



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

ירושלים, י"א באב התשע"ו  
15 באוגוסט 2016

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

בדואר רשום ובפקס 03-9731819

שלום רב,

**הנדון: חוות דעת נוספת של הוועדה לצמצום הריכוזיות**

**בקשר למכרז דלק סילוני בשדה התעופה על שם רמון**

סימוכין: מכתבה של עו"ד ענת סתיו מיום 1.6.16; הודעת ועדת הריכוזיות מיום 19.6.16

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

- ביום 23.7.15 פנתה רשות שדות התעופה בישראל (להלן: "רש"ת") לוועדה ליעץ 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 הקודם"). ביום 24.9.15 הודיעה הוועדה, כי אין מקום למנוע או להגביל את השתתפותם של גורמים ריכוזיים במכרז משיקולים של ריכוזיות כלל-משקית (להלן: "עמדת הוועדה הראשונה").
- במכתבך מיום 1.6.16 עדכנה רש"ת כי לא הוגשו הצעות במכרז הקודם וכי תהליך משא ומתן שנוהל לאחר מכן עם מציעים פוטנציאליים הסתיים ללא תוצאה מכך, רש"ת החליטה להקים בעצמה את חוות המיכלים בשדה התעופה בתמנע על שם רמון ולפרסם מכרז חדש להפעלה של חוות המכלים בתמנע ולמתן שירותי תדלוק למטוסים בשדות התעופה הפנים ארציים (להלן: "המכרז") השונה במספר היבטים מהמכרז הקודם כפי שיתואר להלן.
- כמו כן, רש"ת עדכנה את תנאי הסף שנקבעו להשתתפות במכרז, כך שנוספו לרשימת המשתתפים הפוטנציאליים גופים ריכוזיים נוספים. רשימה זו כוללת את דלק חברת הדלק הישראלית בע"מ, דור אלון אנרגיה בישראל (1988) בע"מ, פז חברת נפט בע"מ, טן חברה לדלק בע"מ, סונול ישראל בע"מ<sup>1</sup> והחברה לישראל בע"מ (באמצעות מרקורי תעופה (ישראל) בע"מ) שעמדו בפני הוועדה בפעם הקודמת והיו כולם גופים ריכוזיים וכן,

<sup>1</sup> סונול מופיעה כיום ברשימות כגורם ריכוזי לאור היותה חלק מקבוצת המחזיקים של קבוצת עזריאלי. בתאריך 16.6.16 אישרה הממונה על ההגבלים העסקיים את רכישתה של סונול על ידי מר דוד וייסמן. לאחר השלמת עסקת הרכישה, כפי הנראה, סונול תצא מרשימת הגורמים הריכוזיים.

- בעקבות עדכון תנאי הסף כאמור, גם את בתי זיקוק לנפט בע"מ (בז"ן) ותשתיות נפט ואנרגיה בע"מ (תש"ן) שהן כולן גורמים ריכוזיים על פי החוק.<sup>2</sup>
4. נוכח האמור התבקשה הוועדה לייעץ לרש"ת בעניין האפשרות לאפשר לגורמים ריכוזיים להשתתף במכרז, בהתאם להוראות סעיפים 5 ו-6(א) לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן: "החוק"). ביום 19.6.16 הודיעה הממונה על הגבלים עסקיים, יו"ר הוועדה, כי בהתאם לסעיף 6(ב) לחוק בכוונת הוועדה לייעץ לרש"ת בעניין הקצאת הזכות האמורה.
5. לאחר שהוועדה דנה בפנייתך, הגיעה הוועדה למסקנה כי אין מקום למנוע או להגביל את השתתפותם של הגורמים הריכוזיים האמורים במכרז משיקולים של ריכוזיות כלל-משקית, והכל כפי שיפורט להלן.

#### כללי – תיאור המכרז

6. כמתואר בעמדת הוועדה הראשונה, בימים אלו פועלת רש"ת להקמת נמל התעופה תמנע על שם אילן ואסף רמון (להלן: "שדה התעופה רמון"), המתוכנן להחליף את שדות התעופה הקיימים באילת ועובדה ולשמש כנמל תעופה בינלאומי נוסף לטיסות בינלאומיות וטיסות פנים ארציות בישראל, כ-19 ק"מ צפונית לאילת.
7. במסגרת היערכות זו עורכת רש"ת מכרז למתן הרשאה לתפעול של חוות מכלים לאחסון דלק סילוני למטוסים (להלן: "חוות המכלים") בשדה התעופה רמון וכן למתן שרותי תדלוק למטוסים בשדות התעופה הפנים ארציים. ההתקשרות תהיה לתקופה של 9 שנים ו-11 חודשים.
8. באשר למתן שרותי תדלוק בשדות התעופה הפנים ארציים, רש"ת הסבירה בפנייתה הראשונה, כי הוחלט לכלול במכרז של חוות המכלים גם מכרז למתן שרותי תדלוק למטוסים בשדות תעופה פנים ארציים נוספים (חיפה, ראש פינה ובשלב זה גם אילת ועובדה), נוכח היקפי הפעילות הקטנים הצפויים במקטע פעילות זה, בין היתר עקב סגירתם הצפויה של שדות התעופה שדה דב והרצליה והעברת טיסות אלו לנמל התעופה הבינלאומי של שם בן גוריון (להלן: "נתב"ג"). חלק זה של המכרז לא צפוי להשתנות.
9. באשר לעיקרו של המכרז העוסק בחוות המכלים בשדה התעופה רמון, צפויים ארבעה שינויים מרכזיים במכרז שבכוונת רש"ת לפרסם כעת: ראשית, רש"ת תקים בעצמה את חוות המכלים; שנית, הובלת הדס"ל מאשל הנשיא ועד לחוות המכלים תבוצע באופן בלעדי על-ידי המפעיל של חוות המיכלים; שלישית, משך תקופת ההפעלה יקוצר ל-9 שנים ו-11 חודשים (מיום פתיחת שדה התעופה רמון לפעילות תעופתית או מיום סגירת שדה דב לפעילות תעופה אזרחית, לפי המוקדם); ורביעית, שונו הקריטריונים לזכייה במכרז, כך שהם כוללים רק דמי הרשאה ומחיר שיווק (ללא התייחסות לסכום החזר ההשקעה בעבור תכנון והקמת חוות המכלים, בשל הקמת חוות המכלים על ידי רש"ת).

<sup>2</sup> תש"ן לא נכללה ברשימת הגורמים הריכוזיים בעקבות טעות בדיווח, אך צפויה להיכלל ברשימה בעדכון הרשימות הקרוב.

### המסגרת המשפטית – הקצאת זכות בתשתית חיונית לגורם ריכוזי

10. 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.
11. תחומי הפעילות של חברת דלק כאמור כוללים בין היתר את תחום אחסון הדלק וניפוקו.<sup>3</sup> מכאן שהן אחסון הדלק על-ידי הזוכה והן שינוי המכרז באופן שמפעיל חוות המכלים יטען את הדלק של כלל חברות הדלק למיכליות לצורך שינועו ויוביל אותו מאשל הנשיא לחוות המיכלים, עולים כדי הקצאת זכות (בענייננו זכות מסוג חוזה)<sup>4</sup> כמובנה בסעיף 2 לחוק.
12. התנאים המקדמיים להשתתפות במכרז מתנים את ההשתתפות בו, בין היתר, בכך שיתקיימו במציע לפחות אחד משלושת התנאים הבאים: (1) המציע סיפק שירותי תדלוק למטוסים בשדות תעופה בין לאומיים ברציפות מיום 1.1.13 בהיקפים מינימליים כמפורט שם; (2) המציע הוא חברת דלק הרשומה במרשם חברות הדלק, אשר במהלך התקופה שמיים 1.1.13 הפעיל ברציפות לפחות 20 תחנות דלק; או (3) המציע הוא חברת דלק הרשומה במרשם חברות הדלק, אשר מפעיל ברציפות מיום 1.1.13 מתקן אחד לפחות לאחסון מוצרי דלק בהיקף מינימלי כמפורט שם. מהמידע המצוי בפני הוועדה עולה, כי מרבית המשתתפים הפוטנציאליים במכרז צפויים להיות חברות המנויות ברשימת הגורמים הריכוזיים.
13. על כן, סעיף 5 לחוק מורה כי ככל שרשימת מבקשת לאפשר לגורמים ריכוזיים אלו להשתתף בהליך המכרזי האמור, או לקבוע תנאים המאפשרים את זכייתם במכרז, עליה לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית בהתייעצות עם הוועדה.
14. להלן התייחסות הוועדה.


### עמדת הוועדה

15. בהחלטתה בפניה זו, שקלה הוועדה את השיקולים הבאים:
16. ראשית, כפי שתואר בעמדת הוועדה הראשונה, מדובר בפרויקט קטן יחסית מבחינת היקף הפעילות שהוא צפוי לרכז בתחום התעופה האזרחית. נכון להיום מרבית התדלוק בשדה התעופה באילת נעשה 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.
17. לשם המחשה, מיכלי האחסון בנתב"ג מכילים 12 מיליון ליטר בעוד נפח מיכל האחסון הצפוי להיבנות הוא 40,000 ליטר בלבד. היקף התדלוק השנתי בנתב"ג עומד על כ-1.4 מיליארד ליטר בשנה בעוד היקף התדלוק הנוכחי עומד על פחות מ-4 מיליון ליטר בשדות

<sup>3</sup> בהתאם להצעת חוק משק הדלק, התשע"ב-2012 (מ-708) ניפוק משמעותו: "הטענת דלק למיכל לצורך שינוע הדלק ממקום למקום".

<sup>4</sup> 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 [...]"

- התעופה באילת ובעובדה (אותם צפוי להחליף שדה התעופה רמון) וכ-1.5 ליטר בשדות התעופה הפנים-ארציים חיפה וראש פינה.
18. כמו כן נמצא, כי שירותי האחסון והתדלוק בשדה התעופה רמון לא יוכלו לשמש כתשתית חלופית לשירותי האחסון והתדלוק המוצעים בנתבי"ג, בעיקר נוכח כושר האספקה והתשתית המוגבלים שהם צפויים להציע לחברות התעופה.
19. יתר על כן, השינויים המתוכננים במכרז החדש צפויים להקטין את היקף הפעילות הכוללת של החברה הזוכה לעומת המכרז הקודם. כך, אף שההובלה של הדלק מאשל הנשיא לחוות המיכלים תיעשה בבלעדיות על-ידי הזוכה במכרז, חוות המיכלים תוקם על ידי רש"ת ולא על ידי המפעיל ותקופת הפעילות קוצרה ל-9 שנים ו-11 חודשים (לעומת תקופת הפעילות במכרז הקודם שכללה פרק זמן של שנתיים להקמה ו-15 שנות תפעול).
20. על-פי המידע המצוי בידי הוועדה, למעט סונול ישראל בע"מ,<sup>5</sup> כל המשתתפים הפוטנציאליים העומדים בתנאי הסף במכרז, הפעילים בישראל, הם גורמים ריכוזיים. נוכח תוצאות המכרז הקודם, שבו לא הוגשו הצעות גם לאחר ניהול משא ומתן עם מציעים פוטנציאליים ובהתחשב בהיקפו המוגבל של הפרויקט, קיים חשש כי גם במכרז זה מספר המציעים יהיה נמוך. אשר על כן, פסילת חלק מן המועמדים מלגשת למכרז בשל היותם גורמים ריכוזיים עשויה לשמוט את הקרקע מתחת למכרז ולפגוע בהליך התחרותי של המכרז עצמו.
21. נוכח השיקולים המנויים מעלה, ובשים לב להוראת סעיף 5(ה) לחוק לפיה הפעלת הסמכות לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית תיעשה "באופן שיבטיח כי לא תיגרם פגיעה משמעותית ברווחת הצרכנים", הוועדה סבורה כי אין מקום למנוע או להגביל את השתתפותם של הגורמים הריכוזיים האמורים במכרז לתפעול של חוות מכלי דלק סילוני למטוסים בשדה התעופה רמון ולמתן שירותי תדלוק למטוסים בשדות התעופה הפנים ארציים משיקולים של ריכוזיות כלל-משקית.

בכבוד רב,  
  
מיכל הלפרין  
הממונה על הגבלים עסקיים  
יו"ר הוועדה לצמצום הריכוזיות

<sup>5</sup> ראו הערת שוליים 1 לעיל.