



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

ירושלים, ט' באב תשפ"א  
18 ביולי 2021

לכבוד מר גרשון ברקוביץ', עו"ד סגן היועצת המשפטית לפעילות במשק החשמל חברת החשמל לישראל בע"מ	מר יובל רוז, סגן בכיר לחשב הכללי ויו"ר ועדת המכרזים לפרויקט תחנת הכוח הסולארית בדימונה	לכבוד מר רועי כחלון, סגן מנהל רשות החברות הממשלתיות
--	--	--

**הנדון: חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין התמודדות שפיר במכרזי הפרטת חברת נמל חיפה בע"מ; מתקן סולארי פוטו-וולטאי בדימונה; ותחנת הכוח "חגית" סימוכין: מכתב רשות החברות הממשלתיות (להלן רשות החברות) מיום 17 במרץ 2021; פניית ועדת המכרזים לפרויקט תחנת הכוח הסולארית בדימונה מיום 21 במרץ 2021 להלן ועדת המכרזים); פניית חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן חח"מ) מיום 9 במאי 2021**

להלן עמדת הוועדה לצמצום הריכוזיות (להלן הוועדה), לפניות רשות החברות, ועדת המכרזים וחח"מ, שבסימוכין:

1. שפיר הנדסה ותעשייה בע"מ (להלן שפיר) מבקשת להתמודד במכרז על רכישת החזקות המדינה בנמל חיפה בע"מ (להלן נמל חיפה); במכרז לתכנון, הקמה והפעלה של מתקן סולארי פוטו-וולטאי משולב עם מתקן לאגירת אנרגיה בדימונה בהיקף של כ-300 מגה-וואט; ובמכרז לרכישת תחנת כוח באתר חגית, שנמכרת במסגרת הרפורמה במשק החשמל, בעלת הספק מותקן של כ-660 מגה-וואט.
2. שפיר שנשלטת ע"י האחים הראל, ישראל, גיל וחוץ שפירא (שכל אחד מהם מחזיק 15.1% ממניותיה), היא גורם ריכוזי מכוח סעיף 4(א)(3) לחוק, מכיוון ששפיר וקבוצת המחזיקים שאליה היא משתייכת בעלות זכויות בלפחות ארבעה תחומי תשתית חיונית, באמצעות לפחות עשרה רישיונות או חוזים.
3. בנוסף, החל מאמצע אפריל 2021, שפיר היא גם הזכיינית והמפעילה של הרכבת הקלה בירושלים. מסיבה זו החל מעדכון רשימת הגורמים הריכוזיים שיבוצע בקרוב, תיחשב שפיר כגורם ריכוזי גם בשל החזקה של למעלה ממחצית מהפעילות בתחום התשתית החיונית שלגביו נדרש זיכיון להפעלת מסילת ברזל מקומית (פרט 17.1 לתוספת לחוק).
4. לפי סעיף 8(ב) לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן החוק), רשות החברות נדרשת להיוועץ בוועדה בעניין האפשרות להקצות זכות לגורם ריכוזי במסגרת הפרטה. מעבר לכך, תחום הפעילות שלגביו נדרש כתב הסמכה להיות חברת נמל, הוא תחום תשתית חיונית לפי פרט 19 לתוספת לחוק, מכאן שנדרשת היוועצות בוועדה ביחס לשיקולי ריכוזיות כלל-משקית ביחס להפרטת נמל חיפה גם בהתאם להוראות סעיף 5(ב) לחוק.
5. תחום הפעילות שלגביו מוקצה רישיון ייצור חשמל, בהיקף העולה על 175 מגה-וואט נמנה גם הוא בין תחומי התשתית החיוניים שבתוספת לחוק (פרט 6.4). על-כן, ההתמודדות במכרזים על המתקן הפוטו-וולטאי בדימונה ועל רכישת אתר "חגית" עולות כדי הקצאת זכות שמחייבת את המאסדר לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית בהתייעצות עם הוועדה.



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

6. בחינת שיקולי ריכוזיות כלל-משקית ברכישת הזכויות המבוקשות על ידי שפיר נעשתה בהתאם למתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית (להלן **המתודולוגיה**).<sup>1</sup> תחילה, אמדה הוועדה את מידת הריכוזיות של קבוצת שפיר טרם ההקצאה ולאחר מכן, עמדה על טיבה של כל אחת מההקצאות, בחנה כיצד היא צפויה להשפיע על מידת הריכוזיות של הקבוצה וערכה איזון בין הגדלת הריכוזיות הכלל-משקית ובין שיקולים של רווחת הצרכן.

**(א) הריכוזיות הכלל-משקית של שפיר**

7. שפיר היא חברה ציבורית העוסקת בתחומי התשתיות (סלילת כבישים, בניית מחלפים, מנהרות, גשרים, עבודות משולבות ועוד), הזכינות, התעשייה (בכרייה וחציבה להפקת חומרי מחצבה וכן בייצור והובלה של מוצרי בטון ואספלט, ברזל לבניין, מלט ועוד), בייזום פרויקטים של נדל"ן למגורים וכן בפעילויות נוספות המשיקות או משלימות לתחומים אלו. בנוסף, לקבוצה פעילויות עסקיות נוספות בתחום חיפושי נפט ובתחום הלוגיסטיקה.
8. באשר לפעילויותיה בתחומי תשתית חיונית, שפיר מחזיקה כ-13 זכויות ב-6 תחומי תשתית חיוניים שונים. בתחום הנפט (פרט 7.1 לתוספת), שפיר היא בעלת רישיון החיפושים ביבשה "אחינועם" ומחזיקה ב-50% מרישיון חיפוש הנפט היבשתי "איה" שבאזור הדרום. בישראל נצרכות מדי יום כ-300 אלף חביות נפט כאשר רק מיעוט מבוטל מתוכן מופק בארץ. מאז קום המדינה בוצעו בישראל מאות קידוחי נפט יבשתיים שהעלו חרס, כך שהסיכויים שמאגרים אלו יניבו נפט בכמות מסחרית אינם גבוהים במיוחד. אך גם אם יימצא נפט בכמות שתאפשר הפקה ממשית ממאגרים אלו, הרי שההחזקה במאגרים לא צפויה להעניק לשפיר "שאלטר" או כוח מיקוח והשפעה יוצאי דופן, מכיוון שהנפט הוא מוצר סחיר (commodity), קל יחסית לאחסון ולשינוע, והוא ניתן לרכישה בכל עת, בהיקף כמעט בלתי מוגבל בשוק הבינלאומי, על בסיס מחיר הנפט העולמי באותה עת.<sup>2</sup>
9. בתחום זכויות הכרייה (פרט 8.1 לתוספת) שוקל בימים אלו הממונה על אוצרות הטבע להעניק לשפיר תעודת תגלית בעקבות חיפושי פצלי השמן שערכה באתר אורון.
10. בתחום החציבה (פרט 9.1 לתוספת), פועלת שפיר באמצעות ארבעה רישיונות חציבה: מחצבות "ורד", "עציונה" "זנוח" ו"כחל". מחצבות אלו הן של סלעי גיר ודולומיט ומופקים מהן אגרגטים – חצץ, מצע וחול מחצבה – אשר משמשים כחומרי גלם בתהליכי ייצור בתעשיות הבטון והאספלט וכחומרי גלם לבנייה וסלילת כבישים. עלויות ההובלה של האגרגט גבוהות ביחס לעלותו בשער המחצבה ומסיבה זו אין כדאיות לייבוא מוצרים אלו, שמשמשים לפעילות בשווקים מקומיים סביב המחצבות.
11. ענף המחצבות מתאפיין באינטגרציה אנכית ושפיר, בדומה לחברות נוספות המחזיקות במחצבות, פעילה גם בשווקי המשך שונים בשרשרת הייצור: מפעלי בטון, מפעלי אספלט

<sup>1</sup> ראו מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית בכתובת:

<http://www.antitrust.gov.il/files/35499.0319%20כלל%20משקית-2019.pdf>

<sup>2</sup> ראו חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין הענקת זכויות ברישיונות חיפוש נפט יבשתיים לקבוצת דלק מיום 6 באוגוסט 2019.



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

- וחברות העוסקות בקבלנות תשתיות. מכלול פעילויות אלו מאפשרות לשפיר להציע הצעות תחרותיות במכרזים שונים.
12. לחומרי הגלם שמופקים במחצבות השפעה רבה על שוק הדיור שמחיריו מצויים בעלייה מתמדת ועל תחום התשתיות המתרחב. בהיותם משאבים רבי ערך והשפעה, פועלת המדינה להבטחת אספקתם הסדירה והמיטבית לשוק ובכלל זה נדרשת לבחינתם של היבטים מגוונים הכרוכים בהפקתם. ממצאי מחקר רשות התחרות מלמדים כי שוק המחצבות ממועט מתחרים וסובל מקשיים תחרותיים, כמו כן, מפעלי בטון רבים, אשר האגרטים הם תשומה מרכזית עבורם, אינם נהנים מתחרות בתחום אספקת האגרטים. מספר קבוצות מחזיקות ביותר ממחצבה אחת והמובילות ביניהן הן: תעשיות רדימיקס (ישראל) בע"מ ואחריה קבוצת שפיר ומחצבות כפר גלעדי.<sup>3</sup> אם כן, פעילותה של שפיר כחברה מובילה בתחום המחצבים מציבה אותה כגורם ריכוזי רב השפעה.
13. שפיר מחזיקה גם ב-50% משני רישיונות חלוקת גז טבעי (פריט 12.2 לתוספת) ל-25 שנים, הראשון באזור חדרה והעמקים והשני באזור המרכז. מדובר בשניים מתוך שישה רישיונות חלוקת גז טבעי שניתנו בישראל, כאשר כל אחד מהריישיונות חל לגבי אזור חלוקה אחר, כך שריישיונות החלוקה שבהן שפיר מחזיקה הם היחידים הקיימים באזור חדרה והעמקים ובמרכז. לפרישתה של רשת החלוקה ולמעבר לגז טבעי יתרונות רבים: הם מאפשרים חיסכון כספי בטווח המידי, ותורמים, בין היתר, להפחתת זיהום אוויר, לשיפור כושר התחרות, להפחתת יוקר המחיה ולחזיק מרכזי תעסוקה ואוכלוסייה. נוסף על כך, מעבר של התעשייה לגז טבעי יביא לעצמאות אנרגטית שתפחית את התלות במקורות אנרגיה מיובאים. על אף האמור, בתקופה זו חלים עיכובים בפרישה של רשת זו, אך לכשתופעל עשוי להיות למחזיקים בה "שאלטר" על אספקת הגז למפעלים ולקוחות שיתחברו לשירותיה.
14. בתחום מסילות הברזל המקומיות (פריט 17.1 לתוספת), כאמור, שפיר (50%) ושותפתה CAF (50%) הן הזכייניות והמפעילות של "הקו האדום" הקיים של הרכבת הקלה בירושלים וחתומות על חוזה לתכנון, הקמה, תפעול ותחזוקה של הארכת "הקו האדום" הקיים ו"הקו הירוק" שייבנה.<sup>4</sup> תקופת הזיכיון הכוללת של הפרויקט היא ל-25 שנים, שבמהלכן יתחזקו הזכייניות את הפרויקט. הפעלת כלל המערך תהא לתקופה של 15 שנים, כשלמדינה אופציה חד-צדדית להאריך את התקופה ב-10 שנים נוספות עד לתום תקופת הזיכיון. הפעלת הקווים תתבצע באופן מדורג, כאשר לפי לוחות הזמנים המתוכננים, הפעלת המערך כולו תחל בשנת 2026. לאחר שיוקם הפרויקט במלואו צי הרכבות צפוי לכלול כ-160 קרונות, רשת הקווים תגיע לאורך של כ-40 ק"מ ותכלול כ-82 תחנות וחיבור ישיר לקו הרכבת המהיר לתל-אביב.
15. שירותי התחבורה הציבורית נחשבים מאז ומתמיד לאחד מהשירותים הציבוריים הבסיסיים והחשובים ביותר. חשיבותם נובעת מההשפעה הרבה שיש לאספקתם היעילה הן על רווחת

3 דוח רשות התחרות, "הגברת התחרות בענף מחצבות האגרטים: מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות גיאוגרפית והמלצות מדיניות" מיום 9 באוקטובר 2017.

<sup>4</sup> ראו חוות דעת נוספת של הוועדה לצמצום הריכוזיות בדבר השתתפות גורמים ריכוזיים בהקצאת פרויקט JNET מיום 5 ביוני 2018.



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

- המשתמשים בהם והן על הרווחה החברתית במשק בכלל. מערך הרכבת הקלה בירושלים, לכשיושלם, צפוי לשמש כגרעין רשת התחבורה של ירושלים – בירת ישראל והעיר הגדולה בה, מקום מושבם של מוסדות המדינה ומרבית משרדי הממשלה ומוקד משיכה מרכזי לתיירות.
16. הרכבת הקלה צפויה להעניק שירות לכ-500 אלפי נוסעים מדי יום ולחבר בין אזורי מגורים, תעסוקה, מסחר, תיירות והשכלה בעיר. חלק ממשתמשי הרכבת, שתחבורה ציבורית היא חלופת התחבורה היחידה עבורם, יהיו תלויים בה לצורך תנועה בעיר. השבתת פעילות הרכבת הקלה או פגיעה בפעילותה הסדירה גם לתקופה קצרה, עלולות להותיר מאות אלפי תושבים ללא פתרון תחבורתי נאות, ובמידה רבה לשתק את התחבורה הציבורית בעיר. לא בכדי שירותי תחבורה ציבורית של רכבות עירוניות במרכזי מטרופולין נמנו במתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית<sup>5</sup> (להלן **המתודולוגיה**) כתחום חיוני במידה גבוהה – מפני שפעילותו התקינה והשוטפת של המשק תלויה בו.<sup>6</sup>
17. בתחום הכבישים (פריט 20.1), שפיר מחזיקה בזיכיון למימון, הקמה תפעול ותחזוקה של הנתבי המהיר בכניסה לתל אביב במקביל לכביש מס' 1 והיא בעלת זיכיון להארכת כביש חוצה ישראל צפונה מיוקנעם ועד סומך. בנוסף, שפיר מחזיקה בחוזה לתכנון, מימון, הקמה תפעול ותחזוקה של פרויקט "דרך מהירה מס' 16", שהוא כביש כניסה נוסף לירושלים, שתחילת הפעלתו מתוכננת לשנת 2022.
18. לצד אלה, שפיר מחזיקה ברישיונות וחוזים רבים מול גורמי ממשלה שונים, אשר אינם בתחומי "תשתית חיונית", אך הם בעלי עניין ציבורי. כך למשל, שפיר מבצעת עבודות בנייה ופיתוח בנמל המפרץ ובנמל הדרום; עבודות בנייה שיפוף והרחבה בכנסת ישראל; מתכנת, מממנת מקימה ומפעילה פרויקטים עבור צה"ל; פרויקט חניון הלאום ועוד. כמו כן, שפיר מתמודדת במכרזים על מתקני ההתפלה בגליל המערבי ובאשדוד; על הקמת קווי רכבת קלה בתל אביב; במכרז על קו נוסף של הרכבת הקלה בירושלים שיכלול מימון, תכנון, הקמה, תפעול ותחזוקה של הקו הכחול בעיר; במכרז למתן הרשאה לשימוש ולהפעלת רציף בנמל אשדוד שייעודו מתן שירותים לתעשיית הגז הטבעי; ובמכרזים רבים נוספים של משרד הביטחון, צה"ל ועוד.
19. ההכנסות של שפיר בשנת 2020 הסתכמו בכ-3.48 מיליארד ₪, והיא נסחרת במדד תל אביב 35. כפי שתואר, לשפיר פעילות ענפה בתחומי תשתית חיונית רבים ומגוונים ופעילויות נוספות רבות שהן בעלות השפעה על שווקים אחרים ועל הצלחת פרויקטים ציבוריים. בפעילויותיה אלו היא מקיימת ממשקים רגולטוריים מרובים ותכופים מול משרדי ממשלה שונים: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד האוצר, רשות מקרקעי ישראל, משרד האנרגיה ואגפיו השונים ובהם מינהל אוצרות טבע והממונה על המכרות, רשות הגז הטבעי, רשות החשמל, מנהלת ההתפלה ועוד. בנוסף, שפיר חברה פעילה בפורום יצרני חומרי מחצבה בהתאחדות התעשיינים, שפועל

<sup>5</sup> ראו מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית שפרסמה הוועדה ביום 3 במרץ 2019, בכתובת:

<https://www.gov.il/BlobFolder/reports/concentrationcommittee-methodology/he/concentration.pdf>

<sup>6</sup> עמ' 10 לטיטת המתודולוגיה.



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

במטרה לשפר את הסביבה העסקית למפעילי מחצבות בישראל ולייצוג חבריו מול גופי המדינה השונים.<sup>7</sup> החברות בפורום מלמדת על תמריצי החברה להשפיע על קובעי המדיניות בתחום.

**(ב) הפרטת חברת נמל חיפה בע"מ**

**רקע**

20. ביום 25 בדצמבר 2018 פנתה לראשונה רשות החברות לוועדה לפי סעיף 8(ב) לחוק, להתייעצות בנוגע לשיקולי ריכוזיות כלל-משקית ביחס להצעת החלטה להפרטת החזקות המדינה בחברת נמל חיפה בע"מ (להלן **נמל חיפה**), לקראת הבאתה בפני ועדת שרים לענייני הפרטה.
21. פניית רשות החברות נעשתה עוד בטרם הובאה הצעת ההפרטה בפני ועדת שרים לענייני הפרטה ולא הייתה כל אינדיקציה לגבי זהות הגורמים שעשויים היו להתעניין בהקצאה. לאור כך, ביום 6 בינואר 2019 המליצה הוועדה לרשות החברות, בתגובה לפנייה זו, שלא למנוע את השתתפותו של אף גורם מבעוד מועד, ולשוב ולהתייעץ עמה ביחס להשתתפות גורמים ריכוזיים, ככל שיהיו, כשהות המשתתפים בהליך תתברר.
22. ביום 29 באוקטובר 2020, עם תום מועד הגשת הפניות, שבה רשות החברות להיוועץ בוועדה. במועד זה התקבלו פניות מ-18 קבוצות ויחידים (שחלקם צפויים היו לחבור עם גורמים נוספים) שביקשו להשתתף בהליך המכירה, וביניהם הגורמים הריכוזיים הבאים: תעבורה אחזקות בע"מ (להלן **תעבורה**), לאומי פרטנס בע"מ (להלן **לאומי**), אלייד תשתיות בע"מ (להלן **אלייד**), וכלל תעשיות בע"מ (להלן **כלל תעשיות**).
23. לאחר בחינת השתתפות הגורמים הריכוזיים הללו במרוץ על הפרטת נמל חיפה, המליצה הוועדה, ביום 14 בינואר 2021, שלא למנוע את השתתפותו של אף אחד מהגורמים שהשתתפותם נבחנה, משיקולי ריכוזיות כלל-משקית (המלצה זו תיקרא להלן **חוות דעת הוועדה בעניין נמל חיפה**). מאז הצטמצמה כמות המתמודדים במכרז ונכון להיום נותרו במרוץ חמש קבוצות.
24. ביום 2 במרץ 2021, שפיר נכנסה לראשונה לרשימת הגורמים הריכוזיים. בעקבות קביעתה של שפיר כגורם ריכוזי, פנתה ביום ה-17 במרץ 2021 רשות החברות לוועדה, בכדי שתבחן את השתתפותה במכרז משיקולי ריכוזיות כלל-משקית.

<sup>7</sup> בהקשר זה חשוב לציין כי ביום 7 ביולי 2021 הממונה על התחרות הודיעה לאיגוד המחצבות כי האיגוד לא יוכל להשתמש בכללי "חוף המבטחים" שמאפשרים לאיגודים עסקיים לייצג עסקים מתחרים מול רשויות שלטון. זאת, משתי סיבות: האחת, האיגוד עסק בייצוג אינטרסים פרטניים של חלק מחברי האיגוד בניגוד להוראות גילוי דעת 1/00 לפיהן על האיגוד לייצג את האינטרסים המשותפים של חבריו בפעולות מול רשויות שלטון. כך, פעל האיגוד בפניות לרשות מקרקעי ישראל בנוגע להארכת הרשאות של מחצבות מסוימות ללא מכרז. ושנית, האיגוד נקט בלשון מאיימת כלפי רשות מקרקעי ישראל אם היא תחליט להעלות את סכום התמלוג שיש לשלם עבור חציבה. האיגוד התבטא כי ינקוט מול רשות מקרקעי ישראל ב"צעדים ארגוניים חריפים" וכי "תגובת האיגוד תהיה חריפה ביותר" והטיח ברגולטור כי האיגוד יגרום ל"שבירת כלים".

מלבד החשיבות של הודעת הממונה מבחינת דיני התחרות, יש בהודעה להצביע על כוח מיקוח והשפעה כלל-משקית של האיגוד, ששפיר חברה בו. ראו הודעה לעיתונות: <https://www.gov.il/he/departments/news/quarriesassoc>.



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

### השפעת ההקצאה על שפיר והמלצת הוועדה

25. כפי שתואר בהרחבה בחוות דעת הוועדה בעניין נמל חיפה, חשיבותם של נמלי הים במערך סחר החוץ של ישראל גדולה והם השער העיקרי של הסחר הבינלאומי של המדינה. נמל חיפה הוא הנמל הוותיק בישראל עם תנועת המטענים הגדולה ביותר. מכאן שמדובר בהקצאה משמעותית מאוד שעשויה להעניק לזוכה בה שליטה בתחום חיוני ביותר למשק ולאפשר לו להפעיל כוח מיקוח והשפעה רבים מול קובעי המדיניות. עם זאת, המליצה הוועדה שלא להתנגד להשתתפותו של אף גורם מהגורמים הריכוזיים שנבחנה השתתפותם משיקולי ריכוזיות כלל-משקית, משום שסברה שריכוזיותם אינה חוצה את הרף שמביא לפסילת גורם שמבקש להתמודד במכרז.

26. כפי שמנחה המתודולוגיה, האפשרות להמליץ שלא להקצות זכות לגורם מסוים תישמר לאותם מקרים שבהם השתכנעה הוועדה כי הריכוזיות הכלל-משקית של הגורם הריכוזי גבוהה במיוחד, נוכח תלות ממשית של המשק בתחומי התשתית החיוניים שבהם הוא שולט וכשההקצאה צפויה להגדיל את הריכוזיות הכלל-משקית שלו באופן ניכר, כשבו-בזמן אין בצידה תועלת צרכנית העשויה להצדיק פגיעה זו.

27. כאמור, שפיר היא גורם בעל ריכוזיות כלל-משקית גבוהה ביותר בשל פעילויותיה הרבות בתחומי תשתית חיוניים, והיא בעלת כוח מיקוח והשפעה רבים מול קובעי המדיניות, בעיקר בזכות שליטתה ברכבת הקלה בירושלים, בשל פעילותה הצפויה בתחום חלוקת הגז הטבעי ובשל מעמדה הדומיננטי בענפי המחצבות שבהן היא פעילה. ואולם, מחזור המכירות של שפיר אינו חוצה את הרף לקביעתה כתאגיד ריאלי משמעותי, במרבית התחומים שבהם היא פועלת היא אינה שחקנית מובילה, ובדרך כלל ניתן למצוא למוצריה חלופות, כך שחלק ניכר מפעילויותיה אינן מקנות לה אחיזה ב"שאלטר".

28. הוועדה סבורה כי מידת ריכוזיותה של שפיר כיום אינה מצדיקה את פסילת השתתפותה במכרז על נמל חיפה. זאת, לאור האמור ומכיוון שאין כיום לשפיר זכויות נוספות בתחום נמלי הים או בתחומים הנוגעים לפעילות בנמלי הים,<sup>8</sup> שעלולות להיות לזכייתה בהקצאה השפעה שלילית כלפיהן, או שעלולות לאפשר לה למנף את כוחה באופן שלילי לעבר פעילותה בנמל חיפה, בתרחיש שבו תזכה במכרז. כמו כן, מספר המתמודדות במכרז הצטמצם משמעותית מאז שניתנה חוות דעת הוועדה בעניין נמל חיפה, וקיים חשש מצד גורמי המקצוע האחראיים על המכרז שתוצאות המכרז ייפגעו בעקבות מיעוט מתחרים, במידה ותיפסל התמודדותה של הקבוצה, כשמפת הקבוצות המשתתפות עדיין נתונה לשינויים.

29. לאור האמור, ממליצה הוועדה במועד זה שלא למנוע גם את השתתפותה של שפיר,<sup>9</sup> במכרז על הפרטת נמל חיפה משיקולי ריכוזיות כלל-משקית. עם זאת, אם שפיר תזכה במכרז למתן

<sup>8</sup> ראו סעיף 5(ד) לחוק לפיו: "המאסדר, מי שמוסמך לקבוע כללים כאמור בסעיף (ג) גם אם אינו המאסדר, וכן הוועדה לצמצום הריכוזיות, ישקלו בהתאם להוראות סעיפים קטנים (א) עד (ג), נוסף על כל שיקול אחר שעליהם לשקול לפי דין לעניין ההקצאה, שיקולים של מניעת הרחבת הפעילות של גורם ריכוזי, **בשים לב לתחומי הפעילות הנוגעים לעניין ובהתחשב בזיקה ביניהם**" [ההדגשה אינה במקור].

<sup>9</sup> כמו שהמליצה שלא למנוע את השתתפותן של המתמודדות האחרות לגביהן ייעצה בחוות דעת הוועדה בעניין נמל חיפה (כלל תעשיות, תעבורה, אלייד ובנק לאומי).



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

הרשאה לשימוש ולהפעלת רציף בנמל אשדוד, עליו היא מתמודדת בימים אלו, לפני מועד הקצאה זו, ממליצה הוועדה לרשות החברות לשוב לפנות אליה להיוועצות על מנת שתבחן את השלכות הקצאות נמל חיפה לקבוצה בשים לב לזיקה הקיימת בין שתי ההקצאות ולהשפעה של החזקה צולבת ברציף העבודה ובנמל חיפה על הריכוזיות הכלל משקית.

30. בנוסף, מדגישה הוועדה כי זכייתה של הקבוצה במכרז זה עלולה להגדיל את ריכוזיותה במידה שתציב אותה בין הקבוצות הריכוזיות ביותר במשק הישראלי ועשויה לחייב בחינה זהירה של שיקולי ריכוזיות כלל-משקית בנוגע להקצאות עתידיות לקבוצה, וביתר שאת בנוגע להקצאות בתחומים בהם היא פועלת.

**(ג) בחינת השתתפות שפיר במכרז על מתקן ייצור חשמל בדימונה**

רקע

31. ביום 9 בספטמבר 2020 פנתה לראשונה ועדת המכרזים לוועדה להתייעצות לגבי שיקולי ריכוזיות כלל-משקית במכרז לתכנון, הקמה והפעלה של מתקן סולארי פוטו-וולטאי משולב עם מתקן לאגירת אנרגיה בדימונה, בשיטת BOT.

32. בהליכי המיון המוקדם של המכרז התמודדו 27 קבוצות, וביניהן מספר קבוצות שכללו גורמים ריכוזיים וגורמים שצפויים היו להיכנס לרשימות: קבוצת אלייד ואורמת, קבוצת מנורה מבטחים, קבוצת עידן עופר (OPC אנרגיה בע"מ), קבוצת שיכון ובינוי ואלון ריבוע כחול.

33. ביום 15 באוקטובר 2020 הודיעה הוועדה כי אין בכוונתה לייעץ לגבי השתתפותן של הקבוצות הללו במכרז. ההחלטה שלא לייעץ לגבי קבוצת עידן עופר שהיא הקבוצה הריכוזית ביותר מבין הקבוצות שהתמודדותן נבחנה 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 התחרותיות הענפית אינה פוסלת את השתתפותה, כמו במכרז זה.<sup>10</sup>

34. מאז, הכריזה ועדת המכרזים על 24 קבוצות כמתמודדות כשירות. בעקבות קביעתה של שפיר כגורם ריכוזי שבה ועדת המכרזים לפנות לוועדה לבחינת השתתפות הקבוצה ביום 21 במרץ 2021.

**הקצאת רישיון ייצור חשמל באנרגיה פוטו-וולטאית**

35. המכרז בפנייה זו הוא על מתקן שיוקם על שטח נרחב שיספק כ-300 מגה-וואט. תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון ייצור לפי חוק משק החשמל (פרט 6.4 לתוספת לחוק) נחשב כתחום חיוני ביותר במתודולוגיה.

36. היקף הייצור במתקן קטן ביחס למכרזים למכירת תחנות הייצור של חח"י. היקף כזה לא יכול לאיים על יציבות משק החשמל (נוכח היקפי הגיבוי במערכת), ובפרט כשמדובר באנרגיה מתחדשת שמגובה באמצעות תחנות כוח קונבנציונליות. כמו כן, באנרגיה פוטו-וולטאית

<sup>10</sup> 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.



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

- למפעיל המתקן אין שליטה מלאה על היקף ייצור החשמל. ביחס להיקף האנרגיה הפוטו-וולטאית במשק, המתקן הוא אחד מתוך כמה מתקנים (יש כ-1,500 מגה-וואט פעילים), ומתוכננים מתקנים נוספים בהיקף אלפי מגה-וואט.
37. המתקן צפוי לכלול מתקן אגירה ייחודי בהיקף של 50 מגה-וואט, והוא יהיה חלק מאסדרה חדשה יחסית ביחס למתקן כולו, ובפרט ביחס לאגירה. האסדרה החדשה ותחום האגירה עלולים להעלות חשש מסוים להשפעה מצד הזוכים על מנת להטות את האסדרה לטובתם. ואולם, היקף הפעילות והיקף האגירה מצומצמים ביחס להיקף פעילות ייצור החשמל ואלמלא ריבוי הפניות ביחס לשפיר שבוחנת הוועדה במקביל ייתכן שהיא הייתה בוחרת שלא לייעץ בעניין זה.
38. בשל היקף המתקן שאינו גדול ביחס לתחנות ייצור חשמל, ובשל כך שמדובר במתקן בתחום האנרגיה המתחדשת שפחות נשלט על ידי הזכיין, הוועדה אינה רואה חשש מהותי מהגדלת כוח המיקוח וההשפעה של שפיר כתוצאה מזכייה בהקצאה זו. לכן, בהיעדר חשש ממשי מהגדלת הריכוזיות הכלל משקית, ממליצה הוועדה שלא למנוע את השתתפותה של שפיר בהקצאה זו.

**(ד) הקצאת תחנת הכוח באתר "חגית"**

39. ביום 3 ביוני 2018 אושרה החלטת הממשלה מספר 3859, הקובעת מתווה לרפורמה במשק החשמל ולשינוי מבני בחח"י.<sup>11</sup>
40. אחת מאבני הדרך ברפורמה היא מכירת 5 תחנות כוח שבעלות חח"י לגורמים פרטיים, כך שלאחר המכירה תחזיק חח"י בנתח שוק של כ-35% מהספק החשמל המותקן במשק. התחנה הראשונה שנמכרה היא "אלון תבור" והחזקה בה נמסרה לרוכשים ביום 3 בדצמבר 2019. התחנה השנייה שנמכרה היא "רמת חובב" והחזקה בה נמסרה לרוכשת ביום 3 בדצמבר 2020. הליכי המכירה של שתי תחנות אלו זכו להצלחה רבה – התמודדו עליהן מתחרים רבים ולבסוף הן נמכרו במחיר הכפול משוויין בספרים.<sup>12</sup>
41. תחנת הכוח השלישית שנקבעה ברשימת אתרי הייצור שיועמדו למכירה היא "רידינג", אולם בשל קשיים רגולטוריים בהעברת החזקה באתר זה הוחלט להעמיד למכירה תחילה את אתר "חגית" (החלק המזרחי), אשר בהתאם להחלטת הממשלה, על חברת החשמל להעביר חזקה בו עד ליום 2 ביוני 2022.
42. באתר חגית יש מספר יחידות כוח הפועלות בגז טבעי. ההספק המותקן ביחידות אלו הוא כ-1,400 מגה-וואט (כ-11% מכושר הייצור הנוכחי של חח"י). במסגרת המכרז חח"י מוכרת רק 660 מגה-וואט (כלומר כ-50% מהתחנה). המחצית השנייה תישאר בבעלות חברת החשמל ותופעל על ידה. היקף החשמל המותקן בחלק הנמכר בתחנה הוא כ-6% בלבד מכלל החשמל שצפוי להיות בידי יצרניות חשמל פרטיות בשנת 2030.

<sup>11</sup> ראו החלטת הממשלה: [https://www.gov.il/he/Departments/policies/dec3859\\_2018](https://www.gov.il/he/Departments/policies/dec3859_2018).

<sup>12</sup> תחנת הכוח באלון תבור נמכרה בכ"9.1 מיליארד שקל (לעומת שווי בספרים של כ"850 מיליון שקל) ותחנת הכוח ברמת חובב נמכרה בכ"4.2 מיליארד שקל, פי 2 מהשווי בספרים.



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

43. ביום 1 באוקטובר 2020 פרסמה חח"י הזמנה להגיש הצעות במסגרת הליך מיון מוקדם במכרז פומבי בינלאומי למכירת המתקנים הנמכרים מתחנת הכוח "חגית". את הליך המיון המוקדם עברו בהצלחה חמש קבוצות מתמודדים (כמות מתמודדים נמוכה ביחס למכרזים על האתרים הקודמים שנמכרו) שבשתיים מהן גורמים ריכוזיים: שפיר שמתמודדת לצד קרן נוי (50% לכל אחת מהן) ו-OPC אנרגיה בע"מ מקבוצת עידן עופר, שלגביה הסכימה הוועדה, כאמור, שלא לייעץ בעניין הרחבת פעילות הקבוצה בתחום ייצור החשמל בתמורה למכירת החזקותיו של מר עופר ברשת מדיה בע"מ ולהתחייבותו שלא לפעול בתחומי התקשורת.
44. כפי שתואר לעיל, על אף ריבוי הזכויות שבהן שפיר מחזיקה בתחומי תשתית חיוניים, הרי שאינה השחקנית היחידה במרבית תחומי התשתית שבהם היא פועלת (פרט לרכבת הקלה בירושלים) ואף אינה שחקנית מובילה, ובדרך כלל ניתן למצוא לה חלופות, כך שרוב פעילויותיה אינן מקנות לה אחיזה ב"שאלטר" ובנוסף מחזור המכירות שלה אינו גדול במיוחד.
45. 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 בשתי דרכים מרכזיות: פגיעה בהליך התחרותי להענקת רישיונות והפסד התועלות מכניסת הגורם הריכוזי לענף. נפרט.
46. איסור על שחקנים להשתתף בהליך הקצאה תחרותי מביא מעצם טיבו להקטנת מספר המתמודדים. כתוצאה מכך ההליך התחרותי של ההקצאה עשוי להיפגע, וממילא הצרכנים עשויים לספוג פגיעה ברווחתם. מספר המתמודדים על אתר חגית נמוך ביחס למספר המתמודדים במכרזים הקודמים על אתרי הייצור של חח"י ויש חשיבות רבה להצלחת מכירת אתר זה בהצלחת כלל הרפורמה, שמטרתה לשנות את פניו של משק החשמל.
47. הפסד התועלות מכניסת שפיר לענף: עשויים להיות מקרים בהם התחרות הענפית או המשק כולו יצאו נשכרים מכניסה של גורם ריכוזי לענף ספציפי. כך למשל במקרה בו בענף פועלים מספר מצומצם של גורמים דומיננטיים, או אז דווקא שחקן גדול (אף אם הוא ריכוזי במובן הכלל-משקי) עשוי להיות בעל פוטנציאל טוב יותר להתחרות בענף ולחולל בו תחרות.
48. היום, על אף ניסיונה העשיר במגוון רחב של פרויקטים בתחומי תשתית רבים, שפיר אינה שחקנית בתחום החשמל. פרט לשפיר וקרן נוי, שאר המתמודדות על אתר חגית הן שחקניות פעילות במשק החשמל. אדלטק ושיכון ובינוי (שמתמודדות ביחד) מחזיקות במתקנים בעלי הספק מותקן של 2168 מגה-וואט, קבוצת עידן עופר בכ-1486 מגה-וואט, רפק אנרגיה בכ-959 מגה-וואט ודליה אנרגיה בכ-880 מגה-וואט. כך שמעבר לתחרות על המכרז זכייתה של שפיר עשויה לתרום לתחרות בשוק אספקת החשמל – תחרות שאת פירותיה צפויים לקצור כלל אזרחי המדינה שיהנו מתעריפי חשמל מוזלים.
49. לאור האמור ונוכח חוסר הזיקה בין הקצאה זו לתחומי פעילותה האחרים של שפיר, הוועדה אינה חוששת שזכייתה של שפיר בהקצאה זו, שהיקפה אינו גבוה ביחס להיקף החשמל המותקן בידי יצרניות חשמל פרטיות אחרות ובכלל, תביא לפגיעה ממשית כתוצאה מגידול בריכוזיות הכלל-משקית. מעבר לכך, בהקצאה זו טמונות תועלות צרכניות ממשיות שמצדיקות את אי



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

מניעת השתתפותה במכרז, ביניהן התחרות בהליך התחרותי למכירת התחנה והתחרות העתידית בשוק אספקת החשמל ללקוחות.

**סיכום:**

50. לאור השיקולים שפורטו לאורך המסמך, ובשימת לב לתחומי הפעילות של שפיר ובהתחשב בזיקה ביניהם ובין ההקצאות שנדונו, ממליצה הוועדה שלא לפסול, במועד זה, את השתתפותה של שפיר ולאפשר את זכייתה בהליכים התחרותיים של שלוש ההקצאות.
51. באשר להקצאת נמל חיפה, אם שפיר תזכה במכרז למתן הרשאה לשימוש ולהפעלת רציף בנמל אשדוד, עליו היא מתמודדת בימים אלו, לפני מועד הקצאה זו, ממליצה הוועדה לרשות החברות לשוב לפנות אליה להיוועצות על מנת שתבחן את השלכות הקצאת נמל חיפה לקבוצה בשים לב לזיקה הקיימת בין שתי ההקצאות.
52. בנוסף, מדגישה הוועדה כי זכייה של שפיר במכרזים אלו ובייחוד במכרז על נמל חיפה, צפויה להגדיל את ריכוזיותה במידה שתציב אותה בין הקבוצות הריכוזיות ביותר במשק הישראלי ועשויה לחייב בחינה זהירה של שיקולי ריכוזיות כלל-משקית בנוגע להקצאות עתידיות לקבוצה.

בכבוד רב ובברכה,

מיכל הלפרין  
יו"ר ועדת הריכוזיות  
והממונה על התחרות