



## רשות ההגבלים העסקיים

### נימוקים להתנגדות למיזוג

### יהודה פלדות בע"מ, מפעלי פלדה מאוחדים בע"מ (בפירוק)

#### א. מבוא

ביום 19 ספטמבר 2002 הגישו יהודה פלדות בע"מ (להלן: "יהודה") והמפרק של מפעלי פלדה מאוחדים בע"מ (בפירוק) (להלן: "מפ"מ") בקשת מיזוג כמתחייב מסעיף 19 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח 1988 (להלן: "החוק"). במסגרת המיזוג ביקשה יהודה לרכוש את ציוד קו ההיתוך וקו הערגול של מפ"מ<sup>1</sup>.

עד לפני כשנה וחצי הפעילה מפ"מ את קו ההיתוך והיתה המתחרה היחידה של יהודה ברכישת גרוטאות ובייצור מטילים. לא זו אף זו: מפ"מ, אשר הפסיקה בינתיים את פעילותה, היתה הגורם הדומיננטי בישראל ברכישת גרוטאות וככזו אף הוכרזה כבעלת מונופולין לפי סעיף 26 לחוק. עם הפסקת פעילות מפ"מ הפכה יהודה לגורם הדומיננטי בארץ ברכישת גרוטאות ברזל להתכה ולגורם היחיד בישראל המתיד גרוטאות ליצירת מטילי פלדה. מכירת ציוד קו ההיתוך של מפ"מ ליהודה, בה עוסקת החלטתי זו, משמעותה הנצחת מצב עובדתי זה והסרת האיום התחרותי המרחף מעל יהודה בדמות הפעלת הקו על ידי מתחרה.

בדיקת המחלקה הכלכלית ברשות ההגבלים העסקיים העלתה כי בהעדר מתיך נוסף נוצר (ולמצער מתעצם) כוח שוק בידי יהודה וכי כוח שוק זה אינו מרוסן במידה בה רוסן כוח השוק בתקופה בה פעל מתיך נוסף.

בנוסף, נמצא כי קיים גורם אחר, אשר הציג הצעה מחייבת לרכישת הציוד, המעוניין להיכנס לנעלי מפ"מ כגורם מתחרה ביהודה בייצור מטילים, וממילא לרכוש גרוטאות לשם כך. קיומו של רוכש חלופי מלמד, כי אין מקום במקרה זה להחיל את דוקטרינת החברה הכושלת.

בהסתמך על ממצאים אלו, כמו גם על ממצאים נוספים שעלו במהלך הבדיקה ואשר עיקרם מפורט בהמשך הדברים, הגעתי לכלל מסקנה, כי קיים חשש סביר שכתוצאה מעסקת המיזוג תיפגע באופן משמעותי התחרות בשווקים הרלוונטיים.

משכך, החלטתי, לאחר שהתייעצתי עם הועדה לפטורים ולמיזוגים, להתנגד למיזוג זה בהתאם לסעיף 21 לחוק. הצדדים קיבלו הודעה בדבר החלטת ההתנגדות עוד ביום 1 דצמבר 2002. המפורט להלן מהווה את עיקר טעמי להתנגדות זו.

<sup>1</sup> תיק מיזוג 5104.



## רשות ההגבלים העסקיים

2

### ב. הצדדים

**מפעלי פלדה מאוחדים בע"מ** (בפירוק) היא חברה ציבורית בשליטת כור תעשיות בע"מ.

בעבר היו מפ"מ וחברות הבנות שלה (להלן: "**קבוצת מפ"מ**") שחקן מרכזי בענף הפלדה לבניין. קבוצת מפ"מ פעלה בכל חוליות הייצור:

□ **גרוטאות** – בשנת 1996 הוכרזה מפ"מ כבעלת מונופולין בענף הגרוטאות הברזליות בישראל<sup>2</sup>. החברה הבת, הלום – חברה למחזור ומסחר מתכות בע"מ (להלן: "**הלום**") עסקה באיסוף גרוטאות ועיבודן וכן ברכישת גרוטאות מגורמים חיצוניים העוסקים באיסוף גרוטאות. ציוד חברת הלום וכן שטח מקרית הפלדה בעכו נמכר לאחרונה לחברת דן מחזור בע"מ<sup>3</sup>;

□ **התכה** - את הגרוטאות שריכזה הלום, התיכה מפ"מ למטילים במפעלה בקרית הפלדה בעכו;

□ **ערגול** - בתהליך המכונה ערגול הפכה מפ"מ את המטילים, הן מתוצרתה והן מיובאים, למוטות פלדה לבניין. הערגול בוצע במפעליה בקרית הפלדה בעכו ובקרית גת. פעילות קו הערגול בקרית גת נמכרה בחודש מאי 2001 לחוד חברה לתעשיית מוצרי מתכת בע"מ<sup>4</sup>;

□ **עיבוד ברזל לבניין** - השלב האחרון, בו עסקו חברות הבת שובלית פלדות בע"מ (להלן: "**שובלית**") ומעש פלדות בע"מ (להלן: "**מעש**") הוא ייצור, עיבוד ומכירה של מוצרי פלדה לבנייה בשוק המקומי ובשטחים. פעילות שובלית נמכרה לשובלית 2000 בע"מ, בבעלות בעלי מניות נוימן ברזל 1974 בע"מ<sup>5</sup>. פעילות מעש נמכרה לנוימן ברזל 1974 בע"מ<sup>6</sup>.

עקב הפסדים מצטברים מונה לקבוצת מפ"מ בחודש מרץ 2000 נאמן, וזאת במסגרת הליך של הקפאת הליכים. בהתאם למצגים שהציג בפנינו המפרק (ששימש גם כנאמן), נעשו, עד יולי 2001, ניסיונות למכור את הנותר מקבוצת מפ"מ כ"עסק חי". ניסיונות אלו לא עלו יפה. קריית הפלדה בעכו הפסיקה בחודש יולי 2001 את פעילותה ועובדיה פוטרו. באוגוסט 2001 החלו הליכי הפירוק של קבוצת מפ"מ.

<sup>2</sup> ראה הכרזה מיום 28 אוגוסט 1998, 1996 הגבלים עסקיים 3001275.

<sup>3</sup> תיק מיזוג 5147. מיזוג זה אושר על ידי ביום 26 נובמבר 2002.

<sup>4</sup> תיק מיזוג 4507.

<sup>5</sup> תיק מיזוג 4235. מיזוג זה אושר על ידי ביום 14 דצמבר 2000.

<sup>6</sup> תיק מיזוג 4470. אושר על ידי ביום 15 מאי 2001.



## רשות ההגבלים העסקיים

3

**יהודה פלדות בע"מ**, חברה פרטית בבעלות מלאה של יהודה רשתות בע"מ, עוסקת במחזור גרוטאות ע"י היתוכן למטילים וערגולם למוטות ברזל מצולעים לבניה. החברה פועלת באמצעות שני מפעליה, האחד – באשדוד, המשמש להיתוך וליצירת מטילי פלדה מגרוטאות, והשני – בפארק ראם שבבני עייש, המשמש לערגול מטילי הפלדה. יהודה רשתות, החברה האם, עוסקת בעיבוד מוטות פלדה – ייצור ושיווק רשתות פלדה מרותכות לבניין, חיתוך וכיפוף מוטות פלדה, גדרות מרשתות פלדה מרותכות ומוצרי גידור אחרים.

### ג. עסקת המיזוג

במסגרת הליכי הפירוק של מפ"מ בבית המשפט המחוזי בחיפה<sup>7</sup>, נוהלה התמחרות בין מציעים לרכישת ציוד קו ההיתוך וקו הערגול של מפ"מ בקרית הפלדה בעכו (להלן: "**הציוד**").<sup>8</sup>

מפרוטוקול בית המשפט מיום 30 יוני 2002 עולה כי להליך זה הגיעו ארבע חברות כמציעות. אחת מהן, מטלטק טכנולוגיה בע"מ, הגישה הצעה מותנית ועקב כך הוסרה מרשימת המציעים. בעקבות החלטה זו נותרו שלוש הצעות רכש: זו של יהודה, זו של חוד מתכות בע"מ (להלן: "**חוד**"), וזו של שריף חברה למסחר והשקעות בע"מ (להלן: "**שריף**"). בהליך ההתמחרות זכתה יהודה שהציעה את המחיר הגבוה ביותר לרכישת הציוד. לבקשת המפרק, ומחשש שהרשויות הנוגעות בדבר לא יאשרו את הצעת הרכישה של יהודה, דרג בית המשפט את יתר ההצעות. בית המשפט קבע, כי הצעתה של שריף תהיה במקום השני והצעתה של חוד במקום השלישי. למרות שהמציעים לא נדרשו מראש להישאר קשורים בהצעותיהם עד לקבלת אישור הרשויות, הביעה חוד את נכונותה לעשות כן בעוד ששריף ביקשה שלא להישאר קשורה בהצעתה. לפיכך, ביום מתן החלטתי במיזוג מצויים אנו במצב בו למעט יהודה קיים עוד רוכש פוטנציאלי אחד לציוד – חוד.

### ד. השווקים הרלוונטיים למיזוג

יהודה וקבוצת מפ"מ פעלו במשך תקופה ניכרת בכל שלבי שרשרת הייצור של ברזל מצולע: איסוף גרוטאות, עיבודן, התכתן למטילים, ערגול המטילים למוטות ברזל מצולע, ועד לייצור המוצרים הסופיים – רשתות וקונסטרוקציות ליציקות בטון וכן מוצרי ברזל מצולע אחרים. משך תקופה היו אלה שתי החברות היחידות בעלות פריסה כזו. פעילותם של יתר השחקנים בשוק מבוססת על יבוא מטילים וערגולם בארץ למוטות ברזל מצולעים, או, לחילופין, על יבוא מוטות ברזל מצולעים לבניין כמוצר מוגמר.

<sup>7</sup> תיק פש"ר 381/01 בפני כבוד השופט גדעון גינת.

<sup>8</sup> הציוד נמכר במנותק מהמקרקעין בהם הוא מצוי ועל פי ההסדר שהוצג למציעים, על הזוכה לפנות את הציוד מהמקרקעין.

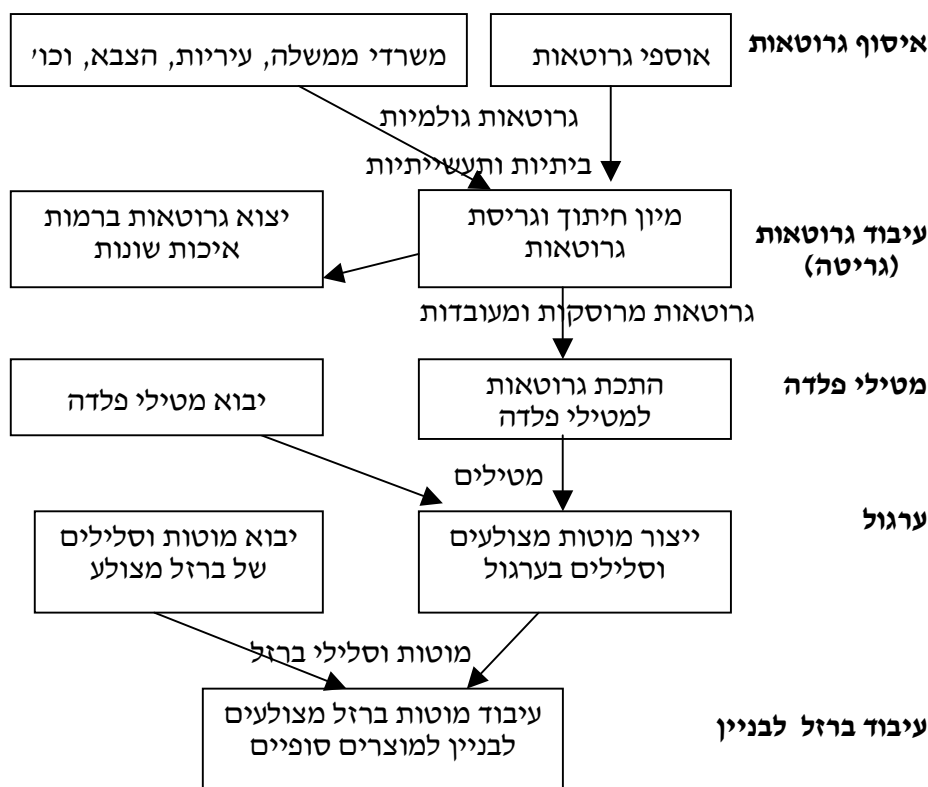


## רשות ההגבלים העסקיים

4

שרשרת ייצור הברזל המצולע לבניין מונה, כעקרון, שלבים אלו:

### שרשרת ייצור מוצרי ברזל מעובדים



בחינת השפעתה התחרותית של מכירת קווי ההיתוך והערגול של מפ"מ ליהודה דרשה, מעבר לבדיקת שווקי ההיתוך והערגול עצמם, גם בדיקת מארג השווקים המשיקים להם. החששות התחרותיים שהביאו להתנגדותי למיזוג זה עיקרם בשוק רכישת הגרוטאות ובשוק המטילים לערגול ועל כן אתמקד באלה.

### I. שוק רכישת הגרוטאות

שוק רכישת הגרוטאות הוא שוק בפני עצמו. אין המדובר בתשומה גרידא בייצור מטילים. הצורך באיסוף גרוטאות ועיבודן נובע מתמריציהם של בעלי הגרוטאות להיפטר מפסולת, מתמריצי הממחזרים למכור ברווח את החומרים לאחר תהליך מחזור ומטעמים של איכות הסביבה ודיני איכות הסביבה.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> מצבורי גרוטאות רכב ומתכת אשר אינם מטופלים כהלכה מהווים בעיה אקולוגית חריפה.



## רשות ההגבלים העסקיים

5

גרונטאות הברזל משמשות כחומר גלם לייצור מטילי הפלדה. הגרונטאות נאספות ממוינות ומעובדות עד לרמת ניקיון וגודל המאפשרים התכתן. איסוף הגרונטאות מתבצע הן על ידי המתכים עצמם והן על ידי גורמים העוסקים באיסוף גרונטאות ובעיבודן. יכול שהשירות הניתן לציבור באיסוף גרונטאות יינתן בתשלום של האוסף בעד הגרונטאות הנאספות. פשיטא כי אוסף הגרונטאות יהיה נכון לשלם בגין איסופן, אם שוויין עבורו גבוה מעלות איסופן. אם לעומת זאת, שוויין של הגרונטאות עבור האוסף נמוך מעלות איסופן, ישלם בעל הגרונטאות לאוסף על איסופן (בדומה לאשפה). לכן, ככלל - הורדת מחיר רכישתן של הגרונטאות, משמעותה, למעשה, העלאת מחיר השירות הניתן לציבור בפינוי הגרונטאות.

מלבד יהודה ומפ"מ, שחדלה לרכוש גרונטאות באמצע 2001, קיימים מספר בתי יציקה המשתמשים בגרונטאות להתכה מקומית. ברם, אלו רוכשים כמות מוגבלת ביותר (יחדיו אין הכמות הזו עולה, ככלל, על 5% מהגרונטאות הנאספות). לאחר יציאת מפ"מ מהשוק והפיכתה של יהודה לרוכשת הגרונטאות הדומיננטית ביותר בשוק, גדל בצורה משמעותית ייצוא הגרונטאות לחו"ל. כך, עד ליציאת מפ"מ יוצאו כ-2% בלבד מהגרונטאות הנאספות. לעומת זאת, נכון לחודש אוגוסט 2002, אחר כניסתה של מפ"מ לפירוק, יוצאו כ-30% מהגרונטאות שנאספו בשנת 2002.

**נכון למועד ההחלטה רוכשת יהודה למעלה מ-95% מהגרונטאות הנרכשות להתכה מקומית, ולמעלה מ-65% מסך רכישת הגרונטאות.**

## II. שוק מטילי הפלדה לערגול

שניים הם מקורותיהם של מטילי פלדה בישראל - ייצור מקומי ויבוא.

הייצור המקומי של מטילי הפלדה מבוסס על התכת גרונטאות. עד להפסקת פעילות מפ"מ היו בנמצא שני יצרנים מקומיים - יהודה ומפ"מ. לצד הייצור המקומי קיים יבוא חופשי של מטילים על ידי צרכני המטילים.

צרכני מטילי הפלדה הם מפעלי הערגול. אלה הופכים את המטילים, בתהליך הערגול, למוטות פלדה המכונים ברזל לבניין. נמצא כי עיקר הייצור המקומי של מטילים, כמו גם עיקר היבוא של אלו - נתונים היו במשך שנים, עד לכניסתה של מפ"מ להליכי הקפאת הליכים, בידי שני גורמים - יהודה ומפ"מ, אשר השתמשו במטילים כתשומה בתהליכי הערגול שלהם. כאמור, במאי 2001 נמכר קו הערגול של מפ"מ בקרית גת לחברת חוד אשר החלה גם היא לייבא מטילים לעצמה לצורך ערגולם.



## רשות ההגבלים העסקיים

6

בתוצרתם של מפעלי הערגול המקומיים – היא הברזל לבניין - מתחרים גם יבואני ברזל מוכן לבניין. היבוא מתבצע בעיקרו מטורקיה שמחירי היבוא ממנה בשנים האחרונות היו נמוכים ממחירי היבוא ממדינות אחרות באגן הים התיכון. ברם, יבוא ברזל מצולע לבניין מוגבל הוא וכפוף הן למגבלות תקינה והן למעורבות משמעותית של היחידה להיטלי סחר במשרד התעשייה והמסחר. משך תקופה לא מבוטלת הוטלו מכסות התחמות את כמות הברזל המצולע הניתנת ליבוא מטורקיה ושמות גבול לתחרות. סמוך לאחר הטלתן עלה מחיר הברזל המצולע מיבוא. לאחרונה ממש נודע על ביטול משטר מכסות זה. עם זאת, הבהירו נציגי משרד התעשייה והמסחר כי בכוונתם להמשיך ולעקוב אחר ההתפתחויות בשוק זה בכדי לוודא כי אין מתהווה פגיעה בייצור המקומי<sup>10</sup>.

**נמצא כי יהודה הוא היצרן המקומי היחיד של מטילי פלדה לערגול. היינו הוא אוהז בנתח שוק של 100% מייצור המטילים המקומי.**

### ה. השפעת המיזוג על התחרות

#### I. שוק רכישת הגרוטאות

המיזוג שבפני הינו מיזוג אופקי המבקש לאחד בין קווי הייצור העיקריים בישראל להתכת מטילים. לא זו אף זו: בעלי קווי הייצור הללו היו שני רוכשי הגרוטאות המשמעותיים בארץ. אחד מאלו – מפ"מ – שוב אינו פעיל, אך העסקה שבפני מתיימרת להעביר בעלות בקו הייצור שלו, המצריך רכש ניכר של גרוטאות לשם הזנתו. המוקד, כמובן, אינו בזהותו של המוכר - מפ"מ - אלא בעסק הנמכר ומשמעותו הכלכלית בהיבט התחרות ברכישת גרוטאות.

התחרות העיקרית הניצבת כיום בפני יהודה ברכישת גרוטאות היא מצד גורמים המייצאים גרוטאות לחו"ל.

יצוא גרוטאות כדאי כל עוד מחיר המכירה בחו"ל, בניכוי הוצאות היצוא (להלן: "מחיר היצוא"), גבוה מהמחיר המשולם על גרוטאות בשוק המקומי. לפיכך, המחיר שישרור בעת קיומה של תחרות הניטשת בעיקרה בין יהודה לבין היצואנים (קרי – ללא תחרות ממשית מצד רוכש של גרוטאות לשימוש מקומי) ייגזר ממחיר היצוא. מחיר רכישה מקומית הגבוה ממחיר היצוא יהפוך את היצוא לבלתי כדאי ויביא להפסקתו. כך, אם תבקש יהודה להבטיח את אספקת מלוא ביקוש הגרוטאות שלה, יהא עליה לשלם מחיר הגבוה רק במעט ממחיר היצוא.

<sup>10</sup> עוד הבהירו אלה כי קיים מנגנון המאפשר לנציגי ישראל וטורקיה להמשיך ולהיפגש על מנת לדון בבעיות העלולות להיווצר במהלך המסחר השוטף ולמצוא פתרונות מתאימים במקרה הצורך.



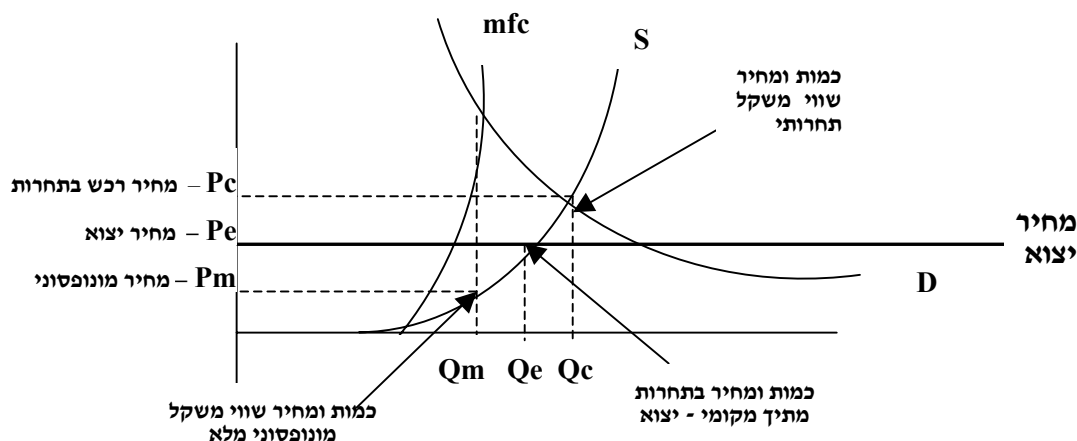
## רשות ההגבלים העסקיים

7

יצוין כי הוצאות יצוא הגרוטאות מהוות כ- 20% עד 30% ממחיר מכירת הגרוטאות בחו"ל.

נתוני מחיר רכישת הגרוטאות, הכמויות שנמכרו בשוק המקומי ויצוא הגרוטאות מצביעים על מספר ממצאים: כל עוד התנהלה תחרות בין שני מתיכים מקומיים משמעותיים, יהודה ומפ"מ, מחיר רכישת הגרוטאות בישראל היה גבוה משמעותית ממחיר יצוא הגרוטאות לחו"ל; כפועל יוצא היה באותה תקופה ייצוא הגרוטאות לחו"ל בהיקפים זניחים בלבד (כ-2% מהשוק). לעומת זאת, בסמוך להפיכת יהודה לגורם המשמעותי היחיד ברכישת גרוטאות להתכה מקומית חלה ירידת מחירים בארץ ביחס למחירים בחו"ל<sup>11</sup>, דהיינו - הצטמצם בצורה משמעותית הפער בין המחירים המקומיים והמחירים העולמיים. במקביל גדל בצורה משמעותית היקף היצוא, לכ- 30% מהגרוטאות הנאספות.

הציור הבא מתאר בצורה סכמטית את רמת המחיר בשיווי המשקל השונים היכולים להיווצר בשוק<sup>12</sup>:



ניתן לראות כי מחיר יצוא הגרוטאות ( $P_e$ ), השורר והצפוי ככל הנראה לשרור כל עוד יהודה ניתקל בתחרות מצד יצואנים, גבוה מהמחיר שהיה נוהג בלא יכולת יצוא מישראל ( $P_m$ ); אך מחיר היצוא עודו נמוך מזה שהיה שורר אם הייתה ממשיכה להתקיים תחרות מקומית על רכש הגרוטאות בין שני מתיכים מקומיים ( $P_c$ ).

<sup>11</sup> יובהר כי מבחינה נומינלית מחירי רכש הגרוטאות בישראל ירדו תחילה ואחר כך עלו לרמה דומה לזו שהיתה לפני כניסת מפ"מ להליכי פירוק. אולם, באותה תקופה חלה בעולם עליית מחירים משמעותית, ולכן ביחס למגמת המחירים העולמית מדובר בירידת מחירים מבחינה ריאלית.

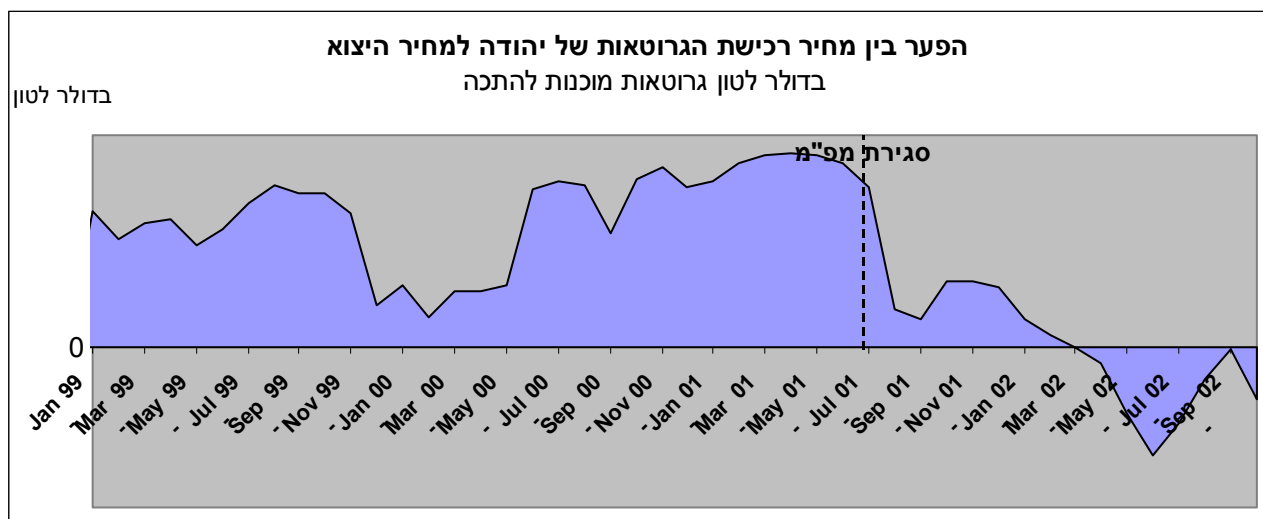
<sup>12</sup> להרחבה בעניין מחירי הרכישה על ידי מונופסון, ראה Roger D. Blair and Jeffrey L. Harrison, *Monopoly: Antitrust Law and Economics* (Princeton University Press, 1993).



## רשות ההגבלים העסקיים

8

בתרשים שלהלן ניתן לראות את התפתחות מחירי רכישת הגרוטאות לאורך זמן במצבי התחרות השונים. הציר האופקי בגרף מייצג את מחיר היצוא בכל עת ואילו העקומה מייצגת את ההפרש, בכל נקודת זמן, בין מחיר היצוא לבין מחיר רכש הגרוטאות אותו שילם יהודה<sup>13</sup>.



ניתן לראות אפוא, כי כל עוד שררה תחרות ברכש הגרוטאות בין מפ"מ ויהודה, היו מחירי רכש הגרוטאות גבוהים משמעותית ממחירי היצוא (בכ-15 עד כ-30 דולר ארה"ב). לעומת זאת, לאחר סגירת מפ"מ, חלה ירידה רבתי במחירים המקומיים ביחס למגמת המחירים העולמית והמחיר המקומי החל מתייצב סביב מחיר היצוא, תוך שלעיתים הוא אף יורד למטה ממחיר היצוא.

כפי שהבהרתי לעיל, שוק הגרוטאות, חרף שמו, הוא שוק מוצר רגיל העומד בפני עצמו. משתלבים בו, בשתי וערב, תמריצים כלכליים בעלי חשיבות: תמריצים של בעלי הגרוטאות להיפטר מן הפסולת, המושפעים ממערכת דינים וצווים המחייבת אותם לעשות כן; תמריצי הממחזרים לקבל גרוטאות כדי למחזרן ולהרוויח בעד הערך המוסף שהם מקנים לגרוטאות המגיעות אליהם בצורתן הגולמית; וכמובן – תמריצים של אלה הזקוקים לגרוטאות כתשומה חיונית בתהליך ייצור המטילים. הפעלת כוח שוק בשוק הגרוטאות מנביעה אפוא פגיעה תחרותית בת הגנה.

עדות נוספת לפגיעה תחרותית התקבלה מנתוני המשרד לאיכות הסביבה:

"לסיכום, העובדות מעידות כי פחות גרוטאות נאספות ובהכרח הן מצטברות במגרשים או בשטחים פתוחים. אספני הגרוטאות "בררנים" יותר באיסוף וכך האיסוף ברשויות גדולות ובמצבורי גרוטאות לא נפגע בהרבה ואילו בפריפריה נדרש תשלום גבוה עבור איסוף גרוטאות ובחלק מן המקומות הוא אף הופסק לחלוטין."

<sup>13</sup> קיימים סוגים שונים של גרוטאות הנבדלים ביניהם באיכות הגרוטאות ומידת עיבודן. ההשוואה הנ"ל בין מחירי הגרוטאות נערכה בין סוגי גרוטאות דומים באיכות HMS 1+2.





## רשות ההגבלים העסקיים

9

מן המקובץ עולה כי לבד מעליית מחיר פינוי הגרוטאות נצפתה גם ירידה בהיקפי האיסוף, צמצום כמות הגרוטאות המבוקשות. הכמות שתאסף בשוק בו התחרות העיקרית שניצבת בפני יהודה היא מצד היצוא (Qe בציר דלעיל) נמוכה מהכמות המקסימלית שתאסף במצב של תחרות בין שני מתיכים מקומיים (Qc).

הנתונים שלפני מלמדים כי יצוא הגרוטאות אמנם מרסן במידת מה את כוחו המונופסוני של יהודה, אך אין הוא מרסן את כוחו במידה בה היה עושה כן רוכש מקומי ממשי נוסף הבא בנעליה של מפ"מ.

במילים פשוטות – התופעה בה אנו חוזים בשוק הגרוטאות, נוכח ההתפתחויות שחלו והפיכתה של יהודה לפירמה הדומיננטית הבלבדית המקומית הרוכשת גרוטאות, היא צמצום של תפוקה. תופעה זו באים דיני ההגבלים העסקיים למנוע.

מכירת ציוד קו ההיתוך ליהודה מקטינה בצורה משמעותית ביותר את הסיכוי כי יקום מתיך מקומי חלופי למפ"מ, שישמש כמתחרה אמיתי ליהודה ברכישת גרוטאות, בטווח הזמן הנראה לעין, וזאת לאור עלויות הכניסה הגבוהות לשוק ההיתוך.

## II. שוק מטילי הפלדה לערגול

גם מבחינת שוק מטילי הפלדה לערגול לפנינו מיזוג אופקי בין שני יצרני המטילים המקומיים היחידים.

מחירי מטילי הפלדה בעולם מתואמים במידה מסוימת עם מחירי הגרוטאות בעולם<sup>14</sup>, אך אין זאת אלא התאמה חלקית, בלתי מושלמת, ובפער זמן; ההתאמה בין מחירי הגרוטאות בישראל ומחירי המטילים בעולם פחותה עוד יותר. תנאי שוק המעלים את מחיר המטילים והברזל המצולע בעולם או מורידים את מחירי הגרוטאות בישראל, מגדילים את הפער בין מחיר יבוא מטילים לבין עלות ייצורם בארץ, ולכן מגדילים את כדאיות ההתכה המקומית. דומה היה המצב לעת בדיקת המיזוג: בהשוואת מחיר המטילים מיבוא לעלות ייצורם של המטילים המקומיים נמצא פער מחירים משמעותי ביותר לטובת ההתכה המקומית.

בנסיבות כאלו צפויה תחרות על רכישת גרוטאות בין יהודה לבין מפעל היתוך מקומי (גם אם זה יופעל רק באותן תקופות בהן ייצור מטילים מקומי עדיף על ייבואם) לרסן את כוח השוק של יהודה.

כאמור, מכירת ציוד קו ההיתוך ליהודה תביא למצב בו הסיכויים לכניסת מתיך מקומי מתחרה ליהודה נמוכים ביותר. מאידך, מכירת קו ההיתוך למציע אחר עשויה לחולל תחרות מקומית

<sup>14</sup> אחת הסיבות להתאמה החלקית בלבד היא שייצור מטילים מגרוטאות אינה השיטה היחידה לייצור מטילים. ניתן לייצר מטילים גם על ידי עיבוד בחום של עופרת ברזל ופחם.



## רשות ההגבלים העסקיים

10

בהיתוך (או למצער, להוות מקור לאיום תחרותי על יהודה) ולתחרות זו, בנסיבות שוק מסוימות, ערך מוסף על היבוא.

**מכל האמור לעיל ברי כי המיזוג המוצע מקים חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות הן בשוק רכישת הגרוטאות והן בשוק מטילי הפלדה לערגול.**

### III. טענות התייעלות

יהודה טענה כי לא רק שהמיזוג אין בו כדי לפגוע בתחרות, הוא אף יביא להתייעלותה של יהודה. לטענת יהודה, התייעלותה תביא בסבירות גבוהה להפחתת מחירי הברזל לבניין לצרכן. היעילות הצפויה, לדברי יהודה, מהמיזוג היא בדרך של שימוש בחלקים מקו ההיתוך לשיפור קו ההיתוך של יהודה וכחלקי חילוף.

שיקולי יעילות נשקלים לעיתים במסגרת החלטה לאשר מיזוג שצפוי לפגוע בתחרות. שיקולי יעילות פרו-תחרותיים יכולים לשמש משקל נגד לפגיעה התחרותית. ברם, על מנת להכיר בשיקולי התייעלות נדרש כי היתרון ההתייעלותי יהא כזה אשר נובע מהמיזוג (Merger Specific), ולא יכול היה לצמוח בדרך אחרת אשר פגיעתה בתחרות קטנה יותר. עוד נדרשת, לפי המקובל, הוכחה כי היעילות שתושג צפויה לעבור לצרכן בדמות של מוצר איכותי יותר או במחיר נמוך יותר. הנטל לשכנע בקיומם של שני אלה מושט על הטוען להם<sup>15</sup>.

במקרה דנן נמצא (ומכל מקום לא הוכח אחרת) כי אין המדובר בחלקים ייחודיים או כאלה שאינם ניתנים לרכישה ממקורות אחרים. כבר מטעם זה התייעלות שכזו אפשרית גם ללא פגיעה בתחרות, על ידי רכישת חלקים וחלפים חדשים או משומשים מגורמים אחרים. לא נמצא אפוא טעם של ממש העומד דווקא לזכות המיזוג עם יהודה. עוד לא הוכח (ולמעשה רק נטען על דרך הסתם) כי "התייעלות" זו תעבור לצרכנים.

יוצא, אם כן, כי אין בפני טענת ההתייעלות של ממש אשר יש בה להצדיק את המיזוג, במיוחד אל מול החשש הכבד לפגיעה בתחרות שמיוזג זה מעלה.

ודוק: בנסיבות המיוחדות של המיזוג שבפני ניצבת חלופה בת קיימא ליהודה בדמות רכישת קו ההיתוך על ידי מתחרה שלה, כאשר הפעלת קו ההיתוך על ידו צפויה לחולל תחרות ברכישת גרוטאות ובהתכה, ומכל מקום יוצרת היא איום תחרותי כזה על יהודה. בנסיבות אלה נוטה הכף באופן מובהק לעבר סלילת הדרך לתחרות על פני מתן אפשרות למונופסון "להתייעל" בדרך של רכישת חלפים מוזלים גרידא, ללא כל הוכחה כיצד ייטיב הדבר עם הצרכנים.

<sup>15</sup> להרחבה בסוגיית ההכרה בטענות התייעלות, ראה **נימוקים להתנגדות למיזוג בין הריבוע הכחול ישראל בע"מ ובין ירקון (פלס 2000) סיטונאות מזון בע"מ, 2001 הגבלים עסקיים, 3012217, פרק ד'.**



## רשות ההגבלים העסקיים

11

### 1. טענת החברה הכושלת

אחת מטענות הצדדים למיזוג היא, כי אף אם המיזוג מעלה חשש כלשהו לפגיעה בתחרות (דבר שלטענתם אינו מתקיים) הרי שחלה במקרה זה דוקטרינת "החברה הכושלת" ובגינה יש מקום לאשר את המיזוג.

אכן, בהתקיים תנאים מסוימים, ניתן אישור למיזוג למרות שבעקבותיו צפויה פגיעה בתחרות, וזאת מכוח דוקטרינת החברה הכושלת; באופן כללי מדובר במקרים בהם הפגיעה התחרותית הצפויה תתרחש בכל מקרה, גם אם עסקת המיזוג הנבחנת לא תצא אל הפועל, וזאת כתוצאה מהתמוטטות החברה הכושלת בטווח הזמן הנראה לעין<sup>16</sup>.

מפ"מ היא אמנם חברה כושלת. אולם בכך לא די. לצורך החלת דוקטרינת החברה הכושלת נדרשים תנאים נוספים. אחד התנאים ההכרחיים הוא כי אין בנמצא עסקת מיזוג חלופית בין החברה לרוכש אחר, שהפגיעה הצפויה מרכישה על ידו צפויה להיות מזיקה פחות.

לצורך הוכחת התקיימות התנאי בדבר העדר רוכש חלופי, הציגה בפני יהודה שלוש טענות עיקריות:

ראשית נטען, אין מקום לשני יצרני מטילים בישראל. על פי הנטען, היצע הגרוטאות בארץ אינו מספיק לשני יצרנים. על מנת ששני יצרנים יפעלו יהא צורך בייבוא גרוטאות אלא שייבוא כאמור יעלה את ההוצאות ויהפוך את הייצור המקומי לבלתי כדאי. איני מקבל טענה זו. עד לאחרונה פעלו בשוק שני שחקנים. למרות זאת, בהתאם לנתונים שנמסרו מיהודה, היקפי יבוא הגרוטאות היו זניחים ביותר. דהיינו – היצע הגרוטאות הקיים הספיק בעבר לפעילות שני יצרנים מקומיים. יתרה מכך – תיתכן הפעלה חלקית של קו ההיתוך בתקופות בהן ייצור מקומי הוא אטרקטיבי במיוחד לאור מערכת הנסיבות בשווקים בעולם ובישראל.

שנית נטען, אין כדאיות כלכלית בהפעלת קו ההיתוך על ידי אחר, שכן הפעלתו של זה כרוכה בהשקעה משמעותית.

גם טענה זו אין ביכולתי לקבל. כבר במסגרת הליך ההתמחרות בבית המשפט הועלו הצעות נוספות לרכישת הציוד, שאף אינן נופלות בצורה משמעותית מההצעה הזוכה<sup>17</sup>. אחת ההצעות האלה, המגיעה לכדי סכום נכבד, היא של חוד ועודה שרירה וקיימת בפני. על פי מצגים שהוצגו בפני ואשר עוגנו בתנאי מיזוגה של חוד עם מפ"מ<sup>18</sup>, מחויבת חוד לעשות את מירב המאמצים להפעיל את קו ההתכה בישראל. לאחר שחוד הציגו בפני מצג זה, איני מוצא הצדקה לקבל את

<sup>16</sup> להרחבה בסוגיית דוקטרינת החברה הכושלת ראה אישור מיזוג בתנאים בין השמירה טכנולוגיות מיגון (1971) בע"מ לבין נוראל – אלעזר מרכז הבטחון בע"מ. 1998 הגבלים עסקיים 3001328.

<sup>17</sup> למען הסדר הטוב יובהר כי העובדה שההצעות האחרות אינן נמוכות בצורה משמעותית מההצעה הזוכה אינה תנאי לתחולת דוקטרינת החברה הכושלת. רוכש אלטרנטיבי יכול להיות גם כזה שהציע הצעה נחותה באופן משמעותי.

<sup>18</sup> תיק מיזוג 5205. מיזוג זה אושר על ידי בתנאים ביום 30 דצמבר 2002. 2003 הגבלים עסקיים 3016309.



## רשות ההגבלים העסקיים

12

עמדת יהודה כי אין כדאיות כלכלית בהפעלת המפעל שהיה פעיל עד לאחרונה. איני מוצא טעם רב בטענה כי אדם מוכן להוציא ממון רב מכיסו בעד קו היתוך שאין כל כדאיות בו.

שלישית, טענה יהודה כי חוד מבקשת להפעיל את המפעל לזמנים קצרים בלבד, בתקופות בהן מחיר המטילים גבוה ומחיר הגרוטאות נמוך.

טענה זו, אף אם אניח כי נכונה היא, אינה מסייעת ליהודה. משמעותה היא הוכחת קיומו של רוכש חלופי שפגיעתו בתחרות פחותה. אף אם יופעל קו ההיתוך בתקופות קצובות בלבד, ולא באופן שוטף, עשויה הפעלה שכזו להועיל לתחרות שכן היא צפויה לרסן את כוח השוק של יהודה ברכישת גרוטאות במידה משמעותית יותר מיכולת הריסון של היצוא לבדו. בנוסף, היתרון התחרותי שנוצר למתיכים מקומיים בתקופות בהן התכה מקומית עדיפה על יבוא מטילים, יהווה מרווח נוסף לתחרות בין שני היצרנים המקומיים וימנע הפעלת כוח שוק על ידי יהודה.

משנמצא כי ישנה עסקת מיזוג חלופית שפגיעתה הצפויה בתחרות פחותה, איני מוצא מקום להחיל בעניין זה את דוקטרינת החברה הכושלת.

טבעם של דברים הוא כי אין וודאות מוחלטת שחוד אמנם תפעיל בסופו של יום את קו ההיתוך, ואולם בכך אין כדי לשנות את עמדתי. כבר נאמר בעבר, ובכך איני מחדש דבר, כי עניינם של דיני ההגבלים העסקיים, ובפרט בפרק הפיקוח על מיזוגים, הוא בהסתברות ולא בוודאות. יתרה מכך: אלטרנטיבה שקיים סיכוי סביר כי אמנם תצא אל הפועל די בה כדי לקבוע כי התנאי של העדר רוכש חלופי אינו מתקיים וכפועל יוצא מכך, כי אין מקום לתחולת דוקטרינת החברה הכושלת.

### ז. עמדת המשרד לאיכות הסביבה

בהתאם להוראת סעיף 20(ג) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**חוק ההגבלים העסקיים**"), הועבר עותק מהודעות המיזוג למשרד איכות הסביבה. נציגי המשרד לאיכות הסביבה לא הביעו התנגדותם לאישור המיזוג עם יהודה אולם באותה נשימה הוסיפו כהאי לישנא:

"עלול להתעורר החשש שמא לא יופעל הציוד הנרכש ובכך יקטן היקף פסולת המתכת הניתנת להתכה מקומית, דבר העלול להקטין את הכדאיות באיסוף פסולת מתכת בישראל ולהביא למפגע סביבתי".

ניתן בנקל להיווכח כי חששות המשרד לאיכות הסביבה להתרחשויות עקב המיזוג עולים בקנה אחד עם החששות התחרותיים שעמדו לנגד עיני בהחלטתי זו.



## רשות ההגבלים העסקיים

13

### ח. סוף דבר

המיזוג שבפני צפוי להביא למצב בו התחרות בשוק רכישת הגרוטאות ובשוק מטילי הפלדה היא תחרות הממוקדת במחיר יצוא הגרוטאות ובמחיר יבוא המטילים. הנסיבות וניסיון העבר מלמדים כי תחרות זו היא מוגבלת וחלקית וכי קיימות נסיבות בהן אין בה להועיל ולהפיג קיומו של כוח שוק ליהודה.

הנתונים שבפני בשוק רכישת הגרוטאות מלמדים, כי מאז הפסקת פעילותה של מפ"מ ירדו מחירי הגרוטאות בצורה משמעותית, למרות קיומו של יצוא גרוטאות. ממצאי הבדיקה הכלכלית שנערכה מבהירים כי תמונה עובדתית זו לא צפויה להשתנות בעתיד, אלא אם יפעל מתיך מקומי נוסף. גם הממצאים בשוק מטילי הפלדה מעוררים חששות אמיתיים לפגיעה בתחרות.

נכון לעת החלטה היה בנמצא רוכש חלופי לציד. רוכש זה הצהיר על כוונתו להפעיל את קו ההיתוך ולהתחרות ביהודה בשווקים הרלוונטיים. בינתיים, עד להוצאת נימוקי החלטתי, ביצע הרוכש את הרכישה<sup>19</sup>. משכך הם פני הדברים, הרי שהפגיעה הצפויה בתחרות היא תוצאה של עסקת המיזוג, ולא תוצאה הכרחית הנגזרת מהפסקת פעילות מפ"מ.

לאור האמור לעיל החלטתי להתנגד למיזוג.

החלטה זו נתונה לערר בפני בית הדין להגבלים עסקיים בהתאם לסעיף 22 לחוק ההגבלים העסקיים.

דרור שטרם

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, י"ז שבט תשס"ג

20 ינואר 2003

---

<sup>19</sup> ראה הערת שוליים 18.