



## רשות ההגבלים העסקיים

### הכרזה בדבר קיום מונופולין – תעבורה תפוזרת בע"מ

בהתאם לסמכותי לפי סעיף 26 (א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "החוק"), אני מכריז בזאת על תעבורה תפוזרת בע"מ (להלן: "תעבורה תפוזרת") כעל בעלת מונופולין באספקת שירותי הובלת מלט אפור בתפוזרת בתחומי מדינת ישראל.

#### 1. מבוא

היותה של תעבורה תפוזרת בעלת מונופולין בשוק הובלת מלט אפור בתפוזרת (להלן: "מלט") אינה עובדה חדשה. ואולם, נחיצות ההכרזה בעניין זה גברה לאחרונה, על רקע נסיונות של גורמים במשק להיכנס לשוק הובלת המלט ולהתחרות בתעבורה תפוזרת. על חשיבותה של ההכרזה בדבר קיום מונופולין במצב של שוק הנפתח לתחרות עמד בית הדין להגבלים עסקיים בערר 7/95 (י-ם) "בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים<sup>1</sup>:

"תהליך הפתיחה לתחרות של תחום כלכלי שהיה נתון לשליטתו של מונופולין, כאשר בעל המונופולין משמר עדיין בידו שליטה מלאה או חלקית באותו שוק, בין בתחומים שטרם נפתחו לתחרות ובין בתחומים שכבר נפתחו לתחרות, בשעה שהמתחרים החדשים טרם ביססו את מעמדם בשוק, טומן בחובו פוטנציאל של פגיעה בתחרות. לפיכך, מחייב תהליך כזה פיקוח והגנה מפני פגיעה אפשרית בתחרות"<sup>2</sup>.

הכרזה זו נועדה להקל על הפעלת מערך הפיקוח של דיני ההגבלים העסקיים.

#### 2. רקע – תעבורה תפוזרת

תעבורה תפוזרת הוקמה בעקבות תנאי לאישור מיזוג בין קבוצת תעבורה מיכלי מלט בע"מ, כור תעשיות בע"מ וכלל תעשיות בע"מ<sup>3</sup>. בתנאי הוטלה חובת הפרדה תאגידית ומהותית בין פעילות הובלת המלט בתפוזרת מחד לבין יתר פעילויות קבוצת תעבורה מיכלי מלט בע"מ מאידך. עד אותה עת שלטה קבוצת תעבורה, באמצעות תעבורה מיכלי מלט בע"מ, בשוק הובלת המלט. עוד נקבע בתנאי המיזוג דנא כי "ענף הובלת המלט בצובר יפתח לתחרות החל מיום 1 באפריל 1996".

<sup>1</sup> 1997 הגבלים עסקיים 3001553. דינים מחוזי, כרך לב(1), 66 (להלן: "ערר בזק").

<sup>2</sup> שם, בפסקה 18.

<sup>3</sup> 1995 הגבלים עסקיים 3006638.

הקמת תעבורה תפזורת והקמת חיץ תאגידי בין כור וכלל, שהיו אז בעלות השליטה במשאב ובנשר, לא שינתה את המצב התחרותי בשוק. תעבורה תפזורת המשיכה להוות את השחקן העיקרי, הדומיננטי ולמעשה היחיד בשוק זה, עד לאחרונה.

### 3. השוק הרלוונטי -

#### כללי -

המבחן לקיומו של בעל מונופולין בשוק מסוים הינו מבחן עובדתי - בדיקת קיומה בפועל של שליטה בידי זה הנטען להיות בעל מונופולין בלמעלה ממחצית "מכלל אספקת הנכסים" או "מכלל מתן השירותים". שליטה זאת נמדדת לגבי מרחב של מוצרים תחליפיים זה לזה, הכלולים בשוק רלוונטי אחד. לפיכך, יש תחילה להגדיר מהו אותו שוק.

נקודת המוצא בקביעת השוק הרלוונטי היא במוצר המצומצם המסופק על ידי הפירמה בה מדובר. על בסיס נקודת מוצא זו תבדק האפשרות להרחיב את הגדרת השוק תוך בחינת קיומם של מוצרים תחליפיים, שהם קרובים דים למוצר הנבחן, ואשר אליהם עשוי קהל משמעותי של צרכנים לעבור עקב העלאת המחיר, ובכך לפגוע ברווחיו של בעל המונופולין.<sup>4</sup>

המוצר המסופק על ידי תעבורה תפזורת הינו שירותי הובלת מלט אפור בתפזורת.

#### בדיקת השוק הרלוונטי בענייננו -

צרכני הובלת המלט הם אותם צרכני מלט אפור בתפזורת המבקשים להוביל את המלט ליעדו. הובלת המלט מבוצעת באמצעות מכליות פנאומטיות נגררות שהינן מכליות המאפשרות פריקת החומר המובל באמצעות לחץ גבוה.

שימוש במכליות פנאומטיות אינו ייחודי למלט. קיימים חומרים נוספים, כגון קמח, סוכר, סיד ואפר פחם מרחף, המובלים באמצעות מכליות פנאומטיות, הן באמצעות תעבורה תפזורת והן באמצעות גורמים אחרים.

חלק משירותי ההובלה הקיימים במשק אינם מוגבלים להובלת מוצרים מסוג אחד בלבד, ואולם, מבדיקה שערכה המחלקה הכלכלית של רשות ההגבלים העסקיים נמצא כי למרות קיומן של מכליות פנאומטיות גם לצורכי הובלת אבקות אחרות, השוק הרלוונטי אינו שוק ההובלה במכליות פנאומטיות בכלל, כי אם שוק הובלת מלט אפור בתפזורת היות וזו מבוצעת באמצעות מכליות פנאומטיות ייעודיות בלבד.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> לעניין זה ראה החלטת בית הדין להגבלים עסקיים בה"ע 3/97 מגל מערכות בטחון בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים, 2001 להגבלים עסקיים 3012583 (להלן - "ערר מגלי").

<sup>5</sup> קיימים שני סוגי מלט לשימוש תעשייתי - מלט לבן ומלט אפור. שני סוגי המלט נבדלים בצבעם, במחיריהם ובשימושיהם. המלט הלבן משמש בעיקר לייצור חומרי בנין כגון דבק, טיח, מרצפות ועוד. מנתונים המצויים ברשות, לא ידוע על מכליות המובילות מלט לבן ומלט אפור בעת ובעונה אחת, וזאת מטעמים מעשיים. עקב כך, לא נכלל המלט הלבן במסגרת השוק הרלבנטי.

לצורך הובלת מלט נדרש רשיון מוביל מיוחד. סעיף 4 לחוק שירותי הובלה, התשנ"ז – 1997 קובע חובת הובלה בהתאם לרישיון מוביל. בהתאם לסעיף 5 לאותו חוק, רשיון המוביל ניתן לפי סוג המטען המובל ולפי סוג הרכב המוביל אותו. סעיף 86(ג) לתקנות התעבורה, התשכ"א – 1961 מתייחס באופן ספציפי למלט וקובע כי אין להוביל מלט אלא ברכב שיועד לכך ואשר אושר בידי רשות הרישוי.

גם מבחינה פונקציונלית נמצא כי הבדלים בין המוצרים המובלים מכתבים, ככלל, שימוש במכליות פנאומטיות ייעודיות להובלת מוצרים ספציפיים. הבדלים אלו נובעים מאופיו השונה של כל מוצר ומוצר, ייעודו (לתעשייה או למזון), והרכבו הכימי. השונות בהרכב הכימי מתבטאת, בין היתר, בהבדלים במשקל הסגולי המשליכים על מידת הלחץ הדרוש לפריקת האבקה, על צורת המכלית ועל נפח המכלית.

אחד השיקולים העיקריים בבחירת המכלית הוא נפח המכלית כפונקציה של המשקל הסגולי של החומר המובל. לאור קיומה של מגבלת עומס מותר<sup>6</sup>, ככל שהמשקל הסגולי נמוך יותר כך ניתן להוביל חומר בנפח גדול יותר והמכלית הדרושה, בהתאם, יכולה להיות גדולה יותר. המלט הינו אבקה בעלת משקל סגולי גבוה ולכן מובל במכליות בעלות נפח קטן יחסית. בהיבט זה, הובלת מלט באמצעות מכלית המיועדת להובלת חומר קל יותר תמלא רק חלק מהמכלית ולכן לא תהא כדאית, כך שבפועל, גם מבחינה זו, מכלית להובלת מלט ייעודית למטרה זו.

מעבר להבדלים בנפח ומבנה המכלית, לאחר שמכלית פנאומטית הותאמה להובלת מוצר פלוני, כל שינוי בייעודה לשם הובלת מוצר אחר, אם בכלל אפשרי<sup>7</sup>, מצריך תהליך של הסבת המכלית, הדרוש, במרבית המקרים, ניקוי המכלית ולעיתים גם התאמה מורכבת יותר (כגון התאמת הלחץ הפנאומטי לפריקת החומר המובל). תהליכים אלו אורכים זמן, במהלכו המכלית מושבתת, וכן עלויות ישירות (עלויות הניקוי, החלפת החלקים וכיוצא באלה).

חובות הרישוי, ההבדלים במבנה המכליות בהתאם לחומר המובל והצורך בהתאמת המכלית הפנאומטית, כמפורט לעיל, כל אימת שמבקשים לשנות את ייעודה ולהוביל בה מוצר אחר, מצביעים על מידה נמוכה של תחליפיות הקיימת בין המכליות הפנאומטיות הייעודיות השונות הן מצד הביקוש והן מצד ההיצע. בפועל, צרכן המבקש להוביל מלט יראה לפניו משאית ייעודית להובלת מלט בלבד, שכן יתר המכליות הפנאומטיות אינן משמשות להובלת מלט ואף אינן מציעות שירות זה.

<sup>6</sup> תקנות 314-315 לתקנות התעבורה התשכ"א – 1961.

<sup>7</sup> קיימים גם מקרים בהם לא ניתן להסב מיכלית להובלת חומר א' לאחר שהובל בה חומר ב' (לדוגמא, הובלת אבקות לענף המזון דוגמת קמח או סוכר, לאחר שהובלו אבקות תעשייתיות).

### הגדרת השוק הרלוונטי

בהתאם לדין ולפסיקה – המבחן הרלוונטי לקביעת מונופולין הוא מבחן המוצרים המסופקים בפועל. הגדרת השוק אינה כוללת, ככלל, מתחרים פוטנציאליים, ולכן אין צורך, בשלב ההכרזה, להיכנס לבדיקת תחליפיות ההיצע לצורך איתור שחקנים פוטנציאליים<sup>8</sup>.

כעולה מן המקובץ לעיל, אחר בחינת תחליפיות הביקוש, מסתבר כי השוק הרלוונטי להכרזת המונופולין הוא שוק הובלת מלט אפור בתפזורת.

### 4. נתח השוק של תעבורה תפוזרת -

שוק הובלת המלט מרוכז כיום, כמעט לחלוטין, בידי תעבורה תפוזרת. שוק זה התאפיין בקיומה של חברת הובלה עיקרית אחת ועוד שתי חברות, סולל בונה בע"מ ומחצבות כפר גלעדי – שותפות מוגבלת, העוסקות, בין היתר, בייצור מוצרי בטון. שתי חברות אלו מובילות מלט בעיקר לעצמן ובנוסף מובילות הן כמות זניחה למספר קטן של לקוחות; החברות אינן מפעילות מערך שירותי הובלה מסחריים בשוק. מבדיקה שנערכה עולה כי בשנת 2001 הובילה תעבורה תפוזרת כ- 85% מכלל הובלות המלט בתפוזרת. יתרת הכמות הובלה על ידי סולל בונה בע"מ ומחצבות כפר גלעדי. בניכוי כמות המלט שהאחרונות הובילו לעצמן, ימצא כי נתח השוק של תעבורה תפוזרת בשוק - הובלות המלט בתפוזרת קרוב ל- 100%.

לאחרונה נכנס שחקן נוסף לשוק הובלת המלט בתפוזרת, צבי בלסקי חברה להובלה 1993 בע"מ. אין עדיין נתונים מדויקים על היקפי ההובלה המבוצעים על ידי גורם זה, ואולם, אין ספק כי אין בהם, לפחות בשלב זה, כדי להוריד את נתח השוק של תעבורה תפוזרת אל מתחת ל- 50%.

יודגש כי גם תעבורה תפוזרת לא טענה, בתגובה להודעה על כוונת ההכרזה, כי אינה בעלת מונופולין עוד, אלא רק כי תוך זמן קצר אותו שחקן חדש הספיק לנכס לעצמו נתח שוק משמעותי על חשבון חלקה בשוק. עם זאת, ברי כי אין חלק זה מתקרב לאיום משמעותי על הדומיננטיות של תעבורה תפוזרת בשוק ומאידך לא ברורה יציבותו ועקביותו של גורם מתחרה זה, שאך מקרוב בא.

<sup>8</sup> לעניין זה ראה ערר בזק, בפסקה 28. הדין שונה כאשר מדובר בהגדרת שוק הנעשית לצורכי מיזוג או לצורכי הליך של אישור או פטור להסדר כובל.

## 5. טענותיה של תעבורה תפוזרת נגד ההכרזה -

ביום 11 יולי 2002 הודעתי לתעבורה תפוזרת על כוונתי להכריז עליה כעל בעלת מונופולין בשוק הובלת מלט בתפוזרת ואפשרתי לה להשמיע טענותיה בעניין. בתגובתה, מיום 22 יולי 2002, לא הכחישה תעבורה תפוזרת את היותה מונופולין, אלא הסתפקה בהעלאת שתי טענות עיקריות:

א. **אי יציבות השוק** - השוק מצוי במצב של תמורות משמעותיות לאור כניסתו של שחקן חדש לשוק. לטענת תעבורה תפוזרת, במצב דברים זה כל איסוף נתונים שיעשה לא ייצג אלא "תמונת חטף" התקיפה לאותו רגע בלבד, חלף תמונה פנורמית של מצב דברים יציב. על פי הנתען, מחיר הטעות במקרה של הכרזה מיותרת הינו כבד ואין להקל בו ראש, ולכן סבורה תעבורה תפוזרת כי מן הראוי שלא לקבוע מסמרות בתקופה זו של שינויים חדים.

אין בטענה זו כדי למנוע הכרזה מקום שברי כי ריכוז מכריע של השוק מצוי בידי פירמה אחת, דומיננטית: ההכרזה הינה אקט דקלרטיבי ואין בה, כשלעצמה, כדי לשנות את מעמדו של בעל מונופולין או להחיל עליו חובות חדשות<sup>9</sup>. בשל כך, איני רואה מקום להימנע מהכרזה בשל "מחיר הטעות" כאשר ברור כי אין כל מחיר טעות, באשר לו יפחת חלקה של תעבורה תפוזרת מכדי סף המונופולין הקבוע בחוק (מעל מחצית) - לא יהא כל מכשול בהסרת ההכרזה. מעבר לכך, חשיבותה של הכרזה דווקא בשוק הנפתח לשינויים כבר הובאה לעיל<sup>10</sup> ואיני רואה מקום להתייחס לטענה זו מעבר לכך.

ב. **העדר כוח שוק** - על פי הנתען, חדירתו המהירה של השחקן החדש לשוק מעידה על העדר כוח שוק בידי תעבורה תפוזרת. מעבר לעובדה כי אין כוח שוק גז בן-רגע, הרי שטענה זו אינה רלוונטית לשלב ההכרזה על קיום מונופולין, וגם לכך כבר התייחסה הפסיקה בעבר<sup>11</sup>. בהתאם להוראת סעיף 26 לחוק, אין צורך לעת ההכרזה בהוכחת קיומו של כוח שוק.

<sup>9</sup> ראה ערר בזק, בפסקאות 7, 9 ו-18.

<sup>10</sup> ראה פסקה 1 - מבוא.

<sup>11</sup> ראה ערר בזק בפסקה 9 וכן פסק דין (משלים) בה"ע מוני 2/96 הממונה על הגבלים עסקיים נ' ידיעות אחרונות בע"מ ואח', 2000 הגבלים עסקיים 3008136, בפסקה 65. גישה זו אומצה גם על ידי בית הדין בערר מגל, בפסקאות 62-63.

## 6. סוף דבר - הכרזה

לאור האמור לעיל, לאחר שאפשרתי לתעבורה תפזורת להביע עמדתה באשר להכרזה זו, בתוקף סמכותי לפי סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988, אני מכריז על תעבורה תפזורת בע"מ כעל בעלת מונופולין בשוק הובלת מלט אפור בתפזורת.

בעצם ההכרזה ופרסומה ברבים יש כדי לבסס, עבור כל אדם, את היות תעבורה תפזורת בעלת מונופולין לפי החוק ואת תחולת סעיפי החוק עליה ביחסיה עם כל אדם.

קביעתי זו בדבר היות תעבורה תפזורת בע"מ בעלת מונופולין בענף האמור תהא ראייה לכאורה בכל הליך משפטי, הכל כאמור בסעיפים 26(א) ו-43(ה) לחוק.

הודעה על קביעתי זו תימסר לתעבורה תפזורת וכן תפורסם ברשומות.

תעבורה תפזורת רשאית לערור על קביעתי זו לבית הדין להגבלים עסקיים, לפי סעיפים 26(א) ו-43(ג) לחוק.



ד"ר שלום עשקול

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, כ"ז אלול, תשס"ב

4 ספטמבר, 2002