



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

ירושלים, י"א תשרי תשע"ו
24 בספטמבר 2015

לכבוד
מר יעקב גנות, מנכ"ל
רשות שדות התעופה
תי"ד 137
נתב"ג 7015001

בדואר רשום ובפקס 03-9731819

שלום רב,

הנדון: המלצת הוועדה לצמצום הריכוזיות בקשר למכרז דלק סילוני בשדה התעופה על שם רמון

סימוכין: מכתבה של עו"ד ענת סתיו מיום 23.7.15; הודעת ועדת הריכוזיות מיום 4.8.15

בהמשך להתכתבות שבסימוכין ולמידע הנוסף שנמסר לידי הוועדה לצמצום הריכוזיות (להלן גם: "הוועדה") בנושא שבנדון, הנני מתכבד להעביר את התייחסות הוועדה כדלקמן:

1. במכתבך התבקשה הוועדה לייעץ לרשות שדות התעופה בישראל (להלן: "רש"ת") בעניין האפשרות לאפשר לגורמים ריכוזיים להשתתף במכרז לתכנון, הקמה ותפעול של חוות מכלי דלק סילוני למטוסים בשדה התעופה בתמנע על שם רמון ולמתן שירותי תדלוק למטוסים בשדות התעופה הפנים ארציים (להלן ביחד: "המכרז"), וזאת בהתאם להוראות סעיפים 5 ו-6(א) לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן: "החוק").
2. ביום 4 באוגוסט 2015 הודיע הממונה על הגבלים עסקיים, יו"ר הוועדה, כי בהתאם לסעיף 6(ב) לחוק בכוונת הוועדה לייעץ לרש"ת בעניין הקצאת הזכות האמורה.
3. לאחר שהוועדה דנה בפנייתך, הגיעה הוועדה למסקנה כי אין מקום למנוע או להגביל את השתתפותם של גורמים ריכוזיים במכרז משיקולים של ריכוזיות כלל-משקית, והכל כפי שיפורט להלן.

כללי – תיאור המכרז

4. בימים אלו פועלת רש"ת להקמת נמל התעופה תמנע על שם אילן ואסף רמון (להלן: "שדה התעופה רמון"), בהתאם להחלטת ממשלה מספר 1912 מיום 8.7.10¹. שדה תעופה זה מתוכנן להחליף את שדות התעופה הקיימים באילת ועובדה ולשמש כנמל תעופה בינלאומי נוסף לטיסות בינלאומיות וטיסות פנים ארציות בישראל, כ-19 ק"מ צפונית לאילת.

¹ ראו החלטת מספר 1912 ממשלה בעניין "מימון, הקמה והפעלת שדה תעופה בינלאומי ופנים ארצי בתמנע למרחב אילת ושדה תעופה משלים לנתב"ג" בכתובת:

<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2011/Pages/des3512.aspx>

5. במסגרת היערכות זו עורכת רש"ת מכרז למתן הרשאה לתכנון, הקמה ותפעול של חוות מכלים לאחסון דלק סילוני למטוסים (להלן: "חוות המכלים") וכן למתן שירותי תדלוק למטוסים בשדות התעופה הפנים ארציים.² ההתקשרות תהיה לתקופה של 17 שנים, שלאחריה יועברו מתקני חוות המכלים לידי רש"ת.
6. רש"ת הסבירה בפנייתה, כי הוחלט לכלול במכרז של חוות המכלים גם מכרז למתן שירותי תדלוק למטוסים בשדות תעופה פנים ארציים נוספים (חיפה, ראש פינה ובשלב זה גם אילת ועובדה), נוכח היקפי הפעילות הקטנים הצפויים במקטע פעילות זה, נוכח סגירתם הצפויה של שדות התעופה דב והרצליה והעברת טיסות אלו לנמל התעופה הבינלאומי על שם בן גוריון (להלן: "נתב"ג").

הקצאת זכות בתשתית חיונית

7. סעיף 10 לתוספת לחוק קובע כי משק הדלק הוא נושא תשתית חיונית, ובפרט כי תחום הפעילות של חברת דלק הרשומה במרשם חברות הדלק לפי סעיף 12 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2001), התשס"א-2001 הוא תחום תשתית חיונית.
8. תחומי הפעילות של חברת דלק כאמור כוללים בין היתר את תחום אחסון הדלק, ומכאן שעניינו של המכרז במתן הרשאה לאחסון דלק עולה כדי הקצאת זכות (בענייננו, זכות מסוג חוזה)³ כהגדרתה בסעיף 2 לחוק על-ידי רש"ת.
9. דמי ההשתתפות במכרז שולמו על-ידי חברת פז שירותי תעופה, חברת דלק וחברת מרקורי (שהיא חלק מקבוצת החברה לישראל). יחד עם זאת, התאריך האחרון להגשת המכרז הוא 14.10.15 ולפיכך במועד זה טרם ידוע מיהם הגורמים הסופיים שישתתפו בו. מכל מקום, כל שלוש חברות אלו נקבעו כגורמים ריכוזיים לפי סעיף 4 לחוק. יתירה מכך, מדובר בחברות המצויות גם ברשימת הגורמים הריכוזיים מאוד.⁴ כמו כן, במועד זה מפעילה קבוצת פז הן את חוות המיכלים של דלק סילוני שבנתב"ג והן את אחת משתי חברות התדלוק של הדלק הסילוני בנתב"ג באמצעות חברת פז שירותי תדלוק, לצידה של חברת מרקורי שירותי תדלוק.
10. סעיף 5 לחוק מורה כי בטרם מתן אפשרות לגורם ריכוזי להשתתף בהליך המכרזי האמור המהווה הקצאת זכות בתשתית חיונית, או לקבוע תנאים המאפשרים את זכייתו של גורם ריכוזי במכרז, על רש"ת לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית בהתייעצות עם הוועדה.
11. יצוין, כי התנאים המקדמיים להשתתפות במכרז מתנים את ההשתתפות בו, בין היתר, בכך שיתקיימו במציע לפחות אחד משני התנאים הבאים: (1) המציע סיפק שירותי תדלוק למטוסים בשדות תעופה בין לאומיים ברציפות מיום 1.1.12 בהיקפים מינימליים

² ראו מסמכי המכרז באתר רשות שדות התעופה בכתובת: http://www.iaa.gov.il/he-IL/Tenders/Tenders List/Tenders/Pages/Mis_hoze_2015_15_086_050_00.aspx

³ המונח "חוזה" מוגדר בסעיף 2 לחוק כדלהלן: "חוזה" – התקשרות לביצוע הפעילות שהיא תחום מתחומי תשתית חיונית הנערכת בהליך לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 [...]."

⁴ ראו המלצת הוועדה בקשר להפרטות חברת דואר ישראל בע"מ מיום 7 ביוני 2015, באתר הוועדה בכתובת: <http://www.mof.gov.il/Committees/CentralizationDecreaseCommittee/OpinionPostOffice.PDF>

כמפורט שם; או (2) כי המציע הוא חברת דלק הרשומה במרשם חברות הדלק, אשר במהלך התקופה שמיום 1.1.12 הפעיל ברציפות לפחות 20 תחנות דלק. בהנחה שהמתעניינים במכרז יהיו גורמים בעלי פעילות בישראל, ניתן היה לצפות כבר בשלב קביעת התנאים המקדמיים כי כלל המשתתפים במכרז יהיו חברות המנויות ברשימת הגורמים הריכוזיים. לעניין זה הוסבר כי המכרז להקמה ותפעול של חוות המכלים דורש ידע מקצועי בתחום ההקמה והתפעול של מיכלי דלק בכלל ודלק סילוני בפרט ועל כן יש צורך בהוכחת ידע וניסיון רלוונטיים.

12. להלן התייחסות הוועדה.

עמדת הוועדה

13. בהחלטתה בפניה זו, שקלה הוועדה את השיקולים הבאים:
14. מדובר בפרויקט קטן יחסית מבחינת היקף הפעילות שהוא צפוי לרכז בתחום התעופה האזרחית. נכון להיום מרבית התדלוק הנעשה בשדה התעופה באילת הוא עבור טיסות בינלאומיות הנוחתות באילת, בניגוד לשדה התעופה בנתב"ג המרכז את התדלוק עבור כלל הטיסות הבינלאומיות המגיעות לנתב"ג וכן עבור מרבית הטיסות הפנים-ארציות.
15. לשם המחשה, מיכלי האחסון בנתב"ג מכילים 12 מיליון ליטר בעוד נפח מיכל האחסון הנדרש במכרז הוא 40,000 ליטר בלבד. היקף התדלוק השנתי בנתב"ג עומד כיום על כ-1.4 מיליארד ליטר בשנה בעוד היקף התדלוק הנוכחי עומד על כ-5 מיליון ליטר בשדות התעופה באילת ובעובדה (אותם צפוי להחליף שדה התעופה רמון) וכ-1.5 ליטר בשדות התעופה הפנים-ארציים.
16. כאמור לעיל, כל המשתתפים הפוטנציאליים במכרז הם גורמים ריכוזיים המנויים גם על רשימת הגורמים הריכוזיים מאוד. כמו כן נמצא, כי שירותי האחסון והתדלוק בשדה התעופה רמון לא יוכלו לשמש כתשתית חלופית לשירותי האחסון והתדלוק המוצעים בנתב"ג, בעיקר נוכח כושר האספקה והתשתית המוגבלים שהם צפויים להציע לחברות התעופה. לאור זאת מצאה הוועדה כי אין מקום לתת עדיפות לגורם ריכוזי מסוים על-פני גורם ריכוזי אחר במכרז זה.
17. נוכח השיקולים המנויים מעלה, הוועדה סבורה כי אין מקום למנוע או להגביל את השתתפותם של גורמים ריכוזיים במכרז לתכנון, הקמה ותפעול של חוות מכלי דלק סילוני למטוסים בשדה התעופה רמון ולמתן שירותי תדלוק למטוסים בשדות התעופה הפנים ארציים משיקולים של ריכוזיות כלל-משקית.

בכבוד רב,



אורי שורץ

הממונה על הגבלים עסקיים (בפועל)
יו"ר הוועדה לצמצום הריכוזיות