



רשות ההגבלים העסקיים

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

בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל

להסדר בין תעשיות מזון תנובה אגודה שיתופית חקלאית בישראל בע"מ,
הפריפריה הצפונית אגודה שיתופית חקלאית ומחלבות רמת הגולן בע"מ

1. פתח דבר

ביום 11.11.2009 הונחה בפניי בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "החוק"), להסדר כובל הנלווה לעסקת המיזוג בין תעשיות מזון תנובה אגודה שיתופית חקלאית בישראל בע"מ (להלן: "תנובה"), טרה אגודה יצרנית חקלאית שיתופית בנחלת יצחק בע"מ (להלן: "טרה"), גדעון אחזקות בע"מ (להלן: "שטראוס") והפריפריה הצפונית אגודה שיתופית חקלאית (להלן: "הפריפריה"). במסגרת עסקת המיזוג נמכרה חברת מחלבות רמת הגולן בע"מ (להלן: "מחלבות רמה"ג") מידי תנובה, שטראוס וטרה לידי הפריפריה הצפונית (להלן: "המיזוג"). עסקת המיזוג אושרה על ידי ביום 7.12.2009.

עניינה של הכבילה הוא בהתחייבות של תנובה לרכישת חלב עמיד מידי מחלבות רמה"ג לאחר מכירת פעילותה במחלבות.

המיזוג, כמו גם ההסדר הכובל, הנם חלק ממהלך רחב שהובילה הרשות שעיקרו פירוק בעלותן המשותפת של תנובה, שטראוס וטרה במחלבות רמה"ג. פירוקה של שותפות זו עוגן בהסדר אליו הגעתי עם הצדדים, אשר ניתן לו תוקף של צו מוסכם על ידי בית הדין להגבלים עסקיים ביום 28.12.2009 (ה"ע 103/09).

לאחר שבחנתי את ההסדר, כמו גם את השפעתו האפשרית על התחרות בשווקים הרלוונטיים, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי הכבילות שבהסדר אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשווקים המושפעים מן ההסדרים, כי עיקרם של ההסדרים אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בהם כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרם. מטעמים אלו מצאתי, כי ההסדר ראוי לפטור לפי סעיף 14 לחוק, בשל הנימוקים שיפורטו להלן.

2. ההסכם והצדדים לו

תנובה עוסקת בייצור ושיווק של חלב ותוצריו, וכך גם שטראוס.¹ טרה פעלה בתחומים אלה עד לשנת 2004.² מחלבות רמה"ג היא היצרנית היחידה בישראל של חלב עמיד מלבד תנובה, כאשר מירב הייצור מבוצע על ידי תנובה. למחלבות רמה"ג אין מערך שיווק למוצריה, ולמעשה לקוחותיה היחידים הם בעליה (טרם המיזוג), אשר משווקים את המוצרים לחנויות.

כאמור, בקשת פטור זו הנה חלק מהסכמה אליה הגעתי עם תנובה, שטראוס וטרה, במסגרתה מפורקת השותפות שלהן כבעלים בחלקים שווים של מחלבות רמה"ג (להלן: "**ההסכמה**"). בעלות משותפת זו עוררה קשיים תחרותיים בשני היבטים עיקריים: ראשית, השותפות של תנובה ושטראוס (ועד שנת 2004 – גם טרה) – שתי חברות המתחרות זו בזו – בבעלות במחלבות רמה"ג; ושנית – אחוזי הבעלות הנכבדים שהחזיקה תנובה, היצרנית והמשווקת הגדולה בישראל של חלב עמיד, במחלבות רמה"ג, שהיא, כאמור, היצרנית השנייה בגודלה של מוצר זה והיחידה מלבד תנובה.

נוכח הבעייתיות התחרותית שתוארה לעיל, ובהתחשב בקיומם האפשרי של הפרות חוק בהקשר זה, שקלתי לנקוט כנגד תנובה, טרה ושטראוס בשורה של צעדי אכיפה. יחד עם זאת, בסופו של יום סברתי כי האינטרס הציבורי יבוא על סיפוקו בצורה הטובה ביותר באמצעות ההסכמה, אשר, כאמור, ניתן לה תוקף של צו מוסכם על ידי בית הדין.

סעיף 3 להסכמה מתיר לתנובה (כמו גם לשטראוס ולמילקו תעשיות בע"מ) לרכוש ממחלבות רמה"ג חלב עמיד בכמויות מוגדרות מראש על פני פרק זמן של שלוש שנים. היות ותנובה ומחלבות רמה"ג הן שתי היצרניות היחידות בישראל של חלב עמיד, מדובר בהסדר כובל.

3. השפעת הכבילות על התחרות

בנקודת המוצא, כאשר בשוק שבו קיימים שני מתחרים בלבד, משמש מתחרה אחד כלקוח מרכזי של מתחרה שני אינו רצוי. ראשית, הוא מייצר תלות של שחקן אחד במשנהו, דבר שיקשה על השחקן התלוי (יהא זה הקונה, המוכר או שניהם גם יחד) להתחרות באופן חופשי במשנהו. שנית, הוא מעלה חשש ליצירת שיווי משקל על-תחרותי ואף עלול לשמש כמנגנון המשטר קרטל סמוי.

¹ גדעון אחזקות בע"מ הנה חברה מקבוצת שטראוס, ולצרכי החלטה זו אתייחס אליה כמי שמייצגת את הקבוצה כולה.

² בשנת 2004 רכשה חברת מילקו תעשיות בע"מ את כל פעילותה של טרה (למעט הבעלות במחלבות רמה"ג), ומאז היא רוכשת ממחלבות רמה"ג חלב עמיד לשיווק במקומה של טרה. לטרה אין כל פעילות כיום מלבד האחזקה במחלבות רמה"ג.

לפיכך, במצב הדברים הרגיל לא היה מקום להעניק פטור להסדר זה. יחד עם זאת, כפי שפורט כבר, נסיבותיו של הסדר זה אינן נסיבות רגילות, וכך גם הניתוח התחרותי שלו. טרם ההסכמה שימשה תנובה כבעלת שליש ממניות מחלבות רמה"ג, מה שהקנה לה מקום בדירקטוריון המחלבות ובהנהלה שלו. הדבר הוביל לכך שתנובה היתה השפעה מרכזית, להלכה כמו גם למעשה, על התנהלות מחלבות רמה"ג.

תכליתה של ההסכמה הנה, כאמור, ניתוקו של קשר זה. דא עקא שניתוק שכזה יש לעשות בדרך שלא "תשפוך את התינוק עם המים", קרי שתבטיח התפתחותה של תחרות ממשית בין תנובה ומחלבות רמה"ג, להבדיל מקריסה של האחרונה כתוצאה מהניתוק. מנתונים שהוצגו לרשות על ידי הצדדים עולה כי תנובה משמשת כיום הלקוח המרכזי של מחלבות רמה"ג, אשר נעדרת מערך שיווק והפצה משל עצמה. איסור מידי על מכירת חלב עמיד לתנובה יפגע פגיעה קשה במחלבות רמה"ג ועלול לעקר מתוכן את ההסכמה, כמו גם את הפירות התחרותיים שהיא טומנת בחובה. תכלית ההסדר אפוא אינה במניעת התחרות, אלא במניעת פגיעה במחלבות רמה"ג, ומנקודת המבט של הרשות – ביצירת תנאים הולמים להתפתחותה של תחרות.³

הגם שההסדר עלול להשפיע על התחרות בחלק ניכר מהשוק, הרי שנוכח הנסיבות המיוחדות שבהן הוא ניתן אין בו כדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשוק החלב העמיד. כאמור, יציאתה של ההסכמה מן הכוח אל הפועל צפויה להביא כבר מראשיתה לשיפור תחרותי בשוק בהשוואה למצב ששורר בו כיום. במובן זה ההסכמה משמרת (לפרק זמן מוגבל וקצוב) את השארית האחרונה של המצב ששרר בשוק עובר להסכמה, שארית אשר בלעדיה התחרות שאותה מבקשת ההסכמה לקדם ספק אם היתה נוצרת.

כאמור, משך ההסדר הוא שלוש שנים, כאשר בכל שנה רוכשת תנובה כמות פחותה של חלב עמיד. יש לצפות כי מחלבות רמה"ג תנצל תקופה זו על מנת לבסס עצמה כחברה עצמאית במלוא מובן המילה.

4. סוף דבר

לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולהעניק את הפטורים המבוקשים.

³ לצורך בקיומם של הסדרים כובלים כפועל יוצא של מבנה השוק בעבר וכשלב ביניים בדרך ליצירת מבנה שוק תחרותי יותר ראו, למשל: החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסכם בין בתי זיקוק לנפט בע"מ לבין בית זיקוק לנפט – אשדוד בע"מ, הגבלים עסקיים 5000448 (2006); החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ - חברת נמל חיפה בע"מ - חברת נמל אשדוד בע"מ - חברת נמל אילת בע"מ, הגבלים עסקיים 5000074 (2005).

תוקף הפטור הנו לשלוש שנים.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק, נתונה החלטתי זו לערר בתוך 45 יום בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על-ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

רונית קן

הממונה על הגבלים עסקיים

י"ד בטבת תש"ע
31 בדצמבר 2009