 ו-48 ק"ג או בצובר³. הצרכנים הביתיים יכולים להתקשר עם חברת הגז באמצעות הסוכנויות המקומיות בלבד. תחום השיווק ללקוחות הביתיים נותר ריכוזי ביותר והוא מאופיין בחסמי מעבר משמעותיים בפני הלקוחות הביתיים, ובחסמי התרחבות גבוהים בפני חברות הגפ"מ הקטנות הפועלות בתחום. בנוסף, ההיצע ללקוחות אלו נקבע על בסיס גיאוגרפי, כך שמספר הספקים בכל איזור מוגבל לעומת מספר הספקים הפוטנציאלי ללקוחות תעשייתיים.

להלן התפלגות מכירות 4 החברות הגדולות בחלוקה לתעשייה ולצרכנים פרטיים, בישראל, בטון לשנת 2005:

סוג הלקוחות	סה"כ כמות גפ"מ מסופקת לשנת 2005 בטונות
לקוחות תעשייתיים ומוסדיים	224,332
לקוחות ביתיים (משקי בית ובתי עסק קטנים)	115,096
סה"כ	339,428

המכירות בשלוש החברות הותיקות (פזגז, אמישראלגז וסופרגז) נחלקות לכ- 60% מכירות ללקוחות תעשייתיים וכ- 40% מכירות ללקוחות ביתיים. בדורגז התפלגות המכירות שונה ואחוז המכירה ללקוחות תעשייתיים גבוה יותר. נתון זה מדגיש את חסמי הכניסה של חברות הגפ"מ החדשות לתחום הלקוחות הביתיים. מנתונים שבידי רשות ההגבלים העסקיים עולה כי התפלגות זו נשמרת לאורך השנים.

לאור מיעוט התחרות בשוק הלקוחות הפרטיים, מובאות להלן המלצות לשינויי חקיקה המיועדות להגביר את התחרות במקטע הלקוחות הביתיים.

ג.1. תיאור החברות העיקריות הפועלות בשוק:

³ החברות ממלאות את המיכלים המיטלטלים במתקני מילוי ברחבי הארץ ומספקות אותם ללקוחות. גז בצובר מובל במיכליות של החברות או של חברות קבלניות אל הלקוח.

שוק הגפ"מ נחלק בין החברות הגדולות, אשר פועלות באופן ישיר או באמצעות סוכנויות במרבית חלקי הארץ לבין חברות קטנות אשר פועלות בד"כ באזורים גיאוגרפיים מוגדרים ואין ביניהן קשרי בעלות לחברות אחרות הפעילות בתחום האנרגיה. החברות הגדולות הינן:

פזגז – בשנת 1993 נרכשה פטרולגז בידי פזגז. כיום פז מחזיקה בבעלות מלאה בפזגז. ב- 2006 רכשה פז את בית הזיקוק באשדוד.

סופרגז – בבעלות סונוול וגרנית הכרמל (חברת האם של סונוול) אשר נרכשה ב- 2006 ע"י קבוצת עזריאלי.

אמישראל – בבעלות משפחת פרדיס וחברת דלק.

דורגז – התמזגה עם חברת אלון גז בשנת 1998. מוחזקת ע"י חברת דור-אלון.

ריכוזיות השוק

במונחים של נתח שוק במכירה לפי כמות לכלל הצרכנים מחזיקות ארבע חברות הגפ"מ הגדולות (מדד C4)⁴ בנתח שוק מוערך של כ-91%. הספרות המקצועית קובעת כי קיטוב משמעותי בין ארבע החברות הגדולות, בשוק אוליגופולי, לבין יתר החברות הפועלות בשוק, כפי שבא לידי ביטוי במדד ה-C4, מעלה חששות תחרותיים⁵.

מדד/שנה	שנת 1998	שנת 2004	שנת 2005	ינואר - יוני 2006
מדד - C4	88.7%	90.40%	89.50%	89.70%
מדד HHI	2250	2139	2104	2090

גם מדד ה-HHI, המודד ריכוזיות בשווקים, לא השתנה מהותית לאורך השנים ונותר גבוה כשהיה. יצויין כי ניתוח נתחי השוק של ארבע החברות הגדולות משנת 1998 ועד היום מצביע על דפוס של נתחי שוק קבועים, וכן על יחס קבוע למדי בין נתחי השוק.

בהתאם לנהוג בעולם, מדדי הריכוזיות נבחנים על רקע מידע רלבנטי נוסף, בין השאר, מאפיינים דינמיים ונסיבות של הענף, היסטוריה של הענף והנסיבות הייחודיות של החברות הפועלות בו,

⁴ מדד מקובל למדידת הריכוזיות בשוק, בנוסף למדד ה-HHI, הוא מדידת נתח השוק המצרפי של שלוש המתחרות הגדולות בשוק, מדד ה-CR3, או ארבע המתחרות הגדולות CR4. מדד זה מקובל לריכוזיות כאשר מדובר בשוק המועד להתקרטלות.

⁵ H. Hovenkamp *Federal Antitrust Policy* (2nd Ed., 1999) p.511-512

רפורמות ותהליכי תחרות שהתרחשו בעבר ובפרט על רקע קיומם של חסמי הכניסה והתרחבות של מתחרים חדשים בענף, כפי שיפורט להלן.⁶

ג.2. חסמי כניסה והתרחבות בשוק הגפ"מ ללקוחות ביתיים

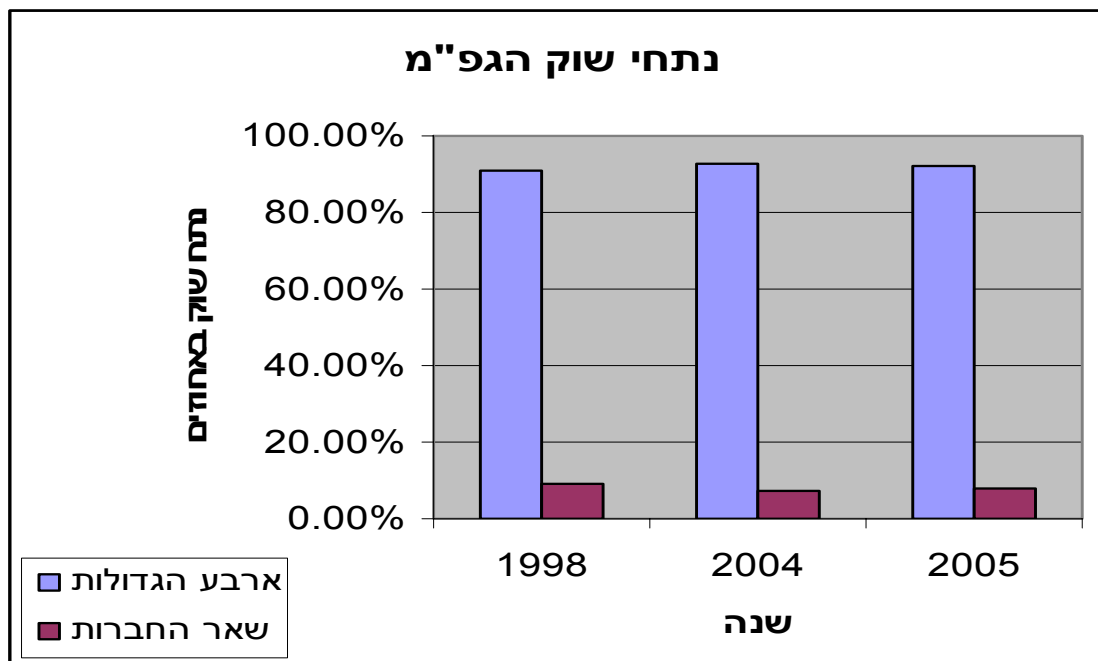
חסמי הכניסה וההתרחבות הקיימים כיום בשוק הגפ"מ ללקוחות ביתיים מקשים מאוד על כניסתם של מתחרים חדשים או על הרחבת פעילותם של החברות הקיימות בשוק. חסמים אלה מאפשרים לחברות הקיימות לשמור על רמת מחירים "על-תחרותית" (הגבוהה מרמת מחירים בשוק תחרותי) מבלי שתהיה למתחרים חדשים יכולת להיכנס לשוק ומבלי שתהיה לחברות קיימות יכולת להתרחב וליצור תחרות בשוק. שוק המאופיין בחסמי כניסה נמוכים וברמת מחירים על-תחרותית, הנובעת מניצול כוח שוק אוליגופולי או מהסדרי קרטל, אמור להגדיל את התמריץ של מתחרים פוטנציאליים להיכנס לשוק לאור פוטנציאל הרווח הגבוה. אולם במציאות חברות הגפ"מ הגדולות אינן חשופות לאיום תחרותי משמעותי, לנוכח חסמי הכניסה וההתרחבות הגבוהים. לפיכך, כוח השוק ממנו הן נהנות – על חשבון הצרכנים – נותר בלתי מרוסן.

מדדי הריכוזיות הגבוהים יחד עם חסמי הכניסה הגבוהים למתחרים חדשים בשוק הגפ"מ, מעצימים את יכולתן של החברות הגדולות הפועלות בשוק לגבות מחירים על תחרותיים ולהוריד את רמת השירות לאורך זמן ללא חשש מפני מתחרים חדשים.

מתחילת הרפורמה ועד היום לא הצליחו חברות הגפ"מ החדשות לכבוש לעצמן נתח שוק משמעותי, וזאת למרות שבתקופות זמן ארוכות שרר בשוק זה קרטל של ארבע חברות הגז הגדולות. במצב בו קיים קרטל המביא למחירים גבוהים בשוק ולרווח גבוה, יבקשו חברות רבות להיכנס לשוק, ולגרוף חלק מהרווח העודף. רק בשוק בו חסמי הכניסה גבוהים במיוחד לא יעלה ביד מתחרים חדשים לעשות כן לאורך זמן למרות המחירים הגבוהים השוררים בשוק. ואכן ארבע החברות הגדולות עדיין מחזיקות יחד במעל 90% מנתח השוק. החברה היחידה שהצליחה להתברג בין חברות הגז הגדולות היא דורגו, אך גם היא מוכרת בעיקר ללקוחות תעשייתיים ולרשות הפלסטינאית. חלקה, כאמור, במכירת גפ"מ ללקוחות ביתיים עומד על פחות מ-10%. כלומר, גם חברה בעלת גב כלכלי איתן, אשר הצליחה לחולל תחרות בשוק הדלק שם כבשה לעצמה נתחי שוק נכבדים, לא פרצה את הקיפאון התחרותי בשוק הגפ"מ ללקוחות ביתיים ואף הצטרפה בהמשך אל החברות הותיקות כחלק מהקרטל.

⁶ Areeda, H. Hovenkamp & J. Solow *Antitrust Law - An Analysis of Antitrust Principles and Their Application* Vol. IIA (Boston, 1995) p.57

ניתן להתרשם משליטתן היציבה לאורך זמן של ארבע החברות הגדולות בשוק הגפ"מ בגרף הבא:



להלן נפרט את החסמים העיקריים לכניסת חברות גפ"מ חדשות וליכולתן של חברות גפ"מ קטנות הפועלות בשוק להתרחב ולגדול:

ג.2(1) התנהגות אסטרטגית של חברות הגפ"מ הותיקות והגדולות

בספרות המקצועית העוסקת במבנה שווקים ותורת המשחקים מוכרת התופעה במסגרתה חברה דומיננטית נוקטת התנהגות אסטרטגית ביחס למתחרים פוטנציאליים המנסים להיכנס לשוק שבו היא פועלת.⁷ צורת התנהגות כזו יכולה לכלול "סיכול ממוקד" של מתחרי פוטנציאלי שנועד לאותת למתחרים פוטנציאליים נוספים המבקשים להיכנס לשוק כי הם יזכו ליחס דומה, שכן החברה הותיקה תעשה שימוש בכוחה כל אימת שינסו להתחרות בה. התנהגות דומה יכולה שתתקיים בשוק בו שולטות יחדיו מספר חברות בעלות אינטרס דומה, שעיקרו לשמר את רמת התחרות הנמוכה ביניהן וייצוב שיווי המשקל האוליגופולי השורר בשוק. אותן חברות יפעלו שלא לאפשר למידת התחרות לגבור על ידי כניסת מתחרים חדשים.

מתלוות שהתקבלו ברשות ההגבלים העסקיים, ומחקירה שבוצעה בנושא עולה כי, ככלל, חברות הגפ"מ הותיקות נמנעות מלהציע הצעות אטרקטיביות ללקוחות החברות הגדולות האחרות מתוך ידיעה, הלכה למעשה, כי פרקטיקה זו מונהגת גם על ידי החברות הגדולות האחרות. לעומת זאת, מתחרי חדש המנסה לנגוס בנתח השוק של החברות הגדולות זוכה לטיפול נקודתי אגרסיבי מצידן החברות הגדולות.

⁷ Luis M. B. Cabral, **Industrial Organization**, The MIT Press (2000) pp. 259-277.

סוגיה זו נדונה לאחרונה בבתי המשפט במספר הזדמנויות. בעניין פזגו נ' פקיד השומה, הצביע בית המשפט העליון על העדר התחרות בשוק הגפ"מ ועל המעבר המועט של צרכנים מספק גפ"מ אחד למשנהו⁸.

בעניין גז גל⁹ פסק בית המשפט, על סמך ראיות, כי חברת פז גז אימצה התנהגות אסטרטגית, שמטרתה הייתה לסכל מעבר לקוחות לחברת גפ"מ קטנה, ובכך להאמיר את חסמי הכניסה לשוק:

"הראיות שהוצגו מלמדות כי אין מדובר בתחרות אמיתית, שבמסגרתה נאלץ הספק הוותיק, השולט בנתח שוק נכבד, להתייעל, להוריד מחירים ולשפר את תנאי השירות כלפי כולי עלמא, כדי להישאר תחרותי מול הספק החדש שנכנס לשוק, אלא – כטענת התובעת – עסקינן ב"סיכול ממוקד" של חדירת התובעת לשוק, קרי: מתן ההטבות באופן נקודתי, חשאי למחצה (ראו ההחזרים העלומים לדיירים, שזכרם לא מופיע בחוזים), רק לצרכנים שבחרו לעזוב את הנתבעות ולהתקשר בחוזה עם התובעת, והוציאו לפועל כוונתם זו. זאת ועוד, לפי התרשמותי, חישוב עלותן של כל ההטבות שהציעו הנתבעות לדיירים ה"שבים הביתה", מלמד כי אין מדובר בהצעה מתחרה בעלת אופק כלכלי ארוך טווח, שהינה לטובת הצרכנים וכיסיהם, אלא בהצעה שנועדה להביא להכשלתו של המתחרה, המאיים לגזול מהנתבעות נתח שוק, כדי להביא להתמוטטותו וסילוקו מהשוק, או למצער למנוע ממנו להפוך לגורם בעל משקל בשוק, כדי שלאחר תקופה של שנים ספורות, יוכלו הנתבעות לשלוט בשוק ללא מצרים וללא מתחרים (פרט לחברות הגז הוותיקות) ולשמור על מתח הרווחים הגבוה ממנו נהנו כל השנים, כש"טובת הצרכנים" מעניינת אותן כשלג דאשתקד".

כמפורט בפסק הדין, פגיעה נקודתית כזו, גם אם בטווח הקצר מטיבה עם אותו לקוח ספציפי אשר קיבל תנאים מפליגים בשל ניסיון מיגור התחרות, אינה מטיבה עם כלל הציבור.

ג.2(2) הצורך במלאי מיכלי גפ"מ

אחד הקשיים המשמעותיים בקיומה של חברת גפ"מ נעוץ במלאי מיכלי הגפ"מ הביתיים והצוברים שעליה להחזיק. מחסור בצידוד זה יקשה על חברות הגפ"מ הקטנות לפנות ללקוחות חדשים. הצידוד המדובר הינו יקר ולכן דרושה השקעה גדולה על מנת להרחיב את היקף הפעילות של חברת הגפ"מ.

כאשר חברת גפ"מ מחליפה חברה אחרת, בבניין בו משתמשים במיכלים, על החברה החדשה להתקין מיכלים משלה במקום המיכלים של החברה הקודמת. קיים איסור למלא את המיכלים של החברה הישנה. על פי תלונות של החברות הקטנות, כאשר בבניין מסוים באה במקומם חברה גדולה היא משתתה בהחזרת המיכלים וכך מביאה למחסור במיכלים אצל החברה הקטנה, לה אין רזרבות גדולות. כמו כן, קיימות תלונות כי המיכלים חוזרים לחברה הקטנה כשהם פגומים. מיכל פגום אינו ניתן לתיקון ולכן פגיעה כזו מקטינה את מלאי המיכלים של החברה הקטנה.

⁸ ע"א 6557/01 פזגו חברה לשיווק בע"מ נ' פקיד שומה למפעלים גדולים, טרם פורסם, פס' 44 לפסק דינה של כב' השופטת ארבל.

⁹ ת"א 3698/04 (שלום, כפר סבא) גזגל השרון (1992) בע"מ נ' פזגו 199 בע"מ ואח', טרם פורסם.

ג. 2(3) מכסות הגפ"מ

לאור המצב הקיים בו היצע הגפ"מ המיוצר על ידי שני בתי הזיקוק אינו מספק את דרישות השוק הישראלי והפלסטינאי, קיימות מכסות ברכישת גפ"מ, שתפקידן להבטיח כי החברות הקטנות לא יופלו ברכישת גפ"מ ביחס לחברות הגדולות. כיום בתי הזיקוק מקצים לכל חברת גפ"מ כמות גפ"מ בהתאם לכמות היחסית שנרכשה על ידה מבתי הזיקוק בשלושת החודשים החולפים ובשלושת החודשים המקבילים בשנה קודמת. אומנם, ישנו סעיף המאפשר לחברות קטנות להגדיל את חלקן ב- 10% לעומת החישוב הנ"ל, אך כיום ההגדרה של ספק גפ"מ קטן מתייחסת רק לספק שאינו פעיל יותר משלוש שנים ושחלקו היחסי בגפ"מ שסיפק לו בית הזיקוק אינו עולה על 5%. יתר על כן, גם ספק אשר עונה על קריטריון זה הרי שיכולת ההתרחבות שלו היא מאוד איטית, כך ספק גפ"מ אשר רוכש מבתי הזיקוק 2% מסך אספקת הגפ"מ יוכל בחודש הבא לרכוש 2.2% אך בחודש שלאחר מכן לא יוכל לרכוש 10% יותר ממה שכבר רכש (כלומר לא יוכל לרכוש 2.42%) בגלל שהנוסחה לוקחת בחשבון את שלושת החודשים הקודמים ושלושת החודשים המקבילים בשנה שעברה.

ג. 2(4) הקושי לייבא כמויות נמוכות של גפ"מ

לחברות הקטנות קושי רב יותר לייבא גפ"מ, וזאת מעבר לקשיים ביבוא ואחסון, כאמור לעיל, הניצבים בפני כל החברות בשוק. כל אחת מחברות הגפ"מ הקטנות קטנה מדי על מנת למלא אונייה בכוחות עצמה ולכן הן תלויות לחלוטין באותה הקצבה של בתי הזיקוק.

ג. 2(5) חסמי מעבר של לקוחות ביתיים

חסמי מעבר של לקוחות ביתיים מהווים חסמי התרחבות עבור חברות הגפ"מ הקטנות. בשוק שבו קיימים חסמי מעבר גבוהים יקשה מאוד על החברות הקטנות לכבוש לעצמם נתחי שוק משמעותיים. כיום, למרות המאמצים להקל על לקוחות ביתיים את המעבר בין ספקי הגפ"מ השונים קיימים עדיין חסמי מעבר משמעותיים מאוד.

○ הוראות הדין

הדין הקיים, המסדיר את תחום הגפ"מ כולל מספר הוראות המקשות על מעבר לקוחות ביתיים בין חברות גפ"מ:

ראשית, חוק המקרקעין (החלפת ספק גז בבית משותף), התשנ"א – 1991, אינו מאפשר לדיירים בבתים חדשים בהם מותקנת תשתית גפ"מ מרכזית, להחליף ספק גפ"מ במשך השנה הראשונה מיום שהוחל בהפעלת המערכת. בשל כך, מוצאים עצמם דיירים חדשים לעתים קרובות מחויבים בתשלום סכום חד פעמי גבוה עם כניסתם לדירה תמורת תשתית הגפ"מ בצד התשלום הנגבה על ידי חברת הגפ"מ בגין אספקתו.

שנית, על פי הדין כיום, ספק גז נכנס חייב לבדוק את מערכת הגז ולוודא את התאמתה לתקן הישראלי מס' 158¹⁰. קשירת דרישת ההתאמה לתקן עם החלפת ספק הגז ולא עם החלפת צובר הגז יוצרת מצב לפיו כל עוד דיירי הבניין עובדים עם ספק הגז הוותיק אזי חלים על הבניין תקני הבטיחות שהיו בתוקף בעת שהספק הוותיק החל לספק לאותו בניין, בלי קשר למצבה של מערכת הגז בפועל. לעומת זאת, אם הדיירים יבקשו להחליף ספק, תחול על הספק הנכנס החובה לעמוד בתקני הבטיחות העדכניים, דבר המעמיס עלויות מיוחדות על החלפת הספק ובמנותק ממצבה של מערכת הגז עצמה.

שלישית, על פי החוק, החלפת ספק גז מותנית בהסכמה בכתב של למעלה מ- 50% מדיירי הבית המשותף. לכן, גם אם בבניין מסוים ישנם דיירים המעוניינים להחליף ספק, הרי שקיומם של דיירים אחרים "האדישים" לנושא, או הפעלת לחץ של חברת הגז הוותיקה על חלק מהדיירים, עשויים לסכל את המעבר.

כמו כן, הדין קובע תקופת מעבר של 15 ימים בין ההודעה לספק היוצא על החלפתו לבין פירוק מתקני הגז שאינם שייכים לבעלי הדירות. תקופה זו מנוצלת, לא אחת, על ידי הספק היוצא לפנות ללקוחות שהודיעו על החלפתו בהצעה אטרקטיבית יותר לרבות לקבל גז חינם לתקופה של מספר חודשים. הצעות אלה, הפועלות כ"סיכול ממוקד", מכונות "טארגטינג" (Targeting) כאשר הן מתמקדות רק בבניינים שדייריהם מביעים נכונות להחליף ספק. באמצעות התנהגות זו, החברות הגדולות מונעות הלכה למעשה מהחברות הקטנות להתקשר עם דיירי הבניינים ולהגדיל את נתח השוק שלהן.

פרקטיקה זו מאפשרת לחברות הגז לזהות את אותם צרכנים המבקשים לעבור לחברה אחרת, ולהציע להם בלבד הצעות אטרקטיביות, שאינן מוצעות לכלל צרכניהן או לצרכנים אחרים בעלי נתונים דומים. בנוסף, הפרקטיקה מאפשרת לחברות הגז הותיקות ליצור "תחרות מקומית" על הלקוחות שמתכוונים לעזוב אותן, ובכך לייקר מאוד את עלות גיוס הלקוחות לחברות הגז הקטנות. למעשה, בשל פרקטיקת הטארגטינג, מנקודת מבטן של חברות הגז הקטנות בשוק שוררת תחרות אגרסיבית, אך מנקודת מבטו של ציבור הצרכנים התחרות נכה וכושלת.

○ **ביקוש קשיח לגז ומוזעות ירודה של הצרכנים** - מנקודת מבטם של הלקוחות, מהווה בד"כ חשבון הגז חלק קטן מסך ההוצאות החודשיות של משפחה ולכן החיסכון כתוצאה ממעבר בין ספקים אינו נתפס בעיני הצרכן כמשמעותי. בנוסף, במקרים רבים הצרכנים כלל אינם מודעים לאפשרות להחליף ספק גז. כאשר הצרכן הביתי מקבל את חשבון הגז בסמיכות לחשבונית החשמל והמים, לעיתים קרובות הוא תופס את אספקת הגז כשירות הניתן ע"י חברה אחת בלבד ממש כמו החשמל והמים. מאפיינים אלו של תפיסות הצרכנים מקלים על חברות הגז לגבות מחירים על תחרותיים.

○ **החלפת צובר** - חסם מעבר נוסף הוא החסם הטכני. הציוד הניתן לפירוק שייך לחברת הגז, המחזיקה בדמי הפיקדון, שנגבו בעת השאלתו ללקוח. פירוק הציוד כולל בד"כ את הוצאת הצובר המוטמן בשטח המשותף, והחלפתו בצובר של הספק הנכנס. פירוק הציוד ושליפת הצובר

¹⁰ סי' 8(א) לתקנות הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) (משק הגז – החלפת ספק גז) התשנ"א – 1991.

כרוכים באי נוחות מסוימת לצרכנים (למשל פגיעה בגינה, הפסקה מסוימת באספקת הגז וכיו"ב) ומוסיפה עלות נוספת על המעבר בין חברות. אי הנוחות הנגרמת לדיירים כתוצאה מהחלפת הצובר מקשה על מעבר בין ספקים. העלויות בגין החלפת הצובר מתגלגלות בסופו של דבר על הצרכנים.

מכל אלה עולה כי מדובר בשוק ממועט מתחרים, בעל חסמי כניסה והתרחבות גבוהים עם לקוחות שבויים בידי חברות הגז הותיקות. מבנה שוק כזה הוא כר נוח למיעוט תחרות בין חברות הגז הגדולות. ואכן, הלכה למעשה, חברות הגז הותיקות אינן מתחרות בינן לבין עצמן על משקי הבית, וקיים כשל תחרותי קשה ומובהק בשוק הגז"מ ללקוחות ביתיים.

ד. קרטל חברות הגז"מ

בימים אלה מנהלת רשות ההגבלים העסקיים שני הליכים פליליים נגד חברות גז"מ. במסגרת הליכים אלו נחשפו שורה של הסדרי קרטל בין חברות הגז"מ שמהותם אי תחרות וחלוקת שוק.

ההליך הראשון מתייחס לשנים 1994-1997. עם תחילת הרפורמה בשוק הגז קמו מספר חברות גז חדשות שביקשו לפעול בתחום הגז"מ, אך רק חברת דורגז הצליחה לכבוש לעצמה נתחי שוק משמעותיים. היא פנתה ללקוחות קיימים של החברות הותיקות על ידי הצעת מחירים נמוכים, דבר שגרם לכך שהחברות הותיקות היו צריכות להוריד מחירים גם הן, ולהציע סכומי כסף או טובות הנאה אחרות, לקבלנים בבניינים חדשים, על מנת שאלה יתקשרו איתן.

על פי כתב האישום שהוגש נגד חברות הגז הגדולות וממלאי תפקידים בהן, בשנת 1994 הגיעו שלוש החברות הותיקות להסדר קרטלי, יחד עם חברת דורגז, הן בתחום יחידות הדיוור הביתי והן בתחום התעשייתי שכולל את הכבילות הבאות:

1. הימנעות מתחרות על לקוחות קיימים, שצרכו באותה עת גז של חברה אחרת, שהייתה שותפה להסכם.

2. חלוקת לקוחות חדשים שטרם צרכו גז בעבר, בין החברות השותפות להסכמות, על פי מפתח אחוזי הקשור לגודל החברה, למעט דורגז שקיבלה חלק יחסי גדול יותר בתמורה לכך שתפסיק להתחרות על לקוחות קיימים של החברות הגדולות.

3. הימנעות ממתן הטבות ללקוחות, כך שהתחרות בין החברות על אותם לקוחות תפחת.

לאחרונה, הורשעו חברת פזגז ונושאי תפקידים בה, על פי הודאתם, באישומים לפיהם חילקו את השוק ללקוחות חדשים בתחום הביתי ובתחום התעשייתי¹¹.

וכך תוארה המציאות האנטי-תחרותית בגזר הדין:

"ההסדרים הכובלים התייחסו לכלל צרכני הגז החדשים בישראל, הן בתחום הביתי והן בתחום התעשייתי... חלוקת השוק לא הבחינה בין סוגי הצרכנים

¹¹ ת"פ (מח' י-ם) 366/04, החלטת כב' השופט ענבר, גזר דין מיום 17.5.2007.

השונים ומצבם הסוציו-אקונומי, אלא התייחסה באופן גורף לכל צרכן חדש. נתח השוק המצרפי של החברות המשתתפות בהסדרים היה למעלה מ- 90%, היינו הן שלטו על שוק הגז באופן כמעט מלא; ההסדרים הכובלים היו קיימים במשך תקופה משמעותית של למעלה משנתיים והם בוצעו הלכה למעשה באופן חלקי. **לצורך גיבוש ההסדרים וביצועם פעלו הצדדים באינטנסיביות רבה: הם קיימו ישיבות משותפות, פנו איש לרעהו בכתב ובעל פה, וערכו רשימות חלוקה שהותאמו למאפיינים המיוחדים של כל איזור ואיזור.** נציגים מקומיים באזורים מסוימים או עובדיהם קיימו סיורים משותפים לאיתור יחידות דיור הנבנות באזורים, שניתן יהיה לחלקן בין החברות השותפות או נציגיהן המקומיים בהתאם ל"עקרונות החלוקה" שהוסכם עליהם. **אכן במאמצים הרבים שהשקיעו הצדדים והנציגים המקומיים ביישום של ההסדרים יש כדי ללמד על התועלת הכלכלית שביקשו הנאשמים להפיק מהם, על חשבון ציבור צרכני הגז" (פס' 13 לפסק הדין, הדגשות לא במקור).**

ההליך חשף מציאות בה שלוש החברות הותיקות ביותר: פזגז, אמישראלגז וסופרגז נמנעו מתחרות אחת בשניה. כאשר נכנס לשוק גורם שמשנה את הסטאטוס קוו ביניהן, במקרה זה דורגז, הן ביקשו לשלבו במסגרת הקרטליסטית ובכך לנטרל את האיום התחרותי מצדו.

ההליך השני מתייחס להסדר בין החברות פזגז וגז יגל להימנע מתחרות זו על לקוחותיה של זו בבאר שבע וקרית גת במהלך המחצית הראשונה של שנת 2003. כמו כן, על פי כתב האישום, החברות הסכימו ביניהן, בתחילת 2003, כי גז יגל תפסיק להציע ללקוחות פזגז בירושלים מחירים נמוכים במיוחד ותציע ללקוחות מחירים גבוהים יותר. תמונת המצב המתבררת מהליך זה היא כי האיום התחרותי לחברה הגדולה הגיע דווקא מצדו של מתחרה קטן ולא מיתר החברות הגדולות, כאשר תכלית ההסדר היתה הסרת האיום התחרותי מצד המתחרה הקטן.

על פי תלונות המגיעות לממונה על ההגבלים העסקיים, גם כיום צרכני גז הקשורים בהסכם עם אחת מחברות הגז הגדולות ומבקשים להחליפה נתקלים בחוסר שיתוף פעולה מצד חברות הגז הגדולות האחרות, בין בסירוב לתת הצעת מחיר ובין במתן הצעת מחיר בלתי אטרקטיבית בעליל.

ה. המלצות - החקיקה הנדרשת לשיפור התחרות בשוק הגפ"מ

כאמור, נתחי השוק הגבוהים של חברות הגפ"מ הגדולות, אשר נשארים יציבים לאורך שנים רבות, חסמי הכניסה וההתרחבות הגבוהים והעבר הבעייתי מבחינה תחרותית של שוק זה מביאים למסקנה כי דרושים שינויים אשר יסירו מכשולים הקיימים בהוראות הדין הנוכחי ויאפשרו ביסוס תחרות בשוק זה.

מיקוד השינוי דרוש שיהיה באותם גורמים או התנהגויות המעלים את חסמי הכניסה לשוק, או מקשים על התרחבות והתבססות מתחרים חדשים, בהם: ההתנהגות האסטרטגית של החברות הגדולות כלפי מתחרים קטנים; הוראות חוק או תקנות המקשות על כניסת מתחרים; וחסמי מעבר של צרכנים בין חברות גפ"מ.

להלן השינויים הנדרשים בדין הקיים:

1. **איסור על ספק יוצא לנהל מו"מ למשך חצי שנה** – כיום רווחת בקרב חברות הגז פרקטיקה של "סיכול ממוקד", לפיה כאשר דיירי בניין מסוים מודיעים על הפסקת ההתקשרות ומעבר לחברת גז אחרת, הספק היוצא פונה אל בעלי הדירות ומציע הצעה אטרקטיבית במיוחד שלספק החדש קשה להתחרות בה. הצעות אלה כוללות לעתים אספקת גז חינם לתקופה של מספר חודשים. בכך דוחקות חברות הגז הוותיקות את החברות החדשות רק בנקודות ספציפיות. ההצעה לא לאפשר לספק היוצא לנסות ולפתות את הלקוחות בהצעות חדשות לאחר שאלו הודיעו לו על עזיבה אמנם עלולה לפגוע ביכולת של צרכנים ליהנות מהמחירים הנמוכים שמציע הספק הוותיק בטווח הקצר אך היא תחייב את חברות הגז להציע מחירים נמוכים יותר על בסיס קבוע. כיוון שחברות הגז הגדולות לא יוכלו לבסס את מאמציהן "לשמר" לקוחות על ידי סיכול איום תחרותי ספציפי, ייהנו הדיירים ממחירים נמוכים יותר על בסיס קבוע ויצומצם "הסיכול הממוקד" שעושות החברות הגדולות לחברות הקטנות. חשוב לציין כי הדיירים יוכלו עדיין לקבל הצעות מחיר שונות ותינתן האפשרות גם לספק הישן להציע מחיר טוב יותר, אך תהליך זה ייפסק כאשר דיירי הבניין יגיעו להחלטה כי ברצונם להחליף ספק עם חתימתם על בקשת מעבר. הצעה זו לא תביא לקיבוע מחירים, אלא להיפך, תעודד את החברות הגדולות להציע מחירים אטרקטיביים על בסיס קבוע.

2. **ביטול התחייבות לשנה מצד דיירים בבתים משותפים חדשים כלפי ספק הגז** – כיום בכל בניין חדש מחויבים דיירי הבניין להתקשרות עם ספק הגז שהקים את תשתית הגז בבניין למשך שנה. בפועל, קיימת בעיית נציג – קבלנים רבים מעדיפים להתקשר עם הספק שהציע את התמורה הגבוהה ביותר עבור חוזה ההתקשרות לאספקת גז לבניין מבלי להתחשב בתעריפים שישלמו הדיירים. הקבלן מוכר לחברת הגז זכות לבלעדיות על דיירי הבניין למשך שנה, והוא אדיש למחירים שחברת הגז תגבה מדיירי הבניין. כתוצאה מכך, דיירים רבים הופכים לקוחות שבויים של ספק הגז, ומחויבים לשלם תשלום ראשוני על מנת להתחבר לתשתית אשר עשוי להגיע לאלפי שקלים. מוצע לבטל את ההגבלה על מעבר ספק בשנת הפעילות הראשונה של תשתית הגז המרכזית בבתים שבהם הקבלן הוא שבחר מראש את ספק הגז. ביטול ההתחייבות יאפשר לדיירים לבחור בעצמם את ספק הגז שלהם על פי קריטריונים ברורים של מחיר ואיכות והיא אף עשויה להביא את הקבלן לבחור מתקין

תשתית גז בבניין ללא כל התחייבות לאספקת גפ"מ בלעדית לדיירים. הפרדת התשלום בעבור התקנת התשתית מהתשלום בעבור אספקת הגפ"מ תוביל לתחרות בשני מישורים: הן בשירותי התקנת תשתית גפ"מ והן באספקת גפ"מ לדיירים. תחרות שכזו במחיר, באיכות ובתנאי השירות תפעל לטובת הצרכנים.

3. **החלטת רוב המשתתפים באסיפה תאפשר החלפת ספק גז** - כיום החלפת ספק גז מותנית בהסכמה בכתב של למעלה מ- 50% מהדיירים (בעלי הדירות), דבר המקשה מאוד על קבלת החלטה לעבור מספק לספק גם במצבים בהם מרבית הדיירים בפועל מבקשים לעבור לספק אחר. מוצע לאפשר מעבר של ספק גז לפי החלטת רוב של המשתתפים באסיפת הדיירים, ובלבד שלפחות מחצית מהדיירים משתתפים בישיבה, או לחלופין לאפשר מעבר לפי החלטת רוב הדיירים בפועל בבניין (במידה והוא מושכר או בהתחשב בשוכרים ללא צורך באישור הבעלים).

4. **שינוי בעלות בצוברים** – לפי המצב השורר כיום, עם החלפת ספק גפ"מ במבנים בהם מותקן צובר, על הספק היוצא ליטול עמו את הצובר הישן ואילו על הספק החדש להתקין צובר משלו. תהליך זה כרוך בעלויות נכבדות ובאי נוחות שיש בהן כדי להאמיר עוד יותר את חסמי המעבר של הלקוחות הביתיים. מוצע להקנות לבעלי הדירות זכות לרכוש את הצובר לפי נוסחת מחיר קבועה. הדיירים יוכלו לבחור את ספק הגפ"מ האחר בעצמם על פי המחיר, ללא צורך בהעברת הציוד או בהתקנת ציוד חדש. לחלופין, מוצע לחייב את הספק הקודם להציע לספק הנכנס לרכוש את הצובר ממנו על פי נוסחת מחיר שתיקבע בהתאם.

5. **דרישות בטיחות על ספקים ישנים כחדשים** – על פי הדין כיום, ספק גפ"מ נכנס חייב לבדוק את מערכת הגז ולוודא את התאמתה לתקן הישראלי מס' 158¹². קשירת דרישת ההתאמה לתקן עם החלפת ספק הגז ולא עם החלפת צובר הגז יוצרת מצב לפיו כל עוד דיירי הבניין עובדים עם ספק הגז הקיים אזי חלים על הבניין תקני הבטיחות שהיו בתוקף בעת שהספק הקיים החל לספק לאותו בניין, בלי קשר למצבה של מערכת הגז בפועל. לעומת זאת, אם הדיירים יבקשו להחליף ספק, תחול על הספק הנכנס החובה לעמוד בדרישות הבטיחות העדכניות, דבר המעמיס עלויות מיוחדות על החלפת הספק ובמנותק ממצבה של מערכת הגז עצמה. הבדל זה יוצר למעשה חסם מעבר וכפי שצוין קודם, במקרים מסוימים התלוננה חברת הגז היוצאת על עבירות הבטיחות מיד לאחר שהן הוחלפו ע"י ספק גז חדש וזאת למרות שלא חל שינוי לרעה בבטיחות הציוד. ההצעה היא לשנות את החוק כך שדרישות הבטיחות יעודכנו עם החלפת צובר ובהתאם למצב המערכת, בין אם מדובר בספק קיים או בספק נכנס.

6. **חיוב לכלול את עלות תשתית הגז במחיר דירות בבתים חדשים** – כיום המחיר בעבור התקנת תשתית הגז אינו כלול במחיר הדירה ולכן הדיירים נדרשים עם כניסתם לדירה לשלם תשלום ראשוני גבוה בנוסף לתשלום על הדירה. בדרך זו, מי שקובע את זהות מתקין התשתית הוא הקבלן אשר אינו נושא בתשלום. במידה שהקבלן יחויב לכלול את מחיר

¹² סי' 8(א) לתקנות הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) (משק הגז – החלפת ספק גז) התשנ"א – 1991.

התקנת תשתית הגז במחיר הדירה יש להניח כי הוא ישאף להשיג את המחיר הנמוך ביותר עבור התשתית.

7. **איסור על סירוב בלתי סביר של חברות גפ"מ לספק שירות בכל אזורי הפעילות** – על פי המוצע, ייאסר על חברות הגפ"מ הארציות, הפועלות באזורי הארץ השונים, לסרב סירוב בלתי סביר לספק שירות לכלל הצרכנים באיזורי הפעילות שלהם. בגדר סירוב בלתי סביר לספק לצרכן, תיכלל גם הצעת מחיר שתנאיה אינם אטרקטיביים (ובכלל זה מחיר גבוה) לצרכן המבקש להתקשר עם החברה ביחס לתנאים שהוצעו לצרכן דומה באותו אזור. אימוץ המלצה זו צפוי להקשות על חלוקת שוק בין החברות.