



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

ירושלים, י"ט באב תשפ"ב  
16 באוגוסט 2022

לכבוד מר יואב קצבוי, מ"מ יו"ר רשות החשמל  
לכבוד מר גרשון ברקוביץ, עו"ד סגן היועצת המשפטית לפעילות במשק החשמל חברת החשמל לישראל בע"מ

**חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין השתתפות גורמים ריכוזיים במכרז למכירת תחנת הכוח "אשכול"**

סימוכין: מכתב חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן חח"י) מיום 10 ביולי 2022

1. ביום 10 ביולי 2022 פנתה חח"י להיוועצות בוועדה לצמצום הריכוזיות (להלן הוועדה) ביחס להשתתפות גורמים ריכוזיים בהליכי מכירת תחנת הכוח "אשכול", בהתאם להוראות סעיפים 5 ו-6(א) לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן החוק).
2. תחום הפעילות שלגביו מוקצה רישיון ייצור חשמל,<sup>1</sup> נמנה בין תחומי התשתית החיוניים שבתוספת לחוק (פרט 6.4). על-כן, התמודדות גורמים ריכוזיים במכרז על רכישת אתר "אשכול", היא הקצאת זכות שמחייבת שקילת שיקולי ריכוזיות כלל-משקית והיוועצות בוועדה.
3. תחנת הכוח אשכול היא האתר הרביעי שעומד למכירה במסגרת הרפורמה במשק החשמל. בהתאם להחלטת הממשלה, על חח"י להעביר חזקה באשכול עד ליום 3 ביוני 2023. כדי לעמוד בלוחות הזמנים, פרסמה חח"י ביום 20 בדצמבר 2021 הזמנה להגיש הצעות במסגרת הליך מיון מוקדם במכרז פומבי בינלאומי למכירת תחנת הכוח אשכול.
4. את הליך המיון המוקדם עברו בהצלחה חמש הקבוצות הבאות:
  - א. או.פי.סי אנרגיה בע"מ (100%) (להלן OPC)
  - ב. תעבורה אחזקות בע"מ (25%), שחברה יחד עם דליה אנרגיות כח בע"מ (75%).
  - ג. שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ (50%), שחברה יחד עם קרן נוי (50%).
  - ד. שיכון ובינוי בע"מ (59%), שחברה עם אדלטק.<sup>2</sup>
  - ה. אשטרום (33.3%), מבטח שמיר אחזקות בע"מ (33.3%) ורפק אנרגיה בע"מ (33.3%).
5. מבין המנויים לעיל OPC, תעבורה, אשטרום, שיכון ובינוי ושפיר הם גורמים ריכוזיים. ביום 7 ביולי 2022 הודיעה הוועדה כי אין בכוונתה לייעץ לגבי השתתפותן של תעבורה אשטרום ו- OPC במכרז. ההחלטה שלא לייעץ ביחס לאשטרום וביחס לתעבורה, התקבלה בשל היקף הריכוזיות הכלל-משקית המצומצם יחסית של הקבוצות, ולאור הכללים שקבעה הוועדה במסמך העקרונות במכירת אתרי הייצור שפרסמה.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> כשמדובר בהקצאות בהיקף העולה על 175 מגה-וואט.

<sup>2</sup> 17% אדלטק אחזקות 2006 בע"מ ו-24% אדלקום בע"מ.

<sup>3</sup> ראו מסמך העקרונות לייעוץ של הוועדה לצמצום הריכוזיות במכירת אתרי הייצור, בכתובת:

[www.gov.il](http://www.gov.il) (www.gov.il). במסמך העקרונות נקבע כי "ככלל, הוועדה תודיע, שאין בכוונתה לייעץ ביחס להשתתפות גורם ריכוזי

בהליכי הקצאת אתר הייצור הראשון עליו הוא יתמודד, אם מדובר בגורמים שאין ברשותם למעלה ממחצית מהפעילות בתחום תשתית חיונית, ואף לא עשר זכויות בארבעה תחומי תשתית חיונית".



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

6. ההחלטה שלא לייעץ לגבי OPC מקבוצת עידן עופר, שהיא אחת מהקבוצות הריכוזיות ביותר במשק, 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.<sup>4</sup>
7. חוות דעת זו מתמקדת בבחינת השפעת ההקצאה לקבוצות שפיר ושיכון ובינוי. בחינת שיקולי ריכוזיות כלל-משקית ברכישת אשכול נעשתה בהתאם למתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית (להלן **המתודולוגיה**).<sup>5</sup> תחילה, עמדה הוועדה על טיב ההקצאה, ועל מידת הריכוזיות של הקבוצות שפיר ושיכון ובינוי טרם ההקצאה, לאחר מכן, בחנה כיצד היא צפויה להשפיע על מידת הריכוזיות של הקבוצות ולבסוף ערכה איזון בין הגדלת הריכוזיות הכלל-משקית ובין שיקולים של רווחת הצרכן.
8. לאחר דיון בפנייה, סברה הוועדה כי יש למנוע את השתתפותה של שיכון ובינוי במכרז. מנגד, סברה הוועדה כי יש לאפשר את השתתפותה של שפיר במרוץ על אתר אשכול משיקולי ריכוזיות כלל-משקית. חבר הוועדה רם בלינקוב, מנכ"ל משרד האוצר, נמנע מלהביע עמדה לגבי השתתפותה של שפיר במכרז.

**(א) תיאור ההקצאה**

רקע – הרפורמה במשק החשמל

9. ביום 3 ביוני 2018 אושרה החלטת הממשלה מספר 3859, הקובעת מתווה לרפורמה במשק החשמל ולשינוי מבני בחח"י.<sup>6</sup> אחת מאבני הדרך ברפורמה היא מכירת חמש תחנות כוח שבעלות חח"י לגורמים פרטיים, כך שלאחר המכירה, שעתידה להסתיים עד שנת 2026, תחדל חח"י מלהיות מונופול במקטע ייצור החשמל ותחזיק בנתח שוק של כ-35% מהספק החשמל המותקן במשק.
10. "אלון תבור" שהיא בעלת הספק של 580 מגה-וואט היא התחנה הראשונה שנמכרה במסגרת הרפורמה. הזוכה במכרז זה היא קבוצת אס.אר.סי אלון תבור פאואר בע"מ המורכבת מצ"ינה הארבור הסינית, רפק אנרגיה בע"מ מקבוצת ג'נריישן קפיטל בע"מ וחברת מבטח שמיר אחזקות בע"מ. הבעלות בתחנה הועברה לקבוצה ביום 3 בדצמבר 2019.
11. התחנה השנייה שנמכרה היא "רמת חובב", שהיא בעלת כושר ייצור של 1,137 מגה-וואט. תחנה זו נמכרה לשותפות של אדלטק (שבשליטת משפחת אדלסברג) ושיכון ובינוי בע"מ, שמחזיקות בתחנה החל מיום 3 בדצמבר 2020. הליכי המכירה של האתרים "אלון תבור" ו"רמת חובב"

<sup>4</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.

<sup>5</sup> ראו מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית בכתובת:

<http://www.antitrust.gov.il/files/35499.0319-20%כלל%20ריכוזיות%20לבחינת%20מתודולוגיה%20בכתיבת>

<sup>6</sup> ראו החלטת הממשלה: [https://www.gov.il/he/Departments/policies/dec3859\\_2018](https://www.gov.il/he/Departments/policies/dec3859_2018).



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

זכו להצלחה רבה – התמודדו עליהן מתחרים רבים ולבסוף הן נמכרו במחיר הכפול משוויין בספרים.<sup>7</sup>

12. תחנת הכוח השלישית שנקבעה ברשימת אתרי הייצור שיועמדו למכירה היא "רידינג", אולם בשל קשיים רגולטוריים בהעברת ההחזקה באתר זה הוחלט להעמיד למכירה תחילה את אתר "חגית" (החלק המזרחי).<sup>8</sup> ההספק המותקן באתר שנמכר (שהוא בהיקף של כמחצית מכלל תחנת חגית) הוא 660 מגהוואט, המהווים כ-6% מכלל החשמל שצפוי להיות בידי יצרניות חשמל פרטיות בשנת 2030. גם במכרז על חגית זכו שיכון ובינוי בע"מ וחברות מקבוצת אדלטק, והאתר הועבר לחזקתן ביום 1 ביוני 2022. מכרז זה רשם אף הוא הצלחה גדולה והתחנה נמכרה במחיר גבוה משווייה בספרים.<sup>9</sup>

13. התחנה הבאה שח"י מעמידה למכירה, כפי שמתווה הרפורמה, היא תחנת הכוח "אשכול".

### אשכול

14. 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,<sup>10</sup> וכן טורבינות קיטור ותיקות.<sup>11</sup> עד לכניסתן לפעולה של התחנות הפחמיות היה אתר "אשכול" באשדוד אתר ייצור החשמל הגדול בארץ, וגם היום הוא שומר על מרכזיותו במערך ייצור החשמל הארצי, וזאת בזכות היותו חלוץ בכניסת משק החשמל לעידן ייצור החשמל באמצעות גז טבעי.

15. אשכול אינה רק התחנה הגדולה ביותר הנמכרת במסגרת הרפורמה, אלא יש לה גם עתודות קרקע גדולות לשטחי מסחר ולוגיסטיקה שהופכים אותה להקצאה בעלת פוטנציאל רב.

16. לדבריו של מנכ"ל חברת החשמל לשעבר, עופר בלוך "מדובר באחת ההשקעות האטרקטיביות ביותר שמוצעות היום במשק האנרגיה. לא בכדי מכונה אשכול "הבונוזה של התחנות". מכירת התחנות לשוק הפרטי היא אחד העוגנים המרכזיים בפיתוח התחרות במשק החשמל ובנוסף, הן תורמות ישירות לירידת תעריף החשמל על ידי החזרת ההון לציבור, ואני מאמין גדול בפוטנציאל ההכנסה ממכירת אשכול למשקיעים ובתועלת המשקית של המהלך."

17. לזוכה בתחנה זו, תוענק השליטה בכ-41.5% מהספק החשמל המותקן בתחנות שהופרטו עד כה במסגרת הרפורמה.<sup>12</sup> במתודולוגיה מצוין תחום ייצור החשמל כאחד מהתחומים החיוניים ביותר במשק הישראלי שהשפעתם מהותית והפסקה, או למצער פגיעה בפעילותם השוטפת, היא בעלת השפעה חמורה ומידית על תפקודו של הפרט והמשק כולו. קל וחומר, כשמדובר בהקצאה כל כך משמעותית – מבחינת היקפה, ומבחינת חשיבותה בהצלחת הרפורמה.

<sup>7</sup> תחנת הכוח באלון תבור נמכרה בכ-1.88 מיליארד ₪ (לעומת שווי בספרים של כ-850 מיליון ש"ח) ותחנת הכוח ברמת חובב נמכרה בכ-4.26 מיליארד ש"ח, פי 2 מהשווי בספרים.

<sup>8</sup> מכירת תחנת הכוח רידינג לא עומדת כרגע על הפרק בגלל מצוקת אספקת החשמל לתל אביב.

<sup>9</sup> התחנה נמכרה בכ-1.6 מיליארד ₪ (לעומת שווי בספרים של כמיליארד ₪).

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> היחידות הוותיקות בעלות כושר ייצור מצטבר של 912 מגהוואט והן צפויות להיגרט בשנים הקרובות.

<sup>12</sup> (1683 מגה-וואט מתוך 4060). כפי שצויין בה"ש 7, בשלב זה לא ברור מה יעלה בגורל המתקנים שיימכרו ברידינג, ולכן הם לא נכללו בתחשיב.



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

**(ב) סקירת הגורמים הריכוזיים**

שפיר

18. שפיר שנשלטת ע"י האחים הראל, ישראל, גיל וחן שפירא (שכל אחד מהם מחזיק 15.1% ממניותיה), היא גורם ריכוזי מכוח שתי חלופות בחוק. ראשית, מכיוון שקבוצת המחזיקים (כהגדרת המונח בחוק) שאליה היא משתייכת בעלת זכויות בלפחות ארבעה תחומי תשתית חיונית, באמצעות לפחות עשרה רישיונות או חוזים.<sup>13</sup> בנוסף, שפיר מוגדרת כגורם ריכוזי בשל החזקה של למעלה ממחצית מהפעילות בתחום התשתית החיונית שלגביו נדרש זיכיון להפעלת מסילת ברזל מקומית (פרט 17.1 לתוספת לחוק),<sup>14</sup> מכיוון שהיא המפעילה של הקו האדום של הרכבת הקלה בירושלים. שפיר היא גם המקימה של הקו הירוק ואחראית על הארכת הקו האדום הקיים והפעלתם.

19. החזקותיה של שפיר פורטו בהרחבה בחוות דעת הוועדה בעניין השתתפות שפיר ואשטרום במכרז על מחצבות אשרת צפון ואשרת דרום,<sup>15</sup> ולכן הן ייסקרו במסמך זה באופן תמציתי. שפיר היא חברה ציבורית העוסקת בתחומי התשתיות, הזכיינות, התעשייה, בייזום פרויקטים של נדל"ן למגורים וכן בפעילויות נוספות המשיקות או משלימות לתחומים אלו. בנוסף, לקבוצה פעילויות עסקיות נוספות בתחום חיפושי נפט ובתחום הלוגיסטיקה.

20. באשר לפעילויותיה בתחומי תשתית חיונית, שפיר מחזיקה בכ-12 זכויות ב-6 תחומי תשתית חיוניים שונים. בתחום ההתפלה (פרט 4.1 לתוספת) מחזיקה שפיר במתקן להתפלת מי-ים באשדוד בהיקף של 100 מיליון מ"ק לשנה;<sup>16</sup> בתחום הנפט (פרט 7.1 לתוספת), מחזיקה שפיר ברישיון החיפושים ביבשה "אחינועם" וב-50% מרישיון חיפוש הנפט היבשתי "איה" שבאזור הדרום; בתחום הכבישים (פריט 20.1), מחזיקה בזיכיונות למימון, הקמה תפעול ותחזוקה של הנתביב המהיר בכניסה לתל אביב במקביל לכביש מס' 1, של המקטע הצפוני של כביש 6 בין יקנעם לצומת סומך, ובזיכיון של פרויקט "דרך מהירה מס' 16", כביש הכניסה הנוסף לירושלים.<sup>17</sup>

21. בתחום החציבה (פרט 9.1 לתוספת), פועלת שפיר באמצעות שלושה רישיונות חציבה: מחצבת "עציונה" בסמוך לעמק האלה ומחצבת "זנוח" בסמוך למושב זנוח – שתיהן 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.<sup>18</sup> שפיר מחזיקה גם בשטחי תעשייה נרחבים שצמודים למחצבות.

<sup>13</sup> ראו סעיף 4(א)(3) לחוק.

<sup>14</sup> ראו סעיף 4(א)(2) לחוק.

<sup>15</sup> ראו חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין השתתפות שפיר ואשטרום במכרזים על מחצבות אשרת דרום ואשרת צפון מיום 7 באוגוסט 2022. (להלן חוות דעת אשרת).

<sup>16</sup> בהתאם לתוספת לחוק, מתקן התפלת מי-ים באשדוד אינו נחשב לזכות בתשתית חיונית בשל היקפו.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> מחצבה בפיקוח המינהל האזרחי ביהודה ושומרון.



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

22. המחצבות שאותן שפיר מפעילה הן בעלות עתודות משמעותיות ביותר וכושר ייצור מצטבר גבוה. פעילות שפיר בתחום החציבה איננה מצטמצמת לאזורים מסוימים במדינת ישראל אלא מתפרסת לאורכה של המדינה, כשבמחוזות חיפה וירושלים היא השחקנית הדומיננטית ביותר. ענף המחצבות מתאפיין באינטגרציה אנכית, ושפיר שחקנית דומיננטית גם בשוקי ההמשך השונים בשרשרת הייצור: מפעלי בטון, מפעלי אספלט וחברות העוסקות בקבלנות תשתיות.
23. בתחום הגז הטבעי שפיר מחזיקה ב-50% משני רישיונות חלוקת גז טבעי (פריט 12.2 לתוספת) ל-25 שנים, הראשון באזור חדרה והעמקים והשני באזור המרכז.<sup>19</sup> מדובר בשניים מתוך שישה רישיונות חלוקת גז טבעי שניתנו בישראל, כאשר כל אחד מהרישיונות חל לגבי אזור חלוקה אחר, כך שרישיונות החלוקה שבהן שפיר מחזיקה הם היחידים הקיימים באזור חדרה והעמקים ובמרכז. בתקופה זו חלים עיכובים בפרישה של רשת זו, אך לכשתופעל עשוי להיות למחזיקים בה "שאלטר" על אספקת הגז למפעלים וללקוחות שיתחברו לשירותיה.
24. בתחום מסילות הברזל המקומיות (פריט 17.1 לתוספת), 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>20</sup> כשיושלם מערך הרכבת הקלה בירושלים, הוא צפוי לשמש כגרעין רשת התחבורה של ירושלים ולהעניק שירות לכ-500 אלפי נוסעים מדי יום.
25. ההכנסות של שפיר בשנת 2021 הסתכמו בכ-3.89 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, רמ"י, משרד האנרגיה ואגפיו השונים ובהם מינהל אוצרות טבע והממונה על המכרות, רשות הגז הטבעי, רשות המים, מנהלת ההתפלה ועוד.

### שיכון ובינוי

26. שיכון ובינוי שנשלטת ע"י נתנאל סיידוף, היא גורם ריכוזי הן בשל מחזור המכירות הקובע שלה והן בשל היקף האשראי שלה שחוצים שניהם את הרף הקבוע בחוק לקביעתה כתאגיד ריאלי משמעותי. שיכון ובינוי היא חברה ציבורית גלובאלית, הפועלת בתחומי התשתיות, קבלנות בנייה ויזמות נדל"ן, אנרגיה וזכיינות.
27. באשר לפעילויותיה בתחומי תשתית חיונית, שיכון ובינוי פעילה בהתפלת מי-ים (פריט 4.1 לתוספת לחוק) באמצעות שליטתה בחברת H2ID Ltd, המחזיקה ברישיון התפלת מי-ים

<sup>19</sup> יצוין כי שפיר נמצאת בהליכים מתקדמים לרכישת חלקה של סופרגז ברישיונות אלו.

<sup>20</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

- במתקן התפלה בחדרה עד לשנת 2032. מתקן ההתפלה בחדרה (כ-127 מיליון מטר קוב מים לשנה) הוא השני בגודלו מבין חמשת מתקני התפלת מי-הים הפועלים כיום בישראל.<sup>21</sup>
28. בתחום ייצור החשמל (פרט 6.4 לתוספת), כפי שתוארו, פועלת שיכון ובינוי בשתיים מתוך שלוש התחנות שנמכרו עד כה במסגרת הרפורמה במשק החשמל – תחנת רמת חובב ותחנת חגית. שיכון ובינוי גם שולטת באתגל אשדוד בע"מ המחזיקה ברישיון מותנה לייצור חשמל בטכנולוגיה קונבנציונאלית בהיקף 186 מגה-וואט.<sup>22</sup>
29. בנוסף, פועלת שיכון ובינוי באמצעות פי אס פי השקעות בע"מ,<sup>23</sup> המחזיקה ברישיון מותנה לייצור חשמל באגירה שאובה בגלבוץ בהיקף 300 מגה-וואט, שהוא פרויקט האגירה השאובה היחידי בישראל אשר פועל מסחרית. בדצמבר 2021 זכתה שיכון ובינוי גם במכרז לתכנון, הקמה והפעלה של מתקן סולארי פוטו-וולטאי משולב עם מתקן לאגירת אנרגיה בדימונה בהספק מתוכנן של כ-250 מגה-וואט (קונבנציונאלי) ועוד קיבולת של כ-210 מגה-וואט (אגירה). כמו כן, בידי שיכון ובינוי מתקנים נוספים לייצור חשמל בהיקפים שאינם עולים כדי הקצאת זכות.<sup>24</sup>
30. בתחום הכבישים (פריט 20 לתוספת), שיכון ובינוי שולטת בחברת כרמלטון בע"מ,<sup>25</sup> שהיא זכיינית פרויקט מנהרות הכרמל עד לשנת 2040, ומחזיקה בזיכיון לשיקום, תפעול ואחזקה של רשת כבישים בצפון המדינה באורך של כ-270 ק"מ, עד לשנת 2030. בנוסף, שיכון ובינוי מבצעת<sup>26</sup> את עבודות התפעול של מנהרות הכרמל; הפעלת כביש 6;<sup>27</sup> הפעלת כביש 431;<sup>28</sup> והפעלת כבישים בדרום הארץ.
31. שיכון ובינוי גם זכתה<sup>29</sup> במכרז להקמה ותפעול של מתקן ראשון מסוגו בישראל לטיפול ביולוגי מתקדם בפסולת ביתית במתחם השפד"ן ל-25 שנים. בנוסף, שיכון ובינוי (75%) מתמודדת ביחד עם אגד החזקות בע"מ (25%) במכרז לתכנון, מימון, הקמה, תפעול ותחזוקה של הקו הכחול של הרכבת הקלה בירושלים.<sup>30</sup>
32. באשר לנתונים המאקרו-כלכליים, הכנסות קבוצת שיכון ובינוי לפי דוחותיה הכספיים לשנת 2021 עמדו על סך של כ-6.146 מיליארד ₪, אך אם נכלול הכנסות של חברות נוספות בקבוצה, לרבות ההכנסות מתחנות הכוח שבהן זכתה, הרי שמדובר בסכומים גבוהים בהרבה. גם

<sup>21</sup> <https://www.gov.il/he/departments/general/project-desalination-hadera>

<sup>22</sup> רישיון מותנה זה צפוי להחליף רישיון קבוע של אתגל לייצור חשמל באמצעות מזוט בהיקף של 26 MW במתקן אשר צפוי להיסגר משיקולי איכות הסביבה, ורישיון מותנה שפקע לייצור חשמל בגז טבעי בהיקף של 120 MW. ראו גם חוות דעת הוועדה מיום 7.8.17 בעניין מתן רישיון מותנה לייצור חשמל לחברת אתגל אשדוד בע"מ:

[https://www.gov.il/BlobFolder/unit/centralization\\_decrease\\_committee/he/Vaadot\\_ahchud\\_CentralizationDecreaseCommittee\\_Opinion\\_ElectricLicense-Etgal.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/unit/centralization_decrease_committee/he/Vaadot_ahchud_CentralizationDecreaseCommittee_Opinion_ElectricLicense-Etgal.pdf)

<sup>23</sup> שבה היא שולטת במשותף עם קרן InfraRed (49%) וג'נרשיין קפיטל (25.5%).

<sup>24</sup> בין היתר, שיכון ובינוי מחזיקה 50% מרישיון מותנה להפעלת תחנת כח תרמו-סולארית באשלים בהיקף של 120 מגה-וואט, ושני רישיונות למתקנים פוטו-וולטאיים בהיקפים של 120 מגה-וואט (צאלים) ו-18 מגה-וואט (נבטים).

<sup>25</sup> במשותף עם אלייד (50%).

<sup>26</sup> באמצעות ישראל קנדה ניהול כבישים מהירים בע"מ בה היא מחזיקה 46% מהון המניות.

<sup>27</sup> עבור חברת דרך ארץ הייוויז (1997) בע"מ.

<sup>28</sup> עבור דניה סיבוס בע"מ.

<sup>29</sup> באמצעות זירו וויסט בע"מ שבה היא מחזיקה 50%.

<sup>30</sup> גם שפיר מתמודדת במכרז, כפי שצויין בחוות דעת אשרת.



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

האשראי הקובע של הקבוצה חוצה כאמור את רף ה-6 מיליארד ₪. לחברה שווי שוק מהגבוהים במשק והיא נסחרת במדד תל-אביב 35.

33. 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 במשרד האוצר שמעורבים בהקצאה נושא המכרז. כמו כן, פעילותיה בתחומי אספקת המים והחשמל מקנות לה ממשקים מול משרד האנרגיה, לרבות רשות המים ורשות החשמל.

**(ג) ניתוח השפעת ההקצאה לשפיר ולשיכון ובינוי**

34. מתיאור ההקצאה עולה כי מדובר באחת ההקצאות הגדולות והחשובות שיוענקו במשק החשמל לגורם פרטי, הן מפאת היקפה ומרכזיותה במערך ייצור החשמל הארצי, והן מפאת הפוטנציאל האדיר שטמון בה, ויכולת המדינה לנווט באמצעותה את מפת ייצור החשמל שנים קדימה בצורה מיטבית וליצור לראשונה תחרות של ממש במקטע ייצור החשמל.

35. תחום ייצור החשמל הוא אחד מהתשתיות הבסיסיות ביותר במשק מודרני, שהפעלתו התקינה והשוטפת חיונית מאין כמוה, וששיבושים או הפרעות בפעילותו הם בעלי השפעה חמורה ומידית על תפקודו של הפרט והמשק כולו. קל וחומר, כשמדובר בהקצאה כל כך משמעותית. לאור האמור, הרי שטמונים בהקצאה זו כוח מיקוח והשפעה רבים שיגדילו את ריכוזיותו הכלל-משקית של הזוכה בה.

36. בחינת הריכוזיות הכלל-משקית של קבוצת שיכון ובינוי מלמדת כי מדובר בקבוצה ריכוזית מאוד, שמחזיקה בזכויות משמעותיות ביותר בתשתיות חיוניות ובעיקר בתחומי התפלת המים וייצור החשמל (שבו היא מחזיקה גם בשתיים מתוך שלוש תחנות הכוח הנוספות שנמכרו במסגרת הרפורמה), שנמנים בין תחומי התשתית החיוניים ביותר למשק. גם החזקותיה של הקבוצה בתחום תשתיות התחבורה והפעילויות הנוספות שבהן היא עוסקת, שהן ברובן בעלות השפעה וזיקה לתשתיות חיוניות או שהן בעלות עניין ציבורי, מעניקות לה כוח מיקוח והשפעה מול המאסדרים שמולם היא מתנהלת וכלפי קובעי המדיניות.

37. שפיר היא גורם בעל ריכוזיות כלל-משקית ניכרת 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 והתעשייה. עם זאת, על אף ניסיונה העשיר במגוון רחב של פרויקטים בתחומי תשתית רבים, כיום שפיר אינה שחקנית בענף ייצור החשמל.

38. 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. זכייה אפשרית של שיכון ובינוי בתחנת הכוח אשכול, נוסף על זכותיה בשני האתרים הנוספים, אינה מתכתבת עם רוח הדברים.



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

39. המתודולוגיה עמדה על שתי דרכים עיקריות שבהן התרחבותן של שפיר ושל שיכון ובינוי כתוצאה מהקצאה זו, תאפשר להן להפעיל כוח מיקוח והשפעה לאחר ההקצאה: הראשונה, נוגעת ליכולתן למנף את כוח המיקוח וההשפעה החדשים שיתקבלו כתוצאה מההקצאה לעבר פעילויות קיימות שלהן בשווקים אחרים, לרבות פעילותן בענפים נוספים שבהם משרד האנרגיה מפקח עליהן. 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.
40. הדרך השנייה, מתייחסת ליכולתן לעשות שימוש בכוח המיקוח הרב שהן מחזיקות בידיהן כבר היום, 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, כמו בתרחיש שבו שיכון ובינוי תזכה.
41. לאחר שעמדה על ריכוזיות הגורמים ערב ההקצאה ועל כוח המיקוח וההשפעה שעשויה להעניק הזכייה בתחנת הכוח אשכול לשיכון ובינוי ולשפיר, שקלה הוועדה שיקולים של רווחת הצרכן.

#### (ד) שיקולים של רווחת הצרכן

42. 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.
43. פגיעה ברווחת הצרכנים בשל הגבלת גורם ריכוזי מהשתתפות בהקצאת זכות, עשויה לבוא לידי ביטוי בפגיעה בהליך התחרותי להענקת רישיונות. 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 כל הקבוצות המתמודדות על אתר אשכול לוקחות חלק חברות ריכוזיות. ברי כי לא ניתן לפסול את כלל או מרבית הקבוצות, החלטה כזאת עלולה להביא לפגיעה קשה בהצלחת מכרז זה, שחשוב ביותר בהצלחת הרפורמה.
44. מעבר לכך, להצלחת המכרז השפעה ישירה על תעריף החשמל שישלמו הצרכנים (הציבור) מכיוון שההכנסות ממכירת התחנות מחושבות כחלק מההוצאות של חח"י על ייצור חשמל, שמהם נגזר תעריף החשמל.<sup>31</sup> ואולם, פסילתה של קבוצה אחת, תותיר ארבע מתמודדות ראויות בתחרות, כך שבאיזון כולל לא צפוי להיגרם נזק רב מפסילה אפשרית של שיכון ובינוי שמעלה את החששות הקשים ביותר של ריכוזיות כלל-משקית ביחס להקצאה זו.
45. לתחרות בענף ייצור החשמל חלק חשוב לא פחות במכלול התועלות הצרכניות שמשקלות במסגרת הקצאה זו. בהתאם לאסדרת רשות החשמל, הזוכה באתר הייצור יידרש להציע

<sup>31</sup> כך למשל, בשל הכנסות המדינה ממכירת תחנת הכוח ברמת חובב, ירד ב-2021 תעריף החשמל בכמעט 3%. הכנסות המדינה ממכירת תחנת הכוח חגית מזרח, מנעו עלייה חדה יותר בתעריף החשמל בתחילת השנה.



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

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. גם כאשר קיים מספר רב של שחקנים אך לשחקן אחד נתח שוק משמעותי, הדבר עלול ליצור עיוות בתמריצים שלו, והוא יוכל להציע מחיר גבוה מהמחיר התחרותי. לאור כך, תרחיש שבו שיכון ובינוי תזכה באתר אשכול ותחזיק בשלושה מתוך ארבעת המתקנים שנמכרו במסגרת הרפורמה, מעלה חששות תחרותיים משמעותיים.

46. החששות התחרותיים שתוארו קיבלו ביטוי בתקנות שקבעה שרת האנרגיה בהתייעצות עם הממונה על התחרות, לאחר ששקלה שיקולים של קידום התחרותיות הענפית.<sup>32</sup> בתקנות נקבע כי, ככלל, רשות החשמל לא תיתן לאדם זכות ליחידת ייצור אם לאחר מתן הזכות או האישור האדם יחזיק בזכויות או בהתחייבויות לחיבור בעבור יחידות לייצור חשמל באמצעות גז טבעי שסך הספקן המותקן עולה על 20 אחוזים מההספק המותקן המתוכנן לסוג זה של יחידות ייצור.<sup>33</sup> אם שיכון ובינוי תזכה בהקצאה, סך ההספק המותקן בידיה יעלה מעל הרף שנקבע בתקנות ומדובר בזכייה שעלולה לפגוע בתחרות במשק החשמל.<sup>34</sup>

47. מאידך, על מנת לקיים הליך תחרותי, יש לשאוף לכניסתן של שחקניות חדשות שישתתפו בהליך הצעות המחיר למנהל המערכת. לפי המתודולוגיה, אחת מהדרכים המרכזיות שבהן יכולה לבוא לידי ביטוי פגיעה ברווחת הצרכנים בשל הגבלת גורם ריכוזי 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.

48. היום, על אף ניסיונה העשיר במגוון רחב של פרויקטים בתחומי תשתית רבים, שפיר אינה שחקנית בתחום החשמל. כך שמעבר לתחרות על המכרז זכייתה של שפיר עשויה לתרום לתחרות בשוק אספקת החשמל – תחרות שאת פירותיה צפויים לקצור כלל אזרחי המדינה שייחוו מתעריפי חשמל מוזלים.

## (ה) סיכום

49. מעבר לריכוזיותה הכלל-משקית הניכרת של שיכון ובינוי, היא גורם דומיננטי ביותר בתחום ייצור החשמל שבו נעשית ההקצאה, והיא הזוכה בשתיים מבין התחנות שנמכרו עד כה במסגרת הרפורמה, שהן חלק מאותה אסדרה של תחנת הכוח אשכול. זכייה אפשרית של שיכון ובינוי בהקצאה, שהיא כמתואר בעלת זיקה ממשית להחזקותיה הנוספות, תהפוך אותה לאחת

<sup>32</sup> בהתאם לסעיף 11(ג) לחוק

<sup>33</sup> ראו סעיף 2(א)1 לתקנות משק החשמל (קידום התחרות במקטע הייצור) (הוראת שעה), תשפ"ב-2021.

<sup>34</sup> יצוין כי הממונה על התחרות פרסמה אף היא כללים שעל-פיהם, מתקיימת עלילות לפגיעה בתחרות ברף נמוך מהרף שנקבע על ידי רשות החשמל. על פי מסמך העקרונות גורם לא יחזיק יותר מ-20% מסך ההספק המותקן המוחזק בידי יצרנים פרטיים (כ-2,100 מגה-וואט).



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

מיצרניות החשמל הפרטיות הגדולות ביותר ותגדיל מאוד את הריכוזיות הכלל-משקית שלה. כפי שתואר לעיל, במקרה זה שיקולים של רווחת הצרכן, מטים את הכף עוד יותר לכיוון פסילת התמודדותה במכרז.

50. לאור כך, סברה הוועדה כי אין לאפשר את השתתפותה של שיכון ובינוי במכרז על אתר אשכול משיקולי ריכוזיות כלל-משקית.

51. גם שפיר היא גורם ריכוזי ביותר שמחזיק בזכויות רבות בתשתיות חיוניות. זכייה בהקצאה זו תאפשר לשפיר לחדור לתחום תשתית חיונית נוסף על התחומים הרבים שבהם היא פועלת ותגדיל את ריכוזיותה הכלל-משקית. אולם, בשונה משיכון ובינוי, לשפיר אין כיום החזקות בתחום ייצור החשמל ובהשתתפותה בהקצאה זו טמונות תועלות צרכניות ממשיות שמצדיקות, את אי מניעת השתתפותה במכרז – התרומה לתחרות בהליך התחרותי למכירת התחנה והתחרות העתידית בשוק אספקת החשמל ללקוחות, והתועלות הנוספות מכניסתה לענף.

52. לפיכך, סברה הוועדה כי יש לאפשר לשפיר להתמודד במכרז על תחנת הכוח אשכול משיקולי ריכוזיות כלל-משקית. רם בלינקוב, מנכ"ל משרד האוצר, נמנע מלהביע עמדה ביחס להשתתפותה של שפיר במכרז.

בכבוד רב,

מיכל כהן

הממונה על התחרות

יו"ר הוועדה לצמצום הריכוזיות