

החלטה לפי סעיף 14 לחוק התכרורות הכלכלית, התשמ"ח-1988 בדבר מתן

פטור מאישור הסדר כובל

להסדר בין י.ח. דמרי בניה ופיתוח בע"מ ומגדל חברה לביטוח בע"מ

1. פתח דבר

לפני מונחת בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק התכרורות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן החוק) מאישור הסדר כובל להסדר בו חוברות י.ח. דמרי בניה ופיתוח בע"מ (להלן דמרי) ומגדל חברה לביטוח בע"מ (להלן מגדל ולהלן יחד הצדדים) בהסכם לפיו ייגשו במשותף למכרזים לדיור להשכרה לטווח הארוך. מדובר בארבעה מכרזים שפרסמו רשות מקרקעי ישראל (להלן רמ"י) וחברת דירה להשכיר - החברה הממשלתית לדיור ולהשכרה בע"מ (להלן דירה להשכיר) ביום 1 בספטמבר 2024 לבניית יחידות דיור ביעוד עיקרי של דיור להשכרה לטווח ארוך במתחם שדה דב בתל אביב (להלן המכרזים).

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתן האפשרית על התכרורות בשווקים הרלוונטיים, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, שוכנעתי כי ההסדר והכבילות שבהסדר אינם מגבילים את התכרורות בחלק ניכר של השווקים המושפעים מההסדר ואינם צפויים לפגוע פגיעה של ממש בתכרורות, כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התכרורות או במניעתה, וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלה ראוי ההסדר לפטור לפי סעיף 14 לחוק, בשל הנימוקים שיפורטו להלן.

2. ההסדר והצדדים לו

דמרי היא חברה ציבורית אשר נסחרת בבורסה לני"ע שנשלטת בידי מר יגאל דמרי (58.22%).¹ החברה עוסקת בבנייה למגורים, ייזום פרויקטים ונדל"ן מניב.

¹ יתר מניות החברה מוחזקות בידי גופים מוסדיים - קבוצת מגדל (5.81%), מיטב דש (5.68%), כלל ביטוח (5.37%) - והשאר (24.86%) בידי הציבור.

מגדל היא חברה פרטית המוחזקת במלואה על ידי מגדל אחזקות ביטוח ופיננסיים בע"מ, חברה ציבורית אשר נסחרת בבורסה לניירות ערך ונשלטת בידי מר אליהו שלמה (54.75%).² מגדל פועלת באמצעות חברות-בנות בין היתר בתחומי הביטוח, הפנסיה והגמל, שוק ההון, שירותים פיננסיים וכן בתחום הנדל"ן המניב.

בקשת הפטור מאישור הסדר כובל היא על רקע רצון של דמרי ומגדל לגשת יחד למכרז אחד או יותר מבין מכרזים שרמ"י ודירה להשכיר פרסמו בשדה דב שבתל אביב. מדובר בארבעה מכרזים המיועדים לבניית מאות יח"ד ביעוד עיקרי של דיור להשכרה לטווח ארוך לתקופה שלא תפחת מ-20 שנה, הכוללים יחד 1,679 יחידות דיור.³

3. השפעת ההסדר על התחרות

3.1. רקע

ביום 9 לאוקטובר 2013 אישרה ממשלת ישראל הקמת חברה ממשלתית ייעודית לשם קידום דיור להשכרה במסגרת הפרויקט הלאומי לדיור.⁴

דירה להשכיר היא אחד משלושת הגופים שיכולים להגיש תכניות לוועדה למתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל) שמטרתיה הן הגדלה של היצע הדיור ויצירת היצע של יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך (בכלל זה, דיור להשכרה לטווח ארוך ויחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת). דירה להשכיר מפרסמת את מכרזי הקרקעות לבנייה יחד עם רמ"י, כאשר המכרזים פרוסים בכל רחבי הארץ. מאז תחילת פעילותה הוציאה דירה להשכיר עשרות מכרזים שכללו עשרות אלפי יחידות דיור.

ביום 8 בפברואר 2023 דמרי זכתה במכרז של דירה להשכיר ורמ"י להקמת פרויקט שכירות ארוכת טווח בשכונת סירקין בעיר פתח תקווה שמיועד לכלול 339 יחידות דיור, מחציתן בדמי שכירות מפוקחים, שטחי מסחר ותעסוקה ומבני ציבור.

² יתר מניות החברה מוחזקת בידי גופים מוסדיים – קבוצת הפניקס (5.13%) וקבוצת מגדל (0.82%) והשאר (39.29%) בידי הציבור.

³ בחלוקה ל-323, 390, 542 ו-424 יחידות דיור.

⁴ <https://www.aprent.co.il/media/oizjyzmg/770-%D7%94%D7%A7%D7%9E%D7%AA-%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%94-%D7%99%D7%A2%D7%95%D7%93%D7%99%D7%AA-%D7%9C%D7%93%D7%99%D7%95%D7%A8-%D7%9C%D7%94%D7%A9%D7%9B%D7%A8%D7%94.pdf>

ביום 21 באוגוסט 2024, קבוצת מגדל רכשה 49% מזכויותיה של דמרי בפרויקט השכירות. במסגרת הפרויקט מעניקה דמרי את שירותי ניהול, תכנון והקמת הפרויקט ולאחר הקמתו גם תעניק את שירותי ניהול ההשכרות. ביום 5 בדצמבר 2024 אישרתי את העסקה לאחר שמצאתי שהיא לא מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות.⁵

3.2. עיקרו של ההסדר ונחיצות כבילותיו

לדברי הצדדים, החברה ביניהם להגשת הצעה משותפת במכרז מאפשרת להם לחלוק בסיכונים ובהשקעה הכרוכים בהגשת הצעה למכרז, זאת באופן שיאפשר הגשת הצעה גבוהה יותר או הגשת הצעה למספר גבוה יותר של מכרזים. בכך, לדבריהם החברה מגדילה את התחרות על המכרזים.

לדברי הצדדים, החברה נדרשת בשים לב להיקפו של המכרז, סיכונים הנובעים בין היתר מההון העצמי הגבוה הנדרש לצורך הגשת הצעה למכרז, ופערי זמן גדולים בין קניית הקרקע עד להשכרת הדירות, המעכבים את החזר ההשקעה ומצריכים איתנות פיננסית מצד החברות. לטענת הצדדים הוראות המכרז עצמן אף מאפשרות הגשת הצעה משותפת עם גוף מוסדי, כך שהצעה משותפת של הצדדים עולה בקנה אחד עם תנאי המכרז.

ככל שהצדדים יזכו במכרז החברה ביניהם תהיה באמצעות הסכם שיתוף. הצדדים יחזיקו בפרויקט בשיעורים של 51% דמרי ו-49% מגדל וניהול הפרויקט יבוצע על ידי דמרי.

לכן, אין מדובר בעסקה שעיקרה בהפחתת התחרות במכרז או במניעתה. כמו כן, אין בהסדר כבילות מעבר לעצם ההגשה המשותפת. כך שמתקיים התנאי הקבוע בסעיף 14(א)(2) לחוק התחרות.

3.3. ניתוח תחרותי

שני חששות מרכזיים עלולים לעלות בעקבות החברה בין שני הגורמים לצורך הגשת הצעה משותפת במכרז. במקרה הנוכחי, שני החששות האלו מופגים נוכח הנימוקים המפורטים להלן:

⁵ מזג 044657-2024.

א. תחרות על המכרז - התחרות בין המציעים השונים בהליך המכרז עצמו. ככל שיתאפשר למספר רב יותר של שחקנים להתמודד במכרז, כך ההצעות צפויות להיות תחרותיות יותר. החשש שעלול לעלות בעקבות החבירה בין חברת דמרי לחברת מגדל הוא כי בעקבותיה יצומצם מספר המתחרים במכרז באופן שיוביל לפגיעה בתחרות ובציבור מאחר שדירה להשכיר ורמ"י תקבלנה הצעות נמוכות יותר במכרז. עם זאת, מהבדיקה עלה כי החבירה בין הצדדים לא צפויה להקטין את מספר הניגשים למכרז ועל כך איננה צפויה פגיעה בתחרות על המכרז. כך, עלה מן הבדיקה כי מאחר שמדובר במכרז באזור מבוקש צפויים להיות במכרז מתחרים רבים, וכן לכך שמגדל היא גוף פיננסי, ואלו, אינם נוטים להגיש הצעות עצמאית.

ב. תחרות בתוך השוק - תחרות בשוק היא התחרות בשווקים הרלוונטיים בהם פעילות שתי החברות המבקשות להגיש את ההצעה במשותף. במקרה זה, השוק המושפע מן ההסדר הוא תחום הדיור להשכרה לטווח ארוך. בהקשר זה עלול לעלות לכאורה חשש אופקי, לפיו החבירה בין החברות עלולה להוביל להפחתת התחרות ביניהן בפרויקטים הקיימים שלהן לדיור להשכרה לטווח ארוך. עם זאת, חשש זה מופג מאחר שמספר הפרויקטים של שתי החברות בתחום זה מועט ביותר ואף ממוקם באזורים גיאוגרפיים שונים. כך, פעילותה של דמרי בתחום כוללת שני פרויקטים, אחד בדרום ואחד בפתח תקווה המוחזק במשותף על ידי מגדל ודמרי, ואילו פעילותה של מגדל בתחום כוללת את הפרויקט המשותף עם דמרי בפתח תקווה ופרויקט נוסף בשיתוף קבוצת אזורים בירושלים. מגדל אף לא פעילה באופן עצמאי בתחום הדיור להשכרה לטווח ארוך.

עוד עלה ממידע שמסרו הצדדים וכן מבדיקות קודמות של הרשות, כי בתחום הדיור להשכרה מתחרים רבים ומשמעותיים, הן ברמה הארצית והן באזור הגיאוגרפי הרלוונטי להסדר הנוכחי, אזור המרכז, בין המתחרים בתחום שאף זכו במכרזים קודמים של דירה להשכיר באזור המרכז הם פרשקובסקי מניבים בע"מ, קבוצת עזריאלי בע"מ, אקרו ש.מ. 46, שותפות מוגבלת אשטרם רנט 2 שותפות, רייסדור יזמות בע"מ, רמי שבירו הנדסה בניה והשקעות בע"מ, אחים בוסקילה בע"מ, נתנאל מניבים בע"מ, ועוד. כמו כן, ישנם מתחרים נוספים שזכו במכרזי דירה להשכיר באזורים נוספים בהם אחים חסיד חברה קבלנות לבניה בע"מ, בונה הארץ היפה

בע"מ, א.ס. הדר נבסים ונדלן בע"מ, בניני רובינשטיין בע"מ, אסדן ישראל בע"מ ועוד.

על פי הצדדים, בשנים 2022-2024 פורסמו על ידי דירה להשכיר ורמ"י 37 מכרזים של דיור להשכרה ברחבי המדינה, כאשר דמרי התמודדה במעטים מתוכם וזכתה רק באחד מהם.

חשש נוסף הוא מפגיעה בתחרות בתחומים אחרים של הנדל"ן המניב בהם פעילים הצדדים. כך, החבירה בין הצדדים בתחום הדיור להשכרה לטווח ארוך עלולה לעורר חשש לצינון התחרות ביניהם בתחומים שונים. בהם הם פעילים כדוגמת משרדים, מסחר, מגורים וכו'. עם זאת מן הבדיקה עלה כי שני הצדדים מתמחים בתחומים שונים. בעוד שעיקר פעילותה של דמרי בנדל"ן המניב הוא באמצעות נדל"ן למגורים ומרכזים מסחריים, עיקר פעילותה של מגדל בתחום זה הוא בפרויקטים של בנייני משרדים. החפיפה היחידה בין החברות בנדל"ן המניב היא בתחום מרכזי הקניות, אך גם היא מוגבלת, שכן לדמרי ולמגדל יש פרויקטים מועטים בתחום זה. בנוסף, קיימים מתחרים רבים בכל אחד מהתחומים הללו. כך, בתחום הבנייה למגורים פעילות לדוגמה שיכון בינוי בע"מ, אאורה השקעות בע"מ, ישראל קנדה בע"מ ואשטרם קבוצה בע"מ. בתחום המשרדים פעילות לדוגמה עזריאלי בע"מ, מליסרון בע"מ, מבנה נדל"ן בע"מ וסלע קפיטל נדל"ן בע"מ. בתחום המסחר ומרכזי הקניות פעילות לדוגמה ביג מרכזי קניות בע"מ, הכשרת היישוב בע"מ, ג'י סיטי בע"מ ורני צים מרכזי קניות בע"מ.

לבסוף, עולה חשש נוסף לפיו ההסדר יפחית את התמריץ של החברות להיכנס ולהתחרות בתחומי העיסוק אחת של השנייה בהן הן לא פעילות היום. עם זאת, גם חשש זה מופג גם הוא, שכן כאמור קיימים מתחרים רבים בכל אחד מהתחומים.

מכל האמור לעיל, עולה כי הצדדים אינם מהווים מתחרים משמעותיים בתחום הדיור להשכרה לטווח ארוך, ומגדל אף מהווה מתחרה חדשה בתחום, והם אף לא מהווים מתחרים משמעותיים בתחומים אחרים בתחום הנדל"ן המניב, ועל כן החבירה ביניהן אינה צפויה להעלות חשש תחרותי בתוך השוק.

לאור כל האמור, נחה דעתי כי ההסדר שהובא לפניי אינו מגביל את התחרות בחלק ניכר של השוק המושפע ממנו, וכן כי עיקרו אינו בהפחתת התחרות או מניעתה וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מצאתי לנכון אפוא להעניק לצדדים פטור כמבוקש.

4. סוף דבר

לאחר שנועצתי עם הוועדה לפטורים ולמיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק התחרות ולהעניק את הפטור המבוקש. בהתאם לסעיף 15(א) לחוק התחרות נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין לתחרות על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדרים הכובלים עליהם ניתן הפטור.

מיכל כהן

הממונה על התחרות

ירושלים, כ"ב טבת תשפ"ה

22 ינואר 2025