

פברואר, 2015

בחינה של פרק ד' להצעת חוק רישוי שירותים לרכב, התשע"ג - 2013 - תמצית מנהלים

נתבקשתי ע"י וועדת הכלכלה לבחון את החובות המוטלות על יצרני רכב ויבואנים ישירים¹ כפי שהוגדרו בסעיפים השונים של פרק ד' להצעת חוק רישוי שירותים לרכב התשע"ג - 2013 (להלן: "הצעת החוק").

עיקר הטענות נוגעות לשלוש סוגיות מרכזיות: **אספקת מוצרי תעבורה; מימוש אחריות; טיפול בתקלת בטיחות סדרתית.** כפי שמפורט בהצעת החוק, החובות האמורות חלות לגבי כל דגם שיובא לישראל מתוצר כלשהו, בין אם הדגם המסוים מיובא לישראל ע"י היבואן הישיר ובין אם לאו.

מנכ"ל משרד התחבורה, מר עוזי יצחקי, העביר לוועדת הכלכלה את התייחסות משרד התחבורה לטענות השונות. על פי האמור בהתייחסות משרד התחבורה "אחת המטרות העיקריות שבבסיס הצעת חוק רישוי שירותים לרכב, התשע"ג-2013, הינה הסרת חסמים בענף יבוא הרכב, ובפרט בפני סוגי יבואנים אשר אינם פועלים כיום בישראל או שפועלים בהיקף מצומצם בלבד."

בחוות דעתי בחנתי את מעמדם של יבואני הרכב הישירים. על רקע זה בחנתי את מידת היותן של החובות לממש אחריות, לטפל בתקלת בטיחות סדרתית ולספק מוצרי תעבורה חסמי כניסה ליבואנים עקיפים. בנוסף בחנתי את הטענות המועלות על ידי איגודי היצרנים כמו גם על ידי איגוד יבואני הרכב. לבסוף מוצגת השוואה לרגולציה הנהוגה באירופה ובארה"ב.

כאמור במסמך משרד התחבורה, התכלית לשמה נועדו הסעיפים השונים של פרק ד' להצעת החוק הינה הסרת חסמי כניסה בענף הרכב אשר קיימים בפני יבואנים אשר אינם פועלים כיום או שפועלים בהיקף מצומצם בענף.

משיחות שקיימתי עם הגורמים המקצועיים במשרד התחבורה וכן עם נציגי יבואני רכב עולה כי היכולת לספק מוצרי תעבורה, לממש אחריות ולטפל במקרים של תקלת בטיחות סדרתית מהווה חסם כניסה מבחינתם של יזמים המעוניינים לפעול כיבואני רכב. גורמים אלו מהווים חסם כניסה בראש ובראשונה בשל הדרישות הרגולטוריות המחייבות יבואני רכב לספק כבר במצב הדברים כיום². מעבר לכך, בשל מאפייני המוצר, גם מאפייני הביקוש של הצרכנים הינם כאלה המחייבים בדרך כלל את יבואן הרכב להיות בעל יכולת לספקם.

מקטע הרכב החדש במדינת ישראל מבוסס על **הסכמי בלעדיות טריטוריאליים** בין יצרני הרכב ליבואנים הישירים. נמסר לי, כי במסגרת הסכמים אלו **לא ניתן לממש אחריות ו/או לטפל**

¹ יבואן ישיר מוגדר בהצעת החוק כמי שהתקשר בהסכם בכתב למכירת רכב עם יצרן רכב במדינת חוץ.
² ראה: צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (יבוא רכב ומתן שירותים לרכב), תשל"ט 1978.

במקרים של תקלת בטיחות סדרתית שלא דרך היבואן הישיר. על כן, מבחינתו של היבואן העקיף הרוכש את הרכבים המיובאים שלא מהיצרן עומדות שתי אפשרויות: או לקבל את השירותים האמורים מהיבואן הראשי (כיום בצורה וולונטרית) או לספקם על חשבונו ולגלגל את העלות לצרכנים.

מאחר וכך, בהינתן הסכמי הבלעדיות האמורים, הסרת חסמי הכניסה האמורים ליבואנים עקיפים חייבת להיעשות באמצעות היבואן הישיר. הדברים עולים בקנה אחד עם סעיף 4 לכללי ההגבלים העסקיים הנוגעים להסכמי הפצה בלעדיים.

איגודי היצרנים ואיגוד יבואני הרכב מעלים מגוון טענות, במפורש ובמשתמע בהתייחס לבעייתיות של סעיפי פרק ד' להצעת החוק, רובן מבחינתם של: יצרני הרכב והיבואנים הישירים.

ככלל, מבחינת היצרנים, לא מצאתי כי החובות האמורות מייצרות פגיעה החורגת בצורה מהותית מהצורך לאזן בין היתרונות הגלומים בהסכמי הבלעדיות של היצרן מול היבואן הישיר לבין הפגיעה בתחרות הגלומה בהם. בפרט לא מצאתי כי החובות האמורות מייצרות עלויות תוספתיות משמעותיות מבחינת היצרן יחסית למצב הקיים כיום.

מבחינת היבואנים הישירים לעומת זאת מצאתי כי החובות האמורות עלולות לייצר עלויות תוספתיות, בפרט ביחס לדגמים שאינם מיובאים לישראל ביבוא ישיר וכן ביחס לייבוא ממדינה שאינה המדינה ממנה מיובאים הרכבים ביבוא ישיר. סעיף 44 להצעת החוק כולל מנגנון שיפוי לפיצוי היבואנים הישירים במקרים מעין אלו. מטרידה במיוחד בעיית האינפורמציה החסרה ביחס למגוון הדגמים ומקורותיהם שיגיעו לישראל שלא במסגרת יבוא ישיר, בהקשר לאפשרות של קריאה חוזרת במקרה של תקלת בטיחות סדרתית.

איגודי היצרנים העלו גם את החשש לפגיעה בצרכנים שתיגרם כתוצאה מקיומם של החובות האמורות בפרט בהקשר של עליית מחירים, צמצום מגוון והטעיית צרכנים. מצאתי כי לא סביר לצפות לעליית מחירים ו/או צמצום מגוון שייגרמו במידה והצעת החוק תתקבל. יחד עם זאת מצאתי כי לבעיית האינפורמציה החסרה בהקשר לאפשרות לתקלת בטיחות סדרתית עלולות להיות השלכות בטיחותיות מבחינת הצרכנים הסופיים. כך לדוגמה עלולה להיווצר סיטואציה בה בשל המחסור באינפורמציה הנובע מרכש ממפעלים שונים אף אחד מהגורמים הרלוונטיים במדינת ישראל כלל אינו מודע לקיומה של תקלת בטיחות סדרתית.

השוואת הרגולציה הקיימת באירופה ובארה"ב לסעיפים השונים המוצעים בפרק ד' עלולה להיות מטעה. בעוד שבאירופה ובארה"ב קיימת בחלק מהמקרים הפרדה בין מקטע היצור/היבוא למקטע ההפצה, הפרדה המאפשרת קיומה של תחרות במקטע ההפצה, בישראל הפרדה שכזו אינה קיימת. יחד עם זאת התכלית המצויה ברגולציה האירופית כמו גם האמריקאית דומה במהותה לתכלית המצויה בסעיפי פרק ד' להצעת החוק: הסרת חסמי כניסה ויצירת סביבת תחרות שתאפשר ריבוי שחקנים בכלל מקטעי שרשרת הייצור בענף, בכלל זה במקטע ההפצה.

האפשרות המועדפת להבנתי לפתרון סוגיית האינפורמציה החסרה הינה הסדרת היבוא העקיף ממפיצים מורשים בחו"ל באופן **שקוף וגלוי** אל מול יצרני הרכב. במידה ואין היתכנות לאפשרות זו מומלץ לשקול לאמץ את המודל הניו- זילנדי: קריאה חוזרת במקרה של תקלת בטיחות סדרתית עבור דגמים המיובאים ע"י היבואן הישיר תעשה באחריות היבואן הישיר. קריאה חוזרת במקרה של תקלת בטיחות סדרתית עבור דגמים שאינם מיובאים ע"י היבואן הישיר תעשה באחריות משרד התחבורה או יבואן הדגם המסוים. באופן דומה עבור מקרים בהם רכב מסויים מיובא ע"י היבואן הישיר ממפעל הממוקם במדינה אחת והיבואן העקיף מייבא את הרכב ממפעל הממוקם במדינה אחרת: קריאה חוזרת במקרה של תקלת בטיחות סדרתית עבור תוצר המיובא ממדינה מסוימת ע"י היבואן הישיר תעשה באחריות היבואן הישיר. קריאה חוזרת במקרה של תקלת בטיחות סדרתית עבור אותו תוצר המיובא ע"י יבואן עקיף **ממדינה אחרת** תעשה באחריות משרד התחבורה או יבואן התוצר המסוים.