



**מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות**

ירושלים, ד' בסיון תשפ"ג
24 במאי 2023

מר יובל רז,
יו"ר ועדת המכרזים
משרד האוצר

הנדון: השתתפות גורמים ריכוזיים במכרז על תחנת הכח שורק

סימוכין: פניית ועדת המכרזים הבין-משרדית להקמת תחנות כח קונבנציונאליות¹ (להלן **ועדת המכרזים**) מיום 23 באפריל 2023

1. ביום 23 בפברואר 2023 פנתה ועדת המכרזים להיוועצות בוועדה לצמצום הריכוזיות ביחס להשתתפות גורמים ריכוזיים במכרז PPP (Public Private Partnership) לתכנון, מימון, הקמה והפעלה של תחנת כח קונבנציונאלית, באזור שורק (להלן **המכרז** ו-**הפרויקט**). פנייה זו נעשתה בהתאם להוראות סעיפים 5 ו-6(א) לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן **החוק**).
2. ביוני 2022 פורסם הליך מיון מוקדם שבמסגרתו 11 קבוצות הגישו את מועמדותן בהליך הראשוני² ואף צלחו אותו. פירוט הקבוצות (בהרכבן הנוכחי):
 - א. Keystone Reit Ltd (45%); אדלקום בע"מ ואדלטק החזקות 2006 בע"מ (32% ו-23% בהתאמה)
 - ב. אלקטרה בע"מ (100%) (להלן **אלקטרה**)
 - ג. שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ (100%) (להלן **שפיר**)
 - ד. משאב אנרגיה בע"מ (100%) (להלן **משאב**)
 - ה. קרן נוי 4 (72%); קבוצת מנרב בע"מ (28%)
 - ו. דליה אנרגיות כח בע"מ (100%)
 - ז. 2 חברות מקבוצת הפניקס (49% ביחד) (להלן **הפניקס**); קבוצת רימון (51%)
 - ח. אשטרום תחנות כח בע"מ (30%) (להלן **אשטרום**); מבטח שמיר אחזקות בע"מ (30%); רפק אנרגיה בע"מ (12.5%); ג'נריישן קפיטל בע"מ (27.5%)
 - ט. שיכון ובינוי בע"מ (100%) (להלן **שיכון ובינוי**)
 - י. או.פי.סי תחנות כח בע"מ (100%) (להלן **או.פי.סי**)
 - יא. לפידות קפיטל בע"מ (50%); דניה סיבוס בע"מ (50%)
3. מבין המנויות לעיל אלקטרה, שפיר, משאב (מקבוצת כלל תעשיות), הפניקס, אשטרום, שיכון ובינוי ואו.פי.סי הן גורמים ריכוזיים (7 מתוך 11 הקבוצות).³

א. המסגרת הנורמטיבית להיוועצות בוועדה

4. 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 הריכוזיות".

¹ ועדה שמורכבת מנציגי משרד האוצר, משרד האנרגיה ורשות החשמל.

² בשלב זה המציעים עדיין יכולים לשנות את הרכבי הקבוצות שבמסגרתן הם מתמודדים ואת התאגידים המתמודדים.

³ קבוצות ד' ו-יא' מקיימות מגעים לחבירה לקבוצה אחת שהרכבה: משאב (50%) לפידות קפיטל (25%) ודניה סיבוס (25%). לאור זאת, כמות הקבוצות צפויה להצטמצם בקרוב ל-10.

5. תחום הפעילות שלגביו מוקצה רישיון ייצור חשמל בהיקף העולה על 175 מגה-וואט נמנה בין תחומי התשתית החיוניים שבתוספת לחוק הריכוזיות (פרט 6.4). הזוכה במכרז זה צפוי לקבל, טרם ההפעלה המסחרית, רישיון ייצור קבוע מרשות החשמל בהספק של 600-900 מגה-וואט, ומכאן שמדובר בהליך הקצאת זכות המחייב שקילת שיקולי ריכוזיות כלל-משקית על ידי המאסדר והיועצות בוועדה.

ב. ההקצאה

6. הפרויקט יכול תכנון, מימון, הקמה והפעלה של תחנת כח קונבנציונאלית דו דלקית (גז טבעי וסולר כגיבוי), בצמוד למתקני ההתפלה שורק א' ו-ב' ולשפד"ן. רשות החשמל צפויה לפרסם לפני מועד הגשת ההצעות החלטה המסדירה את פעילות יחידת הייצור, כאשר המשתתפים במכרז יבחרו את הטכנולוגיה ואת ההספק בהצעה שיגישו, בהתאם לדרישות המכרז ולאישורים הרגולטוריים הנדרשים. תחנת הכוח תכלול יחידת ייצור חשמל אחת גדולה מאוד בגז טבעי,⁴ בטכנולוגיה מתקדמת ובנצילות אנרגטית גבוהה.

7. המכרז מקודם בהמשך להחלטת ממשלה 465 מחודש אוקטובר 2020 שהגדירה את הצורך בהקמת הספק ייצור נוסף באמצעות גז טבעי במשק החשמל, על-מנת לספק את הביקושים הצפויים. תחנת הכוח צפויה להצטרף לתחנות הפועלות במסגרת מודל השוק החדש (SMP) שעתיד להפוך את השוק למשוכלל ותחרותי יותר, ולספק למשק החשמל את אמינות ויציבות האספקה הנדרשת, בהתאם לתכנית הפיתוח של חברת ניהול מערכת החשמל וצרכי משק החשמל העתידיים. התחרות במכרז תהיה על תעריף הזמינות שתקבל התחנה ממנהל המערכת.

8. המכרז יערך בשיטת BOT. תקופת ההקמה של הפרויקט מוערכת בכ-3 שנים ומשך תקופת התפעול והתחזוקה בכ-25 שנים, כאשר בתום תקופת הזיכיון הזוכה יידרש להעביר את תחנת הכוח לידי המדינה כשהיא במצב תפעולי.

9. הזוכה בפרויקט יקבל בסוף תקופת ההקמה רישיון ייצור קבוע (בשונה מרישיון מותנה, שניתן עד כה בשלב הראשון), כפוף להתניות ולדרישות הסכם הזיכיון. על אף שהמכרז הנוכחי הוא על יחידה בודדת בהספק 600-900 מגה-וואט, בשטח המיועד לתחנה קיימת אפשרות עתידית להרחבת הספק הייצור עד 1,400 מגה-וואט, כאשר למדינה תהיה האפשרות לבחור אם וכיצד לממש זאת (הרחבה, BUYOUT או מכרז נוסף).

בעיית החשמל באיזור גוש דן

10. באזור מחוז דן נמצאים כ-600,000 צרכני חשמל שהם כ-20% מכלל הצרכנים במשק. מקורות החשמל לאזור גוש דן מבוססים על חשמל המיוצר באזורים אחרים בארץ, המועבר לאזור זה באמצעות מערכת ההולכה, ועד לאחרונה גם על חשמל שיוצר בתחנת הכוח רידינג הנמצאת בתל אביב, על אף שזו תחנת כוח ישנה שיעילותה האנרגטית פחותה. היתרון הרב במיקומה של תחנת הכוח רידינג הוא הימצאותה בלב אזור הביקוש לחשמל, וכפועל יוצא מכך אין צורך להעביר את החשמל מאזורים אחרים באמצעות רשת החשמל העמוסה.

11. יחידות הייצור הקיימות בתחנת רידינג היו בסוף חייהן ההנדסיים ולכן היו אמורות לסיים את פעילותן בתצורה זו בתחילת שנת 2022, אך בשל התלות בתחנה וכדי למנוע פגיעה צפויה באמינות

⁴ ייתכן שתהיה זו יחידת הייצור הגדולה בארץ – תלוי בהספק שיוצק במסגרת ההצעות (שהוא נתון כאמור לבחירת המתמודדים).

אספקת החשמל לאזור גוש דן, בעיקר בשנים 2026-2030, תחנה זו עשויה להמשיך לפעול בשנים הבאות, בעיקר בשעות שיאי הביקוש לחשמל, על אף העלות העודפת הגבוהה של המשך ייצור החשמל בתחנה זו. גם יחידות ישנות בתחנת הכוח אשכול שהיתרי הפליטה שלהן צפויים לפוג בספטמבר 2023, נדרשות להמשיך לפעול לצורך שמירה על אמינות האספקה ושרידות המערכת באזור גוש דן.

12. לאור ההחלטה לבטל את התוכנית להקמת תחנת רידינג בתל אביב (וגרעתה של התחנה הקיימת בשנים הקרובות), הגידול הטבעי באוכלוסייה ובביקושים, ויעדי האנרגיות המתחדשות שנקבעו בהחלטת ממשלה, שכיוונו לכך שעד שנת 2030 30% מהאנרגיות בישראל יהיו מתחדשות, במהלך שנת 2028, ללא פתרון נאות, צפוי הביקוש באזור גוש דן לעלות על ההיצע ומתגבר הצורך בייצור חשמל נוסף באזור.

13. האנרגיות המתחדשות מיוצרות בעיקר בדרום או בצפון הארץ ורשת ההולכה תהיה עמוסה בהובלתן למרכז, לכן לא ניתן יהיה להעמיס על הרשת ייצור נוסף מאזורים מרוחקים. הגדלת רשת ההולכה תמשך שנים רבות ולכן גם היא לא צפויה לספק פתרון ראוי בזמן. לכן, מקדמת המדינה הקמה של שתי יחידות ייצור באמצעות גז טבעי באזור המרכז: שורק – דרומית לגוש דן (וזו התחנה שבה דן ייעוץ זה) ותחנה נוספת צפונית לגוש דן.

14. תחנת שורק תיתן מענה לדרישות משק החשמל במקביל להתפתחות והתקדמות ההספק מאנרגיות מתחדשות, ותצטרף לתחנות הכוח הפרטיות הפועלות כבר כיום בישראל. בכך, הקמת התחנה היא צעד משמעותי המשלים את הפעולות שנובעות מיישום הפרטת מקטע ייצור החשמל במסגרת הרפורמה במשק החשמל שיצאה לדרך ביולי 2018, ותסייע ביצירת משק חשמל תחרותי יותר, לרווחת אזרחי ישראל.

15. תחום ייצור החשמל הוא אחד מהתשתיות הבסיסיות ביותר במשק מודרני, שהפעלתו התקינה והשוטפת חיונית מאין כמוה, ושיבושים או הפרעות בפעילותו הם בעלי השפעה חמורה ומידית על תפקודו של הפרט והמשק כולו. קל וחומר, כשמדובר בהקצאה משמעותית – מבחינת היקפה ומבחינת נחיצותה לשמירה על אמינות האספקה ושרידות המערכת באזור גוש דן.

16. לאור האמור, הרי שמדובר בהקצאה רבת חשיבות העשויה להקנות כוח מיקוח והשפעה רבים לכל גורם שיזכה בה מול מקבלי החלטות במשק. על רקע דברים אלו נפנה לסקירת מידת הריכוזיות הכלל-משקית של הגורמים הריכוזיים.⁵ הוועדה ניתחה בהרחבה את הריכוזיות הכלל משקית של שפיר, אשטרום, אלקטרה, הפניקס, שיכון ובינוי, כלל תעשיות וקבוצת עידן עופר בחוות דעת שפרסמה בתקופה האחרונה,⁶ על כן, ריכוזיותם ערב ההקצאה תתואר במסמך זה בקצרה.

⁵ אלקטרה, שפיר, משאב (מקבוצת כלל תעשיות), הפניקס, אשטרום, שיכון ובינוי ואו.פי.סי.

⁶ בעניין שפיר ואשטרום – ראו חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין השתתפות שפיר ואשטרום במכרזים על מחצבות אשר דרום ואשר צפון מיום 7 באוגוסט 2022; בעניין אלקטרה והפניקס – ראו חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין השתתפות גורמים ריכוזיים במכרז הקו הכחול של הרכבת הקלה בירושלים מיום 20 באוקטובר 2021 (חוות הדעת בעניין הקו הכחול); בעניין שיכון ובינוי – ראו חוות דעת הוועדה בעניין השתתפות גורמים ריכוזיים במכרז למכירת תחנת הכוח אשכול מיום 16 באוגוסט 2022 (להלן חוות דעת אשכול); בעניין כלל תעשיות – ראו חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין השתתפות גורמים ריכוזיים בהפרטת חברת נמל חיפה בע"מ מיום 14 בינואר 2021. בעניין כלל תעשיות – ראו חוות דעת בעניין רותם אמפרט מיום 17 בדצמבר 2020.

ג. סקירת הגורמים הריכוזיים

(1) קבוצת אלקטרה

17. קבוצת אלקטרה שבבעלות האחים מיכאל ודניאל זלקינד היא גורם ריכוזי ותאגיד ריאלי משמעותי מאחר שמחזור המכירות הקובע שלה והאשראי הקובע שלה חוצים את הרף בחוק. בשנת 2022 הכנסותיה של אלקו בע"מ הסתכמו בכ-19.2 מיליארד ₪ (מתוכם כ-16 מיליארד בישראל), וסך התחייבויותיה בכ-17.4 מיליארד ₪.⁷

18. לקבוצת אלקטרה פעילויות מגוונות בתחומי תשתית חיונית שכוללות שיווק גפ"מ ושיווק גז טבעי (הן גז טבעי מוזרם והן גט"ד); פעילות בתחום הכבישים – החזקה (25%) בזיכיון להקמת הנתבים המהירים ממבוא איילון ועד נתניה צפון; קווי שירות באוטובוסים – אלקטרה-אפיקים (שרכשה לאחרונה את מלוא הבעלות באגד תעבורה) היא אחת משלוש חברות התחבורה הציבורית הגדולות בישראל.

19. חברת אלקטרה פאואר בע"מ, שבשליטת אלקו, נכנסה בתחילת השנה (2023) לתחום אספקת החשמל לבתים, לצד אספקת גז ביתי. כמו כן, לאחרונה קבוצה שאלקטרה חברה בה (40%) זכתה במכרז להקמה ותחזוקה (ללא הפעלה) של הקו הירוק של הרכבת הקלה בגוש דן וקבוצה נוספת שאלקטרה חברה בה (20%) מתמודדת במכרזים על הקו הכחול של הרכבת הקלה בירושלים ועל פרויקט הרכבת הקלה חיפה – נצרת "פרויקט נופית".

20. בנוסף, אלקו בע"מ מחזיקה כ-30% ממניות דיסקונט השקעות בע"מ שהחזקותיה העיקריות הן: סלקום בע"מ (שהיא בעלת רישיון רט"ן), אלרון תעשייה אלקטרונית ונכסים ובנין בע"מ ששולטת בגב ים בע"מ.⁸ אלקטרה מחזיקה גם ב-35% ממניות קמעונאית המזון יינות ביתן (גלובל ריטייל ק.י. בע"מ) שמפעילה את המותג קארפור.

21. לקבוצת אלקטרה נקודות ממשק רבות עם מאסדרים: רשויות התכנון, משרד התחבורה, משרד האוצר, משרד האנרגיה (לרבות רשות הגז הטבעי ורשות החשמל). לסלקום שבה היא מחזיקה באמצעות דסק"ש ממשקים רבים ומשמעותיים עם משרד התקשורת. עם זאת, כפי שפורט בחוות דעת קודמות, אף שקבוצת אלקטרה פועלת מול שורה של מאסדרים, טיב החזקותיה במרבית תחומי התשתית החיונית בהם היא פועלת אינו הופך אותה לשחקנית דומיננטית מול אף אחד מאלו.

(2) שפיר

22. שפיר שבבעלות האחים שפירא היא גורם ריכוזי מכיוון שקבוצת המחזיקים שאליה היא משתייכת בעלת זכויות בלפחות ארבעה תחומי תשתית חיונית, באמצעות לפחות עשרה רישיונות או חוזים (כ-12 זכויות ב-6 תחומים). בנוסף, שפיר מוגדרת כגורם ריכוזי בשל החזקה של למעלה ממחצית מהפעילות בתחום התשתית החיונית שלגביו נדרש זיכיון להפעלת מסילת ברזל מקומית.

23. באשר לפעילויותיה בתחומי תשתית חיונית, בתחום ההתפלה מחזיקה שפיר במתקן להתפלת מי-ים באשדוד בהיקף של 100 מיליון מ"ק לשנה;⁹ בתחום הנפט שפיר היא בעלת רישיון לחיפושי נפט ביבשה "אחינועם" ומחזיקה ב-50% מרישיון חיפוש הנפט היבשתי "איה" שבאזור הדרום. בתחום הגז הטבעי שפיר מחזיקה גם בשני רישיונות לחלוקת גז טבעי באזור המרכז ובאזור חדרה והעמקים.

⁷ נתונים אלו כוללים את הכנסות אלקטרה אפיקים ואת ההכנסות של יינות ביתן שמאוחדים בדוחות.

⁸ בהתאם לדוחות הכספיים של דסק"ש בע"מ היא חברה ללא בעל שליטה בהתאם לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, ואולם ברשימת התאגידים הריאליים המשמעותיים וברשימת הגורמים הריכוזיים, דיסקונט השקעות שייכת לקבוצת אלקטרה בהתאם להגדרת שליטה שבסעיף 30(ה) לחוק שכוללת גם מחזיק בדבוקת שליטה.

⁹ בהתאם לתוספת לחוק, מתקן התפלת מי-ים באשדוד אינו נחשב לזכות בתשתית חיונית בשל היקפו.

בתחום זכויות הכרייה צפויה שפיר לזכות בתעודת תגלית בעקבות חיפושי פצלי השמן שערכה באתר אורון.

24. בתחום החציבה, פועלת שפיר באמצעות שלושה רישיונות חציבה: מחצבת "עציונה" בסמוך לעמק האלה ומחצבת "זנוח" בסמוך למושב זנוח – שתייה בקרבת העיר בית שמש; ומחצבת "ורד עארה" בסמוך לעירון, ביציאה לוואדי עארה מכביש 6. בנוסף, שפיר פועלת במחצבת נטוף שבסמוך ליישוב נילי באיזור מודיעין עלית.¹⁰

25. בתחום מסילות הברזל המקומיות, שפיר היא אחת הזכייניות והמפעילות של הקו האדום של הרכבת הקלה בירושלים (50%), והיא גם אחראית על הקמת הקו הירוק והארכת הקו האדום הקיים והפעלתם (פרויקט ה-JNET).¹¹ בנוסף, זכתה שפיר במכרז להקמת הקו הסגול של הרכבת הקלה בתל אביב.¹² בתחום הכבישים, שפיר אחראית על המימון, ההקמה התפעול והתחזוקה של הנתבי המהיר בכניסה לתל אביב במקביל לכביש מס' 1 והיא בעלת זיכיון להארכת כביש חוצה ישראל צפונה מיוקנעם ועד סומך. בנוסף, שפיר מפעילה ומתחזקת את פרויקט "דרך מהירה מס' 16" – כביש הכניסה הנוסף לירושלים.

26. שפיר מתמודדת על רכישת תחנת הכוח "אשכול". בנוסף, קבוצה ששפיר חברה בה (40%) עברה את שלבי המיון המוקדם במכרז על קו נוסף של הרכבת הקלה בירושלים – הקו הכחול, ובמכרז על הרכבת הקלה בין חיפה לנצרת. לאחרונה, שפיר רכשה 45% מערבה מיינס בע"מ,¹³ שמבקשת להמשיך להחזיק בזיכיון לכריית נחושת באתר ערבה שבתמנע, והתקשרה בהסכם לרכישת 15% ממניות בית הזיקוק באשדוד.

27. ההכנסות של שפיר בשנת 2022 הסתכמו בכ-4.548 מיליארד ₪. כפי שתואר, לשפיר פעילות ענפה בתחומי תשתית חיונית רבים ומגוונים ופעילויות נוספות רבות שהן בעלות השפעה על שווקים אחרים ועל הצלחת פרויקטים ציבוריים. בפעילויות אלו היא מקיימת ממשקים רגולטוריים מרובים ותכופים מול משרדי ממשלה שונים: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד האוצר, רמ"י, משרד האנרגיה ואגפיו השונים ובהם מינהל אוצרות טבע והממונה על המכרות, רשות הגז הטבעי, רשות המים, מנהלת ההתפלה ועוד.

משאב (3)

28. משאב מקבוצת כלל תעשיות, שבשליטת ליאונרד בלוטניק, היא גורם ריכוזי מכוח היקף הפעילות המצטבר של הקבוצה שעולה על מחצית מכלל הפעילות בתחום ההפקה של גיר לאבקות ובתחומי החציבה של גבס, גיר למלט וחרסית למלט. בנוסף, היא נחשבת גורם ריכוזי גם מכוח השתייכותה לקבוצת המחזיקים בגורם בעל השפעה בתחום השידורים, בשל שליטתה בערוץ הטלוויזיה המסחרי רשת 13.

29. פעילות כלל תעשיות בתחום המלט (וכן הגיר לאבקות והגבס) מתבצעת באמצעות שליטה בנשר מפעלי מלט ישראליים בע"מ (להלן **נשר**), יצרנית המלט המובילה בישראל.¹⁴ כאמור, החברות

¹⁰ מחצבה בפיקוח המינהל האזרחי ביהודה ושומרון.

¹¹ ראו חוות דעת נוספת של הוועדה לצמצום הריכוזיות בדבר השתתפות גורמים ריכוזיים בהקצאת פרויקט JNET מיום 5 ביוני 2018.

¹² יצויין כי פעילות הקמה בלבד אינה עולה כדי "זכות" לפי התוספת לחוק.

¹³ 45% מהמניות נרכשו ע"י תעבורה אחזקות בע"מ.

¹⁴ עד לשנת 2015 נשר הייתה היצרן המקומי היחיד של מלט בישראל. בהעדר יבוא משמעותי לישראל, הרי שרוב שנות קיומה החזיקה נשר בכוח שוק משמעותי ובנתחי שוק העולים על 90% מהשוק ולכן הייתה מונופול מוכרז בשוק המלט במשך כשלושים שנה. בשנים האחרונות חלו שינויים משמעותיים בשוק המלט בישראל, שנבעו בעיקר מתשתיות הייבוא

בקבוצה הן גורמים ריכוזיים גם בשל פעילות הקבוצה בתחום התקשורת. רשת מדיה בע"מ, המוכרת במוטג הטלוויזיה "רשת 13" היא אחת מבין שלוש שדרניות הברודקסט המובילות. החברה גם מפיקה ומשדרת את "חדשות 13" ומפעילה גם ערוצי בידור ופנאי נוספים,¹⁵ ואת אתרי האינטרנט "13tv.co.il" ו-"13news.co.il".¹⁶

30. כמו כן, הקבוצה מחזיקה במספר רישיונות ייצור חשמל – רישיון מותנה לייצור חשמל באגירה שאובה בהיקף של 156 מגה-וואט בנשר, רישיון ייצור חשמל בתחנת הכוח "נשרים" שברמלה בהספק מותקן של 74 מגה-וואט ורישיון לייצור חשמל עצמי בהספק מותקן של 49 מגה-וואט על ידי חברת נשר. פעילויות אלה מצומצמות בהיקפן ואינן נחשבות "זכות" כהגדרתה בתוספת לחוק הריכוזיות. 31. ריכוזיותה הכלל-משקית של כלל תעשיות הצטמצמה באופן ניכר לאחר שמכרה את החזקותיה בתעבורה אחזקות בע"מ וחדלה מלשלוט בה ובחברת הבת שלה ממין מסופי מטען וניטול בע"מ. בעקבות מכירה זו הצטמצם משמעותית גם מחזור המכירות הקובע של הקבוצה שירד הרבה מתחת לרף לקביעתה כתאגיד ריאלי משמעותי. כמו כן, מעמדה וכוח השוק של נשר נחלש בעקבות הגידול בייבוא.

(4) הפניקס

32. הפניקס היא גורם ריכוזי מכוח השתייכותה לקבוצת מחזיקים שכוללת גופים פיננסיים משמעותיים, מאחר ששווי כלל נכסי הקבוצה עולה על הרף הקבוע בחוק (כ-43 מיליארד ₪) ומסתכם בכ-313 מיליארד ₪. הפניקס נשלטת על ידי קרנות השקעה זרות שמקיימות כיום מגעים למכירתה לקרן שבשליטת ממשלת אבו דאבי. הפניקס היא אחת מבין חמש חברות הביטוח הגדולות בתחומי ביטוחי הבריאות, ביטוחי החיים, ביטוחי הרכב, ביטוח כללי, קרנות פנסיה ועוד. 33. מלבד פעילותה הפיננסית, הנכסים העיקריים של הקבוצה הם חברת האשראי החוף בנקאי גמא ניהול וסליקה בע"מ (61%), וכן הפנ-טאו אחזקות שותפות מוגבלת שמחזיקה בעקיפין בזכויות בקניון מול הים באילת. 34. הפניקס רכשה לאחרונה את השליטה בחברת התקשורת פרטנר, 15% מקבוצת מאיר, רבע ממועדון הנוסע המתמיד של אלעל, כ-16% ממניות מקס סטוק, 15% מיינות ביתן. בנוסף, קבוצה בראשות הפניקס רכשה כ-16% ממניות בז"ן. בימים אלו מתמודדת הפניקס במכרז הקו הכחול של הרכבת הקלה בירושלים. 35. הפניקס חברה באיגוד חברות הביטוח בישראל ע"ר שמפעילה שדלנים עבור חברות הביטוח. לקבוצה ממשקים רבים ומורכבים מול הרגולטורים הפיננסיים, ובעיקר מול משרד האוצר ורשות שוק ההון, ביטוח וחסכון.

(5) אשטרום

36. קבוצת אשטרום שנשלטת על ידי אברהם נוסבאום, גיל גירון, דפנה לוי ומיכל זהבי, היא גורם ריכוזי בשל האשראי הקובע שלה שחוצה את הרף. סך התחייבויותיה בשנת 2022 עמד על כ-13.18 מיליארד

שפותחו בעקבות הסרת חסמי הייבוא בענף. פתיחת הענף לתחרות מייבוא הביאה בתורה לגידול משמעותי במספר ספקי ויבואני המלט לישראל ולתחרות בענף. בהתאם למגמות של הגדלת ייבוא המלט והקלינקר לישראל, חלה ירידה מתמשכת בנתחי השוק של נשר ובכוח השוק שלה. בשנת 2020 נתח השוק של נשר פחת מ-50% ובוטלה הכרזתה כבעלת מונופולין.

¹⁵ ערוץ יאמזי (לצופי פרטנר TV), ערוצי הדרמות הטורקיות, ערוץ הריאליטי וערוץ השעשועונים (לצופי yes ו-HOT) וערוץ קומדי סנטרל (לצופי HOT).

¹⁶ ראו "חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין הענקת רישיונות שידור במסגרת מיזוג רשת מדיה וערוץ עשר - כולל נימוקים" (6.1.2019).

ש. הכנסותיה בשנת 2022 הסתכמו בכ-5.153 מיליארד ₪ והן מיוחסות ברובן לקבלנות בנייה ויזמות נדל"ן.

37. באשר לפעילויותיה בתשתיות חיוניות, פועלת אשטרום בתחום החציבה ומפעילה את מחצבת דהר אל עירק (שורק) באזור הר טוב שליד בית שמש. בנוסף, פועלת הקבוצה במחצבת סלעית אדומים, הנמצאת בסמיכות לירושלים בשטחי יו"ש. בימים אלו אשטרום מתמודדת במכרזים על מחצבות אשרת דרום ואשרת צפון.

38. כפי שתואר בחוות דעת אשרת, לאשטרום פעילויות שהן בעלות השפעה על שווקים אחרים ועל הצלחת פרויקטים ציבוריים, כמו כן, הן מקיימות לקבוצה נקודות ממשק מול גורמי ממשלה שונים, ובהם משרד האנרגיה ואגפיו השונים - לרבות מינהל אוצרות טבע והממונה על המכרות, משרד התחבורה, רמ"י, משרד האוצר ועוד.

(6) שיכון ובינוי

39. שיכון ובינוי שנשלטת ע"י נתנאל סיידוף, היא גורם ריכוזי הן בשל מחזור המכירות הקובע שלה (ההכנסות של שיכון ובינוי בע"מ הסתכמו בכ-7.66 מיליארד בשנת 2022), והן בשל היקף האשראי שלה שחוצים את הרף.

40. באשר לפעילויותיה בתחומי תשתית חיונית, שיכון ובינוי מחזיקה במתקן התפלה בחדרה (כ-127 מיליון מטר קוב מים לשנה) שהוא השני בגודלו מבין חמשת מתקני התפלת מי-הים הפועלים כיום בישראל.¹⁷

41. בתחום ייצור החשמל פועלת שיכון ובינוי בשתיים מתוך שלוש התחנות שנמכרו עד כה במסגרת הרפורמה במשק החשמל: תחנת רמת חובב שהיא תחנת הכוח הפרטית הגדולה בישראל בעלת הספק של כ-1,194 מגה-וואט (כ-10% מסך ההספק המותקן בגז טבעי בישראל) ותחנת הכוח חגית מזרח, בעלת הספק מותקן של כ-660 מגה-וואט, המוסקת בגז טבעי. שיכון ובינוי גם שולטת באתגל אשדוד בע"מ, תחנת כוח לייצור חשמל במחזור פתוח ("פיקרית") המוסקת בגז טבעי, בהספק מותקן מתוכנן של 186 מגה-וואט, המוחזקת בבעלות מלאה על ידי הקבוצה, בסמיכות לנמל אשדוד.

42. בנוסף, שיכון ובינוי שולטת בפי אס פי השקעות בע"מ, המחזיקה ברישיון מותנה לייצור חשמל באגירה שאובה בגלבוץ בהיקף 300 מגה-וואט, שהוא פרויקט האגירה השאובה היחידי בישראל אשר פועל מסחרית. כמו כן, בידי שיכון ובינוי מתקנים נוספים לייצור חשמל בהיקפים שאינם עולים כדי הקצאת זכות.¹⁸

43. בתחום הכבישים שיכון ובינוי היא זכיינית פרויקט מנהרות הכרמל, ומחזיקה בזיכיון לשיקום, תפעול ואחזקה של רשת כבישים בצפון המדינה. בימים אלו שיכון ובינוי (75%) מתמודדת ביחד עם אגד החזקות בע"מ (25%) במכרז לתכנון, מימון, הקמה, תפעול ותחזוקה של הקו הכחול של הרכבת הקלה בירושלים וגם במכרז דומה ביחס לקו חיפה-נצרת.

44. פעילויותיה המגוונות של קבוצת שיכון ובינוי בתחומי הכבישים ותשתיות התחבורה מקנות לה נקודות ממשק רבות עם רשויות התכנון ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים ואף עם גורמים

¹⁷ שיכון ובינוי התקשרה לאחרונה עם אלייד בהסכם למכירת המתקן.

¹⁸ בין היתר, שיכון ובינוי מחזיקה 50% מרישיון מותנה להפעלת תחנת כח תרמו-סולארית באשלים בהיקף של 120 מגה-וואט, במתקן פוטו-וולטאי בצאלים שהוא הגדול מסוגו בישראל, בהספק של כ-120 מגה-וואט, המוחזק בבעלותה המלאה וכן בפרויקט להרחבת פרויקט צאלים בהיקף של כ-23 מגה-וואט, ומתקן פוטו-וולטאי בנבטים בהיקף של 18 מגה-וואט.

במשרד האוצר שמעורבים בהקצאה נושא המכרז. כמו כן, פעילותיה בתחומי האנרגיה ובעיקר בתחום החשמל מקנות לה ממשקים מול משרד האנרגיה, ורשות החשמל.

(7) או.פי.סי:

45. או.פי.סי מקבוצת עידן עופר נחשבת לגורם ריכוזי ותאגיד ריאלי משמעותי בשל מחזור מכירות ואשראי הגבוהים מהרף,¹⁹ וכן בשל היקף הפעילות של הקבוצה שעולה על מחצית מכלל הפעילות בשני תחומי תשתית חיונית: זכויות כרייה, וזיכיון ים המלח.

46. קבוצת עידן עופר פועלת בישראל באמצעות תאגידים רבים, המרכזיים שבהם הם: אי.סי.אל גרופ בע"מ (להלן ICL) (שהכנסותיה בלבד בשנת 2022 הסתכמו בלמעלה מ-10 מיליארד דולר), צים שירותי ספנות משולבים בע"מ וקנון הולדינגס בע"מ. לקבוצה רשת לוגיסטית גלובלית נרחבת, עם פעילות במעל 30 מדינות. בין החברות הבולטות של ICL נמנית רותם אמפרט העוסקת בכרייה ובהשבחת פוספטים, ייצור דשנים, חומצה זרחתית וכימיקלים אחרים. רותם אמפרט מחזיקה ביותר ממחצית הפעילות בתחום הפוספטים ומוכרות כבעלת מונופולין באספקת פוספטים וחומצה זרחתית.

47. קבוצת עידן עופר מחזיקה ברישיונות קבועים ומותנים להפעלת מתקני ייצור חשמל בטכנולוגיה קונבנציונלית וקוגנרציה (פרט 6.4 לתוספת) והיא בין יצרניות החשמל הפרטיות המובילות בישראל. החזקותיה העיקריות בתחום ייצור החשמל כוללות את תחנת הכוח מישור רותם שפועלת על גז טבעי במחזור משולב, בהיקף של 466 מגה-וואט; תחנת הכוח חדרה (100%), שפועלת על גז טבעי בקוגנרציה, בהספק 144 מגה-וואט; צומת אנרגיה בע"מ (100%) – תחנה קונבנציונלית במחזור פתוח ("פיקרית") בהיקף של 396 מגה-וואט; תחנת הכוח שורק 2 בע"מ (100%), שפועלת בקוגנרציה, בהספק 87 מגה וואט; מתקני קוגנרציה במפעלי ים המלח בהיקף כולל של כ-274 מגה-וואט ועוד. בסה"כ מחזיקה הקבוצה מתקנים בהספק כולל של כ-1600 מגה-וואט.²⁰

48. למרות שהיא יצרנית חשמל פרטית גדולה יחסית, הוועדה לא יעצה לגבי התמודדותה על תחנות הכוח שנמכרו במסגרת הרפורמה במשק החשמל (או.פי.סי מתמודדת בימים אלו על רכישת תחנת הכוח אשכול). ההחלטה שלא ליעץ לגביה התקבלה בהתאם להסכמת הוועדה בעניין הרחבת פעילות הקבוצה בתחום ייצור החשמל בתמורה למכירת החזקותיו של מר עופר ברשת מדיה בע"מ ולהתחייבותו שלא לפעול בתחומי התקשורת. כזכור, הוועדה הסכימה שלא להתנגד להשתתפותה במכרזים לייצור חשמל בשל שיקולי ריכוזיות כלל-משקית, במקרים שבהם העמדה בעניין קידום התחרויות הענפית אינה פוסלת את השתתפותה.²¹

49. הוועדה דנה וניתחה את השפעת הקבוצה מבחינת ריכוזיות כלל-משקית במספר חוות דעת.²² בעבר, הוועדה עמדה על כך שמדובר בקבוצה הריכוזיות ביותר במשק. מאז, נפרדה הקבוצה, בשנת 2019,

¹⁹ הכנסות או.פי.סי בלבד מישראל לשנת 2022 הסתכמו בכ-1.735 מיליארד ₪ והתחייבויותיה מישראל כ-3.933 מיליארד ₪ (אם נוסף את הכנסות צים, קנון, החברה לישראל ושאר התאגידים שבשליטת מר עופר הרי שמדובר בהיקפי פעילות עצומים).

²⁰ הספק זה כולל גם את תחנת הכוח בחצרי מפעל סוגת לשעבר באזור התעשייה בקריית גת (100%), בהספק 75 מגה וואט, ומתקני ייצור קטנים שאופיסי תחנות כוח מקימה בטכנולוגיות שונות (גז טבעי, סולארי ואגירה) בהספק כולל של כ-109 מגה-וואט.

²¹ ראו חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין מתן רישיונות לייצור חשמל לקבוצת עידן עופר כפוף להתחייבותה שלא לפעול בתחום התקשורת בישראל מיום 2 בינואר 2019.

²² למשל: חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בדבר הקצאת זכות להיתר חקירה של פצלי שמן לרותם אמפרט נגב בע"מ (31.7.2016); חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין הענקת רישיון ייצור חשמל לחברת צומת מקבוצת החברה לישראל (7.8.2017); חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין מתן רישיונות חשמל לקבוצת עידן עופר כפוף להתחייבותה שלא לפעול בתחום התקשורת בישראל (2.1.2019).

מהחזקותיה ברשת מדיה בע"מ, ובחברת החדשות שבהן שלטה, והשנה השלימה את מכירת מלוא החזקותיה בבתי זיקוק לנפט בע"מ. מהלכים אלו, הקטינו משמעותית את הכנסותיה בישראל ובאופן כללי את הריכוזיות הכלל-משקית שלה, ועדיין מדובר בקבוצה עם פעילות כלכלית מהגדולות במשק, עם נכסים ייחודיים וחיוניים למדינה (ים המלח, פעילות הפוספטים, צים) ובאחת מיצרניות החשמל הפרטיות הגדולות ביותר.

ד. ניתוח השפעת ההקצאה

50. כפי שתיארנו, הפעלת התקינה והשוטפת של תחנת הכוח שתוקם במכרז זה חיונית ביותר למשק החשמל, על רקע התפתחות והתקדמות ההספק מאנרגיות מתחדשות, ובייחוד, מדובר בהקצאה רבת חשיבות מבחינת היקפה ומבחינת נחיצותה לשמירה על אמינות האספקה ושרידות המערכת באזור גוש דן. שיבושים או הפרעות בפעילותה של התחנה עלולים להיות בעלי השפעה חמורה ומידית על תפקודו של הפרט והמשק כולו, ומכאן שמדובר בהקצאה משמעותית העשויה להקנות כוח מיקוח והשפעה רבים לכל גורם שיזכה בה מול מקבלי ההחלטות במשק.

51. סעיף 5(ד) לחוק הריכוזיות מסביר שעניינם של שיקולי ריכוזיות כלל-משקית הוא ב"מניעת הרחבת הפעילות של גורם ריכוזי, בשים לב לתחומי הפעילות הנוגעים לעניין ובהתחשב בזיקה ביניהם". דברי ההסבר לחוק מסבירים כי בכל הנוגע לתשתיות חיוניות, מניעת הרחבת הפעילות נועדה לבזר את כוח המחזיקים בהן ולהגדיל את מספר השחקנים בתחום.²³

52. המתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית (להלן **המתודולוגיה**),²⁴ עמדה על שתי דרכים עיקריות שבהן התרחבותו של גורם ריכוזי כתוצאה מהקצאה זו, תאפשר לו להפעיל כוח מיקוח והשפעה לאחר ההקצאה: הראשונה, נוגעת ליכולתו למנף את כוח המיקוח וההשפעה החדשים שיתקבלו כתוצאה מההקצאה לעבר פעילויות קיימות שלו בשווקים אחרים, לרבות פעילותו בענפים נוספים שבהם משרד האנרגיה מפקח עליו. במקרים שבהם ההקצאה מקנה כוח מיקוח והשפעה משמעותיים, כמו במקרה הנדון, הרי שהדבר ישפיע על כל גורם שיזכה בהקצאה. על כן, במקרה זה יהיה צורך לבחון את הגורמים החלופיים אשר עשויים לקבל את ההקצאה ולהעדיף גופים פחות ריכוזיים.

53. הדרך השנייה, מתייחסת ליכולת הגורם הריכוזי לעשות שימוש בכוח המיקוח שהוא מחזיק בידיו לפני ההקצאה, הן מול הממשלה והן מול משרד האנרגיה, באופן שעלול להביא לפגיעה בהפעלת תחנת הכוח ובכלל במשק החשמל. מטבע הדברים, הפוטנציאל לפגיעה מסוג זה יגדל ככל שקיימת זיקה בין תחומי הפעילות של הגורם הריכוזי לבין ההקצאה.

שיקולים של רווחת הצרכן

54. סעיף 5(ה) לחוק מורה כי לצד החובה לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית על הוועדה להבטיח כי הפעלת סמכותה לא תביא לפגיעה משמעותית ברווחת הצרכנים. פגיעה ברווחת הצרכנים בשל הגבלת גורם ריכוזי מהשתתפות בהקצאת זכות, עשויה לבוא לידי ביטוי בפגיעה בהליך התחרותי להענקת רישיונות.

²³ עמ' 1085 לדברי ההסבר לחוק.

²⁴ ראו מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית בכתובת:

<http://www.antitrust.gov.il/files/35499%20לכחינת20ריכוזיות20כלכל20משקית-0319.pdf>

55. איסור על שחקנים להשתתף בהליך הקצאה תחרותי מביא מעצם טיבו להקטנת מספר המתמודדים. כתוצאה מכך ההליך התחרותי של ההקצאה עשוי להיפגע, והצרכנים עשויים לספוג פגיעה ברווחתם. בהרכבן של 7 מהקבוצות שעברו את שלב המיון הראשוני במכרז שורק לוקחות חלק חברות ריכוזיות. ברי כי לא ניתן לפסול את כלל או מרבית הקבוצות, החלטה כזאת עלולה להביא לפגיעה קשה בהצלחת מכרז חשוב זה. מעבר לכך, להצלחת המכרז השפעה ישירה על תעריף החשמל שישלמו הצרכנים (הציבור).
56. ואולם, פסילתה של קבוצה אחת או שתיים, תותיר מספר גדול של מתמודדות שעברו את הליך המיון המוקדם ועשויות להתמודד במכרז, כך שבאיוון הכולל לא צפוי להיגרם נזק משמעותי מפסילה אפשרית של הקבוצות שמעלות את החששות הקשים ביותר של ריכוזיות כלל-משקית ביחס להקצאה זו.
57. לתחרות בענף ייצור החשמל חלק חשוב לא פחות במכלול התועלות הצרכניות שמשקלות במסגרת הקצאה זו. בהתאם לאסדרת רשות החשמל, הזוכה באתר הייצור יידרש להציע הצעות מחיר לייצור אנרגיה למנהל המערכת. במצב זה, ישנה משמעות תחרותית רבה למספר השחקנים המשתתפים בהליך הצעות המחיר, וכן לנתחי השוק של השחקנים. ככל שמספר השחקנים בענף קטן, התמריץ שקיים לכל שחקן להציע את המחיר התחרותי ביותר פוחת וכן נוצרים תנאים נוחים יותר לתיאום או התאמה. גם כאשר קיים מספר רב של שחקנים אך לשחקן אחד נתח שוק משמעותי, הדבר עלול ליצור עיוות בתמריצים שלו, שעלול לאפשר לו להציע מחיר גבוה מהמחיר התחרותי.
58. החששות התחרותיים שתוארו קיבלו ביטוי בתקנות שקבעה שרת האנרגיה בהתייעצות עם הממונה על התחרות, לאחר ששקלה שיקולים של קידום התחרותיות הענפית.²⁵ בתקנות נקבע כי, ככלל, רשות החשמל לא תיתן לאדם זכות ליחידת ייצור אם לאחר מתן הזכות או האישור האדם יחזיק בזכויות או בהתייבויות לחיבור בעבור יחידות לייצור חשמל באמצעות גז טבעי שסך הספקן המותקן עולה על 20 אחוזים מההספק המותקן המתוכנן לסוג זה של יחידות ייצור.²⁶
59. כזכור, או.פי.סי, אשטרום, ושפיר מתמודדות במקביל במכרז על תחנת הכוח אשכול. שיכון ובינוי ניגשה אף היא לשלב המיון המוקדם ובעקבות המלצת הוועדה התנגדה רשות החשמל להתמודדותה במכרז.²⁷ אשכול היא תחנת הכוח השלישית בגודלה בישראל, והתחנה הגדולה ביותר המופעלת בגז טבעי בישראל. התחנה ממוקמת מצפון לנמל אשדוד והיא עם יכולת מותקנת של כ-1,683 מגה וואט. באתר פועלים שני מחז"מים חדישים מהסוג המתקדם והיעיל ביותר,²⁸ וכן טורבינות קיטור ותיקות.²⁹ כפי שתיארנו בהרחבה בחוות דעת אשכול, תחנת הכוח אשכול היא אחת ההקצאות הגדולות והחשובות שיוענקו במשק החשמל לגורם פרטי, מפאת היקפה ומרכזיותה במערך ייצור החשמל הארצי ובשל הפוטנציאל האדיר שטמון בה, ויכולת המדינה לנווט באמצעותה את מפת ייצור החשמל שנים קדימה בצורה מיטבית.
60. מאידך גיסא, על מנת לקיים הליך תחרותי, יש לשאוף לכניסתן של שחקניות חדשות שישתתפו בהליך הצעות המחיר למנהל המערכת (להלן **מודל השוק**). לפי המתודולוגיה, אחת מהדרכים המרכזיות שבהן יכולה לבוא לידי ביטוי פגיעה ברווחת הצרכנים בשל הגבלת גורם ריכוזי

²⁵ בהתאם לסעיף 11(ג) לחוק.

²⁶ ראו סעיף 2(א) לתקנות משק החשמל (קידום התחרות במקטע הייצור) (הוראת שעה), תשפ"ב-2021.

²⁷ ראו חוות דעת אשכול.

²⁸ בטכנולוגיית המחזור המשולב מנוצל החום הנפלט מטורבינת הגז, לייצור קיטור ולהפעלת טורבינת קיטור, ללא תוספת של דלק. כך, במקום שהגזים ייפלטו לאוויר מנצלים את היותם חמים לשימוש חוזר.

²⁹ היחידות הוותיקות בעלות כושר ייצור מצטבר של 912 מגהוואט והן צפויות להיגרס בשנים הקרובות.

מהשתתפות בהקצאת זכות היא הפסד התועלות מכניסת הגורם הריכוזי לענף. נסביר, עשויים להיות מקרים שבהם התחרות הענפית או המשק כולו יצאו נשכרים מכניסה של גורם ריכוזי לענף ספציפי. כך למשל במקרה שבו פועלים בענף מספר מצומצם של גורמים דומיננטיים, או אז דווקא שחקן שאינו פעיל בתחום אך בעל ניסיון ויכולות ניהול והקמת פרויקטים משמעותיים (אף אם הוא ריכוזי במובן הכלל-משקי), עשוי להיות בעל פוטנציאל טוב יותר להתחרות בענף ולחולל בו תחרות לרווחת הצרכנים.

ה. השפעת ההקצאה לגורמים והמלצות:

(1) השפעת ההקצאה לאלקטרה, אשטרום, כלל תעשיות והפניקס

61. לקבוצת אלקטרה פעילות בלתי מבוטלת בתחומי תשתית חיונית, המעניקה לה ממשקים מול שורה של מאסדרים. גם בחינה מאקרו-כלכלית של הקבוצה מלמדת על פעילות ריאלית מהגדולות במשק. יחד עם זאת, הקבוצה אינה ספקית יחידה במרבית תחומי התשתית החיונית שבהם היא פועלת, ועל כן כוח המיקוח שלה מול המאסדרים בתחומים אלו מוגבל. כמו כן, קבוצת אלקטרה נחשבת לריכוזית בשל מחזור מכירות ואשראי שעולים מעל הרף אך נוגעים ברובם לפעילויות שאינן בתחומי תשתית חיונית אלא לתחומי הקמעונאות והשירותים.

62. באשר לריכוזיותה הכלל-משקית של אשטרום, מרבית מהפעילויות שבהן היא עוסקת אינן בתחומי תשתית חיונית, הגם שרבות מהן בעלות עניין ציבורי. בנוסף, רוב הכנסותיה והאשראי שלה נובעים מעבודות קבלנות בנייה ולא מהחזקותיה בתחומי תשתית חיונית. זאת, בצירוף היקפם המצומצם של הפרויקטים בתחום התשתיות שבהם היא עוסקת כיום, אשר אינם נמצאים בליבת פרויקטי התשתית בישראל, מלמדים כי כיום אשטרום אינה בעלת כוח מיקוח והשפעה גדולים מול מקבלי ההחלטות במשק. ולכן אין חשש מאישור ההקצאה לקבוצה זו משיקולי ריכוזיות כלל-משקית, אף אם תזכה במכרז אשכול ותהפוך לשחקנית גדולה מאוד בתחום החשמל.

63. לכלל תעשיות ולקבוצת בלוטניק פעילויות לא מבוטלת בתחומי תשתית חיונית, העיקריות שבהן הן מפעל המלט נשר, ורשת 13 ומהדורת החדשות שהיא משדרת שזכות לשיעורי רייטינג גבוהים יחסית. ואולם, ריכוזיותה הכלל-משקית של קבוצת בלוטניק כמו גם מחזור המכירות הקובע שלה, הצטמצמו באופן ניכר בשנים האחרונות. כמו כן, גם מעמדה וכוח השוק של נשר נחלש בשל התפתחות התחרות בתחום המלט. החזקתה בערוץ 13 ללא פעילות משמעותית נוספת בתחומי תשתית חיוניים אחרים, וללא מחזורי מכירות ואשראי גבוהים, אינה חוצה את הרף שמביא לפסילתה במכרז.

64. בתחום ייצור החשמל, אלקטרה, אשטרום וכלל תעשיות אינן שחקניות פעילות כיום (או שאינן בעלות פעילות ניכרת),³⁰ ואין להן החזקות בעלות זיקה ממשית לפעילות נשוא ההקצאה, שזכייה בפרויקט עלולה לאפשר להן הפעלת כוח מיקוח לעברן, או שעלולות לאפשר להן למנף את כוחן בהן לעבר פעילותן בתחנת הכוח שורק. מעבר לכך, לקבוצות אלו ניסיון עשיר במגוון רחב של פרויקטים בתחומי תשתית רבים. לכן, בהשתתפותן בהליך הקצאה זה טמונות תועלות צרכניות ממשיות שמצדיקות את אי מניעת השתתפותן במכרז – התרומה לתחרות בהליך התחרותי למכירת התחנה והתחרות העתידית בשוק אספקת החשמל ללקוחות, והתועלות הנוספות מכניסתן לענף.

³⁰ למעט החזקה של אלקטרה במתקני PV הפזורים ברחבי בארץ בהספק מצטבר של 5 מגה-וואט, ולמעט החזקה של כלל תעשיות במתקן אגירה בהיקף 156 מגה-וואט ובשני רישיונות ייצור בהספק מותקן של 74 מגה-וואט ו-49 מגה-וואט שהוזכרו.

65. על אף שאין להפניקס שליטה בפעילות משמעותית בתחומי תשתית חיוניים, בהתאם למתודולוגיה, תיתכן הפעלת לחצים שמקורם בפעילות פיננסית בעלת משמעות מיוחדת למשק אף אם אינה בתחום תשתית חיונית. היקף פעילותה הפיננסית של הפניקס שגדל משנה לשנה מעניק לקבוצה כוח מיקוח והשפעה, ומציבה אותה כגורם ריכוזי רב עוצמה. ואולם, הפניקס אינה שולטת בתחומי תשתית חיונית ואינה תאגיד ריאלי משמעותי, ולכן הגידול בריכוזיות כתוצאה מזכיית קבוצה שכוללת את הפניקס אינו מצדיק את פסילת השתתפותה.

66. לאור כל האמור המלצתנו לגבי **אלקטרה, אשטרום, כלל תעשיות והפניקס** היא לאשר את השתתפותן במכרז.

(2) השפעת ההקצאה לשפיר

67. שפיר היא גורם ריכוזי עם זרועות רבות בתחומי תשתית חיונית רבים ומגוונים שמציבות אותה בין הגורמים בעלי הריכוזיות הכלל-משקית הגבוהה ביותר במשק. ככזאת, שפיר היא בעלת כוח מיקוח והשפעה רבים מול קובעי המדיניות, בעיקר בזכות שליטתה בקווי הרכבת הקלה בירושלים, בשל פעילותה הצפויה בתחום חלוקת הגז הטבעי ובשל מעמדה הדומיננטי בענפי המחצבות והתעשייה.

68. היום, על אף ניסיונה העשיר במגוון רחב של פרויקטים בתחומי תשתית רבים, שפיר אינה שחקנית בתחום החשמל. זכייה בהקצאה זו, ככל ששפיר לא תזכה בתחנת הכוח אשכול, תאפשר לשפיר לחדור לתחום תשתית חיונית נוסף על התחומים הרבים שבהם היא פועלת ותגדיל את ריכוזיותה הכלל-משקית. עם זאת, במצב כזה, התועלת לתחרות במכרז ולתחרות בשוק אספקת החשמל, כתוצאה מהתמודדותה של שפיר במכרז על תחנת הכוח שורק, תצדיק את הגידול בריכוזיות הכלל-משקית שלה.

69. לעומת זאת, זכייה אפשרית של שפיר בשורק בתרחיש שבו תזכה באשכול, תהפוך אותה לאחת מיצרניות החשמל הפרטיות הגדולות ביותר, עם הספק מותקן של 2,583-2,283 מגה-וואט (כיום מבין יצרניות החשמל הפרטיות רק אדלטק מחזיקה בהספק גדול מזה), והיא תצטרף לפעילויותיה הרבות והמרכזיות בתשתיות חיוניות, ותעצים את ריכוזיותה הכלל-משקית לרמה כזו שמעלה שאלות קשות של ריכוזיות כלל-משקית.

70. מעבר לכך שהחזקה מצרפית כאמור תעניק לשפיר (או לכל גורם אחר שיזכה בשתי ההקצאות) השפעה רבה ברמה הארצית – בשל גודלה היחסי במשק החשמל, ומכיוון ששתי התחנות פועלות על-פי מודל השוק – שליטה בשתי התחנות האלו שעתידות לתת מענה למצוקת החשמל באיזור גוש דן, תעניק לשפיר שליטה בשאלטר וכוח מיקוח משמעותי גם מול רשות החשמל ומשרד האנרגיה (שמולו היא מקיימת ממשקים גם היום).

71. לאור האמור, במצב עולם זה, שבו שפיר תזכה בתחנת הכוח אשכול, מתבקש כי תיערך מחדש בחינה של שיקולי ריכוזיות כלל-משקית תוך איזון בין הגידול בריכוזיות הכלל-משקית של שפיר כתוצאה מההקצאה לבין התועלות הצרכניות כתוצאה מהשתתפותה.

(3) השפעת ההקצאה לשיכון ובינוי

72. בחינת הריכוזיות הכלל-משקית של קבוצת שיכון ובינוי מלמדת כי מדובר בקבוצה ריכוזית מאוד, שמחזיקה בזכויות משמעותיות בתשתיות חיוניות למשק – בתחומי האנרגיה ותשתיות התחבורה, ובפעילויות נוספות שלהן זיקה וחשיבות לתשתיות חיוניות ובעלות עניין ציבורי.³¹

³¹ זאת, גם לאחר שתמכור את החזקותיה במתקן ההתפלה בחדרה.

73. שיכון ובינוי, דומיננטית מאוד בתחום ייצור החשמל, שבו נעשית ההקצאה – היא אחת משתי יצרניות החשמל הפרטיות הגדולות (מחזיקה בהספק של כ-2040 מגה-וואט בגז טבעי בלבד). החזקותיה בחשמל כוללות שתיים מבין התחנות שנמכרו עד כה במסגרת הרפורמה, שהן חלק מאותה אסדרה של תחנת הכוח שורק.

74. זכייה אפשרית של שיכון ובינוי בהקצאה, שהיא כמתואר בעלת זיקה ממשית להחזקותיה הנוספות, תגדיל עוד יותר את אחיזתה בתחום החשמל ואת השפעתה וכוח המיקוח שבידיה מול הרגולטורים האחראיים על אסדרת שוק החשמל, אם כי החשש מזכייה בתחנה זו פחות בהשוואה לזכייה באשכול שלגביה המליצה הוועדה באופן נחרץ כי יש לפסול את השתתפותה. כמו כן, לאחר הזכייה בשורק ההספק הכולל שיהיה בידיה של שיכון ובינוי יהיה מתחת לרף ההחזקות הקבוע בתקנות משק החשמל כרף שחצייתו מעלה חששות תחרותיים מפאת גודלו של השחקן.

75. על אף האמור, זכייה של שיכון ובינוי במכרז עשויה לעורר חששות תחרותיים הנוגעים לצרכי מערכת החשמל ולמגבלות מערכת ההולכה, למיקומה הגיאוגרפי של תחנת שורק וקרבתה למתקנים נוספים שבשליטת שיכון ובינוי, ולכך ששורק תהיה חלק מאותה אסדרה של מתקנים אלו. שיקולים אלו ייבחנו היטב במסגרת בחינת התחרות הענפית שתבצע (להלן **הבחינה הענפית**).

76. ראוי לציין כי במארג השיקולים נלקח בחשבון גם הניסיון ששיכון ובינוי מביאה איתה בהליך המכרזי ובהקמת והפעלת תחנות כוח, בנוסף לאיתנותה הפיננסית כתועלת צרכנית.

77. מכיוון שטרם הושלמה הבחינה הענפית, שתוצאותיה ישפיעו באופן ישיר על התועלת או הפגיעה ברווחת הצרכן כתוצאה מזכייתה של שיכון ובינוי, מוקדם בשלב זה לקבוע מה תהיה עמדת הוועדה ביחס להשתתפותה. אם הבחינה הענפית תפיג את החששות שייבדקו ביחס לפגיעה בתחרותיות הענפית, עמדת הוועדה תהא לאשר את השתתפותה של שיכון ובינוי במכרז ולאפשר את זכייתה בהקצאה.

78. ואולם, ככל שתוצאות הבחינה הענפית ילמדו על כך שזכייתה עלולה לפגוע בקידום התחרותיות הענפית בתחום, יהיה צורך לקיים בחינה מחודשת של הקצאת הזכות לקבוצה משיקולי ריכוזיות כלל-משקית. בחינה כאמור תתמקד בפגיעה שתיגרם לרווחת הצרכן כפועל יוצא מהחששות לפגיעה בתחרות הענפית (ככל שיימצאו) לצד הגידול בריכוזיות הכלל-משקית שקשור לכוח המיקוח שיהיה בידיה בתחום החשמל.

(4) השפעת ההקצאה לאו.פי.סי

79. הריכוזיות הכלל-משקית של קבוצת התאגידים שבשליטתו של עידן עופר גבוהה מאוד. בעבר, הוועדה אף עמדה על כך שמדובר בקבוצה הריכוזיות ביותר במשק. מאז, מכרה הקבוצה את החזקותיה ברשת מדיה ובחברת החדשות ובבתי זיקוק לנפט בע"מ שבהן שלטה. מהלכים אלו, הקטינו משמעותית את מכירותיה ללקוחות בישראל ובאופן כללי את הריכוזיות הכלל-משקית שלה, ועדיין מדובר בקבוצה עם פעילות כלכלית מהגדולות במשק, עם נכסים ייחודיים וחיוניים למדינה – זיכיון ים המלח, פעילות הפוספטים, וחברת הספנות צים – ובאחת מיצרניות החשמל הפרטיות הגדולות ביותר. החזקות אלו מקנות לקבוצה כוח מיקוח והשפעה רבים מול המאסדרים השונים שמולם היא פועלת ומול המדינה.

80. אם או.פי.סי לא תזכה בתחנת הכוח אשכול, הוועדה אינה מביעה עמדה ביחס להשתתפותה במכרז, בהתאם להסכמת הוועדה בעניין הרחבת פעילות הקבוצה בתחום ייצור החשמל בתמורה למכירת החזקותיו של מר עופר ברשת מדיה בע"מ ולהתחייבותו שלא לפעול בתחומי התקשורת.

81. ואולם, אם או.פי.סי תזכה בהקצאה בנוסף לזכייה באשכול, סך ההספק המותקן שיהיה בידיה – כולל שורק – יעלה מעל הרף שנקבע בתקנות, שנועדו לקדם את התחרותיות הענפית וכפועל יוצא גם את רווחת הצרכן. במקרה כזה, הוועדה תוכל ליעץ לגבי שיקולים של ריכוזיות כלל-משקית שנוגעים להשתתפותה במכרז.

82. אז, יהיה צורך לשקול, בין היתר, את כוח המיקוח וההשפעה שיהיו בידיה כיצרנית חשמל שמחזיקה בהספק חשמל חריג, ואת השפעות ההחזקה המצרפית באשכול ובשורק (שפועלות שתיהן תחת אותה אסדרה ועתידות לתת מענה למצוקת החשמל באזור גוש דן) ביחד עם החזקותיה הנוספות של הקבוצה בתחום ייצור החשמל, ואת החשש מפגיעה ברווחת הצרכן בשל כך.

1. סיכום

83. מהנימוקים שפורטו לעיל, ההמלצה לגבי אלקטרה, אשטרום, כלל תעשיות והפניקס היא לאשר את השתתפותן במכרז ללא סייגים.

84. אם שפיר לא תזכה בתחנת הכוח אשכול, ממליצה הוועדה לאשר את התמודדותה. לעומת זאת, אם שפיר תזכה בתחנת הכוח אשכול המלצת הוועדה היא לשוב להיוועץ בה ביחס לשיקולי ריכוזיות כלל-משקית בהקצאת הזכות לקבוצה.

85. מכיוון שטרם הושלמה הבחינה הענפית, מוקדם בשלב זה לקבוע מה תהיה עמדת הוועדה ביחס להשתתפותה של שיכון ובינוי. אם הבחינה הענפית תפיג את החששות שייבדקו ביחס לפגיעה בתחרותיות הענפית, עמדת הוועדה היא לאשר את השתתפותה של שיכון ובינוי במכרז ואף את זכייתה בהקצאה. ואולם אם תוצאות הבחינה הענפית ילמדו על כך שזכייתה עשויה לפגוע בקידום התחרותיות הענפית בתחום, הוועדה ממליצה לערוך שקילה חוזרת של שיקולי ריכוזיות כלל משקית ולחזור להיוועץ בה.

86. אם או.פי.סי לא תזכה בתחנת הכוח אשכול, הוועדה אינה מביעה עמדה ביחס להשתתפותה במכרז. ואולם, אם או.פי.סי תזכה בהקצאה בנוסף לזכייה באשכול, ממליצה הוועדה לשקול מחדש שיקולי ריכוזיות כלל-משקית ולהיוועץ פעם נוספת בוועדה.

בכבוד רב,



מיכל כהן

הממונה על התחרות

ויו"ר הוועדה לצמצום הריכוזיות