



רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן
פטור מאישור הסדר כובל

להסכם בין סונול ישראל בע"מ לבין דור-אלון אנרגיה בישראל (1988) בע"מ

1. פתח דבר

ביום 17 במאי 2005 הוגשה בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, להסכם בין סונול ישראל בע"מ (להלן: "סונול") לבין דור-אלון אנרגיה בישראל (1988) בע"מ (להלן: "דור-אלון") המאפשר לצדדים להציב זה בחציו של זה מספר מוגבל של התקני תדלוק אוטומטיים (להלן: "התקני תדלוק").

לאחר שבחנתי את ההסדר על הכבילות שבו ואת השפעתן האפשרית על התחרות בשוק ולאחר שנועצתי בועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי הכבילות אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק, כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. באתי אפוא למסקנה כי ראוי ההסדר לפטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "חוק ההגבלים העסקיים") מן הנימוקים שיפורטו להלן ובכפוף לתנאים המנויים בסיפא להחלטתי זו.

2. הצדדים וההסכם

סונול היא חברה פרטית בשליטת גרנית הכרמל השקעות בע"מ. דור-אלון היא חברה פרטית בשליטת מר שרגא בירן, מר דוד ויסמן וחברת אפריקה ישראל בע"מ¹. שתי החברות - סונול מזה ודור-אלון מזה - פועלות בתחומי הייבוא, השיווק וההפצה של תזקי נפט והן מתחרות במכירת בנזין וסולר בתחנות התדלוק שלהן, לרבות באמצעות התקני תדלוק אוטומטיים.

ההסכם נשוא החלטה זו הוא אפוא הסכם בין מתחרים, הממוקד בתחום התקני התדלוק האוטומטיים. עניינו של ההסכם בהצבת מספר מוגבל של התקני תדלוק של צד אחד להסכם (להלן: "הצד המציב") בתחנות תדלוק המופעלות על ידי הצד האחר להסכם (להלן - "הצד המפעיל"). מטרתו של ההסכם היא הרחבת פריסת רשת ההתקנים האוטומטיים של הצדדים תוך שימוש במספר מוגבל של תחנות הצד האחר להסכם ובעד תמורה כספית.

¹ באמצעות אלון, חברת הדלק לישראל בע"מ (להלן - "אלון"). אלון מוחזקת ע"י השקעות ביילסול (1987) בע"מ, הנמצאת בשליטת קבוצת בירן ומר דוד ויסמן, ועל ידי אפריקה ישראל סחר בע"מ, הנשלטת ע"י מר לב לבייב.

2.1 כללי

תדלוק בהתקנים אוטומטיים נוהג מול לקוחות עסקיים וציי רכב. התקן תדלוק אוטומטי הוא התקן המאפשר זיהוי כלי הרכב המתודלק כמשתייך למערכת ההתקנים שמפעילה חברת הדלק, מדידה אלקטרונית של כמות הדלק הנמכר ורישום פרטי העסקה במאגר מידע לצורך חיוב כספי ממוחשב. המערכת המרכזית מקושרת לממשק כפול: התקן תדלוק - המותקן בכלי הרכב, והתקן המוצב במשאבה שבתחנת התדלוק. מערכות התקני תדלוק משמשות בעיקר גופים גדולים בשירות הציבורי ובמגזר הפרטי, שברשותם מספר גדול של כלי רכב. המערכות מאפשרות ניהול יעיל של צי הרכב, קבלת נתונים אודות עסקות התדלוק והיקפיהן, פיקוח ובקרה עליהן.

בצד היתרונות התפעוליים שהיא מספקת למפעיל צי הרכב, מאפשרת מערכת ההתקנים מתן ביטוי לגודל הצי במשא ומתן על מחיר הדלק מול הספק.

2.2 ההסכם נשוא הבקשה

על פי ההסכם, מערכות התקני תדלוק המשמשות את סונוול ("דלקן 2000") ומערכות התקני תדלוק המשמשות את דור-אלון ("ספידומט"), השונות זו מזו מבחינה טכנולוגית, יוצבו, בהיקף מצומצם, בתחנות תדלוק של אחד הצדדים להסכם (הצד המפעיל), וישאו את סמלו של הצד האחר (הצד המציב). לגבי כל תחנת תדלוק שתצורף להסדר, ייערך הסכם פרטני, הכפוף להוראות הסכם העקרונות.

בהתאם להסכם, בעבור הצבת התקן תדלוק בתחנה הקשורה לצד המפעיל, ישלם הצד המציב לצד המפעיל תמורה המורכבת מתשלום קבוע ותשלום משתנה, המחושב לפי כמות הדלק שנמכר באמצעות התקן התדלוק. כמו כן, נקבעה מתכונת התחשבויות באשר לכמויות התזקיקים שסופקו הדדית באמצעות ההתקנים בהתאם להסכם. על פי ההסכם, מדיניות תמחור התזקיקים, הנמכרים באמצעות התקני תדלוק, נתונה בידי הצד המציב בלבד, כאשר לצד המפעיל אין כל נגיעה לקביעת המחירים של התזקיק הנמכר בהתקני התדלוק, המשמשים את הצד המציב, או לזהות המשתמשים בשירותיו.

לאחר הגשת הבקשה הודיעו הצדדים כי תקופת תחולתו של ההסכם קוצרה לחמש שנים, ותקופת תחולתו של כל הסכם פרטני הועמדה על בין שלוש שנים לחמש שנים. על בסיס זה ניתנת החלטתי.

3. השפעת ההסכם על התחרות

ההסכם הנוכחי אינו מקים חשש ממשי לפגיעה בתחרות בענף הרלוונטי על מקטעיו השונים, בין במכירת תזקיקים באמצעות התקני תדלוק ובין במכירת תזקיקים שלא באמצעות התקני התדלוק. על פי האמור בבקשת הפטור וכעולה מבדיקת הרשות, מטרת שיתוף הפעולה היא שיפור יכולת התחרות של כל אחד מן הצדדים להסכם (בנפרד) במישור התקני התדלוק, כאשר ברור כי אחד הצדדים להסכם (דור-אלון) נזקק להסדר באופן מיוחד. על פי לשונו ומהותו, ההסכם אינו פותח פתח להרחבת שיתוף הפעולה בין הצדדים לו לתחומים נוספים או להעברת מידע הנוגע לתחומי פעילות אחרים של החברות.

לא מצאתי חשש לפגיעה של ממש בתחרות בעטיו של ההסכם הנוכחי במקטע שיווק התזקיקים בתחנות התדלוק בכלל. אכן, שיתוף פעולה בין מתחרים בעניין הנוגע ישירות לתחום התחרות ביניהם טומן בחובו חשש להפחתת התחרות. עם זאת, נוכח קיומם של שחקנים דומיננטיים אחרים הפועלים בשיווק תזקיקים ונוכח ההפרדה המלאה הנשמרת בהסכם בין מערכות התדלוק של שני הצדדים, שוכנעתי כי ההסכם נשוא החלטה זו אינו מעורר חשש לפגיעה של ממש בתחרות במקטע זה.

במקטע שיווק תזקיקים באמצעות התקני תדלוק, ההסכם המובא בפני, לא רק שאינו צפוי להביא לפגיעה בתחרות, אלא שיש בו כדי לשפר את התחרות בתחום. מערכת התקני התדלוק המופעלת על ידי כל אחת מחברות הדלק מיועדת לשרת כלי רכב הקשורים בהסכם עם אותה חברה בלבד. כלי הרכב שעליהם חלים הסכמי תדלוק מסוג זה יוצאים, במידה רבה, מן התחרות במישור תחנות התדלוק והתחרות לגביהם עוברת למישור ההתקשרות עם מפעילי ציי הרכב למכירה באמצעות התקן התדלוק, בין באמצעות מכרז ובין בדרכים אחרות.

ברם, פריסה גיאוגרפית המציעה למפעיל צי הרכב אפשרויות תדלוק בהתאם לצרכיו נתפסת כ**תנאי חיוני** למימוש היתרונות הגלומים במערכת התקני התדלוק. בשל כך פריסה גיאוגרפית, ארצית, משמעותית ונוחה, מהווה גורם מהותי ביכולת התחרות במישור זה. על רקע זה, חברות דלק, שפרישתן באזורים מסוימים מוגבלת, מתקשות לתת מענה תחרותי שווה ערך לחברות אחרות שפרישתן רחבה יותר. פועל יוצא של הדברים הוא מיעוט משתתפים בתחרות במקטע התקני התדלוק ביחס למספר המתחרים במקטע המכירה הרגילה של תזקיקים בתחנות תדלוק. **ההסכם הנוכחי, שעיקרו הרחבת הפריסה הגיאוגרפית של חברות הדלק הקשורות בו, צפוי להגביר את יכולת התחרות של חברות כאלה ובכך לחזק את התחרות במכירת תזקיקים באמצעות התקני תדלוק בכללה.**

4. טענות לפגיעה בתחרות

במסגרת בחינת הבקשה לפטור הועלו בפני מספר טענות לפגיעה בתחרות. מתוכן ראיתי לנכון להתייחס לשתי סוגיות:

4.1 הטענה הראשונה עניינה בחשש להפחתת התחרות בין הצדדים בנוגע להשתתפות במכרזים גדולים. על פי החשש, במכרזים אלה, שבהם מקובל להניח קיומם של שולי רווח קטנים, עלול להיווצר מצב שבו הרווח הצפוי ממכירה ישירה של תזקיקים בעקבות זכייה במכרז יהיה נמוך מן הרווח הצפוי מדמי השימוש שיועברו מכח ההסכם בעקבות זכיית הצד האחר להסכם במכרז. טענה זו הוגבלה למקרי קיצון בלבד, היינו לתחרות על אספקת תזקיקים ללקוחות גדולים מאוד.

בחינת מצב התחרות מול לקוחות גדולים אלה, כגון מינהל הרכב הממשלתי או המשטרה, מעלה, כי בשל פריסתה המוגבלת, חברת דור-אלון אינה מהווה חלופה סימטרית לשלוש חברות הדלק הגדולות – פז, דלק וסונול. מכאן ניתן ללמוד כי גם לפני אישורו של ההסכם התקיימה תחרות מועטה בין שני הצדדים להסכם בנוגע ללקוחות גדולים אלה וכי אפילו

יתממש החשש לצינון התחרות ביניהם, הרי היקפו יהיה מוגבל מאוד. יתר על כן, חשש זה אינו עולה בקנה אחד עם מהות העסקה ותכליתה, כפי שהובאו לעיל.

רשמתי לפני את התחייבות הצדדים להסכם לעשות שימוש בזכותם החוזית להצבת מערכות התקני תדלוק בתחנות הצד האחר, אך ורק במידה שיהיה בכך כדי לשפר משמעותית את פרישתם הגיאוגרפית להגברת יכולתם התחרותית בתחום התקני התדלוק (על אף שברור בעיני כי אלה תמריציהם ממילא). בצד ההתחייבות קבעתי תנאי לתחולת הפטור ולפיו יחול הפטור אך ורק על התקני תדלוק, שהצבתם חיונית להשלמת הפריסה הגיאוגרפית של כל אחד מן הצדדים **עד לתקרה של עשרים תחנות לכל צד**, שהם כעשירית ממספר התחנות של כל אחד מהצדדים להסכם. במצב דברים זה, קשה להניח כי הרווח הצפוי לצד להסכם מדמי השימוש שיקבל מן הצד האחר בגין מכירתו בהתקני התדלוק שהוצבו במקצת מתחנותיו, יהיה גבוה מהרווח שיצמח לו ממכירה ישירה לבעל המכרז בכל תחנות התדלוק הקשורות בו. הנחה כזאת נראית, על פניה, מופרכת.

זאת ועוד, שני הצדדים להסכם אינם שחקנים יחידים במכרזי התדלוק, על אי הוודאות הכרוכה בהם. צד להסכם אשר ישליך את יהבו רק על הרווחים שיצמחו לו מזכיית הצד האחר להסכם וימנע מהגשת הצעה אטרקטיבית משל עצמו, יסתכן כך בהגדלת סיכויי הזכייה של צד שלישי במכרז, ובאובדן הסיכוי לרווח כלשהו.

4.2 חשש אחר שהועלה בפני, עניינו בטענה כי ההסכם בין סונול ובין דור-אלון יוביל להאטה בקצב הקמת תחנות חדשות על ידי כל אחת מהן בנפרד ובכך תיפגע התחרות בתחום שיווק התזקיקים בכללותו. בהקשר זה אף נטען כי חשש זה יתגבר ביתר שאת אם יאושר התיקון לתמ"א לעניין תחנות תדלוק ותתאפשר הקמתן של תחנות תדלוק זעירות. במצב זה ניתן יהיה להקים תחנות תדלוק זעירות באזורים עירוניים בהם לא ניתן להקימן כיום ובהליך מהיר וזול יותר. על פי הנטען, תיקון התמ"א יפתור את בעיית הפריסה של הצדדים וייתר את הצורך הפרו-תחרותי בהסדר.

גם בטענה זו לא מצאתי ממש. ראשית, ניתן להניח, במידה רבה של וודאות, כי השאיפה לתקן את נחיתות הפריסה הגיאוגרפית שעליה הצביעו הצדדים, היא הכוח המניע את ההתקשרות הנוכחית ולא הרצון להימנע מהקמת תחנות תדלוק חדשות. נוכח התקופה המוגבלת שאליה מתייחסת החלטתי זו, אין להניח כי מתן הפטור ישפיע באופן משמעותי על שיקולי הצדדים להסדר באשר להקמת תחנות נוספות או להרחבת תחנות קיימות, שהם, מטבעם, שיקולים לטווח הארוך. דברים אלה נכונים הן ביחס לתחנות רגילות והן ביחס לתחנות זעירות.

שנית, יש לזכור כי ההסכם בין סונול לדור-אלון נוגע לתדלוק באמצעות התקני תדלוק בלבד, ובמספר מוגבל. הצבה הדדית של התקני תדלוק אינה נוגעת למכירת תזקיקים שלא באמצעות התקנים, המניבה את חלק הארי מן ההכנסות הן במונחים כספיים והן במונחים כמותיים אצל שני הצדדים להסכם. מטעם זה, אין להניח כי הצדדים יאטו את קצב פתיחת התחנות והתרחבותן.

4.3 בסיכומו של דבר, ולאחר ששקלתי את החששות שפורטו לעיל, שוכנעתי כי שיתוף הפעולה בהצבת התקני התדלוק בין שני הצדדים להסכם צפוי לשפר את פרישתם הגיאוגרפית ולחזק את יכולת התחרות שלהם בתחום מכירת התזקיקים באמצעות התקני תדלוק. בכך צפוי ההסדר נשוא בקשת הפטור להיטיב עם התחרות בשוק ולא לפגוע בה. על כן זכאים הצדדים לפטור.

5. סוף דבר

לאחר שנועצתי בועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולהעניק את הפטור המבוקש באופן שיחול על הצבת התקני תדלוק על ידי כל צד להסכם בלא למעלה מעשרים תחנות תדלוק הקשורות לצד האחר להסכם ובאזורים בהם אין לצד המציב נוכחות ממשית באמצעות התקני תדלוק. כדי למנוע ספק בדבר, אבהיר כי כל הצבת התקן תדלוק על ידי צד להסכם, בתחנה הקשורה לצד האחר, שהיא שמעבר לעשרים התחנות שאליו חלה החלטה זו, תהיה חייבת באישור בית הדין או בפטור לפי סעיף 14 לחוק.

תוקפו של פטור זה חמש שנים מהיום. סייג זה יחול גם על משכם של הסכמים פרטניים שייחתמו מכח הסכם זה.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים 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.

דרור שטרום

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, י' אב, התשס"ה

15 אוגוסט, 2005