



## רשות ההגבלים העסקיים

### **בקשת מיזוג: אלקטרה (ישראל) בע"מ ו-מעליות טל, יבוא התקנה ושרותים, קרית אריה, פתח תקוה**

#### **I. הקדמה**

ביום 26.7.93 נחתם חוזה מכר בין אלקטרה (ישראל) בע"מ (להלן: "אלקטרה") לבין מעליות טל יבוא התקנה ושרותים קרית אריה פ"ת ואחרים (להלן: "טל") לפיו תרכוש הראשונה מן האחרונה, תמורת \$3,650,000, את מכלול פעילותה העסקית, הכוללת בראש ובראשונה את תיק הסכמי השרות למעליות, וכן את המוניטין והשם, הסכמים לביצוע עבודות התקנה למעליות, מלאי, הזמנות פתוחות, חובות דמי שירות ורכוש קבוע. למחרת חתימת חוזה המכר הגישו הצדדים, בהתאם למצוות פרק ג' לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח 1988- (להלן: "חוק ההגבלים"), הודעת מיזוג ובה נתבקשתי לאשר את העסקה.

#### **II. התשתית העובדתית**

##### **א. הטיפול בבקשת המיזוג**

בטרם גיבשתי עמדתי בנוגע לבקשה שבנדון שמעתי את הצדדים לעסקה, ביקרתי במפעלי החברות המתמזגות, שוחחתי עם נציגי חברות מתחרות, עם גורמים המעורים בענף המעליות ועם מפקח עבודה ראשי במשרד העבודה והרווחה. כמו כן, שמעתי את עמדת מנהל תעשיות טכנולוגיות במשרד התעשייה והמסחר ואת עמדת הרשות להגנת הצרכן. בתום אלה, ולאורם, התקיימה התייעצות עם הוועדה המייעצת לעניין מיזוג חברות, בראשות מר נחמיה חסיד.

עסקת המיזוג בין הצדדים נולדה כמעט על דרך המקרה, וראשיתה במו"מ ראשוני שהחל בתחילת השנה. המו"מ התנהל בתנאי בלעדיות הדדית, הגם שבמהלכו הובע עניין ברכישת החברה אף על ידי אחרים, מן הענף ומחוצה לו. מבנה העסקה ושוויה הם בגדר המקובל בענף. לדברי אלקטרה, היא רואה בביצוע העסקה מהלך של הגדלת נפח תיק השרות תוך ניצול התשתית הקיימת וחדירה לתחום המעליות הביתיות שבו ל-טל התמחות ויתרון יחסי.

אחת המתחרות החשובות הביעה עמדתה כי התחזקותו של מתחרה, במיוחד המתחרה הגדול שלהם, אלקטרה, איננה חיובית מנקודת ראותה ומנקודת ראות הענף בכלל. בהקשר זה העלתה המתחרה את האפשרות כי אישור המיזוג יהיה כפוף לתנאי שתיק השרות יפוצל בין שתיים, שלוש חברות. ממילא, לדברי המתחרה, צפוי גל של עסקאות מיזוג, ואף התקיים מו"מ מסחרי בינה לבין מספר חברות פוטנציאליות לקנייה.

לעומת זאת מתחרה אחר הביע עמדתו, לאחר לבטים רבים, כי לדעתו המיזוג איננו מעורר קושי. למעשה, מתכוון גם מתחרה זה לשקול רכישת תיק שרות של חברה בינונית, אם תקרה בפניו ההזדמנות, ואם יקבל את האישורים המתאימים. עמדה דומה בעיקרה הביע מתחרה חשוב נוסף.

הרשות להגנת הצרכן הביעה דאגה כללית נוכח המיזוג הצפוי וסברה שלא ראוי לאשרו. נוכח המצב הנורמטיבי המותיר מרחב מחיה מצומצם לתחרות, נורמות התנהגות המאופיינות באי הגנה על הצרכן, וחשיבותה המיוחדת של התחרות בתחום הנדון הנוגע לעניינם של משקי בית כה רבים, מתעורר לדעת הרשות חשש כי המיזוג יגרום לפגיעה משמעותית בתחרות ולפגיעה בציבור.

מנהל תעשיות טכנולוגיות במשרד התעשייה והמסחר קיים מצידו בדיקה עצמאית של הענף ומגמותיו. המלצת המנהל מסתייגת מאישור המיזוג.

הוועדה המייעצת לעניין מיזוג חברות נדרשה אף היא לבקשת המיזוג. הוועדה ראתה להמליץ על התנגדות לביצוע המיזוג, הואיל וביצועו מעורר חשש סביר לפגיעה באופן משמעותי בתחרות בענף ובציבור.

עוד אציין, כי קיבלנו מכתב אנונימי מיום 8.8.93, החתום על ידי גורם המכונה "ועד חירום של עובדי מעליות נחושתן, אלקטרה, ישראלופט, מגן, טל וכפיר", והמתריע כי בענף מתקיים קרטל במסגרת "מועדון יצרני המעליות". מכתב דומה נשלח מבעוד יום למערכות העיתונים הכלכליים, אשר אף הביאו את תוכנו לידיעת קוראיהם. החברות המתמזגות טענו כי מכתב זה בזיוף יסודו.

לא ראיתי להתייחס למכתב זה. לעתים מזומנות אנו נפגשים עם גורמים המבקשים להשמיע באוזנו דבר, ובלבד שתובטח חשאיות הפגישה. מקום ושעה שעוסקים בתחומי ההגבלים העסקיים, שמטיבם כרוכים בגופים כלכליים רבי עוצמה, קיום פגישות בתנאים כאלה הוא בבחינת כורח בל יגונה. חובה עלינו להטות אוזן ולשמוע גם את אשר בפי האזרח החושש להיחשף פן יבולע לו. אולם כלל ברזל נקוט בידנו, שלא להסתמך על מידע כזה, במערומוי, כבסיס לקבלת החלטות. מידע כזה יקבל משקל ראוי רק אם וכאשר יעלה בידנו לאמתו ולהצליבו במקורות אמינים. לו חפצו העומדים מאחורי כתיבת המכתב להשמיע דברם בתנאי שזהותם תישאר חסויה, היינו מכבדים מבוקשם ושומעים דברם. בנסיבות העניין,

משלא ראו כותבי המכתב להשמיע עמדתם בדרך האמורה, אין לנו אלא להתעלם כליל ממכתב זה.

## ב. אופי הענף

ענף המעליות מתחלק לשני תחומי עיסוק עיקריים: האחד, ייצור והתקנת מעליות; והאחר, מתן שירות תחזוקה ותיקון מעליות, לרבות שיפוצן. העוסק בתחום הראשון, לעולם יעסוק גם בתחום השני, אך העוסק במתן שירות אינו רשאי לעסוק בהתקנת מעליות אלא אם עבר הליכי רישוי מתאימים. בדרך כלל, החברה המתקינה את המעליות תזכה אף בחוזה מתן השירות השוטף למעלית, לפחות בשנותיה הראשונות. המקור העיקרי ליצירת רווחים בענף טמון בתחום השרות, בעוד שתחום ההתקנה מצטייר כרווחי פחות ועיקר יתרונו בבניית תיק שרות. כאלה הם פני הדברים בעולם, ובדרך כלל, גם בישראל.

נטען כי בארצנו מסתמנת תופעה ייחודית של הפסדים ישירים בתחום התקנת המעליות, הנמכרות במחיר העלות המשתנה (מעליות ביתיות) ואף הרבה מתחת לכך (מעליות פרוייקטאליות). כמובן, גודל ההפסד הנטען יושפע ממדיניות העמסת העלויות הכלליות והקבועות על מגזרי הפעילות השונים של הפירמה, אך מכל מקום, חזקה על חברה עסקית שיודעת היא לכלכל את צעדיה בשום שכל.

(1) **סדרי גודל**: בשנת 1978, לפני 15 שנים, הוערכה כמות המעליות בישראל בכ-9,000 מעליות.<sup>1</sup>

(2) **מתקני המעליות ונותני השרות**: בשנת 1978 כלל הענף 9 חברות מתקינות מעליות, ומספקות שירותי תחזוקה ותיקון למעליות. העיקריות שבהן היו אלקטרה, נחושטן תעשיית מעליות בע"מ (להלן: "נחושטן"), ישראלופט תעשיות (1972) בע"מ (להלן: "ישראלופט") וחירות, וכן א. צום בע"מ, אדורם מעליות בע"מ, מעליות אטלס בע"מ, מעליות ברכול בע"מ ומעליות טל.<sup>2</sup>

כיום פועלות בענף ייצור והתקנת מעליות כתריסר חברות. הרשימה דאז ראתה אי אלו תמורות, הגם שבסיסה נותר דומה. שלוש החברות המובילות בענף והעוסקות בייצור, התקנה, שיפוצ ושרות למעליות, הן נחושטן, ישראלופט ואלקטרה. לצד שלושת אלה פועלות מספר חברות נוספות: חרות, מגן+מעוז, טל מעליות, כפיר מעליות, א. צום, טיב חדש, אינטראפ וכן פאר מעליות, שחק מעליות ואמינות שחלקן בשוק בטל בשישים.

נחושטן מייצגת בישראל את יצרן המעליות השווייצרי Schindler, שהוא היצרן השני בגודלו בשוק העולמי. ישראלופט קשורה עם יצרן המעליות הגרמני Thyssen, אף הוא מהמובילים

<sup>1</sup> משרד התעשייה והמסחר והתיירות, בדיקת מונופולין במתן שירות למעליות, עמ' 1 (23.6.1978) (להלן: דו"ח הועדה").

<sup>2</sup> דו"ח הועדה, שם.

בתחום. אלקטרה מייצגת בישראל את יצרן המעליות האמריקאי Otis, שהוא היצרן הראשון בגודלו בשוק העולמי. חרות ו-מגן קשורים ליצרן המעליות הפיני Kone, לאחר שזה רכש את החברות Fiam ו-Sabiem. יצרן זה נחשב לשלישי בגודלו בשוק העולמי.

שאר החברות הפועלות בענף, שהעיקריות שבהן הן טל, כפיר ו-א. צום (ולאחרונה הצטרפה אינטר-אפ), למעשה אינן קשורות או מייצגות יצרני מעליות מוכרים וגדולים. החברות המקומיות רוכשות את הרכיבים הדרושים מיצרנים שונים. מכונות (מערכת הינע+תיבת הילוכים), פסים אנכיים, חלקים בטיחותיים, הנעי דלתות, מעגנים ללוחות פיקוד, מיובאים, בעיקר מאיטליה, אך גם מגרמניה וספרד. החברות כולן, ברמה זו או אחרת, מייצרות או רוכשות בארץ את תא המעלית, דלתותיה, כבלים, חיזוקי פסים, משקלות נגדיים, לוחות פיקוד, ושאר חומרי עזר.

בדרך כלל, מעליות פרוייקטאליות, שעל טיבן אעמוד להלן, יימכרו רק על ידי חברה המייצגת חברה זרה מובילה.<sup>3</sup> מעליות אלה, בדרך כלל, מיובאות כמערכת מוכנה (Kit) המותקנת באתר. יש וחברה שאינה נציגה כאמור, מוכרת מעלית פרוייקטאלית שאינה מבית היוצר של אחת החברות הבינלאומיות, אך זהו חריג. לעומת זאת, מעליות סטנדרטיות, בדרך כלל מורכבות בישראל ממגוון חלקים, גם כאשר הן נמכרות על ידי החברות המייצגות חברות זרות.

רשימת החברות בעלות רשיונות למתן שירות למעליות, נכון ליום 1.6.93, עומד על 84, מהן מורשות כ-20 לעסוק גם בהתקנת מעליות. לשם השוואה, בשנת 1978 פעלו בשוק רק תריסר חברות קטנות שהתמחו במתן שירות בלבד. הגידול במספר נותני השירות ימצא הסברו במספר צעדים משולבים שאפשרו הגברת התחרות בתחום השירות, ועל כך עוד אעמוד להלן.

### (3) סוגי המעליות: מקובל לחלק את העיסוק בהתקנת מעליות לשני סוגים עיקריים:

(א) מעליות סטנדרט - מעליות לבתי מגורים, החל ממעלית מקובלת לבית בן ארבע קומות (חמש תחנות), דרך שמונה קומות, וכלה במעליות למגדל דירות בן 12 קומות. מעליות אלה, לפחות השכיחות שבהן, הן מעין "מוצר מדף", הנמכרות במחיר פחות או יותר אחיד ומקובל. בתחום זה, למעשה, פעילות כל החברות המייצרות ומתקינות מעליות. המוצר הוא יחסית מוצר הומוגני.

<sup>3</sup> למעשה, כבר מיוצגות בישראל כל חברות המעליות המערביות העיקריות. פוטנציאל ייצוג קיים מקרב החברות היפניות Hitachi ו-Mitsubishi. אלה סרבו עד כה להקים נוכחות בשוק בין אם משום החרם הערבי ובין אם משום שהן רואות בשוק הישראלי שוק קטן ממדים הרווי בנוכחות החברות הבינלאומיות (ביפן בלבד הותקנו בשנת 1991 סך של 37,000 מעליות). תוצרת יצרנים אחרים נמצאה יקרה מדי לשוק הישראלי.

(ב) מעליות פרואיקטאליות - מעליות תפורות לפי מידה, המותקנות בבנייני מידות, כמו מגדלי משרדים, בתי מלון, מבני ציבור וקניונים. בגדר אלה יבואו מעליות High rise שמהירותן עד 2 מטר בשניה ומעליות Gearless שמהירותן עולה על זו האמורה. שוק זה נשלט בעיקרו על ידי נחושתן, אלקטרה וישראלפט, שחלקן המצרפי מוערך בכ-90% מהתחום. המוצר הוא מוצר הטרוגני, ומחירו גבוה מונים הרבה ממחירו של המוצר הסטנדרטי.

מעליות הסטנדרט מהות כמותית את רוב מניינו ובניינו של הענף (כ-80% עד 90%). הואיל ומחירן היחסי של מעליות הסטנדרט הוא נמוך, במונחי מחזור כספי נופל משקלן היחסי ממשקלן הכמותי. מטבע המוצר המחייב התקנה ושרות באתר המעלית, וקשרי הייצוג של יצרנים רב-לאומיים על ידי החברות המקומיות, הענף אינו מייצא מעליות, ואינו צפוי לעשות כן.

4) **מתן שרות:** מעלית היא מסוג המוצרים בני הקיימא המשרתים את צרכניהם משך תקופה ארוכה במיוחד, לאמור עשרות בשנים. שירות תחזוקה סדיר למעליות הינו שרות חיוני, שצרכן חייב להזדקק לו, להלכה ולמעשה, במשך שנים רבות.

מקובל להבחין בין שני סוגי חוזי שרות עיקריים:

(א) חוזה שרות רגיל - בחוזה זה מתחייבת החברה במתן שרות תקופתי וטיפול מונע למעלית תמורת תשלום בגין חלפים וזמן עבודה. לעתים קרובות תועמד תקופת חוזה כזה על שנה אחת, והוא יתחדש מאליה, אלא אם ייתן אחד הצדדים הודעה מפסיקה. בתקופת החוזה מובטחת לחברת השרות בלעדיות מלאה בכל הנוגע לתיקון המעלית ותחזוקתה.

(ב) חוזה שרות מקיף (All-in Service) - בחוזה זה מתחייבת החברה בנוסף לקבוע בחוזה השרות הרגיל, לתקן על חשבונה כל תקלה שתפקוד את המעלית. בדרך כלל, תועמד תקופת חוזה כזה על חמש שנים, אך כעת נדונה האפשרות לקבוע על פי דין תקרת תקופת תוקף מרבית קצרה יותר. חוזה השרות המקיף מקובל מאד במעליות פרואיקטאליות, ולגבי מעליות אלה הוא בדרך כלל ייכרת אך ורק עם החברה שהתקינה את המעלית. בשנים האחרונות מסתמנת נטיית מה לכרות חוזה שרות מקיף גם בנוגע למעליות הסטנדרטיות הביתיות.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> דמי חוזה שרות רגיל למעלית סטנדרט לארבע קומות עומד היום על כ-250 עד 350 שקלים לחודש. חוזה שרות מקיף יעלה כ-50%- עד 80% יותר. בענף מקובל ליתן הנחה עד 20% (שווה ערך לשנת שרות חינם) כאשר נכרת חוזה שרות לחמש שנים.

5) **התשתית הנורמטיבית:** שכבות שונות של הוראות חוק מסדירות את פעילותו של הענף, הן במישור הביקוש והן במישור ההיצע.

במישור הביקוש, חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 קובע בסעיף 158א כי בכל בנין גבוה תותקן מעלית לנשיאת בני אדם. לעניין זה נקבע כי בכל בנין שגובהו מעל 12 מטרים (ארבע קומות) תותקן מעלית, ובכל בנין רב קומות שגובהו עולה על 27 מטרים (9 קומות) תותקנה שתי מעליות, והכל כמפורט בתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (תוספת שניה) סימן ו'.

במישור ההיצע, בעבר, רשאי היה כל דכפין לעסוק בהתקנת ומתן שרות למעליות, שכן לא היה זה מקצוע טעון רישוי ופיקוח. בשנת 1984 חל מפנה חשוב בתחום, עת הסתיים מהלך ממושך שפניו יצירת תנאים לתחרות בענף תוך שמירת בטיחות המשתמשים במעליות.

המועצה להגבלים עסקיים, בראשות השופט דוד בכור, החליטה ביום 9.7.82 להכיר בכל אחת מתשע חברות המעליות שהוזכרו בראש החלטת המועצה (לרבות המתמזגות), כמונופולין בשרות ותחזוקה, הואיל וכל חברה מספקת שירות תחזוקה ותיקונים ללמעלה ממחצית מעליותיה.<sup>5</sup> במילים אחרות, נקבע כי הענף הרלבנטי לשרות מעליות מצטמצם למעליות של כל יצרן בנפרד להבדיל מכל המעליות במדינה, או בחלק גיאוגרפי ממנה.

בתוקף הכרזה זו, ובהמשך לה, הוחלט להטיל על כל חברה את החובה לספק חלקי חילוף, במחיר סביר ומפוקח. כמו כן התנתה המועצה את הוצאת הצו בדבר אספקת החלפים בהוצאת צווים נוספים באותו מועד, והם: חיוב החברות במתן תקופת אחריות לשנה ותקופת שרות לחצי שנה ללא תמורה; המצאת תיק מידע בדבר מפרט המעלית; עיסוק בהתקנת מעליות יהיה טעון רשיון של רשות מוסמכת, שתוודא כי בכוחו של מתקין המעליות להבטיח מתן שרות והספקת חלפים למעליות המותקנות על ידו; ועיסוק במתן שירות למעליות יהיה טעון רשיון של רשות מוסמכת שתוודא שנותני השירות הם בעלי ידע מקצועי וכשירות הולמת.

ואכן, במקביל לפרסום צו הספקת החלפים,<sup>6</sup> הוכרז תקן ישראלי מס' 24 חלק 1 - מעליות נוסעים ומעליות משא, כתקן רשמי ונקבע תו תקן חובה. מכון התקנים הישראלי החל לבדוק מדגמית את המעלית לאחר ההתקנה, ולאחרונה הוחלה, למעשה, חובת בדיקה על ידי מכון התקנים על כל מעלית חדשה.

<sup>5</sup> תיק מספר מ/343/107/ הממונה על ההגבלים העסקיים נ. אלקטרה (ישראל) בע"מ, נחושטן תעשיית מעליות בע"מ, ישראלפט תעשיות (1972) בע"מ, חרות בע"מ, אדורם מהנדסים בע"מ, מעליות ברקול בע"מ, מעליות טל (יבוא התקנה ושירותים בע"מ) א. צום בע"מ ומעליות אטלס (לא פורסם).

<sup>6</sup> צו ההגבלים העסקיים (דרכי הספקה של חלקי חילוף לשירותי תיקון ואחזקה של מעליות חשמליות) התשמ"ד-1984, ק"ת 4583, התשמ"ד, עמ' 861.

בהתאם הפך העיסוק במקצוע המעליות למקצוע הכפוף לחובת רישוי.<sup>7</sup> התקנת מעליות ומתן שירות יכול שיינתן רק בהתאם לאמות מידה שנקבעו, לרבות החיוב בהעסקת מעליתן מוסמך (שלב ג') אחד לפחות,<sup>8</sup> אמצעי קשר, מלאי חלקי חילוף, כלי עבודה והסדרי גיבוי.<sup>9</sup>

כן הותקנו בפקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש] התש"ל1970- הוראות הקובעות כי לא תוכנס לשימוש מעלית חדשה אלא אם נוסתה ונבדקה בידי בודק מוסמך וכי לא ישתמשו במעלית אלא אם נבדקה בידי בודק מוסמך תוך ששת החודשים שקדמו לשימוש. בודק מוסמך הינו מהנדס עצמאי אשר והכר על ידי מפקח עבודה ראשי, לאחר בחינות, ככשיר לשמש בתפקידו. מצא בודק מוסמך ליקויים המחייבים השבתת המעלית, ישבית את המעלית וידווח על כך ישירות למפקח עבודה ראשי. עוד קובעת הפקודה כי כל מעלית חייבת להיות נשוא חוזה שירות עם חברה מוסמכת, המופקדת על מתן טיפול מונע, טיפול שבר וחילוץ.

אכן, שיטת הפיקוח על המעליות בישראל מושתת על מערך בדיקות מקיף ופרטני הפורש מצודתו תקופתית על כל מעלית ומעלית; אין מסתפקים בבדיקה מדגמית ובהטלת חובת טיול תקופתי.

6) **שיפוצי מעליות:** כיום עוסקות בשיפוצי מעליות הן חברות ההתקנה והן חברות שרות. עלות שיפוץ יסודי של מעלית, הכולל החלפת מערכת הינע, מעטפת תא ולוח פיקוד עשויה להגיע כמעט כדי עלות התקנת מעלית חדשה. רשויות הפיקוח נוטות לסווג את עבודות השיפוץ כחלק ממגזר התקנת המעליות, ואפשר והדבר אף ייקבע על ידן באופן מחייב. במידה ואכן תקבע הוראה כזו, יינעל כתוצאה מכך תחום שיפוצי המעליות בפני בפני חברות השרות ורק חברות ההתקנה תורשנה לעסוק במלאכת שיפוצי המעליות. כמובן, ליציאת חברות השרות מהמגזר האמור תיוודע השפעה על רמת התחרות בו.

7) **תרומת התחרות:** בעשור שחלף מאז נסללה הדרך לעידוד תחרות מוסדרת בענף, התחוללו מספר תמורות. מניין חברות השירות גדל פי חמישה, והן מהוות אלטרנטיבה חשובה למתן שרות על ידי החברה המקורית שהתקינה את המעליות. בדומה, נטען כי, לפחות עד

<sup>7</sup> צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (התקנת מעליות ומתן שירות למעליות), התשמ"ד1984-, ק"ת התשמ"ד4583.

<sup>8</sup> מעלייתן מוסמך (שלב ג') חייב להיות "חשמלאי מוסמך", ובעל לפחות שש שנות ניסיון בענף. דרישות פחותות מוצבות בפני מעלייתן מעשי (שלב א') ומעלייתן (שלב ב'). בענף כיום כ-100 מעליתני ג' העובדים אצל 80 חברות נותנות שרות, מהן כתרסר יצרנים.

<sup>9</sup> אגף הפקוח על העבודה, נוהל לחברות למתן שרות למעליות, ז' באדר, התשנ"ב (11.2.92). סעיף 10.2 קובע כי "חברת השירות למעליות חייבת תוך שנה מתאריך הפצת נוהל זה להציג בפני הממונה [על מתן רשוי למעליות] שהחווה האחיד שלה להתקשרות על לקוחותיה אושר ע"י בית הדין לחוזים אחידים". דומה כי לא כל החברות המורשות למתן שרות עמדו בדרישה חשובה זו.

לאחרונה, מחירי המעליות בישראל היו תחרותיים, ונמוכים יחסית למוצרים דומים באירופה ובארצות הברית (בניכוי מסים).<sup>10</sup>

כמובן, חשיבות התחרות בענף אינה מוגבלת רק לסוגיית מחיר המעלית, שיפוצה או אחזקתה, אלא גם לטיב המוצר, רמתו הטכנולוגית, ורמת השירות. אנשי מקצוע מחוויים דעתם כי טכנולוגית כבשה לה ישראל מעמד מכובד בתחום המעליות, ובארץ מותקנת מיטב התוצרת של החברות המובילות בעולם.

אף בתחום השרות התרחשה בשנים האחרונות מהפכה שקטה. במעליות כמו בכל מוצר מתקדם אחר, איכות השרות היה למדד המפתח.<sup>11</sup> העוסקים בענף מציינים כי חלה ירידה מוחשית במספר הקריאות לבדיקת מעלית מחוץ למערך הטיפול התקופתי (Call back), ובמקביל אף קוצר זמן ההמתנה עד לתיקון תקלה משאירעה (Elevator's downtime). עוצבה אמת מידה מוסכמת למספר הקריאות הסביר לתיקון מעלית במשך שנה: במעלית פרוייקטאלית עד 6 פעמים בשנה ולמעלית ביתית עד פעמיים בשנה, והכוונה היא להוסיף ולהשתפר על מנת להגיע לסטנדרט האירופי שהוא נמוך יותר. מגמה זו מצאה את ביטוייה בציפייה לביצוע קפדני של טיפול מונע, החלפת חלפים במועד ובאיכות גבוהה, הנהגת ביקורת איכות בכל שלב של הביצוע ובאופן תקופתי, ושינוי סולם התמריצים לעובדי השרות (תחת פרמיה על תיקון תקלות, פרמיה על מניית תקלות וקנס בגין התרחשותן מעל המדד).

8) **מיזוגים קודמים:** בישראל, כמו בעולם, מתבצעות מדי פעם עסקאות של מכירת תיק שרות של חברת מעליות. רואים את תיק השרות כנכס מניב, כאשר שאיפת הרוכש הינה להצליח ולשמר בידו את מירב חוזי השרות המומחים לטובתו. למעשה, בשים לב טענה כי עיקר רווחי הענף מקורם בתיק השרות, מהווה רכישת תיק שרות חלופה (מצטברת) לייצור והתקנת מעליות כדרך לבניית נדבכים נוספים בתיק השרות (ומבלי הצורך להמתין לגמר ההתקנה ולתום תקופת האחריות והטיפול הנדרשים בחוזה הראשונה).

לפני כשלוש שנים קרסה חברת אדורם מעליות בע"מ. בהליך שהתקיים בידי כונס הנכסים של החברה נמכר תיק השרות שכלל כ-500 חוזי שרות, למרבה במחיר. בהליך ההתמכרות השתתפו נחושתן ואלקטרה, כאשר המכפיל הראשוני היה 0.8 ובסופו של דבר נמכר התיק לנחושתן לפי מכפיל 2, דהיינו פעמיים מכפלת מספר החוזים בדמי השרות הבסיסיים.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> לטענת טל מחיר התקנת המעליות בישראל הוא נמוך מאוד, והוא מבטא רק את עלות ההוצאות המשתנות, ולעיתים אף למטה מכך. לטענת אלקטרה, מחיר התקנת המעליות בישראל הוא במחירי הפסד גדולים, במיוחד בולט הדבר בתחום הפרוייקטאלי, אך גם בסטנדרט נטען כי בישראל נמכרת מעלית במחצית מחירה באירופה. לעומת זאת, נטען כי דמי השרות בישראל מקבילים, או נמוכים במקצת, מאלה המקובלים באירופה.

<sup>11</sup> J. R. Beebe, Remote Monitoring of Lifts, Elevators Technology 207 - 215 (1986); M. Godwin. Towards Improvements in Lifts Maintenance, Elevators Technology 196-206 (1986)

<sup>12</sup> יוצא אפוא, שעל דרך ההכללה יחושב תיק שרות כדלקמן: X 2 (מספר חוזי השרות X 3,000 ש"ח לערך).

עסקה על בסיס דומה בעיקרו, בוצעה לפני כשנתיים על ידי אלקטרה כאשר רכשה את תיק השרות של פאר מעליות ותעשיות, שכלל פחות ממאה חוזי שרות. מכפיל 2 הוא קריטריון לפיו נעשות עסקאות דומות גם במדינות אחרות, כאשר המקובל בטווח שבין 1.5 ל-2.5.

(9) **מיזוגים צפויים:** גורמים המעורים בענף המעליות טענו באוזני כי מספר חברות בינוניות שוקלות אפשרות של מכירה (ואולי אף קנייה), אם יוצע להן מחיר נאות וכדאי. בחלק מהמקרים אף התנהל משא ומתן אשר או שהגיע לכדי מבוי סתום או שנמצא עדיין בתהליך. הסיבות למכירה, לפי הנטען, הן מגוונות, רצון היזמים להחליף עיסוק, ניצול הזדמנות עסקית, מימוש שווי הנכס או קשיי נזילות.

(10) **מחסומי כניסה:** ענף המעליות הוא ענף וותיק (mature market), הנתון בהגמוניה של שלושת החברות המובילות. עלות הכניסה לענף היא גבוהה יחסית, שכן כאמור עיקר הרווחים בענף נובעים מתיק השרות, ובנייתו של זה אורכת זמן רב ומחייבת השקעות הון. ככל שהדברים נוגעים לתחום הפרוייקטאלי, יחסי הבלעדיות עם חלק מהיצרנים בחו"ל יוצרים אף הם מגבלת כניסה.

בנוסף, המבקש להיכנס לענף נדרש לעבור הליכי פיקוח ובקרה כמתואר לעיל, שעניינם קבלת תו תקן מכון התקנים, קיום מערך בקרת איכות, גיוס סגל כוח אדם מיומן ועוד. הליכים אלה מחייבים השקעת דמים ומאמצים.

(11) **מגמות להקמת קרטל בענף:** ענף המעליות, כמתואר להלן, עשוי לשמש קרקע פורייה להסדרים כובלים לסוגיהם. כאמור, הביקוש להתקנת מעליות, כמו גם לשירות תחזוקה, הוא קשיח ונגזר בעיקרו מהיקף הבנייה ומדרישות החוק. אפילו מקום שהחוק אינו דורש התקנת מעלית, במקרים רבים תנאי השוק מחייבים זאת. זאת ועוד, הצרכן הישיר העתיד להשתמש במעלית ולשלם את תחזוקתה, איננו הגורם הרוכש את המעלית (בוודאי בבתי דירות המיוצגים עצמם ע"י ועד), שכן זו נקנית על ידי הקבטן, ומכאן בעיה מסוימת של שליחות (Agency) שהיא בלתי נמנעת.

בענף ההתקנה, בתחום הפרוייקטאלי, כאמור מספר השחקנים הדומיננטיים עומד, ככלל, על שלוש החברות המובילות. המדובר במוצר הורוגני, הנרכש בדרך של מכרז או דמוי מכרז, וכל החברות המעונינות יודעות כמה פרוייקטים יש התרים אחר מעלית למידתם. בתחום המעליות הסטנדארטיות, מתווספות לזירת התחרות החברות הבינוניות מגן, טל, צום וכפיר ועוד חברות קטנות יותר שמשקלן לתחרות יחסית אינו ממשי.

בתחום השרות להלכה מתקיימת תחרות הנובעת מריבוי החברות המוסמכות ליתן שרות. יחד עם זאת, יש לזכור כי תחרות זו מתקיימת תחת צל יתרונו המשמעותי של מתקין

המעליות בשמירת חוזי השרות במעליות שהתקין. כך היה בעבר,<sup>13</sup> ומסתבר שחרף התמורות, המגמה קיימת גם עתה.<sup>14</sup>

בחודש מאי 1992 רכש מר גרשון זלקינד, בעל השליטה בקבוצת אלקו, השולטת כאמור על אלקטרה, ביחד עם מר לוי קושניר, דבוקת שליטה בחברת נחושתן. ראיתי ברכש זה עסקת מיזוג כמשמעה בחוק ההגבלים, שבוצעה מבלי שהתבקשה, וממילא מבלי שהתקבלה, הסכמת הממונה למיזוג.<sup>15</sup> בעקבות התערבותנו מכר מר זלקינד את מלוא אחזקותיו בנחושתן באופן שיבטל את המיזוג בין שתי החברות המובילות בענף. חשבתי, כי מיזוג כזה יביא לפגיעה קשה ואנושה לתחרות בענף המעליות, על כל גווניו.

המהלכים המקדימים והמאוחרים לביצוע העסקה נחקרו על ידי חוקרי יחידת ההגבלים העסקיים. מחומר החקירה עלה, לכאורה, כי בעלי השליטה בנחושתן, אלקטרה וישראלפט ביקשו להקים קרטל שישכיל להעלות את שיעורי הרווח בתחום ההתקנות, בדרך של קביעת מחירי מינימום למעליות סטנדרטיות וחלוקת לקוחות למעליות פרויקטאליות.<sup>16</sup>

בעקבות בקשת המיזוג דן, ובשים לב למסגרת הזמן המצומצמת הקבועה ליתן החלטה בבקשת מיזוג, בוצעו על ידינו פעולות בירור לאומדן רמת התחרותיות בענף. אף מבלי להיכנס לפרטים, לפחות לא בשלב זה, אציין כי בקרב חלק מהגורמים המעוררים בענף המעליות רווחת התחושה כי בענף טרם חזר לשיווי משקל תחרותי, ונמצאים סימנים מעידים למגמות תיאום וחלוקת שוק. כאמור, אין חולק על כך כי בתחום השרות קיימת "נורמה", לפיה בין החברות המתקינות מעליות אין האחת עושה לקבלת חוזי שרות של מעליות שלא הותקנו על ידה אלא על ידי אחרת. יש הטוענים כי נורמה דומה לקנתה לה שביתה אף בתחום שיפוצי המעליות.

תמונה דומה של מגמת אי תחרות מצטיירת, לכאורה, גם בתחום הפרוייקטאלי. במקרה אחד שהיה סיפק בידינו לבודקו, התקיים בפברואר 1993 מכרז סגור להתקנת מעליות בפרוייקט בנייה גדול בירושלים. שש החברות אליהן הופנתה ההזמנה להציע הצעות היו:

---

<sup>13</sup> דו"ח הועדה לעיל, עמ' 2 "החברות המתקינות מעליות מהזיקות בפועל במונופולין כמעט מוחלט מבתן שירות למעליות שהותקנו על ידיהן... מסתבר שבמתן שירות למעליות קיימת התחרות רק בשוליים".

<sup>14</sup> לדברי מנהל אגף המעליות באלקטרה, מיום 12.8.93, בתחום השרות מתקיימת נורמה לפיה אין חברה מתקינה מתחרה בדעותה על מתן שרות, אלא אם מכריחים אותה לעשות כן. לדבריו בתחום השיפוצ התחרות משוכללת יותר. כך גם תיק השרות של טל מורכב כמעט על טהרת מעליות שהותקנו על ידה, למעט בודדות שעשו להן הסבה. לכאורה, מצטיירת תמונה כי גם בתחום השיפוצ, לפחות לאחרונה, יש שאיפה לכך שכל חברה תזכה בשיפוצ המעלית שאותה התקינה בעבר.

<sup>15</sup> ר' "החלטה בענין רכישת מניות חברת נחושתן על ידי מר גרשון זלקינד" מיום כ"ה בתמוז, התשנ"ב (26 ביולי, 1992) (יחידת הממונה על ההגבלים העסקיים, מרשם המיזוגים).

<sup>16</sup> ר' "החלטה בענין רכישת מניות נחושתן חברה להשקעות בע"מ על ידי קיטאל השקעות ופיתוח בע"מ" מיום 20 בדצמבר 1992, סעיפים 14 - 15 ו-21 (יחידת הממונה על ההגבלים העסקיים, מרשם המיזוגים).

נחושטן, ישראלופט, אלקטרה, חירות, מגן ו-אינטראפ. ישראלופט הודיעה כי "בגלל עומס עבודה זמני" אין היא מעונינת להשתתף במכרז. אלקטרה הודיעה הטלפונית שלא תשתתף במכרז.<sup>17</sup> הצעת נחושטן היתה הזולה מבין ההצעות, ועל כן היא היתה אמורה לזכות בפרוייקט. לבסוף בחר בעל המכרז, מטעמיו הוא, בחברה אחרת. עוד יצוין כי לדברי היזם, בכל אחד ממרכיבי הפרוייקט נעשה אומדן עלויות, וזה בדיעבד התברר כמדויק, למעט בנושא המעליות. בעניין זה, גלשה העלות הממשית הרב מעבר לאומדן שנעשה על בסיס השוואה עם עלות פרוייקטים דומים שנעשו בעבר. ואולי אין הדברים יוצאים כדי פשוטם.

למותר לציין כי הצגת נתונים לכאוריים אלה אינה אלא במסגרת בדיקת הסממנים לרמת התחרותיות בענף, מגמותיה והשפעותיה העתידיות, ולא מעבר לכך.

### ג. הנפשות הפועלות

(1) **אלקטרה** - אלקטרה ובנותיה עוסקות בעיקר בייצור ובשיווק של מוצרי צריכה חשמליים ובייצור והתקנת מערכות אלקטרו-מכניות מכרזיות במבנים. התחום האחרון, כולל תכנון, הקמה ואחזקה של מערכות מיזוג אויר מרכזי, מערכות תברואה וצנרת תעשייתית, אינסטלצית חשמל, ציוד קירור ומיזוג לרכב, דרגנועים, והחשוב לענייננו, מעליות.

כאמור, מייצגת אלקטרה בישראל את ענק המעליות Otis, וזאת באמצעות Otis צרפת. אגב ייאמר, כי האסטרטגיה העסקית של האחרונה גורסת רכישת תיקי שרות, והגדלת נתח שוק בתחום השרות. כאמור, עיקר רווחי הענף נובעים מתחום השרות, וכלן אין תימה על השאיפה להגדיל את נתחי השליטה בתחום זה. אוטיס, בדרך כלל, פועלת בארצות השונות באמצעות חברות בת ולא באמצעות סוכנים מורשים. בישראל, עקב סיבות שהזמן גרמן, פועלת החברה באמצעות סוכן בלעדי.

מאז יוני 1991 נשלטת אלקטרה בידי חברת אלקו בע"מ, שרכשה ב-58% ממניות אלקטרה מידי כלל תעשיות בע"מ. יתרת המניות נתונה בידי הציבור.

לאלקטרה פריסה כלל ארצית, ויש לה סניפים בחיפה, ירושלים, ואילת והיא מקיימת נוכחות גם בנתניה, עפולה, ובאר שבע. החברה מעסיקה כ-200 עובדים בתחום המעליות, המהווה כ-12% מכלל פעילות אלקטרה. בשלהי שנות השבעים היתה אלקטרה החברה הגדולה ביותר בענף, והיקפה למעלה מכפול מנחושטן וישראלופט, שצעדו לאחריה בגודלן היחסי, וביחד חלקן בשוק הגיע כדי שני שליש.<sup>18</sup> היום, עדיין חולשות שלושת החברות הללו

<sup>17</sup> כשנשאלה על כך, בתחילה חשבה אלקטרה כי היא ניגשה למכרז אך לא זכתה בו. לאחר בדיקה היא סברה כי לא ניגשה מפני שבקשתה לקבל הארכה להגשת הצעות נדחתה, ובגרסה אחרת נאמר כי המפרט הטכני של המכרז נמצא על ידי אלקטרה כלא נאות.

<sup>18</sup> ר' דו"ח הוועדה לעיל, עמ' 2 לוח מס' 1.

ביחד על נתח שוק דומה, אך כיום החברה המובילה היא נחושתן, ומעט אחריה ישראליפט ואלקטרה.<sup>19</sup>

לדברי החברה, בשנה שחלפה, כמותית הגיע חלקה בתחום התקנת המעלות ההפרוייקטאליות כדי 30%; בתחום התקנת המעלות הסטנדרטיות עולה חלקה במעט מעל עשירית; ובתחום השרות בכלל עומד חלקה על כשביעית, כאשר בתחום שרות מעלות הסטנדרט חלקה קטן עוד יותר.<sup>20</sup>

דומה כי יהיה זה נכון להעריך כי בידי אלקטרה פוטנציאל טבעי לגידול משמעותי בנתחי השוק שלה. הערכה זו, שמקורה גם בגורמים המקצועיים בענף, נשענת על כך שהחברה מייצגת את אוטיס, החברה הרב-לאומית המובילה בעולם; החברה בעלת חוסן כלכלי, היקף פעילות ניכר ומבוזר; והיסטורית החברה הובילה בענף כאשר נתח המעלות שהורכבו על ידה (לרבות סטנדרטיות) מסך כל המעלות בארץ בכלל, הוא גדול יחסית לנתוני חלקה מן השוק אשתקד כפי שהוצגו לעיל.

2) **טל - טל** היא שותפות כללית, העוסקת מאז שנת 1971 במכירה, התקנה ושירותי תחזוקה ושיפוץ למעלות. עיקר התמחותה של טל במעלות הביתיות.<sup>21</sup> גיאוגרפית, עיקר פעילותה של טל במרכז הארץ. לאחרונה נעשו ניסיונות חדירה לאזורים מרוחקים יותר, בעיקר על מנת לשרת לקוחות וותיקים.

החברה מעסיקה למעלה מארבעים עובדים, כמחציתם עוסקים בשרות. תיק השרות של החברה מורכב על טהרת המעלות שהותקנו על ידי טל, ואולי מתי מעט שהותקנו על ידי חברות אחרות ואשר עברו שיפוץ והסבה על ידי טל. לדברי החברה, לצד הגידול המתמיד בהיקף תיק השרות, מדי שנה היא מאבדת כ-2% מתיק השרות שלה לחברות השרות העצמאיות. טל איננה מתמודדת על חוץ שרות ממעלות שאינן מתוצרתה.

<sup>19</sup> נוכח בקשת הצדדים למיזוג, ושאר הגורמים אשר המציאו לנו נתונים בדבר הענף, כי נתונים מספריים לא יגולו, לא כוללת החלטת נתונים שהגנת סוד מסחרי פרוסה עליהם. הנתונים השונים שלוקטו נמצאים בתיקי יחידת ההגבלים העסקיים. ייאמר, חרף פנייתנו לגורמים השונים, לא ניתן היה לאתר בסיס נתונים אמין בדבר חלוקת השוק וגודלו, ולא היה מנוס מלנקוט בדרכי אמדנא והערכה.

<sup>20</sup> בשעתו, החזיקה אלקטרה תיק שרות יחסית גדול מאוד, כאשר השרות ניתן מטעם אלקטרה על ידי קבלני משנה עצמאיים. מאז 1980 חלה ירידה משמעותית בהיקפו היחסי של התיק. ככל הנראה, הסיבה לירידה זו נעוצה בסכסוך שנתגלע בין אלקטרה לבין קבלני המשנה, שלאחריו הפסיקו האחרונים את עבודתם עם הראשונה, והצליחו להטות לחיקם חלק מהותי מתיק השרות.

<sup>21</sup> אמנם בחוות דעת כלכלית שהגישה אלקטרה באוגוסט 1992 "ניתוח כלכלי של "מיזוג" חברות אלקטרה ונחושתן בענף המעלות" הובעה הערכה כי לטל יש פוטנציאל כניסה לתחום מעלות ה-High rise, אך אנשי החברה עצמם אינם רואים סיכוי ממשי לכך בטווח הזמן הקצר והבינוני, הואיל וכל מאמציהם להשיג ייצוג חברת מעלות זרה עלו בתוהו, בין אם משום הסירוב לעבוד עם ישראל ובין אם משום אי כדאיות כלכלית לייבא מוצרי היצרן הזר.

נתח השוק של טל מוערך בכ-10% עד 12% מתחום התקנת מעליות הסטנדרט בכלל, וכ-6% מהשרות בתחום הסטנדרט. חלקה היחסי של טל בתחום הגיאוגרפי של מרכז הארץ מטבע הדברים גבוה יותר, אך לא ניתן לכמתו, הואיל ואין בנמצא נתונים כמותיים בדבר גודל השוק במרכז הארץ. מכל מקום, ספק אם בנסיבות העניין יש באבחנה הגיאוגרפית ממש או תועלת, מה גם שהחברה מסוגלת ובפועל אף החלה לחדור לאזורים חדשים.

#### ד. מיזוג אופקי

התחומים העסקיים החופפים בין אלקטרה ו-טל הם בתחומי המכירה, התקנה, שיפוץ ומתן שירות למעליות סטנדרט באזור מרכז הארץ. בתחומים אלה החברות מתחרות זו בזו. מגזר ההתקנה ובגזר השרות נושקים אהדדי זה לזה, כאשר הראשון מזין את השני ( Integrated markets).

בהודעת המיזוג שהוגשה מטעם החברות מעריכות החברות את חלקן המצרפי בתחום "התקנת מעליות ומן שירותי תחזוקה למעליות" בכ-24% (בייצור ובמכירה על בסיס מחזור כספי). חרף האבחנות שנמצא מועיל לאבחן כאמור דלעיל, ניתן אף לאמץ את הנתון שהוצג על ידי החברות בהודעתן. כמותית, בתחום התקנת מעליות סטנדרט חלקן של החברות בהודעתן. כמותית, בתחום התקנת מעליות סטנדרט חלקן של החברות יעמוד על כרבע. בתחום השרות חלקן המשותף של החברות יהיה באופן משמעותי נמוך יותר. יש להניח כי בעתיד עשוי לגדול חלקן היחסי עקב משקלן המשותף בתחום ההתקנות, אשר כשלעצמו עשוי להתעצם.

אלקטרה רואה בביצוע העסקה ניצול הזדמנות עסקית להרחיב את בסיס השרות של החברה, אך גם אפשרות לקנות נגישות טובה יותר אל תחום המעליות הסטנדרט שבו יתרונה היחסי של אלקטרה פחות. טל הוכיחה עצמה כחברה יעילה ומצליחה בתחום מעליות הסטנדרט, וכאן אף טמון יתרונה היחסי. החברה תוכן במידה ידועה לנצל יתרון לגודל, כאשר פלטפורמה נתונה תשמש בסיס להגדלת היקף השרות כולו. בעלי טל רואים בעסקה הזדמנות שנקרתה בפניהם לממש את אחזקותיהם בטל, ולפנות לתחומי עסוק אחרים.

יחד אם זאת, יש לזכור כי אפילו בוצע המיזוג, עתיד היה מרבית כוח האדם הטכני שלטל להיות מועסק באלקטרה. המשך העסקת עובדים אלה מתבקש הן משום שבידי אלה הידע ( Know how) והיכולת בתחום מעליות הסטנדרט (המהווה רכיב בעסקה) והן משום שיש יחס פחות או יותר קבוע בין מספר מעליות לבין מספר הטכנאים או הצוותים הדרושים כדי ליתן שרות אמין וטוב. ניתן לאתר חסכון בכוח אדם מנהלי, שירותי מוקד, שיווק, הנהלת חשבונות, ניצול פריסה ארצית, תשתית ארגונית ועוד.

**א. הפיקוח על מיזוגים - עקרון העל**

הוראות הפיקוח על מיזוגים הן הוראות הבאות לאסור שינויים מסוימים במבנה התעשייתי. הוראות אלה מעוצבות בהתאם לעקרונות הכלליים המדריכים את דיני הפיקוח על הגבלים עסקיים בהתייחסם להסדרים כובלים ומונופולים. אכן, מיזוג אופקי יכול, במובן ידוע, לשמש חלופה לקרטליזציה, הגם שמניעי הראשון ותוצאותיו (לרבות תועלות חברתיות) יכולים להיות שונים מאלה של החלופה השניה שאינה מביאה לשילוב כה מלא של המערכות העסקיות.<sup>22</sup>

עקרון העל בפיקוח על מיזוגים עניינו במניעת פגיעה בתחרות, פגיעה בעודנה באיבה. גישה זו מצאה ביטוי גם בהצעת חוק ההגבלים:

**ואולם רצוי יותר להפעיל את הפיקוח בשלב מוקדם, דהיינו בתהליך ההיווצרות של ריכוז הכוח הכלכלי.....**

**ואולם נוכח קיום הסכנה שהמיזוג לא יעלה בקנה אחד עם טובת הציבור מוצע לאפשר פיקוח כבר בשלב מוקדם של יצירת המיזוג כדי שניתן יהיה למנוע, במקרה המתאים, נזק לציבור.<sup>23</sup>**

גישה דומה ננקטה גם בארצות הברית. אבן הפינה לתיקון הוראת הפיקוח על המיזוגים כוונה להקים מחסום ולתת סמכות למנוע מיזוגים כאשר מגמת צמצום התחרות עדיין בחיתוליה:

**Section 7 of the Clayton Act was intended to arrest the anticompetitive effects of market power in their incipency... The Section can deal only with probabilities, not with certainties... If the enforcement of Section 7 turned of the existence of actual anticompetitive practices, the congressional policy of thwarting such practices in their incipency would be frustrated.<sup>24</sup>**

**ב. סעיף 21 לחוק ההגבלים**

(1) **מבחנים חלופיים:** סעיף 21 לחוק ההגבלים מציב שני מבחנים חלופיים, לבדיקת מיזוג, והם הפגיעה המשמעותית בתחרות והפגיעה בציבור. לצורך בחינת הפגיעה בתחרות, הצעד הראשון בבחינת המיזוג הוא הגדרת ענף המסחר שהוא זירת התחרות. מלאכת ההגדרה

<sup>22</sup> ר' L. Sullivan, Antitrust p. 576 (1977).

<sup>23</sup> הצעת חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ד-1983, ה"ח 1647, עמ' 40 (א' בכסלו התשמ"ד, 7.11.1983).

<sup>24</sup> Federal Trade Commission v. Procter & Gamble Co. 386 U. S. 568, 577 (1966)

מותווית ומודרכת על ידי מטרת המדידה שהיא איתור אותה קבוצת מוצרים או שירותים שביחס אליה ניתן להפעיל כוח שוק.<sup>25</sup>

גבולות שיקול הדעת המופקד בידי הממונה על הגבלים עסקיים נתחמים בסעיף 21 לחוק ההגבלים המחייב את הממונה להתנגד למיזוג, או להתנותו בתנאים, אם :

**לדעתו קיים חשש סביר כי כתוצאה מן המיזוג כפי שהוצע  
תיפגע באופן משמעותי התחרות באותו ענף או ייפגע  
הציבור באחת מאלה:**

- (1) רמת המחירים של נכס או של שירות.**
- (2) איכות נמוכה של נכס או של שירות.**
- (3) הכמות המסופקת של הנכס או היקף השרות, או  
סדירות האספקה ותנאיה.**

תפיסת היסוד של חוק ההגבלים הינה שהמיזוג ככלל הוא בגדר תופעה חיובית, שבכוחה לתרום תועלת למשק. כפועל יוצא מכך החוק בחר לצמצם את התערבות הממונה למקרים המחייבים זאת, דהיינו כל אימת שמתעורר החשש לפגיעה משמעותית בתחרות או באינטרס הציבור.<sup>26</sup>

(2) **אמות המידה :** בקשת מיזוג המעוררת חששות תחרותיים מחייבת התייחסות למגוון רב של יסודות והקשרים: נתחי השוק שיווצרו כתוצאה מהמיזוג; רמת הריכוזיות בענף והאם קיימת מגמה להעלאת שיעורה; מאפייניו המיוחדים של הענף, מבנהו, כוחן היחסי של החברות הפועלות בו, אורחות התנהגותן ומחסומי כניסה; ההיסטוריה של החברה הרוכשת והנרכשת, לרבות האם גדלו חברות אלה במרוצת הזמן, ואם כן, האם בדרך של מיזוג או צמחיה טבעית; מטרת המיזוג, בחינה דינמית של יתרונותיו לעומת פגיעתו הצפויה בתחרות; ועוד.<sup>27</sup>

במילים אחרות, לא ניתן בתחום המיזוגים לנקוט עמדה בדרך של יישום פשטני של עקרונות כלליים, ואין מנוס מלבחון כל מקרה ומקרה לגופו, לאמוד השפעותיו האנט-תחרותיות על מבנה השוק - הקטנת מספר החברות המתחרות או הגדלת חלקן היחסי של הגדולות ורמת התחרות הכללית בענף. מטרת הוראות החוק למנוע הגדלת הריכוזיות, העלולה מצדה, ליצור או להגביר סטיות מהתנהגות תחרותית שתבטא במחיר המוצר, איכותו, יעילות או חדשנות.

הערכת השפעתו התחרותית של מיזוג תתמקד בשני ראשי חששות לנזקים עתידיים העלולים לנבוע ממיזוג אנטי-תחרותי :

(א) האם הוא משפר את יכולת החברות הנותרות בשוק לעסוק בפעילות מתואמת, לרבות תיאום מפורש או מכללא?

(ב) האם הוא משפר ומחזק יכולת הפעלת כוח שוק חד-צדדי על ידי המתמזגים?<sup>28</sup>

<sup>25</sup> הממונה על ההגבלים העסקיים, החלטה בענין רכש דקלה על-ידי הראל, המשמר ומור מכון למידע רפואי, עמ' 8 (כז' בסיוון, תשנ"ג - 16 ביוני 1993) (יחידת הממונה על ההגבלים העסקיים, מרשם המיזוגים).

<sup>26</sup> שם, בעמ' 17-18.

<sup>27</sup> השווה: Brown Shoe Co. V. United States, 370 U.S. 294, 82

United States v. ר', Ct. 1502 (1962). וניסוח מצמצם יותר, ר'.

philadelphia Nat'l Bank 374 U.S. 321, 362, 83 Ct. 1715, 1741

<sup>28</sup> השווה: S. Ross, principles of Antitrust Law, 332 (1992).

ככלל, מיזוגים אופקיים מעלים חששות תחרותיים ברורים יותר מאלה הנגזרים מסוגים אחרים של מיזוגים. מקום שריכוזיות הענף היתה גבוהה עוד לפני המיזוג, יעורר המיזוג חשש כבד עוד יותר:

**If the concentration is already great, the importance of preventing even slight increases in concentration and so preserving the possibility of eventual deconcentration correspondingly great<sup>29</sup>.**

(ב) **מיזוג גורר מיזוג**: מקום שהענף מגלה מגמות של ריכוזיות הולכת וגוברת מתעורר הצורך בבדיקה קפדנית יותר.<sup>30</sup> הוא הדין כאשר מתעוררת אפשרות סבירה לשרשרת של עסקאות מיזוג, אשר עלולה להחזק את החברות השולטות בענף ולהבאי להכחדתן של המתחרות הבינוניות. חברות נוספות עשויות לבקש כב"עקרון דומינו" להיתלות בתקדים האישור הראשוני, ולערוך עסקאות מיזוגים שלפחות ישמרו על מעמדן היחסי של החברות הרוכשות. חשש כזה הובע בארה"ב לפיו:

**...we might be required to approve future merger efforts by Brown's competitors seeking similar market shares. The oligopoly Congress sought to avoid would then be furthered and it would be difficult to dissolve the combinations previously approved.<sup>31</sup>**

יש אף לזכור כי הבלעות מתחרה בינוני, כשלעצמה עשויה לעתים להביא להתעלמותו של מתחרה אפקטיבי.<sup>32</sup> קל וחומר, שעה שהעלמות מתחרה אחד עשויה להיות הסנונית שתביא ל"עונת מיזוגים" והעלאת הריכוזיות.

(ג) **היסטוריה ענפית**: מקום שהענף גילה פניו בעבר כחותר להסדרת שוק על דרך התיאום והגבלת חופש הפעולה העסקי העצמאי, יש ליתן משקל נאות לכך במסגרת הערכת מטרות המיזוג והשפעתו.<sup>33</sup>

ובכלל, אך מובן הוא, שככל שקטן מספר המתחרים בענף, כן גדל החשש והסיכון למיסוד התנהגות לא תחרותית. בתחרות משוכללת, מספר רב של פירמות מתחרות ביניהן כשכל אחת מגדילה את מכירותיה כל עוד מחיר מכירתה עולה על ההוצאה השוטפת ליחידת מוצר. מקום שהפירמות מצליחות להתארגן כקרטל, יכולים חבריו להחליט על העלאת מחירים בידועם שאין ללקוחות תחליפים (ברמת המחירים הקודמת). ככל שהביקוש בענף הוא קשיח, דהיינו מושפע פחות מעליית מחירים, יכול הקרטל להפיק רווחים גדולים יותר, שכן העלאת המחירים לא תביא לצמצום יחסי בהיקף המכירות.

על מנת שקרטל יצליח בהתארגנותו, מנקודת ראותו, חייבות הפירמות בקרטל להסכים על מחירי מכירה ו/או על חלוקת שוק ו/או על צמצום תפוקה, ובכך להביא להעלאת מחיר. ההסתברות להקמת קרטל ולהצלחת אכיפתו גבוהה יותר ככל שמספר החברות (הגדולות)

<sup>29</sup> (1963) 321 U.S. 374, U.S. v. Philadelphia Bank, וראה ההחלטה בענין דקלה, ה"ש 25 לעיל, בעמ' 19-20.

<sup>30</sup> השווה: (1980) Section 914, p. 81, Vol. IV, Antitrust Law, p. Areeda & D. Turner.

<sup>31</sup> Brown Shoe לעיל, בעמ' 343-344. השווה גם, (1967) 946, 936 F.2d, Corporation V. General Foods, Federal Trade Commission שאמנם אובחן בפסקי דין מאוחרים יותר, אך לא בנקודה הנדונה.

<sup>32</sup> השווה: Merger Enforcement Guidelines Under Canada's Competition Act, Adopted by the Director of Investigation and Research (published on April 17, 1991) 60 Antitrust & Trade Report No. 1513 (April 25, 1991).

<sup>33</sup> השווה: 333 U.S. Federal Trade Commission v. Cement Institute

(1948) 793 S. Ct. 683.

קטן יותר. בהקשר זה, גם עלויות ההקמה והתפקדו הנן נמוכות יחסית ככל שמספר חברות הקרטל נמוך וכשנתח השוק של אותן פירמות הוא גדול.

עיקרים אלה מצאו אף את ביטויים בהנחיות האמריקאיות בדבר מיזוגים אופקיים:

**A merger may diminish competition by enabling the firms selling in the relevant market more likely, more successfully, of more completely to engage in coordinated interaction that harms consumers. .... It is likely that market conditions are conducive to coordinated interaction when the firms in the market previously have engaged in express collusion and when the salient characteristics of the market have not changed appreciably since the such incident most recent.<sup>34</sup>**

(ד) **מחסומי כניסה**: אלה הם אותם יסודות שמונעים כניסה לשוק או שגורמים להעלאת הוצאות הכניסה היחסיות של גורם היעיל כמו אל הפעילים בענף, והמבקש לחדור אליו. בדרך כלל לא יתקיים צירוף של ענף ריכוזי המאופיין במחסומי כניסה נמוכים, אך הדבר ייתכן. ככל שמחסומי הכניסה לענף הם נמוכים יותר, כן קטן החשש היחסי לניצול עוצמות שוק, ולהפך.<sup>35</sup> יש הרואים בבדיקת מחסומי הכניסה היבט אחר להגדרת השוק הרלבנטי, שכן העדר מחסומי כניסה מלמד על ריבוי פירמות נוספות היכולות באופן מהיר וכלכלי להסב פעילותן לתחום הנבחן, ועל כן הן מהוות חלק מהשוק הרלבנטי.<sup>36</sup>

#### IV. מן הכלל אל הפרט

שזירת נסיבות המקרה, השוק הרלבנטי והעקרונות המנחים לבחינת מיזוגים מביאים אותי כלל מסקנה כי נתקיים במיזוג זה חשש סביר כי כתוצאה מביצועו תיפגע באופן משמעותי התחרות בענף הרלבנטי או ייפגע הציבור.

ענף המעליות בישראל סובל מהתנהגויות לא תחרותיות (Restrictive trade practices), החל בנורמות שהחברות המתקינות אינן מתחרות בינן לבין עצמן על תיקי שרות של חברות אחרות, דרך סימנים מעידים להסדרים בתחום שיפוץ מעליות והתקנת מעליות פרויקטאליות, וכלה ובעיקר במהלכים שלכאורה נקטו שלוש החברות המובילות לערוך בתחילת שנה זו הסדר כובל הן בתחום המעליות הפרויקטאליות והן בתחום הסטנדארט.

מגמה זו להסדרת שוק תוכל להגיע ביתר קלות ליעדיה אם ימומש מיזוג זה, ומתחרה בינוני חשוב בתחום המעליות הסטנדרטיות ייבלע בידי אלקטרה. זאת ועוד, במיוחד גדל החשש כי אישור מיזוג זה יהווה סימן לבאות. אלקטרה בתוספת טל תהיה לחברה הגדולה בענף, לאחריה יבואו המובילות האחרות, ויבקשו כל אחת לרכוש חברה בינונית, ובכך יצטמק הענף ויהיה לנחלתן הכמעט בלעדית של שלוש ארבע חברות.

תרחיש זה, בשילוב תבניות הפעולה בענף (אפילו היו רק בכוח) עלולים לסלול את הדרך להתנהגות שוק שאיננה תחרותית, אפילו מבלי שיתעורר הצורך בתיאום מפורש על ידי כל אחת מהשחקניות. אפילו ייכנסו מתחרים חדשים לענף, לא יוכלו אלה להוות גורם תחרותי בר-משקל, גם עקב היות הענף מבוסס (mature), גם משום מחסומי הכניסה הרגולטוריים וההונוניים וגם משום הזמן הרב הנדרש להתבססות בענף ולבניית תיק שרות התומך בפעילות כולה.

<sup>34</sup>Horizontal Merger Guidelines, Issued by the U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission, par. 2.1. (April 2, Conditions Conducive to Reaching Terms of Coordination. (1992), וגם סעיף 2.11 בדבר

<sup>35</sup>השווה: Areeda & Turner, שם, בעמ' 86, וגם Vol II, עמ' 298 (1978).

<sup>36</sup>השווה: H. Hovenkamp, Economics and Federal Antitrust Law, 305 (1985).

מעלית סטנדרט היא מוצר הומוגני, וגיבוש מחירי מינימום למוצר עלול לשאת פרי בדמות עליית מחירים של ממש. הביקוש להתקנת מעליות ותחזוקתן הוא בעיקרו קשיח, ולעומת מספר יחסית קטן של ספקים מאופיין הביקוש בריבוי קונים, כאשר בדרך כלל יתקיים פיצול בין קונה המעלית לבין המשתמש בה והקונה את שירותי תחזוקתה.

מיזוג אופקי זה בתחום מעליות הסטנדרט עשוי, כאמור, להביא ליתרונות מסוימים, אך אין באלה כדי לקזז את החששות המתוארים לעיל. טל היא חברה בעלת מוניטין מוכר, יציבה ורווחית, המוכרת את מוצריה ושירותיה במחירי השוק המקובלים (או אף מעט למעלה מהם).

מבנה הענף, על רקע התנהגות השחקנים המובילים שבו, לרבות ובמיוחד אלקטרה, מקימים על העסקה חששות של ממש בדבר פגיעה קשה בתחרות. הפגיעה בתחרות מצידה תביא בתחילה לעלייה ברמת המחירים, אך בנוסף מתעורר החשש לירידה בטיב השרות, השאיפה לחדשנות, להתייעלות ולשיפור.

## **סוף דבר** .V

בחינת המיזוג מורה על קשת של סכנות תחרותיות-ציבוריות. לסכנות אלה לא ניתן למצוא מזור על דרך אישור המיזוג בתנאים. בנסיבות אלה, כמתחייב מהוראת סעיף 21(א) לחוק ההגבלים, אני נדרש להתנגד לביצוע המיזוג המוצע.

המעלית אינה אלא תא להובלת נוסעים או משאות, המונע בכוח מכני מעלה ומטה במסלול אנכי. המוני בית ישראל נזקקים לאמצעי זה, נשים זקנים וטף. יש לשקוד ולוודא כי יוסיפו להתקיים תנאי תחרות בענף, שמבלעדיהם איכות המוצר, רמת בטיחותו ושירותו יפלו מהרמה לה הציבור מצפה, ואשר אותה הוא זכאי לדרוש תמורת מיטב כספו.

בהתאם לסעיף 22(א) לחוק ההגבלים, רשאית כל אחת מהחברות המבקשות להתמזג להגיש ערר כנגד התנגדות הממונה, תוך שלושים ימים מיום שקיבלה את החלטתו.

ד"ר יורם טורבוביץ  
הממונה על ההגבלים העסקיים

ניתן היום, 22 באוגוסט  
ה' באלול, תשנ"ג  
בירושלים