



ירושלים, ט"ו חשוון תשע"ט
24 אוקטובר 2018

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 הגבלים עסקיים

סימוכין: מכתבנו לשר הכלכלה מיום 4.9.2018; מכתבנו לממונה על היטלי סחר מיום 14.3.2017

הריני מתכבדת להביא בפני כב' את עיקרי ממצאי הבדיקה שערכה רשות ההגבלים העסקיים (להלן: "הרשות") בדבר השלכות שתהיינה להטלת היטל היצף על ייבוא צמנט לישראל, ועל בסיס ממצאים אלה, את המלצתי החד משמעית להימנע מהטלת ההיטל:

1. עם קבלת עותק (מושחר) של ממצאי חקירת היצף החלה רשות ההגבלים העסקיים בבחינה מקיפה של הענף, שכללה איסוף נתונים מפורטים ממגוון גורמים הפעילים בענף, עיבודם וניתוחם. נציין כי רשות ההגבלים העסקיים הוציאה דרישות נתונים לשבעה גורמים רלוונטיים וכן קיימה פגישות ושיחות רבות נוספות. בדיקות אלה הן בדיקות משלימות לבדיקות שנעשו על ידי רשות ההגבלים העסקיים בקשר לענף המלט בישראל בשנים האחרונות (ראו למשל מכתבנו מיום 14.3.2017 המצ"ב למכתבי זה). הממצאים של הבדיקות האחרונות שביצעה הרשות עקביים עם ממצאי העבר של הרשות בבדיקותיה הקודמות, ואף מגלים תמונה ברורה וחדה יותר מבעבר. ממצאים אלה יוצגו בפניכם במסמך זה.

2. ממצאי הבדיקה מגלים תמונה ברורה: הגברת התחרות בענף הצמנט, הנובעת מהגידול שחל ביבוא, נושאת פירות בדמות הורדת מחירי הצמנט והבטון והגדלה של הכמות המסופקת. הטלת היטל היצף עלולה לגדוע את התחרות ולשלול מהציבור את פירותיה, והכל שעה שבהטלת היטל אין כל תועלת אשר בכוחה לשמש משקל נגד לנזק הגדול שייגרם בוודאות לתחרות בענף הצמנט ולציבור.

3. זאת ועוד, חלק מממצאי בדיקתנו אינם מתיישבים עם חלק מממצאיו של הממונה על היטלי סחר, ובנוסף, בכל הכבוד, אנו חולקים על חלק מההנחות שבחר לאמץ. לטעמנו, הקשיים עליהם נרחיב – בפרט בשאלת עצם קיומו של ייבוא צמנט כשמחיר היצוא שלו נמוך ממחירו המקובל - מעוררים שאלות כבדות משקל באשר לתשתית העובדתית ולהנחות עליהן נסמכת המלצת הממונה על היטלי סחר להטיל היטל היצף.

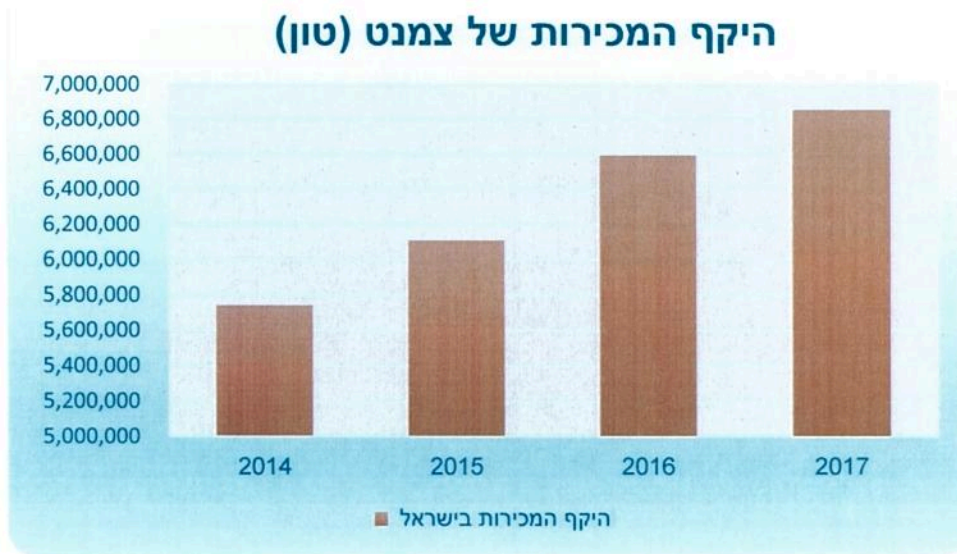
4. כאן המקום להעיר כי בהיעדר אפשרות לעיין בעותק מלא של ממצאי חקירת ההיצף אין בידינו לעמוד על הפערים המדויקים בין ממצאי בדיקתנו לממצאיו של הממונה על היטלי סחר. ניסיונו להתגבר על קושי זה באמצעות פנייה לחלק מהגורמים שנחקרו, במטרה לקבל מהם את נתוני המחירים והכמויות שיוחסו להם, נכשלו, שכן הסתבר שהממונה על היטלי סחר סירב להעמיד לעיונם אפילו את הנתונים הפרטניים הנוגעים אליהם עצמם.
5. מכל מקום, על יסוד בדיקתנו העצמאית, הנסמכת על נתונים מפורטים שנמסרו לרשות על פי דרישה לפי סעיף 46 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, אשר עיקרי ממצאיה יפורטו להלן, הריני מתכבדת להמליץ לכב' להימנע ממתן המלצה על הטלת היטל היצף.

הטלת ההיטל תגרום נזק חמור לתחרות ולציבור

6. נעמוד תחילה בתמצית על הנזק שייגרם לציבור כתוצאה מהטלת היטל היצף.
7. מאליו מובן שהטלת היטל היצף מעלה את מחיר היבוא – זוהי המטרה המוצהרת לשמה מוטל היטל היצף (ראו למשל בעמ' 66 ו-105 לממצאי החקירה). ככלל, העלאת מחיר היבוא גוררת אחריה גם העלאת מחיר המוצר מייצור מקומי, ובהתאם גם הפחתת הכמות הכוללת הנצרכת בשוק. הטלת ההיטל שקולה אם כן להטלת מס על כל התצרוכת של המוצרים מושא ההיטל. מס שיתגלגל בסופו של דבר על הציבור ויחריף את בעיית יוקר המחיה.
8. הפגיעה כתוצאה מהטלת היטל חמורה בענייננו שבעתיים, הן נוכח מבנה השוק, בו נדון בהמשך, והן משום שצמנט נחשב "מוצר אסטרטגי", ולא בכדי. מדובר בתשומה חיונית בייצור בטון, המשמש בענפי הבנייה והתשתיות. העלאת מחירו והפחתת הכמות המסופקת ממנו ישפיעו לרעה על מחירי הבניין והדיור, על גובה ההוצאה הציבורית על תשתיות שונות. הפחתת כמות הצמנט כתוצאה מפגיעה ביבוא עלול לפגוע בתנופת הבנייה כבר בטווח הקצר.
9. על רקע זה חשוב לעמוד על הגידול החד שחל בצריכת הצמנט בישראל בשנים האחרונות, הרבה מעבר לתחזיות שהציגה ועדת הרשקוביץ בשנת 2012,¹ כמו גם על ירידת המחירים שנרשמה בו. בשנים האחרונות לא חלו שינויים משמעותיים בכושר הייצור המקומי של הקלינקר. יבוא הצמנט והקלינקר (הנטחן לצמנט במפעלי נשר והר-טוב) הוא שנתן מענה לגידול בביקוש, והוא שתומך בתנופת הבנייה ובמאמץ הממשלתי להוריד את יוקר המחיה.

¹ הוועדה הבין משרדית לקידום התחרות בענף המלט שינויים מבניים והגברת התחרות בענף המלט (2012)

10. התרשים הבא ממחיש את מגמת הגידול בכמות הצמנט הנצרכת :



11. ממצאים אלה מלמדים על זינוק של כמעט 20% בצריכת הצמנט במשק הישראלי, וזאת על רקע הגידול ביבוא שחל בשנים אלה.

12. כאמור, למגמת הגידול בהיקף מכירות הצמנט נלווית ירידה ניכרת במחירים :



13. כעולה מן הגרף המצורף לא זאת בלבד שכמויות צריכת הצמנט עלו באופן ניכר אלא שבאותה תקופה ממש ירדו מחירי המלט ירידה משמעותית המגיעה כדי כמעט 20%.

14. יודגש, מהמידע שבידנו עולה כי התחרות בענף הצמנט נותנת אותותיה גם בענף הבטון. ביטוי מובהק לכך נמצא כמובן בנתונים המלמדים על ירידה במחירי הבטון, אולם נרשמו גם התפתחויות חיוביות נוספות כמו פתיחה של מפעלי בטון נוספים והרחבת פעילותם של מפעלי בטון, ובכללם של מפעלי בטון קטנים, אשר ראוי לתת גם עליהן את הדעת.

15. ברור אם כן שלהטלת ההיטל תהיינה השלכות קשות כבר בטווח הקצר. על פי אומדן שמרני שערכנו,² 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 ₪ מדי שנה בשנה. מדובר בתוספת משמעותית ליוקר המחיה, שעלולה להעלות את מחיר הדיור, על חשבונם של זוגות צעירים, משפרי דיור וכיו"ב כמו גם את מחירי התשתיות הציבוריות כגון כבישים, מדרכות וצנרת.

16. 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. הטלת היטל היצף תאמיר את חסמי היבוא הגבוהים ממילא, ועלולה לשלוח מסר מצנן ליבואנים, כמו גם לאותם לקוחות שנטלו על עצמם את הסיכון הכרוך ברכישת צמנט מיובא, חלף רכישתו מיצרן מקומי.

17. 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, תהא זו הפעם השנייה שנשלח מסר מרתיע שכזה ליבואני צמנט שהעזו להתחרות במונופול המקומי, וללקוחות שהעזו לרכוש מהמתחרים. הפעם האחרונה שהוטל היטל היצף על צמנט היה בשנת 2002 וההיטל גרם לפגיעה קשה ביבוא לפרק זמן של שנים ארוכות.³ הנהנית העיקרית מצינון תחרות עתידית בענף תהא כמובן נשר מפעלי מלט ישראלים בע"מ (להלן: "נשר") – בעלת המונופולין בענף.

18. תוצאות אלו אינן עולות בקנה אחד עם המדיניות הכללית 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.⁴ 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.

19. כעת נשקלת האפשרות לנקוט בצעדים שעלולים להשיב את הגלגל לאחור בכל הנוגע לרמת התחרות בענף, והורדת מאמץ פנים ממשלתי רב שנים לטימיון. נדרשות נסיבות קיצוניות וחריגות במיוחד על מנת להצדיק נקיטה בצעד הדרסטי של הטלת היצף על יבוא צמנט – צעד שיביא בוודאות להעלאת מחירי הצמנט (שהרי זאת מטרתו של הצעד), להפחתת כמות הצמנט המסופקת ולביצור מעמדה המונופוליסטי של נשר.⁵ נסיבות כאלה אינן מתקיימות בענייננו.

² לשם המחשה, מטעמי שמרנות הסתמכנו על נתוני העלויות של נשר, המונופולין בענף. בתנאי תחרות, עלויות ייצור הצמנט בנשר צפויות לרדת כתוצאה מהתייעלות.

³ הוועדה הבין משרדית לקידום התחרות בענף המלט שינויים מבניים והגברת התחרות בענף המלט: ממצאים והמלצות - דוח ביניים 90 (2012) (להלן: "ועדת הרשקוביץ").

⁴ משרד הכלכלה הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום הייבוא (2014)

⁵ דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי 173 (2011) ("ועדת טרכטנברג")

לתעשייה המקומית לא נגרם נזק, בוודאי לא נזק שראוי למנוע על דרך של הטלת היטל

היצף

20. כנגד הנזקים הכבדים עליהם עמדנו לא נמצאה תועלת שיכולה לשמש משקל נגד להצדקת הטלת ההיטל. לעמדת הממונה על היטלי סחר, נשר, בעלת המונופולין בענף, היא היא המייצגת את הענף היצרני המקומי. על כן, לעניין הסמכות להטיל היטל היצף, שאלת קיומו של נזק לנשר היא השאלה המכרעת (ראו למשל בעמ' 103 לממצאי החקירה). בדיקתנו מעלה כי לנשר לא נגרם כל נזק, ובוודאי שלא נגרם לה נזק שראוי למנוע על דרך של נקיטת צעד דרסטי של הטלת היטל היצף.

לא נגרם כל נזק ל"לב הפועם" של תעשיית הצמנט המקומית – ייצור הקלינקר בנשר

21. במהלך התקופה הרלוונטית, הכבשן במפעל נשר רמלה הוסיף לייצר קלינקר (ממנו מופק צמנט) בתפוקה דומה לזו שהיתה נהוגה בשנים הקודמות. קשה להפריז בחשיבותו של ממצא זה.

22. ככל שנדרשת התערבות ממשלתית על מנת להגן על תשתית ייצור מקומית של צמנט, הרי שזו צריכה להתמקד בהגנה על פעילות הכבשן, ולא על פעילות טחינת הקלינקר, כשהיא לעצמה. הכבשן, בו מיוצר הקלינקר, הוא הלב הפועם של כל מפעל צמנט, ובהם מפעלי הצמנט של נשר והר-טוב. תהליך ייצור הצמנט סובב סביב הכבשן – חומרי המחצבה מוזנים אליו, וממנו יוצא הקלינקר הנטחן לצמנט. הדברים באים לידי ביטוי גם בכל הנוגע לעלויות הייצור: עלויות הקלינקר הן חלק הארי מתוך עלויות ייצור הצמנט.

23. העובדה שבתקופה הרלוונטית הכבשן של נשר ייצר קלינקר בהיקף דומה לשנים קודמות, מעידה שלא נשקפת סכנה ללב הפועם של נשר, אשר גם לשיטת הממונה על היטלי סחר מייצגת את התעשייה המקומית. במילים אחרות, כל עוד הכבשן פועל באופן יעיל, אין סכנה לפגיעה בשרשרת ייצור הצמנט – מהעובדים במחצבה אשר ימשיכו להזרים את חומרי הגלם לכבשן ועד לעובדים האמונים על טחינת הצמנט.

24. הממונה על היטלי סחר הגיע לממצאים דומים ביחס לניצול כושר הייצור בכבשן בתקופת החקירה (ראו עמ' 93 לממצאי החקירה),⁶ אך הוא מכיר בירידה שחלה בניצול כושר הטחינה כנזק שיש להתחשב בו.

25. ייאמר מיד, אמנם חלה ירידה קלה בהיקף טחינת הקלינקר בנשר, אך על רקע האמור לעיל, ברור שירידה זו אינה מלמדת על כך שנשקף איום של ממש על פעילות ייצור הקלינקר בכבשן או על פעילות טחינת הקלינקר המיוצר על ידי נשר, ועל איתנותה של נשר.

26. אם לא די בכך, השאיפה להגן על פעילות הטחינה של קלינקר מיובא בנשר סותרת מדיניות מוצהרת של הממשלה. ועדת הרשקוביץ ביקשה לאסור על נשר לייבא קלינקר, וכך להגביל את פעילות הטחינה שלה, מהטעמים הבאים:

⁶ לא נעלמה מעינינו הטענה לפיה חלה ירידה בניצול כושר הייצור בכבשן ברבעון הראשון של שנת 2018. על פי הנתונים שבידינו, מדובר ממילא בירידה קלה. כך או כך, הסתמכות על ממצאים שנאספו ביחס לתקופות מאוחרות מעוררת קשיים ניכרים, נוכח החשש שמא בעלי העניין בממצאי החקירה ישנו את התנהלותם על מנת להשפיע על ההחלטה הסופית. חריג לכך הוא המקרה בו הממצאים אינם עולים בקנה אחד עם האינטרס של הצד המעוניין.

"האיסור על נשר לייבא קלינקר חיוני לשם כניסת יצרן חדש למשק הישראלי. הגבלת כושר הייצור של נשר למפעל רמלה תיתן ודאות לשחקנים חדשים הן לטחינת קלינקר בלבד והן להקמת מפעל הכולל קו מלט. להערכתנו, עצם האיסור שיוטל על נשר לייבא קלינקר עשוי להביא את נשר להתעניין בהשכרת כושר הטחינה העודף שלה וכן עשוי לעודד יזמים להתחרות בחברת נשר. הגמישות של מונופול בהגדלת כושר הייצור נשענת, במידה רבה, על יכולתו לייבא באופן חופשי את התשומות לייצור, וכך להגדיל את ההיצע באופן נקודתי כאשר הוא מזהה הגדלת הביקושים בשוק. לפיכך ממליצה הוועדה כי שר התמ"ת יוסמך בחקיקה לאסור יבוא קלינקר על מי שמחזיק למעלה מ-31% בשוק המלט. לצד זאת, השר יוסמך לאשר למונופול כאמור יבוא קלינקר, אם מצא כי מתקיים מחסור חמור במלט."⁷

27. המלצה זו אומצה, בשינויים מסוימים, במסגרת החלטה 535 של הממשלה ה-33 "הסרת חסמים ועידוד התחרות בשוק המלט" (10.7.2013). יישומה של המלצה זו אמנם הוקפא, יחד עם יישומן של המלצות נוספות, בהתאם להחלטה 1960 של הממשלה ה-33 "עידוד התחרות בשוק הצמנט" (7.8.2014) נוכח ההסדר אליו הגיעה נשר עם הממשלה, לפיו יימכר מפעל הר-טוב למתחרה. אך ההקפאה נעשתה לתקופה בת חמש או תשע שנים, כמפורט בהחלטה.

28. סיכומה של נקודה זו, אין חולק כי בתקופה הרלוונטית לא חלה ירידה בניצול כושר הייצור בכבשן של נשר. ממצא זה, כשהוא לעצמו, מטיל צל ספק על המסקנה לפיה נגרם נזק לתעשייה המקומית.

29. יתירה מכך, מתעורר חשש שהטלת ההיטל, אשר תפגע קשות ביבוא הצמנט, תהפוך את נשר, היצרנית הדומיננטית, ליבואנית (הקלינקר) הדומיננטית בענף, שהרי נשר והר-טוב הן החברות היחידות בעלות כושר טחינת קלינקר בישראל.

30. [Redacted text block]

נשר חילקה דיבידנדים לבעלי המניות בתקופה הרלוונטית

31. העובדה שבשנת 2017 נשר חילקה דיבידנדים בהיקף שנע, על פי טענתה, בין 150 ל-215 מיליון ש"ח, מעידה, כשהיא לעצמה, עד כמה מצבה של נשר איתן.

32. יתירה מכך, על מנת לאשר חלוקת דיבידנדים, דירקטוריון נשר (או הגורם שהוסמך לכך בתקנון נשר) היה מוכרח להשתכנע כי אין חשש ליכולת הפירעון של נשר (ראו סעיף 302 לחוק החברות, התשנ"ט-1992). ברור שאם התחרות מצד היבוא אכן היתה גורמת נזק משמעותי לנשר, הדירקטוריון לא היה מאשר חלוקת דיבידנדים, לא כל שכן חלוקה בהיקף של מאות מיליוני שקלים.

33. בנסיבות אלה, נשר אינה יכולה לטעון כי הגידול ביבוא גרם לה לפגיעה משמעותית וכי נשקפת סכנה כלשהי לפעילותה.

34. גם הטענה לפיה נגרם לנשר נזק, כביכול, בדמות שחיקה ברווחיה נוכח התחרות מצד היבוא לא יכולה לעמוד.

⁷ וועדת הרשקוביץ, בעמ' 124.

ירידת המחירים שנרשמה בענף אינה נזק שראוי למנוע

35. התחרות מצד היבוא אילצה את נשר לבצע הורדת מחירים מסוימת (לראשונה, למיטב ידיעתנו). 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.
36. רמת המחירים בענף אינה מסכנת את איתנותה של נשר. בפרט, על פי הממצאים שבידינו, מכירת צמנט ברמת המחיר הנוהגת כיום מותירה בידי נשר מרווח נאה, [REDACTED].
- [REDACTED]
37. [REDACTED]. בהתאם, בכל הכבוד, אנו חולקים על ממצאיו של הממונה על היטלי סחר לפיהן מתקיימת תופעת "חיתוך מחירים" (price undercutting), כפי שהוגדרה בממצאי החקירה (ראו בעמ' 53). זאת, מבלי לקבל את הטענה כי התקיימותה של תופעה זו אכן מלמדת על נזק לענף היצרני המקומי.
38. הואיל ואין בידינו את מסד הנתונים ששימש את הממונה על היטלי סחר, איננו יודעים מהו מקור חוסר ההתאמה בממצאים. אולם, ניתן להעריך שלפחות חלק מהפער בממצאים נובע מכך שההתאמות שביצע הממונה על היטלי סחר בין המחירים בשער הנמל ליבואנים לבין המחירים בשער הנמל ללקוחות, נעשו על סמך נתוני נשר (ראו עמ' 60 לממצאי החקירה). למען הסר ספק, בידינו מצויים מחירי המכירה ללקוחות, שנמסרו לרשות על פי דרישה, ומהם, כאמור, עולה כי לא מתקיימת תופעת חיתוך המחירים.
39. בנוסף, מאחר שממצאי החקירה אינם נותנים משקל לפעילות הייצוא של נשר לרשות הפלשתינית, ניתן להניח שלפחות חלק מחוסר ההתאמה נובע מכך שהממונה על היטלי סחר לא התייחס לכלל הנתונים הרלוונטיים, עת נקבעו הממצאים לעניין מחיר המכירה בשער מפעל נשר. [REDACTED].
- [REDACTED]
40. באשר לתופעת דחיקת המחירים (price depression), אין חולק כי היבוא הביא להורדת מחירי הצמנט (והבטון), אך לא ברור מה פסול יש בכך, במיוחד לאור הממצאים עליהם עמדנו, לפיהם לא נשקף כל איום לאיתנותה של נשר.
41. זאת ועוד, בכל הכבוד, אנו חולקים על ממצאיו של הממונה על היטלי סחר, לפיהם קיים פער בין "מחיר המטרה" כפי שנקבע בממצאי החקירה (ראו בעמ' 66), לבין מחירי המכירה של נשר בפועל. "מחיר המטרה" כפי שחושב על ידינו, נמוך ממחירי המכירה ללקוחות. הדבר נכון הן באשר למחירי המכירה של נשר, הן באשר למחירי המכירה של היבואנים.
42. כאן המקום להעיר כי לא ברור מכוח מה מוקנית לנשר הזכות ל"רווח סביר" של 8%. הממונה על היטלי סחר לא טרח לפרט בממצאי החקירה על סמך מה נקבע שיעור רווח זה, וזאת על אף חשיבותו של נתון זה לצורך חישוב שיעור ההיטל.
43. איננו חולקים על כך שלא נגרם "נזק" בדמות של דיכוי מחירים (price suppression), כפי שקבע הממונה על היטלי סחר.

44. הנה כי כן, ירידת המחירים שנרשמה בענף היא תוצאה ברוכה של התחרות, ואין טעם של ממש לשלול מהציבור את הזכות ליהנות מפירותיה.

השחיקה בנתח השוק של נשר אינה נזק שראוי למנוע

45. עיקר השחיקה בנתח השוק של נשר נובע מהגידול המשמעותי שחל בסך צריכת הצמנט בישראל. הממונה על היטלי סחר אינו חולק על ממצא זה, אולם טוען כי ניתן היה לצפות לגידול משמעותי בסך כמות הצמנט המסופקת על ידי הענף היצרני המקומי (ראו עמ' 88-89 לממצאי החקירה).

46. גם אם יש ממש בטענה זו, לא ברור מדוע יש בה כדי ללמד על נזק כלשהו לנשר. בתקופה הרלוונטית נשר הוסיפה לייצר בהיקפים דומים להיקפים בהם ייצרה בעבר, והוסיפה להרוויח. ■

47. הנה כי כן, מצבה של נשר שפיר, וברור שלא נשקף כל איום ממשי להמשך פעילותה. הגברת התחרות מצד היבוא הביאה כאמור לגידול בכמות המסופקת וזו הסיבה העיקרית לירידה שחלה בנתח השוק של נשר. בנוסף, ייתכן שהתחרות, שהובילה להורדת מחירים, הביאה לשחיקה מסוימת ברווחיות של נשר. אולם ברור כי הורדת מחירים שנקבעו על ידי המונופולין וקיטון בנתח השוק אינם "נזק" שראוי להגן על נשר מפניו, בוודאי לא על דרך של הטלת היטל היצף שיישא בו הציבור.

48. בנסיבות אלה, הטלת היטל היצף, שתביא בתורה להערמת חסמים בפני היבואנים ולהעלאת מחירים, תועיל רק לביצור שליטתה של נשר בענף, לפגיעה בתחרות ולמניעת פירות התחרות מהציבור.

הדרך להגן על הר-טוב אינה עוברת דרך הטלת מס צריכה על כל הציבור, המגן על המונופולין בענף

49. אשר להר-טוב, ספק אם נדרשת התייחסות לשאלת קיומו של נזק להר-טוב וזאת על רקע החלטת הממונה על היטלי סחר לראות בנשר כמי שמייצגת את הענף היצרני המקומי.

50. מכל מקום, מפעל הר-טוב סובל מנחיתות טכנולוגית משמעותית. כתוצאה מכך, עלויות הייצור בהר-טוב גבוהות יחסית, והוא אינו יעיל. ■

■. נראה שרוכשי המפעל הניחו שיוכלו להמשיך ליהנות לאורך זמן מהמחיר שנקבע על ידי בעלת המונופולין, ובחסותו להנציח את חוסר היעילות של המפעל. תחזיות אלה כנראה לא התממשו בשל התחרות מצד היבוא, שאילצה את הר-טוב להוריד מחירים.

51. בנסיבות אלה הטלת היטל היצף, אשר תביא להעלאת מחירים, תתמרץ את חוסר יעילות, ובחסותו תוכל הר-טוב לדבוק במדיניותה הנוכחית להימנע משדרוג המפעל.

52. ככל שאכן נשקף איום להישרדותו של המפעל, הרי שחוסר היעילות של תהליך הייצור במפעל הר טוב מנתק את הקשר הסיבתי בין הנזק הנטען לבין היבוא. בנסיבות אלה, ככל שהממשלה מבקשת להבטיח את המשך קיומה של הר-טוב, הדרך הנכונה לעשות כן אינה עוברת דרך הטלת מס על כל תצרוכת הצמנט (והגנה על המונופולין של נשר), אלא דרך מתן תמריצים ישירים להתייעלות ולשדרוג המפעל כך שיוכל להתחרות באופן אפקטיבי בטווח הארוך.

לא ניתן די משקל לנתונים על אודות יבוא הצמנט מקפריסין

53. על פי הנתונים שבידינו, מקפריסין מיובא צמנט בהיקף נכבד ובמחירים דומים למחירי היבוא מטורקיה ומיוון, אולם הממונה על היטלי סחר לא מצא לנכון להמליץ על הטלת היטל היצף על יבוא הצמנט מקפריסין.

54. דומה שהממונה על היטלי סחר לא נתן די משקל להשפעה של יבוא הצמנט מקפריסין על המחיר המקומי של הצמנט. בכל הכבוד, ממצאים אלה מעוררים שאלות כבדות משקל ביחס לקיומו של קשר סיבתי בין היבוא מיוון ומטורקיה ל"נזק", כביכול, שנגרם לענף היצרני המקומי.

ממצאי הבדיקה מעוררים שאלות כבדות משקל ביחס לממצאיו של הממונה על היטלי

סחר

55. בנוסף להערותינו המופיעות לעיל ביחס לממצאיו ולהנחותיו של הממונה על היטלי סחר, מצאנו לנכון להעיר שתי הערות נוספות, אשר לטעמנו מעוררות שאלות כבדות משקל ביחס לממצאים בדבר קיומו של יבוא צמנט כשמחיר היצוא שלו נמוך ממחירו המקובל.

56. ראשית, דומה שבעת קביעת המחיר המקובל ביוון, הממונה על היטלי סחר לא נתן משקל מספיק לפרקטיקה השכיחה של מתן הנחות כמות ללקוחות גדולים. בפרט, הממונה קבע כי הנחת הכמות שמציעה Heracles General Cement Co. (להלן: "הרקלס") לסימנט איי. אס. בע"מ (להלן: "סימנט") היא בלתי סבירה, ולכן היה נכון להכיר בהנחת כמות בשיעור הנחה התואם את הנחת הכמות הגדולה ביותר שנשר מעניקה לאיזה מלקוחותיה.

57. [Redacted text block]

בחינת המידתיות והסבירות של הנחת הכמות [Redacted] ראוי שתיעשה בהתחשב במאפיינים השונים של לקוחות היצרנים השונים.

58. שנית, מנתונים שהגיעו לידנו עולה כי לפחות חלק מהקלינקר שנשר רוכשת מיובא במחיר דומה למחיר בו מיובא צמנט לישראל, כלומר, חומר הגלם (קלינקר) מיובא במחיר דומה למחיר יבוא המוצר הסופי (צמנט).

59. על פני הדברים, לא ברור מדוע נשר נכונה לשלם סכומים גבוהים יחסית עבור קלינקר, שעה שניתן לרכוש צמנט במחיר דומה או קלינקר במחיר זול הרבה יותר. נטען בפנינו כי נשר נוהגת לייבא קלינקר במחיר יקר יחסית דווקא מיצרני צמנט שמצויים בקשרי בעלות עם לקוחותיה הגדולים בישראל. על פי הטענה, מדובר בהטבת כמות נוספת על אלה שנשר נותנת באופן ישיר ללקוחותיה הגדולים.

60. ככל שיש ממש בטענות אלו, הרי שיש להכיר ברכישת קלינקר במחיר יקר כהטבת כמות שנותנת נשר ללקוחותיה הגדולים, ובהתאם נדרש להכיר בשיעור הנחה גבוה משיעור ההנחה שהוכר

לצורך קביעת המחיר המקובל ביוון. בהקשר אחר, ככל שיש ממש בטענות, רכישת קלינקר במחיר יקר מנפחת באופן מלאכותי את העלויות של נשר, ובהתאם מעלה באופן מלאכותי את מחיר המטרה, כפי שנקבע על ידי הממונה על היטלי סחר.

61. יודגש, אין בידינו לחוות עמדה סופית באשר לטענות אלו. עם זאת, על פני הדברים דומה שהן דורשות את התייחסותה של הוועדה.

סיכום

62. תודות לגידול ביבוא הציבור סוף סוף משלם פחות ומקבל יותר. 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. הנהנות היחידות מכך תהיינה נשר – בעלת המונופולין שמעמדה בענף יבוצר, והר טוב – אשר מפעלה המיושן והבלתי יעיל יזכה להגנה רגולטורית.

63. כל זאת, באין נזק לענף היצרני המקומי, ודאי לא נזק שראוי למנוע על דרך של הטלת היטל היצף.

64. לאור כל האמור, אנו סבורים כי זה אינו המקרה המתאים להטלת היטל היצף.

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

בכבוד רב,

מיכל הלפרין
הממונה על הגבלים עסקיים