



החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין איגוד לשכות המסחר לבין סוכני הדואר החברים בו שעניינו יישוב מחלוקת פרשנית בחוזי ההתקשרות האחידים מול חברת הדואר

א. פתח דבר

מונחת בפניי בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "החוק") להסדר כובל בין איגוד לשכות המסחר (להלן: "האיגוד"), בו חברים, בין היתר, כ-120 סוכני דואר מרחבי הארץ, לבין סוכני הדואר החברים בו (להלן: "סוכני הדואר"); האיגוד וסוכני הדואר (להלן: "הצדדים להסדר"), שענינו קיום דיונים עם חברת דואר ישראל בע"מ (להלן: "חברת הדואר") לצורך יישוב מחלוקת פרשנית ביחס לסעיף 62 בחוזי ההתקשרות האחידים שנכרתו בין סוכני הדואר לבין חברת הדואר (להלן: "ההסדר").

בתחילה הונחה בפניי בקשה להתיר לסוכני הדואר לנהל מול חברת הדואר משא ומתן משותף בכל דבר ועניין הנוגע להתקשרות בינם לחברת הדואר. לאחר דין ודברים עם הצדדים להסדר צומצמה בקשתם באופן ניכר, כך שהיא נוגעת אך ורק לנושא הנזכר.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, שוכנעתי כי אין הכבילות פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק המושפע מן ההסדר, כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלה ראוי ההסדר לפטור לפי סעיף 14 לחוק, בשל הנימוקים שיפורטו להלן.

ב. הצדדים להסדר

סוכני הדואר, שחלקם יחידים וחלקם תאגידים, מפעילים יחידות דואר כסוכנים עבור חברת הדואר, ומבצעים את תפקידי חברת הדואר מכוח סעיף 46 לחוק הדואר, התשמ"ו-1986. סוכני הדואר מעניקים שירותי דואר מגוונים לציבור: חלוקת דואר, מסירת חבילות, קבלה ומסירת דואר רשום, קבלת מברקים, העברת בעלות רכב, פתיחת חשבון בנק דואר, שירותי תשלום וגביית כספים, מכירת מוצרים דואריים כגון: מעטפות, בולים, אריזות, חבילות למשלוח, כרטיסי חיוג ועוד.

האיגוד הוא ארגון עסקים ומעסיקים ישראלי הפועל למען קידום האינטרסים העסקיים של חבריו במגזר המסחר והשירותים. בין העסקים שמייצג האיגוד מצויים כ-120 סוכני דואר.

חברת הדואר היא חברה ממשלתית הפועלת לפי רישיון שהוענק לה מכוח חוק הדואר. חברת הדואר מעניקה שירותים מגוונים לציבור, בהם אלה שפורטו לעיל, ואשר חלקם כפוף למשטר של פיקוח מחירים.

ג. ההסדר והרקע לו

ביום 1.3.2006 הועברה פעילותה של רשות הדואר, שפעלה כרשות ממשלתית, לחברת הדואר שהוקמה על מנת לייעל ולשפר את שירותי הדואר בישראל ולהגדיל את גמישות פעילותה.

במסגרת העברת הפעילות, חתמה חברת הדואר על חוזה התקשרות חדשים עם סוכני הדואר. חוזה ההתקשרות כוללים תנאים מסחריים זהים לכל סוכני הדואר, אשר על פי טענת סוכני הדואר נוסחו באורח חד צדדי על ידי חברת הדואר, ונחשבים לחוזים אחידים.¹ חוזה ההתקשרות מוארכים באופן אוטומטי משנה לשנה, כשלכל צד לחוזה האפשרות להביא לסיומו בהודעה מראש (להלן: "החוזה האחיד").

נתבקשתי להתיר לאיגוד לנהל בשם חבריו דיונים עם חברת הדואר לצורך יישוב מחלוקת פרשנית הקיימת בין סוכני הדואר לחברת הדואר ביחס לסעיף 62 שבנספח ב' לחוזה האחיד, המסדיר את מנגנון ההצמדה למדד. בתמצית, לטענת הצדדים להסדר, התמורה ששולמה לסוכני הדואר על ידי חברת הדואר אינה תואמת את הוראת הסעיף, ועל רקע זה נטען כי חברת הדואר לא שילמה לסוכני הדואר את מלוא התמורה הכספית המגיעה להם. עוד נטען כי בגין הפרת הוראת הסעיף על ידי חברת הדואר, הצטבר במהלך השנים חוב לסוכני הדואר, שסכומו הכולל נאמד בעשרות מיליוני שקלים.

חברת הדואר מכירה בקיומה של המחלוקת דן, ואף הביעה נכונות לקיים דיון פתוח עם סוכני הדואר בעניין זה. כך עולה ממכתב ששלח מר דני גולדשטיין, מנכ"ל חברת הדואר, לחה"כ איתן כבל, יו"ר ועדת הכלכלה, ביום 12.9.2016. כמו כן חברת הדואר לא הביעה התנגדות למתן הפטור במתכונתו המצומצמת.

על רקע דברים אלה נתבקשתי להעניק את הפטור דן.

ד. הניתוח התחרותי

ההסדר שבפניי עשוי להביא לחיסכון בעלויות, לרבות חיסכון בהוצאות הכרוכות בקיום מגעים פרטניים של כל אחד מכ-120 סוכני הדואר עם חברת הדואר, ובתוך כך לאפשר לסוכני הדואר ולחברת הדואר להגיע בדרך יעילה ומהירה להסכמה בדבר פרשנותו של הסעיף שבמחלוקת. זאת ועוד, ההסדר מאפשר לסוכני הדואר למצות הליכים וליישב את המחלוקת הפרשנית בדרכי שלום בטרם פנייתם לערכאות משפטיות, ככל שיראו לנכון לעשות כן, תוך חיסכון בעלויות התדיינות ובזמן שיפוטי יקר. לפיכך שוכנעתי כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו.

יחד עם זאת, בנקודת המוצא ההסדר המוצע מעורר חששות תחרותיים. ראשית מתעורר חשש ליצירת חזית אחידה של סוכני הדואר אשר תפגע בחופש הפעולה המסחרי של חברת הדואר, ובפרט תביא לתיאום בין הסוכנים של תעריפי ההתקשרות של חברת הדואר עמם. חשש זה מצטמצם באופן משמעותי עת מבקש האיגוד לקיים דיונים אשר ייסובו אך ורק סביב פרשנות משפטית לסעיף ההצמדות, הקבוע ממילא בחוזה האחיד. המדובר על דיון בזכות הצופה פני עבר, אשר אם יימצא כי סוכני הדואר זכאים לה, מקורה בחוזה אחיד אשר נחתם זה מכבר על ידי כל סוכן דואר בנפרד. משכך הם פני הדברים, הרי שאין בהסדר כדי לשנות את המצב החוזי הקיים

¹ ת"א (מחוזי ת"א) 1044/08 ארגון סוכני הדואר ו-44 סוכני דואר נ' חברת דואר ישראל בע"מ, פס" 6.2 (פורסם בנבו, 25.1.2016).

בין כל סוכן דואר לחברת הדואר, ובכלל זה את התנאים המסחריים הקבועים בו, וכל כולו מתמצה בדיון ביחס לפרשנות שיש להעניק לסעיף ההצמדות הנכלל בו.

ככל שאכן יתקיימו דיונים בשאלה זאת, וככל שאלה יישאו פרי ותינתן פרשנות המקובלת על שני הצדדים למנגנון ההצמדות שנקבע בחוזה האחד, הרי שפרשנות זאת עשויה להשפיע גם על התעריפים העתידיים אשר תשלם חברת הדואר לסוכני הדואר. מכל מקום, לא מצאתי פסול בדבר, היות שככל שלא תיושב המחלוקת הפרשנית, ממילא רשאי כל סוכן בנפרד להביאה לפתחו של בית המשפט, ולהכרעה אשר תינתן על ידו תהיה השפעה גם על האופן שבו חברת הדואר מפרשת את הסעיף בחוזים האחדים של שאר סוכני הדואר.

עוד אציין כי בחלק מהאזורים בהם פועלות סוכנויות דואר פועלות גם יחידות דואר המופעלות על ידי חברת הדואר עצמה. עובדה זאת, כמו גם היקפו התחום והמוגבל של הפטור, מקשה את החשש מהפעלת כוח שוק של סוכני הדואר כלפי חברת הדואר, אשר תפגע בחופש הפעולה המסחרי שלה.

נוכח האמור שוכנעתי כי אין הכבילות שבהסדר פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק המושפע מן ההסדר.

הפטור חל אך ורק ביחס לקיום דיונים של האיגוד עם חברת הדואר לצורך יישוב המחלוקת הפרשנית ביחס לסעיף 62 שבנספח ב' לחוזה האחד כפי שהובא בפניי, וכל תיאום אחר בין הצדדים להסדר, במפורש או מכללא – אסור.

יובהר כי אין במתן הפטור כדי לחייב את חברת הדואר לקיים דיונים עם האיגוד, ומובן שאין בו משום היתר לאיגוד לכפות על חברת הדואר ניהול דיונים עמו.

ככל שתיושב המחלוקת הפרשנית הנוגעת לסעיף, האיגוד התחייב לפרסם ברבים את תוצאות הדיונים.

בשים לב למעמדו של האיגוד, אשר מאגד תחתיו כ-120 מסוכני הדואר בישראל, מוצאת אני לנכון להפנות את תשומת לבם של האיגוד וחבריו להוראות סעיף 5 לחוק שעניינו קביעת קו פעולה בידי איגוד עסקי. אם האיגוד וחבריו לא יהיו שבעי רצון מתוצאות הדיונים שיתקיימו, ככל שיתקיימו, עם חברת הדואר עליהם להקפיד שבמעשיהם לא ינהגו בניגוד להוראות סעיף 5 לחוק.

ה. סוף דבר

לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ולהעניק את הפטור המבוקש.

תוקף הפטור למשך שנתיים או עד לתום הדיונים, ככל שאלה יתקיימו, לפי המוקדם מביניהם. בהתאם לסעיף 15(א) לחוק נתונה החלטתי זאת לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

מיכל הלפרין
הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, כ"ז טבת תשע"ז
25 ינואר 2017