

ביטול הכרזה בדבר קיום מונופולין נשר מפעלי מלט ישראליים בע"מ

א. פתח דבר

ביום 25 בדצמבר 1988 הוכרזה נשר מפעלי מלט ישראליים בע"מ (להלן **נשר**) כבעלת מונופולין בתחום המלט.¹

נשר נוסדה בשנת 1925, ופעלה בשוק המלט באמצעות אתרי הייצור שלה ברמלה, נשר חיפה והר טוב. עד לשנת 2015 נשר הייתה היצרן המקומי היחיד של מלט בישראל ובהעדר יבוא משמעותי הרי שברב שנות קיומה היא החזיקה בכוח שוק משמעותי ובנתחי שוק העולים על 90% מהשוק.²

בשנים האחרונות חלו שינויים משמעותיים בשוק המלט בישראל, הנובעים בעיקרם מתשתיות היבוא שפותחו בעקבות הסרת חסמי היבוא ובכלל זאת היטלי ההיצף המשמעותיים שהוטלו על הענף מעת לעת. פתיחת הענף לתחרות מיבוא הביאה בתורה לגידול משמעותי במספר ספקי ויבואני המלט לישראל והתחרות בענף. כך, בעוד שבעבר מלט מיובא נפרק רק ברציף 30 בנמל אשדוד, כיום מלט מיובא באמצעות רציפים נוספים בנמל אשדוד וכן בנמלי חיפה ומספנות ישראל, וזאת באמצעות תשתיות חדשות שהוקמו ליבוא מלט. כמו כן, הוקמו מפעלי טחינת קלינקר³ חדשים המייצרים מלט. פירות התחרות לא איחרו לבוא. ממצאי הרשות מלמדים כי בין השנים 2014 ל-2019 ירדו מחירי המלט בשיעור של כ- 20% ואילו כמויות המלט הנצרכות בישראל עלו באותה תקופה בכ- 20%.⁴

¹ הכרזה בדבר קיום מונופולין: נשר מפעלי מלט ישראליים בע"מ (25.12.1988), תחרות 4100054.

² בשנת 2015, נשר מכרה את מפעל הר טוב.

³ ייצור הצמנט (מלט) נעשה בתהליך דו-שלבי: בשלב הראשון אבן גיר (חומר הגלם העיקר) וחרסית עוברים תהליכי ערבוב וקלייה בכבשנים ליצירת תוצר ביניים המכונה קלינקר. בשלב השני הקלינקר עובר תהליך טחינה יחד עם תוספים שונים על מנת ליצור את אבקת הצמנט.

⁴ לפירוט נוסף על בדיקות הרשות בנושא ראה ממצאי חקירת היצף בעניין יבוא צמנט – עמדת הממונה על התחרות (07.5.2020), תחרות. <https://www.gov.il/he/departments/legalInfo/opinioncement>

נכון למועד כתיבת החלטתי זאת, בנוסף לנשר ישנם שני מתחרים מקומיים המחזיקים במפעלי טחינת קלינקר המייצרים מלט שמתחרה בנשר.⁵ בנוסף מיובא מלט לישראל מטורקיה, מיוון, מקפריסין ומירדן.

בהתאם למגמות של הגדלת יבוא המלט והקלינקר לישראל חלה ירידה מתמשכת בנתחי השוק של נשר ובכוח השוק שלה. כך לצורך ההמחשה, בשנת 2006 עמד נתח השוק של נשר על כ-92%; בשנת 2014 עמד נתח השוק של נשר על כ-89%; בשנת 2016 עמד נתח השוק של נשר על כ-74% ובשנת 2018 פחת נתח השוק של נשר אל מתחת ל-60%. בתקופה האחרונה, לאור האצת היבוא צנח נתח השוק של נשר אף יותר, הכל כפי שיפורט להלן.

ב. פניותיה של נשר לביטול ההכרזה

ביום 25 בנובמבר 2019 פנתה נשר, בבקשה לבטל את הכרזתה כבעלת מונופולין בשוק המלט. לאחר בדיקת הבקשה לא מצאתי לנכון לבטל את ההכרזה. ביטול הכרזת בעל מונופולין אינו עניין שבשגרה. מטבע הדברים חלקו של אדם בשוק בו הוא פועל יודע עליות ומורדות והוא עשוי להשתנות מעת לעת. לא כל שינוי כזה מביא לביטול מעמדו כבעל מונופולין. כדי לבסס ביטולה של הכרזה חייב שתהא לפני הממונה תשתית עובדתית ראויה, עקבית ועל פני פרק זמן משמעותי, המבססת מסקנה איתנה כי הגורם המוכרז כבעל מונופולין אינו מחזיק בכוח שוק משמעותי וכי חלקו בשוק הרלוונטי פחת מכדי מחצית מאספקת הנכסים או השירותים הכלולים בשוק המוצר.⁶ במועד פנייתה האמורה של נשר היה נתח השוק שבידי נשר קרוב ל-50% וזאת על רקע התפתחויות שהתרחשו בסמוך לפני כן. על רקע זה מצאתי לנכון שלא לבטל את הכרזתה כבעלת מונופולין ולהמתין לראות האם המגמה לפיה נשר מאבדת נתחי שוק מתחזקת ומתבססת באופן המצדיק את ביטול הכרזתה של נשר כמונופול.

⁵ יצוין כי בידי חברת מלט הר-טוב בע"מ מצוי גם כן כבשן המאפשר יצירת קלינקר. עם זאת, מדובר בכבשן הפועל בטכנולוגיה "רטובה", הנחשבת ללא יעילה, ובהתאם לכך כבשן זה מושבת.

⁶ ר' ביטול הכרזה על בעל מונופולין – בזק בינלאומי בע"מ, בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (20.4.2001), תחרות 3001314.

ב-17 ביוני 2020 שבה נשר ופנתה בבקשה לביטול הכרזתה כבעלת מונופולין. פנייה זאת הניבה בדיקה מחודשת של מצב השוק. לאחר שבחנתי את מאפייני שוק המלט בשנים האחרונות, ולאור היעדרן של מגבלות על היבוא שיש בכוחן להגדיל משמעותית את כוח השוק של נשר כלפי צרכני המלט בישראל, מצאתי כי נשר אינה עוד בעלת מונופולין בתחום זה וכי מסקנה זו היא ממצא יציב המשקף מגמה מתמשכת בענף. המגמה בשוק היא ברורה – קיטון בחלקה וכוחה של נשר וגידול בנתחי השוק של יתר השחקנים. מגמה זאת הואצה בתקופה האחרונה. לכן מצאתי לנכון לבטל את ההכרזה.

ג. הנתונים שנבדקו

רשות התחרות ביצעה בדיקות אודות הפעילות בענף המלט ביחס לשנים 2016 עד מחצית שנת 2020. ביחס לבקשתה העדכנית של נשר נבחנו בפרט הנתונים ביחס לשנים 2019 עד מחצית שנת 2020: בין היתר נבדק היקף המלט שסופק על ידי הגורמים הפעילים בענף; הכנסותיהם של השחקנים השונים בענף ממכירת מלט; וכן עלויות הייצור, האספקה והייבוא בענף ומאפייני הלקוחות בענף.

ד. ממצאים

סעיף 26 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן **החוק**) מגדיר בעל מונופולין. בשנת 2019 תוקן החוק והשתנתה ההגדרה של מונופול הקבועה בחוק. עד לאותו מועד נחשב בעל מונופולין מי שחלקו באספקה או רכישה של נכס מסוים הוא מעל מחצית. לאחר התיקון לחוק נחשב בעל מונופולין גם מי שמחזיק בכח שוק משמעותי באספקה או רכישה של נכס. בהתאם להגדרה החדשה בעל מונופולין הוא כל אחד מאלה: (1) אדם שחלקו בכלל האספקה של נכסים או בכלל רכישתם, בכלל מתן שירותים או בכלל רכישתם, עולה על מחצית; או (2) אדם המחזיק כוח שוק משמעותי ביחס לאספקת נכסים או רכישתם, או ביחס למתן שירותים או רכישתם. לפיכך, על מנת שתבוטל הכרזתו של גורם כבעל מונופולין עליי להשתכנע כי נתח השוק של בעל המונופולין

בשוק הרלוונטי הוא מתחת ל-50% וכן עלי להשתכנע כי הוא אינו מחזיק בכוח שוק משמעותי באספקת או רכישת הנכס הרלוונטי. להלן אתייחס לשני מבחנים אלה:

חלקה של נשר בכלל האספקה של מלט - כיום חלקה של נשר באספקת מלט בישראל הוא פחות מ-50%. מניתוח הנתונים לעיל עלה בבירור כי נתח השוק של נשר באספקת מלט מצוי בירידה הדרגתית ועקבית החל משנת 2014. נתח השוק של נשר ירד לראשונה מתחת ל - 50% במהלך שנת 2019 ומגמת הירידה נמשכה בשנת 2020.

היעדר כח שוק משמעותי - ממצאי הבדיקה שנעשתה מלמדים, כי ישנו קשר הדוק בין הירידה הדרמטית בנתח השוק של נשר בשנים האחרונות לבין אובדן כוח השוק של נשר. תמונת מצב בה לקוחותיה של נשר עוזבים אותה לטובת מתחריה באופן שבו היא מאבדת בשנים האחרונות עשרות אחוזים מהיקף מכירותיה מלמדת על אובדן כוח שוק. יתר על כן, יחד עם הירידה בנתח השוק של נשר, ירדו אף מחירי המלט שלה, כך שמשנת 2014 עד שנת 2019 ירדו אלו בשיעור דומה לירידת המחיר בשוק. גם הורדת מחירים זאת מלמדת על אובדן כוח שוק. לבסוף, מן הראוי לציין את הסרתן של המגבלות על יבוא מלט וחסמי כניסה נוספים שהוטלו על הענף, ובפרט ההימנעות מהטלת היטל היצף. כל אלה הביאו לגדילת שיעורי היבוא, גיוון מקורות היבוא וליצירת רסנים תחרותיים על פעילותה של נשר. הצטברות כל הנסיבות הללו ביחד מלמדות על היעדר כח שוק משמעותי מצד נשר.

המשכה של מדיניות הגברת התחרות בענף קשורה בטבורה לכוח השוק של נשר וכל עוד לא יוטלו חסמים על הענף שיגבירו באופן מלאכותי את כוח השוק של נשר, ובפרט הטלת היטל היצף, אין צפי כי חלקה של נשר במלט יעלה בתקופה הקרובה או מעבר לכך, אל מעל ל-50% או כי כוח השוק של נשר יהפוך משמעותי.

ד. סוף דבר

בנסיבות אלה, בהן על פי מבחני סעיף 26(א) לחוק אין נשר מהווה בעל מונופולין באספקת מלט - מצאתי לנכון לבטל הכרזה זו. תוקף הביטול-ממועד החלטתי זו. עם זאת, ככל שיוחלט על הטלת היטל היצף בענף המלט, הדבר עשוי לייצר בידי נשר כח

שוק משמעותי ולגרום לשינויה של החלטתי זאת מיניה וביה. כוח שוק משמעותי, יהפוך את נשר לבעלת מונופולין בין אם תוכרז במפורש ככזאת ובין אם לאו. כפי שנקבע בפסיקה לא אחת, ההכרזה על גורם כבעל מונופולין בהתאם להוראות סעיף 26(א) לחוק היא דקלרטיבית בלבד.⁷ ככל שגורם עונה על מבחני ההגדרה של בעל מונופולין הוא ייחשב ככזה בין אם הוכרז ובין אם לאו. לפיכך, ככל שאמנם יחול שינוי בשוק שיהיה בו כדי לחזק את כח השוק של נשר, לא יהיה צורך בהכרזת הממונה על נשר כבעלת מונופולין כדי להפוך אותה לכזאת ובהתאם גם יחולו עליה המגבלות והחובות הקבועות בפרק ד' לחוק ובכל יתר הוראות החוק.

החלטת ביטול ההכרזה פתוחה לעיון הציבור בתיק מונופולין 4100054 במשרד רשות התחרות, רחוב עם ועולמו 4, ירושלים ובאתר האינטרנט של רשות התחרות שכתובתו: <https://www.gov.il/he/departments/competition>.

מיכל הלפרין
הממונה על התחרות

ירושלים, יג' אלול, תש"ף
2 ספטמבר, 2020

⁷ ר' לעניין זה ערר (י-ם) 7/95 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' הממונה על הגבלים העסקיים (8.5.97) בפס' 6 וכן את תא (י-ם) 9269-07 ג'אן יבוא ושיווק חלפים לרכב בע"מ נ' דוד לובינסקי בע"מ (05.08.2016) בפס' 62.