

ירושלים, כ"ב אייר תשפ"א
04 מאי 2021

לכבוד

יעל מיטס, עו"ד
חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ

באמצעות דוא"ל yaelmm@israports.co.il

שלום רב,

הנדון: שיקולי תחרות ענפית לפי חוק הריכוזיות בהליך הקצאת זכויות להפעלת רציף

העבודה באשדוד

סימוכין: מכתבך מיום 6.1.2021; מכתבנו מיום 4.2.2021.

בהמשך להתכתבות שבסימוכין הריני לפנות אלייך בדברים הבאים כדלקמן:

1. בפנייתך נתבקשה הממונה על התחרות (להלן הממונה) לייעץ לחברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ (להלן חנ"מ) בהליך תחרותי להקצאת זכויות להפעלת רציף העבודה באשדוד (להלן המכרז ו-הרציף בהתאמה), לפי סעיף 11(ב) לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן חוק הריכוזיות).
2. במסגרת המכרז מבקשת חנ"מ לתת לזוכה שייבחר הרשאה לשימוש ולהפעלת רציף העבודה באשדוד, כך שיועמד למטרות שימושים מוגדרים ומותרים. יובהר כי שימושים אלה, כפי שהוגדרו במסמכי המכרז, כוללים רק מתן שירותים נמליים לתעשיית חיפושי גז טבעי והפקת הגז הטבעי בים.
3. הייעוץ התבקש בנוגע למכרז בשרם תוקצה הזכות ברציף, ובהתאם לרשימת המתמודדים שניגשו לשלב המיון המקדים, כפי שצורפה לפנייתך.¹
4. במסמך זה נציג את הבדיקה שנערכה ביחס למכרז וכן את המלצות הממונה בעניין.

א. מבוא

¹ להלן רשימת המתמודדים שניגשו לשלב המיון המוקדם:
פרידנזון שירותים; אוברסיז קומרס בע"מ; חמו אהרון בע"מ; שפיר תעשיות בע"מ.
לוגיסטיים בע"מ; ממן – מסופי מטען וניטול בע"מ; שפיר תעשיות בע"מ.
לפיכך נותרו רק חמישה מתמודדים

כשירים במכרז.

מחלקת שווקים

5. כאמור במכתבכם, ביום 22.10.2020 פרסמה חנ"י הזמנה להשתתף במכרז להקצאת זכויות ברציף, שימש למתן שירותים לתעשיית חיפושי הגז הטבעי והפקתו בים (להלן ההזמנה).²
6. ההזמנה פורסמה לאחר שוועדת המכרזים של החברה קיימה דיון בסוגיות התחרותיות הנוגעות לזהות המשתתפים במכרז ולזוכה בו וקבעה מגבלות על השתתפות גורמים במכרז (להלן מגבלות הוועדה), כך שלא יוכלו להשתתף גורמים להם יש פעילות בתחום חיפושי הגז הטבעי והפקתו בים או גורמים קשורים להם, וכן גורמים המוגדרים כ"תאגיד מוסמך"³ או גורמים קשורים להם.⁴
7. על אף שמגבלות הוועדה אכן פותרות חלק משמעותי מהחששות התחרותיים הפוטנציאליים במכרז מסוג זה, סברנו כי יש לייעץ בעניין המכרז על מנת לבחון שתי שאלות עיקריות:
 8. הראשונה נוגעת להשפעה התחרותית בהשתתפות במכרז של גורמים במקטעים נוספים בשרשרת הפקת וחלוקת הגז הטבעי. כך, חברת חמו אהרון בע"מ (להלן חמו אהרון) וחברת שפיר תעשיות בע"מ (להלן שפיר) הן גורמים בעלי רישיון לחלוקת גז טבעי באזורים שונים בארץ. דכייה אפשרית של מי מהם עשויה להוות תמריץ להעדפה לתת שירותים לספק גז מסוים.
 9. השאלה השנייה עוסקת בהשפעה הרוחבית של המכרז, לרבות ההשפעה התחרותית של הקצאת רציף העבודה תחת מגבלות על השימושים המותרים ברציף.
- ב. הבדיקה וממצאיה
10. בבדיקתנו שוחחנו עם גורמים שונים בתחום, לרבות מתמודדים במכרז וכן חברות הנוגעות לתעשיית הגז הטבעי.
11. באשר לשאלה האם עשויה להיווצר בעיה תחרותית לו יזכו במכרז חמו אהרון או שפיר, להם פעילות מסוימת בתחום הגז הטבעי, נראה כי התשובה לכך שלילית כפי שיוסבר להלן.
12. ככלל, משק הגז הטבעי בישראל מורכב מארבעה מקטעים עיקריים: אספקה ויצור (מקטע בו פועלים מאגרי הגז); הולכה (מקטע בו פועלת החברה הממשלתית נתיבי גז לישראל); חלוקה (מקטע בו העניק משרד האנרגיה שישה רישיונות פעילות באזורים שונים בארץ); ושיווק (מקטע בו פועלות מספר חברות המשווקות באופן ישיר את הגז הטבעי לצרכנים). הן חמו אהרון והן שפיר פועלות כאמור במקטע החלוקה.
13. בשיחות עם חברות בתחום הגז הטבעי, לרבות ספקי גז, נמסר כי אין הן רואות השפעה משמעותית בכך שבעל רישיון חלוקת גז יחזיק ברציף, בין היתר מאחר שקיימות מספר

² הזמנה להשתתף בהליך מיון מוקדם במסגרת מכרז פומבי להשגשת והפעלת רציף העבודה באשדוד, מכרז מס' 193/3/20, חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ.

³ לפי חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 (להלן חוק רספ"ן).

⁴ סעיף 4.1.4 להזמנה.

אפשרויות של רציפים לקבלת שירותים נמליים. כך לדוגמה, שירותים מסוג זה ניתנים לספקי הגז הטבעי בנמל מספנות ישראל, נמל חיפה, נמל אשדוד ורציף קצא"א באשקלון, ולא עלתה אינדיקציה לקיומו של מחסור בהיצע בתחום. משכך, נראה כי אין חשש ממשי כי הזוכה הפוטנציאלי במכרז על רציף העבודה יוכל להשפיע על פעילות מי מספקי הגז באופן שימנע ממנה לקבל שירותים נמליים.

14. כמו כן, גם בשיחות עם גורמים נוספים, לרבות מתחרים אחרים במכרז, עלה כי בין אם מדובר בפעילות הנוגעת לחלוקת הגז הטבעי ובין אם פעילות של מתן שירותים לאסדות, אין הם סבורים שהפעלת רציף העבודה תשים בידי חמו אהרון או שפיר יתרון תחרותי. בפרט, מחלקי הגז אינם מתעסקים בצד המסחרי של רכישת הגז מהספקים, אלא מקבלים תשלום שנקבע בין היתר על בסיס הכמויות שעברו באותה רשת חלוקה. לפיכך, אין זה סביר שלזוכה במכרז יהיה תמריץ להימנע ממתן שירותי נמל לספק כלשהו, שכן הוא איננו רוכש גז טבעי באופן ישיר.⁵ בשיחות עלה גם, כי פרויקט הנחת רשת החלוקה של שפיר טרם קרם עור וגידים ("בתפוקה נמוכה" בהגדרתם).

15. נוכח האמור נראה כי אין מניעה לאפשר לחמו אהרון או לשפיר להשתתף ואף לזכות במכרז.

16. באשר לשאלה השנייה, הנוגעת לצורך לייחוד השירותים שיינתנו ברציף העבודה אך ורק לפעילות נמלית של חברות הגז הטבעי במשך 15 שנה, לא מצאנו שקיימת לכך הצדקה, ונסביר:

17. במהלך השיחות נמסר לנו כי עיקר הפעילות הנמלית הנדרשת על ידי חברות הפועלות בתחום הפקת הגז הטבעי, בפרט במקטע האספקה והיצור, נחלקת לשניים:

א. פעילות תמיכה שוטפת במתקנים ימיים, הכוללת חילופי צוותים, העברת ציוד תחזוקה ומזון ועוד, שמבוצעת על ידי אוניות קטנות יחסית היוצאות למתקנים בתדירות של מספר פעמים בשבוע;

ב. פעילות פרויקטלית מאומצת, לדוגמה בעת ביצוע קידוחים או הקמת אסדות הפקת גז טבעי, הכוללת פעילות בלתי פוסקת ומצריכה רציף ייעודי ובלעדי לתקופת הפרויקט. פעילות כזו מתרחשת אחת למספר שנים בודדות, ונמשכת מספר חודשים ואף קרוב לשנה.

18. לאור מאפייני הפעילות הנמלית השוטפת לה זקוקות חברות הגז הטבעי וגודל האוניות, ככלל אין הן נדרשות להמתין ב"תור התפעולי" של הנמלים השונים לקבלת שירות, באופן המקל עליהן לקבל מענה גם מהנמלים הקיימים, כפי שכאמור, הן עושות כבר היום.

19. מבחינה גאוגרפית, כיום חברות הגז הטבעי במקטע האספקה והיצור מקבלות שירותים בצפון ובדרום כאחד. עם זאת, מאחר שמרבית מאגרי הגז הטבעי נמצאים בצפון הארץ,

⁵ כך נמסר לנו מחמו אהרון.

מחלקת שווקים

קיימת עדיפות לקבל שירותים נמליים ברציפים צפוניים, דוגמת מספנות ישראל ונמל חיפה (ואף מקווים לקבל שירותים מחדרה), על פני רציפים דרומיים, בייחוד עבור פעילות פרויקטלית במפורט לעיל.

20. בהקשר זה, ככל שיהיו בעתיד חיפושי גז בדרום, יוכל רציף העבודה לתת מענה בהיבט הפעילות הנמלית נוסף על הפעילות הדומה בנמל אשדוד ורציף קצא"א, אך בכל מקרה לא סביר שיהיה מדובר בפעילות כה משמעותית המצריכה הקצאת רציף שלם רק לשם כך לתקופה ממושכת. לחשש זה שותפים גם מתמודדים עמם שוחחנו, וחלקם מסרו שבכל שמגבלות השימוש ברציף העבודה לא ישונו, ייתכן כי יעדיפו להסיר את מועמדותם.

ג. המלצות

21. נוכח ממצאי הבדיקה שפורטו לעיל, אין אנו מוצאים שקיימת מניעה בנוגע למתמודדים שפורטו במכתבכם שבסמך להשתתף או לזכות במכרז. בכלל זה, לא מצאנו כי עולה חשש תחרותי משמעותי המונע השתתפות או זכייה של מתמודדים בעלי פעילות מסוימת בתחום הגז הטבעי, קרי חמו אהרון ושפיר.

22. עם זאת, ועל מנת לשלול אפשרות של העדפת לקוחות מסוימים על פני אחרים בשל ניגודי עניינים, אנו סבורים כי יש להבהיר למתמודדים כי יש לספק לכל לקוח פוטנציאלי המעוניין לעשות שימוש ברציף, נגישות בתנאים דומים מבחינה מהותית לשירותים הניתנים בו.

23. באשר למגבלות הנוגעות לשירותים המותרים שיעשו ברציף, העלתה הבדיקה מספר שאלות בעניינן רצוי לבצע חשיבה נוספת. לאור עמדות המתמודדים השונים וחברות הגז הטבעי, שהן הלקוחות הפוטנציאליות לקבלת השירותים ברציף העבודה, לא ברור הצורך לייחד את הפעילות ברציף למתן שירותים דווקא לתעשיית הגז הטבעי בלבד לתקופה בת 15 שנה. שאלה זו מתחדדת הן לאור ההיצע הקיים בנמלים אחרים, שנדמה כי כבר כיום נותן מענה לצרכי תעשיית הגז הטבעי, והן מאחר שייתכן ורציף צפוני ישרת טוב יותר את צרכי חברות הגז הטבעי מאשר רציף באזור אשדוד.

24. גם במישור הפנים-מכרזי נדמה כי המגבלות בעניין השירותים המותרים ישפיעו לרעה על ההליך, שכן ככלל מגבלות מסוג זה עשויות לצמצם את מספר המתמודדים במכרז ולהשפיע על ההצעות שיוגשו מטעמם.



מחלקת שווקים

אנו זמינים לכל שאלה או הבהרה.

בברכה ובכבוד רב,

שחר שמט פיינברג

ראש צוות תחבורה,

רשות התחרות