



## רשות ההגבלים העסקיים

**החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר  
מתן פטור מאישור הסדר כובל**

**הסדר בין חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ - חברת נמל חיפה  
בע"מ - חברת נמל אשדוד בע"מ - חברת נמל אילת בע"מ**

### 1. פתח דבר

ביום 17 בפברואר 2005 הוגשה בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, להסדר בין חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ (להלן: "חנ"י") לבין חברת נמל חיפה בע"מ, חברת נמל אשדוד בע"מ וחברת נמל אילת בע"מ (להלן: "נמל חיפה", "נמל אשדוד" ו"נמל אילת" בהתאמה, ויחדיו: "חברות הנמלים") שעניינו אספקת שירותים מסוימים על ידי חנ"י לחברות הנמלים וכן אספקת שירותים מסוימים על ידי חברות הנמלים לחנ"י.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ולאחר שנועצתי בועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי אין הכבילות 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. רקע

נמלי ישראל מתפקדים כחוליה מרכזית בקיום סחר החוץ של מדינת ישראל ומעבירים 97% מהיקף הסחר. אלפי עסקים ומפעלי תעשייה צורכים שירותים נמליים, כך שהמשק הישראלי תלוי במידה רבה בשירותים אלה.<sup>1</sup> אין בנמצא נמלים זרים שהם עבור יצואנים ויבואנים, תחליף קרוב לנמלי חיפה ואשדוד בהם מרוכזת רוב תנועת המטענים אל ומחוץ לישראל.

בעבר שקלתי הכרזתה של רשות הנמלים כבעלת מונופולין לפי סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים. הדבר נראה היה מחויב המציאות הן בראי אינטרס הציבור - חשיבותם של הנמלים כשער ליבוא המתחרה בתוצרתם של מעט היצרנים המקומיים בישראל, והן לאור מעמדה

---

<sup>1</sup> הצעת חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2003

המונוליטי של רשות הנמלים כנותנת שירותים בפועל. אלא שבעוד בחינת העניין תלויה ועומדת נשתנתה התשתית הסטטוטורית:

□ ביום 17 בפברואר 2005 נכנס לתוקפו חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 (להלן: **"חוק רשות הספנות והנמלים"**), 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 לצרכנים.<sup>2</sup>

□ חוק רשות הספנות והנמלים 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 – חנ"י – שתפקידה להחזיק, 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. על רקע שינוי זה של הענף באתי למסקנה כי אין צורך בהכרזתה של רשות הנמלים כבעלת מונופולין.

□ בחוק רשות הספנות והנמלים נכללה, לבקשתי, הוראה האוסרת על כל תיאום בין חברות הנמל והופכת תיאום כזה לעבירה על פי חוק ההגבלים העסקיים.<sup>3</sup>

עם כניסתו לתוקף של חוק רשות הספנות והנמלים, אמורות חברות הנמל להתחיל ולפעול באופן עצמאי, בהתאם למתווה שהציב החוק. יחד עם זאת, בשל השינוי המבני מרחיק הלכת זקוקות החברות לתקופת מעבר קצרה, במהלכה יוסיפו ויקבלו שירותים מסוימים מחנ"י כפי שיפורט להלן. זאת ועוד, כאמור לעיל, מופקדת חנ"י על החזקתם, ניהולם ופיתוחם של נכסי הנמלים. לשם ביצוע תפקידה זה, זקוקה חנ"י לרכוש שירותים מסוימים מחברות הנמל לתקופת מעבר קצרה כאמור.

כל עוד המדובר בהסדר ארעי שאין בו לפגום בהפרדה המסחרית הגמורה בין תאגידי הנמל – הפרדה שהפרתה היא עבירה פלילית על פי חוק ההגבלים העסקיים – מצאתי כי ניתן להעניק פטור כמבוקש.

<sup>2</sup> שם.

<sup>3</sup> 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.

## 2. ההסדר

לצורך הסדרתה של תקופת המעבר פנו נמל חיפה ונמל אשדוד לחנ"י על מנת שהאחרונה תמשיך ותספק להן – כפי שהיה בתקופה טרם נכנס לתוקפו חוק רשות הספנות והנמלים – את השירותים שיפורטו להלן, למשך התקופות שיפורטו להלן, הנמנות מיום כניסתו לתוקף של חוק רשות הספנות והנמלים. למעשה, ההסדר מאפשר לחברות הנמל לרכוש שירותים מאותו ספק, דהיינו חנ"י. יצוין, כי השירותים יינתנו על ידי חנ"י לפי ובכפוף להיתר בכתב של שר התחבורה ושר האוצר מכוח סעיף 9(ד) לחוק רשות הספנות והנמלים. בנוסף, חנ"י תרכוש מחברות הנמל שירותים הקשורים לתפעולם של הנכסים המצויים בנמלים והמצויים בחזקתה, כפי שיפורט בהמשך.

חנ"י תספק לחברות הנמל את השירותים כדלקמן:

### 2.1 שירותים בתחום המחשוב

התקופה: נמל אשדוד ונמל חיפה - עד 18 חודשים; נמל אילת – עד 24 חודשים.

שירותים אלה כוללים:

- המשך הפרוייקטים המרכזיים שנועדו להחליף מערכות קיימות: ERP (Enterprise Resource Planning) - מערכת ניהולית לכ"א לתחום הפיננסי ולתחום הלוגיסטי; TOS (Terminal Operating System) - מערכת ניהול מכולות; הגירה ממחשבי HP3000; הקמת רשת מקומית חדשה, למטרת חסכון זמן ועלויות ניכרות.
- שימוש בתשתית מיתוג המסרים הקהילתית (שפה אחידה, נהלים ומסרים אלקטרוניים אחידים, על מנת לאפשר זרימת אינפורמציה יעילה בין כל הגופים המעורבים בסחר) אשר מצויה בפיתוחה של חנ"י ומוכתבת על ידה ועל ידי רשות הספנות.
- העברת מידע בין הנמלים בכל הקשור להעברה בין-נמלית של מכולות, לצורך התחשבות בין הנמלים, וביניהם לבין הלקוחות.

### 2.2 שירותים בתחום ההנדסה

התקופה: נמל אשדוד ונמל חיפה - עד 18 חודשים; נמל אילת – עד 24 חודשים.

חנ"י תספק לחברות הנמל שירותים בתחום ההנדסה. שירותים אלה כוללים שירותי ייעוץ ותכנון, ניהול פרויקטים ופיקוח, מדידות, בדיקות מעבדה, תמיכה של יועצים שונים בתחום החומרים (בטונים, פלדה וכד'), וכיוצ"ב.

### 2.3 שירותים בתחום הרכש

התקופה: נמל אשדוד - עד 3 חודשים; נמל חיפה – עד 3 חודשים למעט רכש חו"ל של חלפים – עד 12 חודשים, ורכש חו"ל של ציוד תפעולי – עד 18 חודשים; נמל אילת – עד 12 חודשים.

חנ"י תספק לחברות הנמל שירותים בתחום הרכש, בעיקר בכל הנוגע לרכישת ציוד מחו"ל על כל המשתמע מכך – כגון: חוזים והתקשרויות, הזמנת הציוד, ביטוח ימי, ואישורי תקן. כן תספק חנ"י שירותים בכל הנוגע להתקשרויות בארץ, כגון חוזי שירות ותחזוקה.

## 2.4 שירותים בתחום מנהל ומשאבי אנוש

התקופה: נמל אשדוד ונמל חיפה - עד 3 חודשים; נמל אילת – עד 12 חודשים.

חנ"י תספק שירותים בתחום מנהל ומשאבי אנוש, החל בגיוס עובדים על ידי מכרזים חיצוניים והחתמת העובדים על הסכמים, דרך טיפול בתנאים סוציאליים כגון הפרשות לפנסיה וביטוחים רפואיים, וכלה בייזום ורכישה של רכבים צמודים ומנהלתיים והסדר מול חברת הליסינג והדלק.

2.5 באשר לשירותים שתרכוש חנ"י מחברות הנמל, אלה מוגבלים לתקופת מעבר של שנה. בתקופה זו יספקו חברות הנמל לחנ"י שירותים שונים בכל הנוגע לטיפול בנכסי הנמלים אשר בחזקתה של חנ"י בהתאם לחוק רשות הספנות והנמלים, החל בשירותי אבטחה, תחזוקה וגינון, דרך שירותי פיקוח על חוזי מתן זכויות במקרקעין וכלה בשירותי אספקת חשמל ומים.

## 3. השפעת ההסכם על התחרות

כאמור לעיל, פיצולה של רשות הנמלים לשלוש חברות הנמל ולחנ"י בחוק רשות הספנות והנמלים נועד לפתוח את ענף השירותים הנמליים לתחרות ולקדם את התחרות בין חברות הנמל. עד כה היתה רשות הנמלים עצמה בעלת מונופולין בלתי תעורער בשוק הגישה לישראל למטענים בדרך הים, בהיותה בעלת השליטה על חלק הארי, כמעט מוחלט, בכל נמלי ישראל המורשים<sup>4</sup>.

עד לפירוקה של רשות הנמלים קיבלו הנמלים את השירותים שפורטו לעיל מהמשרד הראשי של רשות הנמלים. רשות הנמלים מילאה שורה של תפקידים תפעוליים הנדרשים לצורך הפעלת נמלי ישראל בתחומים השונים שפורטו לעיל: מיחשוב, הנדסה, רכש, מינהל ומשאבי אנוש ועוד.

עם היכנסו לתוקף של חוק רשות הספנות והנמלים, עברו חלק מהיכולות והידע של המשרד הראשי לחנ"י. ככלל, תפקידיה של חנ"י לפי סעיף 9 לחוק רשות הספנות והנמלים הינם, בעיקר, החזקת ורכישת המקרקעין שבנמלים והעמדתם לרשות חברות הנמל ותאגידים מורשים אחרים כנגד דמי שימוש וכן פיקוח על השימוש. יחד עם זאת, חוק רשות הספנות והנמלים (סעיף 9(ד)) מתיר לחנ"י לבצע פעולות נוספות, באישור מראש ובכתב של שר התחבורה ושר האוצר. עקב כך שלא היה סיפק בידן של חברות הנמל לפתח יכולות עצמאיות לביצוע השירותים אותם נהגו לקבל מהמשרד הראשי של רשות הנמלים, ביקשו חברות הנמל להמשיך ולקבל שירותים אלה מחנ"י לתקופות מעבר מוגבלות בזמן כפי שפורט לעיל. כמו כן, בשל העובדה שלחנ"י אין עדיין נוכחות פיזית בשטח הנמלים, היא נדרשת לרכוש שירותים מסוימים, שעיקרם שירותי תחזוקה ופיקוח, מחברות הנמל, על מנת שנכסי הנמלים המצויים בחזקתה יטופלו באופן שוטף ויעיל בתקופת המעבר.

<sup>4</sup> להיותה של רשות הנמלים והרכבות בעלת מונופולין – ראו החלטת הממונה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים התשמ"ח-1988: אי מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין רשות הנמלים והרכבות לבין "דגון" בתי ממוגורות לישראל בע"מ (החלטה מיום 28.7.02, מספר פרסום 3015095).

סבורני כי קבלת השירותים לתקופות מוגבלות כאמור אינה מעלה חשש ממשי לפגיעה בתחרות בענף השירותים הנמליים. יתרה מכך, הסדר זמני זה נועד לאפשר את המשך פעילותן התקינה של חברות הנמלים בתקופת המעבר, במהלכה יגבשו יכולות עצמאיות, יקימו שדרות ניהול משל עצמן, מהלך שיקדם בסופו של יום את התחרות בנמלים. כפי שהוצהר על ידי חברות הנמל, מטרת ההסדר הינה לאפשר בתום תקופת המעבר לדירקטוריונים ולהנהלות של כל אחת מחברות הנמל לשקול בנפרד כיצד הם מעוניינים להפעיל את אותם שירותים – אם בעצמם ואם באמצעות ספק חיצוני.

חנ"י אינה מתחרה בחברות הנמל במתן שירותי נמל, ולכן לא קם חשש לפגיעה בתחרות במישור שבין חנ"י לבין חברות הנמל. יחד עם זאת, ישנו חשש כי תיפקודה של חנ"י כספק השירותים שצוינו לעיל לשלוש חברות הנמל, יביאו לזליגה של מידע בין חברות הנמל, באופן שיפגע בתחרות ביניהן. חשש זה נוגע בעיקר לתחום שירותי המיחשוב. כך למשל, עלול להיות מעבר של מידע בקשר לשירותים שמציע כל נמל, למחירים שהוא גובה, להיקף הפעילות שלו וכיוצ"ב.

על מנת להסיר חשש זה התחייבו חברות הנמל כי ההסכמים בין חנ"י לבין כל אחת מחברות הנמל יהיו הסכמים נפרדים שאינם תלויים זה בזה, וכי יובטח היעדר תיאום בנושא כלשהו בין חברות הנמל השונות. חנ"י התחייבה לשמור על הפרדה בין המערכות של כל אחת מחברות הנמל, כך שהמידע לא "יזלוג" ביניהן. טיבה של הפרדה כזו, שתועלתה מוגבלת, לאורך זמן אין היא עוצרת כוח למנוע תיאומים וזליגת מידע המזינה אותם. כך על פי הניסיון המצטבר. ברם, במקרה זה – כך הוצג בפני – מדובר בתקופה קצרה.

לאור האמור לעיל, ובפרט לאור התחייבותה של חנ"י ומשכן הקצוב של תקופות המעבר, אני מוצא כי אין בהסדר דנן לפגוע בתחרות בין חברות הנמל, וכי ההסדר נחוץ לצורך מימושו של חוק רשות הספנות והנמלים באופן שיבטיח את פעילותן הרציפה והתקינה של חברות הנמל.

#### 4. סוף דבר

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

תוקפו של פטור זה הינו לתקופות השונות שפורטו בסעיף 2 לעיל, כל הסדר לפי תקופתו.

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.

דרור שטרום

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ט"ו באייר תשס"ה

24 במאי 2005

