



בית הדין לתחרות ירושלים

ת"כ 24-07-57636 הממונה על התחרות נ' רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ ואח'

תיק היצוני:

לפני כבוד השופט דוד גדעוני

הממונה על התחרות

המבקשת

נגד

1. רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ
2. אירונאוטיקס בע"מ

המשיבות

פסק דינו

- 1 לפניי בקשה מוסכמת למתן תוקף של צו לפי סעיף 350 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988
- 2 (החוק או חוק התחרות) להסכמה שבין הממונה על התחרות (הממונה) לבין המשיבות וזאת חלק
- 3 נקיטת הליכים להטלת עיצום כספי לפי פרק 1 לחוק.
- 4
- 5 1. ביסוד הבקשה שתי עסקאות מיזוג שלא דווחו בזמן, כאשר על המאוחרות שבהן הודיעו
- 6 המשיבות לרשות התחרות סמוך לאחר שהחלו בביצועה. הממונה אישרה את המיזוג לאחר
- 7 שמצאה כי אין בו כדי להעלות חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות או בציבור. הטענה
- 8 היא אפוא לפגיעה במערך הפיקוח מראש הקבוע בחוק. עיקר החסכמה הוא בתשלום סך
- 9 של 3,012,523 ₪ לאוצר המדינה וזאת חלק הטלת עיצומים כספיים.
- 10
- 11 2. תמצית העובדות – עיקרי העובדות פורטו בבקשה ובתצהיר התומך בה, שהוגשו בהסכמת
- 12 המשיבות. אלה עיקרי הדברים:
- 13
- 14 המשיבה 1 (רפאל) – היא חברה ממשלתית העוסקת בפיתוח וייצור מערכות לחימה והגנה
- 15 מתקדמות; סטולרו איירון בע"מ (סטולרו) – היא חברה פרטית שהוקמה לצורך עסקת
- 16 המיזוג הראשונה (שתזכר להלן); המשיבה 2 (אירונאוטיקס) היא חברה פרטית העוסקת
- 17 בתחום המערכות הבלתי מאוישות ואשר הוחזקה במועדים רלבנטיים לענייננו על ידי רפאל
- 18 וסטולרו.
- 19
- 20 עסקת המיזוג הראשונה – בראשית שנת 2019 נעשתה עסקת המיזוג הראשונה שבסופה
- 21 הפכה אירונאוטיקס, שהייתה עד אז חברה ציבורית, לחברה פרטית בבעלותן של רפאל
- 22 וסטולרו בחלקים שווים (50% לרפאל ו-50% לסטולרו). הממונה אישרה עסקה זו ללא
- 23 תנאים. במסגרת עסקת זו ניתנה לרפאל אופציה לרכוש את מלוא אתזקותיה של סטולרו



בית הדין לתחרות ירושלים

ת"כ 24-07-57636 הממונה על התחרות נ' רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ ואח'

תיק חיצוני:

באירונאוטיקס, ולסטולרו ניתנה האופציה למכור אחזקות אלה לרפאל כך שרפאל תשלוט ב-100% באירונאוטיקס. הממונה לא נתבקשה לבחון אופציות אלה באותה עת ואלה לא קיבלו את אישורה.

עסקת המיזוג השנייה – ביום 30.3.21 חתמו רפאל וסטולרו על נייר עקרונות שבהתאם לו ניתנו לרפאל זכויות שונות באירונאוטיקס ובכלל זה זכויות בקשר למינוי מנכ"ל לאירונאוטיקס (נספח ב' לבקשה).

עסקת המיזוג השלישית – ביום 28.2.23 הודיעה סטולרו לרפאל באופן חד צדדי על רצונה לממש את אופציות המכירה כך שרפאל תרכוש את מניות סטולרו באירונאוטיקס.

(עסקאות המיזוג השנייה והשלישית יכונן להלן, כפי שכונו בבקשה, עסקאות המיזוג).

עמדת הממונה היא כי עסקאות המיזוג עולות כדי "מיזוג חברות" כהגדרת מונח זה בס' 1 לחוק וכי הן טעונות מסירת הודעות מיזוג וקבלת הסכמת הממונה בהתאם לס' 17 לחוק. חרף האמור, המשיבות ביצעו מעשים שיש בהם משום מיזוג מבלי שפעלו כאמור ומבלי שהתקבלה קודם לכן הסכמת הממונה. נראה כי הטענה היא שהמשיבות לא עמדו בחובות ההמתנה להסכמת הממונה בהתאם להוראת ס' 19 לחוק. בבקשה צוין כי המשיבות סברו שעסקת המיזוג השנייה אינה עולה כדי מיזוג חברות משום שלא היה בה, לטענתן, כדי לשנות באופן משמעותי ונמשך את זיקת ההשפעה של רפאל באירונאוטיקס או כדי לפגוע בשליטה המשותפת מצד סטולרו.

ביום 19.9.23 התקבלו ברשות התחרות (להלן גם: הרשות) הודעות מיזוג מטעם המשיבות בקשר עם עסקת המיזוג השלישית (נספח ג' לבקשה). על פי האמור בבקשה, המשיבות הודיעו לרשות על עסקת המיזוג יום אחד בלבד מתחילת ביצועו ולאחר שנוכחו כי הודעות המיזוג לא הוגשו קודם לכן מחמת טעות.

ביום 26.9.23 הודיעה הממונה על הסכמתה למיזוג לאחר שמצאה כי אין בו כדי להעלות חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות או בציבור (נספח ד' לבקשה).

3. ההסכמה – הבקשה למתן תוקף של צו להסכמה הוגשה חלף נקיטת הליכים להטלת עיצומים כספיים לפי פרק ז' 1 לחוק. בהתאם להסכמה ישלמו רפאל ואירונאוטיקס לאוצר המדינה סך של 3,012,523 ש"ח בשל כך שלא עמדו בחובות ההמתנה להסכמת הממונה. כן



בית הדין לתחרות ירושלים

ת"כ 24-07-57636 הממונה על התחרות נ' רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ ואח'

תיק חיצוני:

- 1 הוסכם כי בכפוף לאישור הצו המוסכם ולתשלום הסכום האמור, לא תנקוט הממונה כל
- 2 צעדי אכיפה נגד רפאל או אירונאוטיקס או מי מטעמן בשל המעשים האמורים.
- 3
- 4 הבקשה – בבקשה פירטה הממונה את שיקוליה להתקשרות בצו מוסכם חלק נקיטת הליך
- 5 להטלת עיצום כספי. בכלל זה ציינה הממונה כי הליך הטלת עיצום כספי מחייב את תרשות
- 6 בהשקעת משאבים ניכרים; כי ההסכמה תאפשר הפניית משאבים לטיפול בנושאים נוספים
- 7 בעלי חשיבות ציבורית באופן שישתקט את האינטרס הציבורי וכי תביא לחסכון בעלויות
- 8 התדיינות בהליכי ערר ותמנע את הימשכות הליכים. הממונה ציינה כי לעמדתה הסכום
- 9 שישתלם לאוצר המדינה הוא ראוי וחולס בנסיבות העניין. הממונה ציינה את הקווים
- 10 המנחים ששימשו בקביעת הסכום. בהקשר זה הובהר כי עסקינן בשתי עסקאות מיזוג שהיו
- 11 טעונות דיווח ואשר לא דווחו בזמן. לפיכך, חושבו שני עיצומים כספיים לכל אחת
- 12 מהמשיבות בשים לב לנסיבותיה של כל הפרה. הממונה ציינה כי בקביעת הסכום שקלה
- 13 את השיקולים והנסיבות המנויים בסי 50 לחוק ביחס לקביעת שיעורו של עיצום כספי
- 14 (וכפי שפורטו בגילוי דעת 1/16 הנוגע לכך). עיצום תבסיס ומחזורי המכירות של החברות
- 15 חושבו בהתחשב בכך שלעת-בחינת המיזוג לא עלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות.
- 16 משכך, עיצום תבסיס חושב כהפרת חוק הפוגעת בעיקרה במערך הפיקוח מראש. נוכח
- 17 האמור ובהתאם להוראות גילוי הדעת, נמצא כי מחזור המכירות הרלבנטי ממנו חושב
- 18 העיצום המרבי שיש להטיל הוא 750 מיליון ₪. כשיקולים מקלים נלקחו בחשבון היעדר
- 19 קיומן של הפרות חוק על ידי המשיבות; חלקה הקטן יותר של אירונאוטיקס בהפרות;
- 20 ופעולות שנקטו המשיבות להפסקת ההפרה בכך שדיווחו-לממונה על עסקת המיזוג
- 21 השלישית בחלוף יום אחד מתחילת ביצועה; במצב דברים זה ניתנה הנחה משמעותית
- 22 מגובה העיצום הנוגע לעסקת המיזוג השלישית. כשיקול לחומרה הובאו בחשבון מחזורי
- 23 המכירות של המשיבות אשר הצדיקו החמרה לשם הרתעה הולמת. בנוסף, מצאה הממונה
- 24 כי יש מקום להפחית באופן משמעותי את הסכום שישולם בהשוואה לסכום שהיה מוטל
- 25 כעיצום כספי נוכח נכונות המשיבות לסיום החליכים בצו מוסכם.
- 26
- 27 נוכח כלל האמור סברה הממונה כי הסכום הכולל שנקבע חולס ומשקלל כראוי את נסיבות
- 28 ההפרה וההגעה להסכמה תוך חסכון במשאבים.
- 29
- 30 כאמור לעיל, הבקשה הוגשה בהסכמת המשיבות.
- 31
- 32 הערות הציבור – בהתאם להוראת סי' 50ב(ד)(1) לחוק התחרות פרסמה הממונה הודעה על
- 33 הכוונה להגיש בקשה למתן תוקף של צו מוסכם לבית הדין (נספח ה' לבקשה).



בית הדין לתחרות ירושלים

ת"כ 24-07-57636 הממונה על התחרות נ' רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ ואח'

תיק חיצוני:

1
2 אצל הממונה התקבלה התנגדות אחת לצו המוסכם וזאת מאת התנועה למען איכות
3 השלטון בישראל (התנועה למען איכות השלטון) וזאת מכוח היותה ארגון צרכנים לעניין
4 סי' 550 לחוק (ההתנגדות צורפה כנספח ו' לבקשה).

5
6 טעמי ההתנגדות העיקריים היו: כי משרפאל היא חברה ממשלתית אין משמעות להטלת
7 עיצום על החברה בלבד בלא להטיל תשלום על נושא המשרה שבה שכן מדובר בכסף ששייך
8 למדינה ולציבור והתשלום הוא בבחינת העברת כסף מכיס אחד של המדינה לכיס השני;
9 כי נוכח אי היותם של נושאי משרה בתשלום יש חשש כי הדבר לא ירתיע מפני הפרות
10 צויות; כי יש להקפיד ביתר שאת על נורמות התנהלות בהתאם לדין בחברה ממשלתית;
11 וכי סכום העיצום של כ-3 מיליון ש"ח הוא בבחינת טיפה בים וספק אם יש בו כדי ליצור
12 הרתעה וזאת בשים לב לנתונים הכספיים של רפאל ולהיקף העסקה.

13
14 בבקשת הממונה למתן צו מוסכם התייחסה הממונה לטענות שהעלתה התנועה למען איכות
15 השלטון (למנגנון להבאת הטענות לפני בית הדין בדרך זו ראו סי' 550(ד)(1) ו-2) לחוק
16 התחרות; ראו גם ת"כ 21-01-39209 הממונה על התחרות נ' בוקינג. קום ישראל הזמנות
17 למלונות אונליין בע"מ בפסקאות 16-20 לפסק דינה של כבוד השופטת (כתוארה אז) ת' בזק
18 רפפורט (21.4.21); בשי"א (י-ם) 111/06 אוטו ליין בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים
19 בפסקה 21 להחלטת כבוד השופטת מ' שידלובסקי אור (22.2.07); ת"כ 21-03-55428
20 הממונה על התחרות נ' נובל אנרג'י מדיטריניאן לימיטר, בפסקה 35 (27.5.21).

21
22 בתמצית הסבירה הממונה כי בהתאם להוראות גילוי הדעת, ככלל נוטל עיצום כספי על
23 נושא משרה כאשר עסקינן בחברה שעלולה להביא לפגיעה של ממש בתחרות (עי' 16-17
24 לגילוי הדעת). בענייננו לא נמצא חשש סביר לפגיעה כאמור והממונה מצאה לאשר את
25 המיזוג. בנסיבות אלה סברה הממונה כי אין מקום להטלת עיצומים אישיים. בכל האמור
26 בגובה הסכום לתשלום, הרי שזה מושפע גם מתוצאות בדיקת הממונה את המיזוג ובהתאם
27 לחישוב לאור הקווים המנחים שפורטו בבקשה. בנוסף הסבירה הממונה כי החוק אינו
28 מבחין בין חברות ממשלתיות לחברות שאינן כאלה, כי הפעלת הסמכויות מכוח החוק
29 נעשית בלא אבחנה כאמור ועל יסוד ניטרליות תחרותית שמטרתה לקדם תחרות בתנאים
30 שווים בין כלל החברות. הובהר כי הסכום לתשלום תואם את המדיניות הכללית תחלה
31 ביחס לכלל מפרי החוק ומשכך הוא צודק וראוי. כן נטען כי בשונה מההנחה המובלעת
32 בהתנגדות כאילו נושאי משרה בחברות ממשלתיות אדישים לעיצום כספי המוטל על
33 החברה, הרי שבפועל הטלת עיצום כאמור יכולה להשפיע על התגמול, המענקים והבונוס



בית הדין לתחרות ירושלים

ת"כ 24-07-57636 הממונה על התחרות נ' רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ ואח'

תיק חיצוני:

של נושאי המשרה אף בלא שהוטל עליו עיצום אישי. נוכח האמור נטען כי אין לקבל את ההתנגדות.

דיון והכרעה

6. צו מוסכם הוא אחד מהכלים העומדים לרשות הממונה בהתאם לחוק התחרות. מדובר במנגנון המאפשר גמישות ומהירות בטיפול במצבים בהם מתקיים חשש להפרת הוראות החוק. צו מוסכם מאפשר לממונה להגיע להסכמות עם הצדדים הנוגעים בדבר בין היתר על מנת להבטיח שהתנהגות המקימה חשש להפרת החוק או לפגיעה בתחרות לא תישנה ולסייע בקידום מטרות החוק בלא להמתין לסיומם של הליכי התדיינות ממושכים (למשל, בג"ץ 4501/14 ע"ד פריסקי נ' הממונה על ההגבלים העסקיים בפסקה 3 לפסק דינו של כבוד השופט נ' סולברג (23.7.15)). במסגרת בקשה למתן תוקף לצו מוסכם על בית הדין לבחון, בין היתר, אם מטרותיו ראויות ועולות בקנה אחד עם מטרות החוק; ואם בנסיבות העניין ההגנה על האינטרס הציבורי תמומש בצורה הטובה ביותר באמצעות הצו (למשל, ת"כ 21-01-39209 הממונה על התחרות נ' בוקינג.קום ישראל הזמנות למלונות אונליין בע"מ בפסקה 21 לפסק דינה של כבוד השופטת (כתוארה אז) ת' בזק רפפורט (21.4.21); בשי"א (י-ם) 111/06 אוטו ליין בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים בפסקה 21 להחלטת כבוד השופטת מ' שידלובסקי אור (22.2.07)). על הממונה להפעיל את שיקול דעתו בהחלטה להגיע לצו מוסכם בהתאם לכללי המשפט המנהלי (ה"ע (י-ם) בנק המועלים בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים בפסקה 24 לפסק דינה של כבוד השופטת נ' בן אור (15.6.14); וכן בג"ץ 326/96 כספי נ' הממונה על הגבלים עסקיים בפסקאות 22-23 לפסק דינו של כבוד השופט (כתוארו אז) א' מצא (2.12.96), עוד קודם לחקיקת סי' 50 לחוק התחרות).

7. לאחר שנתתי דעתי לתמונה העולה מהבקשה, על שצורף לה, ולאחר ששקלתי את הטענות בהתנגדות שהוגשו ובמענה להן, באתי לכלל מסקנה כי יש לאשר את ההסכמה וליתן לה תוקף של צו.

8. הממונה שקלה את השיקולים הצריכים לעניין. אכן, המשיבות לא הגישו חודעות מיזוג בנוגע לעסקת המיזוג השנייה ואף החלו בביצוע של עסקת המיזוג השלישית קודם להגשת חודעת מיזוג בגינה. לצד זאת בחינת עסקאות המיזוג לא העלתה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות והמיזוג אושר. עיקרה של הפגיעה הוא אפוא במערך הפיקוח מראש על מיזוגים. הממונה הסבירה את השיקולים שהנחו אותה בכל הנוגע בקביעת חסכום



בית הדין לתחרות ירושלים

ת"כ 24-07-57636 הממונה על התחרות נ' רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ ואח'

תיק חיצוני:

1 לתשלום, ובכלל זה מחזורי המכירות של המשיבות, טיב ההפרה, לצד שיקולים לקולא
2 ולחומרא. הטענות שהעלתה התנועה למען איכות השלטון באשר לגובה הסכום הועלו
3 באורח כללי, בלא התייחסות למדיניות העולה מגילוי הדעת, ובלא שהונחה תשתית לכך
4 שהסכום אינו תואם את המדיניות ואת הקווים המנחים החלים בעניין. לכך אפשר להוסיף
5 כי אף שמדובר בחברה ממשלתית, הרי שהיא בגדר אישיות משפטית נפרדת מן המדינה,
6 וקשה לקבל את הטענות בהתנגדות כי חיובה בתשלום סכום – אף אם לאוצר המדינה –
7 הוא חסר כל משמעות עבורה. הממונה אף התייחסה ליתר טענות ההתנגדות ובכלל זה
8 לטענה העיקרית כי היה מקום להטיל עיצום כספי גם על נושאי משרה. עמדת הממונה
9 בעניין זה מעוגנת בהוראות גילוי הדעת ובמדיניות הנוהגת שלפיה בכלל אין מטילים עיצום
10 כספי כשאין מדובר בהפרה שיש עמה חשש לפגיעה של ממש בתחרות. המענה שניתן על ידי
11 הממונה, שבגדרו הסבירה כי חיוב חברה ממשלתית בתשלום יכול אף להשפיע על התגמול
12 של נושאי המשרה שבה, הוא בנסיבות העניין מניח את הדעת ולא נמצא כי נפל בו פגם.
13 הממונה שקלה גם את נכונות המשיבות לסיום ההליכים באורח מוסכם ועמדה על החיסכון
14 במשאבים שבכך והאפשרות להפנות משאבים לטיפול בעניינים אחרים באופן שיש בו כדי
15 לקדם את האינטרס הציבורי. במכלול נסיבות העניין לא נמצאה עילה שלא לקבל את
16 הבקשה.

17
18 9. נוכח כלל האמור, נראה כי יש בצו במתכונת המוצעת כדי לשרת באופן הולם את אינטרס
19 הציבור וכי ההסכמה שגובשה סבירה ומאזנת בראוי בין ההפרה לבין הצורך בהרתעה
20 ובקידום אכיפת החוק.

21
22 10. התוצאה היא שהבקשה מתקבלת. בהתאם לסי 50 לחוק התחרות ניתן תוקף של צו
23 להסכמה שבין הממונה לבין המשיבות (נספח א' לבקשה).

המזכירות תמציא לצדדים

24
25
26
27 ניתן היום, ח' אב תשפ"ד, 12 אוגוסט 2024, בהעדר הצדדים.



בית הדין לתחרות ירושלים

ת"כ 24-07-57636 הממונה על התחרות נ' רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ ואח'

תיק חיצוני:

דוד גדיעוני, שופט

1
2

ארכיון
פרסום