

ירושלים, כ"ז אדר תשפ"א
25 אפריל 2021

לכבוד
מר רועי כחלון, סגן למנהל רשות החברות
רשות החברות הממשלתיות

באמצעות דוא"ל: roika@gca.gov.il

שלום רב,

הנדון: היועצות במסגרת הליך מכירת מניות חברת נמל חיפה בע"מ

סימוכין: מכתבך מיום 29.10.2020; מכתבנו מיום 18.11.2020;

בהמשך למכתבים שבסימוכין, הריני להשיבך בדלקמן:

1. בפנייתך שבסימוכין נתבקשה הממונה על התחרות (להלן הממונה) לייעץ לוועדה להפרטת מניות המדינה (להלן ועדת ההפרטה) בעניין הליך מכירת מניות חברת נמל חיפה בע"מ (להלן בהתאמה הליך המכירה ו-נמל חיפה) בהקצאת זכות לפי סעיף 11 לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013.
2. במסגרת הליך המכירה מבקשת המדינה למכור את מלוא מניות נמל חיפה, חברה ממשלתית אשר מעניקה שירותי נמל באזור חיפה.
3. לפנייתך צורף נספח המפרט את רשימת הפונים בשלב המיון המקדים, שביקשו להשתתף בהליך המכירה. עיון ברשימה זו העלה את הצורך להעמיק את הבדיקה התחרותית ביחס לארבעה פונים: תעשיות מספנות ישראל בע"מ (להלן תעשיות מספנות ישראל); גדות מסופים לכימיקלים (1985) בע"מ (להלן גדות); ים השיבלים בע"מ (להלן ים השיבלים); וממן – מסופי מטען וניטול בע"מ (להלן ממן). אמנם, רשימת הפונים עודכנה מפעם לפעם, בהתאם להתפתחויות שונות, אך לא היה בכך כדי להשפיע על זהות הפונים בעניינם הוחלט להעמיק את הבדיקה במסגרת הייעוץ.¹
4. במסמך זה נציג את הבדיקה התחרותית שנערכה ביחס להליך המכירה, וכן את המלצות הממונה בעניין. הבדיקה העלתה כי זכיה אפשרית של גדות, ים השיבלים או של ממן במכרז אינה מעלה חשש לפגיעה בתחרות ולכן המלצתנו היא להתיר את השתתפותן במכרז, ללא כל תנאי. ביחס להתמודדותה של תעשיות מספנות ישראל, לעומת זאת, נמצא כי זכייתה במכרז מעלה חששות תחרותיים משמעותיים. על כן המלצתנו היא להתנות את זכייתה במכרז בתנאים שנועדו להפיג חששות אלו, והכל כפי שיפורט להלן.

א. תחום נמלי הים בישראל ופעילות נמל חיפה – סקירה

5. במדינת ישראל, בעלת המאפיינים של "מדינת אי", לנמלי הים כוח רב בכל הקשור לכניסה וליציאה מהארץ. באופן כמעט בלעדי, נמלי הים ונמלי התעופה הם שערי הכניסה לישראל, ובכל

¹ יצוין כי מימוש הזכייה של גורמים אלו בהליך המכירה ידרוש את אישור הממונה למיזוג חברות, לפי סעיפים 19-20 בחוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח 1988.

הקשור לכניסה ויציאה של סחורות, נמלי הים חולשים על התחום באופן בולט. כך, נמלי הים השונים אחראים על שינוע של כ-99% מהסחורות המיובאות לישראל והיוצאות ממנה.²

6. במדינת ישראל פועלים ארבעה נמלי ים: חברת נמל אשדוד בע"מ (להלן נמל אשדוד); נמל חיפה; חברת נמל אילת בע"מ (להלן נמל אילת); ונמל מספנות ישראל בע"מ (להלן נמל מספנות), שבשליטת תעשיות מספנות ישראל.

7. בשנים האחרונות הושם דגש רב בהחדרת תחרות לתחום הנמלים, באמצעות רפורמה הכוללת שני תהליכים מקבילים: הראשון, הפרטת חברות הנמל הממשלתיות; והשני, הקמת שני נמלים פרטיים חדשים, נמל הדרום באשדוד ונמל המפרץ בחיפה. תהליכים אלה קרמו עור וגידים – אנו מצויים ערב תחילת פעילות הנמלים הפרטיים החדשים, וייעוץ זה, כאמור, עוסק בהליך הפרטת נמל חיפה, לאחר שנמל אילת הופרט בשנת 2013 וכשהחלו תהליכים שונים שנועדו להביא גם להפרטת נמל אשדוד.

8. נמל חיפה נותן מענה למגוון שירותים נמליים, ובראשם פריקה וטעינה של מטענים שונים. בין סוגי המטענים ניתן למנות מטענים מסוג מכולות (הנמדדים ככלל במונחי TEU) ומטען כללי. המטען הכללי כולל סוגי מטענים מגוונים, כגון רכבים, מלט, גרעינים ומוצרי גרעינים, עץ, מתכות, נייר, תוצרת חקלאית ועוד. בנוסף עוסק נמל חיפה גם במתן שירותים נמליים נוספים, דוגמת העלאה והורדת נוסעים מאוניות ייעודיות, מתן שירותי נמל לתעשיית הגז ועוד.

9. על מנת לספק שירותים אלה, נמל חיפה אוחד כיום במספר רציפים, באורך כולל של [REDACTED], ובעלי נתוני שוק משתנים, [REDACTED], שבד"כ מובילות מכולות לפריקה ולטעינה בנמל. לכל זאת יש להוסיף שטחים תפעוליים משמעותיים, הכוללים גם את שטחי האחסנה בעורף הנמל.

10. נמל חיפה הוא שחקן משמעותי בפעילות הנמלית של מדינת ישראל, ובהתאם גם השפעתו, בפועל ובכוח, על התחרות בתחום. בראי זה, וכפי שצוין לעיל, בחרנו להעמיק את הבדיקה ביחס לארבעה פונים: תעשיות מספנות ישראל, המחזיקה בנמל מספנות; גדות, המפעילה את רציף הכימיקלים בחיפה; ים השיבלים, המפעילה את מסוף הגרעינים "דגון" בחיפה (להלן דגון); וממן, המפעילה מסוף גרעינים באמצעות לוגיסטיקה בע"מ (להלן לוגיסטיקה). נפנה לתאר את הבדיקה וההמלצות ביחס לכל אחד ממציעים אלה בסדרם.

ב. תעשיות מספנות ישראל

ב.1 פעילות תעשיות מספנות ישראל והשתתפותה בהליך המכירה

11. תעשיות מספנות ישראל היא חברה ציבורית, הנשלטת (בשרשור) על ידי מר שלומי פוגל, משפחת קצב, משפחת שמלצר והציבור. בבעלות תעשיות מספנות ישראל מספר חברות בנות העוסקות במגוון תחומים. להלן נפרט את החברות העיקריות והרלוונטיות לבדיקתנו:

² כפי שעולה מאתר רספ"ן בעניין דיווח נתוני הכניסה והיציאה של מטענים לישראל.

11.1. נמל מספנות – נמל מספנות עוסקת בהפעלת נמל ובמתן שירותי נמל מכוח כתב הסמכה, שניתן במקור לחברת מספנות ישראל בע"מ והועבר לנמל מספנות (להלן כתב ההסמכה).³

11.2. מספנות ישראל בע"מ (להלן המספנה) – חברה שפעילותה מתמקדת בבניה, ייצור, תיקון ומכירה של כלי שיט צבאיים ואזרחיים, לצד ביצוע עבודות מתכת מורכבות. למספנה גם פעילות תמיכה לוגיסטית בחברות קידוחי והפקת גז ונפט.

11.3. סימנט אי.אס. בע"מ (להלן סימנט) – סימנט עוסקת בייבוא חומרי מלט מחו"ל וייצור מוצרי מלט ומוצרים לענף הבנייה, לרבות שילוח ושינוע ימי באמצעות שלוש אוניות מלט שבבעלותה בעקיפין. תעשיות מספנות ישראל היא בעלת השליטה גם בחברת Isco Trading SA הפועלת בניהול הובלות, סחר ושיווק של מוצרי מלט.

11.4. חברות אוניה ייעודיות – תעשיות מספנות ישראל מחזיקה בכ-12 חברות ייעודיות, שכל אחת מהן הוקמה לצורך אחזקה וניהול אוניה נרכשת.

במסגרת שלב המיון המקדים בהליך המכירה, פנתה תעשיות מספנות ישראל בפניה משותפת לה ולחברת DP WORLD, חברת לוגיסטיקה וספנות מדובאי.

2.2. פעילות נמל מספנות

13. מטעמים היסטוריים, נמל מספנות פועל תחת מגבלות רגולטוריות נוקשות, המצמצמות את היקף וסוג הפעילות הנמלית המותרת בו (להלן מגבלות הפעילות הנמלית). כך, הוטלו על נמל מספנות שתי מגבלות משמעותיות: האחת, הגבלת פעילות ניטול המטען לרף עליון של 5% ממשקלו של סך המטען המנוטל בישראל; והשנייה, איסור גורף לעסוק בניטול כלי רכב.⁵

14. בנוסף, נמל מספנות לא עוסק כלל בניטול מכולות,

משכך, הפעילות המרכזית של נמל מספנות בתחום שירותי הנמל היא פעילות ניטול מטען כללי, ובפי שיוצג להלן, היא שחקנית משמעותית בתחום זה. לאור זאת, הניתוח התחרותי יתמקד בהשפעה הצפויה לרכישת תעשיות מספנות ישראל את נמל חיפה על התחרות בניטול מטען כללי. כמו כן, לאור פעילות סימנט שבבעלות

³ כתב הסמכה לחברת מספנות ישראל בע"מ להיות תאגיד מורשה לצורך מתן שירותי נמל למטעני סוכר גולמי לפי סעיף 10 לחוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 (9.8.2007); תיקון מס' 1 לכתב הסמכה חברת מספנות ישראל בע"מ (11.3.2008); תיקון כתב הסמכה לחברת מספנות ישראל בע"מ להיות תאגיד מורשה (28.8.2019).

⁴ יצויין כי ביחס לכל אחד מהמציעים אליהם התייחסנו במכתב זה, התבססנו על העדכון בדבר שיעורי האחזקות בקבוצה כפי שעודכנו ביום 19.5.2021. יחד עם זאת, ידוע לנו כי שיעורי אחזקות אלו אינם סופיים. בהתאם לכך, ונוכח העבודה כי שיעורים אלו מהווים שיקול מסוים בגיבוש הניתוח התחרותי, יובהר כי שינוי משמעותי בשיעורי האחזקות עשוי להשפיע על הניתוח התחרותי המוצג במכתב זה.

⁵ סעיף 14 ונספח ב' לכתב ההסמכה.

תעשיות מספנות ישראל, לצד הפעילות בנמל חיפה בתחום זה, ננתח גם את ההשפעה של רכישת נמל חיפה על תחום ייבוא ושיווק המלט.

נמל מספנות פועל על פני שלושה רציפים, המסומנים A, B ו-C. [REDACTED]

15.1. רציף A – רציף A נחלק לחלק דרומי ולחלק צפוני, אשר מחולקים באמצע על ידי גבולות שטח המספנה. החלק הדרומי של רציף זה משמש את פעילות המספנה, בהתאם לצרכיה.

[REDACTED]

15.2. רציף B – משמש לניטול מטען כללי.

15.3. רציף C – משמש את סימנט בפעילות פריקת המלט.

16. הנה כי כן, פעילות נמל מספנות מתמקדת במטען כללי ונפרשת על פני שלושה רציפים, שלכל אחד מהם מטרת פעילות מוגדרת וברורה. יצויין כי בדיקתנו כללה, בין היתר, את בחינת השימושים העתידיים לכל אחד מהרציפים, כפי שעולים מתכניותיה של תעשיות מספנות ישראל.

3.ב. הענף הרלוונטי – תחום המטען הכללי

17. מטען כללי הוא קטגוריה שיווית בה נכללים כל סוגי המטען שלא נכללים בקטגוריות אחרות, ובהם מתכות, עצים, גילי נייר, בע"ח ועוד. מטען כללי מנוטל בנמל אשדוד, נמל חיפה ונמל מספנות בלבד.⁸

18. מבחינת היקפי הפעילות הכוללים בניטול מטען כללי בכל אחד משלושת נמלים אלו, עולה כי שילוב בין נמל חיפה ונמל מספנות יביא לנחת שוק משותף בניטול מטען כללי העומד על [REDACTED] במונחים כספיים (הכנסות בש"ח) ו [REDACTED] במונחים כמותיים (טונות), כאשר השחקן הנוסף הוא נמל אשדוד בלבד.

19. בנוסף, מנתונים שהתקבלו בידינו עלה, כי חלק הארי של פעילות מטען כללי בישראל הוא ייבוא מתכות, צובר יבש ותבואות ומוצרי גרעינים.

[REDACTED]

[REDACTED]

⁸ יצויין כי למר שלומי פוגל קשרי בעלות בנמל אילת, אולם לזיקה זו אין כל השפעה על הניתוח התחרותי, נוכח העובדה כי נמל אילת אינו פעיל בתחום המטען הכללי.

20. לצורך הבנת התפלגות פריקת המטען הכללי לסוגיו בשטחי כל אחד מהנמלים הרלוונטיים, נבחנו היקפי הפעילות של שלושת הנמלים אשדוד, חיפה ומספנות (בהכנסות ובכמויות), בכל אחד מסוגי המטענים השונים.⁹ בהסתכלות על סוגי המטענים העיקריים בקטגוריית המטען הכללי, היקף הפעילות של נמל מספנות בתחום ניטול מתכות [REDACTED] שילוב בין נמל חיפה ונמל מספנות יהפוך את החברה המאוחדת לבעלת היקף פעילות מצרפי גבוה במיוחד. גם בסוג מטען מסוג גרעינים ותבואות [REDACTED].

21. מתוך כך עולה כי לו תרכוש תעשיות מספנות ישראל את נמל חיפה תיהנה החברה המאוחדת מנחתי שוק גבוהים בניטול מטען כללי, [REDACTED]. נוכח הקרבה הגאוגרפית בין נמל מספנות ונמל חיפה, נדמה כי מדובר בשני המתחרים הקרובים ביותר. גם בהתעלם משאלת הקרבה הגאוגרפית, מלבד החברה המאוחדת ימשיך לפעול שחקן אחד בלבד, והוא נמל אשדוד.

22. מכאן, קיים חשש אופקי מפני הפעלת כוח שוק חד צדדי של החברה המאוחדת כלפי לקוחות המייבאים מטען כללי. במצב זה, עולה החשש כי החברה המאוחדת תוכל להעלות מחירים, לצמצם שירותים או לפגוע באיכות השירות, כאשר הרסן התחרותי מולה יהיה מוגבל נוכח קיומו של מתחרה יחיד.

4.ב. אפשרויות להפגת החשש התחרותי בפעילות במטען כללי

23. בשיחות עם נציגי תעשיות מספנות ישראל נטען כי קיימים מספר טעמים להפגת החשש התחרותי. ננתח טענות אלה בסדרן.

(1) בניסת שחקנים חדשים לתחום המטען הכללי

24. טענה שעלתה כאפשרות להפגת החשש התחרותי נוגעת לכניסתם של שחקנים חדשים לתחום ניטול המטען הכללי, בין אם מאחר שהנמלים החדשים יבחרו לפעול גם בתחום זה, ובין אם יוקצו שטחים נוספים למפעיל חדש בפעילות דומה.

25. משיחות שקיימנו עם גורמים בתחום, לרבות נציגי הנמלים החדשים, עולה כי על-פניו הנמלים החדשים יוכלו להיכנס לתחום המטען הכללי, לאחר השגת האישורים הדרושים. עם זאת, כיום המיקוד של נמלים אלה הוא בתחום המכולות בלבד, וכרגע לא קיימות תכניות לפעול גם בתחום המטען הכללי ברציפים שבידיהם. בהתאם לכך, אין בכניסתם בכדי להפיג את החשש שתואר לעיל ביחס לניטול מטען כללי.

26. יובהר כי אם יוחלט להקצות שטחים נוספים למי מהנמלים החדשים או למפעיל חדש אחר לטובת ניטול מטען כללי לפרק זמן משמעותי, יהיה זה שינוי נסיבות מהותי שיאפשר לבחון את עמדתנו בעניין זה בשנית.

(2) הפניית מיקוד וכושר הייצור של הנמלים הוותיקים אל תחום המטען הכללי

27. טענה נוספת שעלתה היא כי לאור התגברות התחרות הצפויה בתחום פריקת המכולות, בשל כניסתם של הנמלים החדשים, נמל אשדוד יגביר מאמציו להתחרות באפיקי פעילות חלופיים, לרבות ניטול מטען כללי.

28. בעניין זה, בדיקתנו העלתה כי אכן ישנן אינדיקציות להעמקת פעילות נמל אשדוד בתחום המטען הכללי, אך מדובר בתכניות עתידיות בלבד. כך או כך, אף לו יגביר נמל אשדוד את מאמציו בתחום המטען הכללי, עדיין מתקיים החשש התחרותי שבירידה משלושה מתחרים לשניים בלבד.

(3) פיחות בחשיבותו של המטען הכללי לאור התגברות ההובלה הימית במכולות

29. טענה נוספת שעלתה היא כי ישנה מגמה הולכת וגוברת בשנים האחרונות בתנועת המטענים הימית להעביר כמה שיותר מטענים למכולות. ככל שמגמה זו ממשיכה ותתרחש גם בעתיד הקרוב, הרי שהפעילות בתחום המטען הכללי תלך ותקטן, והמטען הכללי יאבד מחשיבותו, באופן שמפחית מהחשש התחרותי שבענייננו.

30. במהלך בדיקתנו בחנו טענה זו עם גורמים רבים בתחום – רגולטורים, נמלים ולקוחות. הגם שנמסר שאכן הייתה עלייה בהמכלה של מטענים, הרי שלא ניתן לומר שהמטען הכללי יאבד מחשיבותו. ראשית, עלו טענות כי מגמת ההמכלה מיצתה את עצמה, וכעת המטענים שנותרו בהובלה שאינה במכולות אלו מטענים שגם לא יוכלו לעבור להובלה בתוך מכולות (מוטות ברזל לדוגמה). שנית, אף אם יהיו מטענים שיוכלו לעבור להובלה באמצעות מכולות, עדיין השימוש בכך יהיה תלוי בהעדפות הלקוח, ובהתאם לפערי העלויות שבין המכולות לאוניות המטען הכללי. כמו כן, תמיד יהיו מטענים מסוימים שלא יוכלו לעבור למכולות.

31. מהאמור יוצא כי אין בטענה שלעיל כדי להפיג את החשש התחרותי שבענייננו.

(4) טענות נוספות שהעלו נציגי תעשיות מספנות ישראל

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

35. נוכח האמור, לא ניתן לקבל את הטענה לעיל ואין בה כדי להפיג את החשש התחרותי.

36. טענה נוספת שנטענה היא כי כושר הייצור של נמל מספנות בתחום המטען הכללי מוצה כמעט לחלוטין, לכן ממילא לא יכולה להתפתח תחרות נוספת בינה ובין השחקנים האחרים על שארית הביקוש. על כן לאיחוד אפשרי בין נמל מספנות את נמל חיפה לא צפויה השפעה שלילית על התחרות.

37. ברקע טענה זו עומדות מגבלות הפעילות הנמלית, שפורטו לעיל, החלות על נמל מספנות עד היום. לטענת תעשיות מספנות ישראל, פעילות הנמל אכן מוגבלת באופן אפקטיבי כתוצאה ממגבלות אלה, באופן שהופך את נמל מספנות למתחרה נחות מאחרים. ודוק, הנתונים מראים שעל אף מגבלות הפעילות הנמלית, נמל מספנות הוא מתחרה משמעותי בניטול מטען כללי, ואף ייתכן כי מגבלות אלה יוסרו בהמשך, אם כי הסבירות לכך אינה ברורה.¹⁰

38. כך או כך, אף אם נקבל את מגבלת כושר הייצור הנטענת, אין הטענה יכולה לסייע בהפגת החשש התחרותי. ראשית, מאחר שממילא אין חולק כי לפחות עבור חלק מהלקוחות תצטמצם התחרות משלושה שחקנים לשניים בלבד; ושנית, לא מן הנמנע כי ההשפעה התחרותית של נמל מספנות זולגת לשוק כולו, מאחר שמדובר בקהל לקוחות הבוחר את נמל הפריקה באופן דינמי שמשתנה בהתאם לנסיבות. משכך, אין סל לקוחות קבוע הנהנה לבדו מהתחרות בין נמל מספנות ליתר הנמלים, ולכן ההשפעה התחרותית רחבה יותר מכמות הביקוש עליה כושר הייצור המוגבל, לכאורה, של נמל מספנות, נותן מענה.

39. מהאמור יוצא, כי אף אין בטענות תעשיות מספנות ישראל כדי להפיג את החשש התחרותי שבעניינו.

ב. סיכום מטען כללי

40. על בסיס המידע שנמצא בפנינו ושהוצג לעיל, מצאנו כי זכייה של נמל מספנות בהליך המכירה ורכישת נמל חיפה תביא את החברה המאוחדת לאחוז בנתח שוק משמעותי בניטול מטען כללי בכללותו, [REDACTED] מכאן, כי החברה המאוחדת תאחוז בכוח שוק משמעותי בניטול המטען הכללי.

¹⁰ לאחרונה נמחקה עתירת החברה לביטול מגבלות הפעילות הנמלית בנמל מספנות. נקבע, כי הצדדים הגיעו להסכמה לפיה משרד התחבורה יבחן את סוגיית המגבלות עד סוף שנת 2021, וייתן החלטה בעניין עד חודש אפריל 2022, לכן הוסכם על מחיקת העתירה – ר' בגץ 8875/17 מספנות ישראל בע"מ נ' שר התחבורה (פורסם בנבו, 28.1.2021).

41. נוכח האמור, עולה חשש תחרותי אופקי מפני הפעלת כוח שוק חד צדדי של החברה המאוחדת כלפי לקוחות המייבאים מטען כללי בין אם דרך עליית מחירים, צמצום היקף שירותים או פגיעה באיכות השירותים. הניתוח התחרותי והטענות השונות שנטענו על-ידי נציגי מספנות תעשיות ישראל לא מפיגים את החשש, כפי שפורט לעיל.

במצב דברים זה, על הפגת החשש התחרותי להיעשות דרך הטלת תנאי שיוטל על תעשיות מספנות ישראל, אם היא תזכה בהליך המכירה ותבחר לממש את זכייתה. על התנאי ליצור מצב בו יכנס מפעיל חדש לפעילות ניטול המטען הכללי, וזאת באמצעות מכירת נמל מספנות לצד ג' או באמצעות כל פתרון מבני אחר אשר יאפשר קיומו של מתחרה נוסף בתחום המטען הכללי או שיוביל לתוצאה תחרותית דומה בעיני הממונה.

43. נכון למועד כתיבת מכתב ייעוץ זה לא נמצא פתרון אחר מלבד המוצג לעיל אשר יפתור את החשש בתחום המטען הכללי. ככל שיתרחש שינוי נסיבות אשר יאפשר פתרון חלופי לחשש בתחום המטען הכללי, עשוי תוכנו של ייעוץ זה להשתנות.

8.ב. תחום פריקת המלט

44. כאמור, תעשיות מספנות ישראל מחזיקה בכ-70% ממניות סימנט, העוסקת בייבוא ושיווק מלט בישראל החל משנת 2016. נוכח אחזקות תעשיות מספנות ישראל בסימנט ופעילותה של זו בתחום המלט, עולה חשש אנכי לפיו אילו תזכה תעשיות מספנות ישראל בהליך המכירה, החברה המאוחדת תפגע בתנאי הסחר של יבואניות המלט בנמל חיפה, על מנת לדחוק אותן מהתחום.

45. מבחינה תחרותית, לאחר שנים ארוכות בהן תחום המלט בישראל נשלט על ידי יצרנית מקומית ובלעדית – נשר מפעלי מלט ישראליים בע"מ (להלן נשר), נפתח התחום לתחרות באמצעות הקמת יצרן מקומי קטן נוסף – מלט הר-טוב בע"מ (להלן הר-טוב), ובעיקר עקב הסרת חסמי ייבוא שהובילו לפיתוח תשתיות ייבוא מלט דרך נמלי הים. פתיחת הענף לתחרות מייבוא, הביאה בתורה לגידול משמעותי במספר ספקי יבואני המלט לישראל ובתחרות בענף. בנוסף, מספר חברות החלו בייבוא קלינקר (חומר הגלם ליצירת מלט), ובהן נשר, הר-טוב ושפיר הנדסה בע"מ (להלן שפיר).

46. מבדיקות קודמות שביצעה הרשות עולה כי במהלך שנת 2019 נתח פעילות יבוא המלט וכן יבוא הקלינקר וטחינתו למלט, עלה אל מעל ל-50% מסך אספקת מלט בישראל, כאשר מגמת העלייה נמשכה בשנת 2020. נתונים אלו אף הובילו את הממונה לבטל ההכרזה על נשר כבעלת מונופולין.¹¹

¹¹ החלטת הממונה על ביטול הכרזה בדבר קיום מונופולין נשר מפעלי מלט ישראליים בע"מ, תחרות 2020.9.2.

47. מנתונים המצויים בידי הרשות עולה,¹² כי סימנט מחזיקה בהיקף פעילות מתוך [REDACTED] כלל מכירות המלט בישראל, [REDACTED] ולצדן פועלות עוד שש שחקניות נוספות בהיקפי פעילות שונים.

48. מבחינת התפלגות פריקת המלט בין הנמלים השונים, סימנט והנסון מייבאות דרך רציפים ייעודיים למלט ובעלי מתקנים קבועים – רציף C בנמל מספנות ורציף 30 בנמל אשדוד בהתאמה. יתר היבואניות מייבאות דרך נמל חיפה או נמל אשדוד ברציפים שאינם ייעודיים, על כן הציוד בהם כולל מתקנים ניידים. מנתונים שנאספו ברשות עולה כי היקף הפעילות של נמל מספנות (סימנט) יחד עם נמל חיפה (יבואני מלט אחרים) בפריקת מלט הוא היקף משמעותי מסך היקף המלט המיובא לישראל, שלא ע"י הנסון וסימנט.

49. על אף היקף הפעילות המשמעותי שיהיה בידי תעשיות מספנות ישראל לו ירכשו את נמל חיפה, אנו סבורים כי ניתן להפיג את החשש התחרותי משני טעמים:

50. הראשון, אמנם לתעשיות מספנות ישראל תהא היכולת להרע את תנאי הפריקה של יתר יבואניות המלט המעוניינות לפרוק בנמל חיפה, אולם בדיקתנו העלתה כי לא יהיה לה התמריץ לפעול כך. הרעת התנאים המסחריים ליבואניות המתחרות עשויה, במקרה הקיצון, להוביל לדחיקה של מי מהמתחרות, לצד פגיעה ודאית בהכנסות נמל חיפה מפעילות זו. אולם, בחינת התפלגות נתחי מכירות המלט בישראל מלמדת כי דחיקת מתחרה מתחום המלט תוביל לגידול מינורי בהכנסות סימנט ממכירת מלט, שכן לצידה פועלת נשר בשיעור פעילות משמעותי וכן מתחרות רבות נוספות. בהתאם לכך, ניתן להסיק כי לא ישתלם לחברה המאוחדת לספוג אובדן הכנסות מפריקת מלט בנמל חיפה לטובת גידול מוגבל בהכנסותיה ממכירת מלט דרך סימנט.

51. השני, בניתוח דינמי עולה נימוק נוסף להפגת החשש, הנוגע ליכולתם של יבואני המלט הפורקים בנמל חיפה להעביר את פריקת המלט שלהם לכל רציף אחר העוסק בפריקת מטען כללי (וייתכן כי אף לרציף העוסק בפריקת מכולות).¹³ משכך, אילו תעשיות מספנות ישראל תבחר לפגוע ביכולת יבואני המלט לפרוק בנמל חיפה, הם יוכלו לפנות לנמל מספנות או אפילו לנמל המפרץ. ודוק, הפגה זו רלוונטית מקום שאכן יוטלו תנאים המפגיגים את החשש התחרותי בניטול המטען הכללי, שפורט בהרחבה לעיל, באופן שלא יצמצם את מספר השחקנים בתחום ניטול המטען הכללי.

52. לאור האמור, נראה כי החשש התחרותי בתחום המלט מופג.

ב.8. תעשיות מספנות ישראל – המלצה

53. כאמור, במקרה בו תרכוש תעשיות מספנות ישראל את נמל חיפה, עולה חשש התחרותי הנוגע לניטול מטען כללי. הטענות השונות שהוצגו נבחנו לעומקן ולא הפיגו חשש זה. משכך, הדרך

¹² נתונים שנאספו לתקופה שתחילתה בחודש יולי 2019 וסופה בחודש יוני 2020.

מספנות ישראל להתנות את מכירת נמל מספנות לרכוש החדש בהסכמתו של האחרון להעניק לתעשיות מספנות ישראל גישה ושירותים הנדרשים לשם המשך פעילות המספנה ורציף המלט.

יובהר כי המלצה זו למכירת נמל מספנות ללא [REDACTED] וללא [REDACTED] משקפת את השטח המצומצם ביותר אשר מכירתו תפיג את החשש התחרותי שהוצג לעיל.

60. למותר לציין, כי ככל שיעמוד על הפרק פתרון מקביל, אשר ניתן ליישום, שעומד במכלול העקרונות שפורטו לעיל ושיוביל לדעת הממונה לתוצאה תחרותית השקולה לזו שבתנאים המוצעים – הממונה תהיה נכונה לעדכן את התנאים המוצעים. כמו כן, ככל שיחול שינוי נסיבות מהותי בתמונה התחרותית הנוגעת לניטול מטען כללי, יהיה בכך כדי להביא לבחינה מחדש של התנאי והצורך במימוש.

ג. גדות

1.ג. פעילות גדות והשתתפותה בהליך המכירה

61. גדות¹⁵ היא חברת האם של חברת גדות אחסון ושינוע (שותפות מוגבלת) (להלן גדות דרום), המפעילה את מסוף הכימיקלים הדרומי בנמל חיפה (להלן המסוף הדרומי). המסוף הדרומי הוא המסוף היחיד בישראל המספק שירותי פריקת כימיקלים מאוניית צובר למיכלי אחסון הצמודים למקום הפריקה. משכך, בשנת 1988 הוכרזה גדות דרום כבעלת מונופולין בתחום פירוק, שינוע ואחסון של כימיקלים נזליים בנשפך (צובר).¹⁶

62. במסגרת שלב המיון המקדים בהליך המכירה, פנתה גדות בכוונה להגיש הצעה במכרז. ממכתבם מיום 3.1.2021 עודכנו כי גדות [REDACTED] חברו יחדיו בקבוצה לצורך ההשתתפות בהליך המכירה. בכלל זה, נחתם מזכר הבנות בין החברות, לפיו [REDACTED].

2.ג. הענף הרלוונטי והניתוח התחרותי

[REDACTED] ככלל, שירותי ניטול כימיקלים ניתנים על ידי שלושה נמלים בלבד בישראל – גדות דרום, נמל אשדוד ונמל חיפה. שירותים אלה ניתנים ליבואני הכימיקלים בישראל, כשחלקם מייבאים לצרכי שימוש עצמי וחלקם לצרכי סחר. [REDACTED]

¹⁵ גדות היא חברה פרטית המוחזקת בבעלות מלאה של קרן טנא – שותפות אשר השותף הכללי בה נמצא בבעלות עקיפה של לאומי פרטנרס (20%), אריאל הלפרין (33.6%), רן בן אור (16.8%), אי אייל אטיה (16%) ודורי בראון (13%).
¹⁶ הכרזה לפי סעיף 26(א) לחוק על גדות מסופים לכימיקלים (1985) בע"מ כבעלת מונופולין בפירוק, שינוע ואחסון של כימיקלים נזליים בנשפך, תחרות 4100060 (25.12.1988). יצוין כי בנוסף לפעילות בגדות דרום, מבצעת גדות גם ניטול כימיקלים במסוף הכימיקלים הצפוני בנמל חיפה, אך זהו שירות שאינו ניתן ללקוחות חיצוניים אלא משמש, ככלל, את גדות עצמה במסגרת פעילותה בתחום הסחר בכימיקלים.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

64. לאור האמור, לו תרכוש גדות את נמל חיפה עשוי לעלות חשש תחרותי לפיו תפגע גדות בתנאי המסחר [REDACTED] בנמל חיפה, מתוך ציפייה שלפחות חלק מהלקוחות יעברו לניטול כימיקלים באוניות צובר דרך גדות דרום.

65. בדיקה קודמת שנערכה ברשות העלתה כי [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

66. נוכח האמור, גם אם גדות יזכו בהליך המכירה, ימשיכו לפעול מספר שחקנים בפריקת כימיקלים, באופן שיגביל את יכולתה של גדות לפגוע בתנאי המסחר בתחום זה.

67. לאור האמור בחלק זה, אנו סבורים שלא עולה חשש תחרותי מהשתתפותה של גדות בהליך המכירה של נמל חיפה ועל כן אנו לא רואים כל מניעה להשתתפותה.

ד. ים השיבלים

1. ד. פעילות ים השיבלים והשתתפותה בהליך המכירה

68. ים השיבלים היא חברה פרטית,¹⁷ המפעילה מזה עשרות שנים את ממגורת דגון בחיפה. הממגורה ורציף הפריקה הייעודי לגרעינים בדגון משמשים לפריקה ואחסון של גרעינים המיובאים לישראל [REDACTED]. בישראל נפרקים בכל שנה כ-5.2 מיליון טון גרעינים ומוצרי מספוא אחרים, [REDACTED].

69. בשלב המיון המקדים בהליך המכירה הגישו ים השיבלים [REDACTED] הצעה משותפת, במסגרתה חלקה של ים השיבלים בשותפות יעמוד על [REDACTED].

70. באפריל 2021 זכתה גדות במכרז שפרסמה חנ"י לבחירת מפעיל חדש לממגורת דגון, לתקופה בת 6 שנים, עם אפשרות להארכת ההפעלה ב-4 שנים נוספות. יובהר כי הניתוח התחרותי המוצג להלן עומד בעינו, תחת השינויים המתחייבים, גם במקרה בו גדות תממש את זכייתה טרם הגשת הצעתה בהליך המכירה.

¹⁷ בבעלות (בשרשור) יואב בן דרור, מיכאל ולאח שרן ותאיר ליסאואר.

2.ד. הענף הרלוונטי והחשש התחרותי

71. ייבוא הגרעינים לישראל נחלק לשתי קבוצות מוצרים עיקריות: האחת, גרעינים בתצורתם הטבעית, המיועדים להמשך עיבוד במפעלים בישראל; והשנייה, מוצרי גרעינים, שהם גרעינים מעובדים. בין שתי הקבוצות קיימים הבדלים מסוימים בשיטות הייבוא שלהן, אך לצורך הניתוח התחרותי דבאן נתייחס לשתי קבוצות אלה במאוחד כ"גרעינים".

72. הובלה ימית של גרעינים מתבצעת באמצעות אוניות צובר "יבש", קרי גרעינים בתפזורת, או באמצעות אוניות המובילות את הגרעינים בשקים. פריקת הגרעינים בנמל מאוניות צובר מתבצעת, בדומה לפריקת כימיקלים, לאחסון במיכלים, קרי ממגורות, או פריקה ב"מסירה ישירה" מהאוניות ישירות למשאיות המובילות את הגרעינים ללקוח.

בישראל פועלות כיום שתי ממגורות גרעינים: האחת, דגון בחיפה בהפעלת ים השיבלים, והשנייה בנמל אשדוד בהפעלת לוגיסטיקה, שבבעלות ממ"ן.

74. נוסף על הפריקה בממגורות דגון ונמל אשדוד, גרעינים נפרקים גם בנמל חיפה, בנמל אשדוד ובמספנות ישראל, גם כן.

75. לאור התחרות האופקית בין דגון ונמל חיפה, עולה החשש כי דגון, באמצעות ים השיבלים, תוכל לפגוע בתנאי הסחר של יבואני הגרעינים שעושים שימוש בנמל חיפה, מתוך מטרה כי יעברו לקבל שירותים בדגון.

3.ד. ניתוח תחרותי – תחום פריקת הגרעינים

76. מבדיקתנו עלה, כי החשש התחרותי המתואר לעיל מופג ממספר טעמים.

77. ראשית, הגם שישנה זיקה אופקית בין דגון ונמל חיפה, מנתונים שנאספו על ידי הרשות עולה כי אמנם כמו כן, נמל חיפה מבצע את פריקת הגרעינים. יוצא, כי אין אינדיקציה לשינוי בכוח השוק של דגון במקרה שים השיבלים תזכה בהליך המכירה ותרכוש, יחד עם שפיר, את מניות נמל חיפה.

שנית,

79. גם בניתוח הצופה פני עתיד ניתן לחזק את הפגתו של החשש התחרותי, [REDACTED] באופן שיגדיל את כוחו התחרותי מול דגון וכן אינדיקציות שהעלו אפשרות לכניסות עתידיות נוספות.

80. לאור האמור, יוצא כי החשש התחרותי מופג, באופן המאפשר את המשך השתתפות ים השיבלים בהליך המכירה.

ה. ממך

ממך היא חברה ציבורית,¹⁸ ולה פעילויות מגוונות.¹⁹ הפעילות הרלוונטית לענייננו היא אחזקותיה בחברת לוגיסטיקה, המפעילה כאמור את הממגורה בנמל אשדוד, ובכלל זה מספקת שירותי פריקה ואחסון של גרעינים. כאמור, בדומה לדגון, הממגורה בנמל אשדוד מספקת שירותי אחסון, אך בשונה מדגון, [REDACTED]

בהתאם למכתבכם מיום 31.1.2021, בשלב המיון המקדים בהליך המכירה הגישה ממך, יחד עם חברות נוספות, הצעה משותפת להשתתפות. במסגרת הצעה זו, חלקה של כל אחת מהמשתתפות בקבוצה יהיה כדלקמן: [REDACTED]

83. לכאורה, החשש התחרותי שפורט לעיל לו תזכה ים השיבלים בהליך המכירה, עולה באופן דומה גם בעניין ממך, ואף למעלה מכך, [REDACTED]²⁰. אלא שהטעמים שתוארו לעיל להפגת החשש בעניין דגון יפים גם לעניין ממך, ואף ניתן להוסיף לכך את הדברים הבאים:

84. ראשית, כפי שעולה מנתונים שבידינו, היקף הפעילות של רציף נמל אשדוד (בהפעלת לוגיסטיקה) בפריקת גרעינים [REDACTED], באופן המרחיק אף יותר את החשש התחרותי; ושנית, בשל המרחק הגאוגרפי ניתן להניח כי רציף הגרעינים בנמל אשדוד הוא תחליף רחוק יותר לנמל חיפה מאשר דגון.

85. נוכח האמור, אין אנו רואים מניעה להשתתפות ממך בהליך המכירה ולאפשרות זכייתה ברכישת נמל חיפה.

1. סיכום

86. מסמך זה מפרט את הבדיקה התחרותית שבוצעה בעניין הליך מכירת מניות נמל חיפה, תוך התמקדות בארבעה פונטים: תעשיות מספנות ישראל, גדות, ים השיבלים וממך.

¹⁸ בשליטת תעבורה אחזקות בע"מ, שבתורה נשלטת (בשרשור) ע"י משפחת לבנת.

¹⁹ בין פעילויות ממך ניתן למנות את הפעלת מסוף המטענים בנתב"ג, בגין פעילות זו אף הוכרזה ממך כבעלת מונופולין בשוק ניהול, תפעול והספקת שירות של מסוף מטענים בהובלה אווירית (החלטת הממונה מיום 15.1.1995).

²⁰

87. מבדיקתנו עלה, כי אין מניעה מבחינה תחרותית לאפשר לגדות, לים השיבלים ולממן להמשיך ולהשתתף בהליך המכירה ללא תנאים.

88. מנגד, באשר לתעשיות מספנות ישראל, מצאנו כי מתקיים חשש תחרותי בשוק ניטול המטען הכללי, באופן שעשוי להביא לפגיעה תחרותית משמעותית. בכלל זה, ירידת מספר השחקנים בשוק משלושה לשניים בלבד, תוך הותרת נתח שוק משמעותי בידי החברה המאוחדת, מקום ותרכוש תעשיות מספנות ישראל את נמל חיפה.

89. מאחר שהחשש התחרותי לא הופג, אנו ממליצים כי אם תזכה תעשיות מספנות ישראל בהליך המכירה ובטרם תממש זכייה זו, תקיים את התנאים המפורטים במכתבנו זה.

90. כפי שפורט לעיל, עיקרו של התנאי במכירת נמל מספנות, להוציא [REDACTED] לצד ג', [REDACTED] אם לא יקוים התנאי במלואו, לא תוכל לממש מספנות את זכייתה בהליך המכירה. שכן, קיום התנאי כאמור יביא להפגת החשש התחרותי שתואר לעיל, באופן שיאפשר רכישת נמל חיפה על ידי תעשיות מספנות ישראל מבלי להביא לפגיעה תחרותית ממשית.

91. כאמור, נכון למועד כתיבת מכתב ייעוץ זה לא נמצא פתרון חלופי המפיג את החשש בתחום המטען הכללי. עם זאת, אנו פתוחים לשקול מחדש את המלצתנו ככל שיתרחש שינוי נסיבות אשר יאפשר פתרון תחרותי חלופי לחשש שתואר לעיל.

אנו זמינים לכל שאלה או הבהרה.

בברכה ובכבוד רב,

מיכל הלפרין

הממונה על התחרות