



רשות ההגבלים העסקיים

ירושלים, כ"ז ניסן תשס"ב

9 באפריל 2002

מזג: 4706

בפקס: 03-6070666

לד/ר יעל

לכבוד

מר אמיר ברטוב, עו"ד

ליפא מאיר ושות'

איתמר בן אבי"י 4

תל אביב 64736

הנדון: הודעה על מיזוג חברות

מצי"ב החלטת הממונה על ההגבלים העסקיים בהתאם לסעיף 20 (ב) לחוק ההגבלים העסקיים
התשמ"ח - 1988 (1), למיזוג של החברות הבאות:

1. שותפות פוליביד שותפות מוגבלת
2. קלקר עין כרמל שותפות מוגבלת

הנימוקים להחלטה יועברו בנפרד.

בברכה,

צפורה נחמן, עו"ד

רשמת הגבלים עסקיים

רח' כנפי נשרים 22, ת.ד. 34281 ירושלים 91341 טלפון: 02-6556111 פקס: 02-6515330

jerusalem@antitrust.gov.il

263438 /4706

263438

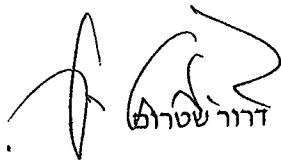


רשות ההגבלים העסקיים

החלטה בתיק מזג 4706: שותפות פוליביד שותפות מוגבלת
קלקר עין כרמל שותפות מוגבלת

בהתאם לסעיף 20 (ב) לחוק ההגבלים העסקיים התשמ"ח 1988 (להלן - "החוק"), אני מודיע על
התנגדותי למיזוג של החברות כמפורט להלן:

מספר התיק	שמות החברות המתמזגות
מזג: 4706	שותפות פוליביד שותפות מוגבלת קלקר עין כרמל שותפות מוגבלת


דור שטרומ

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, כ"ז בניסן תשס"ב

9 באפריל 2002

רח' כנפי נשרים 22, ת.ד. 34281 ירושלים 91341 טלפון: 02-6556111 פקס: 02-6515330

jerusalem@antitrust.gov.il

264242 /4706

73



רשות ההגבלים העסקיים

ירושלים, ו' באב תשס"ב

15 ביולי 2002

מזג: 4706

בפקס: 03-6070666

לכבוד

מר אמיר ברטוב, עו"ד

ליפא מאיר ושות'

איתמר בן אבי"י 4

תל אביב 64736

הנדון: נימוקים להחלטת התנגדות למיזוג

מצ"ב הנימוקים להחלטת התנגדות של הממונה על ההגבלים העסקיים, בהתאם לסעיף 20 (ב) לחוק ההגבלים העסקיים התשמ"ח - 1988 (1), למיזוג של החברות הבאות:

1. שותפות פוליביד שותפות מוגבלת
2. קלקר עין כרמל שותפות מוגבלת

בברכה,

צפורה נחמו, עו"ד

רשות הגבלים עסקיים

רח' כנפי נשרים 22, ת.ד. 34281 ירושלים 91341 טלפון: 02-6556111 פקס: 02-6515330

jerusalem@antitrust.gov.il

269428 /4706



רשות ההגבלים העסקיים

נימוקים להתנגדות למיזוג

שותפות פוליביד שותפות מוגבלת, קלקר עין כרמל שותפות מוגבלת,

פוליביד – קלקר אגודה שיתופית חקלאית בע"מ (ביסוד)

א. מבוא

שותפות פוליביד שותפות מוגבלת (להלן: "פוליביד") היצרן הגדול ביותר של מוצרי פוליסטירן מוקצף (להלן: "קלקר") בישראל, וקלקר עין כרמל שותפות מוגבלת (להלן: "עין כרמל"), היצרן השני בגודלו של מוצרי קלקר בישראל, מבקשות לאחד את פעילותן בגוף משותף, הוא פוליביד – קלקר אגודה שיתופית חקלאית בע"מ (ביסוד).¹

שוק מוצרי הקלקר בישראל הוא שוק ריכוזי ביותר, בעל ארבעה שחקנים בלבד (טרם המיזוג). שוק זה הצטמצם לאחרונה בצורה משמעותית לאחר ששני שחקנים הפסיקו את פעילות הייצור והעבירוה לפוליביד.² בין ארבעת שחקנים פעילים אלה שחקן אחד שהינו דומיננטי ביותר, שניים שהינם בעלי מעמד משמעותי ואחד שהשפעתו על השוק פחותה. יתכן כי שחקן קטן נוסף יכנס לשוק בזמן הקרוב, אולם אין וודאות כי יעשה כן.

בדיקת המחלקה הכלכלית של רשות ההגבלים העסקיים העלתה, כי לאור ריכוזיותם של השווקים הרלוונטיים, כפי שיפורטו בהמשך, נתחי השוק המשמעותיים שבידי הצדדים למיזוג, ובהתחשב ביתר הנסיבות שיפורטו כאן – קיים חשש כבד כי כתוצאה מן המיזוג, כפי שהוצע, תיפגע באופן משמעותי התחרות בענפי הקלקר הרלוונטיים. משכך, לאחר שקיבלתי את עמדת המשרד הרלוונטי למיזוג זה, הוא משרד התעשייה והמסחר, ולאחר שהתייעצתי עם הועדה לפטורים ולמיזוגים, החלטתי להתנגד למיזוג זה בהתאם לסעיף 21 לחוק ההגבלים העסקיים התשמ"ח – 1988 (להלן: "החוק"). הצדדים קיבלו הודעה בדבר החלטת ההתנגדות עוד ביום 9 באפריל 2002.

אפרוס להלן את עיקר הנימוקים העומדים ביסוד החלטתי.

¹ תיק מיזוג 4706.

² לעניין עמדתי באשר להעברת פעילות זו ראה בסעיף ד.

ב. תוכן עניינים

- א. מבוא 1
- ב. תוכן עניינים 2
- ג. המיזוג 3
1. הצדדים למיזוג 3
2. הסכם המיזוג 3
- ד. מוצרי קלקר בישראל 3
- ה. השווקים הרלוונטיים למיזוג 5
1. מוצרים לענף הבניה 5
- ארגזי הפרדה 5
- בידוד תרמי למעטפות חיצונית 6
2. מוצרי קלקר לענף התעשייה 7
3. ענף המזון והחקלאות 8
- ארגזים לחובלת מזון 8
- מגשי תותים ליצוא 9
- ארגזים לחובלת דגים מצוננים 9
- ו. השפעת המיזוג על התחרות 10
1. נתחי השוק ורמת הריכוזיות 10
2. חסמי כניסה לשוק 11
3. יכולתו של הגוף הממוזג להעלות מחירים באופן חד צדדי 12
4. הקלת התנאים המאפשרים תיאום בין המתחרים בשוק 13
- תצפית על התנהגות המחירים בעבר 14
- ז. התייחסות לטענות להצדקת המיזוג 14
1. טיעוני התייעלות 14
2. קשיים כלכליים 15
- ח. סוף דבר 16

ג. המיזוג

1. הצדדים למיזוג

פוליביד, בבעלות קיבוץ משמר הנגב, עוסקת בייצור ושיווק של מוצרים מקלקר והיא היצרן הגדול בישראל למוצרי קלקר.

עין כרמל, בבעלות קיבוץ עין כרמל, עוסקת אף היא בייצור ושיווק מוצרים מקלקר. עין כרמל היא היצרן השני בגודלו בישראל למוצרי קלקר.

2. הסכם המיזוג

עסקת המיזוג אותה נתבקשתי לאשר נפרשה על פני שני הסכמים: בראשון נקבע כי פוליביד תעביר את כל נכסיה ופעילותה לפוליביד – קלקר אגודה שיתופית חקלאית בע"מ (ביסוד), אגודה בבעלות מלאה של קיבוץ משמר הנגב (להלן: "האגודה"). בהתאם להסכם השני אמור היה קיבוץ עין כרמל להצטרף כחבר באגודה ולקבל מחצית מהונה, בתמורה להעברת מלוא נכסיה ופעילותה של עין כרמל לאגודה.

בפועל צפויים היו הצדדים לאחד את פעילותם למפעל אחד בקיבוץ משמר הנגב ואילו פעילות הייצור בקיבוץ עין כרמל צפויה היתה לעבור מן העולם. ניהול האגודה הממוזגת מעותד היה להיות במשותף על ידי שני הקיבוצים.

ההסכם כלל גם תניית אי תחרות לפיה התחייבו פוליביד, עין כרמל ושני הקיבוצים השולטים בהם שלא להתחרות, לעסוק, או להיות שותפים בכל עסק אשר האגודה תעסוק בו בפועל וזאת כל עוד הם מחזיקים לפחות ב-20% מהון האגודה או בזכות למנות חבר אחד לפחות לועד המנהל שלה. כן התחייבו הצדדים לשמירת סודיות ולאי פגיעה במוניטין האגודה ללא הגבלת זמן.

ד. מוצרי קלקר בישראל

מוצרי הקלקר בהם מדובר הינם מוצרים מרובים ומגוונים, המיועדים לשימושים שונים, שהעיקריים בהם מיועדים לתחומי הבנייה, התעשייה, המזון והחקלאות. מכאן פריסתו של המיזוג שבפניי על שווקי מוצרי רבים, אשר הבעייתיים מהם ייסקרו בהמשך החלטתי.

חומר הגלם לייצור קלקר, EPS, מיוצר מפולימר בשם סיטרין ומגז פנתן. ה-EPS אינו מיוצר בישראל אלא מיובא בלבד.

תהליך הייצור של מוצרי קלקר הינו עתיר אנרגיה ומורכב ממספר שלבים. בשלב הראשון מוקצף חומר הגלם בעזרת קיטור עד לקבלת גרגירי קלקר בנפח הרצוי. בשלב השני יוצקים את גרגירי

הקלקר למכונה היכולה להיות אחת משתיים, על פי הצורך: מכונת תבנית, היוצרת מוצר בצורתו המוגמרת; או - מכונת תבנית סטנדרטית - "בלוקר" - המוציאה בלוק קלקר גדול מימדים ממנו ניתן לחתוך, בהמשך, מוצרים סופיים. השלב האחרון, לגבי שני סוגי המכונות, הוא שלב הייבוש, האורך לפחות שבועיים ימים ולכן דורש שטחי אחסון נרחבים.

בשל נפח המוצרים ביחס למשקלם, ההופך את ההובלה ביבוא ליקרה למדי - לא מתקיים יבוא מוצרי קלקר לארץ, למעט יבוא כוסות, צלחות ומגשיות חד פעמיות.³

בישראל פועלים כיום, מלבד הצדדים למיזוג, שני יצרני מוצרי קלקר בלבד: קל-קל תעשיות עפולה בע"מ (להלן: "עפולה") וקל מוצרי בידוד (2000) בע"מ הממוקם ביבנה (להלן: "יבנה"). צריכת חומרי הגלם המשמשים בייצור מוצרי הקלקר השונים נחלקה, בשנת 2001, בין היצרנים השונים באופן הבא: לפוליביד ולעין כרמל נתח שוק של כ-49% ו-24% בהתאמה מכלל צריכת חומרי הגלם בענף, כאשר יתרת חומר הגלם נצרכה על ידי עפולה ויבנה. נמצא כי נפח הפעילות של הצדדים למיזוג הנאמד בדרך זו עולה על 70% מכלל תצרוכת חומר הגלם המשמש לפעילות זו.

עד השנים 1999 - 2000 פעלו בענף זה שלושה יצרנים נוספים: תעמס בע"מ, סטירופלסט בע"מ ופוליקר בע"מ. על פי מידע שנמסר לכלכלני הרשות, היצרן האחרון, פוליקר, עשוי לחזור לייצר בחיקפים מצומצמים בטווח הזמן הקרוב. אולם שני היצרנים הראשונים העבירו בפועל את פעילות הייצור שלהם בענף הקלקר לפוליביד (מכונות ציוד ולקוחות). העברות פעילות אלו, על פניהן, הינן מיזוגי חברות כמשמעות מונח זה בחוק, שלא הוגשו בגינן הודעות כנדרש לפי סעיף 20 לחוק, ומשום כך ברי כי לא ניתנה לגביהן הסכמת הממונה על הגבלים עסקיים (להלן: "הממונה") כנדרש לפי סעיף 19 לחוק. למיזוגים אלו נלוו הסדרים כובלים שלא הוגשו בקשות לאישורם בבית הדין להגבלים עסקיים לפי סעיף 7 לחוק או בקשות מהממונה לקבלת פטור מקבלת אישורים כאמור, לפי סעיף 14 לחוק, ולפיכך לא אושרו או זכו לפטור כנדרש בחוק. כל אלה יובאו לעיון ולהחלטה בנפרד.

שוק מוצרי הקלקר פעל בשנת 2001 בעודף כושר ייצור של כ-64%. פוליביד ועין כרמל החזיקו יחדיו בכ-80% מכושר הייצור בענף⁴, ובלמעלה מ-80% מעודף כושר הייצור הכלל ענפי⁵.

³ לקבלת פירוט בדבר מחסומי היבוא ראה סעיף 2.1.

⁴ במונחי יכולת קליטת חומר גלם מקסימלית. על חשיבותו של כושר הייצור לבחינת היבטי התחרות ראו החלטת הממונה בעניין התנגדות למיזוג שבין אי.איי.אל. תעשיות פלסטיק בע"מ לבין וולפמן פלסט בע"מ, מרש פלסט תעשיות בע"מ ומייפלסט (ישראל) בע"מ, 1999 הגבלים עסקיים 3008761, פרק 5.

⁵ נתונים אלו הינם תחת הנחה מקילה כי פוליקר אכן תשוב ליצר בזמן הקרוב. בהתעלם מיכולות הייצור של פוליקר-יכולות הייצור של הצדדים למיזוג עולות באופן יחסי.

ה. השווקים הרלוונטיים למיזוג

שלב ראשון בבחינת השפעותיו הצפויות של מיזוג על התחרות הוא הגדרת אותו שוק רלוונטי בו עלולה, בעקבות המיזוג, להתרחש פגיעה בתחרות. האמצעי העיקרי לזיהוי השוק הרלוונטי הוא מבחן התחליפיות הסבירה, דהיינו רצונם ויכולתם של צרכני המוצר לפנות למוצר חלופי במקרה של העלאת מחיר או ירידה באיכות המוצר הרלוונטי.

הצדדים למיזוג טענו, במסגרת בקשת המיזוג, כי למוצריהם קיימים תחליפים מחומרים אחרים. כלכלני רשות ההגבלים העסקיים בחנו את הטענות בשווקי מוצרי הקלקר השונים בהם עוסקים הצדדים למיזוג.

1. מוצרים לענף הבניה

מוצרי קלקר לענף הבניה מהווים כ-38% מכלל מכירות הצדדים למיזוג⁶. מוצרים אלו מתחלקים לשני שווקים עיקריים: ארגזי קלקר להפרדה ולוחות קלקר לבידוד תרמי למעטפת חיצונית. בשני אלה נמצא כי נתח השוק המצרפי של הצדדים למיזוג עולה על 60% ובידם, אפוא, חלק דומיננטי בהם.

ארגזי קלקר להפרדה

ארגזים להפרדה מיועדים להפרדת המרצף⁷ מהקרקע וזאת במטרה למנוע פגיעה במרצף כתוצאה מתפיחת הקרקע⁸, אשר עלולה לגרום לסדקים במבנה, עד כדי קריסתו.

הצדדים למיזוג טענו כי המוצר התחליפי העיקרי הוא ארגז הפרדה מקרטון⁹, ואולם בדיקה העלתה כי ארגזי הקרטון אינם מהווים תחליף סביר לארגזי הקלקר וזאת ממספר סיבות עיקריות: ארגזי הקרטון יקרים בעשרות אחוזים מארגזי הקלקר; מחירם של ארגזי הקרטון נקבע ללא כל קשר למחיר ארגזי הקלקר¹⁰; ארגזים אלו רכים יותר, עובדה המקנה להם, מצד אחד, יתרון יחסי באזורים בהם הקרקע כבדה¹¹, ומצד שני מגבירה את הפחת בעבודה עימם, היות ובמהלך יציקת המרצף, על הארגזים לשאת את כובד משקלם של העובדים, הברזל והבטון; בנוסף, שלא כארגזי הקלקר, ארגזי הקרטון דורשים הערכות מיוחדות בחורף, היות ואינם עמידים בפני גשם.

בשל האמור הוגדר השוק הרלוונטי כשוק ארגזי הקלקר.

⁶ נתוני שנת 2000.

⁷ מרצף הוא משטח בטון המונח על הקרקע או על מצע כלשהו. רצפה היא משטח בטון תלוי.

⁸ תפיחת הקרקע היא גידול שטח פני הקרקע כתוצאה מספיגת מים.

⁹ הצדדים למיזוג טענו לשני מוצרים תחליפיים נוספים. הראשון הוא קורות דרוכים טרומיים, המכונים "לוחדים". משיחות עם גורמים בענף נמצא כי קורות אלו אינן מהוות תחליף להפרדה, אלא ליציקת המרצף, וכי שימוש בהן אינו מיותר שימוש באמצעי הפרדה. המוצר השני שנטען הוא מילוי גרנולרי. משיחות עם גורמים בענף נמצא כי היקף השימוש במוצר זה לשימושים הרלוונטיים אינו משמעותי. הצדדים עצמם לא ייחסו למוצר נתח שוק כלשהו בשוק הרלוונטי אותו הגדירו.

¹⁰ לטענת היצרן היחיד של ארגזי קרטון אלו בארץ.

ארגוני ההפרדה מיוצרים על ידי כל ארבעת יצרני הקלקר הפעילים כיום בשוק. בהתאם לבדיקת כלכלני הרשות, כמו גם על פי הערכות הצדדים למיזוג, פוליביד ועין כרמל מהוות יחדיו כ- 68% משוק זה במונחים כמותיים וכ- 63% במונחים כספיים נכון לשנת 2001¹².

גם אם הייתי כולל את ארגוני הקרטון כמוצר תחליפי סביר, בשוק הרלוונטי, הרי שפוליביד ועין כרמל עדיין היו מחזיקות בנתח שוק מצרפי של קרוב ל-60%.

בידוד תרמי למעטפת חיצונית

בידוד תרמי נועד לבדוד את החלל הפנימי של המבנה ולחסוך בהוצאות אנרגיה לחימום. לאור המודעות ההולכת וגוברת לחשיבות השמירה על איכות הסביבה חלה עליה בחשיבות המיוחסת לבידוד התרמי. רמת הבידוד הנחוצה משתנה בהתאם לאזור הגיאוגרפי בו מצוי המבנה.

לטענת הצדדים למיזוג, המוצר העיקרי המהווה תחליף ללוח הקלקר הינו לוח העשוי מפוליסטירן בשיחול. מוצר זה, אשר לגביו לא מתקיים יבוא לארץ אלא ייצור מקומי בלבד¹³, מיוצר בארץ על ידי רונדופלסט בע"מ בלבד ומכונה רנדופן.

לאחר בחינת הענף נמצא, כי יש להפריד בין שוק הרנדופן ושוק לוחות הקלקר. ממצאי כלכלני הרשות העלו, כי לוח הרנדופן איכותי יותר מלוח הקלקר, אך גם יקר ממנו בעשרות אחוזים. בשל כך, שימוש בלוח רנדופן לצורך בידוד נעשה בעיקר כאשר פתרון זול יותר ושווה ערך ברמתו אינו נמצא. ואמנם, מסתבר כי הרוב המכריע של מכירות הרנדופן לצורכי בידוד יועד לאזור ירושלים¹⁴. באזור ירושלים, בשל תנאי מזג האוויר, גם בנייה בבלוקי איטונג ודומיהם אינה מיתרת את הצורך בבידוד נוסף של כלל המעטפת החיצונית. בנוסף, השימוש בלוחות בידוד מוגבל ללוחות בעובי של עד 3 ס"מ, מחמת חובת הבנייה באבן. בשל האמור לעיל, ובהתחשב בעלות האלטרנטיבית (הוצאות אנרגיה לחימום), באזור ירושלים, ובו בלבד, עולה במידה רבה רמת התחליפיות בין לוחות קלקר לרנדופן.

אינדיקציה נוספת לכך שאין המדובר במוצרים תחליפיים היא העובדה כי פוליביד, עין כרמל ורונדופלסט בע"מ רוכשים זה מזה לוחות בידוד כמוצר משלים ללקוחותיהם¹⁵.

שיטת בידוד נוספת שהוצעה כתחליפית על ידי הצדדים למיזוג היא בידוד על ידי התזה של טיח תרמי או פוליאטילן. לאחר בחינת העניין נמצא כי שיטות אלו אינן מהוות תחליף סביר ללוחות הבידוד מסיבות שונות¹⁶.

¹¹ כדוגמת אזור חבל לכיש ועמק זרעאל. קרקע "כבדה" הינה קרקע תופחת מאד, כגון חרסנים.

¹² נתונים אלו מבוססים על תשעת החודשים הראשונים של שנת 2001.

¹³ למעט יבוא בחיקפים זניחים ביותר על ידי פוליביד, כמוצר משלים ללקוחותיה.

¹⁴ מידע זה נתקבל מיצרן לוחות הרנדופן היחיד בארץ. על פי מידע שמסר, מרבית לוחות הרנדופן שלא יועדו לאזור ירושלים נמכרו שלא לצרכי בידוד אלא לצרכים אחרים, כגון חיפוי חניונים, וזאת בשל עמידותם הגבוהה בלחצים.

¹⁵ פוליביד ועין כרמל רכשו שתייהן רנדופן מרנדופלסט. בנוסף, פוליביד אף מייבאת לוחות פוליסטירן בשיחול בחיקפים זניחים.

לאור היקף התחלות הבניה בירושלים וסביבתה בשנת 2001, שהיווה כ- 5% בלבד מכלל התחלות הבניה בארץ, הוגדר השוק הרלוונטי כשוק הבידוד בלוחות קלקר בלבד, בחתך ארצי.

כל ארבעת יצרני הקלקר הפעילים בארץ מייצרים לוחות לבידוד. בשנת 2001 החזיקו הצדדים למיזוג בנתח שוק מצרפי של כ-62% במונחים כמותיים וכ-63% במונחים כספיים.¹⁷

2. מוצרי קלקר לתעשייה

כ-26% מכלל מכירות הצדדים למיזוג בשנת 2000 נוקזו למוצרי הקלקר הנמכרים לתעשייה. החברות המתמזגות מייצרות לתעשייה מוצרים שונים – אריזות למוצרים סופיים שונים¹⁸, חלקים פנימיים למזגנים ולמקרים¹⁹ וכן לוחות קלקר המשמשים כתשומת ייצור במפעלי דלתות ואלמנטים של בנייה טרומית.

מוצרים אלו הינם רבים ומגוונים, אך ניתן לאפיין אותם במספר מאפיינים משותפים:

- מוצרים ייחודיים – מיוצרים בהתאם להזמנת לקוח ספציפי ולא כמוצר מדף;
- אפיון המוצר ומפרטו הטכני נערך על ידי הלקוח;
- במרבית המקרים המוצרים מיוצרים בתבניות יציקה מיוחדות, שהינן לרוב בבעלות הלקוח. במידה שהיקף הייצור אינו מצדיק יצירת תבנית, ייוצר המוצר על ידי חיתוך במכונה לחיתוך צורני.²⁰
- רמה טכנולוגית גבוהה – היות ומדובר במוצר ייחודי, התואם את המוצר הסופי של הלקוח או מהווה חלק ממנו, נחוצה רמת דיוק ואיכות גבוהה וכן היצרנים נדרשים לקיים מערך ייצור מתקדם וניהול בקרת איכות דקדקנית.
- תחליפיות עם חומרים אחרים – ההחלטה על רכישת מוצר קלקר בענף התעשייתי היא בחלק ניכר מהמקרים החלטה הנדסית, בהתאם למאפייני הקלקר והתאמתם הטכנית כמרכיב במוצר הסופי. פעמים רבות לא קיים כלל חומר תחליפי. בנוסף, היות שמוצרים

¹⁶ הסיבות העיקריות: מחיר מ"ר בידוד בהתזה יקר בעשרות אחוזים מבידוד בעזרת לוחות; בידוד בהתזה מחייב ציוד מיוחד ומיומנות מקצועית גבוהה, שאינה מצויה בידי כל קבלן בניין; באזורים שונים שימוש בבלוק מסוג איטונג ודומים מיתיר את הצורך בבידוד כלל המעטפת, ונדרש בידוד חלקי בלבד (קורות, עמודים, חלקים תת קרקעיים) – בידוד חלקי אינו מעשי בהתזה; בנוסף, בידוד בהתזה אינו יעיל לבידוד חלקים המכוסים באדמה, שכן אינו מספק הגנה מספקת מפני לחצים.

¹⁷ נתונים אלו מבוססים על תשעת החודשים הראשונים של שנת 2001.

¹⁸ הצדדים, במסגרת הודעת המיזוג, הציעו לראות בשוק האריזות למזון ולתעשייה כשוק אחד, וכשוק נוסף את שוק התבניות והנדסיות לחלקים פנימיים. לאחר שהעניין נבדק על ידי כלכלני הרשות, נמצא כי נכון יותר לחלק שווקים אלו כשוק המזון והחקלאות (כולל אריזות למזון) ולעומתו שוק המוצרים לתעשייה (הכולל הן אריזות לתעשייה והן חלקים פנימיים). לפי החלוקה המוצעת על ידי הצדדים, טענו אלו כי בשוק האריזות למזון ולתעשייה קיימים תחליפים לקלקר: קרטון, פוליציב (ספוג) ופוליאוריתן. טענה זו מותאימה, אולי, בשוק האריזות למזון, כאשר לא נדרשות תכונותיו המיוחדות של הקלקר (בידוד זעזועים, שמירת טמפרטורה וכיו"ב...), אך לא כך הוא בשוק התעשייתי. ראה פירוט להלן.

¹⁹ בבקשת המיזוג הצדדים הגדירו בנפרד שוק "תבניות הנדסיות", הוא שוק הרכיבים הפנימיים למזגנים ומקרים. הצדדים ציינו מפורשות כי בשוק זה הם השחקנים היחידים.

²⁰ מחיר מכונה לחיתוך צורני כחצי מיליון ₪, יותר מכפול ממחיר מכונת חיתוך רגילה. מכונות כאלו מצויות כיום בידי הצדדים למיזוג בלבד.

אלו תואמים את המוצר הסופי של הלקוח (הן כרכיב פנימי, והן כאריזה ספציפית), הרי שהחלטה בדבר החלפת מוצר הקלקר במוצר אחר אינה החלטה רכש יום יומית, אלא מהווה החלטה אסטרטגית יותר. החלטה כזו כרוכה בהשקעה לא מבוטלת, החל בהשקעה בתבנית חדשה וצורך בקיומו של מלאי מספיק לתקופת המעבר במקרה של מוצרי האריזה ועד כדי תכנון מחודש של המוצר הסופי, במקרה של חלקים פנימיים. בנוסף, בחלק ניכר מהמקרים עלות מרכיב הקלקר היא נמוכה יחסית ליתר המרכיבים, כך שהנכונות להחלפתו לא תתעורר בצורה מיידית בהכרח.

בשל מאפיינים ייחודיים אלו, ניתן להתייחס, לצורך בדיקת השפעות המיזוג, למוצרי הקלקר לענף התעשייה כשוק רלוונטי אחד, ללא חלוקה לתתי שווקים מעבר לכך, שאינה נחוצה בשלב זה לצורך ניתוח השלכות המיזוג על התחרות.

נתח השוק המצרפי של הצדדים למיזוג מהווה כ- 99% משוק זה. מלבד פוליביד וקלקר, מייצרת גם עפולה מוצרים לענף התעשייה, ואולם רק לאחרונה נכנסה עפולה לשוק זה, והיא מהווה כ-1% בלבד ממנו²¹. במסגרת שיחות עם לקוחות בענף נטען כי בידי עפולה אין בשלב זה ידע ומיומנות טכנולוגית מספיקים על מנת לייצר מוצרים אלו בהיקף נרחב.

עלות ייצור התבנית הינה במוצע כ-5,000–6,000 דולר ארה"ב²². כאמור, הנוהג הוא כי התבנית נותרת בבעלות הלקוח, בשל ייחודיות המוצר. אם הלקוח מעוניין לעבור לספק אחר, יהא עליו להחזיק מלאי מספיק על מנת להתגבר על הפסקת הייצור הזמנית הנובעת מהחלפת הספקים, וכן יהא עליו לשאת בעלות התאמת התבנית למכונה של היצרן החדש. סך עלויות החלפת הספק מגיעות לכ- 20% - 25% ממחיר המוצר. יצויין כי לאור העובדה שאין המדובר במוצרי מדף, מרבית המוצרים מיוצרים בהיקפים קטנים, כ-85% מהמוצרים הנמכרים בענף זה נמכרים בהיקפים שנתיים של פחות מ- 50,000 נ"ב בשנה. בשל הקושי להחליף ספק נהוג לבצע התמחרות לפני התקשרות עם ספק כלשהו.

3. ענף המזון והחקלאות

ענף המזון והחקלאות הווה כ- 6% מכלל מכירות הצדדים למיזוג בשנת 2000.

ארגזים להובלת מזון

ארגזים להובלת מזון משמשים גופים העוסקים במתן שירותי הסעדה (קיסרינג), לצורך הובלת המזון ממטבחם ללקוחותיהם. למרות שהארגזים נועדו לשימוש חד פעמי, חברות ההסעדה עושות בהם לעיתים שימוש רב פעמי בהובלת אותו סוג מזון.

²¹ הצדדים למיזוג טענו כי יצרני המזגנים נמצאים בחליך העברת הייצור של חלקי המזגן לארצות עם כוח אדם זול, ולשם מועבר ייצור התבניות ההנדסיות יחד עם האריזה החיצונית. משיחות עם גורמים בענף נמסר כי לא כדאי כלכלית לייבא מוצרי אריזה מחו"ל לארץ. חסמי היבוא לגבי כלל השוק, כמפורט בסעיף 2.1 להלן, נכונים גם לגבי שוק זה.

²² מרבית התבניות אינן מיוצרות על ידי יצרני הקלקר, אלא על ידי גורמים חיצוניים המתמחים בייצור תבניות אלו.

לטענת הצדדים למיזוג מתחרים ארגוני המזון מקלקר בארגונים מפלסטיק ובארגונים מפוליסטירן שחור (פוליסטירן המוקצף עם כימיקלים שונים המקנים לו חוזק ויכולת תרמית גבוהים יותר). בחינת התחליפיות על ידי כלכלני הרשות העלתה, כי לא מתקיימת תחליפיות כאמור וזאת ממספר סיבות: ראשית, ארגוני הקלקר משמשים להובלת מזון שאינו ארוז, אשר לא ניתן להעבירו בארגונים האחרים בשל הרכבם הכימי; שנית, קיימים הבדלים באיכות הארגונים, עמידותם לאורך זמן, הפונקציות שהם מאפשרים, קיומם של חלקי חילוף וכיו"ב; שלישית, עלות ארגוני הקלקר נע בין 15 ₪ ל-25 ₪. לצורך ההשוואה נניח כי לא יעשה בו שימוש חד פעמי, כי אם שימוש רב פעמי במהלך כשלושה חודשים²³. מחיר הארגונים האחרים נע בין 500 ₪ ל-800 ₪, עם אורך חיים ממוצע של כשלוש שנים. דהיינו, בהתחשב באורך חיי המוצר, מחיר ארגוני הקלקר נמוך בכ-40% ממחיר יתר הארגונים. בשל כך, הוגדר השוק הרלוונטי כשוק ארגוני הקלקר בלבד.

ארגוני המזון מקלקר מיוצרים על ידי כל ארבעת יצרני מוצרי הקלקר בארץ, ואולם, גם בשוק זה, חלקם המצרפי של פוליביד ועין כרמל מכלל השוק הגיע לכ-85%-90% בשנים 2000-2001²⁴.

מגשי תותים ליצוא

מגדלי התותים משתמשים במגשים לשני צרכים עיקריים – איסוף הפרי הנקטף ואריזת הפרי לצורך ייצוא. בעוד שלצורך השימוש הראשון ניתן לעשות שימוש גם בארגונים שאינם מקלקר, הרי שלצורך ייצוא התותים נדרשים מגדלי התותים, על פי דרישת שוק היעד, לעשות שימוש במגשי קלקר, שימוש שהינו חד פעמי מנקודת ראותם.

בנוסף לפוליביד ולעין כרמל, שהחזיקו בנתח שוק מצרפי של כ-57% בשוק מגשי התותים ליצוא בשנת 2001²⁵, פועלת בשוק זה עפולה בלבד. שוק זה הינו בהיקף מצומצם למדי (כ-0.1% מכלל מכירות הצדדים למיזוג).

ארגונים להובלת דגים מצוננים

ארגוני קלקר משמשים את מגדלי הדגים בהובלת דגים מצוננים, המשווקים בקרח יבש, מהמגדלים ישירות לשווקים או ללקוחות השונים, מבלי לעבור במפעל לעיבוד דגים. ארגוני הקלקר שומרים על הטמפרטורה ומונעים מהנוזלים לצאת, כך שבעזרתם ניתן לבצע הובלה במשאיות שאינן מקוררות. לא קיימים ארגונים תחליפיים בשוק. עבור מגדלי הדגים ארגונים אלו הינם לשימוש חד פעמי.

ארגוני הקלקר להובלת דגים מיוצרים על ידי פוליביד ועין כרמל, שנתח השוק המצרפי שלהן עמד בשנים 2000 ו-2001 על כ-90%²⁶, ועל ידי עפולה בלבד.

²³ הערכה זו, של שימוש למשך כשלושה חודשים, מבוססת על מידע שנמסר מגורמים בענף הרלוונטי.

²⁴ הנתון לשנת 2001 מבוסס על תשעת החודשים הראשונים של השנה.

²⁵ נתון זה מבוסס על תשעת החודשים הראשונים של שנת 2001.

1. השפעת המיזוג על התחרות

בפנינו מיזוג אופקי, בין שני המתחרים הגדולים ביותר בייצור ושיווק מוצרי קלקר. המיזוג עלול לפגוע בתחרות בשתי דרכים עיקריות הרלוונטיות לענייננו: הראשונה היא הקלת התנאים לתיאום עמדות בין המתחרים בשוק, בצורה ישירה או ללא כל תקשורת ביניהם (tacit collusion); הדרך השנייה היא מתן כוח שוק בידי הגוף הממוזג כך שיוכל לפגוע בתחרות באופן חד צדדי (Unilateral effects).

1. נתחי השוק ורמת הריכוזיות

נתחי שוק

לצדדים למיזוג נתחי שוק משמעותיים ביותר אף ללא המיזוג, ואולם, כתוצאה מהמיזוג יהא נתח השוק המצרפי שלהם בכל השווקים הרלוונטיים המתוארים לעיל נתח שוק משמעותי ביותר, היינו, למעלה מ-55% ולעיתים עד כדי 90% - 100%. המיזוג המבוקש יהפוך את החברה הממוזגת לבעלת מונופולין²⁷, ויתן לה כוח שוק משמעותי וחזק יותר מכוחם של הצדדים למיזוג בנפרד.

רמת הריכוזיות

במיזוג דגן מדובר בשווקים ריכוזיים מאוד, בהם פעילים מספר מצומצם ביותר של שחקנים²⁸, כאשר הצדדים למיזוג מחזיקים בנתחי השוק המשמעותיים ביותר בשוק. רמת הריכוזיות בכל אחד משווקים אלו הינה גבוהה ביותר ותעלה בצורה משמעותית ביותר בעקבות המיזוג, דבר המתבטא היטב במדדי ה-HHI. לצורך קבלת אינדיקציה בלבד - בהתאם להנחיות רשויות ההגבלים העסקיים האמריקאיות באשר למיזוגים אופקיים, עליה של למעלה מ-100 נקודות במדד HHI בשוק בו רמת הריכוזיות עולה על 1800 נקודות מקימה חזקה כי המיזוג ייצור כוח שוק, יחזק אותו או יקל על השימוש בו²⁹. במקרה שלפנינו, מדדי הריכוזיות בשווקים הרלוונטיים נעים עוד קודם למיזוג באזור ה-3000-5000³⁰ נקודות, וכתוצאה מהמיזוג יגיעו לרמת ריכוזיות של 5000-9800 נקודות, עליה של 1500-4800 נקודות, כך שאין ספק כי בכל קנה מידה מדובר בעלייה משמעותית ביותר ברמת הריכוזיות בענף כתוצאה מהמיזוג.

²⁶ הנתון לשנת 2001 מבוסס על תשעת החודשים הראשונים של השנה.

²⁷ למען הסדר הטוב יצויין כי בחלק מהשווקים הרלוונטיים כבר כיום (ללא המיזוג המבוקש) פוליביד הינה בעלת מונופולין כהגדרתו בחוק.

²⁸ גם תחת ההנחה שפוליקר תחזור לייצר מוצרי קלקר בזמן הקרוב, עדיין מדובר בשוק ריכוזי ביותר.

²⁹ § 1.51 Department of Justice and Federal Trade Commission, Horizontal Merger Guidelines 1992.

³⁰ רמת ה-5000 נקודות נובעת משוק המוצרים לתעשייה, בו כיום הצדדים למיזוג חולקים ביניהם את השוק כמעט בשלמותו.

2. חסמי כניסה לשוק

קיומם של חסמי כניסה משמעותיים לשווקים הרלוונטיים מלמדים על יכולת הגוף הממוזג לעשות שימוש בכוח השוק המצוי בידו מבלי שיופרע על ידי מתחרים חדשים בשוק. ככל שחסמי הכניסה לשוק נמוכים, והמתחרים השוררים בשוק הינם ברמה על-תחרותית יותר, מתמת ניצול כוח שוק, הרי שעולים התמריצים של מתחרה פוטנציאלי להיכנס לשוק לאור הרווחיות הצפויה לו מכך. גם אם לא נכנס מתחרה שכזה בפועל, הרי שעצם האיום כי מתחרה שכזה יכנס בעתיד, תוך זמן קצר יחסית, יש בו כדי לרסן במידת מה את התנהגות בעל המונופולין.

בשווקים שלפנינו חסמי הכניסה הינם ממספר סוגים עיקריים:

א. חסמים בפני יבוא

בארץ מוטל מכס בשיעור של כ-10% על יבוא מוצרי קלקר ממדינות שלישיות בלבד. בפועל לא מתקיים יבוא מוצרי קלקר לישראל למעט כוסות, צלחות ומגשיות למזון קפוא, מוצרים אשר ניתן לערום אותם זה על גבי זה ובכך להשיג ניצולת גבוהה של שטח המכולה באמצעותה מתבצע היבוא. ניצולת שטח המכולה היא נקודה משמעותית בכדאיות יבוא מוצרי קלקר - התשלום נקבע על פי נפח המטען, ללא תלות במשקלו. נוכח היותם של מוצרי קלקר מוצרים נפחיים, עלות הובלתם גבוהה מאוד והופכת את היבוא ללא כלכלי.³¹

ב. הקמת מפעל לייצור מוצרי קלקר – עלויות וכדאיות

ייצור מוצרי קלקר אפשרי באמצעות מכונות ייעודיות בלבד. מכונות כאלו מצויות כיום בידי הצדדים למיזוג, עפולה, יבנה ופוליקר. על פי הנתונים שמסרו הצדדים למיזוג, לצורך הקמת מפעל בסדר גודל של עין כרמל יש להשקיע ברכישת הציוד הדרוש כ-700,000 דולר ארה"ב. על סכום זה יש להוסיף עלויות נוספות הכוללות, בין היתר, השגת שטחים לייצור ואחסון, הכשרת עובדים, עלויות החדרת המוצר לשוק, עלות עמידה בתקן ISO 9002 שהינו משמעותי במכירה לענפי התעשייה והבנייה וכיו"ב.³²

בשל קיומם של עודפי כושר ייצור משמעותיים ביותר, כ-64% בכלל השוק נכון לשנת 2001, כאשר מרבית עודף כושר הייצור מוחזק על ידי הצדדים למיזוג, נראה כי כניסה לתחום הייצור בענף זה אינה כדאית.

מכל האמור לעיל עולה כי הסבירות לכניסת מתחרה חדש, שיאיים על יכולת הגוף הממוזג להשתמש בכוח השוק שברשותו, אינה גבוהה.³³

³¹ הצדדים טענו, במסגרת בקשת המיזוג, כי קיים סיכוי לייצוא מיוחד וממצרים: להערכות כלכלני הרשות, מאותם שיקולים המסכלים ייבוא ממקורות אחרים, גם יבוא ממדינות שכנות אינו מעשי בהיקפים גדולים, לאור עלויות ההובלה היבשתית הגבוהות.

³² בהתאם לטענות גורמים בענף, העלות הכוללת של כניסת מתחרה חדש לשוק צפויה להסתכם בכ-3 מיליון דולר ארה"ב.

³³ פוליקר אמנם עשויה להיכנס לשוק בזמן הקרוב, כאמור, ואולם בידי פוליקר מכונות לייצור שלטענתה לא הצליחה למכור במחירים סבירים, ואין לה צורך להשקיע ברכישתן, כך ששיקוליה שונים משל שחקן חדש בשוק.

3. יכולתו של הגוף הממוזג להעלות מחירים באופן חד צדדי

המיוזג המבוקש, אם היה יוצא לפועל, היה יוצר מונופולין בחלק ניכר מהשווקים הרלוונטיים. מונופולין זה היה מחזיק באופן מיידי ב-75%-80% מאספקת המוצרים בפועל בענף, בכ-80% מכוסר הייצור המקסימלי בענף ובכ-80% מעודף כושר הייצור בענף.³⁴

נתחי השוק ורמת הריכוזיות הגבוהה, יחד עם חסמי הכניסה הקיימים, מקימים חשש סביר כי מונופולין זה יוכל להעלות מחיר בשיעור שאינו זניח לתקופה שאינה מבוטלת. כל יתרת המתחרים בענף יחדיו, גם לו היו בעלי היכולת הטכנית לייצר את כלל המוצרים, יכולים לכל היותר לספק כמחצית בלבד מהביקושים הקיימים כיום בענף. אמנם יתכן מצב בו המתחרים יוכלו לספק את מלוא הביקוש באחדים משווקי הביקוש הרלוונטיים, ואולם אז יאלצו לצאת משווקי ביקוש אחרים, דבר שייצור, שוב, בעיה תחרותית. יוצא, אם כן, כי אם יבחר הגוף הממוזג להעלות מחירים בכל המוצרים בו זמנית, לא יוכלו מתחריו לתת מענה תוך זמן סביר לכלל הלקוחות שיבקשו להחליף ספק בעקבות עליית המחירים, דבר המעלה משמעותית את הסיכויים להצלחת העלאת המחירים ומלמד על קיומו של כוח שוק. המונופולין שיוצר כתוצאה מהמיוזג, אם יאושר, יוכל לפעול בצורה חד צדדית ללא יכולת תגובה משמעותית מצד לקוחותיו או מצד מתחריו.

בנוסף ליכולת הכללית לניצול כוח שוק, באחד השווקים, שוק המוצרים לתעשייה, בידי הגוף הממוזג יתרונות שאינם מצויים בידי מתחריו. בשוק זה יוצר מונופול כמעט מוחלט:

הדרך הנהוגה לבחירת יצרן למוצר בשוק המוצרים לתעשייה היא דרך של התמחרות - הלקוח פונה ליצרנים הרלוונטיים, מקבל מהם הצעות מחיר ומנהל עימם מו"מ עד לקבלת ההצעה הטובה ביותר. אין ספק כי דרך תחרותית זו תימנע אם המיוזג יצא לפועל. בשוק זה הצדדים למיוזג הם המתחרים היחידים המשמעותיים. אמנם גם עפולה פעילה בשוק זה, ואולם נתח השוק שלה הוא כ-1% בלבד וגורמים בשוק טענו כי אין בידי עפולה, כמו גם בידי יתר המתחרים, הידע והמיומנות הטכנולוגית הדרושים לייצור מוצרים ברמת דיוק גבוהה כך שיוכלו לשמש כחלק ממוצר סופי. סיכוייה של עפולה להגדיל את נתח השוק שלה בזמן הקרוב אינם גבוהים.³⁵ בנוסף, לחלק ממוצרים אלו, אשר אינם מיוצרים בתבנית, נדרש ייצור במכונה לחיתוך צורני. מכונות כאלו, שעלותן כחצי מיליון ₪ - למעלה מפי שתיים ממכונה לחיתוך רגיל, מצויות כיום בידי הצדדים למיוזג בלבד.

נראה כי בידי הגוף הממוזג, שיותר שחקן כמעט יחיד בשוק, תהיה היכולת להעלות מחירים באופן חד צדדי בשוק זה.

³⁴ נתונים אלו לוקחים בחשבון את קיומה של פוליקר בשוק. אם האחרונה לא תיכנס לשוק בסופו של יום, הרי שבידי החברה הממוזגת יהיו אף יכולות גבוהות מהאמור, באופן יחסי לענף כולו, ואולם זאת לא בצורה משמעותית, שכן המכונות בהן מוזיקה פוליקר כיום אינן משקפות יכולת ייצור משמעותית באופן יחסי.
³⁵ עפולה מייצרת לתעשייה מוצרי אריזה בלבד, ולא חלקים פנימיים או תשומות ייצור אחרות, כך שרמת הדיוק הנדרשת פחות משמעותית.

³⁶ המגבלה היחידה על העלאת המחיר בשוק זה היא קיומם של בלוקי האיטונג. בלוקים אלו הינם מוצר אשר ברמת המחירים דחיים אינו נתפס כתחליף סביר לבלוקי המילוי מקלקר משני טעמים: מחירים הגבוה של בלוקי האיטונג לעומת בלוקי הקלקר, והעובדה כי יש בהם כדי להטיל עלויות נוספות על הבנייה בשל משקלם הרב יחסית למשקל בלוקי הקלקר.

4. הקלת התנאים המאפשרים תיאום בין המתחרים בשוק

גם אם בחלק מן השווקים הרלוונטיים לא היה המיזוג המבוקש צפוי להעניק לגוף הממוזג כוח שוק שיאפשר לו להעלות מחיר באופן חד צדדי, הרי שגם לגבי אותם שווקים יש להתנגד למיזוג בשל החשש המשמעותי לפגיעה בתחרות על ידי הקלת התנאים לתיאום בין המתחרים באותם שווקים.

תיאום בין מתחרים בענף יכול להיות מפורש, בצורת קרטל, בו מחליטים המתחרים יחדיו על הכמויות והמחירים בשוק, עוקבים אחר עמידת חברי הקרטל בהחלטות ומענישים חברים הסוטים מן ההחלטות המתואמות. יחד עם זאת, אין זו הדרך היחידה לתיאום בין מתחרים שיש בה לפגוע בתחרות. תיאום בין מתחרים יכול להיות גם בדרך של שיווי משקל אוליגופוליסטי, כאשר מספר קטן יחסית של חברות, ללא תיאום מפורש, משיגות ביניהן שיווי משקל במחיר על-תחרותי, ונמנעות מתחרות אגרסיבית על לב הצרכן. שתי הדרכים גם יחד יש בהן לפגוע בתחרות וניתן יהיה לאתר אותן, אם בכלל, רק לאחר מעשה, לאחר שהתחרות נפגעה בפועל.

אחת ממטרות העיקריות של הפיקוח על המיזוגים היא לצמצם את המקרים בהם תיאום כאמור ניתן להשגה. במקרה שלפנינו, אם יאושר המיזוג יוצרו שווקים בהם לגוף הממוזג נתחי שוק משמעותיים ביותר, כאשר השחקנים הנותרים מעטים ולהם נתחי שוק נמוכים למדי באופן יחסי. מצב זה עשוי לעודד שווי משקל של פירמה דומיננטית. שיווי משקל של פירמה דומיננטית (Leader-Follower) הוא סוג של שוק מתואם. הגוף הדומיננטי בשוק אמנם לא יכול לפעול ללא תגובה כלשהי מצד מתחריו, ואולם היקף התגובה שלהם מוגבל, בגלל היקפם, והם ייטו לחקות במידה רבה את מעשי המונופול. הם יקבעו מחירים מעט נמוכים מזה של המונופול, על מנת להחזיק בנתח שוק כלשהו, אך עדיין ברמה על-תחרותית; יחסו תחת המטריה של הגוף הדומיננטי.

הפרמטרים העשויים לחקל על התנהגות מתואמת הינם רבים ושונים³⁷ וביניהם חסמי כניסה גבוהים, ריכוזיות גבוהה, רמה גבוהה של שקיפות מחירים, היסטוריה של תיאום³⁸.

בשווקים הרלוונטיים מספר מאפיינים המקלים על התנהגות מתואמת בכלל ובדרך של פירמה דומיננטית בפרט: מיעוט שחקנים וריכוזיות גבוהה; חוסר סימטריה בין השחקנים בענף; חסמי כניסה גבוהים; קשיחות עקומת הביקוש; הומוגניות המוצרים; קיום תחרות בכמה שווקים; היסטוריה של תיאום בענף.

מחומר שהעבירו הצדדים למיזוג לידי המחלקה הכלכלית ברשות עולה כי בעבר תיאמו ביניהם נתחי שוק ומחירים בתחומים מסוימים. בנוסף, לגבי חלק מן השווקים הרלוונטיים קיבלה הרשות

³⁷ ראה התייחסות במסגרת נימוקים להתנגדות למיזוג בין הריבוע הכחול ישראל בע"מ ובין ירקון (פלס 2000) סיטונאות מזון בע"מ, 2001 הגבלים עסקיים 3012217, סעיף ג.7, וכן במסגרת החלטות הממונה בעניין התנגדות למיזוג שבין אי.איי.אל. תעשיות פלסטיק בע"מ לבין וולפמן פלסט בע"מ, מרש פלסט תעשיות בע"מ ומייפלסט (ישראל) בע"מ, 1999 הגבלים עסקיים 3008761, פרק 6.

³⁸ הפרמטרים המלמדים על סיכויים להתנהגות מתואמת בענף כלשהו אינם מהווים רשימה סגורה ואין כל הכרח כי יתקיימו כולם.

תלונות כי עוד קודם להליכי המיזוג חילקו השחקנים בשוק את השווקים ביניהם ומנעו תחרות בפועל.

בחינת התקיימותם של הפרמטרים המפורטים לעיל בשווקים הרלוונטיים מלמדת כי הסיכויים להתנהגות מתואמת בענף קיימים עוד קודם למיזוג, ויעלו בצורה משמעותית אם יצא המיזוג המבוקש לפועל. העובדה כי השווקים מעלים בעיות תחרותיות עוד קודם למיזוג מחזקת את הראציונל להתנגדות, שכן הסיכויים להחרפת המצב התחרותי גוברים.

תצפית על התנהגות המחירים בעבר

הצדדים למיזוג טענו, ואף הביאו גרפים לחיזוק טענתם, כי כניסתה של עפולה לשוק גרמה להם להוריד מחירים בענף הבנייה על מנת לשמור על נתחי שוק. מכך ביקשו להסיק כי כל מתחרה, בכח או בפועל, יוכל להשפיע על המחירים בשוק. ראשית, יצוין כי אם כניסתה של עפולה לשוק גרמה להגברת התחרות ולהורדת מחירים, קיים חשש סביר כי יציאת מתחרה בסדר גודל דומה לזה של עפולה, תביא, בהתאם, לצמצום התחרות ולהעלאת המחירים.

שנית, הגרפים שצורפו מלמדים על עליית מחירים בשנים 2000-2001, בניגוד למגמת ירידה במחירי חומרי הגלם. הצדדים לא הסבירו מגמה זו, אולם בהחלט יתכן כי ההסבר לכך נעוץ בעובדה כי בסמוך להיפוך המגמה הצטמצם מספר השחקנים בענף. סטירופלסט ותעמס (שהיתה בעלת יכולת ייצור משמעותית), יצאו ממעגל הייצור ונרכשו בפועל, לפחות בחלקן, על ידי פוליביד.

עליית מחירים זו, העולה מגרפים אלו, בצד ירידה במחירי חומרי הגלם, מעלה חשש כי כבר היום, עוד קודם למיזוג, קיים תיאום בענף, והמיזוג, אשר יקטין את מספר השחקנים ויעלה בצורה ניכרת את הריכוזיות, רק יקל על התיאום ויחריף את השלכותיו על התחרות בענף. עליית מחירים זו יש בה כדי לתת אינדיקציה למצב שעשוי להיווצר אם יאושר המיזוג, שכן כבר בעקבות יציאת מתחרה בסדר גודל קטן משל עין כרמל, בשוק ריכוזי פחות מהצפוי לאחר המיזוג, חלה עליית מחירים.

2. התייחסות לטענות הצדדים למיזוג

1. טיעוני התייעלות

שיקולי יעילות נשקלים על ידי מערך הפיקוח על מיזוגים מחמת סיכוייהם להיטיב עם התחרות. אם, לדוגמא, הגוף הממוזג יוכל להתמודד טוב יותר מול השחקנים האחרים בשוק, או שגוף ממוזג יוכל לנצל טוב יותר מאשר כל אחד מהצדדים לו לבד את המשאבים הקיימים, יתכן שיהיה בכך לשפר את רמת התחרות בענף ולכן יהא זה שיקול לטובת אישור המיזוג.

במקרה שלפנינו טענו הצדדים למיזוג להקטנת ההוצאות הקבועות ובעיקר – הקטנת הוצאות המכירה והכלליות, הוצאות התחזוקה המסכים ושכר הדירה, וכן חסכון בשכר עבודה³⁹. חסכון בהוצאות אלו, שהוא פועל יוצא של איחוד בין כל שני גופים, אין בו די על מנת להצדיק את המיזוג המבוקש, שברור שפגיעתו הצפויה בתחרות היא קשה ומיידית.

חשוב לעיין בחוות דעת כלכליות שעמדו בפני הצדדים למיזוג ובפרוטוקולים שונים הדנים בקבלת ההחלטות לקראת המיזוג על מנת להבין אילו יעילויות צפו הצדדים להשיג כתוצאה מהמיזוג:

- בחוות דעת שהוזמנה על ידי הצדדים לקראת המיזוג מופיעות מספר אמירות באשר ליעילויות הצפויות מהמיזוג: "חשיבות המיזוג המוצע היא בעיקרה שיווקית. בהבדל ממיוזגים שחשיבותם העיקרית הינה הקטנת עלויות ייצור, וניצול יעיל יותר של כושר ייצור"; "הגדלת מחיר המכירה – שיעור השינוי כתוצאה מהמיזוג – 5%"⁴⁰. יצוין כי למרות שחוות דעת זו הועברה לעיון הרשות, ציינו הצדדים כי זו לא אושרה ולא נתקבלה על ידם.

- באחת משיבות הדיסקורדיון של עין כרמל התבטא אחד הנוכחים, בהתייחסו למיזוג המוצע, באופן הבא: "העלאת מחירי המוצרים יפצה כל הפסד בגין עבודה או כל דבר אחר"⁴¹.

- הצדדים הניחו כי בעקבות חיבור כושר הקנייה של המפעלים יחדיו יגבר כושר המיקוח שלהם מול ספקי חומרי הגלם⁴².

התבטאויות שונות אלו מצביעות על כך שעיקר הרווח שצפו הצדדים להשיג כתוצאה מהמיזוג הוא רווח שינבע מכוח השוק המשותף שלהם, שיקול שהינו אנטי - תחרותי מובהק, חסכון שינבע מהתייעלות שאין לה כל קשר למיזוג (כגון החלפת כוח העבודה הקבוע בזמני) וחסכון בעלויות השונות כתוצאה מעצם האיחוד. יעילויות אלו אין בהן די כדי להצדיק מיזוג זה, בוודאי לאור פגיעתו המשמעותית בתחרות.

2. קשיים כלכליים

אחת מטענות הצדדים שטרם זכתה להתייחסותי במסגרת זו היא כי הם והקיבוצים המחזיקים בהם ניצבים בפני קשיים כלכליים, דבר המהווה את הסיבה העיקרית למיזוג. יצוין כי הדו"חות הכספיים של הצדדים למיזוג אינם מעידים על חשש להיפלטות מי מהן מהשוק בטווח הנראה לעין. הטענה היתה בעיקרה באשר לחשש לעתיד הקיבוצים המחזיקים בהם ויכולתם לעמוד בהסדר הקיבוצים בשנים הבאות.

³⁹ העסקת תלמידים באולפן משמר הנגב במקום העסקת עובדים קבועים.

⁴⁰ חוות הדעת של Ernst & Young Management Consultants (Israel) Ltd לפוליביד ממרץ 1999. חוות דעת דומה הוגשה גם על ידי עין כרמל.

⁴¹ ישיבת דירקטוריון עין כרמל מיום 19 באוקטובר 2000.

במקרים מסוימים יסכים הממונה למיזוג גם אם קיים חשש סביר כי בעקבותיו תיפגע התחרות בענף, וזאת על פי דוקטרינת החברה הכושלת (the failing company doctrine). באותם מקרים, בהם מתבקש מיזוג בין חברה כושלת ובין חברה מתחרה, בהתקיים תנאים מסוימים לתחולת הדוקטרינה, לא מתקיים הקשר הסיבתי הנדרש בין המיזוג ובין החשש לפגיעה בתחרות, ולכן אין חובה על הממונה להתנגד לאותו מיזוג.⁴³

הנטל להוכיח כי מקרה נופל בגדר דוקטרינת החברה הכושלת מוטל על הצדדים למיזוג. כל עוד לא הוכיחו את התקיימותם של התנאים הדרושים – לא מתנתק הקשר הסיבתי בין המיזוג והפגיעה בתחרות, ועל הממונה להתנגד למיזוג. במקרה שלפנינו לא הוכיחו הצדדים למיזוג את התקיימות התנאים, ואף לא טענו להתקיימותם, ולכן איני מוצא מקום להרחיב בסוגיה זו מעבר לאמור.

ח. סוף דבר

עסקת המיזוג שלפני הינה עסקה למיזוג אופקי, מיזוג בין שני השחקנים המשמעותיים והותיקים ביותר בייצור מוצרי קלקר. עסקת המיזוג צפויה לאחד תחת קורת גג אחת שני גופים שעד כה פעלו בשוק כמתחרים, ולהפכם למנופולין שכוח שוק בידו.

במקרה שבפני מצטברים תמרוצים ברורים למדי לפגיעה בתחרות: שוק ריכוזי ביותר, בו מלבד הצדדים למיזוג מצוי בשוק שחקן משמעותי אחד בלבד; נתחי השוק של הגוף הממוזג במרבית השווקים הרלוונטיים יעברו בהרבה את ה-50%; קיימים עודפי כושר ייצור אשר ירתיעו שחקנים חדשים מפני כניסה לענף; מדובר בענף שבו היסטוריה של תיאומים.

תמרוצים אלו חייבו אותי להתנגד למיזוג המבוקש שצפוי היה להביא את התחרות הקיימת בין יצרני הקלקר הגדולים והמשמעותיים, התופסים לעיתים את החלק הארי של שווקי המוצר, אל קיצה; כך עשיתי ואלו היו טעמי העיקריים. הצדדים קיבלו הודעה בדבר החלטת ההתנגדות עוד ביום 9 באפריל 2002.

החלטה זו נתונה לערר בפני בית הדין להגבלים עסקיים בהתאם לסעיף 22 לחוק ההגבלים העסקיים.


דור שטרום, ע"ד

הממונה על הגבלים עסקיים

ניתן היום, 15 ביולי 2002

ר' אב התשס"ב

⁴² תחזית חשבון רווח והפסד בעקבות המיזוג שהציגה פוליביד.

⁴³ באשר לתחולת דוקטרינת החברה הכושלת במשפט הישראלי, התנאים להחלטה ונטלי ההוכחה, ראה החלטה הממונה בדבר אישור מיזוג בתנאים בין השמירה טכנולוגיות מיגון (1971) בע"מ לבין נוראל – אלעזר מרכז הבטחון בע"מ, 1998 הגבלים עסקיים 3001328.



רשות ההגבלים העסקיים

10.4.87, ירושלים

4557 מזג

אל: הממונה על חקיקת משנה, משרד המשפטים, ירושלים
מאת: רשות ההגבלים עסקיים

הנדון: הודעה על מיזוג חברות

מצ"ב הודעה על מיזוג חברות החתומה ע"י הממונה על הגבלים עסקיים לצורך פרסום ברשומות בהתאם לסעיף 21 (ב) לחוק ההגבלים העסקיים התשמ"ח - 1988.

אנא אשרו והעבירו לפרסום בהתאם.

בברכה,

צפורה נחמן, עו"ד
רשות ההגבלים עסקיים



רשות ההגבלים העסקיים

הודעה על מיזוג חברות
לפי חוק ההגבלים העסקיים התשמ"ח – 1988

בהתאם לסעיף 21 (ב) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח 1988(1) אני מודיע על התנגדותי למיזוג של החברות כלהלן:

מספר	שמות החברות המתמזגות	העיסוק העיקרי של החברות המתמזגות
4557	בראון-פישמן תקשורת בע"מ ידיעות אחרונות בע"מ	חברת אחזקות עיתונות

המרשם של מיזוגי החברות פתוח לעיון הציבור במשרד רשות ההגבלים העסקיים, רחוב כנפי נשרים 22, ירושלים, בשעות העבודה הרגילות.


דור שטרום
הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, כ"ח בניסן תשס"ב
10 באפריל 2002

ס"ח התשמ"ח, עמ' 128

רח' כנפי נשרים 22, ת.ד. 34281 ירושלים 91341 טלפון: 02-6556111 פקס: 02-6515330

jerusalem@antitrust.gov.il

265329 /1361



רשות ההגבלים העסקיים

הועדה לפטורים ולמיזוגים

החלטות

מועד הדיון: 14.3.02 בשעה: 12:30, במשרד רשות ההגבלים העסקיים, רחוב

המסגר 14, בניין חן-קאמור, קומה 6 ת"א, טלפון: 6899111 - 03

בקשות מיזוג

בפני חברי הועדה הוצגו בקשות המיזוג וחוות הדעת של המחלקה הכלכלית

מספר	הצדדים למיזוג	כלכלן
4706	שותפות פוליביד שותפות מוגבלת קלקר עין כרמל שותפות מוגבלת	יובל
4822	INDIGO N.V HEWLETT PACKARD COMPANY	דיניד
4825	די.סי.אל טכנולוגיות בע"מ סהר אינווסטק בע"מ	ניר
4841	תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ הרדוף תוצרת אורגנית – אגודה שיתופית חקלאית בע"מ תעשיות מזון תנובה – אגודה שיתופית חקלאית בישראל בע"מ	בועז
4849	התנועה אגודה שיתופית חקלאית של משקי עובדים לתובלה בע"מ מאיר חברה למכונות ומשאיות בע"מ	קרן
4852	אוורגרין ניהול השקעות בע"מ כלל החזקות עסקי ביטוח בע"מ	דורון
4854	מגן ליברמן (1996) בע"מ מגמארט ציוד ספורט בע"מ	בועז
4872	Unilever N.V. ו Unilever Plc תוצרת מזון ישראלית בע"מ	בועז

החלטות:

4706: שותפות פוליביד שותפות מוגבלת - קלקר עין כרמל שותפות מוגבלת

חברי הועדה ממליצים להתנגד לבקשת המיזוג כאמור בחוות הדעת הכלכלית

מזג 4822: HEWLETT PACKARD COMPANY - INDIGO N.V.

חברי הועדה ממליצים לאשר את בקשת המיזוג כאמור בחוות הדעת הכלכלית

מזג 4825: די.סי.אל טכנולוגיות בע"מ - סהר אינווסטק בע"מ

חברי הועדה ממליצים לאשר את בקשת המיזוג כאמור בחוות הדעת הכלכלית

מזג 4841: תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ - הרדוף תוצרת אורגנית -**אגודה שיתופית חקלאית בע"מ - תעשיות מזון תנובה - אגודה שיתופית חקלאית בישראל בע"מ**

הועדה ביקשה לבדוק יותר לעומק את עתיד שווקי המוצרים האורגניים על מנת לבדוק שתנובה לא תהיה בעלת מונופולין גם בשווקים אלו בעקבות המיזוג.

מזג 4849: התנועה אגודה שיתופית חקלאית של משקי עובדים לתובלה בע"מ - מאיר חברה**למכוניות ומשאיות בע"מ**

חברי הועדה ממליצים על שתי חלופות:

1. לאשר את המיזוג ללא תנאים אך לא לאשר את האופציה.

2. לאשר בתנאים גם את האופציה

מזג 4852: אוורגריין ניהול השקעות בע"מ - כלל החזקות עסקי ביטוח בע"מ

חברי הועדה ממליצים לאשר את בקשת המיזוג כאמור בחוות הדעת הכלכלית

מזג 4854: מגן ליברמן (1996) בע"מ - מגמארט ציוד ספורט בע"מ

חברי הועדה ממליצים לאשר את בקשת המיזוג כאמור בחוות הדעת הכלכלית

מזג 4872: Unilever Plc ו Unilever N.V. - תוצרת מזון ישראלית בע"מ

חברי הועדה ממליצים לאשר את המיזוג בהתאם לתנאי המיזוג הקודם ולוודא שהתנאים שהושתו על הצדדים במיזוג הקודם ימשיכו להתקיים גם לאחר מיזוג זה.

בקשת פטור

בפני חברי הועדה הוצגה בקשת הפטור וטיוטא של החלטת הממונה.

ענת קליין	גרנית הכרמל השקעות בע"מ גרנית סונול קידוחי נפט וגז	4824
-----------	---	------

החלטה: חברי הועדה ממליצים לאשר את בקשת הפטור כאמור בטיוטא של החלטת הממונה.

