



רשות ההגבלים העסקיים

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

בדבר מתן פטור מאישור בית הדין להסדר כובל

בין מוציאים לאור בעניין פעילות מעלות הוצאת ספרים בע"מ

1. פתח דבר

ביום 24.5.2006 הוגשה בקשה לפטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, הסדר כובל בין 40 הוצאות לאור¹ (כמחיצתן לא פעילות) (להלן: "בעלי המניות") שעניינו חברתן בהקמתה ובפועלה של מעלות הוצאת ספרים בע"מ (להלן: "מעלות").

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ולאחר שנועצתי בועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי הכבילות שבהסכם, בכפוף לתנאים שיפורטו להלן, אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק כאמור. מטעמים אלו באתי למסקנה כי ראוי ההסדר לפטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח – 1988 (להלן: "חוק ההגבלים העסקיים").

2. ההסכם

2.1 – כללי

ראשיתו של ההסדר הכובל, בהקמתה של מעלות. בתחילת שנות ה-70 ביקש שר החינוך דאז להעביר את האחריות להוצאת ספרי הלימוד לידי משרד החינוך. התנגדותן של ההוצאות לאור למהלך שביקש לערוך שר החינוך דאז הובילה בסופו של דבר לחברתן של ההוצאות לאור בהקמתה של מעלות. בעליה של מעלות ביקשו, כי היא תתמודד במכרז שיפרסם משרד החינוך לצורך ההוצאה לאור של ספרי הלימוד.

מאז, זכתה מעלות במכרזים² שפרסם האגף לתוכניות לימודים במשרד החינוך, שעניינם ביצוע הוצאה לאור ושיווק של תוכניות לימודים, ספרי לימוד וכותרים אחרים שנכתבו על ידי האגף.

ביום 27.11.1990, לאחר חקירה שערך בעניין זה הממונה על הגבלים עסקיים דאז, ניתן להסדר הכובל בעניין מעלות פטור³ למשך 3 שנים וזאת בכפוף לקיומם של 2 תנאים: א. בעלי המניות

¹ שותפות להסדר הכובל 23 הוצאות לאור פעילות – אחיאסף בע"מ, אחיעבר, דביר בע"מ, הדר בע"מ, הקיבוץ המאוחד בע"מ, זימזון בע"מ, זיק ושות', יבנה בע"מ, יסוד בע"מ, כרטא בע"מ, ז"ק אורה, מוסד הרב קוק, ראובן מס בע"מ, מסדה בע"מ, מודן, סטימצקי בע"מ, סיני בע"מ, ספריית הפועלים בע"מ, עם עובד בע"מ, עמיחי בע"מ, קרני בע"מ, בית שוקן בע"מ, י. שרברק בע"מ.

שותפות להסדר גם 17 הוצאות לאור שאינן פעילות עוד והן – אוצר המורה, אשכול ירושלים בע"מ, ביתן, יד אליהו כי טוב, ברונפמן בע"מ (בפירוק), צ.י. מנצור, א. זליקוביץ', יחדיו בע"מ, ליאון המדפיס בע"מ, י. מרכוס בע"מ, ספרית המנהל, ספרית השדה בע"מ, פרידמן בע"מ, רות אורן, בצלאל צריקובר בע"מ, י. שמעוני בע"מ, שי למורא.

² מכרזים שפורסמו כל 4 שנים לערך.

במעלות יורשו לגשת למכרזים של משרד החינוך והתרבות באופן עצמאי ולא רק במסגרת מעלות;
 ב. התאחדות המו"לים לא תנקוט בשום צעדים נגד חבר ההתאחדות המתחרה במכרז של משרד החינוך והתרבות.

מאז סף שנת 1993 ועד היום הוסיף ופעל ההסדר הכובל מבלי שניתן לו פטור או אישור על ידי מערך ההגבלים העסקיים⁴. באחרונה, פרסם משרד החינוך מכרז חדש בדומה למכרזים בהם זכתה בעבר מעלות, כאמור, בשנות פעילותה⁵. המשרד קבע בהוראות המכרז הנוכחי כי מעלות נדרשת לאשר את ההסדר הכובל בטרם תוכל להגיש הצעתה במכרז, ולכן הוגשה בקשת הפטור הנוכחית.

2.2 – הצדדים להסכם

בעלי המניות הם כ-40 הוצאות לאור (כמחציתן אינן פעילות) העוסקות בהוצאה לאור של ספרים בתחומים שונים כגון ספרי לימוד, ספרי ילדים, ספרי עיון, יהדות וכיוצא"ב.

מעלות היא חברה פרטית אשר הוקמה בסוף שנת 1970 על מנת להתמודד במכרז להוצאה לאור של ספרי לימוד עבור משרד החינוך.

2.3 – ההסדר הכובל

עיקרו של ההסדר בחבירתן של ההוצאות לאור במסגרת מעלות. המדובר, במיזם משותף של עסקים, שחלקם מתחרים זה בזה בהוצאה לאור של ספרים מתחומים שונים. יתר על כן, המיזם המשותף עצמו פועל בתחום של הוצאה לאור של ספרי לימוד – תחום שבו פועלות גם חלק מן ההוצאות לאור החברות בו.

תזכיר ההתאגדות של מעלות אינו מגביל את פועלה רק לשם התמודדות במכרזים של האגף לתוכניות לימודים במשרד החינוך ואינו מגביל אותה בהוצאה לאור של ספרי לימוד ותוכניות לימודים דווקא. על פי התזכיר מעלות רשאית לעסוק בין היתר, כמפיצה, מפרסמת, מדפיסה ומשווקת של כל מיני ספרים ודברי דפוס אחרים מאיזה סוג שהוא.

בהתאם למידע שהציגה בפנינו מעלות, פועלה במהלך השנים התרכז ברובו (לבד ממספר חריגים)⁶ בהוצאה לאור של ספרי לימוד בהתאם למכרז של האגף לתוכניות לימודים במשרד החינוך.

על פי מסמכי ההתאגדות של מעלות, בעלי המניות לא יכולים להחזיק יותר מאשר 10% מהון המניות שלה בכל זמן, ולמעשה רובם מחזיקים בשיעור של אחוזים בודדים בלבד ממניותיה.

³ י.פ. 3827, 20.12.1990, עמ' 847 (תיק פטור 710).

⁴ בראשית שנת 2001 פנתה מעלות, לאחר מספר תזכורות שקבלה בעניין זה מרשות ההגבלים העסקיים, בבקשה לפטור את ההסדר הכובל אלא שמעלות זנחה באתה עת את בקשתה.

⁵ מכרז 30/7.06 מיום 10 ביולי 2006.

⁶ מעלות ציינה בפנינו כי הוציאה מספר פרסומים שלא במסגרת המכרז של אגף לתוכניות לימודים במשרד החינוך. לדוג': ספר היסטוריה לכיתה ו' שהודפס בשנת 2002 ועוד עשרות פרסומים נוספים במסגרת אוני-בר-אילן והטכניון.

מעלות ציינה בפנינו כי היא אינה שוכרת את שירותיהם של מי מבעליה לביצוע עבודותיה שלה וכי לא קיימת כל חפיפה פרסונאלית בין צוות העובדים של מעלות לבין עובדיהם של בעלי מניותיה.⁷

3. השפעת ההסכם על התחרות

יתרונו של המיזם לטענת מעלות, הוא בניסיונה של מעלות, מזה שנים, בהוצאה לאור של ספרי לימוד עבור האגף לתוכניות לימודים במשרד החינוך. ניסיון זה, לעמדתה, מסייע בידיה להציע עבור האגף שירותי הוצאה לאור במחיר תחרותי ובאיכות לשביעות רצונו של משרד החינוך.⁸

לצד היתרון הנזכר מעלה החברה של מתחרים במסגרתה של מעלות חשש לפגיעה בתחרות במספר תחומי הוצאה לאור שונים. שיתוף הפעולה עלול להוביל להגבלת התחרות של בעלי המניות במעלות עצמה⁹ ואף להגבלת התחרות בינם לבין עצמם בין בתיאום מפורש ביניהם ובין בהפחתת תמריצי התחרות ביניהם. קיים החשש כי שיתוף הפעולה יזלוג (Spillover) אל עבר פעילות אנטי-תחרותית בתחומי פעולה אחרים. ההסדר מעמיד במידה מסוימת, את בעלי המניות בקרבה מתמדת ובשופות הדוקה לדרך פעולה עסקית. סכנה זו גוברת לאור העובדה שבעלי המניות במעלות כמו גם מעלות מהווים כולם הוצאות לאור המתחרות ביניהן בהוצאה לאור של ספרי לימוד וחלקם מתחרים ביניהם בהוצאה לאור של ספרים בתחומים אחרים. בנוסף, קיים החשש כי פועלה של מעלות יקל או יאפשר לבעלי מניותיה להחליף ביניהם מידע עסקי אשר העברתו עלולה לפגוע בתחרות.¹⁰

אם כן, המיזם הנדון עלול להשפיע¹¹ על התחרות בתחום ההוצאה לאור של ספרים בישראל.¹² בחינת הדברים העלתה כי המיזם, במתכונתו הנוכחית, אינו מקים חשש ממשי לפגיעה בתחרות בתחום בכללותו.

בתחום ההוצאה לאור בישראל פועלים כיום גופים רבים, בהיקפי פעילות שונים ובמסגרות פעילות שונות (הוצאות מסחריות, אקדמיות, מתמחות, פילנטרופיות ועוד). ההוצאה לאור

⁷ לבד מחברי הנהלת מעלות המונה 7 נציגים שממונים על ידי ההוצאות לאור.

⁸ משרד החינוך הבהיר בפנינו כי אינו מתנגד למתן הפטור להסדר הכובל למעלות.

⁹ בתנאים שקבע הממונה למתן פטור בשנת 1990 נקבע שבעלות המניות במעלות תוכלנה להתחרות בה במכרז של משרד החינוך. ועם זאת יש לדעת כי ישנה הנחה סבירה כי מקימי מיזם משותף ימנעו, על אף קיומו של התנאי, מלהתחרות בו במידה זו או אחרת. ראה ע"א 415/88 **החברה הכלכלית לאילת (חכ"א) נ' ברטון תכנון וייצור בע"מ**, פ"ד מג(4) 672, 678 וכן ה"ע 468/95 **גדות מסופים לכימיקלים (1985) ואח' נ' הממונה על הגבלים עסקיים**; 1996 **הגבלים עסקיים 3006233**, עמ' פסקה 9. מרים מזרחי, "מיזם משותף כהסדר כובל", **משפטים** כג (תשנ"ד) 213, 235.

¹⁰ על החשש התחרותי בחברתם של מתחרים בפועלו של מיזם משותף ראה **קביעה בדבר הסדר כובל בין חברות ההסעה ביעדים תיור**; 2001, **הגבלים עסקיים 3012980**. וראה **Antitrust Guidelines For Collaboration Among Competitors**, Issued by the Federal Trade Commission and the U.S. Department of Justice, April 2000 p. 6.

¹¹ ראה **Antitrust Law Developments (5th ed. ABA Book Publishing, 2002)**, p. 415.

¹² תהליך הוצאתו לאור של כותר בשפה העברית כולל מספר שלבים עיקריים: כתיבת כותר או איתורו (מקורי או מתורגם) הראוי להוצאה לאור בעברית; רכישת זכויות היוצרים מידי הסופרים או סוכניהם הפועלים בחו"ל; עבודת מערכת שכוללת, בין השאר, עריכה, תרגום, עיצוב, איור ועימוד של הספר, הדפסה וכריכה של הספר, שיווק, יחסי ציבור וקידום מכירות.

המסחרית נעשית על ידי מספר הוצאות לאור גדולות. קיימות הוצאות לאור גדולות אחרות, מלבד מכמה מבעלי המניות במעלות, אשר אינן נוטלות חלק בהסדר וביניהן ידיעות אחרונות ומטר.

בתחום ההוצאה לאור של ספרי לימוד ניתן להבחין בין ספרי לימוד אשר זוכים לאישור משרד החינוך ובין ספרי לימוד שאינם מאושרים. המכרז בו זכתה עד כה מעלות עניינו בהוצאה לאור של ספרי לימוד וכותרים אחרים שחוברו על ידי משרד החינוך המהווים ספרים מאושרים. היקף פעילותה של מעלות מייצג רק חלק קטן מסך ספרי הלימוד המאושרים¹³ - ועל אחת כמה וכמה מסך ספרי הלימוד. בשנים האחרונות הצטמצם באופן משמעותי היקפם של הספרים שחוברו על ידי המשרד ועמם הצטמצם היקף פעילותה של מעלות. יחד עם זאת, גדל חלקם של הוצאות לאור הפרטיות אשר כתבו והוציאו לאור ספרים בתחום זה. לעמדת משרד החינוך השפעתה של החברה במסגרתה של מעלות על תחום ספרי הלימוד זניחה.

כפי שצוין לעיל, כל אחד מבעלי המניות מחזיק רק בשיעור קטן (מספר אחוזים בודדים) ממניותיה של מעלות. על פי המידע שהעבירה לנו מעלות מעורבותם בפועל של מרבית מבעלי המניות בפעילותה של מעלות מוגבלת ומצומצמת. כמו גם, פעילותו של המיזם המשותף הוגבלה במהלך כל השנים, רובה ככולה, לתחום של הוצאה לאור של ספרי לימוד.

יתר על כן, בשנים האחרונות בהן פעל ההסדר הכובל לא נצפתה פגיעה בתחרות בתחום ההוצאה לאור בישראל בעקבות קיומו של ההסדר, כמו גם לא מצאתי כי שיתוף הפעולה בין בעלי המניות במסגרתה של מעלות זלג אל עבר פעילות אנטי תחרותית.

לאור קיומם של מתחרים רבים בתחום של הוצאה לאור, מעורבותם המוגבלת של בעלי המניות בפעולתה השוטפת של מעלות והיקף פעילותה המוגבלת של מעלות שוכנעתי כי בכפוף לתנאים שיפורטו להלן, אין בהסדר לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בתחום של הוצאה לאור בכלל ובתחום של הוצאה לאור של ספרי לימוד בפרט.

עם זאת מצאתי לנכון להתנות את מתן הפטור בכפוף לתנאים אשר מבקשים לתחם את פועלה של מעלות למסגרת בה פעלה עד כה, היינו הוצאה לאור של ספרי לימוד עבור משרד החינוך. ככל שמעלות תבקש להרחיב בעתיד את פועלה אין מונע ממנה לשוב ולפנות בבקשה פרטנית בעניין זה. כמו גם, מצאתי לנכון להתנות את מתן הפטור בתנאים אשר ימנעו זליגתו של ההסדר אל עבר פעילות אנטי-תחרותית.

5. סוף דבר

¹³ בתחום ספרי הלימוד המאושרים ניתן למצוא מתחרות גדולות כגון, מט"ח המחזיקה במספר כפול לערך של כותרים פעילים ביחס למעלות או אורט המחזיקה במספר כותרים פעילים בדומה למעלות.

לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, ולהעניק את הפטור המבוקש בכפוף לתנאים הבאים –

1. מעלות לא תרחיב את פעילותה אל מעבר לתחום של הוצאה לאור של ספרים בהתאם למכרזים שפרסם משרד החינוך. אין בסעיף זה לגרוע מיכולתה של מעלות להדפיס ולהפיץ ספרים אותם הוציאה לאור עובר למתן החלטתי זו.
 2. מעלות ובעלי המניות בה, לא ימנעו בין במישרין ובין בעקיפין, מבעל מניות להשתתף במכרז להוצאה לאור, אליו מכוונת מעלות לגשת.
 3. נושא משרה בבעלי המניות לא יהיה נושא משרה, עובד או יועץ במעלות והכל בין במישרין ובין בעקיפין. לעניין זה "נושא משרה" כהגדרתו בחוק החברות, התשנ"ט – 1999.
 4. בפעילותה של מעלות יתבצעו המגעים בין נציגי בעלי המניות באופן המצמצם כל חשש להפחתת התחרות ביניהם, כולם ומקצתם ובכלל זה החלטות מוסדות מעלות בהם משתתפים נציגי מעלות ופעולותיהם יתועדו בכתב. כל תיעוד כאמור ישמר במשרדי מעלות ויומצא לממונה מיד בסמוך לדרישה כזו מטעמה בעניין זה; מבלי לגרוע מכלליות האמור, יתועדו כל אלו:
- (א) פרוטוקול מלא מכל ישיבת דירקטוריון מעלות או כל מוסד אחר מקביל לו;
 - (ב) נוסח מלא של כל החלטות דירקטוריון מעלות או כל מוסד אחר מקביל לו;
 - (ג) כל תכתובת בין מעלות לבין מי מבעלי המניות בה;
 - (ד) כל העברת כספים וכל העברת מידע ממי מבעלי המניות במעלות למעלות או ממעלות למי מבעלי המניות בה.
5. בראשית כל שנה (עד ליום 31 בינואר), יעביר מנהלה הכללי של מעלות הודעה מפורטת המאשרת קיום תנאים אלה, והמתארת את האמצעים שנקטו על ידם על מנת לוודא קיומם של תנאים אלה.
 6. תוקפו של פטור זה למשך 4 שנים מהיום.
 7. כל ספק בדבר פרשנותם או תחולתם של תנאים אלה יובא להכרעת הממונה.
- בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר 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

ירושלים, כ"ג אב תשס"ו

17 אוגוסט, 2006