

ירושלים, י"ח תמוז תשפ"ה

14 יולי 2025

לכבוד
מר אדי בן ליש
ראש מינהל תנועה
משרד התחבורה

שלום רב,

הנדון: היועצות ביחס להוספת תוצר Maxus מסוג טנדר בקטגוריה N1 לרישיון היבואן הישיר שבידי

יוניברסל מוטורס ישראל בע"מ

סימוכין: פנייתכם מיום 19.05.25, פנייתנו מיום 03.06.25

בהמשך להתכתבויות שבסימוכין, בנוגע לקבלת ייעוץ בטרם הוספת תוצר Maxus (להלן **מקסוס**) מסוג טנדר בקטגוריה N1 לרישיון יבואן ישיר לחברת יוניברסל מוטורס ישראל בע"מ (להלן **יוניברסל מוטורס**), הריני להשיב כדלקמן:

1. בפנייתכם התבקשה הממונה על התחרות (להלן **הממונה**) לייעץ ביחס להוספת רישיון יבואן ישיר ליוניברסל מוטורס עבור רכבים מסחריים מסוג טנדר מתוצר מקסוס בקטגוריה N1. זאת, בהתאם לסעיפים 11 ו-12(א) לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן **חוק הריכוזיות**).¹

2. נזכיר כי בתאריך 20.03.24 פניתם בבקשה לקבלת ייעוץ בנושא בקשת הוספת רישיון יבואן ישיר לתוצר מקסוס בקטגוריות N1 ו-N2 עבור יוניברסל מוטורס, ובתאריך 19.05.24 הודענו כי בכוונת הממונה לייעץ עבור שתי הקטגוריות.²

3. בתאריך 24.07.24 הבאתם לידיעתנו כי יוניברסל מוטורס עדכנו את בקשת הוספת רישיון היבוא לתוצר מקסוס כך שהיא אינה כוללת כלי רכב מקטגוריית N2, וביום 28.07.24 הודעתם כי הוחלט

¹ אליהם מפנה גם סעיף 45 לחוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016.

² יצוין כי הודענו שבכוונת הממונה לייעץ מכוח סעיף 11(ב) לחוק הריכוזיות לבקשת הוספת התוצר בקטגוריה N2, ומכוח סעיף 11(א) לחוק הריכוזיות לבקשת הוספת התוצר בקטגוריה N1.

להעניק ליוניברסל מוטורס רישיון יבואן לתוצר מקסוס בקטגוריה N1 וכי יוטל תנאי לפיו כאשר היבואן ירצה לייבא טנדר מתוצר מקסוס, הוא יידרש לאישור משרד התחבורה בהיוועצות עם רשות התחרות.

4. בפנייתנו שבסימוכין מיום 03.06.25 הודענו כי בכוונת הממונה לייעץ בנוגע לבקשת הוספת התוצר כאמור, בהמשך לפנייתכם שבסימוכין מיום 19.05.25 ובהתאמה להחלטתכם כאמור.

5. במסמך זה נציג את הבדיקה שערכה רשות התחרות ביחס להשפעה התחרותית הצפויה מהוספת התוצר המבוקש לרישיון היבואן שבידי יוניברסל מוטורס. הבדיקה כללה בחינה של מקטע כלי הרכב מסוג טנדר בקטגוריה N1.

6. ממצאי הבדיקה הם כי ליוניברסל מוטורס פעילות ענפה בייבוא כלי רכב מסחריים מסוג טנדר בקטגוריה N1. הממצאים מעלים כי הוספת תוצר מקסוס מסוג טנדר בקטגוריה זו לרישיון היבוא של יוניברסל מוטורס אינה מיטבית מבחינה תחרותית, וסירוב לבקשת הרישיון יוביל לתוצאה עדיפה לתחרות ולציבור.

7. בהתאם לכך, ומשיקולים של קידום התחרותיות הענפית, המלצת הממונה היא שאין מקום להוסיף לרישיונה של יוניברסל מוטורס את תוצר מקסוס מסוג טנדר בסיווג N1, והכל כפי שיפורט להלן.

הצדדים

8. **יוניברסל מוטורס** היא חברה פרטית המוחזקת על ידי קומסקו בע"מ (50%), חברת המזרח לאחזקות בע"מ (39.07%) וטאלדן מוטורס בע"מ (10.93%). יוניברסל מוטורס היא בעלת רישיונות לייבוא רכבים עבור 7 תוצרים שונים במספר קטגוריות רישום:

8.1. התוצרים האמריקאיים מקונצרן ג'נרל מוטורס **שברולט, קאדילק ו-GMC**; בקטגוריות M1 (רכבים פרטיים), M2 (רכבי הסעות), N1 (מסחריים עד 3.5 טון) ו-N2 (רכבים מסחריים מעל 3.5 טון ועד 12 טון);

8.2. התוצר הסיני **פורתינג** (Forthing) מקונצרן דונגפנג (Dongfeng) בקטגוריית M1.

8.3. התוצר הסיני **מקסוס** מקונצרן SAIC Motor Corporation Limited (להלן **SAIC**) בקטגוריות M1 ו-N1 (ללא טנדרים);

8.4. התוצר הבריטי **אינאוס** (Ineos) בקטגוריית M1;

8.5. התוצר היפני **איסוזו** בקטגוריית N1.

9. יוניברסל מוטורס מחזיקה ב-50% מחברת יוניברסל משאיות בע"מ (להלן **יוניברסל משאיות**), יחד עם תעבורה אחזקות בע"מ המחזיקה ב-50% הנותרים. יוניברסל משאיות היא בעלת רישיונות

ליבוא ישיר של התוצר **איסוזו** בקטגוריות N1, N2, N3 (רכבים מסחריים מעל 12 טון) ו-M3 (אוטובוסים) ושל התוצר **SUNWIN** מקונצרן SAIC בקטגוריה M3.

10. **מקסוס** הוא תוצר השייך לקונצרן הרכב הסיני SAIC. קונצרן SAIC הוא הגדול מבין ארבעת הקונצרנים הסיניים בבעלות ממשלת סין,³ ומייצר רכבים במגוון קטגוריות החל מרכבים פרטיים וכלה ברכבים מסחריים ואוטובוסים. עם תוצרי הקונצרן נמנים גם התוצר MG ותוצרים נוספים המיובאים בישראל על ידי יבואנים נוספים מלבד יוניברסל מוטורס.

11. נוסף על יוניברסל מוטורס, כיום מחזיק ברישיונות יבואן ישיר של תוצרי מקסוס בקטגוריות M1, N1 ו-N2 גם היבואן אוטו חן בע"מ (להלן **אוטו חן**) ועד לאחרונה החזיק ברשיון כאמור גם היבואן צ'יינה מוטורס בע"מ (להלן **צ'יינה מוטורס**).⁴ נציין כי אוטו חן וצ'יינה מוטורס אינן משווקות טנדרים של תוצר מקסוס כיום.

הפעילות בסגמנט הטנדרים בקטגוריה N1

12. כפי שהוגדר על ידי משרד התחבורה, קטגוריה N1 מכילה כלי רכב מסחריים שמשקלם הכולל אינו עולה על 3.5 טון. לפי הנתונים שבידנו, יוניברסל מוטורס נמנית על 3 החברות המובילות בישראל בשיווק כלי רכב מסחריים בקטגוריה N1, ואוחזת בהיקף פעילות משמעותי של 17% מהפעילות בקטגוריה במהלך שנת 2024. היבואנית הגדולה ביותר בקטגוריה זו היא לובינסקי עם היקף פעילות של 36% ואחריה יוניון מוטורס עם 24%.⁵

13. ניתן לחלק את קטגוריה N1 למספר סגמנטים בהתאם למאפייני הכלים ולשימושים השונים: וואנים, טנדרונים וטנדרים (רכבי פיקאפ). בקשת הייעוץ הנ"ל היא עבור סגמנט הטנדרים, ולכן נתמקד בסגמנט זה בלבד.

14. הטנדר מוגדר ככלי רכב מסחרי במרכב בלתי אחוד, המכיל ארגז פתוח ובעל כושר העמסה, ומשמש בעיקר כרכב עבודה. הדגמים על הרצף התחרותי בסגמנט הטנדרים יכולים להיבדל זה מזה במאפייניהם הטכניים למשל: סוג ההנעה (הנעה אחורית, הנעה קדמית 2X4 או הנעה כפולה 4X4), גודל הקבינה (בודדת או כפולה), סוג המנוע (חשמלי או דיזל) ועוד.

³ לפי מידע רשמי באתר החברה:

https://www.saicmotor.com/e/company_profile/about-us/index.shtml

⁴ למיטב ידיעת הרשות ולפי מידע שפורסם על ידי משרד התחבורה, תוקף רישיון היבואן של צ'יינה מוטורס בע"מ לתוצר מקסוס הוא עד לתאריך 30.06.25.

⁵ היקפי הפעילות וכלל הנתונים במכתב זה נגזרו מתוך נתוני שירות קארזון. הנתונים מבוססים על נתוני רישום כלי רכב (היקפי פעילות כמותיים) של משרד התחבורה כפי שנמסרו לאיגוד יבואני הרכב.

15. כ-46% מכלי הרכב שיובאו לישראל בשנת 2024 בקטגוריה N1 היו טנדרים, נתון שהופך סגמנט זה לראשון בגודלו, כאשר אחריו סגמנט הטנדרונים שמהווה כ-41% מהקטגוריה. לוח 1 מפרט את היקפי הפעילות הכמותיים של היבואנים בסגמנט הטנדרים.

לוח 1: היקפי פעילות רישום כלי רכב בסגמנט טנדרים לפי תוצר ודגם באחוזים,

2022 עד מחצית ראשונה של 2025⁶

שם היבואן והתוצר	2022	2023	2024	מחצית ראשונה 2025
יוניון מוטורס	46%	58%	47%	54%
Toyota Hilux	46%	58%	47%	54%
יוניברסל מוטורס	30%	33%	38%	37%
Isuzu D-Max	30%	32%	37%	35%
Chevrolet Colorado	1%	1%	0.5%	2%
דלהום	-	-	1%	6%
Foton Motor Tunland	-	-	1%	6%
טלקאר	4%	4%	3%	4%
KGM Musso	-	0.4%	3%	4%
Kia K2500 Bongo	4%	3%	-	-
צ'מפיון	-	2%	6%	-
Volkswagen Amarok	-	2%	6%	-
כדורי	-	-	0.1%	-
Dayun EV5	-	-	0.1%	-
כלמוביל	20%	4%	-	-
Mitsubishi L200	20%	4%	-	-
דלק מוטורס	-	0.4%	5%	-
Ford Ranger	-	0.4%	5%	-

16. מנתוני לוח 1 עולה כי יוניברסל מוטורס היא היבואנית השנייה בגודלה בסגמנט הטנדרים בין השנים 2022 ל-2025. היא אוחדת בהיקף פעילות משמעותי שאף נמצא במגמת עלייה בשנים אלו ומגיע לכ-37% מסך הפעילות בתחום במחצית הראשונה של 2025. מרבית פעילותה בסגמנט היא בשיווק דגם איסוזו די-מקס, המהווה כ-35% מסך הפעילות בסגמנט הטנדרים, והיא משווקת גם את דגם שברולט קולורדו בהיקף של כ-2% מהסגמנט. השחקנית הראשונה בגודלה היא יוניון מוטורס עם דגם טויוטה היילקס, המהווה כ-54% מסגמנט הטנדרים במחצית הראשונה של 2025.

⁶ המחצית הראשונה של 2025 מורכבת מנתוני רישום כפי שהתקבלו משירות קארזון ביום 23.06.25 ומתייחסים לתקופת הזמן שבין התאריכים 01.01.25 ועד 23.06.25.

כך, יוניברסל מוטורס ויוניון מוטורס יחדיו מהוות כ-91% מסגמנט הטנדרים, נתון שמצביע על רמת ריכוזיות גבוהה מאוד בסגמנט.

17. ניתן להבחין כי בשנת 2022, חלקה של כלמוביל עם דגם מיצובישי L200 עמד על כ-20% מהיקף הפעילות בסגמנט, אך ירד באופן דרמטי עד ליציאה כוללת מהשוק בשנת 2024. מקורות פומביים מצביעים על כך שהיצרן הפסיק לייצר את הדגם בשנת 2021 בתקינה אירופאית, בשל רגולציית איכות הסביבה הקפדנית של האיחוד האירופי. נוסף על כך, מנתוני שנת 2025 עולה כי גם דגמים שנכנסו לסגמנט בשנים האחרונות כמו פולקסווגן אמרוק, פורד ריינג'ר, דאיון EV5 וקיה בונגו, הפסיקו את פעילותם בארץ. לאור האמור, נכון להיום משווקים רק 5 דגמי טנדרים⁷ בישראל בקטגוריה N1, כאשר שניים מהם משווקים על ידי יוניברסל מוטורס.

פעילות היצרן בסגמנט הטנדרים

18. מקסוס מציגה פורטפוליו מגוון הכולל מספר דגמי טנדרים:

18.1.1. דגמי T60 ו-T70 הם טנדרים בגודל בינוני, ומונעים על ידי מנוע בעירה פנימית;

18.1.2. דגם T90 בעל מנוע בעירה פנימית אשר קיים גם בגרסה החשמלית T90 EV;

18.1.3. דגם eTerron 9 חשמלי.

ניתוח תחרותי

19. במסגרת הניתוח התחרותי נמצא כי הוספת תוצר מקסוס מסוג טנדר בקטגוריה N1 לרישיונה של יוניברסל מוטורס אינה צפויה להטיב או לקדם את התחרות.

20. כפי שניתן להתרשם מהנתונים לעיל, סגמנט הטנדרים ריכוזי ביותר, כך ש-91% מהפעילות מוחזקת בידי שני שחקנים. יוניברסל מוטורס היא השחקנית השנייה בגודלה בסגמנט הטנדרים, ומחזיקה לבדה בהיקף פעילות משמעותי ביותר של כ-37% דרך החזקתה בשניים מתוך חמשת התוצרים המשווקים בסגמנט.

21. על אף הבידול המסוים שיכול להיות בין הדגמים השונים בסגמנט זה, דגמי הטנדר של מקסוס צפויים להוות רסן תחרותי על התוצרים שמייבאת יוניברסל מוטורס כיום – דגמי איסוזו ושברולט. נוסף על כך, יצרנית איסוזו השיקה בשנת 2025 דגם איסוזו די-מקס חשמלי, שעל פי הערכות בשווקים ברחבי העולם צפוי אף הוא להתחרות בסגמנט. הדגם עתיד להיות משווק ב-2026 בתקינה אירופית שמתאימה לשיווק בישראל.

⁷ חמשת הדגמים הם: טויוטה היילקס המיובא על ידי יוניון מוטורס, פוטון טונלנד המיובא על ידי דלהום, KGM מוסו המיובא על ידי טלקאר, ושברולט קולורדו ואיסוזו די-מקס המיובאים על ידי יוניברסל מוטורס.

22. הפוטנציאל של תוצר מקסוס לייצר תחרות לתוצרים הקיימים בסגמנט הטנדרים גבוה לאור מעמדו של קונצרן SAIC בעולם הרכבים החשמליים. מדובר באחד הקונצרנים המובילים בתעשיית הרכב הסינית,⁸ שחדר בהצלחה לשוק הישראלי בקטגוריית הרכבים הפרטיים עם התוצר MG שמשווק בגרסאות בנזין וחשמל ומתחרה עם המותגים המסורתיים.⁹

23. תוצר מקסוס בעצמו צובר תאוצה בישראל בסגמנט הוואנים הקלים (עד 3.5 טון) כאשר אוטו חן, היבואנית הישירה הנוספת של התוצר, החלה לשווק את התוצר בתחילת 2025 והצליחה להגיע להיקף פעילות של כ-11% במחצית הראשונה של השנה בסגמנט זה. לפיכך, ניתן להניח כי לתוצר מקסוס צפוי להיות פוטנציאל לחדור גם לסגמנטים נוספים ובהם סגמנט הטנדרים, ולהוות חלופה מבוקשת לטויוטה היילקס ואיסוזו די-מקס.

24. מתן הרישיון המבוקש ליוניברסל מוטורס, בפרט כאשר היא היבואנית היחידה שמייבאת את דגמי הטנדרים של מקסוס, עלול להוביל לכך שפוטנציאל התחרות של תוצר מקסוס בסגמנט זה לא יתממש. הסבר לכך הוא שהתמריץ של יוניברסל מוטורס להתחרות בסגמנט באמצעות הטנדרים של מקסוס הוא חלש, שכן היא כבר מחזיקה בתוצר השני בגודלו בסגמנט שהוא כאמור איסוזו, ובתוצר שברולט. מתן הרישיון עלול לגרום לכך שיוניברסל מוטורס תעדיף לא לפגוע ברווחיותה ובמכירות תוצר איסוזו באמצעות "קניבליזציה" מצד תוצר מקסוס, דבר שעלול לגרום ל"ייבוש" של מקסוס.

25. אם יוניברסל מוטורס תקבל את רישיון הייבוא לתוצר מקסוס בסגמנט הטנדרים, היא עשויה להעדיף לשווק את תוצר מקסוס בצורה מתונה, כלומר במחירים שאינם תחרותיים ובכמויות קטנות, על מנת לא לפגוע במכירות איסוזו. כך, מתן רישיון ייבוא לטנדרים מתוצר מקסוס ליוניברסל מוטורס אינו צפוי להטיב או לקדם את התחרות.

26. לעומת זאת, מצב עניינים שבו יבואן אחר בעל היקף פעילות קטן בסגמנט הטנדרים או יבואן חדש שאינו פועל בו כיום ישווק את דגמי הטנדרים של מקסוס, הינו מצב עדיף תחרותית על כזה שבו יוניברסל מוטורס תחזיק ברישיון זה. יבואן מתחרה מסוג זה צפוי לשמש כרסן תחרותי על יוניברסל מוטורס (וגם על המתחרה המשמעותית הנוספת - יוניון מוטורס), משום שאם למשל היא תשקול לקבוע עבור תוצריה מחירים גבוהים, היא תחשוש ממעבר של חלק מלקוחותיה לתוצר מקסוס המשווק על ידי המתחרה. עם זאת, במצב עניינים בו יוניברסל מוטורס נהנית גם מהרווחים של תוצר מקסוס, היא תהיה אדישה למעבר של לקוחות כאמור ורסן זה ייעלם.

⁸ ראו ה"ש 3.

⁹ כ-4% מקטגוריית הרכבים הפרטיים במחצית הראשונה של 2025.

27. יבואן שאינו צריך לאזן את תמהיל המכירות שלו על פי התוצר המוביל מחשש לקניבליזציה, יהיה בעל תמריץ להתחרות בצורה אגרסיבית יותר, באופן שצפוי לחולל תחרות בסגמנט הטנדרים הניחן בריכוזיות גבוהה כיום.

28. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

תחרות בין מספר יבואנים המייבאים את אותו המותג, לא תעזור לקדם את התחרות במקרה שבו יוניברסל מוטורס תחזיק ברישיון הייבוא המבוקש. זאת, כפי שיתואר להלן.

29. משיחות שנערכו עם מתחרים בתחום עולה כי סגמנט הטנדרים בקטגוריה N1 מכיל בעיקר כלים המיועדים לצרכי עבודה. לפי הנתונים שבידנו, בשנת 2024 כ-74% מהלקוחות בסגמנט היו לקוחות מוסדיים – ציי רכב, חברות ליסינג וארגונים, וכ-20% היו לקוחות פרטיים.¹⁰

30. עוד עולה כי לקוחות מוסדיים הם שחקנים חוזרים הנוטים לרכוש מהיבואן מספר כלים בבת אחת, ואף לעיתים כמה סוגים של כלים לצרכיהם השונים. כמו כן, חלק מהלקוחות המוסדיים מתקשרים עם היבואנים באמצעות מכרזים להתקשרויות ארוכות טווח, כמו למשל צה"ל, חברת חשמל והרשויות המקומיות.¹¹

31. מכאן שליוניברסל מוטורס קיים יתרון מתוקף היותה שחקנית משמעותית בסגמנט הטנדרים, מה שמקנה לה גישה ישירה ללקוחות המעוניינים לרכוש טנדרים, באופן שאין ליבואן מקסוס אחר שאינו מחזיק בתוצרים נוספים בסגמנט.

32. על כן, ייתכן כי בתרחיש שבו יוניברסל מוטורס תייבא את דגם הטנדרים של מקסוס במקביל ליבואן נוסף, היא תוכל לנקוט באסטרטגיית קשירה בין דגמי הטנדרים של מקסוס לתוצרי טנדרים אחרים שהיא מייבאת או לכלי רכב נוספים, באמצעות באנדלים או הנחות מותנות, ובכך להגביל את הגישה של יבואן מקסוס אחר ללקוחות בסגמנט הטנדרים.

33. כך, ייתכן כי מרבית הלקוחות בסגמנט שממילא מעוניינים לרכוש מספר כלים מסוג טנדר או גם טנדרים וגם כלי רכב מסוגים נוספים, יעדיפו לרכוש את רכבי מקסוס מיוניברסל מוטורס על פני

¹⁰ 6% מהלקוחות בסגמנט נותרים ללא סיווג בנתונים אלו.

¹¹ דוגמה למכרז פומבי של מנהל הרכב הממשלתי משנת 2020, לרכישת כלי רכב מסוג טנדרון ומסוג טנדר: <https://mr.gov.il/ilgstorefront/he/p/64.0956>

יבואן מקסוס אחר. הגבלת הגישה של יבואן מקסוס אחר ללקוחות, תקשה עליו להוות רסן תחרותי תוך-מותגי על יוניברסל מוטורס, עד כדי דחיקתו מהתחרות הבין-מותגית. דחיקה כאמור של יבואן מקסוס אחר מסגמנט הטנדרים, תוביל שוב לתרחיש שתואר לעיל.

34. לפיכך, נראה כי תרחיש בו יוניברסל מוטורס ויבואן נוסף כגון אוטו חן ייבאו את תוצר מקסוס בסגמנט זה במקביל, אינו צפוי לקדם את התחרות בסגמנט.

המלצה

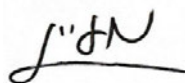
35. על סמך התמונה שהוצגה לעיל, ובכלל זה היקפי פעילותה הגבוהים של יוניברסל מוטורס בסגמנט הטנדרים בקטגוריה N1 וכן הפוטנציאל התחרותי של תוצר מקסוס, אנו סבורים כי סירוב לבקשת יוניברסל מוטורס להוספת תוצר מקסוס מסוג טנדר בקטגוריה N1 לרישיון היבואן שבידיה צפוי לקדם את התחרות בתחום.

36. לפיכך ונוכח כל האמור לעיל, המלצת הממונה היא שאין מקום להוסיף את תוצר מקסוס מסוג טנדר בקטגוריה N1 לרישיון היבואן שבידי יוניברסל מוטורס, משיקולים של קידום התחרות בסגמנט הטנדרים בקטגוריה N1.

37. אנו זמינים לכל שאלה או הבהרה.

בברכה ובכבוד רב,

מעין גרינשפון, כלכלנית



רשות התחרות