



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

ירושלים, ט' באב תשפ"א
18 ביולי 2021

לכבוד
מר יצחק בלומנטל, מנכ"ל
חברת נמלי ישראל – פיתוח ונכסים בע"מ

**הנדון: חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין השתתפות תעבורה ושפיר
במכרז על רציף בנמל אשדוד**

סימוכין: מכתב חברת נמלי ישראל – פיתוח ונכסים בע"מ מיום 9 ביוני 2021

להלן עמדת הוועדה לצמצום הריכוזיות (להלן **הוועדה**), לפניית חברת נמלי ישראל – פיתוח ונכסים בע"מ (להלן **חנ"מ**) שבסימוכין:

1. ביום 22 באוקטובר 2020 פרסמה חנ"מ הזמנה להשתתף בהליך מיון מוקדם, במסגרת הליך מכרז למתן הרשאה לשימוש ולהפעלת רציף בנמל אשדוד (הרציף המכונה "נמל העבודה"), שייעודו הוא מתן שירותים לתעשיית חיפושי הגז הטבעי והפקתו בים.
2. ביום 18 במרץ 2021, הודיעה ועדת המכרזים כי היא אישרה את עמידתם של חמישה מתמודדים בדרישות ההזמנה למיון מוקדם. בין המתמודדים שמועמדותם אושרה נמצאים הגורמים הריכוזיים: ממך – מסופי מטען וניטול בע"מ (להלן **ממך**) מקבוצת תעבורה אחזקות (להלן **תעבורה**) ושפיר תעשיות בע"מ (להלן **שפיר**).
1. לאחר בחינת השתתפות הגורמים הריכוזיים הללו במכרז, ממליצה הוועדה בעת הזו שלא למנוע את השתתפותם משיקולי ריכוזיות כלל-משקית. עם זאת, במידה ואחת מהן תזכה במכרז על רכישת החזקות המדינה בנמל חיפה בע"מ, עליו היא מתמודדת בימים אלו, לפני מועד הקצאה זו, ממליצה הוועדה לחנ"מ לשוב לפנות אליה להיוועצות על מנת שתבחן את השלכות הקצאה זו לקבוצה, בשים לב לזיקה הקיימת בין שתי ההקצאות.

המסגרת המשפטית להתייעצות עם הוועדה

3. מתן ההרשאה המבוקשת בפנייה זו דורש קבלת כתב הסמכה. תחום הפעילות שלגביו נדרש כתב הסמכה להיות חברת נמל לפי חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004, הוא תחום תשתית חיונית המנוי בתוספת לחוק (פרט 19). משמעות הדבר היא שמתן כתב הסמכה להיות חברת נמל עולה כדי הקצאת זכות כהגדרתה בחוק.
4. סעיף 5(ב) לחוק קובע כי "מאסדר המבקש להקצות זכות לגורם ריכוזי לא יעשה כן, ובכלל זה לא יאפשר לגורם ריכוזי להשתתף בהליך ההקצאה של זכות כאמור [...] אלא לאחר ששקל שיקולי ריכוזיות כלל-משקית, בהתייעצות עם הוועדה לצמצום הריכוזיות". לכן, השתתפות במכרז על נמל העבודה של הקבוצת תעבורה ושפיר, הנמנות ברשימת הגורמים הריכוזיים, מחייבת את רשות החברות לשקול שיקולי ריכוזיות ולהיוועץ בוועדה מכוח סעיף 5(ב) לחוק.

א. ההקצאה – רציף העבודה

5. במסגרת המכרז מעמידה חנ"מ לשימוש הזוכה שטח הרשאה של כ-65 דונם הכולל גם דרך גישה בשטח של כ-12 דונם, אורך רציף של 350 מ' ושטח ימי שעומקו אינו עולה על 8 מ' בשיאו. רציף העבודה עשוי משכבות של חול שבחלקו מחופה כורכר והוא אינו מחובר לתשתיות כגון: מים,

חשמל ותקשורת. השטח יימסר לזוכה במכרז כפי שהוא, לתקופה של 15 שנה, ללא אפשרות הארכה. מדובר בשטח הרשאה קטן בהשוואה לשטחי ההרשאה שחנ"י מעמידה לשימוש תאגידיים מורשים אחרים, אשר מאפייניו ההנדסיים אינם מאפשרים מתן שירותי נמל בהיקפים הניתנים על ידי הגורמים המרכזיים בתחום הנמלי, והוא מצומצם אף בהשוואה לשטחי ההרשאה שבהם מעניקים התאגידיים המורשים שירותים לתעשיית הגז.

6. בהתאם למסמכי המכרז, השימושים המותרים בשטח ההרשאה מוגבלים לשימושים נמליים בקשר עם תעשיית חיפושי גז טבעי והפקת הגז הטבעי בע"מ. שימושים הכוללים פריקה וטעינה של מטענים בשטח ההרשאה לשימוש לקוחות בעל ההרשאה אשר פועלים בתעשיית הגז הטבעי בים או משרתים תעשייה זו, ובכלל זה, פריקה וטעינה של חומרי גלם לבנייה, מטעני מתכות בייבוא, צנרות וציוד נוסף המשמשים באתרים הקשורים לתעשיית הגז הטבעי. כמו כן, בשטח ההרשאה יינתנו שירותי אחסנה, שירותים לוגיסטיים שוטפים ושירותים נלווים נוספים בהקשרים אלו.

7. מבחינה גיאוגרפית, רציף העבודה ממוקם באשדוד, בצמוד לנמל היובל שבשימושה של חברת נמל אשדוד בע"מ, בעוד מרבית מאגרי הגז הטבעי נמצאים בצפון הארץ. לשירותים שניתן לספק בנמל העבודה קיימים כבר היום תחליפים בנמלים הקיימים, הן בצפון הארץ והן בדרומה ולמעשה לאור מיקומו הגיאוגרפי לחברות הגז הטבעי קיימת עדיפות לקבלת שירותים נמליים ברציפים צפוניים.

8. בהתאם למסמכי המכרז, בגין ההרשאה יידרש הזוכה במכרז לשלם לחנ"י תמורה הכוללת רכיב קבוע ורכיב משתנה. הרכיב הקבוע הוא דמי הרשאה שנתיים שעומדים על סך של כ-13 מיליון ₪. את הרכיב המשתנה תקבע ההצעה הזוכה במכרז והוא ייקבע כאחוז (חיובי) ממחזור המכירות מפעילות בעל ההרשאה בשטח ההרשאה. תהא התוצאה אשר תהא, התמורה השנתית שצפויה להתקבל מהזוכה במכרז בגין ההרשאה בנמל העבודה צפויה להיות זניחה ביחס להכנסות חנ"י השנתיות שמסתכמות בכמיליארד ₪.

9. לצורך תחילת פעילותו צפוי בעל ההרשאה להידרש לקבלת היתרים ואישורים רגולטוריים, כגון כתב הסמכה מידי שרי התחבורה והאוצר, אולם בהמשך לא צפויים להיות לזוכה ממשקים רבים או בעלי מהות מול קובעי המדיניות.

ב. סקירת הגורמים הריכוזיים

(א) תעבורה

10. תעבורה שנשלטת ע"י משפחת לבנת (60%)¹, היא גורם ריכוזי מכוח סעיף 4(א)(2) לחוק, בשל החזקתה בלמעלה ממחצית מהפעילות בתחום התשתית החיונית שלגביו נדרש רישיון מחסן מסוף מטענים אווירי (פרט 21.1).

11. תעבורה היא חברת ההובלה והלוגיסטיקה הגדולה בישראל. תחומי הפעילות המרכזיים של החברה הם הובלה יבשתית במגוון רחב של תחומים; יבוא ושיווק של משאיות, אוטובוסים, חלקי חילוף, ציוד הנדסי, מנופים, צמיגים ועוד; עבודות מנוף והרמה; עבודות עפר, חציבה,

¹ 20% מהמניות מוחזקות ע"י לאומי פרטנרס בע"מ (להלן **לאומי פרטנרס**) ו-20% ע"י הפניקס אחזקות בע"מ.

- כרייה, תשתיות ופרויקטים הנדסיים. אחת ההחזקות המשמעותיות של הקבוצה היא החזקתה בתעבורה תפוזרת בע"מ (כ-40%) שמוכרזת כבעלת מונופולין בתחום הובלת מלט בישראל.²
12. תעבורה היא גם בעלת המניות העיקרית (66%) והשולטת בחברת ממן. ממן מפעילה את מסוף המטענים האווירי בנתב"ג שהוא תחום תשתית חיונית לפי פרט 21 לחוק. במסגרת פעילות זו, ממן מספקת שירות לוגיסטי מקיף, הכולל: שירותי פריקה, טעינה שינוע ניטול ואחסנה של מטעני הייבוא והייצוא העוברים בנתב"ג.³
13. לוגיסטיקת ממגורות בע"מ שבשליטת ממן מחזיקה גם בזיכיון לניהול, הפעלה ותחזוקה של ממגורת התבואות בעורף נמל אשדוד, פעילות שלגביה נדרש כתב הסמכה להיות חברת נמל (פרט 19.1).⁴ הממגורה היא חלק אינטגרלי משרותי נמל אשדוד ליבואני תבואות וגרעינים. השירותים הניתנים בממגורה הם: קליטה, אחסון, ניפוק וניהול מלאי של תבואות וגרעינים. באתר מסילות רכבת למסירת תבואות וגרעינים בקרונות יעודיים. הממגורה משתרעת על 28 דונם, ובעלת קיבולת אחסון של כ-60,000 טון.
14. תעבורה הקימה ומתפעלת מטמנת אשפה ביתית מהגדולות והמתקדמות בישראל הממוקמת בדודאים (גני הדס). בנוסף, תעבורה הקימה ומפעילה מכון טיהור שפכים לאזור נהריה, בפרויקט B.O.T, בזיכיון עד שנת 2036.
15. תעבורה פועלת כיום גם בתחום האוטובוסים באמצעות אגד תעבורה בע"מ,⁵ שמחזיקה ברישיונות להפעלת קווי אוטובוסים בשלושה אשכולות – עוטף ירושלים, נתניה עירוני ושפיר-ירושלים. אולם פעילות זו עומדת למכירה בימים אלו וייתכן כי תעבורה תחדל מלהחזיק בחברה, ומכל מקום, פעילות אגד תעבורה בע"מ מסתכמת בפחות מ-5% מהיקף הפעילות בתחום הפעלת קווי אוטובוסים.
16. כמו כן, הקבוצה מפעילה חברות לובינג שמייצגות אותה בכנסת – מכך ניתן ללמוד על תמריצי הקבוצה להשפיע על קובעי מדיניות בתחומי פעילותה.⁶

(ב) שפיר

17. שפיר שנשלטת ע"י הראל, ישראל, גיל ורן שפירא (שכל אחד מהם מחזיק 15.1% ממניותיה), היא גורם ריכוזי מכוח סעיף 4(א)(3) לחוק, מכיוון ששפיר וקבוצת המחזיקים שאליה היא משתייכת בעלות זכויות בלפחות ארבעה תחומי תשתית חיונית, באמצעות לפחות עשרה רישיונות או חוזים. בנוסף, החל מאמצע חודש אפריל 2021, שפיר היא גם הזכינית והמפעילה של הרכבת הקלה בירושלים. מסיבה זו החל מעדכון הרשימות שיבוצע הקרוב, תיחשב שפיר כגורם ריכוזי גם בשל החזקה של למעלה ממחצית מהפעילות בתחום התשתית החיונית שלגביו נדרש זיכיון להפעלת מסילת ברזל מקומית (פרט 17.1 לתוספת לחוק).
18. החזקותיה של שפיר וריכוזיותה הכלל-משקית ייסקרו בהרחבה בחוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין התמודדות שפיר במכרזי הפרטת חברת נמל חיפה בע"מ, מתקן סולארי פוטו-

² הכרזת הממונה על התחרות בדבר מונופולין של תעבורה תפוזרת בע"מ (14.9.2002) רשות התחרות 3015466

³ בנוסף מספקת ממן, בעצמה ובאמצעות חברות בנות מגוון שירותים נרחב, ובהם: שירותי פיקוח ואבטחה, תכנון וייצור אריזות, עיתוק חפצים אישיים, שילוח, אריזה ואחסנה של חפצי אמנות ושינוע ואריזה של חומ"ס, שירותי קרקע לנוסעים ולחברות תעופה, שירותי תחזוקה לרכבות ועוד.

⁴ כתב ההסמכה של חברת לוגיסטיקת ממגורות בע"מ: <https://logisticare.co.il/wp-content/uploads/2020/02>

⁵ אגד תעבורה בע"מ נשלטת במשותף על ידי אגד אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ (50%) ותעבורה בע"מ (50%).

⁶ נלקח מאתר האינטרנט של הכנסת (נצפה ביום 21 בינואר 2020) <https://main.knesset.gov.il/About/Lobbyist>

וולטאי בדימונה ותחנת הכוח "חגית", שמפורסמת במקביל לחוות דעת זו, אך נתאר בקצרה כי שפיר היא חברה ציבורית העוסקת בתחומי התשתיות, הזכיינות, התעשייה, בייזום פרויקטים של נדל"ן למגורים וכן בפעילויות נוספות המשיקות או משלימות לתחומים אלו. בנוסף, לקבוצה פעילויות עסקיות נוספות בתחום חיפושי נפט ובתחום הלוגיסטיקה.

19. באשר לפעילויותיה בתחומי תשתית חיונית, שפיר מחזיקה כ-13 זכויות ב-6 תחומי תשתית חיוניים שונים. מבין פעילויותיה הרבות, שלושה תחומי פעילות עשויים להקנות לשפיר כוח מיקוח והשפעה מול המאסדרים שאחראים לפקח על התחום. הראשון, הוא תחום החציבה שבו פועלת שפיר באמצעות ארבעה רישיונות חציבה. במחצבות אלו כורה שפיר סלעי גיר ודולומיט ומפיקה מהן אגרגטים שמשמשים כחומרי גלם בתהליכי ייצור בתעשיות הבטון והאספלט וכחומרי גלם לבנייה וסלילת כבישים. עלויות ההובלה של האגרגט גבוהות ביחס לעלותו בשער המחצבה ומסיבה זו אין כדאיות לייבוא מוצרים אלו, שמשמשים לפעילות בשווקים מקומיים סביב המחצבות. לשפיר אינטגרציה אנכית בענף המחצבות: היא מפעילה מפעלי בטון, מפעלי אספלט וחברות העוסקות בקבלנות תשתיות. מכלול הפעילויות הללו מאפשרות לשפיר להציע הצעות תחרותיות במכרזים שונים.

20. התחום השני הוא חלוקת הגז הטבעי. שפיר מחזיקה גם ב-50% משני רישיונות חלוקת גז טבעי ל-25 שנים, הראשון באזור חדרה והעמקים והשני באזור המרכז. מדובר בשניים מתוך שישה רישיונות חלוקת גז טבעי שניתנו בישראל, כאשר כל אחד מהרישיונות חל לגבי אזור חלוקה אחר, כך שרישיונות החלוקה שבהן שפיר מחזיקה הם היחידים הקיימים באזור חדרה והעמקים ובמרכז. אמנם חלים עיכובים בפריסת רשת חלוקת הגז, אך כשתופעל עשוי להיות למחזיקים בה "שאלטר" על אספקת הגז למפעלים וללקוחות שיתחברו לשירותיה באיזורים הגיאוגרפיים שבהם תפעל.

21. התחום השלישי הוא רכבות ברזל מקומיות. שפיר היא אחת משתי הזכיינות והמפעילות של "הקו האדום" הקיים של הרכבת הקלה בירושלים וחתומה על חוזה לתכנון, הקמה, תפעול ותחזוקה של הארכת "הקו האדום" הקיים ו"הקו הירוק" שייבנה. כשיושלם מערך הרכבת הקלה בירושלים, הוא צפוי לשמש כגרעין רשת התחבורה של ירושלים ולהעניק שירות לכ-500 אלפי נוסעים מדי יום. השבתת פעילות הרכבת הקלה או פגיעה בפעילותה הסדירה גם לתקופה קצרה, עלולות להותיר מאות אלפי תושבים ללא פתרון תחבורתי נאות, ובמידה רבה לשתק את התחבורה הציבורית בעיר. ולכן זכות זו משמעותית ביותר ועשויה להקנות לשפיר כוח מיקוח רב מול מקבלי החלטות במשק.

ג. סיכום השפעת ההקצאה לתעבורה ולשפיר על הריכוזיות הכלל-משקית והמלצת הוועדה

22. תעבורה היא גורם ריכוזי רק בשל שליטתה במסוף המטענים האווירי בנתב"ג שפעילותו מהווה כ-62% מכלל הפעילות בתחום. מחזור המכירות של הקבוצה נמוך משמעותית מהרף הקובע לקביעת החברות בה כתאגידים ריאליים משמעותיים, ורוב המכירות שלה מיוחסות לפעילות שאינה בתחומי תשתית חיונית. לאור האמור, הוועדה סבורה שמידת הריכוזיות של תעבורה אינה גבוהה במיוחד.

23. שפיר היא גורם בעל ריכוזיות כלל-משקית ניכרת בשל פעילויותיה הרבות בתחומי תשתית חיוניים, והיא בעלת כוח מיקוח והשפעה רבים מול קובעי המדיניות, בעיקר בזכות שליטתה ברכבת הקלה בירושלים, בשל פעילותה הצפויה בתחום חלוקת הגז הטבעי ובשל מעמדה

הדומיננטי בענפי המחצבות. ואולם, מחזור המכירות של שפיר אינו חוצה את הרף לקביעתה כתאגיד ריאלי משמעותי, במרבית התחומים שבהם היא פועלת היא אינה שחקנית מובילה, ובדרך כלל ניתן למצוא למוצריה חלופות, כך שחלק ניכר מפעילויותיה אינן מקנות לה אחיזה ב"שאלטר". כמו כן, אין כיום לשפיר זכויות נוספות בתחום נמלי הים, שעלולות להיות לזכייתה בהקצאה השפעה שלילית כלפיהן, או שעלולות לאפשר לה למנף את כוחה באופן שלילי לעבר פעילותה בנמל העבודה, בתרחיש שבו תזכה במכרז.

24. שטח ההרשאה נשוא ההקצאה קטן יחסית ומאפייניו ההנדסיים אינם מאפשרים מתן שירותי נמל בהיקפים הניתנים על ידי הגורמים המרכזיים בתחום הנמלי, והם מצומצמים אף בהשוואה לשטחי ההרשאה שבהם מעניקים התאגידים המורשים שירותים לתעשיית הגז. בהתאם למסמכי המכרז, השימושים המותרים בשטח ההרשאה מוגבלים לשימושים נמליים בקשר עם תעשיית הגז הטבעי, שירותים שקיימים להם כבר היום תחליפים בנמלים הקיימים, ולמעשה לחברות הגז הטבעי קיימת עדיפות לקבלת שירותים נמליים ברציפים צפוניים. גם התמורה השנתית שצפויה להתקבל מהזוכה במכרז בגין ההרשאה בנמל העבודה צפויה להיות זניחה ולא צפויים להיות לזוכה ממשקים רבים או בעלי מהות מול קובעי המדיניות.

25. לאור כל האמור, אין בהקצאתו של נמל העבודה (בייעודו הנוכחי) כדי להגדיל את הריכוזיות הכלל-משקית של הגורמים הריכוזיים שיזכו בו, ואין במתן ההרשאה תוספת כוח של ממש לריכוזיות הכלל-משקית. ואולם, שינוי ייעוד נמל העבודה עשוי להקנות למחזיק בו כוח והשפעה משמעותיים יותר ולהגביר את הזיקה לנמל חיפה. לכן, אם שפיר או תעבורה יזכו בנמל חיפה לפני מועד הקצאה זו, ראוי יהיה שתקיים הוועדה בחינה של השלכות הקצאת הרציף בשים לב לזיקה הקיימת בין ההקצאות ולנקודות ההשקה בין שני הנמלים.

26. לסיכום, הוועדה ממליצה במועד זה שלא למנוע את השתתפותן של שפיר ותעבורה במכרז על נמל העבודה משיקולי ריכוזיות כלל-משקית. עם זאת, במידה שמי מהן תזכה במכרז על נמל חיפה, בו הן מתמודדות בימים אלו, לפני מועד הקצאה זו, ממליצה הוועדה לחניי לשוב לפנות אליה להיוועצות בעניין זה.

בכבוד רב ובברכה,



מיכל הלפרין
יו"ר ועדת הריכוזיות
והממונה על התחרות