



רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר

מתן פטור מאישור הסדר כובל

להסדר בין חברת נמל אשדוד בע"מ וחברת נמל אילת בע"מ

1. פתח דבר

ביום 1 באפריל 2007 הוגשה בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, להסדר בין חברת נמל אשדוד בע"מ (להלן: "**נמל אשדוד**") וחברת נמל אילת בע"מ (להלן: "**נמל אילת**") שעניינו העברתם של כ-12 עובדי תפעול מנמל אילת לנמל אשדוד לתקופה של כ-3 חודשים.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשווקים הרלוונטיים, ולאחר שנועצתי בועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי הכבילות אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק כאמור, כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלו ראוי ההסדר לפטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**חוק ההגבלים העסקיים**"), בשל הנימוקים שיפורטו להלן.

2. מבוא

ביום 17 בפברואר 2005 נכנס לתוקפו חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 (להלן: "**חוק רשות הנמלים**"), שתכליתו קידום התחרות בנמלי ישראל ויצירת תחרות בין תאגידי נמל שונים שהוקמו והופרדו זה מזה. עד לחוק זה, ניתנו השירותים הנמליים בישראל כמקשה אחת, על ידי רשות הנמלים שהוקמה לפי חוק רשות הנמלים, התשכ"א-1961. מצב זה של מונופולין הביא לרמת ניצול נמוכה של תשתית קיימת, לתפוקות שאינן גבוהות, לעלויות שכר גבוהות ביותר ולרמת שירות נמוכה לצרכנים¹.

חוק רשות הנמלים שינה את מבנה ענף השירותים הנמליים, במטרה ליצור הפרדה בין תפעול הנמלים לבין ניהול הנכסים הפיזיים והפיתוח העתידי שלהם, וכן ליצור הפרדה בין הפעילות בנמלים השונים על מנת ליצור תחרות ביניהם. לצורך כך, ביטל למעשה חוק רשות הספנות והנמלים את רשות הנמלים ופיצל את פעילותה בין ארבע חברות ממשלתיות: שלוש חברות נמל נפרדות עבור נמלי חיפה, אשדוד ואילת, אשר יפעילו כל אחת את נמלה ויספקו שירותי נמל, וכן חברה ממשלתית נוספת – חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ (חנ"י) – שתפקידה להחזיק,

¹ הצעת חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2003.

לנהל ולפתח את נכסי הנמלים ולהעמידם לרשות חברות הנמל כנגד דמי שימוש או תמורה אחרת. בנוסף, הוקמה רשות נמלים וספנות במשרד התחבורה, בעלת תפקיד רגולטורי של הסדרת הענף. סעיף 35 לחוק רשות הנמלים קבע במפורש איסור על כל תיאום בין חברות הנמל – אלא אם הותר על פי חוק ההגבלים העסקיים.²

2. ההסדר

נמל אשדוד מבקש בהסדר לשכור מנמל אילת את שירותיהם של 12 מעובדי התפעול שברשותו וזאת עד ליום 25.6.2007.³ המדובר ברשימה מוסכמת של 12 עובדים המשמשים בנמל אילת כמנופאים, סווארים וגוררים.

נמל אשדוד ציין בבקשתו, כי הרקע להסדר זה במצוקת כוח אדם זמנית שנוצרה בנמל אשדוד. נמל אשדוד ציין כי פרסם ביום 17.11.2006 מכרז פומבי לגיוסם של 90 עובדי תפעול מקצועיים. בשל חילוקי דעות שנתגלו בין הנהלת הנמל לבין וועדי העובדים בעניינו של מכרז זה הובא המכרז לביקורת משפטית, ולאחר הליכים שהתקיימו בעניינו התקבל ביום 23.1.2007 פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה⁴. מאז, ניגשו כ-1200 מועמדים למכרז ומועמדותם נבחנת בימים אלו. בשל התמשכותו של הליך גיוס העובדים צופים בנמל כי המחסור בכוח אדם ימשך עד לסוף חודש מאי שנה זו.

נמל אשדוד ציין בבקשתו כי המחסור בכוח אדם הוביל בימים אלו ליצירתו של עומס משמעותי של אוניות הממתנות בשעריו לשם פריקה וטעינה של סחורות. הנמל ציין כי העומס שנוצר הוביל לפגיעה בציבור המשתמשים בשירותיו. העומס הוביל להארכת משך הטיפול באוניה בינונית מיומיים לכדי 4-5 ימים ולהארכת משך הטיפול באוניה גדולה מזמן ממוצע של 3 ימים לכדי מעל שבוע ימים.

על מנת לקבל לידי, בתוך זמן קצר, עד שיסתיימו הליכי המכרז, כוח עבודה תפעולי מיומן, פנו מנמל אשדוד אל נמל אילת אשר נאות להשכיר את שירותיהם של 12 מעובדיו לתקופת זמן קצרה כאמור.

מנמל אילת נמסר כי בשל היקף העבודה המצומצם הקיים בנמל בפריקת אוניות והעמסתן הוא אינו נזקק לשירותיהם של העובדים לתקופת ההסדר והוא נכון להעבירם לנמל אשדוד בתמורה לתשלום שכרם. יתר על כן, העסקתם של עובדים אלו בנמל אשדוד בתקופת ההסדר כאמור, תסייע בהכשרתם של העובדים הללו.

² סעיף 35 לחוק רשות הספנות והנמלים קובע בלשון זו: "על אף האמור בחוק ההגבלים העסקיים התשמ"ח-1988, לא יחולו ביחסים שבין התאגידים המוסמכים הוראות סעיף 3(1), (3) ו-5 לחוק האמור". משמעות ההוראה היא כי על התאגידים המוסמכים, וביניהם חברות הנמל, לא יחולו הוראות חוק ההגבלים הקובעות כי הסדר שכל כבילותיו נקבעו על פי דין, הסדר בין מי שמקנה זכות במקרקעין לבין מי שרוכש את הזכות והסדר שהצדדים לו הם חברה וחברה בת שלה לא ייחשבו כהסדרים כובלים.

³ ההסדר הוא עד ליום 25.5.2007 כאשר ישנה אפשרות להאריך בחודש ימים בלבד.

⁴ עס"ק 11/07 חברת נמל אשדוד בע"מ נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה (טרם פורסם).

3. השפעת ההסכם על התחרות

המדובר אם כן, בהסדר לשיתוף פעולה בין נמל אשדוד ונמל אילת בכוח העבודה שלהם אשר מספקים את שירותי הפריקה והטעינה בנמל.

החשש העיקרי הנובע משיתוף פעולה בין חברות הנמל וחניי, גם במקרה זה של שיתוף פעולה ביניהם בגורמי הייצור, הוא פגיעה בתחרות שאמורה להתהוות ביניהן באספקת שירותים נמליים⁵. ככל שמדובר בשיתוף פעולה נרחב יותר בגורמי הייצור ובכוח האדם וככל שמשכו של שיתוף פעולה כאמור רחב יותר, כך גובר הסיכון לפגיעה בתחרות. ההנחיות האמריקאיות בעניין שיתופי פעולה בין מתחרים מציינות בתמצית כי⁶:

"The Agencies ask whether the relevant agreement requires participants to contribute to the collaboration significant assets that previously have enabled or likely would enable participants to be effective independent competitors in the markets effected by the collaboration ... In general, the greater the contribution of specialized assets to the collaboration that is required, the less the participants may be relied upon to provide independent competition."

בנוסף, קיים חשש מעצם הקרבה והשותפות העסקית שנוצרת בין מתחרים. שיתופי פעולה כאמור עלולים להוביל לזליגת שיתוף הפעולה מעניין ספציפי וממוקד לתיאומים וחילופי מידע בין מתחרים, מפורשים או משתמעים בתחום בו הם מתחרים ביניהם.

לצד החשש התחרותי עשוי במקרים מסוימים שיתוף הפעולה בגורמי הייצור ובכוח האדם לתרום לשיפור יכולת הייצור של החברות, ליעילות ולחסכון בעלויות.

לאחר שבחנתי את טיבו של ההסדר ואת השווקים הרלוונטיים ומצאתי כי הוא מוגבל ומצומצם בהיקפו ובמשכו, שוכנעתי כי אין בו לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בין המבקשות בתחום אספקת שירותי נמל, הוא תחום התחרות העיקרי ביניהן.

ההסדר עניינו בשכירתם של עובדי תפעול מנמל אילת לנמל אשדוד לתקופה של כ-3 חודשים. המדובר ב-12 עובדים תפעול ספציפיים המשמשים בנמל אילת כמנופאים, סווארים וגוררים מתוך סך של 116 עובדי הנמל אשר כ-50 מהם משמשים בתפקידי התפעול הספציפיים כאמור.

בהתאם לטענת נמל אילת ועל פי המידע שנמסר לנו מרשות הספנות והנמלים, שוכנעתי כי העברתם של 12 העובדים כאמור, לפרק הזמן המוגבל שנקבע, אינו עתיד לגרוע באופן ממשי ביכולתו של נמל אילת להעניק שירותי נמל ולהתחרות בתחום. כמו גם שוכנעתי, לאור טיבו של שיתוף הפעולה והיקפו המצומצם, כי הוא אינו עתיד להוביל לתיאומים אחרים או לחילופי מידע בין הנמלים.

⁵ השווה פטור להסדר כובל בין חברות הנמלים; 2005 הגבלים עסקיים 5000074.

⁶ Department of Justice and Federal Trade Commission, *Antitrust Guidelines for Collaboration Among Competitors*, 4 Trade Reg. Rep.(2000) p. 20.

4. סוף דבר

לאחר שנועצתי בועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולהעניק את הפטור המבוקש.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

רונית קן

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, כ"ט ניסן תשס"ז

17 אפריל, 2007