



ירושלים, כ"ז אב, תשע"ה

12 אוגוסט, 2015

פטור : 10086

בפקס : 03-6255500

03-5606555

לכבוד

עו"ד אבנר פינקלשטיין

גורניצקי ושות'

שד' רוטשילד 45

ת.ד. 61291

תל אביב 65784

עו"ד דוני טולידאנו

צלרמאיר, פילוסוף, רוזובסקי, צפירי,

טולידאנו ושות'

בית רובינשטיין

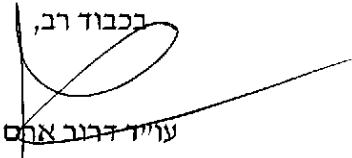
ת.ד. 14041

תל אביב יפו 6713412

**הנדון: החלטה בעניין פטור מאישור הסדר כובל בין :**

**מלט הר טוב בע"מ – נשר מפעלי מלט ישראלים בע"מ**

הנני מתכבד להעביר אליכם את החלטת הממונה על הגבלים עסקיים, לפי סעיף 14 לחוק  
ההגבלים העסקיים התשמ"ח - 1988, בדבר מתן פטור מהחובה לקבל את אישור בית הדין להסדר  
כובל שבין הצדדים בנדון.

בכבוד רב,  
  
עו"ד דרור ארם  
רשם ההגבלים העסקיים



**החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988**  
**בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל שהצדדים לו:**  
**מלט הר טוב בע"מ, הר טוב תעשייה ונכסים בע"מ ונשר מפעלי מלט**  
**ישראלים בע"מ**

**1. פתח דבר**

ביום 15 ביוני 2015, הונחו על שולחני הודעות מיוזג בין מלט הר טוב בע"מ (להלן: "מלט הר טוב"), הר טוב תעשייה ונכסים בע"מ (להלן: "הר טוב נכסים" וביחד להלן: "חברות הר טוב") ונשר מפעלי מלט ישראלים בע"מ (להלן: "נשר"; הר טוב ונשר ביחד להלן: "הצדדים"). בצד עסקת המיזוג, הובאה לבחינתי בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים התשמ"ח-1988 (להלן: "החוק") להסדר כובל בין הר טוב ונשר (להלן: "ההסדר").

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתן האפשרית על התחרות בשווקים הרלוונטיים, ולאחר שנועצתי עם הוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי בכפוף לקיום התנאים המופיעים בסיפא להחלטתי, הכבילות אינן עלולות לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשוק, כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. על כן, מצאתי כי ההסדר ראוי לפטור בכפוף לתנאים לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, ובשל הנימוקים שיפורטו להלן.

**2. הצדדים והרקע להסדר**

נשר היא יצרנית המלט היחידה בישראל ובעלת מונופולין מוכרות באספקת מלט.<sup>1</sup> המלט הוא חומר הגלם העיקרי המשמש לייצור בטון; המלט והבטון המיוצר ממנו מצויים ברובם ככולם של המבנים בישראל.

בפברואר 2012 הודעתי לנשר כי אני שוקל לעשות שימוש בסמכותי לפי סעיף 30 לחוק ולתת לה הוראות לפיהן עליה לחדול ממתן תנאים שונים ללקוחות קטנים וללקוחות גדולים המקבלים תנאים מועדפים, וזאת כדי למנוע פגיעה בתחרות וביציבור בענף המלט ובענף הבטון. במסגרת השימוע שנערך לנשר בקשר עם מתן ההוראות, הושגה הסכמה עם נשר, לפיה נשר תמכור את מפעלה בהר טוב (להלן: "מפעל הר טוב") לגורם בלתי תלוי, בכפוף לתנאים שקבעתי, וזאת חלף מתן ההוראות הנשקלות. להסכמה זו ניתן ביטוי בהחלטה בדבר מתן הוראות לנשר מיום 30 באוקטובר 2014 (להלן: "ההוראות"),<sup>2</sup> בה מוסדר המתווה למכירת מפעל הר טוב ומפורטות ההוראות אשר יחולו על נשר באם לא יימכר המפעל. במתווה המכירה נקבעו תנאים שתכליתם

<sup>1</sup> הכרזה על קיום מונופולין לפי סעיף 26 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988: נשר מפעלי מלט ישראלים בע"מ (26.3.89) **הגבלים עסקיים** 4100054

<sup>2</sup> החלטה בדבר מתן הוראות לעל מונופולין: נשר מפעלי מלט ישראלים בע"מ (30.10.14) **הגבלים עסקיים** 500696  
<http://www.antitrust.gov.il/files/33387/8725.pdf> ניתן לצפות באתר רשות ההגבלים העסקיים בכתובת:

לאפשר לרוכש המפעל לייצר מלט מיד עם העברת המפעל לידי ולהבטיח את תמריציו להתחרות בנשר.

במקביל למהלכים אלה, תחום המלט נבחן גם על-ידי הממשלה. ביום 18 בדצמבר 2011 קיבלה הממשלה החלטה בנושא עידוד התחרות בשוק המלט.<sup>3</sup> במסגרת ההחלטה ובהמשך לדו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי ("וועדת טרכטנברג"), הוחלט להקים צוות לבחינת עידוד התחרות והרחבת תשתיות הייבוא בשוק המלט. מסקנות הוועדה שהוקמה בראשות הממונה על התקציבים ("וועדת הרשקוביץ") אומצו על-ידי ועדת השרים לענייני יוקר המחיה, הריכוזיות ועידוד התחרותיות (להלן: "**קבינט יוקר המחיה**") במסגרת החלטה 535(יקר/2) אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 10 ביולי 2013.<sup>4</sup> בהתאם להסכמה בין נשר לביני בעניין מכירת מפעל הר טוב, החליט גם קבינט יוקר המחיה בהחלטה 1960 מיום 28 ביולי 2014 כי נוכח היתרונות הגלומים בהסדר המכירה בכל הנוגע לתחרותיות בענף המלט, יש מקום להשחות מהלכים אסדרתיים נוספים שמשקלו בתחום המלט, וזאת בכפוף לעמידתה של נשר בהתחייבויות שונות לרבות לעניין מכירת המפעל.<sup>5</sup>

עסקת המיזוג שבנדון היא תולדה ישירה של ההוראות לנשר והחלטות הממשלה. במסגרת עסקת המיזוג רוכשת חברת הר טוב, חברה פרטית אשר הוקמה לצורך עסקה זו, את מפעל הר טוב מידי נשר, על מקרקעין, תכולתו וציוד ורכוש הכלול בו, וזאת בהתאם למתווה הקבוע בהוראות שנתתי לנשר. עסקת המיזוג אושרה על-ידי ביום 13 ביולי 2015.

### 3. הכבילות שבהסדר והשפעתן על התחרות

לעסקת המיזוג נלוות מספר כבילות. נעבור עתה לתיאור תמציתי של כל כבילה ולנימוקים שהציגו הצדדים לנחיצותה:

**הסדר בעניין אספקת חרסית במקרה של זוכה יחיד:** הצדדים הבהירו כי כבילה זו אינה נדרשת לשם הבטחת המשכם של הסדרי אספקה קיימים, ונועדה להסדיר את היחסים ביניהם במקרה שתעלה בעיה בעתיד. לדברי הצדדים, כיום יש מחסור במקורות של חרסית, המהווה חומר גלם בייצור המלט, והייצור נדרש להסתמך על מקורות מזדמנים. נוכח זאת, המדינה שוקלת הקצאת זכויות כרייה במכרה חרסית. לדברי הצדדים, הם פועלים להביא למצב בו לכל אחד מהם יוקצו זכויות כרייה עצמאיות. אולם, ככל שהדבר לא יעלה בידיהם והמדינה תחליט להקצות את הזכויות לגורם אחד בלבד, לאותו גורם תהיה שליטה בחומר גלם שהוא חיוני לשניהם. לפיכך, ביקשו הצדדים לעגן בחוזה ביניהם את החובה של כל אחד מהם לספק חרסית לשני, על מנת להבטיח את יכולתו של כל אחד להמשיך ולהתחרות. בנסיבות העניין, נראה כי עיקרה של הכבילה אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, ושהיא נחוצה למימוש עיקר ההסדר. כן שוכנעתי כי בכפוף לתנאים המפורטים להלן, אין בה כדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשוק.

<sup>3</sup> החלטה 3992. לצפייה בהחלטת הממשלה:

<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2011/Pages/dec3992.aspx>

<sup>4</sup> לצפייה בהחלטה: <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2013/Pages/dec535.aspx>

<sup>5</sup> לצפייה בהחלטת הממשלה: <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2014/Pages/dec1960.aspx>

עניינן של הכבילות הנוספות בהתחייבות מוכר העסק לספק טובין לעסק הנרכש במיזוג, לתקופה מסוימת, במחיר שנקבע בין הצדדים. סוג דומה של כבילות הוכר בפטור הסוג לכבילות נלוות למיזוגים<sup>6</sup> (להלן: "פטור הסוג") כדפוס עסקי מקובל, שנועד לשמור על ערכו של העסק הנמכר ועל יכולתו להמשיך לפעול באופן רציף. במקרה הנוכחי טוענים הצדדים כי הכבילות נחוצות למימוש ההסכמים ולהבטחת יכולתה של הר טוב ליצור תחרות אפקטיבית בשוק המלט באופן רציף החל ממועד השלמת העסקה, וכפי שיפורט עתה לגבי כל כבילה וכבילה:

**הסדר לאספקת פטקוק:** המדובר בהתחייבות של נשר לתקופה של עד 15 שנה להמשיך לספק להר טוב חומר גלם מסוג פטקוק ושירותים נלווים, והכל על פי שיקול דעתה של הר טוב. על פי הסבר הצדדים, מדובר בחומר גלם עיקרי וחיוני לייצור מלט, ואשר נשר מחזיקה במתקנים מיוחדים הנדרשים לייבאו. לדברי הצדדים, הקמת המתקנים הדרושים לשם אספקה עצמית כרוכה בעלויות כבדות ביותר. בנוסף, נדרשת טחינת חומר הגלם לצורך השימוש בו. העלויות הכרוכות בהקמת מערך עצמאי לטחינה על ידי חברת הר טוב גבוהות ביותר אף הן, ואין לה אפשרות להקמתו בטווח הזמן הקרוב. לפיכך, ונוכח התלות בפטקוק, שוכנעתי כי הכבילה נדרשת על מנת להבטיח את המשך יכולתה של הר טוב לייצר מלט ולהתחרות בנשר.

**הסדר לאספקת חומרי גלם:** המדובר במספר התחייבויות של נשר להמשיך לספק להר טוב חומרי גלם מסוגים שונים (חרסית,<sup>7</sup> אפר פחם, גבס, סיגים ופריטים, מזרזי טחינה פרומל), לתקופה של עד שנתיים (בהתאם לסוג חומר הגלם). לעניין זה הסבירו הצדדים כי מדובר בחומרי גלם או בשירותים הנחוצים לשם ייצור מלט. הצדדים הטעו כי הכבילות נחוצות כדי לשמר על הרצף התפעולי בייצור ושיווק מלט במפעל הר טוב במהלך העברת הבעלות בו ולזמן סביר לאחר מכן, ולתת להר טוב זמן מספק על מנת להיערך לרכישה עצמית של החומרים, בהתחשב בחוסר הידע והניסיון שלה בענף. טענה זו רלוונטית במיוחד בשים לב לכך שההוראות לנשר קובעות סד זמנים המחייב את העברת הפעילות תוך פרק זמן שאינו בהכרח מאפשר לרוכשת להסדיר את כלל ההיבטים התפעוליים עובר לביצוע המיזוג. בהקשר זה יוזכר כי עד היום לא היה למפעל הר טוב מערך תפעולי עצמי, והמפעל הסתמך על המערך של נשר. כן יש להזכיר את החשיבות המיוחדת שיש ברציפות הייצור בתחום המלט, נוכח העלויות הכבדות הכרוכות בכיבוי הכבשנים. על רקע כל המתואר, שוכנעתי כי הכבילות נדרשות על מנת לאפשר את תחילת ייצור המלט במפעל הר טוב מיד עם העברת הבעלות, כאשר בד בבד מוגבל משך הזמן בו תוכל הר טוב להתבסס על נשר כמקור אספקה, באופן המבטיח את עצמאותה (במרבית התחומים) בטווח זמן קרוב יחסית.

**הסדר לקבלת אבק כבשנים:** המדובר בהתחייבות של נשר לקבל מהר טוב אבק כבשנים לתקופה של חמש שנים ובחינם. לעניין כבילה זו, הסבירו הצדדים כי הכבשן שבמפעל נשר ברמלה מאפשר לה לעשות שימוש בפסולת זו כחומר גלם, בעוד שהכבשן בהר טוב אינו מאפשר לעשות כן, כך שאלמלא הכבילה, הר טוב הייתה נדרשת לשאת בעלויות הטמנת האבק. נוכח האמור, שוכנעתי כי

<sup>6</sup> כללי ההגבלים העסקיים (פטור סוג לכבילות נלוות למיזוגים), התשס"ט-2009.

<sup>7</sup> המדובר בהסדר נוסף להסדר לעניין אספקה במקרה של זוכה יחיד שנדון לעיל – הסדר זה נוגע לאספקה של נשר להר טוב בתקופה שמיד אחרי רכישת המפעל.

הכבילה נדרשת על מנת לאפשר להר טוב לטפל בפסולת הנוצרת עקב הפעילות השוטפת ללא עלויות מיותרות אשר יגבילו את יכולתה להתחרות בנשר.

**הסדר לאספקת מלט בשקים במשקל 25 ק"ג:** מדובר בהתחייבות של נשר למשך שנתיים לספק להר טוב, במידת הצורך, מלט בשקים במשקל 25 ק"ג. לדברי הצדדים, הכבילה נדרשת נוכח העלות והזמן הנדרשים לשם הקמת קו אריזה מתאים בהר טוב. לעניין זה, הרגולציה מטילה על כל גורם המספק מלט בשקים לספק גם שקי מלט במשקל 25 ק"ג לפי דרישת הלקוח. כיום, קו האריזה בהר טוב מאפשר אריזה בשקים של 50 ק"ג בלבד, המהווים את עיקר הביקוש עבור לקוחות של מלט בשקים. במצב דברים זה, עלויות הקמת קו אריזה לשקים במשקל 25 ק"ג עלולות להוביל לכך שהר טוב תעדיף שלא לעסוק בייצור מלט שקים כלל, על מנת שלא לחרוג מהוראות הרגולציה. במקרה כזה, הכבילה שבנדון מאפשרת לנשר להמשיך ולהתחרות בשיווק מלט בשקים של 50 ק"ג. נוכח כל האמור, שוכנעתי כי הכבילה נדרשת על-מנת להבטיח את יכולתה של הר טוב להמשיך ולהתחרות בנשר בשיווק מלט בשקים.

**הסדרים במקרה של תקלה:** המדובר בהתחייבות של נשר למשך חמש שנים לספק להר טוב קלינקר, מלט או מלט בשקים, לתקופה עד שלושה חודשים, במקרה של תקלה המשביתה את המתקנים המשמשים לטחינת קלינקר, ייצור מלט ואריזת מלט בשקים, בהתאמה. לעניין זה, הסבירו הצדדים כי כיום יש לנשר גמישות בניתוב הייצור שלה בין מספר המפעלים שברשותה – גמישות שלא תהיה לחברת הר טוב במפעל הבודד שבבעלותה. לפיכך, ככל שתהיה תקלה במתקנים במפעל הר טוב, יכולת חברת הר טוב לספק את צרכי לקוחותיה תפגע, באופן שעלול להביא לאיבוד לקוחות וליציאתה מהשוק. לפיכך ובשים לב לכך שההתחייבות הינה לאספקה במהלך שלושה חודשים בלבד, שוכנעתי כי כבילות אלה נחוצות לשם מימוש עיקר המיזוג.

**הסדר לאספקת שירותים מקצועיים:** עניינה של הכבילה בהתחייבות נשר לספק להר טוב שירותים מקצועיים (שירותי גאולוג, טכנולוג, שירותי מעבדה ושירותי ייעוץ בנושא איכות הסביבה) מעת לעת ועל פי דרישת הר טוב, לתקופה של חמש שנים. לדברי הצדדים, הכבילה נחוצה נוכח המומחיות הייחודית שרכשה נשר בתחום, הדרושה לצורך ייצור מלט, ובהתחשב בעלויות הקמת מעבדה עצמאית. ואולם, לעניין הסדר זה, לא שוכנעתי כי נדרשת תקופה של חמש שנים על-מנת שהר טוב תצבור את הניסיון הנדרש בתחומים אלה לשם הקמת מעבדה עצמאית. לפיכך, ובהתחשב בקשר ההדוק והנמשך שעלול להיווצר בין הצדדים כתוצאה מההתייעצות השוטפת, סברתי כי ראוי להגביל את הכבילה לתקופה של שנתיים בלבד. לאחר דין ודברים עם הצדדים, צומצמה הכבילה עליה התבקש הפטור לתקופה של שנתיים והוסכם כי כל הארכה נוספת תובא להיתר נפרד ממערך ההגבלים העסקיים. בעקבות כך, שוכנעתי כי הכבילה אינה חורגת מן הדרוש לשם מימוש עיקר עסקת המיזוג.

**ההסדר לעניין אמוניה:** בבקשתם המקורית, ביקשו הצדדים פטור לכבילה במסגרתה התחייבה נשר לספק אמוניה להר טוב. לאחר בירור עם הצדדים, הסתבר כי ההצדקה לכבילה נעוצה בהיקף הנמוך של אמוניה הנצרכת בהר טוב ובמגבלות רגולטוריות מתחום איכות הסביבה המגבילות את היכולת להוביל חומרים מסוכנים, ובכלל זה אמוניה, בכמויות קטנות. ואולם, לאחר דין ודברים

עם הצדדים, תיקנו אלו את בקשת הפטור, כך שפטור מתבקש ביחס להסדר של רכישה והובלה משותפת מספק האמוניה, באופן המצמצם את תלות הר טוב בנשר ואת יכולתה של נשר לגבות רווח בגין האספקה. הסדר הרכישה המשותפת הוא לפרק זמן של חמש שנים, ובתנאי שיתקיימו במהלכן מגבלות רגולטורית כאמור לעיל. נוכח האמור, שוכנעתי כי הסדר מתוקן זה נחוץ לצורך מימוש עיקר ההסדר ואינו חורג מן הנחוץ לשם כך.

בעקבות התיקונים להסכמים שתוארו לעיל, עיקרן של הכבילות מוגבל לתקופה של שנתיים ימים לכל היותר. תקופה זו עולה בקנה אחד עם התקופה הקבועה בפטור הסוג הנ"ל והרציונל העומד בבסיסו, תוך הבטחת עצמאותה של חברת הר טוב בטווח הזמן הקרוב. באשר לכבילות הארוכות יותר, ובעיקר הכבילה הנוגעת לאספקת פטקוק, שוכנעתי, כאמור לעיל, כי נוכח העלות הכבדה הכרוכה באספקה עצמאית של פטקוק על ידי הר טוב, כבילה זו חיונית על מנת להבטיח ייצור מלט במפעל הר טוב על פני זמן. לפיכך, נוכח כלל הנימוקים שפורטו לעיל, שוכנעתי כי עיקרן של כבילות אלה אינה בהפחתת התחרות או במניעתה וכי הן נחוצות לשם מימוש עיקרה של עסקת המיזוג, ואף נחוצות על-מנת להבטיח את יכולתה של הר טוב להתחרות בנשר באופן מיידי ובטווח הארוך – תכליות שהן בעלות חשיבות רבה לא רק לצדדים אלא גם לציבור.

ואולם, עיון במכלול הכבילות בעניין הבטחת הספקה במצטבר מעלה כי הכבילות כרוכות בזיקה ותלות מתמשכת בין הר טוב לבין נשר לאורך מספר שנים. קירבה זו מעלה חשש לזליגת שיתוף הפעולה בין הצדדים – אשר יהיו היצרנים הישראליים היחידים של מלט – לתחומים שבלב התחרות ביניהם. לפיכך ראיתי לנכון להתנות את הפטור הנוכחי בתנאים המצמצמים את היקף המגעים בין הצדדים ואת המידע שיועבר ביניהם, כפי שמפורט בסיפא להחלטתי זו. בכפוף לתנאים אלו, שוכנעתי כי אין בכבילות כדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשווקים הרלוונטיים.

לאור כל האמור, ובשים לב לכך שעסקת המיזוג אושרה על-ידי לאחר שמצאתי כי אין בה כדי להקים חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות או חשש סביר לפגיעה בציבור, שוכנעתי כי בכפוף לתנאים שבסיפא להחלטתי, הכבילות שבהסדר אינן מעלות חשש לפגיעה של ממש בתחרות בשוק, כי עיקרן אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בהן כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו.

למען הסר כל ספק אבהיר כי הפרטים שלעיל, לרבות המחירים עליהם הסכימו הצדדים שתשלם הר טוב לנשר תמורת חומרי הגלם והשירותים האמורים, הם בגדר פרטים מהותיים בהסדר, אשר כל שינוי בהם דינו כדין הסדר כובל חדש, הטעון היתר מתאים.

#### 4. סוף דבר

לאחר שנועצתי עם הוועדה לפטורים ולמיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, ולפטור, בתנאים המפורטים להלן, את הר טוב ונשר, מן החובה לקבל את אישור בית הדין להגבלים עסקיים לכבילות שפורטו לעיל.

## ואלה הם התנאים למתן הפטור:

### הגדרות:

"הר טוב" – מלט הר טוב בע"מ והר טוב תעשייה ונכסים בע"מ, ביחד ולחוד;

"נשר" – נשר מפעלי מלט ישראליים בע"מ;

"הצדדים" – נשר והר טוב.

1. המגעים בין הצדדים במסגרת ההסדר יעשו באופן המצמצם כל חשש להפחתת התחרות בכוח או בפועל ביניהם, כולם או מקצתם; בכלל זה, המגעים ביניהם ייערכו בין בעלי התפקידים ההכרחיים לשם קיום ההסדר בלבד ולשם כך בלבד. מבלי לגרוע מכלליות האמור, עובדים העוסקים בתחום השיווק והמכירות בנשר והר טוב לא ימנו על בעלי תפקידים אלה.
  2. לא יועבר בין הצדדים מידע שאינו נדרש לצורך מימושו של ההסדר, ובכלל זה מידע הכולל פרטים הנוגעים לתכניות עסקיות כלליות או פרטניות, בין בעבר ובין בעתיד; מידע הנוגע לעלויות, לתמחור ולמחירים הנגבים על-ידי הצדדים או המשולמים על-ידיהם לספקים אחרים; מידע על לקוחות וספקים; והכול למעט מידע כאמור שהיה לנחלת הרבים.
- 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.

פרופ' דיוויד גילה  
  
 הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, כ"ז באב תשע"ה

12 באוגוסט 2015