



המחלקה המשפטית

ירושלים, א' בסיון
התשע"ח
15 במאי 2018

לכבוד:

מר גד שניצר, עו"ד
הלשכה המשפטית
חברת נמלי ישראל – פיתוח ונכסים בע"מ
מנחם בגין 74
תל אביב – יפו 67215

בדואר רשום ובדוא"ל: gads@israports.co.il

שלום רב,

הנדון: מתן ייעוץ בעניין מכרז למתן הרשאה להפעלת מסוף הכימיקלים הדרומי בנמל חיפה
סימוכין: פנייתכם מיום 18.12.2017

הריני מתכבד לפנות אליך בעניין שבנדון כדלקמן:

1. בעקבות פניית חברת נמלי ישראל – פיתוח ונכסים בע"מ (להלן: "חנ"י") ובהתאם לקבוע בחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013, בחנה רשות ההגבלים העסקיים (להלן: "הרשות") את היבטי התחרות הענפית בהפעלת מסוף הכימיקלים הדרומי בנמל חיפה. להלן עמדתנו המייעצת:

א. מסוף הכימיקלים הדרומי בנמל חיפה – רקע כללי

2. על פי בדיקתנו, מסוף הכימיקלים הדרומי בנמל חיפה מעניק בין היתר, שירותי פריקה, טעינה ואחסון של כימיקלים נוזליים המיובאים ומיוצאים בצובר. במסוף קיימת צנרת להעברת כימיקלים מאניות צובר לכימיקלים מיכליים באחסון בנפחים שונים הנעים בין מ"ק ועד מ"ק ובנפח כולל של מ"ק. כמו כן, בשטח המסוף מותקן ציוד עזר נוסף לצורך השירותים המוענקים בו.

3. כיום הפעלת המסוף מתבצעת על ידי גדות אחסון ושינוע (שותפות מוגבלת) (להלן: "גדות דרום"). ההרשאה להפעלת המסוף ניתנה לגדות דרום ביום 14.9.1960 ומאז הוארכה מעת לעת.

4. מסוף הכימיקלים הדרומי הוא המסוף היחיד בישראל המספק שירותי פריקת כימיקלים מאונית צובר למיכלי אחסון הצמודים למקום הפריקה (מיכלי חוף). ביום 25 בדצמבר 1988 הוכרזה גדות דרום כמונופולין בתחום פירוק, שינוע ואחסון של כימיקלים נוזליים בנשפך (צובר).¹

ב. המכרז

¹ הכרזה על קיום מונופולין: גדות מסופים לכימיקלים (1985) בע"מ (25.12.1988) הגבלים עסקיים 4100060.

5. בהתאם לטיוטת מסמכי המכרז שקיבלנו מחנ"י, ההרשאה להפעלת מסוף הכימיקלים הדרומי תינתן ל- [REDACTED].

6. הזוכה במכרז ישלם דמי הרשאה בסכום שיקבע ויפורט במסמכי המכרז הסופיים וכן דמי שימוש משתנים בגין כל טון מטען העובר בשטח ההרשאה. התחרות בהליך היא על [REDACTED].

7. לקראת המכרז חנ"י יצאה בבקשה לקבלת מידע (RFI- request for information) לגבי עיסוקיהם ויכולתם של המתעניינים בהגשת הצעות למכרז. לבקשה נענו [REDACTED] חברות: [REDACTED].
[REDACTED]
[REDACTED]. כמו כן נמסר לנו כי קיימת התעניינות מצד [REDACTED]. גדות דרום מעוניינת גם היא לגשת למכרז ולהמשיך להפעיל את המסוף הדרומי. בדיקתנו בחנה את השפעתם של כל אחד מהמציעים הפוטנציאלים הללו על התחרות הענפית.

ג. יבוא כימיקלים נזליים לישראל

8. כימיקלים נזליים הם קבוצה גדולה ומגוונת של חומרים מסוגים שונים המשמשים כחומרי גלם בתעשיות השונות כגון: תעשיית החקלאות, תעשיית הפרמצבטיקה, תעשיית הפלסטיקה, תעשיית הקוסמטיקה, תעשיית המזון ועוד.

9. יבוא כימיקלים נזליים מבוצע הן על ידי חברות יצרניות בתעשיות השונות (לקוחות הקצה) והן על ידי חברות שעיסוקן הוא יבוא וסחר בכימיקלים והן משווקות את הכימיקלים המיובאים על ידן ללקוחות הקצה. לעיתים, טרם שיווק הכימיקלים ללקוחות הקצה, סוחר הכימיקלים מבצעים עיבוד לכימיקל ומוכרים את התערובת המעובדת ללקוחות הקצה.

10. פעילות סחר בכימיקלים היא פעילות התיווך בין ספק הכימיקל בארץ המוצא לבין לקוח הקצה כאשר סוחר הכימיקלים משתמש בספקי שירות (שירותי שינוע מארץ המוצא, שירותי אחסון ושירותי שינוע יבשתי בישראל) במקטעים שיצוינו להלן.

11. בשל היות כימיקלים חומר מסוכן קיימות מגבלות שונות על כל פעילות העוסקת בתחום זה וזאת מכוח חוק חומרים מסוכנים, התשנ"ג-1993, תקנות החומרים המסוכנים (סיווג ופטור), התשנ"ו-1996 ותקנות החומרים המסוכנים (אמות מידה לקביעת תוקף היתרים), התשס"ג-2003. כך למשל, כל עיסוק בכימיקל החל מההובלה, דרך אחסון וכלה בשימוש, מחייב קבלת היתר מהמשרד להגנת הסביבה. התנאים הנקובים בהיתר משתנים בהתאם לזהות הכימיקל ורמת הסיכון שהוא נושא. לדוגמא, כימיקלים דליקים המשונעים בצובר ניתן לאחסן רק במסוף הכימיקלים הצפוני בנמל חיפה (להלן: "מסוף הכימיקלים הצפוני").

12. פעילות יבוא כימיקלים כוללת ארבעה מקטעים: שינוע מארץ המוצא, פריקה בישראל, אחסון ושינוע יבשתי. כפי שיפורט כעת, בחינת הרשות העלתה כי פריקה ואחסון במיכלי חוף של כימיקלים ששונעו באוניות צובר מהווה שוק מובחן.

13. **המקטע הראשון** הוא **שינוע הכימיקל מארץ המוצא לישראל**. במקטע זה יבואן הכימיקל מתקשר עם ספק הכימיקל בארץ המוצא וחלק מההתקשרות נקבע אופן השינוע (באוויר, בים או ביבשה) ואמצעי השינוע (בשינוע ימי- בצובר או באריזות). לעיתים ספק הכימיקל בארץ המוצא בוחר את אופן ואמצעי השינוע ומתקשר עם חברת השילוח ולעיתים יבואן הכימיקל מבצע התקשרות זאת.
14. מבדיקת הרשות עולה כי הובלה דרך האוויר והובלה דרך היבשה מוגבלות ביחס להובלה בים באמצעות אונית צובר. הובלה אווירית יקרה יותר ומאפשרת הובלה של כמויות קטנות באופן ניכר מהובלה דרך הים או היבשה. כמו כן שינוע אווירי של חומרים מסוכנים כפוף לתקנות הטיס (הובלת חומרים מסוכנים), התשמ"ד-1983 המבוססים על הוראות ארגון התעופה הבינלאומי (ICAO). הובלה יבשתית גם היא מוגבלת וזאת כיוון שמעבר סחורות לישראל וממנה אפשרי רק דרך שני מעברי הגבול בין ישראל לירדן ומעבר הגבול בין ישראל למצרים.
15. שערי הכניסה לישראל עבור כימיקלים המגיעים דרך הים הם נמל חיפה, מסופי הכימיקלים הצפוני והדרומי בחיפה, נמל מספנות ישראל ונמל אשדוד.
16. ואכן, מהנתונים שנאספו ונבחנו ברשות עולה כי עיקר הכימיקלים הנוזליים מגיעים לישראל דרך הים, הובלה יבשתית היא מוגבלת וחלק קטן מיבוא הכימיקלים לישראל נעשה בדרך זו ואחוז זניח מאוד עד אפסי מגיע דרך האוויר. עוד עולה מהנתונים כי שערי הכניסה העיקריים הם המסוף הצפוני והמסוף הדרומי בחיפה.
17. יבוא כימיקלים נוזליים דרך הים מתאפשר באמצעות אונית צובר או באמצעות אונית משא הנושאות עליהן אריזות שונות כגון איזוטנק, פלקסיטנק, קוביות וחביות.
18. בחינת הרשות העלתה כי קיים פער משמעותי בין כמות הכימיקלים שניתן להביא באמצעות אונית צובר לבין הכמות אותה ניתן להביא באמצעים האחרים. בשל ההבדלים בין קיבולת אונית צובר לקיבולת החבילות הארוזות, יבוא כמויות גדולות מצריך השכרה או רכישה של אריזות בהיקף גדול, פריקתן והובלתן ליעד לשם אחסון. לצורך המחשה, קיבולת של אונית צובר קטנה אחת שוות ערך לקיבולת של כ-500 איזוטנקים.
19. ביחס לייבוא כמויות גדולות קיימת העדפה אצל יבואנים להובלה באמצעות אונית צובר. לרוב, כאשר יש צורך ביבוא בהיקפים גדולים, אמצעי היבוא האחרים שאינם צובר אינם מהווים תחליף קרוב מספיק מבחינת העלות הכוללת של היבוא. גם מבחינה לוגיסטית יבוא באמצעות אונית צובר נוח יותר וזאת בעיקר ביבוא בכמויות גדולות.
20. ואכן מהנתונים שנאספו ונבחנו ברשות עולה כי למעלה ממחצית מיבוא הכימיקלים מתבצע באמצעות אוניות צובר. כמו כן, מבדיקת הרשות עולה כי אופן ההובלה תלוי בגורמים רבים ולעלויות הפריקה כשלעצמן אין משמעות רבה על בחירת היבואן. כך שהחלטה לייבא כימיקלים בצובר איננה צפויה להיות מושפעת מעלייה במחיר הפריקה.
21. מכל האמור לעיל, מסקנת בחינת הרשות היא כי פריקה של כימיקלים נוזליים באונית צובר מהווה שוק נפרד עבור יבואני ויצואני כימיקלים ובעיקר עבור אלו המייבאים או המייצאים כמויות גדולות.

22. **המקטע השני** הוא **פריקת הכימיקל בשער הכניסה לישראל**. אופן פריקת הכימיקל, כלומר העברת הכימיקל מאמצעי השינוע לאחסון או לאמצעי שינוע נוסף, ומקום פריקתו תלויים באופן השינוע ובאמצעי השינוע.

23. כימיקל המיובא באוניית צובר נפרק באמצעות צינורות ייעודיים בדרך של שאיבת הכימיקל מאמצעי השינוע לאחד משלושת סוגי המיכלים הבאים: מיכל אחסון בחצר יבואן הכימיקל (מיכל חוף), כלומר הזרמה ישירה של הכימיקל מאוניית הצובר למיכל בבעלות היבואן; אמצעי הובלה יבשתי (מיכלית כביש או אריזה על גבי משאית) או מיכל אחסון הסמוך לשער הכניסה (מיכל חוף) שאינו בבעלות היבואן. בחירת סוג המיכל אליו נפרק הכימיקל תלויה במקום שאליו מגיעים הכימיקלים לישראל וביכולת האחסון של היבואן או לקוח הקצה.

24. מבחינת הרשות עולה כי פריקה מאמצעי ההובלה ישירות למיכלי אחסון בחצר היבואן קיימת רק למספר חברות מצומצם ורק לכימיקלים המגיעים למסוף הצפוני. החברות להן קיימת יכולת כזאת הן: דור כימיקלים בע"מ (להלן: "**דור כימיקלים**"), בתי זיקוק לנפט בע"מ (להלן: "**בז"ן**"), חיפה כימיקלים בע"מ (להלן: "**חיפה כימיקלים**") וגדות מסופים לכימיקלים בע"מ (1985) החברה האם של גדות דרום (להלן ביחד: "**קבוצת גדות**").²

25. פריקה מאוניית צובר ואחסון במיכלי אחסון שלא נמצאים בחצר היבואן אך נמצאים סמוך לשער הכניסה אפשרית רק במסוף הכימיקלים הדרומי אשר בו כאמור קיימים כ- מיכלים בגדלים שונים בעלי קיבולת כוללת של כ- מ"ק. כל המיכלים למעט שניים מיועדים לאחסון כימיקלים נוזליים שאינם דליקים קרי, שנקודת ההבזקה שלהם עולה על 62.5 מעלות צלזיוס. משכך, בדיקת הרשות התמקדה בפריקה ואחסון של כימיקלים שאינם דליקים.

26. פריקה מאוניית צובר למיכלית או לאריזה המותקנת על גבי משאית ניתן לבצע במסופי הכימיקלים הצפוני והדרומי, בנמל חיפה, נמל אשדוד ונמל מספנות ישראל. אם הפריקה נעשית באופן הזה, נדרש לאחסון את הכימיקלים בחצר היבואן או לקוח הקצה או לחלופין אצל חברה המעניקה שירותי אחסון.

27. **המקטעים השלישי והרביעי** הם מקטעי **האחסון והשינוע היבשתי**. ככלל, ניתן לפרוק את הכימיקלים ישירות למיכלי אחסון או לפרוק לאמצעי שינוע יבשתי אשר מוביל את הכימיקלים למקום אחסונם, כפי שיפורט בהמשך.

28. פריקה ואחסון במיכלי אחסון מהווה שירות מובחן. פריקת כימיקלים מאוניית צובר למיכלית כביש או מיכלים על גבי משאית ואחסונם במחסנים מרוחקים ממקום הפריקה, אינם מהווים תחליף קרוב לשירות זה. זאת משום שהאפשרויות האחרות הן בעלת עלות כלכלית גבוהה יותר וכרוכות בקשיים לוגיסטיים.

² בשטחה של קבוצת גדות במסוף הצפוני קיימים שני מיכלים המשמשים את חברת נילית בע"מ, לצרכי פעילות הסחר או היצור שלה.

29. אחסון בחצר היבואן או אצל לקוח הקצה מצריך תשתית מתאימה הכוללת גם קבלת אישורים מהמשרד להגנת הסביבה, כיבוי אש ועוד. מבחינת הרשות עולה כי למרבית היבואנים אין יכולת לאחסן כמויות גדולות אצלם ולכן הם נדרשים לפתרונות אחרים.

30. מבחינה כלכלית פריקה מאונית הצובר, שינוע ואחסון זמני במחסן שאינו בחצר היבואן או לקוח הקצה יוצרת עלות כפולה כיוון שלאחר מכן יש להעביר שוב את המיכלים ממקום האחסון הזמני ליבואן או לקוח הקצה (double handling).

31. מבחינה לוגיסטית, כאמור, אונית צובר בעלת קיבולת גבוהה פי כמה מכל סוגי האריזות. לכן פריקה ואחסון במקום מרוחק ממקום הפריקה מצריכה עשרות משאיות להובלת הכימיקלים ממקום הפריקה למקום האחסון תוך זמן קצר, לעומת זאת, פריקת אוניית הצובר למיכלי חוף נעשית באמצעות צנרת המחברת ישירות בין האוניה והמיכל.

32. לסיכום, פריקה ואחסון במיכלי חוף של כימיקלים ששונעו באוניות צובר מהווה שוק מובחן. שירות זה ניתן רק במסוף הכימיקלים הדרומי ללקוחות שאין להם מיכלי חוף ובמסוף הכימיקלים הצפוני ליבואנים המחזיקים במיכלי חוף.

ד. השפעה תחרותית של הגורם המפעיל את המסוף

33. מכל האמור לעיל בפרק הקודם עולה כי מסוף הכימיקלים הדרומי הוא האתר היחיד בו מתאפשרת קבלת שירותי פריקת אוניות צובר למיכלי חוף. לא נמצא תחליף קרוב מספיק ליבוא כימיקלים באמצעי שינוע אחר או לאחסנת כימיקלים במיכלים המרוחקים מקו החוף.

34. מכאן שבעת הקצאת הזכות להפעלת המסוף הדרומי יש לקחת בחשבון את העובדה שהנכס העומד להקצאה מעניק שירות בעל חשיבות רבה בתחום היבוא והסחר בכימיקלים. על כן יש לבחון מועמדים פוטנציאליים להגשת מועמדות למכרז מנקודת מבט כפולה: בהיבט האנכי יש לבחון את ההשפעה תחרותית של החזקה של שחקן בשרשרת של יבוא כימיקלים בישראל במסוף הדרומי; בהיבט האופקי יש לבחון את ההשפעה התחרותית של החזקה של שחקן המתחרה בפועל או בכוח במסוף הכימיקלים הדרומי.

ד.1. היבט אנכי

35. חשש אנכי יכול לנבוע הן מהפעלת המסוף הדרומי על ידי חברה הפועלת במעלה שרשרת הערך, דהיינו שחקן הפועל במקטע ההובלה הימית והן מחברה הפועלת במורדה, דהיינו במקטעי הסחר או ההובלה היבשתית.

ד.1.א. חשש אנכי מהפעלת המסוף על ידי סוחר כימיקלים

36. המסוף הדרומי, כפי שצוין, מהווה מסוף אוניברסלי יחיד בו ניתן לקבל שירותי אחסון במיכלי חוף. כאמור, יבואני כימיקלים מתחלקים לשני סוגים: לקוחות קצה המייבאים כימיקלים לצורך פעילות היצור שלהם וסוחרי כימיקלים המתווכים בין ספקי הכימיקלים בארץ המוצא ללקוחות הקצה בישראל. בהתאם, לקוחות המסוף הדרומי מתחלקים גם כן לשני סוגים אלו.

37. החשש האנכי העולה במקרה של הפעלת המסוף הדרומי על ידי סוחר כימיקלים העוסק בסחר בכימיקלים שאינם דליקים הוא פגיעה בפעילותם של סוחר כימיקלים אחרים עד כדי דחיקתם. כמו כן ישנו חשש לפגיעה בלקוחות הקצה שמייבאים כימיקלים באופן עצמאי כך שיעדיפו רכישת כימיקלים מסוחר המספק שירותי סחר ולו יכולת פריקה ואחסון במסוף הצפוני.

38. עבור סוחר כימיקלים הרוצים לייבא כימיקלים שאינם דליקים בצובר בכמויות גדולות מסוף הכימיקלים הדרומי מהווה כיום אפשרות אחסון יחידה. מתפעל המסוף יכול לפגוע בתנאי הסחר (אם על ידי העלאת מחיר ואם על ידי פגיעה באיכות השירות) באופן כזה שימנע ממתחריו במקטע הסחר להציע את שירותיהם במחיר תחרותי דבר העלול להביא לדחיקתם.

39. נוסף על כך, מטבע הדברים, לצורך הפעלת המסוף למפעיל המסוף קיימת גישה למידע אודות פעילות היבואנים אשר מאחסנים במסוף את הכימיקלים. מידע זה כולל את הכמות המיובאת על ידי כל חברה, מועד היבוא, שם הספק בחו"ל, ועוד. כמו כן הפעלת המסוף מאפשרת למפעיל המסוף יכולת שליטה באיכות הכימיקל כיוון שמפעיל המסוף אחראי לפריקתו ולאחסונו – פעילות רגישה שאם תבוצע שלא כראוי עלולה לפגוע באיכות הכימיקל.

40. החשיפה למידע והשליטה על איכות הפריקה והאחסון מקנים למפעיל המסוף יכולת לפגוע ביבואנים השונים המאחסנים אצלו. אם מפעיל המסוף הוא גם סוחר בכימיקלים קיים לו גם תמריץ לעשות שימוש במידע המזדמן לו על ידי הפעלת המסוף כדי לדחוק את מתחריו.

41. עבור לקוחות הקצה המייבאים כימיקלים באופן עצמאי ניתן להפעיל כוח באופן דומה. בפני לקוחות קצה המבקשים לייבא כימיקלים עומדות שתי אפשרויות: הם יכולים לייבא באופן עצמאי באמצעות התקשרות עם ספקים שונים לאורך שרשרת האספקה ולחילופין, הם יכולים להתקשר עם סוחר כימיקלים מקומי.

42. במידה שיחליטו לבצע יבוא עצמאי, לקוחות שיבקשו לייבא בכמויות גדולות יפנו ליבוא באמצעות אונית צובר ואחסון במיכל חוף. לקוח קצה שאין ברשותו מיכל חוף יפנה לקבל שירותי אחסון ממפעיל מסוף הכימיקלים הדרומי.

43. כיום, ישנם שני סוחר כימיקלים בלבד אשר בבעלותם מיכלי חוף: קבוצת גדות ודור כימיקלים. מכאן, החלופות העומדות בפני לקוח קצה הרוצה לייבא כימיקלים בכמויות גדולות היא ייבוא עצמאי ורכישת שירותי פריקה ואחסון ממפעיל מסוף הכימיקלים הדרומי (כיום גדות דרום) או רכישת כימיקלים מסוחר כימיקלים דור כימיקלים או מקבוצת גדות. עם זאת, כיום עוסקת דור כימיקלים

44. לכן, קיים תמריץ לסוחר כימיקלים העוסק בסחר בכימיקלים שאינם דליקים המפעיל את מסוף הכימיקלים הדרומי לדחוק את לקוחות הקצה מיבוא עצמאי ואחסון במסוף הדרומי על מנת לזכות בהם כלקוחות במקטע הסחר. התמריץ גובר ככל שלמתפעל המסוף קיימים מיכלים נוספים במסוף הצפוני המשמשים אותו לצורך פעילות הסחר.

45. לצד התמריץ התחרותי השלילי, קיימת גם יעילות באינטגרציה אנכית בין סוחר כימיקלים לבין תפעול מסוף לפריקה ואחסון כימיקלים. סוחר כימיקלים יעשה שימוש בידע שלו בהתאמת הכימיקלים השונים שהוא מייבא לסוגי המיכלים השונים ובתזמון היקפי היבוא על מנת למקסם באופן אופטימלי את השימוש בקיבולת מיכלי האחסון.

46. מהאמור עולה כי קיים חשש תחרותי בהפעלת מסוף הכימיקלים הדרומי על ידי סוחר כימיקלים העוסק בסחר של כימיקלים שאינם דליקים. חרף היעילות המסוימת שבהפעלת המסוף על ידי סוחר כימיקלים, הפעלת המסוף על ידי סוחר כימיקלים בעל יכולת ותמריץ מספק לדחיקת מתחרים ולקוחות קצה אינה כדאית על רקע החשש התחרותי האמור.

47. כאמור, קבוצת גדות ודור כימיקלים הם סוחרים כימיקלים ולהם מיכלים בעלי קיבולת של עשרות אלפי מ"ק במסוף הכימיקלים הצפוני. לכן, סוחר כימיקלים שאינו בעל מיכלי חוף שיתפעל את המסוף הדרומי יתקשה לדחוק סוחרים אחרים שכן אלה יוכלו לפנות לקבל שירותי אחסון מקבוצת גדות ודור כימיקלים. כמו כן, סוחר כימיקלים שאינו דומיננטי בתחום הכימיקלים שאינם דליקים יתקשה לנצל בעצמו את כל קיבולת המיכלים במסוף הדרומי לפעילות הסחר שלו ולכן סביר כי ימשיך להעניק שירותי פריקה ואחסון לסוחרים כימיקלים ויבואנים אחרים. לאור העובדה שכיום דור כימיקלים [REDACTED] החשש התחרותי מופג ביחס אליה.

48. משכך, מסקנת בדיקת הרשות היא שאף שהפעלת המסוף על ידי סוחר כימיקלים טומנת בחובה חשש תחרותי, הוא מרוסן נוכח קיומם של סוחרים כימיקלים שלהם מיכלי חוף. לעומת זאת, ביחס לקבוצת גדות הסוחרת [REDACTED] וכן בעלת מיכלי חוף החשש האמור מתקיים.

ד.1.ב. חשש תחרותי מחברות הפועלות במקטעי ההובלה היבשתית והימית

49. הפעלת המסוף על ידי חברה העוסקת גם בהובלה יבשתית או בהובלה ימית, עלולה להעלות חשש תחרותי שכן הפעלת המסוף עשויה לאפשר למפעיל המסוף לדחוק את מתחריו במקטע ההובלה. מסקנת בחינת הרשות היא כי ביחס לשני מקטעים אלו החשש התחרותי מופג.

50. ביחס למקטע ההובלה היבשתית קיימים מתחרים רבים. כמו כן הובלה יבשתית של כימיקלים נוזליים אינה נעשית רק ממסוף הכימיקלים הדרומי ומשכך לא קיים חשש שקשירה בין שירותי המסוף לשירותי ההובלה יוביל לדחיקת מתחרים ממקטע זה. שינוע כזה מבוצע גם מהנמלים השונים. יתרה מכך, כבר היום קבוצת גדות פעילה בתחום השינוע היבשתי באמצעות חטיבת שלח אשר מהווה חלק מקבוצת גדות ועל אף זאת קיימים לה מתחרים רבים במקטע זה. לכן לא עולה במקטע זה חשש תחרותי.

51. החשש ביחס למקטע ההובלה הימית מופג על רקע אופיו הגלובלי של התחום וקיומם של מתחרים רבים ומשמעותיים בתחום זה. כמו כן, על מנת שדחיקת חברות ספנות אחרות תהיה כדאית מבחינה כלכלית, יצטרך מפעיל המסוף להחזיק קיבולת שינוע אשר מסוגלת למלא לכל הפחות חלק גדול מהביקוש לשירותים אלו במסוף הכימיקלים הדרומי, יכולת שבהסתברות גבוהה אינה נמצאת בידי מי מהחברות שהביעו התעניינות במכרז.

ד.2. היבט אופקי פוטנציאלי

52. כפי שנכתב לעיל, מלבד מיכלי החוף הקיימים במסוף הכימיקלים הדרומי, קיימים מיכלי חוף במסוף הכימיקלים הצפוני. החברות להן מיכלי חוף במסוף הצפוני הן קבוצת גדות, חיפה כימיקלים, בז"ן ודור כימיקלים.

53. הפעלת מסוף הכימיקלים הדרומי על ידי שחקן שעשוי להתחרות בפעילות הפריקה והאחסון דרך המסוף הצפוני עלולה לאיין מתחרה פוטנציאלי בתחום זה. על מנת ששחקן ייחשב כמתחרה פוטנציאלי בפעילות המסוף הדרומי יש לבחון האם קיימים לו התמריץ והיכולת להתחרות בפעילות מסוף הכימיקלים הדרומי. שחקן הפועל בתחום הסחר בכימיקלים בהיקף רחב ומחזיק במיכלי חוף במסוף הצפוני עשוי להוות מתחרה כאמור.

54. באופן כללי, במסוף הכימיקלים הצפוני לא ניתנים שירותי אחסון במיכלי החוף לחברות אחרות למעט שני מיכלים של גדות הנמצאים תחת הסכם ארוך טווח לרשות [REDACTED]. למרות היעדר התחרות כיום מצד מסוף הכימיקלים הצפוני, היכולת להתחרות בתחום הפריקה והאחסון מצויה בידי כל אחד מבעלי המיכלים במסוף הצפוני לבין מסוף הכימיקלים הדרומי. הסבירות לתחרות כזו גבוהה יותר מצד קבוצת גדות ודור כימיקלים העוסקות בפעילות סחר בכימיקלים.

55. ליבת הפעילות של חיפה כימיקלים ובז"ן איננה סחר בכימיקלים, הן מייבאות כימיקלים לצורך פעילות היצור שלהן. כלומר, חברות אלו משתמשות בקיבולת המיכלים שלהן לצורך תמיכה במערך היצור שלהן עצמן. יתרה מכך, הן רוכשות שירותי אחסון במסוף הכימיקלים הדרומי מגדות דרום על מנת למלא את כל צורכיהן. פעילות בתחום האחסון כרוכה מבחינתן בוותיקוּר על פעילות הליבה שלהן ולכן סביר שלא קיים בידיהן תמריץ מספק להתחיל להעניק שירותי אחסון כימיקלים לחברות אחרות.

56. לעומתן, דור כימיקלים וקבוצת גדות סוחרות בכימיקלים ומאחסנות כימיקלים לצורך מכירתם. לקבוצת גדות קיבולת של כ- [REDACTED] מ"ק במסוף הצפוני ואף לדור כימיקלים קיימת קיבולת משמעותית במסוף הכימיקלים הצפוני. כמו כן דור כימיקלים נמצאת בתהליכי הקמה של כ- [REDACTED] מיכלים נוספים אשר צפויים להיכנס לשימוש תוך פרק זמן של [REDACTED] לטענת שתי החברות הן אינן נותנות שירותי אחסון לחברות חיצוניות במיכלים אלו, אלא הן עושות שימוש במיכלים אלו לצורך אחסון כימיקלים אותן הן מוכרות כסוחרות בכימיקלים.

57. יחד עם זאת, בגלל כושר האחסון הלא מבוטל של חברות אלו ובגלל עיסוקן והתמחותן ביבוא, אחסון וסחר כימיקלים, ההסתברות כי בידי גדות ודור כימיקלים יהיה תמריץ מספק להעניק שירותי אחסון במסוף הכימיקלים הצפוני אינה מבוטלת. לכן, במידה שקבוצת גדות או דור כימיקלים יזכו במכרז להפעלת מסוף הכימיקלים הדרומי, עולה חשש מאובדן מתחרה פוטנציאלי בתחום פריקת ואחסון כימיקלים בצובר.

58. הניתוח שנערך ברשות התייחס גם לשטחים שכיום אינם מנוצלים לאחסון כימיקלים אך קיימת אפשרות שבעתיד ישמשו ככאלה:

59. במסוף הצפוני קיימים שטחים בהם לכאורה ניתן להקים מיכלי אחסון נוספים. עם זאת, נראה כי קיימים מספר קשיים בהקמת מיכלים נוספים. ראשית, נכון להיום לא קיימת כל תוכנית להקים מיכלים חדשים במסוף הצפוני. שנית, לצורך הקמת מיכלים כאלו נדרשים אישורים רבים וביניהם של עיריית חיפה, המשרד להגנת הסביבה ופיקוד העורף שלצורך קבלתם יידרשו ככל הנראה מספר שנים. לכן, נראה כי השטחים הפנויים במסוף הצפוני אינם מפיגים בעת הזו את החשש העולה מאובדן תחרות פוטנציאלית במקרה שדור כימיקלים או קבוצת גדות יזכו במכרז להפעלת המסוף הדרומי.

60. בנוסף, בשנת 2011, חברת נמל אשדוד פרסמה הליך פומבי לקבלת הצעות למתן זכות שימוש משנית בחלק מן השטח התפעולי של נמל אשדוד, המיועד להקמה והפעלה של מסוף כימיקלים. בשנת 2013 זכו החברות ערבה מיינס בע"מ וכימוטל בע"מ במכרז. עם זאת, מאז הזכייה במכרז לא פעלו החברות להקמת מסוף כימיקלים בנמל אשדוד ולקבלת האישורים המתאימים. על פי המידע שנמסר לרשות, ככול שמי מהזוכות תבקש ליישם בעת הזו את הזכייה, תבחן הבקשה מחדש לאור חלוף הזמן הרב שעבר מאז המכרז ובין השאר יידרש כינוס ועדת מכרזים שתדון בנושא. לכן, הניתוח התחרותי התייחס לשטחים בנמל אשדוד כשטחים פנויים אשר באופן דומה לשטחים הפנויים במסוף הכימיקלים הצפוני בחיפה, אינם מפיגים את החשש מאובדן תחרות פוטנציאלית.

61. מהאמור עולה כי הפעלת המסוף על ידי סוחר כימיקלים המחזיק במיכלי חוף במסוף הצפוני מעלה חשש מאובדן מתחרה פוטנציאלי בתחום פריקת ואחסון כימיקלים בצובר.

62. במסגרת המלצתנו נציין כי הקלת הנטל הרגולטורי והתכנוני באופן שיאפשר הקמת מיכלים נוספים תטיב עם התחרות בתחום פריקה ואחסון כימיקלים בצובר.

ה. התייחסות לגורמים שהביעו התעניינות בנוגע למכרז

63. כאמור, ארבע חברות נענו לבקשת חנ"י לקבלת מידע: [REDACTED]
[REDACTED]
בנוסף, נמסר מחנ"י כי [REDACTED] הביעה התעניינות במכרז וכי בכוונת גדות דרום לגשת למכרז על מנת להמשיך ולהפעיל את מסוף הכימיקלים הדרומי.

64. חברת [REDACTED] היא חברה אשר עיקר פעילותה הוא [REDACTED]
[REDACTED]
לכן, [REDACTED].
נראה כי לא עולה חשש במידה ש [REDACTED] תפעיל את המסוף הדרומי ואין למנוע ממנה להשתתף במכרז.

65. [REDACTED]
כחלק מפעילותה, היא מוכרת את הכימיקלים אותם היא מייצרת ומייבאת [REDACTED] אין מיכלי חוף ולכן לא עולה חשש אופקי. כמו כן לאור היקף הפעילות הנמוך שלה בתחום סחר בכימיקלים והיכולת של דור וגדות במסוף הצפוני לרסן אותה, החשש האנכי חלש ונראה כי אין למנוע ממנה להשתתף במכרז.

66. [redacted] היא חברה העוסקת [redacted]

[redacted]. לחברה אין מיכלי חוף ולכן, לא עולה חשש אופקי. כמו כן לאור היקף הפעילות הנמוך שלה בתחום סחר בכימיקלים והיכולת של דור וגדות במסוף הצפוני לרסן אותה, החשש האנכי חלש ונראה כי אין למנוע ממנה להשתתף במכרז.

67. חברת [redacted] היא חברה בתחום [redacted] וכן היא פועלת בתחום הסחר בכימיקלים. לחברה אין מיכלי חוף ולכן, לא עולה חשש אופקי. כמו כן לאור היקף הפעילות הנמוך שלה בתחום סחר בכימיקלים והיכולת של דור וגדות במסוף הצפוני לרסן אותה, החשש האנכי חלש ונראה כי אין למנוע ממנה להשתתף במכרז.

68. קבוצת גדות ודור כימיקלים הן חברות דומיננטיות בתחום הסחר בכימיקלים נוזליים ובעלות מיכלי חוף במסוף הכימיקלים הצפוני. בהתאם לניתוח לעיל, הפעלת המסוף על ידי סוחר כימיקלים בהיקף רחב מעלה חשש לדחיקת מתחרים בפעילות הסחר וכן עלולה להניא לקוחות קצה מיבוא באופן עצמאי. בנוסף, הפעלת המסוף על ידי שחקן המחזיק במיכלי חוף במסוף הכימיקלים הצפוני מעלה חשש מאובדן מתחרה פוטנציאלי בתחום פריקת ואחסון כימיקלים בצובר.

1. סיכום והמלצה

69. מסוף הכימיקלים הדרומי בנמל חיפה הוא המסוף היחיד בישראל המעניק שירותי פריקה, טעינה ואחסון של כימיקלים מיובאים ומיוצאים בצובר נוזלי. בחינת הרשות העלתה כי מטעמים כלכליים ולוגיסטיים, פריקת כימיקלים בצובר ואחסון במיכלי חוף הצמודים למקום פריקת הכימיקל מהווה שירות מבודל שעבור יבואני כימיקלים בהיקף משמעותי אין לו תחליפים קרובים.

70. הפעלת המסוף על ידי סוחר כימיקלים בהיקף רחב העוסק בסחר בכימיקלים שאינם דליקים מעלה חשש לדחיקת מתחרים בפעילות הסחר וכן עלולה להניא לקוחות קצה מיבוא באופן עצמאי. בנוסף, הפעלת המסוף על ידי שחקן המחזיק במיכלי חוף במסוף הכימיקלים הצפוני מעלה חשש מאובדן מתחרה פוטנציאלי בתחום פריקת ואחסון כימיקלים בצובר.

71. לאור האמור לעיל, זכייה של קבוצת גדות במכרז מעלה חשש מהפעלת חשש מדחיקת מתחרים במקטע הסחר. בנוסף, זכייה של קבוצת גדות או דור כימיקלים מעלה חשש מאובדן מתחרה פוטנציאלי בתחום פריקת ואחסון כימיקלים בצובר.

72. כאמור לעיל, קבוצת גדות מתפעלת את המסוף הדרומי מאז 1960. משמעות הדבר היא שכבר היום מסוף הכימיקלים הדרומי מופעל על ידי סוחר כימיקלים בהיקף משמעותי, מצב שלאור הניתוח שהוצג לעיל, איננו אופטימלי. עמדת הרשות היא שהפעלת המסוף על ידי שחקן שאיננו סוחר כימיקלים בהיקף משמעותי עשויה להביא לקידומה של התחרותיות הענפית בתחום.

73. לכן, עמדת הרשות היא כי שקילת שיקולים של תחרות ענפית בהקצאת הזכות צריכה להטות את הכף נגד מתן הרשאה לקבוצת גדות או לדור כימיקלים להפעלת מסוף הכימיקלים הדרומי.

74. הקלת הנטל התכנוני והרגולטורי על פיתוח שטחים פנויים במסוף הכימיקלים הצפוני, כך שיוכלו לשמש כמיכלי חוף תטיב עם התחרות בתחום פריקה ואחסון כימיקלים בצובר.

בכבוד רב ובברכה,

מוטי כץ, עו"ד
רשות ההגבלים העסקיים