



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

ירושלים, י"א באייר תשע"ז
7 במאי 2017

לכבוד
מר יריב נחמה
סגן בכיר לחשב הכללי, משרד האוצר
ועדת המכרזים – פרויקט נתיבים מהירים בגוש דן
רח' הערבה, קריית שדה התעופה
נתב"ג

בדואר ובאמצעות פקס 02-5695344

הנדון: חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות – שלב א' בפרויקט נתיבים מהירים בגוש דן

סימוכין: פניות ועדת המכרזים מימים 15.2.16 ו-23.02.17; הודעות ועדת הריכוזיות מימים 08.05.16 ו-20.3.17

אני מתכבד להעביר את המלצת הוועדה לצמצום הריכוזיות (להלן: "ועדת הריכוזיות") בנושא שבנדון כדלקמן:

1. ביום 15 בפברואר 2016 פנתה לראשונה ועדת המכרזים הבינמשרדית לפרויקט PPP – נתיבים מהירים בגוש דן (להלן: "ועדת המכרזים") להיוועץ עם ועדת הריכוזיות בנוגע לשיקולי ריכוזיות כלל-משקית בעניין השתתפות גורמים ריכוזיים במכרז להפעלת נתיבים מהירים בגוש דן, בהתאם להוראת סעיף 5(ב) לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן: "חוק הריכוזיות").
2. ביום 8 במאי 2016 המליצה ועדת הריכוזיות לשוב ולהתייעץ עימה עם תום הליך המיון המוקדם, כאשר תיוודע זהותם של הגורמים המעוניינים להשתתף במכרז או הרשאים לעשות כן.¹ ביום 23 בפברואר 2017, עם תום הגשת המועמדות להשתתפות בהליך המיון המוקדם, פנתה בשנית ועדת המכרזים לוועדת הריכוזיות, אשר הודיעה ביום 20 במרץ 2017 על כוונתה לייעץ בהקצאה זו.
3. לאחר שוועדת הריכוזיות דנה בפניית ועדת המכרזים, היא מצאה כי אין מקום למנוע או להגביל את השתתפותם של הגורמים הריכוזיים אשר השתתפו בהליך המיון המוקדם במכרז לשלב א' של הפרויקט (כפי שיפורט להלן) משיקולים של ריכוזיות כלל-משקית, כפי שנראה עתה.

¹ ראו חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בדבר הקצאת זכות לגורמים ריכוזיים במסגרת פרויקט נתיבים מהירים (8.5.2016) בכתובת:



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

תיאור המכרז והמתמודדים

4. המדינה פועלת לקידום פרויקט להקמת נתיבים מהירים בגוש דן, במסגרתו יוקמו מספר נתיבים מהירים:
- (א) **כבישי אורך**: חברת נתיבי איילון בע"מ תקים ותתחזק נתיבים מהירים בתשלום אגרה (בכפוף לפטורים) על כביש 20 (נתיבי איילון) וכביש 2 (כביש החוף), מכיוון דרום (מראשון לציון ועד כביש 57) ומכיוון צפון (מכביש 57 עד מחלף וולפסון). הנתיבים המהירים יהיו באורך מצטבר של כ-80 ק"מ.
- (ב) **כבישי רוחב**: נתיבי ישראל – החברה הלאומית לתשתיות ותחבורה בע"מ (לשעבר מע"צ) תקים ותתחזק נתיבים מהירים בתשלום אגרה (בכפוף לפטורים) על כביש 5 (ממחלף אזור התעשייה ראש העין למחלף גלילות מזרח) לכיוון מזרח ולכיוון מערב, באורך מצטבר של כ-30 ק"מ, אשר יתחברו לנתיבים המהירים שבכבישי האורך.
5. הפרוייקט כולל את מרבית צירי התחבורה המרכזיים בכניסה למטרופולין גוש דן – הן מצפון ומדרום (נתיבי איילון) והן ממזרח (כביש 5 ומחלף גלילות), מלבד כביש מספר 1 שבו הוקם הנתיב המהיר ממחלף בן גוריון למחלף קיבוץ גלילות. על פי הערכות, למעלה מ-60% מהנכנסים לתל-אביב באמצעות הכבישים עושים שימוש בכניסות אלו, כשמרבית הנותרים נכנסים לתל-אביב מהערים הסמוכות באמצעות כבישים עירוניים בעלי מהירות נמוכה יותר.
6. הנתיב המהיר הפועל כיום בכביש 1, המופעל על ידי חברת שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ (להלן: "שפיר"), זוכה לביקוש רב. התפוסה בחניון הנתיב המהיר בשפירם, הכולל כ-1,900 מקומות חניה היא כמעט מלאה ועל כן מתוכננת הקמת קומה שנייה לחניון עם מספר דומה של מקומות חניה.
7. פרויקט הנתיבים המהירים הוא הפרוייקט העיקרי אשר נועד להתמודד עם הגודש המתגבר בכניסה לגוש דן בטווח הזמן הקרוב: מטרתו הפחתת מספר הרכבים הפרטיים הנכנסים לתל-אביב ועידוד השימוש בתחבורה הציבורית, על מנת לחסוך בזמני נסיעה, להפחית את זיהום האוויר ולהפחית בעלויות רכב וחניה. מטרה זו צפויה להיות מושגת באמצעות כ-20,000 מקומות חניה בחניוני ענק, מהם יצאו קווי היסעים ללא תשלום למרכזי התעסוקה וכן רכבים רבי-תפוסה שיוכלו לנסוע בנתיבים המהירים ללא תשלום.
8. בימים אלו נערכת ועדת המכרזים הבינמשרדית לפרסומו של מכרז להפעלתם של הנתיבים המהירים על-ידי גופים פרטיים, בכפוף להכרזה עליהם כנתיבים מהירים בהתאם לחוק נתיבים מהירים, התש"ס-2000. על-פי החלטת ועדת המכרזים, המכרז יחולק לשני שלבים:
- **שלב א'**: הקמה, תפעול ותחזוקה של שני חניוני "חנה וסע" בכבישי האורך, בשפיים (כ-7,000 מקומות חניה) ובראשלי"צ (כ-4,000 מקומות חניה); תפעול הנתיבים המהירים; הפעלת מערך היסעים משני חניונים אלו לגוש דן בהיקף של כ-10 קווי; ותכנון, הקמה,



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

- תפעול ותחזוקה של מערכת האגרה לכבישי האורך והרוחב גם יחד. בנוסף, הזוכה במכרז יסלול ויתחזק את כביש 541 ממחלף שפיים לגבול רעננה (כ-3 ק"מ).
- **שלב ב'**: הקמה, תפעול ותחזוקה של שני חניוני "חנה וסע" בכבישי הרוחב, במורשה (כ-4,000 מקומות חניה) ובאזור קסם (כמה אלפי מקומות חניה); והפעלת מערך היסעים מחניונים אלו לגוש דן.
9. תקופת התפעול והתחזוקה של שלב א' מוערכת ב-15 שנים, כולל תקופת ההקמה המוערכת ב-3 שנים. התמורה לזכיין תתקבל באמצעות תשלומים תקופתיים שתעביר לו המדינה.
10. הזכיין יהיה אחראי על הפעלתם של הנתיבים המהירים ותיאום התחזוקה השוטפת שלהם עם הגורם המתחזק (דוגמת ריבוד, תאורה וכדומה), אשר תיעשה על-ידי החברה הממשלתית אשר בנתה את אותו קטע הכביש (נתיבי איילון או נתיבי ישראל). מלבד ניהול התנועה בנתיב, יפעיל הזכיין מערך היסעים בחינם מחניוני הנתיבים המהירים אל אזורי ביקוש בתל אביב, כפי שתקבע המדינה.
11. אף שהמודל הסופי טרם נקבע, הרי שעל-פי התכנון הקיים, המדינה תקבע את הכללים לפיהם תיקבע האגרה בנתיב, כך שתבטיח נסיעה במהירות מינימלית (הגבוהה בכ-15-20 קמ"ש מהמהירות בנתיבים המקבילים בנתיבי איילון) במקביל להגדלת הנסועה בנתיב. בשונה מהמודלים של גביית האגרה בנתיב המהיר בשפירים, בכביש 6 ובמנהרות הכרמל, בנתיבים המהירים תועבר כל האגרה ישירות למדינה.
12. כאמור, הזוכה בשלב א' יקים, יתפעל ויתחזק את מערכת האגרה והגביה בפרויקט כולו (גם של הנתיבים המהירים בכביש הרוחב). עורכי המכרז רואים חשיבות רבה לכך שמערכת האגרה תנוהל על-ידי גורם יחיד. כבישי האורך והרוחב מתחברים ומזינים זה את זה וניהול אחד יאפשר ניהול מיטבי של זרימת הרכבים ותכנון העומס, כמו גם יתרונות תפעוליים וצרכניים בקיומה של מערכת גבייה אחידה עבור חלקים שונים של נסיעה יחידה.
13. להבדיל מהצורך במערכת אגרה וגביה אחודה, ועדת המכרזים החליטה, בין היתר משיקולים תכנוניים, כי שלב ב' יתקיים בהליך מכרזי נפרד, לגביו תיעשה פנייה לוועדת הריכוזיות ככל שתקום חובה משפטית לעשות כן (כמו גם במידה ובסופו של יום שלב ב' ייכלל במסגרת ההליך המכרזי הנוכחי). על רקע זה יובהר כי עמדת הוועדה כאן מתייחסת לשלב א' של המכרז (להלן גם: "המכרז").
14. לאחר פרסום הליך המיון המוקדם בחודש אוגוסט 2016, ביום 31 בינואר 2017 הגישו שש קבוצות בקשות להשתתף במכרז, כאשר ארבע מקבוצות אלו כוללות גורמים ריכוזיים:
- (א) **שיכון ובינוי בע"מ** מקבוצת אריסון (להלן: "**שיכון ובינוי**") ניגשה עם אגד החזקות בע"מ. שיכון ובינוי היא גורם ריכוזי מכוח סעיף 4(א)(1)(א)(1) לחוק – גוף פיננסי משמעותי, בשל שליטתה של בעלת השליטה בשיכון ובינוי (הגב' שרי אריסון) גם בבנק הפועלים;



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

- (ב) **אשטרום בע"מ** (להלן: **אשטרום**) ניגשה עם אורון החזקות והשקעות בע"מ. אשטרום היא גורם ריכוזי מכוח סעיף 4(א)(2) לחוק – מעל מחצית מהפעילות בתחום תשתיות חיונית, וזאת בשל שליטתה בסיטיפס בע"מ (להלן: **"סיטיפס"**), אשר לה מעל מחצית מתחום התשתית 17.1 – מסילות ברזל מקומיות (הפעלת הרכבת הקלה בירושלים);
- (ג) **אלקטרה זכינות בע"מ** מקבוצת אלקטרה (להלן: **"אלקטרה"**) ניגשה עם אפיקים שירותי תחבורה מתקדמים בע"מ. אלקטרה היא גורם ריכוזי מכוח סעיף 4(א)(1)(א)(2) לחוק, שכן מחזור המכירות הקובע שלה עולה מעל הרף שנקבע בחוק לקביעת תאגידים ריאליים משמעותיים;
- (ד) **ודניה סיבוס בע"מ** (להלן: **"דניה סיבוס"**) מקבוצת אפריקה ישראל (להלן: **"אפריקה ישראל"**) אשר ניגשה עם נהור נתיבי תחבורה בע"מ. דניה סיבוס היא גורם ריכוזי מכוח סעיף 4(א)(1)(א)(2) לחוק – תאגיד ריאלי משמעותי, שכן האשראי הקובע שלה עולה מעל הרף שנקבע בחוק לקביעת תאגידים ריאליים משמעותיים.
15. לצד ארבע קבוצות אלו, ניגשו לשלב המיון המקדים שתי קבוצות נוספות. האחת כוללת את **מנרב אחזקות בע"מ** (להלן: **"מנרב"**), אשר ניגשה עם מטרופולין תחבורה ציבורית בע"מ, מנוליד חירות מערכות בע"מ ומסיעי אריה שאשא בע"מ, והשניה את **שפיר** אשר ניגשה באופן עצמאי.
16. סעיף 5(ב) לחוק לקידום הריכוזיות קובע כי מאסדר המבקש להקצות זכות בתשתית חיונית לגורם ריכוזי "לא יעשה כן [...] אלא לאחר ששקל שיקולי ריכוזיות כלל-משקית, בהתייעצות עם הוועדה לצמצום הריכוזיות."
17. פרט 20.1 לתוספת בחוק הריכוזיות עניינו תחום הפעילות הנוגע להחזקת כביש ומתן שירות בו או להפעלת כביש ומתן שירות בו, לרבות תחום הפעילות שלגביו חל חוק נתיבים מהירים, התש"ס-2000, ומכאן שהקצאה זו נעשית בתחום תשתית חיונית.
18. כמתואר לעיל, בארבע מתוך שש הקבוצות המבקשות להשתתף בהליך המיון המוקדם נכלל גורם ריכוזי. מכאן, שבהקצאת זכות זו על ועדת המכרזים לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית בהתייעצות עם הוועדה, כפי שנעשה עתה.

עמדת הוועדה

19. על מנת לבחון האם זכייה במכרז של הגורמים הריכוזיים המבקשים להשתתף בהליך המיון המוקדם תגדיל את הריכוזיות הכלל-משקית, עשתה ועדת הריכוזיות שימוש בטיטות המתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית שפרסמה.²

² ראו טיוטת "מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית" שפרסמה הוועדה לצמצום הריכוזיות לשימוע ציבורי ביום 17.1.17 בכתובת <http://www.antitrust.gov.il/subject/203/item/34435.aspx>.



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

20. בתחילה עמדה ועדת הריכוזיות על טיבה של ההקצאה והשפעתה הפוטנציאלית על הריכוזיות הכלל-משקית; לאחר מכן אמדה את מידת הריכוזיות הכלל-משקית של הגורמים הריכוזיים ובחנה כיצד צפויה הקצאת הזכות להשפיע על מידת הריכוזיות של גורמים אלו לאחר זכייתם האפשרית; ולבסוף ערכה הוועדה איזון בין השפעתה הפוטנציאלית של הענקת הזכות לגורמים הריכוזיים על הריכוזיות הכלל-משקית אל מול שיקולים של טובת הצרכן.

(א) ההקצאה – מכרז שלב א' של הנתיבים המהירים

21. ניתוח פרטי שלב א' של מכרז הנתיבים המהירים על-ידי ועדת הריכוזיות העלה, כי יכולתו להעניק כוח מיקוח מול משרד התחבורה ורשויותיו או מקבלי החלטות בממשלה, מוגבל:

22. ראשית, שיקול הדעת המוקנה למפעיל האגרה באשר לגובה האגרה צפוי להיות מצומצם. בין היתר לקחה הוועדה בחשבון, שהאגרה אינה צפויה להתקבל אצל הזכיין אלא להיות מועברת כמות שהיא למדינה. מכאן שהתמריצים של הזכיין צפויים להיות קרובים לתמריצי המדינה במטרה להבטיח הפעלה יעילה של הנתיב ולא להיות מוטים בשל הכנסות צפויות מהאגרה.

23. שנית, תחזוקתו של הנתיב השוטפת נעשית על-ידי צד שלישי, שהיא חברה ממשלתית, שמתחזקת ומנהלת בעצמה את כלל הנתיבים הסמוכים. נתיבים אלו אף מהווים חלופת נסיעה מיידית וזמינה לנתיב המהיר בכל זמן נתון. במרבית המקטעים מדובר בכשלושה נתיבים נוספים לכל כיוון, כך שברוב המקטעים ניהול הנתיב המהיר מסתכם בניהול התנועה בנתיב אחד מתוך ארבעה.

24. לאלו יש להוסיף את העובדה כי על-פי החלטת ועדת המכרזים, המכרז הנוכחי לא יכלול את תפעול הנתיבים המהירים בכבישי הרוחב, לרבות תשתיות התניה ומערכות ההסעה בהם, וכי הנתיב המהיר מכיוון כביש 1 מופעל על-ידי זכיין אחר שאינו גורם ריכוזי במועד זה. הוועדה מצאה כי בכל אלו יש כדי להגביל את יכולת הזוכה במכרז לנצל את זכייתו להגברת כוח המיקוח שבידו.

(ב) השפעת ההקצאה על הגורמים הריכוזיים

25. על רקע דברים אלו סקרה הוועדה כיצד ההקצאה צפויה להשפיע על מידת הריכוזיות הכלל-משקית של קבוצות שיכון ובינוי, אשטרום, אלקטרה ואפריקה ישראל:

26. שיכון ובינוי פועלת בקבלנות בתשתיות כבישים, מסילות רכבת, מנהור וחשמל בארץ ובחו"ל; קבלנות בנייה וזמות נדל"ן; ייזום פרויקטים לייצור חשמל באגירה שאובה ואנרגיה מתחדשת; פרויקטים לטיפול במים ובשפכים; וייצור תומרי גלם לענפי הבניה והתשתיות (בטון ואספלט). מחזור המכירות של הקבוצה בישראל בשנת 2016 עמד על כ-63 מיליארד ₪ והיקף האשראי על כ-3.18 מיליארד ₪.³

³ שיכון ובינוי בע"מ דו"חות כספיים מאוחדים ליום 31 בדצמבר 2016, בכתובת: <http://maya.tase.co.il/reports/details/1090133>



מדינת ישראל הוועדה לצמצום הריכוזיות

27. בכל הנוגע לתחומי פעילות חיוניים, שיכון ובינוי היא בעלת שליטה (25.5%) בחברת פי אס פי השקעות בע"מ,⁴ שהיא בעלת רישיון מותנה לייצור חשמל באגירה שאובה בגלובע בהספק של 300 מגה-וואט, אשר במידה ויאושר יאפשר ייצור כבר במהלך 2018. בנוסף, היא בעלת שלושה רישיונות לייצור חשמל בטכנולוגיות קונבנציונאליות ומתחדשות.⁵ סה"כ, שיכון ובינוי צפויה לשלוט על הספק מותקן של 564 מגה-וואט לאחר שנת 2019 (חלקו ברישיונות מותנים).⁶
28. שיכון ובינוי שולטת (50%) בחברת H2ID Ltd. המחזיקה ברישיון התפלת מי-ים במתקן התפלה בחדרה (כ-127 מלמ"ש), ביחד עם שותפה נוספת, IDE טכנולוגיות בע"מ,⁷ אשר על-פי הסכם בעלי המניות אחראית על תפעול המתקן ותחזוקתו.⁸ המתקן הוא השני בגודלו מבין חמשת מתקני התפלת מי-הים בישראל, המתפילים היקף כולל של כ-586 מלמ"ש.
29. כמו כן, שיכון ובינוי שולטת במשותף עם חברת אלייד בע"מ (המחזיקה כ-19% מקבוצת אשטרום) בחברת כרמלטון בע"מ, שהיא בעלת הזיכיון להקמה והפעלה של פרויקט מנהרות הכרמל, שהוא כביש אגרה, עד לשנת 2040. שיכון ובינוי, באמצעות חברת שיכון ובינוי נתיבי הצפון בע"מ, היא גם בעלת זיכיון לשיקום, תפעול ואחזקה של רשת כבישים בצפון המדינה באורך של כ-270 ק"מ, שניתן לה על ידי נתיבי עד לשנת 2030 (להלן: "כבישי הצפון").
30. שיכון ובינוי מחזיקה (22%) בחברת ישראל קנדה ניהול כבישים מהירים בע"מ (להלן: "ישראל קנדה") ביחד עם אפריקה ישראל (22%) וקבוצת אלון חברת הדלק השולטת בה (56%). ישראל קנדה מבצעת בין היתר את התפעול של מנהרות הכרמל ועבודות התפעול והתחזוקה של כביש 6, כביש 431 וכבישי הצפון, עבור הזכייניות של פרויקטים אלו.
31. עולה, כי שיכון ובינוי היא גורם בעל פעילות בלתי מבוטלת בתחום התשתיות והכבישים בישראל, כאשר זכיה אפשרית בשלב אי של המכרז תעניק לה פרויקט נוסף בתחום ותגדיל את הממשקים שלה מול משרד התחבורה. העובדה כי שיכון ובינוי מוחזקת על-ידי קבוצת אריסון השולטת בבנק הפועלים וכי שתיהן מתאפיינות בפעילות שתדלנית,⁹ מחזקת את החשש מהיכולת להפעיל לחץ כלפי קובעי המדיניות.

⁴ ביחד עם אלקטרה (25.5%) וקרן InfraRed (קרן השקעות זרה) (49%).

⁵ שיכון ובינוי היא בעלת השליטה (100%) באתגל אשדוד בע"מ שלה רישיון קבוע ומתקן ייצור חשמל באמצעות מזוט בהיקף של 24 מגה-וואט; בעלת רישיון מותנה למתקן ייצור בהיקף של 120 מגה-וואט שיתווסף למתקן הייצור באשדוד (כתחנת כח חדשה המופעלת באמצעות גז טבעי) שהקמתו טרם החלה; ובעלת רישיון מותנה נוסף בהיקף של 120 מגה-וואט לתחנת כח תרמו-סולארית באשלים שחיבורה צפוי להתבצע במהלך 2018.

⁶ לשם ההשוואה, דליה אנרגיות מחזיקה ברישיונות קבועים בהספק כולל של כ-910 מגה וואט, דוראד בכ-860 ו-IC ב-490 מגה וואט (ובהמשך צפויה להחזיק כ-586 מגה וואט).

⁷ IDE טכנולוגיות בע"מ נשלטת ע"י קבוצת החברה לישראל וקבוצת דלק בחלקים שווים.

⁸ דוחות כספיים שיכון ובינוי לשנת 2015, בכתובת: <http://maya.tase.co.il/reports/details/1026065> בעמ' 156 לתיאור עסקי התאגיד ובביאור 18 לדוחות הכספיים.

⁹ שבע חברות מקבוצת אריסון מיוצגות על-ידי ארבע חברות לובינג שונות, מתוכן שתיים הן מבין ארבע חברות הלובינג המובילות. בפרט, שיכון ובינוי וכרמלטון מיוצגות כל אחת על-ידי אחת מחברות הלובינג המובילות. הניתוח נעשה על בסיס נתוני פעילות השתדלנים באתר האינטרנט של הכנסת בכתובת <http://main.knesset.gov.il/About/Lobbyist/Pages/Lobbyist.aspx>, נצפה בתאריך 4.4.17. חברות הלובינג המובילות הן 4 חברות הלובינג (מתוך 70 חברות סה"כ) המייצגות מעל למחצית מהלקוחות בתחום זה.



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

32. על רקע זה, היכולת המוגבלת של הפרוייקט להעניק כוח מיקוח למחזיק בו, כמתואר לעיל, מפחיתה מחשש זה. בכלל זה, העובדה כי המכרז אינו כולל את כלל כבישי הגישה לגוש דן (המכרז כאמור מתייחס רק לשלב א' והנתיב המהיר מכיוון כביש 1 מופעל כבר עתה על-ידי זכיין אחר), מסייעת להפיג את החששות מאפשרות של ניצול הזכייה במכרז להגדלת כוח המיקוח של הקבוצה בצורה משמעותית כלפי משרד התחבורה ודרג מקבלי החלטות.

33. **אשטרום** עוסקת בתחומי תשתית ותחבורה, הקמת מבני ציבור, הקמה והשכרה של נדל"ן מניב, יזמות נדל"ן למגורים באמצעות אשדר וייצור ושיווק של חומרי גלם לענף הבנייה (בעיקר בטון, גבס, אספלט ואבנים משתלבות). הכנסותיה בישראל בשנת 2016 הסתכמו בכ-3.2 מיליארד ₪ והיקף האשראי בכ-4.3 מיליארד ₪.¹⁰

34. בכל הנוגע לתשתיות חיוניות, אשטרום היא גורם ריכוזי בשל החזקתה בסיטיפס (כ-50%),¹¹ המפעילה את הרכבת הקלה בירושלים באמצעות קו אחד ("הקו האדום") באורך של 14 ק"מ. שני קווי רכבת קלה נוספים בירושלים (הקו הירוק והקו הכחול) נמצאים בשלבי תכנון ועתידים לצאת למכרז.¹² בנוסף, הקימה אשטרום את פרוייקט מנהרות הכרמל בשיתוף שיכון ובינוי. אשטרום מכרה את מניותיה בזיכיון לאליידי, המחזיקה כיום ב-19% מקבוצת אשטרום.

35. כן עוסקת אשטרום בהקמת כבישים, גשרים מחלפים ומנהרות ובהם הארכת כביש 20 בחלקו הצפוני, הרחבת כביש 90 ומקטעים בכביש 6. אשטרום זכתה ביחד עם שפיר במכרז להקמת "נמל המפרץ" בנמל חיפה, הכולל הקמת שוברי גלים, מזחים עבודות חפירה ימית ועבודות תשתית נוספות, בהיקף של כ-4 מיליארד ₪.

36. שליטתה של אשטרום ברכבת הקלה בירושלים ומעורבות גורמים קשורים אליה בזיכיון של מנהרות הכרמל, כמו גם פעילותה בפרוייקטי תשתית ובניה נוספים מלמדים על נקודות ממשק רבות שלה מול גורמי ממשלה שונים ובפרט מול משרד התחבורה. יחד עם זאת נראה כי היקף פעילותה המאקרו-כלכלית הבינונית, בצירוף היקפם המוגבל של הפרוייקטים המתוארים, אשר אינם נמצאים בליבת פרוייקטי התשתית בישראל, מלמדים כי אשטרום אינו גוף בעל כוח מיקוח גבוה מאוד.

37. בפרט, מאפייניו של המכרז הנוכחי כמפורט לעיל, מלמדים כי גם בצירוף הזיכיון ברכבת הקלה בירושלים, לא מתעורר חשש לרכישת כוח מיקוח משמעותי של אשטרום מול משרד התחבורה ובהתאמה להגדלת הריכוזיות הכלל-משקית כתוצאה מהקצאה זו.

38. **אלקטרה** היא גורם ריכוזי בשל היקף מחזור המכירות של הקבוצה אשר בשנת 2016 עמד על כ-8.6 מיליארד ₪ (הרף הקובע בחוק לעניין זה עומד על כ-6 מיליארד ₪), כשהיקף האשראי עמד על כ-820 מיליון ₪. היא פועלת בארץ ובחו"ל בתחום יזמות נדל"ן ונכסים מניבים; קבלנות

¹⁰ קבוצת אשטרום בע"מ דו"חות כספיים מאוחדים ליום 31 בדצמבר 2016, בכתובת:

<http://mayafiles.tase.co.il/rpdf/1090001-1091000/P1090021-00.pdf>

¹¹ ביתרת המניות מחזיקות הראל חברה לביטוח (20%) ותשיי (30%).

¹² תכנית השקעה רב שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים, החלטת ממשלה 1838, 11.8.2016.



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

בנייה למגורים ושלא למגורים; קבלנות תשתיות (כבישים, מסילות רכבת וגשרים); ביצוע עבודות קבלנות למערכות חשמל וצנרת, מיזוג אוויר מרכזי, מעליות ודרגנועים; ייבוא, ייצור ושיווק מוצרי צריכה חשמליים ומזגנים באמצעות "שקס אלקטריק" ו"מחסני חשמל"; וכן בתחומי התשתית החיונית שיפורטו כעת.¹³

43. כמתואר לעיל, אלקטרה היא בעלת שליטה (25.5%) בחברת פי אס פי השקעות בע"מ,¹⁴ שהיא בעלת רישיון מותנה לייצור חשמל באגירה שאובה בגלבוץ למתקן בהספק של 300 מגה-וואט.

44. אלקטרה מחזיקה גם ב-33% מהאחזקות בנגב גז טבעי בע"מ וגז טבעי דרום בע"מ, שלהן רישיון חלוקה של גז טבעי באזור הנגב והדרום.¹⁵ היקף הגז השנתי שהוזרם בתשתיות אלו הוא כ-0.07 BCM וצפוי להגיע לכ-0.25 BCM לאחר סיום ההשקעות, מתוך צריכה ארצית שנתית של 9 BCM הצפויה לעלות לכ-12 BCM עד 2021.

45. בתחילת אפריל 2017 הושלמה העסקה להעברת השליטה בגולן טלקום בע"מ (להלן: "גולן"), בעלת רישיון רטי"ן למתן שירותי טלפון סלולאריים, וגולן טלקום בינלאומי בע"מ לקבוצת אלקטרה. במענה לפניית משרד התקשורת לוועדת הריכוזיות, הודיעה הוועדה כי היא סבורה על פני הדברים שהאחזקה ברישיון הרטי"ן של גולן אינה צפויה להגדיל את הריכוזיות הכלל-משקית במידה ממשית ועל כן אין בכונתה ליעץ בעניין.

46. מלבד אלו קבוצת אלקטרה הקימה ומתפעלת שני מכוני טיהור שפכים (עבור עיריית ערד ותאגיד המים והביוב של נתניה), אך אינה בעלת הזכות בהן.¹⁶ קבוצת אלקטרה פעילה גם בתחום הכבישים, שכן היא סוללת כבישים ומקימה מחלפים. במסגרת זו היא מבצעת, כקבלן משנה של כרמלטון בע"מ,¹⁷ תחזוקה שוטפת של המנהרות בפרוייקט מנהרות הכרמל.

47. מן המקובץ עולה, כי אלקטרה מחזיקה בארבעה רישיונות בתחומי תשתית חיונית (שלושה מול משרד האנרגיה ואחד מול משרד התקשורת) והיא בעלת נקודות מפגש עם המדינה גם במכרזי תשתיות נוספים, בהם רשויות התכנון ומשרד התחבורה. אף שהקבוצה פועלת מול שורה של מאסדרים, טיבם של אחזקות אלו אינה הופכת אותה לשחקן דומיננטי מול אף אחד ממאסדרים אלו. גם פעילותה הריאלית מוגבלת – משקלה הכולל במדד ת"א 125 קטן מאחוז¹⁸ והיקף האשראי שלה אינו גדול.

¹³ אלקו בע"מ (חברת האם של אלקטרה, אלקטרה מוצרי צריכה ואלקטרה נדל"ן) דו"חות כספיים מאוחדים ליום 31 בדצמבר 2016, בכתובת: <http://mayafiles.tase.co.il/rpdf/1091001-1092000/P1091782-00.pdf>.

¹⁴ השולטים הנוספים הם קרן InfraRed (49%) ושיכון ובינוי בע"מ (25.5%).
¹⁵ המחזיקים הנוספים בשני הרישיונות הם אמישראל בע"מ (33%) וחימו אהרון בע"מ (33%).
¹⁶ בכל מקרה פעילות זו קטנה מהיקף הפעילות המזערי לעניין קביעת בעל זכות בתחום תשתית חיונית זה, כמפורט בטור ג' לפרט 5.1 לתוספת לחוק.

¹⁷ מפעילת מנהרות הכרמל היא כרמלטון בע"מ, בשליטתן המשותפת של קבוצת אשטרום ושיכון ובינוי.
¹⁸ חברות הקבוצה הנכללות במדד ת"א 125 הן אלקטרה בע"מ, אלקו (בעלת השליטה באלקטרה) ואלקטרה מוצרי צריכה בע"מ, ומשקלן 0.46%, 0.25% ו-0.21% בהתאמה, אתר הבורסה לניירות ערך "מאיה" <http://maya.tase.co.il/company/739>, נצפה ביום 27.3.17.



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

48. בשים לב למאפייניו של המכרז הנוכחי כמפורט לעיל, נראה כי זכיית אלקטרה במכרז אינה מעוררת חשש להגדלה משמעותית של כוח המיקוח שלה מול משרד התחבורה או הממשלה ובהתאמה לא מתעורר חשש ממשי להגדלת הריכוזיות הכלל-משקית כתוצאה מכך.
49. **אפריקה ישראל** (השולטת בדניה סיבוס) היא תאגיד ריאלי משמעותי, שכן האשראי הקובע שלה עולה מעל הרף שנקבע בחוק לקביעת תאגידים ריאליים משמעותיים (העומד על כ-6 מיליארד ₪) והכנסותיה מפעילות בישראל בשנת 2016 הסתכמו בכ-5.7 מיליארד ₪.¹⁹ אפריקה ישראל פועלת בעיקר בתחומי קבלנות תשתיות (כבישים, מסילות רכבת וגשרים) בארץ ובחו"ל; בנייה, יזמות נדל"ן ונכסים מניבים בישראל ובחו"ל; ובתחום עיבוד ושיווק מוצרי פח ופלדה, לרבות מוצרי פלדה וברזל לבנייה (באמצעות פקר פלדה). פעילותה בתחומי התשתיות מתבצעת באמצעות חברת הבת דניה סיבוס.
50. אפריקה ישראל מחזיקה בזיכיון להקמה ותפעול של כביש 431 (25%) ביחד עם קרן תשיי (75%). כמו כן, כמתואר לעיל, היא מחזיקה ב-22% מחברת ישראל קנדה²⁰ המבצעת בין היתר תפעול ותחזוקה של כביש 6, מנהרות הכרמל וכביש 431. מלבד זאת אפריקה ישראל מקימה כבישים, מחלפים, גשרים ומסילות רכבת בהיקפים קטנים יותר וכן פרויקטי משרדים ודירור עבור המדינה.
51. היקף פעילותה המאקרו-כלכלי של אפריקה ישראל בישראל הוא בינוני ופרוייקטי התשתית בהם היא פעילה אינם תחומי תשתית חיונית על-פי חוק הריכוזיות, מלבד כביש 431 שרמת התחזוקה שלו נמוכה באופן יחסי. מכאן, שעל אף מספר נקודות ממשק מול משרד התחבורה, ובצירוף מאפייניו של המכרז הנוכחי כמפורט לעיל, הוועדה מצאה כי לא מתעורר חשש שזכייה בהקצאה זו תגדיל באופן משמעותי את כוח המיקוח של אפריקה ישראל מול משרד התחבורה ובהתאמה לא מתעורר חשש ממשי להגדלת הריכוזיות הכלל-משקית כתוצאה ממנה.
39. שתי הקבוצות הנותרות אשר ניגשו לשלב המיון המקדים כוללות את **מנרב ושפיר**. לשלב המיון המוקדם ניגשו 6 מתמודדות פוטנציאליות ועל כן הגבלה או מניעה של 4 הגורמים הריכוזיים מהמתמודדות במכרז, תעניק לשתי קבוצות אלו יתרון משמעותי ולפיכך ראוייה לבחינה.
40. **מנרב** עוסקת אף היא בקבלנות של פרויקטי תשתית, בהם גשר לכיש וגשר הרכבת מודיעין-לטרון, קטע ב' בקו הרכבת לירושלים (כולל גשר ועבודות מינהור), עבודות במסגרת ה"קו האדום" של הרכבת הקלה בתל-אביב, הקמת טרמינל 3, עיר הבה"דים ומכוני טיהור שפכים בבאר-שבע, נתב"ג ונבי מוסא.²¹ מכאן, שעל אף שמנרב אינה גורם ריכוזי, היא פעילה בשורה של פרויקטי תשתית מול המדינה ורשויותיה.

¹⁹ אפריקה ישראל להשקעות בע"מ דו"חות כספיים מאוחדים ליום 31 בדצמבר 2016, בכתובת: <http://www.africa-israel.co.il/financenew.htm>

²⁰ ביחד עם אפריקה ישראל (22%) וקבוצת אלון חברת הדלק השולטת בחברה (56%).

²¹ מנרב אחזקות בע"מ דו"חות כספיים מאוחדים ליום 31 בדצמבר 2016, בכתובת: <http://maya.tase.co.il/reports/details/1089837>



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

41. שפיר אף היא אינה גורם ריכוזי. שפיר אמנם פעילה בחמישה בתחומי תשתית, אך זאת באמצעות שבעה חוזים/רישיונות בלבד, כאשר על-מנת להפוך לגורם ריכוזי יש להחזיק בעשרה חוזים או רישיונות בארבעה תחומים (לפחות).
42. שפיר זכתה במכרז להקמת והפעלת הנתיב המהיר בכביש מספר 1, בין מחלף בן גוריון לבין מחלף קיבוץ גלויות, שם הוא מתחבר לנתיבי איילון. בסמוך למחלף שפירים מצוי חניון הנתיב המהיר אשר כולל כ-1,900 מקומות חניה, ממנו יוצאים שאטלים לתל-אביב בשני קווים. בנוסף, שפיר מחזיקה בזיכיון (80%)²² למקטע הצפוני של כביש 6, בין יקנעם לצומת סומך ("כביש 6 צפון"), שאף הוא יהיה כביש אגרה.
43. מלבד אלו שפיר פעילה במספר תחומי תשתית חיונית: היא מחזיקה בשני רישיונות חלוקת גז טבעי, באזור המרכז ובאזור חדרה והעמקים, ביחד עם סופרגז חברה ישראלית להפצת גז בע"מ מקבוצת עזריאלי (50% כל אחת). כמו כן לחברה רישיון תציבה של תצף, גיר ודולומיט, היתר חקירה של פצלי שמן באזור מצפה רמון והיא חברה הפועלת בתחום שיווק דלק באמצעות שפיר אנרגיה בע"מ.
44. בשים לב לזיכיון של שפיר בנתיב המהיר בכביש 1 – המהווה השלמה למערך הנתיבים המהירים בכניסה לגוש דן – ופעילותה הנוספת בתחומי תשתיות חיוניות, נראה כי אין הצדקה ברורה להעדיף את שפיר על פני מתמודדות אחרות במכרז מבחינת שיקולי ריכוזיות כלל-משקית.
- (ג) איזון בין השפעת ההקצאה על הריכוזיות הכלל-משקית לבין רווחת הצרכן
45. לבסוף, ערכה ועדת הריכוזיות איזון בין השפעתה הפוטנציאלית של הענקת הזכות לגורמים הריכוזיים על הריכוזיות הכלל-משקית אל מול שיקולים של טובת ורווחת הצרכן במקרה של מניעת הקצאה כאמור.
46. באוגוסט 2016 המליצה הוועדה בעניין מכרז נוסף בתחום תחזוקה והפעלה של כבישים, שעניינו הקמה, תחזוקה והפעלה של כביש כניסה חדש לירושלים – כביש 16. באותו עניין המליצה הוועדה שלא להגביל או למנוע את השתתפותם של אלקטרה, שיכון ובינוי, אפריקה ישראל ואשטרום במכרז משיקולים של ריכוזיות כלל-משקית.²³ גם במכרז הנוכחי מבקשות להשתתף ארבע חברות אלו, בנוסף למנרב ושפיר שאינן גופים ריכוזיים.
47. כפי שתארנו בהרחבה לעיל, נראה כי על אף מאפיינים ההופכים פרוייקט זה למשמעותי יותר מכביש 16 – העובדה כי הנתיבים המהירים כוללים את מרבית הכניסות למטרופולין של גוש דן וכי מדובר בנתיבי אגרה ובהפעלת מערך היסעים – יש במספר היבטים של המכרז כדי להקטין את החשש גם במקרה זה: היקף הפעלת שיקול הדעת המצומצם של הזכיין בנוגע לקביעת גובה

²² המחזיקים הנוספים הם לאומי פרטנרס בע"מ (10%) וקרן נוי להשקעה בתשתיות ואנרגיה, שותפות מוגבלת (10%).
²³ ראו "חוות דעת נוספת של הוועדה לצמצום הריכוזיות בדבר הקצאת זכות לגורמים ריכוזיים במכרז לכביש 16" (15.8.16), בכתובת: http://mof.gov.il/Committees/CentralizationDecreaseCommittee/Opinion_Road16Tender.pdf . נכון למועד זה טרם נקבע זוכה במכרז.



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

האגרה והעברתו לידי המדינה; העובדה כי מדובר בנתיב אחד מבין כארבעה נתיבים חלופיים הזמינים לשירות הציבור; והעובדה כי המכרז אינו כולל את הנתיב המהיר מכביש 1 (שפירים) ואת כבישי הרוחב (למעט לעניין האגרה). ואכן, כפי שביקשנו להראות בהתייחס לגורמים הריכוזיים באופן ספציפי לעיל, נראה כי לא ניתן להצביע על חשש ממשי להגדלת כוח המיקוח של מי מגורמים אלו בעקבות זכייה במכרז זה.

48. בדומה לשיקולי ועדת הריכוזיות במכרז של כביש 16, גם כאן בחנה הוועדה את השפעת הייעוץ על ההליך התחרותי של המכרז. ארבע מתוך שש החברות המבקשות להתמודד במכרז הן ריכוזיות, העוסקות כולן בפרוייקטי תשתית ותחבורה. מכאן שהגבלה על חלק או כל חברות אלו, עלולה להביא לפגיעה ממשית בהליך התחרותי של המכרז. יתירה מכך, המתמודדות הנותרות הן מנרב ושפיר, העוסקות כבר היום במגוון פרוייקטי תשתית, כאשר שפיר מחזיקה גם בנתיב המהיר בכביש 1. לא ברור כי הענקת יתרון משמעותי במכרז דוקא לגורמים אלו תיטיב עם הציבור.

49. כמו כן הצביעה הוועדה על חשש מפני השתתפות של קבוצות מעטות במכרז עצמו, משום שבפרוייקטים להקמת תשתיות בשיתוף המגזר הפרטי מספר המתמודדים מצטמצם על-פי רוב בין שלב המיון המוקדם לבין שלב המכרז.

50. על רקע כל אלו סבורה הוועדה, כי באיזון בין החשש המוגבל מהגדלת הריכוזיות הכלל-משקית כתוצאה מהשתתפותם של הגורמים הריכוזיים בהקצאה, לבין החשש מפני פגיעה בהליך התחרותי-המכרזי על-ידי הקטנה וצמצום של המשתתפים הפוטנציאליים, אין מקום להגביל או למנוע את השתתפותם של גורמים אלו במכרז.

בכבוד רב,

אורי שורץ

מ"מ הממונה על הגבלים עסקיים
ויו"ר הוועדה לצמצום הריכוזיות