

ירושלים, כ"ז תשרי תשפ"ו

19 אוקטובר 2025

לכבוד:

מר ניר ברקת, שר הכלכלה והתעשייה

מר בצלאל סמוטריץ', שר האוצר

מר דני טל, הממונה על היטלי הסחר

באמצעות: דוא"ל

שלום רב,

הנדון: ממצאי חקירת היצף בעניין יבוא פרופילי אלומיניום מסין – עמדת הממונה על

התחרות

הריני מתכבדת להביא בפני כב' השרים את עיקרי ממצאי הבדיקה שערכה רשות התחרות (להלן גם הרשות) בדבר ההשלכות שתהיינה להטלת היטל היצף על ייבוא פרופילי אלומיניום מסין לישראל.

כללי

1. ביום 5 במאי 2025 פורסמה על ידי הממונה על היטלי היצף (להלן גם הממונה) החלטה מקדמית בדבר הצורך במתן ערובה זמנית על ייבוא בהיצף של פרופילי אלומיניום מסין. עם פרסום העותק הגלוי של ההחלטה המקדמית החלה רשות התחרות בבחינה של הענף. ביום 12 במאי 2025 פורסם תיקון מועד גביית הערובה הזמנית, במסגרתו הממונה על היטלי היצף החליט לדחות את המועד הקובע לכניסתה של הערובה הזמנית לתוקף ליום ה-27 ביוני 2025. ביום 26 ביוני הממונה עדכן כי מועד גביית הערובה נדחה לתאריך ה-27 בספטמבר 2025. ביום 4 בספטמבר התקבל ברשות התחרות עותק

מחלקת שווקים

גלוי של ממצאי החקירה (להלן ממצאי הממונה על היטלי הסחר). על פי סעיף 4(ב) להחלטת הממשלה,¹ הממונה על התחרות רשאית להגיש את עמדתה תוך 45 יום.

2. לצורך כך, ביצעה רשות התחרות בדיקה שכללה שיחות עם גורמים שונים הפועלים בתחום, עיון במקורות מידע רשמיים גלויים ובכלל זה בממצאי הממונה על היטלי הסחר, וכן איסוף נתונים מחברות בתחום וניתוח המידע שהתקבל. במסמך זה יפורטו המסקנות והממצאים העולים מבדיקת רשות התחרות.

רקע

3. מוצרי התלונה והחקירה הם: פרופילים מחמרן (אלומיניום) לא מסוגסג ופרופילים מסגסוגת חמרן, צינורות מחמרן לא מסוגסג וצינורות מסגסוגת חמרן, פרופילים וצינורות מחמרן ודומיהם, פרופילי אלומיניום וצינורות אלומיניום. מוצרים אלו מעובדים בצורת מוטות, קורות או פרופילים חלולים או מוצקים. אלו משמשים לשלושה שימושים עיקריים:

א. שימושים ארכיטקטוניים בענפי בנייה רוויה, פרטית ותעשייה.

ב. מפתחים - דלתות, חלונות, פתחי כניסה ויציאה וכדומה.

ג. ארגזי תריסים, פרגולות וגדרות.

4. פרופילי אלומיניום מהווים רכיב חשוב ומרכזי לענף הבניה. פרופילי אלומיניום יכולים להימכר ללקוח הסופי על ידי קבלן כחלק ממחיר כולל של דירה, אך במקרים רבים הם נמכרים כמוצר בפני עצמו, למשל במהלך שיפוץ בית או במהלך בנייה עצמית.

¹ נוהל שאושר בוועדות שרים לענייני יוקר המחיה, הריכוזיות ועידוד התחרות במשק באוגוסט 2013 (יקר/5) בהחלטת ממשלה מס' 823, "שיקולי תחרות ויוקר מחיה בעת קביעת היטלי סחר" מיום 26.08.2013. שאושרה בהחלטת ממשלה ביום 24.10.2013. הממשלה ה-33. בנימין נתניהו. פורסמה ב-24.10.2013. עודכנה ב-18.09.2017.

5. בהתבסס על שיחות עם קבלני ביצוע גדולים, כל שינוי משמעותי במחירי הפרופילים משפיע על עלות הבנייה של דירות, עלות פרויקטים ואף על זמינות חומרי הגלם.
6. בישראל פועלות 6 יצרניות מקומיות של מוצרי אלומיניום: ארבעת המתלוננות – אקסטל בע"מ (להלן אקסטל), אלובין תעשיות אלומיניום בע"מ (להלן אלובין), קליל תעשיות בע"מ (להלן קליל) ושרמר תעשיות אלומיניום בע"מ (להלן שרמר). כמו כן, פועלות שתי יצרניות נוספות – פרופאל בע"מ (להלן פרופאל), ותדיראן אלומיניום בע"מ (להלן תדיראן).
7. נוסף על יצרניות אלו, פועלים בישראל עשרות יבואנים בגדלים משתנים, חלקם צוינו בממצאי הממונה על היטלי הסחר. לפי ממצאי הממונה על היטלי הסחר, עיקר הייבוא לישראל מקורו בסין, הונג קונג וארה"ב.
8. מוצרי התלונה המיוצרים בסין תחליפיים לאלו המיוצרים בישראל ומהווים "טובין דומים" אלו לאלו באיכותם כפי שמוגדר בסעיף 4 לחוק היטלי סחר ואמצעי הגנה, התשנ"א-1991 (להלן החוק). המוצרים דומים בתכונותיהם הפיזיות, בתהליך יצורם ובשימושם בבניה רוויה, פרטית ותעשייה, כפי שקבע הממונה על היטלי סחר.
9. מבחינת תקינה, יש שני מסלולים עיקריים לייבוא מוצרי אלומיניום שנדרש לגביהם תו תקן. הראשון הוא ייבוא על בסיס עמידה בתקן רשמי, והשני, ייבוא על בסיס הצהרה.
10. מבדיקות שנערכו על ידי רשות התחרות, למרות האפשרות לייבא את מרבית פרופילי אלומיניום על בסיס הצהרה, בשלב זה, חלק מהלקוחות של פרופילי אלומיניום בישראל מעוניינים רק במוצרים שיובאו על פי מסלול העמידה בתקן הרשמי.²

² תקן חל על פרופילים המיועדים בעיקר לשימושים ארכיטקטוניים והעשויים מסגסוגת אלומיניום 6060 ו-6063. ת"י 4402 חלק 1.1 – <https://www.sii.org.il/he/lobby/standardization/standard-4402-1.1>. ת"י 4402 חלק 1.2 – <https://www.sii.org.il/he/lobby/standardization/standard-4402-1.2>.

11. הליך הייצור המקומי של מוצרי האלומיניום מתבסס גם על ייבוא. היצרנים הישראליים מייבאים אלומיניום גולמי בצורה של מוטות עגולים המכונים "לוגים", או מייצרים לוגים בישראל באמצעות מחזור פסולת מתהליך ייצור מוצרי אלומיניום בארץ. הייצור בארץ כולל עיבוד של הלוגים הנזכרים לכדי פרופילים וצינורות. נמצא כי חלק ניכר מהעלות הסופית של פרופילי האלומיניום הוא עלות רכישת הלוגים, אשר מהווה בין 45%-74% מעלות הייצור של היצרניות המקומיות. כך שגם היצרנים המקומיים מייבאים חלק משמעותי מהמוצר המוגמר אותו הם מספקים.

12. בשנים האחרונות, במסגרת מאמצי הממשלה להפחית את יוקר המחיה, בדגש על מחירי תשומות הבנייה, נקטו משרד הכלכלה ומשרד האוצר במדיניות שמטרתה להקל על הרגולציה בתחום ייבוא פרופילי אלומיניום, לפתוח את התחום לתחרות ולהוביל להורדת מחירי פרופילי האלומיניום. במסגרת זו ננקטו מגוון צעדים, בראשם הפחתה של המכס על ייבוא פרופילי אלומיניום מסין וכתוצאה מכך, הקלה על ייבוא פרופילי אלומיניום לישראל.³

המסגרת העיונית – היטל היצף

13. פרק ב'2 לחוק קובע כי יוטל היטל היצף רק במקרים שבהם יתקיימו שלושה תנאים מצטברים: קיומו של ייבוא בהיצף; קיומו של נזק חמור לענף יצרני מקומי; וקיומו של קשר סיבתי בין הייבוא בהיצף לבין הנזק החמור לענף היצרני המקומי.

https://www.sii.org.il/lobby/standardization/standard-page/?id=43ff8d9b-8984-43b2-b9ef-31e2a45af1d7_HE ת"י 4402 חלק 2

https://www.sii.org.il/lobby/standardization/standard-page/?id=4ef4f400-70b3-49d2-a67b-37a7d1fe40cc_HE.

³ התקן 4402 נכלל ברפורמת "לא עוצרים בנמל" – <https://www.gov.il/he/pages/not-stopping-in-the-port-reform> ועתיד להיכנס לרפורמה "מה שטוב לאירופה" בשנת 2027. <https://www.gov.il/he/pages/eu-reform-information>.

14. מטרתם של היטלי היצף היא להתמודד עם מצב שבו נמצא כי הייבוא מביא לפגיעה בתעשייה המקומית, בין היתר כאשר מדובר במחירי יצוא לישראל אשר נמוכים משמעותית בהשוואה למחיר שבו נמכרת אותה התוצרת בארץ המקור. כאשר זהו המקרה, עלולים, בנסיבות מסוימות, להיפגע יצרנים מקומיים אשר עלויות היצור והשיווק שלהם עולים על מחיר המוצרים המיובאים. בה בעת, ככל שמחיר המוצר המיובא אינו משקף את עלויות הייצור של המוצר בארץ המקור, אזי מחירו הנמוך בישראל אינו תוצאה של יעילות הייצור במדינה הזרה והוא אינו צפוי להישאר נמוך בטווח הארוך. שילוב הדברים עלול, בנסיבות מסוימות, להוביל לכך שבטווח הארוך מספר היצרנים הפעילים בתחום יקטן, התחרות תיפגע והתנאים המוצעים לצרכנים ייפגעו. במקרים כאלה, עשויה להיות חשיבות להטלת היצף לשמירה על התחרות בטווח הארוך.

15. אולם, אם לא מתקיימות הנסיבות המתוארות לעיל, והטלת היטל היצף אינה נדרשת לצורך השמירה על התחרות בטווח הארוך, אזי היטל היצף עלול להסב נזק לתחרות ולצרכנים. הטלת ההיטל שקולה להטלת מס על כל התצרוכת של המוצרים מושא ההיטל, מס שיגולגל בסופו של דבר לציבור, הן באופן ישיר והן בדרך של הקטנת הרסן שהייבוא מפעיל על התעשייה המקומית. העלאת מחיר היבוא תפגע בבושרם התחרותי של היבואנים, תגרור אחריה גם העלאה של מחיר המוצר מייצור מקומי וגם הורדה של המגוון הזמין לציבור בישראל, ובהתאם גם תביא להפחתת הכמות הכוללת המוצעת בשוק.

שאלת קיום ההיצף

16. כפי שהוזכר, החוק מתנה את האפשרות להטיל היטל היצף בהתקיימות שלושה תנאים: קיום ייבוא בהיצף; נזק לתעשייה המקומית; וקשר סיבתי ביניהם. על מנת להוכיח קיומו של יבוא בהיצף, על פי סעיף 9 לחוק, נדרש הממונה על היטלי הסחר להראות

מחלקת שווקים

בין היתר כי מחירם של המוצרים המיוצאים לישראל נמוכים ממחירם המקובל בארץ המקור.

17. במסגרת ההחלטה המקדמית קבע הממונה על היטלי סחר כי לצורך קביעת המחיר המקובל, יש צורך להתאים את העלויות המרכזיות בתעשיית האלומיניום בסין לעלויות המקובלות בטורקיה, אשר נבחרה למדינה פונדקאית.⁴ עם זאת, בממצאיו הסופיים "הממונה מצא כי לא ניתן לקבוע את המחיר המקובל על פי מחירו במדינה שלישית שנבחרה בשל העדר נתון אמין ביחס לעלות גורם ייצור מרכזי ומהותי בתהליך. עלות חומר הגלם אלומיניום, כנדרש בסעיף 13 (א) 3 לחוק. "בנוסף, "לא עמדו בפני הממונה נתונים אודות מחירי המכירה של מוצרי התלונה במדינה השלישית שנבחרה או מחירי היצוא ממנה למדינה אחרת כנדרש על פי סעיף 13 (א) 2-1 לחוק". בשל כך החליט הממונה על היטלי סחר, "על אף החלטתו המקדמית, להימנע מהתאמת חישובי המחיר המקובל של היצרנים הסינים לעלויות בטורקיה כמדינה שלישית ולבסס אותו בשלב הממצאים הסופיים על נתוני התעשייה הסינית באשר לעלויות כפי שהובאו בפניו ואומתו על ידו במהלך ביקורי האימות". לאור זאת, גם מסקנות בדיקת הממונה על היטלי סחר השתנו ושיעור ההיטלים המתוכננים ירד באופן משמעותי. שיעורי ההיטל שהממונה על היטלי סחר התכוון לתת בהחלטה המקדמית נעו בין 61%-146% ואילו שיעורי ההיטל שהממונה מבקש לתת בממצאיו הסופיים נעים בין 37%-105%. כמו כן, מדינות שונות כולל ארה"ב, האיחוד האירופי, בריטניה, קנדה ואוסטרליה, קבעו כי קיים היצף של אלומיניום מסין.

נזק לתעשייה המקומית –

⁴ מדינה פונדקאית הינה מדינה שלישית התואמת מבחינת תנאי השוק למדינת היצוא (סין), ובלבד שהמחיר האמור הוא מחיר מייצג למחיר המקובל. שימוש במדינה פונדקאית נעשה כאשר לא ניתן לקבוע את המחיר המקובל על סמך נתוני עלויות ייצור במדינת היצוא בשל ממצאים המעידים על התערבות ממשלתית משמעותית המשפיעה על עלויות הייצור.

חחלקת שווקים

18. ממצאי בדיקת הממונה על היטלי סחר לפיהם קיימת פגיעה של ממש בתעשייה המקומית מתבססים על מספר פרמטרים. בחלק מהפרמטרים הללו, כפי שיפורט להלן, קיים ספק האם אכן נגרמה פגיעה של ממש.

19. כך למשל, בהתייחסות לפרמטר של מניעת עליית מחירים בסעיף 6.6 של ממצאי הממונה על היטלי סחר נכתב כי "נמצא כי מחירי המכירה הממוצעים של החברות המקומיות עלו בשיעורים נמוכים יותר מעליית מחיר חומר הגלם ועבור שתיים מתוך שלוש החברות אף בשיעור נמוך יותר ממדד תשומות הבניה הכולל. בהתאם לכך קבע הממונה כי הנתונים העומדים בפניו תומכים בתופעה משמעותית של מניעת עליית מחירים בשוק המקומי בתקופת החקירה." עם זאת, חשוב להדגיש כי חומרי הגלם מהווים רק חלק מהעלות הכוללת של המוצר הסופי ולכן עלייה באחוז מסוים בעלות חומרי הגלם, אף בהנחה שהיא מגולגלת באופן מלא למחיר לצרכן, אמורה לגרום לעלייה של המחיר הסופי בשיעור נמוך יותר מהעלייה במחיר חומרי הגלם. לפיכך, העובדה שהמחיר הסופי לא עלה באותו שיעור של עליית עלות חומרי הגלם אינה בהכרח מעידה על מניעת עליית מחירים.

20. כמו כן בסעיף 6.5 לממצאי הממונה על היטלי סחר, מציין הממונה על היטלי סחר שנמצאה תופעה של דחיקת מחירים⁵ בקרב שלוש החברות שנבדקו וטוען שזוהי הוכחה נוספת לפגיעה בתעשייה המקומית. עם זאת, יש להדגיש כי מהנתונים המופיעים בממצאי הממונה על היטלי סחר עולה תמונה ברורה לפיה בתקופה שבין שנת 2021 לשנת 2023 חלה עליית מחירים בכל סוגי המוצרים. אמנם, בין שנת 2022 לשנת 2023 חלה ירידה קלה במחירים, אך הסתכלות על התקופה בכללותה מראה, כאמור, עליות מחירים בכלל המוצרים. מכל מקום, גם בתקופה שבה נצפתה ירידת מחירים, מדובר

⁵ דחיקת מחירים (Price Depression) הוא מצב שבו היבוא במחיר היציף גורם לירידת מחירי המוצר נשוא התלונה, מתוצרת מקומית.

מחלקת שווקים

בירידה שאינה משמעותית ומוגבלת לחלק מהמוצרים. נתונים אלה בוודאי אינם תומכים במסקנה לפיה מתקיימת דחיקת מחירים.

21. נוסף על כך, במהלך תקופת החקירה, שתי חברות קיימות הרחיבו את כושר הייצור שלהן באמצעות רכישת מכבשים חדשים ואף נכנסה לשוק מתחרה נוספת שהקימה מפעל חדש. הנתון מעיד שמדובר בתעשייה שבה ההיצע המקומי הלך וגדל. נתון זה כשלעצמו מעמיד בספק רב את מסקנת הממונה על היטלי סחר כי נגרם נזק חמור לתעשייה המקומית בתקופת הבדיקה.

22. ואולם, אף בהנחה שהתקיים נזק מסוים לתעשייה המקומית במהלך תקופת החקירה, ממצאי הממונה על היטלי סחר אינם מבססים קשר סיבתי בין פגיעה כאמור, ככל שהתרחשה, לבין הייבוא, כפי שיוסבר להלן.

היעדר קשר סיבתי

ירידה בביקוש המקומי

23. במסגרת בדיקת רשות התחרות נאספו נתונים מלאים ומקיפים על היקפי הייצור והיבוא על בסיס דרישות נתונים מכלל הגורמים היצרניים בארץ.

24. בניגוד למופיע בממצאי הממונה על היטלי סחר, אשר טוען ליציבות או עלייה כללית בביקוש למוצרי התלונה בשוק,⁶ הנתונים שבידי רשות התחרות מלמדים כי בשנים 2021-2024 נצפתה ירידה משמעותית של כ- 15.5% בהיקף רכישת אלומיניום במשק המקומי. מסקנת הממונה על היטלי סחר לפיה אין ירידה בביקוש, מבוססת על נתוני מכר במונחים כספיים. ואולם, בחינה על פי נתונים כספיים מתעלמת משינויים בשערי המטבע ושינויים במדד ה- LME ולכן אינה מדויקת. הדרך הנכונה למדוד את היקף

⁶ מתוך הנוסח הגלוי של ממצאיו הסופיים. סעיף 7.3 עמוד 129.

המכר בעניין זה, בכל אחת מהשנים, היא בנתונים כמותיים. בלוח 1 שלהלן, מוצגים היקפי המכירות בישראל, הן מייצור מקומי והן מייבוא.

לוח 1 – היקפי ייצור מקומי וייבוא, במונחי טון לשנה

2024	2023	2022	2021	2020	
32,213	30,389	35,851	40,718	37,555	סה"כ מכירות יצרנים מקומיים
54,726	55,480	63,567	62,212	59,530	סה"כ ייבוא
86,939	85,869	99,418	102,930	97,085	סה"כ רכש מקומי

25. בסעיף 7.3 ב.לממצאי הממונה על היטלי סחר, קובע הממונה ש"בסיכום הדברים בין השנים 2021-2023 נותר הביקוש בשוק המקומי כמעט ללא שינוי. לכן, שלל הממונה את האפשרות כי הירידה בביקוש לפרופילי אלומיניום בתקופה הנחקרת הוא זה שגרם לשינוי בדפוסי הצריכה שלהם וגרם לנזק לתעשייה המקומית". ואולם, כפי שמראה לוח 1, הירידה ברכש לאורך תקופת החקירה היא משמעותית מאוד. בנסיבות אלה לא מן הנמנע שהפגיעה בתעשייה המקומית, ככל שקיימת, או לפחות חלק משמעותי ממנה, נובעים מירידה בביקוש ולא כתוצאה מייבוא בהיצף.

26. מטבע הדברים, כאשר כלל השוק חווה ירידה בביקוש, הרי שהרסנים התחרותיים, שמורגשים על ידי כל אחת מהחברות הפעילות בשוק, משמעותיים יותר.

27. בעמודים 99-125 לממצאי הממונה על היטלי סחר, מונה הממונה פרמטרים שבהם הייתה פגיעה בשוק המקומי וטוען שהפגיעה נבעה כתוצאה מהייבוא בהיצף. אולם, בהינתן הירידה בביקוש, כפי שהוצגה בלוח 1 לעיל, לא ניתן לשלול את האפשרות שהנתונים שהממונה על היטלי הסחר מציג ביחס לפגיעה בתעשייה המקומית נובעים מירידה בביקוש, ולא כתוצאה מייבוא בהיצף. בדיקת הממונה על היטלי סחר אינה מסבירה מדוע יש לייחס את הפגיעה הנטענת בייצור המקומי ליבוא בהיצף דווקא ולא לירידה בביקוש.

מחלקת שווקים

28. על פי הנתונים בלוח 1, ניתן גם לראות שנתח השוק של החברות המקומיות מכלל המכירות בשוק, הינו יציב יחסית לאורך השנים, וכי לא הייתה ירידה משמעותית בו לאורך השנים האחרונות. כלומר, לא ניתן לקבוע כי בעקבות הייבוא, הוסט הביקוש מהיצרנים ועבר ליבואנים.

29. למעשה, ממצאי הממונה על היטלי סחר אינם כוללים הוכחה או ניסיון של ממש להוכיח את הקשר הסיבתי בין הפגיעה בתעשייה המקומית לבין הייבוא בהיצף. הממונה קובע שבהיעדר סיבה אחרת נראית לעין, הרי שאם יש פגיעה מסוימת בתעשייה המקומית ובמקביל יש עליה מסוימת בייבוא מסין, אזי יש קשר סיבתי בין השניים. ברי כי בכך לא הוכח קיומו של קשר סיבתי בין היבוא בהיצף לבין הפגיעה בייצור המקומי (גם בהנחה ששני האחרונים קיימים). קשר סיבתי כאמור הוא תנאי מקדים ומחייב לצורך הטלת היטל היצף על פי החוק.

30. ואולם, לא רק שלא הוכח קיומו של קשר סיבתי בין פגיעה בתעשייה המקומית לבין הייבוא, אלא שהנתונים לעיל, המבססים ירידה כללית בביקוש, מעלים דווקא את ההסתברות שלא קיים קשר סיבתי כאמור.

31. בנוסף, למעט העלייה ביבוא מסין שחלה בין השנים 2021-2022, העלייה של הייבוא מסין בשאר שנות החקירה אינה משמעותית כלל. משנת 2022 ועד שנת 2024, הייתה עלייה של אלפיים טון בלבד בייבוא מסין, ומשנת 2020 לשנת 2021 עליה של אלף טון בלבד. גם עובדה מובילה למסקנה שלא הוכח קשר סיבתי בין הפגיעה בתעשייה המקומית (בהנחה שקיימת) לבין הייבוא מסין.

32. כמו כן, היחס בין חלקה של התוצרת המקומית מכלל הרכישות לחלקו של הייבוא מסין, לא ירד באופן משמעותי בתקופת החקירה. עובדה זו מצביעה אף היא על היעדר קשר סיבתי בין הייבוא לבין הפגיעה בתעשייה המקומית.

ההשפעה התחרותית של הטלת ההיטל –

כושר הייצור של התעשייה המקומית

33. לוח 2 מציג את סך כושר הייצור של החברות בארץ, על פי נתונים שהתקבלו מהחברות לדרישת הממונה על התחרות.

34. בחינת השאלה אם תעשיית האלומיניום מתאפיינת בעודף או חוסר כושר ייצור נועדה לבחון האם לתעשייה המקומית, בתוספת ייבוא ממדינות שאינן סין, יש יכולת לספק את כלל הביקוש המקומי.

35. ככל שהתשובה לכך שלילית, אזי הפגיעה בתחרות ובצרכן כתוצאה מהטלת היטל היצף צפויה להיות גבוהה ומשמעותית יותר. מנגד, ככל שלתעשייה המקומית בתוספת ייבוא ממדינות שאינן סין יש יכולת לענות על כלל צרכי המשק, הפגיעה בתחרות כתוצאה מהטלת היטל היצף על יבוא מסין תהיה תלויה במבנה השוק וברמת התחרות השוררת בו כאשר היבוא מסין מתייקר.

36. כפי שניתן לראות, מדווחי היצרנים המקומיים ביחס לכושר הייצור שלהם עולה כי ביחס לכמות הנמכרת כיום בשוק לא צפוי כי צמצום היבוא מסין יביא לעודף ביקוש.

37. השוואה של הביקוש בשנים האחרונות לסך כושר הייצור שמדווחות עליו היצרניות המקומיות מצביעה על כך שהחברות המקומיות ביחד עם היבוא שמקורו אינו בסין, יכולות לספק את סך הביקוש המקומי, לו היו מייצרות את מלוא התפוקה הפוטנציאלית שלהן.

לוח 2 – כושר ייצור מקומי בטונות⁷

2025	2024	2023	2022	2021	
80,136 ⁸	70,436	57,636	56,976	56,976	סה"כ כושר ייצור בישראל
⁹ 24,800	24,800	22,500	31,800	39,200	ייבוא (לא מסין)
¹⁰ 99,418	86,939	85,869	99,418	102,930	סה"כ ביקוש בישראל
-	-	5,733	10,642	6,754	עודף ביקוש (ללא סין)
5,518	8,297	-	-	-	עודף היצע (ללא סין)

38. כלומר, גם אם הייבוא מסין יצטמצם, היצרניות המקומיות, בתוספת יבוא ממדינות שאינן סין, עשויות לספק את הביקוש המקומי בישראל, ככל שהן ינצלו את מלוא כושר הייצור שלהן וככל שלא תחול עליהן בביקוש¹¹. כמו כן, ייתכן כי קיימות מדינות נוספות מהן ניתן לייבא פרופילי אלומיניום שכבר כיום הייבוא מהן נמצא במגמת עלייה. לזאת יש להוסיף כי חלק מהמוצרים המיובאים מסין והנכללים בסך הייבוא ובעקבות כך גם בסך הביקוש המקומי הם מוצרים המוחרגים מבדיקת הממונה על היטלי סחר מאחר

⁷ יצוין כי בין החברות המקומיות יש הבדלים מינוריים בבסיס החישוב, בפרט – בחלק קטן מהחברות ישנה משמרת עבודה בשישי ובשבת. גם ביחס למספר ימי העבודה המלאים בחודש יש פער של עד 10% בין החברות. אם מניחים כי בכל המפעלים לא פועלים בסופי שבוע ופועלים 21 ימי עבודה בחודש כושר הייצור המקומי נמוך יותר. בעמדתנו זו הנחנו את ההנחות המקלות עם החברות המקומיות.

⁸ העלייה בכושר הייצור בשנת 2025 נגרמת כתוצאה מכניסה לשימוש של שני מכבשים נוספים בשני מפעלים שונים, מכבש אחד באמצע שנת 2024 ומכבש נוסף בספטמבר 2025, וכתוצאה מכניסה של יצרנית נוספת לשוק בתחילת שנת 2024. יש לציין כי ליצרנית החדשה כושר ייצור של כ-7,800 טון לשנה אך למעשה היא מתחרה פוטנציאלית מכיוון שעד כה לא ייצרה מוצרי אלומיניום לתעשייה למרות יכולתה לעשות זאת.

⁹ זו הערכה המניחה כי הייבוא ממדינות אחרות לא השתנה.

¹⁰ הערכה מחמירה המניחה עלייה בביקוש לגובה הביקוש בשנת 2022, לפני מלחמת חרבות ברזל.

¹¹ כפי שניתן לראות מהנתונים בלוח 1, מאז 2021 אף אחד מהמפעלים לא ניצל את מלא כושר הייצור שלו, ושניים מהמפעלים אף ייצרו בכל השנים הללו כמות מקסימלית שניצלה פחות מ-50% מכושר הייצור שלהם.

מחלקת שווקים

שאינ ייצור מקומי למוצרים אלו¹², ולכן יש להניח כי עודף כושר הייצור המקומי עשוי להיות אף גדול יותר. יחד עם זאת, בעקבות המלחמה והצורך בשיפוץ מבנים שנפגעו במהלכה, צפויה עלייה מסוימת בביקוש בתקופה הקרובה. מהנתונים עולה כי גם בהנחה שהביקוש יחזור לרמה שהייתה בשנת 2022, כושר הייצור המקומי יכול יהיה לספק את כלל הביקוש.

39. מבחינה תחרותית, קיימת חשיבות למבנה השוק ולמספר השחקנים המקומיים והיבואנים האחרים הפעילים בו. כאמור, בישראל ישנן שש חברות יצרניות ויבואניות ממדינות נוספות, שיתחרו ביניהן על הביקוש הנוסף שייווצר כתוצאה מהטלת ההיטל והקטנת הייבוא מסין. אין אפשרות לומר כי לא תתקיים פגיעה תחרותית בעקבות הטלת היטל ההיצף וההחלשה של התחרות מצד היבואנים מסין לאור ההתייקרות הצפויה במוצרים הסיניים, אולם עובדה זו ממתנת את הפגיעה הצפויה בהשוואה למצב שבו היו נותרות בשוק מספר קטן יותר של חברות.

חסמי כניסה וחסמי מעבר

40. בכל שחסי המעבר של היבואנים הקיימים וחסמי הכניסה של יבואנים חדשים לתחום ייבוא האלומיניום הם גבוהים יותר, כך ניתן להניח שההשפעה התחרותית של הטלת ההיטל תהיה משמעותית יותר. במילים אחרות, ככל שליבואן שלא ייבא עד היום מוצרי אלומיניום או שייבא מוצרי אלומיניום מסין יהיה קשה יותר להתחיל לייבא מוצרי אלומיניום ממדינות אחרות, כך הפגיעה התחרותית שתגרם בשל הטלת היטל ההיצף תהיה משמעותית יותר. זאת שכן השוק יישאר ללא הכמות שיובאה מסין עד הטלת ההיטל ומספר השחקנים יהיה קטן יותר.

41. כאמור לעיל, ניתן לייבא את מוצרי החקירה במסלול של הצהרה, שבמסגרתו היבואן מצהיר שהמוצרים עומדים בדרישות התקינה, ללא צורך בתקינה רשמית. לפיכך,

¹² להערכתן של חלק מהיצרניות מדובר על בין 15% ל- 30% מכלל המוצרים המיובאים מסין.

מחלקת שווקים

הטלת היטל היצף על מפעלים בסין לא בהכרח תיצור קושי משמעותי ליבואנים קיימים להעביר את היבוא למדינות אחרות. יחד עם זאת, במסגרת ההתקשרות עם מפעל אלומיניום, נדרש היבואן לתכנן ולרכוש תבניות ייעודיות (להלן דיזות) באמצעותן מייצרים את הפרופילים הספציפיים. משך הייצור של הדיזות עומד על כ-2-3 חודשים ויש לו עלות בלתי מבוטלת בפני עצמה. לאור האמור, למעבר של יבואני אלומיניום ממפעל למפעל עלולה להיות השפעה בטווח הזמן הקצר, וזאת ללא קשר לשאלה האם היבוא נעשה במסלול של הצהרה, או על פי תקן רשמי.

42. כמו כן, קיימים מקרים בהם הלקוחות דורשים לקבל רק מוצרים שיובאו על פי עמידה בתקן רשמי. קבלת תקן למפעל בחו"ל הינו תהליך מורכב, יקר, אשר מצריך פרק זמן של מעל חצי שנה ובמקרים מסוימים מגיע לשנה ויותר.

סיכום

43. הטלת היטל היצף עומדת בניגוד למדיניות הממשלה להפחית את מחירי הדיור מאחר והיא עלולה לגרום לעליית מחירים.

44. כפי שעולה מהמפורט לעיל, ספק אם קיימת פגיעה ביצרנים המקומיים.

45. בנוסף, עמדת הממונה על היטלי סחר לא מוכיחה כי קיים קשר סיבתי בין היבוא בהיצף (בהנחה שקיים) לבין הפגיעה בייצור המקומי (גם אם קיימת). יתרה מכך, הנתונים שבידי רשות התחרות מלמדים כי בשנים האחרונות קיימת ירידה לא זניחה בביקוש, כך שקיימת הסתברות לא מבוטלת שדווקא היא הסיבה לפגיעה הנטענת בייצור המקומי, ולא היבוא מסין.

46. אני צופה שהטלת היטל היצף תביא לפגיעה מסוימת בתחרות. יחד עם זאת, מצאתי כי כושר הייצור המקומי בתוספת יבוא ממדינות אחרות עשוי לספק את הביקוש המקומי. זאת, בנוסף לעובדה שישנן שש יצרניות מקומיות ויבוא ממקומות נוספים בעולם שאינם סין, צפויים למתן את הפגיעה התחרותית.

מחלקת שווקים

אנו עומדים לרשותכם למענה על שאלות או למתן הבהרות, ככל שאלה תידרשנה.

בכבוד רב,

מיכל בן
הממונה על התחרות