

ירושלים, י"ג אייר תש"ף
07 מאי 2020

לכבוד

חברי הוועדה המייעצת לפי חוק היטלי סחר ואמצעי הגנה, התשנ"א-1991

בדוא"ל: Moshe.Yelma@Economy.gov.il

שלום רב,

הנדון: ממצאי חקירת היצף בעניין יבוא צמנט – עמדת הממונה על התחרות

סימוכין: מכתבנו לשר הכלכלה מיום 4.9.2018; מכתבנו לממונה על היטלי סחר מיום 14.3.2017; מכתבה של הממונה על התחרות לוועדה המייעצת לפי חוק היטלי סחר ואמצעי הגנה מיום 24.10.2018; מכתבה של הממונה על התחרות לשר הכלכלה מיום 19.6.2019; מכתבכם מיום 20.4.2020

הריני מתכבדת להביא בפני כב' את עיקרי ממצאי הבדיקה שערכה רשות התחרות (להלן **הרשות**) בדבר ההשלכות שתהיינה להטלת היטל היצף על יבוא צמנט לישראל. ממצאים אלה מלמדים כי הטלת היטל היצף עלולה לפגוע באופן משמעותי בתחרות בשוק הצמנט, תביא לעליית מחירי הצמנט ולצמצום כמויות הצמנט. הטלת היטל היצף עלולה לפגוע בהתפתחותם וצמיחתם של שווקי המשך לשוק הצמנט ולפגיעה בתחרות גם בהם. כתוצאה מכל אלה עשויה להיגרם פגיעה בצרכנים ובציבור. על בסיס ממצאים אלה, המלצתי היא להימנע מהטלת ההיטל:

1. ביום 20.4.2020 התקבל עותק (מושחר) של ממצאי חקירת ההיצף שבוצעה על ידי הממונה על היטלי סחר (להלן חו"ד). עם קבלת חו"ד החלה הרשות בבחינה של הענף ובכלל זה אסוף מידע ממגוון גורמים הפעילים בענף, עיבוד וניתוח המידע.
2. בדיקות אלה הן בדיקות משלימות לבדיקות שנעשו על ידי רשות התחרות ביחס לענף הצמנט בישראל בשנים האחרונות ובכלל זה – מכתבנו מיום 14.3.2017, מכתבנו מיום 24.10.2018 לוועדה מייעצת בעניין הטלת היטל היצף, מכתבנו בעניין בדיקת רמת התחרותיות בענף הצמנט מיום 19.6.2019 וכן בדיקת בקשתה של נשר מפעלי מלט

ישראליים בע"מ (להלן נשר) להסרת הכרזת המונופולין בעניינהו במהלך השנה האחרונה (להלן יחדיו בדיקות רשות התחרות). הממצאים של הבדיקות העדכניות שביצעה הרשות עקביים עם ממצאי בדיקות רשות התחרות בעבר. עיקרם של ממצאים אלה יוצגו בפניכם במסמך זה.

3. ממצאי בדיקות רשות התחרות מגלים תמונה ברורה: הגברת התחרות בענף הצמנט, הנובעת מהגידול שחל ביבוא, נושאת פירות בדמות עלייה בכמות הצמנט המסופקת בתקופת הבדיקה (כ-20%) הורדת מחירי הצמנט (כ-20%), ועלייה משמעותית בהיקף הבטון המיוצר (כ-35%) תוך יציבות המחיר, זאת חלף העלייה בביקוש לבטון ועליית מחיר האגרגטים. פירות אלו נישאים בזכות התחרות בתחום הצמנט, המאפשרת בתורה גם פריחה של התחרות בתחום הבטון ורווח צרכני מובהק כתוצאה מכך. הטלת היטל היצף עלולה לגדוע את התחרות ולשלול מהציבור את פירותיה, והכל שעה שבהטלת ההיטל אין כל תועלת אשר בכוחה לשמש משקל נגד לנזק הגדול שייגרם בוודאות לתחרות בענף הצמנט, ענף הבטון ולציבור.

4. ככל שמטרת מקבלי ההחלטות היא להטיל היטל היצף בכדי לדאוג למשרות בישראל או בכדי לשמור על ייצור קלינקר בישראל, ספק עד כמה ההיטל יוביל למימוש מטרות אלו, כפי שיפורט בהמשך.

5. מכל מקום, על יסוד בדיקתנו העצמאית, הנסמכת על מידע המצוי בידי הרשות ומחקרים שנעשו על בסיס נתונים מפורטים שנמסרו לרשות על פי דרישה לפי סעיף 46 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988, אשר עיקרי ממצאיה יפורטו להלן, הריני מתכבדת להמליץ לכב' להימנע ממתן המלצה על הטלת היטל היצף.

¹ הכרזה על קיום מונופולין לפי סעיף 26 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988: נשר מפעלי מלט ישראליים בע"מ (1988) תחרות 4100054.

הטלת ההיטל תגרום נזק חמור לתחרות ולציבור

6. נעמוד תחילה בתמצית על הנזק שייגרם לציבור כתוצאה מהטלת היטל היצף. כפי שצוין במכתבנו שבסימוכין מיום 24.10.2018, מובן מאליו שהטלת היטל היצף מעלה את עלויות יבוא הצמנט – זוהי המטרה המוצהרת לשמה מוטל היטל היצף.

7. ככלל, העלאת עלות היבוא ע"י הטלת היטל היצף תביא לכך שהיבואנים המייבאים צמנט מאותן מדינות יאלצו להעלות את מחירי הצמנט ללקוחותיהן ועלולה אף להביא להפסקת ייבוא מאותן מדינות. עלית העלויות ליבואנים תאפשר ליצרנים המקומיים להעלות את מחיר הצמנט כך שלהיטל היצף השפעה על כלל השוק ולא רק על הצמנט המיובא. עליית המחירים כתוצאה מהטלת היטל היצף תוטל בסופו של דבר על הציבור ותחריף את בעיית יוקר הבנייה ויוקר המחיה בישראל.

8. הפגיעה כתוצאה מהטלת היטל חמורה בענייננו שבעתיים נוכח מבנה השוק, בו נדון בהמשך. מדובר בתשומה חיונית בייצור בטון, המשמש בענפי הבנייה והתשתיות. העלאת המחיר של הצמנט והפחתת הכמות המסופקת ממנו ישפיעו לרעה על יכולתם של יצרני בטון קטנים להיות גורם תחרותי בענף הבטון, ובכלל זה יגרמו לפגיעה בתנאי האשראי, האספקה והאיכות המגוונים המצויים כיום בענף. כתוצאה מכך, צפויים להיפגע גם מחירי הבניין והדיור, וכן גובה ההוצאה הציבורית על תשתיות שונות. כפי שצוין בחוות הדעת מיום 28.10.2018, הפחתת כמות הצמנט כתוצאה מפגיעה ביבוא עלולה לפגוע בתנופת הבנייה כבר בטווח הקצר.

השפעת התחרות על תחומי הצמנט והבטון

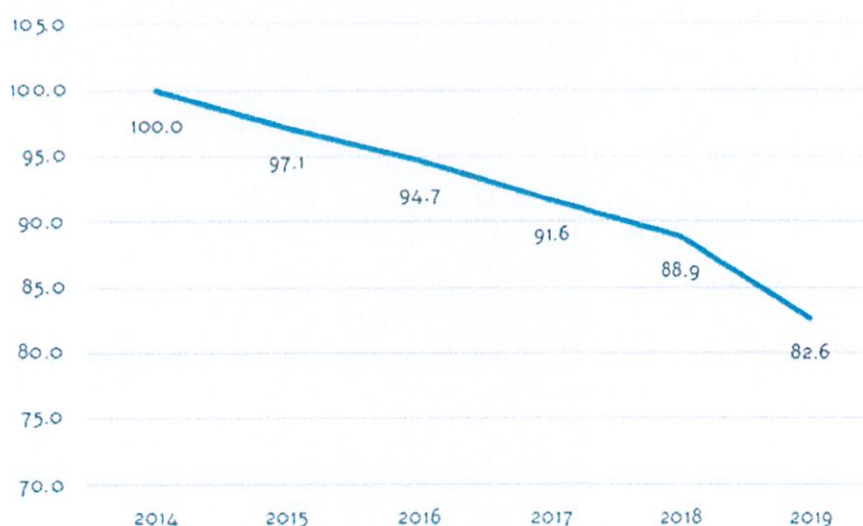
9. לאחר שנים רבות בהן שלט בשוק הצמנט מונופול, ולאחר ניסיונות רבים של הממשלה להגביר תחרות בשוק, התחילו לפעול מאז שנת 2016 יבואנים נוספים בתחום הצמנט שהביאו לתמורות גדולות בשוק הצמנט. עתה קם חשש שמא יוטל היטל היצף והתמורות התחרותיות אשר הביאו רווחה לצרכני הצמנט והבטון ירדו לטמיון. חשוב להגיד בהקשר

זה כי הנזק הוא נזק בלתי הפיך ומאותת ליבואני מלט שלא כדאי להם להשקיע בכניסה לשוק זה.

תחום הצמנט

10. מאז כניסתם של יבואנים לשוק הצמנט מחירי הצמנט ירדו בצורה משמעותית - כ- 20% במחיר. זאת לאחר שנים רבות שלא היו תמורות גדולות במחירי המלט בישראל.

תרשים 1: שינויים במחירי מלט ביחס למחיר שחל בשנת 2014 - 2014=100²



11. ירידה משמעותית זו במחיר לבדה יוצרת חיסכון ישיר של כ- 350 מיליון ש"ח בשנה עבור צרכני הצמנט.

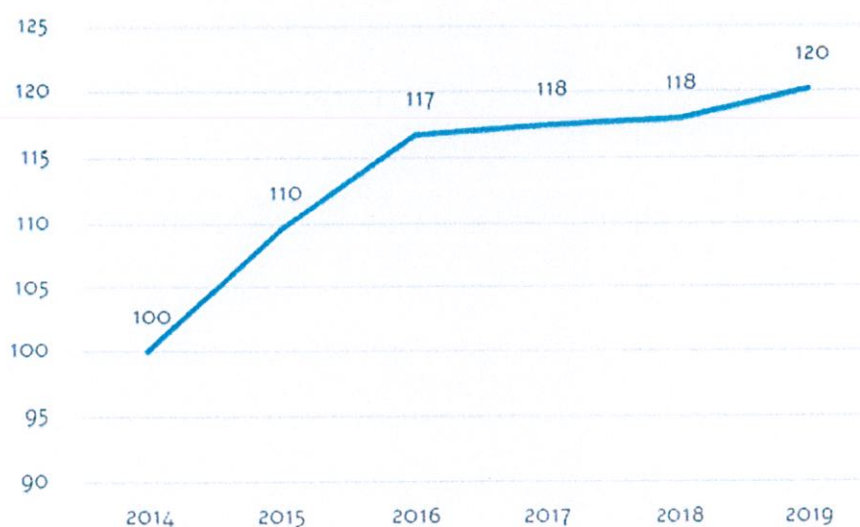
12. בנוסף לירידת המחירים ניתן לראות כי הביקוש לצמנט עלה בצורה משמעותית בשנים האחרונות, הרבה מעבר לתחזיות שהציגה ועדת הרשקוביץ בשנת 2012 (תרשים 2 להלן).³ לאחרונה, הוקמו מפעלים לטחינת קלינקר הן על ידי נשר והן על ידי שפיר,

² מקור - מענים לדרישות הנתונים שנדרשו במסגרת בדיקות ועיבודי רשות התחרות.

³ הוועדה הבין משרדית לקידום התחרות בענף המלט שינויים מבניים והגברת התחרות בענף המלט (2012) (להלן ועדת הרשקוביץ).

ובכך הגדילו את כושר הייצור המקומי אף יותר לעומת היבוא. יבוא הצמנט והקלינקר (הנטחן לצמנט במפעלים מקומיים) הוא שנתן מענה לגידול בביקוש, והוא שתומך בתנופת הבנייה ובמאמץ הממשלתי להוריד את יוקר המחיה.

תרשים 2 - עליית היקף הצמנט המסופק בישראל - 2014=100⁴



13. קשה להצביע האם עליית היקף הצמנט המסופק בישראל נובעת מהירידה החדה במחירי הצמנט בעקבות הגברת התחרות בתחום (אם הביקוש לצמנט גמיש ושינוי במחיר משפיע מאוד על הכמות הנצרכת) או שהביקוש לצמנט גדל ללא קשר לירידת המחיר באותה תקופה (אם הביקוש לצמנט קשיח ולא משתנה הרבה ביחס לשינוי במחיר).

14. אם העלייה בביקוש לצמנט לא קשורה לירידה במחיר אזי משמעות הדבר כי הביקוש לצמנט הוא יחסית קשיח. במקרה כזה, כאשר הביקוש לצמנט עולה המחירים עלולים

⁴ מקור - מענים לדרישות הנתונים שנדרשו במסגרת בדיקות הרשות ועיבודי רשות התחרות. במסגרת בדיקות הרשות לא התקבלו נתונים מלאים עבור דצמבר 2019 ולפיכך נתוני 2019 חושבו באמצעות הכפלת הכמות הרלוונטית בחודשים ינואר - נובמבר 2019 פי 1.09.

לעלות בצורה חדה והירידה במחירי הצמנט בעקבות התחרות היא אף משמעותית יותר ממה שנחזה בהשוואה למחיר לפני כניסתם של היבואנים לתחרות. רוצה לומר עלייה בביקוש מביאה איתה ככלל לעלייה במחירים. ואילו כאן נצפו עלייה בביקוש וירידה במחיר. תוצאה זאת, לפיה למרות העלייה בביקוש המחירים לא עלו אלא דווקא ירדו, התאפשרה בזכות היבוא אשר סיפק את הביקוש תוך הורדת המחירים.

15. התמורות שחלו בשוק הצמנט הביאו לצמצום הריכוזיות בתחום עקב הגדלת נפח הפעילות של מספר שחקנים שאינם נשר ותחרות שהובילה להורדת מחירים. תמורות אלו יוצרות בהכרח שחיקה ברווחיות של נשר ובנתח השוק שלה, אולם ברור כי הורדת מחירים שנקבעו בתנאי מונופולין וקיטון בנתח שוק אינם "נזק" שראוי להגן על נשר מפניו לכשעצמו.

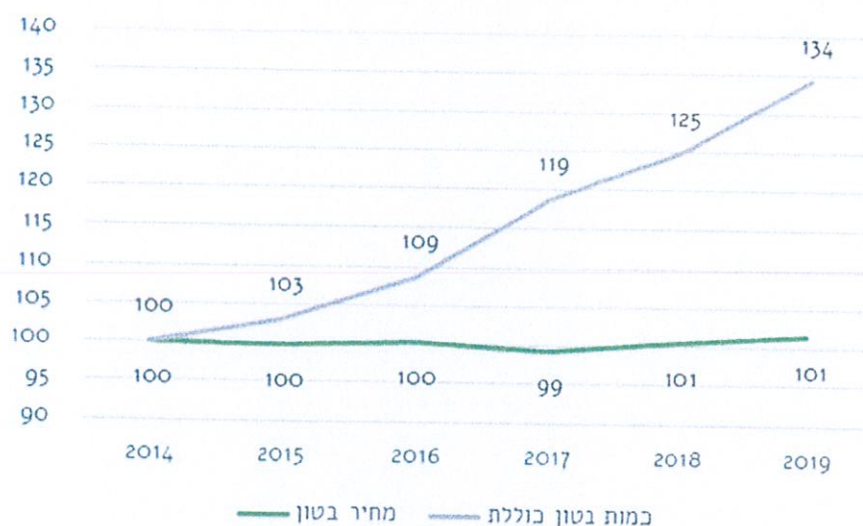
תחום הבטון

16. טרם כניסת היבואנים לתחום ייבוא הצמנט רק יצרני הבטון הגדולים נהנו מהנחות משמעותיות ברכישת צמנט מנשר. כניסת היבואנים לתחום הובילה לירידת מחירים לכלל השוק ואפשרה גם ליצרני בטון קטנים ליהנות ממחירי צמנט נמוכים יותר וכתוצאה מכך להגביר את התחרות ביצרני בטון גדולים.

17. ואכן, מהמידע שבידנו עולה כי התחרות בענף הצמנט נותנת אותותיה ביתר שאת גם בענף הבטון. מבחינת שוק הבטון עולה כי בעוד היקף צריכת הצמנט עלה ב- 20%, כמויות הבטון עלו בשנים האחרונות בכ- 35% (תרשים 3):

תרשים 3 - כמות ומחיר ממוצע משוקלל לקו"ב בטון בשנים 2014 עד 2019,

⁵100=2014



18. הממצאים שבתרשים מלמדים, כי חרף העלייה החדה בכמויות הבטון הנמכרות, לא עלה מחירו של הבטון כמעט בכלל. יתר על כן, יציבות מחיר הבטון התאפשרה על אף התייקרות ביתר תשומות הבטון ובעיקרן התייקרות של עשרות אחוזים במחירי האגרגטים הנדרשים לייצור בטון כפי שניתן להיווכח בתרשים להלן (תרשים 4):

⁵ מקור - מענים לדרישות הנתונים שנדרשו במסגרת בדיקות ועיבודי רשות התחרות. הנתונים מבוססים על נתונים שהתקבלו ממדגם חברות בטון הצורכות יחדיו כ-60% מהיקף הצמנט המסופק בישראל וכ-50% מהיקף הצמנט המסופק בישראל והרשות הפלסטינאית יחדיו.

תרשים 4 – מחיר ממוצע משוקלל לטון פוליה (אגרגט) בשנים 2014 עד 2019,

⁶100=2014



19. ענף הבטון, אף יותר מענף הצמנט, היה צפוי להיות מלווה בעליית מחירים חדה נוכח הגידול המשמעותי בהיקף הבטון המסופק בכ-35%. לא זאת אף זאת, עליית המחירים אף הייתה צפויה להיות מוחרפת עקב העלייה החדה במחירי תשומות הבטון ובפרט העלייה במחיר האגרגטים (20%) המהווים תשומה משמעותית עבור הצמנט, כפי שעולה מתרשים 4 לעיל. אלא שבפועל התחרות וירידת המחירים של הצמנט נתנו אותותיהם גם בתחום הבטון וניתן להיווכח כי לא הייתה עליית מחירים בשנות הבדיקה. יציבות מחיר הבטון על אף התייקרות האגרגטים ועל אף העלייה הגדולה בביקוש מיוחסת באופן ישיר על ידי ספקי הבטון להוזלה בצמנט ובמיוחד אלו מהם ללא גישה לאספקה עצמית של אגרגטים.

⁶ מקור – הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2020). ירחון מחירים מס' 3/2020, פרק ו', לוח 5.3 "מחירים ממוצעים של חומרים ומוצרים נבחרים לתשומה בבנייה למגורים" ועיבוד רשות התחרות.

סיכום ביניים

20. נוכח האמור הערכתנו היא כי להטלת ההיטל תהיינה השלכות קשות כבר בטווח הקצר. על פי אומדן שמרני שערכנו,⁷ בהתבסס על הנתונים שבידינו על אודות היקפי היבוא מהמפעלים אשר על תוצרתם מוצע להטיל היטל ועל הערכותינו בדבר גודל השוק, העלות למשק כתוצאה מהטלת ההיטל תעלה על 350 מיליון ש"ח מדי שנה בשנה. מדובר בתוספת משמעותית ליוקר המחיה, שעלולה להעלות את מחיר הדיור, על ציבור רוכשי הדירות. כמו כן היטל היצף עלול להטיל עלות משמעותית נוספת בתקופה של תנופת בנייה בתחום התשתיות הציבוריות כגון כבישים, מדרכות וצנרת.

21. אם לא די בכך, נוכח מאפייני הענף מתעורר חשש שתוצאות שליליות אלו יורגשו גם בטווח הארוך, וזאת אף אם יוטל היטל לתקופה מוגבלת. ככלל, צרכני הצמנט תלויים באספקה רציפה שלו; הבטחת אספקה רציפה של צמנט מיבוא כרוכה בהתמודדות עם אתגרים תפעוליים רבים – התמודדות אשר מעמידה מראש את היבוא בעמדת נחיתות ביחס לייצור המקומי. ניתן להיווכח שעל אף הקשיים שהתעוררו בתחומים אחרים עקב מצב המשבר בו המשק מצוי, תחום הצמנט המיובא ממשיך לפעול ורצף האספקה נשמר לטובת המשק. הטלת היטל היצף תאמיר את חסמי היבוא הגבוהים ממילא, ועלולה לשלוח מסר מצנן ליבואנים בתקופה של חוסר וודאות גלובלית, כמו גם לאותם לקוחות שנטלו על עצמם את הסיכון הכרוך ברכישת צמנט מיובא, חלף רכישתו מיצרן מקומי.

22. מסר מצנן מממשלת ישראל ליבואנים קיימים או פוטנציאליים של צמנט עלול להדהד גם בטווח הארוך, ולהשפיע לרעה על מבנה השוק לעתיד לבוא. לא למותר לציין בהקשר זה כי אם אכן יוטל היטל בשיעור המוצע, הדבר ישלח מסר מרתיע שכזה ליבואני צמנט שהעזו להתחרות במונופול המקומי, וללקוחות שהעזו לרכוש מהמתחרים. תרחיש זה

⁷ לשם המחשה, מטעמי שמרנות הסתמכנו על נתוני העלויות של נשר, המונופולין בענף. בתנאי תחרות, עלויות ייצור הצמנט בנשר צפויות לרדת כתוצאה מהתייעלות.

התרחש בעבר, בעת הטלת ההיצף שנעשתה בשנת 2002 שהביא בתורו לפגיעה קשה ביבוא לפרק זמן של שנים ארוכות.⁸ הנהנית העיקרית מצינון תחרות עתידית בענף תהא כמובן נשר. לא רק מקטע יבואני הצמנט עלול להיפגע, אלא שהמסר המצנן ישלח גם למקטע יצרני הבטון, בו השחקנים הקטנים תלויים באפיק היבוא לצורך יכולת התחרות שלהם בשחקנים הגדולים בתחום. הטלת ההיטל צפויה לשלוח מסר מצנן עבור גורמים אלו בכל הנוגע להרחבת ואף שימור פעילותם במקטע זה ובכך לפגוע בתעשייה המקומית ובמשרות רבות.

23. תוצאות אלו אינן עולות בקנה אחד עם המדיניות הכלכלית של ממשלת ישראל להגביר את התחרות בענפי המשק השונים ולהפחית את יוקר המחיה, בין היתר על ידי הסרת חסמים בפני יבוא חופשי של מוצרים לישראל.⁹ בוודאי שתוצאות אלה אינן עולות בקנה אחד עם המדיניות הפרטנית של ממשלת ישראל להגביר את התחרות בענף הצמנט עצמו, ועם המהלכים בהם נקטה על מנת לעשות כן. יודגש, מדיניות הממשלה ומהלכיה בעבר נועדו להתמודד עם כשלי השוק בענף, ובראשם כוח השוק הצבור בידי נשר. בין היתר, התפיסה שיש לעודד תחרות בענף הובילה למהלך ממשלתי משולב שתוצאתו הייתה ההיפרדות של נשר ממפעל הר טוב, וזאת, לפחות בינתיים, חלף נקיטה בצעדים אחרים שנועדו להגביל את כוחה של נשר בהתאם להמלצות ועדת הרשקוביץ.

24. כעת נשקלת האפשרות לנקוט בצעדים שעלולים להשיב את הגלגל לאחור בכל הנוגע לרמת התחרות בענף, והורדת מאמץ פנים ממשלתי רב שנים לטמיון. נדרשות נסיבות קיצוניות וחריגות במיוחד על מנת להצדיק נקיטה בצעד הדרסטי של הטלת היטל היצף על יבוא צמנט – צעד שיביא בוודאות להעלאת מחירי הצמנט (שהרי זאת מטרתו של

⁸ ראו ועדת הרשקוביץ.

⁹ משרד הכלכלה הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום הייבוא (2014).

הצעד), להפחתת כמות הצמנט המסופקת ולביצור מעמדה המונופוליסטי של נשר.¹⁰
נסיבות כאלה אינן מתקיימות בענייננו.

ירידת המחירים שנרשמה בענף אינה נזק שראוי למנוע

25. התחרות מצד היבוא אילצה את נשר לבצע הורדת מחירים. אלו הם פירות התחרות: ציבור הצרכנים נהנה סוף סוף מירידת מחירי הצמנט והבטון ומגידול בכמות המסופקת, שהשפיעו בתורם לטובה על תנופת הבנייה ופיתוח התשתיות בישראל. רמת המחירים בענף אינה מסכנת את איתנותה של נשר. בפרט, על פי הממצאים מחוות דעתנו הקודמת, מכירת הצמנט הותירה בידי נשר מרווח נאה, בשיעור גבוה באופן ניכר משיעור "הרווח הסביר" בו נקב הממונה על היטלי סחר.

26. כמו כן, לאחרונה כלל תעשיות בע"מ, בעלת השליטה בנשר, הציגה תחזית לצורך הנפקת אג"ח ובה הערכה אודות רווחיה וביצועיה של משאב ייזום ופיתוח (להלן **משאב**) וכתוצאה מכך ביצועיה של נשר (עמוד 36 לדוח כלל תעשיות וביטוח בע"מ מדצמבר 2019). "תחזית זו מניחה רווחים בדמות מאות מיליוני שקלים למשאב, הנתמכת בצורה משמעותית על בסיס הערכת ביצועיה של נשר עצמה. לכן, על בסיס תחזית זו, דומה כי בעלי השליטה בנשר עצמם סבורים כי נשר רווחית וצפויה להיוותר רווחית גם בשנים הקרובות.

27. המצגים של בעליה של נשר בדבר פעילותה מנוגדים לטעון כי הגידול ביבוא גרם לה לפגיעה משמעותית וכי נשקפת סכנה כלשהי לפעילותה. יתרה מכך, ככל שרווחיה של נשר נשחקו היעד שנקבע ברווח סביר של 8% אינו מנומק, כאשר ספק האם שיעור רווח זה נחוץ או קשור להגנה על הייצור בתעשייה המקומית.

¹⁰ דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי 173 (2011) ("ועדת טרכטנברג").

¹¹ כלל תעשיות וביטוח בע"מ, דוח אנליזה מאת ג'י.אס.אי. מחקר אנליטי וממשל תאגידי בע"מ, דצמבר 2019.

28. בנסיבות אלה, הטלת היטל היצף, שתביא בתורה להערמת חסמים בפני היבואנים ושחקנים בתחום הבטון, להעלאת מחירים, פגיעה בתחרות בשווקי ההמשך ופגיעה במאות ואף אלפי משרות הנסמכות על יבוא הצמנט בשווק הצמנט והבטון. כל זאת לשם ביצור שליטתה של נשר בענף תוך פגיעה בתחרות ומניעת פירות התחרות מהציבור.

ישנו ספק ממשי האם הטלת ההיטל תועיל למשק המקומי

29. בהתאם לממצאי בדיקתנו, הפער בין היקף המכירות של נשר בשנת 2014 לבין היקף המכירות ב-2019 מתבטא בירידה של כ- [REDACTED] ראוי לומר, כי החל מאמצע שנת 2019 נשר חדלה מיבוא קלינקר, זאת לאחר ההשקעה המשמעותית מטעמה בתחום טחינת הקלינקר. בנוסף, נשר הודיעה לאחרונה על צמצום של מספר שבועות בפעילות של אחד מכבשני החברה החל מאמצע חודש אפריל, וזאת על רקע תקופת החירום בגין הקורונה ותוך צריכה של מלאי קלינקר הקיים של החברה חלף הייצור בכבשן.

30. ירידת היקף המכירות של נשר היא אך תוצאה מתבקשת מהתחרות החיובית ששוררת בענף הצמנט וההוזלה המשמעותית שהתגלגלה לצרכן. יחד עם זאת ככל שימצא כי אכן יש נזק לתעשייה המקומית בגינו שוקלים להטיל היטל היצף על צמנט, טרם הטלת ההיטל יש לשאול כיצד והאם ההיטל ישיג את מטרותיו.

31. ככל שאחת ממטרות ההיטל היא שימור ייצור הקלינקר המקומי, הנעשה היום על ידי נשר בלבד, הטלת ההיטל אינה מבטיחה כי נשר תנצל את הפחתת התחרות רק לצורך הפעלת הכבשן. יתכן שהחלופה של ייבוא קלינקר וטחינתו תהיה משתלמת יותר לנשר בנסיבות מסוימות. נשר עשויה לגרוף רווחים ונתחי שוק לעצמה בזכות הטלת ההיטל, אך איש אינו מבטיח כי היא באמת תפעיל ביתר שאת את אמצעי הייצור עליהם דומה כי מבקש הממונה על היטלי סחר לשמור.

32. מסקנה זו מתבססת על מאפייני השוק כיום, בהם לעיתים עדיף לייבא קלינקר ולטחון אותו על פני ייצור מקומי שלו. אופן פעולה זה הוא לעיתים כדאי יותר עבור יצרן של

צמנט מהטעם הפשוט שמחירי הקלינקר באגן הים התיכון זולים. הטלת ההיטל במצב הקיים עלולה אף לעודד את נשר להפחית עוד יותר את היקף הייצור המקומי שלה, וזאת לצורך העדפת יבוא קלינקר תוך כדי גריפת רווחים על-תחרותיים על חשבון הציבור והמשק.

33. נוכח האמור לעיל, הטלת ההיטל עלולה שלא להגן על ייצור הקלינקר המקומי אלא להוות רסן תחרותי המגן על פעילות הטחינה של קלינקר מיובא, באופן הסותר מדיניות מוצהרת של הממשלה.

34. הטלת ההיטל צפויה לגדוע את התפתחויות החיוביות שהוצגו לעיל בתרשימים 1-4 בתעשייה המקומית ואף לפגוע במשרות רבות בתעשיות הצמנט והבטון שקיומן קשור בטבורן להוזלת הצמנט שאפשרה תחרות גם במקטעים אלו. בהתאם לבדיקות הרשות היקף המשרות המדובר בענף הבטון נאמד באלפי משרות ואילו בענף הצמנט המיובא במאות משרות.

35. לפיכך ככל שמטרת ההיטל נטענת גם בשם הגנה על משרות מקומיות של עובדי ייצור הקלינקר של נשר, האם יש ערך גדול יותר בצמצום עשרות ואולי מאות משרותיהם של עובדי נשר לעומת אלפי העובדים הישראלים המועסקים הן בתעשיית יבוא הצמנט והן בתעשיית הבטון? על הוועדה לשקול אל מול הפגיעה הצפויה במשרות עובדי נשר את הפגיעה במשרות אלו, שיבוא הצמנט מאפשר צמיחה וגדילה שלהן. להערכתנו הנזק הצפוי לשוק העבודה המקומי מהטלת ההיטל עלול לגבור על התועלת הלכאורית שבו.

36. רשות התחרות סבורה כי גם במתכונת זו היטל ההיצף עלול להביא ליותר נזק מתועלת. אמצעי חלופי ומועדף למימוש מטרת ההיטל הוא סבסוד של פעילות ייצור הקלינקר וזאת בהתאם לאבני דרך שעל פיהן יינתן הסבסוד. כך, ככל שמדינת ישראל סבורה כי יש צורך להבטיח כמות מסוימת של ייצור מקומי של קלינקר, ניתן לעודד את התעשייה המקומית, ובכלל זאת נשר, להגיע לאבני דרך אלו.

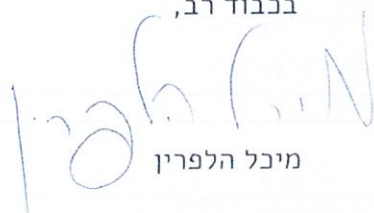
סיכום

37. תודות לגידול ביבוא הציבור משלם פחות ומקבל יותר. יתר על כן, ירידת מחירי הצמנט ופתיחת אפשרויות אספקה ממקורות של יבוא תרמה לתחרות רבה יותר בשווקי המשך ובראשם שוק הבטון וגררה תחרות רבה יותר בשוק זה. הטלת היטל היצף תעמוד בניגוד גמור למדיניות ממשלתית ארוכת שנים החותרת להגביר את התחרות בענף הצמנט, המאופיין בריכוזיות ובחסמי כניסה תמירים. היא תשלול מציבור הצרכנים את פירות התחרות שקמה ליצרנים המקומיים מצדם של יבואנים, שצלחו את חסמי הכניסה לענף, והצליחו לשכנע לקוחות ליטול את הסיכונים הכרוכים ברכישת צמנט מיבוא. היא עשויה לפגוע בהתפתחות התחרות גם בשווקי המשך לשוק הצמנט ובראשם שוק הבטון. בדיקת הרשות מעלה כי ישנו חשש ממשי כי הנהנות היחידות מהטלת ההיטל תהיינה נשר – בעלת המונופולין שמעמדה בענף יבוצר, ופעילות טחינת הקלינקר המקומית המבוצעת על ידי נשר, הר טוב ושפיר, שתזכה ליתרון על פני יבוא הצמנט המוגמר עקב הטלת ההיטל.

38. לאור כל האמור, אנו סבורים כי זה אינו המקרה המתאים להטלת היטל היצף שהטלת היטל היצף תביא לפגיעה בתחרות בשוק הצמנט ובשווקים נוספים, תביא לעליית מחירים, הקטנת כמויות ופגיעה בצרכנים וביבוא. כלי ראוי יותר לשימור הייצור המקומי הוא סבסוד הייצור המקומי בהתאם לאבני דרך.

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

בכבוד רב,



מיכל הלפרין

הממונה על התחרות