



רשות ההגבלים העסקיים

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

אי מתן פטור מאישור הסדר כובל

להסכם בין מורי נהיגה בעיר מודיעין-רעות-מכבים

1. פתח דבר

ביום 29 בנובמבר 2006 הונחה בפני בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**חוק ההגבלים העסקיים**"), להסדר כובל בין 32 מורי נהיגה בעיר מודיעין מכבים רעות (להלן: "**המבקשים**"), המבקשים להתאחד במסגרתו של בית הספר לנהיגה "רעות" בעיר ולקבוע מחיר מינימלי מחייב עבור שעת לימוד נהיגה.

לאחר שבחנתי את ההסדר על כבילותיו, כמו גם את השפעתו האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ולאחר שנועצתי בועדה לפטורים ולמיזוגים, לא שוכנעתי כי הכבילות שבהסדר דגן אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשווקים הרלוונטיים, שאין הן מגבילות את התחרות בחלק ניכר של שווקים אלו ושאינן עיקרו של ההסדר בהפחתת התחרות או מניעתה. מטעמים אלו ההסדר אינו ראוי לפטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, בשל הנימוקים שיפורטו להלן.

2. ההסכם

2.1 מבוא

המבקשים, הם 32 מורים לנהיגה הפועלים בעיר מודיעין-רעות-מכבים, אשר פעלו במסגרת בתי ספר שונים ברחבי העיר¹. במסגרת חברתם במסגרתו של בית הספר לנהיגה רעות, מבקשים מורי הנהיגה להקים יחד שותפות שאחת ממטרותיה היא **תיאום המחיר המינימאלי** שייגבו מורי הנהיגה הפועלים במסגרתו של בית הספר.

מציינים המבקשים בבקשתם כי –

"בשל הורדת מחירים שאינה רווחית למורים בתחום האמור, מעוניינים כל המורים השייכים לבי"ס רעות להגיע להסדר שבו כל המורים יגבו מחיר מינימום על שיעור נהיגה – ולא תהא אפשרות למורים השייכים לאותו בית הספר לגבות מחיר נמוך ממנו."

¹ המבקשים ציינו בפנינו כי 3 מהם היו שותפים במסגרתו של בי"ס שלב, 5 מהם היו שותפים במסגרתו של בי"ס מודיעין 1 ואחרים פעלו במסגרתם של כמה בתי"ס אחרים בעיר.

במסגרת נימוקיהם לכבילה ציינו המבקשים כי הם מבקשים **לתאם ביניהם את המחיר המינימאלי לשיעור נהיגה** על מנת שיוכלו להתחרות ביניהם באיכות השירות. לדידם, במידה ומורי הנהיגה יתנו שירות עבור תשלום שאינו ריווחי עבורם, עלול הדבר לפגוע באיכות השירות.

2.2 הכבילה

מורי הנהיגה מבקשים בהסדר זה לתאם מחיר מינימאלי עבור שיעורי הנהיגה (minimum price-fixing) והם מבקשים באמצעות תיאום זה לייקר אפקטיבית את מחיר שיעורי הנהיגה. המדובר בהסדר בין מתחרים שכבילתו נוגעת למחיר שיעורי הנהיגה שיידרש. על כן, פשוט כי זהו הסדר כובל כמובנו בסעיף 2(ב)(1) לחוק ההגבלים העסקיים. מורי הנהיגה העידו בבקשתם כי המדובר בהסדר שנועד להעלות באופן אפקטיבי את מחיר שיעורי הנהיגה בעיר ומכאן שהוא עלול לפגוע בתחרות במובנו של סעיף 2(א) לחוק.

עצם העובדה שההסדר הכובל נעשה אגב חברתם של מורי הנהיגה יחד במסגרתו של שותפות בבית הספר לנהיגה אינה גורעת מטיבו של ההסדר כהסדר כובל:

ראשית, העידו מורי הנהיגה בבקשתם כי בעת גיבושו של ההסדר הכובל ניהלו מורי הנהיגה עסקים נפרדים, כל אחד מהם התחרה ברעהו וקבע את מחיריו באופן עצמאי לחלוטין. על כן יש לראות בהם במועד גיבושו של ההסדר הכובל, בני אדם -'מנהלים עסקים' נפרדים.²

שנית, ולמעלה מהצורך, ניכר מההסדר עצמו כי בכינונה של השותפות לא ביקשו מורי הנהיגה ליצור יישות כלכלית יחידה (Single Economic Unit). השותפות אינה מבקשת כלל לאחד את כלל עסקיהם של מורי הנהיגה.³ כך לדוגמא, על פי סעיף 23 להסדר הכובל נקבע כי –

"מוסכם בזאת כי רכבי הלימוד הפרטיים של השותפים, וכן התשלומים המתקבלים עבור שיעורי הנהיגה הניתנים ע"י הצדדים ברכבי הלימוד הפרטיים, אינם חלק מהון השותפות ו/או רווחיה ו/או הפסדיה, בכלל זאת ולמען הסר ספק אין לשותפים ולא יהיה להם זכות כל שהיא בהכנסות של מי מהשותפים ממקורות שאינם ממקור מסגרת פעילותה של השותפות והכנסותיה של השותפות."

² ת"פ 1126/00 מדינת ישראל נ' אברהם בלילי ואח', דינים מחוזי כרך לה(8) 706 (להלן: "ת"פ בלילי"), בפסקאות 31-33; דנ"א 4465/98 טבעול (1993) בע"מ נ' שף הים (1994) בע"מ, פ"ד נו(1) (להלן: "דנ"א טבעול") 56, 92.

³ ת"פ בלילי, פסקות 28-30; דנ"א טבעול, עמ' 93.

3. השפעת ההסכם על התחרות

על פי הנתונים שניתנו לנו על ידי משרד התחרות, מורי הנהיגה שמבקשים לקבוע את המחיר המינימלי לשיעורי הנהיגה מהווים למעלה מ- 55% ממורי הנהיגה בעיר מודיעין⁴. יוצא איפה כי ההסדר המתבקש, קביעת מחיר מינימאלי עבור שיעורי נהיגה, על ידי רוב מורי הנהיגה בעיר מודיעין, עלול, ואף צפוי, לחולל התייקרות של מחיר שיעורי הנהיגה בעיר. התוצאה הכלכלית המסתברת מהסדר כגון זה תשפיע, אם כן, ותפגע בתחרות בין מורי הנהיגה בעיר מודיעין בכללותה.

תיאום מחיר מינימאלי בין מתחרים משתייכת לאותו 'גזע קשה' של הכבילות החמורות ביותר שתוצאתן האנטי-תחרותית מובנת מאליה⁵. השכל הישר וניסיון החיים יורונו כי אלה הם הסדרים טיפוסיים שתכליתם למנוע או להפחית תחרות בעסקים⁶. על הסדרים כגון אלו קיים במשפט האמריקאי כלל איסור מוחלט (per se), לפיו סוגים מסוימים של הסדרים בין מתחרים הינם אסורים על פניהם ואין דרך להכשירם.

בנוסף, משניכר כי הכבילות שבהסדר עלולות להגביל חלק ניכר מן השוק הרלוונטי, מסמך סעיף 14(א)(1) לחוק ההגבלים את הממונה לפטור את ההסדר הכובל רק אם שוכנע כי – "אין בהסדר לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשוק כאמור". נהיר, כי דרישה זו אינה מתקיימת במקרה זה, כאשר מטרתו המוצהרת של ההסדר הכובל וכך גם תוצאתו, מבקשת לבטל את תחרות בין עיקר מורי הנהיגה בעיר מודיעין על מחירי שיעורי הנהיגה.

יתר על כן, סעיף 14(א)(2) לחוק ההגבלים העסקיים מורה כי אין ליתן פטור ולהכשיר "כבילות עירומות"⁷ שכל תכליתן לפגוע בתחרות ואין בצידן כל תועלת לגיטימית זולת הרווח שיצמח לצדדים להסדר על חשבון הציבור⁸. לא שוכנעתי כי קיימת תועלת כלשהי לציבור מהעלאה של עלות שיעורי הנהיגה – וכל זאת באמצעות הסדר כובל. טענתם של המבקשים כי קביעת מחיר המינימום תאפשר בידם להתחרות ביניהם על איכות השירות, נטענה בעלמא והיא אינה סבירה. לא ברור כלל, מדוע דווקא הגבלת התחרות בין מורי הנהיגה וחברתם יחד במסגרתה של השותפות תתרום לתחרות עזה יותר ביניהם על איכות השירות. התוצאה הכלכלית המסתברת מחברתם יחד היא דווקא הפוכה – עליית מחירי השירות והורדה באיכותם⁹.

⁴ הם מהווים יחדיו 32 מורי נהיגה מתוך 56 ממורי הנהיגה הפועלים בעיר.

⁵ השווה ד' גילה "האם ראוי לפרוץ את סכר ההסדרים הכובלים ולחסום את השיטפון בגדרות אד-הוק? הגיעה השעה לחצוץ בין הסדרים אופקיים לאנכיים", **עיוני משפט** כז (תשס"ד) 751, 776.

⁶ דנ"א טבעול, בעמ' 97.

⁷ ה"ע (י-ם) 491/98 **חברת החשמל לישראל נ' הממונה על ההגבלים העסקיים** תק-מח 1/99, 33011, 33052; וראו גם ה"ע (י-ם) 2/97 **מזרחי נ' הממונה על ההגבלים העסקיים** דינים-מחוזי לב(4) 556. ערר 1/97 **איסכור שירותי פלדות בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים**, פדאור 97(6) 862, בעמ' 19-16.

⁸ ראה לדוגמא, החלטה בעניין **פטור מאישור הסדר כובל לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים**, שיתוף פעולה בין מפעל הפיס לבין האגודה למען החייל; 1999 **הגבלים עסקיים** 3004184.

⁹ השווה דנ"א טבעול, בעמ' 70.

נמצא איפה, כי ההסדר הכובל עלול לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשוק הרלוונטי, כי עיקר כבילותיו של ההסדר בהפחתת התחרות או במניעתה, ועל כן הן מהוות כבילות עירומות שאינן ראויות לפטור. כפי שיובהר להלן, משרד התחבורה היה שותף למסקנותי אלו.

4. עמדת משרד התחבורה

בהתאם לסעיף 14(ד) לחוק ההגבלים העסקיים, הודעתי על דבר בקשה זו לפטור למשרד התחבורה. ביום 6.12.2006 הודיעני מנכ"ל משרד התחבורה כי הוא ממליץ שלא לפטור את ההסדר הכובל מאחר ונהיר לעמדתו, כי ההסדר יוביל להעלאת מחירי שיעורי הנהיגה בעיר מודיעין ויפגע בציבור הלומדים. בתנאים אלה סובר המשרד כי גם איכות השירות של מורי הנהיגה צפויה להיפגע.

5. סוף דבר

לאחר שנועצתי בועדה לפטורים ולמיזוגים, הגעתי לכלל מסקנה כי אין מתקיימות חלופות סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים. מטעם זה אין ההסדר ראוי לפטור, ועל המבקשים לפנות לבית הדין להגבלים עסקיים לקבלת אישור להסדר, אם ברצונם לקיימו.

רונית קן

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ב' שבט תשס"ז

21 ינואר, 2007