



## רשות ההגבלים העסקיים

### החלטה בדבר אי מתן פטור להסדר כובל

### בין מכון התקנים הישראלי למכון הישראלי ליין

#### 1. פתח דבר

לפני בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "החוק"), להסדר בין מכון התקנים הישראלי (להלן: "מכון התקנים") לבין המכון הישראלי ליין (להלן: "מכון היין"). הסדר אשר עניינו הסכם לפיו יישמש מכון היין כקבלן משנה של מכון התקנים.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי ההסדר הינו הסדר המגביל את התחרות בחלק ניכר של השוק ויש בו כדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשוק. לפיכך, ההסדר אינו עומד בתנאים הקבועים בסעיף 14 לחוק ועל כן לא מצאתי לנכון להעניק לו פטור מאישור בית הדין.

#### 2. הצדדים וההסדר

##### 2.1 הצדדים להסדר

**מכון התקנים** הוא תאגיד סטטוטורי שהוקם על פי חוק התקנים, התשי"ג-1953 (להלן: "חוק התקנים"). מכון התקנים עוסק בקביעת תקנים, בביצוע בדיקות מעבדה ובהתעדה של מערכות, ארגונים ושירותים. בין כלל תחומי פעילותו עוסק מכון התקנים גם בביצוע בדיקות מעבדה של מזון ובכלל זה בבדיקות של יין ומשקאות כוהלים (להלן ביחד: "יין"), לצרכי יבוא ויצוא.

**מכון היין** הוא חברה ממשלתית הפועלת תחת אחריות שר התמ"ת. המכון עוסק בפיתוח ומחקר בנושא גפנים ויינות, בקביעת סטנדרטים לייצור והפקת יין, אולם עיקר פעילותו בשנים האחרונות התמקדה בביצוע בדיקות מעבדה ליין, לצרכי יבוא ויצוא.

##### 2.2 הרקע להסדר

עיקר פעילותו של מכון היין הינה, כאמור, בביצוע בדיקות מעבדה ליין לצרכי יבוא ויצוא. ביחס ליבוא, הרי שלפי נהלי משרד התמ"ת<sup>1</sup> בדיקות המעבדה נדרשות הן בשלב שקודם לייבוא (לצורך קבלת אישור יבוא) והן בשלב שקודם לשחרור הסחורה המיובאת מהמכס. ביחס ליצוא, בדיקות

<sup>1</sup> הוראת מנכ"ל משרד התמ"ת 2.5 "ייבוא משקאות משכרים" (2008)

<http://www.moital.gov.il/NR/exeres/1AF98701-043E-4274-A873-6CFF0DE0176A.htm>

המעבדה נדרשות באופן פרטני לפי דרישת כל מדינה ומדינה, אולם הן נעשות בהיקף מצומצם והחלק הארי של הבדיקות נוגע ליבוא יין ולא ליצוא.

מאז 2001 פועלת המעבדה של מכון היין ללא אישור של הממונה על התקינה במשרד התמ"ת (חרף היעדרו של האישור, בפועל, בדיקות שביצע המכון הוכרו לצורכי יבוא אלכוהול). בשנת 2010, לאחר שהשלים המכון תהליך של הסמכה על ידי הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, פנה שוב לממונה על התקינה במשרד התמ"ת בבקשת אישור לפעילות המעבדה. בקשת המכון נענתה בשלילה בנימוק שהמכון אינו עומד בסטנדרטים שנקבעו בנהלי משרד התמ"ת<sup>2</sup> בהיותו מצוי בניגוד עניינים (ניגוד העניינים נובע מכך שבהנהלת מכון היין משמשים גם יצרני יין<sup>3</sup> שהם לקוחות של שירותי המעבדה שהעניק המכון). על רקע זה, ביום 24.10.12 החליטה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי) על פירוקו של מכון היין, וביום 1.11.12 ניתן להחלטה תוקף של החלטת ממשלה<sup>4</sup> (להלן: "**החלטת הממשלה**"). בהתאם, החל מיום 1.11.12 נאסר על מעבדת מכון היין להעניק שירותים ללקוחות.<sup>5</sup>

### 2.3 ההסדר

על רקע האמור לעיל, הוגשה בקשת הפטור דנא בדבר שיתוף פעולה זמני בין מכון היין למכון התקנים לתקופת מעבר בת שלושה חודשים עם אפשרות להארכה בשלושה חודשים נוספים, וזאת עד לפירוקו של המכון.

הואיל ומכון התקנים נהנה ממעמד של "מעבדה מאושרת" על פי סעיף 12(א) לחוק התקנים ביקש מכון התקנים להתקשר עם מכון היין בהסכם במסגרתו ישמש האחרון כ"קבלן משנה" המעניק שירותים מורשים תחת חסות מכון התקנים.

לגישת הצדדים להסדר, שיתוף פעולה זה נדרש על מנת לשמר את פעילות הבדיקות המעבדה של יין עד אשר יימצא פתרון של קבע לפעילותו.

### 3. השפעת ההסדר על התחרות

כפי שיפורט מיד, בדיקת הרשות העלתה כי ההסדר האמור מגביל את התחרות בחלק ניכר של השוק ויש בו כדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשוק ולפיכך אינו עומד בדרישות סעיף 14(א)(1) לחוק.

<sup>2</sup> הוראת מנכ"ל משרד התמ"ת 7.1 "אמות מידה לאישור מעבדה על ידי הממונה על התקינה" (2001) <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/363A3945-26FD-4B36-9922-9C261F63099D.htm>

<sup>3</sup> בדירקטוריון המכון מכהנים ארבעה נציגי הממשלה וכן שלושה נציגים של יקבים ונציג של אגודת הכורמים – אולם לנציגי המדינה משקל מכריע בקבלת החלטות בדירקטוריון.

<sup>4</sup> החלטה 5197 של הממשלה ה-32 "פירוק מרצון של מכון היין" (1.11.12)

<sup>5</sup> יצויין כי, צוות בין-משרדי לבחינת ענף היין, שהוקם על ידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד התמ"ת – המליץ באפריל 2012 שלא לסגור את מכון היין ובפרט לשמר את פעילות המעבדה שנהנית ממוניטין והכרה מקצועית.

עובר להגשת בקשת הפטור שימשו מכון היין ומכון התקנים כמתחרים היחידים בהענקת שירותי מעבדה לצורכי יבוא ויצוא של יין. מכון היין ביצע את החלק העיקרי של בדיקות המעבדה בתחום היין בעוד שמכון התקנים ביצע חלק מצומצם בלבד מבדיקות היין הנדרשות לצרכי יבוא.

נוכח היות מכון התקנים ומכון היין שני המתחרים היחידים בתחום, פעילות משותפת שלהם תיצור למעשה מונופולין מוחלט בתחום בדיקות המעבדה ליין בישראל ותותיר גוף יחיד הפועל בתחום. ברי על כן, כי מדובר בהסדר אשר יגביל את התחרות בחלק ניכר של השוק ויפגע פגיעה של ממש בתחרות ואף ביבואנים, שהינם הצרכנים של שירותי שני המכונים. בפרט, החשש המרכזי המתעורר הוא לפגיעה ברמת ואיכות השירות שיינתן ליבואנים וכפועל יוצא מכך, לציבור הצרכנים.

בתחום המיזוגים נאמר על מקרים ממין זה כי הם יוצרים "עיוות מבני חריג וחריף, המקים הנחה מוקדמת לפיה יקום כוח שוק לפירמה הממוזגת." (ההדגשה במקור - הח"מ)<sup>6</sup> במקרה זה, מקום בו ניצבו קודם לכן שני מתחרים – יוותר עכשיו מתחרה אחד ללא כל רסן תחרותי.

יובהר, כי החלטת הממשלה בדבר פירוק מכון היין לא אסרה ולא שללה את מכירת פעילות בדיקות היין של מכון היין ולמעשה אין מניעה ממכירתו של מכון היין כ"עסק חי" לגורם אשר יוכל לזכות באישור הממונה על התקינה וכך לשוב ולהפעיל את המכון כגורם תחרותי עצמאי. על כן, לולא שיתוף הפעולה בין מכון היין למכון התקנים קיימת אפשרות כי בתחום בדיקות המעבדה ליין ולאכוהול יוותרו שני שחקנים לפחות.

ודוק, אין בעובדה שבקשת הפטור נגעה לשיתוף פעולה זמני וקצר מועד של שלושה חודשים כדי להפחית את החששות התחרותיים הנובעים מן ההסדר. כך, העברה של הידע והפעילות שנצבר במכון היין ואצל עובדיו לידי מכון התקנים וכן העברת הלקוחות לפעילות ישירה מול מכון התקנים עשויה לסכל את האפשרות למכור את פעילותו של מכון היין לידי גורם אחר באופן שישמר את התחרות בתחום בדיקות המעבדה ליין.

כאמור, מכון היין ביצע את עיקר בדיקות המעבדה הדרושות ליבוא אלקוהול ארצה. הידע והמומחיות שנצברו במעבדת המכון בדבר התקנים השונים ואופן ביצוע הבדיקות, כמו גם רשימת לקוחות המכון, הינם בעלי ערך כלכלי ממשי. העברתם של הידע האמור ורשימת הלקוחות לידי מכון התקנים עלולה בסבירות גבוהה לסכל מכירה עתידית של מכון היין בשלמותו או של פעילותו לגורם שלישי, באופן אשר ישמר תחרות עצמאית למכון התקנים.<sup>7</sup>

יצוין, כי על פי הדו"ח השנתי של מכון היין לשנת 2011,<sup>8</sup> מדובר במכון שפעילותו העסקית מצליחה, ולכן אין מניעה עקרונית כי, ככל שזו תועמד למכירה, יימצא לה רוכש שימשיך להפעיל את מכון היין כמתחרה פעיל.

<sup>6</sup> נימוקי ההחלטה בדבר התנגדות למיזוג בין אי-אונליין קפיטל (אי.או.סי) בע"מ, קו מנחה שירותי מידע ותקשורת בע"מ וקו מנחה – לט מי נו טכנולוגיה בע"מ 2010 הגבלים עסקיים 5001609, פס' ד(1) וההפניות המופיעות שם.

<sup>7</sup> השוו נימוקים להתנגדות למיזוג בין אורלייט תעשיות (1959) בע"מ לבין ענבר פוליאסטר משוריין בע"מ; 2006 הגבלים עסקיים 5000461, עמ' 13

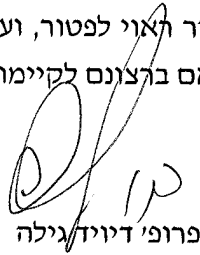
<sup>8</sup> <http://www.gca.gov.il/NR/rdonlyres/AFC8150A-51EA-45CD-B489-7C7234D41E22/0/yain.pdf>

על בסיס כל האמור לעיל, שיתוף הפעולה המבוקש, לפיו יפעל מכון היין כקבלן משנה של מכון התקנים, ולו לתקופה מוגבלת, טומן בחובו הגבלה של חלק ניכר מהשוק באופן מיידי.<sup>9</sup>

אמנם מכון התקנים טען כי יש בשיתוף הפעולה כדי לשמר את פעילות מכון היין, אולם בדיקות הרשות העלו כי שיתוף פעולה כאמור יוביל בסבירות גבוהה יותר להפסקת פעילות מכון היין בתחום בדיקות המעבדה גם בטווח הארוך.

#### 4. סוף דבר

לאחר שבחנתי את ההסדר, הגעתי לכלל מסקנה כי ההסדר שלפני אינו עומד באמות המידה הקבועות בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים. מטעם זה אין ההסדר תואי לפטור, ועל המבקשים לפנות לבית הדין להגבלים עסקיים בבקשה לקבלת אישור להסדר, אם ברצונם לקיימו.



פרופ' דיויד גילה

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ח' אדר תשע"ג

18 פברואר 2013

<sup>9</sup> לחששות המידיים והעתידיים מהסדר כובל בין שני מתחרים בשוק ממועט מתחרים - ראו החלטה בעניין אי-מתן פטור מאישור הסדר כובל בין מפעל הפיס לבין האגודה למען החייל; 1999 הגבלים עסקיים 3004184.