



רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר

מתן פטור מאישור הסדר כובל

להסכם בין חברת החשמל לישראל בע"מ לבין נשר מפעלי מלט

ישראליים בע"מ

1. פתח דבר

ביום 2 במרץ 2006 הונחה בפני בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח – 1988 (להלן: "חוק ההגבלים העסקיים"), להסכם בין חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן: "חברת החשמל") לבין נשר מפעלי מלט ישראליים בע"מ (להלן: "נשר") בדבר מכירת גבס המופק כתוצר לוואי בתהליך ייצור החשמל (להלן: "ההסדר").

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשוק הרלבנטי, ולאחר שנועצתי בועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי הכבילות אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק האמור, כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלו ראוי ההסדר לפטור בתנאים לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, מן הנימוקים שיפורטו להלן.

2. הרקע לבקשת הפטור

ביום 12 במאי 2002 פטר הממונה על הגבלים עסקיים את חברת החשמל ואת נשר מהצורך לקבל את אישורו של בית הדין להגבלים עסקיים להסדר נשוא בקשה זו, שנחתם ביניהן ביום 6 בנובמבר 2001, וזאת בהתאם להוראות ס' 14 לחוק ההגבלים העסקיים. הפטור ניתן לתקופה של ארבע שנים שתחילתה ביום מתן הפטור וסיומה ביום 12 במאי 2006.

סעיף 4.2 להסדר, אפשר לצדדים להאריך את תוקפו עד ליום 6 בפברואר 2007, ואכן כך נעשה.

בבקשת הפטור שלפנינו, מבקשים הצדדים, למעשה, להאריך את תוקפו של הפטור שניתן בשנת 2002 **בתשעה חודשים**, קרי, מיום 12 במאי 2006 ועד ליום 6 בפברואר 2007 מועד פקיעת ההסדר.

3. הצדדים להסדר

חברת החשמל היא חברה ציבורית העוסקת בייצור חשמל ובאספקתו ומוכרזת כבעלת מונופולין באספקת חשמל, בהולכת חשמל ובחלוקתו ובמתן שירותי גיבוי לצרכני חשמל ויצרניו.¹ חברת החשמל היא הבעלים של מתקן FGD (Flue Gas Desulphurization) בתחנת הכוח רוטנברג באשקלון. המתקן מייצר גבס דה - הידרט.²

נשר היא חברה פרטית העוסקת בייצור מלט ובשיווקו ומוכרזת כבעלת מונופולין בתחום המלט.³

4. ההסדר והכבילות

על פי ההסדר מתחייבת חברת החשמל לספק לנשר גבס בכמויות הקבועות בנספח א' המצורף לחוזה. ההסדר כולל כבילות אלה:

האחת: בכל מקרה בו תייצר חברת החשמל כמות גבס העולה על כמות המקסימום המפורטת בנספח א' להסדר (להלן: "**הכמות העודפת המזדמנת**") יהא עליה להציע תחילה את הכמות העודפת המזדמנת לנשר. רק במידה שנשר לא תממש, בתוך שבעה ימים ממועד קבלת הצעת חברת החשמל, את זכותה לרכוש את הכמות העודפת - תהא חברת החשמל רשאית למכור את הכמות העודפת המזדמנת לצד שלישי כלשהו.

השניה: לנשר הוקנתה זכות סירוב ראשון לרכישת כמות גבס העולה על כמות הגבס המפורטת בנספח א' להסכם, במקרים בהם יגדל כושר הייצור של חברת החשמל על בסיס קבוע (להלן: "**הכמות העודפת הקבועה**"), למשך 30 ימים אשר במהלכם תודיע נשר אם ברצונה להגדיל את כמויות המקסימום הנקובות בנספח א' להסכם, למשך כל תקופת ההסדר. במסגרת ההסדר מתחייבת נשר לפנות את כל כמות הגבס המכור שתיוצר על ידי הקולטנים. אם הרכב הגבס לא יתאים למפרט שסוכם בין הצדדים – הוא לא יירכש על ידי נשר ואילו חברת החשמל תשלם לנשר עבור הובלת הגבס. משך ההסדר הנו לארבע שנים עם אופציה להארכה בשנה נוספת.

5. השוק הרלבנטי

השוק הרלבנטי - שוק אספקת הגבס בישראל. שני סוגי הגבס העיקריים הקיימים בישראל הם גבס טבעי (מכרייה) וגבס תעשייתי, המופק כתוצר לוואי בתעשיות השונות. המקור העיקרי לגבס טבעי בישראל הוא מחצבות קיבוץ גשר (בהיקף של כ- 250,000 טון) וכן יבוא - בעיקר מקפריסין (בהיקף של 155 – 180 אלף טון בשנה), מירדן ומטורקיה הקרובות גיאוגרפית לישראל וזאת בשל מרכיב עלות ההובלה, הנגזר מהמרחק בין שער המחצבה לנמל והמרחק בין מדינת האם לבין ישראל.⁴

¹ הגבלים עסקיים 3001749.

² גבס זה מופק כתוצר לוואי במסגרת תהליך כימי לניקוי גז פליטה הנוצר בתהליך ייצור החשמל. המתקן הוקם על פי דרישת המשרד לאיכות הסביבה.

³ נשר הוכרזה כבעלת מונופולין בתחום המלט ביום 26.3.89.

⁴ אין יבוא גבס משמעותי ממצרים ומירדן בשל איכות הגבס המצויה במחצבות.

גבס תעשייתי מופק כתוצר לוואי בתעשיות השונות, הן במהלך ניקוי הגופרית מגזי הפליטה והן במהלך ייצור חומצה זרחתית.⁵ בין יצרני הגבס התעשייתי נכללים גדות תעשיות ביוכימיה בע"מ, דשנים וחומרים כימיים בע"מ, רותם תעשיות בע"מ וחברת החשמל. כושר הייצור של חברת החשמל עומד על כ- 70 עד 80 אלף טון לשנה, המהווים, על פי המצג העובדתי שהוצג בפניי, כ- 15% עד 20% מכלל צריכת הגבס בישראל.⁶

גבס נדרש, כתשומה, בעיקר כחומר גלם ליצור לוחות גבס⁷ וכתוסף למלט,⁸ לשם ייצור כל אחד מהמוצרים נדרש שימוש בגבס מסוג שונה. כתוסף למלט עבור חברת נשר, ניתן להשתמש בגבס מכרייה טבעית שמקורו במחצבות קיבוץ גשר ובגבס תעשייתי שמקורו הן בתעשיות הכימיות והן בתהליך המכונה FGD. מאידך, גבס הנכרה במחצבות קיבוץ גשר לא יצלח כתשומה לייצור לוחות גבס,⁹ הנעשה ברובו על ידי חברת אורבונד תעשיות גבס ומוצריו בע"מ (להלן: "אורבונד"). לשם ייצור לוחות גבס ניתן להשתמש בגבס טבעי המיובא מקפריסין (אשר את רובו צורכת אורבונד) או בגבס המופק בתהליך ה- FGD, אשר גם אותו ניתן לייבא לישראל.

הגבס המיוצר על ידי חברת החשמל בתהליך ה- FGD, הנו מקור הגבס היחיד מייצור מקומי היכול לשמש לייצור לוחות ובלוקים מגבס. יחד עם זאת, מבדיקות שנערכו עולה, כי אין פערים משמעותיים בין מחיר גבס מיובא המתאים לייצור לוחות גבס למחיר גבס מייצור מקומי, המופק על ידי חברת החשמל.

6. החששות התחרותיים והבדיקות שנעשו בעבר

במהלך בחינת בקשת הפטור מיום 6 בנובמבר 2001, נבחנה האפשרות לפגיעה בתחרות במספר שווקים שונים: שוק אספקת הגבס בישראל; שוק אספקת הגבס לייצור לוחות הגבס בישראל ושוק אספקת המלט בישראל. זכות הסירוב הראשון המוקנית לנשר, עשויה הייתה להפוך את נשר ללקוחתה היחידה של חברת החשמל. הגיון הדברים העומד מאחורי מתן זכות הסירוב הראשון לנשר, הוא רצונה של נשר לרכוש גבס במחירים מוזלים ממחירי גבס מיובא ורצונה של חברת החשמל בפינוי גבס, המהווה מפגע סביבתי, על בסיס קבוע על ידי גורם אחד. גבס המופק על ידי חברת החשמל מהווה כ- 20% מכלל שוק אספקת הגבס בישראל ועל כן נמצא כי לאור קיומו של יבוא במחירים תחרותיים וקיומם של יצרני גבס נוספים, לא צפויה פגיעה משמעותית בכלל שוק אספקת הגבס בישראל.

⁵ גבס תעשייתי המופק בתעשיות הכימיות לא תחליפי לייצור מוצרי גבס, כגון: לוחות גבס, טיח ואבקות ובלוקים מגבס.

⁶ על פי מצגים אלו, סך צריכת הגבס בישראל צפויה לעמוד על כ- 385-445 אלפי טון בשנת 2006.

⁷ בהיקף של כ- 120,000 - 130,000 טון לשנה.

⁸ בהיקף של כ- 200,000 - 250,000 טון לשנה.

⁹ גבס המיועד לייצור לוחות גבס נדרש להכיל חומר פעיל של גבס די - הידרט בשיעור של 90%. דרגת ניקיון זו לא מצויה במחצבים טבעיים, דוגמת מחצבות קיבוץ גשר.

אל מול החשש התחרותי לחסימת האפשרות בפני אורבונד לרכישת גבס מייצור מקומי,¹⁰ ניצבה עובדת קיומו של יבוא במחירים תחרותיים לארץ (בין היתר בשל העובדה שגבס המופק בתהליך ה-FGD נמסר בדרך כלל בחינם על ידי תחנות הכוח השונות, אשר לעיתים אף נושאות בעלויות הובלת הגבס).

שני הצרכנים היחידים בארץ המעוניינים ברכישת גבס מקולטנים בכמויות גדולות אינם מתחרים זה בזה בתחום המוצרים בהם משמש הגבס כחומר גלם. אף בכך יש כדי להפחית חששות לפיהן נעשו הסדרים בין נשר לבין חברת חשמל מתוך רצון לחסום מתחרה.

במהלך בחינת ההסדר נבחנה האפשרות כי בעקבות ההסדר ייפגע יבוא המלט לישראל עקב פגיעה בזמינות מקורות הגבס.¹¹ ברם, בדיקותינו העלו כי מלט המיובא לארץ על ידי לב ברון קומודיטיס בע"מ וכימוביל בע"מ כבר כולל בתוכו גבס. נראה כי גם אם לא היה כלול גבס במלט המיובא, היו בפני צרכני המלט המיובא אפשרויות נוספות על חברת החשמל לרכישת גבס מייצור מקומי. זאת בין היתר, בשל האפשרות להשתמש בגבס המופק כתוצר לוואי בתעשיות הכימיות השונות ובאפשרות לשימוש בגבס מכרייה.

7. בחינת ההסדר במבט לאחור

בתקופה שחלפה מיום אישור ההסדר בשנת 2002 ועד עתה, לא נצפתה פגיעה בתחרות בשוק אספקת הגבס בישראל. ברשות ההגבלים העסקיים לא נתקבלו תלונות בעקבות יישומו של ההסדר.

מיום קבלת הפטור ועד עתה לא היו שינויים משמעותיים בשוק אספקת הגבס בישראל שיש בהם כדי להשפיע על התחרות בשוק זה.

7. סוף דבר

בדוני בבקשת הפטור שלפנינו עמדו לנגד עיניי שתי עובדות עיקריות: האחת, כי בקשת הפטור הנה לתקופה קצרה בת תשעה חודשים בלבד, עד ליום 6 בפברואר 2007, והשנייה, כי בתום התקופה, תהיה חברת חשמל מחויבת להעמיד את תוצרת הגבס שלה למכרז, ושוב תינתן למתחרים אפשרות להתמודד על רכישת גבס מחברת החשמל.

לאור זאת, כמו גם לאור הבדיקות שנעשו ברשות ההגבלים העסקיים עובר למתן הפטור להסדר ביום 12 במאי 2002, בהן לא נמצא חשש ממשי לפגיעה בתחרות, ולאור העובדה כי בשנים שחלפו מאז מתן הפטור ועד עתה לא נצפתה פגיעה תחרותית בשוק בעקבות מתן הפטור וגם לא היו שינויים משמעותיים בשוק זה, ראיתי לנכון, לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולהעניק את הפטור המבוקש.

תוקפו של פטור זה, כאמור, הנו לתקופה של תשעה חודשים מהיום, עד ליום 6 בפברואר 2007.

¹⁰ גבס המיוצר בתהליך ה-FGD הינו סוג הגבס היחיד מייצור מקומי בו יכולה אורבונד להשתמש בתהליך יצור לוחות הגבס.

¹¹ גבס מהווה כ- 4%-5% מתכולת המלט הנמכר לצרכן.

הואיל ובגבס הנדרש לתעשיית לוחות הגבס אפשר כי יודע לגבס מקולטני חברת החשמל מעמד ייחודי, ראיתי להתנות את מתן הפטור בכך שהגבס נרכש על ידי נשר לשימושה העצמי בלבד. לשון אחר, היה ונשר תחפוץ לעסוק במכירת גבס מקולטני חברת החשמל לאחרים – יהא הדבר טעון הליך מחודש בו תיבחן ייחודיות האספקה של גבס זה – לאחרים.

אשר על כן, הפטור יחול כל עוד נשר משתמשת בכל הגבס לשימושה העצמי בלבד. היה ונשר תרצה לעסוק במכירת הגבס הנרכש על ידה מחברת החשמל – לאחרים, יהא הדבר טעון פטור או אישור נפרד.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

רונית קן

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, כ"ט ניסן תשס"ו

27 אפריל 2006