



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

ירושלים, ט"ז באב תשפ"ו
30 ביולי 2026

לכבוד
מר רועי כחלון,
מנהל רשות החברות הממשלתיות

בדוא"ל: roik@gca.gov.il

הנדון: חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין בקשת רכישת השליטה בבז"א על ידי

קבוצת שפיר

סימוכין: פניות רשות החברות הממשלתיות מיום 7 בספטמבר 2025; ומיום 13 במאי 2026

1. ביום 7 בספטמבר 2025 פנתה לראשונה רשות החברות הממשלתיות לוועדה לצמצום הריכוזיות (להלן **הוועדה**) להיוועצות ביחס לבקשתה של שפיר אנרגיה אשדוד בע"מ (להלן **שפיר אשדוד**), חברה-בת בבעלותה המלאה של שפיר הנדסה ותעשייה בע"מ (להלן **שפיר**). פנייה זו נגעה לבקשה שפיר אשדוד לממש אופציות רכישה של מניות חברת בית זיקוק אשדוד בע"מ (להלן **בז"א**), שיאפשרו לה להחזיק עד 65% ממניות בז"א ולשלוט בה. ב-2 בדצמבר 2025 חזרה בה שפיר מבקשתה.
2. ביום 13 במאי 2026 פנתה רשות החברות הממשלתיות לוועדה בשנית, בבקשה לבחון מחדש את הענקת היתר השליטה בבז"א לשפיר.
3. כפי שיפורט להלן, לאחר בחינת הפניה הגיעו חברי הוועדה – מיכל כהן, הממונה על התחרות ויו"ר הוועדה, וישראל מלאכי, מנכ"ל משרד האוצר – למסקנה, ברוב קולות, כי אין לאפשר לשפיר להגדיל את החזקותיה ולשלוט בבז"א משיקולי ריכוזיות כלל-משקית.
4. עמדת הרוב היא שרכישת השליטה בבז"א (שהיא גורם ריכוזי בעצמה) תרחיב את הריכוזיות הכלל-משקית של קבוצת שפיר באופן שיציב אותה בצמרת הגורמים הריכוזיים, ותגדיל באופן ניכר את הריכוזיות במשק הישראלי. כל זאת, כשאין חשש שמניעת ההקצאה תביא לפגיעה משמעותית ברווחת הצרכנים.
5. מנגד, חבר הוועדה, יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה, פרופסור אבי שמחון, חלק על עמדת יתר חברי הוועדה. לגישתו, אין למנוע משפיר לרכוש את השליטה בבז"א בתנאי שתתחייב להשקעות גדולות בבית הזיקוק.

המסגרת המשפטית להיוועצות בוועדה

6. על פי צו החברות הממשלתיות (הכרזה על אינטרסים חיוניים למדינה בחברת בית הזיקוק לנפט – אשדוד בע"מ), תשס"ו-2006 (להלן **צו האינטרסים**), רכישת אמצעי השליטה



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

- המבוקשים והשליטה בבז"א כפופות לאישור השר לשיתוף פעולה אזורי,¹ וראש ממשלת ישראל (להלן השרים).
7. ההיוועצות בוועדה נדרשת מתוקף סעיף 8(ד) לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן חוק הריכוזיות). סעיף זה קובע כי במקרים שבהם נקבע בצו כי למדינה אינטרס חיוני של קידום תחרות או מניעת ריכוזיות במשק, השרים לא יאשרו את העברת השליטה בחברה אלא לאחר היוועצות בוועדה.²
8. מעבר לכך, פרט 10.2 לתוספת לחוק עניינו תחום זיקוק של דלק. לפיכך, רכישת השליטה בבית הזיקוק עולה כדי הקצאת זכות בתחום תשתית חיונית לפי החוק.
9. שפיר היא גורם ריכוזי מכוח שתי חלופות בחוק. ראשית, מכיוון שקבוצת המחזיקים שאליה היא משתייכת היא בעלת זכויות בלפחות ארבעה תחומי תשתית חיונית, באמצעות עשרה רישיונות או חוזים לפחות.³ שנית, 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).⁴
10. סעיף 5(ב) לחוק קובע כי מאסדר המבקש להקצות זכות לגוף המנוי ברשימת הגורמים הריכוזיים – בין אם מדובר ברישיון או בחוזה בתשתית חיונית ובין אם מדובר בהחזקה בשיעור משמעותי – מחויב לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית בהתייעצות עם הוועדה לצמצום הריכוזיות. מכאן שהענקת הזכות לשפיר מחייבת שקילת שיקולי ריכוזיות כלל-משקית והיוועצות בוועדה גם מתוקף סעיף זה.
11. בחינת שיקולי ריכוזיות כלל-משקית בהקצאת הזכויות המבוקשות לשפיר נעשתה בהתאם למתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית (להלן המתודולוגיה).⁵

(א) ניתוח ההקצאה

(1) רקע - בז"א

12. בז"א היא אחת מחברות האנרגיה הגדולות, המובילות והמשמעותיות בישראל, המספקת דלקים ושירותים נלווים לתעשיית הדלק והחשמל למשק הישראלי.
13. לאחר שבמשך שנים בתי זיקוק לנפט בע"מ שבחיפה (להלן בז"ן) היה בית הזיקוק היחיד שפעל בישראל קיבלה ממשלת ישראל, בשנת 1969, החלטה עקרונית כי קיים צורך בהקמת בית זיקוק נוסף אשר ישרת את המשק הישראלי. החלטה זו התקבלה לנוכח הגידול הדמוגרפי והצורך הגובר באספקה רציפה של תזקיני נפט, ועל רקע הצורך הלאומי בפיזור סיכונים ביטחוניים וגיאוגרפיים של תשתית חיונית זו.

¹ השר לשיתוף פעולה אזורי ממונה על רשות החברות הממשלתיות מכוח סמכותו לעניין צווי אינטרסים חיוניים לפי פרק ח' לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה – 1975.

² סעיף 8(ד) לחוק הריכוזיות: "נקבע בצו לפי הוראות סעיף 59 לחוק החברות הממשלתיות, כי למדינה אינטרס חיוני כאמור בסעיף קטן (ג), לא יאשרו השרים העברת שליטה לפי סעיף 59 לחוק האמור או העברת אמצעי שליטה לפי סעיף 59(א)(1) לאותו חוק, אלא לאחר התייעצות עם הוועדה לצמצום הריכוזיות"

³ ראו סעיף 4(א)(3) לחוק.

⁴ ראו סעיף 4(א)(2) לחוק.

⁵ ראו מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית בכתובת: <http://www.antitrust.gov.il/files/35499.0319-%20כלל-%20משקית-%20ריכוזיות-%20לבחינת-%20מתודולוגיה-%20pdf>



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

14. ואכן, שנה לאחר מכן החלה הקמתו של בית הזיקוק באשדוד, אשר הופעל לראשונה בשנת 1973, והיה לבית הזיקוק השני של מדינת ישראל ולנכס אנרגטי ואסטרטגי למדינה. עד לשנת 2006, פעלה בז"א כחלק מחברת בז"ן, עד שהוחלט לפצל את בתי הזיקוק לשתי חברות שונות, והיא נרכשה על ידי פז חברת נפט בע"מ (להלן פז). על רקע חקיקת חוק הריכוזיות, וטרם כניסתו לתוקף של הוראות ההפרדה של פרק ד' לחוק, העוסק בהפרדה בין תאגידים ריאליים משמעותיים ובין גופים פיננסיים משמעותיים, בשנים 2016-2017 מכר מר צדיק בינו ששלט בפז את מלוא החזקותיו בה. מאז מתנהלות פז ובז"א – בקבוצות ללא בעל שליטה. בשנת 2023 פוצלה בז"א מחברת פז והפכה לחברה ציבורית ללא גרעין שליטה הנסחרת בבורסה לניירות ערך בתל אביב. בעקבות הפיצול, הוגדרה בז"א מחדש כגורם ריכוזי וכתאגיד ריאלי משמעותי בשל מחזור המכירות הקובע שלה שחצה את הרף הקבוע בחוק (שעמד על כ-6.6 מיליארד ₪) לעניין קביעתה ככזו.⁶

(2) פעילותה של בז"א וריכוזיותה הכלל-משקית

15. בז"א מייצרת ומשווקת תזקימים לחברות שיווק הדלק והגז בישראל ומהווה ספק מרכזי למשק האנרגיה הישראלי. כושר הזיקוק הנומינלי של בז"א הוא כ-5.4 מיליון טונות נפט גולמי בשנה, והיא אחראית לייצור של כ-40% מהדלקים הנצרכים בישראל ולשיעור דומה של גז ביטול (גפ"מ). החברה מוכרת בשוק הישראלי כ-70% מסל המוצרים אותם היא מייצרת, ומייצאת כ-30% ללקוחות מעבר לים.
16. בז"א מייצרת ומספקת מגוון רחב של מוצרי אנרגיה, לרבות: בנזין לסוגיו; סולר (דלק למנועי דיזל המשמש בתחומי התחבורה והתעשייה וכגיבוי בתחנות כוח); דלק סילוני – קרוסין (דלק למטוסי סילון ולשימוש בדלק לחימום); גפ"מ (המשמש בעיקר לביטול ביתי וכן כחומר גלם וכמקור אנרגיה לתעשייה); מזוט לסוגיו (דלק כבד המשמש לתנורי תעשייה, לייצור חשמל ולהנעת אוניות); ונפטא (המשמש כחומר גלם עיקרי לתעשייה הפטרוכימית האחראית לייצור מוצרי יום-יום רבים).
17. בז"א מפעילה מסוף מרכזי לניפוק תזקימים למיכליות כביש בתחומי בית הזיקוק, המהווה צומת לוגיסטי מרכזי במערך ההפצה הארצי. היקף הפעילות במסוף ניפוק התזקימים של החברה הוא הגדול בישראל, וכך מדי יום מגיעות לבית הזיקוק מאות מיכליות כביש למילוי תזקימים. מיקומו הגיאוגרפי של המסוף, בסמיכות למרכז הביקוש העיקריים בגוש דן והמרכז, מאפשר יעילות תפעולית משקית יוצאת דופן. הניפוק המרכזי באשדוד מפחית באופן דרמטי את מרחק הנסיעה של מאות מיכליות בכל יום, בהשוואה לנסיעה לחיפה. בכך מקטינה בז"א את עלויות השינוע ומאפשרת לחברות הדלק לספק תזקימים חיוניים לתחנות התדלוק במהירות וביעילות גבוהה יותר.
18. מעבר ליתרון הלוגיסטי והכלכלי, מסוף הניפוק בבז"א מהווה נדבך קריטי במערך הביטחון האנרגטי הלאומי ובאסטרטגיית פיזור הסיכונים של מדינת ישראל. קיומו של עורק אספקה מרכזי זה מבטיח כפילות תפקודית חיונית ומפחית את התלות הבלעדית בנתיבי ההפצה הצפוניים. מעמד אסטרטגי זה מקנה לבעל השליטה במתקן כוח מיקוח

⁶ ראו עדכון רשימת הגורמים לשנת 2024, שפורסם ביום 13 במרץ 2024.



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

משמעותי מול הרגולטור כבר בעת הזו – הן בשגרה ובוודאי במצבי חירום – מעצם היותן צומת אספקה חיוני שאין לו תחליף מיידי עבור חלקים נרחבים מהמשק ותרומתו לחוסן הלאומי ולעצמאות האנרגטית.

19. כוח מיקוח זה צפוי אף להתעצם בעתיד, ככל שיקודמו התוכניות לסגירת פעילות הזיקוק של בז"ן במפרץ חיפה. ככל שתרחיש זה יתממש, והמשק הישראלי ינוע לקראת תלות גוברת והולכת במתקן הזיקוק באשדוד כתשתית מקומית מרכזית, החשש מריכוזיות כלל משקית ילך ויתעצם. שילוב זה – בין הריכוזיות הקיימת כבר כיום לבין ההתעצמות הצפויה בעתיד – מחייב בחינה קפדנית במיוחד. יכולתה של בז"א לשמר רציפות תפקודית באספקת דלקים חיוניים למשק הישראלי, הופכת את הפעילות במסוף הניפוק שלה לאינטרס ציבורי ואסטרטגי ברמה הגבוהה ביותר.

20. בז"א מפעילה גם שתי תחנות כוח בטכנולוגיית קוגנרציה בהספק כולל של 109 מגה-וואט, המופעלות על ידי גז טבעי. כ-30% מהחשמל המיוצר בתחנות מנוצל לשימוש עצמי של בית הזיקוק והיתרה נמכרת ללקוחות פרטיים ועסקיים בעסקאות דו-צדדיות.

21. אירועי הלחימה בשנים האחרונות, ובראשם מבצע "חרבות ברזל", הדגישו באופן חד משמעי את חשיבות הפיזור הגיאוגרפי של מתקני האנרגיה. במהלך המבצע, מתחם בז"ן בחיפה ספג פגיעת טילים משמעותית, שבעקבותיה נאלץ המפעל להדמים את מתקניו לתקופה של כשלושה שבועות. בתגובה, נאלצה בז"א להגביר ולשנות את תמהיל הייצור שלה בהתאם לצורכי המשק והמלחמה. אירוע זה המחיש בצורה ברורה כיצד פגיעה במתקן אחד מייצרת תלות מידית במתקן הנוסף. תלות זו, שקיימת כבר כיום במצבי חירום, עלולה להפוך למצב קבוע ומורכב בהרבה בעתיד, ככל שיישומה החלטות הממשלה להפסקת פעילות הזיקוק בחיפה. עם זאת, חשוב להדגיש כי לבז"א כיום אין אפשרות תפעולית להוות תחליף מלא לבז"ן.

22. תובנה זו מלמדת כי החשש הריכוזי בעניינה של בז"א אינו נשען רק על תמונת המצב הנוכחית, אלא גם על פוטנציאל הפיכתה לצומת הניפוק הראשי והכמעט-בלעדי של המדינה. אפשרות עתידית זו ממחישה כי מי שמחזיק ומתפעל את בז"א בעת הזו, למעשה "מחזיק בשאלטר" של אספקת הדלקים החיוניים למשק. לפיכך, המעמד האסטרטגי של החברה מעניק לבעליה כוח מיקוח והשפעה יוצאי דופן על הממשלה, במיוחד בעתות חירום ומשבר, ומחייב בחינה מחמירה של שיקולי ריכוזיות כלל-משקית, לנוכח החשש המוגבר מפני יצירת תלות משקית קבועה בגורם ריכוזי אחד.

23. לא בכדי, זיקוק, אחסנה, הולכה וניפוק של מוצרי דלק נמנו במתודולוגיה בין התחומים החיוניים ביותר במשק הישראלי שהשפעתם מהותית, והפסקה או למצער פגיעה בפעילותם השוטפת, היא בעלת השפעה חמורה ומיידית על תפקודו של הפרט והמשק כולו.

24. מעמדה של בז"א כנכס חיוני למשק ולמדינה נלמד גם מתוך הכרזת המדינה על "אינטרסים חיוניים" בחברה (צו האינטרסים). הכרזה זו מהווה הצהרה רשמית ומחייבת בדבר חשיבותה האסטרטגית של החברה לביטחון האנרגטי של ישראל. עצם ההחלטה לעגן בחוק ובצו את האינטרסים החיוניים, שנועדו להבטיח את המשך תפקוד המתקן גם לאחר הפרטות, מעידה כי מדובר במתקן תשתית קריטי שפעילותו אינה רק עסקית אלא



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

בעלת משמעות לאומית. חשיבות זו מתחזקת על ידי הנתונים הכלכליים, שהוזכרו לעיל, המצביעים על כך שבז"א היא ספק מרכזי למשק האנרגיה, הממקם אותה בלב ליבה של יכולת האספקה האנרגטית של המדינה.

25. לצד חשיבותה האסטרטגית, לבז"א השפעה כלכלית מרכזית על אזור הדרום בכלל, ועל אשדוד וסביבתה בפרט. החברה מהווה עוגן תעסוקתי משמעותי המעסיק באופן ישיר כ-400 עובדים במשרות איכותיות הדורשות הכשרה מקצועית גבוהה – כגון הנדסה כימית, מכונות, חשמל ותפעול מתקנים. מאחר שמשרות אלו מתאפיינות בשכר גבוה מהממוצע, פעילותה של החברה תורמת באופן ישיר לחיזוק ולביסוס מעמד הביניים באזור.

26. מעבר לכך, פעילותה של החברה תומכת בעקיפין באלפי משרות נוספות של ספקי שירותים, קבלני תחזוקה, חברות הנדסה ולוגיסטיקה, שרבים מהם פועלים באזור אשדוד ובדרום. כמו כן, קרבתה לנמל אשדוד יוצרת סינרגיה לוגיסטית המזינה פעילות משלימה לנמל ולחברות ההובלה, ובכך מחזקת את התשתית הכלכלית המקומית.

27. בז"א פועלת תחת פיקוח רגולטורי כבד, הנובע ממעמדה כנכס אסטרטגי וכמפעל המייצר חומרים מסוכנים. ממשקה הראשי הוא מול משרד האנרגיה על אגפיו השונים, ובפרט מינהל הדלק והגז, המפקח עליה, בין היתר, מכוח צו האינטרסים ומבטיח את רצף ואיכות אספקת הדלקים. במקביל, החברה כפופה לפיקוח סביבתי הדוק מצד המשרד להגנת הסביבה (הכולל היתרי פליטה ורעלים, ניטור זיהום וטיפול בשפכים). בנוסף, היא מקיימת ממשקים שוטפים מול רשות החשמל, משרד הכלכלה ורשויות התכנון והחירום, במטרה לשמר את יכולתה התפעולית והבטיחותית אל מול הצורך הלאומי באנרגיה סדירה.

28. הממשק הרגולטורי התכוף ורב-השנים שהחברה מקיימת מול רשויות אלו מאפשר לה להפעיל כוח מיקוח והשפעה מוגברים. כפי שנקבע במתודולוגיה, "מערכת יחסים קבועה ומתמשכת בין הגורם לבין מקבלי ההחלטות בממשלה עשויה להביא למצב של שבי רגולטורי".⁷

29. סיכון זה נובע מכך ש"ככל שהממשק בין הגורם לבין קובע המדיניות תכוף ורב-שנים, כך יגדל החשש להיווצרותו של יתרון מול אותו קובע מדיניות". יתרון זה מתקיים על רקע פערי מידע מובנים ותלות של המאסדרים בגורם הריכוזי, שכן "ביצועי הגורם משפיעים על הצלחת קובע המדיניות". מכאן שמורכבות הפיקוח והצורך הלאומי באספקת דלקים מעניקים לבז"א כוח מיקוח והשפעה עודפים.⁸

30. לאור מאפיינים אלו, מדובר בהקצאה בעלת חשיבות משקית ואסטרטגית עליונה. שליטה בנכס זה חיוני תקנה לכל גורם שישלוט בה כוח מיקוח והשפעה יוצאי דופן מול דרג קובעי המדיניות, ותגדיל את הריכוזיות הכלל-משקית שלו לאין ערוך. משכך, הקצאת בית הזיקוק דורשת בחינה קפדנית של השלכות הריכוזיות הכלל-משקית, קל וחומר כשמבקשת ההקצאה היא גורם ריכוזי מובהק כמו שפיר.

⁷ ראו עמ' 11 למתודולוגיה.

⁸ ראו עמ' 12-11 למתודולוגיה.



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

(ב) שפיר

(1) הריכוזיות הכלל-משקית של שפיר

31. שפיר שנשלטת ע"י האחים הראל, ישראל, גיל וכן שפירא (המחזיקים כל אחד ב-15.1% ממניותיה) היא חברה ציבורית הנסחרת בבורסה לני"ע בתל אביב ונכללת במדד תל אביב 35. בשנת 2025 הסתכמו הכנסותיה של שפיר בכ-6.073 מיליארד ₪ והאשראי שלה עמד על כ-13.18 מיליארד ₪.⁹

32. שפיר עוסקת בתחומי התשתיות, הזכיינות, התעשייה, בייצור ואספקת חומרי גלם לבנייה, בייזום פרויקטים של נדל"ן למגורים וכן בפעילויות נוספות המשיקות לתחומים אלו או משלימות אותם. נוסף על כך, לקבוצה פעילויות עסקיות בתחומי חיפושי הנפט, הלוגיסטיקה, ההתפלה, ייצור האנרגיה, וכן החזקות בבז"א.

33. שפיר פועלת ב-8 תחומי תשתית חיונית, באמצעות החזקה בכ-15 רישיונות וחוזים.¹⁰ בתחום ההתפלה (פרט 4.1 לתוספת), מחזיקה שפיר במתקן להתפלת מי-ים באשדוד שתפוקתו עומדת על 100 מיליון מ"ק לשנה, ותקופת הזיכיון שלו היא עד ליום 8 בדצמבר 2038. בחצר המתקן תוקם תחנת כוח, שתשמש אותו, אך אין מדובר ב"זכות" כהגדרתה בחוק.¹¹

34. בתחום הנפט (פרט 7.1 לתוספת), שפיר היא בעלת רישיון חיפוי הנפט היבשתי "אחינעם".¹² בישראל נצרכות מדי יום כ-300 אלף חביות נפט כאשר רק מיעוט מבוטל מהן מופק בארץ. מאז קום המדינה בוצעו בישראל מאות קידוחי נפט יבשתיים שהעלו חרס, כך שהסיכויים שמאגר זה יניב נפט בכמות מסחרית אינם גבוהים במיוחד. אך גם אם יימצא נפט בכמות שתאפשר הפקה ממשית ממאגר זה, הרי שהחזקה זו אינה צפויה להעניק לשפיר "שאלטר" או כוח מיקוח והשפעה יוצאי דופן. זאת משום שהנפט הוא מוצר סחיר (commodity), קל יחסית לאחסון ולשינוע, הניתן לרכישה בכל עת, בהיקף כמעט בלתי מוגבל בשוק הבינלאומי, בהתאם למחירו העולמי באותה העת.¹³

35. בתחום זכויות הכרייה (פרט 8.1 לתוספת), מחזיקה שפיר בתעודת תגלית בעקבות חיפושי פצלי שמן שערכה באתר אורון, וכן בזכות לכריית נחושת בערבה באזור המכונה "שחורת", באמצעות החזקותיה בערבה מיינס בע"מ.¹⁴ מבחינה כלל-משקית, השפעת תעשיית פצלי השמן דומה לזו של תגליות נפט; ואולם, מכיוון שמדובר בתעשייה חדשה

⁹ על אף האשראי הגבוה של שפיר, האשראי הקובע שלה, כהגדרתו בחוק, אינו חוצה את הרף בחוק מכיוון שהחוק מחריג אשראי שנלקח לצורך מימון מיזם ציבורי בשיתוף המגזר הפרטי. רבים מהפרויקטים של שפיר עונים על הגדרה זו.

¹⁰ כיום כ-12 רישיונות עולים כדי "זכות" כהגדרתה בחוק.

¹¹ לא מדובר ב"זכות" מכיוון שהיקף הפעילות המזערי שנקבע לגבי הקצאה בתחום התפלת מי-ים הוא 15% לפחות מסך הכמויות המרביות השנתיות שקבועות בהסכמים להתפלת מי-ים בין כלל בעלי הרישיונות למדינה.

¹² עד לאחרונה החזיקה שפיר ברישיונות חיפוש נפט נוספים ("ישי", "דניאל" ו"איה"), אך הם פקעו.

¹³ ראו חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין הענקת זכויות ברישיונות חיפוש נפט יבשתיים לקבוצת דלק מיום 6 באוגוסט 2019.

¹⁴ שפיר מחזיקה 45% ממניות ערבה מיינס, תעבורה אחזקות בע"מ מחזיקה ב-45% ואהמסה פלדות (ישראל) בע"מ ב-10%.



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

בישראל שעשויות להיות לה השפעות סביבתיות פוטנציאליות מהותיות, קיים חשש מניצול כוח כלל-משקי קיים להפעלת כוח מיקוח והשפעה כלפי המאסדרים בתחום זה.

36. בתחום החציבה (פרט 9.1 לתוספת), שפיר פועלת באמצעות שני רישיונות חציבה: מחצבת "עציונה" בסמוך לעמק האלה, ומחצבת "ורד עארה" בסמוך לעירון (ביציאה לוואדי עארה מכביש 6). בנוסף, היא מחזיקה במחצבת נטוף הממוקמת בסמוך ליישוב נילי באיזור מודיעין עלית.¹⁵ הסלע הנחצב במחצבות אלו הוא מסוג דולומיט, המתאים לייצור חצץ איכותי לאספלט ולתעשיית הבטון.

37. המחצבות שמפעילה שפיר הן בעלות עתודות משמעותיות ביותר וכושר ייצור מצטבר גבוה. פעילותה של החברה בתחום החציבה איננה מצטמצמת לאזורים מסוימים, אלא מתפרסת לאורכה של המדינה. היא שחקנית דומיננטית במיוחד במחוזות חיפה וירושלים, ולצד זאת מחזיקה בשטחי תעשייה נרחבים הצמודים למחצבות. ענף המחצבות מתאפיין באינטגרציה אנכית, ושפיר היא שחקנית דומיננטית גם בשוקי ההמשך השונים בשרשרת הייצור: מפעלי בטון, מפעלי אספלט וחברות העוסקות בקבלנות תשתיות.

38. 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 מהם חל על אזור חלוקה אחר. לפיכך, רישיונות החלוקה שבהן מחזיקה שפיר הם היחידים הקיימים באזורים אלו.¹⁶

39. כאמור, שפיר מחזיקה בנתח של כ-10% ממניות בז"א. החזקה זו יחד עם רישיונות חלוקת הגז שתוארו, יצרה הפרה של הוראות חוק משק הגז הטבעי, האוסר על גורם להחזיק בו-זמנית בשני סוגי תשתית חיונית אלו (זיקוק נפט וחלוקת גז טבעי), במטרה למנוע ריכוזיות יתר בשוק האנרגיה. כדי לעמוד בדרישות הרגולציה ולחדול מההפרה פועלת שפיר למכור את רישיונות חלוקת הגז.

40. בתחום מסילות הברזל המקומיות (פרט 17.1 לתוספת), שפיר (50%) ושותפתה CAF (50%) הן הזכייניות והמפעילות של "הקו האדום" של הרכבת הקלה בירושלים, וכן אחראיות על התכנון, ההקמה, התפעול והתחזוקה של הארכת "הקו האדום" ושל "הקו הירוק".¹⁷ תקופת הזיכיון הכוללת של הפרויקט היא ל-25 שנים, שבמהלכן יתחזקו הזכייניות את המערך. הפעלת כלל המערך תהא לתקופה של 15 שנים, ולמדינה קיימת אופציה חד-צדדית להאריך את התקופה ב-10 שנים נוספות עד לתום תקופת הזיכיון. הפעלת הקווים תתבצע באופן מדורג, כאשר לפי לוחות הזמנים המעודכנים, הפעלת מקטעים ראשונים של הקו הירוק צפויה להתחיל במהלך השנתיים הקרובות. לאחר שיוקם הפרויקט במלואו, צי הרכבות צפוי לכלול כ-160 קרונות, ורשת הקווים תגיע לאורך של כ-40 ק"מ, תכלול כ-82 תחנות ותאפשר חיבור ישיר לקו הרכבת המהיר לתל-אביב.

41. שפיר (50%) ו-CAF (50%) הן גם הזכייניות של "הקו הסגול" ברכבת הקלה בגוש דן, והן אמונות על התכנון, המימון, ההקמה והתחזוקה של הקו. תקופת הזיכיון הכוללת של הפרויקט היא ל-25 שנים, מתוכן 5 שנים להקמה ו-20 שנות תחזוקה ותפעול של

¹⁵ מחצבה בפיקוח המינהל האזרחי ביהודה ושומרון.

¹⁶ כפי שיפורט, שפיר חתמה על מזכר הבנות למכירת רישיונות אלו.

¹⁷ ראו חוות דעת נוספת של הוועדה לצמצום הריכוזיות בדבר השתתפות גורמים ריכוזיים בהקצאת פרויקט JNET מיום 5 ביוני 2018.



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

המערכת. הקו הסגול הוא קו טבעתי באורך של כ-29 ק"מ ויכלול כ-45 תחנות, והוא צפוי לחבר את תל אביב עם רמת גן, גבעתיים, קריית אונו ויהוד-מונוסון. הפעלת הקו צפויה להתחיל באופן מדורג, כאשר המועד המתוכנן לתחילת הפעלת הקו כולו הוא שנת 2028. הקו הסגול מהווה נדבך מרכזי נוסף בהחזקות שפיר בתשתיות תחבורה חיוניות. מחוז גוש דן הוא לב התעשייה והמסחר של ישראל, ובשל הצפיפות בכבישים במחוז יש חשיבות רבה להקמת מערך רכבות קלות בו.

42. שירותי התחבורה הציבורית נחשבים מאז ומתמיד לשירותים ציבוריים בסיסיים וחשובים ביותר. חשיבותם נובעת מההשפעה הרבה שיש לאספקתם היעילה הן על רווחת המשתמשים והן על הרווחה החברתית במשק בכלל. השבתת פעילות הרכבת הקלה או פגיעה בפעילותה הסדירה, ולו לתקופה קצרה, עלולות להותיר מאות אלפי תושבים ללא פתרון תחבורתי נאות, ובמידה רבה לשחק את התחבורה הציבורית בעיר. גם עיכוב בהקמה או פגיעה בתחזוקה עלולים לפגוע באופן קשה בתחבורה בתחום. לא בכדי נמנו במתודולוגיה שירותי תחבורה ציבורית של רכבות עירוניות במרכזי מטרופולין כתחום חיוני במידה גבוהה – שכן פעילותו התקינה והשוטפת של המשק תלויה בהם.¹⁸

43. בתחום הכבישים (פרט 20.1), שפיר מחזיקה בזיכיון למימון, הקמה תפעול ותחזוקה של הנתיב המהיר בכניסה לתל אביב (במקביל לכביש 1), שתוקפו עד ליום 17 בדצמבר 2036; בחוזה לתכנון, מימון, הקמה תפעול ותחזוקה של פרויקט "דרך מהירה מס' 16" (כביש הכניסה הנוסף לירושלים); וכן בזיכיון למימון, תכנון, הקמה, הפעלה ותחזוקה של המקטע הצפוני של כביש 6 בין יקנעם לצומת סומך, שתוקפו עד לשנת 2049. בנוסף, בחודש יולי 2026 זכתה החברה במכרז למימון, הקמה, הפעלה ותחזוקה של הארכת כביש 6 צפונה, ממחלף סומך ועד בית העמק, פרויקט הכולל סלילת כ-22 קילומטרים של כביש והקמת שלושה מחלפים חדשים.

44. בנוסף לזאת, זכתה שפיר במכרז "נתיבים מהירים" הנוסף של נתיבי איילון, הכולל את הקמת חניון המגה "חנה וסע" החדש בראשון לציון ומערך השאטלים שלו.

45. שליטתה של קבוצת שפיר בזיכיונות בשלושה מתוך שבעה כבישי האגרה המרכזיים בישראל, ולצד זאת ביסוס כוחה על פני מערכי ה"חנה וסע" והשאטלים המרכזיים המובילים לגוש דן, מקנה לה מעמד דומיננטי ביותר שנובע משליטה אסטרטגית בצירים מרכזיים שמהווים פתרונות חיוניים לבלימת פקקים בלב המדינה. כך, היא מחזיקה בשער כניסה חלופי למטרופולין תל אביב, בשער הכניסה הנוסף לירושלים ובציר המהיר המחבר את הצפון למרכז – מה שמעניק לה השפעה עצומה על התנועה והכלכלה הארצית.

46. לצד הזכויות בתחומי תשתית חיונית, שפיר מחזיקה ברישיונות וחוזים רבים מול גורמי ממשלה שאינם נכללים בתוספת לחוק, אך הם בעלי עניין ציבורי מהותי ויוצרים ממשק רגולטורי מתמשך. שפיר היא קבלן תשתיות מרכזי המבצע פרויקטים רבים עבור חברת נתיבי ישראל (נת"י) ורשויות מקומיות (סלילת כבישים, מחלפים ופיתוח תשתיות עירוניות), ומעורבת עמוקות במכרזי ניהול ותכנון של פרויקט המטרו הלאומי בגוש דן. פרויקטים אלו, החולשים על ענף הבינוי והתשתיות, מחייבים ממשק קבוע מול רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), רשויות התכנון ומשרדי ממשלה שונים. כלל החוזים הללו

¹⁸ עמ' 10 למתודולוגיה.



מדינת ישראל הוועדה לצמצום הריכוזיות

מייצרים מערך ממשקים תכופ ורב-שנים, המחזק משמעותית את כוח המיקוח וההשפעה שלה.

47. מעבר לעבודות התשתית השוטפות, שפיר מבצעת עבודות בנייה ופיתוח בהיקף לאומי עבור גופים ממשלתיים מרכזיים, המדגימים את חשיבותה כקבלן ציבורי מרכזי. הקבוצה מבצעת עבודות בנייה ופיתוח בנמלי הים החדשים, הכוללות פיתוח תשתיות ימיות ויבשתיות קריטיות, כגון הקמת רציף התזקינים החדש בנמל המפרץ וניהול ותפעול מנהרת התשתיות במפרץ חיפה; וכן עבודות בינוי, שיפוץ, הרחבה ותחזוקה במבני הכנסת ובקמפוס הלאומי בירושלים, לצד הפעלת פרויקט "חניון הלאום" המשרת את מתחם מוסדות הממשלה.

48. שפיר מתכננת, מממנת, מקימה ומפעילה פרויקטי PPP עבור משרד הביטחון וצה"ל, ובהם פרויקט הקמת שלושה מרכזים לוגיסטיים (מרלו"גים), מתקני הדרכה ומחנות צבאיים. פרויקטים אלו, המבוצעים בחוזים ארוכי טווח, מבטיחים המשכיות והעמקה של הממשקים מול גופי מפתח ביטחוניים, כלכליים וממשלתיים.

49. כפי שתואר, פריסתה הענפה של שפיר על פני תחומי תשתית חיונית רבים, לצד מעורבותה העמוקה בפרויקטים ציבוריים לאומיים, מצריכה ממשקים רגולטוריים תכופים ומתמשכים מול שורה ארוכה של רשויות ומשרדי ממשלה. ריבוי ממשקים זה מעניק לקבוצה קשב ממסדי רב בקרב גופי המדינה, ומבסס את מוכרותה ויכולת ההשפעה הכלל-משקית שלה אל מול קובעי המדיניות.

50. יתרה מכך, בהתאם למתודולוגיה, הפעלת מערך שדלנות מהווה אינדיקציה נוספת ליכולת ההשפעה של תאגיד. הקבוצה מסתייעת בשדלנים (לוביסטים) לייצוג ענייניה מול קובעי מדיניות. השילוב בין מעמדה כ"שחקנית חוזרת", הקשב הממסדי לו היא זוכה והפעלת ערוצי השפעה ישירים, מצביע על התמריצים והכלים העומדים לרשות הקבוצה להפעלת כוח המיקוח שלה. לאור זאת, ההקצאה הנוכחית עשויה להוסיף נדבך נוסף לחשש מפני הגדלת הריכוזיות הכלל-משקית והעצמת כוח המיקוח של הקבוצה.

(ג) סיכום והמלצות הוועדה

51. פעילותה הענפה של שפיר בתחומי תשתית חיוניים ממצבת אותה כגורם בעל ריכוזיות כלל-משקית ניכרת, המחזיק בכוח מיקוח והשפעה משמעותיים מול קובעי המדיניות. עוצמה זו נובעת בעיקר מהחזקותיה בפרויקטי הרכבות הקלות בירושלים ובגוש דן, משליטתה בצירים מרכזיים ובכבישי אגרה, וממעמדה הדומיננטי בענף המחצבות והתעשייה, המתאפיין במבנה אנכי שמייצר זיקה והשפעה פוטנציאלית על היקפי הפעילות ותנאי האספקה בשווקי ההמשך. בסיס כוח זה מתעצם עוד יותר לאור מעורבותה הנרחבת בפרויקטי תשתית, בינוי וזכיינות עבור הממשלה ומערכת הביטחון, המעמיקים את ממשקיה הרגולטוריים השוטפים.

52. רכישת השליטה בבז"א מהווה הקצאה בתשתית קריטית ביותר. מעמדה המרכזי של בז"א נובע מהיותה ספקית דלקים עיקרית לגוש דן ואחד משני מתקני הזיקוק היחידים בישראל. זאת, בפרט לנוכח התוכניות לסגירת פעילות הזיקוק בחיפה, המגבירות את הסיכוי כי בז"א תהפוך בעתיד למתקן הזיקוק המקומי היחיד במדינה – התפתחות



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

המעצימה עוד יותר את חשיבותה האסטרטגית. הקצאת זכות כה מרכזית לגורם ריכוזי מעניקה לזוכה בה כוח מיקוח והשפעה יוצאי דופן מול הדרג הממשלתי, ומגבירה את הסיכון לשבי רגולטורי.

53. השילוב בין מעמדה הריכוזי הקיים של שפיר לבין החשיבות המשקית והריכוזיות החריגה הטמונות בהקצאת בז"א, עומד במוקד הקושי שמעוררת העסקה. הפקדת תשתית אנרגיה קריטית בידי שפיר, שהיא גורם בעל ריכוזיות כלל-משקית ניכרת ועתירת ממשקים ממשלתיים, צפויה להעצים את כוח המיקוח שלה ולייצר תלות גוברת של המדינה בקבוצה בעת שגרה וחירום. חשש ממשי זה מפני השפעה עודפת ושבי רגולטורי, הנובע מריכוז כוחות זה, הוא שמבסס לגישת הרוב את ההצדקה המקצועית למניעת ההקצאה.

54. רכישת השליטה בבז"א – שהיא כשלעצמה גורם ריכוזי – תרחיב את הריכוזיות הכלל-משקית של קבוצת שפיר באופן שיציב אותה בצמרת הגורמים הריכוזיים בישראל, ותביא להגדלה של רמת הריכוזיות במשק כולו.

55. לגישת הרוב בוועדה, בחינת מכלול נסיבות העניין מעלה כי מניעת ההקצאה אינה מעלה חשש לפגיעה משמעותית ברווחת הצרכנים, שהיא אמת המידה המנחה לפי החוק.

56. בהקשר זה יובהר, כי אין בסיס לחשש שלפיו ללא גרעין שליטה או משקיע אסטרטגי, בז"א אינה יכולה להתנהל באופן יעיל, לממן את פיתוחה או לקבל החלטות מיטביות. בז"א היא חברה ציבורית יציבה ורווחית, הפועלת בשוק דואופוליסטי חיוני ומציגה תזרימי מזומנים יציבים, כך שהמשך פעילותה כחברה עצמאית ללא גרעין שליטה אינו מסכן את יציבותה התפעולית או את רציפות אספקת הדלקים במשק. לפיכך לגישת הרוב, החברה יכולה להמשיך ולפעול כפי שפעלה עד כה, מה גם שיתכן כי בעתיד יימצאו לה משקיעים אחרים שיעוררו פחות קושי מבחינת הריכוזיות הכלל-משקית.

57. לעמדת הרוב בוועדה, הצעה להתנות את מתן היתר השליטה בהתחייבויות להשקעה אינה מרפאת את הרחבת הריכוזיות שטמונה בעסקה – ריכוזיות מבנית שצפויה ללוות את הקבוצה ואת המשק הישראלי בעתיד, כשלא ברור אם ומתי המדינה תוכל לתקן אותה.¹⁹

58. עוד נציין, כי בניגוד להמלצות קודמות של הוועדה, לרבות בעניינה של שפיר, לא מדובר כאן במכרז ציבורי, שבו השתתפות גורם מנוסה מאפשרת תחרות במכרז ומשיאה את התועלת הציבורית ממנו.²⁰ בענייננו מדובר בהשקעה בעסקה פרטית, שמניעתה לא מעלה כל חשש לפגיעה משמעותית ברווחת הצרכנים, ומשכך אין הצדקה להרחבה המשמעותית של הריכוזיות הכלל-משקית.

59. לפיכך, לאחר שקילת שיקולי הריכוזיות הכלל-משקית במפורט לעיל, ממליצה הוועדה ברוב קולות (יו"ר הוועדה, מיכל כהן, ומנכ"ל משרד האוצר, ישראל מלאכי) לרשות החברות הממשלתיות שלא לאשר לשפיר את רכישת אמצעי השליטה בבז"א.

¹⁹ במסגרת העסקה, שפיר נדרשת להשקיע סכום ניכר בבז"א, סכום שיסייע לבז"א ויאפשר לה לפעול ולהתפתח באמצעות משאביה בתקופה הקרובה, ואולם הריכוזיות הכלל-משקית המבנית של חיבור בין שני גורמים ריכוזיים משמעותיים עלולה להישאר עם המשק הישראלי לתקופה בלתי מוגבלת וליצור מבנה ריכוזי שחוק הריכוזיות נועד למנוע. התייחסות לחשש מעיוות בשל תועלת בטווח הקצר מופיעה בעמ' 3 למתודולוגיה "בעוד הרווח שעשוי להתקבל כתוצאה מהקצאת זכות לגורם ריכוזי יוכל להיראות בטווח הקצר ולהימדד בכלים ברורים, הפגיעה הצפויה מהגדלת הריכוזיות הכלל-משקית תתרחש על-פי רוב רק בטווח הארוך ותהיה מעורפלת יותר".

²⁰ ראו עת"מ 12912-03-22 שיכון ובינוי בע"מ ואח' נ' מדינת ישראל ואח' (מיום 19 ביוני 2022).



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

60. חבר הוועדה, פרופ' אבי שמחון, נותר בדעת מיעוט, לפיה על אף הרחבת הריכוזיות שטמונה בעסקה, אין למנוע משפיר את רכישת השליטה בבז"א, בתנאי שתתחייב לביצוע השקעות בחברה. עמדתו מפורטת בנספח א' לחוות הדעת.

בכבוד רב ובברכה,

מיקל עיטן
יו"ר ועדת הריכוזיות
והממונה על התחרות



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

נספח א

הנדון: עמדת ראש המועצה הלאומית לכלכלה בגין הגדלת החזקות חברת שפיר בבית זיקוק אשדוד (בז"א)

עמדתי היא כי חרף העובדה שמהלך זה יגדיל את הריכוזיות הכלל-משקית (שכן כל גורם שיחזיק בשליטה בבז"א ייחשב לגורם ריכוזי), יש לתמוך במהלך אישור השליטה על מנת למנוע פגיעה אסטרטגית במשק האנרגיה הישראלי וברווחת הצרכנים.

בשנים האחרונות חוותה חברת בז"א זעזועים ושורת תקלות, בהן קליטת נפט גולמי מזוהם בקיץ 2025 שהסבה לחברה פגיעה כלכלית כבדה, והאירוע הטראגי בפברואר 2026, אשר הובילו, בין היתר, לחוסר יציבות ניהולית ולתחלופה מהירה.

במבט צופה פני עתיד, בז"א ניצבת בפני אתגרי השקעה (CAPEX) משמעותיים הנאמדים בכמיליארד ש"ח. השקעות אלו הינן קריטיות להמשך קיומה של החברה, ונובעות משני מהלכי מאקרו במשק:

1. החלפת המקשרים הימיים: בהתאם למדיניות המשרד להגנת הסביבה, נדרשת החלפה של שני המקשרים הימיים המשרתים את בית הזיקוק – מקשר "שחור" (לדלקים כבדים, עד 2027) ומקשר "לבן" (לתזקיקים קלים, עד 2028). הפרויקט המבוצע באמצעות חברת נמלי ישראל (חנ"י) ימוכרז לגורם מפעיל שלישי, אשר ישית את עלויות ההקמה וההפעלה בחזרה על בז"א באמצעות גביית דמי פריקה. המשמעות המעשית היא שבז"א תידרש לממן בעקיפין תשתיות אלו בעלות של מאות מיליוני שקלים.

2. היערכות לסגירת מתחם בז"ן בחיפה: כיום, הגפ"מ האולפיני המיוצר בבז"א משונע ומטופל במפעלי כרמל אולפינים שבמתחם בז"ן. עם סגירת מתחם בז"ן המתוכננת, בהתאם להחלטות הממשלה, ל-2029, תיוותר בז"א ללא מתקן קליטה וטיפול מקומי, ותידרש לייצא את החומר לחו"ל. מהלך זה מחייב הקמת תשתית אגירה מקומית (מיכלים בקיבולת של כ-7,000 טון) לאחסון שוטף, וכן שימוש במקשר ימי ייעודי לגפ"מ אולפיני ולייבוא גפ"מ (אשר יוקם על ידי חנ"י ויתחבר למקשר ה"שחור" שיהפוך לדו-דלקי). עלויות הקמת המיכלים ומימון מקשרי הגפ"מ נאמדות אף הן במאות מיליוני שקלים.

במצבה הנוכחי, וללא גרעין שליטה המובל על ידי משקיע אסטרטגי בעל איתנות פיננסית, בז"א אינה מסוגלת לממן ולבצע השקעות בסדר גודל כזה. הדברים מתחדדים מעיון בנתונים פיננסיים בסיסיים של בז"א. שווי השוק שלה עומד על 1.44 מיליארד ש"ח (בהשוואה ל 6.1 מיליארד ש"ח של בז"ן) ולרווחיות ממוצעת של 20 מיליון דולר בשנה בחמש השנים האחרונות.

היעדר יכולת השקעה לא רק מסכן את המשך קיומה של בז"א בשנים הקרובות, אלא מהווה איום אסטרטגי ממשי: שינויים פתאומיים בתנאי השוק עלולים להביא לקריסה של בז"א, וללא היערכות מוקדמת של השוק, לפגיעה בתחרות ומכאן לפגיעה קשה ברווחת הצרכנים. יתר על כן – היא תסכל את התוכנית הממשלתית לסגירת בז"ן בחיפה, על כל המשתמע מכך לבריאותם ואיכות חייהם של מאות אלפי תושבי מפרץ חיפה.



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

רציונל זה מתחדד ביתר שאת נוכח אופי ההליך. בניגוד לעמדות שהוצגו על ידי חברים אחרים בוועדה, העובדה שלא מדובר במכרז מרובה משתתפים דווקא מחזקת את הצורך באישור הבקשה. לו היינו בוחנים מספר חלופות של משקיעים פוטנציאליים, היה מקום לשקול את פסילתה של חברה ריכוזית לטובת חברה אחרת שאינה ריכוזית או ריכוזית פחות. אולם, בעת הזו, שפיר היא הגורם היחיד המבקש לקחת על עצמו את השליטה ואת נטל ההשקעות הכבד הנגזר מכך.

לאור כל האמור, אני ממליץ לאשר את בקשת שפיר, אך להתנות אישור זה בהשקעות הנדרשות למימון והקמת תשתיות חיוניות הן לצורך הבטחת מוכנותה של בז"א לעידן שאחרי סגירת בז"ן המתחייבת בהתאם למדיניות ולהחלטות הממשלה בנושא, והן להגברת התחרות בענף ייבוא הגפ"מ, לרווחת כלל צרכני האנרגיה בישראל.