



ירושלים, כ"ז בתשרי תשע"ח  
17 באוקטובר 2017

לכבוד

מר אלי כהן, שר הכלכלה  
משרד הכלכלה  
רח' בנק ישראל 5  
ירושלים 9195021

לכבוד

מר משה כחלון, שר האוצר  
משרד האוצר  
רח' קפלן 1 ת.ד. 3100  
ירושלים 9103002

באמצעות דוא"ל

שלום רב,

### הנדון: המשך הטלת היטל היצף על ייבוא זכויות צפה מטורקיה

1. בימים אלה נבחנת האפשרות להאריך את היטל היצף אשר הוטל על ייבוא זכויות צפה מטורקיה. בעקבות זאת, ערכה רשות הגבלים עסקיים (להלן: "הרשות") בדיקה בנושא השלכות הטלת היטל היצף האמור על רמת התחרות בענף ועל יוקר המחיה, וממצאיה יובאו במכתבנו זה.

### הקדמה

2. מחמידע שהובא לידיעתנו, ביום 8.9.2015 התקבלה במשרדי מנהל היבוא במשרד הכלכלה תלונה שהוגשה על ידי פניציה תעשיות זכויות שטוחה בע"מ (להלן: "פניציה"), בנוגע ליבוא במחירי היצף של זכויות צפה מטורקיה, כמשמעותו בחוק היטלי סחר ואמצעי הגנה, התשנ"א-1991 (להלן: "חוק היטלי סחר").
3. ביום 27.10.2015 נפתחה חקירה בנושא על ידי הממונה על היטלי הסחר במשרד הכלכלה (להלן: "הממונה על היטלי סחר"). ביום 6.4.2016 קיבל הממונה על היטלי סחר החלטה מקדמית בהתאם למסקנות הביניים של החקירה, במסגרתה קבע כי מתקיים לכאורה ייבוא בהיצף הגורם נזק לענף המקומי, ובעקבות זאת קבע ערובה זמנית (היטל היצף זמני) בשיעור של 29.2% לחברות Trakya Cam Sanayii AS ו-Sisecam Dis Ticaret A.S והיטל של 70.7% לזכויות צפה המיובאת משאר טורקיה.
4. ביום 23.11.2016 חתם שר הכלכלה על צו להטלת היטל היצף בשיעור של 26.5% על Trakya Cam Sanayii AS ו-Sisecam Dis Ticaret A.S ושיעור של 70.7% על טורקיה לתקופה בת שנה (להלן בהתאמה: "היטל היצף" ו"הצו").
5. מבדיקת הרשות עולה כי הטלת היטל היצף הובילה להקטנת מספר המתחרים בשוק המוצר ולפגיעה משמעותית בתחרות בשוק. בנסיבות הקיימות הייצור המקומי של זכויות צפה נשלט במלואו על ידי פניציה והתחרות היחידה בענף מקורה בייבוא. היטל היצף יצר חסמים אשר איינו את היכולת של הייבוא מטורקיה לשמש חלופה תחרותית למונופול פניציה, ולמעשה הייבוא מטורקיה נפסק לחלוטין, בעוד שאפשרויות יבוא אחרות נמצאו נחותות. בדיקת הרשות העלתה עוד, כי העדר חלופת ייבוא משמעותית פגעה ביבואני הזכויות הצפה וכתוצאה מכך נפגעו גם מעבדי הזכויות. יבואנים ומעבדי זכויות ספורים סגרו את פעילותם,



וכן עלו טענות בדבר הקשחה זה פקטו של תנאי התשלום והעדר אספקה סדירה של זכויות צפה.

6. נושא היטלי הייצור זכה להתייחסות נרחבת במסגרת דו"ח ועדת טרכטנברג, הוועדה לשינוי חברתי וכלכלי, אשר קיבל תוקף של החלטת ממשלה (להלן: "דו"ח טרכטנברג"), שם הוצע לצמצם משמעותית את השימוש בהיטלי סחר להגנה על תעשייה מקומית מונופוליסטית או ריכוזית.<sup>1</sup>

"...מוצע צמצום משמעותי של השימוש בהיטלי סחר להגנה על תעשייה מקומית מונופוליסטית או ריכוזית. זאת מעבר לפרמטרים הקבועים היום בחוק, שיהוו תנאי סף לפתיחת חקירה, ופרמטרים לבחינה בחקירה עצמה. בפרט, מוצע לתקן את חוק היטלי סחר באופן שיאפשר הטלת היטל הייצור בלבד, וכן שבתקיים אחד או יותר משלושת התנאים הבאים לא יוטל היטל: ישנם פחות משלושה יצרנים מקומיים של המוצר הרלוונטי; בשוק מתקיימת תחרות מועטה; החברה המתלוננת מייצאת לחו"ל שיעור לא זניח מתוצרתה. כמו כן, מוצע לאסור קביעת היטל הייצור מעבר לתקופה מצטברת (כ-5 שנים), שתיקבע בחקיקה."

7. גם לגישת הרשות נדרשות נסיבות חריגות וייחודיות המצדיקות הטלת היטל הייצור. כפי שיפורט בהרחבה, נסיבות שכאלה לא התקיימו במקרה דנן ועל כן עמדת הרשות היא כי אין מקום להאריך את תוקפו של היטל הייצור.

8. במכתבנו זה נפרט תחילה את חסמי הכניסה הקיימים בענף הזכויות הצפה בישראל; נציג בתמצית תמונה עדכנית של התחרות בענף הזכויות הצפה; ולבסוף נעמוד על השלכות היטל הייצור על שוק הזכויות הצפה בישראל ועל הקשיים שמביא עמו היטל זה במבט צופה עתיד.

#### חסמי הכניסה לענף ייצור הזכויות הצפה

9. ענף ייצור הזכויות הצפה מאופיין בחסמי כניסה משמעותיים הנובעים ממספר גורמים. ראשית, הליך ייצור זכויות צפה הוא הליך עתיר אנרגיה, אשר מצריך הפעלת תנור ייעודי באופן רציף כל העת. כיבוי והפעלה מחדש של התנור הוא תהליך ארוך, מסובך ויקר. לשם המחשה, על מנת להימנע מכיבוי התנור בעתות מחסור בחומרי הגלם לייצור זכויות צפה, שוברות היצרניות זכויות צפה שכבר יוצרה ומשתמשות בה כחומר גלם. רציפות תהליך הייצור דורש מיצרניות הזכויות הצפה תשומות הון משמעותיות בעת הייצור, נוסף על ההשקעה ההונית הראשונית הנדרשת. שנית, לאור אופיו המורכב של תהליך הייצור, היצע התוצרים קשיח יחסית ויש קושי בהתאמתו לרמת הביקוש. לכן נדרשים יצרני זכויות צפה לאתר קהל לקוחות רחב ומשמעותי, אשר לרוב אינו מתמצה בקהל הלקוחות המקומי, אשר הביקוש בו מוגבל. לכן פניציה, יצרנית הזכויות הצפה היחידה בישראל, בה החיצע המיוצר עולה על הביקוש המקומי, נדרשת למצוא שווקים מחו"ל לייצא את תוצרתה על מנת לקיים את פעילותה.

<sup>1</sup> החלטת 3756 של הממשלה ה-32 "אימוץ המלצות דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי – המשך הדיון" (9.10.2011), עמ' 179.



10. חלופה לייצור המקומי של זכוכית צפה היא ייבוא, אולם היקף הייבוא תלוי במספר גורמים בהם זמינות מוצרים אצל היצרנים בחו"ל, חשיפה לשערי מטבע, עלות ומרחק השינוע. שינוע מוצרים ממרחק רב הוא יקר וארוך, בפרט נוכח העובדה שחומר הגלם כבד וגדול ולעתים מצריך מכולות מיוחדות. במצב דברים זה ייתכן כי אף ייבוא ממדינה קרובה לא יהיה כדאי אם אין בנמצא קו ספנות ישיר בין המדינות, שאחרת יהיה צורך בשטעון אשר מייקר את העלויות. בנוסף, ייבוא לרוב כרוך בצורך לחחזיק מלאי ומשכך אף דורש הקמה ותפעול של שטחי אחסון. כמו כן, פרט לעלות השינוע, ישנה חשיפה למכסים והיטלים שונים בכפוף להסכמי סחר ולחלטות ממשלה.

11. יוצא כי קיימים חסמי כניסה משמעותיים בשוק ייצור הזכוכית הצפה בישראל, אשר נובעים ממאפייניו המיוחדים של תהליך הייצור. יצרן זכוכית צפה בישראל יידרש לתשומות הון משמעותיות נוכח השקעה ראשונית גבוהה יחד עם הליך ייצור יקר ועתיר אנרגיה. כמו כן, קשיחות ההיצע מחייבת יצרן זכוכית צפה ישראלי לחפש קהלים למכירת תוצרתו בחו"ל. החלופה העומדת בפני מעבדי הזכוכית הישראלים לתוצרת המקומית היא חלופת ייבוא בלבד, אך מדובר בחלופה שכדאיותה מושפעת מאוד ממרחק מדינת הייצור, השוני במיסוי לייבוא מכל מדינה וזמינות אספקת המוצרים.

#### התחרות בענף ייצור הזכוכית הצפה

12. שוק ייצור הזכוכית הצפה בישראל מורכב משחקן אחד, חברת פניציה, אשר הוכרזה כבעלת מונופולין בייצור זכוכית שטוחה וזכוכית ביטחון<sup>2</sup> ומוכרת זכוכית צפה<sup>3</sup> מתוצרתה למעבדי זכוכית ולסיטונאים בישראל ובמדינות נוספות.

13. בחסתכלות על השוק הישראלי המקומי של זכוכית צפה נתח השוק של פניציה נע בין 70% ל-79% בין השנים 2014-2016, כאשר מקורה של יתרת הזכוכית הצפה הוא ייבוא ממדינות שונות. עד מועד הטלת הערובה ולבסוף היטל ההיצף, הייתה טורקיה מקור הזכוכית הצפה השני בגודלו בישראל, לאחר פניציה. ייבוא הזכוכית מטורקיה למשק הישראלי הלך וגדל עקב מחירה האטרקטיבי יחסית, היעדר מכסים (נוכח קיומו של הסכם סחר), הקרבה הגיאוגרפית בין המדינות, קיומו של קו ספנות ישיר ובנוסף גמישות בניהול מלאים עקב זמן ההובלה הקצר יחסית.

14. להלן טבלה המציגה את נתחי השוק הכמותיים (במונחי מ"ר) של פניציה והיבואנים הפועלים בישראל, לפי מדינת המוצא, בשנים 2014-2016:<sup>4</sup>

<sup>2</sup> הכרזת הממונה על הגבלים עסקיים על קיום מונופולין לפי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (13.8.1989), י"פ התשמ"ט 3693.

<sup>3</sup> זכוכית צפה היא סוג של זכוכית שטוחה ומובחנת באמצעות דרך ייצורה.

<sup>4</sup> הנתונים מבוססים על מידע שהתקבל מיבואני זכוכית צפה.



# טבלה 1

מדינת המקור/שנה	2014	2015	2016
פניציה <sup>5</sup>			
טורקיה			
בלגיה <sup>6</sup>			
ערב הסעודית <sup>7</sup>			
בולגריה			
אחרים			
סה"כ			

15. מטבלה 1 עולה כי בשנת 2014 טורקיה הייתה אחראית ל-18% מהזכויות הצפה בישראל. בשנת 2015 נתח השוק של טורקיה ירד בשליש ועמד על 12%, ככל הנראה בשל פתיחת החקירה על ידי הממונה על היטלי סחר, מגמה שהמשיכה בשנת 2016, בה נתח השוק של הייבוא מטורקיה עמד על 1% בלבד.

16. בדיקת הרשות העלתה כי ייבוא ממדינות אירופה נעשה בכמויות קטנות מאלה של טורקיה. מדובר בחלופה נחותה לביצוע ליבואני הזכויות ממספר טעמים: ראשית, קיימת נכונות נמוכה יותר של יצרני זכויות מאירופה למכור תוצרתם למדינות מחוץ לאיחוד האירופי (רי לדוגמה נתוני הייבוא מבלגיה בטבלה 1 לעיל); שנית, זמן האספקה מאירופה ארוך משמעותית מזמן האספקה מטורקיה, מעל חודש ימים מול מספר ימים בודדים בהתאמה; ושלישית, עלות השינוע מאירופה גבוהה מעלות השינוע מטורקיה נוכח המרחק, וכאמור המשקל הגבוה של הזכויות וגודלה המצריך לעתים מכולות מיוחדות.

17. עוד עולה מטבלה 1, כי עיקר הגידול בייבוא נעשה מבולגריה ומערב הסעודית. מטעמים פוליטיים, ערב הסעודית אינה מייצאת לגורמים ישראלים אלא לשטחי הרשות הפלסטינית, על כן אין בייבוא הסעודי כדי להוות חלופה עבור השוק הישראלי. באשר לייבוא מבולגריה עלה כי המפעל הבולגרי המייצא לישראל נשלט בידי אותה החברה הטורקית שעל מוצריה חוטל היטל החיצף. מכאן, כי היטל החיצף לא גרם לגיוון במקורות הייבוא<sup>8</sup>, אלא גרם להחלפת ייבוא המוצרים מטורקיה בייבוא מוצרים מבולגריה (בשיעור נמוך יותר), אך תוך גידול משמעותי בזמני האספקה ובמחיר ההובלה.

## השלכות הטלת היטל החיצף בשוק הישראלי

18. מטרת הטלת היטל היצף היא להגן על השוק המקומי מפני תחרות בלתי הוגנת שעניינה ייבוא מוצר במחיר הנמוך מהמחיר שאותו המוצר נמכר במדינת המקור (להלן: "מחיר היצף"). החשש המרכזי הוא כי מכירה במחירי היצף תביא לדחיקת הייצור המקומי במדינה המייבאת.

<sup>5</sup> כולל מכירות פניציה לחברות בתחומי הרשות הפלסטינית.

<sup>6</sup> הייבוא מבלגיה הצטמצם בשנת 2016 לאור גידול באספקת זכויות צפה מבלגיה לשוק האירופי.

<sup>7</sup> רוב היבוא מערב הסעודית, אם לא כולו, מיועד לשטחי הרשות הפלסטינית.

<sup>8</sup> לעניין הטענה כי היטל החיצף הוביל לגיוון במקורות הייבוא ראו "בחינה מחדש של הארכת תוקף היטל היצף זכויות צפה" (ממצאי בדיקת הממונה על היטלי סחר, 3.9.2017) (עותק גלוי), בעמודים 13-14.



19. ככלל קיימת העדפה טבעית ליצרן מקומי בשוק באופן שיש בו כדי לשמר את מעמדה הדומיננטי של פניציה, גם בהתקיים ייבוא במחירים אטרקטיביים. משיחות עם מעבדי ויבואני זכוכית צפה עלה כי אין הבדלים מהותיים בין מחירי פניציה לבין המחירים הסופיים של זכוכית צפה מייבואת (קרי, מחיר המכירה למעבד הזכוכית), לרבות הייבוא מטורקיה בתקופה בה טרם הוטל היטל ההיצף. על כן מעדיפים מעבדי הזכוכית לקבל את התוצרת המקומית בעלת הזמינות הגבוהה, כאשר הייבוא הטורקי שימש לרוב כגיבוי למצבים בהם חסרה תוצרת מקומית וכן כרסן אפקטיבי מפני התנהלות פניציה. במצב דברים זה קשה להסיק כי סיום תקופת הטלת היטל ההיצף יביא לדחיקת פניציה משוק הייצור המקומי באופן המצדיק הטלת היטל היצף.

20. מן הצד השני, בידי בעל מונופולין, ובייחוד בידי יצרן מקומי יחיד, עומדים כלים רבים המאפשרים לו להשיא את רווחיו על חשבון פגיעה בקהל לקוחותיו, כאשר בראש ובראשונה ניתן למנות העלאת מחירים או פגיעה באספקה שוטפת של חלק מהמוצרים המבוקשים על ידי הסטת הייצור למוצרים רווחיים יותר, התחליפיים באופן חלקי בלבד.

21. כמו כן, עומדת בפניו האפשרות לנצל את העדר החלופות לתוצריו דרך מתן תנאי אשראי קשיחים לקהל לקוחותיו. בדיקת הרשות העלתה כי תנאי האשראי שניתנו למעבדי הזכוכית בישראל על ידי היצרנים הטורקים היו טובים משמעותית מתנאי האשראי הניתנים להם על ידי פניציה. הטלת היטל ההיצף וסיום הייבוא מטורקיה הביאו להקשחה זה פקטור של תנאי האשראי ופגיעה במעבדי הזכוכית, אשר נדרשים כיום לתזרים הוני גבוה יותר המציב את חלקם בחוסר ודאות כלכלית.

22. כלי נוסף העומד בפני יצרן מקומי יחיד בהעדר חלופה לתוצריו הוא "חסטת ביקושים". בהעדר חלופה ראויה לייצור המקומי, יכולה פניציה להסיט את הייצור שלה למוצרים רווחיים יותר עבורה ולא לאלץ את לקוחותיה לרכוש מוצרים אלו, הגם שאינם עונים באופן מדויק על צרכי הלקוח כמו כן, יכולה פניציה להפסיק מכירות עודפים, לבטל או לקצץ בהנחות שניתנו בעבר, להאריך את ימי האספקה וכיו"ב.

23. היטל ההיצף נכנס לתוקפו לאחר שאושר בוועדת הכספים בישיבה מיום 22.11.2016, בה התחייבה פניציה כי לא תנצל את היטל ההיצף באמצעות העלאת מחירי הזכוכית הצפה למחירים שאינם תחרותיים, וכן התחייבה לספק אספקה סדירה של זכוכית לתעשייה הישראלית. התחייבויות פניציה בפני ועדת הכספים ממילא קשות לאכיפה בנסיבות העניין, שכן מדובר בתנאים מעורפלים למדי אשר מעמדם החוקי ודרך אכיפתם אינם ברורים לחלוטין ואשר יישומם תלוי במידה רבה בשיקול דעתה של פניציה. כמו כן, בפני פניציה אפשרויות נוספות כמפורט לעיל, אם תרצה להשפיע על המחיר ורמת המלאי.

24. על רקע זה ועל רקע נתחי השוק הנמוכים של הייבוא מהמדינות השונות, עלה כי בהעדר אפשרות ממשית לייבא זכוכית צפה מטורקיה, נאלצים מעבדי הזכוכית להסתפק בתחליפים נחותים במחיר או בזמני האספקה, בין אם באמצעות רכישה מפניציה, בין אם באמצעות ייבוא ממדינות אחרות ובין אם באמצעות ייבוא של מוצרים מוגמרים כתחליף חלקי לזכוכית הצפה המשמשת כחומר גלם.



25. כפי שעולה מטבלה 1 לעיל, ייבוא הזכויות הצפה לישראל לא נחסם לחלוטין ועל אף הפסקת הייבוא הטורקי עודן קיימות חלופות ייבוא מסוימות, בייחוד ממדינות אירופה. עם זאת, יש בחוצאות המתחרה העיקריות של פניציה מהשוק הישראלי כדי להפחית משמעותית את הרסן התחרותי, באופן אשר מאפשר לפניציה לנצל את התלות בה בדרכים מגוונות.

26. מהמפורט לעיל עולה, כי בענייננו מתקיימים כל התנאים שצוינו בדו"ח טרכטנברג השוללים את הטלת היטל ההיצף: יצרנית אחת בלבד פועלת בענף; הענף ריכוזי ועל אף קיומו של ייבוא מטורקיה טרם הטלת היטל ההיצף, נתח השוק של פניציה עלה על 70%; פניציה מייצאת את רוב תוצרתה לחו"ל ומרבית מהכנסותיה נובעות מפעילותה בייצוא ולא בשוק המקומי. נדמה כי גם בכך יש כדי לשלול את הצדקת הארכת היטל ההיצף.

27. הטלת היטל ההיצף הביאה לאובדן של מקור זול וזמין של חומר גלם לתעשיית הזכויות המקומית, תוך גידול בנתח השוק של פניציה. לצד זה התקבלו תלונות הנוגעות להפסקת הנחות ומבצעים מצד פניציה ולהעדר יכולתה של פניציה לספק את מלוא הביקוש המקומי וכן קשיים שונים של מעבדי הזכויות בישראל הנובעים מהעדר חלופה ראויה לתוצרת פניציה. תלונות אלו התקבלו לאחרונה ונוכח לוחות הזמנים להעברת עמדתנו, טרם נבדקו לעומק. לא מן הנמנע שפניציה, אשר ידעה כי בשלב זה אושר היטל לשנה אחת בלבד, נקטה במשנה זהירות מול מעבדי הזכויות בישראל, וקיים חשש שאם יאושר היטל ההיצף לתקופה ארוכה יותר בעיות אלה עשויות להחריף.

#### סוף דבר

28. עמדתנו היא כי המשך הטלת היטל ההיצף על ייבוא זכויות צפה מטורקיה צפוי להותיר את השוק המקומי שבוי בידיה של פניציה, שביכולתה לפעול בדרכים שונות להשאת רווחיה על חשבון מעבדי הזכויות ולשלוט בכמות הזכויות הצפה הקיימת בישראל. בכך הארכת תקפו של היטל ההיצף תביא לפגיעה בתחרות ובתורה לפגיעה בציבור. מנקודת מבט של האינטרס הציבורי, ישנה חשיבות להשיב את חלופת הייבוא מטורקיה, ולכל הפחות שלא לפגוע בה באמצעות הטלת היטל היצף, אשר לא ברורה תכליתו במקרה דנן נוכח השאלה האם כלל ניתן להביא לדחיקת פניציה מחשוק.

אנו לרשותכם לכל שאלה או תהרה, ככל שתידרשנה.

מיכל חלפריץ  
הממונה על הגבלים עסקיים

#### העתק:

מר דני טל - הממונה על היטלי סחר, מנהל מינהל יבוא במשרד הכלכלה והתעשייה