



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

בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל

להסכם בין תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ לבין הנגב והערבה חברה להובלה בע"מ, עמק הירדן חברה להובלה בע"מ, תבור שאן חרוד אגודה שיתופית חקלאית לתובלה בע"מ, התנועה עמק חפר אגודה שיתופית חקלאית לתובלה בע"מ וכימוטל בע"מ

1. פתח דבר

בפניי בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "חוק ההגבלים העסקיים") להסכמים בין תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ (להלן: "תנובה") לבין הנגב והערבה חברה להובלה בע"מ (להלן: "הנגב והערבה"), עמק הירדן חברה להובלה בע"מ (להלן: "עמק הירדן"), תבור שאן חרוד אגודה שיתופית חקלאית לתובלה בע"מ (להלן: "תש"ח"), התנועה עמק חפר אגודה שיתופית חקלאית לתובלה בע"מ (להלן: "עמק חפר") וכימוטל בע"מ (להלן: "כימוטל" ולהלן ביחד: "המוגבלים") שעניינם הובלת חלב בקר גולמי עבור תנובה בכל אחד מן האזורים הגיאוגרפים אשר הוגדרו בהסכמים. לאחר שבחנתי את ההסדרים ואת הכבילות המצויות בהם, כמו גם את השפעתן האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי בכפוף לתנאי המפורט בסוף החלטתי זו, הכבילות אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק כאמור, כי עיקרם של ההסדרים אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בהם כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרם. מטעמים אלו ראויים ההסדרים לפטור מותנה לפי סעיף 14 לחוק על יסוד הנימוקים שיפורטו להלן.

2. הצדדים והכבילות

2.1 הצדדים

תנובה היא אגודה שיתופית פרטית העוסקת בעצמה ובאמצעות חברות קשורות בשיווק והפצת תוצרת חקלאית ומוצרי מזון. תנובה מוכרזת כבעלת מונופולין לפי סעיף 26 לחוק ההגבלים העסקיים בחלב ומוצריה ובימים אלה נשקלת המרת הכרזה זו בהכרזה על תנובה כבעלת מונופולין ב-11 שווקים פרטניים.¹

¹ ראו הודעה לעיתונות מיום 31.12.14 "הממונה על הגבלים עסקיים שוקל להכריז על תנובה כמונופול באחד עשר שווקים בתחום החלב ומוצריה, ועל שטראוס כמונופול בחמישה שווקים" - <http://www.antitrust.gov.il/files/33467/%D7%A9%D7%99%D7%9E%D7%95%D7%A2%20%D7%94%D7%9B%D7%A8%D7%96%D7%95%D7%AA%20%D7%9E%D7%95%D7%A0%D7%95%D7%A4%D7%95%D7%9C%D7%99%D7%9F%20%D7%AA%D7%A0%D7%95%D7%91%D7%94%20%D7%95%D7%A9%D7%98%D7%A8%D7%90%D7%95%D7%A1.pdf>

הנגב והערבה היא חברה פרטית בבעלות תעבורה אחזקות בע"מ² (50%) והנגב אגודה שיתופית חקלאית של משקי עובדים להובלה בע"מ (50%). הנגב והערבה עוסקת במתן שירותי הובלה של דלק, מכולות, סחורות חקלאיות וכן בהובלה בקירור והובלת חלב. בהתאם להסכמים, הנגב והערבה תוביל חלב עבור תנובה באיזור הדרום ואיזור המרכז.

עמק הירדן היא חברה פרטית הנמצאת בבעלות צמח מפעלים אזוריים עמק הירדן בע"מ (50%) ובבעלות יוזמה גליל אחזקות (1982) בע"מ (50%) הנמצאת בשליטת תעבורה אחזקות בע"מ, המחזיקה כאמור גם בנגב והערבה. עמק הירדן עוסקת במתן שירותי הובלה כבדה, הובלת דלק וגפ"מ, סחורות בתפוזות וכן בהובלה בקירור והובלת חלב. בהתאם להסכמים עמק הירדן תוביל חלב עבור תנובה ברמת הגולן ואצבע הגליל.

תש"ח היא אגודה שיתופית בבעלות התבור אגודה שיתופית חקלאית של משקי העובדים להובלה בע"מ (כ-60%) ומאיר מכוניות ומשאיות (כ-40%) הנמצאת בבעלות ה"ה ישראל קז ויעקב ונילי שחר. תש"ח עוסקת במתן שירותי הובלה של תוצרת חקלאית, מכולות, הובלה כבדה וכן הובלת חלב. בהתאם להסכמים תש"ח תוביל חלב עבור תנובה בבקעת הירדן ובעמק הירדן.

עמק חפר היא אגודה שיתופית בבעלות עמק חפר תובלה (כ-65%) המוחזקת על ידי מאיר משאיות תובלה 2002 בע"מ (כ-35%) שבבעלות ה"ה ישראל קז ויעקב ונילי שחר המחזיקים, כאמור, גם בתש"ח. עמק חפר עוסקת בהובלת תוצרת חקלאית, מכולות, דלקים, ציוד כבד והובלה כללית וכן בהובלת חלב. בהתאם להסכמים עמק חפר תוביל חלב עבור תנובה בצפון השרון וחוף הכרמל.

כימוטל היא חברה פרטית בבעלות מלאה של כימוביל בע"מ הנמצאת בשליטת מר עודד פלר. כימוטל עוסקת במתן שירותי הובלת דלקים, סחורות בתפוזות, חומרים מסוכנים והובלה כללית. נכון ליום זה כימוטל אינה פעילה בתחום הובלת החלב. בהתאם להסכמים כימוטל תוביל חלב עבור תנובה בגליל ובעמק יזרעאל.

2.2 הרקע וההסכמים

באוגוסט 1998 נערכה רפורמה בענף הרפת והחלב במסגרתה הועברה האחריות על הובלת החלב מן הרפתות אל כתפי המחלבות וכתוצאה מכך, רכיב ההובלה הוצא מגדרי "מחיר המטרה" הנקבע על ידי מועצת החלב, ואשר לפיו נקבעת התמורה שמשלמות המחלבות לרפתות עבור החלב אותו הן רוכשות. בהמשך לכך, החליטה תנובה לרכוש שירותי הובלה ממובילי החלב וחתמה על הסכמים עם מספר מובילים.

בגין הסכמיה של תנובה עם מובילי החלב הוגשה בקשת פטור בפני הממונה על הגבלים עסקיים לפני למעלה מעשור.³ בהחלטה בבקשה סבר הממונה על הגבלים עסקיים כי יש מקום להפנות את ההסכמים לבית הדין להגבלים עסקיים לדיון בבקשה למתן אישור להסדר כובל לפי סעיף 7 לחוק

² הנמצאת בבעלות משפחת לבנת ומר לן בלווטינק.

³ יצויין כי בעת הגשת בקשת הפטור הקודמת היו בין המובילים לבין תנובה קשרי בעלות ענפים. שכן תנובה והמובילים הוחזקו, בשיעורים משמעותיים, על ידי משקי קיבוצים ומושבים שיתופיים. ראו גם פס' 21 להחלטת בית הדין בבקשת האישור בה"ש 5 להלן. מפת הבעלויות בתחום השתנתה במרוצת שנים עם ביצוע מיזוגים ורכישות בתחום ההובלה וכן עם מכירת השליטה בתנובה לאייפקס פרטנרס.

ההגבלים העסקיים (להלן: "החלטת הפטור הקודמת"). בהתאם לכך פנו הצדדים לבית הדין וזה אישר את הבקשה (להלן: "החלטת בית הדין").⁴

גם ההסכמים שמונחים בפני כעת עוסקים ברכישת שירותי הובלת חלב מהרפתות אל מחלבותיה של תנובה באזורים גיאוגרפיים שונים לתקופה של חמש שנים. לטובת ביצוע ההתקשרויות חילקה תנובה את הארץ לשישה אזורים שבכל אחד מהם ייבחר מוביל אחד שיוביל חלב מן הרפתות המצויות באזור זה למחלבות תנובה באופן בלעדי. בשונה מנסיבות בקשת הפטור הקודמת, במקרה זה ערכה תנובה קודם להתקשרות עם המובילים הליך מעין מכרזי במסגרתו ניתנה למובילים שונים הזדמנות להגיש הצעות במכרז. בסופו של יום, נבחרו חמשת המובילים שהם צד להסדרים הכובלים מושא בקשה זו, אשר כל אחד מהם התקשר עם תנובה בהסכם הובלת חלב באזור גיאוגרפי נבדל (על פי ההסכמים, הנגב והערבה תוביל עבור תנובה בשני אזורים).

2.3 הכבילות

בהסכמים שהוגשו במסגרת בקשת הפטור נכללו שלוש כבילות:

- א. כבילה בדבר בלעדיות אזורית ולפיה מובטח לכל אחד מהמובילים כי תנובה לא תתקשר עם מובילים אחרים לשם ביצוע הובלת חלב באזור הגיאוגרפי בו זכה. עם זאת, המוביל עצמו הורשה להתקשר עם קבילי משנה לצורך ביצוע ההובלות.
- ב. כבילה המחייבת את מובילי החלב לרכוש מערכות לאיסוף חלב (להלן: "דוגם") וכן לקבל שירותי תחזוקה אך ורק מספק שקבעה תנובה.
- ג. כבילה המגבילה את השימוש במיכליות הובלת החלב שייועדו על ידי המובילים לשמש במסגרת ההסכם, לפיה המיכליות תשמשנה לביצוע איסוף והובלת חלב עבור תנובה בלבד. כפי שיפורט בהמשך, לאחר דין ודברים עם הצדדים, כבילה זו בוטלה והוחלפה בתניות הסכמיות אחרות.

3. השפעת ההסדרים על התחרות

3.1 כבילת הבלעדיות האזורית

כבילה זו נותחה בהרחבה במסגרת החלטת בית הדין. החשש התחרותי המרכזי שעשוי להתעורר כתוצאה מכבילה זו הוא כי הבטחת הבלעדיות עשויה להדיר את רגליהם של מובילים מתחרים מתחום הובלת החלב (Foreclosure) באזורים מסוימים, באופן שיגדיל את כוח השוק של המובילים כלפי מחלבות המתחרות בתנובה. משקלו של חשש זה גדל לאור העובדה שתנובה, בהיותה המחלבה הגדולה ביותר בישראל, חולשת על למעלה מ-60% מרכישת החלב הגולמי. כפי שהוזכר בהחלטת בית הדין, הובלת חלב מצריכה ביצוע השקעות משמעותיות ברכישת מספר מיכליות ייעודיות וצידון כך שיעמדו בדרישות ההיגיינה והתברואה הכרוכות בהובלת חלב. על כן, יש במתן הבלעדיות כדי להבטיח למובילים שבמהלך תקופת ההסכם לא יוחלפו במובילים אחרים והשקעתם תרד לטמיון ועל כן היא נועדה לשרת תכלית לגיטימית והיא נחוצה למימוש ההסכם.

⁴ הי"ע (הגבלים עסקיים) 8011/03 תנובה מרכז שיתופי לשווק תוצרת חקלאית בע"מ נ' נציגי מובילי החלב העצמאיים (פורסם בנבו, 20.1.2005).

בנוסף, בטרם התקשרות בהסכמים מושא הבקשה ערכה תנובה מכרז בו הוגשו הצעות על ידי עשרה מובילים (שחלקם כלל לא עסק בהובלת חלב ערב המכרז). כאמור, בין החברות שזכו במכרז נכללה גם כימוטל שלא הובילה חלב בעבר. לאור זאת, אני סבור כי כבילה זו אינה פוגעת פגיעה של ממש בתחרות בשוק האמור.

3.2 כבילת הבלעדיות בנוגע לדוגם

הכבילה הנוגעת לרכישת הדוגם וקבלת שירותי תחזוקה עבורו מאת יצרן מסוים וספק שירותי תחזוקה שבחרה תנובה עשויה, על פני הדברים, לעורר חשש לפגיעה בתחרות בין ספקי דוגמים ונותני שירותי תחזוקה דומים. ברם, התקשרות זו נעשתה בהתחשב בדרישות המקצועיות של תנובה שהיא הנושאת באחריות להובלת החלב ולאיכותו ועל כן, על פי טענתה, רואה היא לנכון ליטול דגימות ולעקוב אחר אחר טיב החלב המובל. עולה מכאן כי הכבילה משרתת תכלית לגיטימית ומאידך, לא נמצא כי יש בה כדי לעורר חשש לפגיעה של ממש בתחרות. על כן, גם כבילה זו ראויה למתן פטור.

3.3 כבילת הבלעדיות בנוגע למיכלית

עניינה של כבילה זו בהגבלת השימוש במיכליות ההובלה אשר יירכשו על ידי המובילים להובלת חלב עבור תנובה בלבד, דהיינו, מיכליות אלו לא יוכלו לשמש להובלת חלב עבור מחלבות אחרות. החשש העולה מכבילה זו הוא מפני הצרת שוק ההובלה וחסימתו בפני המחלבות המתחרות בתנובה, הצורכות אף הן שירותי הובלת חלב. חשש זה נובע, בין השאר, מהעלויות הגבוהות הכרוכות ברכישת ציוד להובלת חלב וכן מגודלה המשמעותי של תנובה בתחום הובלת החלב. כתוצאה מכבילה זו, על כל מוביל מבין המובילים שבפני, המבקש להעניק שירותי הובלה למחלבה אחרת מתנובה, היה מוטל לרכוש ציוד ייעודי חדש בעלות ניכרת העולה על מיליון ש"ח עבור כל מיכלית.

תנובה טענה בפני כי תניה זו היא בעלת חשיבות רבה עבורה לצורך שמירה על איכות וטיב החלב. לטענת תנובה, מתן אפשרות שימוש במיכליות לצורך הובלה עבור מחלבות אחרות מוציאה אותן משליטתה ומקימה חשש כי בסיום הובלה עבור מחלבות אחרות לא תתבצע שטיפה נאותה של המיכלית (הליך המכונה CIP – Cleaning In Place) וכי בהמשך, כאשר המיכלית תשמש לביצוע הובלה של חלב עבור תנובה, יפגעו איכות וטיב החלב של תנובה עצמה כאשר הסיכון והאחריות לכך רובצים על כתפיה.

לאחר דין ודברים עם תנובה, ונוכח החששות התחרותיים עליהם עמדתי לעיל אשר פורטו בפני תנובה, הציעה זו כי תחת כבילת הבלעדיות יקבעו תניות המאפשרות למובילים לבצע הובלות חלב עבור מחלבות אחרות תוך שימוש באותה מיכלית וזאת בכפוף להקפדה על שמירת רמת הנקיון והתברואה וביצוע הליך CIP בהתאם לסטנדרט המקובל על תנובה. מבחינה של התניות שהוצעו על ידי תנובה עולה כי על פניו, מדובר בתניות סבירות אשר אינן שוללות התקשרות של המוביל עם מחלבות אחרות לצורך מתן שירותי הובלת חלב. יחד עם זאת, יובהר כי ככל שתעלה תנובה דרישות בלתי סבירות כתנאי לביצוע הובלת חלב למחלבות אחרות באמצעות המיכליות, באופן שיש בדרישות אלו כדי להבטיח שימוש בלעדי במיכלית לטובת הובלת חלב עבור תנובה, דרישות אלו אינן עולות בקנה אחד עם האמור בהחלטה זו ואינן חוסות תחת הפטור שניתן בגדרה.

בנוסף, נוכח מרחב שיקול הדעת הנתון לתנובה, על פי ההסכם בין הצדדים, בהצבת דרישה כי מוביל אשר הוביל חלב עבור מחלבה אחרת יבצע ניקוי של המיכלית בהליך CIP במחלבת תנובה (בנוסף להליך ניקוי שבוצע במחלבה אחרת), מצאתי לנכון לדרוש כי תנובה תנהל רישום ותיעוד מסודר של המקרים בהם יוצבו דרישות כאלו בפני המובילים, לרבות פירוט הנסיבות והנימוקים הרלוונטים להצבת הדרישה, באופן שבעתיד ניתן יהיה לבחון האם נעשה על ידי תנובה שימוש לרעה באפשרות להציב בפני המובילים דרישות אלו.

לפני סיום אעיר כי הסדרי ההובלה שהונחו בפני נושאים אופי אנכי, קרי, הצדדים להסדרים אלו אינם מספקים מוצרים או שירותים דומים ועל כן, אינם מתחרים. על הסדרים ממין זה עשוי לחול פטור הסוג שנקבע בכללי ההגבלים העסקיים (פטור סוג להסדרים שאינם אופקיים ואין בהם כבילות מחיר מסוימות), תשע"ג-2013. נוכח נסיבותיו המיוחדות של ההסדר שכאן ובפרט העובדה כי התקיימו בעניינו התדיינויות בין תנובה לבין רשות ההגבלים העסקיים אשר קדמו למועד פרסום פטור הסוג הנזכר, מצאתי לנכון לדון בבקשה זו מבלי להידרש להשלכותיו של פטור הסוג בעניינה.

4. סוף דבר

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתן האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, מצאתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ולהעניק את הפטור המבוקש, בכפוף לתנאי הבא:

נוה התנאי למתן הפטור:

"**תנובה**" - תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ;

"**מוביל חלב**" - כל אחד מבין הבאים או מי מטעמם: הנגב והערבה חברה להובלה בע"מ, עמק הירדן חברה להובלה בע"מ, תבור שאן חרוד אגודה שיתופית חקלאית לתובלה בע"מ, התנועה עמק חפר אגודה שיתופית חקלאית לתובלה בע"מ או כימוטל בע"מ.

- תנובה תנהל רישום ותיעוד מפורט לגבי כל מקרה בו דרשה תנובה ממוביל חלב לבצע ניקוי של מיכלית במחלבה של תנובה לאחר שבמיכלית הובל חלב עבור מחלבה אחרת. במסגרת התיעוד תפרט תנובה את הנסיבות והטעמים לדרישה זו. תיעוד כאמור יועבר לידי הממונה על הגבלים עסקיים בתוך שבעה ימים מיום שידרוש זאת.

תוקפו של פטור זה **חמש שנים** מיום נתינתו.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק 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.

ד"ר אסף אילת

מ"מ הממונה על הגבלים עסקיים



ירושלים, י"ב בניסן תשע"ה

1 אפריל 2015