



רשות ההגבלים העסקיים

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

בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל

להסכם בין דוקרט אוורגרין אריזות בע"מ לבין אלופק ישראל בע"מ

א. פתח דבר

ביום 30 במרץ 2005 העניק הממונה פטור בתנאים לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "חוק ההגבלים העסקיים") להסכם שבין דוקרט אוורגרין אריזות בע"מ¹ (להלן: "דוקרט") לבין אלופק ישראל בע"מ (להלן: "אלופק") (להלן: "ההסדר"), במסגרתו ביקשו הצדדים לשתף פעולה בייצור ובשיווק של אריזות קרטון מסוג Gable-Top (להלן: "אריזות גייבל טופ" או "האריזות") למוצרי מזון נוזלי טריים (להלן: "ההחלטה הקודמת")².

ביום 27 בפברואר 2008, לקראת מועד פקיעת הפטור אשר ניתן לתקופה של שלוש שנים, הגישו הצדדים את הבקשה דנן, בה ביקשו ליתן פטור להסדר עד לפקיעתו, הצפויה בשנת 2015.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתן על התחרות בשוק הרלוונטי, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, באתי למסקנה כי הכבילות שבהסדר אינן 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. מצאתי, על כן, כי ראוי ההסדר לפטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים לתקופה קצובה נוספת, כמפורט בסיפא להחלטתי.

ב. הצדדים וההסדר

דוקרט היא חברה פרטית העוסקת בייצור אריזות קרטון למשקאות ולמוצרים נוזליים אחרים, ומתמחה בייצור אריזות קרטון מסוג גייבל טופ. במועד מתן ההחלטה הקודמת נחלקה הבעלות

¹ בשמה דאז - דוקרט אינטרנשיונל פייפר בע"מ.

² הגבלים עסקיים, 5000024.

אלופק היא חברה המאגדת בנורווגיה ולה פעילות בינלאומית בפיתוח ובייצור פתרונות אריזה לחלב, מיצים ומוצרי מזון נוזלי אחרים, לרבות אריזות מסוג גייבל טופ, וכן בפיתוח ובייצור מכונות מילוי. אלופק משווקת מכונות מילוי בישראל משנת 1986, ומספר שנים עובר לעריכת ההסדר דן החלה לספק בארץ גם אריזות גייבל טופ.

עניינו של ההסדר בין אלופק לדוקרט הוא שיתוף פעולה בייצור ובשיווק של אריזות גייבל טופ למוצרי מזון נוזליים טריים. שיתוף הפעולה בייצור מתבטא בכך שדוקרט מייצרת אריזות גייבל טופ לצורך מכירותיה של אלופק בישראל (למעט אריזות גייבל טופ אספטיקות).⁷ לצורך ביצוע ההסדר העמידה אלופק לרשות דוקרט את הידע המקצועי שיש לה בייצור אריזות גייבל טופ, לרבות מתן רישיון שימוש בזכויות ובסימני מסחר של אלופק בקשר עם אריזות גייבל טופ. בנוסף, מעגן ההסדר את שיתוף הפעולה בין החברות בשיווק, מכירה ופיתוח שוק אריזות הגייבל טופ בישראל.

במתכונתו המקורית כלל ההסדר התחייבות לבלעדיות הדדית בין הצדדים. לאור הודעת הממונה, כי ההסדר במתכונתו האמורה אינו ראוי לפטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, תוקן ההסדר ותניות הבלעדיות הוסרו ממנו. דהיינו, אלופק אינה חייבת לשווק בישראל אריזות שהן מתוצרת דוקרט בלבד ואילו דוקרט מצידה אינה חייבת לספק את תוצרתה לאלופק בלבד.

בהסדר נקבע כי הוא יהיה לתקופה בת חמש שנים ויוארך (אם לא בוטל עד אז) אוטומטית לתקופה נוספת בת חמש שנים. לפיכך, ההסדר צפוי להימשך עד ליום 5 באפריל 2015.

ג. ההסדר – הסדר כובל

כפי שקבע הממונה בהחלטה הקודמת, ההסדר, הגם שתוקן ואינו כולל עוד התחייבות הצדדים לאי תחרות או לבלעדיות, הסדר כובל הוא.

הסדר, אשר במסגרתו עוסק אחד הצדדים, דרך קבע, אף בייצור המוצרים עבור מתחרהו העיקרי, הכרוך בשיתוף פעולה בין מתחרים מהותיים בשוק ומאפשר ליצרן גישה למידע עסקי רגיש של המתחרה בדבר כמויות, עלויות, לקוחות, טכנולוגיה וכיוצא בזה, מהווה כר נוח לתיאומים בין

³ דוקרט תעשיות אריזות בע"מ היא חברה פרטית בבעלות מלאה של קיבוץ כפר מסריק, העוסקת בייצור אריזות קרטון למוצרים יבשים (בעיקר למזון).

⁴ קבוצת International Paper עסקה בייצור קרטון, נייר ואריזות ומוצרים חד פעמיים מקרטון והחזיקה בפעילות נרחבת בייצור ובשיווק של אריזות גייבל טופ (בעיקר בארה"ב). כמו כן, עסקה הקבוצה בייצור מכונות מילוי לאריזות קרטון באמצעות חברת הת Evergreen.

⁵ Carter Holt Harvey, Ltd.

⁶ בעקבות הרכישה אוגדה הפעילות הנרכשת כחברה נפרדת תחת השם Evergreen Packaging Ltd. ובהתאם לכך שונה שמה של דוקרט מדוקרט אינטרנשיונל פיפר בע"מ לדוקרט אוורגרין אריזות בע"מ.

⁷ בתהליך אספטי נארו המוצר באריזה סטרילית ובתנאים סטריליים המונעים את זיהומו על ידי בקטריות.

יחד עם זאת, כפי שנקבע בהחלטה הקודמת וכפי נראה להלן, לצד החששות התחרותיים מביא עמו ההסדר יתרונות כלכליים, המיטיבים בסופו של יום עם הצרכנים והמצדיקים את מתן הפטור להסדר לתקופה נוספת בת שלוש שנים.

ד. השפעת ההסדר על התחרות

הבקשה הנוכחית אינה דורשת בחינה מחודשת של השווקים הרלוונטיים ומאפייניהם, שכן בדיקה מקיפה בעניין זה נעשתה לקראת מתן ההחלטה הקודמת ולא חלו בעניין זה שינויים משמעותיים מאז ועד היום.⁹ החלטתי זו תתמקד, אם כן, בבחינת ההסדר באספקלריה של הזמן שעבר ממועד מתן ההחלטה הקודמת, וההשפעה הקיימת והצפויה של ההסדר על התחרות.

השפעת ההסדר על התחרות נבחנה בהחלטה הקודמת בשני תחומים עיקריים: אריזות משקאות קלים טריים ואריזות חלב ומשקאות חלב טריים. הבדיקה דאז העלתה, כי בישראל לא נעשה שימוש באריזות גייבל טופ לאריזות משקאות קלים טריים¹⁰ וכי בתחום זה קיימת תחרות בין מגוון רחב יחסית של אריזות. במקביל נמצא כי המצב בתחום אריזות החלב הטרי ומשקאותיו שונה לחלוטין. התברר כי בתחום זה מהוות אריזות הגייבל טופ בישראל שוק מוצר נפרד מיתר סוגי האריזות המקובלים. הממצאים הללו תקפים גם כיום.

שוק אריזות הגייבל טופ בישראל נשלט כיום רובו ככולו בידי המבקשות. ברם, חרף נתח השוק המצרפי הגבוה במיוחד של אלופק ודוקרט, שוכנעתי כי אין ההסדר נותן בידיהן כוח שוק של ממש המאפשר להן להעלות באופן ממשי את מחירי האריזות או לצמצם את היקף תפוקתן, מבלי שהמהלך יגרור מעבר משמעותי של לקוחות לרכישת אריזות אלה ממקורות אלטרנטיביים – קיימים או עתידיים.

ראשית, בעוד שהפעלת כוח שוק כרוכה, לרוב, בצמצום תפוקה, הרי שעל-פי הנתונים שמסרו המבקשות, ואשר אומתו בבדיקת רשות ההגבלים העסקיים (להלן: "הרשות"), כפועל יוצא מן ההסדר גדלו המספר, הטיב והמגוון של אריזות הגייבל טופ המשווקות על ידי הצדדים. על-פי נתוני המבקשות, חל גידול משמעותי בתפוקתו של המיזם המשותף במכירותיו בישראל. כמו כן, שיתוף הפעולה בין המבקשות הביא להכנסת קו מוצרים חדש בישראל. בנוסף, שיתוף הפעולה הניב פתרונות טכנולוגיים המאפשרים הארכה של אורך חיי המדף של האריזות, אפשר לייעל את תהליך מילוי האריזות ולשפר את איכות השירות הניתן ללקוחות.

בדיקת הרשות העלתה, כי לקוחות המיזם תומכים בטענה בדבר השיפור בשירות כתוצאה משיתוף

⁸ Joined Cases 29 & 30/83, **CRAM & Rheinzink v. Commission** [1984] ECR 1679. Bellamy & Child, *European Community Law of Competition (sixth edition)*, para. 5.055.

⁹ לניתוח מקיף של השווקים הרלוונטיים ומאפייניהם, ראה פרק ד' להחלטה הקודמת.

¹⁰ נמצא כי רק יצרן מיצים אחד עושה שימוש באריזות גייבל טופ, אולם באריזות אספטיות בלבד. כאמור, אריזות אספטיות אינן כלולות בהסדר.

שנית, במשך שלוש השנים שעברו מיום הקמת המיזם, ובהתאם לנתונים שמסרו הצדדים, חלה ירידה במחירן השקלי של האריזות וזאת חרף עלייה במחיר השקלי של חומר הגלם המיובא לייצורן של האריזות ועלייה במדד המחירים לצרכן שנותן ביטוי לעלייה בהוצאות הייצור המקומיות כמו עבודה, אנרגיה וכו'.

טענות אלה אומתו בבדיקת הרשות. הלקוחות חיזקו את טענות המבקשות ומסרו כי מחירי האריזות לא עלו בשלוש השנים האחרונות והם נמוכים באופן יחסי למחירי אריזות דומות בשווקים הבינלאומיים. לקוח אחד מסר, כי לצורך מכירתו ברומניה הוא רכש את האריזות מדוקרט מכיוון שמחירי האריזות באירופה היו גבוהים יותר.

שלישית, המבקשות מצויות תחת איום של אובדן פלחי שוק לטובת יצרנים בינלאומיים גדולים, כגון חברת טטרה-פק – ענקית בינלאומית הפועלת גם בארץ, וניצבים בפני כוח הקניה המשמעותי של המחלבות (לקוחותיהן העיקריות).

כפי שנקבע בהחלטה הקודמת, עצם פעילותה של טטרה-פק בשוק הישראלי ויכולתה ליתן מענה מיידי לעליית מחירים אפשרית מהווה רסן מסויים ליכולתן של המבקשות להעלות את מחירי האריזות. בדיקת הרשות העלתה, כי לאחרונה החלה לפעול בארץ גם חברה יוונית בשם אדם-פק. מעבר לכך, קיומם של ספקים פוטנציאליים בעולם, ובפרט באירופה, מהווה רסן נוסף ליכולתן של המבקשות להעלות מחירים.

בדיקת הרשות חיזקה את ההערכות הממונה בהחלטה הקודמת, לפיהן יש למחלבות כוח משמעותי בפן הביקוש. נציגי המחלבות טענו כי "אלופק ודוקרט זקוקות להן כפי שהן זקוקות לאלופק ודוקרט". עוד נטען, כי המחלבות משוות באופן תדיר את המחירים של האריזות המיוצרות על ידי המבקשות ואיכות השירות שהן מעניקות אל מול נתוני המתחרים.

כפי שנקבע בהחלטה הקודמת, מדובר במספר מצומצם מאד של לקוחות "מתוחכמים", אשר כל אחד מהם הוא גוף בעל גב כלכלי איתן ומהווה לקוח משמעותי בפני עצמו עבור ספקי גייבל טופ בישראל. בנוסף, קשרי הבעלות של המחלבות הגדולות עם גופים בינלאומיים חזקים עשויים במידה רבה לסכל ניסיונות אפשריים מצד המבקשות לייקר עבור המחלבות את מחירי האריזות רק בשל קיומו של כוח שוק.

מעבר לממצאים בדבר העדר כוח השוק בידי המבקשות, התבססה ההחלטה הקודמת על הנחות בדבר היעילות הכלכלית של המיזם והתועלת שעשויה לצמוח ממנו למבקשות, לקוחותיהן, ובסופו של דבר הצרכנים. יש בנתונים שמסרו המבקשות וממצאי הבדיקה העדכנית של הרשות, כדי להצביע כי מרבית ההנחות הללו היו נכונות. אתייחס לעיקרי הדברים בקצרה.

יצוא – בבקשת הפטור הקודמת טענו המבקשות כי ההסדר יאפשר לדוקרט לעשות שימוש בקשריה של אלופק בשוק האירופי כדי להגדיל את היקף היצוא של אריזות קרטון גייבל טופ (ובכך להשיג יתרונות לגודל ולהוזיל את עלויות הייצור במפעלה). ואומנם, על פי נתוני הצדדים, בשלוש השנים שחלפו דוקרט הגדילה משמעותית את היקף היצוא שלה. על פי טענת המבקשות, צמיחה זו בהיקף

יתרונות לגודל והתייעלות – בבקשת הפטור הקודמת טענו המבקשות כי שיתוף הפעולה יאפשר לדוקרט להגדיל את היקף פעילותה וכי כתוצאה מכך יתאפשר לה לנצל טוב יותר את כושר הייצור ולהוזיל את עלויות הייצור. על פי הנתונים שנמסרו, ההסדר אפשר לדוקרט להגדיל משמעותית את היקף פעילותה הכוללת. לטענת המבקשות, גידול זה בפעילותה של דוקרט אפשר לה לנצל טוב יותר את כושר הייצור שלה, והכספים שנחסכו הושקעו בפיתוח קווי מוצרים חדשים ובהשבחת המוצרים הקיימים, כאמור לעיל.

התייעלות במחלבות – כפי שטענו המבקשות בבקשת הפטור הקודמת, הסדר שיתוף הפעולה הביא להתייעלות של הליך מילוי אריזות הקרטון במחלבות השונות. הטעם לכך הוא שמרבית המחלבות מחזיקות מכוונות מילוי מתוצרת אלופק. יכולתן של מחלבות אלה לקבל פתרון כולל בדמות אריזות המיוצרות לפי ידע ומפרט של אלופק, על ידי גורם הפועל עמה בשיתוף פעולה וע"י מתן שרות טכני של צוות מקומי של עובדי אלופק, המתמחה בשרות למכוונות מילוי, אפשרה להן למלא מספר רב יותר של אריזות במיעוט תקלות וללא צורך בהוספת מכוונות מילוי נוספות.

לצד הממצאים בדבר הקושי שבהפעלת כוח שוק על ידי המבקשות והנתונים המצביעים על היתרונות הכלכליים של המיזם, אין לשכוח כי תחום אריזות הגיבל טופ מאופיין בקיומם של חסמי כניסה גבוהים לייצור וכן חסמים מסוימים ליבוא ומעבר בין מוצרי הספקים השונים. כפי שכבר נאמר בהחלטה הקודמת, מפעלים לייצור אריזות גיבל טופ הם עתירי הון ונדרשת השקעה כספית גבוהה בהקמתם ובטכנולוגיית הייצור. לצד חסמי הכניסה, קיימים גם חסמים מסוימים ביבוא וחסמי מעבר. חסמי היבוא וחסמי המעבר נובעים בעיקר משני גורמים: האחד, יתרון לרכישת אריזות מתוצרת מקומית מבחינת זמינות ורציפות האספקה וכן מבחינת מהירות התגובה לצורכי השוק; השני, הצורך בהתאמת האריזות של יצרן פלוני למכוונות המילוי של יצרנים אחרים, המצויים ברשות המחלבות.

לסיכום – לאור מכלול הנתונים שפורטו לעיל, מצאתי, כי ההסדר אינו פוגע פגיעה של ממש בתחרות בתחום אריזות הגיבל טופ, ויתרונותיו עולים על חסרונותיו. עם זאת, לאור נתחי השוק הגבוהים של השותפות למיזם, חסמי כניסה הגבוהים בתחום והיותה של דוקרט היצרנית המקומית היחידה, החלטתי להגביל את תוקפו של הפטור לשלוש שנים נוספות, שבסיומן יובא ההסדר לבחינה מחודשת של רשות ההגבלים העסקיים.

ה. סוף דבר

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתן על התחרות בשוק הרלוונטי, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, באתי למסקנה כי הכבילות שבהסדר אינן 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. לפיכך מצאתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ולהעניק את הפטור המבוקש.

תוקפו של פטור זה – שלוש שנים מהיום או במועד פקיעת ההסכם, לפי המוקדם מביניהם.

החלטתי זו נתונה 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

ירושלים, י"ט אדר ב, תשס"ח

26 מרץ, 2008