

ירושלים, ט"ז אדר ב תשפ"ד

26 מרץ 2024

לכבוד

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

ירושלים

שלום רב,

הנדון: עמדת רשות התחרות ביחס לתזכיר חוק לתיקון חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (תיקון

מס' 12), התשפ"ד-2024

1. להלן יובאו עיקרי עמדת רשות התחרות ביחס לתזכיר חוק לתיקון חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (תיקון מס' 12), התשפ"ד-2024 (להלן **הצעת התיקון** או **התזכיר**) שהופץ להערות הציבור ביום 22.2.2024.
2. רשות התחרות מברכת על התיקון המוצע וסבורה כי יש בו על מנת לקדם את התחרות בענף הרכב בכלל, ובייבוא רכבים ומוצרי תעבורה בפרט. בין היתר, הרחבת הסמכות לפטור מבקשי רישיון מתנאים לקבלת רישיון לשם קידום התחרות (ס' 5 לתזכיר) והרחבת המשטר הנוגע לייבוא אישי (ס' 11 לתזכיר) צפויות להוריד את חסמי הכניסה לשוק ולהגדיל את החלופות העומדות לרשות הצרכנים, ובכך לקדם את התחרות.
3. עם זאת, נבקש להתייחס למספר סעיפים בהצעת התיקון, אשר ביחס אליהם אנחנו ממליצים לערוך שינויים קלים על מנת להבטיח את התרומה התחרותית המירבית:
4. **סעיף 2** לתזכיר קובע כי "בסעיף 3 לחוק העיקרי, בסעיף קטן (ב), בסופו יבוא: '(9) תנאים והגבלות שמטרתם לקדם את התחרות בענף הרכב'". בדברי ההסבר שצורפו להצעת התיקון צוין כי "סעיף 3(ב) לחוק אינו כולל הסמכה להטיל תנאים והגבלות שיעודדו תחרות".

5. אנו סבורים כי ס' 45 לחוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016 (להלן **החוק**) מעגן בצורה ברורה את החובה לשקול שיקולי תחרות, בכל הנוגע לרישיון יבואן מסחרי, הן בעת מתן רישיון, הן בעת קביעת תנאים בו והן בעת חידושו. נוכח האמור, כבר היום קיימת בידי המנהל סמכות – ואף חובה – לשקול שיקולי תחרות בעת מתן או חידוש רישיון יבואן מסחרי ולקבוע תנאים בעניין. ס' 3(ב) לחוק, המאפשר למנהל "לקבוע ברישיון למתן שירות רכב תנאים והגבלות שיחולו על בעל הרישיון", אינו מונה רשימה סגורה של תנאים אפשריים, ומשכך אין בפירוט כדי לגרוע מההוראה הברורה הקבועה בס' 45 לפיה יש לשקול שיקולי תחרות גם בעת קביעת תנאים ברישיון. על כן אנחנו סבורים כי האמור בדברי ההסבר בהקשר זה אינו מדויק, ועלול להוביל לפרשנות מוטעית המצמצמת את הסמכות הרחבה אשר ממילא קיימת בידי המנהל כבר היום.
6. ככל שמשרד התחבורה סבור כי יש עדיין מקום לתיקון, בין על מנת להבהיר את המצב המשפטי הקיים ובין על מנת להוסיף על סמכויות המנהל בנוגע לרישיונות שאינם רישיון יבואן מסחרי, אנו סבורים שראוי לתת הבהרה דומה גם ביחס לסמכות הקיימת למנהל על פי ס' 10 לבטל רישיון, להתלות עד לקיום תנאים שיוזרה עליהם, להגבילו או לסרב לחדשו. וזאת, על מנת למנוע טיעון אפשרי שלפיו התיקון לס' 3 יצר הסדר שלילי אשר גורע מהסמכות והחובה לשקול שיקולי תחרות גם בהפעלת סמכות זו. אף יש לתקן את האמור בדברי ההסבר בהקשר זה.
7. לפיכך, אנו מציעים כי ככל שמשרד התחבורה יעמוד על הצורך בתיקון ס' 3 לחוק, יש לתקן את דברי ההסבר לס' 2 בתזכיר באופן הבא:

מוצע לתקן את סעיף 3(ב) לחוק **כך שרשימת התנאים וההגבלות המפורטת בסעיף תכלול שהמנהל יהיה מוסמך לקבוע ברישיון למתן שירות רכב, בין יתר התנאים, גם תנאים והגבלות שמטרתם לקדם את התחרות בענף הרכב, שהיא אחת ממטרות החוק; לפי המוצע**, כאשר יש כשל תחרותי, ניתן יהיה להגביל את בעל הרישיון בצורה שתאפשר תחרות רבה יותר באותו ענף. כך למשל, במהלך יישום הוראות החוק בין היתר בתחום מוצרי התעבורה, עלה חשש שקיים תיאום מחירים שמתעצם נוכח קיומן של מערכות מידע שמספקות פירוט מחירים למוצרי התעבורה הנמכרים בארץ. דוגמה נוספת היא מניעת יבוא של תוצר רכב דו גלגלי, על ידי יבואן של רכב דו גלגלי שבבר חולש על יותר מ 50% משוק כלי הרכב הדו גלגליים.

כיוון שסעיף 3(ב) לחוק אינו כולל הסמכה להטיל תנאים והגבלות שיעודדו תחרות מוצע להוסיף סמכות כאמור: רשימת התנאים וההגבלות הקבועה בסעיף 3(ב) אינה רשימה סגורה, והמנהל רשאי עוד טרם התיקון לקבוע ברישיון תנאים והגבלות שאינם מופיעים במפורש ברשימה, לרבות תנאים והגבלות שמטרתם לקדם את התחרות בענף הרכב. עם זאת, מוצעת התוספת האמורה על מנת להבהיר את המצב הקיים.

8. כמו כן, מוצע להוסיף לס' 6 לתזכיר תיקון נוסף לס' 10 לחוק באופן הבא:
- אחרי סעיף 10(א) יבוא: "10(א) המנהל רשאי להגביל רישיון או לסרב לחדשו מטעמים הנוגעים לקידום התחרות בענף הרכב בהתאם להוראות סעיף 45";
- כן מוצע להוסיף כדברי הסבר:
- בהתאם להוראת סעיף 45 לחוק, על המנהל להביא בחשבון שיקולים של קידום התחרות גם בקביעת תנאים ברישיון ובבחינת בקשה לחידוש. משכך, מוצע להבהיר זאת גם בסעיף 10 לעניין קביעת הגבלות ברישיון וחידושו.
9. **סעיף 7** לתזכיר קובע כי "בסעיף 16 לחוק העיקרי, אחרי 'לשם ביצוע ההוראות לפי חוק זה' יבוא 'וקידום מטרתו כאמור בסעיף 1'".
10. רשות התחרות סבורה כי כבר היום, ס' 16 לחוק מאפשר למנהל לדרוש כל סוג של נתונים בכל הנוגע לקידום התחרות בענף. עם זאת, ככל שלשיטת משרד התחבורה יש ערך בהבהרת המצב המשפטי, רשות התחרות מברכת על כך, ובלבד שלא ישתמע מכך כי התיקון יצר הסדר שלילי אשר גורע מהסכמות לדרוש נתונים בנוגע לסוגיות שאינן מופיעות במפורש בס' 16 לחוק. בהתאם אנו מציעים כי דברי ההסבר לסעיף 16 ישונו כך שיקבע:
- סעיף 16 לחוק מסמך את המנהל לדרוש מגוון רחב של נתונים מאת בעל הרישיון, וקובע כי המטרה לשמה ניתן לבקש את הנתונים היא לשם ביצוע ההוראות לפי החוק. מוצע להרחיב את ההסמכה באופן המנהל יהיה מוסמך להבהיר כי הסמכות לבקש את הנתונים היא גם לשם קידום מטרות החוק המפורטות בסעיף 1 לחוק, וביניהן הבטחת רמה מקצועית של נותני שירותים בענף הרכב, הגנה על הבטיחות וקידום התחרות בענף.
11. **סעיף 15** לתזכיר מוסיף, בס' 41 לחוק, חובה על יצרן ועל יבואן ישיר להתחייב "להימנע מלהתערב בייבוא רכב בידי יבואן מסחרי אחר או מסיכול ייבואו כאמור, ומלפעול בדרך כלשהי לסיכול קבלת רישיון יבואן מסחרי לרכב או חידושו, בידי אדם אחר".
12. רשות התחרות רואה חשיבות רבה במניעת התערבות של יבואן ישיר בייבוא עקיף או אישי, על מנת לשמר ולעודד את התחרות בענף. כאמור בדוח סיכום הערכת השפעות הרגולציה (דוח ה-RIA) בנושא עידוד התחרות בתחום הרכב יבוא ותחזוקה, אשר פורסם יחד עם התזכיר, הנושא אף קיבל ביטוי בחוק התחרות הכלכלית (תיקון מס' 23 והוראת שעה), התשפ"ג-2023.
13. לגישת רשות התחרות, יש להרחיב חובה זו גם בנוגע למוצרי תעבורה, נוכח הדומיננטיות שיש ליבואני הרכב הרשמיים בייבוא מוצרי תעבורה, וכן נוכח הקשר ההדוק שבין שוק הרכב לשוק חלקי

החילוף.¹ בדו"ח שערכה חברת שלדור עבור משרד האוצר בשנת 2012 (במסגרת דיוני הוועדה הבין-משרדית לבחינה והגברה של התחרות בענף הרכב; להלן **דו"ח שלדור**) הוצגו מספר השוואות בדבר מאפייני המכר של חלפים בישראל ובמדינות מפותחות נוספות. כך למשל הציג דו"ח שלדור השוואה בינלאומית של תמהיל המכירות המצרפיות של חלפים, והצביע על נתח שוק גבוה יחסית (כ-60%) של מכירות חלפים מקוריים בישראל. עוד העלה דו"ח שלדור כי מבין סך מכירות החלפים המקוריים בישראל מרבית המכירות מקורן ביבוא של יבואני הרכב ואילו היתרה, 10% בלבד מסך המכירות, מקורה ביבוא מקביל.²

14. כפי שתואר בהרחבה בדו"ח שפרסמה רשות התחרות ביולי 2021, שוק החלפים הוא שוק המשך של שוק הרכב.³ משמעות הדבר היא כי ייתכן שיש למוכר בשוק הרכב (השוק הראשוני) יכולת להפעיל כוח שוק מול לקוחות בשוק החלפים, לרבות בדרך של העלאת מחיר, הרעת תנאים או פגיעה באיכות השירות.

15. נוכח האמור, אנו סבורים כי החשש לפגיעה של היבואן הישיר בייבוא המקביל רלוונטי גם לחלקי החילוף וכי קיימת חשיבות תחרותית בהרחבת האיסור גם למוצרים אלו. לפיכך אנחנו מציעים כי ס' 15 לתזכיר ינוסח באופן הבא:

בסעיף 41 לחוק העיקרי, בסעיף קטן (א) -

(1) בפסקה (3), בסופו יבוא:

"(1) להימנע מלהתערב בייבוא רכב או מוצרי תעבורה בידי יבואן מסחרי

אחר או מסיכול ייבואו כאמור, ומלפעול בדרך כלשהי לסיכול קבלת רישיון יבואן מסחרי לרכב או חידושו, בידי אדם אחר;

(2) בפסקה (4), בסופה יבוא:

"(ד) להימנע מלהתערב בייבוא רכב או מוצרי תעבורה בידי יבואן מסחרי

אחר או מסיכול ייבואו כאמור, ומלפעול בדרך כלשהי לסיכול קבלת רישיון יבואן מסחרי לרכב או חידושו, בידי אדם אחר;

16. **סעיף 19** לתזכיר קובע כי "בסעיף 100 לחוק העיקרי, אחרי סעיף קטן (א)(2), יבוא: (א2) השר רשאי לקבוע לעניין מוצרי תעבורה שיש לגביהם דרישות תקינה קנדית כי המבקש רשאי להציג אישור ממעבדה מוכרת שיקבע, על עמידתם בדרישות התקינה האמורה לשם קבלת אישור לייצור דגם לפי סעיף זה." (הטעות במקור)

¹ להרחבה בסוגיה ראו כמפורט במחקר רשות התחרות בעניין [חלקי חילוף לרכבים ובחינת השפעת החלף התחליפי על החלף המקורי רשות התחרות](#) (20.10.2022).

² [קידום התחרות בענף הרכב - גיבוש מהלכים להגברת רווחת הצרכן. שלדור, 2012.](#)

³ [חלקי חילוף לרכבים - תמחור ומודעות צרכנית רשות התחרות](#) (27.7.2021).

17. רשות התחרות רואה חשיבות בהכרה בתקינות זרות על מוצרים, באופן שמוביל להורדת חסמים. על כן, מוצע כי חלף ההפניה לתקינה הקנדית, תיקון הסעיף יכלול הוראה המאפשרת למנהל, בהתאם לשיקול דעת השר, להכיר בתקינות זרות נוספות ללא צורך בשינוי חקיקה נוסף. זאת, על מנת שלא להגביל את ההכרה בתקינות זרות לרשימה סגורה שקשה לשנותה בהתאם לשינויים במצב האסדרה והתקינה בעולם.

בכבוד רב ובברכה,



נעם לוי, עו"ד

רשות התחרות