



רשות ההגבלים העסקיים

ירושלים, כ"ט ניסן תש"ס
04 מאי 2000

לכבוד

עו"ד אורן בר

יוסי לוי ושות', עורכי דין

רח' קויפמן 4

תל-אביב 68012

הנדון: בקשת פטור מאישור הסדר כובל –

איגוד תחנות הקמח בישראל

ביום 2.12.99 נתקבלה במשרדנו בקשת הפטור של איגוד תחנות הקמח בישראל, למתן פטור מאישור הסדר כובל לחמש-עשרה טחנות קמח שכולן חברות באיגוד תחנות הקמח, ולאיגוד עצמו. על פי הבקשה, מבקשים הצדדים לגשת יחדיו, באופן מתואם, למכרז לאחסון מלאי החיטה המהווה את מלאי הבטחון של מדינת ישראל, והמוצא על ידי משרד החקלאות.

הבקשה, ערוכה למשעי, ושזורה בנימוקים מתחום דיני התחרות (ניצול יתרונות לגודל ושיקולי יעילות), ובנימוקים הקשורים לטובת הציבור (הוזלת עלויות המדינה ושמירה על איכות החיטה), אולם לא נוכל להיענות לה. לדעתנו, מצויה הבקשה מחוץ לתחום סמכותו של הממונה על הגבלים עסקיים, לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח – 1988 (להלן: החוק), ובתחום סמכותו של בית הדין להגבלים עסקיים, בהליך לקבלת אישור להסדר כובל, כאמור בסעיפים 9 – 10 לחוק, וכפי שנפרט להלן.

על פי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, בוחן הממונה האם ההסדר "מגביל באופן לא משמעותי את התחרות בעסקים". בחינתו העיקרית של הממונה ממוקדת בתחום התחרות, ותוצאות לוואי נוספות, חיוביות ככל שתהיינה (כגון טובת הציבור והמדינה) תבחנה על ידי הממונה, רק ככל שהפגיעה בתחרות אינה משמעותית. לעומת זאת, שיקוליו של בית הדין, בבואו לאשר הסדר, רחבים משיקולי הממונה ואינם מצומצמים לשיקולים מתחום התחרות בלבד.

"...שיקוליו של בית הדין בדונו באישור הסדר כובל אינם מוגבלים לפגיעה בתחרות, אלא הם מתייחסים לטובת הציבור בכללותה. מבחן זה, של טובת הציבור, כולל, לצד הפגיעה בתחרות בעסקים, גם את תרומתו החיובית של ההסדר לטובת הציבור במישורים אחרים.

...

מאזן זה של תועלת כנגד נזק, אינו נזכר בסעיף 14 לחוק. הממונה אינו שוקל במסגרת סעיף זה את טובת הציבור בכללותה, אלא רק את ההיבט



רשות ההגבלים העסקיים

התחרותי שלה, וזה איננו כולל את כל השיקולים הרלבנטיים לגבי טובת הציבור¹.

במקרה הנדון, לא נראה כי ניתן לכנות הסדר זה כפגיעה "בלתי משמעותית" בתחרות, אלא בפגיעה הגדולה מזו בהרבה. ענף שלם (טחנות הקמח) מבקש לתאם את התנאים בהם ייגש למכרז ממשלתי, יחד עם האיגוד שלו עצמו. בהיותך מודע לקושי זה, ציינת אתה, בגוף הבקשה, כי יפורטו בה "גם שיקולים אשר בד"כ מוצאים את מקומם בהליך לאישור הסדר כובל בבית הדין להגבלים עסקיים, ואשר אף על פי כן, מן הראוי שהממונה על הגבלים עסקיים יהיה מודע לקיומם ויקחם בחשבון". ואולם, לאור עוצמת הפגיעה התחרותית והיקפה, אין הממונה רשאי להיזקק לבקשתך, גם אם השיקולים לטובת הציבור המפורטים בה, כבדי משקל. כאמור בפסק הדין בענין איסכור, שיקולים אלה נלקחים בחשבון על ידי הממונה רק לאחר שהוא נוכח לדעת כי הפגיעה המדוברת הינה בלתי משמעותית, שלא כמו במקרה דנן.

לאור האמור לעיל, לא נוכל להיענות לבקשתך, ואם רצונך בביצוע ההסדר, אנא פנה לבית הדין להגבלים עסקיים, לקבלת אישור, לפי החוק.

בברכה,

חגית בלס, עו"ד

רשות ההגבלים העסקיים

¹ ערר 1/97, איסכור שירותי פלדה בע"מ ואח' נ' הממונה על הגבלים עסקיים ואח', דינים ועוד מחוזי, לב (1), 64, בעמ' 10 לפסק הדין.

חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

בקשת פטור מאישור הסדר כובל

בהתאם לסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, מוגשת בזה בקשה לפטור מאישור בית הדין, הסדר כובל שפרטיו כדלקמן:

1. הצד להסדר המבקש את הפטור -

1. 1. שם: איגוד טחנות הקמח בישראל
1. 2. מען: המרד 29, תל-אביב 68125.
1. 3. מען למסירת מסמכים: אצל עו"ד יוסי לוי ושות' מרחוב קויפמן 4, תל-אביב 68012; טל. 03-5102491; פקס. 03-5102493.

2. הצדדים האחרים להסדר:

1. 2. שם: בר רב מפעלי תעשייה והשקעות בע"מ

מען: דרך בן צבי 24, יפו

2. 2. שם: הטחנות הגדולות של א"י בע"מ

מען: חטיבת גולני 40, חיפה

2. 3. שם: טחנות ישראליות בע"מ

מען: רבנו חננאל 20, תל-אביב

2. 4. שם: טחנות קמח "מפרץ" בע"מ

מען: שד' ההסתדרות 237, חיפה

2. 5. שם: טחנת יזרעאל עפולה בע"מ

מען: יהושוע 17, עפולה

2. 6. שם: טחנת קמח "שטיבל" בע"מ

מען: שד' ההסתדרות 239, חיפה

2. 7. שם: טחנת קמח אשדוד בע"מ

מען: המדע, אשדוד

2. 8. שם: טחנת קמח באר-שבע

מען: דרך חברון, אזור תעשייה

9. 2. שם: טחנת קמח דגן לישראל בע"מ

מען: סוקולוב 41, בני ברק

10. 2. שם: טחנת קמח יפו (1972) בע"מ

מען: סלמה 25, יפו

11. 2. שם: טחנת קמח ירושלים בע"מ

מען: יהושוע פרבשטיין 9, קרית משה, ירושלים

12. 2. שם: טחנת קמח מן בע"מ

מען: בן יוסף 17, חיפה

13. 2. שם: טחנת קמח נתניה בע"מ

מען: שכטרמן באזור התעשייה נתניה

14. 2. שם: טחנת קמח צוקרמן בע"מ

מען: מוזס 17, נחלת יצחק, תל-אביב

15. 2. שם: טחנת קמח קמה

מען: דואר שער העמקים, ק. שער העמקים

3. צורת ההסדר: מגעים בעל-פה.

4. נעשה הסדר בכתב - תאור המסמכים הקובעים אותו ואלה הנוגעים לו: אין.

5. הנכס או השירות נושא ההסדר: חיטה.

6. מהות הכבילה ופרטים עליה: הגשת הצעה משותפת למכרז אותו מוציא משרד החקלאות לאחסון החיטה המהווה את מלאי הביטחון של מדינת ישראל ואם לפי תנאי המכרז האמור יהיה על מלאי הביטחון להיות מורכב מחיטה מקומית, גם רכישה משותפת של החיטה המקומית הנדרשת לצורך עמידה בתנאי המכרז.

7. תקופת ההסדר הכובל: שנה אחת, למטרת ניסיון.

8. הנימוקים המצדיקים פטור מאישור בית הדין: במסגרת פירוט הנימוקים המצדיקים פטור מאישור הסדר כובל ואשר עיקרם הוא כי אין ההסדר פוגע בתחרות, יפורטו גם שיקולים אשר בד"כ מוצאים מקומם בהליך לאישור הסדר כובל בבית הדין להגבלים עסקיים, ואשר אף על פי כן, מן הראוי שהממונה על הגבלים עסקיים יהיה מודע לקיומם ויקחם בחשבון.

8. 1. מדינת ישראל פועלת לאחסנת מוצרים חיוניים במלאי ביטחון. בדאגה לאחסנת רוב המוצרים החיוניים עוסק גוף ממשלתי, מל"ח מזון, המסופח למשרד התעשייה והמסחר. גוף זה עוסק, למשל, באחסנת קמח. גוף זה מתקשר בחוזים עם טחנות קמח ומאפיות שונות, המתחייבות לאחסן קמח בתצריהן בתמורה כספית. מוצר בו, משום מה, אין מל"ח מזון עוסק הוא החיטה. נקבע, כי מדינת ישראל זקוקה למלאי חירום של חיטה. מדי שנה מפרסם משרד החקלאות מכרז לאחסנת חיטה כמלאי בטחון. המכרז לרכישת מלאי הביטחון לשנת 1999 מצורף כנספח א' לבקשה זו.

8. 2. עד לשנת היבול 1998-9, לא אפשר משרד החקלאות לטחנות הקמח להשתתף במכרז על מלאי החירום של החיטה. בכך נפגעה אנושות התחרות במכרז ונגרמו למדינה ולצרכן נזקים חמורים, כפי שיוסבר.

8. 3. כל עוד לא השתתפו טחנות הקמח במכרז הלך והאמיר מדי שנה, ללא הצדקה, מחיר האחסנה ששילמה המדינה עבור אחסנת מלאי הביטחון. במכרז היו משתתפים מציעים בודדים - יבואנים העוסקים ביבוא commodities שונים - ובשנים האחרונות היה זוכה סוחר אחד, לוגי סחר ותעשיות בע"מ - שמו, באחסנת מלוא מלאי הביטחון של ישראל.

לפי מידע אשר הועבר לאגוד טחנות הקמח ממשרד החקלאות ופתוח הכפר, המחלקה למחירים ואספקה, הרי שבמכרז שמספרו 42/95 ממרץ 95 זכה לוגי סחר ותעשיות בע"מ באחסנת מלאי הביטחון של ישראל בתמורה לסך כולל של 9.94 ש"ח לטון חיטה. בערכים של חודש מרץ 1999 מדובר ב - 13.53 ש"ח לטון.

במכרז 23/99 שהתקיים ביום 3.5.99 בו נטלו חלק טחנות קמח שונות עמדה התמורה הגבוהה ביותר המשולמת לטחנת קמח עבור אחסנת מלאי ביטחון על 11.8 ש"ח לטון ואילו התמורה הנמוכה ביותר עמדה על 9.34 ש"ח לטון.

כלומר, ההפרש בין התמורה שנשלמה ללוגי סחר ותעשיות בשנת 1995 לתמורה המשולמת לטחנות קמח עבור אחסנת מלאי חירום נע בין 20% ל - 45%. החיסכון שנחסך למדינה בגין השתתפותן של טחנות הקמח במכרז הוא חיסכון גדול. זהו פריה של התחרות.

8. 4. להערכת טחנות הקמח, אם יתאפשר להן להגיש הצעה משותפת במכרז תגבר התחרות בין המציעים השונים ועשוי לרדת מחיר האחסנה, המשולם על ידי מדינת ישראל עבור אחסנת מלאי החירום. המחיר יוכל להמשיך ולרדת, שכן כאשר כל טחנה מגישה הצעתה בנפרד, היא מתמחרת במסגרת הצעתה עלויות אחסנת חיטה אצל גורמים אחרים (שכן אין לאותה טחנה לבדה די שטח אחסנה אם כדי לטול חלק במכרז ואם כדי להכיל את מלוא החיטה אותה היא מבקשת לאחסן). אם טחנות הקמח, המבקשות להיות צד להסדר הכובל, המודעות לכלל יכולת האחסון שברשותן, יגישו הצעה משותפת, הן לא יאלצו לתמחר במסגרת הצעתן המשותפת עלויות הקשורות לאחסון חיטה אצל גופים אחרים.

5. 8. אם תנאי המכרז ידרשו כי מלאי הביטחון יהא מורכב מחיטה מקומית, אזי יפנו טחנות הקמח המשתתפות בהסדר יחדיו לארגון עובדי הפלחה לצורך רכישת כמויות החיטה המקומית הנדרשת על פי תנאי המכרז. מתן הפטור המבוקש לא יפחית את התחרות במישור רכישת החיטה המשמשת למלאי ביטחון, שכן בצד השני של שולחן המשא ומתן לרכישת חיטה ניצב מוכר אחד ויחיד, והוא איגוד עובדי הפלחה. על משמר החקלאים, יצרני החיטה, החברים בארגון עובדי הפלחה ועל המחיר בו נמכרת החיטה עומד מאז ומתמיד למשמר משרד החקלאות. מאחר שלצורך עמידה בתנאי המכרז, עשוי הזוכה בו להיות מחויב לרכוש את החיטה המקומית, ממילא יעלה כושר המיקוח של ארגון עובדי הפלחה פלאים. יוער כי טחנות הקמח מוכנות ומזומנות לשלם עבור החיטה המקומית את מחירה בשוק הבינלאומי לפי קריטריונים של הבורסה הרלוונטית.

6. 8. בנוסף, ראוי לומר כי אחסון חיטה על ידי טחנת קמח שומר על איכות החיטה וטיבה באופן אופטימלי. לטחנות הקמח אסמים ראויים לשמם בהם ניתן לאחסן תבואה בתנאים האופטימליים. לעומת זאת, אחסון החיטה על ידי אחרים פוגעת בטיבה. אמנם, הזוכה במכרז מאחסן חלק מן החיטה אצל טחנות הקמח, אך חלק אחר מאוחסן בתנאים נחותים הפוגמים באיכות החיטה. אחסון החיטה אצל יצרן הקמח, הזקוק לחיטה כחומר גלם ליצור קמח מאיכות טובה, הוא ערובה לכך שהחיטה תאוחסן כדבעי.

אם יגשו טחנות הקמח יחדיו למכרז על מלאי הביטחון, יוכלו טחנות הקמח להבטיח כי כל מלאי הביטחון יאוחסן בתנאים אופטימליים. במכרז שהתקיים בשנת 1999 בו השתתפו (בנפרד) טחנות הקמח לראשונה, הן לא זכו באחסנת כל מלאי הביטחון ולכן חלק מן החיטה המוחזקת על ידי סוחרים שונים, מאוחסנת בתנאים נחותים.

7. 8. אחסנת החיטה שלא אצל טחנות הקמח מחטיאה גם את עצם מטרת החזקת מלאי החירום, האמור לשמש את טחנות הקמח בעת צרה ומצוקה. דווקא בעת חירום במקום שהחיטה תהא אצל המשתמש בה, יהיה צורך להעבירה ממקומות שונים אל טחנות הקמח עצמן. אחסון חיטה לשעת חירום שלא בטחנות קמח הוא אבסורד שכן בשעת חירום יתכן ולא ניתן יהיה כלל להעביר את החיטה ממקומה אל טחנת הקמח.

העברה שכזו כרוכה בעלויות כספיות ניכרות וכן מביאה לפחת מיותר.

גם שלא בעת חירום מהווה שינוע החיטה מן המחזיק בה (ואשר אינו עושה בה שימוש) אל טחנות הקמח הוצאה מיותרת.

8. 8. מן האמור לעיל עולה, כי הליכתן המשותפת של טחנות הקמח למכרז לאחסנת החיטה המשמשת כמלאי ביטחון לא תפחית את התחרות, תגבירה, תשפר את היעילות ותביא להוזלת מחיר האחסון.

אני מצהיר שכל הפרטים האמורים הם מלאים ונכונים, שהמסמכים המצורפים הם נכונים ומלבדם אין כל מסמך אחר הקובע את ההסדר או הנוגע לו.

חתימת הגדולות של א"י בע


חתימה וחותמת


שם

23.11.99
תאריך