

ב' בשבט, תשע"ח

14 ינואר, 2018

קבוע לדיון בוועדת הכספים

ביום 15.1.2018 בשעה 10:45

לכבוד
חברי ועדת הכספים

דחוף

הנדון: ממצאים חדשים

השוללים הארכת היטל היצף על זכויות צפה

1. אנו פונים אליכם בשם מרשותינו – אריאל תעשיות זכויות, אלומיניום ורד 1993 בע"מ, דומאר תעשיות פיתוח בע"מ, גלאסטק - גלאס טכנולוגי קומפני, נגב זכויות בע"מ, קורל תעשיות זכויות בע"מ וגלסקו מחסני זכויות (1994) בע"מ (ביחד להלן: "מרשותינו"), המתנגדות להארכת היטל היצף על יבוא זכויות צפה מטורקיה, ובכלל זה אישורו על ידי ועדת הכספים של הכנסת.

2. ביום 12.12.2017 העברנו אליכם מכתב שתיאר את תהליך ההארכת ההיטל כלוקה בשורה של פגמים וכשלים חמורים שאינם מתיישבים עם מינהל תקין ויררדים לשורשו: החל בתהליך קבלת החלטה, שנעשה בלא תשתית עובדתית בסיסית ועל סמך הנחות עובדתיות שגויות; בהמשך בהיותה של ההחלטה בלתי סבירה ובלתי מידתית; ובהיותה מזיקה ביותר לציבור הצרכנים ולמשק הזכויות, ובפרט למעבדי הזכויות הבינוניים והקטנים הכולל כ-2,500 מועסקים. כל אלה פגמים מהותיים ויסודיים, שכפי שטענו במכתבנו, מחייבים את ביטול החלטת שר הכלכלה על הארכת היטל היצף. כל מה שטענו התאמת בחוות הדעת של הממונה על הגבלים עסקיים, והיא מנוגדת לחלוטין לחוות הדעת של הוועדה המייעצת להיטלי סחר. בנוסף קיימת חוות דעת של אגף התקציבים שמשרד האוצר נמנע מלהעביר אותה, בהתאם לחוק חופש המידע למרות שהמועד האחרון למסירתה חלף. חוות דעת זו לא הונחה בפני שר הכלכלה ולא בפני חברי ועדת הכספים ולא ניתן לקבל החלטה מושכלת בעד הארכת ההיטל או נגדו הן על ידי שר הכלכלה והן ע"י חברי ועדת הכספים מבלי להידרש לה. מבחינת סדרי מינהל תקינים, להתעלמות מעמדת הדרג המקצועי הרלוונטי לקבלת ההחלטה יש השלכות מרחיקות לכת על תוקף ההחלטה עד כדי פסלותו.

מכתבנו מיום 12.12.2017 מצורף ומסומן א'.

3. פנינו בעניין שבנדון למבקר המדינה וליועץ המשפטי לממשלה.

4. במסגרת חוק חופש המידע ביקשנו לקבל חוות דעת של רשות ההגבלים העסקיים ושל משרד האוצר בעניין הארכת ההיטל. רשות ההגבלים העסקיים העבירה אלינו באופן מיידי את חוות דעתה המתנגדת להארכת ההיטל. משרד האוצר, למרות שחלפו למעלה מ-30 יום מתעלם מפנייתנו לקבלת חוות הדעת וזאת למרות שהממונה על חופש המידע במשרד האוצר אישרה את קיומה של חוות הדעת בנוגע להארכת ההיטל. במקביל

למכתבנו זה, אנו מגישים עתירה לבית המשפט לקבל את חוות הדעת. זוהי חוות דעת מהותית לקבלת ההחלטה של משרד הכלכלה (שכלל לא נדרש אליה) ושל חברי ועדת הכספים שכן היא סוקרת את ההשפעות הארכת ההיטל על המשק.

5. בחוות הדעת של הממונה על הגבלים עסקיים המצ"ב, מצאנו שכמעט כל מה שטענו והזחרנו מפניו במכתבנו מיום 12.12.2017 מצוי גם בחוות הדעת של הממונה על הגבלים עסקיים, שהגיעה לממצאים דומים לשלנו והפריכה אחת לאחת כמעט את את כל הנחות היסוד והממצאים של הממונה על היטלי סחר. חוות הדעת של הממונה על הגבלים עסקיים, המבוססת על בדיקה יסודית, מעמיקה ורחבה, מסתיימת באמירה חד משמעית בסעיף 28:

"עמדתנו היא כי המשך הטלת היטל ההיצף על יבוא זכוכית צפה מטורקיה צפוי להותיר את השוק המקומי שבוי בידי פניציה, שביכולתה לפעול בדרכים שונות להשאת רווחיה על חשבון מעבדי הזכוכית ולשלוט בכמות הזכוכית הצפה הקיימת בישראל. בכך הארכת תוקפו של היטל ההיצף תביא לפגיעה בתחרות ובתורה לפגיעה בציבור. מנקודת מבט של האינטרס הציבורי, ישנה חשיבות להשיב את חלופת היבוא מטורקיה, ולכל הפחות שלא לפגוע בה כאמצעות הטלת היטל ההיצף, אשר לא ברורה תכליתו במקרה דנן נוכח השאלה האם כלל ניתן להביא לדחיקת פניציה מהשוק."

חוות דעת הממונה על הגבלים עסקיים מצ"ב ומסומנת ב', והיא מדברת בעד עצמה.

6. הממצאים של הממונה על היטלי סחר וה"עובדות" עליהן דימה להסתמך – המתבססות על הערכות חברת פניציה - קורסות כמגדל קלפים בעקבות הבדיקה היסודית של הממונה על הגבלים העסקיים. עיון בחוות דעתה מעלה כי הממצאים האובייקטיביים שנאספו על ידי רשות הגבלים העסקיים – הרשות אשר הוכרה בחוק ועל ידי בית המשפט העליון כגוף המקצועי והסמכות הרגולטורית בענייני תחרות – תומכים באופן בלתי משתמע לשתי פנים בטענותינו כנגד הארכת ההיטל: כי רמת התחרותיות בשוק נפגעה משמעותית; כי יש פגיעה במעבדי זכוכית ומספר מפעלי מעבדי זכוכית נסגרו; כי יש פגיעה בתנאי האשראי של המעבדים וזמני האספקה; כי ישנה הקשחה של תנאי התשלום; כי קודם להטלת ההיטל לא היה היצף והמחירים מטורקיה וזכוכית של פניציה נמכרו כמעט באותו מחיר בישראל; כי פניציה נקטה פעולות שמהוות העלאת מחירים (וואת בניגוד להתחייבותה לוועדת הכספים שלא להעלות מחירים); כי חלופות היבוא האחרות הינן נחותות וכיוצ"ב.

7. בהתאם לסעיף 32כו' לחוק היטלי סחר, תנאי המשך הטלת ההיטל על פי החוק הוא שהישנותו תביא לנזק ממשי לענף היצרני, אלא שההיפך הגמור מתקיים בענייננו: **רשות הגבלים העסקיים מתארת בפרוטרוט את הנזקים שעשויים להגרם דווקא מהארכת ההיטל כפי שפירטנו לעיל.**

7.1. בסעיף 2.3 קבע הממונה: **"מספר ימי האשראי אשר העניק היצרן המקומי ללקוחות בישראל לפני ואחרי הטלת היטל נשאר ברמה דומה"**.

אולם עפי חוות דעת הרשות (סעיף 21): **"הטלת היטל ההיצף וסיום היבוא מטורקיה הביאו להקשחה דה פקטו של תנאי האשראי ופגיעה במעבדי הזכוכית, אשר נדרשים כיום לתזרים הוני גבוה יותר המצב את חלקם בחוסר ודאות כלכלית."**

7.2. בסעיף 2.2.1 לממצאי הממונה להיטלי סחר הוא קבע: "למרות פרק הזמן הקצר מאז הוטל ההיטל, הפגין שוק הזכויות יכולת הסתגלות גבוהה ויכולת להשלים חוסרים, ככל שהם קיימים, ממקורות אספקה חלופיים".

אולם, על פי חוות דעת הרשות (סעיפים 14 – 17): "בדיקת הרשות העלתה כי יבוא ממדינות אירופה נעשה בכמויות קטנות מאלה של טורקיה, מדובר בחלופה נחותה לביצוע ליבואני הזכויות...." "אין ביבוא הסעודי כדי להוות חלופה עבור השוק הישראלי.." "מכאן, כי היטל ההיצף לא גרם לגיוון במקורות הייבוא, אלא גרם להחלפת ייבוא המוצרים מטורקיה בייצוא מוצרים מבולגריה (בשיעור נמוך יותר), אך תוך גידול משמעותי בזמני האספקה ובמחיר ההובלה".

כך, טענה אחר טענה, קורס כל מגדל הקלפים עליו התבסס הממונה.

8. למרבה הצער והפליאה, חוות דעת זו, השוללת מכל וכל את הארכת ההיטל, לא זוכה לשום התייחסות בהמלצות הממונה, בהמלצות הוועדה המייעצת להיטלי סחר ובהחלטת שר הכלכלה. ואף לא הובאה לפני ועדת הכספים של הכנסת. יש לנו יסוד להניח, כי לאור התנגדות הנחרצת של אגף התקציבים להטלת היטל ההיצף על זכויות מטורקיה עוד בשנת 2016, גם הדרג המקצועי במשרד האוצר מתנגד הארכת ההיטל. פנינו למשרד האוצר לקבל את כלל המסמכים שהוכנו בקשר להארכת ההיטל לפי חוק חופש המידע ואנו ממתנינים לקבלם. על פי שיחת טלפון שקיימנו הבוקר עם הממונה לחוק חופש המידע במשרד האוצר, גב' אנט קליימן, נמסר כי חוות דעת של אגף התקציבים קיימת. ככל שיתברר כי גם משרד האוצר התנגד להארכת היטל ההיצף, יהווה הדבר חיזוק נוסף לחשש שלנו כי משרד הכלכלה ביקש להטיב עם מונופול פניציה למרות התנגדות גורמי מקצוע האמונים על האינטרס הציבורי.

9. בעניין זה נציין עוד כי חוות הדעת של הממונה על הגבלים עסקיים הועברה לשר הכלכלה ביום 17.10.2017, ואילו המלצת הוועדה המייעצת הועברה לשר הכלכלה ביום 18.10.2017. **מכאן שספק רב אם חברי הוועדה המייעצת להיטלי סחר קיבלו לידיהם את את חוות הדעת וישנו חשש ממשי כי ההחלטה שקיבלו הייתה חסרה את התשתית החיונית לגיבושה.** לנו אין ספק שאילו עמדה חוות הדעת של הרשות להגבלים עסקיים בפני יו"ר הוועדה המייעצת פרופ' מאהר דבאח, שהוא אחד מאנשי המקצוע המובילים בתחום ההגבלים העסקיים, ובפני חברי הוועדה, היא לא הייתה ממליצה על הארכת ההיטל.

10. כאילו לא די בכך, הגיעו לידינו עוד שני ממצאים חדשים, אשר לא היו בידי אף לא אחד מהגורמים בשרשרת קבלת ההחלטות. גם כאן יש יסוד להניח שלו היו הממצאים בפניהם, לא היו ממליצים להאריך את היטל ההיצף. הממצאים באים לידי ביטוי בשני המסמכים הבאים:

10.1. הצעת מחיר עדכנית של יצרן הזכויות הטורקי סיסקים (שניתנה ביום 11.12.2017 דהיינו לאחר שפג תוקפו של ההיטל) – המראה בבירור שכיום אין מחירי היצף ביבוא זכויות לישראל וקורס בכך עוד נימוק של הממונה על היטלי סחר להמלצתו להאריך את ההיטל;

10.2. הצעה עסקית של פניציה המופנית ליצרן הזכויות הטורקי סיסקים, לשמש הספק הבלעדי שלו בארץ, ובכך פניציה רצתה להשתלט על השוק – להפוך גם ליבואן, דבר שלא עולה בקנה אחד עם חוקי ההגבלים העסקיים. בנוסף לכך, הציעה פניציה כי היא תפסיק לייצר חלק ממוצריה ובמקום זאת תמכור את מוצרי סיסקים.

מחירי היצרן הטורקי סיסקם

11. ביום 10.12.2016 פורסם ברשומות הצו המטיל היטל היצף בשיעור של 26.5% על יבוא זכוכית מהיצרן הטורקי סיסקם, לפרק זמן של שנה. בינתיים היטל ההיצף על יבוא זכוכית מטורקיה פג, שכן הארכתו טרם אושרה בכנסת. זוהי הזדמנות נדירה להיווכח כי מסקנת הממונה להיטלי סחר, כאילו אם ייפסק ההיטל אזי ההיצף מטורקיה יחזור, היא חסרת שחר.

12. אחת ממרשותינו, שהינה חברה יבואנית של היצרן הטורקי סיסקם קיבלה ממנו הצעת מחיר עדכנית שמשקפת את המחירון שלו נכון לדצמבר 2017.

הצעת מחיר מיום 11.12.2017 מצ"ב ומסומנת ג'.

13. מהצעת המחיר, כמו גם מעדויות היבואן, עולה כי מחירי סיסקם, בשער המפעל, התייקרו בכ-20% לעומת המחירים ערב הטלת הערובה הזמנית בתחילת שנת 2016. על זאת יש להוסיף עוד התייקרות בשיעור של 10% בגין הפרשי שער ההמרה יורו-דולר שגדלו בשנתיים מאז נפסק היבוא, שכן הממונה הציג את המחירים בדולרים אך מחירון היצרן הטורקי הינו באירו. המסקנה היא שהמחיר הזכוכית שנמכרת ע"י סיסקם כיום, כאשר אין היטל היצף, גבוה בכ-30% מהמחיר שבגיניו הוטל ההיטל. היטל ההיצף משקף את שיעור ההיצף לכאורה והועמד על 26.5%; והיות והמחיר התייקר בשיעור גבוה יותר משיעור היטל ההיצף – אין חשש לחידוש יבוא בהיצף.

14. עובדה חד משמעית זו – כי אין חשש ליבוא בהיצף – לא נבחנה כלל על ידי הממונה, שכן כל הבדיקה המחודשת על ידי הממונה, שנערכה תחת מציאות קיימת של היטל היצף, לא בחנה כל ממצאים רלוונטיים, שהיו יכולים לתמוך או להפריך את החשש להמשך ההיצף. כך, למשל, מבדיקה עם גורמים בענף הזכוכית עולה כי כיום קיים מתסור בטורקיה, מחירי תשומות הייצור עלו ולכן גם מחירי הזכוכית עלו בהתאם – עניין זה כלל לא נבחן על ידי הממונה. כמו כן לא נבחנה משמעות הפרשי שערי ההמרה כאמור.

15. סעיף 32 לחוק היטלי סחר קובע את התנאים להארכת היטל היצף: "מי שרשאי להגיש תלונה לפי הוראות סעיף 21, רשאי להגיש לממונה בקשה מנומקת, בכתב, להאריך את תוקפו של צו המטיל היטל היצף או היטל משווה בשל כך שפקיעת הצו עלולה להביא להמשכם או להישנותם של יבוא בהיצף או יבוא במחיר נתמך, לפי העניין, ושל נזק ממשי לענף היצרני המקומי". הואיל ויבוא מוצרי התלונה מטורקיה פסק לחלוטין, על הממונה היה להביא ראיות חדשות שמצביעות על כך שמחיר מוצר התלונה בשער המפעל בטורקיה נמוך מהמחיר בו הוא נמכר בישראל. אולם כל שעשה הממונה, הוא להסתפק באמירה כללית וחסרת ביסוס כי לא חל שינוי מהותי בשוק.

16. דווקא אנו סיפקנו בזאת ראיה חותכת וחד משמעית כי ביטול הצו לא יביא להישנות יבוא בהיצף. ונדגיש, אם חלילה, בעתיד, שתהיה הישנות של יבוא בהיצף – הממונה יהיה רשאי לפתוח מחדש בהליך לבדיקת הטלת היטל, ובגדרו לשוב ולחייב כל יבואן במתן ערובה זמנית, בתוך 60 ימים בלבד מקבלת תלונה, ועד לפרק זמן של תשעה חודשים (סעיף 29 לחוק היטלי סחר). כך שכל "הסיכון" – אם בכלל!! – של המונופול המוכרז פניציה, מתמצה לכל היותר בחשש להיצף למשך 60 ימים בלבד, עד שהממונה יפתח בבדיקה רצינית (יש לקוות) ויחייב בבעדת הצוטרך בערובה עד לסיומה.

17. כששמים על כף המאזניים אותו "סיכון" של יבוא בהיצף למשך 60 ימים בלבד, שמתגמד באופן משמעותי בהתאם לממצאים שהראנו לעיל, אל מול הנזק העצום שנגרם ועוד ייגרם ביתר שאת לתעשיית מעבדי הזכוכית בישראל, לענף הבנייה וכמובן לצרכנים – כתוצאה מהפגיעה בתחרות; וכשמוסיפים לכך את הפגמים הקשים

שנפלו בדרך קבלת ההחלטה על חידוש היטל ההיצף – אין מנוס מן המסקנה שקבלת החלטה להאריך את תוקף ההיטל לא תעמוד במבחני המשפט המינהלי ותפגע באינטרס הציבורי, מעבר ובנוסף לפגיעתה בזכויות היסוד של מרשותינו.

18. לסיכום עניין זה, בהתאם לממצא החדש בדבר המחירון העדכני של סיסקום, אין לתאריך את היטל ההיצף, שכן הוכח שלא מתקיים חשש להיצף, וזאת אפשר לראות כעת בעזרת ראייה ישירה וחד משמעית.

הצעה עסקית של פניציה לקונצון הטורקי סיסקום

19. למרשתנו הגיע מידע כי בתחילת שנת 2016, שעה שהממונה על היטלי סחר חקר את התלונה על יבוא בהיצף שהגישה פניציה ביום 8.9.2015, קיימה פניציה מגעים מתקדמים עם סיסקום לצורך מינויה של פניציה כספק הבלעדי של סיסקום בישראל. למרשתנו ידוע כי פניציה מתקשה לשמור על רמת מלאי של כל מוצריה במדינת ישראל, ולכן היא כבר רכשה בעבר מהמפעל הטורקי כמאה מכולות זכוכית צפה להשלמת חוסרים. בנוסף, הגיע לידנו הודעת דוא"ל מחברת פורטיסימו קפיטל (הבעלים של פניציה) ליצרן הטורקי מיום 24.1.2016 (בזמן תקירת התלונה), המסכם פגישה שנערכה בדבר שיתוף פעולה.

עמוד ממצגת שהוכנה על ידי פניציה בעניין ותצלום המייל מחברת פורטיסימו מצ"ב ומסומן ד'.

20. האמור חושף את פניה האמיתיות של פניציה אשר עשתה שימוש ציני בהיטל ההיצף תוך הסתרת כוונתה האמיתית. מנהליה, שהגישו תלונה באצטלה של פגיעה בחברת פניציה וחשש מפני פיטורי עובדים, פעלו בהחבא ובאותה עת ממש למיקור חוץ לטורקיה של ייצור הזכוכית. הדברים ניכרים למשל מסעיף 1 למצגת, בו נרשם כי בטווח הארוך פניציה תפסיק לייצר חלק ממוצריה ובמקום זאת תמכור את מוצרי סיסקום. האמור היה מביא בוודאות לסגירת קווי יצור ופיטורי עשרות מעובדי פניציה.

21. כך, פניציה, אשר נלחמת, בחסות התאחדות התעשיינים וההסתדרות, על "תוצרת כחול לבן" רצתה בפועל להמיר אותה ב-"תוצרת טורקיה".

22. אם ההצעה הייתה מתגבשת לכדי הסכם (שברורה ומובהקת אי חוקיותו, משום שהוא מהווה "הסדר כובל אסורי") פניציה היתה, מן הסתם, מושכת את התלונה. כך שכל הסאגה של היטל ההיצף באה אך ורק לשרת גורם אחד – את בעלי המניות של פניציה, ורצונם להשיא רווחיהם. מדהים הוא שהאמור נעלם מהממונה להיטלי סחר, אשר כל ממצאיו התבססו על "הערכת פניציה", שלמותר לציין כי לא כללו את ההצעה העסקית הנ"ל.

23. מן האמור עולה כי פניציה פעלה בחוסר נקיון כפיים, הסתירה מידע שהיה מחויב לצורך קבלת החלטה מנהלית תקינה, וכבר מן הטעם הזה אין לאפשר לפניציה להמשיך ולנהוג במניפולטיביות אופרטוניסטית, ויש למנוע את הארכת היטל ההיצף.

24. סיסקום, היצרן הטורקי, חדל לייבא לישראל בעקבות חיוב יבואנים במתן הערובה הזמנית, ולכן מבחינתו העסקה שהציעה לו פניציה היתה הדרך היחידה לחדור לשוק הישראלי. מדובר באבסורד שכן היטל ההיצף, לא רק שלא מגן על עובדי היצרן המקומי, הוא עוד מתמרץ ומחזק את היצרן הטורקי להעביר את סחורתו לישראל באמצעות המתווך המונופול פניציה. ויודגש שהואיל ומדובר במונופול, שהתחזק משמעותית בעקבות היטל ההיצף, עסקה כזו לא היתה משאירה בידי כל הצרכנים הישראלים ומעבדי הזכוכית ברירה אלא לקנות את מוצרי היצרן הטורקי דרך פניציה הספק הבלעדי תוך תשלום עמלה נכבדת לפניציה. קרי, ההיטל גם היה מבטל את התחרות שהגיע בדמות יבוא מטורקיה, וגם מאלץ את השוק לרכוש את מוצרי היצרן הטורקי דרך פניציה.

25. הואיל והמידע הנ"ל (שפניציה הסתירה), כמו גם יתר הממצאים שחשפנו לעיל, לא היו בידי הממונה להיטלי סחר, הוועצה המייעצת, השרים וחברי ועדת הכספים, וכמו גם מכל יתר הסיבות שהצגנו במכתבנו זה ובקודמיו, אין להאריך את תוקפו של היטל ההיצף. כפי שציינו לעיל, ככל שיתברר כי יבוא בהיצף ישנה, בתוך 60 הממונה על היטלי סחר יכול להטיל שוב ערובה זמנית ולהפסיק את היבוא מטורקיה מיידית.

26. אין באמור לעיל כדי לפגוע בשום טענה או זכות.

בכבוד רב ובברכה,

רנאטו יאראק, עו"ד אוהד יאראק, עו"ד איתן צפריר, עו"ד
מ. פירון ושות'

העתקים:

יושב ראש הכנסת
יו"ר הקואליציה
יושב ראש ועדת הכספים
חברי ועדת הכספים
היועץ המשפטי לממשלה
מבקר המדינה
היועצת המשפטית, ועדת הכספים
היועץ המשפטי, משרד האוצר
היועץ המשפטי, הכנסת
היועצת המשפטית, משרד הכלכלה
מנחל הוועדה
הממונה על ההגבלים העסקיים
ראש אגף התקציבים, משרד האוצר
הממונה על היטלי סחר
יו"ר הוועדה המייעצת להיטלי סחר

כ"ד כסלו, תשע"ח
12 דצמבר, 2017

לכבוד
מר מאיר לוי, ע"ד
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי)

לכבוד
מר רז נזרי, ע"ד
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי – חוקתי)

לכבוד
גב' דינה זילבר, ע"ד
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי – מנהלי)

נכבדי,

בהול

צו היטלי סחר ואמצעי הגנה (היטל היצף על יבוא לוחות זכוכית צפה
מטורקיה) (הוראת שעה), התשע"ח-2017
פגמים קשים בהליך חקיקתו שאם יאושר יגרמו לפגיעה קשה במעבדי הזכוכית,
בתחרות ובאזרחי ישראל

הרינו לפנות אליך בשם מרשותינו – אריאל תעשיות זכוכית, אלומיניום ורד 1993 בע"מ, דומאר תעשיות פיתוח בע"מ, גלאסטק – גלאס טכנולוגי קומפני, נגב זכוכית בע"מ, קורל תעשיות זכוכית בע"מ וגלסקו מחסני זכוכית (1994) בע"מ (ביחד להלן: "מרשותינו") בנושא הליך אישור ועדת הכספים של הכנסת להארכת היטל היצף על יבוא זכוכית צפה מטורקיה.

1. מרשותינו, מעבדות ויבואניות זכוכית הן הנפגעות הישירות מהארכת היטל היצף, כמו גם הציבור בישראל. ציבור מעבדי הזכוכית, בעיקר הבינוניים והקטנים שבהם, כולל כ-2,500 מועסקים. הם הראשוניים להיפגע פגיעה קשה מהארכת היטל היצף בשנתיים נוספות כפי שמתכננים פניציה ומשרד הכלכלה, תוך שתיקה רועמת של שר האוצר. במהלך 20 חודשים שחלפו מאז פסק יבוא הזכוכית מטורקיה, מאז הוטלה ערובה זמנית על היבוא משם ובעקבותיה היטל היצף המקורי לשנה (שכעת מבקשים להאריכו בעוד שנתיים), מספר מפעלי עיבוד זכוכית נסגרו ועוד רבים נקלעו לקשיים כלכליים. ההיטל גרם ליבוא מוגבר של זכוכית מעובדת וזולה, וכתוצאה מכך נפגעה התחרות קשות כפי שנמסר על ידי רשות ההגבלים העסקיים.

2. ההחלטה על הארכת היטל הינה החלטה קריטית למאות של משפחות של עובדים בתחום עיבוד הזכוכית. בשונה מפניציה הם עובדים בעסקים קטנים שאינם מאוגדים בהסתדרות, וקולם לא נשמע בהתאחדות התעשיינים. האם זו סיבה מספקת להעדיף את האינטרס הכלכלי של קרן פורטיסימו, המחזיקה בפניציה, על פניהם ועל פני כלל אזרחי ישראל, שייפגעו עקב עליית יוקר המחייה בשל כך?!

3. כפי שיפורט בהרחבה בהמשך, הממונה על היטלי סחר הציג הן בפני משרד הכלכלה והן בפני ועדת הכספים של הכנסת, שהחלה לדון באישור ההיטל, עמדה חד צדדית, המבוססת

מגדל אדגר 360, השלושה 2, תל-אביב 6706054, ת.ד. 9445, 6109302 טל': 03-7548660 פקס: 077-2299650 r_jarach@firon.co.il

סניף תנ"ב: בגין לב הסיטי (כניסה B), התקווה 2, באר שבע 8489310 טל': 08-6235555 פקס: 08-6235556

סניף חיפה: העממאות 104, חיפה 3341103 טל': 04-8554454 פקס: 04-8554456

סניף נצרת עילית: בית ההסתדרות, רח' האורנים 8, נצרת עילית 1767111 טל': 04-6450789 פקס: 04-6450890

סניפים: רומניה, בולגריה וסרביה, חברים ברשת עורכי הדין הבינלאומית Interlaw, www.firon.co.il

בעיקרה לא על בדיקה יסודית ועצמאית משלו, אלא על נתונים שהעבירה לו פניציה. כתוצאה מכך הוועדה המייעצת לא יכולה היתה לקבל החלטה מושכלת והרואה את התמונה הרחבה והכוללת.

4. בנוסף, בפני הוועדה המייעצת להיטלי סחר ובפני שר הכלכלה, שהחליט על הארכת היטל ההיצף, לא עמדה, ובפני חברי ועדת הכספים איננה עומדת, התשתית העובדתית המלאה שכן לא הובאו בפניהם חוות דעת מתנגדות להיטל של משרדי ממשלה ורשויות. הח"מ פנו בבקשה לפי חוק חופש המידע לקבל את התייחסויות הדרגים המקצועיים במשרד האוצר, המשפטים ורשות ההגבלים העסקיים, שהביעה גם בדיון שהתקיים בוועדת הכספים בשבוע שעבר את התנגדותה להיטל וחשפה כי קיימת חוות דעת מפורטת בנושא, שברי שלא הונחה בפני ועדת הכספים וסביר שגם לא בפני הוועדה המייעצת ושר הכלכלה, שלא התייחסו אליה.

5. אין מנוס מן המסקנה שקבלת החלטה להאריך את תוקף היטל נעשתה בלא שעמדה לפני מקבלי ההחלטות מלוא התשתית העובדתית המקצועית הדרושה, נעלמו מעיניהם עמדות הדרג המקצועי האמון על האינטרס הציבורי, ומשכך ההיטל אם יאושר לא יעמוד במבחני המשפט המינהלי.

6. בנוסף, גם בפני ועדת הכספים לא הונחו עמדות כל גורמי המקצוע שחיו את דעתם בקשר להארכת היטל ההיצף. הדבר מהווה פגיעה חמורה בעמידה ב"עיקרון השתתפות" שהוא עקרון יסודי בחקיקה לפי הלכת בפס"ד "חוק מיסוי הדירה השלישית".

7. מרשותינו פנו בעניין זה ליועץ המשפטי של הכנסת בבקשה להפעיל סמכותו לפי סעיף 17(ב)2 לחוק הכנסות, התשנ"ד-1994 תקובע כי היועץ המשפטי לכנסת יפעל לחבטת תקינותם של הליכי החקיקה.

8. אתמול קיימנו שיחה עם היועצת המשפטית של ועדת הכספים של הכנסת, אשר הודיעה לנו שבכל שנפלו פגמים בקשר לקבלת החלטה בדרגים מממשלתיים, הרי שאינה הגורם המוסמך לברר זאת ומכאן פנייתנו אליכם.

סיפור המסגרת

9. כפי שיתואר בהרחבה בהמשך, הגם שהצו טרם אושר בוועדת הכספים, כבר עתה ברור שבגמים מהותיים נפלו בהליך התקנת הצו ואישורו היורדים לשורשו של ההליך, ומכאן שאין מנוס מלבטלו.

10. מאחורי אישור הצו עומד ניסיון ציני וזורסני של פניציה - מונופול יצור הזכוכית בישראל - לשמר ולהעצים את המונופול שלה בישראל על ידי הפסקת יבוא זכוכית מטורקיה, החלופה הזמינה היחידה לזכוכית הצפה המיוצרת על ידה. באמצעות היטל ההיצף, פניציה, שלא די לה כנראה בשליטה על מרבית שוק הזכוכית בישראל, מבקשת להכרית את התחרות בתחום הזכוכית מן הארץ, כדי להגדיל את רווחיה על-ידי השגת שליטה בכל השוק, על חשבון מעבדי הזכוכית ואזרחי ישראל בכלל.

11. מאחורי החברה עומדת קרן השקעות שעושה שימוש ציני בעובדים של החברה, לטענת הגורמים המעורים בשוק הזכויות כדי להשביח את ערכה ולמוכרה לכל המרבה במחיר כולל טורקים שאותם היא מאשימה בטענת שווא כאילו הם מעוניינים להביא לקריסתה. דא עקא שאת מחיר עליית הערך של החברה משלמים מעבדי הזכויות ואזרחי ישראל.

12. לשם כך המונופול של פניציה זקוק נואשות להארכת היטל ההיצף על אף שאין יבוא בהיצף כבר 20 חודשים. בדרך לכך המונופול בפרנסתם של 2,500 מעבדי הזכויות, שאם יוותר ההיטל על כנו יהפכו לבני ערובה של המונופול, ובאזרחי ישראל שיצטרכו להתמודד עם עליות תשומות הבניה וכפועל יוצא - עליית יוקר המחייה שלהם, כפי שכבר נטען בחוות דעת של ראש אגף התקציבים משנת 2016.

13. פניציה אף לא בוחלת בעשיית שימוש ציני ביחסי החוץ של ישראל עם טורקיה - שאין להם כל רלבנטיות למפעל פרטי המייצא תוצרת לישראל - בעודה מנסה לגרור את המדינה למלחמת סחר עם טורקיה באמצעות הפצת סיפור שיקרי כאילו ממשלת טורקיה "מסבסדת" את המפעל המייצא, טענה שאפילו הממונה במשרד הכלכלה התנער ממנה.

14. היטל ההיצף על יבוא זכויות של פניציה לטורקיה הוא תוצאה של החלטת קרן פורטיסימו, עת רכשה את פניציה בשנת 2012, למכור את מלאי הזכויות שאיתו נתקעה במחיר היצף בטורקיה ובכך לממן את רכישתה. בעקבות זאת הטילה טורקיה היטל היצף על יבוא זכויות של פניציה לטורקיה. עכשיו בא הקוואק הנגול ומאשים את הטורקים בכשלונה להתחרות בתנאים הוגנים בשוק הישראלי, ולמרבה התדהמה המדינה משתפת פעולה עם פניציה. נעשית מניפולציה עם נתונים כדי לקבוע שיש מכירה של זכויות טורקיות בהיצף והמדינה זוחפת בכל הכוח לאישור היטל ההיצף, בניגוד למדיניות שלה ותוך התעלמות מכל הנימוקים כבדי המשקל נגד הטלת ההיטל.

15. תלפו 20 חודש מאז הופסק היבוא של זכויות מטורקיה. למען האמת גם קודם לא היה יבוא בהיצף וקל להיווכח בכך שכן הזכויות מטורקיה וזכויות של פניציה נמכרו כמעט באותו מחיר בישראל. עכשיו בוודאי שאין יבוא זכויות צפה מטורקיה בהיצף כי אין כלל יבוא מסוג זה מטורקיה. אך פניציה רוצה להמשיך ולפעול בחממה ללא תחרות, ולשם כך להאריך את ההיטל. לתכלית זו היא מאיימת בפיטורי עובדיה, מה שמאפשר להלך אימים על חברי הכנסת וועדת הכספים, החרדים לגורלם של אלה ולהפעיל לתף כבד על כל מקבלי ההחלטות באמצעות ההסתדרות והתאחדות התעשיינים. מעבדי הזכויות והציבור כולו הפכו לכלי משחק בידיה בדרכה להשתלט על השוק הישראלי כולו.

16. אם יתברר בעתיד כי יבוא בהיצף של זכויות מטורקיה עלול להישנות - הממונה יהיה רשאי לפתוח מחדש בהליך לבדיקת הטלת היטל, ובגדרו לשוב ולחייב כל יבואן במתן ערובה זמנית (בהתאם לסעיף 28 לחוק היטלי סחר), שיכולה לעמוד עד לפרק זמן של תשעה חודשים (סעיף 29). כך שכל "הסיכון" - אם בכלל! - של המונופול המוכרז פניציה מתמצה למירב בחשש להיצף למשך 60 ימים בלבד, עד שהממונה יפתח בבדיקה רצינית (יש לקוות) ויחייב בערובה עד לסיומה.

17. כששמים על כף המאזניים אותו "סיכון" של יבוא בהיצף למשך 60 ימים, אל מול הנזק העצום שנגרם ועוד ייגרם ביתר שאת לתעשיית מעבדי הזכוכית בישראל (לטענת מרשותינו מעבדי זכוכית רבים קרסו מאז הוטל היטל ההיצף והתחזקה המגמה של יבוא זכוכית מעובדת מחו"ל, שלגביה אין היצף, ובכך גדיעת מקור פרנסתם!), לענף הבנייה (מחירי הזכוכית בעולם ירדו בעוד שבישראל הם לכל הפחות נשארו יציבים - מה שמהווה כשלעצמו עליית מחיר) וכמובן לתחרות; ובשמוסיפים לכך את הפגמים הקשים שנפלו בדרך קבלת החלטה על חידוש היטל ההיצף, תוך התעלמות מעמדות הדרג המקצועי במשרד האוצר הנוגדות להחלטה (כפי שיפורט בהמשך) – אין מנוס מן המסקנה שקבלת החלטה להאריך את תוקף היטל לא תעמוד במבחני המשפט המינהלי ותפגע באינטרס הציבורי, מעבר ובנוסף לפגיעתה בזכויות היסוד של מרשותינו.

רקע עובדתי קצר

18. ביום 8.9.2015 הגישה חברת פניציה תעשיות זכוכית שטוחה בע"מ, תלונה על יבוא בהיצף של זכוכית צפה (Float Glass) מטורקיה, בהתאם לסעיף 21 לחוק. פניציה היא מונופול מוכרז השולט על נתח שוק של למעלה מ-80% בישראל. ביום 6.4.2016 הטיל הממונה להיטלי סחר ערובה זמנית בהתאם לסעיף 28 (א) לחוק, וזאת בניגוד לעמדת הממונה על אגף התקציבים באוצר (מצ"ב עמדתו כנספח א'). ביום 7.7.2016 פרסם הממונה על היטלי סחר את ממצאי החקירה והמליץ להטיל היצף למשך 5 שנים (התנגדויות מעבדי הזכוכית מצ"ב כנספח ב'); ביום 6.9.2016 הגישה הוועדה המייעצת לשר הכלכלה והתעשייה את המלצתה, בה המליצה לקצר את תקופתו של היטל ההיצף מחמש שנים לשנתיים, בין היתר לאור ההשלכות המשקיות. ביום 23.11.2016 החליט השר משה כחלון, שהיה שר הכלכלה והאוצר באותה עת, לקצר את משך תקופת היטל, בשים לב לחשש מפני השלכות הרחב של היטל ההיצף, לשנה אחת בלבד, לצורך בחינת השפעותיו בטרם תישקל אפשרות הארכתו.

19. ביום 22.11.2017 הובא היטל ההיצף לאישור ועדת הכספים של הכנסת. הוועדה אישרה את היטל ההיצף, לא לפני שפניציה התחייבה לאספקה סדירה, וציפה ומתמשכת של זכוכית ולא-העלאת מחירים. ביום 11.12.2016 נכנס הצו המורה על היטל ההיצף לתוקף ונקבע כי מועד פקיעתו יהיה כעבור שנה, ביום 10.12.2017.

20. למרות שהיבוא בהיצף של זכוכית מטורקיה פסק לפני כ-20 חודשים וחרף העובדה שפניציה, בניגוד לקביעת הממונה, שהתבסס על מה שפניציה עצמה מסרה לו, הפרה את ההתחייבויות שנטלה על עצמה בוועדת הכספים (מכתבים על כך של משרד פירון ושל מעבדים ליו"ר ועדת הכספים מצ"ב כנספח ג'), פתח הממונה, לבקשת פניציה, במהלך שנת 2017 בהליך בחינה מחדש של הצו, כדי להאריך תוקפו של היטל ההיצף; וביום 3.9.2017 הגיש לוועדה המייעצת את המלצותיו להארכת תוקפו של היטל ההיצף ב-4 שנים נוספות ולהחרגת זכוכית במידת גימבו (4.5 מ"מ) מההיטל.

21. המלצת הממונה להארכת תוקפו של היטל ההיצף (המצורפות כנספח ד') מקפלת בתוכה שורה של פגמים וכשלים משפטיים: החל בתהליך קבלת ההחלטה, שנעשה בלא תשתית עובדתית בסיסית ועל סמך הנחות עובדתיות שגויות, בניגוד להוראות חוק היטלי סחר ולכללי המשפט המינהלי; המשך בהיותה של ההחלטה בלתי סבירה ובלתי מידתית, בפוגעה בחופש העיסוק ובזכות לשוויון בדרך שאיננה עונה על דרישות פסקת ההגבלה; בהיותה מזיקה ביותר לציבור הצרכנים ולמשק הזכויות, ובפרט למעבדי הזכויות הבינוניים והקטנים; כל זאת מפורט בהתנגדות מרשותינו בוועדת המייעצת המצ"ב כנספח ה' וכן במכתב ששלח משרד פירון ליועצים המשפטיים (עוד בטרם החלטת שר הכלכלה) של משרד האוצר והכלכלה המצ"ב כנספח ו'.

22. ביום 18.10.2017 המליצה וועדה המייעצת לאשר את הארכת ההיטל ולהעמיד את תקופת הארכתו על 30 חודשים וכן לאשר את המלצת הממונה להחרגת זכוכית מסוג ג'מבו (מצ"ב כנספח ז'). ביום 1.11.2017 החליט שר הכלכלה להעמיד את משך תקופת ההיטל על כ-24 חודשים ולהחריג את מידת הג'מבו (מצ"ב כנספח ח'). הצו הועבר לאישור ועדת הכספים של הכנסת.

23. הועדה החלה לדון באישור ההארכת ההיטל אך טרם סיימה את דיוניה.

תהליך קבלת ההחלטה – פגמים בממצאי הממונה, חוסרים בתשתית עובדתית והפסקת היבוא מטורקיה

24. סעיף 32 כו (א) לחוק היטלי סחר תשנ"א-1991 קובע שני תנאים להארכת של צו היטל היצף (תהדגשות חוספו):

"מי שרשאי להגיש תלונה לפי הוראות סעיף 21, רשאי להגיש לממונה בקשה מנומקת, בכתב, להאריך את תוקפו של צו המטיל היטל היצף או היטל משווה בשל כך שפקיעת הצו עלולה להביא לחמשכם או לחישנותם של יבוא בהיצף או יבוא במחיר נתמך, לפי הענין, ושל נזק ממשי לענף היצרני המקומי".

25. לא זו בלבד שממצאי הממונה להיטלי סחר אינם מניחים את התשתית העובדתית ואינם מביאים ראיות לצורך הוכחת קיומם של שני התנאים הנ"ל בענייננו, אלא גם העובדות והראיות שהסתמך עליהן הממונה – שגויות מן היסוד.

26. כפי שצינו לעיל, אין מחלוקת (והממונה מציין זאת בעצמו בסעיף 2.1 לממצאיו) כי מיד עם הטלת הערובה הזמנית ביום 6.4.2016, פסק היבוא של זכוכית צפה המיוצרת על ידי היצרן הטורקי, אשר לגביו נקבע כאילו ייצא מוצריו לישראל במחירי היצף.

27. הואיל ויבוא מוצרי התלונה מטורקיה פסק לחלוטין, כיום אין במדינת ישראל יבוא בהיצף של זכוכית צפה מטורקיה. עקב כך, על הממונה היה להביא ראיות חדשות שמצביעות על כך שמחיר מוצר התלונה בשער המפעל בטורקיה נמוך מהמחיר שבו הוא נמכר בישראל וכן בדבר פוטנציאל לנזק לשוק בעקבות ההיצף, נכון למועד בו פתח הממונה בחקירה החדשה, וזאת לצורך גיבוש המסכת העובדתית הנדרשת לעמידה בתנאי סעיף 32כז. אולם הממונה לא הביא ולו ראיה אחת, וכל שעשה בהקשר זה, הוא להסתפק (בסעיף 3 לממצאים) באמירה כללית וחסרת ביסוס מספיק כי לא חל שינוי מהותי בשוק, ולכן – לדידו – אם יבוטל ההיטל, יהיה יבוא בהיצף מטורקיה, ועל כן יש להאריך את היטל בארבע שנים נוספות ולהותיר את שיעורו זהה לשיעור שנקבע לפני שנה. האמור שומט את הקרקע מתחת לכל החלטה על הארכת תוקף ההיטל ומהווה עילה לביטולה.

28. הוועדה המייעצת להיטלי סחר, שתפקידה לייצג לשר הכלכלה והתעשייה, ביטאה עמדתה בעבר בעניין דיסקיות חיתוך מסין: "דו"ח הממונה מראה כי צו ההיטל שבתוקף הביא להפסקה כמעט מוחלטת של יבוא מוצרי התלונה מסין (חיקפי היבוא עומדים בשנים האחרונות בין 0.5%-1.4%). היעדר היבוא של מוצרי התלונה מסין, כפי שקיים כיום, מקשה להסיק על קיומן של היצף ועל שיעורו, ככל שקיים. מצב זה, כלשעצמו, מצדיק את הפחתת שיעור ההיטל או הפסקת ההיטל לחלוטין" (למען הסדר הטוב יצוין כי בעניין הדיסקיות הוועדה החליטה לבסוף להמליץ להאריך את תוקף ההיטל אך זאת רק לאחר שסופקו לה ממצאים נוספים שהשלימו את התמונה והוכיחו הן את עניין הישנות יבוא בהיצף והן את הנזק).

29. לא התקיים גם התנאי השני הקבוע בסעיף 32 כו(א) - הדרישה לנזק משמעותי לענף. ישנו קושי מהותי להוכיח אותו כאשר היבוא מטורקיה הופסק לחלוטין. בעניין הדיסקיות שהוזכר לעיל, עמדה על כך הוועדה המייעצת: "הייבוא הזניח של המוצרים מסין בשנים האחרונות מעמיד בספק את ההצדקה לחידוש ההיטל, שכן כיום לא ניתן לומר כי מתקיים לתעשייה נזק בגין היצף. חידוש ההיטל אף מונע הוזלה אפשרית של התשומות לתעשייה ושל מחיר המוצרים לצרכנים. קשה יותר להצדיק כלכלית הטלת היצף על בסיס נתונים שאינם משקפים עסקאות עדכניות בפועל, וספק זה מתגבר היות שגם ההיטל שהוטל בעקבות התלונה הקודמת - כאשר היו נתונים זמינים על יבוא - התברר כחסם יבוא במקום להוות אמצעי הגנה".

30. בנוסף לאי הבאת ראיות ואי גיבוש התשתית העובדתית הבסיסית הנדרשת לצורך עמידה בתנאי סעיף 32 כו(א) לחוק היטלי סחר, נראה להלן כי כל התשתית העובדתית של הממונה אינה מבוססת על ראיות מספיקות. נדגיש כי בסעיף 32 ה(ב) לחוק היטלי סחר נקבע במפורש הרף הראייתי הנדרש: "הממונה יבסס את קביעתו לענין קיומה של חסתברות לנזק ממשי כאמור בסעיף 21(ב/2) על עובדות, ולא על השערות בלבד או על אפשרות רחוקה, ושינוי הנסיבות שיביא לגרימת הנזק הממשי צריך שיהיה תזוי מראש וקרוב". כלומר, מעבר לחובה

הכללית על פי כללי המשפט המינהלי, שכל החלטה תתבסס על תשתית ראייתית נאותה, בחוק היטלי סחר מצא המחוקק לנכון לקבוע דרישה ספציפית ומפורשת בעניין זה. נראה כי גם המחוקק חשש מהטלת היטל היצף בלא הכרח, ועל כן הגביר את הרף הראייתי הנדרש – אולם בענייננו לא קיים אפילו הרף הראייתי המינימאלי הדחוק לצורך קבלת החלטה סבירה.

31. תממונה קבע בסעיף 5 לממצאיו כי המשך היבוא בהיצף, טרם הערכותה של חברת פניציה מבחינה אסטרטגית, עלול להביא בסבירות גבוהה להדרדרות חוזרת במצבה הכלכלי. הממונה ביסס מסקנתו על "הערכת חברת פניציה" לגבי סגירת קו הייצור שלה, פיטורי עובדים וכל המשמעויות הנלוות לכך, ולא ערך כל בדיקה עצמאית ואובייקטיבית משלו. מצד שני, הממונה התעלם מסגירת מפעלי עיבוד הזכוכית (ופיטורי כ-200 עובדים כתוצאה מכך) מאז חויבו היבואנים של זכוכית מטורקיה במתן ערובה זמנית, שהפסיקה את היבוא מטורקיה; וכן מעמידה בסכנת פיטורים של מאות עובדים בענף עיבוד הזכוכית, כתוצאה מהתמשכות ההיטל. כן התעלמו הוא וכל המתבססים עליו, כולל שר הכלכלה והועדה המייעצת, מהגברת יבוא זכוכית מעובדת, עליה לא הוטל כאמור היטל, כך שהמעבדים בישראל ועובדיהם, וודאי הקטנים שבה, יוותרו ללא פרנסה.

32. גם בקביעות הממונה בעניין "הנוזק הממשי" שיגרם יבוא בהיצף למשק, הסתמך הממונה על הערכות של חברת פניציה ועליהן בלבד, ולא על בדיקות ונתונים אובייקטיביים, עצמאיים ונטולי מגיע כלכלי עסקי. ביסוס ההמלצה אך ורק על עמדה סובייקטיבית ובלתי מבוססת של המתלוננת – בעלת האינטרס הכלכלי המובהק – טומנת בחובה פגמים רבים בהיבטים שונים של דין, הוגנות וצדק. לא זו אף זו, היא עומדת בניגוד מוחלט לדרישות שרי האוצר והכלכלה, שחורו על בדיקה עובדתית כתנאי לחידוש והארכת ההיטל, כפי שנרחיב בהמשך.

33. קושי נוסף הוא שהממונה לא הביא ראיות כלל לצורך קביעת פוטנציאל הנזק לענף יצרני (כפי שדרש סעיף 32 כו (א)) - היות שלא מדובר במספר חברות יצרניות מקומיות, אלא בחברה אחת, בעלת מונופולין ובעלת דומיננטיות משקית מכרעת ובלתי מעורערת, שמבקשת לא רק להמשיך ולהחזיק במעמדה המונופוליסטי, אלא אף לבצר ולחזק את מעמדה זה באמצעות הגבהה נוספת של חסמי הכניסה לענף וחסימת היבוא ממקור, שעלויות החובלה הנמוכות ממנו הופכות אותו למתחרה הישיר והזמין ביותר.

34. יתרה מכך, עיון ברשימת הראיות שהסתמך עליהן הממונה (סעיף 1.11 לממצאיו) מעלה כי הממונה לא בדק את תעודות המשלוח ולא השווה אותן להזמנות. בדיקת תעודות המשלוח תראה כי קיים מחסור חמור בזכוכית מאז הטלת היטל היצף.

35. בנוסף, בהתאם לדרישת ועדת הכספים של הכנסת, נדרש הממונה לבחון את סוגיית העלאת המחירים ע"י פניציה, והוא אכן התייחס לכך בסעיף 2.3 לממצאיו, אולם מלבד אמירה כללית

ועמומה כי "מבדיקתנו עולה כי החברה עמדה בהתחייבויותיה בנדון ונמנעה מהעלאת מחירים" והצגת מכתבו של מנכ"ל פניציה, הממונה לא הציג שום השוואה עם נתונים ואסמכתאות בדבר מחירי פניציה ערב צו החיטל ומחירי פניציה כיום, ואף אינו מתייחס כלל לעלויות ותשומות הייצור שפתחו ולהשפעתן על מחירי פניציה. מדובר בהצגת תמונה חלקית וחסרת תשתית עובדתית חיונית, שהיתה מתחייבת לצורך קבלת החלטה מושכלת וסבירה ביחס לעמידה של פניציה בתנאי המחיר. הממונה נדרש לכל הפחות להציג את נתוני טווחי המחירים, כאשר יודגש כי גם העלאה של אחוז בודד הינה משמעותית מאוד. ההתייחסות חלקונית והחסרה של הממונה לעניין אינה עומדת בנטל הנדרש להוכחה כי המחירים לא עלו ועל כן אין לקבל את עמדתו כממצא עובדתי.

36. ואכן, האמת היא שהעלאת מחירים נעשתה ע"י פניציה לפחות בדרך עוקפת: הנחות שניתנו בוטלו ותנאי תשלום הוחמרו. יתר על כן, בעוד שמחירי הזכוכית הצפה באירופה ירדו, בארץ הם לא ירדו. אף בכך ניתן לראות, מבחינה כלכלית, העלאת המחיר.

37. גם בסעיף 3 לממצאיו, בו התייחס הממונה ליצרן הטורקי, הוא הסתמך על עובדות שגויות. הממונה קבע כי ישנו עודף כושר יצור בטורקיה ולכן לדעתו חיבוא בהיצף ימשך. על פי גורמים בענף ההפך הוא הנכון: **בשנתיים האחרונות קיים בטורקיה מחסור חמור בזכוכית, והזרמו כמויות ענק של זכוכית לשוק הטורקי כדי לגשר על החוסרים.**

38. הממונה טען בממצאיו כי היצרן הטורקי פתח קו יצור נוסף של זכוכית צפה במרסין (Mersin), והגיע ל-"מסקנה" שהקו הנוסף יגדיל את כושר היצור. אולם, במפעל במרסין לא מייצרים כלל את מוצרי התלונה (זכוכית צפה פשוטה), כך שהוא אינו רלוונטי כלל לעניינו.

39. ככלל, בחקירתנו הסתמך הממונה על שנים 2015-2016, אשר אינן רלוונטיות למציאות כיום בטורקיה, השונה מן השנים הנ"ל.

40. דוגמה נוספת, הממונה פירט (סעיף 2.3 לממצאיו) כי ימי האשראי בטרם ההיטל ואף לאחריו נותרו בטווח של [30-90] ולכן לכאורה נותרו ברמה דומה. לטענת חברות מעבדי הזכוכית, החיות את מציאות עיבוד הזכוכית ונלחמות על פרנסתן ופרנסת עובדיהן יום-יום, שעה-שעה, מסקנות הממונה לחוד והמציאות לחוד: בענף הזכוכית לא ניתן אשראי מעבר ל-60 יום וגם אשראי זה ניתן להמיר בהנחת מזומן של 4%; כך שאף כאן, למרבה הצער, הנתונים אינם מדויקים.

41. גם קביעת הממונה בסעיף 2.2.5 כי אין בישראל מחסור בזכוכית מאז הטלת היטל ההיצף מתבססת על עובדות ונתונים שגויים:

42.1. "יתרות המלאי של היצרן המקומי וזמן האספקה המהיר מעידים כי החברה עומדת בהתחייבויותיה" – לצערנו ישנו קושי להתייחס לנתונים משום שהממונה לא

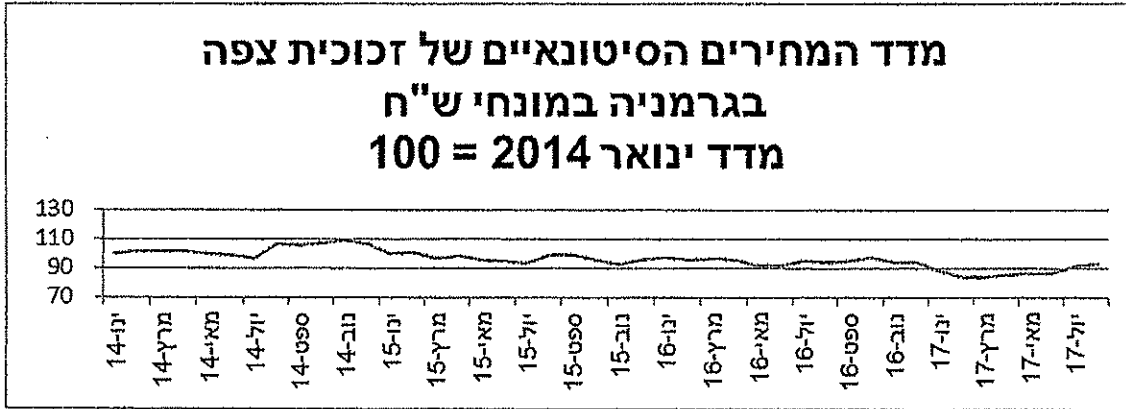
סיפק נתונים מדויקים, אך גם מעט הנתונים המובאים על ידי הממונה עצמו, סותרים את הטענה. כך, בסעיף 2.2.4 הוא קובע כי "פחתו יתרות המלאי ב-4%-15%", ויודגש כי בצירוף העובדה שהיבוא פחת ב-27% (סעיף 2.2.1 לממצאים) – **התוצאה היא בהכרח הפחתה משמעותית של היצע הזכוכית בשוק!** יתרה מכך, טבלת המלאי של הממונה מעלה הרבה תמיהות, היות שלא הגיוני שכל מוצרי פניציה נמצאים באותה רמת מלאי; הטבלה מראה טווח רחב מאוד של הנתונים (10,000-100), באופן שאינו מאפשר להתייחס אליה לגופה;

41.2. "לא נצפו מקרים של מחסור במלאי על פני מגוון העוביים בגינם הוטל היטל החיצף". הנכון הוא כי קיים מחסור ניכר והממונה מתבסס על נתון שגוי - שכן כל הטבלאות שהביא מסופקות וערוכות ע"י פניציה. על הממונה היה לבדוק דו"ח מלאי ממחשבי פניציה, המנוהל לצרכי מס המהווה את רמת הדיוק והדיווח האמיתיים.

41.3. "חלק ניכר מהירידה בכמות הזכוכית המיובאת מטורקיה מתקזז עם גידול בכמות המיובאת ממדינות אחרות" – על פי הטבלה בסעיף 2.2.1 לממצאי הממונה, היבוא בשנת 2016 ירד ב-27% (עם הטלת הערבון הזמני בסוף בתחילת הרבעון השני של שנת 2016), וכן ברור כי הממצאים יהיו דומים גם בשנת 2017: צמצום היבוא בעשרות אחוזים נוספים. בנוסף לכך ישנם קשיים רבים נוספים באלטרנטיבה של יבוא ממדינות אחרות כפי שיפורט להלן.

42. הממונה גם קבע כממצא עובדתי שרמת התחרותיות בשוק הזכוכית לא נפגעה ובהתאם הסיק שלהיטל לא הייתה כל השפעה על מחירי הזכוכית ולכן גם לא על מחירי הבניה. **שתי מסקנות משמעותיות אלו אינן מבוססות בעובדות, ושגויות.** הממונה מצטט יבואן מסויים, שטען כאילו מחירי הזכוכית באירופה עלו. עם כל הכבוד, אין זו הדרך לבצע ניתוח כלכלי שכזה ולגבש תשתית עובדתית נדרשת. אם ברצון הממונה היה להתייחס למחירים באירופה, היה עליו לאסוף נתונים מהימנים על מחירי זכוכית לאורך זמן ולהשוותם למחירים בישראל, תוך התחשבות בשינויים בשערי החליפין שהיו משמעותיים בשנים האחרונות, אולם הממונה לא עשה כן. הממונה הנכבד התעלם לא רק מהשינוי בשערי החליפין, אלא גם מירידת מחירי האנרגיה – תשומה משמעותית ביצור זכוכית.

43. בתרשים לחץ מוצג מדד המחירים הסיטונאיים של זכוכית צפה בגרמניה במונחי שקלים חדשים (דהיינו, המדד באירו הוכפל בשער החליפין ש"ח לאירו). מקור הנתונים הוא בלשכה המרכזית הפדרלית לסטטיסטיקה של ממשלת גרמניה (מדד WZ08-46735 Wholesale of flat glass). הנתונים מצביעים דוקא על **יציבות** במחירי הזכוכית הצפה, כפי שצויין לעיל, ולא על עליה:



44. כפי שעולה מהתרחשים, הנתונים הרשמיים מראים שלמסקנה, שביקש הממונה להסיק מטענה שנטענה על ידי אותו יבואן זכוכית עלום, אין כל בסיס. במונחים שקליים (שהם הרלוונטים להשוואה למחירי פניציה בישראל), מחירי הזכוכית באירופה ירדו, ואפילו ירדו בצורה משמעותית. במחצית הראשונה של שנת 2017 היו מחירי הזכוכית הצפה בגרמניה במונחים שקליים נמוכים ב-15% בהשוואה למחירים במחצית הראשונה של שנת 2014. אם כן, הממונה התבסס על מסכת עובדות שגויה והאמור שומט את הקרקע מתחת לכל חוות דעתו הנוגעת למחירי הזכוכית.

45. האמור גם מראה, כפי שצינו לעיל, שעצם העובדה שפניציה לא הפחיתה מחירים, כאשר היו הפחתות מחירים דומות בעולם, מלמדת על עליית מחירים אפקטיבית. אין ספק כי במצב דברים זה, אלמלא ההיטל – מחירי הזכוכית גם בישראל היו יורדים.

46. בנוסף לכך, בטבלה להלן מוצגים סעיפים נבחרים ממדד מחירי התשומה בבניה למגורים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ביחס למחצית הראשונה של השנים 2014 ו-2017:

סעיפים ממדד מחירי התשומה בבניה למגורים

מדד יולי 2011 = 100

מלט	חומרים ומוצרים	זכוכית	התקופה
201140	201010	201560	
101.7	104.1	102.2	1-6/2014
98.4	104.1	111.3	1-6/2017
-3%	0%	9%	שיעור שינוי

יוצא שמחירי הזכוכית עלו בשיעור של 9% בתקופה שבה בממוצע מחירי שאר חומרי ומוצרי התשומה בבנייה למגורים לא עלו בכלל!

47. מעניין במיוחד להשוות את מחירי הזכויות למחירי המלט באותה תקופה. שהרי כמו הזכויות גם המלט הוא מוצר המיוצר בתעשייה תהליכית עתירת אנרגיה. מתברר שבתקופה זו, שבה מחירי הזכויות עלו בשיעור של 9%, מחירי המלט ירדו ב-3%. כלומר באופן יחסי למדד הרלוונטי ביותר, מחירי הזכויות עלו בכ-12%.

הפגמים שנפלו בהליך חקיקת הצו המונעים את אישורו בוועדת הכספים

48. מכל המפורט מעלה עולה בבירור כי בפני הממונה על היטלי סחר, שר הכלכלה והוועדה המייעצת להיטלי סחר לא עמדה, עת קיבלו את החלטותיהם והמליצו המלצותיהם, התשתית העובדתית החיונית לקבלת ההחלטה.

49. לכך יוסף שנעלמה מהם גם העמדה השלילית לגבי הארכת היטל של רשות ההגבלים העסקיים לפחות, ועמדה של של הדרג המקצועי במשרד האוצר, רשות המסים, משרד המשפטים, בנק ישראל ועוד. ההמונה על אגף התקציבים באוצר חיוו את דעתו השלילית החד משמעית נגד היטל החיצף על זכויות צפה מטורקיה כבר בשנת 2016. כולם גורמי מקצוע האמונים על טובת המשק ושמירת אינטרס הציבורי.

50. בדיון שנערך בוועדת הכספים, ביום 6.12.2017, מסרה נציגת רשות ההגבלים העסקיים, עו"ד דנה טרינגל ברצור, כי הרשות מתנגדת לתארכת היטל החיצף, כמסקנה מבדיקה שנערכה על ידי הצוות המקצועי של הרשות וחוות דעת שהוכנה בנושא. בטרם הושתקה על ידי קריאות חברי כנסת התומכים בהארכת היטל החיצף, ההסתדרות והתאחדות התעשיינים, הספיקה עו"ד טרינגל ברצור רק לציין בקצרה כי בשל היטל נפגעו השירות, תנאי התשלום והתבצעה הסטת הזמנות למוצרים אחרים – עניינים הפוגעים בציבור. נציג משרד האוצר שנכח בדיון לא קיבל כלל זכות דיבור. הדיון הופסק ומ"מ יו"ר הישיבה מסר כי ההחלטה תדחה לשבוע הבא.

51. מדוע עמדת רשות ההגבלים העסקיים לא הועברה על ידי משרד הכלכלה לחברי וועדת הכספים מבעוד מועד כדי שיוכלו ללמוד אותה ולגבש דעה? חובתו של משרד הכלכלה לשקול את טובת המשק, לא רק על מי מהותו, אלא גם על פי חוק היטלי סחר. משרד הכלכלה בחר להתעלם מעמדת הדרגים המקצועיים ולפעול באופן ברור ומוטה לטובת ביצור מעמדו של מונופול רב השפעה הנתמך על ידי ההסתדרות (בשל איומיו לפגוע בעובדים) והתאחדות התעשיינים. במכתבו מיום 26.11.2017, המצי"ב פנספח ט', ציין הממונה על היטלי סחר במשרד הכלכלה והתעשייה בזו הלשון "שר האוצר לא העביר הודעת סירוב להחלטת השר". למרות שבוצעה פניה בהתאם לחוק חופש המידע לרשות ההגבלים העסקיים, משרד הכלכלה, בנק ישראל, משרד המשפטים, רשות המסים ומשרד האוצר טרם הועברו חוות דעת בנושא הארכת היטל החיצף.

52. בהחלטתו של שר הכלכלה והתעשייה, להאריך את היטל החיצף על יבוא זכויות צפה מטורקיה הוא פרס בהרחבה ובפירוט רב את התשתית העובדתית והנימוקים להחלטתו. בין היתר, ציין השר כי החלטתו התקבלה "בהתחשב... בנימוקים הנוגעים למשק ככלול...". אין מחלוקת כי קידום התחרות והורדת יוקר המחיייה הם שיקולים משקיים אך השר בחר שלא לציין אותם בהחלטתו. יתרה מכך - קידומם הוא מדיניות הממשלה ושר הכלכלה הוא ממוביליה. כיצד איפוא מסתדר עניין זה עם

העובדה שהוועדה המייעצת ושר הכלכלה התעלמו מחוות הדעת של הרשות להגבלים עסקיים האמונה על קידום התחרות במשק!!

53. בדיון בוועדת הכספים התגלה כאמור שקיימת עמדה חד משמעית של רשות ההגבלים העסקיים (רשות בתוך משרד הכלכלה) נגד הארכת היטל ההיצף. עמדה חד משמעית נגד הטלת ההיטל נכתבה על ידי ראש אגף התקציבים בשנת 2016. האם כעת עמדת האגף שונה?! מהי העמדה המקצועית של משרד האוצר? האם הובאה לידיעת השר? לכאורה לא, לאור האמירה של הממונה על היטלי סחר: "יש לציין כי שר האוצר לא העביר הודעת סירוב להחלטת השר."

54. על פי סיכום של מ"מ יו"ר ועדת הכספים, שניהל את ישיבת הוועדה ביום 6.12.2017, ביום שני הקרוב, 11.12.2017, תתכנס הוועדה ותאשר הארכת היטל ההיצף בשנתיים נוספות. מ"מ יו"ר הוועדה אף הציע להאריך את ההיטל משנתיים לארבע שנים, דבר שלפי מיטב דעתנו המשפטית הוועדה כלל אינה מוסמכת לו (היא יכולה לאשר את החלטת השר, אך אינה יכולה לעצב החלטה משלה, המחמירה את זו של השר).

55. יודגש, שבפני ועדת הכספים לא הונחו עמדות כל גורמי המקצוע שחיוו את דעתם בקשר להארכת היטל ההיצף. הדבר עולה בבירור מדברי של נציגות רשות ההגבלים העסקיים באותו דיון. הדבר מהווה פגיעה חמורה בעמידה ב"עיקרון ההשתתפות" שהוא עקרון יסודי בחקיקה לפי הלכת פס"ד "חוק מיסוי הדירה השלישית".

56. זאת ועוד, כפי שעולה מן המכתב של הממונה על היטלי סחר, המלצות הוועדה המייעצת והחלטת שר הכלכלה המצ"ב לא עמדה בפניהם, עת התקבלה ההחלטה עמדות מקצועיות המתנגדות להיטל של משרדים ורשויות שכן אחרת היו לכל הפחות מציינים זאת.

57. יפים לעניין זה דברים של כב' השופט סולברג בפס"ד "חוק הדירה השלישית":

" אמור מעתה כי עקרון ההשתתפות בהליך החקיקה מחייב הליך חקיקה שבו תינתן לחברי-הכנסת אפשרות מעשית לגבש את עמדתם בקשר להצעת החוק" (שם, בעמודים 49-50).
בהמשך:

"הנה כי כן, עקרון ההשתתפות איננו מתמצה במתן אפשרות לחברי הכנסת לנכות פיזית בדיוני מליאת הכנסת או הוועדה. עקרון ההשתתפות משמעו מתן אפשרות אמיתית, רצינית והוגנת לחברי הכנסת לעיין ולדון, לחעיר ולהאיר, לשאול ולשקול – הכל על מנת שיהיה סיפק בידם לגבש עמדה מושפלת בסוגיה שעל הפרק."

ובהמשך:

"הליך החקיקה צריך לאפשר לחברי הכנסת לגבש עמדה מהותית, ולו באופן המצומצם ביותר, בנוגע להצעת החוק המונחת לפניהם. גיבוש עמדה איננו אקט 'פסיבי' גרידא, אלא דורש מהלך מחשבתי

מסוים, עיבוד עצמאי של המידע הנמסר לחבר הכנסת, וקבלת החלטה מושפלת בעד או נגד הצעת החוק. רק כאשר תינתן לחברי הכנסת אפשרות מעין זו, ניתן יהיה לומר כי היתה להם הזדמנות להשתתף, באופן פעיל ואמיתי, בהליך החקיקה.

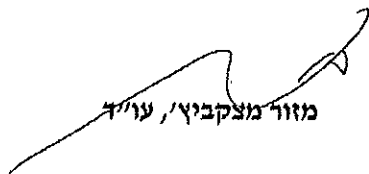
לעניין זה ראויים לציטוט גם דבריו של כבי' השופט הנדל:

"הזכות להשתתף בהליך החקיקה ולחוות דעה בנוגע לדבר החוק, מחייבת את הזכות לקבל מידע אודות שינויי החקיקה שהוצעו, בזמן סביר המאפשר לחברי הכנסת לשקול לעומק את הדברים ולגבש את עמדתם (עניין ליצמן, פסקה 13). לעניין חשיבות דיוני הוועדות בהליך החקיקה ראו בג"ץ nimrodi 975/89 נ' דב שילנסקי, יו"ר הכנסת, פ"מ מה(3) 154, 158 (1991)). התשתית העובדתית שהוצגה מבססת את המסקנה כי מדובר במקרה חריג. הפגיעה בהליך החקיקה חצתה את הגבול במידה המצדיקה התערבות על ידי בית משפט זה."

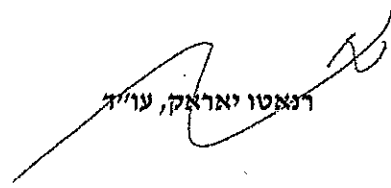
58. מכל האמור לעיל עולה חשש שהיו במשרד הכלכלה מי שהתעלמו מחוות דעת של הדרג המקצועי המתנגדות להיטל בשל היותו מנוגד לאינטרס הציבורי. פנייה בעניין זה תופנה בעתיד הקרוב למבקר המדינה.

59. על כן, אישור היטל ההיצף על ידי ועדת הכספים, בניגוד גמור למדיניות הממשלה, כאשר נמנע מחבריה עיון בעמדות מקצועיות של משרדים ורשויות, נוגד את האינטרס הציבורי, והוא אף מהווה פגיעה חמורה בשלטון החוק סדרי מינהל תקינים.

60. אין באמור במכתבנו זה ו/או במה שלא נאמר בו כדי לפגוע בכל זכות ו/או טענה של מרשתנו ו/או כדי למצות את טענותיהן בכל הנוגע לנושא שבנדון, כשם שאין בו כדי להוות ויתור על כל זכות ו/או טענה כאמור.


מזור מצקביץ, עו"ד

בברכה,
איתן צפריה, עו"ד
מ. פירון ושות'


רנאטו יאראק, עו"ד



M. FIRON & CO. ADVOCATES

- 14 -

העתיקים:

יושב ראש הכנסת

יו"ר ועדת הכספים

חברי ועדת הכספים

היועץ המשפטי לממשלה

מבקר המדינה

היועץ המשפטי, הכנסת

היועצת המשפטית, ועדת הכספים

היועץ המשפטי, משרד האוצר

היועצת המשפטית, משרד הכלכלה

מנהל הוועדה

שר הכלכלה

שר האוצר

ראש אגף התקציבים, משרד האוצר

הממונה על היטלי סחר



ירושלים, מ"ז בתשרי תשע"ח
17 באוקטובר 2017

לכבוד	לכבוד
מר אלו כהן, שר הכלכלה משרד הכלכלה רח' בנק ישראל 5 ירושלים 9195021	מר משה כחלון, שר האוצר משרד האוצר רח' קפלן 1 ת.ד. 3100 ירושלים 9103002

באמצעות דוא"ל

שלום רב,

הנדון: תמשך חטלת היטל היצף על יבוא זכויות צפה מטורקיה

1. בזמנם אלה נבחנת האפשרות להאריך את היטל היצף אשר חוטל על יבוא זכויות צפה מטורקיה. בעקבות זאת, ערכה רשות הגבלים עסקיים (להלן: "הרשות") בדיקה בנושא השלמת חטלת היטל היצף האמורה על רמת התחרות בענף ועל זיקר המחנה, וממצאיה יובאו במכתבו זה.

הקדמה

2. מחמידי שחובא לודיעתנו, ביום 8.9.2015 התקבלה במשרדי מנהל היבוא במשרד הכלכלה תלונה שהוגשה על ידי פניציה תעשיות זכויות שטוחה בע"מ (להלן: "פניציה"), בנוגע ליבוא במחירי היצף של זכויות צפה מטורקיה, כמשמעותו בחוק היטלי סחר ואמצעי חגנה, התשנ"א-1991 (להלן: "חוק היטלי סחר").

3. ביום 27.10.2015 נפתחה חקירה בנושא על ידי הממונה על היטלי הסחר במשרד הכלכלה (להלן: "הממונה על היטלי סחר"). ביום 6.4.2016 קיבל הממונה על היטלי סחר החלטת מקדמות בהתאם למסקנות הבדיקה של החקירה, במסגרתה קבע כי מתקיים לכאורה יבוא היצף הגורם נזק לענף המקומי, ובעקבות זאת קבע ערובה זמנית (היטל היצף זמני) בשיעור של 29.2% לחברות Trakya Cam Sanayii AS ו-Siseccam Dis Ticaret A.S. (היטל של 70.7% לזכויות צפה המיובאת משאר טורקיה).

4. ביום 23.11.2016 חתם שר הכלכלה על צו לחטלת היטל היצף בשיעור של 26.5% על Trakya Cam Sanayii AS ו-Siseccam Dis Ticaret A.S. ושיעור של 70.7% על טורקיה לתקופת בת שנה (להלן בהתאמה: "היטל היצף" ו"הצו").

5. מבדיקת הרשות עולה כי חטלת היטל היצף חובלה להקטנת מספר המתחרים בשוק המוצר ולפגיעה משמעותית בתחרות בשוק. בנסיבות הקיימות הייצור המקומי של זכויות צפה נשלט במלואו על ידי פניציה והתחרות היחידה בענף מקורה ביבוא. היטל היצף יצר חסמים אשר איננו את החובלת של היבוא מטורקיה לשמש חלופה תחרותית למונופול פניציה, ולמעשה היבוא מטורקיה נפסק לחלוטין, בעוד שאפשרויות יבוא אחרות נמצאו נוחות. בדיקת הרשות העלתה עוד, כי העדר חלופה ייבוא משמעותית פגעה ביבואני הזכויות הצפה וכתוצאה מכך נפגעו גם מעבדי הזכויות. יבואנים ומעבדי זכויות ספורים סגרו את פעילותם,

וכן עלו טענות בדבר הקשחת זיו מקטו של תנאי התשלום והצגה אספקה סדירה של זכויות צפח.

6. נושא היטלי החיצף זכה לחתימתו. נחבת במסגרת דו"ח ועדת טרכטנברג, חוועדח לשונג חברתי ובלמלי, אשר קיבל תוקף של החלטת ממשלה (לחנן) "דו"ח טרכטנברג", שם הוצע לצמצם משמעותית את השימוש בחיטלי סחר להגנה על תעשיות מקומית מנופוליסטיות או הונויות.¹

"מוצע צמצום משמעותי של השימוש בחיטלי סחר להגנה על תעשיות מקומית מנופוליסטיות או ריכוזיות. זאת מעבר לפרמטרים חקבועים תוים ברוק, שיתוו תנאי סף לפתיחת הקירות, ופרמטרים לבחינה בחקירה עצמה, בפרט, מוצע לתקן את חוק היטלי סחר באופן שיאפשר חטלת היטל חיצף בלבד, וכן שבחוקיים אחד או יותר משלושת תנאים הבאים לא יוטל היטל, ושם פחות משלוש זכויות מקומיים של תמוצור הדנוונטון, בשוק מתקיימת החירות מועטה, חברה המתלוננת מייצאת לחו"ל שיעור לא זניח מתוצרתה. כמו כן, מוצע לאסור קביעת היטל חיצף מעבר לתקופה מצטברת (כ-5 שנים), שתיקבע בחקיקה".

7. גם לגישת הרשות נדרשות נסיבות חלואות וייחודיות המצדיקות חטלת היטל חיצף. כמו שיפורט בהרחבה, נסיבות שפאלח לא חוקיימו במקרה דנן ועל כן עמדת הרשות היא כי אין מקום לתאריך את תוקפו של היטל חיצף.

8. במסתבנו זה נפרט וחילח את חסמי הכנוסה חקוומים בענף הזכויות הצפה בישראל, נציג בתמצית תמונת עורכית של התחרות בענף הזכויות הצפה, ולבסוף נעמוד על השלכות היטל חיצף על שוק הזכויות הצפה בישראל ועל חקשיים שמבוא עמו היטל זון במכס צופת עתיד.

חסמי הכנוסה לענף ייצור הזכויות הצפה

9. ענף ייצור הזכויות הצפה מאופיין בחסמי כנוסה משמעותיים הנובעים ממספר גורמים ראשית, חליד ייצור זכויות צפה הוא חליד עתיר אנרגיה, אשר מצריך הפעלת תנור ייעודי באופן דצוף כל העת. כיבוי והפעלה מחדש של התנור הוא תחליד ארוך, מסובך וזקר. לשם תחמשה, על מנת להימנע מכיבוי התנור בעזרת מחסור בחומרי הגלם לייצור זכויות צפה, שוברות היצרניות זכויות צפה שבבר יוצרה ומשתמשות בה בחומר גלם. הצטרות תחליד הייצור דורש מיצרניות הזכויות הצפה תשומות חנן משמעותיות בעת הייצור, נוסף על החשקת התוגות הראשונית הנדרשת. שנית, לאור אופיו המורכב של תחליד הייצור, היצע התוצרים קשה יחסית ויש קושי בחתאמתו לרמת הביקוש. לכן נדרשים יצרני זכויות צפה לאתר קחל לקוחות רחב ומשמעותי, אשר לרוב אינו מתמצה בקחל הלקוחות המקומי, אשר תביקוש בו מוגבל, לכן פניית יצרנית הזכויות הצפה היחידה בישראל, בח החיצף חמוצר עולה על הביקוש המקומי, נדרשות למצוא שוקים מחו"ל לייצא את תוצרתה על מנת לקיים את פגילותה.

¹ החלטת 3756 של הממשלה ח-32. "אימוץ חלצות דו"ח חוועדח לשינוי כלכלי חברתי - המשך דו"ח" (10.10.2011), עמ' 179.

10. חלופה לייצור המקומי של זכוכית צפה היא ייבוא, אולם היקף הייבוא תלוי במספר גורמים כגון זמינות מוצרים אצל היצרנים בחו"ל, השיטה לשערי מטבע, עלות ומרחק השינוע, שינוע מוצרים ממרחק רב הוא יקר וארוך, בפרט נוסח העובדה שחומר הגלם כבד וגדול ולעיתים מצריך מכולות מיוחדות. במצב דברים זה ניתן כי אף ייבוא ממדינות קרובות לא יהיה כדאי אם אין בנמצא קו ספנות ישיר בין המדינות, שאחרת יהיה צורך בשטעון אשר מייקר את העלויות. בנוסף, ייבוא לרוב כרוך בצורך לחזיק מלאי ומשכך אף דורש הקמה ותפעול של שטחי אחסון כמו כן, פרט לעלות השינוע, ישנה חשיפה למפסים וחטלים שונים בכפוף להסכמי טרה ולחלליות ממשלה.

11. יוצאי קיומים הסמי כניסח משמעותיים בשוק ייצור הזכוכית הצפה בישראל אשר גובעים ממאפייניו המיוחדים של תהליך הייצור. יצרן זכוכית צפה בישראל יודע לתשומת חוץ משמעותית נוסח השקעה ראשונית גבוהה יחד עם תלך ייצור יקר ועלויות אנרגיה. כמו כן, קשיחות ההוצע מחייבת יצרן זכוכית צפה ישראלי להמשיך קהלום למסירת תוצרתו בחו"ל, תחלופת העומדת בפני מעבדי הזכוכית הישראלים לתוצרת המקומית היא חלופת ייבוא בלבד, אך מדובר בחלופת שמדאיתתה מושפעת מאוד ממרחק מדינת הייצור, חשונן במיסוי לייבוא מכל מדינה וזמינות אספקת המוצרים.

תחרות בענף ייצור הזכוכית הצפה

12. שוק ייצור הזכוכית הצפה בישראל מורכב משחקן אחד, חברת פניציה, אשר הוכרזה כבעלת מונופולין בייצור זכוכית שטוחה וזכוכית ביטחון² ומוכרות זכוכית צפה³ מתוצרתה למעבדי זכוכית ולסיטונאים בישראל ובמדינות נוספות.

13. בחסות כלות על חשוק הושראלי המקומי של זכוכית צפה נתח חשוק של פניציה נע בין 70% ל- 79% בין השנים 2014-2016, כאשר מקורה של יתרת הזכוכית הצפה הוא ייבוא ממדינות שונות. עד מועד חלפת הערובה ולבסוף היטל ההוצף, חזיתה טורקיה מקורה הזכוכית הצפה חשני בגודלו בישראל, לאחר פניציה. ייבוא הזכוכית מטרקיה למשק הישראלי תלך וגדל עקב מחירה האטרקטיבי יחסית, היעדר מכסים (נוכח קיומו של חסכס סחור), חקרבה הגיאוגרפית בין המדינות, קיומו של קו ספנות ישיר ובנוסף גמישות בניהול מלאים עקב זמן החובלה חקצר יחסית.

14. לחלן טבלה המציגה את נתחי חשוק הזכוכיתיים (במונחי מיון) של פניציה והייבואנים חפועלים בישראל, למו מדינת חמוצאן בשנים 2014-2016⁴.

² חברות חממונח על חובלים עסקיים על קיום מונופולין לפי חוק החובלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (13.8.1989), י"ג התשמ"ט (3693).

³ זכוכית צפה חור סוג של זכוכית שטוחה ומובחנת באמצעות דרך ייצורה.

⁴ חתוניים מבוססום על מודע שהתקבל מיבואני זכוכית צפה.

טבלה 1

מדינת המקור/שנה	2014	2015	2016
מוצרים ⁵			
טורקיה			
בלגיה ⁶			
ערב הסעודית ⁷			
בולגריה			
אחרים			
סה"כ			

15. מטבלה 1 עולה כי בשנת 2014 טורקיה הייתה אחראית ל-18% מהזכוכות הצפח בישראל. בשנת 2015 נהח השוק של טורקיה ירד בשלוש ועמד על 12%, ככל הנראה בשל פתיחת החקירה על ידי הממונה על חיטול סחר, מגמה שהמשיכה בשנת 2016. בה נהח השוק של הייבוא מטורקיה עמד על 1% בלבד.

16. בדיקת הרשות העלתה כי ייבוא ממדינות אירופה נעשה בכמויות קטנות מאלה של טורקיה, מדובר בחלופה נחותה לכינוע ליבואני הזכוכות ממספר טעמים. ראשית, קיימת נכונות נמוכה יותר של יצרני זכוכית מאירופה למכור תוצרתם למדינות מחוץ לאזור האירופי (רי לדוגמה נתוני הייבוא מבלגיה בטבלה 1 לעיל), שנית, זמן האספקה מאירופה ארוך משמעותית מזמן האספקה מטורקיה, מעל חודש ימים מול מספר ימים בודדים בהתאמה, ושלישית, עלות השינוע מאירופה גבוהה מעלות השינוע מטורקיה נכח המרחק, וכאמור המשקל הגבוה של הזכוכות גודלה המצריך לעתים מכולות מיוחדות.

17. עוד עולה מטבלה 1, כי עיקר הגידול בייבוא נעשה מבולגריה ומערב הסעודית מטעמים פוליטיים, ערב הסעודית אינה מייצאת לנורמלים ישראלים אלא לשטחי הרשות הפלסטינית, על כן אין ליבוא הסעודי כדי לחוות תלופה עבור השוק הישראלי. באשר ליבוא מבולגריה עלה כי המפעל הבולגרי המוציא לישראל נשלט בידי אותה החברה הטורקית שעל מוצריה חוטל חיטול החיצף, מכאן, כי היטל החיצף לא גרם לגיוון במקורות הייבוא, אלא גרם להחלפת ייבוא המוצרים מטורקיה בייבוא מוצרים מבולגריה (בשיעור נמוך יותר), אך תוך גידול משמעותי בזמני האספקה ובמחיר החובלה.

חשלות חטלת חיטול החיצף בשוק הישראלי

18. מטרת חטלת חיטול החיצף היא להגן על השוק המקומי מפני תחרות בלתי חוגנת שעניינה ייבוא מוצר במחיר נמוך מהמחיר שאותו המוצר נמכר במדינת המקור (להלן "מחיר הייצוף"). חרש המרכזי הוא כי מכירת במחירי הייצוף תביא לחקת הייצור המקומי במדינות המייבאות.

⁵ ברל מכור ות פניקה לחברות בתחומי הרשות הפלסטינית.
⁶ הייבוא מבלגיה הצטמצם בשנת 2016 לאור גידול באספקת זכוכית צפה מבלגיה לשוק האירופי.
⁷ רוב היבוא מערב הסעודית, אם לא כולו, מועד לשטחי הרשות הפלסטינית.
⁸ לענין הטענה כי היטל החיצף חובל לגיוון במקורות הייבוא ראו "ביחידה מחדש של הארכת תוקף היטל החיצף זכוכית צפה" (קמצא) בדיקת הממונה על חיטול סחר, (1.9.2017) (עומק גלוי), בעמודים 13-14.

19. ככלל קיימת העדפה טבעית ליצור מקומי בשוק באופן שיש בו כדי לשמור את מעמדה הדומיננטי של פניציה גם בחתקיים ייבוא בתחומים אטרקטיביים, משירות עם מעבדי ויבואני זכוכית צפה עלה כי אין חבדלים מהותיים בין מתודי פניציה לבין המחירים חסופים של זכוכית צפה מוזבאת (קרוי מחיר המכירה למעבד הזכוכית), לרבות חיבוא מטורקה בתקופת בה טרם חוטל היטל החיצף. על כן מעדימים מעבדי הזכוכית לקבל את התוצרת המקומות בעלת הזמינות הגבוהה, כאשר חיבוא הטורקי שימש לרוב כגיבוי למצבים בהם חסרה תוצרת מקומית וכן כרסן אפקטיבי מפני התנהלות פניציה במצב זברים זה קשה לחסיק כי טיום תקופת הטלת היטל החיצף יבוא לדהיקת פניציה משוק היצור המקומי באופן המצדיק הטלת היטל החיצף.

20. מן הצד השני, בודי בעל מונופולין ופניחוד במזו יצרו מקומי יחיד, עומדים כלים רבים המאפשרים לו להשיא את הווחו על השכר פגיעה בקהל לקוחותיו, כאשר בראש ובראשונה ניתן למנות העלאת מחירים או פגיעה באספקה שוטפת של חלק מהמוצרים המבוקשים על ידי חסות היצור למוצרים רווחיים יותר, התחליפיים באופן חלקי בלבד.

21. כמו כן, עומדת בפניו האפשרות לנצל את העדר התלפוח לתוצרי דרך מתן תנאי אשראי קשירים לקהל לקוחותיו. מזיקות הרשות העלתה כי תנאי האשראי שנתנו למעבדי הזכוכית בישראל על ידי היצרנים הטורקים היו טובים משמעותית מתנאי האשראי הניתנים להם על ידי פניציה. הטלת היטל החיצף וסיום חיבוא מטורקה הביאו להקשתה זה פקטור של תנאי האשראי ופגיעה במעבדי הזכוכית, אשר נדרשים ביום לזורים חוגי גבוה יותר המצבי את חלקם בחוסר נראות כלכלית.

22. כלי נוסף העומד בפני יצור מקומי יחיד בהעדר חלופה לתוצרי הוא "חסות ביקושים" בהעדר חלופה ראוייה ליצור המקומי, לכולה פניציה להסוט את היצור שלה למוצרים רווחים יותר עבורה ולאץ את לקוחותיה לרכוש מוצרים אלו, חנם שאינם עונים באופן מדויק על צרכי חלקה כמו כן, יכולה פניציה לחפסיק מכירות עודמים, לבטל או לקצץ בהנחות שנתנו בעבר, לחאריץ את ימי האספקה וכדומה.

23. היטל החיצף נכנס לתוקפו לאחר שאושר בוועדת חכספים בישיבה מיום 22.11.2016, בה התחייבה פניציה כי לא תנצל את היטל החיצף באמצעות העלאת מחירי הזכוכית הצפה למחירים שאינם תחרותיים, וכן התחייבה לספק אספקה סדירה של זכוכית לתעשיית הישראלית. התחייבויות פניציה בפני ועדת חכספים ממולא קשות לאכיפה בסיבות העניין, שכן מדובר בתנאים מעורמלים למדי אשר מעמדם החוקי ודרך אכיפתם אינם ברורים לחלוטין ואשר יישומם תלוי במידה רבה בשיקול דעתה של פניציה. כמו כן, בפני פניציה אפשרויות נוספות כמפורט לעיל, אם תרצה להשפיע על המחיר ורמת המלאי.

24. על רקע זה ועל רקע נתחי השוק הנמוכים של חיבוא מהמדינות השונות, עולה כי בהעדר אפשרות ממשית לייבא זכוכית צפה מטורקה, נאלצים מעבדי הזכוכית להסתפק בתחליפים נחותים במחיר או בזמני האספקה, בין אם באמצעות רכישה מפניציה, בין אם באמצעות יבוא ממדינות אחרות ובין אם באמצעות יבוא של מוצרים מוגמרים כתחליף חלקי לזכוכית הצפה המשמשת כחומר גלם.

25. כמו שעולה מטבלה 1 לעיל, יבוא חובות הצמח לישראל לא נחסם לחלוטין ועל אף הפסקת היבוא הטורקי עודן קיימות חלופות יבוא מסוימות, בייחוד ממדינות אירופה. עם זאת, יש בחוצאות המתהרה העיקריות של פניציה מהשוק הישראלי כדי להפחית משמעותית את הריסו התחרותי, באופן אשר מאפשר לפניציה לנצל את החלות בה דרכים מגוונות.

26. מחפיהט לעול עולה, כי בענייננו מתקיימים כל התנאים שצוינו בדו"ח טרכטברג השוללים את הטלת חיטל החיצף. יצרנית אחת בלבד פועלת בענף; הענף ריכוזי ועל אף קיומו של יבוא מטורקיה טרם הטלת חיטל החיצף, נתח השוק של פניציה עלה על 70%, פניציה מוצאת את רוב תוצרתה לחו"ל ומרבית מהכנסותיה נובעות ממעילותה ביבוא ולא בשוק המקומי. נדמה כי גם בכך יש כדי לשלול את הצדקת הארכת חיטל החיצף.

27. הטלת חיטל החיצף הביאה לאובדן של מקור זול וזמין של חומר גלם לתעשיית חובכות המקומית, תוך גידול כמות השוק של פניציה. לצד זה התקבלו תלונות חונקות להפסקת הנחות ומבצעים מצד פניציה ולהעדר יכולתה של פניציה לספק את מלוא הביקוש המקומי וכן קשיים שונים של מעבדי חובכות בישראל תובעים מהעדר חלופה ראויה לתוצרת פניציה. תלונות אלו התקבלו לאחזנה ונוכח לוחות הזמנים להעברת עמדתנו, טרם נבדקו לעומק. לא מונע שפניציה, אשר ידעה כי בשלב זה אושר החיטל, לשנת אחת בלבד, נקטת במשנה וחירת מול מעבדי חובכות בישראל, וקיים חשש שאם יאושר חיטל החיצף לתקופה ארוכה יותר בעיות אלה עשונות להחריף.

סוף דבר

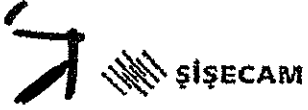
28. עמדתנו היא כי המשך הטלת חיטל החיצף על יבוא חובכות צפה מטורקיה צפוי לחותיר את השוק המקומי שבו גדוה של פניציה, שביכולתה לפעול בדרכים שונות להשאת רווחה על חשבון מעבדי חובכות ולשלוט בכמות החובכות הצפה מקיימת בישראל. בכך הארכת תקפו של חיטל החיצף תביא לפגיעה בתחרות ובתורה לפגיעה בצדור, מנקודת מבט של האינטרס הציבורי, ישנה חשיבות לחשוב את חלופת היבוא מטורקיה, ולכל הפחות שלא לפגוע בה באמצעות הטלת חיטל חיצף, אשר לא ברורה תכליתו במקרה דנו נכח השאלה האם כלל ניתן לחייב לדחיקת פניציה מהשוק.

אנו לרשותכם לכל שאלה או הבהרה, ככל שתירשנה.

מיכל חלפריץ
חממונח על הגבלים עסקיים

תעתיק

מר דני טל - הממונח על חיטלי סחר, מנהל מינהל יבוא במשרד הכלכלה והתעשייה



PROFORMA INVOICE

SOLD TO PARTY
Glassco Glass Stores (1994)
LTD

SHIP TO PARTY
Glassco Glass Stores (1994)
LTD/ASH

Yasmin 10 10
44387Ariel ARIEL Israel
VAT No: 511965576

ASHDOD
ASHDOD ASHDOD Israel
VAT No:

Date : 11.12.2017
Order No : 701586214
Your Order No :
Portal Order No :
Destination : ASHDOD
Ref : TM
Incoterms : CIF

Product	Thickness (mm)	Size (mm)	Sheet Per Case	No of Cases	Packing	Total m2	EUR/ m2	Gross Weight (kg)	Amount (EUR)
CLEAR FLOAT GLASS CLEAR FLOAT GLASS 700529	4	3210x2250	31	30	IN WOODEN CASES	6.714,60	2,95	67.530,000	19.808,07
CLEAR FLOAT GLASS CLEAR FLOAT GLASS 700529	4	3210x2550	28	20	IN WOODEN CASES	4.586,40	2,95	46.140,000	13.529,88
CLEAR FLOAT GLASS CLEAR FLOAT GLASS 700529	5	3210x2250	25	20	IN WOODEN CASES	3.610,00	3,85	45.820,000	13.898,50
CLEAR FLOAT GLASS CLEAR FLOAT GLASS 700529	5	3210x2550	22	20	IN WOODEN CASES	3.603,60	3,85	45.580,000	13.873,86
CLEAR FLOAT GLASS CLEAR FLOAT GLASS 700529	6	3210x2250	21	20	IN WOODEN CASES	3.032,40	4,35	46.440,000	13.190,94
CLEAR FLOAT GLASS CLEAR FLOAT GLASS 700529	6	3210x2550	18	20	IN WOODEN CASES	2.948,40	4,35	45.220,000	12.825,54
CLEAR FLOAT GLASS CLEAR FLOAT GLASS 700529	8	3210x2250	15	30	IN WOODEN CASES	3.249,00	6,10	66.630,000	19.818,90
CLEAR FLOAT GLASS CLEAR FLOAT GLASS 700529	8	3210x2550	13	30	IN WOODEN CASES	3.194,10	6,10	65.550,000	19.484,01
CLEAR FLOAT GLASS CLEAR FLOAT GLASS 700529	10	3210x2550	11	40	IN WOODEN CASES	3.603,60	7,45	92.680,000	26.846,82
CLEAR FLOAT GLASS CLEAR FLOAT GLASS 700529	12	3210x2550	9	40	IN WOODEN CASES	2.948,40	10,30	91.600,000	30.368,52
				270		37.480,50		613.190,00	183.645,04

TOTAL AMOUNT 183.645,04

Payment :

Shipment : 20'Over Height Cont.

Remarks :

Validity :

ŞİSECAM DIŞ TİC. A.Ş.

ŞİSECAM DIŞ TİCARET A.Ş.

İçmeler Mah. D-100 Karayolu Cad. | T +90 850 206 50 50
No: 44A Tuzla İstanbul Turkey | F +90 850 208 40 00

sisecamdisticaret.com

Şişecam / Phoenicia cooperation creates significant opportunities for both sides

Cooperation rationale

- Şişecam Flat Glass Group ("SFG") is the 5th largest flat glass producer in the world and the 2nd in Europe with worldwide sales, including in Israel
- Phoenicia Flat Glass Industries ("Phoenicia") is the sole float glass manufacturer in Israel with more than 55% share in the local glass market
- Phoenicia, owned by Fortissimo Capital, is shifting its focus to premium products with a high priority on Low-iron ("Ultra Clear") for various applications including Architecture, Solar etc.
- Phoenicia's float line was built and designed to produce efficiently Low-iron glass at the highest quality and transparency specifications, considered to be one of the best in the world
- We believe that cooperation between SFG and Phoenicia could create significant opportunities to both sides through various areas and verticals
 - (1) Phoenicia to act as SFG distributor in Israel, (2) SFG to act as Phoenicia distributor for Low-iron products to its existing customers in Turkey and other countries,
 - (3) SFG to benefit from limiting its costly Low-iron campaigns and (4) SFG and Phoenicia to cooperate in new products R&D

S&M and distribution in Israel

- Phoenicia to act as SFG distributor in Israel
 - Phoenicia will leverage its strong local presence to sell, market and distribute SFG's products currently sold in Israel
 - In the short-term, Phoenicia will be able to double SFG's current product portfolio volumes
 - In the long-term, Phoenicia will stop producing some of its products, such as thick float, and instead will resell from SFG

(TUS) Product	Currently sold by SFG	To be sold by		Total volume
		Phoenicia, short-term	Phoenicia, long-term	
Clear float and band	30	0	0	0
Mirror	5	10	10	20
Pattern	8	15	15	20
Coated	0	5	5	10
Thined	12	15	15	20
Thick float	5	40	40	60
Total	50	85	85	130

S&M and distribution of Low-iron products

- SFG to act as Phoenicia distributor for Low-iron products to its existing customers in Turkey and other countries
 - SFG will leverage its strong local and global presence to sell, market and distribute Phoenicia's Low-iron products
 - By using Phoenicia's Low-iron glass, SFG can improve and develop its coated low-iron and low-iron mirror
- SFG to benefit from limiting its costly Low-iron campaigns
- Avoiding the costly transitions from and to Low-iron production

(TUS) Product	Currently sold by SFG	Currently sold by Phoenicia	To be sold by SFG	To be sold by Phoenicia
Turkey	30	20	0	0
Other countries	10	0	0	0
Coated on Low-iron	0	0	0	0
Low-iron mirror	0	0	0	0
Total	40	20	0	0

Streamlining production

- SFG and Phoenicia to cooperate in new products R&D
- SFG and Phoenicia will cooperate in the research and development of new innovations in Israel, including but not limited to Fire rate glass

R&D cooperation

¹ Based on Turkey official statistics
² Based on internal estimates



Amir Talmor

Subject: FW: Follow up
Attachments: ~WRD361.jpg

From: Yuval Cohen [<mailto:yuval@ffcapital.com>]
Sent: Sunday, January 24, 2016 6:53 PM
To: ALTUG OZEREN; REHA AKCAKAYA
Cc: 'Eli Blatt'
Subject: Follow up

Hello Reha and Altug

It was a great pleasure to meet with you last week. As discussed, and to follow up on our thoughts about potential cooperation we put together a framework that could serve you as a basis for your internal analysis. We look forward to hearing from you

Best regards

Yuval



Yuval Cohen
Fortissimo Capital
www.ffcapital.com
+972-3-9157499 (office)
+972-52-889-8888 (cell)



Virus-free. www.avg.com