



**מדינת ישראל**  
**הוועדה לצמצום הריכוזיות**

ירושלים, כ"ה אלול תשפ"ב  
21 ספטמבר 2022

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

**חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין השתתפות גורמים ריכוזיים במכרז הרכבת**

**הקלה חיפה – נצרת "פרויקט נופית"**

1. ביום 28.11.21 פנתה חוצה ישראל בע"מ (להלן **חוצה ישראל**) להיוועץ בוועדה לצמצום הריכוזיות (להלן **הוועדה**) בהתאם להוראות סעיפים 5 ו-6(א) לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן **החוק**), ביחס להשתתפות גורמים ריכוזיים במכרז PPP (Public Private Partnership) למימון, תכנון, הקמה, הפעלה ותחזוקה של פרויקט נופית – הרכבת הקלה בין חיפה לנצרת (להלן **המכרז ו-פרויקט נופית**).
2. ביום 26.1.22 הודיעה הוועדה לחוצה ישראל כי עליה להיוועץ בוועדה לאחר סיום שלב המיון המוקדם (PQ) ולאחר שיתברר מי מהמתמודדות עמדו בשלב המיון המוקדם.
3. המכרז עוסק בהקמה, הפעלה ותחזוקה של מסילת ברזל מקומית לפי סעיף 46א לפקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התשס"א-2001<sup>1</sup>, שהוא תחום תשתית חיונית (פריט 17.1 לתוספת לחוק).
4. חוצה ישראל חזרה והתייעצה עם הוועדה לאחר ששש הקבוצות נמצאו כשירות בשלב המיון המוקדם של המכרז :
  - א. "דן" חברה לתחבורה ציבורית בע"מ, וקבוצת המסילות של סין (CREC) ;
  - ב. שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ (להלן **שפיר**), CAF<sup>2</sup>, ונוי 3 להשקעה בתשתיות ואנרגיה ש.מ. ;
  - ג. Alstom Transport SA, אלקטרה בע"מ (להלן **אלקטרה**), קבוצת מנרב בע"מ ואלייד תשתיות בע"מ (להלן **אלייד**) ;
  - ד. COMSA, GLOBALVIA, JSC ו-Lesico Ltd. ;
  - ה. מאיר חברה למכונות ומשאיות בע"מ, אפקון החזקות בע"מ (מקבוצת שלמה), צ'יינה מסילות ו-CRCCI הסיניות, CRRC (הונג קונג) ;
  - ו. שיכון ובינוי בע"מ (להלן **שיכון ובינוי**) ואגד החזקות בע"מ.

<sup>1</sup> 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".  
<sup>2</sup> Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles



## מדינת ישראל הוועדה לצמצום הרכוזיות

5. בהרכב של שלוש מבין ששת הקבוצות ישנם חמישה גורמים ריכוזיים: בקבוצה ב' - שפיר ו-CAF; בקבוצה ג' - אלקטרה ואלייד; ובקבוצה ו' - שיכון ובינוי. ההשתתפות גורמים ריכוזיים במכרז מחייבת את המאסדר לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית ולהתייעץ עם הוועדה<sup>3</sup>.
6. שפיר היא גורם ריכוזי משום שקבוצת המחזיקים שאליה היא משתייכת בעלת זכויות בלפחות ארבעה תחומי תשתית חיונית באמצעות לפחות עשרה רישיונות או חוזים, ומשום שהיא מחזיקה למעלה ממחצית מהפעילות בתחום הפעלת מסילת ברזל מקומית. אלקטרה, אלייד ושיכון ובינוי הם גורמים ריכוזיים בשל היותן תאגידים ריאליים משמעותיים.
7. CAF היא שותפתה של שפיר בפרויקט ה-JNET (שכולל את הקו האדום והקו הירוק של הרכבת הקלה בירושלים), ועל כן גם היא נחשבת לגורם ריכוזי בשל החזקה של למעלה ממחצית מתחום תשתית חיונית זה. אולם, בהתאם להוראות החוק, הקצאת זכויות בתחום מסילות הברזל ל-CAF שנחשבת לגורם ריכוזי מטעם זה בלבד, לא נחשבת להקצאת זכות<sup>4</sup>.

### פרויקט נופית

8. פרויקט נופית הוא תכנית להסעה המונית בטכנולוגיית רכבת קלה אזורית (Tram-Train) שצפויה לשרת את תושבי הצפון ולחבר בין מטרופולין חיפה לבין הגוש העירוני נצרת - נוף הגליל. הפרויקט יכלול מסילות באורך מצטבר של כ-41 ק"מ (כולל גשרים ומעבר תת קרקעי), מבנה דיפו ומרכז בקרה בקרית אתא, עשרות קרונות, כ-20 תחנות (11 תחנות עירוניות ו-9 תחנות בין-עירוניות), חניוני "חנה וסע" וכן תפעול ותחזוקה של מערכות הקו. תקופת הקמת הפרויקט היא כ-3.5 שנים, ומשך תקופת התפעול היא כ-21.5 שנים. בתום תקופת זיכיון של 25 שנה, הפרויקט יועבר למדינה במתכונת המקובלת בפרויקטים מסוג זה.
9. הפרויקט צפוי להעניק שירות לכ-100,000 נוסעים מידי יום, ולחבר בין אזורי מגורים, תעסוקה, מסחר, תיירות והשכלה. חלק ממשתמשי הרכבת הקלה, שתחבורה ציבורית היא אמצעי התחבורה היחיד עבורם, יהיו תלויים בה לצורך תנועה בתוך הערים ובין גושי ההתיישבות במטרופולין הצפוני – חיפה, הקריות ונוף הגליל - נצרת.
10. אם כן, מדובר בהקצאה משמעותית שתגדיל את הריכוזיות הכלל-משקית של הזוכה בה.

### ניתוח ריכוזיות כלל-משקית מול התועלת לרווחת הצרכנים

11. הוועדה נתחה בהרחבה את הריכוזיות הכלל משקית של שפיר, אלקטרה, אלייד ושיכון ובינוי בחוות דעת שפרסמה בתקופה האחרונה<sup>5</sup>. בחוות הדעת, הוועדה התייחסה לשפיר, לאלקטרה ולשיכון ובינוי כגורמים ריכוזיים בעלי ריכוזיות כלל-משקית גבוהה.

<sup>3</sup> 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 הרכוזיות".

<sup>4</sup> ראו בסעיף 3 לחוק את החלופה השנייה להגדרת "הקצאת זכות". בהתאם המאסדר לא נדרש לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית באשר להשתתפותה של CAF במכרז ולא נדרש להיוועץ בוועדה בעניין.

<sup>5</sup> בעניין שפיר ראו חוות דעת הוועדה לצמצום הרכוזיות בעניין השתתפות שפיר ואשטרום במכרזים על מחצבות אשורת דרום ואשורת צפון מיום 7 באוגוסט 2022; בעניין אלקטרה ואלייד ראו חוות דעת הוועדה לצמצום הרכוזיות בעניין השתתפות גורמים ריכוזיים במכרז הקו הכחול של הרכבת הקלה בירושלים מיום 20 באוקטובר 2021 (חוות הדעת).



**מדינת ישראל**  
**הוועדה לצמצום הריכוזיות**

12. סעיף 5(ד) לחוק מורה כי המאסדר והוועדה ישקלו שיקולים של הרחבת פעילותו של גורם ריכוזי, בשים לב לתחומי הפעילות הנוגעים לעניין ובהתחשב בזיקה ביניהם. לכן נפרט את פעילות הגורמים הריכוזיים המפורטים בתחום הרכבות הקלות שהוא תחום המכרז.
13. שפיר (50%) ו-CAF (50%) יקימו, יפעילו ויתחזקו את פרויקט ה-JNET שכולל את הקו האדום והקו הירוק בירושלים, כאמור. שפיר (50%) ו-CAF (50%) זכו גם במכרז להקמה ותחזוקה (ללא הפעלה) של הקו הסגול של הרכבת הקלה בגוש דן. קבוצה שאלקטרה חברה בה (40%) זכתה במכרז להקמה ותחזוקה (ללא הפעלה) של הקו הירוק של הרכבת הקלה בגוש דן. נציין, כי לאלקטרה פעילות משמעותית גם בתחבורה ציבורית באוטובוסים, שהוא תחום תשתית חיונית בעל זיקה לתחום הרכבות שמוסדר על ידי משרד התחבורה.
14. קבוצה ששפיר (40%) חברה בה, קבוצה שאלקטרה (20%) ואלייד (40%) חברות בה, וקבוצה ששיכון ובינוי חברה בה (75%) מתמודדות במכרז על הקו הכחול של הרכבת הקלה בירושלים.
15. ניתוח מפת ההחזקות של הגורמים הריכוזיים הנזכרים שמתמקד בתחומים בעלי זיקה לעניין מלמד כי החששות המרכזיים מתחום הריכוזיות הכלל-משקית שמעורר המכרז נוגעים לקבוצת שפיר שתקים, תתחזק ותפעיל שני קווי רכבת קלה בירושלים ותתחזק את הקו הסגול בתל-אביב, ולקבוצת אלקטרה שתקים ותתחזק את הקו הירוק בתל-אביב. חששות אלו עלולים להתעצם אם קבוצה ששפיר או אלקטרה חברות בהן תזכה גם במכרז על הקו הכחול של הרכבת הקלה בירושלים.
16. בהתאם לסעיף 5(ד) לחוק, יש להבטיח ששקילת שיקולי ריכוזיות כלל-משקית לא תביא לפגיעה משמעותית ברווחת הצרכנים. לכן, נדרשת זהירות בשקילת שיקולים אלו ביחס להשתתפות גורמים ריכוזיים במכרז. כך קבע בית המשפט בעניין הרכבת הקלה בירושלים:
- "... דומה כי לא ניתן להפריז בחשיבותו של שיקול רווחת הצרכנים, שהוא שיקול שהמאסדר חייב לשקול ולאזן אל מול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית (סעיפים 5(ב) ו-5(ה) בחוק). שיקול רווחת הצרכן עומד בליבת המכרז ולמעשה, בליבת כל מכרז. ..."**<sup>6</sup>
17. האיזון בין החששות מתחום הריכוזיות הכלל-משקית בשל השתתפות במכרז של שיכון ובינוי ואלייד שאין להן פעילות משמעותית בתחום הרכבות הקלות ובין החשש מפגיעה בתחרות במכרז, מוביל למסקנה כי יש לאפשר את השתתפותן. מסקנה זו תעמוד אף אם הקבוצות שהן חברות בהן יזכו במכרז על הקו הכחול של הרכבת הקלה בירושלים. זאת, בהתחשב בעמדת חוצה ישראל כי קיים חשש לא מבוטל ממיעוט מתמודדים במכרז.
18. לעומתן, שקילת שיקולי ריכוזיות כלל-משקית ביחס להשתתפות שפיר ואלקטרה, להן פעילות משמעותית בתחומי התחבורה הציבורית, ואיזון שיקולים אלו עם שיקולים של רווחת הצרכן, מורכבת יותר. בפרט, לאחר שהוועדה המליצה בחוות הדעת בעניין הקו הכחול 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**

בעניין הקו הכחול; בעניין שיכון ובינוי ראו חוות דעת הוועדה בעניין השתתפות גורמים ריכוזיים במכרז למכירת תחנת הכוח אשכול מיום 16 באוגוסט 2022.

<sup>6</sup> ראו עת"מ (י-ם) 12912-03-22 שיכון ובינוי בע"מ נ' מדינת ישראל ועדת המכרזים הבין-משרדית לרכבת הקלה, פס' 108 (נבו 19.6.2022).



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

**ריכוזיות כלל-משקית בנוגע להקצאות עתידיות בתחומי תשתית חיונית, וביתר שאת בנוגע להקצאות בתחומים שבהם היא פועלת".**

19. נוכח האמור, הוועדה סבורה כי נכון שחוצה ישראל תחזור ותיועץ בוועדה ביחס להשתתפות אלקטרה ושפיר במכרז פרויקט נופית לאחר שיתפרסמו תוצאות מכרז הקו הכחול בירושלים. אז, תוכל הוועדה לנתח את הריכוזיות הכלל-משקית העדכנית של שפיר ואלקטרה מול התועלת לרווחת הצרכן מהשתתפותן במכרז. באותו מועד, ניתוח התועלת לרווחת הצרכן ייעשה לפי תמונה עדכנית יותר של מפת התחרות במכרז פרויקט נופית.

בכבוד רב,

מיכל בן-דוד

יו"ר הוועדה לצמצום הריכוזיות  
והממונה על התחרות