



רשות ההגבלים העסקיים

החלטה בדבר מתן פטור

לפי ס' 14 לחוק ההגבלים העסקיים, תשמ"ח – 1988

חברת ישראלופט תעשיות (1972) בע"מ ו- Kone Corporation Ltd. - הסכם יבוא בלעדי

חברת ישראלופט תעשיות (1972) בע"מ (להלן: "ישראלופט") וחברת Kone Corporation Ltd. (להלן: "Kone") התקשרו בהסדר ליבוא בלעדי של מעלות ודרגנועים המיוצרים על ידי חברת Kone. חברת ישראלופט פנתה אלי וביקשה כי אפעיל סמכותי מכוח סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח – 1988 (להלן: "חוק ההגבלים העסקיים") ואפטור את הצדדים להסדר הכובל מן הצורך לאשרו בפני בית הדין להגבלים עסקיים.

ההסדר מתואר להלן, ומן הטעמים אשר אפרט, החלטתי להיענות לבקשה לאחר ששוכנעתי, בהתאם לתשתית העובדתית שהובאה בפניי, כי ההסדר אינו מגביל באופן משמעותי את התחרות בעסקים.¹

1. רקע כללי

1.1. שוק ייצור והתקנת מעלות

שוק המעלות מצוי מזה זמן תחת עינו הפקוחה של מערך הפיקוח על הגבלים עסקיים. השוק נשלט על ידי מספר חברות גדולות, ביניהן ישראלופט, נחושטן מעלות (1996) - שותפות מוגבלת (להלן: "נחושטן"), חרות בע"מ (להלן: "חרות"), מגן מעלות בע"מ, כפיר תעשיות מעלות (1996) בע"מ, אלקטרה (ישראל) בע"מ (להלן: "אלקטרה"), א. צו"מ בע"מ ואינטר-אפ בע"מ. בצמידות לשוק זה מצוי, כשוק המשך (after-market), שוק השירות ותחזוקת המעלות בו פעילות כל החברות המתקנות מעלות ועוד מספר רב של חברות עצמאיות, דהיינו חברות שאינן מתקנות מעלות.

שוק המעלות בכללותו מתחלק לשני סוגי משנה על פי סוגי המעלות:

הסוג הראשון, שהוא רוב רובו של שוק המעלות המותקנות בישראל, הוא סוג המעלות ה'רגילות'. אלה מעלות המותקנות בבנייני מגורים ובמבנים תעשייתיים נמוכים ובינוניים. הן הומוגניות באופן יחסי, מיוצרות בפסי ייצור, אינן דורשות תכנון הנדסי מורכב, ונמכרות כ"מוצר מדף". החברות המנויות לעיל מחזיקות יחדיו ברוב מניינו ובניינו של שוק המעלות הרגילות.

הסוג השני, שנפחו קטן ביחס לסוג הראשון (אם כי נפחו הולך וגדל), הוא סוג המעלות ה'פרויקטליות', דהיינו מעלות על פי הזמנה. בכלל אלה מעלות מהירות (מעל 2 מטר לשניה) המיועדות להרכבה במבנים בעלי מידות גדולות, מעלות גדולות באופן מיוחד דוגמת מעלות משא, וכיוצא באלה מעלות המיוצרות בהתאם לצרכים המיוחדים לאותם מבנים-פרויקטים. החברות המנויות לעיל שולטות יחדיו בלמעלה מ-90% מהתקנות המעלות מן הסוג השני, ה'פרויקטליות'. מבין החברות המנויות לעיל, לשלוש החברות - ישראלופט, אלקטרה ונחושטן -

¹ הודעה על עמדותי העקרונית בדבר מתן הפטור נמסרה לנציגי הצדדים במועד סמוך לבקשת הפטור.

אחיזה משמעותית ביותר בהתקנות מן הסוג הפרוייקטלי (למעלה מ-75%). ההסדר נשוא החלטת זו עוסק בעיקרו, אם כי לא כולו, במעליות מסוג זה.

1.2. שוק ייצור והתקנת הדרגנועים

נפח שוק הדרגנועים המותקנים בישראל מדי שנה היה עד 1997 כ-40 לערך. מספר זה עתיד לגדול בשנים הקרובות עקב מספר פרוייקטים גדולי ממדים הנמצאים בשלבים שונים של הקמה, ביניהם נתב"ג 2000, קניונים שונים ברחבי המדינה, ועוד. בערכים כספיים מוערך נפח המכירות בשוק הקיים בכשלושים מיליון ש"ח בשנה.

בין החברות המובילות בתחום מצויות מבקשת הפטור, חברת ישראלפוט, וכן חברת אלקטרה והשותפות נחושתן; נתח השוק המצרפי של שלוש אלה מהווה למעלה מ-75% חברת חירות מתעתדת להיכנס אף היא לשוק זה לאחר שהייתה פעילה בו בעבר אך פסקה מכך.²

1.3. הצורך בהתקשרות עם גורם בינלאומי

לחברות הפעילות בענף המעליות עצמאות יחסית בפועלן בסוג הראשון של המעליות, בהשוואה לסוג הפרוייקטלי ולדרגנועים. החברות מייבאות חלקים ממקורות שונים -חלקים אחרים מיוצרים בישראל - מרכיבות את המעליות בישראל, ולאחר מכן מתקינות אותן. זו גם הסיבה שמספר החברות המתקינות מעליות אלו גדול יחסית. לעומת זאת, בסוג השני של המעליות ובדרגנועים נדרשת יכולת הנדסית גבוהה; עלויות הפיתוח גבוהות אף הן באופן משמעותי. לכן, ככלל, יוכל יצרן מקומי לעמוד בתנאים אלה רק אם יקים שיתוף פעולה הדוק עם יצרן בינלאומי כלשהו אשר ייתן מענה לצרכים ייחודיים אלה; כך פני הדברים גם בפועל.

1.4. הצדדים להסדר

ישראלפוט

חלקה של ישראלפוט בהתקנת המעליות בישראל כ-30% בקירוב בשנת 1997; חלקה בשוק התקנת הדרגנועים דומה.

ישראלפוט בעלת מונופולין בתחומי אספקת חלקי חילוף של מעליות שהותקנו על ידה ובמתן שירותי תיקון ואחזקה תקופתיים או בודדים לאותן מעליות.³

Kone

Kone חברה בינלאומית שמקורה בהלסינקי, פינלנד. ל-Kone שלוחות וסניפים רבים ברחבי העולם כולו, לרבות בארצות הברית, בריטניה, גרמניה ועוד. עיקר פעילותה של החברה בתחום ייצור מעליות ודרגנועים באמצעות חברת הבת O&K, שלמותגיה מוניתין נכבד בשווקי העולם.

Kone אינה פעילה באופן ישיר בישראל. בעבר יוצגה Kone על ידי חברת נחושתן מעליות בע"מ, אולם מאז חתימת ההסכם נשוא בקשת הפטור, ונוכח התחייבותה שתתואר להלן לבלעדיות לחברת ישראלפוט, כל פעילות חברת Kone בישראל נעשית באמצעות ישראלפוט.

² בעבר, עד לפני מספר שנים, פעלה חרות בשיתוף פעולה עם היצרן הבינלאומי, Westinghouse. משנסתיימה דרכן המשותפת של החברות תפשה חרות תפקיד שולי בלבד בשוק הדרגנועים.

³ ראה החלטת המועצה לפיקוח על הגבלים עסקיים, מ/343/107, הממונה על הגבלים עסקיים נ' אלקטרה (ישראל) בע"מ ואח' (לא פורסם).

2. ההסדר הכובל

על פי ההסכם ממנה Kone את ישראל לפט כיבואנית וכמפיצה בלעדית של מעליות ודרגנועים מתוצרתה (כולל חלקי חילוף למוצרים אלו) בישראל.⁴

מנגד, ישראל לפט תוסיף לייצר מעליות במהירות של עד 2 מטר לשניה, אולם היא התחייבה לקנות רכיבים עבורן מחברת Kone אם האחרונה תציע לה מוצרים המתאימים במחירם ובאיכותם לצרכי ישראל לפט. אם ישראל לפט לא תמצא את מוצרי Kone מתאימים במחירם ואיכותם, היא אינה מחויבת לרכוש את רכיבי המעליות המיוצרות על ידי מ-Kone. במקרה כזה תוכל Kone למוכרם בישראל שלא באמצעות ישראל לפט.⁵

תקופת תוקפו של ההסכם עד ה- 31 בדצמבר 2002. לאחר תקופה זו יוכלו הצדדים לו, אחת לחמש שנים, להאריך את ההתקשרות בחמש שנים נוספות.

הנה כי כן, למשך תקופת תוקפו של ההסכם מחויבת Kone לבלעדיות כלפי ישראל לפט באספקת מעליות ודרגנועים בישראל. ישראל לפט מצידה מחויבת לבלעדיות כלפי Kone ברכישת מעליות מהירות ודרגנועים לצורך פעילותה בישראל, ומחויבת להעניק העדפה בתנאים שתוארו לעיל לגבי מעליות 'רגילות'.

3. הדין

3.1. סעיף 14 לחוק

סעיף 14(א) לחוק, קובעת את סמכותי לפטור צדדים להסדר כובל מן החובה לפנות לבית הדין להגבלים עסקיים לאישורו:

"שוכנע הממונה, על פי בקשת צד להסדר כובל, שההסדר מגביל באופן לא משמעותי את התחרות בעסקים, רשאי הוא, בהחלטה מנומקת, לפטור את הצדדים להסדר מהחובה לקבל את אישור בית הדין להסדר."⁶

במסגרת בחינת השפעת ההסדר הכובל על התחרות אין הממונה נדרש להצטמצם לבחינת התחרות בין הצדדים להסדר או בין אחד מהם לבין אדם שאינו צד להסדר, אלא עליו לבחון את התחרות בעסקים בכלל:

"ההגבלה נשוא סעיף 14 לחוק, היא הגבלה של התחרות בעסקים ככלל, ולא דוקא הגבלה של התחרות בעסקים בין הצדדים להסדר או בינם לבין אדם שאינו צד להסדר, כלשונו של סעיף 2(א) לחוק. משמע, התחרות בעסקים הנדונה בסעיף 14 לחוק תבחן במישור הרחב של התחרות בשוק כולו, ולא רק במישור היחסי שבין הצדדים להסדר עצמם (או בינם לבין צד שלישי)..."

מסקנה זו עולה גם מתכליתו של החוק, זאת על רקע תפקידו של הממונה האמון על השמירה של התחרות בעסקים נקודת ראות

⁴ על פי סעיף 2 ו- 4.1 להסכם שצורף לבקשת הפטור.

⁵ סעיף 3.6 להסכם.

⁶ על פרשנותה של הוראה זו עמד לא מכבר בית הדין להגבלים עסקיים במסגרת ערר 1/97, איסכור שירותי פלדות ואח' נ' הממונה על הגבלים עסקיים ואח' (טרם פורסם).

רחבה, המשתרעת על התחרות בשוק כולו, וחורגת מהפגיעה הפרטנית במישור היחסים שבין הצדדים לבין עצמם.⁷

ככלל מוכרת בדיני ההגבלים העסקיים אבחנה בין שלושה סוגים של הסדרים: אופקיים - בין שניים המצויים באותה חוליה על שרשרת הייצור; אנכיים - בין שניים המצויים באותה שרשרת ייצור אך על חוליות נפרדות; וקונגלומרטיים - בין שניים שאין ביניהם קשר אופקי או אנכי.

בפני הסדר בין שני יצרני מעליות. הסדרים בין שני יצרנים, המצויים במקביל באותה חוליה בשרשרת הייצור, מסווגים בדרך כלל כהסדרים אופקיים, גם אם ההסדר נושא צורה אנכית כגון הסדר אספקה או הסדר הפצה.⁸ במקרה דנן, ככל שישראל ליפט ו-Kone נמצאות בגדר מתחרות אחת של השניה (בין אם בפועל ובין אם בכוח), הרי שלפנינו הסדר בעל אופי אופקי. אך לצד היבט אופקי זה של ההסדר, ככל שמתייחס ההסדר ליבוא בתחומים שבהם אין שתי החברות נמצאות בגדר מתחרות אחת של השני, ולו גם במישור של תחרות בכוח - ודומה שכך הם פני הדברים, לדוגמא, בקשר למעליות "פרויקטליות" ודרגנועים - יש למצוא בהסדר גם היבט אנכי של ממש.

הדין מתייחס להסדרים כובלים אנכיים בדמות הענקת בלעדיות בהפצה כאל בעלי יכולת בכוח לפגיעה בתחרות. עיקר החששות הנובעים מהסדר עניינם סגירתו של השוק (Market Foreclosure) על ידי העלאת חסמי הכניסה לו.⁹ כאן יש לבחון את משקלם היחסי של הצדדים להסדר בשוק בו הם פועלים, שכן נתח השוק של הצדדים מתאם חיובי לסכנה הנובעת מקיומו של הסדר בלעדיות חד צדדית שהם צד לו: שיעור החסימה גובר ככל שנתח השוק של הצדדים גדול יותר.¹⁰ סכנה נוספת טמונה בהסדרים שכאלו כאשר קיים גם יחס אופקי בין הצדדים להסדר (אפילו בתחומים אחרים שאינם נושא ההסדר), והיא הפחתת התחרות בין הצדדים להסדר באותם שווקים שבהם הם בגדר מתחרים.

3.2. אין תחולה לסעיף 63(6) לחוק ההגבלים העסקיים

ישראל ליפט טענה כי חל בעניינה כאן הפטור הסטטוטורי שבסעיף 63(6) לחוק ההגבלים העסקיים, הפטור -

"הסדר בין רוכש נכס או שירות לבין ספק, שכל כבילותיו הם התחייבות הספק שלא יספק נכסים או שירותים מסויימים, לשם שיווק, אלא לרוכש, ובהתחייבות הרוכש לרכוש אותם נכסים או שירותים רק מהספק, ובלבד שהספק והרוכש, שניהם, אינם עוסקים בייצור אותם נכסים או במתן אותם שירותים; הסדר כאמור יכול שיהיה לכל שטח המדינה או לחלק ממנו." (הדגשות לא במקור)

דעתי שונה. הפטור הקבוע בסעיף 63(6) אינו חל במקרים בהם הספק והרוכש עוסקים בייצור אותם נכסים. חברת ישראל ליפט וחברת Kone מייצרות שתיהן מעליות ועוסקות באספקת שירותי

⁷ שם, בפסקה 12 לפסק דינו של השופט עדיאל.

⁸ ראה את פסק-דינו של בית-הדין להגבלים עסקיים בתיק ה.ע. 491/98 חברת החשמל לישראל נ' הממונה (22.3.99), טרם פורסם) בעמודים 65-66; כן ראה את הדיון להלן בקשר לסעיף 63(6) לחוק ההגבלים העסקיים.

⁹ ראה R. Hovenkamp, *Federal Antitrust Policy* (West Publishing Co., 1994), P.384.

¹⁰ שיעור החסימה הוא הנתון הרלוונטי ולא נתח השוק שכן ייתכן כי רק אחוז קטן ממוצרי היצרן מופנים לשוק הנבחן וכתוצאה מכך שיעור החסימה קטן. בהסדרי הפצה בלעדית, בדרך כלל, זהה נתח השוק של הצדדים לשיעור החסימה בפועל.

תחזוקה למעליות שהותקנו על ידן. אמנם, Kone איננה פעילה בארץ באופן ישיר, אך עצם נוכחותה רצופת העתים בישראל ורצונה לשמור על נוכחות עסקית שכזו, גם אם הדבר נעשה באמצעות סוכן ולא באמצעות חברה זרה המנהלת עסקים בישראל, מצביעים על היותה מבחינה כלכלית יצרנית של אותם מוצרים אותם מייצרת ישראל לפט באותו שוק גיאוגרפי. לכן אין ההסכם יכול להיכלל בגדרו של הפטור הסטטוטורי.¹¹ באופן דומה, יכולה חברת Kone, בכל עת שתחפוץ בכך, להתחיל ולפעול בשוק המקומי באופן עצמאי ללא תיווכה של חברת ישראל לפט. יכולת זו, הנלמדת גם מפעילותה העסקית העקיפה בישראל, גם היא מסווגת אותה כמתחרה פוטנציאלית לעניין זה.

4. יישום

על מנת להתחקות אחר השפעת ההסדר הכובל על התחרות עלי להתייחס לשני היבטים.

ההיבט הראשון - האופקי. חברת Kone וחברת ישראל לפט עוסקות שתיהן בייצור מעליות, והסדר ביניהן עלול לכאורה לפגוע בתחרות המתקיימת בשוק זה. לאור הנתונים שהוצגו בפני ולאחר שבחנתי את מאפייני התחרות בענף המעליות הגעתי לכלל מסקנה כי חשש זה, אין בו ממש בנסיבות העניין.

אשר להשפעת ההסדר על סוג המעליות הראשון - ששם טמון עיקר ההיבט האופקי שבהסדר - נתח השוק של ישראל לפט בתחום המעליות הרגילות עומד על כ- 30%. נתח שוק זה משמעותי, אך אין בו בנסיבות השוק הרלוונטי כדי להקים חשש לפגיעה בתחרות או לעליית מחירים כתוצאה משיתוף פעולה בין ישראל לפט לבין Kone, שגם בעבר פעלה בישראל לא באופן עצמאי אלא בשיתוף עם היצרנית המקומית נחושתן.

באשר לסוג המעליות השני - הרי כפי שצויין כבר לעיל, מעליות 'פרויקטיות' ודרגנועים אינם מיוצרים בישראל, ועל פי הנתונים שהוצגו בפניי כדאיות הייצור המקומית, הכרוכה בפיתוח יכולות טכנולוגיות מתאימות, מוטלת בספק. על-כן, ככל שמדובר בסוג שני זה של מעליות, נושא ההסדר דנן אופי אנכי יותר, וזאת לאור ההסתברות הנמוכה, יחסית, של תחרות בין ישראל לפט לבין Kone בתחום זה.

אם כן, אינני רואה חשש לפגיעה משמעותית בתחרות מן ההיבט האופקי.

ההיבט השני - האנכי. כאן עלי לבחון את שיעור החסימה הנוצר כתוצאה מן ההסכם. לצורך כך יש לבחון את נתחי השוק של החברות המהוות צדדים להסדר. אשר ל - Kone, נראה כי אין בכוחה בשוק המעליות הבינלאומי כדי להוות איום לסגירת השוק הישראלי ולהעלאת מחסומי הכניסה לענף התקנת המעליות בו. בצידה של Kone קיימות בשוק העולמי כמה חברות גדולות בעלות כוח שוק דומה, ולעתים אף רב מזה של Kone, והן יכולות להתחיל ולפעול בישראל, בין לבדן ובין באמצעות אחת החברות שאינן מיוצגות כיום על ידי חברות שכאלו. בכך כשלעצמו אין די, אולם בנסיבות השוק דכאן פועלות בישראל כבר היום חברות בינלאומיות גדולות דוגמת Otis, Schindler ו-Tisen.

¹¹ לאחרונה קבע השופט קלינג בהקשרו של סעיף 6(3) לחוק ההגבלים העסקיים כי: "המחוקק הביע דעתו כי הסדר בלעדיות פטור מתחולת החוק רק אם שני הצדדים, הספק והמפיץ, נוטלים על עצמם הגבלות הדדיות. סעיף זה חל על מערכת יחסים אנכית בה הספק והמפיץ אינם עוסקים בייצור אותם נכסים או במתן אותם שירותים, אלא כל אחד מהצדדים נמצא בשלב אחר של הייצור" (ה"פ 961/96 (ת"א), אפ. אמ. אר. מחשבים ותוכנה בע"מ נ' י. ב. מ ישראל בע"מ (טרם פורסם)).

מכאן, סגירה של השוק בפני תחרות אינה תולדה מסתברת של ההסדר שבפני, לא מזוית הראיה של הגוף המקומי ומשקלו בשוק בישראל, ולא מזוית הראויה של הגוף זר ומשקלו בשוקי העולם.

אוסף ואדגיש, כי שיתוף פעולה עסקי בין יצרנים מקומיים לבין חברות בינלאומיות מופיע כאחד ממאפייניו הבולטים של שוק המעלות בישראל, והיתרונות שבשיתוף פעולה זה ניכרים. קיים צורך של החברות המקומיות להתמחות במעלות מסוג מסוים. ההסכמים בין החברות המקומיות לבין החברות הבינלאומיות כוללות בדרך כלל הסכמות בדבר התמחותה של החברה המקומית במוצרי החברה הבינלאומית. מקומן של הסכמות אלו לא נפקד גם מן ההסדר המונח בפניי. בנוסף, קיים צורך של החברות המקומיות בהפחתת העלויות הכרוכות בהחזקת המלאי. כיום מחויבות חברות המעלות להחזיק לאורך זמן מלאי חלקי חילוף למעלות המותקנות על ידן.¹² התמחות במעלות מייצור מסוים חוסכת החזקת מלאים מסוגים שונים. וכאמור, שיתוף הפעולה פוגע רק לכאורה במעמדן העצמאי של היצרנים המקומיים בפעילותן במעלות פרויקטיות ובדרגונות, שכן יכולתם להתחרות בתחום זה באופן עצמאי מוטלת בספק.

5. סוף דבר

לאחר שמצאתי כי ההסדר אינו מגביל את התחרות בעסקים באופן משמעותי, ומכוח סמכותי על פי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, אני נותן בזה פטור מן הצורך באישורו של ההסדר בפני בית הדין להגבלים עסקיים לחברת ישראלית. החברה רשאית לנהוג על פי ההסכם שנערך בינה לבין חברת Kone, לרבות התחייבותה של ישראלית לרכוש מעלות מהירות מ-Kone בלבד.

פטור זה תקף עד ליום בו יפוג תוקפו של ההסכם הקיים היום, דהיינו עד ליום 31 בדצמבר 2002. לפני חידושו של ההסכם בין הצדדים לו, יהא על חברת ישראלית לחדש בקשתה בפני, או לפנות לבית הדין להגבלים עסקיים בבקשה לאשר את ההסדר מכוח סעיף 7 לחוק ההגבלים העסקיים.

הרואה עצמו נפגע מהחלטתי זו רשאי לערור עליה בפני בית הדין להגבלים עסקיים לפי סעיף 15 לחוק ההגבלים העסקיים, במועדים הקבועים בדין.

ד"ר דוד תדמור

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ג' בסיון, תשנ"ט

18 במאי, 1999

נוסח כ"ג בתמוז, תשנ"ט

מתוקן: 7 ביולי, 1999

¹² ראה החלטת המועצה על הגבלים עסקיים, לעיל ה"ש 3. כמו-כן, מוטלת חובה דומה על החברות המתקינות גם מכוח צו הגבלים עסקיים (דרכי הספקה של חלקי חילוף לשירותי תיקון ואחזקה של מעלות חשמליות), התשמ"ד – 1984.