



## רשות ההגבלים העסקיים

### החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר

### מתן פטור בתנאים מאישור בית הדין להסדר כובל

### בין עשר חברות בעניין פעילות חברת יעדים תיור בע"מ

#### 1. פתח דבר

ביום 27 בדצמבר 2001 הוגשה בקשה למתן פטור מהחובה לקבל את אישור בית הדין להגבלים עסקיים להסדר כובל, בהתאם להוראות סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, עניינה הסכם בין חב' הורן את ליבוביץ בע"מ [להלן: "הורן את ליבוביץ"], שיא סיורים בע"מ [להלן: "שיא סיורים"], א.נ. נתניה בע"מ [להלן: "א.נ. נתניה"], תור בוס שרות המטייל בע"מ [להלן: "קבוצת תור בוס"], ארגמן תורס בע"מ [להלן: "ארגמן תורס"], גרשון תורס בע"מ [להלן: "גרשון תורס"], מטיילי עירון בע"מ [להלן: "מטיילי עירון"], ק.ה.ב. בע"מ [להלן: "ק.ה.ב."], מובילי אשל בע"מ [להלן: "מובילי אשל"], ומטיילי חדרה (1973) בע"מ [להלן: "מטיילי חדרה"] לפעילותו של מיזם משותף – חברת יעדים תיור בע"מ [להלן: "יעדים"].

לאחר שבחנתי את ההסכם ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ולאחר שנועצתי בועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה. כן שוכנעתי, כי בהתקיים התנאים שיפורטו בהמשך החלטתי זו אין הכבילות שבהסכם פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק המושפע מן ההסדר, ואין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלו ראוי ההסדר לפטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 [להלן: "חוק ההגבלים העסקיים"], בכפוף לתנאים המנויים בסיפא להחלטתי. נימוקיי להחלטה זו יפורטו להלן.

#### 2. ההסכם

##### 2.1 הצדדים להסדר

הצדדים להסדר הינם, כאמור, עשר המבקשות שבפניי, שהן עשר חברות הסעה הפועלות ברחבי הארץ, המחזיקות כל אחת ב-10% ממניות יעדים. מפאת חשיבותם של הדברים, שתובהר בהמשך החלטתי, אציין כבר כאן את מספר כלי הרכב שבבעלות כל אחת מהמבקשות, ואת מיקום סניפיה:

1. הורן את לייבוביץ היא חברת הסעות שבבעלותה 96 כלי רכב המאפשרים הסעה של למעלה מארבעים נוסעים [להלן: "כלי רכב גדולים"] ו-45 כלי רכב המאפשרים הסעה של פחות מארבעים נוסעים [להלן: "כלי רכב בינוניים"]. מרכז החברה מצוי בעפולה ובנוסף יש לחברה סניפים בתל אביב ובירושלים.
  2. שיא סיורים היא חברת הסעות שבבעלותה 40 כלי רכב גדולים ו-3 כלי רכב בינוניים. מרכז החברה מצוי בתל אביב.
  3. א.נ. נתניה היא חברת הסעות שבבעלותה 46 כלי רכב גדולים ו-14 כלי רכב בינוניים. מרכז החברה בעמק חפר.
  4. קבוצת תור בוס, המחזיקה בשליטה מלאה בחברת תורבוס בע"מ ובחברת תורבוס קרני קוך בע"מ<sup>1</sup>, מחזיקה בבעלותה 56 כלי רכב גדולים וכ-147 כלי רכב בינוניים<sup>2</sup>. מרכז החברה בתל אביב, יש לה סניף בנתב"ג, ובעתיד הקרוב יוקם סניף בבאר שבע.
  5. ארגמן תורס היא חברת הסעות המחזיקה בבעלותה 34 כלי רכב גדולים ו-8 כלי רכב בינוניים. מרכז החברה בעכו.
  6. גרשון תורס היא חברת הסעות שבבעלותה 16 כלי רכב גדולים ו-6 כלי רכב בינוניים. מרכז החברה בירושלים.
  7. מטיילי עירון היא חברת הסעות שבבעלותה 46 כלי רכב גדולים ו-27 כלי רכב בינוניים. מרכז החברה בקרית אתא.
  8. ק.ה.ב היא חברת הסעות שבבעלותה 19 כלי רכב גדולים ו-13 כלי רכב בינוניים. מרכז החברה בקרית אתא.
  9. מובילי אשל היא חברת הסעות שבבעלותה 9 כלי רכב גדולים ו-5 כלי רכב בינוניים. מרכז החברה בבאר שבע.
  10. חברת מטיילי חדרה היא חברת הסעות שבבעלותה 26 כלי רכב גדולים ו-3 כלי רכב בינוניים. מרכז החברה בחדרה.
- המצבה הכוללת של כלי הרכב המצויים בבעלות החברות מבקשות הפטור עומדת כיום על 388 כלי רכב גדולים וכ-270 כלי רכב בינוניים.

## 2.2 ההסדר

עניינו של ההסדר נשוא בקשת הפטור הינו, כאמור, פעילותה של חב' יעדים. לבושו המשפטי של ההסדר הוא תזכיר ההתאגדות של יעדים מיום 06.02.1990. על פי התזכיר, חולק הון מניותיה של

<sup>1</sup> כן מחזיקה קבוצת תורבוס ב-50% מחברת מטרופולין תחבורה ציבורית בע"מ שעתידיה מחודש מרץ 2002 להפעיל את קו התחבורה הציבורית בין תל אביב לבאר שבע. גוף זה כולל כ-40 כלי רכב גדולים.

<sup>2</sup> חלק מכלי הרכב הבינוניים אינם בבעלות ישירה ומלאה של קבוצת תור בוס.

יעדים בין עשר המבקשות שבפניי באופן שכל אחת מהן מחזיקה 10% מהון המניות המונפק של יעדים<sup>3</sup>. עיקר עיסוקה של יעדים בתחום ההסעות, אולם אין בבעלותה רכבים משלה. לצורך ביצוע התחייבויותיה נעזרת יעדים בצי הרכבים של בעלות מניותיה – המבקשות שבפניי.

### 2.3 השתלשלות העניינים - הערה משלימה

בקשת הפטור שבפניי הוגשה בהמשך לקביעתי מיום 25.12.01, בה עשיתי שימוש בסמכותי הקבועה בסעיף 43(1) לחוק, וקבעתי כי פעילותה של יעדים מהווה הסדר כובל<sup>4</sup>. במסגרת קביעתי הנ"ל [להלן: "הקביעה"] ניתחתי בהרחבה את פעילותה של יעדים, ולא אחזור כאן אלא על עיקרי הדברים. במסגרת הקביעה עמדתי על כך, שפעילותה של יעדים הינה פעילת פרו תחרותיות ביסודה, שכן היא נועדה (במקורה), ואף הצליחה, להעמיד תחרות ממשית ומשמעותית למונופולין של אגד במקרים שבהם קודם לחבירה במסגרת יעדים לא היתה אף חברה שיכלה להתחרות באגד<sup>5</sup>. עם זאת, שיתוף הפעולה גלש, בהעדר מנגנוני פיקוח, גם לתחומים בהם לא נדרש כלל שיתוף פעולה בין המתחרות, והוביל במקרים מסוימים לנקיטת פרקטיקות אנטי תחרותיות בעליל. הפרקטיקות השונות פורטו בהרחבה במסגרת קביעתי<sup>6</sup>, ותמצית הדברים הובאה בפתח הקביעה:

**"כך קרה, שהקמתו של מיזם בין מתחרים, מועיל כשלעצמו, שנעשתה בניגוד לחוק, בלא אישור בית הדין ובלא פטור מן הממונה, הובילה, באין גדר מטעם מערך הפיקוח על ההגבלים העסקיים אשר תציב קו גבול ברור בין מותר לאסור – לתיאומים הפוגעים קשה בתחרות. שיתוף הפעולה החיובי והמועיל הפך, בהיעדר הבלמים והאיזונים שמערך ההגבלים העסקיים היה מציב לו, לשיתוף פעולה הפוגע בתחרות בתיאום מחירים ובחלוקת שווקים..."<sup>7</sup>.**

עתה, משהגישה יעדים את בקשת הפטור שבפניי, הגיעה השעה לתחום את אותו קו גבול ברור בין מותר לאסור, ולקבוע את מערך האיזונים והבלמים אשר יבטיחו כי המיזם ישמש לקידום התחרות ולא לפגיעה בה.

<sup>3</sup> על פי התזכיר הונה הרשום של החברה הוא 14,000 ש"ח, והוא מחולק ל-14,000 מניות בנות 1 ש"ח כל אחת, מהן 1000 מניות הנהלה המקנות לבעליהן זכות להשתתף בהנהלת החברה, 6,500 מניות רגילות סוג א' המקנות לבעליהן זכות השתתפות והצבעה באסיפות החברה, ו-6,500 מניות רגילות מסוג ב' המקנות לבעליהן זכות להשתתפות ברווחי החברה. כל אחת מן המבקשות קיבלה 5 מניות הנהלה, 325 מניות סוג א', ו-325 מניות סוג ב'.

<sup>4</sup> הסדר כובל בין חברות הסעה בין חברות הסעה ביעדים תיור בע"מ – קביעה על פי סעיף 43(א)(1); 2001 הגבלים עסקיים 3012980.

<sup>5</sup> שם, בעמ' 3-4 לקביעה המודפסת. במקור התאגדה יעדים לצורך הגשת הצעה למכרז של מרכז ההסברה, אולם קיימים מכרזים נוספים שבהם העמידה יעדים את התחרות האפקטיבית היחידה לאגד.

<sup>6</sup> ר' פרקים 3.2-3.3 לקביעה.

<sup>7</sup> עמ' 1 לקביעה.

### 3. התנאים למתן פטור

סעיף 14 לחוק, מכחו מוסמך הממונה לתת פטור מקבלת אישור בית הדין להסדר כובל, מתנה את מתן הפטור בשני תנאים מצטברים:

- א. הכבילות שבהסדר אינן מגבילות את התחרות בחלק ניכר של השוק המושפע מן ההסדר, אין שהן עלולות להגביל את התחרות בחלק ניכר משוק כאמור, אך אין בהן כדי לפגוע בגיעה של ממש בתחרות בשוק כאמור;
- ב. עיקרו של ההסדר הכובל אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, ואין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו.

עיקרו של ההסדר שבפניי הוא רצון של החברות ביעדים, המבקשות, להציע הצעות באותם מקרים שבהם אין לאף אחת מן החברות ביעדים אפשרות להציע הצעות בעצמה, תוך שהן מנצלות יתרונות לרשת (network economics) ויתרונות לגודל (scale economics). המדובר באותם מקרים שבהם לצורך ההתקשרות עם הגוף המזמין את ההסעות יש צורך בפריסה ארצית של נותן שירותי ההסעה. צורך זה הוא פועל יוצא של דרישת מזמין השירות (מקום שדרישה כזו קיימת) כי מבצע ההסעות יהא נכון לבצע הסעות מחלקים שונים של הארץ. באותם מקרים בהם קיימת דרישה זו יכול להציע את השירות רק מי שהוא בעל פריסה ארצית.<sup>8</sup> במכרזים אלה, לצד דרישה לפריסה ארצית, קיימת ככלל גם דרישה לגודל מינימלי של מגיש ההצעה, היינו מגיש ההצעה חייב להיות בעל מספר מינימלי של כלי רכב לצורך העמידה בתנאי המכרז. התקשרות המבקשות שבפניי דרושה הן לצורך מתן השירות בפריסה ארצית, והן לצורך העמדה בדרישות הגודל במכרז.

כפי שצוין בקביעה, לעתים יש בפעילותה של יעדים – המיזם המשותף של המבקשות שבפניי – כדי לקדם את התחרות. כך, לדוגמה, למכרז האחרון של משטרת ישראל (שהמועד האחרון להגשת הצעות בו היה יום 31.12.01) ניגשו רק אגד תיור ונופש בע"מ [להלן: "אגד תיור"] ויעדים. יעדים מעמידה אפוא תחרות ברוכה לאגד, שאלמלא כן היתה המציעה היחידה העומדת בתנאי הסף של מכרזים אלה.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> הצורך בפריסה ארצית נובע מכך, שבהתקשרויות מסוימות נדרש המסיע להתחייב לאיסוף נוסעים מנקודות שונות ברחבי הארץ. לנקודת האיסוף חשיבות גדולה לעניין עלות ההסעה, משום שהרכב המבצע את ההסעה נוסע כשהוא ריק מנקודת היציאה שלו לנקודת האיסוף הראשונה. ככל שמרחק זה רב יותר – עלות אותו חלק של הנסיעה, שהיא עלות מבוזבזת, גבוהה יותר. עלות זו מתומחרת כמובן במחיר שדורש המסיע ממקבל השירות, והופכת את ביצוע ההסעה על ידי חברה שבסיסה מרוחק מנקודת האיסוף הראשונה לבלתי כדאית. כפועל יוצא פועלת כל אחת מחברות ההסעה בחלקים מן הארץ, אך לא בכולה.

<sup>9</sup> לעניין היתרונות לרשת והיתרונות לגודל בהקשר הספציפי של תחום התחבורה, כמו גם לעניין מעמדה המונופוליסטי של אגד בתחום קרוב (תחום התחבורה הציבורית הבינעירונית, ותחום שירותי ההסעה הכלל ארציים בתחבורה ציבורית בישראל) ר' : נצב"א החזקות 1995 ומפעלי תחנות בע"מ ואגד אגודה שיתופית לתחבורה בישראל

ואולם, כמוסבר גם בקביעתי מיום 25.12.01, בפעילות המשותפת טמונה סכנה לפגיעה בתחרות, שבמקרה זה אף התממשה בפועל, למרבה הצער. ישיבתם המשותפת של מתחרים בצוותא מעלה חשש לזליגה (spillover) של שיתוף הפעולה מן הפעילות הפרו תחרותית שביסודו לפעילויות נוספות. החשש התחרותי אינו תיאורטי. העובדות נשוא קביעתי מלמדות, כי בעבר "זלג" שיתוף הפעולה בין המבקשות שבפניי לשיתוף פעולה בהתקשרויות בהן לא היה כלל צורך בחבירה בין המבקשות, ואף הביא לנקיטת פרקטיקות אנטי תחרותיות בעליל, כפי שנזכר לעיל.

אשר לשוק המושפע מן ההסדר - בשוק ההסעות קיימות חברות רבות, שלהן כלי רכב רבים<sup>10</sup>. אולם, ככל שהדברים אמורים בהגשת הצעות ללקוחות שלהם דרישה לצי רכבים גדול ישנו מספר קטן מאד של חברות גדולות, ומבין אלה לא כולן מסוגלות לעמוד בתנאי סף של מאות כלי רכב (דרישה הקיימת בחלק מן המכרזים), ודאי לא בדרישות הפריסה הארצית. החברות הן: אגד תיור, שלה כ-300 כלי רכב גדולים הפרוסים בחיפה, חולון, ירושלים, אילת, ובאר שבע; חברת יונייטד טורס בע"מ<sup>11</sup>, שבבעלותה 120 כלי רכב גדולים שעיקרם ברמת גן ומקצתם בירושלים ובאילת; חברת מרגלית ש.א. רכב בע"מ שלה כ-110 כלי רכב, הפרוסים בבאר שבע (ולה מספר מצומצם של כלי רכב במודיעין, ערד, ובדימונה). לפיכך, ככל שהדברים אמורים בשוק ההובלות בפריסה ארצית – גדול נתח השוק של יעדים. זאת ועוד: חלק מן החברות ביעדים<sup>12</sup> הינן מן הגדולות שבחברות ההסעה הפעילות בארץ, ושיתוף הפעולה ביניהן עלול לפגוע פגיעה ממשית בתחרות בשוק בו הן פועלות.

בבקשת הפטור שבפניי התבקש, כאמור, אישור לעצם פעילותה של יעדים בהתאם לתזכיר ההתאגדות, המעניק לה סמכויות רחבות מאד, וודאי אינו מגביל את פעילותה רק לאותם מקרים שבהם שיתוף הפעולה בין בעלות מניותיה חיוני לקידום התחרות. כמוסבר, שיתוף פעולה גורף שכזה פגע בפועל בעבר, וודאי יש בו פוטנציאל לפגיעה בעתיד, בתחרות בשוק שבו פעילות החברות ביעדים. לפיכך, אני נאלץ להתנות תנאים לפטור, אשר יבטיחו את האיזון בין הפגיעה בתחרות מחד לבין קידומה מאידך, ואת עמידתה של הפעילות בתנאי סעיף 14 לחוק<sup>13</sup>.

האיזון הראוי בין שני שיקולים אלה יושג על ידי קביעת סף כלי רכב מינימלי כתנאי לפעילותה של יעדים. באותם מקרים שבהם נזקקות חברות יעדים כולן (או רובן) זו לזו – תותר הפעילות במסגרת יעדים. באותם מצבים שבהם אחת מחברות יעדים יכולה, בין לבדה ובין בהתקשרות אד הוק עם מספר קטן של מובילים נוספים, לעמוד בתנאי הסף להתקשרות – לא תותר פעילות

בע"מ ושירותי תחבורה ציבוריים באר שבע בע"מ – הכרזה בדבר קיום מונופולין וקביעה לפי סעיף 43 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח – 1988; 1999 הגבלים עסקיים 3003820, בעמ' 13 ו-63 להחלטה המודפסת.

<sup>10</sup> על פי נתוני משד התחבורה קיימים בישראל כ-4,000 כלי רכב גדולים לביצוע הסעות.

<sup>11</sup> חברת בת של אגודת דן – אגודה שיתופית לתחבורה בע"מ.

<sup>12</sup> חב' הורן את ליבוביץ, חב' תור בוס.

<sup>13</sup> במסגרת החלטתי עליי לשקול לא רק את הפגיעה התחרותית אלא גם את היתרונות התחרותיים הנובעים מן ההסדר. ר: ערר 1/97 איסכור שירותי פלדה בע"מ ואח' נ. הממונה על ההגבלים העסקיים 1997 הגבלים עסקיים 3002667.

משותפת. ליעדים סך כולל של כ-390 כלי רכב גדולים. בנסיבות אלה נראה, כי במכרזים שבהם דרישת הגודל המינימלי נמוכה מ-200 (מאתיים) כלי רכב גדולים – הרי שלא זו בלבד שאין צורך בכל החברות ביעדים על מנת לעמוד בתנאי הסף (ולעתים די אף בשתיים או בשלש מהן), אלא שלחברות ביעדים אף מספר מספיק של כלי רכב ליצירת שתי קבוצות שתיגשנה בנפרד למכרז (תוך חבירה אד הוק עם מובילים קטנים נוספים), ותתחרנה זו בזו. לעומת זאת, במכרזים שבהם דרישת הגודל המינימלי עולה על 200 כלי רכב גדולים – בחינת מצבת כלי הרכב של החברות ביעדים מלמדת כי אף אם תחבורה ביניהן (אד הוק) שלש החברות הגדולות ביעדים – לא יהא בכחן לגשת למכרז (מה גם ששלוש החברות מצויות באותו אזור גיאוגרפי, ועל כן הן לא תוכלנה לספק שירותים בפריסה ארצית). במכרזים שדרישת הסף בהם היא למעלה מ-200 כלי רכב גדולים, אין גם לצפות שהחברות ביעדים תתפצלנה ליצירת שתי קבוצות שתתחרנה זו בזו. מטעמים אלה מצאתי לנכון לקבוע כתנאי למתן הפטור כי יעדים תוכל להמשיך ולפעול באותם מכרזים שבהם קיימת דרישה לצי רכבים של לפחות 200 כלי רכב.

לאור נסיון העבר, ובשל החשש לזליגה, מוצא אני לנכון להתנות גם מספר תנאים נוספים, שיפורטו להלן, אשר יבטיחו כי פעילותה של יעדים תיבחן מדי פעם על ידי מערך ההגבלים העסקיים, על מנת לוודא כי שיתוף הפעולה בתחום המותר לא יגלוש לתחומים נוספים, ועל מנת לוודא כי יעדים עצמה לא תהווה "שולחן משותף" שסביבו תבצענה החברות בה תיאומים אסורים.

סבורני, כי תנאים אלה יבטיחו שיעדים תמשיך ותפעל ככל שפעילותה מקדמת את התחרות, ותחדל לפעול בתחומים אחרים.

#### 4. סוף דבר

לאחר שנועצתי בועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולהעניק את הפטור המבוקש, בתנאים דלקמן:

(1) יעדים תציע שירותי הסעה ו/או כל שירות נלווה לשירותי הסעה ו/או כל שירות אחר הניתן על ידה אך ורק למתן שירותי הסעה המצריכים 200 כלי רכב גדולים לפחות, אם צרכן השירות דרש בכתב, קודם להתקשרות, כי מבצע שירותי ההסעה יעמיד לצורך ביצוע ההסעה צי של 200 כלי רכב גדולים (כלי רכב המסוגלים להכיל למעלה מ-40 נוסעים) לפחות. בהתקשרות בדרך של מכרז, כשנקבעה בתנאי המכרז דרישה כאמור, אין צורך בדרישה כתובה נוספת.

(2) חברי הנהלת יעדים לא יבקשו ולא יקבלו ממי מהחברות ביעדים כל מידע שעניינו עלויות, רווחיות, או תמחור של מי מהחברות ביעדים ו/או למתחרה של מי מהן, אלא ככל שהמידע הנ"ל דרוש במישרין לצורך פעילותה המותרת של יעדים.

קיבל חבר הנהלת יעדים מידע כאמור לצורך פעילותה המותרת של יעדים – לא יעבירו לאף אחת מן החברות האחרות ביעדים.

אין באמור לעיל כדי לאסור על חבר הנהלת יעדים, שהינו נושא משרה באחת החברות ביעדים, לקבל במסגרת עבודתו באותה חברה מידע הנוגע לפעילותה, ובלבד שלא יעביר מדע זה לידי מי מהחברות האחרות ביעדים.

יעדים תקבע נהלים כתובים להבטחת קיום האמור בתנאי זה.

(3) כל החלטות יעדים ופעולותיה יתועדו בכתב טרם או בעת עשייתן כך שכל כתב כאמור יישמר במשרדי יעדים ויומצא לממונה מיד בסמוך לדרישה מטעמו בעניין זה; מבלי לגרוע מכלליות האמור, יתועדו כל אלה –

(א) פרוטוקול מלא מכל ישיבות הנהלת יעדים;

(ב) נוסח מלא של כל החלטות הנהלת יעדים;

(ג) כל תכתובת בין יעדים לבין מי מהחברות בה;

(ד) כל העברת כספים וכל העברת מידע ממי מהחברות ליעדים או מיעדים למי מן החברות בה.

(4) אחת לשנה, בראשית השנה, תעביר יעדים לממונה על ההגבלים העסקיים אישור לקיום כל התנאים דלעיל, ערוך כתצהיר בהתאם לסעיף 15 לפקודת הראיות (נוסח חדש), התשל"א – 1971, וחתום על ידי כל אחד מחברי הנהלת יעדים.

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, ט"ו אדר תשס"ב

25 בפברואר 2002