



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

ירושלים, י"ד במרחשוון, תשפ"ב
20 באוקטובר, 2021

מר יובל רוז,
סגן בכיר לחשב הכללי ויו"ר ועדת המכרזים
משרד האוצר

הנדון: השתתפות גורמים ריכוזיים במכרז "הקו הכחול" בירושלים
סימוכין: פניית ועדת המכרזים לרכבת הקלה בירושלים מיום 6 ביולי 2021

1. ועדת המכרזים הבין-משרדית לרכבת הקלה בירושלים¹ (להלן **ועדת המכרזים**) פנתה להיוועץ בוועדה לצמצום הריכוזיות (להלן **הוועדה**) ביחס להשתתפות גורמים ריכוזיים במכרז PPP (Public Private Partnership) לתכנון, מימון, הקמה, תפעול ותחזוקה של הקו הכחול של הרכבת הקלה בירושלים (להלן **המכרז** ו-**הפרויקט**), בהתאם להוראות סעיפים 5 ו-6(א) לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן **החוק**).
 2. לשלב המיון המוקדם של המכרז שפורסם במאי 2021, ניגשו חמש קבוצות:
 - א. אגד החזקות בע"מ (25%) ושיכון ובינוי בע"מ (להלן **שיכון ובינוי**) (75%);
 - ב. אלסטום ישראל בע"מ (כ-20%), אלקטרה (זכיינות) בע"מ (להלן **אלקטרה**) (כ-20%), קבוצת מנרב בע"מ (כ-20%) ואלייד תשתיות בע"מ (להלן **אלייד**) (כ-40%);
 - ג. שפיר הנדסה בע"מ (להלן **שפיר**) (40%), CAF² (40%), ונוי 3 להשקעה בתשתיות ש.מ. (להלן **נוי 3**) (20%);
 - ד. "דן" חברה לתחבורה ציבורית בע"מ (35%), JSC Transmashholding (35%), LLC Northern Capital Tram (5%), ולפידות (25%);
 - ה. ג'נריישן קפיטל בע"מ (51%), הפניקס אחזקות בע"מ (להלן **הפניקס**) (49%);
 3. מתוך הגורמים המנויים לעיל, אלקטרה, אלייד, שפיר, CAF והפניקס הם גורמים ריכוזיים.

א. המסגרת הנורמטיבית להיוועצות בוועדה

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".
5. תחום הפעילות שלגביו נדרש זיכיון להפעלת מסילת ברזל מקומית לפי סעיף 46 לפקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התשס"א-2001³, הוא תחום תשתית חיונית לפי פרט 17 לתוספת לחוק. היות שהפרייקט עוסק בהקמה ותפעול הרכבת הקלה בירושלים, הרי שמדובר בהליך

¹ ועדה שמורכבת מנציגי משרד האוצר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ועיריית ירושלים.

² Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles.

³ הפעלת מסילת ברזל מקומית מוגדרת בסעיף 46 לפקודת מסילות הברזל כ- "...זיכיון לבנייתה, להפעלתה או לניהולה של מסילת ברזל מקומית לחברה הרשומה בישראל אשר אינה חברה ממשלתית".

הקצאת זכות המחייב שקילת שיקולי ריכוזיות כלל-משקית על ידי המאסדר והתייעצות עם הוועדה.

6. פניית ועדת המכרזים לוועדה נעשתה לאחר סיום שלב המיון המוקדם (PQ). קרי, לאחר שהמשתתפים במכרז הגישו את הרכבי הקבוצות שגיבשו והוכיחו את עמידתם בתנאי הסף שנקבעו לשלב זה. קבוצות אלו הציגו ניסיון בתחומי הליבה, לרבות: ניסיון בתחום הנחת מסילות, מערכות רכבת, אספקת קרונות, והפעלה ותחזוקה של רשתות הסעת המונים. כן, הוכיחו המציעים איתנות פיננסית וניסיון בהשלמת סגירות פיננסיות ובאינטגרציה של פרויקטים דומים בתחום הרכבות.

7. ועדת המכרזים הכריזה על חמש הקבוצות שנגשו לשלב המיון המוקדם ככשירות להגיש הצעות בשלב המכרזי שבסופו ייבחר הזכיין שיבצע את הפרויקט. בהרכב שלוש מהקבוצות שנמצאו כשירות משתתפים גורמים ריכוזיים: בקבוצה ב' - אלקטרה שנשלטת (בעקיפין) על ידי משפחת זלקינד (החברות שבשליטת משפחת זלקינד יקראו להלן: "קבוצת אלקטרה") ואלייד⁴; בקבוצה ג' - שפיר ו-CAF⁵, ובקבוצה ה' - הפניקס⁶.

8. שפיר היא גורם ריכוזי מכוח שתי חלופות בחוק. ראשית, מכיוון שקבוצת המחזיקים (כהגדרת המונח בחוק) שאליה היא משתייכת בעלת זכויות בלפחות ארבעה תחומי תשתית חיונית, באמצעות לפחות עשרה רישיונות או חוזים.⁷ ושנית, שפיר מוגדרת כגורם ריכוזי בשל החזקה של למעלה ממחצית מהפעילות בתחום התשתית החיונית שלגבי נדרש זיכיון להפעלת מסילת ברזל מקומית (פרט 17.1 לתוספת לחוק),⁸ מכיוון שהיא המפעילה של הקו האדום של הרכבת הקלה בירושלים (שפיר היא גם המקימה של הקו הירוק ואחראית על הארכת הקו האדום הקיים והפעלתם – להלן פרויקט ה-JNET). CAF היא שותפתה של שפיר בפרוייקט ה-JNET, ועל כן גם היא נחשבת לגורם ריכוזי בשל החזקה של למעלה ממחצית מתחום תשתית חיונית זה. אולם, בהתאם להוראות החוק, הקצאת זכויות ל-CAF שנחשבת לגורם ריכוזי מטעם זה בלבד, בתחום מסילות ברזל מקומיות (פרט 17) לא נחשבת ל"הקצאת זכות", ולכן חוות הדעת לא תעסוק בעניינה.⁹

9. אלקטרה ואלייד הן גורמים ריכוזיים מכוח היותן תאגידים ריאליים משמעותיים (סעיף 4(א)(1)(א)(2) לחוק), מאחר שמחזור המכירות הקובע שלהן חוצה את הרף המוגדר בחוק לקביעתן כתאגידים ריאליים משמעותיים (כ-6 מיליארד ש"ח). גם האשראי הקובע של קבוצת אלקטרה עולה מעל הרף הקובע בחוק להכללה ברשימת התאגידים הריאליים המשמעותיים (כ-6 מיליארד ש"ח).

10. הפניקס היא גורם ריכוזי מכוח השתייכותה לקבוצת מחזיקים שכוללת גופים פיננסיים משמעותיים (סעיף 4(א)(1)(א)(1) לחוק), מאחר ששווי כלל נכסי הקבוצה עולה על הסך הקבוע בחוק (כ-40 מיליארד ש"ח).

11. מכאן, שההשתתפות שפיר, אלקטרה, אלייד והפניקס בהליכי הקצאת הזכות האמורה מחייבת את המאסדר לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית ולהתייעץ עם הוועדה.

⁴ יחד עם אלקטרה ואלייד בקבוצה גם אלסטום (20%) ומנרב (20%).

⁵ הקבוצה מורכבת גם מקרן נוי 3 שמחזיקה ב-20% מהזכויות בה.

⁶ שבקבוצה יחד עם ג'נריישן קפיטל.

⁷ ראו סעיף 4(א)(3) לחוק.

⁸ ראו סעיף 4(א)(2) לחוק.

⁹ ראו בסעיף 3 לחוק את החלופה השנייה להגדרת "הקצאת זכות". בהתאם גם המאסדר לא נדרש לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית באשר להשתתפות של CAF במכרז.

ב. שקילת שיקולי ריכוזיות כלל-משקית

12. על מנת לבחון אם יש לאפשר השתתפות של גורמים ריכוזיים במכרז מבחינת הריכוזיות הכלל-משקית, נעזרה הוועדה במתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית (להלן: **המתודולוגיה**).¹⁰ בהתאם למתודולוגיה, עמדה הוועדה תחילה על טיב ההקצאה והשפעתה הפוטנציאלית על הריכוזיות הכלל-משקית. לפי המתודולוגיה, ככל שמדובר בתחום פעילות חיוני ובהקצאה משמעותית יותר שהשפעתם על הציבור ועל המשק גדולה יותר אזי בהקצאה טמון כוח מיקוח רב יותר כלפי קובעי המדיניות.

13. לאחר מכן, אמדה הוועדה את מידת הריכוזיות הכלל-משקית של הגורמים הריכוזיים טרם ההקצאה, באמצעות שלוש קבוצות של משתנים: (א) היקף פעילותם בתחומי תשתית חיונית וחשיבות פעילותם בתחומים אלו; (ב) נתוני הפעילות המאקרו-כלכלית שלהם: היקף פעילותם וחשיבות פעילותם לענפי משק אחרים - אלו יצביעו על השפעתם על הפעילות הכלכלית במשק ועשויים ללמד על כוח המיקוח וההשפעה שבידיהם; ו-(ג) מאפיינים המלמדים על ההשפעה הרגולטורית שלהם: כמות ואיכות הממשקים שלהם עם קובעי מדיניות, פעילותם השתדלנית ומידת התלות של קובעי המדיניות בהם.

14. בהמשך בחנה הוועדה כיצד צפויה ההקצאה לגורמים ריכוזיים להשפיע על הריכוזיות במשק תוך איזון בין השפעתה הפוטנציאלית של הקצאת הזכות לגורם ריכוזי על הריכוזיות הכלל-משקית לבין שיקולים של רווחת הצרכנים. איזון שמטרתו להבטיח שבהפעלת הסמכויות הנוגעות לשקילת שיקולי ריכוזיות כלל-משקית לא תגרם פגיעה ברווחת הצרכנים.¹¹

ג. ההקצאה במכרז הרכבת הקלה בירושלים

15. המכרז לתכנון, מימון, הקמה, תפעול ותחזוקה של הקו הכחול של הרכבת הקלה בירושלים הוא חלק מתוכנית אב לפיתוח מערך הסעת המונים שמקדמת המדינה על מנת לשפר את התחבורה הציבורית בירושלים, ואת השירות הניתן לציבור הנוסעים ברכבת הקלה בעיר. מדובר באחד מפרויקטי ה-PPP הגדולים שבוצעו עד כה בישראל.

16. קו הרכבת הקלה הפועל כיום בירושלים (להלן **הקו האדום**), הוא קו הרכבת הקלה הראשון בישראל. הקו החל לפעול בסוף שנת 2011, ונוסעים בו כ-150 אלף נוסעים ביום. הקו מתפרש לאורך כ-14 ק"מ, והוא כולל 23 תחנות מפסגת זאב ועד הר הרצל. צי הרכבות הפועל כיום מונה 46 קרונות.

17. במסגרת פרויקט ה-JNET שאותו מקימות וצפויות להפעיל שפיר ו-CAF כאמור, מוארך הקו האדום (עד להדסה עין-כרם בדרום ועד לשכונת נוה יעקב בצפון) בכ-7 ק"מ ומוקמות בו עוד 12 תחנות. כמו כן, מוקם הקו-הירוק באורך של כ-20 ק"מ שיחבר את מרכז העיר לשכונות גילה ומלחה, ויהיו בו שלוחות לשכונת הר נוף ולמתחם האוניברסיטה העברית שבהר הצופים.

18. פרויקט הקו הכחול צפוי לחבר למערך הרכבות את שכונת גאולה, רמת אשכול ורמות שבצפון העיר, ואת תחנת החאן (שבמרכז העיר) לשכונות גילה ומלחה שבדרום העיר. הפרויקט כולל:

- הקמה והפעלה של קו נוסף באורך של כ-31 ק"מ (מתוכם כ-2.5 ק"מ תת-קרקעיים) שיכלול 53 תחנות (מתוכן 3 הן תת-קרקעיות), ואספקת מעל מאה קרונות.
- הקמת מבנה דיפו בשטח של 66 אלף מ"ר בנוי.

¹⁰ ראו מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית מיום 3 במרץ 2019 בכתובת: <http://www.antitrust.gov.il/files/35499/מתודולוגיה%20לבחינת%20ריכוזיות%20כלל%20משקית-0319.pdf>

¹¹ ראו סעיף 5(ה) לחוק.

19. תקופת הקמת הפרויקט היא כ-6.5 שנים, ומשך תקופת התפעול, שתחל ככל הנראה לפני תום ההקמה, היא כ-15 שנים. בתום התקופה הפרויקט יועבר למדינה במתכונת המקובלת בפרויקטים מסוג זה. הפרויקט יכלול אפשרות של המדינה להרחיב את ההסכם כך שהזוכה יפעיל גם את הקו האדום והירוק, ואפשרות לצמצם את ההסכם כך שהזכייין ימסור את הפעלת הקו הכחול למפעיל אחר.
20. לאחר השלמת הפרויקט, רשת קווי הרכבת הקלה בירושלים תכלול 8 קווי שירות, שיעצרו ב-130 תחנות לאורך מסילה של כ-73 ק"מ (הקו האדום, הירוק והכחול), והיא תהיה רשת קווי הרכבת הקלה הגדולה בישראל.

ד. השפעת ההקצאה על הריכוזיות הכלל-משקית

21. שירותי התחבורה הציבורית נחשבים לשירותים הציבוריים הבסיסיים והחשובים ביותר. כך קבע נשיא בית המשפט העליון: "אמנם ההיזקקות לשירותי טלוויזיה או הסעה ציבורית אינה הכרחית לקיומו של האדם, ועדיין מדובר בשני סוגי שירותים שהם בסיסיים לחייו החברתיים של האדם בימינו. יש בהם כדי לאפשר לאדם לקחת חלק פעיל ומעורה בסביבתו. באמצעותם הוא יכול להיחשף למציאות התרבותית, החברתית והמדינית הסובבת אותו. הם מאפשרים מימוש מהותי של זכויות יסוד (חופש הביטוי, הזכות למידע, חירות התנועה). מבחינות אלה הגישה לאמצעי תקשורת ולכלי תחבורה זמינים וזולים היא חיונית לתפיסת האדם כחלק מן הכלל. אכן, "זכויות האדם הן זכויותיו כיצור חברתי. כבוד האדם הוא כבודו כחלק מחברה ולא כמי שחי על אי בודד". נכונים הדברים בייחוד בכל הנוגע לאפשרויות התעבורה. יכולתו של אדם להגיע ממקום למקום בַּעֲלוֹת נסבלת עשויה להיות הכרחית לפרנסה, לקיום חיי משפחה תקינים, לניהול חיים חברתיים מלאים. תחבורה ציבורית זמינה היא אינטרס של כלל הציבור; היא צורך למעוטי האמצעים שבתוכו"¹². חשיבות שירותי תחבורה ציבורית נובעת מההשפעה הרבה שיש לאספקתם היעילה על רווחת המשתמשים בהם, ועל הרווחה החברתית במשק בכלל.¹³
22. מערך הרכבת הקלה בירושלים משמש כגרעין רשת התחבורה של ירושלים – בירת ישראל והעיר הגדולה בה, מקום מושבם של מוסדות המדינה ומרבית משרדי הממשלה ומוקד משיכה מרכזי לתיירות. הרכבת הקלה תעניק שירות למאות אלפי נוסעים מדי יום, ותחבר בין אזורי מגורים, תעסוקה, מסחר, תיירות והשכלה בעיר. חלק ממשתמשי הרכבת, שתחבורה ציבורית היא חלופת התחבורה היחידה עבורם, יהיו תלויים בה לצורך תנועה בעיר.
23. הפרויקט עשוי להפחית באופן ניכר את השימוש בכלי רכב פרטיים ברחבי העיר, להפחית את הגודש במרכז העיר ובאזורי הבילוי והפנאי, לצמצם את מפגעי הרעש וזיהום האוויר, לתרום לבטיחות בדרכים, לקדם נגישות לתעסוקה ולשפר את חייהם של מאות אלפי תושבי העיר. השבתת פעילות הרכבת הקלה או פגיעה בפעילותה הסדירה גם לתקופה קצרה, עלולה להותיר מאות אלפי תושבים ללא פתרון תחבורתי נאות, ובמידה רבה לשתק את התחבורה הציבורית בעיר.¹⁴ לא בכדי, נמנו שירותי תחבורה ציבורית של רכבות עירוניות במרכזי מטרופולין

¹² בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464.

¹³ י. עידה וג. טלית, טיוטה לדיון של רגולציה של שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים בישראל, מכון ון ליר, 2014.

¹⁴ ור' גם ס"ק (י-ם) 310-08-15 קונקס ירושלים רכבת קלה בע"מ נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה, פס' 5 ו-42 (פורסם בנוב 2015. 5.8). וכן ס"ק (י-ם) 310-08-15 קונקס ירושלים רכבת קלה בע"מ נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה, פס' 7 (פורסם בנוב 2.8.15).

במתודולוגיה כתחום חיוני במידה גבוהה מפני שפעילותו התקינה והשוטפת של המשק תלויה בו.

24. הפרויקט, ייצור לזוכה בו ממשק תכוף עם מאסדרים רבים, בהם: משרד התחבורה, משרד האוצר, עיריית ירושלים, מוסדות התכנון ועוד.

25. ראוי לציין כי הכוח הרב הניתן לזוכה בהקצאה אינו בלתי מוגבל. שיקול דעתו של הזכיין מוגבל ביחס לחלק מהמשתנים שייקבעו מראש במכרז, כך לגבי מסלולי הנסיעה, לוחות הזמנים ותדירות הרכבות המינימלית, כך גם ביחס למחיר הנסיעה. נוסף על כך, חלק ניכר מעבודות התשתית מבוצע על ידי המדינה לפני תחילת הפרויקט. על אף שהמגבלות המתוארות מפחיתות במידה מסוימת את יכולת הזוכה להפעיל כוח מיקוח והשפעה, כוח מיקוח והשפעה משמעותיים נותרים בידי הזוכה בהקצאה חשובה זו.

26. הוועדה דנה בעבר בהשתתפותן של שיכון ובינוי ואלקטרה במכרז דומה ביחס לפרויקט ה-JNET בחוות דעתה מיום 5 ביוני 2018 (להלן **חוות הדעת בעניין ה-JNET**), וקבעה שמדובר בהקצאה בהיקף חסר תקדים שצפויה להעניק לזוכה בה כוח מיקוח רב.¹⁵

27. בחוות דעת זו סברו רוב חברי הוועדה ביחס לשיכון ובינוי כי "הקצאת הזכות לקבוצת אריסון [שהחזיקה בשיכון ובינוי] צפויה להגדיל באופן משמעותי את הריכוזיות הכלל-משקית ולחזק באופן ממשי את החשש להגדלת כוח המיקוח שלה מול מקבלי החלטות, כשאין בצידה תועלת משמעותית שעשויה להצדיק פגיעה זו". פרופ' אבי שמחון, בדעת מיעוט, סבר כי האיזון בין הפגיעה ברווחת הצרכנים כתוצאה מפסילת מתמודד ובין הגידול בריכוזיות קבוצת אריסון מביא לכך שאין לפסול אותה. ביחס לאלקטרה סברה הוועדה (פה אחד) כי השתתפותה צפויה להגדיל את הריכוזיות הכלל-משקית, אך במידה שאינה מצדיקה את מניעת השתתפותה. בסמוך לאחר הייעוץ, מכרה קבוצת אריסון את החזקותיה בשיכון ובינוי, שיכון ובינוי נגרעה מרשימת הגורמים הריכוזיים, ובהתאם הודיעה הוועדה כי אין מניעה לאפשר לה להשתתף בהליך ההקצאה. הוועדה סבורה כי לקבוצת אריסון שהשתתפה במכרז ה-JNET היו מאפיינים ייחודיים וחריגים מבחינת ריכוזיות כלל-משקית ביחס למתמודדות במכרז הקו הכחול ובכלל: "הכוח הפיננסי האדיר של הקבוצה לצד פעילותה הריאלית הענפה וזכויותיה בתשתיות חיוניות משמעותיות יוצרים את אחת הקבוצות הריכוזיות ביותר במשק".¹⁶

28. שפיר ואלליד השתתפו גם הן במכרז ה-JNET, אך במועד שניתנה חוות הדעת של הוועדה בעניין, הן לא נמנו ברשימת הגורמים הריכוזיים, ולכן חוות הדעת לא התייחסה להשתתפותן.

29. מהמתואר לעיל עולה כי מדובר בהקצאה משמעותית העשויה להקנות כוח מיקוח והשפעה לזוכה בה מול מקבלי החלטות במשק.

30. על רקע דברים אלו נפנה לסקירה של מידת הריכוזיות הכלל-משקית של קבוצות שפיר, אלקטרה, אלייד והפניקס, ונבחן כיצד צפויה ההקצאה לכל אחת מהן להשפיע על הריכוזיות הכלל-משקית.

¹⁵ חוות דעת נוספת של הוועדה לצמצום הריכוזיות בדבר השתתפות גורמים ריכוזיים בהקצאת פרויקט JNET מיום 5 ביוני 2018:

https://www.gov.il/BlobFolder/unit/centralization_decrease_committee/he/Vaadot_ahchud_CentralizationDecreaseCommittee_opinion2018_JNET.pdf.

¹⁶ ראו עמ' 9 לחוות הדעת בעניין ה-JNET.

ה. הריכוזיות הכלל-משקית של שפיר

31. שפיר שנשלטת ע"י האחים הראל, ישראל, גיל וכן שפירא (שכל אחד מהם מחזיק 15.1% ממניותיה) היא חברה ציבורית העוסקת בתחומי התשתיות (סלילת כבישים, בניית מחלפים, מנהרות, גשרים, עבודות משולבות ועוד), הזכינות, התעשייה (בכרייה וחציבה להפקת חומרי מחצבה וכן בייצור והובלה של מוצרי בטון ואספלט, ברזל לבניין, מלט ועוד), ייזום פרויקטים של נדל"ן למגורים, וכן בפעילויות נוספות המשיקות או משלימות לתחומים אלו. בנוסף, לקבוצה פעילויות עסקיות נוספות בתחום חיפושי נפט ובתחום הלוגיסטיקה. לאחרונה, שפיר חתמה על הסכם לרכישת רשת הדיור המוגן "עד 120".

32. באשר לפעילויותיה בתחומי תשתית חיונית, שפיר מחזיקה בכ-13 זכויות ב-6 תחומי תשתית חיוניים שונים. בתחום הנפט (פרט 7.1 לתוספת), שפיר היא בעלת רישיון החיפושים ביבשה "אחינועם" ומחזיקה ב-50% מרישיון חיפוש הנפט היבשתי "איה" שבאזור הדרום. יחד עם זאת, בישראל נצרכות מדי יום כ-300 אלף חביות נפט כאשר רק מיעוט מבוטל מתוכן מופק בארץ. מאז קום המדינה בוצעו בישראל מאות קידוחי נפט יבשתיים שהעלו חרס, כך שהסיכויים שמאגרים אלו יניבו נפט בכמות מסחרית אינם גבוהים. גם אם יימצא נפט בכמות שתאפשר הפקה ממשית ממאגרים אלו, הרי שההחזקה במאגרים לא צפויה להעניק לשפיר כוח מיקוח והשפעה משמעותיים, מכיוון שהנפט הוא מוצר סחיר (commodity), קל יחסית לאחסון ולשינוע, והוא ניתן לרכישה בכל עת, בהיקף כמעט בלתי מוגבל בשוק הבינלאומי, על בסיס מחיר הנפט העולמי באותה עת.¹⁷

33. בתחום זכויות הכרייה (פרט 8.1 לתוספת) שוקל בימים אלו הממונה על אוצרות הטבע להעניק לשפיר תעודת תגלית בעקבות חיפושי פצלי השמן שערכה באתר אורון. ואולם, כמו תחום חיפושי הנפט גם פעילות זו שתוצריה דומים אינה צפויה להקנות לקבוצת שפיר כוח מיקוח והשפעה.¹⁸

34. בתחום החציבה (פרט 9.1 לתוספת), פועלת שפיר באמצעות ארבעה רישיונות חציבה: מחצבות "ורד", "עציונה" ו"זנוח" ו"כחל". מחצבות אלו הן של סלעי גיר ודולומיט ומופקים מהן אגרגטים – חצץ, מצע וחול מחצבה – אשר משמשים 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 לייבא מוצרים אלו, שמשמשים לפעילות בשווקים מקומיים סביב המחצבות.

35. ענף המחצבות מתאפיין באינטגרציה אנכית ושפיר, בדומה לחברות נוספות המחזיקות במחצבות, פעילה גם בשוקי המשך שונים בשרשרת הייצור: מפעלי בטון, מפעלי אספלט וחברות העוסקות בקבלנות תשתיות. מכלול פעילויות אלו מאפשרות לשפיר להציע הצעות תחרותיות במכרזים שונים.

36. לחומרי הגלם שמופקים במחצבות השפעה רבה על שוק הדיור שמחיריו מצויים בעלייה מתמדת ועל תחום התשתיות המתרחב. בהיותם משאבים רבי ערך והשפעה, פועלת המדינה להבטחת אספקתם הסדירה והמיטבית לשוק, ובכלל זה נדרשת לבחינתם של היבטים מגוונים הכרוכים בהפקתם. ממצאי מחקר רשות התחרות מלמדים כי שוק המחצבות ממועט מתחרים וסובל

¹⁷ ראו חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין הענקת זכויות ברישיונות חיפוש נפט יבשתיים לקבוצת דלק מיום 6 באוגוסט 2019.

¹⁸ יצוין, כי במתודולוגיה מצוי גם חשש שגורם ריכוזי שברשותו כוח מיקוח והשפעה כתוצאה מהחזקותיו בשווקים אחרים, להשתמש בהם בשוק מסוים שלא מקנה כוח מיקוח והשפעה (ראו פרק ה' למתודולוגיה).

מקשיים תחרותיים, כמו כן, מפעלי בטון רבים, אשר האגרטים הם תשומה מרכזית עבורם, אינם נהנים מתחרות בתחום אספקת האגרטים. מספר קבוצות מחזיקות ביותר ממחצבה אחת והמובילות ביניהן הן: תעשיות רדימיקס (ישראל) בע"מ ואחריה קבוצת שפיר ומחצבות כפר גלעדי.¹⁹ אם כן, פעילותה של שפיר כחברה מובילה בתחום המחצבים מציבה אותה כגורם ריכוזי רב השפעה.

37. שפיר מחזיקה גם ב-50% משני רישיונות חלוקת גז טבעי (פריט 12.2 לתוספת) 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. לפרישתה של רשת החלוקה ולמעבר לגז טבעי יתרונות רבים: הם מאפשרים חיטון כספי בטווח המידי, ותורמים, בין היתר, להפחתת זיהום אוויר, לשיפור כושר התחרות, להפחתת יוקר המחיה ולחיזוק מרכזי תעסוקה ואוכלוסייה. נוסף על כך, מעבר של התעשייה לגז טבעי יביא לעצמאות אנרגטית שתפחית את התלות במקורות אנרגיה מיובאים. על אף האמור, בתקופה זו חלים עיכובים בפרישה של רשת זו, אך כשתופעל במלואה עשוי להיות למחזיקים בה השפעה רבה על אספקת הגז למפעלים וללקוחות שיתחברו לשירותיה. לאחרונה, חתמה שפיר על הסכם לרכישת מלוא הזכויות ברישיונות אלו.

38. בתחום מסילות הברזל המקומיות (פריט 17.1 לתוספת), כאמור, שפיר (50%) ושותפתה CAF (50%) הן הזכייניות והמפעילות של הקו האדום של הרכבת הקלה בירושלים, וחתומות על חוזה לתכנון, הקמה, תפעול ותחזוקה של פרויקט ה-JNET.²⁰ תקופת הזיכיון הכוללת של הפרויקט היא ל-25 שנים, שבמהלכן יתחזקו הזכייניות את הפרויקט. הפעלת כלל המערך תהא לתקופה של 15 שנים, כשלמדינה אופציה חד-צדדית להאריך את התקופה ב-10 שנים נוספות עד לתום תקופת הזיכיון. הפעלת הקווים תתבצע באופן מדורג, כאשר לפי לוחות הזמנים המתוכננים, הפעלת מערך ה-JNET כולו תחל בשנת 2026. כפי שפורט לעיל, פעילות נרחבת מסוג זה מעניקה כוח מיקוח והשפעה כלפי קובעי המדיניות שעוסקים בתחום.

39. בתחום הכבישים (פריט 20.1), שפיר מחזיקה בזיכיון למימון, הקמה תפעול ותחזוקה של הנתבי המהיר בכניסה לתל אביב במקביל לכביש מס' 1 והיא בעלת זיכיון להארכת כביש חוצה ישראל צפונה מיוקנעם ועד סומך. בנוסף, שפיר מחזיקה בחוזה לתכנון, מימון, הקמה תפעול ותחזוקה של פרויקט "דרך מהירה מס' 16", שהוא כביש כניסה נוסף לירושלים, שתחילת הפעלתו מתוכננת לשנת 2022. גם אלה, מעניקים לשפיר כוח מיקוח והשפעה.

40. שפיר אף זכתה, יחד עם קרן ג'נריישן קפיטל, במכרז לרכישת מתקן ההתפלה באשדוד.²¹ בהתאם למתודולוגיה תחום הפקת מי שתיה הוא תחום פעילות חיוני ביותר למשק הישראלי.

41. לצד אלה, שפיר מחזיקה ברישיונות וחוזים רבים מול גורמי ממשלה שונים אשר אינם תחומי תשתית חיונית לפי הגדרות החוק, אך הם בעלי עניין ציבורי. כך למשל, שפיר התקשרה בהסכמים לביצוע עבודות בנייה ופיתוח בנמל המפרץ ובנמל הדרום; עבודות בינוי שיפוץ והרחבה בכנסת ישראל; מתכננת, מממנת מקימה ומפעילה פרויקטים עבור צה"ל; פרויקט

19 דוח רשות התחרות, "הגברת התחרות בענף מחצבות האגרטים: מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות גיאוגרפית והמלצות מדיניות" מיום 9 באוקטובר 2017.

20 ראו חוות דעת נוספת של הוועדה לצמצום הריכוזיות בדבר השתתפות גורמים ריכוזיים בהקצאת פרויקט JNET מיום 5 ביוני 2018.

21 בהתאם לחוק, בשל כמויות המים המותפלות במתקן, המאסדר לא נדרש לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית ולהתייעץ עם הוועדה בעניינו.

חניון הלאום ועוד. כמו כן, שפיר מתמודדת במכרזים על הפרטת נמל חיפה; על מכירת תחנת הכוח חגית במסגרת הרפורמה במשק החשמל; על הקמת תחנה פוטו-וולטאית באזור דימונה; על מתקני ההתפלה בגליל המערבי; על הקמת קווי רכבת קלה בתל אביב; במכרז למתן הרשאה לשימוש ולהפעלת רציף בנמל אשדוד שייעודו מתן שירותים לתעשיית הגז הטבעי; ובמכרזים רבים נוספים של משרד הביטחון, צה"ל ועוד.

42. ההכנסות של שפיר בשנת 2020 הסתכמו בכ-3.48 מיליארד ₪. כפי שתואר, לשפיר פעילות ענפה בתחומי תשתית חיונית רבים ומגוונים ופעילויות נוספות רבות שהן בעלות השפעה על שווקים אחרים ועל הצלחת פרויקטים ציבוריים. בפעילויותיה אלו היא מקיימת ממשקים רגולטוריים מרובים ותכופים מול משרדי ממשלה שונים: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד האוצר, רשות מקרקעי ישראל, משרד האנרגיה ואגפיו השונים ובהם מינהל אוצרות טבע והממונה על המכרות, רשות הגז הטבעי, רשות החשמל ועוד. בנוסף, שפיר חברה פעילה בפורום יצרני חומרי מחצבה בהתאחדות התעשיינים, שפועל במטרה לשפר את הסביבה העסקית למפעילי מחצבות בישראל ולייצוג חבריו מול גופי המדינה השונים.²² החברות בפורום מלמדת על תמריצי החברה להשפיע על קובעי המדיניות בתחום.

1. הריכוזיות הכלל-משקית של קבוצת אלקטרה

43. קבוצת אלקטרה²³ פועלת בתחום הנדל"ן; בתחום קבלנות הבנייה והתשתיות (כבישים, מסילות רכבת וגשרים); ייצור חשמל באנרגיה שאובה; ביצוע עבודות קבלנות למערכות חשמל וצנרת, מיזוג אוויר מרכזי, מעליות ודרגנועים; ייבוא, ייצור ושיווק מוצרי צריכה חשמליים ומזגנים; והפעלת רשתות שיווק קמעונאיות למכירת מוצרי צריכה חשמליים – "שקס אלקטריק" ו"מחסני חשמל".

44. הקבוצה פועלת באמצעות סופרגו אנרגיה בע"מ (להלן **סופרגו**) בשיווק והפצה של גפ"מ ומוצרים צורכי גפ"מ ובשיווק ומכירה של גז טבעי, חשמל ואנרגיה טרמית, ומחזיקה, כאמור, ביחד עם שפיר בחברות שמחזיקות ברישיונות לחלוקת גז טבעי באזור המרכז ובאזור חדרה והעמקים (פרט 12.2 לתוספת). כפי שהוזכר, על אף שבעתיד רישיונות חלוקת הגז עשויים להעניק למחזיק בהם כוח מיקוח והשפעה רבים, בעת הזו, השפעתה של פעילות חלוקת הגז על המשק מוגבלת ביותר, וכאמור, סופרגו חתמה על הסכם למכירת חלקה בפעילות חלוקת הגז הטבעי לשפיר.

45. קבוצת אלקטרה שולטת בפי.אס.פי (25.5% בזכיין ו-49.75% בקבלן ההקמה) המחזיקה ברישיון מותנה לייצור חשמל באגירה שאובה במתקן גלבו (פרט 6.4 לתוספת). ואולם, אלקטרה חתמה לאחרונה על מזכר למכירת זכויותיה במתקן.

²² בהקשר זה חשוב לציין כי ביום 7 ביולי 2021 הממונה על התחרות הודיעה לאיגוד המחצבות כי האיגוד לא יוכל להשתמש בכללי "חוף המבטחים" שמאפשרים לאיגודים עסקיים לייצג עסקים מתחרים מול רשויות שלטון. זאת, משתי סיבות: האחת, האיגוד עסק בייצוג אינטרסים פרטיים של חלק מחברי האיגוד בניגוד להוראות גילוי דעת 1/00 לפיהן על האיגוד לייצג את האינטרסים המשותפים של חבריו בפעולות מול רשויות שלטון. כך, פעל האיגוד בפניות לרשות מקרקעי ישראל בנוגע להארכת הרשאות של מחצבות מסוימות ללא מכרז. ושנית, האיגוד נקט בלשון מאיימת כלפי רשות מקרקעי ישראל אם היא תחליט להעלות את סכום התמלוג שיש לשלם עבור חציבה. האיגוד התבטא כי ינקוט מול רשות מקרקעי ישראל ב"צעדים ארגוניים חריפים" וכי "תגובת האיגוד תהיה חריפה ביותר" והטיח ברגולטור כי האיגוד יגרום ל"שבירת כלים".

מלבד החשיבות של הודעת הממונה מבחינת דיני התחרות, יש בהודעה להצביע על כוח מיקוח והשפעה כלל-משקית של האיגוד, ששפיר חברה בו. ראו הודעה לעיתונות: <https://www.gov.il/he/departments/news/quarriesassoc>.

²³ מדובר בקבוצה גדולה של חברות שרובן מוחזק במישרין ובעקיפין על ידי אלקו בע"מ, באמצעות אלקטרה בע"מ, אלקטרה מוצרי צריכה (1970) בע"מ, אלקטרה נדל"ן בע"מ, סופרגו אנרגיה בע"מ, ותאטרון החלומות בע"מ.

46. תחום ייצור החשמל ותחום החלוקה של גז טבעי הם שניים מתחומי התשתית אשר הוועדה ראתה במתודולוגיה כחיוניים ביותר למשק, נוכח השפעה חמורה ומידית של פגיעה בפעילות בתחומים אלה על תפקודו של המשק. ואולם, החזקותיה של אלקטרה בתחומים אלו מצומצמות יחסית, ובהתאם להסכמים שעליהם היא חתמה בכוונתה למכור את פעילותה בתחומי החשמל וחלוקת הגז הטבעי.

47. קבוצת אלקטרה פעילה גם בתחום סלילת כבישים (פרט 20.1), לאחר שזכתה במכרז להקמת הנתבים המהירים ממבוא איילון ועד לנתניה צפון, במסגרת קבוצה שבה היא מחזיקה 25% ושכוללת גם את דן, ולפידות קפיטל. הקבוצה משמשת גם כקבלן משנה של כרמלטון בע"מ לצורך תחזוקה שוטפת של מנהרות הכרמל, ויש לה פעילות גם בתחום התחבורה הציבורית באמצעות אפיקים שבבעלותה, ואגד תעבורה בע"מ אותה רכשה לאחרונה. כמו כן, הקבוצה מתמודדת במכרזים להקמת הרכבת הקלה בתל אביב והרכבת הקלה בקו חיפה-נצרת.

48. לקבוצת אלקטרה פעילויות נוספות שאינן נוגעות ישירות לתחומי תשתית חיוניים אך הם בעלי עניין ציבורי. הקבוצה הקימה ומתפעלת שני מכוני טיהור שפכים (בערד ובדימונה), עוסקת בהקמת מעונות הסטודנטים של אוניברסיטת בר-אילן, בהקמת קריית הממשלה בנתניה, היא חלק מקבוצה שהקימה ומתפעלת את פרויקט עיר הבה"דים. הקבוצה מחזיקה גם ב-10 מתחמי בתי קולנוע במותג הוט סינימה. הקבוצה רכשה את הרשת הקמעונאית יינות ביתן, ואף חתמה על מזכר הבנות לפיתוח ותפעול חנויות ברשת הקמעונאית 7ELEVEN.

49. באשר לנתונים המאקרו-כלכליים, הכנסות קבוצת אלקטרה בשנת 2020 עמד על כ-11 מיליארד ₪, כ-9.3 מיליארד ₪ מתוכם בישראל, ומצבת עובדיה מונה כ-8,984 עובדים בישראל.²⁴

50. אלקו בע"מ (חברת החזקות שבראש הקבוצה) מחזיקה כ-30% ממניות דיסקונט השקעות בע"מ שהחזקותיה העיקריות הן: סלקום בע"מ (להלן **סלקום**), אלרון תעשייה אלקטרונית בע"מ²⁵ ונכסים ובנין בע"מ ששולטת בגב ים בע"מ. בהתאם לדוחות הכספיים של דסק"ש היא חברה ללא בעל שליטה בהתאם לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, ואולם ברשימת התאגידים הריאליים המשמעותיים וברשימת הגורמים הריכוזיים, דיסקונט השקעות שייכת לקבוצת אלקטרה בהתאם להגדרת שליטה שבסעיף 30(ה) לחוק שכוללת גם מחזיק בדבוקת שליטה.²⁶ סך הכנסות דסק"ש בשנת 2020 עמד על כ-5.1 מיליארד ₪.

51. סלקום היא קבוצת תקשורת שפועלת בתחום התקשורת הנייחת ובתחום התקשורת הניידת. סלקום מחזיקה זכויות ברישיון רט"ן (פרט 1.2 לתוספת) בעצמה ובאמצעות גולן טלקום בע"מ שמוחזקת על ידה, והיא ספקית שירותי הסלולר הגדולה בישראל עם למעלה מ-3 מיליון מנויים ותשתית מתקדמת. סלקום היא קבוצת התקשורת השנייה בגודלה מבחינת הכנסות, והיא מספקת שירותי אינטרנט (גישה ותשתית), שירותי טלוויזיה (סלקום TV), שירותי טלפוניה בינלאומית, שירותי טלפוניה קווית, ושירותי תמסורת ללקוחות עסקיים ולמפעילות תקשורת.

52. אספקת שירותי טלפוניה קווית ואינטרנט, כמו גם שירותי טלפוניה ניידת נחשבים במתודולוגיה לתחומי תשתית חיוניים במיוחד, שחשיבותם מתעצמת בשנים האחרונות עם ההתקדמות הטכנולוגית.

53. לקבוצת אלקטרה נקודות ממשק רבות עם מאסדרים, ובפרט עם משרד האנרגיה (לרבות רשות הגז הטבעי ורשות החשמל). לסלקום שבה היא מחזיקה באמצעות דסק"ש ממשקים רבים

²⁴ עמ' 101 לדוח הכספי של אלקו לשנת 2020.

²⁵ אלרון עוסקת במכשור רפואי, סיבר ותוכנה לארגונים.

²⁶ "דבוקת שליטה" – מניות המקנות עשרים וחמישה אחוזים או יותר מכלל זכויות ההצבעה באסיפה הכללית.

ומשמעותיים עם משרד התקשורת. נוסף על כך, לקבוצה נקודות מפגש עם מאסדרים בתחומי התשתיות, בהם: רשויות התכנון, משרד התחבורה וגורמים במשרד האוצר.

54. עם זאת, כפי שפירטה הוועדה בחוות הדעת בעניין הנתביים המהירים, אף שקבוצת אלקטרה פועלת מול שורה של מאסדרים, טיב החזקותיה במרבית תחומי התשתית החיונית בהם היא פועלת אינו הופך אותה לשחקנית דומיננטית מול אף אחד מאלו.

55. קבוצת אלקטרה וסלקום נמנים בין המפרסמים הגדולים בישראל, וככאלה עשוי להיות להן כוח מול גופי התקשורת המשפיעים על דעת הציבור ומקבלי ההחלטות.

56. מן המקובץ עולה, כי לקבוצת אלקטרה פעילות בלתי מבוטלת בתחומי תשתית חיונית, המעניקה לה ממשקים מול שורה של מאסדרים. גם בחינה מאקרו-כלכלית של הקבוצה מלמדת על פעילות ריאלית מהגדולות במשק. יחד עם זאת, הקבוצה אינה ספקית יחידה במרבית תחומי התשתית החיונית בהם היא פועלת, ועל כן כוח המיקוח שלה מול המאסדרים בתחומים אלו מוגבל. כמו כן, קבוצת אלקטרה נחשבת לריכוזית בשל מחזור מכירות העולה מעל הרף הקבוע בחוק והאשראי הקובע שעולה מעל הרף אך רובם נוגע לפעילויות שאינן בתחומי תשתית חיונית אלא לתחומי הקמעונאות והשירותים.

ז. הריכוזיות הכלל-משקית של קבוצת אלייד

57. אלייד²⁷ היא חברת החזקות ישראלית ותיקה שפועלת בענפי הנדל"ן, האלקטרוניקה, התשתיות והרכב. החזקתה העיקרית של הקבוצה היא צ'מפיון מוטורס בע"מ, יבואנית אאודי, סקודה, סיאט ופולקסווגן. בנוסף, שולטת הקבוצה (במשותף עם שיכון ובינוי בע"מ) גם בכרמלטון בע"מ, שתכננה, מימנה, הקימה ומתחזקת את פרויקט מנהרות הכרמל בשיטת B.O.T (תחום תשתית חיונית לפי פרט 20.1 לתוספת לחוק).

58. אלייד שולטת גם באמקול בע"מ שפועלת בתחום הייבוא והאספקה של מערכות הנדסיות וציוד טכני, באלייד לוגיסטיקה, אוטודיל, ניופאן, ומחזיקה גם 40% ממינליין. עיקר הכנסותיה של אלייד אינו נובע מפעילות בתחומי תשתית חיוניים.

59. בשל פעילותה המצומצמת בתחומי תשתית חיוניים, אלייד אינה נמנית בין הגורמים הריכוזיים ביותר במשק.

ח. הריכוזיות הכלל-משקית של הפניקס

60. הפניקס נשלטת על ידי קרנות השקעות זרות באמצעות Belenus Lux S.a.r.l²⁸ והיא מחזיקה באחת מחמש קבוצות הביטוח הגדולות בישראל. הקבוצה פועלת בתחומי הביטוח, הפנסיה והגמל, ובתחומי השירותים הפיננסיים באמצעות הפניקס-אקסלנס (היא בין חמש חברות הביטוח הגדולות בתחומי ביטוחי הבריאות, ביטוחי החיים, ביטוחי הרכב, ביטוח כללי, קרנות פנסיה ועוד).

61. בפברואר 2021 השלימה הקבוצה את רכישת הלמן-אלדובי בית השקעות בע"מ. הרכישה הגדילה באופן משמעותי את היקף הנכסים המנוהלים על ידי הפניקס. מלבד פעילותה הפיננסית, הנכסים העיקריים של הקבוצה הם החזקה בגמא ניהול וסליקה בע"מ, וכן החזקה

²⁷ אלייד נשלטת על ידי A.G Trust, נאמנות זרה שאחד הנאמנים בה הוא רו"ח יצחק סוארי.

²⁸ קרנות ההשקעה הזרות הן: Gallatin Point Capital LLC ו-Centerbridge Partners LP.

בהפנט-טאו אחזקות שותפות מוגבלת שמחזיקה בעקיפין בזכויות בקניון מול הים באילת. הפניקס חתמה על הסכם למכירת החזקותיה בקניון לקבוצת עזריאלי.

62. היקף נכסיה המנוהלים של הפניקס ברבעון הראשון לשנת 2021 עלה על הסף הקבוע בחוק לעניין קביעת הגופים הפיננסיים המשמעותיים (כ-40 מיליארד ₪) ועמד על כ-310 מיליארד ₪ (ללא נכסי חח"י וחנ"י – 264 מיליארד ₪).²⁹ משקלה במדד ת"א פיננסיים הוא כ-7.77%, ובמדד ת"א ביטוח כ-15.84%. הפניקס חברה באיגוד חברות הביטוח בישראל ע"ר שמפעילה שדלנים עבור חברות הביטוח. לקבוצה ממשקים רבים ומורכבים מול הרגולטורים הפיננסיים, ובעיקר מול משרד האוצר ורשות שוק ההון, ביטוח וחסכון.

63. על אף שאין להפניקס פעילות בתחומי תשתית חיוניים, בהתאם למתודולוגיה, תיתכן הפעלת לחצים שמקורם בפעילות פיננסית בעלת משמעות מיוחדת למשק אף אם אינה בתחום תשתית חיונית. היקף פעילותה הפיננסית של הפניקס שגדלה משנה לשנה מעניקה לקבוצה כוח מיקוח והשפעה, ומציבה אותה כגורם ריכוזי רב עוצמה.

ט. השפעת ההקצאה על הריכוזיות הכלל-משקית

64. הוועדה ניתחה את הריכוזיות הכלל-משקית שטמונה בהקצאת זכות זו, בפרויקט מהמורכבים שיבוצעו בישראל, בעלות של מיליארדי שקלים. להצלחת המכרז ולהקמה מוצלחת של הפרויקט צפויה השפעה מהותית ומשמעותית על רווחת הציבור, ובפרט על תושבי ירושלים ומשתמשי הרכבת הקלה. ככל מכרז, תוצאות מכרז זה תלויות באיכות ההצעות שיוצעו. הצעות איכותיות יביאו בסופו של דבר לתכנון, הקמה והפעלה של הפרויקט באופן המקצועי, המהיר והיעיל ביותר. לריבוי מציעים בהליך מכרזי השפעה מרכזית ומכרעת על איכות ההצעות שיתקבלו ועל עלות הפרויקט, שימומן מכספי ציבור.³⁰ לפיכך, לא ניתן להפריז בחשיבות שיש להבטחת כמות מספקת של מתמודדים במכרז על מנת להקים ולתפעל את הקו הכחול באופן המיטבי לרווחת הציבור.

65. מדובר בהקצאה של זכות בפרויקט בעל חשיבות לאומית, שצפויה להעניק כוח מיקוח רב לזוכה בה, בפרט מול משרד התחבורה שיהיה אחראי על הפעלת הפרויקט. מידת הריכוזיות של קבוצת שפיר, קבוצת אלקטרה ושל קבוצת הפניקס כבר בעת הזו עובר להקצאה, עשויה לאפשר להן להפעיל כוח מיקוח מול קובעי מדיניות ולהשפיע עליהם. תוספת כוח המיקוח שתיתן הקצאה זו לגורמים אלו צפויה להגדיל את הריכוזיות הכלל-משקית שלהם, ואף את הריכוזיות במשק כולו.

66. ואולם, סעיף 5(ה) לחוק מורה לוועדה להבטיח כי הפעלת סמכותה לא תביא לפגיעה משמעותית ברווחת הצרכנים.³¹ כפי שמנחה המתודולוגיה, האפשרות להמליץ שלא להקצות זכות לגורם מסוים תישמר למקרים שבהם השתכנעה הוועדה כי ההקצאה צפויה להגדיל את הריכוזיות הכלל-משקית שלו באופן ניכר, כשבו-בזמן אין בצידה תועלת ציבורית שמצדיקה פגיעה זו.

67. כלומר, גם במקרים שבהם ההקצאה צפויה להגדיל את הריכוזיות הכלל-משקית, נבחן אם יש בצידה תועלת משמעותית העשויה להצדיקה. כך במתודולוגיה:

²⁹ עמ' 16 לדוחות הכספיים של הפניקס החזקות ברבעון הראשון לשנת 2021.

³⁰ הנחה ברורה זו נתמכת במאמרים, ראו לדוגמא: Bulow, J. and Paul Klemperer (1996) "Auctions Versus Negotiations", *The American Economic Review*, vol. 86(1), pp. 180-194.

³¹ לשון סעיף 5 לחוק: "הוראות סעיף זה יחולו על אף האמור בכל דין, ובלבד שהפעלת הסמכות לפיהן תעשה באופן שיבטיח כי לא תיגרם פגיעה משמעותית ברווחת הצרכנים".

... איסור על שחקנים להשתתף בהליך הקצאה תחרותי מביא מעצם טיבו להקטנת מספר המתמודדים. כתוצאה מכך ההליך התחרותי של ההקצאה עשוי להיפגע, וממילא הצרכנים עשויים לספוג פגיעה ברווחתם. מידת הפגיעה בהליך התחרותי תושפע ממספר המתמודדים הנותרים אך גם מזהותם של השחקנים. כך, ככל שמדובר בגריעתו של שחקן בעל תועלות משמעותיות בתחום הצפוי לתת הצעה תחרותית, או ככל שמספר המתמודדים בהליך התחרותי קטן יותר, היעדרותו של הגורם הריכוזי מהמכרז צפויה להביא לאובדן לחצים תחרותיים משמעותיים יותר בהליך התחרותי, ותפחת ההצדקה להתנגד להשתתפותו".³²

68. במקרה זה, קבוצות שפיר ואלקטרה, שהשתתפותן מעלה את החששות הגדולים יותר בתחום הריכוזיות הכלל-משקית, הן קבוצות שמורכבות מגורמים בעלי ניסיון רב בתחום התחבורה הציבורית והתשתיות בישראל, שהיעדרותן מהמכרז צפויה להביא לאובדן לחצים תחרותיים משמעותיים במכרז.

69. ועדת המכרזים הבהירה כי קבוצות בעלות ניסיון בביצוע פרויקטים מול מדינת ישראל, ושלחן פעילות עסקית ענפה בישראל הן בעלות סיכוי רב יותר להתמודד במכרז ביחס לחברות שזו צפויה להיות פעילותן הראשונה בישראל.³³ נוכח מורכבות המכרז, היקפו, ומיקומו הרגיש מבחינה גיאופוליטית, ועדת המכרזים חוששת ממיעוט מתמודדים במכרז, וסבורה כי לצורך קיום מכרז תחרותי ויעיל יש לאפשר את השתתפותם של כלל הגורמים שעברו את שלב המיון המוקדם. נתייחס באופן מפורט לגורמים הריכוזיים השונים.

קבוצת שפיר

70. שפיר היא גורם בעל ריכוזיות כלל-משקית גבוהה ביותר בשל פעילויותיה הרבות בתחומי תשתית חיוניים, והיא בעלת כוח מיקוח והשפעה רבים מול קובעי המדיניות, בעיקר בזכות שליטתה בפרויקט ה-JNET, בשל פעילותה הצפויה בתחום חלוקת הגז הטבעי, ובשל מעמדה הדומיננטי בענף המחצבות שבו היא פעילה. זכיייתה, יחד עם ג'ניריישן קפיטל, במתקן להתפלת מי-ים באשדוד מגבירה אף היא את כוח המיקוח וההשפעה של הקבוצה. 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 אינו מקנה לה אחיזה ב"שאלטר".

71. קבוצת שפיר היא בעלת ניסיון רב בתשתיות תחבורה וביצוע פרויקטים משמעותיים שהוכיחה את יכולותיה בתחומי התשתית. החוק מנחה את המאסדר והוועדה לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית, בשים לב לתחומי הפעילות הנוגעים לעניין ובהתחשב בזיקה ביניהם.³⁴ פעילותה של שפיר בתחום הרכבת הקלה בירושלים היא בעלת זיקה ממשית לפרויקט הקו-הכחול. מדובר בפרויקט בהיקף דומה שמבוצע מול אותם גורמים, מה שמגדיל את החששות מהגדלת ריכוזיותה הכלל-משקית של שפיר. ואולם, לפעילותה של שפיר במסגרת פרויקט ה-JNET גם יתרונות לציבור שמתבטאים בכך שהיא מחזיקה בניסיון רלבנטי ביותר להתמודדות במכרז, ניסיון שעשוי להוביל אותה להגיש הצעה תחרותית, וגם לסייע לה בהקמת הפרויקט ובהפעלתו.

³² ראו עמ' 16 למתודולוגיה.

³³ סעיף 16 לפניית ועדת המכרזים שבסימוכין.

³⁴ ראו סעיף 5(ד) לחוק.

72. יתר על כן, כפי שנמסר לנו, קיימים יתרונות תפעוליים³⁵ בכך שפרויקט הקו הכחול ופרויקט ה-JNET יופעלו על ידי גורם אחד – באופן אינטגרטיבי, דבר שייעשה באופן פשוט יותר אם הקבוצה ששפיר מתמודדת במסגרתה תזכה במכרז.³⁶ פעולות שצפויות להיעשות בעתיד על מנת שכלל הקווים יופעלו על ידי גורם אחד יעניקו ממילא לכל מפעיל שהוא ריכוזיות כלל-משקית בתפעול כלל קווי הרכבת הקלה בירושלים, ולכן סביר ששפיר, אם תזכה בהפעלת הקו הכחול, לא תהיה חריגה בהקשר של הפעלת כלל קווי הרכבת הקלה בירושלים ביחס למפעילים אחרים שעשויים לזכות במכרז ולקבל לידיהם בשלב מאוחר יותר גם את הפעלת פרויקט ה-JNET. נציין, כי חלקה של שפיר בקבוצה שבמסגרתה היא מתמודדת במכרז הוא 40% בלבד, מה שמצמצם במידה מסוימת את יכולתה להשתמש בכוח המיקוח ובהשפעה שטמונים בפרויקט לצורך תחומי פעילות אחרים שבהם היא עוסקת.

קבוצת אלקטרה ואלייד

73. בשנים האחרונות התרחבה פעילותה של קבוצת אלקטרה הן מבחינת החזקותיה בתחומי תשתית חיונית והן מבחינת נתונייה המאקרו-כלכליים, מחזור המכירות והאשראי של הקבוצה. כיום, מדובר בקבוצה בעלת ריכוזיות כלל-משקית גבוהה במיוחד ובעלת החזקות משמעותיות בתשתיות חיוניות חשובות בתחומי התקשורת (סלקום), בתחומי הולכת גז טבעי (שבהליכי מכירה) ובתחומי התשתיות בכלל. ואולם, חלק ניכר מפעילות הקבוצה נוגע לקמעונאות ולשירותים למגזר העסקי והפרטי מהסוג שאינו מעניק כוח מיקוח והשפעה משמעותיים כלפי קובעי המדיניות. כמו כן, אלקטרה נחשבת לריכוזית בשל מחזור המכירות שלה ובשל האשראי שלה שקשורים ברובם לפעילויות שאינן בתחומי תשתית חיונית.

74. קבוצת אלקטרה, בדומה לשפיר, היא בעלת ניסיון בביצוע פרויקטים משמעותיים, ואף מחזיקה בפעילות בתחום התחבורה הציבורית. לעמדת ועדת המכרזים מדובר בקבוצה איכותית שהשתתפותה צפויה להועיל לתחרות במכרז. חלקה של אלקטרה בקבוצה שמתמודדת במכרז הוא 20% בלבד, מה שמפחית באופן ממשי מיכולתה להשתמש בכוח המיקוח ובהשפעה שטמונים בפרויקט לצורך פעילותה בתחומי פעילות אחרים. כפי שציינו, קבוצת אלייד, שמחזיקה 40% מהזכויות באותה קבוצה שמתמודדת במכרז, אינה בעלת ריכוזיות כלל-משקית גבוהה, ועל כן, החשש מהגידול בריכוזיות הכלל-משקית שלה שמתעורר מהתמודדותה על ההקצאה אינו גבוה. בהקשר זה נציין, כי שיתוף הפעולה בין קבוצת אלקטרה לאלייד אינו מתפרס על חלק גדול מפעילותם, ועל כן, החשש כי יפעילו במשותף את כוח המיקוח וההשפעה שבידיהם כתוצאה מהפרויקט לצורך פעילויות אחרות שלהן נמוך.

קבוצת הפניקס

75. בדומה לקבוצות האחרות שנסקרו, גם הקבוצה שבמסגרתה מתמודדת הפניקס צפויה להועיל לתחרות במכרז. להפניקס אין כיום פעילות בתחומי התחבורה הציבורית או בתחומים ריאליים אחרים שמשיקים להקצאה, כך שאין זיקה קרובה בין ההקצאה לפעילויות האחרות של הפניקס. נוסף על כך, חלקה של הפניקס בקבוצה שמתמודדת במכרז הוא (49%) בלבד, כך שיהיו בידיה רק מיעוט הזכויות במידה שתזכה, ולא רובן.

³⁵ ועדת המכרזים ציינה יעילות תפעולית, יתרון לגודל והיעדר צורך לנהל ממשקים תפעוליים עם מספר גורמים, לרבות באירועי חירום.
³⁶ סעיף 37 למכתב ועדת המכרזים שבסימוכין.

י. המלצה

76. הוועדה סבורה כי זכייתן של שפיר, אלקטרה או הפניקס במכרז צפויה להגדיל את הריכוזיות הכלל-משקית שלהן, ולהגדיל את הריכוזיות במשק. ואולם, נוכח היקף המכרז והפרויקט וחשיבותם למשק, ועל מנת להבטיח רמת תחרות נאותה במכרז, הוועדה סבורה כי יש לאפשר את השתתפותם של כלל הגורמים המתמודדים במכרז. בהתאם לכך, ניתן לאפשר את השתתפות שפיר, שלה ניסיון ממוקד בתחום הרכבות הקלות בירושלים, והשתתפותה במכרז בהכרח תוסיף לחץ תחרותי משמעותי ותשפר את התחרות במכרז. ביחס לקבוצת אלקטרה, ראוי לחזור ולציין כי שיעור השתתפותה המצומצם בקבוצה (כ-20% בלבד) מקטין את החשש מהגידול בריכוזיות הכלל-משקית של אלקטרה כתוצאה מזכייה במכרז.

77. באשר לאלייד ולהפניקס, הגידול בריכוזיות הכלל-משקית של אלייד אינו מעלה חשש משמעותי, היות שכפי שתואר לא מדובר בקבוצה בעלת ריכוזיות כלל-משקית גבוהה. הפניקס אינה פועלת בתחומי תשתית חיונית ואינה תאגיד ריאלי משמעותי, ולכן הגידול בריכוזיות כתוצאה מזכיית קבוצה שכוללת את אלייד או הפניקס אינו מצדיק את פסילת השתתפותן.

78. נוכח האמור, הוועדה סבורה כי ראוי לאפשר לכלל הגורמים הריכוזיים להתמודד במכרז על מנת שלא לפגוע ברווחת הציבור. יחד עם זאת, נכון להדגיש כי זכיית כל אחת מהקבוצות המוזכרות לעיל במכרז צפויה להגדיל את ריכוזיותה במידה שתציב אותה בין הקבוצות הריכוזיות ביותר במשק הישראלי, ושעשויה לחייב בחינה זהירה של שיקולי ריכוזיות כלל-משקית בנוגע להקצאות עתידיות בתחומי תשתית חיונית, וביתר שאת בנוגע להקצאות בתחומים שבהם היא פועלת.

מיכל כהן,



מ"מ הממונה על התחרות

וי"ר הוועדה לצמצום הריכוזיות