

16 מאי 2021  
ה' סיון תשפ"א

לכבוד

מר רועי כחלון  
סגן מנהל רשות החברות הממשלתיות  
רשות החברות הממשלתיות

עו"ד מיכל הלפרין  
הממונה על התחרות  
רשות התחרות

א.ג.ג, שלום רב,

**הנדון: דרישה לקיום דיון מחודש בוועדה לצמצום הריכוזיות בנוגע להשתתפות גורמים ריכוזיים במכרז להפרטת נמל חיפה**

בשם הארגון לובי 99 (חל"צ) אנו מתכבדים לפנות אליכם בבקשה לקיים דיון מחודש בוועדה לצמצום הריכוזיות בנוגע לריכוזיות הכלל משקית של הגורמים הריכוזיים שהגישו הצעות במכרז להפרטת נמל חיפה. זאת, לאור פגמים שנפלו בחוות דעתה של ועדת הריכוזיות ביישום המתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל משקית על הגורמים הריכוזיים שניגשו למכרז; לאור העובדה שבחינת ועדת הריכוזיות נערכה בשעה שהמציעים ניגשו בנפרד למכרז ואילו לאחרונה פורסם שבכוונתם להגיש הצעה משותפת, מה שעלול להכפיל פי כמה וכמה את יכולת המיקוח שלהם מול הרגולטורים; והכל כמפורט להלן.

**א. רקע**

1. ביום 14.01.2021 ניתנה חוות דעתה של הוועדה לצמצום הריכוזיות (להלן: "הוועדה") בעניין השתתפות גורמים ריכוזיים בהפרטת חברת נמל חיפה בע"מ.<sup>1</sup>
2. זאת, לאחר שבפניה מוקדמת של רשות החברות הממשלתיות לוועדה, בהתאם לס' 8(ב) לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, תשע"ד-2013 (להלן: "חוק הריכוזיות"), החליטה הוועדה שלא לפסול אף גורם מהשתתפות בהליך המכירה ולשוב ולבחון את השתתפות הגורמים הריכוזיים לאחר שזהותם תתברר.<sup>2</sup>
3. לבסוף, 18 יחידים וקבוצות הגישו הצעות במכרז להפרטת החברה, מתוכם ארבעה גורמים ריכוזיים, שבעניינם נתנה הוועדה ביום 14.01.2021 את חוות דעתה: תעבורה אחזקות בע"מ, לאומי פרטנרס בע"מ, אלייד תשתיות בע"מ, כלל תעשיות בע"מ.
4. הוועדה ניתחה את ההקצאה המבוקשת, את אחזקותיהם של הגורמים הריכוזיים, בחנה את השפעה ההקצאה לגורמים הריכוזיים על הריכוזיות הכלל משקית ונתנה את המלצתה, לפיה אין למנוע את השתתפותו של אף גורם ריכוזי במכרז.

<sup>1</sup> חוות דעתה של הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין השתתפות גורמים ריכוזיים בהפרטת חברת נמל חיפה בע"מ, אתר הוועדה לצמצום הריכוזיות, [כאן](#) (להלן: "חוות הדעת").  
<sup>2</sup> אתר הוועדה לצמצום הריכוזיות, [כאן](#).

5. אנו סבורים כי נפלו פגמים משמעותיים בחוות דעתה של הוועדה, הן בנוגע ליישום המתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית והן בעובדה שרמת הריכוזיות הכלל משקית נבחנה בנפרד לכל גורם ריכוזי ולא באופן מצרפי, לכלל הגורמים הריכוזיים המבקשים לחבור על מנת לרכוש את חברת נמל חיפה בע"מ ולהפעיל את הנמל במשותף.
6. פגמים אלו מחייבים קבלת חוות דעת מחודשת בנוגע להשתתפות הגורמים הריכוזיים במכרז בטרם הימשכות ההליכים.

### **ב. חשש ליישום לקוי של המתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית**

7. בחוות דעתה של הוועדה נפלו פגמים מהותיים שעניינים יישום המתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית (להלן: "המתודולוגיה")<sup>3</sup> בהקצאת זכויות לגורמים ריכוזיים.
8. עפ"י המתודולוגיה, "הבחינה שתקיים הוועדה תתמקד בחששות הממשיים הנובעים מהפוטנציאל של גוף ריכוזי בעל כוח מיקוח והשפעה משמעותיים, עובר להקצאת הזכות או **כתוצאה מההקצאה**, להפעיל לחצים כלפי קובעי המדיניות"<sup>4</sup>.
9. מחוות הדעת של הוועדה עולה, כי במקרה של 'כלל תעשיות', 'תעבורה', ו'אלייד', החליטה הוועדה, להתמקד אך ורק במידת הריכוזיות הכלל-משקית של הגורמים טרום ההקצאה, **ללא כל בחינה של הכוח המיקוח וההשפעה שעלולים לצמוח לכל גורם לאחר ההקצאה**.
10. לאור זאת, הוועדה לא התייחסה להגדלה בריכוזיות הכלל-משקית של הגורמים הריכוזיים שתיגרם עקב ההקצאה, שתוביל להשפעה עודפת על קובעי המדיניות.

### **ב.1. חוות דעת הוועדה בנוגע לתעבורה**

11. עפ"י חוות הדעת, תעבורה היא חברת ההובלה והלוגיסטיקה הגדולה בישראל, והינה גורם ריכוזי בשל החזקתה בלמעלה ממחצית מפעילות מסופי המטענים האוויריים, תחום תשתית החיונית שלגביו נדרש רישיון. בנוסף, תעבורה מחזיקה במונופול מוכרז בתחום הובלת מלט בישראל.
12. אין ספק, כי תעבורה הינה גורם ריכוזי בעל ממשקים רבים מול מספר רגולטורים, ביניהם משרד התחבורה, הרלוונטי גם לנמל חיפה. לרגולציה קיימת השפעה על היקף הפעילות והרווחיות של תעבורה והיא פועלת באופן אקטיבי להשפיע על קובעי המדיניות בתחום פעילותה באמצעות ייצוג של חברת לובינג.
13. שילוב פעילותה הנוכחי של תעבורה, כחברה השולטת בתחום מטעני האוויר, עם שליטה בנמל חיפה, יפקיד בידיה שליטה על שני צמתים חשובים בשרשרת הלוגיסטית של המסחר לישראל וממנה.
14. מבנה החזקות זה עלול להעמיק את פערי המידע בין הגוף המפקח למפוקח ולחזק את השבי הרגולטורי ומגביר את האיום בדמות 'הורדת השאלטר' על שניים משערי הכנסה והיציאה של סחורות מישראל.
15. **כל אלה יעניקו לתעבורה כוח עודף וירחיבו את הריכוזיות הכלל-משקית שלה.**

<sup>3</sup> אתר רשות התחרות, [כאן](#).

<sup>4</sup> מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית (להלן: "המתודולוגיה"), עמוד 19, [כאן](#).

16. מבחינת השפעת ביטול השתתפותה של תעבורה על רווחת הצרכנים, יש לציין כי עפ"י חוות הדעת במכרז צפויות להשתתף 15 קבוצות, כך שפסילתה של תעבורה לא תפגע בתחרותיות המכרז. בנוסף, למניעת מצב בו גורם אחד מחזיק בשני צמתים חשובים בשרשרת הלוגיסטית של המסחר לישראל וממנה, יש השפעה מכרעת על התחרות הפנים משקית, הפועלת בהכרח לרווח הצרכן.

17. לאור האמור, עולה כי משיקולי ריכוזיות-כלל משקית ולאחר בחינת האיזון אל מול רווחת הצרכים, יש לפסול את השתתפות תעבורה במכרז על נמל חיפה.

## **2. ב. חוות דעת הוועדה בנוגע לכלל תעשיות**

18. בחוות דעתה ציינה הוועדה כי לקבוצת בלוטניק "פעילויות לא מבוטלת בתחומי תשתית חיונית, העיקריות שבהן הן מפעל המלט נשר, ורשת 13 ומהדורת החדשות שהיא משדרת שזוכות לשיעורי רייטינג גבוהים ביותר". עוד ציינה הוועדה כי לעמדתה, "ההחזקה בגוף תקשורת כמו ערוץ טלוויזיה, מרכזי ככל שיהיה, ללא פעילות משמעותית נוספת בתחומי תשתית חיוניים אחרים, וללא מחזורי מכירות ואשראי גבוהים, אינה חוצה את הרף שמביא לפסילת גורם שמבקש להתמודד במכרז".

19. גם במקרה זה, התעלמה הוועדה מהשלכות על הריכוזיות הכלל משקית בתרחיש בו קבוצת בלוטניק זוכה במכרז נמל חיפה ומקבלת לידה פעילות משמעותית בתחום התשתיות החיוניות בנוסף להחזקותה בגוף תקשורת חדשותי משמעותי. על אחת כמה וכמה כאשר מדובר על נמל ים שהינו צומת חשוב בשרשרת הלוגיסטית של המסחר לישראל וממנה.

20. הוועדה כבר התייחסה בעבר להשלכות שיש להחזקה בתשתית חיונית במקביל להחזקה באמצעי תקשורת בהחלטתה בעניין מתן אישור רישיונות לייצור חשמל לקבוצת עידן עופר, באומרה, "ככל שגורם ריכוזי בעל פעילות ענפה וחשובה יותר בתחומים רבים, לרבות בתשתיות חיוניות, כך ההשפעה הפוטנציאלית שעשויה להקנות לו החזקה בכלי תקשורת ביצירת כוח מיקוח מול קובעי המדיניות מתעצמת"<sup>5</sup> וכן "תחום התקשורת הוא לפיכך "מכפיל כוח" משמעותי ביותר עבור כל גוף המבקש לרכוש השפעה על מקבלי ההחלטות ומטבע הדברים מאפשר לקדם אינטרסים שונים בהתאם למגוון הענפים בהם פועל הגוף הריכוזי"<sup>6</sup>.

21. אם כן, הוספת פעילות משמעותית בתחום התשתיות החיוניות, בצירוף החזקה בגוף תקשורת בעל שיעורי רייטינג גבוהים ופעילות לא מבוטלת בתחומי תשתיות חיוניות, עלולה להביא להגדלת הריכוזיות הכלל-משקית ולהעניק לקבוצת בלוטניק כוח עודף.

22. כלל תעשיות מחזיקה בנשר שאף כי כוחה נחלש, עדיין הינה יצרנית המלט הגדולה במדינה ומחזיקה במעל מחצית מכלל הפעילות בתחום ההפקה של גיר לאבקות, רישיונות חציבה של גבס, גיר למלט וחרסית למלט. לכלל גם פעילות בתחום ייצור חשמל. כמו כן, בלוטניק אף

<sup>5</sup> חוות דעת הוועדה בעניין מתן רישיונות לייצור חשמל לקבוצת עידן עופר כפוף להתחייבותה שלא לפעול בתחום התקשורת בישראל מיום 02.01.2019 באתר רשות התחרות, בפסקה 28, כאן; המתודולוגיה, בעמ' 12.

<sup>6</sup> חוות דעת הוועדה, לעיל ה"ש 6, בפס' 28.

מחזיק בחברת גיטי גטאקסי סרוויס ישראל בע"מ, המפעילה את אפליקציית Gett להזמנת מוניות.

23. מכוח אחזקותיהם השונות, לכלל ולבעל השליטה בה, ממשקים עם המשרד להגנת הסביבה, משרד הכלכלה, רשות החשמל, משרד התקשורת ואף משרד התחבורה. בוודאי שמתן זכות בתשתית חיונית כמו נמל חיפה, לחברה שיש לה ממשקים עם רגולטורים רבים ואחזקות בענפים שונים ובוודאי בתחום התקשורת, עשויה להגדיל את יכולת ההשפעה והמיקוח שלה מול קובעי המדיניות השונים ולהקטין את מספר השחקנים בתחומי תשתית חיוניים.

24. עוד נוסף, כי מפרסומים שונים עולים סימני שאלה לגבי שימוש בכלי התקשורת בקבוצת בלווטניק לטובת מאבק להשתתף היטל היצף על ייבוא של מלט לארץ, בהתאם לאינטרס של החברה נשר<sup>7</sup>.

25. לפיכך, לאור בחינה של כוח המיקוח וההשפעה המצרפיים שעלולים לצמוח לקבוצת בלווטניק לאחר ההקצאה, נראה כי יש לפסול את השתתפות כלל תעשיות בהליך המכרז.

26. כמו כן, גם במקרה זה, לאור ריבוי המשתתפים במכרז דומה כי פסילת השתתפות לא תפגע בהליך התחרותי של המכרז ולא תוביל לפגיע ברווח הצרכן.

### **3. ב. חוות דעתה של הוועדה בנוגע לאלייד ולאומי פרטנרס**

27. אף בנוגע לשני הגופים הריכוזיים הנוספים, אלייד ולאומי פרטנרס, נראה כי הוועדה פעלה בניגוד לקבוע במתודולוגיה. בנוגע לאלייד קבעה הוועדה כי "מידת ריכוזיותה של אלייד אינה גבוהה במיוחד". בנוגע ללאומי פרטנרס, קבעה הוועדה כי "החזקה בפעילות פיננסית לבדה איננה עילה מספקת להמלצה שלא להתמודד במכרז, בפרט שלאומי פרטנרס תשמש רק כשותף שישקיע במימון הנמל והיא ככל הנראה לא תהיה הגורם האמון על פעילות נמל חיפה...".

28. גם בעניין אלייד ולאומי פרטנרס, הוועדה לא בחנה את הגדלת הריכוזיות הכלל משקית, את הפגיעה בצרכנים שתיגרם עקב אי ההקצאה ולא ערכה איזון ביניהם.

29. מעבר לאמור, נראה כי הקביעה בחוות הדעת כי מידת הריכוזיות של גופים אלה אינה גבוהה במיוחד, באה בניגוד להחלטת הוועדה לצמצום הריכוזיות לדון בעניינם ולייעץ למאסדר. זאת מאחר ועפ"י המתודולוגיה, "במקרים בהם מדובר בגורם שאינו בעל ריכוזיות כלל-משקית ניכרת ואין בידיו כוח מיקוח והשפעה ממשיים, הוועדה תיטה להודיע למאסדר בהתאם לסעיף 6(ב) לחוק כי אין בכוונתה לייעץ"<sup>8</sup>.

30. אם כן, אם סברה הוועדה כי מידת הריכוזיות של הגורמים הנ"ל אינה גבוהה במיוחד, כפי שציינה בחוות הדעת, עולה תמיהה מדוע בכל זאת בחרה לפרסם את חוות דעתה בנושא שבנדון, שכן עמדה לה האפשרות שלא לעשות כן. בחוות הדעת אין כל נימוק להחלטה לפרסם חוות דעת על אף שלדעת הוועדה הריכוזיות של הגורמים האמורים נמוכה.

<sup>7</sup> "האזרח גואטה", עונה 2, "הון, שלטון, בטון – האם יש קשר בין עליית המיסים ומחירי המלט", כאן; כתבתו של עומר שרביט, "מס במתנה, בעלי ערוץ 13 ממתין להכרעת הממשלה על מחיר המלט" מיום 31.05.2020 באתר "זמן ישראל", כאן.  
<sup>8</sup> שם, עמוד 14.

## ג. הוועדה בחנה כל גורם בנפרד ולא התייחסה לחבירה אפשרית של הגורמים הריכוזיים

### יחד

31. מפרסומים בעת האחרונה עולה כי מרבית הגורמים הריכוזיים שנגשו מלכתחילה למכרז בנפרד, צפויים לחבור ולגשת כקבוצה אחת.<sup>9</sup>
32. במקרה של חבירת גורמים ריכוזיים במכרז, ברי כי יש לבחון, לצד בחינת הריכוזיות הכלל משקית של כל גורם בנפרד, גם את הריכוזיות הכלל משקית של כלל הגורמים באופן מצרפי.
33. זאת, שכן הזיקות של כל גורם ריכוזי לרגולטורים השונים המפקחים עליו, וכוח ההשפעה והמיקוח של כל גורם וגורם, מתעצמים בהרבה שעה שחובר לגורמים ריכוזיים נוספים שלהם כוח השפעה ויכולת מיקוח בפני עצמם.
34. ראו לדוגמה, חוות דעתה של ועדת הריכוזיות בעניין הקצאת רישיון חיפושי גז והנפט "בלוק 72" לקבוצת תשובה מיום 10.01.2021 :

"כאמור, דלק אינה מתמודדת על הרישיון לבדה אלא בשיתוף פעולה עם נובל. בין דלק לנובל קיימים קשרי שותפות מיוחדים... יחסים אלו, התלות ההדדית וזהות האינטרסים מביאים לכך שדלק ונובל עשויות להציב ואף מציבות מפעם לפעם, חזית אחת אחידה מול קובעי המדיניות, כך שגם יחסיה של דלק עם נובל מעצימים את כוח המיקוח וההשפעה שבידיה."<sup>10</sup>

35. לאור האמור – אם אכן מבקשים כעת הגורמים הריכוזיים לחבור ולגשת במשותף, בוודאי שצריך להתקיים דיון נוסף בוועדת הריכוזיות באשר לריכוזיות הכלל משקית המצרפית של כלל הגורמים החוברים.
36. לא כל שכן, למיטב ידיעתנו לא ניתנה חוות דעת של יו"ר הוועדה (בכובעה כממונה על התחרות) ביחס לפגיעה בתחרות הענפית והגברת הריכוזיות משיתוף הפעולה בין החברות המוזכרות והשפעתו על שוק המלט והובלת המלט. חבירת כלל תעשיות ותעבורה לצורך אחזקה משותפת בנמל ים יוצרת אינטגרציה אנכית היכולה לפגוע ביבואני מלט הזקוקים לשירותי הנמל.

### ד. סיכום

37. לאור כל האמור לעיל, ובשל ההגדלה הצפויה של הריכוזיות הכלל-משקית במקרה של זכיית הגורמים הריכוזיים המנויים לעיל במכרז להפעלת נמל חיפה – אנו פונים אליכם בבקשה לקיים דיון מחודש בוועדה לצמצום הריכוזיות בנוגע להשתתפותם בהליך המכרזי.
38. זאת, הן בנוגע לכל גורם ריכוזי בנפרד ועל אחת כמה וכמה במקרה של חבירה של הגורמים השונים להצעה משותפת.
39. לתשובתכם בהקדם, נודה.

בברכה,

משה קאשי  
אחראי תחום פיננסים

עו"ד זהר אלטמן-רפאל  
לוביסטית ציבורית

<sup>9</sup> כתבתה של ענת רואה, "המחלוקת בין אמסלם למדלבלית מעכבת את המכרז להפרטת נמל חיפה" מיום 14.02.2021 ב"כלכליסט", כאן

<sup>10</sup> חוות דעתה של ועדת הריכוזיות בעניין הקצאת רישיון חיפושי גז והנפט "בלוק 72" לקבוצת תשובה מיום 10.01.2021, אתר רשות התחרות, בפסקה 33, כאן