



רשות ההגבלים העסקיים

הודעת הממונה על הגבלים עסקיים בעניין כללים שיחולו על בתי זיקוק לאחר פיצול

א. רקע

על רקע החלטת הממשלה להביא בעתיד הקרוב לפיצול ולהפרטה של בתי זיקוק לנפט בע"מ (להלן: "בז"ן"), נתבקשתי להביא את מדיניותה של רשות ההגבלים העסקיים ביחס לכללים אשר יחולו מכוח חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח – 1988 במקרה של פיצול בתי הזיקוק לשתי יחידות עסקיות נפרדות ועצמאיות המתחרות זו בזו. מדיניות זו באה לידי ביטוי בדברים שהוחלפו בעבר עם הנוגעים בדבר, לרבות בתי הזיקוק, בעלי המניות בהם וגורמי ממשלה, והם מוכתבים כולם מרציונאל שתכליתו פיצול המונופולין בייצור תזקיקים והגברת התחרות במשק האנרגיה בישראל.

עיקרה של מדיניות רשות ההגבלים העסקיים הוא **מעבר מרגולציה - לתחרות**: הסרת מגבלות מדורגת ומבוקרת מבתי הזיקוק כחלק מתהליך החדרת תחרות לענף ייצור התזקיקים והתבססותה. מדיניות זו, אשר היבטיה מפורטים להלן, קשורה בטבורה למכירת בז"ן אשדוד לידי צד שלישי, ליצירת תחרות במקטע הזיקוק ולביטול המעמד המונופולי של בז"ן. בשל השוני בהיקפי הזיקוק של כל אחד מבתי הזיקוק, הסרת המגבלות מעל בז"ן חיפה תיעשה באופן מדורג ומבוקר, בכפוף לשינוי הצפוי לחול במעמדה כבעלת מונופולין. זאת, בשונה מהקלות שיינתנו לבז"ן אשדוד כבר עם מכירתה לידי צד שלישי, משום שאין היא צפויה להיות בעלת מונופולין.¹

ב. כללי

התחרות בשווקי התזקיקים – המהווים תשומה חשובה למשק כולו – תובטח בשלוש אלה: פיצול המונופולין בזיקוק ליחידות מתחרות; הבטחת קיומה של זרוע ייבוא נגישה, הן בהיבט התשתית בנמלים והן בהיבטי האחסון, ההולכה והניפוק של תזקיקים מיבוא; ולבסוף, על-ידי מתן אפשרות לאינטגרציה אנכית בין יצרני תזקיקים (ובהם בתי זיקוק) ויבואניהם - לענף שיווק התזקיקים בתחנות דלק (בשונה מהמגבלות החלות כיום על בז"ן).²

על רקע זה מובא פירוט הכללים שיחולו ועיקרם – מתחום ההגבלים העסקיים. בנוסף, מצורפות המלצות באשר לפעילות מקבילה של יתר גורמי הפיקוח, ובהם משרד התשתיות הלאומיות, ועניין במדיניות ממשלתית קוהורנטית כלפי בתי הזיקוק לקראת ביצוע מהלך הפיצול.

¹ על ההצדקה לשוני המהותי בכללים החלים על בעל מונופולין לעומת מי שאינו בעל מונופולין, עמד השופט Learned Hand בפרשת United States v. Associated Press 52 F. Supp. 362, 373 (S.D.N.Y. 1943):

"The Answer to such questions need not embarrass us: their pertinency presupposes that whatever is true in small matters, must be true in large; and the greater part of the law is founded upon a denial of exactly that; for in law differences in quantity again and again become decisive differences in quality."

² הטעם במתן האפשרות לאינטגרציה אנכית הוא תחרות בייצור תזקיקים בישראל לצד קיומה של זרוע הייבוא. תחרות זו תסיר את המניעה העקרונית לפעולתם של מזקקים (ושל מייבאים) במקטע השיווק. ריבוי הגורמים הפעילים במקטעים אנכיים אלה צפוי להביא להגברת התחרות אף במקטעים נוספים, ובעיקר במקטע השיווק.



רשות ההגבלים העסקיים

אין בדברים המפורטים להלן כדי לייתר ההליכים הקבועים בחוק ההגבלים העסקיים, אך אלה ייבחנו לאור המדיניות המוטוית פה (בכפוף להתממשותה). ככל שיווצרו שינויים משמעותיים בשווקים הרלוונטיים, יהיה טעון מסמך זה בחינה מחודשת.

ג. כללים

1. מגבלות על רוכש בית זיקוק:

עמדת רשות ההגבלים העסקיים היא כי יש להתיר מיזוג בין בז"ן אשדוד לבין אחת מחברות הדלק הפעילות כיום בשוק. זאת, בהתחשב במעמדה של בז"ן אשדוד כיום, היקפי פעילותה, וההשקעות הנדרשות בה.

בהתחשב באותם קריטריונים עמדתנו היא כי מיזוג של בז"ן חיפה עם חברת דלק גדולה הפועלות במקטע השיווק, אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק ההגבלים העסקיים ועם הרציונאל של קידום והחדרת תחרות לענף שיווק הדלקים. נהפוך הוא: כניסת בז"ן חיפה, הנהנית מיתרון של אינטגרציה אנכית, כמתחרה נוספת במקטע השיווק, תוך פריסת תחנות דלק באופן עצמאי, עשויה, בסבירות גבוהה, להגביר את התחרות במקטע השיווק.

עמדת הרשות היא כי בהתחשב במעמדה של בז"ן חיפה ויכולת החדירה שלה למקטע השיווק, תוכל בז"ן חיפה להכנס לשיווק בתחנות תדלוק על-ידי מיזוג עם חברת דלק שחלקה בשוק הוא סביב 15% מכלל הדלקים (בנזין או סולר) המשווקים בתחנות תדלוק בישראל. כאמור, פתוחה הדרך בפני בז"ן חיפה, לאחר הפיצול, גם להקים תחנות תדלוק באופן עצמאי, או להתקשר עם תחנות תדלוק קיימות (בכפוף לקבלת אישורים פרטניים להתקשרויות הטעונות אישורו של מערך הפיקוח על הגבלים עסקיים).

2. פעילות ורטיקלית של בית זיקוק:

עמדת הרשות היא כי לאחר מכירת בז"ן אשדוד ותחילת הפעלתו המסחרית בתחרות לבז"ן חיפה, לא צפויה מניעה ממשית להתיר לבתי הזיקוק המתחרים לפעול במקטע השיווק, כדלקמן:

2.1 בז"ן חיפה - פעילות של בז"ן חיפה במקטע השיווק תותר רק כעבור חצי שנה ממועד הפעלתו המסחרית של בז"ן אשדוד והיווצרות תחרות במקטע הזיקוק. אם בז"ן חיפה תוסיף להיות בעלת מונופולין בייצור תזקיקים באותה עת – יש לשקול דרישה לכך שפעילות השיווק תיערך בתאגיד נפרד, למניעת תופעות של סבסוד צולב וכריכת מוצרים.

2.2 בז"ן אשדוד יוכל להיכנס לשיווק באופן מיידי.

אין מקום להטיל מגבלה על נתח השוק המקסימלי של מי מבתי הזיקוק במקטע השיווק. הטלת מגבלה כזו על צמיחה אורגנית וכיבוש נתח שוק באמצעות תחרות מוגברת (להבדיל מגידול באמצעות מרכישות ומיזוגים הכפוף לפיקוח על המיזוגים שבחוק ההגבלים העסקיים) תביא להקהיית התמריץ לתחרות בשוק.



רשות ההגבלים העסקיים

3. אפליית מחירים והנחות כמות :

3.1 אפליית מחירים - ככל שלמי מבתי הזיקוק המפוצלים יהיה מעמד של בעל מונופולין בתזקיק מסויים, יהיה בית הזיקוק האמור כפוף להוראת סעיף 29א(ב)(3) לחוק ההגבלים העסקיים, האוסרת על מונופול לקבוע תנאי התקשרות שונים לעסקאות דומות.

3.2 הנחות כמות – לא תהיה למי מבתי הזיקוק מניעה להנהיג כלפי לקוחותיהם הנחות כמות, היינו הנחות המבוססות על חסכון מוכח בעלויות הנובע במישרין מגודל הרכישה. היתר זה יחול כל עוד אין מדובר בהנחות נאמנות, מטרה או סל – הנחות שמטרתן קיבוע נתח שוק מונופוליסטי או הגדלתו תוך קביעת שיעור הנחות המבוסס, במישרין או בעקיפין, על גידול במחזור האינדיבידואלי.

4. רכישת תשתיות ההולכה, הפריקה והאחסון המשמשות בית זיקוק באופן בלעדי :

ככל שיימצא כי תשתיות אלה נחוצות, או יהיו נחוצות בעתיד, לקיום או לפיתוח מערך ייבוא תזקיקים לישראל - אין להתיר את רכישתם על-ידי מי מבתי הזיקוק. בנוסף, ככל שרכישת התשתיות תיצור תלות של בית זיקוק אחד בשני – אין להתיר הרכישה.

5. עיסוק של בית זיקוק בגז טבעי :

כיום קיים איסור על בז"ן לעסוק בגז טבעי, בהתאם לסעיפים 4(א) ו-8(ב) בחוק משק הגז הטבעי, התשס"ב – 2002. קיימת בעייתיות בסיסית באחזקה מקבילה של גז טבעי ותשומות אחרות לייצור אנרגיה, ולכן, ככל שיהיה שינוי במצב החוקי, יהיה צורך לבחון את כניסת בתי זיקוק לאספקה או למכירה של גז טבעי בכפוף למצב התחרות בשווקים האמורים (בעיקר – גז טבעי ומזוט) באותה עת. הבעייתיות הכללית הקיימת במצב זה, אין משמעה איסור מוחלט וגמור על החזקה כזו בעתיד, לאחר פיצול, אלא רק כי קיים צורך בבחינת כל מקרה לגופו ונסיבותיו בהתאם לחשש התחרותי מרכישת החזקות ספציפיות.

6. עיסוק של בית זיקוק בייצור חשמל :

ככלל, אין הצדקה, בתרחיש של פיצול ותחרות, למנוע התרת עיסוק של מי מבתי הזיקוק בייצור חשמל, הכל בהיבט חוק ההגבלים העסקיים.

7. עיסוק של בית זיקוק בהתפלה :

ככלל, אין הצדקה, בתרחיש של פיצול ותחרות כאמור, למנוע התרת עיסוק של מי מבתי הזיקוק בהתפלה, אף זאת בראי חוק ההגבלים העסקיים.



רשות ההגבלים העסקיים

8. הסכמי זינה בין בתי הזיקוק בעניין חומרי ביניים :

הסכמים בין בתי הזיקוק יהיו טעונים בחינה פרטנית של רשות ההגבלים העסקיים בהיותם הסכמים בין מתחרים. בבחינת ההסכמים יילקח בחשבון, בין היתר, השפעתם האפשרית על התחרות באספקת המוצרים השונים ומנגד - חיוניות המכירה והרכישה של כל אחד מהצדדים. לא קיימת עמדה בסיסית השוללת קיומם של הסכמי זינה.

ד. המלצות

9. שחרור מפיקוח מחירים :

עמדת הרשות היא כי עם מכירת בז"ן אשדוד לידי צד שלישי, יש להסיר את פיקוח המחירים מעליה. שני טעמים לכך: ראשית, אין בז"ן אשדוד צפויה להוות מונופול במי מהתזקיקים, ולפיכך אין עילה לפיקוח מטעם זה עומדת עוד על הפרק; שנית, עיקרם של המהלכים המפורטים כאן, בהתווית מדיניות עקרונית של הממשלה ובמוקדה – **מעבר מרגולציה לתחרות**. מדיניות זו מחייבת ביטול הרגולציה עם התבססותה של תחרות.

אשר לבז"ן חיפה, הנחת המוצא עליה אנו ממליצים היא כי ניתן להסיר את פיקוח המחירים מכל תזקיק אשר, באופן עקבי, אין בז"ן חיפה מספקת למעלה מ-50% מכלל המכירות ממנו – בישראל. זאת, כל עוד בז"ן אשדוד פועלת באופן רציף ועצמאי. כמו-כן, ניתן לדעתנו להסיר את פיקוח המחירים מבז"ן חיפה על כל תזקיק אשר בז"ן אשדוד מזקקת 15% מכלל המכירות שלו בישראל.

החלטה זו, כמו גם יתר הנסיבות אשר תצדקנה את הסרת פיקוח המחירים, צריכה להיבחן לגופה על-ידי הדרג המוסמך לעניין זה – משרדי התשתיות הלאומיות והאוצר.

דרור שטרום

הממונה על הגבלים עסקיים

י"ט בתמוז תשס"ד

08 ביולי 2004