



נימוקי התנגדות הממונה על הגבלים עסקיים

למיזוג בין אלרוב אזור מסחרי ממילא (1993) לבין קרתא חברה לפיתוח מרכז ירושלים בע"מ (בפירוק)

1. מבוא

ביום 15.1.14 הונחו בפניי הודעות מיזוג מטעם חברת אלרוב אזור מסחרי ממילא (1993) (להלן: "אלרוב" או "הרוכשת") אשר הינה בעלת הזכויות ב"חניון ממילא" שבירושלים, ומטעם קרתא חברה לפיתוח מרכז ירושלים בע"מ (חברה בפירוק) (להלן: "קרתא" או "המוכרת") אשר הינה בעלת הזכויות ב"חניון קרתא" שבירושלים, וזאת לאחר שאלרוב זכתה במכרז לרכישת הזכויות ב"חניון קרתא" שבירושלים מידי קרתא (להלן: "המכרז" ו"עסקת המכר" בהתאמה).

ענייננו במיזוג אופקי בין שתי חברות הפועלות בשוק החניונים הציבוריים שבאזור העיר העתיקה של ירושלים. בהמשך יוסבר, כי המיזוג מקים חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות כמו גם חשש סביר לפגיעה בציבור, נוכח העובדה כי המיזוג מבטל את היריבות התחרותית בין הצדדים לו, ועלול להוביל ליצירתו והפעלתו של כוח שוק ולהעלאת מחירים על ידי הרוכשת.

לאור זאת, ובהתאם לסמכותי על-פי סעיף 21 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "החוק") הודעתי לצדדים ביום 4.3.2014 על החלטתי להתנגד למיזוג. להלן נימוקי ההתנגדות.

2. הצדדים למיזוג

אלרוב הינה חברה פרטית בבעלות מלאה של אלרוב נדל"ן ומלונאות בע"מ¹ (להלן: "אלרוב נדל"ן"). אלרוב נדל"ן פועלת, בעצמה ובאמצעות חברות בשליטתה (להלן: "הקבוצה") בעיקר בתחומי הנדל"ן להשקעה ומלונאות. בתחום הנדל"ן להשקעה, הקבוצה עוסקת בפיתוח האזור המסחרי במתחם ממילא שבירושלים. בתחום המלונאות, הקבוצה הינה בעלת הזכויות והמפעילה של מלונות "מצודת דוד" ו-"מלון ממילא" בירושלים. הקבוצה הינה בעלת הזכויות בחניון מתחם ממילא ברחוב קריב בירושלים, המכיל כ-587 מקומות חנייה לרכבים פרטיים (להלן: "חניון ממילא"); וחניון מצודת דוד ברחוב דוד המלך בירושלים, המכיל כ-151 מקומות חנייה לרכבים פרטיים (להלן: "חניון מצודת דוד"). שני החניונים אינם פעילים בשבתות ובחגים.

קרתא הינה חברה פרטית בבעלות מדינת ישראל (74%) ועיריית ירושלים (26%). קרתא הוקמה בשנת 1972 למטרת חידוש מרכז ירושלים על ידי שיקום ופיתוח אזור ממילא והפיכתו למתחם מגורים, מלונות ומסחר. קרתא הינה בעלת הזכויות בחניון קרתא ברחוב קריב בירושלים, חניון המכיל כ-800 מקומות חנייה לרכבים פרטיים (להלן: "חניון קרתא"). החניון פעיל בשבתות וחגים.

¹ אלרוב נדל"ן הינה חברה ציבורית בשליטתו של מר אלפרד אקירוב.

3. השוק הרלוונטי

סעיף 21(א) לחוק קובע כי על הממונה להתנגד למיזוג חברות או להתנותו בתנאים אם לדעתו קיים חשש סביר כי כתוצאה מן המיזוג תיפגע באופן משמעותי התחרות באותו ענף או שייפגע הציבור. המתודולוגיה המקובלת לניתוח תחרותי של מיזוגים אופקיים ובחינת השפעתם על התחרות מפורטת בהרחבה בגילוי דעת 1/11 (להלן: "**הנחיות מיזוגים אופקיים**"),² שם הותוו השיקולים לבחינת השלכותיו של מיזוג בין מתחרים על התחרות ועל טובת הציבור וכן נקבע האופן בו נבחן קיומו של חשש לפגיעה בתחרות.

נקודת המוצא בניתוח ההשפעה התחרותית של המיזוג שבפניי הינה בהגדרת השוק הרלוונטי, הן בהיבט המוצר והן בהיבט הגיאוגרפי, תוך פירוט מאפייניו העובדתיים והתחרותיים. לאחר תחימת הזירה התחרותית בה נבחן המיזוג דנן, יפורטו התששות התחרותיים שהוא מקים, המבססים את התנגדותי לו.

שוק המוצר הרלוונטי

תהליך הגדרת שוק המוצר הרלוונטי מסתמך על ניתוח התחליפים, מצד הביקוש, למוצר שנמכר על ידי כל אחד מהצדדים למיזוג. הכללתם של מוצרים בשוק הרלוונטי נעשית באמצעות בחינת המוצרים המשרתים צורך דומה בעיני הצרכן, כך שניתן לראותם כתחליפים קרובים זה לזה, ואשר אילו היו בשליטתו של ספק יחיד, היו מקנים לאותו ספק יכולת הפעלת כוח שוק.³

נקודת המוצא בבחינת השוק הרלוונטי למיזוג שבפניי הינה, אם כן, כל מוצר שמספק אחד הצדדים למיזוג. כאמור, שני הצדדים למיזוג הינם בעלי אחזקות בחניונים ציבוריים בעלי מספר רב של מקומות חניה (587 מקומות חניה בחניון ממילא ו-800 מקומות חניה בחניון קרתא).

חניון ציבורי מוגדר בסעיף 1 לתוספת לתקנות התכנון והבנייה (התקנת מקומות חניה), התשמ"ג-1983 (להלן: "**תקנות התקנת מקומות חניה**") כ"חניון המיועד לשימוש הציבור ואשר מקומות החניה שבו אינם מוצמדים למשתמשים מסוימים". תקנות אלה קובעות, בסעיף 3 לתוספת שלהן, כי הקמת חניון ציבורי תיעשה על פי תכנית מאושרת, ובסעיף 4 לתוספת נקבע כי הוועדה המקומית רשאית לעד חניון שמספר מקומות החניה שבו עולה על 40, כולו או מקצתו, לחניון ציבורי. ככלל, חניונים ציבוריים נחלקים לשלוש קטגוריות: חניונים בבעלות פרטית (להלן: "**חניונים בבעלות פרטית**"), חניונים בבעלות העירייה המופעלים על ידי גורם פרטי (להלן: "**חניונים בבעלות העירייה**"), וחניונים "כחול-לבן" הפזורים במרחב העירוני הציבורי, אשר גם הם בבעלות העירייה (להלן: "**חניונים כחול-לבן**").⁴

² גילוי דעת 1/11 בעניין הנחיות לניתוח תחרותי של מיזוגים אופקיים; 2011 הגבלים עסקיים 5001710.
³ הי"ע 3/97 מגל מערכות בטחון בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים, דינים מחוזי, כרך לג (3), 770, ("עניין מגל"), פסקה 27; ראה עוד ערר (י-ם) 10/99 תבל תשדורת בינלאומית לישראל בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים, דינים מחוזי, כרך לב (10), 580 ("עניין תבל"), פסקה 4.
⁴ קיימת הבחנה בין חניון בבעלות העירייה המופעל על ידי זכיון לבין חניון "כחול-לבן" הנמצא במרחב הציבורי. בחניון המופעל על ידי זכיון, העירייה מפרסמת מכרז להפעלת החניון על ידי גורם פרטי, אשר בסופו נבחר גורם המופקד על הפעלת החניון ורשאי לגבות בגין חניית המשתמשים מחיר שישקף עבורו רווח. לעומת זאת, בחניון "כחול-לבן", גובה העירייה אגרה. ר' סעיף 11 לחוק עזר לירושלים (העמדת רכב וחנייתו), התשכ"א-1960.

כהנחת מוצא יש לציין, כי מידת התחליפיות בין חניונים ציבוריים, מבחינת שוק המוצר הרלוונטי, נמדדת בראש ובראשונה על בסיס מספר מקומות חניה שבהם, המכריעים את זמינות החניה עבור לקוחותיהם. כך, חניון עם מספר מצומצם של מקומות חניה ידמה יותר לאפשרות החניה ברחוב מאשר חניון בעל מספר רב של מקומות חניה, אשר יכול להוות תחליף קרוב יותר לחניון דומה. כיוון שתקנות התקנת מקומות חניה מציגות אינדיקציה לגודלו המינימלי של חניון ציבורי, בדיקת המיזוג תתייחס לחניונים בהם מספר מקומות חניה עולה על 40 מקומות. ואולם, יודגש כי המדובר בהנחה מחמירה, נוכח גודלם של החניונים בהם מחזיקים הצדדים למיזוג, ואשר ביחס אליהם צריכה להתבן הגדרת השוק, שהרי ככל שהחניון קטן יותר, כך הוא מבודל יותר מחניונים גדולים ואינו מהווה תחליף קרוב להם, והרסן התחרותי שהוא מטיל עליהם הינו מוגבל.

ביקוש צרכנים ביחס לחניה בחניון ציבורי מושפע באופן משמעותי משיקולי נוחות. שיקולי נוחות באים לידי ביטוי הן מבחינת מאפייני החניון (שוק המוצר), והן מבחינת המרחק אותו יהיה מוכן ללכת ממקום החניה ועד ליעד המבוקש (השוק הגיאוגרפי, שיידון בהמשך). כעת נעבור לבחון האם קיימים תחליפים לנסיעה ברכב פרטי וחניה בחניון ציבורי, וככל שקיימים כאלה, האם הם משרתים צורך דומה בעיני הצרכנים כך שיש לראותם כחלק משוק המוצר הרלוונטי. בהקשר זה, נבחנו שתי חלופות לנסיעה ברכב פרטי וחניה בחניון ציבורי: חניה בשולי הרחובות ושימוש בתחבורה ציבורית.

חניה בשולי הרחובות

בדיקת הרשות העלתה כי חניה בשולי הרחובות מהווה תחליף רחוק לחניה בחניון ציבורי. ראשית, חניון ציבורי מספק היצע רחב ומרוכז של מקומות חניה, להבדיל מחניה בשולי הרחובות, בהם פרוסים מקומות חניה על פני שטחים נרחבים וזמינותם משתנה על פני שעות היום. כפועל יוצא, ההסתברות למציאת מקום חניה בחניון ציבורי הינה גבוהה ומהירה במידה ניכרת על פני האפשרות למצוא חניה בשולי הרחובות. נקדים את המאוחר ונציין כבר עתה, כי היצע מקומות החניה בשולי הרחובות ובחניונים "כחול-לבן" באזור העיר העתיקה הינו כה מצומצם, עד כדי כך שההסתברות למצוא חניה בהם הינה אפסית. בהיבט זה, חניון ציבורי מספק לצרכנים ודאות רבה יותר בדבר מיקום החניה וזמינותה.⁵ הבחנה נוספת קשורה בתעריף הנגבה בגין חניה ברחוב, אשר נקבע על פי חוק עזר עירוני ואשר ככלל, נמוך מתעריפי החניה בחניונים ציבוריים שבבעלות פרטית ובבעלות העירייה. פער מחירים זה מהווה אינדיקציה משמעותית לכך שאילו היו הלקוחות רואים את אפשרות החניה בשולי הרחובות כתחליף לחניה בחניון ציבורי, היו חונים בשולי הרחובות, בהיות אפשרות זו זולה יותר עבורם. מבחינת עיתוי התשלום, הרי שברגיל, בחניונים ציבוריים התשלום מתבצע מראש או במועד סיום החנייה, כך שהצרכן אינו מוגבל בזמן החניה ואינו צריך לחדש את התשלום בזמן החניה, להבדיל מתשלום בגין חניה בשולי הרחובות, המוגבל לשעות בודדות, כך שעל הצרכן לדאוג להאריך את משך זמן החניה בתשלום כדי להימנע מדוחות חניה ("Feed the Meter").⁶ טעם נוסף המבחין בין חניה בחניון ציבורי לבין חניה בשולי הרחובות נעוץ

⁵ United States v. Central Parking Corporation and Allright Holdings, Inc., Civil No. CIV-99- 00652, (D.D.C. filed Mar. 16, 1999), available at: <http://www.justice.gov/alr/cases/f2300/2325.html>.

⁶ שם.

בכך שהחניונים הציבוריים, בהם ניצב שומר, מספקים תנאים בטוחים ומוגנים יותר לחניית הרכב מאשר בחניה בשולי הרחוב.

בנקודה זו יודגש, כי חניון "כחול-לבן" שונה במאפייניו מחניון ציבורי בבעלות פרטית או בבעלות העירייה, משום שהינו קרוב יותר במאפייניו לחניה בשולי הרחובות, הן מבחינת התעריף הנגבה בו ומועד תשלומו והן בשל כך שמדובר בחניון פתוח תחת כיפת השמיים אשר לא ניצב בכניסתו שומר. מכאן שלכאורה, חניונים "כחול-לבן" אינם תחליפיים במידה מספקת לחניה בחניונים ציבוריים שבבעלות פרטית או בבעלות העירייה כדי להכלילם באותו שוק מוצר. ברם, ככל שקיים חניון "כחול-לבן" בו קיים מספר מקומות חניה קרוב למספר מקומות החניה שבחניון ציבורי, בדומה לחניוני הצדדים למיזוג שבפניי, נראה בו בכל זאת – לטובת הצדדים למיזוג – כנכלל בגדר השוק הרלוונטי. על כן, השפעות המיזוג ייבחנו תחת הנחה מחמירה לפיה חניונים "כחול-לבן" נכללים בשוק המוצר הרלוונטי.

שימוש בתחבורה ציבורית

ניתוח המיזוג עסק גם בבחינת השאלה האם אותם צרכנים המעדיפים להגיע ליעדם ברכב פרטי ולחנות בחניון יהיו מוכנים לעשות שימוש בתחבורה ציבורית ככל שמחירי החניה בחניונים יעלו.

מבחינה פונקציונאלית, קיימים הבדלים בתנאי האספקה בין נסיעה ברכב פרטי לנסיעה בתחבורה ציבורית, כשהעיקריים שבהם הינם מגוון דרכי הנסיעה, תזמון ההגעה ומהירות ההגעה, היוצרים פער נוחות בין השימוש ברכב פרטי לשימוש בתחבורה ציבורית. בישראל, פער זה הינו משמעותי במיוחד ונובע בעיקרו מהעובדה כי תשתיות התחבורה הציבורית נחותות בהשוואה לתשתיות הכבישים. כתוצאה מכך, התחבורה הציבורית אינה נחשבת לאטרקטיבית בעיני הציבור ורמת השימוש בה ירודה לעומת השימוש ברכב פרטי.⁷ מאפיינים אלה מעידים כי בבחינת נוחות הצרכן והיבט הזמינות, נסיעה בתחבורה ציבורית אינה תחליפית לנסיעה ברכב פרטי וחניה בחניון ציבורי. כמו כן, בדיקת הרשות העלתה, כי קיימות עדויות על היעדר שינוי בדפוסי השימוש של צרכנים בתחבורה ציבורית בתגובה לשינויים במחירי החניונים הציבוריים. כך, במסגרת סקר חניית רכבים בחניונים ורחובות נבחרים במרכז ירושלים שנערך על-ידי היחידה לתכנון ותחבורה ציבורית בירושלים בשנת 2011 (להלן: "סקר תכנית אב לתחבורה"),⁸ נשאלו הנסקרים האם העלאת תעריפי החניונים הציבוריים בגובה 25%, 50%, 75% או בשיעור של 100% - תוביל אותם לחפש חלופה אחרת לחניה בחניון ציבורי, וכ-85% מהם ענו כי היו חונים בחניון ציבורי בכל מקרה או מחפשים מקום חניה זול יותר, אולם בכל מקרה לא היו עוברים להשתמש בתחבורה ציבורית. ממצאים אלה מדגישים, כי אין בכוחה של התחבורה הציבורית כדי לרסן העלאת מחירי החניונים הציבוריים ומכאן שתחבורה ציבורית אינה תחליפית במידה מספקת לשימוש ברכב פרטי ואינה נכללת באותו שוק מוצר.

חיזוק למסקנה לפיה תחבורה ציבורית אינה תחליפית לשימוש ברכב פרטי וחניה בחניון ציבורי ניתן למצוא בפסיקת בית המשפט של מחוז קולומביה בארה"ב בעניין Central Parking, שם

⁷ ד"ר יניב רוט, "השקעות בתחבורה ציבורית בישראל ובעולם" הכנסת, מרכז המחקר והמידע (29.5.2013), בכתובת: <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03196.pdf>, בעמוד 14.

התעוררה שאלת הגדרת השוק אגב בחינת מיזוג בין שני חניונים ציבוריים בבעלות פרטית. בית המשפט שם קבע, כי אין זה סביר להניח מעבר משמעותי של לקוחות המחליטים להגיע ברכבם הפרטי ולחנות בחניון, לנסיעה בתחבורה הציבורית כתוצאה משינוי במחיר החניה.⁹ המסקנה באותו עניין הייתה כי אין בכוחה של תחבורה ציבורית כדי לרסן העלאת מחירים בחניונים.

לאור האמור עד כה, ניתן להיווכח, כי קיימים פערים משמעותיים בין מאפייני החניה בחניון ציבורי לבין חניה בשולי הרחובות ולשימוש בתחבורה הציבורית. פערים אלה מלמדים כי חלופות אלה אינן מצויות באותו שוק מוצר עם חניונים ציבוריים וכי הן אינן מהוות תחליפים טובים דיים מבחינה פונקציונאלית, באופן המאפשר להן לרסן עליות מחיר של המוצר הנבחן, הוא דמי השימוש הנגבים בגין חניה בחניון ציבורי. לכך יש להוסיף, כי מחיר החניה בחניון מהווה, עבור הבוחרים לעשות שימוש ברכב פרטי ובחניון ציבורי, חלק זניח מעלויות הנסיעה הכוללות, כך שהעלאת מחיר החניה בחניון ציבורי ב-10%, למשל, לא יהיה בה כדי להשפיע באופן משמעותי על העדפות הלקוחות. לאור האמור עד כה, שוק המוצר הרלוונטי הינו חניונים ציבוריים בהם קיימים מעל ל-40 מקומות חניה.

השוק הגיאוגרפי הרלוונטי

השוק הגיאוגרפי הרלוונטי יוגדר כאזור הגיאוגרפי הקטן ביותר אשר לא יהיה ביכולתם של ספקים המצויים מחוץ לגבולותיו להוות רסן תחרותי ממשי לאותם ספקים המצויים בגבולותיו, לאור מידת נכונותם של הלקוחות לשאת בעלויות הקשורות ברכישת המוצרים מאותם הספקים, בשל ריחוקם הגיאוגרפי.

כאמור, הצדדים למיזוג הינם בעלי אחזקות בחניונים ציבוריים באזור העיר העתיקה ובמתחם ממילא. ככלל, צרכן פוטנציאלי המגיע עם רכבו ומבקש לחנות אותו בחניון ציבורי, יראה בשני חניונים כתחליפים קרובים זה לזה ככל שהם נמצאים במרחק הליכה סביר למחוז חפצו. ככל שהחניון יהיה רחוק יותר מהיעד אליו מבקש הצרכן להגיע, הרי שמנקודת מבטו של הצרכן, הוא לא ישרת צורך דומה לחניון קרוב הנמצא במרחק הליכה סביר מהיעד המבוקש.

מכאן, שאמת המידה לתיחום גבולותיו של השוק הגיאוגרפי הרלוונטי במקרה דנן תהא מאפייני הביקוש של הלקוחות החונים בחניונים הציבוריים של הצדדים למיזוג, ביחס לשני היבטים: הראשון, היעדים המרכזיים אליהם מבקשים להגיע אותם לקוחות החונים בחניוני הצדדים למיזוג, והשני, זמן ומרחק ההליכה הסבירים בעיניהם לאותם יעדים מהמקום בו בחרו לחנות את רכבם.

היעדים המרכזיים באזור הגיאוגרפי של חניוני הצדדים למיזוג

העיר העתיקה בירושלים נחלקת לארבעה רובעים: היהודי, הנוצרי, הארמני והמוסלמי. בכל אחד מהרובעים קיימים אתרים רבים ומגוונים המהווים מוקד משיכה מרכזי לבני דתות ואומות שונות. לעיר העתיקה ארבע כניסות ראשיות: שער ציון, שער האשפות, שער יפו ושער שכם.

⁸ סקר חניית רכבים בחניונים ורחובות נבחרים במרכז ירושלים מטעם תכנית אב לתחבורה י-ם, 2011.
⁹ ר"ח"ש 7, לעיל.

בדיקת הרשות העלתה, כי שער יפו מהווה את השער המרכזי והנוח ביותר לכניסה לעיר העתיקה: ראשית, צירי התנועה בסמוך לשער יפו הינם דו כיוונים, בניגוד לאלה הקיימים בסמיכות לשער ציון ושער האשפות, ומאפשרים גישה נוחה יותר לעיר העתיקה. בנוסף, הנחיות ההגעה לאתרים השונים שבעיר העתיקה מכוונות את המבקרים בהם לחנות בחניונים הסמוכים לשער יפו;¹⁰ עיקר הפעילויות בעיר העתיקה מתחילות ומסתיימות בשער יפו;¹¹ ולשכת התיירות ולשכת המידע הנוצרית נמצאות בסמוך לשער יפו. כמו כן, מבדיקת הרשות עולה כי היצע מקומות החניה בסמיכות לשערים האחרים לעיר העתיקה הינו קטן משמעותית מהיצע מקומות החניה הקיים בסמוך לשער יפו. מכאן, ששער יפו נחשב לשער הכניסה והיעד המרכזי עבור ביקור בעיר העתיקה, כאשר הבאים בשעריו צפויים להוסיף ולהרחיק עוד כבדת דרך לתוככי העיר העתיקה, אל מחוץ חפצם.

יעד נוסף של צרכנים החונים בחניוני הצדדים למיזוג הינו "קניון ממילא", אליו ניתן להגיע ישירות מחניוני קרתא וממילא באמצעות המעליות הממוקמות בכל אחד מהם.

מרחק וזמן הליכה ממקום החניה ליעד המבוקש

כאמור, תחימת גבולותיו של השוק הגיאוגרפי נועדה לאתר את האזור אשר במסגרתו לא יהא בכוחם של חנונים ציבוריים המצויים מחוץ לגבולותיו, להוות רסן תחרותי ממשי לחנונים ביחס אליהם נבחן השוק הגיאוגרפי. בחינה זו נעשית על בסיס מידת נכונותם של הצרכנים לשאת בעלויות ובטרחת הכרוכות בחניה בחניון המרוחק גיאוגרפית מהיעד אליו הם מבקשים להגיע.

הרשות ביקשה לבחון מהם המרחק וזמן ההליכה הסבירים אותם יהיו מוכנים לקוחות החונים בחניון ציבורי לצעוד מהמקום בו החנו את רכבם ליעדם הסופי. כך, תוצאות סקר תכנית אב לתחבורה המוזכר לעיל מלמדות כי זמן ההליכה הממוצע אותו מוכנים צרכנים ללכת ממקום חניית הרכב ליעד הסופי נע בין 6-8 דקות. מכאן, בהתבסס על הנחה מחמירה לפיה קצב ההליכה של אדם ממוצע הינו 4 קמ"ש, הרי שבזמן של 6-8 דקות אותו אדם גומע מרחק הנע בין 400-530 מטרים. כמו כן, על מרחק ההליכה שנחשב לסביר ממקום החניה ליעד המבוקש ניתן גם ללמוד מסעיף 2(ב) לתקנות התקנת מקומות חניה הנזכרות לעיל, המאפשר לוועדה המקומית לפטור מהחובה להתקין מקומות חניה באתר בניה או בסמוך לו, ככל שקיים או יוקם תוך עשר שנים חניון ציבורי במרחק שלא יעלה על 350 מטרים במרחק אווירי.

עיון במקורות מעבר לים מלמד גם הוא על תיחום גבולותיו של השוק הגיאוגרפי ביחס לחניון ציבורי ועד לנקודת היעד. כך, בעניין Central Parking הנזכר לעיל, הוגדר השוק הגיאוגרפי הרלוונטי לבחינת השפעת המיזוג על התחרות כרדיוס של מספר רחובות (blocks) ממרכז העסקים של העיר או ממרכזי עסקים משניים (יעדי החונים).

¹⁰ כך למשל: המלצת אתר התיירות של עיריית ירושלים למבקרי הכותל המגיעים ברכבים פרטיים הינה לחנות בחניונים הגדולים הנמצאים בסמוך לשער יפו; אתר משרד התיירות ממליץ למבקרים בכניסית הקבר על מסלול גישה דרך שער יפו; אתר הגן הלאומי עיר דוד, שנמצא בסמיכות לשער האשפות ולכותל המערבי, מדגיש בפני הבאים ברכב פרטי כי קיים קושי במציאת מקום חניה בקרבת הכותל המערבי ועיר דוד ולפיכך ממליצים להגיע לחניון קרתא וחניון ממילא הסמוכים לשער יפו.

¹¹ כך למשל: בפסטיבל האור הבינלאומי קיימים שלושה מסלולים באזורים שונים בעיר העתיקה המתחילים כולם ברחבת שער יפו, כמו גם פסטיבל אבירי הלילה, במסגרתו מתחיל ומסתיים מסלול מעגלי ברחבת שער יפו.

לאור האמור עד כה, בדיקת הרשות הביאה למסקנה לפיה גבולותיו של השוק הגיאוגרפי הרלוונטי מוגבלים למרחק הליכה של לא יותר מ-550 מטרים מנקודות העניין של החונים בחניוני הצדדים למיזוג – שער יפו וקניון ממילא. ביחס לשער יפו, כאמור לעיל, בדיקת הרשות העלתה כי מדובר אמנם בנקודת המוצא לביקור בעיר העתיקה, אך ככלל, הפוקדים את שערי מבקשים להגיע ליעדים מרוחקים יותר בתוכה. לפיכך בחינת השוק הגאוגרפי על פי החניונים המצויים בטווח 550 מטר משער יפו מהווה, אף היא, הנחה מחמירה, משום שהיא אינה לוקחת בחשבון את המרחק שיאלצו המבקרים ללכת משער יפו ועד ליעדם הסופי.

4. השפעת המיזוג על התחרות והציבור

עניינו של המיזוג דן הינו בריכוז שני חניונים ציבוריים, אשר הינם הקרובים ביותר זה לזה הן מבחינת מאפייניהם והן מבחינת מיקומם הגיאוגרפי, בידי ישות אחת, באופן המקים חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות וחשש סביר לפגיעה בציבור. הצגת ניתוח השפעת המיזוג על התחרות תיעשה בשני חלקים: הצגת הניתוח הסטטי, במסגרתו ייבחנו מיהם המתחרים בשוק הרלוונטי, אם ישנם, ולאחר מכן, יוצג ההיבט הדינאמי, המתייחס לפוטנציאל השינוי של מבנה השוק כפי שהוא השתקף בתוצאת הבחינה הסטטית, באמצעות בחינת קיומם של חסמי כניסה והתרחבות בשוק הרלוונטי.

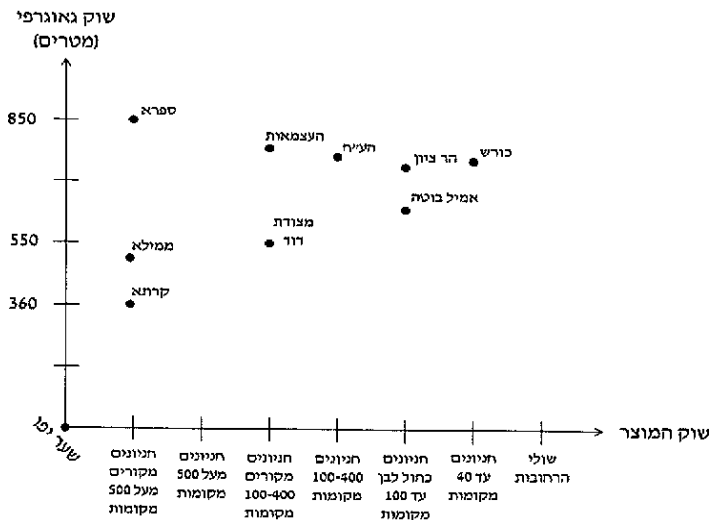
ניתוח סטטי

זיהוי המתחרים בגבולות של עד 550 מטרים משער יפו

כאמור, היצע מקומות החניה בשולי הרחובות ובחניונים "כחול-לבן" באזור העיר העתיקה בכלל, ובשער יפו בפרט, הינו מצומצם עד כדי שאין לראותו כתחליף קרוב לחניה בחניון ציבורי. מכל מקום, מיפוי החניונים הציבוריים בסביבת חניוני הצדדים למיזוג מראה כי חניון קרתא וחניון ממילא הינם החניונים היחידים הנמצאים בגבולות הגיאוגרפיים של השוק הרלוונטי, היינו, עד 550 מטרים מרחק הליכה משער יפו.¹² אמנם, חניון "מצודת דוד" נמצא במרחק של כ-550 מטרים משער יפו, אך כיוון שאלרוב הינה הבעלים של חניון זה, הרי שגם אם נכלול אותו בגבולות הגיאוגרפיים של השוק הרלוונטי, תהווה עסקת המכר של חניון קרתא לאלרוב בנסיבות דן מיזוג אשר מהותו הינה יצירת מונופול בעל נתח שוק של 100% ביחס לשוק הגיאוגרפי הרלוונטי, בנקודת הייחוס שהיא שער יפו.

לסיכום נקודה זו, מסקנת הניתוח הכלכלי הינה כי חניוני הצדדים למיזוג הינם החניונים היחידים בשוק הרלוונטי, ולכן המיזוג יוצר ישות המחזיקה ב-100% נתח שוק. גם אם נניח, לטובת הצדדים, שגבולות השוק הרלוונטי רחבים יותר, הרי שחניוני הצדדים למיזוג הם הקרובים ביותר זה לזה במאפייניהם וביחס למרחק משער יפו, הן בהיבט השוק הגיאוגרפי והן בהיבט שוק המוצר, כפי שניתן ללמוד מהסכמה הבאה:

¹² חישוב המרחק משער יפו ביחס לכל אחד מהחניונים בטבלה התבצע באמצעות מערכת המידע הגיאוגרפית GIS.



זיהוי המתחרים בגבולות של עד 550 מטרים מקניון ממילא

הנחת המוצא הינה כי מבקר המגיע לקניון ממילא לערוך את קניותיו, בדומה למבקר בקניון אחר בארץ, יבחר לחנות את רכבו בחניון הצמוד לקניון או בחניון הסמוך לו, שכן סביר להניח שאותו מבקר יבחר להימנע מהליכה של מרחק רב, תוך נשיאת רכישותיו. אם כן, סביר להניח כי עבור עיקר לקוחות הקניון, מספקים שני החנוונים נשוא עסקת המיזוג את אפשרויות החנייה היחידות, אך גם הרחבת הגדרת השוק הגיאוגרפי תביא למסקנה כי המיזוג צפוי לפגוע בתחרות בין שני המתחרים הקרובים ביותר.

בדומה לאמור לעיל, ביחס למרחק משער יפו, הרי שגם ביחס לקניון ממילא מסקנת הניתוח הכלכלי הינה כי חנווני הצדדים למיזוג הינם הקרובים ביותר במאפייניהם ומבחינת המרחק מקניון ממילא, באופן ההופך אותם למוצרים, אשר במהותם, מהווים את המתחרים הקרובים ביותר זה לזה.

מסקנות הניתוח הסטטי

משמעותו המעשית של המיזוג שבפניי הינה איון מוחלט של התחרות הקיימת בין שני המתחרים היחידים הנמצאים בגבולות השוק הגיאוגרפי הרלוונטי, ומהווה מיזוג למונופולין מושלם. במצב התחרותי עובר למיזוג, מתחרים הצדדים למיזוג על כלל הלקוחות המבקשים לחנות את רכביהם בסמוך לשער יפו וקניון ממילא. אילו היה המיזוג מאושר, הייתה אלרוב מחזיקה בשני החנוונים שהינם המתחרים הקרובים ביותר, באופן השולל מהצרכן המגיע לאזור ומבקש לחנות באחד מחנווני הצדדים למיזוג את היכולת ליהנות מפירות התחרות ביניהם. בעקבות המיזוג, גדלה האפשרות שאלרוב, שהייתה אז מחזיקה הן בחניון ממילא והן בחניון קרתא, תקבל החלטה חד-צדדית שתוצאתה העלאת מחיר, באופן המעלה חשש משמעותי לפגיעה בתחרות בשוק הרלוונטי

בהשוואה לתחרות שהיתה בו אלמלא המיזוג. במובן זה, עסקת המיזוג שבפני מעלה חשש ממשי מפני יצירת כוח שוק בידי הרוכשת והעלאת תעריפי החניה בחניוני קרתא וממילא על ידה.¹³

בנקודה זו יודגש, כי לא נעלם מעיני כי אלרוב מחזיקה בקניון ממילא, ומשכך, קיים לה אינטרס להבטיח את אפשרויות החניה עבור המבקרים בקניון ולדאוג כי תנאי החניה לא יפגעו בשטף המבקרים, באופן שישיא את רווחי החברה מהקניון ומהחניונים יחד. ברם, בכך אין בכדי להפיג את החשש כי אישור המיזוג יוביל להפעלת כוח שוק ולהעלאת מחירי החניה. ראשית, אילו היה מאושר המיזוג, הרי שתיתכן העלאת מחירים על ידי אלרוב בחניונים ממילא וקרתא, שתהיה רווחית עבור אלרוב ולא תוביל להפסד לקוחות משמעותי בקניון ממילא. אפשרות זו תלויה במידת גמישות הביקוש לביקור בקניון ממילא, היינו, במידת נכונותם של צרכנים לספוג עליית מחיר באחד מחניוני הצדדים למיזוג, באופן שלא ימנע מהם מלבקר בקניון ממילא. כמו כן, אילו תחזיק אלרוב בשני החניונים יחד, הרי שהעלאת מחירים באחד מהם עשויה להיות רווחית, אף ששיעור מסוים מהלקוחות יפסיק לחנות בו בעקבות זאת, בשל כך שהמעבר הטבעי של אותם לקוחות יהיה לחניון השני, אשר גם בו תחזיק אלרוב.¹⁴ עוד יש לזכור, שחניון קרתא וחניון ממילא שניהם משרתים גם את המבקרים בעיר העתיקה, ובמצב זה, ריכוז הבעלות בשני החניונים בידי אלרוב יאפשר לה להפלות לטובה, מבחינת המחיר, את החונים המבקרים בקניון ממילא (באמצעות מתן תנאי חניה עדיפים לרוכשים בקניון). גם ללא אפליה כזו, אותו חלק מהחונים בחניונים אשר בא לבקר בעיקר העתיקה ולא דווקא לרכוש בקניון ממילא מתמרץ את הגוף הממוזג להעלות את מחיר החניה.

כמו כן, מבדיקת הרשות עולה, כי הזמנים בהם חניון ממילא מצוי בתפוסה מלאה הינם מצומצמים יחסית, כאשר ברוב שעות פעילותו קיימים בחניון מקומות חניה פנויים. במצב דברים זה, בו כבר היום מתאימה אלרוב את מחיר החניה בחניון ממילא לתועלת שהיא רואה בהעלאת מספר המבקרים בקניון ממילא (ככל שהיא סבורה כי מחיר החניה אכן משפיע על מספר המבקרים בקניון) וממקסמת את סך רווחיה, מבלי לנצל את מלוא קיבולת החניון, לא נראה כי רכישתו של חניון קרתא דרוש לה על מנת לספק תנאי חניה משופרים לבאי הקניון או כדי למנוע העלאת מחירים מצד חניון קרתא. העובדה כי חניון ממילא לרוב אינו מצוי בתפוסה מלאה, על אף שמחירי החניה הנוכחיים בחניון קרתא גבוהים מהמחירים הנגבים בחניון ממילא, אך מחזקת את המסקנה, כי היעילות שעשויה לנבוע מרכישת חניון קרתא על יד אלרוב, נוכח בעלותה במתחם ממילא, הינה מוגבלת.

במצב הדברים הנוכחי, המדובר בשני חניונים בבעלות שונה הנמצאים בסמוך זה לזה, וסביר אפוא להניח, כי מצב זה מאפשר קיומה של תחרות מחירים בין שני החניונים. מצב זה הינו עדיף על פני ריכוז שני החניונים הקרובים ביותר במאפייניהם ובמיקומם הגיאוגרפי בבעלות של גורם יחיד, אז לא יתקיים כל רסן תחרותי מפני העלאת מחירים על ידי החברה הרוכשת.

¹³ חשש מפני יצירת כוח שוק חד-צדדי חד במיוחד כאשר מוצרי החברות המתמזגות הם מתחרים קרובים אלו לאלו, ר' ה"ש 2 לעיל, בעמוד 17.
¹⁴ שם.

ניתוח דינאמי

ההיבט הדינאמי נוגע לפוטנציאל השינוי בתמונת השוק המשתקפת בהיבט הסטאטי, ובפרט, להערכת ההסתברות לכניסה של מתחרים חדשים לשוק או הסתברות התרחבותם של מתחרים קיימים, באופן המסכל את האפשרות להפעלת כוח שוק כתוצאה מן המיזוג.

בדיקת הרשות מעלה, כי תהליך הקמת חניונים ציבוריים הינו תהליך ארוך טווח, ותנאי לו הינו הקצאת שטחים על ידי רשויות המנהל. האזור בו נבחנה השפעת המיזוג שבפניי הינו אזור צפוף ורווי בנייה, כך שספק רב אם היצע הקרקעות מאפשר הקמת חניונים נוספים באזור. עוד העלתה בדיקת הרשות כי בשל העובדה כי האזור רווי אתרים ארכיאולוגיים, הרי שאף אם תוקצה קרקע מתאימה שתיועד להקמת חניון ציבורי, הליך ההקמה צפוי להימשך זמן ממושך.

על כן, ניתוח חסמי הכניסה וההתרחבות בשוק הרלוונטי מעלים מסקנה לפיה ההסתברות לכניסתם של מתחרים חדשים או התרחבותם של מתחרים קיימים הינה נמוכה ביותר. על כן, אין בכך כדי להפיג את החששות התחרותיים העולים מן המיזוג.

5. טענות הצדדים

בטרם ניתנה החלטתי להתנגד למיזוג, הצדדים הוזמנו לשימוע, במסגרתו הוצגו להם עיקרי הממצאים של בדיקת הרשות וכן ניתנה להם ההזדמנות להשמיע עמדתם ביחס אליהם.

טענות הצדדים נסובו בעיקרן סביב טענת היעילות הנובעת מרכישת חניון קרתא על ידי אלרוב, בשל הבעלות שלה בקניון ממילא. לגישת הצדדים למיזוג, רכישת חניון קרתא דווקא על ידי אלרוב תוביל לגביית דמי חניה נמוכים יותר בהשוואה לדמי החניה שייקבעו על ידי כל רוכש אחר, שהינו חסר זיקה לקניון ממילא. טענה זו מורכבת משתי טענות משנה שיפורטו להלן, בתוספת התייחסותי אליהן:

טענת המשנה הראשונה אותה העלו הצדדים הינה כי דמי החניה הנגבים על ידי מפרק קרתא, עובר למיזוג הינם נמוכים מדמי החנייה האופטימליים אותם יכולה קרתא לגבות¹⁵ - הן בשל קיומו של הסכם בין עיריית ירושלים לבין הכונס הרשמי והמנהל המיוחד של קרתא, במסגרתו התחייב המנהל המיוחד כי דמי החנייה שגבו בחניון קרתא יהיו "בשיעור סביר ומקובל",¹⁶ והן בשל העובדה כי לקרתא קיימת זיקה כלכלית במתחם ממילא.¹⁷ מכאן, מבקשים הצדדים להסיק כי רכישת חניון קרתא שלא על ידי אלרוב תוביל בהכרח לעליית דמי החניה בחניון קרתא.

אין בידי לקבל טענה זו. הצדדים למיזוג לא הציגו בפניי נתון כלשהו שיכול ללמד כי עליית מחיר החניה בחניון קרתא על ידי מי שאינו הבעלים בקניון ממילא צפויה להגדיל את סך הרווחים מהחניון. לא ניתן לומר כי רכישת הזכויות בחניון קרתא על ידי צד אחר שאינו אלרוב סביר כי

¹⁵ דמי החנייה הגבוהים ביותר שניתן לגבות עבור חנייה בחניון קרתא, בשים לב לדמי החנייה בחניון ממילא, מבלי לאבד כמות של לקוחות שתהפוך את עליית דמי החנייה לבלתי כדאית בהשוואה להכנסות הנוכחיות מהחניון.

¹⁶ על פי מצגי הצדדים למיזוג, נוסח ההתחייבות המדויק שבהסכם הינו: "משתמשי החניון יחויבו בדמי חניה בשיעור סביר ומקובל, לפי שיקול דעתם של הכונס הרשמי והמנהל המיוחד".

¹⁷ על פי מצגי הצדדים למיזוג, לקרתא זכויות בשיעור של כ-30% בתקבולי מפלסי המבחר במדרחוב שבאזור המסחרי בפרויקט ממילא.

תוביל לעליית מחירים בחניון קרתא. העלאת דמי החנייה בחניון קרתא אינה מהווה בהכרח את הדרך היעילה ביותר העומדת בפני רוכש אחר, שאינו אלא, להגדלת תשואתו מרכישת חניון קרתא. כך למשל, ייתכן שניתן יהיה להגדיל תשואה דווקא באמצעות הורדת המחיר הנגבה כיום בחניון קרתא והגדלת נתח השוק של החניון. סביר כי ההיפך הוא הנכון, ודווקא ככל שתתקיים תחרות בין חניון קרתא לחניון ממילא ירוסן רוכש אחר שאינו אלא, מפני העלאת מחירים, ויאלץ לגבות דמי חניה תחרותיים.

טענת המשנה השנייה אותה העלו הצדדים, נשענת על ההנחה הקודמת, לפיה כל רוכש אחר שאינו אלא, בהכרח יעלה את המחירים בחניון קרתא. לטענת אלא, כפועל יוצא מעליית מחירים בחניון קרתא, תעלה התפוסה בחניון ממילא באופן בו לא ניתן יהיה לספק את הביקוש של מבקרי מתחם ממילא. משכך, לטענת אלא, חניון קרתא ייחנה ממונופולין ביחס לשיעור הביקוש השירי, היינו, אותם לקוחות אשר אינם יכולים לחנות בחניון ממילא במקרים בהם החניון נמצא בתפוסה מלאה, ויכול לגבות מהם תעריף חניה על-תחרותי. ואולם, אין בידי אף לקבל טענה זו. כפי שעולה מבדיקת הרשות, תפוסת חניון ממילא אינה מלאה במשך שעות רבות מסך שעות פעילותו, והזמן היחיד בו הוא נמצא בתפוסה מלאה מתרחש בהתקיימותם של אירועים מיוחדים, בעיקר במהלך חודשי הקיץ. לא קיימת כל אינדיקציה כי בעקבות רכישת חניון קרתא על ידי גורם אחר תיאלץ אלא להתמודד עם היעדר יכולת לעמוד בביקוש העודף. ואך נזכיר, כאמור לעיל, כי בדיקת הרשות מובילה למסקנה שהיעילות הנטענת לגבי המיזוג נוכח בעלות אלא במתחם ממילא הינה מוגבלת ובמידה רבה באה לידי מיצוי כבר היום, באמצעות בעלות אלא בחניון ממילא.

סיכומו של דבר, אין בטענת היעילות ברכישת חניון קרתא על ידי אלא כדי לרפא את החששות התחרותיים שהמיזוג מעלה. לא למותר לציין, כי על מנת להכיר בטענה לקיומה של יעילות במיזוג כטענה שראוי להתחשב בה בעת הערכת ההשפעה התחרותית של המיזוג המוצע, בין היתר, על הצדדים להביא בפני הרשות מידע אובייקטיבי, שחלק מהותי ממנו לא יהא מצוי רק בידי הצדדים, אלא שניתן יהא לקבל עבורו תימוכין נוספים.¹⁸ זאת לא נעשה.

נוכח האמור, הגעתי לכלל מסקנה כי אין בטענות הצדדים שעלו במסגרת השימוע כדי להפג את החששות התחרותיים הנובעים מהמיזוג.

6. תרופות למיזוגים

סעיף 21(א) לחוק קובע כי קיימים שני נתיבים חלופיים להתמודדות עם קיומו של חשש סביר לפגיעה בתחרות ובציבור כתוצאה מהמיזוג: התנגדות לו או אישורו בתנאים. בחנתי את האפשרות לאשר את המיזוג בתנאים, בטרם הודעתי על התנגדותי.¹⁹

¹⁸ ר"ח"ש 2 לעיל, בעמוד 23.

¹⁹ ע"א 2414/09 יורוקוס די.בי.אס בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים (פורסם בנבו, 20.8.2009) (להלן: "עניין יורוקוס"), בפסקה 37, וכן ה"ע 8006/03 יהודה פלדות נ' הממונה על הגבלים עסקיים (פורסם בנבו, 11.4.2007) (להלן: "עניין פלדות"), בפסקה 70.

במסגרת השימוע, טענה אלרוב כי היא מוכנה ליטול על עצמה תנאי לאישור המיזוג, לפיו תתחייב לשמור על דמי חנייה זהים וקבועים העומדים על תעריפי החנייה בחניון ממילא החל מיום 1.3.14, במשך כל ימות השבוע, הן בחניון ממילא והן בחניון קרתא. לטענת אלרוב, בכוחו של תנאי זה להפיג את החששות התחרותיים העולים מהמיזוג, בשל כך שתנאי זה מבטיח כי אלרוב לא תפלה בין לקוחות החניונים המגיעים למתחם ממילא לבין אלה המגיעים לבקר בעיר העתיקה, ויש בו כדי להבטיח את הפחתת תעריפי חניון קרתא במשך השבוע וכן בשבתות וחגים, כאשר חניון ממילא סגור ואינו מהווה תחרות לחניון קרתא.

ואולם, התנאי המוצע על ידי אלרוב, כטבעו של תנאי התנהגותי, הינו בבחינת תרופה חלקית בלבד לסימפטום של הנזק הצפוי להיגרם לתחרות, ואינו מתמודד עם הצורך במתן מענה למבנה השוק הבעייתי שייווצר אילו יאושר המיזוג.

כפי שפורט בהרחבה בגילוי דעת 2/11 "הנחיות בדבר תרופות למיזוגים המעלים חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות" (להלן: **"הנחיות תרופות למיזוגים"**)²⁰, התכלית העומדת בבסיס תרופה למיזוג המעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות הינה ריפוי הפגיעה התחרותית הנוצרת עקב המיזוג, כך שהרמה התחרותית בשוק בעקבות המיזוג לא תפחת מזו שהייתה קודם לכן. בשים לב לנסיבות המפורטות בהנחיות תרופות למיזוגים, אשר בהתקיימותן תישקל האפשרות להציב תנאים התנהגותיים למיזוג, הרי שהמיזוג שבפניי אינו מצדיק לאשרו בכפוף לתנאי התנהגותי, חלף התנגדות לו. כלל הוא, כי תנאים התנהגותיים סובלים מנחיתות אינהרנטית לעומת תנאים מבניים, בשל כך שהם נועדו לטפל בביטויים שונים של הבעיה התחרותית הנובעת מהמיזוג, בעוד שתנאים מבניים נועדו לנטרל את שורש הבעיה מעיקרה.

נוכח העובדה כי מיזוג חברות כרוך בשינוי מבני תמידי וקבוע, הרי שאילו היה מאושר המיזוג בתנאי המוצע על ידי אלרוב, היה בו כדי לחייב את הרשות בפיקוח מורכב וארוך טווח הכרוך במעקב שוטף על המחירים הנגבים בחניונים ממילא וקרתא, ועל היעדר ההפליה בין הלקוחות השונים החונים בחניוני החברה הממוזגת, למשך זמן בלתי מוגבל. נוסף על כך את העובדה כי התנאי המוצע בדבר הגבלת המחיר כפוף לעדכונים ושינויים על פני זמן, הנובעים, בין היתר, מהצמדה למדד המחירים וכיוב'.

אך מעבר לכך, ובוזה העיקר, התנאי שמציעה אלרוב הינו תנאי "קביעת מחיר" חלף התחרות. תנאי, שלטענתה יספק תוצאה זהה או אף "טובה יותר" מזו שתספק התחרות בפועל. ואולם אין המדובר בתנאי שמטרתו להפיג חשש תחרותי מסוים שמעלה המיזוג, על מנת לאפשר קיומה של תחרות גם לאחר המיזוג, אלא עסקינן במיזוג שמאיין את התחרות בין הצדדים לו בהווייתו, כאשר התנאי אותו מבקשים הם לאמץ - מטרתו להחליף את התחרות ולספק באופן מלאכותי את התוצאה שלכאורה צפויה להתקבל בתנאי תחרות. לפיכך, אין בידי לקבל תנאי זה. התחרות מבטיחה הקצאה אופטימלית של משאבים, ובכלל זה, מיטיבה עם הצרכנים בדרך של הפחתת מחירים והגדלת מגוון ואיכות המוצרים. טענת הצדדים מנוגדת להנחת מוצא זו, עליה מושתתים

²⁰ גילוי דעת 2/11 הנחיות בדבר תרופות למיזוגים המעלים חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות 2011, **הגבלים עסקיים** 5001804.

דיני ההגבלים העסקיים. ברי, כי לא ניתן לקבוע היום מה יהיו תוצאות התחרות בעתיד, ומכל מקום, לא ניתן לקבל טענה לפיה התנאי המוצע מתקנה תוצאות אלו או עדיף עליהן.

שקילת מכלול השיקולים המפורטים בהנחיות תרופות למיזוגים, ובפרט אלה המפורטים לעיל, הובילו אותי למסקנה כי המיזוג דנן אינו מסוג המיזוגים המאפשרים שימוש בתרופה התנהגותית.

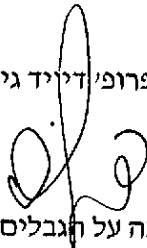
7. סוף דבר

ענייננו במיזוג אופקי בין שתי חברות הפועלות בשוק החניונים הציבוריים בקרבת העיר העתיקה בירושלים. מיזוג זה מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות ולפגיעה בציבור, ובפרט מעלה חשש להפעלת כוח שוק חד צדדי אשר עלול להתבטא בהעלאת מחירים על ידי הרוכשת, אשר אילו היה מאושר המיזוג, הייתה נהנית ממעמד מונופוליסטי בשוק הרלוונטי.

לנוכח האמור, ובהתאם לסמכותי לפי סעיף 21 לחוק, החלטתי להתנגד למיזוג זה.

החלטתי זו נתונה לערר בפני בית הדין להגבלים עסקיים, בהתאם להוראות סעיף 22 לחוק.

פרופ' דיויד גילה



הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ט"ו אדר ב תשע"ד

17 מרץ 2014