

מחלקת שווקים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק התחרות 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 התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן **החוק**) מאישור הסדר כובל להסדר שבו חוברות י.ח. דמרי בניה ופיתוח בע"מ (להלן **דמרי**) ומגדל חברה לביטוח בע"מ (להלן **מגדל** וביחד **הצדדים**) בהסכם להגשת הצעה משותפת בשני מכרזים של "דירה להשכיר" – החברה הממשלתית לדיור ולהשכרה בע"מ" (להלן **המכרזים** ו-**דירה להשכיר**, בהתאמה).

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתן האפשרית על התחרות בשווקים הרלוונטיים, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, שוכנעתי כי ההסדר והכבילות שבהסדר אינם מגבילים את התחרות בחלק ניכר של השווקים המושפעים מההסדר ואינם צפויים לפגוע פגיעה של ממש בתחרות, כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות 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

דמרי היא חברה ציבורית הנסחרת בבורסה לני"ע ונשלטת על ידי יגאל דמרי (54.96%),¹ ועוסקת בבנייה למגורים, יזום פרויקטים ונדל"ן מניב.

מגדל היא חברה פרטית המחזקת במלואה על ידי חברת מגדל אחזקות ביטוח ופיננסים בע"מ – חברה ציבורית הנסחרת בבורסה לני"ע ונשלטת על ידי מר אליהו שלמה (40.66%).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 מוגשת על רקע רצונן של דמרי ומגדל לגשת יחד לשלושה מכרזים ולממש את המכרזים ביחד במקרה של זכייה.

המכרז הראשון נועד להקמת והפעלת מתחם מגורים במתחם קריית המסלול (א') בהרצליה אשר יכלול 326 יח"ד לפחות, המיועדות להשכרה לטווח ארוך של לפחות 20 שנה. 50% מהדירות מיועדות להשכרה בשכר דיור מפוקח לזכאים ו-50% מהדירות יושכרו בשוק החופשי במחיר השוק. את שטחי המסחר לניהול והפעלה רשאי הזוכה למכור כנכס מניב במקשה אחרת (ללא מכירה פרטנית של יחידות) בתום ההקמה ולאחר האכלוס.

¹ יתיר מניות החברה מוחזקות בידי הציבור (28.06%), ובידי גופים מוסדיים (16.98%) – קבוצת הראל, קבוצת מגדל, וקבוצת כלל ביטוח.

² יתיר מניות החברה מוחזקות בידי הציבור (40.66%), ובידי גופים מוסדיים (13.85%) – קבוצת מגדל, קבוצת הפניקס, וקבוצת הראל.

מחלקת שווקים

המכרז השני נועד להקמת והפעלת מתחם מגורים במתחם קריית המסלול (ב') בהרצליה אשר יכלול 248 יח"ד לפחות, המיועדות להשכרה לטווח ארוך של לפחות 20 שנה. 50% מהדירות מיועדות להשכרה בשכר דיור מפוקח לזכאים ו-50% מהדירות יושכרו בשוק החופשי במחיר השוק. את שטחי המסחר לניהול והפעלה רשאי הזוכה למכור כנכס מניב במקשה אחת (ללא מכירה פרטנית של יחידות) בתום ההקמה ולאחר האכלוס.

המכרז השלישי נועד להקמת והפעלת מתחם מגורים ביבנה אשר יכלול 200 יח"ד לפחות, כמו גם שטחי מסחר ולניהול ולהפעלה של פרויקט דירה להשכיר במתחם יבנה מזרח. כאשר 58 יח"ד ניתנות למכירה מידית, ו-142 יח"ד מיועדות להשכרה לטווח ארוך של לפחות 15 שנה. 50% מהדירות מיועדות להשכרה בשכר דיור מפוקח לזכאים ו-50% מהדירות יושכרו בשוק החופשי במחיר השוק. כמו בפרויקטים בהרצליה, את שטחי המסחר לניהול והפעלה רשאי הזוכה למכור כנכס מניב במקשה אחת (ללא מכירה פרטנית של יחידות) בתום ההקמה ולאחר האכלוס.

אם הצדדים יזכו במי מהמכרזים, אזי הצדדים יחזיקו בפרויקטים בשיעורים שווים או קרוב לכך. ניהול הפרויקטים יבוצע על ידי דמרי והדירות יימכרו על ידי הצדדים יחדיו. הצדדים יממנו את הפרויקטים בהתאם לשיעורי החזקתם.

יצוין כי ביום 17 לנובמבר 2025 אישרתי חבירה דומה בין הצדדים, בהסדר שעניינו הגשת הצעה משותפת בשני מכרזים לדיור ולהשכרה לטווח ארוך אחד במתחם צפון-קריית גת בקריית גת (להלן **מכרז קריית גת**) שעיקרו השכרה לטווח ארוך ואחד במתחם ברונפמן בירושלים (להלן **מכרז ברונפמן**) שעיקרו השכרה לצמיתות. כמו כן, ביום 24 לאפריל 2025 אישרתי חבירה דומה נוספת בין הצדדים, בהסדר שעניינו הגשת הצעה משותפת למכרז לדיור להשכרה לטווח ארוך במתחם החצבים בראשון לציון (להלן **מכרז החצבים**). בנוסף, ביום 22 לינואר 2025 אישרתי חבירה דומה בין הצדדים, בהסדר שעניינו הגשת הצעה משותפת בארבעה מכרזים לדיור להשכרה לטווח ארוך במתחם שדה דב בתל אביב (להלן **מכרז שדה דב**).

נציין, כי למכרז שדה דב דמרי ומגדל אכן הגישו הצעות משותפות אך לא זכו באף אחת מהן. במכרז החצבים ובמכרז קריית גת, דמרי ניגשה למכרזים אלו לבדה אך לא זכתה בהן. במכרז ברונפמן דמרי ומגדל לא הגישו הצעות. משכך אישור החבירה אינה מעידה בהכרח על הגשת הצעות למכרז, וודאי שלא על זכייה בו.

3. עיקרן ונחיצותן של הכבילות בהסדר

לדברי הצדדים, החבירה ביניהם להגשת הצעה משותפת במכרזים תאפשר להם לחלוק את הסיכונים וההשקעות הכרוכות בהגשת הצעה למכרזים. בנוסף, הוראות המכרזים עצמן מאפשרות הגשת הצעה משותפת עם גוף מוסדי, כך שהצעה משותפת של הצדדים עולה בקנה אחד עם תנאי המכרזים.

מחלקת שווקים

משכך, אין מדובר בהסדרים שעיקרם בהפחתת התחרות במכרזים או במניעתה. כמו כן, אין בהסדר כבילות מעבר לעצם ההגשה המשותפת. כך שמתקיים התנאי הקבוע בסעיף 14(א)(2) לחוק התחרות.

3.1 ניתוח תחרותי

שני חששות מרכזיים עשויים היו לעלות בעקבות החבירה בין שני הגורמים לצורך הגשת הצעה משותפת בשלושת המכרזים,³ אולם הם אינם מתקיימים נוכח הנימוקים המפורטים להלן:

א. תחרות על המכרז – היבט זה נוגע לחשש לפיו בעקבות החבירה יצומצם מספר המתחרים בכל אחד מהמכרזים באופן שיוביל להצעות פחות תחרותיות, וכפועל יוצא מכך תגרם פגיעה בתחרות ובציבור.

עם זאת, מהבדיקה עלה כי עיקר עיסוקה של מגדל הוא בתחום הביטוח. בנוסף, תנאי המכרז דורשים ניסיון יזמי, התחייבויות לייזום, אישור תכנון והקמה, והתקשרות עם קבלן ראשי ועוד אשר לרוב מבוצעות על ידי גוף יזמי. מבדיקת הרשות עולה כי הסבירות שמגדל תיגש באופן עצמאי לאחד המכרזים או יותר היא נמוכה מאוד, וישנה סבירות רבה שהיא הייתה נדרשת לחבירה עם גורם ביצועי כמו דמרי. משכך אין בחבירה כדי לגרוע מתחרה.

כמו כן, מבדיקה שערכנו עלה כי מכרזים המכילים מאות יח"ד דורשים השקעה רבה של תשומות כך שטבעי ואף צפוי שיוגשו הצעות משותפות. יתרה מכך חבירה בין גוף ביצועי לגוף מוסדי מאפשרת ומעודדת הגשת הצעות ומרחיבה את מעגל המציעים.

ב. תחרות בתוך השוק – היבט זה נוגע לתחרות בשווקים הרלוונטיים שבהם פעילים הצדדים להסדר. כך, מאחר ודמרי ומגדל פעילות בתחום הדיור להשכרה לטווח ארוך ובתחום הנדל"ן המניב, עשוי היה לעלות חשש לפיו החבירה תפחית את התחרות ביניהן בתחומים אלו. עם זאת, מהבדיקה עלה כי חשש זה אינו מתקיים מהסיבות המפורטות להלן.

(1) תחום הדיור להשכרה לטווח ארוך

בכל הנוגע לתחום זה, מהבדיקה עלה כי מספר הפרויקטים של כל אחת מהחברות מועט ביותר,⁴ ואלה אף ממוקמים באזורים גיאוגרפיים שונים.

³ ראו גילוי דעת 1/21 שעניינו חבירה בין מתחרים לצורך הגשת הצעה במכרז:

www.gov.il/BlobFolder/legalinfo/opinion1-21

⁴ מנתונים שנמסרו לרשות מהחברה הממשלתית דירה להשכיר עולה כי מספר הפרויקטים של דירה להשכיר עומד על כ-120 (25 מאוכלסים, 65 בשלבי בניה ו-30 בשלבי מכרז). למגדל יש חזקות ב-3 פרויקטים ודמרי פעילה בשני פרויקטים עיקריים כך שהנתח של הצדדים איננו משמעותי.

מחלקת שווקים

כך, לצדדים אחזקה משותפת בפרויקט בשכונת סירקין בפתח תקווה, שצפוי לכלול 339 יחידות דיור.⁵ מעבר לכך, לדמרי יש פרויקט בדרום בכרמי גת, ואילו למגדל יש פרויקט בשיתוף קבוצת אזורים בירושלים ופרויקט בשיתוף עם רמי שבירו ורנט איט באשדוד.⁶ בנוסף לכך, מגדל העניקה מימון לפרויקטים בתל אביב, ראשל"צ ואור יהודה.⁷ יצוין כי מגדל לא פעילה באופן עצמאי בתחום הדיור להשכרה לטווח ארוך. משכך לא נראה כי שיתוף הפעולה בהסדר צפוי להשפיע על התחרות בתחום זה.

עוד עלה מבדיקות קודמות של הרשות, כי בתחום הדיור להשכרה מתחרים רבים ומשמעותיים, הן ברמה הארצית והן באזורים הגיאוגרפיים הרלוונטיים להסדר הנוכחי, אזור תל אביב ואזור מרכז.⁸ בין המתחרים בתחום שאף זכו במכרזים קודמים של דירה להשכיר באזור תל אביב נכללים פרשקובסקי מניבים בע"מ,⁹ א.מ. ישראל מגורים ופיתוח בע"מ,¹⁰ רייסדור יזמות בע"מ, רמי שבירו הנדסה בניה והשקעות בע"מ,¹¹ ריט ש.ב. נדל"ן נכסים בע"מ,¹² ועוד.¹³ כמו כן, בין המתחרים בתחום שזכו במכרזים קודמים באזור יבנה נכללים קבוצת מניבים ונתיבים,¹⁴ אזורים ליבינג בע"מ, פרשקובסקי מניבים בע"מ, שיכון בינוי נדל"ן בע"מ ועוד.

(2) תחום הנדל"ן המניב

ביחס לתחום זה, מהבדיקה עלה כי שני הצדדים מתמחים בתחומים שונים: בעוד שיקר פעילותה של דמרי בנדל"ן מניב היא באמצעות נדל"ן למגורים ומרכזים מסחריים, עיקר פעילותה של מגדל בתחום זה היא בפרויקטים של בנייני משרדים. החפיפה היחידה בין הצדדים בתחום הנדל"ן המניב היא בתחום מרכזי הקניות, אך גם שם 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 ואשטרום קבוצה בע"מ. בתחום המשרדים פעילות עזריאלי בע"מ, מליסרון בע"מ, מבנה נדל"ן

⁵ רכישת חלקה של מגדל בפרויקט זה אושרה על ידי אף היא. ראו מזג 044657-2024.

⁶ מגדל רכשה 50% מהפרויקט דירה להשכיר של רמי שבירו ברובע לכיש באשדוד.

⁷ מגדל העניקה מימון של 550 מ' ש' לשיכון בינוי בפרויקט דירה להשכיר במתחם תע"ש בתל אביב ו-600 מיליון ש' לאזורים באור יהודה וראשל"צ.

⁸ כפי שמוגדר באתר רמ"י.

⁹ זכיה ברמת גן (195 יח"ד) מכרז מס' 49/2023, זכיה בתל אביב (שדה דב 424 יח"ד) מכרז מס' 284/2024, וזכיה בתל אביב (שדה דב 542 יח"ד) מכרז מס' 276/2024.

¹⁰ זכיה בתל אביב (שדה דב 390 יח"ד) מכרז מס' 273/2024.

¹¹ רייסדור יזמות יחד עם רמי שבירו זכו במכרז ברמת גן (גני אזור 279 יח"ד) מכרז מס' 51/2023.

¹² זכיה בתל אביב (שדה דב 511 יח"ד) מכרז מס' 327/2023.

¹³ זוכים נוספים במכרז של שדה דב הם לוזון רונסון אן וי, אפריקה ישראל מגורים בע"מ, גינדי החזקות בע"מ, שיכון בינוי נדל"ן בע"מ ועוד.

¹⁴ זכיה בגן יבנה (363 יח"ד) מכרז מס' 1/2019.

מחלקת שווקים

בע"מ וסלע קפיטל נדל"ן בע"מ. בתחום המסחר ומרכזי הקניות פעילות ביג מרכזי קניות בע"מ, הכשרת היישוב בע"מ, ג'י סיטי בע"מ ורני צים מרכזי קניות בע"מ.

מכל האמור לעיל, עולה כי הצדדים אינם מתחרים משמעותיים בתחום הדיור להשכרה לטווח ארוך ובתחום הנדל"ן המניב, כאשר בתחום הדיור להשכרה מגדל היא מתחרה חדשה בתחום, שפועלת כעת רק בדרך של שיתופי פעולה עם גורמים אחרים. על כן החבירה ביניהן אינה צפויה להעלות חשש תחרותי בתחומים אלה.

חשש נוסף שעשוי היה לעלות כתוצאה מהחבירה הוא שההסדר יפחית את התמריץ של הצדדים להיכנס ולהתחרות בתחומי העיסוק אחת של השנייה או באזורי הפעילות אחת של השנייה, שבהן הן לא פעילות היום, ובכך תיפגע התחרות בתחומים או באזורים אלה. עם זאת, גם חשש זה אינו מתקיים, שכן כאמור קיימים מתחרים רבים בכל אחד מהתחומים האלה.

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, ה' טבת התשפ"ו
25 בדצמבר 2025