



## רשות ההגבלים העסקיים

### הכרזה בדבר קיום מונופולין - צ'אם 2000 תעשיות מזון שותפות מוגבלת

בהתאם לסמכותי לפי סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 אני מכריז בזה על צ'אם 2000 תעשיות מזון שותפות מוגבלת (להלן "צ'אם") כבעלת מונופולין ברכישת ביצים שאינן ראויות למאכל.

#### 1. רקע עובדתי

במהלך השנים האחרונות התקבלו ברשות ההגבלים העסקיים תלונות אודות התנהלות לא תחרותית בתעשיית הביצים. תעשייה זו מורכבת ממפעלים המעבדים ביצים לתוצרים שונים ועיקרם: אבקת ביצים ונוזלי ביצים. תלונות אלו הובילו לבדיקה כלכלית של הנעשה בענף. בסיכום הבדיקה נמצא כי הענף סובל מריכוזיות בשיעור המחייב הכרזת מונופולין.

יסוד הדברים הוא זה: במהלך תהליכי ההטלה, האיסוף והמיון של ביצים מתבררת פגימותן של חלק מהביצים: יש והן מתלכלכות, נשפכות או נסדקות והן הופכות, מסיבות אלה ואחרות, בלתי ראויות למאכל. לאלה מצטרף סוג אחר של ביצים שאינן ראויות למאכל, אותן ביצים אשר מועד התפוגה עבורן חלף.

בענף הביצים פועלת המועצה לענף הלול (להלן: "המועצה"), מכוח חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד-1963. המועצה אמונה על פיקוח והסדרת ענף הלול על היבטיו השונים, החל משלב הטלת הביצים וכלה בשיווק עופות לצרכן. עיון בחוק ובכללים שהותקנו מכוחו מלמד כי אף פינוי הביצים שאינן ראויות למאכל והפנייתן לתעשיית הביצים מצוי בתחום אחריות המועצה.

לצד המועצה פעלה עד לא מכבר הקרן לפינוי עודפי ביצים. קרן זו טיפלה בפינוי עודפי ביצים ראויות למאכל שהצטברו וסיכנו את המחיר המומלץ לביצים אלו וכן בפינוי רוב הביצים שאינן ראויות למאכל אדם. קרן זו חדלה מלפעול לאחרונה ולפי שעה לא הוברר מי ימלא חלל זה, אם כלל יש בכך צורך.

בהיעדר שימושים משמעותיים אחרים לביצים שאינן ראויות למאכל, עושות הן את דרכן לתעשיית הביצים. תוצרי תעשייה זו, אבקת ביצים ונוזלי ביצים, מיועדים על פי רוב לשוק המוסדי ולמפעלי מזון בהם הם מהווים תשומה כתשומה. צ'אם הוא המפעל הגדול בארץ לעיבוד ביצים. שחקנים נוספים בתחום הם ביצי הכפר, סיליס ויד אורן.

עניינה של הכרזתי זו בתעשיית הביצים החולשת על שוק רכישת ביצים שאינן ראויות למאכל. ביצים שאינן ראויות למאכל, שלא נעשה בהן שימוש תעשייתי יושמדו. במקרה זה לא יקבלו המגדלים כל תמורה של ממש עבורן ואף יאלצו לשאת בהפסדים. לעומת זאת כאשר ביצים אלה מנותבות למפעלי תעשייה, מקבלים המגדלים תמורה עבורן. תמורה זו אמנם נמוכה מזו המתקבלת עבור ביצים ראויות למאכל ואולם היא עדיפה, עבור המגדל, על השמדתן.

בעבר פעלה צ'אם כשחקנית יחידה בתעשיית הביצים ואולם בשנים האחרונות חזה הענף מספר כניסות של שחקנים נוספים. שינוי זה גרר אחריו שינוי מסויים בהתנהלות הענף ועורר את ניצני הצורך בבדיקת הנעשה בענף זה.

## 2. המסגרת המשפטית

סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים קובע כי "...יראו כמונופולין ריכוז של יותר ממחצית מכלל אספקת הנכסים או מכלל רכישתם... בידיו של אדם אחד (להלן בעל המונופולין)...".

המבחן הקבוע בחוק הוא מבחן מבני עובדתי. על פי מבחן זה קיימת הנחה שאחיותו של גוף בלמעלה ממחצית מכלל רכישת הנכסים בשוק נתון, מבטאת שליטה ומעמד שיש בהם כדי להצדיק קביעה רגולטורית בדבר קיום מונופולין. הטעם לכך מצוי בדברי ההסבר להצעת חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ד-1983:

"במשך השנים התברר כי שיעור של מעל 50% מכלל ההספקה או הרכישה בשוק מתאים לבטא שליטה בשוק הישראלי, ולכן ניתן לקבוע בחקיקה הראשית"<sup>1</sup>

כפי שנקבע בפסיקת בית הדין להגבלים עסקיים קביעה זו אינה קונקלוסיבית. היא מהווה "אקט מקדים" לנקיטה בצעדים אופרטיביים בהתקיים כוח שוק לבעל המונופולין, אולם ההכרזה עצמה אינה מחייבת הוכחה של כוח שוק.<sup>2</sup> ההכרזה מהווה ראיה לכאורה והיא כלי חשוב בידי הציבור, הנעדר יכולת איסוף מידע וגביית ראיות, למקרה בו מתעורר הצורך לנקוט בצעדי אכיפה.

במקרה דנן מדובר בריכוזיות ברכישת ביצים. בספרות הכלכלית והמשפטית נהוג לכנות מונופול בתחום הרכישה בשם מונופסון. המחוקק הישראלי בחר להשתמש במונח מונופולין הן להגדרת מונופול והן להגדרת התופעה המכונה מונופסון. פעילותו של מונופסון ברכישה היא תמונת ראיזו של מונופול ברכישה ופוגענותם זהה, כדברי השופט Posner:

"...Monopoly and monopsony are symmetrical distortions of competition from an economic standpoint"<sup>3</sup>

## 3. השוק הרלוונטי

הגדרת השוק היא כלי לתיחום המרחב המצומצם ביותר של מוצרים תחליפיים זה לזה, המשרתים צורך דומה בעיני הצרכן ואשר שליטת יחיד היפותטית בכולם תניב כוח כלכלי מזיק.<sup>4</sup> המבחן להגדרת השוק ממוקד בקבוצת המוצרים הקטנה ביותר העשויה להקנות לשולט בה כוח

<sup>1</sup> הצעת חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ד-1983, הצעת חוק 1647, א' כסלו התשמ"ד, 7.11.1983. סעיף 26.  
<sup>2</sup> ערר 7/95 "בזק" החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים, דינים מחוזי כרך לב (1) עמ' 66, פסקה 6 ואילך.

<sup>3</sup> VOGEL v. AMERICAN SOCIETY OF APPRAISERS 744 F. 2d 598, 601. The Federal Trade Commission & The U.S. Department of Justice, **Horizontal Merger Guidelines**, para 0.1

<sup>4</sup> ראה: נימוקי התנגדות למיזוג בורגר ראנץ (1983) בע"מ - ריקמור בע"מ (בהקפאת הליכים) – זכיינית ברגר קינג. הגבלים עסקיים 3019090.

שוק.<sup>5</sup> כאשר נבחן חלקו (וכוחו) של מונופול באספקת נכסים, נקודת המבט אותה מאמצים דיני התחרות היא זו של הצרכן. בהתאם, הקריטריון המרכזי להכללת מוצרים בשוק אחד הוא מידת התחליפיות ביניהם בעיני הצרכן. כאשר נבחן השוק הרלוונטי לצורך הערכת חלקו של מונופסון, מונופול ברכישת נכסים או שירותים, נקודת המבט המאומצת מתהפכת וכעת השוק נבחן מנקודת מבטו של המוכר. במוקד בחינה זו מצויים השימושים והלקוחות הרלוונטים לתפוקת המוכר:

“When the defendant is a buyer, the focus necessarily shifts. First, one must adopt the seller’s point of view. The “product” market is composed of competing uses for the seller’s output.”<sup>6</sup>

בפועל נבחנים אינדיקטורים שונים המסייעים בתיחום מרחב המוצרים התחליפיים האמור.<sup>7</sup> בין היתר נבחנים גמישות הביקוש (העצמית והצולבת), הזהות הפונקציונלית בין המוצרים, התנהגות המחרים של המוצרים, יחסי התחרות השוררים בין ספקי המוצרים הנבחנים, התחליפיות בעיני הנפשות הפועלות בתחום: צרכנים, מתחרים וספקים, ועוד.

במקרה דנא, לצורך הגדרת השוק יש לבחון את הדברים קודם לכל מנקודת ראותו של מוכר ביצים שאינן ראויות למאכל. הדגש הוא על השאלה כיצד יגיב זה לירידה במחיר הקניה של ביצים שאינן ראויות למאכל על ידי מונופסון היפותטי, הרוכש ממנו את כל הביצים שאינן ראויות למאכל.

הבחינה מתמקדת בשימושים הכלכליים האחרים הזמינים למוכר הביצים. בסוף הדברים מתחוויר כי הואיל ושימושים מהותיים כאלה אינם בנמצא ומכיוון שתמורת השמדה היצרן אינו מקבל תמורה כלל, הרי שקליטת הביצים לתעשייה מהווה שוק.

#### 4. צ'אם כמונופסון

כאמור לעיל, קבע המחוקק מבחן מבני עובדתי להכרזתו של מונופול, ומשהוגדר השוק הרלוונטי, יש לבחון את חלקו של הגוף שנבחן בשוק. במקרה שלפנינו יש למדוד את נתח השוק של צ'אם בשוק הביצים שאינן ראויות למאכל אדם.

מנתונים שאספה המחלקה הכלכלית ברשות ההגבלים העסקיים עולה, כי חלקה של צ'אם ברכישת ביצים שאינן ראויות למאכל עומד על כ-60% בשנת 2003.

משאלה פני הדברים מתבקשת ההכרזה על צ'אם כעל בעלת מונופולין ברכישת ביצים שאינן ראויות למאכל.

<sup>5</sup>H. Hovenkamp **Federal Antitrust Policy**, West Publishing Company 2<sup>nd</sup>.Ed. 1999, 82; Department of Justice and Federal Trade Commission **Horizontal Merger Guidelines 1992**; para 1.1.

<sup>6</sup>R.D. Blair & J.L. Harrison. **Monopsony, Antitrust Law and Economics**. Princeton (New Jersey, 1993) p. 55

<sup>7</sup>ה"ע 1/00 פוד קלאב בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים ואח' הגבלים עסקיים 3017513.

## **5. טענותיה של צ'אם**

צ'אם העלתה בפני מספר טענות. עיקרן מתייחס להגדרת השוק, חלקן למדידת נתח השוק וחלקן טענות מתחום דיני המנהל. לא מצאתי כי יש לקבל את טענות צ'אם. להלן עיקרי הדברים:

צ'אם טוענת, כי הרשות לא התחשבה בחלקו של השוק הבלתי מאורגן ברכישת ביצים שאינן ראויות למאכל וכי על כן התשתית העובדתית להכרזה לקויה. ואולם בדיקות שערכה המחלקה הכלכלית ברשות מלמדות כי השוק הבלתי מאורגן הוא שולי. לא מצאתי אפוא שיש בטענה זו לשנות את תמונת המצב שהתגבשה ברשות.

בנוסף, טוענת צ'אם כי נתח השוק שלה ברבעון הראשון בשנת 2004 היה נמוך ממחצית ולכן אין מקום להכריז עליה כבעלת מונופולין. נתחי השוק של צ'אם נבחנו לשנים 2002 ו-2003 ונמצא כי הם עולים באורח עקבי על מחצית מהשוק. לפיכך מצאתי כי פרק זמן של שלושה חודשים אינו מספיק על מנת לבסס מסקנה יציבה הפוכה.

טענה אחרת של צ'אם נוגעת לשינויים שהתרחשו לאחרונה בענף הביצים כאשר הקרן לפינוי עודפי ביצים חדלה מלפעול, כמוזכר לעיל. משכך, לא מתקיים לעת עתה, פינוי מאורגן של ביצים שאינן ראויות למאכל. אולם גם צ'אם לא טענה כי עקב הפסקת פעילותה של הקרן נפסקה מכירת ביצים שאינן ראויות למאכל לתעשייה. צ'אם לא הצביעה בפני על כל סיבה מדוע הפסקת פעולתה של הקרן עשוי לשנות את נתחי השוק שבידה. מכל מקום, אין בכך לשנות את המצב בתקופת הזמן שנבחנה ועד לעת הזו. אכן, אין בהכרזה דכאן, המעידה על מצב הריכוזיות בענף עתה, כדי למנוע בדיקה נוספת, בין לבקשת צ'אם ובין לפי יוזמת הרשות, ועריכת שינוי ככל שהדבר יתחייב.

## **6. סוף דבר - הכרזה**

אשר על כן, בתוקף סמכותי לפי סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 הנני מכריז על צ'אם כעל בעלת מונופולין בשוק הביצים שאינן ראויות למאכל.

הודעה על קביעתי זו תימסר לצ'אם. קביעתי זו, בדבר היות צ'אם בעלת מונופולין תהא ראויה לכאורה בכל הליך משפטי. צ'אם רשאית לחלוק על קביעתי זו בדרך של הגשת ערר לבית הדין להגבלים עסקיים בתוך 30 יום מיום מועד קבלת ההודעה.

דרור שטרום

הממונה על ההגבלים העסקיים

ירושלים, י"ז-סיון-תשס"ד

6-יוני-2004