

כ"א אדר ב תשפ"ד

31 מרץ 2024

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

בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין Abu Dhabi Future Energy Company PJSC –

Masdar וקבוצת דוראל משאבי אנרגיה מתחדשת בע"מ

### פתח דבר

לפניי בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק התכרורות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן **החוק**) מאישור הסדר כובל להסדר בין Abu Dhabi Future Energy Company PJSC – Masdar (להלן **מסדר**) וקבוצת דוראל משאבי אנרגיה מתחדשת בע"מ (להלן **דוראל**), שעניינו חבירה בהסכם לשיתוף פעולה להגשת הצעה משותפת למכרז למימון, תכנון, הקמה, תפעול, אחזקה והעברה לידי המדינה של תחנת כוח פוטו-וולטאית (להלן **המכרז**).

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התכרורות בשווקים הרלוונטיים, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, שוכנעתי כי ההסדר והכבילות שבו אינם מגבילים את התכרורות בחלק ניכר של השווקים המושפעים מההסדר; 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 המפורטים להלן.

### 1. הצדדים להסדר

**מסדר** היא חברה ציבורית (Public Joint Stock Company) המאוגדת באמירות אבו דאבי, ונשלטת בעקיפין<sup>1</sup> בידי ממשלת אבו דאבי. מסדר פועלת באמצעות חברות קשורות בתחומי הפעילות הבאים: אנרגיה מתחדשת, אגירת אנרגיה, יעילות אנרגטית, לכידה ואחסון של פחמן, וטכנולוגיות קיימות (sustainability) נוספות. מסדר מנהלת פרויקטים בלמעלה מ-40 מדינות.

**דוראל** היא חברה ציבורית המוחזקת בידי דורון דודוביץ (18.89%), אלון קסל (18.89%), אוצר התיישבות היהודים (8.22%), יקי נוימן (1.27%), גופים מוסדיים (29.89%) והציבור (22.84%). דוראל פועלת באמצעות חברות קשורות בתכנון, הקמה, מימון, הפעלה ותחזוקה של מתקני אנרגיה מתחדשת ואגירה.

<sup>1</sup> באמצעות Abu Dhabi National Energy Company PJSC (TAQA) (43%), Abu Dhabi National Oil Company (24%), Mubadala Investment Company (33%).

## **2. הניתוח התחרותי**

### **2.1. רקע**

ועדת מכרזים בין משרדית, המשותפת למשרד האוצר, משרד האנרגיה ורשות החשמל (להלן **ועדת המכרזים**), פרסמה הזמנה להשתתף בהליך מיון מוקדם (הליך מספר 03/2023) לביצוע פרויקט בשיטת PPP למימון, תכנון, הקמה, תפעול, אחזקה והעברה לידי המדינה של תחנת כח פוטו-וולטאית המיועדת לקום באזור דימונה – שער הנגב (להלן **תחנת הכוח**), בהספק של כ-265 מגה וואט, ותיתכן אפשרות בעתיד להוסיף מערכת אגירה למתקן בכפוף לאישור רשות החשמל. כל כמות החשמל שתיוצר בתחנת הכוח צפויה להימכר למנהל המערכת. בהתאם למסמכי המכרז, הזוכה יהיה המתמודד אשר יציע את תעריף החשמל הזול ביותר למנהל המערכת.

בנוסף, אם בעתיד תיקבע רגולציה שתאפשר למכור חשמל המיוצר ברשת ההולכה למספקי חשמל וירטואליים,<sup>2</sup> מסמכי המכרז מאפשרים מכירה כאמור, וזאת בכפוף לאישור רשות החשמל. כלומר, אם תיקבע הרגולציה העתידית האמורה מפעיל התחנה יוכל למכור את החשמל למספק וירטואלי בהתאם לתעריף שייקבע ביניהם.

מסדר ודוראל הגישו כל אחת בנפרד את מסמכי הליך המיון המוקדם ועברו בהצלחה את השלב הזה, וכעת הן מבקשות לשתף פעולה באופן בלעדי בהגשת הצעה משותפת במכרז.

### **2.2. עיקרו של ההסדר**

בהתאם למזכר ההבנות שנחתם בין הצדדים ביום 14 במרץ 2023 (להלן **מזכר ההבנות**) הצדדים יקימו חברה ייעודית שתאוגד בישראל ותוחזק בידיהם בחלקים שווים, והיא תגיש את ההצעה במכרז.

לטענת הצדדים הגשת הצעה משותפת במכרז תאפשר להם לחלוק את הסיכונים וההשקעות הנדרשים לשם כך, ותאפשר להם לשלב בין האיכויות של כל אחד מהצדדים – הניסיון של דוראל במימון וייזום של פרויקטים של אנרגיה מתחדשת וכן בהתנהלות מול הרגולטורים הרלוונטיים בישראל – והניסיון העולמי של מסדר בתכנון וביצוע של פרויקטים של אנרגיה מתחדשת בקנה מידה גדול. לטענת הצדדים כל אלה יאפשרו להם להגיש הצעה טובה יותר ותחרותית יותר במכרז. לכן השתכנעתי כי אין מדובר בעסקה שעיקרה בהפחתת התחרות או במניעתה.

### **2.3. נחיצות הכבילות**

מזכר ההבנות כולל את הכבילות הבאות:

---

<sup>2</sup> היום ניתן למכור חשמל באופן זה רק ממתקנים המחברים לרשת החלוקה.

א. **בלעדיות** – הצדדים ותאגידים הקשורים אליהם מנועים מלשתף פעולה עם מתמודדים אחרים במכרז. יודגש כי הכבילה אינה מונעת מהם שיתופי פעולה כאמור ביחס למכרזים אחרים או מתקנים אחרים.

ב. **אי-תחרות** – במקרה של פרישה של אחד הצדדים משיתוף הפעולה, הצד הפורש והתאגידים הקשורים אליו, יהיו מנועים מלהשתתף במכרז או לסייע למציע מתחרה – וזאת עד ליום הסגירה הפיננסית של הפרויקט. הצד הממשיך יהיה רשאי להמשיך בהגשת ההצעה.

על פי הצדדים, הכבילות נחוצות להצלחת שיתוף הפעולה ולהבטחת התמריצים הנחוצים לצדדים לשם כך: **כבילת הבלעדיות** נועדה להבטיח את עצם קיומו של שיתוף הפעולה ולמנוע free-riding של אחד הצדדים באמצעות שימוש במידע הנצבר; **כבילת האי-תחרות** נועדה למנוע עשיית שימוש במידע רגיש שהועבר בין הצדדים לצורך הגשת הצעה מתחרה או חבירה למתחרה, באופן שיקנה לו יתרון תחרותי. בנוסף, כבילה זו מצומצמת בכך שהיא חלה רק עד שלב הסגירה הפיננסית, לאחריה הצד הפורש יהיה רשאי להתקשר עם הזוכה. בשים לב לכך, מצאתי כי הכבילות קשורות באופן ישיר להסדר ודרושות באופן סביר למימוש עיקרו.

#### 2.4. השפעת ההסדר על התחרות

החבירה היתה עשויה להשפיע על התחרות על הזכייה במכרז ועל התחרות בתוך השוק:

##### א. התחרות על הזכייה במכרז

היבט זה נוגע לתחרות בין המציעים השונים בהליך המכרז עצמו. מאחר שהמכרז הוא על תעריף החשמל הנמוך ביותר שיציעו המתמודדים, ככל שיתאפשר למספר רב יותר של שחקנים להתמודד במכרז, כך ההצעות צפויות להיות תחרותיות יותר ולהביא לתעריף נמוך יותר עבור מנהל המערכת בסופו של התהליך. משכך עשוי היה לעלות חשש כי בעקבות החבירה בין הצדדים יצומצם מספר המתחרים במכרז באופן שיוביל לפגיעה בתחרות ובציבור, מאחר שוועדת המכרזים תקבל הצעות יקרות יותר במכרז.

עם זאת, מהמידע שבפני הרשות עולה כי לצד הצדדים להסדר ישנו מספר רב של גופים שעברו את שלב המיון המוקדם במכרז, ביניהם שחקנים משמעותיים בתחום ייצור החשמל מאנרגיה מתחדשת. יצוין כי לאחרונה אישרתי שתי חבירות בין שניים מהגופים האמורים – משק אנרגיה ושפיר – ומשאב וטראלייט.<sup>3</sup> אמנם החבירה תביא להפחתה של מתחרה אחד במכרז (בהנחה ששני הצדדים יגישו

<sup>3</sup> ראו החלטת הממונה בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין משק אנרגיה – אנרגיות מתחדשות בע"מ ושפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ (21.12.2023) **רשות התחרות** 501764 וכן החלטת הממונה בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין משאב אנרגיה בע"מ וטראלייט בע"מ (30.1.2024) **רשות התחרות** 501767.

הצעה גם אם החבירה לא תאושר), אך צפוי להישאר מספר רב של מתחרים נוספים. כמו כן, מהבדיקה עולה כי במכרזים על מתקני אנרגיה מתחדשת מתקיימת על פי רוב תחרות ערה, ולכן לא צפוי כי החבירה תפגע בתחרותיות של ההצעות או תביא לעלייה בתעריפים המוצעים בהשוואה למצב שבו הצדדים לא היו חוברים. על כן, נראה כי החבירה לא צפויה להביא לפגיעה של ממש בתחרות על המכרז.

#### ב. תחרות בתוך השוק

היבט זה נוגע לתחרות בשווקים שבהם פעילות שתי החברות המבקשות להגיש את ההצעה במשותף. במקרה הנדון, מסדר אינה פעילה בישראל ואין לה כל הכנסות מפעילות בישראל. יצוין כי Mubadala Investment Company המחזיקה במסדר פועלת בישראל בתחום הגז ומחזיקה בחלק ממאגר תמר אולם היא אינה מתחרה בדוראל. משכך, לא קיימים שווקים שביחס אליהם החבירה מעלה חשש לפגיעה בתחרות. בנוסף, אם בזכות החבירה הצדדים יזכו במכרז, זה עשוי להוביל לכניסה של מסדר כשחקן חדש לפרויקטים נוספים בשוק הישראלי, ומבחינה זו ייתכן שיש בה היבט פרו-תחרותי.

#### 2.5. סיכום בחינת ההשפעה על התחרות

לאור כל האמור, נחה דעתי כי החבירה בין דוראל ומסדר לצורך הגשת הצעה משותפת למכרז בהסדר שהובא לפניי אינה מגבילה את התחרות בחלק ניכר של השוק המושפע ממנו, וכן כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או מניעתה וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מצאתי לנכון אפוא להעניק לצדדים פטור כמבוקש. מכיוון שהפטור הוא לחבירה למכרז וכן לפעילות המשותפת להפעלה אם יזכו במכרז, תקופת הפטור היא עד תום תקופת ההפעלה בהתאם למכרז.

#### 3. סוף דבר

לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ולהעניק את הפטור המבוקש.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק 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