



החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988
בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין התאחדות התעשיינים
בישראל לבין שופרסל בע"מ, מגה קמעונאות בע"מ ורמי לוי שיווק
השקמה 2006 בע"מ

1. פתח דבר

ביום 18 בנובמבר 2014 הוגשה בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "חוק ההגבלים העסקיים") שעניינה הסדר בין האגף לתעשייה קטנה ובינונית בהתאחדות התעשיינים בישראל (להלן: "ההתאחדות") לבין שופרסל בע"מ (להלן: "שופרסל"), מגה קמעונאות בע"מ (להלן: "מגה"), ורשת חנויות רמי לוי שיווק השקמה (2006) בע"מ (להלן: "רמי לוי") (שלושתן יחד להלן: "רשתות השיווק"), לקידום מכירות של מוצרי מזון מתוצרת מפעלים קטנים או בינוניים, כמפורט להלן.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשווקים הרלוונטיים, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי בכפוף לתנאים שיפורטו בסיפא החלטה זו, הכבילות 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. מטעמים אלו ראוי ההסדר לפטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, בכפוף לתנאים, בשל הנימוקים שיפורטו להלן.

2. הצדדים ותוכן ההסדר

ההתאחדות התעשיינים בישראל היא אגודה עות'מאנית רשומה, המאגדת כ-2,000 גורמים, הפועלים בתחומי תעשייה שונים. האגף לתעשייה קטנה ובינונית בהתאחדות (להלן: "האגף") פועל לקידום של חברי ההתאחדות שהינם מפעלים מעסיקים פחות מ-100 עובדים או בעלי מחזור שנתי קטן מ-100 מיליון ₪ (להלן: "המפעלים הקטנים או הבינוניים"). על פי מצגו, עיקר פעילותו של האגף היא בייצוג חבריו מול רשויות השלטון וכן בהפצת מידע מקצועי לחבריו.

שופרסל, מגה ורמי לוי הן הרשתות הקמעונאיות הגדולות בישראל, המשווקות מוצרי מזון וצריכה. על פי ההסדר נושא הבקשה, ההתאחדות ורשתות השיווק מבקשות לקיים מהלך לקידום מכירות של מפעלים קטנים או בינוניים ישראלים לפרק זמן של 30 ימים. במסגרת זו רשתות השיווק יקצו שטח מדף ייעודי, כראות עיניה של כל רשת, למצרכים המסופקים על ידי מפעלים קטנים או בינוניים ישראלים בלבד. שטח המדף הייעודי ימותג בשיתוף פעולה של רשת השיווק עם



ההתאחדות. ההחלטה בדבר זהות המפעלים הקטנים או הבינוניים אשר מצרכיהם יוצגו בשטחי המדף הייעודיים, והיקף שטח המדף שיוקצה לכל אחד מהם, תתקבל על ידי רשות השיווק באופן עצמאי, והתנאים המסחריים הנוגעים למכירת המצרכים האמורים ייקבעו בין רשות השיווק למפעלים הנוגעים בדבר, הכל ללא מעורבות ההתאחדות. ההתאחדות תמליץ לחבריה, שהם מפעלים קטנים או בינוניים, להשתתף במהלך קידום המכירות.

3. השפעת ההסכם על התחרות

איגודים עסקיים דוגמת ההתאחדות משרתים מטרות לגיטימיות מגוונות בחיי המסחר והכלכלה. מקובל לראות את תכליתם העיקרית בקידום הענף שבו פועלים החברים באיגוד. לשם כך איגודים עסקיים פועלים באפיקים שונים, ובין היתר בהפצת מידע מקצועי, בקביעת סטנדרטים שתכליתם לקדם את היעילות, האיכות והבטיחות ובהנהגת נוהלי התנהגות ראויים. כמו כן, פועלים האיגודים העסקיים בייצוג האינטרס של החברים בהם בפני רשויות שלטון והציבור הרחב.¹

לצד אלו, איגודים עסקיים מעוררים חששות תחרותיים של ממש. איגוד עסקי מהווה מסגרת לישיבה משותפת ולפעילות משותפת של מתחרים, ומשכך קיים החשש כי האיגוד העסקי ישמש מסווה לפעילות מתואמת, יהווה אמצעי המקל על פעילות כזו או יקבע או ימליץ לחבריו על קו פעולה העלול למנוע או להפחית את התחרות.² אולם, כאמור לעיל, משרתים איגודים עסקיים בדרך כלל מטרות לגיטימיות מגוונות בחיי המסחר והכלכלה. גם היוזמה נשוא פטור זה, כפי שנראה להלן, ובכפוף לתנאים שיפורטו כאן, לא צפויה לפגוע בתחרות בשוק, ואף עשויה לקדם אותה, לרווחת המפעלים הקטנים והבינוניים ולטובת הציבור.

במסגרת הבקשה שבפניי, ההתאחדות, באמצעות האגף למפעלים קטנים ובינוניים, מבקשת לקדם ולקחת חלק פעיל במאמץ קידום מכירות של חבריה, ולנהל משא ומתן מול שלוש רשות קמעונאיות לגיבוש הסכם מסגרת, לפיו, כראות עיניה של כל אחת מהרשות, יוקצה שטח מדף ייעודי בחנויותיהן למפעלים קטנים ובינוניים החברים בהתאחדות. כמו כן מבקשת ההתאחדות להמליץ לחבריה על השתתפות בקידום המכירות האמור.

¹ ראו גילוי דעת 3/14 בעניין איגודים עסקיים ופעילותם; 500682 הגבלים עסקיים 2014 (להלן: "גילוי הדעת") ואסמכתאות שם.

² ראו למשל החלטה לפי סעיף 14 לחוק בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל בעניין איגוד אתרי האינטרנט בישראל; 3015425 הגבלים עסקיים 2002. כן ראו מיכל (שיצר) גל, אמיר ישראלי, מנחם פרלמן "הסדרים כובלים – יסודות האיסור" ניתוח משפטי וכלכלי של דיני ההגבלים העסקיים כרך ראשון 311 (מיכל (שיצר) גל ומנחם פרלמן עורכים, 2008).



נוכחות על מדפי הקמעונאים מהווה תשומה חיונית הדרושה לספק לשם מכירת המצרכים שהוא מספק. גם למיקום ולדרך ההצגה של המצרכים יש השפעה משמעותית על העדפות הצרכן.³ מכאן, שמדובר בשיתוף פעולה בתחום התחרות המחייב קבלת אישור או פטור לפי החוק. יחד עם זאת, כפי שנראה עתה, בחינת מאפייני ההסדר שבפניי מעלה כי בכפוף לתנאים שיפורטו להלן ההסדר אינו מעורר חשש משמעותי לפגיעה בתחרות בשוק.

כבכל מיזם משותף בין מתחרים, המיזם עלול לעורר בראש ובראשונה חששות לתיאום בין החברים המתחרים בתחום המיזם בכלל, ובכל הנוגע ליחסים המסחריים שלהם עם הרשתות במקרה זה בפרט. ואולם, כפי שתואר לעיל, מעורבות ההתאחדות בהסדר היא מצומצמת, ומוגבלת לגיבוש מסגרת המהלך לקידום מכירות והמלצה לחבריה בדבר השתתפות בו. ההתאחדות אינה מעורבת בקביעת התנאים המסחריים, המחירים ושטחי המדף שיוקצו לכל משתתף, למעט גיבוש הסכם המסגרת הנוגע לעצם הקצאת השטחים בלבד. התנאים שקבעתי אף קובעים כי כל מפעל רשאי להגיע להסדר אחר עם הרשתות בעניין שטחי המדף שיוקצו לו. מכאן, שלא מתקיים חשש של ממש כי פעילותה של ההתאחדות תשפיע על התחרות בין המפעלים הקטנים או הבינוניים אשר יקחו חלק במיזם, בכל הנוגע להסדרים המסחריים הפרטניים שיוסכמו.

מכאן שאף לא מתעורר חשש ליצירת כח שוק בעניינים אלו מול רשתות השיווק, וזאת בנוסף לטיבו המצומצם של ההסדר, החל רק על מפעלים קטנים או בינוניים.

המיזם אף עשוי להעלות חשש לפגיעה בתחרות שבין מפעלים קטנים או בינוניים המשתתפים במיזם, בינם לבין עצמם, וכן בינם לבין מפעלים דומים שאינם משתתפים במיזם. משכך, מצאתי לנכון לעגן בתנאים את התחייבות ההתאחדות שלא תהיה מעורבת בבחירה אילו מן המפעלים ישתתפו במהלך קידום המכירות בפועל, והחלטה בעניין זה תהיה נתונה בידי הרשתות הקמעונאיות בלבד, ללא מעורבות ההתאחדות. בנוסף, קבעתי בתנאים כי ההשתתפות במהלך קידום המכירות תהיה פתוחה לכל מפעל קטן ובינוני, גם אם אינו חבר בהתאחדות. על כן, לא מתקיים חשש לפגיעה של ממש בתחרות בשוק בדרך של הענקת יתרון בלתי הוגן לספק קטן ובינוני אחד על פני האחר.

לבסוף, לאור העובדה שההסדר לא מגביל את שיקול הדעת של רשתות השיווק בנוגע להיקף שטח המדף שיוקצה לצרכי מהלך קידום המכירות, ההסדר גם אינו מעלה חשש לפגיעה של ממש בתחרות בשוק בין הספקים שישתתפו במיזם לבין ספקי המזון אחרים על הקצאת שטחי מכירה ברשתות השיווק.

³ ראו הצעת חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ג-2013, ה"ח הממשלה 769, בעמ' 833 (להלן: "דברי ההסבר להצעת חוק המזון").



כן מצאתי לנכון להתנות את הפטור בתנאים שנועדו למנוע את זליגת שיתוף הפעולה נושא ההסדר מעבר לגדרי הפעילות שהותרה במסגרת החלטה זו. בנוסף, הוגבל תוקפו של הפטור לשנה אחת.

מעבר לכך, מדובר בשיתוף פעולה אשר תכליתו לאפשר למפעלים קטנים או בינוניים להגביר את החשיפה של מצרכיהם לצרכנים ברשתות השיווק, ובכך להקטין את חסמי הכניסה וההתחרבות של המפעלים הקטנים והבינוניים בענף, הנשלט על ידי קבוצה מצומצמת של ספקים דומיננטיים.⁴ לאור נסיבות העניין ופרק הזמן הקצר של ההסדר, שוכנעתי כי בכפוף לתנאים שלהלן הפטור אינו מעלה חשש לפגיעה של ממש בתחרות בשוק וראוי לאישור.

ואלה הם התנאים למתן הפטור:

הגדרות:

"ההסדר" – הקצאת שטחי מדף ייעודיים למפעלים קטנים או בינוניים ברשת שיווק וקידום מכירות, למשך 30 יום לכל היותר, והמלצה למפעלים הקטנים או בינוניים להשתתף בו;
"ההתאחדות" – ההתאחדות התעשייתית בישראל, לרבות האגף לתעשייה קטנה ובינונית בהתאחדות;
"הממונה" – הממונה על הגבלים עסקיים;
"מפעל קטן או בינוני" – מפעל המעסיק עד 100 עובדים או בעל מחזור מכירות שנתי של עד 100 מיליון ₪, שהינו תאגיד הרשום בישראל או יחיד שמקום מושבו בישראל.
"רשת שיווק" – שופרסל בע"מ, מגה קמעונאות בע"מ, רשת חנויות רמי לוי שיווק השקמה 2006 בע"מ;
כל המונחים שבתנאים אלו שלא הוגדרו בסעיף זה יפורשו בהתאם לכללי ההגבלים העסקיים (הוראות והגדרות כלליות), תשס"ו-2006.

תנאים:

1. המגעים בין ההתאחדות לבין רשת השיווק יוגבלו לגיבוש ההסדר בלבד ויתבצעו בדרך המצמצמת כל חשש לפגיעה בתחרות. מבלי לגרוע מן האמור לעיל, ההתאחדות לא תתערב בקביעת זהות המפעלים הקטנים או הבינוניים שישתתפו בהסדר, בתנאים המסחריים, במחירים או בקביעת שיעור שטח המדף שיוקצה למפעל קטן או בינוני מסוים במסגרת ההסדר. בכלל זה, ההתאחדות לא תיקח חלק, בין במישרין ובין בעקיפין, במשא ומתן המסחרי שבין המפעלים הקטנים או הבינוניים לבין רשת השיווק, לא תתערב בכל דרך שהיא ביישומו של ההסדר ולא תפקח על יישומו.

⁴ ראו דברי ההסבר להצעת חוק המזון, בעמ' 833.



2. בפרסומי ההתאחדות לחבריה בקשר עם ההסדר, יובהר שהם אינם מחויבים להתקשר במסגרת ההסדר, כולו או חלקו, וכי אין בהסדר כדי למנוע מהם להתקשר עם רשת שיווק בכל הסכם אחר, בין אם דומה ובין אם שונה ממנו.
3. השתתפות בהסדר תהיה פתוחה לכל מפעל קטן או בינוני, גם אם אינו חבר בהתאחדות.
4. ההתאחדות תביא את תוכן החלטה זו במלואה לידיעת כל חבריה, שהם מפעלים קטנים או בינוניים, בדרך הנהוגה בה למסירת הודעות.
5. כל ספק בדבר פרשנותם או תחולתם של תנאים אלה יובא להכרעת הממונה.

4. סוף דבר

לאחר שנועצתי בועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולהעניק את הפטור המבוקש, בכפוף לתנאים המפורטים לעיל. למען הסר ספק, אין בהחלטה זו כדי לגרוע מהוראות חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014 ואין בה כדי להוות פטור כמשמעו בסעיף 7(ב) לחוק זה, ככל שזה נדרש. תוקף הפטור לשנה אחת.

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.

פרופ' דניאל גילה

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, י"ג בשבט תשע"ה

2 בפברואר 2015