

5. הפוספטים הם תשומה בייצור דשנים שהם בעלי חשיבות רבה לתעשייה הישראלית ולייצוא מישראל. תעשיית הדשנים מעמידה את ישראל כמעצמה עולמית בחדשנות בתחום ומיקום המכרות ומפעלי עיבוד הפוספט תורם תרומה ניכרת לתעסוקה בפריפריה.
6. זיכיונות רותם אמפרט הם חלק בלתי נפרד מתעשיית דשנים זו, ולכן ברי שהשפעתם על המשק מהותית. נוסף על כך, המורכבות הטכנית של התחום ופערי המידע בין המחזיקים בזכויות למקבלי ההחלטות, עלולים להביא לשבי רגולטורי.

רותם אמפרט וקבוצת עידן עופר

7. רותם אמפרט היא חברה פרטית בשליטת כימיקלים לישראל בע"מ (להלן **כי"ל**), העוסקת בכריית ובהשבחת פוספטים, ייצור דשנים, חומצה זרחתית וכימיקלים אחרים. רותם אמפרט מחזיקה ביותר ממחצית הפעילות בתחום הפוספטים ומוכרות כבעלת מונופולין באספקת פוספטים וחומצה זרחתית.³
8. קבוצת עידן עופר פועלת בישראל באמצעות תאגידיים רבים, המרכזיים שבהם הם: **כי"ל**, בתי זיקוק לנפט בע"מ (להלן **בז"ן**), צים שירותי ספנות משולבים בע"מ (להלן **צים**) וקנון הולדינגס בע"מ (להלן **קנון**).
9. קבוצת עידן עופר נחשבת לגורם ריכוזי מכוח מספר חלופות בחוק, הקבוצה כוללת תאגיד ריאלי משמעותי בשל מחזור מכירות ואשראי הגבוהים מהרף הקבוע בחוק,⁴ וכן בשל היקף הפעילות של הקבוצה שעולה על מחצית מכלל הפעילות בארבעה תחומי תשתית חיונית: זכויות כרייה (פרט 8.1 לתוספת), זיקוק דלק (פרט 10.2 לתוספת), רישיון ספק גז לייצור גפ"מ (פרט 11.3 לתוספת) וזיכיון ים המלח (פרט 13.1 לתוספת).⁵
10. לקבוצה זכויות בתחומי תשתית חיונית נוספים, בהם שיווק דלק (פרט 10.1 לתוספת),⁶ שיווק אחסנה וייצור גפ"מ (פרט 11 לתוספת). **כי"ל**, **בז"ן** וחברות נוספות בקבוצה הוכרזו על ידי הממונה על התחרות כבעלות מונופולין בתחומי פעילות הקשורים לפעילות בתשתיות חיוניות שונות. הקבוצה מחזיקה גם ברישיונות קבועים ומותנים להפעלת מתקני ייצור חשמל בטכנולוגיה קונבנציונלית וקוגנרציה (פרט 6.4 לתוספת) והיא בין יצרניות החשמל הפרטיות המובילות בישראל.
11. מבחינה מאקרו-כלכלית, מחזור המכירות הקובע של הקבוצה והאשראי הקובע של הקבוצה מציבים אותה בראש רשימת התאגידיים הריאליים המשמעותיים (שמוחזקים בידיים פרטיות).
12. הוועדה דנה וניתחה את השפעת הקבוצה מבחינת ריכוזיות כלל-משקית במספר חוות דעת קודמות, ביניהן: חוות הדעת בעניין היתר חקירה של פצלי שמן,⁷ חוות דעת בעניין צומת אנרגיה,⁸ וחוות דעת בעניין התרחבותה בתחום החשמל כפוף להתחייבות לא לפעול בתחום

³ הכרזה בדבר קיום מונופולין: פוספטים בנגב בע"מ – בעלת מונופולין בתחום הפוספטים (25.12.1988). **רשות התחרות** 4100059, וכן הכרזה בדבר קיום מונופולין: רותם דשנים בע"מ – בעלת מונופולין בתחום חומצה זרחתית (25.12.1988). **רשות התחרות** 4100049. חברת פוספטים בנגב נרכשה על ידי חברת רותם דשנים בע"מ מקבוצת עידן עופר.

⁴ סעיף 4(א)(1)(א)(2) לחוק.

⁵ סעיף 4(א)(2) לחוק.

⁶ באמצעות ORL Trading Ltd שנשלטת על ידי **בז"ן**.

⁷ חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בדבר הקצאת זכות להיתר חקירה של פצלי שמן לרותם אמפרט נגב בע"מ (31.7.2016).

⁸ חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין הענקת רישיון ייצור חשמל לחברת צומת מקבוצת החברה לישראל (7.8.2017).

התקשורת.⁹ בניתוח הקבוצה בחוות הדעת, הוועדה עמדה על כך שמדובר בקבוצה הריכוזיות ביותר במשק.

13. בשנת 2019 נפרדה הקבוצה מהחזקותיה ברשת מדיה בע"מ (להלן **רשת**), שבה שלטה. רשת היא אחד מערוצי הטלוויזיה שזוכים לשיעורי הרייטינג הגבוהים ביותר. רשת משדרת גם שידורי חדשות. הוועדה ראתה בתחום התקשורת ענף חריג במידת ההשפעה הפוטנציאלית שיש לו ביצירת כוח מיקוח מול קובעי מדיניות, השפעה שמתעצמת כשמדובר בכלי תקשורת מרכזי כמו רשת. היפרדות זו, הקטינה משמעותית את כוח המיקוח שבידי הקבוצה, ואת הריכוזיות הכלל-משקית שלה, אך גם לאחר מכירת רשת נותרה הקבוצה ריכוזית מאוד.¹⁰
14. הקבוצה מפעילה שדלנים שפועלים להשפיע על קובעי המדינות עבור כ"ל.¹¹ כמו כן, התאחדות התעשיינים בישראל שמנכ"ל מפעלי ים המלח משמש בה כחבר נשיאות ויו"ר ועדת איכות הסביבה, פועלת להשפיע על קובעי המדיניות בתחומי הכימיה, הפרמצבטיקה ואיכות הסביבה באמצעות שדלנים.¹² אלו עשויים להצביע על תמריצי הקבוצה לפעול ולהשפיע על קובעי מדיניות בתחומים אלו.
15. נוסף על אלו, פעילות רותם אמפרט בדרום הארץ וחשיבותה לתעסוקה באיזור עשויה לאפשר לה לעשות שימוש בוועד העובדים על מנת לחזק את כוח המיקוח וההשפעה שלה על מקבלי החלטות, בעניינים שבהם לעובדים ולרותם אמפרט אינטרס קרוב.¹³

השפעת הקצאת הזכות על הקבוצה – ותועלת מההקצאה לקבוצה

16. כמתואר, מדובר בהקצאה של מחצבים בעלי עתודות מוגבלות לזמן מוגבל, שרק מאריכה את הזכות שכבר שנים בידי רותם אמפרט. מצד שני, תעשיית הדשנים שבידי קבוצת עידן עופר יחד עם יתר החזקותיה, בתחום האנרגיה, מעניקים לקבוצה כוח מיקוח והשפעה. בהחזקות אלו לקבוצה ממשקים רבים, משמעותיים ומורכבים מול משרדי ממשלה רבים, ביניהם: משרד האנרגיה, רשות המסים, רשות מקרקעי ישראל והמשרד להגנת הסביבה. המורכבות הטכנית והרגולטורית של הפעילות בתחום עשויה אף להביא את קובעי המדיניות שעוסקים בתחום לשבי רגולטורי, כאמור. בפרט, החזקת הקבוצה בזכויות חכירה למפעלי הפוספט שנים רבות, ושליטתה בזיכיון למפעלי ים המלח עד שנת 2030, מגבירים את כוח המיקוח וההשפעה שכלולים בהקצאה.
17. לצד החובה לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית, סעיף 5(ה) לחוק מורה כי הפעלת הסמכויות תיעשה באופן המבטיח שלא תיגרם פגיעה משמעותית ברווחת הצרכנים.¹⁴ מכאן, שגם במקרים שבהם ההקצאה צפויה להגדיל את הריכוזיות הכלל-משקית, יש לבחון אם יש בצידה תועלת משמעותית העשויה להצדיקה. במקרה דנן, קיימות תועלות מיוחדות בהקצאת הזיכיונות לרותם אמפרט. רותם אמפרט שמחזיקה כאמור, במפעלים שבהם מעבדים את הפוספט

⁹ חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין מתן רישיונות חשמל לקבוצת עידן עופר כפוף להתחייבותה שלא לפעול בתחום התקשורת בישראל (2.1.2019)

¹⁰ נזכיר כי היפרדותה של הקבוצה מרשת וצמצום הריכוזיות של הקבוצה, נעשו על מנת לאפשר לקבוצה להתרחב בתחום החשמל, וכללו גם התחייבות כי הקבוצה לא תעסוק בתחום התקשורת גם בעתיד.

¹¹ נלקח מאתר האינטרנט של הכנסת (נצפה ביום 24 בדצמבר 2019) בכתובת: <https://main.knesset.gov.il/About/Lobbyist/Pages/Lobbyist.aspx>

¹² ראו אתר התאחדות התעשיינים: <https://www.industry.org.il/%D7%A0%D7%A2%D7%9D-%D7%92%D7%95%D7%9C%D7%93%D7%A9%D7%98%D7%99%D7%99%D7%9F>

¹³ עמודים 10-11 למתודולוגיה.

¹⁴ לשון סעיף 5: "הוראות סעיף זה יחולו על אף האמור בכל דין, ובלבד שהפעלת הסמכות לפיהן תעשה באופן שיבטיח כי לא תיגרם פגיעה משמעותית ברווחת הצרכנים."

בישראל היא הגורם היעיל ביותר לכריית פוספט. עיבוד יעיל תורם לתעשיית הפוספט, להעסקת עובדים בתחומי הפוספט והדשן ולתחרותיות הייצוא מישראל. תועלות אלו עלולות להצטמצם במקרה שהזיכיונות יועברו לגורם אחר שאינו מחזיק במפעלים, ותיווצר חוליית ביניים שתעסוק בכרייה בלבד. יתר על כן, עמדת משרד האנרגיה היא כי מניעת ההקצאה מרותם אמפרט עשויה לפגוע באופן קשה בפעילות בתחום. לפי המתודולוגיה, במקרים כאמור, שבהם החלטה שלא להקצות זכות לגורם ריכוזי כלשהו תוביל לפגיעה קשה בתשתית החיונית שבבסיס הזכות או בפיתוחה, יינתן משקל מוגבר לתועלות שעשויות לקום משימור או מפיתוח התשתית על ידי הגורם הריכוזי.¹⁵

18. ראוי לציין, כי מוטב היה אילו הקרקעות שעליהם פועלים מפעלי הפוספט הוכרו לרותם אמפרט לתקופות שתואמות את התקופות של רישיונות הכרייה. במצב כזה ניתן היה לשקול להקצות את הזיכיונות לגורם אחר שהיה יכול לחכור את המפעלים ולעשות בהם שימוש לעיבוד הפוספט. יתכן כי במצב כזה, היה ניתן לקיים הליך תחרותי ביחס להקצאת הזכות שמלבד תועלותו להקצאה יעילה של המשאב הציבורי, יתכן שהיה בו כדי לתרום להפחתת הריכוזיות הכלל-משקית של קבוצת עידן עופר.

המלצה

19. הדיון בהארכת הרישיונות החל לפני חודשים רבים, כשבשלב ראשון נתבקשה הארכת הזיכיון לתקופה של 9 שנים. לאחר דיון בפנייה, קוצרה ההארכה בהמלצת החשב הכללי לתקופה של שלוש שנים שבמהלכה עשוי להתפרסם מכרז לזיכיונות במכרות פוספט נוספים. מכרות אלו, עשויים לאפשר פעילות פוספט משמעותית בישראל לשנים רבות. אם יתברר בתום התקופה, כי יש עתיד לתעשיית הפוספט בזיכיונות נוספים אלה, גורמים נוספים עשויים להתעניין בהשקעות ובפעילות בתחום, ואז נכון יהיה לשקול פעם נוספת, שיקולי ריכוזיות כלל-משקית בהקצאת הזיכיונות לרותם אמפרט.

20. ואולם, בשלב זה, שעתודות הפוספט בישראל מתדלדלות ורותם אמפרט היא היחידה שבידיה אמצעים לעיבוד פוספט, התועלת שבהארכת תקופת הזיכיונות לרותם אמפרט עולה על החשש מהגדלת הריכוזיות הכלל-משקית שלה, בפרט כשמדובר בתקופה של שלוש שנים בלבד.

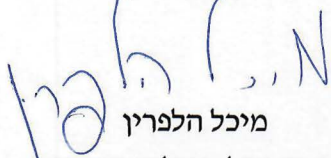
21. בהתאם לסעיף 18 לחוק, שקילת שיקולי ריכוזיות כלל-משקית והיוועצות בוועדה נדרשת רק במצבים שבהם לא התקיימו הליכים בהתאם לחוק בעשר השנים שקדמו להקצאה. אם כן, הארכת הזכות לתקופה קצרה בת שלוש שנים עלולה היתה להביא למצב שבו למאסדר לא תהיה סמכות לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית תוך היוועצות בוועדה, ולוועדה לא תהיה סמכות לייעץ, במועד האמור, בעת בחינת הארכה נוספת של ההקצאה.

22. נוכח האמור, אנו ממליצים כי בנסיבות העניין כתנאי להקצאה, רותם אמפרט תתחייב לאפשר למאסדר לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית ולהיוועץ בוועדה ביחס להארכה נוספת בעתיד, ותצהיר כי לא תטען ביחס לסמכויות המאסדר והוועדה בעניין זה, והמאסדר (מנהל מינהל אוצרות הטבע) יסכים גם הוא לפעול בהתאם, דהיינו לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית ולהיוועץ בוועדה במקרה שישקול להקצות את הזיכיון לתקופה נוספת. רותם אמפרט והממונה על המכרות נתנו את הסכמתם לאמור.

¹⁵ ראו עמ' 17 במתודולוגיה.

23. לאור התקופה הקצרה של הארכת הזכות, העובדה שמדובר במחצבים מוגבלים והיעילויות המיוחדות בהקצאת הזכויות לרותם אמפרט שמחזיקה במפעלים לעיבוד פוספטים, המלצת הוועדה היא להאריך את זכויות הכרייה בשלוש שנים כפוף לתנאי האמור.

בכבוד רב,



מיכל הלפרין

הממונה על הגבלים עסקיים

יו"ר הוועדה לצמצום הריכוזיות