



החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988
בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל
להסדר שבין פז בית זיקוק אשדוד בע"מ לבין בתי זיקוק לנפט בע"מ

א. פתח דבר

לפניי בקשה למתן פטור מאישור הסדר כובל בקשר להסכם החלפת תזקיקים בין בתי זיקוק לנפט בע"מ (להלן: "בז"ן") לבין פז בית זיקוק אשדוד בע"מ (להלן: "בז"א"), במסגרתו מבקשים הצדדים לבצע עסקאות להחלפת תזקיקים מסוג בנזין 95 וסולר תחבורה.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתן האפשרית על התחרות בשווקים הרלוונטיים, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי ההסדר והכבילות שבו עלולות להגביל את התחרות בחלק ניכר מהשוק המושפע מן ההסדר, אך אין בהם כדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות. מן הנימוקים שיפורטו להלן מצאתי כי ההסדר ראוי לפטור לפי סעיף 14 לחוק, אך זאת בכפוף לתנאים שיובאו בהחלטה זו.

ב. הצדדים להסדר

פז בית זיקוק אשדוד בע"מ (להלן: "בז"א") היא חברת בת בבעלות מלאה של פז חברת הנפט בע"מ (להלן: "פז"). פז היא חברה ציבורית בבעלות הציבור (48.58%), קבוצת בינו¹ (23.09%) וגופים מוסדיים. בז"א עוסקת בניהול פעילות בית הזיקוק באשדוד, הכוללת ייצור תזקיני נפט וייצור חשמל, הן לשימוש עצמי והן למכירה ללקוחות חיצוניים, ניהול שרשרת האספקה - ייבוא נפט גולמי וחומרי זינה, ייצוא מוצרים ועוד.

בתי זיקוק נפט בע"מ (להלן: "בז"ן") היא חברה ציבורית בבעלות הציבור (42.51%), החברה לישראל בע"מ² (37.08%) ומפעלים פטרוכימיים בישראל בע"מ³ (20.41%). בז"ן עוסקת בייצור, ייבוא ושיווק תזקיני דלקים.

ג. ההסדר

ג.1. רקע כללי

פיצול בתי הזיקוק ורכישת בז"א על ידי פז הביאו לכך שמרבית הבנזין והסולר המסופקים על ידי פז מקורם בבז"א ומרבית הבנזין והסולר הנרכשים על ידי חברות התדלוק האחרות מקורם בבז"ן. תזקיני הדלקים מועברים מצפון לדרום ולהיפך באמצעות מערכת הולכת תזקינים ארצית של חברת תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ (להלן: "תש"ן"). חלוקת אספקת הדלקים לעיל

¹ בבעלות צדיק בינו 52.5%, גיל בינו, הדר שמואלי בינו, ודפנה אור בינו המחזיקים 15.83% מהחברה כל אחד.

² בבעלות משפחת עופר.

³ בבעלות משפחת פדרמן.

והצורך של חברות הדלק, להן פריסה ארצית, לקבל את הדלקים באתר ניפוק הסמוך ככל האפשר למקום השיווק, המריצו את בז"ן להזרים תזקיקים דרומה ואת בז"א להזרים תזקיקים צפונה. בעקבות זאת נוצרו קשיים תפעוליים ועומס על קו הולכת התזקיקים של תש"ן בין צפון הארץ לדרומה (להלן: "הקו הלבן"), שגרמו לעלייה בעלויות חברות הדלק ולחוסר ודאות בדבר מועדי האספקה וההזרמה.

ביום 27.9.2006 ניתנה החלטת הממונה לאפשר את המיזוג בין פז לבין בז"א תחת תנאים⁴ (להלן: "תנאי המיזוג"). בסעיף 5 לתנאי המיזוג נקבע איסור על בז"א להתקשר בכל הסכם עם בית זיקוק אחר מבלי לקבל את הסכמת הממונה, כמובא להלן:

"תישמר הפרדה מלאה בין פעילות בז"א לפעילות בית זיקוק אחר בישראל. מבלי לגרוע מכלליות האמור, לא ייחתם ולא יותחל בביצוע כל הסכם, הסדר או הבנה, בכתב או בעל פה, בין בז"א ובין בית זיקוק אחר בישראל ו/או כל אדם הקשור בו, לרבות הסכם שעניינו רכישה משותפת של חומרי גלם, שיתוף פעולה במכירה או בשיווק של מוצרים או שימוש במתקני ייצור, אחסון, ניפוק או הזרמה או בתשתיות נמל ופריקה, אלא באישור הממונה מראש ובכתב. ..."

נוכח האמור לעיל, אושר לצדדים לבצע החלפת תזקיקים ביניהם בכמות חודשית שנקבעה מראש, ואשר השתנתה מעט לאורך השנים.⁵ ביום 24.3.2009 אישרה הממונה, לבקשת הצדדים, הסדר להחלפת תזקיקים (להלן: "SWAP") בין בז"א ובז"ן, לפיו יעמיד כל אחד מבתי הזיקוק כמות חודשית קבועה של תזקיקים לרשות בית הזיקוק האחר ולבעלותו, תחת תנאים שנקבעו. אישור הממונה הוארך לבקשת הצדדים אחת לשנה החל משנת 2009 ועד שנת 2016, כאשר תוקף האישור האחרון שניתן ביום 2.12.2015 להחלפת תזקיקים בשנת 2016 הינו עד ליום 31.12.2016.

בעקבות פניית רשות ההגבלים העסקיים (להלן: "הרשות") לצדדים, הוגשה הבקשה לאישור הסדר ה-SWAP כבקשת פטור מהסדר כובל.

2.ג. תיאור ההסדר

עניינה של בקשת הפטור שבפניי הוא אישור המשך הסדר החלפת התזקיקים בין הצדדים. במסגרת בקשת הפטור מבקשים הצדדים לבצע החלפת תזקיקים בכמות מרבית חודשית של 27,500 קוב בנוזין 95 ו-25,000 קוב סולר תחבורה⁶ ב-3 השנים הקרובות (עם אופציה להארכה ב-3 שנים נוספות), כאשר הכמות המוחלפת בפועל תיקבע בתחילת כל שנה בהתאם לצרכי הצדדים. בז"א תעמיד את הכמות המוחלפת לרשות בז"ן במתקני תש"ן בדרום הארץ או בפי גלילות

אישור הממונה למיזוג בתנאים בין פז חברת הנפט בע"מ לבין בית זיקוק לנפט אשדוד בע"מ (27.9.2006) **הגבלים עסקיים** 5000447.

⁵ באישור האחרון שניתן לשנת 2016, אושר לצדדים לבצע החלפת תזקיקים ביניהם בכמות מקסימלית חודשית של 22,500 קוב בנוזין ו-18,500 קוב סולר תחבורה.

⁶ בבקשת הפטור ביקשה בז"א להחליף כמות של 27,500 קוב בנוזין 95 ו-22,000 קוב סולר, כאשר בז"ן ביקשה להחליף כמות של 25,000 קוב בנוזין 95 ו-25,000 קוב סולר.

אשדוד, בהתאם לבקשת בז"ן, ואילו בז"ן תעמיד את הכמות המוחלפת לרשות בז"א על ידי הזרמתה למתקני פז במפרץ חיפה.

ד. השפעת ההסדר על התחרות

עסקינן בהסדר בין שתי החברות היחידות המייצרות תזקיקים בישראל, המעוניינות בהחלפת תזקיקים ביניהן בכמות מקסימאלית אשר תתעדכן אחת לשנה, לתקופה בת 3 שנים עם אופציה ל-3 שנים נוספות.

בהסדר טמונים יתרונות תחרותיים: ראשית, ההסדר מקל על כל אחד מבתי הזיקוק לספק שירות ולהתחרות באזור הגיאוגרפי של בית הזיקוק המתחרה – בז"א הממוקמת בדרום ובז"ן הממוקמת בצפון. שנית, ההסדר מבטל את הבזבוז שבהזרמת דלקים צפונה ובהזרמת דלקים זהים דרומה במקביל ואת עלויות ההזרמה. ההסדר מפחית את כמות הדלקים המוזרמת, ובכך חוסך הזרמת מוצר מזהם תוך חיסכון באנרגיה והקטנת כמות הדלק.

יחד עם זאת, ההסדר מעלה מספר חששות תחרותיים אשר כפי שיפורט להלן מצאתי שניתן להפגם באמצעות תנאים:

ראשית, ההסדר הנדון מעלה חשש מפני יצירת "שולחן משותף" בין הצדדים להסדר. שיתוף הפעולה בין בתי הזיקוק – שהם למעשה שני היצרנים היחידים בארץ, ולרוב גם השחקנים היחידים בשוק ככל שלא מתקיים ייבוא – והתיאומים השוטפים ביניהם בנוגע לכמויות המוחלפות ותפעולן, עשוי להפחית את התמריצים שלהם להתחרות במכירת תזקיקים. ועוד, שיתוף הפעולה בין הצדדים מעלה את החשש מפני העברות מידע ביניהם וחשיפה למידע רגיש אצל מתחרים, המהווים כר פורה לתיאום ולקיבוע שיווי משקל על-תחרותי באופן אשר עשוי לפגוע בתחרות ביניהם. קיומו של "שולחן משותף" מעלה גם את החשש מפני זליגה אפשרית של שיתוף הפעולה לתחומי פעילות אחרים בהם מתחרים בתי הזיקוק. בשל חשש תחרותי זה, רואה הדין שיתופי פעולה מסוג זה בין מתחרים כהסדרים כובלים.⁷

לא מצאתי כי יש בחשש לניהול שולחן משותף לבדו כדי להצדיק את דחיית בקשת הפטור באופן המאין את ההסדר המבוקש. פטור זה לא ניתן מלכתחילה להעברות מידע שאינן מתחייבות מההסדר, כך שהעברות מידע שכאלה עלולות להווה הפרה של החוק.

שנית, שיתוף פעולה כאמור עשוי להקנות לבתי הזיקוק יתרון תחרותי על פני ייבוא אפשרי, אשר אינו נהנה מהחיסכון בעלויות שממנו נהנים בתי הזיקוק במסגרת ההסדר. בהינתן אישור החלפת התזקיקים יכולות בז"א ובז"ן לנפק דלקים שלהן הן בצפון והן בדרום ללא תוספת עלויות, זאת לעומת דלקים מיובאים אותם ניתן לנפק ללא עלויות משמעותיות רק בדרום הארץ.⁸

⁷ ר' לדוגמא: הי"ע 459/96 דאטה קאר בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים, הגבלים עסקיים 3001542; הי"ע 7008/02 המודיע חברה בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים, תק-מח 2005 (1) 5232, פסקה 52 (2005); הי"ע 1/97 איסכור שירותי פלדות בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים, תק-על 497 (4) 1, פס' 8 (1997).

⁸ ישנן שלוש אפשרויות ליבוא דלקים: יבוא עצמאי באמצעות אוניות לנמל הדלק באשקלון, יבוא משותף של מספר חברות דלק באמצעות אוניות לנמל הדלק באשקלון (ראו: החלטה לפי ס' 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין סונול ישראל בע"מ לבין "דלק" חברת הדלק הישראלית בע"מ (1.12.2014) הגבלים עסקיים 500722) ויבוא עצמאי מחברות אנרגיה בינלאומיות המחזיקות מכלי אחסון בארץ.

מצאתי כי ניתן להפיג גם חשש תחרותי זה באמצעות קביעת תנאים לאישור ההסדר אשר מבטיחים שגם יבואנים יוכלו ליהנות מיתרון החלפת הזיקים.

על מנת להפיג את החששות התחרותיים דלעיל באופן המשמר את היתרונות הקיימים בהסכם החלפת התזיקים, ובדומה לאישור שניתן לצדדים לשנת 2016, מצאתי כי נכון לחייב את הצדדים להקצות חלק מהכמות המיועדת לבז"א בבז"ן ליבואנים שיקצו בעבור כמות זו תזיקים במתקני קמ"ד/תש"ן. תנאי זה נועד להפחית את חסמי הייבוא ולהגביר את הרסן התחרותי על בתי הזיקוק.

נוכח האמור, הגעתי לכלל מסקנה כי בכפוף לתנאים אשר יפורטו בהמשך, אין בכילות שבהסדר כדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות.

כמו כן, לאור צרכי הצדדים להסדר, כמו גם חברות הדלק, להיערך בהקדם לרכישת ומכירת תזיקים טרם תחילת השנה האזרחית, מצאתי לנכון להחיל אישור זה לשש שנים, במסגרתו אחת לשנה הצדדים יצטרכו להציג בפני חברות הדלק וכל מי שמבקש ליבא תזיקים את הכמויות המוחלפות ביניהם.

ה. סוף דבר

לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיוזוגים ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ולהעניק את הפטור המבוקש, בתנאים המפורטים להלן, לתקופה של **שש שנים**.

ו. ואלה הם התנאים למתן הפטור:

הגדרות:

"תקופת ההסדר" – החל מיום 1.1.2017 ועד יום 31.12.2022 ;

"יבואן תזיקים" – כל אדם או תאגיד אשר מעוניין לייבא תזיקים לישראל בתקופת ההסדר ואינו בז"ן או בז"א כהגדרתן להלן ;

"בז"א" – חברת פז בית זיקוק אשדוד בע"מ ;

"בז"ן" – חברת בתי זיקוק לנפט בע"מ ;

"בתי הזיקוק" – בז"א ובז"ן ;

"תש"ן" – חברת תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ ;

"קמ"ד" – קו מוצרי דלק בע"מ ;

"הכמות המוחלפת" – כמות חודשית מקסימלית של 27,500 קו"ב בנוזל 95 ושל 25,000 קו"ב סולר תחבורה, אשר תיקבע על ידי בתי הזיקוק אחת לשנה ;

תנאים:

1. במקרה שיהיה במהלך תקופת ההסדר יבואן תזקיקים, אחד או יותר, אשר יתקיימו בו שלוש התנאים המצטברים שלהלן:

(1) יבואן התזקיקים הודיע לבתי הזיקוק על רצונו להשתתף בהסדר ההחלפה ביחס לתקופה בת שנה המצויה בתוך תקופת ההסדר;

(2) יבואן התזקיקים יתחייב להעמיד לרשותה של בז"ן כמות זהה לכמות שמבקש יבואן התזקיקים מבז"ן במתקני קמ"ד/תש"ן בדרום הארץ או בפי גלילות אשדוד, בהתאם לבקשת בז"ן;

(3) הכמות שמבקש היבואן להחלפה לא תעלה על כמות חודשית מרבית השווה לכמות המוחלפת, לפי העניין, כשהיא מחולקת במספר הגדול באחד ממספר היבואנים העומדים בתנאים (1) ו-(2) של סעיף זה לעיל (להלן: "**הכמות המוקצית לכל יבואן**"). להמחשה:

$$\frac{\text{הכמות המוחלפת}}{1 + \text{מספר היבואנים}} = \text{הכמות המוקצית לכל יבואן}$$

אזי יחולו על בז"א ובז"ן ההוראות הבאות:

(א) כל אחד מבתי הזיקוק יעמיד את הכמות המוחלפת לרשות בית הזיקוק האחר ולבעלותו, בניכוי כמות חודשית הזזה לסך הכמות שביקשו כל יבואני התזקיקים העומדים בתנאים (1), (2) ו-(3) לעיל;

(ב) בז"ן תעמיד לרשות כל אחד מיבואני התזקיקים את הכמות המבוקשת על ידו, אשר לא תעלה על הכמות המוקצית לאותו יבואן, בשער בז"ן או על ידי הזרמתה למתקני היבואן בצפון הארץ, בהתאם לבקשת היבואן;

(ג) בתי הזיקוק יאפשרו ליבואן התזקיקים להשתתף בהסדר להחלפת התזקיקים שיכלול בנזין 95 בלבד, סולר תחבורה בלבד, או שניהם, לפי בחירת היבואן.

2. לא תותר כל התחשבות כספית בין בז"א לבז"ן וכן בין בתי הזיקוק או מי מהם ליבואני תזקיקים ביחס לכמויות התזקיקים להחלפה, למעט לצורך שיפוי בגין הפרשים בכמויות המוחלפות כתוצאה מאילוצים תפעוליים בלבד בהיקף שלא יעלה על אחוז אחד מהיקף הכמות המוחלפת בכל חודש. כל התחשבות כזאת תתועד בכתב על ידי כל צד ותועמד לעיון הממונה לפי דרישה.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק נתונה החלטתי זו לערר בתוך 45 יום בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים וכל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל.

מיכל הלפרין
הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, כא' בכסלו, התשע"ז
21 בדצמבר, 2016