



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

ירושלים, ט' חשוון תשפ"ד
24 אוקטובר 2023

לכבוד
מר דן שנבך
יו"ר ועדת המכרזים
חברת חוצה ישראל בע"מ

**חוות דעת משלימה של הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין השתתפות גורמים ריכוזיים במכרז
"נופית" - הרכבת הקלה בין חיפה לנצרת**

1. חוצה ישראל בע"מ פנתה לוועדה לצמצום הריכוזיות (להלן **הוועדה**) ביום 11.10.23 בעניין חוות דעת הוועדה מיום 21.9.22 ביחס להשתתפות גורמים ריכוזיים במכרז לתכנון, מימון, הקמה והפעלה של הרכבת הקלה בין חיפה לנצרת – "פרויקט נופית" (להלן **חוות הדעת הראשונה, והמכרז בהתאמה**), ועדכנה באשר לתוצאות מכרז הקו הכחול בירושלים שגורמים ריכוזיים שהתמודדו בו, מתמודדים גם במכרז.
2. המכרז להקמה, הפעלה ותחזוקה של מסילת ברזל מקומית לפי סעיף 46א לפקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התשס"א-2001¹, הוא מכרז בתחום תשתית חיונית (פריט 17.1 לתוספת לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן **החוק**)) שמתמודדות בו קבוצות שמורכבות מגורמים ריכוזיים.
3. חוות הדעת הראשונה ניתנה לאחר סיום שלב המיון המוקדם של המכרז, לאחר שבאותו שלב נמצאו שש קבוצות כשירות להתמודד במכרז, כשבהרכב של שלוש מבין ששת הקבוצות היו חמישה גורמים ריכוזיים, כמפורט בחוות הדעת הראשונה.
4. ביחס לגורמים הריכוזיים שיכון ובינוי ואליד, הוועדה המליצה בחוות הדעת הראשונה כי לאחר איזון בין החששות מתחום הריכוזיות הכלל-משקית בהשתתפותן במכרז ובין החשש מפגיעה בתחרות במכרז בשל מיעוט משתתפים בו, לאפשר את השתתפותן במכרז. בין היתר, היות שלשיכון ובינוי ואליד אין פעילות משמעותית בתחום הרכבות הקלות.
5. לגבי שפיר ואלקטרה שלהן פעילות משמעותית בתחומי התחבורה הציבורית והרכבות הקלות, המליצה הוועדה כי חוצה ישראל תשוב ותיוועץ ביחס להשתתפות גורמים ריכוזיים אלה במכרז לאחר שיתפרסמו תוצאות מכרז הקו הכחול בירושלים, שכן לאחר תוצאות מכרז הקו הכחול תוכל הוועדה לנתח את הריכוזיות הכלל-משקית העדכנית של שפיר ואלקטרה, בפרט בתחום התחבורה הציבורית ומסילות ברזל מקומיות, ושיקולי התועלת לרווחת הצרכן ייבחנו לפי תמונה עדכנית יותר של מפת התחרות במכרז.

¹ הפעלת מסילת ברזל מקומית מוגדרת בסעיף 46א לפקודת מסילות הברזל כ- "...זיכיון לבנייתה, להפעלתה או לניהולה של מסילת ברזל מקומית לחברה הרשומה בישראל אשר אינה חברה ממשלתית".



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

6. ביום 21.9.23 פורסמו תוצאות המכרז לתכנון, הקמה ותפעול של הקו הכחול של הרכבת הקלה בירושלים. הקבוצה שזכתה במכרז זה אינה כוללת תאגידיים הקשורים לארבעת האחים שפירא, בעלי השליטה בשפיר הנדסה ותעשייה בע"מ (להלן **קבוצת שפיר**), או לתאגידיים הקשורים לאחים מיכאל ודניאל זלקינד, בעלי השליטה באלקטרה בע"מ (להלן **קבוצת אלקטרה**), כך שמעמדן של קבוצות שפיר ואלקטרה מבחינת ריכוזיות כלל-משקית בתחומים אלו, לא התחזק. זכיית קבוצה שמורכבת מגורמים שאינם גורמים ריכוזיים במכרז תשתית משמעותי בתחום הרכבות הקלות מוסיפה למשק הישראלי קבוצה נוספת שתהיה בעלת ניסיון בתחומי התכנון, ההקמה וההפעלה של רכבות קלות בישראל, ומביאה אף להפחתה מסוימת בריכוזיות הכלל-משקית בתחום.
7. בחוות דעת קודמות של הוועדה מהעת האחרונה בעניין תחנות הכוח "אשכול"² ושוורק³, ניתחה הוועדה את הריכוזיות הכלל משקית של קבוצות אלקטרה ושפיר. חוות דעת אלה כוללות ניתוח רחב של תחומי הפעילות שבהם הן עוסקות ובניהם תחומי תשתית חיונית⁴, המאפיינים הכלכליים שלהם, וממשקים שיש להם עם קובעי מדיניות והדברים יפים גם לענייננו. בחוות דעת זו, נסקור בקצרה את פעילותן של קבוצות אלה בתחום התחבורה הציבורית ומסילות הברזל המקומיות.
8. אלקטרה היא גורם ריכוזי בהיותה תאגיד ריאלי משמעותי בשל היקפי מכירות ואשראי שהם מהגדולים במשק הישראלי אך נוגעים ברובם לפעילויות שאינן בתחומי תשתית חיונית. אלקטרה אפיקים בע"מ שבקבוצה היא אחת משלוש חברות התחבורה הציבורית הגדולות בישראל. קבוצה בהובלת אלסטום הצרפתית שבה חברה אלקטרה (40%) זכתה במכרז להקמה ותחזוקה (ללא הפעלה) של הקו הירוק של הרכבת הקלה בגוש דן – אחד מפרוייקטי התשתית הגדולים והחשובים בישראל. פעילות משמעותית בתחום הסלולר שהוא תחום תשתית חיונית מתבצעת על ידי סלקום ישראל בע"מ שבקבוצה שהיא אחת מחברות התקשורת המובילות בישראל.
9. שפיר היא גורם ריכוזי משום שקבוצת המחזיקים שאליה היא משתייכת בעלת זכויות בלפחות ארבעה תחומי תשתית חיונית באמצעות לפחות עשרה רישיונות או חוזים⁵, ומשום שהיא מחזיקה למעלה ממחצית מהפעילות בתחום הפעלת מסילת ברזל מקומית⁶ בשל החזקתה בפרוייקט ה-JNET שכולל הקמה והפעלה של הקו האדום והקו הירוק בירושלים. שפיר (50%) זכתה (יחד עם CAF הספרדית) גם במכרז להקמה ותחזוקה (ללא הפעלה) של הקו הסגול של הרכבת הקלה בגוש דן.

² חוות דעת של הוועדה מיום 16.8.22 בענין השתתפות גורמים ריכוזיים במכרז למכירת תחנת הכוח "אשכול".

³ חוות דעת של הוועדה מיום 24.5.23 בענין השתתפות גורמים ריכוזיים במכרז על תחנת הכוח שורק.

⁴ כפי שזכר בחוות הדעת הקודמות כאמור, קבוצת אלקטרה פועלת בתחומי תשתית חיונית: אנרגיה (שיווק גפ"מ וגז טבעי ואספקת חשמל לבתים), תחבורה (כבישים, תחבורה ציבורית ורכבות קלות), תקשורת (סלקום) וקבוצת שפיר פועלת בתחומי תשתית חיונית של התפלת מי ים, נפט, גז טבעי, מחצבות, כבישים ורכבות קלות.

⁵ סעיף 4(א)(3) לחוק.

⁶ סעיף 4(א)(2) לחוק.



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

10. מלבד פעילותה המשמעותיות בתחום הרכבות הקלות, לשפיר פעילות משמעותית בתחומי המחצבות והתעשייה, ורישיונות מהותיים בתחומי חלוקת גז טבעי. הוועדה התייחסה לשפיר כגורם ריכוזי בעל זרועות רבות בתחומי תשתית חיונית רבים ומגוונים שמציבות אותה בין הגורמים בעלי הריכוזיות הכלל-משקית הגבוהה במשק.
11. בשלב זה, הקבוצות המתמודדות כבר הגישו את הצעותיהן במכרז והן נבחנות על ידי ועדת המכרזים. בעוד שבמתן חוות הדעת הראשונה היו שש קבוצות כשירות להתמודד במכרז, הרי שבשלב זה נותרו ארבע מתמודדות.
12. בנסיבות אלה שבהן זכתה במכרז הקו הכחול בירושלים קבוצה שאינה מורכבת מגורמים ריכוזיים, קבוצות אלקטרה ושפיר לא זכו במכרז הקו הכחול בירושלים, השלב המתקדם שבו מצוי המכרז (לאחר הגשת הצעות), והעובדה שמתמודדות בו רק ארבע קבוצות ששלושה מהן כוללות גורמים ריכוזיים, הרי שהאיזון שבין החששות מתחום הריכוזיות הכלל-משקית בשל השתתפותן במכרז, ובין שיקולים של רווחת הצרכן שעשוי ליהנות מהצעה תחרותית של אחת משני קבוצות אלו שהן המנוסות בישראל בתחומי הרכבות הקלות⁷, וחובת הוועדה להבטיח שלא תיגרם פגיעה לרווחת הצרכנים, מוביל למסקנה כי אין מניעה לאפשר את השתתפותן של אלקטרה ושפיר במכרז.
13. לצד זאת מדגישה הוועדה כי זכייה של אלקטרה או שפיר במכרז הרכבת הקלה חיפה-נצרת תגדיל את ריכוזיותן הכלל-משקית של קבוצות אלה. אלקטרה ושפיר הן בעלות ריכוזיות כלל-משקית חריגה במשק הישראלי, בפרט בתחום התחבורה הציבורית ומסילות הברזל המקומיות שבהן יש להן פעילות ענפה. מאסדר שיבקש להקצות זכויות נוספות לאלקטרה או לשפיר לאחר זכייה של אחת מהן במכרז יידרש לקחת בחשבון בשקילת שיקולי ריכוזיות כלל-משקית את ההגדלה המשמעותית בריכוזיות הכלל-משקית שלהן, בפרט אם מדובר במכרז בתחומי התחבורה כמו המכרז המאוחד להפעלת הקו הירוק והקו הסגול בגוש דן⁸.

בכבוד רב,

יו"ר הוועדה לצמצום הריכוזיות
והממונה על התחרות

⁷ בהתאם לסעיף 5(ה) לחוק, יש להבטיח ששקילת שיקולי ריכוזיות כלל-משקית לא תביא לפגיעה משמעותית ברווחת הצרכנים.
⁸ מכרז נת"ע שפורסם ביום 31.5.23 ומועד הגשת הצעות בו קבוע ליום 31.1.24.