



מדינת ישראל  
רשות ההגבלים העסקיים  
לשכת הממונה

ירושלים, י"ח שבט, תשע"א  
23 ינואר, 2011

לכבוד

מר שאול צמח, מנכ"ל  
משרד התשתיות הלאומיות  
רחוב יפו 216  
ירושלים, 91360

בדואר ובפקס: 5006796-02

נכבדי,

**הנדון: מיעוט התחרות בענף הגפ"מ במגזר הביתי**

1. בחודש ינואר 2008 נחקק חוק משק הגז (קידום התחרות בגז לצריכה ביתית) (תיקוני חקיקה), התשס"ח – 2008 ("החוק") אשר נועד לקדם את התחרות בשיווק גפ"מ למגזר הביתי, ענף הסובל מתחרות נמוכה מזה שנים רבות.
2. בחודש מרס הקרוב יפוג תוקפה של הוראת השעה הקבועה בסעיפים 17א (הגבלת התקשרות מחודשת של הספק היוצא עם צרכן משך ששה חודשים).
3. לאור חלקה של הוראת ס' 17א בשיפור כושר התחרות של החברות הקטנות, ובצל מיעוט התחרות בין החברות הותיקות לבין עצמן, אני רואה חשיבות רבה בהארכת תוקפה של הוראת השעה לתקופה נוספת של שלוש שנים, בהתאם לסמכות המוקנית לשר התשתיות הלאומיות בסעיף 17ג' לחוק.
4. כמו כן, יש להגביר את תמריצי התחרות בין שלוש חברות הגז הותיקות, הן באמצעות חידוש תוקפה של הוראת השעה הקבועה בסעיף 17ב' לחוק, תוך קידום חקיקת המשנה הנדרשת לשם יישומה, והן באמצעות הנהגת כללים נוספים.

**הרפורמה בחקיקה – רקע כללי**

5. בסוף שנות השמונים החליטה הממשלה על פתיחת תחום האנרגיה, ובכלל זה ענף שיווק הגפ"מ בישראל לתחרות. נסיון זה לא עלה יפה בכל הנוגע לתחרות בין חברות הגז הותיקות, אשר במהלך שנות התשעים אף ניהלו ביניהן קרטל. גם בשנים שמאז חשיפת הקרטל ניכר כי החברות הותיקות מבינות שמיעוט תחרות בינן לבין עצמן היא אינטרס משותף.
6. ערב חקיקת החוק עמדו לנגד עיני המחוקק שלושה ערוצים עיקריים שבאמצעותם ביקש לקדם את התחרות: הגברת כושר התחרות של חברות הגז החדשות; יצירת תמריצים להגברת התחרות בין החברות הותיקות לבין עצמן; והפחתת חסם המעבר הכרוך בשליפת צובר הגז מן האדמה בעת מעבר ספקים.

7. מנתוני הרשות עולה, כי תיקון החקיקה הביא, במידה מסוימת, לשיפור כושר התחרות של החברות הקטנות. יחד עם זאת, רעיון קידום התחרות בין החברות הותיקות, המחזיקות את רוב רובה של הפעילות בענף, לא נחל הצלחה. תוצאת הדברים היא כי מידת התחרות בתחום הגז הביתי עדיין רחוקה מלהשביע רצון. **בדיקת הרשות העלתה, כי צרכני הגז הביתיים משלמים תשלומים עודפים בסך של כ- 100 מליון ש"ח בשנה וזאת לפי תרחיש שמרני, אשר מניח הנחות אשר מפחיתות מגובה הסכום.**
8. בפסקאות הבאות אסקור בקצרה את ממצאי הרשות באשר למצב התחרות בתחום שיווק הגפ"מ לצרכנים ביתיים.

#### מצב התחרות בשיווק גפ"מ

9. ענף שיווק הגפ"מ נחלק למקטע הלקוחות הביתיים ולמקטע הלקוחות המוסדיים. מקטע הלקוחות המוסדיים מאופיין בלקוחות גדולים, הצורכים כמויות גדולות של גפ"מ וכוח המיקוח שלהם גדול. חסמי המעבר של לקוחות אלה נמוכים יחסית. אין בידינו נתונים המלמדים על קיומה של בעיה תחרותית במקטע זה.
10. לעומת זאת, המקטע הביתי, גם כיום, כשלוש שנים לאחר כינון הרפורמה בחקיקה, עדיין סובל מרמת תחרות נמוכה ביותר בין החברות הגדולות.
11. מן הנתונים שבידי רשות ההגבלים העסקיים מתבררים הממצאים הבאים:
- (1) קפאון בנתחי השוק של כל אחת משלוש החברות הגדולות המחזיקות יחדיו כ- 90% מאספקת הגפ"מ למשקי הבית;
  - (2) אי מעבר לקוחות בין החברות הגדולות תוך התמקדות של האחרונות דווקא בלקוחותיהן של החברות הקטנות;
  - (3) חסמי מעבר ללקוחות, בייחוד אלה המחוברים למערכת גז מרכזית, עודם קיימים;
  - (4) הפרשים ניכרים בין המחיר ללקוח הביתי והמחיר ללקוח המוסדי שאינם נובעים מהפרשי עלות, ושיעור רווחיות גבוה משמעותית במקטע הביתי לעומת המקטע המוסדי.

נתונים אלה מצביעים על מצב תחרות ירוד במקטע הביתי.

#### (א) נתח שוק מצרפי

בענף שיווק הגפ"מ (במקטע הביתי ובמקטע המוסדי) פועלות כיום ארבע חברות גדולות: שלוש החברות הותיקות, פזגו, אמישראגו וסופרגו וכן חברת דורגו, המחזיקות במשותף למעלה מ- 90% מהפעילות בענף. לצדן, פועלות בתחום מספר חברות קטנות הפועלות ככלל על בסיס אזורי ומחזיקות נתחי פעילות זעירים.

12. במקטע הביתי מצטמצם מספר החברות הגדולות לשלוש החברות הותיקות: פזגו, אמישראגו וסופרגו, המחזיקות במשותף כ- 90% מהפעילות בענף. דורגו, שהינה החברה

השנייה בגודלה בשיווק למקטע המוסדי, אינה מחזיקה נתח פעילות משמעותי (אחוזים בודדים בלבד) במקטע הביתי.

13. היות ששיעור הרווחיות במקטע הביתי גבוה משמעותית משיעור הרווחיות במקטע המוסדי, היה ניתן להעריך כי דורגו תבקש לחדור למקטע זה. אולם דורגו לא הצליחה לנגוס בנתח השוק של החברות הותיקות, וזאת בניגוד לשיעור חדירתה למקטע המוסדי. היעדרה של דורגו מרשימת החברות הגדולות במקטע הביתי מעיד על חסמי הכניסה וההתרחבות המשמעותיים במקטע זה.

(ב) חסמי הכניסה וההתרחבות במקטע הגפ"מ הביתי

14. במקטע הגפ"מ הביתי חסמי התרחבות גבוהים ביותר אשר מקשים על החברות הקטנות לגדול. אלו חסמי ההתרחבות העיקריים במקטע זה:

1. הקצאות הגפ"מ בתקופות מחסור – בתקופות מחסור נוהג משטר הקצאות גפ"מ בשני בתי הזיקוק, בהתאם להוראת התקנות. תוצאת הדברים היא כי כל חברה מוגבלת ביכולתה להרחיב את רכישות הגפ"מ שלה. חברה קטנה יכולה להגדיל את היקף הרכישה שלה, אך גידול זה מוגבל ל-10% בלבד כל שנה.

2. אחסון – לחברות הקטנות אין אתרי אחסון מכיוון שהן לא מוכרות כמויות גדולות מספיק על מנת להקים או לשכור מיכלי אחסון. מגבלה זו, בייחוד בהתחשב במכסות בבתי הזיקוק, מקשה עליהן להגדיל את מכירתיהן.

3. התקשרות עם ספק גז חדש כרוכה בקבלת הסכמת רוב בעלי הדירות הבניין. תהליך זה הינו ארוך ומסורבל וביצעו בפועל כרוך בקשיים כגון מחלוקות בין הספק הנכנס והיוצא על אמיתות חתימות בעלי הדירות או על מעמדם.

4. התנהגות אסטרטגית של החברות הגדולות – החברות הגדולות נהגו במשך זמן רב לא להציע הצעות אטרקטיביות לצרכני החברות הגדולות האחרות, אך השקיעו מאמצים ניכרים בהתמודדות מול חברות קטנות. גם לאחר שינוי הרפורמה בחקיקה נוהגת בין החברות הגדולות התנהגות אסטרטגית, המתבטאת, בין היתר, במיקוד מאמצי החברות הגדולות להשיג לקוחות חדשים כמעט אך ורק מלקוחות החברות הקטנות.

(ג) קפאון בנתחי השוק של שלוש החברות הגדולות במקטע הביתי

15. בשנים 2007-2009 (וקרוב לוודאי גם בשנים רבות קודם לכן) נשמרים נתחי השוק של החברות הגדולות במקטע הביתי יציבים ביותר כאשר השינויים בהם הם בשיעור מזערי בלבד. משמעות הדבר היא כי אף אחת מן החברות הגדולות לא הגדילה את נתח השוק שלה ביחס לאחרות.

(ד) הפרשי מחיר ניכרים בין המקטע המוסדי והביתי

16. אינדיקציה נוספת למצב מיעוט התחרות במקטע הביתי מתקבלת מהשוואת מחירי הגפ"מ הממוצעים במקטע הביתי, לעומת המקטע המוסדי. מהנתונים שבידי הרשות עולה כי

המחירים במקטע הביתי גבוהים בשיעור ניכר ביותר מן המחירים ללקוחות המקטע המוסדי. כפי שיובהר בהמשך, לא ניתן להסביר את הפרשי המחיר בין המקטע הביתי והמקטע המוסדי בהפרשי עלויות מקבילים.

- (ה) הפרשים בין מחיר הגז בצובר ובמכלים מיטלטלים במקטע הביתי
17. מן הנתונים שבידי הרשות עולה, כי עלות אספקת הגפ"מ בצובר נמוכה יותר מעלות אספקת הגפ"מ במכלים מטלטלים. הנתונים מראים עוד, כי עלות אספקת הגפ"מ במערכת מרכזית נמוכה יותר מעלות האספקה ללקוחות פרטיים שאינם מחוברים למערכת מרכזית.
  18. למרות זאת, בדיקת הרשות העלתה כי בפועל, מחירי הגפ"מ בצובר גבוהים ממחירי הגפ"מ במכלים מטלטלים ומחירי הגז ללקוחות מערכות גז מרכזיות גבוהים ממחירי הגז ללקוחות פרטיים, שאינם מחוברים למערכת מרכזית. תופעה זו מצביעה על חוסר התחרות במקטע הביתי, שכן המוצר שעלויותיו נמוכות יותר נמכר במחיר גבוה יותר.
  19. ההסבר לממצאים אלה נעוץ בעובדה שבבתים משותפים הצורכים גפ"מ באמצעות גז מרכזי, ובייחוד בבתים בהם מותקן צובר, קיימים חסמי מעבר גבוהים יותר. חסמים אלו, בהעדר תחרות אפקטיבית בשוק, מנוצלים ע"י החברות הגדולות לשם גביית מחירים גבוהים יותר.

- (ו) מיעוט מעברי לקוחות בין החברות הגדולות וריבוי מעברי לקוחות לחברות הקטנות ומהן
20. הנתונים המצויים בידי הרשות מראים בצורה ברורה, כי החברות הגדולות אינן מתחרות ביניהן על לקוחותיהן של חברות גדולות אחרות במקטע הביתי והן פונות כמעט אך ורק ללקוחות חברות קטנות. בפועל, המעבר של לקוחות בין חברות הגז הגדולות עומד על מספר זעום ביותר, אשר כמוהו כאי-מעבר מוחלט.
  21. נתוני הרשות מצביעים על כך שחברות הגז הקטנות לרוב רובן של ההתקשרויות עם לקוחות חברות הגז הגדולות, למרות שנתח הפעילות המצרפי שלהן אינו עולה על 10%. בהתאם, עיקר הפעילות של חברות הגז הותיקות להתקשרות עם לקוחות חברות אחרות (כתשעים אחוז ומעלה) מתמקד בלקוחות החברות הקטנות.
  22. בדיקת רשות ההגבלים העסקיים העלתה כי נתוני מעבר הצוברים בין החברות מציירים תמונה דומה של מיעוט מעבר לקוחות בין החברות הגדולות וריבוי מעבר לקוחות בין החברות הקטנות והגדולות.
  23. העובדות מעידות בצורה ברורה וחד משמעית על מדיניות הנקוטה בידי אמישראל, סופרגז ופזגז להימנע מכניסה לשטחן של החברות הגדולות האחרות וכנגד זאת, לרכז מאמצים ניכרים בהצגת הצעות אטרקטיביות ללקוחות החברות הקטנות.. התנהגות מקבילה זו נקוטה על ידי שלוש החברות הגדולות האחרות והיא מסכלת כל ניצוץ תחרות ביניהן.
  24. העובדה שהחברות הקטנות מעבירות לקוחות בהיקף שאינו תואם את נתח השוק הקטן שלהן והעובדה שהחברות הגדולות מצליחות להעביר את לקוחות החברות הקטנות, על ידי

הצעות המתחרות במחיריהן של החברות הקטנות, אך אינן מתקשרות עם לקוחות החברות הגדולות האחרות, מעידה על מיעוט התחרות בין החברות הגדולות ושוללת אפשרות להסביר את מיעוט מעברי הלקוחות בקיומה של תחרות אפקטיבית בין החברות.

(ז) רווחיות המקטע הביתי לעומת המקטע המוסדי

25. אינדיקציה נוספת, המצביעה על מיעוט תחרות במקטע הלקוחות הביתיים היא שיעור הרווחיות של חברות ותיקות במקטע הביתי שהוא גבוה משמעותית משיעור הרווחיות במקטע המוסדי.

26. במידה והמקטע הביתי היה תחרותי באותה מידה כמו המוסדי, סביר היה שיתקבל רווח לטון אשר דומה לזה המתקבל במקטע המוסדי. אחרת, היינו מצפים שהלקוחות הביתיים שמשלמים מחיר גבוה יעברו לספק מתחרה. אך כמו שראינו מעבר הלקוחות מתבצע בהיקף נמוך בלבד והרווחיות במקטע הביתי גבוהה משמעותית מזו במקטע המוסדי. **המסקנה היא ברורה – רמת התחרות במקטע הביתי היא נמוכה וחסמי המעבר בו גבוהים משמעותית בהשוואה למקטע המוסדי.**

27. הנה כי כן, נתוני הריכוזיות הגבוהה, הקפאון בנתחי השוק של החברות הגדולות, ההפרשים הניכרים בין המחיר ללקוחות הביתיים והמוסדיים, אי מעבר לקוחות בין החברות הגדולות, שיעור רווחיות גבוה משמעותית במקטע הביתי, חסמים משמעותיים לכניסה ולהתרחבות, כל אלה מובילים למסקנה אחת בלבד – מקטע הלקוחות הביתיים סובל מכשל תחרות חריף.

(4) התחרות במקטע שיווק הגפ"מ - סיכום

28. הנתונים שבידי הרשות מצביעים על כך שהרפורמה אכן שינתה את המצב התחרותי באופן זה שהיא הקלה על חסמים שעמדו בפני חברות הגז הקטנות שביקשו להתחרות בחברות הגדולות. עם זאת, חלקן של החברות הקטנות במקטע הביתי הינו עדיין זעום וחסמי ההתרחבות הגבוהים מגבילים את יכולתן להתרחב.

29. בכל הקשור לניסיון המחוקק לעודד תחרות בין החברות הגדולות, המחזיקות את רוב רובו של המקטע הביתי, הרי שהרפורמה טרם הניבה את התוצאות המקוות. בין החברות הגדולות קיים שיווי משקל מתואם, הן נמנעות מלהתחרות אחת בשנייה, וכל חברה עסוקה בעיקר בניסיון לשמר את נתח השוק הקיים שלה.

30. לאור זאת, יש חשיבות להארכת תוקפה של הוראת השעה שבס' 17 לחוק, המגבילה יכולתו של ספק יוצא להתקשר מחדש עם הצרכן העוזב במשך תקופת של ששה חודשים. הוראה זו מגבילה את יכולתן של החברות הותיקות לסכל "סיכול ממוקד" את מאמצי החברות הקטנות להתקשר עם לקוחות וכתוצאה מכך מגבירה את כושר התחרות של חברות אלה.

31. יתר על כן, ישנה חשיבות של ממש לגבש דרכים להפסקת מצב אי התחרות השורר, הלכה למעשה, בין החברות הותיקות בכל הקשור ללקוחות ביתיים. לשם כך, יש ליצוק תוכן להוראת ס' 17 ב' לחוק, האוסרת על אפליה בין לקוחות דומים של ספקי גז, וזאת באמצעות קביעת הנסיבות והתנאים אשר ייחשבו לסירוב בלתי סביר, בהתאם לסמכות המוקנית לשר בס' 17ב(א) סיפא.

32. צוות הרשות ואנוכי נשמח לעמוד לרשותך על מנת לשקול צעדים נוספים הנדרשים לקידום התחרות בשיווק גפ"מ במקטע הביתי ובכל הבהרה הנדרשת בעניין זה.

בכבוד רב ובברכה,  
דונלד קין  
הממונה על הגבלים עסקיים

העתק:

עו"ד שרית דנה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי)  
ד"ר אודי ניסן, ראש אגף תקציבים, משרד האוצר  
עו"ד דרורה ליפשיץ, יועצת משפטית, משרד התשתיות הלאומיות