



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

ירושלים, ד' אב תשפ"ב  
01 אוגוסט 2022

**חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בענין מכירת מניות בז"ן**

1. ביום 17 באפריל 2022 קבוצת חגי' ייזום נדל"ן בע"מ וקבוצת חגי' מפרץ חיפה בע"מ שבבעלותה המלאה (שתיהן ביחד להלן **קבוצת חגי'**) התקשרו בהסכם לרכישת 16.69% ממניות בתי זיקוק לנפט בע"מ (להלן **בז"ן** ו-**המניות הנמכרות**) מידי החברה לישראל בע"מ (להלן **החברה לישראל**). במסגרת ההסכם ניתנה לקבוצת חגי' אופציה לרכישת עוד 7.3% ממניות בז"ן מידי החברה לישראל.
2. מנכ"ל משרד האוצר פנה להיוועץ בוועדה לצמצום הריכוזיות (להלן **הוועדה**) ביחס לשיקולי ריכוזיות כלל-משקית לגבי אישור שנדרש בהעברת שליטה ואמצעי שליטה בבז"ן לקבוצת חגי'.
3. החברה לישראל שולטת בבז"ן ביחד עם מפעלים פטרוכימיים בישראל בע"מ (להלן **מפעלים פטרוכימיים**) (שמחזיקה 15.46% מבז"ן). היחסים בין שתי השולטות הנוכחיות בבז"ן הוסדרו בהסכם שליטה משותפת שנחתם ביום 5 ביוני 2009 ותוקן מאז מספר פעמים. בהסכם זה נקבע בין היתר כי מכירת מניות בז"ן על ידי מי מהצדדים תהיה כפופה לזכות סירוב ראשונה לטובת הצד האחר בתנאים שבהן יוצעו המניות למכירה לצד ג'.
4. ביום 16 ביוני 2022, הודיעה מפעלים פטרוכימיים על מימוש זכות הסירוב לרכישת המניות הנמכרות על ידי החברה לישראל.
5. בשלב זה, אין ודאות אם מפעלים פטרוכימיים אכן תצליח לממש את זכות הסירוב או אם קבוצת חגי' תרכוש את המניות על פי ההסכם שבו התקשרה.
6. מנכ"ל משרד האוצר פנה להיוועץ גם ביחס לאפשרות שמפעלים פטרוכימיים תממש את זכות הסירוב ויידרש אישור להעברת אמצעי שליטה למפעלים פטרוכימיים, כאמור. על כן חוות דעת זו מתייחסת הן לאפשרות שמפעלים פטרוכימיים תרכוש את המניות הנמכרות והן לאפשרות שקבוצת חגי' תרכוש אותן.
7. בחוות הדעת נסביר את המסגרת הנורמטיבית להתייעצות, ננתח את פעילות בז"ן ואת פעילות הרוכשות הפוטנציאליות מבחינת ריכוזיות כלל-משקית, ולבסוף נבחן את משמעות מכירת פעילות בז"ן לרוכשות אלו.

**המסגרת הנורמטיבית להיוועצות בוועדה**

8. בהתאם לסעיף 8(ד) לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן **החוק**), במקרה שבו נקבע בצו<sup>1</sup> כי למדינה אינטרסים חיוניים בקשר לחברה בהפרטה שכוללים אינטרס

<sup>1</sup> על פי סעיף 59 לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975.



**מדינת ישראל**  
**הוועדה לצמצום הריכוזיות**

- של קידום התחרות או מניעת ריכוזיות, ראש הממשלה ושר האוצר לא יאשרו העברת שליטה או אמצעי שליטה בחברה כאמור אלא לאחר התייעצות עם הוועדה.
9. בצו החברות הממשלתיות (הכרזה על אינטרסים חיוניים למדינה בחברת בתי זיקוק לנפט בע"מ), תשס"ז-2007, נקבע כי למדינה אינטרסים חיוניים בקשר לבז"ן וביניהם קידום תחרות ומניעת ריכוזיות. על כן, נדרשת התייעצות עם הוועדה בעניין שיקולי ריכוזיות כלל-משקית לפני אישור מכירת מניות בז"ן על ידי החברה לישראל.
10. יצוין כי הפנייה אל הוועדה וייעוץ זה חריגים בכך שבניגוד להתייעצויות שנעשות לפי סעיפים 5-6 לחוק ביחס להקצאת זכויות לגורמים ריכוזיים, סעיף 8(ד) לחוק אינו מגביל את ההתייעצות להעברת זכויות לידי גורם ריכוזי בלבד, ולכן חוות הדעת מתייחסת לשתי הרוכשות האפשריות של המניות הנמכרות על אף ששתיהן אינן נמנות ברשימת הגורמים הריכוזיים.

**בתי זיקוק לנפט והשפעתה על הריכוזיות הכלל משקית**

11. בז"ן היא חברה ציבורית העוסקת בתחום זיקוק נפט גולמי ובייצור וייצוא מוצרי דלק. בז"ן מפעילה בית זיקוק ותשלובת פטרוכימית ומייצרת מוצרים לתעשייה הפטרוכימית, חומרים ארומטיים ומגוון רחב של מוצרי זיקוק נפט לתעשייה, לתחבורה, לחקלאות, לתשתיות ולצריכה ביתית. בז"ן נשלטת כיום במשותף על ידי החברה לישראל (23.99%) מקבוצת עידן עופר ומפעלים פטרוכימיים (15.46%), ויתרת מניותיה מוחזקת בידי הציבור.
12. בז"ן מחזיקה באחד משני בתי הזיקוק בישראל, ובאמצעותו שולטת במרבית כושר זיקוק הנפט בישראל. תחום זיקוק הדלק הוא תחום תשתית חיונית (פרט 10.2 לתוספת לחוק) שלגביו צוין במתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל משקית<sup>2</sup> שהוא אחד התחומים החיוניים ביותר במשק הישראלי שהשפעתם מהותית והפסקה, או למצער פגיעה בפעילותם השוטפת, היא בעלת השפעה חמורה ומיידית על תפקודו של הפרט והמשק כולו. קרי, לבז"ן פעילות דומיננטית בתחום תשתית חיוני ביותר. בז"ן מחזיקה אף ברישיון ספק גז לשיווק גפ"מ (פריט 11.1 לתוספת) וברישיון ספק גז לאחסנת גפ"מ (פריט 11.2 לתוספת).
13. בז"ן (גם ללא יתר התאגידים שבקבוצת עידן עופר ששולטת בה) נדרשת להיכלל ברשימת הגורמים הריכוזיים בשל שתי חלופות בחוק. ראשית, בז"ן עומדת בסף של הגדרת תאגיד ריאלי משמעותי, בשל מחזור המכירות הקובע שלה שעולה על הרף הקבוע בחוק (כ- 6.149 מיליארד ₪).<sup>3</sup> ושנית, היקף הפעילות המצטבר של בז"ן בתחום זיקוק דלק (פרט 10.2 לתוספת לחוק) עולה על מחצית.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל משקית שפרסמה הוועדה מיום 3.3.19 :

<https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/concentrationcommittee-methodology>

<sup>3</sup> סעיף 4(א)(1)(א)(2) לחוק.

<sup>4</sup> סעיף 4(א)(2) לחוק.



**מדינת ישראל**  
**הוועדה לצמצום הריכוזיות**

14. עוד יצוין כי ועד העובדים של בז"ן שאיתו היא יכולה לפעול בתיאום עשוי לחזק את כוח המיקוח וההשפעה שלה כלפי קובעי מדיניות.<sup>5</sup>
15. ראוי לציין כי בהחלטת הממשלה מס' 1231 מיום 6.3.22 (להלן **החלטת הממשלה**), הוגדר יעד של הפסקת הפעילות הפטרוכימית במפרץ חיפה לצורך שיפור איכות החיים באזור חיפה והמפרץ, ובתוך כך יצירת אזור מגורים, הייטק, אתרי טבע, אתרי בילוי, ותעשייה נקייה. בין היתר הוחלט:

לקדם אסטרטגיה לפיתוח ולקידום אזור מפרץ חיפה, אשר תתמקד בשיפור איכות החיים של תושבי המפרץ, באמצעות פרויקטים כלכליים משמעותיים שישנו את המגמות הדמוגרפיות והכלכליות-חברתיות הקיימות כיום במפרץ, כמו גם היערכות מתאימה של משק האנרגיה שתכליתה להביא להפסקת זיקוק הנפט והפעילות של התעשייה הפטרוכימית במפרץ חיפה, מציאת פתרונות חלופיים, וזאת לצורך עמידה בצורכי משק האנרגיה ההכרחיים להבטחת רציפות תפקודית, ובהמשך למגמה העולמית לצמצום השימוש בדלקים פוסיליים, לרבות גפ"מ, ומעבר לאנרגיות מתחדשות.

16. בהמשך לכך, בתאריך 10 במאי 2022 החליטה המועצה הארצית לתכנון ובניה לקדם תכנית מתאר ארצית למפרץ חיפה (תמ"א 75) שמטרתה לשנות באופן הדרגתי את ייעודי הקרקע במפרץ חיפה מתעשייה פטרוכימית מזהמת לתעסוקה נקיה וחדשנית, מגורים ושטחים ירוקים.
17. לאור השינוי המהותי העתידי של כל אזור מפרץ חיפה והפסקת פעילות זיקוק הנפט של בז"ן ושל התעשייה הפטרוכימית במפרץ חיפה, בסופו של התהליך על פי המתווה המפורט בהחלטת הממשלה הנ"ל, בז"ן צפויה להפסיק את פעילותה בתחומי הזיקוק. לאחר הפסקת פעילות בז"ן בתחום הזיקוק – ההשפעה שלה מבחינת ריכוזיות כלל-משקית צפויה להצטמצם באופן משמעותי.
18. ראוי להזכיר, מהצד השני, שלאור העובדה שהמשק יידרש לתוצרי זיקוק נפט, הפסקת פעילות בז"ן או צמצומה, שעלולה להיות מושפעת בין היתר מזהות הרוכש, עשויה להעצים את הריכוזיות הענפית בתחום הזיקוק ואת כוח המיקוח וההשפעה שבידי פז חברת נפט בע"מ ובית הזיקוק שבידיה, פז בית זיקוק אשדוד בע"מ. על כן קיימת חשיבות רבה לעמידה בעקרון המפורט שנקבע בהחלטת הממשלה הקובע כי הפסקת פעילות בז"ן תיעשה תוך שמירה על הביטחון האנרגטי ואספקת דלקים סדירה למשק ותוך עמידה בצרכי משק האנרגיה ההכרחיים להבטחת רציפות תפקודית, כמפורט בנספח א' להחלטה ובפרט ביחס להקמת תשתיות מתאימות לייבוא תחרותי של תזקיקים ותוצרי זיקוק בהיקף הנדרש למשק.
19. מכל מקום, על רקע ההשפעה האפשרית של סגירת בז"ן, לפעילות בז"ן - עד להפסקתה - פוטנציאל להגדיל באופן משמעותי את כוח המיקוח וההשפעה של הגורם שיחזיק בה בתקופה זו.

<sup>5</sup> ראה "מועסקים שמאוגדים בוועדי עובדים בעלי כוח מיקוח והשפעה" בעמ' 11 לפרק ג' למתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל משקית שפרסמה הוועדה מיום 3.3.19: <https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/concentrationcommittee-methodology>



**מדינת ישראל**  
**הוועדה לצמצום הריכוזיות**

20. נעבור לניתוח פעילות הרוכשות, קבוצת חגי' ומפעלים פטרוכימיים, מבחינת ריכוזיות כלל-משקית.

**ריכוזיות קבוצת חגי'**

21. קבוצת חגי' שנשלטת על ידי האחים יצחק ועידו חגי' עוסקת בתחום הנדל"ן היזמי והמניב בארץ ובחו"ל, בייזום פרויקטים בעיקר בתל-אביב, לרבות בתחום ההתחדשות העירונית והפינוי-בינוי, בארגון קבוצות רכישה בפרויקטים למגורים, מסחר ומלונאות. הקבוצה מחזיקה גם בזכויות בשטחי מסחר, תעסוקה ומלונאות.
22. קבוצת חגי' אינה גורם ריכוזי. בחינת נתוניה המאקרו-כלכליים של הקבוצה מלמדת כי מחזור המכירות הקובע והאשראי הקובע שלה רחוקים מהסף שעשוי להגדיר אותה כתאגיד ריאלי משמעותי.
23. הקבוצה אינה פועלת בתחומי הדלק והזיקוק או בתחום תשתית חיונית כלשהו, ואין לה החזקות בתחום התקשורת או השידורים, כך שפעילותה ואחזקותיה של קבוצת חגי' עובר לרכישת המניות הנמכרות, אינן בעלות השפעה ממשית על הריכוזיות הכלל-משקית.

**ריכוזיות מפעלים פטרוכימיים**

24. מפעלים פטרוכימיים היא חברת החזקות ציבורית אשר הנכס היחיד שלה הוא מניותיה של בז"ן (15.46%) המשועבדות כולן לטובת בעלי אגרות החוב של החברה. מפעלים פטרוכימיים נמצאת במצב מובהק של חדלות פירעון, כשרובם המכריע של הנושים הם מחזיקי אגרות חוב שהנפיקה החברה.
25. גם לבעלת השליטה במפעלים פטרוכימיים, חברת אלורסטון בע"מ והשולטים בה אין פעילות משמעותית בהיבט של ריכוזיות כלל משקית מלבד אחזקותיהם בבז"ן.
26. בהקשר של מניות בז"ן שבידי מפעלים פטרוכימיים יש לציין כי ביום 24 ביוני 2022 ניתן פסק דין של בית המשפט המחוזי בתל-אביב שלפיו מונו כונסי נכסים על כ- 8.48% ממניות בז"ן שבידי מפעלים פטרוכימיים המשועבדות לטובת מחזיקי אגרת החוב (סדרה ח') שלה לצורך אכיפת השעבוד ומימושן.<sup>6</sup> בשלב זה, לא ברור מי תהיה הרוכשת של מניות אלה (לא מדובר במניות הנמכרות או בחלקן).

**ריכוזיות קבוצת עידן עופר – המוכרת**

27. קבוצת עידן עופר פועלת בישראל באמצעות תאגידים רבים, שהמשמעותיים ביניהם הם: החברה לישראל בע"מ, כימיקלים לישראל בע"מ, בז"ן, צים שירותי ספנות משולבים בע"מ, וקנון הולדינג בע"מ. לקבוצה פעילות ענפה במגוון תחומי תשתית חיונית: זכויות כרייה וחציבה,

<sup>6</sup> חדל"ת 51241-04-22, 51230-04-22.



## מדינת ישראל הוועדה לצמצום הריכוזיות

זיקוק דלק, ייצור חשמל וזיכיון ים המלח. פעילות קבוצת עידן עופר נסקרה בהרחבה במספר חוות דעת של הוועדה.<sup>7</sup>

28. בשל פעילויותיה הרבות של הקבוצה בתחומי תשתית חיונית, מחזור המכירות והאשראי יוצאי הדופן שלה, פעילות השתדלנות שלה ועוד, הוועדה קבעה בעבר כי מדובר בקבוצה הריכוזית ביותר במשק הישראלי.<sup>8</sup> העסקה שבמסגרתה הקבוצה מכרה את החזקתה ברשת מדיה בע"מ הקטינה משמעותית את הריכוזיות הכלל-משקית שבידיה אך הותירה אותה קבוצה בעלת ריכוזיות כלל-משקית גבוהה מאוד, שנכללת בין הקבוצות בעלות הריכוזיות הכלל-משקית הגבוהה ביותר.<sup>9</sup>

### השפעת השינויים בשליטה בבז"ן על הריכוזיות הכלל-משקית

29. אם הרוכשת של המניות הנמכרות תהיה קבוצת חגי', בז"ן שהיא חברה דומיננטית בתחום תשתית חיונית חיוני ביותר עוברת משליטת קבוצה בעלת ריכוזיות כלל-משקית גבוהה לקבוצת חגי' שכלל אינה גורם ריכוזי, ואף אין בידיה החזקות כלשהן בתחומי תשתית חיונית. במצב זה, השליטה בבז"ן תהיה משותפת לקבוצת חגי' ולמפעלים פטרוכימיים.<sup>10</sup>

30. אם מפעלים פטרוכימיים תצליח לממש את זכות הסירוב הראשונה ותרכוש את המניות הנמכרות, היא תגדיל את שליטתה בבז"ן. אולם גם אפשרות זו, מעבירה את השליטה בבז"ן משליטה משותפת עם החברה לישראל שהיא בעלת ריכוזיות כלל-משקית גבוהה, לשליטה של מפעלים פטרוכימיים שזוהי החזקתה המהותית היחידה.<sup>11</sup>

31. לכן, לא רק שהעברת המניות הנמכרות של בז"ן על ידי החברה לישראל, בין אם רוכשת המניות הנמכרות תהיה קבוצת חגי' ובין אם הרוכשת תהיה מפעלים פטרוכימיים, לא תגדיל את הריכוזיות הכלל-משקית. להיפך, מדובר בצמצום משמעותי ביותר של הריכוזיות הכלל-משקית של קבוצת עידן עופר ושל הריכוזיות במשק בכלל.

32. מכל מקום, רוכשת מניות בז"ן הנמכרות תחשב לגורם ריכוזי בשל שליטתה בבז"ן מכוח שתי חלופות בחוק: (א) מכוח סעיף 4(א)(1)(א) לחוק בשל היותה של בז"ן תאגיד ריאלי משמעותי; (ב) מכוח סעיף 4(א)(2) לאור היקף הפעילות המצטבר של בז"ן המחזיקה למעלה ממחצית מתחום תשתית חיונית. משמעות הדבר היא כי הקצאה של זכות, כהגדרתה בחוק, לרוכשת תדרוש מהמאסדר לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית ולהתייעץ עם הוועדה.

<sup>7</sup> חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בדבר הקצאת זכות להיתר חקירה של פצלי שמן לרותם אמפרט נגב בע"מ מיום 31.7.16; חוות הדעת הוועדה בענין מתן רישיונות לייצור חשמל לעידן עופר מיום 2.1.19; חוות דעת הוועדה בענין הענקת רישיונות שידור במסגרת מיזוג רשת מדיה וערוץ 10 מיום 6.1.19 ומיום 10.1.19;

<sup>8</sup> חוות הדעת של הוועדה בענין הענקת רישיון ייצור חשמל לחברת צומת מקבוצת החברה לישראל מיום 7.8.17.

<sup>9</sup> חוות הדעת בענין הארכת זיכיונות לכריית פוספטים של רותם אמפרט נגב בע"מ מיום 17.12.20.

<sup>10</sup> אולי אף לגורם נוסף שירכוש את מניות בז"ן שמימושן על ידי הנושים אושר על ידי בית המשפט, כמפורט לעיל.

<sup>11</sup> שליטה בלעדית או במשותף עם הגורם שירכוש את מניות בז"ן שמימושן על ידי הנושים אושר על ידי בית המשפט, כמפורט לעיל.



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

33. כפי שתיארנו, בהתאם להחלטת הממשלה, השפעת בז"ן מבחינת הריכוזיות הכלל-משקית צפויה להצטמצם כשבז"ן תחדל מפעילות זיקוק הדלק, וכלל לא תפעל בתחום תשתית חיונית, ואז גם הריכוזיות של השולטים בה תקטן.

מיכל כהן,

יו"ר הוועדה לצמצום הריכוזיות  
והממונה על התחרות