

בחינה

של

פרק ד' להצעת חוק רישוי שירותים לרכב, התשע"ג -

2013

חנן שרון

פברואר 2015

תוכן עניינים

2.....	תוכן עניינים	2
4.....	חלק א' – כללי	4
4.....	1. מבוא	4
5.....	2. מקורות הידע	5
7.....	חלק ב' – מעמדם של יבואני הרכב הישירים	7
7.....	3. כללי	7
7.....	4. הסכמי בלעדיות	7
8.....	5. שאלת קיומם של חסמי הכניסה	8
9.....	חלק ג' – טענות איגודי היצרנים ואיגוד יבואני הרכב	9
9.....	6. טענות איגודי היצרנים	9
9.....	6.1. כללי	9
9.....	6.2. מעמד היבואן הראשי אל מול היצרן	9
9.....	6.3. השוואה לארה"ב ואירופה	9
10.....	6.4. ההכרח בקיומו של יבואן יחיד	10
11.....	6.5. קשיים תפעוליים	11
12.....	6.6. מחסור באינפורמציה	12
13.....	6.7. נשיאה בעלויות במקרה של מימוש אחריות	13
13.....	6.8. "החשש" להטעיית צרכנים	13
14.....	6.9. תנאי האחריות	14
14.....	6.10. הפרת הסכמים	14
14.....	7. טענות איגוד יבואני הרכב	14
14.....	7.1. כללי	14
15.....	7.2. טענת איגוד היבואנים בנוגע ל"טשטוש עקבות"	15
15.....	7.3. הטלת החובות על היבואן עקיף בתוצר שאינו מיובא על ידי יבואן ישיר	15
15.....	7.4. פגיעה במותג ובמוניטין של היצרן	15
16.....	7.5. אחריות היבואן למוצרים שייבא	16
17.....	חלק ד' – השוואה בין לאומית	17
17.....	8. כללי	17
17.....	9. השוק הישראלי בפרספקטיבה עולמית	17
18.....	10. הרגולציה האירופית	18
19.....	11. הרגולציה האמריקאית	19
20.....	חלק ה' – סיכום	20
20.....	12. סיכום	20

20	12.1. כללי
20	12.2. עיקר הטענות והתייחסות משרד התחבורה
20	12.3. הסכמי בלעדיות טריטוריאליים
21	12.4. ממצאי הבחינה ביחס ליצרני הרכב
21	12.5. ממצאי הבחינה ביחס ליבואנים ישירים
21	12.6. ממצאי הבחינה ביחס לצרכנים
21	12.7. מבט משווה - הרגולציה באירופה ובארה"ב
22	13. המלצות
22	13.1. סוגיית האינפורמציה החסרה
22	13.2. שיפוי היבואנים הישירים
23	נספח 1 - פרטי השכלה וניסיון
23	14. פרטי השכלה וניסיון
23	15. רשימת עבודות מרכזיות

חלק א' – כללי

1. מבוא

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").

בחינה זו נעשית, בין היתר, על רקע טענות שהועלו ע"י אגודי יצרני רכב באירופה (ACEA) ובארה"ב (AAPC) כפי שפורטו במכתבם מיום ה-17 באפריל 2014 (להלן: "מסמך איגודי היצרנים") ליו"ר וועדת הכלכלה ח"כ פרופ' אבישי ברוורמן, ע"י חברת טויוטה (TOYOTA MOTOR EUROPE NV/SA, להלן: "מסמך טויוטה") מיום ה-12 במאי 2014 וכן ע"י איגוד יבואני הרכב בישראל כפי שפורטו במסמך שכותרתו "התייחסות לטענות המועלות במכתב משרד התחבורה מיום 25.5.2014" (להלן: "מסמך איגוד יבואני הרכב").

כפי שעולה מקריאת המסמכים השונים, עיקר הטענות נוגעות לשלוש סוגיות מרכזיות²:

- **אספקת מוצרי תעבורה.** החובה של יבואן ישיר להמציא כתב התחייבות מאת יצרן הרכב במדינת החוץ לספק מוצרי תעבורה לכל רכב מתוצרתו המיובא לישראל; החובה של יבואן ישיר להמציא כתב התחייבות מטעמו לספק מוצרי תעבורה לכל רכב מתוצר המיובא על ידו בישראל;
- **מימוש אחריות.** החובה של יבואן ישיר להמציא כתב התחייבות מאת יצרן הרכב במדינת החוץ לאפשר את מימוש האחריות שנתן היצרן לכל רכב מתוצרתו המיובא לישראל; החובה של יבואן ישיר להמציא כתב התחייבות מטעמו לממש את האחריות שנתן היצרן לכל רכב מתוצר המיובא על ידו בישראל;
- **טיפול בתקלת בטיחות סדרתית.** החובה של יבואן ישיר להמציא כתב התחייבות מאת יצרן הרכב במדינת החוץ לעניין תקלת בטיחות סדרתית בכל רכב מתוצרתו המיובא לישראל; החובה של יבואן ישיר להמציא כתב התחייבות מטעמו לעניין תקלת בטיחות סדרתית בכל רכב מתוצר המיובא על ידו בישראל;

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. במסמך איגודי יצרני הרכב מפורטים קשיים ביחס לחובות האמורות זאת בעיקר בהקשר לדגמים שאינם מיובאים לישראל ואשר גם לגביהם יחולו חובות אלו.

¹ יבואן ישיר מוגדר בהצעת החוק כמי שהתקשר בהסכם בכתב למכירת רכב עם יצרן רכב במדינת חוץ.
² ראה: סעיף 35 א. להצעת החוק.

מנכ"ל משרד התחבורה, מר עוזי יצחקי, העביר לוועדת הכלכלה את התייחסות משרד התחבורה (להלן: "מסמך משרד התחבורה") לאמור במסמך איגודי היצרנים מתאריך ה-25 למאי 2014. 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." וכן "ליבואן העקיף³ וליבואן הזעיר⁴ אין קשר ישיר עם יצרן רכב, ועל כן, מטבע הדברים; הוא אינו חשוף באופן ישיר למידע הנוגע לרכב, כגון תקלת בטיחות סדרתית ואף אינו יכול לממש את האחריות הניתנת על ידי היצרן...תנאים אלו מהווים חסם לכניסתם של יבואנים עקיפים לשוק הרכב בישראל, ועל כן מונעים את תרומתם האפשרית לתחרות הענף. כאמור, הצעת החוק נועדה בין היתר להתגבר על חסמים אלו על מנת לאפשר את חיזוק התחרות בענף"⁵. בנוסף מפורטת בהתייחסות משרד התחבורה לטענות ספציפיות שהועלו ע"י איגודי היצרנים. בעקבות מכתבו של עוזי יצחקי העביר איגוד יבואני הרכב את מסמך איגוד יבואני הרכב כאמור לעיל.

בחלק הראשון של חוות דעתי אתאר את מעמדם של יבואני הרכב הישירים ואבחן על רקע זה את מידת היותן של החובות לממש אחריות, לטפל בתקלת בטיחות סדרתית ולספק מוצרי תעבורה, חסמי כניסה ליבואנים עקיפים. בחלק השני אבחן את הטענות המועלות על ידי איגודי היצרנים כמו גם על ידי איגוד יבואני הרכב. החלק השלישי כולל השוואה לרגולציה הנהוגה באירופה ובארה"ב. החלק הרביעי כולל סיכום והמלצות.

2. מקורות הידע

- הצעת חוק רישוי שירותים לרכב, התשע"ג - 2013.
- צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (יבוא רכב ומתן שירותים לרכב), תשל"ט 1978.
- דו"ח הוועדה הציבורית להגברת התחרותיות בענף הרכב, 2012.
- קידום התחרות בענף הרכב, שלדור, 2012.
- בדיקת ענף הרכב החדש ע"י רשות ההגבלים העסקיים.
- מיסוי ונתונים נבחרים על ענף הרכב לשנת 2013, רשות המיסים בישראל.
- פרוטוקולים של וועדת הכלכלה.
- Commission regulation EU No 1400/2002.
- Commission regulation EU No 461/2010.

³ יבואן עקיף מוגדר בהצעת החוק כמי שהתקשר בהסכם בכתב למכירת רכב עם סוכן מורשה.
⁴ יבואן זעיר מוגדר בהצעת החוק כמי שהתקשר בהסכם בכתב למכירת רכב עם כל אדם במדינת חוץ.
⁵ ראה: התייחסות משרד התחבורה עמ' 1.

- Modern Industrial Organization (4rd Edition) Dennis W. Carlton and Jeffrey M. Perloff, 2004, Prentice- Hall.

- שיחה עם נציגי משרד התחבורה.

- שיחה עם נציגי משרד האוצר.

- שיחה עם נציגי רשות ההגבלים העסקיים.

- שיחה עם נציגי איגוד יבואני הרכב.

- שיחה עם נציגי איגודי היצרנים.

- שיחה עם יבואני רכב.

- שיחה עם נציגי איגוד המוסכים.

חלק ב' – מעמדם של יבואני הרכב הישירים

3. כללי⁶

מקובל לחלק את הפעילות בענף הרכב למספר מקטעים, ביניהם: מקטע הרכב החדש, מקטע ההשכרה, מקטע הרכב המשומש ועוד. בחינה זו נוגעת למקטע הרכב החדש. מקטע הרכב החדש, עניינו בייבוא ומכירה של רכב "יד ראשונה". השחקנים העיקריים הפועלים במקטע זה הם **יבואני הרכב** הפועלים תחת **הסכמי יבוא והפצה בלעדיים** עם יצרני הרכב בעולם. היקף הפעילות במקטע זה מוערך בכ-32 מיליארד ₪ בשנה.

4. הסכמי בלעדיות

ככלל, הסכמי בלעדיות עלולים לייצר חסמי כניסה לשווקים. **חסמי כניסה** מוגדרים בספרות הכלכלית ככל גורם אשר מונע מגורם יזמי להיכנס לשוק בצורה מיידית.⁷ הסכם בלעדיות הינו סוג של הסכם אנכי.⁸ התכלית לקיומם של הסכמים אנכיים ובפרט של הסכמי בלעדיות עלולה להיות אנטי-תחרותית ותו לא. יחד עם זאת, במקרים מסוימים, כמו לדוגמא בהסכמי בלעדיות טריטוריאליים, היצרן מעניק למשווק בלעדיות בטריטוריה מסוימת ע"מ להבטיח מאמצי מכירה, פרסום ומיתוג מספקים מבחינתו של המשווק.⁹ כך או כך, התיאוריה הכלכלית אינה מספקת תשובה חד משמעית בנוגע לשאלת ההשפעה של הסכמים אנכיים על הרווחה הכללית.

גם על פי הממונה על הגבלים עסקיים, להסכמי הפצה בלעדית עשויה להיות השפעה **שאינה** אנטי-תחרותית בהכרח: "הסכם הפצה שבו מתחייב הספק למכור או לספק טובין לשם הפצה בשטח ההסכם למפיץ בלבד (להלן - הסכם להפצה בלעדית) פטור מקבלת אישור בית הדין להגבלים עסקיים אם התקיימו לגביו כל התנאים שבכללים אלה."¹⁰

בין שאר התנאים המפורטים לתחולת הפטור נכתב כי: "הציע המפיץ שירותי אחזקה או תיקון בעצמו או באמצעות צד שלישי למוצרים שבהסכם להפצה בלעדית, יחולו כללים אלה על הסכם להפצה בלעדית רק אם המפיץ חויב בהסכם להפצה בלעדית להציע בעצמו או באמצעות אותו צד שלישי שירותי אחזקה ותיקון מקבילים לטובין של הספק, בין אם נמכרו על ידו ובין אם נמכרו על ידי אחר, ואם הוא אינו מפלה במתן שירותים כאמור בין מי שרכש טובין ממנו לבין מי שרכש טובין של הספק מאדם אחר."¹¹

⁶ ראה: דו"ח שלדור עמ' 16.

⁷ Modern Industrial Organization (4rd Edition) Dennis W. Carlton and Jeffrey M. Perloff, 2004, Prentice- Hall, P. 76.

⁸ הסכם אנכי הינו הסכם בין גופים הפועלים במקטעי פעילות אנכיים זה לזה בשרשרת ייצור. לדוגמא, יצרן ומפיץ.

⁹ Modern Industrial Organization (4rd Edition) Dennis W. Carlton and Jeffrey M. Perloff, 2004, Prentice- Hall, P. 403.

¹⁰ ראה: כללי ההגבלים העסקיים (פטור סוג להסכמי הפצה בלעדית), תשס"א 2001, סעיף 2. (א).

¹¹ ראה: כללי ההגבלים העסקיים (פטור סוג להסכמי הפצה בלעדית), תשס"א 2001, סעיף 4.

5. שאלת קיומם של חסמי הכניסה

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 לספקם כבר במצב הדברים כיום¹². מעבר לכך, בשל מאפייני המוצר, גם מאפייני הביקוש של הצרכנים הינם כאלה המחייבים בדרך כלל את יבואן הרכב להיות בעל יכולת לספקם.

כפי שתיארתי לעיל, 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 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 לעיל.

¹² ראה: צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (יבוא רכב ומתן שירותים לרכב), תשל"ט 1978.

חלק ג' – טענות איגודי היצרנים ואיגוד יבואני הרכב

6. טענות איגודי היצרנים¹³

6.1. כללי

כפי שפירטתי, איגודי יצרני רכב באירופה ובארה"ב וחברת טויוטה פרטו את טענותיהם ביחס לחובות המוטלות על יצרני הרכב והיבואנים בפרק ד' להצעת החוק במכתביהם השונים ליו"ר וועדת הכלכלה. להלן אפרט את עיקר הטענות וכן את התייחסותי.

6.2. מעמד היבואן הראשי אל מול היצרן

טענה: הטענה הראשונה המועלית נוגעת למעמדו של היבואן הישיר אל מול היצרן.¹⁴ איגודי היצרנים טוענים כי בניגוד לרושם שנוצר בדיוני וועדת הכלכלה, היבואנים הישירים אינם נציגיהם המשפטיים בישראל.

התייחסות: כפי שנמסר לי ע"י איגוד יבואני הרכב, למעט במקרה אחד, אכן לא מתקיימים קשרי בעלות כלשהם בין יצרני הרכב ליבואנים הישירים. יחד עם זאת, כפי שפירטתי לעיל, **יבואני הרכב** פועלים תחת **הסכמי יבוא והפצה בלעדיים** עם יצרני הרכב בעולם. **הסכמי בלעדיות** עלולים לייצר חסמי כניסה המשפיעים על מספר השחקנים בשוק ועשויים לפגוע בתחרות.

6.3. השוואה לארה"ב ואירופה

טענה: בנוסף, נטען כי בארה"ב ובאירופה, הספקים המורשים של היצרן בכל מדינה הם אלו שמייבאים ומוכרים את הרכבים כמו גם מספקים שירותי תחזוקה מימוש אחריות וחלפים.¹⁵

התייחסות: ההשוואה של השוק הישראלי לשוק האירופאי והאמריקאי בעייתית. **בשווקים גדולים**, נוכחותם של יצרני הרכב (בין בתצורה של מפעלי ייצור ובין אם בתצורה של מרכזי הפצה) הינה משמעותית ביותר ובנוסף, כלל קיימת הפרדה בין מקטע הייצור למקטע ההפצה. **באירופה**, היצרנים נוכחים בכל תתי-השווקים הגדולים. **בארה"ב** יצרני הרכב משווקים את הרכב לצרכן דרך דילרים מורשים. בכל מדינה קיימת רגולציה המסדירה את מערכת היחסים בין היצרנים לדילרים המקומיים. המדינות השונות אוסרות על שיווק ישיר של היצרן לצרכן הסופי כדי להגן על הדילרים המקומיים.¹⁶

בשווקים קטנים כדוגמת השוק הישראלי, אין נוכחות של יצרן הרכב או מי מטעמו, ואין הפרדה של היבואן הישיר מהלקוח הסופי. כל מותג רכב המיובא לישראל משווק על ידי יבואן אחד הפועל

¹³ ברמה המהותית, הטענות המפורטות במסמך טויוטה דומות לטענות המפורטות במסמך איגוד היצרנים. על כן יש לראות את האמור בפרק זה כהתייחסות לאמור בשני המסמכים.

¹⁴ ראה מסמך איגודי היצרנים עמ' 1.

¹⁵ ראה מסמך איגודי היצרנים עמ' 1.

¹⁶ ראה דו"ח שלדור עמ' 22.

הן במקטע היבוא והן במקטע ההפצה באמצעות רשת של סוכנויות הפרוסות גיאוגרפית כך שאין ביניהם תחרות ממשית. גם בשווקים קטנים אחרים, עיקר הפעילות מתבצעת ע"י יבואני הרכב.

בצ'ילה למשל, פועלים יבואני רכב עצמאיים. התחרות בין יבואני הרכב השונים בצ'ילה גדולה, ומודל ההפצה הינו באמצעות "דילרים" עצמאיים, הפועלים תחת רישיון מהיבואן. יש לציין כי הדילרים העצמאיים אינם מתחרים ישירות בסוכני היבואן, אלא מאפשרים לייבואן להגיע לפריסה גיאוגרפית טובה יותר.

בניו-זילנד חלק משמעותי מכלי הרכב החדשים מיובאים ומשווקים ע"י נציגות של היצרן הבינלאומי. קיימים יבואנים עצמאיים אשר חלקם מייבאים כמה מותגים. ההפצה נעשית באמצעות דילרים על מנת להגיע לפריסה גיאוגרפית טובה. בניו-זילנד מתקיים יבוא מקביל של כלי רכב משומשים - הן כלי רכב שהם בבחינת חדש משומש (רכב עם 0 קילומטר שנרשם כבר במדינה אחרת), והן כלי רכב משומשים ממש. כניסת היבוא המקביל מתאפשרת עקב היעדר מיסוי וקיומה של תקינה מינימאלית מאד, ועיקר היבוא המקביל מתמקד ברכב משומש.¹⁷

6.4. ההכרח בקיומו של יבואן יחיד

טענה: נטען כי קיומו של יבואן יחיד הכרחי לשם בקרה על מגוון הדגמים הקיים בשוק. בקרה זו נחוצה לצורך התאמת מאפייני תשתיות התחזוקה והחלפים לדגמים המיובאים.¹⁸

התייחסות: לעניין זה, **ראשית** על פי שיחות שקיימתי עם הגורמים המקצועיים במשרד התחבורה וכן עם נציגי איגוד המוסכים, קיימת שונות מועטה בתשתיות התחזוקה והחלפים בין דגמי רכב שונים מאותו תוצר. על כן, בהינתן קיומה של תשתית חלפים ותחזוקה לתוצר מסויים, לא ברור עד כמה משמעותית תהיה ההתאמה של התשתית האמורה לדגם שאינו מיובא כיום לישראל. **שנית**, מבחינה אופרטיבית, גם בשוק האירופאי עשויה להיווצר סיטואציה בה נדרש שימוש בתשתית תחזוקה וחלפים במדינה שאינה המדינה בה נרכש הרכב. כלומר, גם באירופה עלולה להיווצר אי התאמה של התשתית בטריטוריה מסוימת לדגם שנרכש בטריטוריה אחרת. **שלישית**, על פי סעיף 43 א להצעת החוק, היבואן הישיר מיועד מעת לעת על מגוון הדגמים הקיים בשוק.¹⁹ על כן, הבקרה הנדרשת לכאורה לשם התאמת מאפייני תשתית התחזוקה והחלפים תעשה גם בהינתן קיומו של יבוא שאינו מבוצע דרך יבואן יחיד.

¹⁷ ראה דו"ח שלדור עמ' 21.

¹⁸ ראה מסמך איגודי היצרנים עמ' 1.

¹⁹ לעניין זה ראה התייחסות לסוגיית המחסור באינפורמציה להלן.

6.5. קשיים תפעוליים²⁰

• מגוון הדגמים

טענה: בהינתן המגוון הרחב של הדגמים הנמכרים ע"י היצרנים בעולם, הצעת החוק מטילה על היצרנים והיבואנים הישירים חובות שאינן ברות ביצוע. הזמן והמאמץ שיידרשו לשם ביצוע החובות האמורות יהיה אדיר ויתכן שיביא לעליית מחירים ו/או לצמצום מגוון בשוק הישראלי.

התייחסות: לעניין זה, מבחינת היצרן, קשה להבין אילו קשיים תפעוליים או עלויות תוספתיות²¹ חווה היצרן אך ורק בשל העובדה שהרכב שיצא משערי מפעל הייצור "מתגלגל" בסופו של יום לשוק הישראלי. לעניין ה"חשש" המצוין בהקשר של צמצום המגוון ו/או עליית המחירים, ככל שהיקף היבוא העקיף יישאר מצומצם הרי שלא יתעורר "הצורך" לצמצם מגוון ו/או להעלות מחירים. ככל שהיקף היבוא העקיף יתרחב, הרי שהתחרות תמנע זאת.

• רכישה ממפעלים שונים

טענה: נטען כי מבנה תעשיית הרכב העולמית הינו כזה שעלול להיווצר מצב בו רכב מסויים מיוצר במספר מפעלים בעולם, במספר טריטוריות שונות. מאחר וכך, יתכן מצב שרכב מסויים מיובא ע"י היבואן הישיר ממפעל המייצר בטריטוריה אחת ואותו רכב מיובא ע"י היבואן העקיף ממפעל המייצר בטריטוריה אחרת. תתיכן סיטואציה שהיבואן הישיר אינו מצוי בקשר עסקי כלשהו עם המפעל שממנו רכש (בעקיפין) היבואן העקיף את הרכב.

התייחסות: עניין זה עלול להיות בעייתי ככל שמתקיים. נניח שרכבי טויוטה מיובאים ע"י היבואן הישיר של טויוטה מיצרן טויוטה באירופה. היבואן העקיף מייבא רכבי טויוטה מיצרן טויוטה בארה"ב. בעיית המחסור באינפורמציה וקיצוץ העלויות המפורטות להלן מחריפות בצורה משמעותית.

• התאמה לשוק הישראלי

טענה: נטען כי גם במדגמים זהים לכאורה, יכולה להיות שונות בספציפיקציה של המאפיינים השונים של הרכב בין רכבים המיועדים לשוק הישראלי לבין כאלו שמיועדים לשווקים אחרים. מצב שכזה עלול לעורר קשיים תפעוליים מצד היבואן הישיר ואף אי התאמה של הרכב המיובא לתנאים הייחודיים השוררים בישראל.

התייחסות: מבחינת ההתאמה של דגמים ספציפיים לשוק הישראלי, קשה לקבל את הטענות המוצגות. בין מדינות האיחוד האירופאי וארה"ב קיימת שונות רבה בכל המאפיינים שצוינו (אקלים, אובדן, איכות כבישים וכו'). על כן, הקשיים המפורטים אינם נראים כייחודיים אך ורק לשוק

²⁰ ראה מסמך איגודי היצרנים עמ' 2.

²¹ עלויות תוספתיות בהקשר זה הינן עלויות שיתווספו בעתיד, כתוצאה מהחובות האמורות, ביחס לעלויות כיום.

הישראלי. יתרה מכך, על פי סעיף 29 להצעת החוק, דגם הרכב המיובא לישראל צריך להתאים לתנאי האקלים השוררים בישראל. על כן, ככל שאין מדובר באי התאמה קיצונית, הספציפית אך ורק למאפיינים הייחודיים של ישראל נראה שאין ממש בטענה האמורה.

מבחינת **היבואן הישיר**, עלולים להתעורר קשיים תפעוליים בפרט ביחס לאספקת שירותי תחזוקה וחלפים לדגמים שאינם מיובאים על ידו. במקרים מעין אלו היבואן הישיר מפוצה בהתאם למנגנון השיפוי המוגדר בסעיף 44 להצעת החוק.

6.6. מחסור באינפורמציה

טענה: נטען, כי בשל המחסור באינפורמציה בנוגע לדגמים המיובאים לישראל ביבוא עקיף, או למדינת המקור ממנה יובאו, היבואן הישיר יאלץ לבצע קריאה חוזרת בכל מקרה של תקלת בטיחות סדרתית בעולם.²²

התייחסות: בעניין זה נראה שהמחסור באינפורמציה אכן מייצר סיטואציה שאינה יעילה כלכלית ואף אינה סבירה מבחינה בטיחותית. כפי שנמסר לי מאיגוד יבואני הרכב, במצב של קריאה חוזרת בשל תקלת בטיחות סדרתית, יצרן הרכב מיידע את היבואן הישיר במידה והקריאה נדרשת לדגמים המסוימים המיובאים ע"י היבואן. במצב הדברים הנוכחי תיתכן סיטואציה בה ליצרן לא תהיה אינפורמציה מלאה על מגוון הדגמים שיובאו לישראל. במצב דברים שכזה עומדות בפני היבואן שתי אפשרויות: 1. להמתין עד לעידכון הדגמים שיובאו לישראל כפי שמוגדר בסעיף 43. להצעת החוק 2. לבצע קריאה חוזרת בכל מקרה של קריאה חוזרת כלשהי בעולם. בעיה זו מתקשרת לבעיה שעלולה להיווצר בשל רכישה ממפעלים שונים שפירטתי לעיל. נניח סיטואציה בה רכבי טויוטה שייצרו ע"י **טויוטה ארה"ב** נקראים לטיפול בתקלת בטיחות סדרתית. היבואן הישיר שמייבא את הרכבים **מטויוטה אירופה** אינו מיודע בנוגע לקריאה משום שביחס לרכבים המיוצרים ע"י טויוטה אירופה, קריאה כזו לא התרחשה. מצב שכזה בעייתי מבחינה בטיחותית מעבר לשאלות המשפטיות שמעלה.

חשוב לציין כי בניו-זילנד ניתנים שירותי קריאה חוזרת במקרה של תקלת בטיחות סדרתית ע"י היבואנים הישירים לגבי הדגמים המשווקים על ידם ואילו משרד התחבורה עוקב אחר קמפיינים של קריאה חוזרת במקומות אחרים בעולם, לזיהוי צורך בקריאה חוזרת לדגמים אשר אינם משווקים ע"י היבואן הישיר.²³

²² ראה מסמך איגודי היצרנים עמ' 2.
²³ ראה דו"ח שלדור עמ' 21.

6.7. נשיאה בעלויות במקרה של מימוש אחריות

טענה: נטען כי אין זה סביר לצפות שהיבואן הישיר או היצרן יספגו העלות הכרוכה במימוש אחריות במקרה שהרכב יובא ע"י יבואן עקיף.²⁴

התייחסות: גם בהקשר זה, מבחינת היצרן, קשה להבין אילו עלויות תוספתיות חווה היצרן אך ורק בשל העובדה שהרכב שיצא משערי מפעל הייצור "מתגלגל" בסופו של יום לשוק הישראלי. על פי מידע שנמסר לי מנציגי משרד התחבורה ויבואני הרכב, רכיב האחריות מגולם במחיר הרכב בשערי מפעל הייצור. כלומר, בהינתן שמחיר הרכב שיובא לארץ ביבוא עקיף כולל אחריות, הרי שיצרן הרכב מפוצה (מלכתחילה) בגין מימוש האחריות בין אם בוצע בטריטוריה כזו או בטריטוריה אחרת.

מבחינת היבואן הישיר, עלולות להיווצר עלויות תוספתיות הנובעות בין היתר מקשיים תפעוליים, בפרט ביחס לדגמים שאינם מיובאים על ידו. במקרים מעין אלו היבואן הישיר מפוצה בהתאם למנגנון השיפוי המוגדר בסעיף 44 להצעת החוק. גם בעיה זו מתקשרת לבעיה שעלולה להיווצר בשל רכישה ממפעלים שונים שפירטתי לעיל. נניח סיטואציה בה בעל רכב שיוצר ע"י טויוטה ארה"ב מבקש לממש אחריות אצל היבואן הישיר שמייבא את רכבי טויוטה מטויוטה אירופה. במצב שכזה, בניגוד לאמור לעיל, יתכן כי טויוטה אירופה אינה מפוצה בגין הרכב המסוים משום שיצא משערי המפעל בארה"ב. על כן, כלל לא ברור מי אמור לשאת בהוצאה הכרוכה במימוש האחריות.

6.8. "החשש" להטעיית צרכנים

טענה: על פי סעיף 29 להצעת החוק, ירשם רכב כחדש גם אם לא נרכש ישירות מהיצרן. איגודי היצרנים מביעים את דאגתם כי רישום רכבים המיובאים לארץ שלא ביבוא ישיר כרכבים חדשים יביא להטעייה של הצרכן הסופי.²⁵

התייחסות: לעניין זה, כפי שנמסר לי ע"י נציגי משרד התחבורה, התכלית של סעיף 29 להצעת החוק הינה תכלית פרקטית שנועדה למנוע את רישום "היד" שנוספה לרכב רק בשל העובדה שנרכש מדילר ולא מהיצרן. סעיף זה מגביל את מידת השימוש ברכב החדש, הן בזמן והן במספר הק"מ שנסע בהתאם לצרכים התפעוליים הכרוכים בשינועו לישראל. על כן, בהיבט זה הצרכן אינו מוטעה שכן ברמה הפרקטית, הרכב הנרכש שלא דרך היבואן הישיר עבור מסלול דומה לזה שעובר רכב הנרכש דרך היבואן העקיף.

²⁴ ראה מסמך איגודי היצרנים עמ' 3.
²⁵ ראה מסמך איגודי היצרנים עמ' 3.

6.9. תנאי האחריות

טענה: תנאי האחריות משתנים בהתאם לשוק בו הרכב נמכר. במצב הדברים הנוכחי עלולה להיווצר סיטואציה בה מאפייני האחריות של רכב שיובא לישראל שלא ביבוא ישיר אינם תואמים את מאפייני האחריות הניתנים ע"י היבואן הישיר.²⁶

התייחסות: כפי שפירטתי, מבחינת היצרן, מאפייני האחריות מגולמים מלכתחילה במחיר המכירה של היצרן. על כן, שוני במאפייני האחריות אינו כרוך בעלויות תוספתיות כלשהן.

מבחינת היבואן הישיר, ככל שהיצרן מקזז את עלות מימוש האחריות הספציפית לא נוצרות עלויות תוספתיות. ככל שקיזוז עלות מימוש האחריות נעשית אך ורק ביחס לאחריות הניתנת ע"י היבואן הישיר בישראל הרי שעלולות להיווצר עלויות תוספתיות אשר יש לפצות את היבואן הישיר בגינן. במקרים מעין אלו היבואן הישיר מפוצה בהתאם למנגנון השיפוי המוגדר בסעיף 44. להצעת החוק.

מבחינת הצרכן: על פי סעיף 46 א, רוכש הרכב מיועד בצורה מפורשת על המאפיינים השונים של הרכב הנרכש. סעיף זה מסדיר את הבעייתיות המפורטת בסעיפים 6.8 ו-6.9 לעיל.

6.10. הפרת הסכמים

טענה: לטענת איגודי היצרנים, סעיף 29 להצעת החוק יעודד מפיצים להפר הסכמים מול יצרנים האוסרים הפצתם של כלי רכב חדשים מחוץ לארה"ב ולאירופה.²⁷

התייחסות: ראשית, גם אם טענה זו נכונה, הרי שלאיסור שכזה השפעה אנטי-תחרותית מובהקת על השוק הישראלי. מעבר לכך, מהותית, עצם התניה או הביטול של הסכמי הפצה בשל פעילות פרו-תחרותית אינם עולים בקנה אחד עם רוח הדברים העולה מהרגולציה האירופית הנוגעת להסכמים אנכיים בענף הרכב. הרגולציה האירופאית הנוגעת להסכמים אנכיים בענף הרכב אוסרת ביטולו או התנייתו של הסכם בין יצרן רכב למפיץ רק בשל פעילות פרו-תחרותית של האחרון, כגון מכירה ללקוחות זרים.²⁸

7. טענות איגוד יבואני הרכב

7.1. כללי

כפי שפירטתי, בתגובה למסמך משרד התחבורה הועבר גם מסמך איגוד יבואני הרכב בישראל הכולל התייחסות למסמך איגודי היצרנים וכן למסמך משרד התחבורה בעניין שבנדון. להלן אפרט את עיקר הטענות (מעבר לטענות שהועלו במסמך איגודי היצרנים) וכן את התייחסותי.

²⁶ ראה מסמך איגודי היצרנים עמ' 3.

²⁷ ראה מסמך איגודי היצרנים עמ' 4.

²⁸ Commission regulation EU No 1400/2002, Paragraph 9.

7.2. טענת איגוד היבואנים בנוגע ל"טשטש עקבות"

טענה: "נראה כי משרד התחבורה בא לעזרת הסוכנים המורשים ל"טשטש" את עקבות ייצוא כלי הרכב בניגוד להסכמים עם היצרנים ובמטרה לעזור לאותם סוכנים מורשים להפר את ההסכמים שלהם עם יצרני הרכב."²⁹

התייחסות: גם במספר שיחות שקיימתי עם גורמים בענף עולה, כי לפחות באופן חלקי, הסעיפים השונים בפרק ד' להצעת החוק נועדו לטשטש את עקבות ייצוא כלי הרכב. ללא קשר לשאלת הלגיטימיות המשפטית של איסור הפצתם של כלי רכב חדשים מחוץ לטריטוריה מסוימת, נראה, כי ככל שזו התכלית של סעיפים אלו הרי שאלו מעוררים מספר שאלות.

ראשית, כפי שנכתב במסמך איגוד היבואנים, לא ברור האם ועד כמה ניתן לקדם תחרות באמצעים אלו. בפרט תחרות בענף הרכב המאופיין בתקינה בטיחותית מחמירה, סטנדרט שירות גבוה יחסית וכו'. כלומר, לא ברור עד כמה יבוא עקיף המאופיין בספוראדיות והיעדר שקיפות עשוי לייצר תחרות אפקטיבית בענף כמו ענף הרכב.

שנית, כלל לא ברור עד כמה הסעיפים השונים יצליחו אכן לטשטש את עקבות ייצוא כלי הרכב, שכן במוקדם ובמאוחר, על פי סעיף 43 א להצעת החוק, היבואן הישיר מיועד מעת לעת באשר לרכבים הספציפיים שיובאו לישראל ויכול להעביר את המידע ליצרן הרכב.

7.3. הטלת החובות על היבואן עקיף בתוצר שאינו מיובא על ידי יבואן ישיר

טענה: על פי האמור במסמך איגוד היבואנים, העובדה שבמקרים בהם תוצר הרכב אינו מיובא ע"י יבואן ישיר מלמדת כי ניתן להטיל את החובות האמורות על היבואנים העקיפים.³⁰

התייחסות: לעניין זה, יש לחזור ולחדד כי חסם הכניסה ליבואן העקיף בהקשר זה נובע מקיומו של הסכם בלעדיות בין היצרן ליבואן הישיר. בהיעדר יבואן ישיר הרי שהסכם שכזה אינו מתקיים וממילא אינו מהווה חסם כניסה כאמור.

7.4. פגיעה במותג ובמוניטין של היצרן

טענה: על פי האמור במסמך איגוד היבואנים "התרת ייבוא עקיף של דגם שהיצרן לא אישר לייבוא בישראל פוגעת בצרכן, במותג ובמוניטין של היצרן."³¹

התייחסות: אכן, כפי שפירטתי, התיאוריה הכלכלית מלמדת שבמקרים מסוימים, התכלית לקיומם של חסמי כניסה הנוצרים כתוצאה מהסכמי בלעדיות טריטוריאליים הינה שמירה על מאמצי מכירה שיווק ומיתוג. במקרים שכאלה קשה לאמוד את התועלת מקיומם לעומת הפגיעה הנוצרת בשל הפגיעה בתחרות. כך או כך, במקרה זה, עמדת משרד התחבורה, משרד האוצר

²⁹ ראה מסמך איגוד היבואנים עמ' 3.

³⁰ ראה מסמך איגוד היבואנים עמ' 5.

³¹ ראה מסמך איגוד היבואנים עמ' 4.

ורשות ההגבלים העסקיים הינה, שההשפעה האנטי תחרותית מקיומם של חסמים אלו גבוהה מהתועלת שעשויה לנבוע מקיומם.

7.5. אחריות היבואן למוצרים שייבא

טענה: על פי האמור במסמך איגוד היבואנים "הרגולציה האירופאית (Directive 1999/44/EC) מחייבת כל גורם שמוכר טובין להיות אחראי כלפי הרוכש למוצר שמכר. יתרה מכך, הרגולציה האירופאית לא מחייבת יבואן להיות אחראי לטובין שהוא לא ייבא".³²

התייחסות: כאמור, יבואני הרכב הישירים במדינת ישראל פועלים תחת הסכמי יבוא והפצה בלעדיים עם יצרני הרכב בעולם. הסכמי בלעדיות הינם סוג של הסכם אנכי. כפי שאפרט בפרק הבא, באירופה קיימת אסדרה הנוגעת להסכמים אנכיים באופן כללי ובפרט ביחס להסכמים אנכיים בענף הרכב. ככלל, הרגולציה האמורה אוסרת קיומם של הסכמי בלעדיות טריטוריאליים. זאת ועוד, גם הממונה על הגבלים עסקיים נדרש לסוגיה זאת בפטור הסוג להסכמי הפצה בלעדיים. כפי שפירטתי, כללי הפטור יחולו רק במקרה שבו המפיץ הבלעדי מחויב לספק שירותי אחזקה ותיקון בין אם נמכרו על ידו ובין אם ע"י אחר.

³² ראה מסמך איגוד היבואנים עמ' 5.

חלק ד' – השוואה בין לאומית

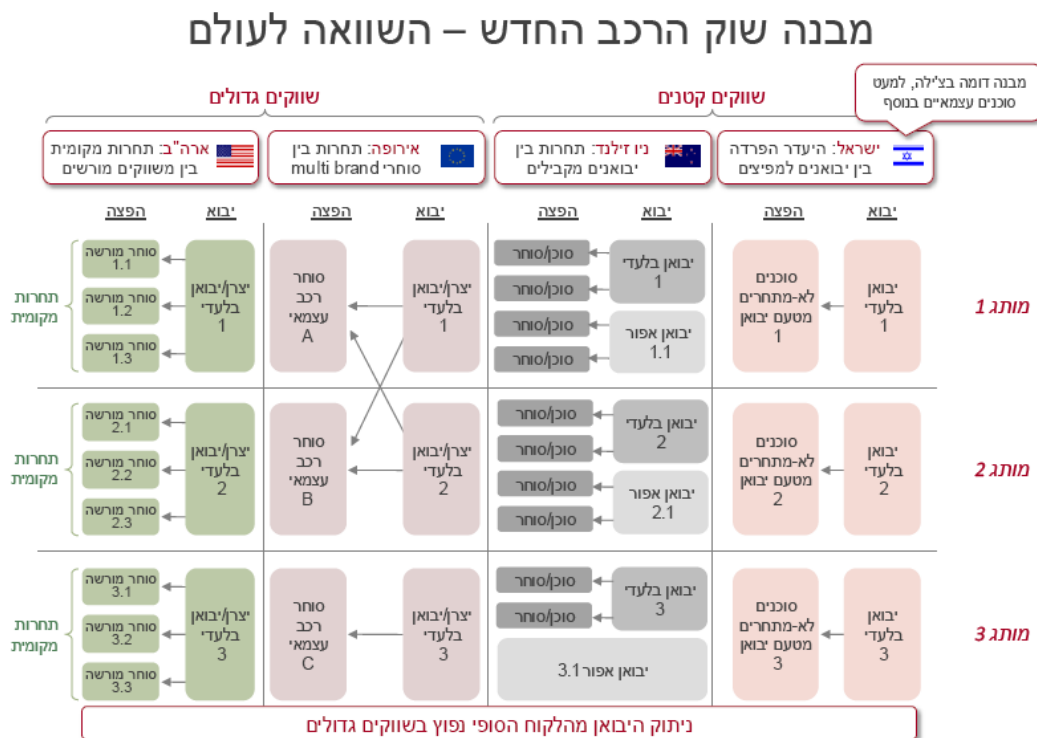
8. כללי

כאמור, **יבואני הרכב הישירים במדינת ישראל** פועלים תחת **הסכמי יבוא והפצה בלעדיים** עם יצרני הרכב בעולם. הסכמי בלעדיות הינם סוג של הסכם אנכי. כללי הרגולציה האירופית הנוגעים להסכמים אנכיים בענף הרכב מוגדרים בשני מסמכים עיקריים של הנציבות האירופית, מסמך EU 1400/2002 משנת 2002 ועדכונו משנת 2010, EU 461/2010. כללים אלו מהווים הרחבה ספציפית לענף הרכב של כללי הרגולציה שנקבעו להסכמים אנכיים באופן כללי במסמך 330/2010 EU משנת 2010.

9. השוק הישראלי בפרספקטיבה עולמית

כפי שהסברתי לעיל, בשווקים גדולים כדוגמת השוק האירופאי או השוק האמריקאי קיימת נוכחות משמעותית של יצרני הרכב בחלק ניכר מהמדינות. לעומת זאת בשווקים קטנים כדוגמת השוק הישראלי, ליצרני הרכב אין נוכחות מקומית. מצב זה משליך על מאפייני המקטעים השונים של "שרשרת הייצור" בשווקים אלו. הדברים מודגמים היטב בתרשים הבא³³:

תרשים 1: השוואה של מקטע הרכב החדש



³³ ראה דו"ח שלדור עמי 22.

כפי שניתן ללמוד מהתרשים 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. הבדל משמעותי נוסף בין השווקים נעוץ בעובדה שבשוק האירופאי והאמריקאי קיימת תעשיית רכב מקומית עניפה. על כן, השוואה פשטנית של מאפייני הרגולציה האירופית ו/או האמריקאית לסעיפים השונים של פרק ד' להצעת החוק עלולה להטעות. כפי שאראה להלן **התכלית** המצויה בבסיסם של כללי הרגולציה האירופית דומה במהותה לתכלית בסעיפים השונים של פרק ד' להצעת החוק האמורה, היינו, קידום תחרות והסרת חסמי כניסה בין השאר במקטע ההפצה של כלי רכב.

10. הרגולציה האירופית

הרגולציה האירופית הנוגעת להסכמים אנכיים מכירה בעובדה שלהסכמים אנכיים עשויה להיות השפעה חיובית, בייחוד בהיבט היעילות של שרשרת הייצור. בפרט, הסכמים אנכיים עשויים להביא להפחתה בעלויות השיווק וההפצה של הצדדים השונים.

ההסתברות שיתרונות אלו יגברו על ההשפעות האנטי תחרותיות שעשויות להיות להסכמים שכאלו תלויה **בכוח השוק** שיש לצדדים להסכם האמור. בדומה לכלל האצבע שנקבע ע"י הממונה על הגבלים עסקיים, קובעת הרגולציה האירופית כי עבור הסכמי הפצה בלעדית בהם נתח השוק של המפיץ נמוך מ-30% הרי שיתרונות ההסכם יעלו על חסרונותיו.

כפי שפירטתי לעיל, כללי הרגולציה האירופית נועדו בין השאר להגדיל את מספר השחקנים ולקדם את התחרות במקטע ההפצה של רכבים חדשים. בין השאר קובעת הרגולציה כי על מנת למנוע ביטולו של הסכם הפצה בשל פעילות פרו-תחרותית של מפיץ, בין אם במכירות פאסיביות או אקטיביות **ללקוחות זרים**, ריבוי מותגים, שימוש בקבלני משנה לצורך מתן שירותי תיקונים ותחזוקה, ביטול של הסכם הפצה צריך שיעשה בכתב ולכלול את הסיבות, בצורה אובייקטיבית ושקופה.

יתר על כן, כדי לחזק את עצמאותם של המפיצים ונותני השירות, הודעה על אי-חידוש הסכם ההפצה, צריכה להינתן פרק זמן מינימאלי מראש.³⁴

ללא קשר לנתח השוק של הצדדים להסכם, הרגולציה האירופית אוסרת קיומם של הסכמים אנכיים המכילים הגבלות אנטי תחרותיות חמורות כדוגמת הגבלת המפיץ או המוסך באזור מכירה או קבוצת לקוחות.³⁵

הסכמים שאינם מחייבים את המוסכים המורשים **במערכת ההפצה של היצרן** לממש אחריות, לספק שירותים ולבצע שירותי קריאה חוזרת לתקלת בטיחות סדרתית **בכל דגם מהתוצר המיוצר ע"י היצרן באירופה אסורים.**³⁶

³⁴ Commission regulation EU No 1400/2002, Paragraph 9.

³⁵ Commission regulation EU No 1400/2002, Paragraph 12.

³⁶ Commission regulation EU No 1400/2002, Paragraph 17.

כדי להבטיח תחרות במקטע התחזוקה והחלפים ולאפשר למוסכים להציע למשתמשים חלקי חילוף מתחרים כמו חלקים מקוריים או שווים להם באיכותם, הרגולציה אוסרת קיומם של הסכמים שיגבילו את הגישה לחלקי החילוף מהיצרן או ממקור אחר.³⁷

מאפיינים אלו כולם מלמדים על כך שהתכלית העומדת בבסיסה של הרגולציה האירופית הנוגעת להסכמים אנכיים בענף הרכב דומה לתכלית העומדת בבסיסו של פרק ד' להצעת החוק, היינו יצירת סביבת תחרות שתאפשר ריבוי שחקנים במקטעי הפעילות השונים בענף הרכב, בין השאר במקטע ההפצה של רכבים חדשים.

11. הרגולציה האמריקאית³⁸

הרגולציה האמריקאית הנוגעת למאפייני התחרות בשוק הרכב הינה רגולציה הנקבעת ברמת המדינה. מעבר לכך חוקי ההגבלים העסקיים הפדראליים חלים גם בהקשר לשוק הרכב.

על פי החוק אסורה מכירה של כלי רכב ישירות מהיצרן לצרכן הסופי. כלי רכב נמכרים ע"י סוכנויות למכירת רכב שקיבלו זיכיון מהיצרן. סוכנויות הרכב הינן חד מותגיות. התחרות בענף מתמקדת גם סביב מכירת שירותי הרחבת אחריות לכלי רכב מעבר לאחריות היצרן או להארכת תוקף האחריות הניתנת ע"י היצרן. על כן, מחד, קיימת הפרדה בין מקטע הייצור למקטע ההפצה, הפרדה התומכת בריבוי שחקנים במקטע ההפצה. מאידך, מרבית מאפייני השוק האמריקאי אינם ברי השוואה למאפייני השוק בישראל. על כן גם הרגולציה הנהוגה בו פחות רלוונטית לענייננו.

³⁷ Commission regulation EU No 1400/2002, Paragraph 23.

³⁸ ראה : דו"ח הוועדה הציבורית להגברת התחרותיות בענף הרכב, עמ' 85-84.

חלק ה' – סיכום

12. סיכום

12.1. כללי

נתבקשתי ע"י וועדת הכלכלה לבחון את החובות המוטלות על יצרני רכב ויבואנים ישירים כפי שהוגדרו בסעיפים השונים של פרק ד' של הצעת חוק רישוי שירותים לרכב. בחינה זו נעשית, בין היתר, על רקע טענות שהועלו ע"י אגודי יצרני רכב באירופה ובארה"ב; ע"י חברת טויוטה; וכן ע"י איגוד יבואני הרכב בישראל. 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.

12.2. עיקר הטענות והתייחסות משרד התחבורה

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."

12.3. הסכמי בלעדיות טריטוריאליים

מקטע הרכב החדש במדינת ישראל מבוסס על **הסכמי בלעדיות טריטוריאליים** בין יצרני הרכב ליבואנים הישירים. במסגרת הסכמים אלו **לא ניתן לממש אחריות ו/או לטפל במקרים של תקלת בטיחות סדרתית שלא דרך היבואן הישיר.** מאחר וכך, בהינתן הסכמי הבלעדיות האמורים, הסרת חסמי הכניסה האמורים ליבואנים עקיפים חייבת להיעשות באמצעות היבואן הישיר.

התיאוריה הכלכלית כמו גם רשויות תחרות בארץ ובעולם מכירים ביתרונות הכלכליים הגלומים בהסכמי בלעדיות טריטוריאליים. אלא שמנגד, הסכמי בלעדיות טריטוריאליים מייצרים בהגדרה חסם כניסה לשוק ובכך עלולים לפגוע בתחרות. האופן שבו רשויות תחרות בעולם מתייחסות להסכמי בלעדיות טריטוריאליים נועד לאזן בין שתי ההשפעות שלעיל.

12.4. ממצאי הבחינה ביחס ליצרני הרכב

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.

12.5. ממצאי הבחינה ביחס ליבואנים ישירים

מבחינת היבואנים הישירים לעומת זאת מצאתי כי החובות האמורות עלולות לייצר עלויות תוספתיות, בפרט ביחס לדגמים שאינם מיובאים לישראל בייבוא 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.

12.6. ממצאי הבחינה ביחס לצרכנים

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. נהפוך הוא, יתכן כי בשל כניסתם של שחקנים נוספים למקטע ההפצה סביר לצפות לירידת מחירים מסוימת. לעניין הטעיית הצרכנים, הרי שהצעת החוק עוסקת בחשש זה. גם עמדתם של אנשי המקצוע במשרד התחבורה כמו גם של משרד האוצר והממונה על הגבלים עסקיים הינה שהתועלת מהסרתם של חסמי הכניסה האמורים גבוהה מהנוק שעלול להיגרם.

חשוב לחזור ולהדגיש כי לבעיית האינפורמציה החסרה בהקשר לאפשרות לתקלת בטיחות סדרתית עלולות להיות השלכות בטיחותיות מבחינת הצרכנים הסופיים. כך לדוגמא 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.

12.7. מבט משווה - הרגולציה באירופה ובארה"ב

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.

13. המלצות

13.1. סוגיית האינפורמציה החסרה

נראה כי סוגיית האינפורמציה החסרה ביחס למגוון הדגמים ומקורותיהם שיגיעו לישראל שלא במסגרת יבוא ישיר היא הסוגיה הבעייתית ביותר מבין כל הסוגיות שהועלו ע"י איגודי היצרנים ואיגוד יבואני הרכב. סוגיה זו רלוונטית הן לעניין שקיפות הייבוא העקיף ובפרט לעניין הקריאה החוזרת במקרה של תקלת בטיחות סדרתית.

האפשרות המועדפת להבנתי לפתרון הבעיה 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 אותו פירטתי: 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.

הדברים נכונים גם ככל שמתקיים מצב בו רכב מסויים מיובא ע"י היבואן הישיר ממפעל הממוקם במדינה אחת והיבואן העקיף מייבא את הרכב ממפעל הממוקם במדינה אחרת, ככל שלא מתקיימים קשרים עסקיים בין היבואן הישיר לבין היצרנים הממוקמים בטריטוריות השונות. כלומר, 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.

13.2. שיפוי היבואנים הישירים

אשר לעניין העלויות התוספתיות שחווה היבואן הישיר, יש לחדד כי סעיף 44 להצעת החוק צריך להתייחס לכל אותם מקרים בעייתיים אותם פירטתי, בין השאר בהקשר של: מגוון הדגמים ואי ההתאמה לשוק הישראלי, רכישה ממפעלים בטריטוריות שונות, המחסור באינפורמציה ומימוש האחריות, בפרט במקרים של תנאי אחריות שונים.

נספח 1 - פרטי השכלה וניסיון

14. פרטי השכלה וניסיון

- M.A. בכלכלה פיננסית, האוניברסיטה העברית, ירושלים 2004 ;
- B.A. בכלכלה ומנהל עסקים, האוניברסיטה העברית, ירושלים 2002 ;
- Campus Minerva – משרד לייעוץ כלכלי 2011 ואילך ;
- גיזה זינגר אבן – אנליסט בכיר 2010-2011 ;
- רשות ההגבלים העסקיים – כלכלן 2007-2010 ;
- סימנס ישראל – כלכלן 2005 ;

15. רשימת עבודות מרכזיות

- חוות דעת מומחה, אמידת נזק, קרטל, CRT, 2014 ;
- חוות דעת מומחה, אמידת נזק, מחיר מופרז, אשלג, 2014 ;
- חוות דעת מומחה, אמידת נזק, קרטל, ענף הלחם, 2014 ;
- חוות דעת מומחה, אמידת נזק, הסדר כובל, ענף כרטיסי חיוב, 2014 ;
- חוות דעת מומחה, אמידת נזק, מחיר מופרז, ענף מוצרי החלב, 2014 ;
- חוות דעת מומחה, אמידת נזק, קרטל, פנלים למסכי LCD, 2013 ;
- חוות דעת מומחה, אמידת נזק, קרטל, מסדרי מתח מבודדי גז, 2013 ;
- חוות דעת מומחה, אמידת נזק, קרטל, הובלה אווירית של מטענים, 2013 ;