

כ"א שבט תשפ"ד

31 ינואר 2024

החלטה לפי סעיף 14 לחוק התכרור הכלכלית, התשמ"ח-1988
בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין משאב אנרגיה בע"מ
וטראלייט בע"מ

1. פתח דבר

לפניי בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק התכרור הכלכלית, תשמ"ח-1988 (להלן **החוק**) מאישור הסדר כובל להסדר בין משאב אנרגיה בע"מ (להלן **משאב**) וטראלייט בע"מ (להלן **טראלייט**), 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 התכרור בשווקים הרלוונטיים, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, שוכנעתי כי ההסדר והכבילות שבו אינם מגבילים את התכרור בחלק ניכר של השווקים המושפעים מההסדר; כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התכרור או במניעתה; וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלה ראוי ההסדר לפטור לפי סעיף 14 לחוק, בשל הנימוקים המפורטים להלן.

2. הצדדים להסדר

משאב היא חברה פרטית המוחזקת במלואה בידי משאב יזום ופיתוח בע"מ (להלן **משאב יזום ופיתוח**) הפועלת (בעצמה או באמצעות חברות בנות) בתחומי הפעילות הבאים:

(1) **ייצור ואספקת חשמל** – משאב מייצרת חשמל בטכנולוגיות מחזור משולב, טורבינות גז וקיטור ומספקת חשמל למגוון לקוחות בכל מגזרי המשק הישראלי.

(2) **אספקה וירטואלית של חשמל** – משאב מחזיקה ברישיון מספק ללא אמצעי ייצור (להלן **רישיון מספק וירטואלי**), והמתיר לה לסחור בחשמל – לרכוש חשמל ממנהל מערכת החשמל (להלן **מנהל המערכת**) או ממחקני ייצור המחברים לרשת החלוקה ולמכור אותו לצרכנים ביתיים או עסקיים.¹

¹ לפירוט על מקטעי הפעילות השונים ברשת החשמל, אנא ראו את החלטת הממונה על התכרור בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין משק אנרגיה – אנרגיות מתחדשות בע"מ ושפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ בסעיף 4.3.2: <https://www.gov.il/he/Departments/legalInfo/decisions2023-047631>.

משאב ייזום ופיתוח נשלטת בעקיפין על ידי כלל תעשיות בע"מ (להלן **כלל**) (93.22%), והיא חברת החזקות פרטית הפועלת בתחומי התשתיות והאנרגיה, המחזיקה בין השאר גם בנשר.

כלל היא חברת השקעות הפועלת בתחומי הביוטכנולוגיה, תעשיות, טכנולוגיה ונדל"ן.

טראלייט היא חברה ציבורית, הנשלטת בעקיפין בידי טלי גריפל וניבה גורביץ.² טראלייט עוסקת (בעצמה או באמצעות חברות בנות) בתחומי הפעילות הבאים:

(1) ייזום ופיתוח של מערכות פוטו-וולטאיות גדולות בהספק כולל של מאות מגה ואט המתחברים לרשת ההולכה, ומתקנים קרקעיים ועל גבי מאגרי מים המתחברים לרשת החלוקה.

(2) ייזום ותכנון של מתקנים לאגירת אנרגיה במתח גבוה ועליון.

(3) ייזום של מתקנים דו-שימושיים³ לייצור אנרגיה בטכנולוגיה פוטו-וולטאית.

(4) הקמה ותפעול של עמדות טעינה לרכבים חשמליים.

טלי גריפל וניבה גורביץ' שולטות בנוסף גם במנורה מבטחים החזקות בע"מ, חברה ציבורית העוסקת בין השאר בתחומי הביטוח והפנסיה.

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 ואט, וישנה אפשרות 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.

² טראלייט מוחזקת בידי פלמס אסטבליש (26.9%), נידן אסטבלי (26.9%), בנק לאומי לישראל בע"מ (16.66%) ועוד מספר בעלי עניין קטנים (2.65%), גופים מוסדיים (5.92%) והציבור (20.97%).

³ מתקנים דו שימושיים לייצור אנרגיה בטכנולוגיה פוטו-וולטאית הם מתקנים המוצבים על גבי מבנים קיימים כמו גגות, גדרות, רפתות, לולים, מאגרי מים וכדומה (מכאן השם "דו שימושי"). החשמל המיוצר בהם מתחבר לרשת החשמל הארצית ונמכר לחברת החשמל לישראל בע"מ.

בנוסף, אם בעתיד תיקבע רגולציה שתאפשר למכור חשמל המיוצר ברשת ההולכה למספקי חשמל וירטואליים,⁴ 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.

טראלייט ומשאב 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 26 בדצמבר 2023 (להלן **מזכר ההבנות**) הם יקימו שותפות מוגבלת אשר תוחזק בידיהם בחלקים שווים, והיא תגיש את ההצעה במכרז (להלן **השותפות**). כמו כן, לצורך שיתוף הפעולה הצדדים יקימו ועדת היגוי שתכלול שני נציגים לכל חברה, והיא תהיה אחראית לגיבוש ההצעה במכרז, לרבות המחיר שיוצע, הכנת מסמכי ההצעה למכרז וגיבוש התקשרויות הקשורות לכך.

בנוסף, אם הצדדים יזכו, קבלן ההקמה וקבלן התפעול יוחזקו שניהם במלואם בידי טראלייט ויתקשרו עם השותפות בהסכם לביצוע כל עבודות התכנון וההקמה של תחנת הכוח וכל עבודות התפעול והתחזוקה (בהתאמה), בתנאי "גב אל גב" למול השותפות.

לטענת הצדדים ביצוע העבודות נשוא המכרז כרוך בהשקעות הון משמעותיות, והגשת הצעה משותפת במכרז תאפשר להם לחלוק את הסיכונים וההשקעות הנדרשים לשם כך. בנוסף, החבירה תאפשר לשלב בין האיכויות של כל אחד מהצדדים – הניסיון של טראלייט בהקמת פרויקטים פוטו-וולטאיים קרקעיים והניסיון של משאב באספקה וירטואלית של חשמל. לבסוף, לטענת הצדדים החבירה תאפשר להם להגיש הצעה טובה יותר אשר תגדיל הסיכוי שלהם לזכות בו. לכן השתכנעתי כי אין מדובר בעסקה שעיקרה בהפחתת התחרות או במניעתה.

2.3. נחיצות הכבילות

מזכר ההבנות כולל את הכבילות הבאות:

א. **בלעדיות** – כל עוד מזכר ההבנות בתוקף הצדדים מנועים מלשתף פעולה עם מתמודדים אחרים במכרז. יודגש כי הכבילה אינה מונעת מהם שיתופי פעולה כאמור ביחס למכרזים אחרים או מתקנים אחרים.

⁴ היום ניתן למכור חשמל באופן זה רק ממתקנים המחוברים לרשת החלוקה.

ב. **אי-תחרות** – במקרה של פרישה מרצון של אחד הצדדים משיתוף הפעולה, הצד הפורש יהיה מנוע מלהשתתף במכרז. אולם הוא לא יהיה מנוע מלהתקשר עם הזוכה במכרז או לספק לו שירותים, לאחר הזכייה. הצד הממשיך יהיה רשאי להמשיך בהגשת ההצעה או לחבור לגורם אחר לצורך המשך התמודדותו.

ג. **חובת מכירה** – אם בעתיד ניתן יהיה למכור את החשמל המיוצר בתחנת הכוח למספקים וירטואליים, השותפות תמכור את כל החשמל המיוצר בתחנה למשאב (או צד קשור לה) בכובעה כמספק וירטואלי, ומשאב תהיה רשאית למכור את החשמל לצרכניה.

על פי הצדדים, הכבילות נחוצות להצלחת שיתוף הפעולה: **כבילות הבלעדיות** נועדה להבטיח את עצם קיומו של שיתוף הפעולה ולמנוע free-riding של אחד הצדדים באמצעות שימוש במידע הנצבר; **כבילות 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 הזכייה, לאחריה הצד הפורש יהיה רשאי להתקשר עם הזוכה; אשר **לחובת המכירה**, לטענת הצדדים, כבילה זו נועדה להבטיח את הערך של שיתוף הפעולה מצידה של משאב, והיא אינה מגבילה את היכולת של משאב לרכוש חשמל מיצרנים אחרים או למכור את החשמל למספקים אחרים. בשים לב לכך, מצאתי כי הכבילות קשורות באופן ישיר להסדר ודרושות באופן סביר למימוש עיקרו.

2.4. השפעת ההסדר על התחרות

שני חששות מרכזיים עשויים היו לעלות בעקבות החבירה בין שני הגורמים:

א. תחרות על השוק

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 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 לתעריפים גבוהים יותר במכרז.

עם זאת, מהמידע שבפני הרשות עלה כי לצד הצדדים ישנם מספר רב של גופים שעברו את שלב המיון המוקדם במכרז,⁵ ביניהם שחקנים משמעותיים

⁵ לאחרונה אישרתי חבירה בין שני גופים כאמור – ראו החלטה בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין משק אנרגיה – אנרגיות מתחדשות בע"מ ושפיר

בתחום ייצור החשמל מאנרגיה מתחדשת. אמנם החבירה תביא להפחתה של מתחרה אחד במכרז (בהנחה ששני הצדדים יגישו הצעה גם אם החבירה לא תאושר), אך נוכח מספר המתחרים הצפויים נראה כי אין בכך כדי להקים חשש לפגיעה של ממש בתחרות. כמו כן, מהבדיקה עלה כי במכרזים על מתקני אנרגיה מתחדשת מתקיימת על פי רוב תחרות ערה, ולכן לא צפוי כי החבירה תפגע בתחרות 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, השווקים שעשויים להיות מושפעים מההסדר הם תחומי הייצור והאספקה של החשמל.

השפעת ההסדר על מקטע ייצור החשמל

כפי שצוין לעיל שני הצדדים פועלים בתחום ייצור החשמל, משכך עשוי היה לעלות חשש כי השולחן המשותף שייווצר כתוצאה מהחבירה יוביל לצינון התחרות בתחום. למשאב שתי תחנות ייצור קונבנציונלית המייצרות בהספק של כ-123 מגה וואט בלבד, כאשר חלק לא מבוטל מהחשמל המיוצר בהן נמכר בעיקר לשימוש עצמי, דבר המחזק את העובדה שכיום משאב איננה שחקנית משמעותית בתחרות בשוק. ממילא היא אינה צפויה להתחרות באופן משמעותי עם התקנים הפוטו וולטאיים של טראלייט. בשים לב לכך, וכן בשים לב לחלקם של הצדדים בתחום הייצור, החבירה אינה צפויה להשפיע על התחרות בתחום ייצור החשמל, ולכל היותר היא עשויה להוביל לכניסה של מתחרה חדש – משאב – לתחום הייצור מאנרגיה מתחדשת.

השפעת ההסדר על התחרות במקטע אספקת החשמל

שני הצדדים מחזיקים ברישיון מספק וירטואלי המאפשר להם כיום לרכוש חשמל ממנהל המערכת או ממתקני ייצור המחברים לרשת החלוקה ולמכור אותו ללקוחות עסקיים או ביתיים. משכך גם ביחס לתחום זה עשוי היה לעלות חשש כי השולחן המשותף שייווצר כתוצאה מהחבירה יוביל לצינון התחרות בתחום. בנוסף, חובת המכירה של החשמל המיוצר בתחנת הכוח למשאב עשויה הייתה להעלות חשש אנכי לדחיקת מספקים וירטואליים אחרים אשר לא יוכלו לרכוש את החשמל אשר תיצר תחנת הכוח.

בכל הנוגע לחשש מהשולחן המשותף, נכון להיום לטראלייט אין כל פעילות בתחום, ועל כן בפועל הצדדים אינם מתחרים. בנוסף, בתחום זה קיימים

עשרות מתחרים, ולנוכח השינויים הרגולטוריים הצפויים בתחום, יתכן וייכנסו מתחרים נוספים. משכך, גם אם טראלייט תחל לפעול במקטע האספקה הוירטואלית, לא סביר כי החבירה תגרום לצינון התחרות בתחום.

בכל הנוגע לחשש האנכי מדחיקה של מספקים וירטואליים אחרים, סך ההספק של תחנת הכוח – כ-265 מגה וואט – אינו גדול ביחס לסך ההספק של המתקנים המחוברים לרשת, כאשר בתחום האנרגיה המתחדשת חוברו בשנת 2023 מתקנים בהספק של כ-5,286 מגה וואט. בנוסף, גם ללא השותפות, הזכייה של טראלייט לבדה הייתה יכולה ליצור זיקה אנכית בין יצרן חשמל למספק וירטואלי (הגם שבפועל היא אינה פעילה באספקה), כך שהזיקה האמורה יכולה להתקיים גם בלי ההסדר. לבסוף, מספקי חשמל וירטואליים יכולים תמיד להמשיך לרכוש חשמל ממנהל המערכת.

2.5. סיכום

לאור כל האמור, נחה דעתי כי החבירה בין משאב וטראלייט 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