  
**מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות**

ירושלים, ‏‏‏‏‏‏‏ד' בסיון תשפ"ג

‏‏‏24 במאי 2023

-הודעה לעיתונות-

**ועדת הריכוזיות נותנת אור ירוק לאלקטרה, אשטרום, כלל תעשיות והפניקס להשתתף במכרז על תחנת כוח חדשה שתוקם בשורק.**

**אישור השתתפותן של או.פי.סי, שפיר ושיכון ובינוי במכרז מוטל בספק**

הוועדה לצמצום הריכוזיות פירסמה היום (יום ג') את המלצתה ביחס להשתתפות שורה של גורמים ריכוזיים במכרז על תחנת כוח שצפויה לתת מענה (חלקי) למצוקת החשמל בגוש דן בשנים הבאות.

הפרויקט, שייערך בשיטת BOT, יכלול תכנון, מימון, הקמה והפעלה של תחנת כוח בשורק, בהספק מותקן של 600-900 מגה-וואט. הזוכה יפעיל ויתחזק את התחנה 25 שנים. הפעלתה התקינה והשוטפת של תחנת הכוח שתוקם במכרז זה חיונית ביותר למשק החשמל, על רקע התפתחות והתקדמות ההספק מאנרגיות מתחדשות, ובייחוד, מדובר בהקצאה רבת חשיבות מבחינת היקפה ומבחינת נחיצותה לשמירה על אמינות האספקה ושרידות המערכת באזור גוש דן.

בהרכבן של שבע מתוך הקבוצות שהשתתפו בשלב המיון המוקדם במכרז, ואף צלחו אותו, לקחו חלק הגורמים הריכוזיים: אלקטרה, שפיר, משאב (מקבוצת כלל תעשיות), הפניקס, אשטרום, שיכון ובינוי ואו.פי.סי.

חוק הריכוזיות מחייב מאסדרים לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית שעניינם "מניעת הרחבת הפעילות של גורם ריכוזי, **בשים לב לתחומי הפעילות הנוגעים לעניין ובהתחשב בזיקה ביניהם**".

המלצת הוועדה ביחס לאלקטרה, אשטרום, כלל תעשיות והפניקס

לקבוצת אלקטרה פעילות נרחבת בתחומי תשתית חיונית, שכוללת בין היתר שיווק גפ"מ וגז טבעי, כבישים, אוטובוסים וסלולר. יחד עם זאת, הקבוצה אינה ספקית יחידה במרבית תחומי התשתית החיונית שבהם היא פועלת, וכוח המיקוח שלה מול המאסדרים שמולן היא מתנהלת מוגבל. כמו כן, קבוצת אלקטרה נחשבת לריכוזית בשל מחזור מכירות ואשראי מהגבוהים במשק, אך הם נוגעים ברובם לפעילויות שאינן בתחומי תשתית חיונית ובעיקר לתחומי הקמעונאות והשירותים.

אשטרום היא גורם ריכוזי רק בשל האשראי הקובע שלה, שנובע בעיקר מעבודות קבלנות בנייה ולא מהחזקותיה בתחומי תשתית חיונית. בתחומי תשתית חיונית היא מחזיקה כיום רק במחצבה בשורק (ואחת נוספת ביו"ש). לכן אין חשש מאישור ההקצאה לקבוצה זו משיקולי ריכוזיות כלל-משקית, אף אם תזכה במכרז אשכול, שבו היא מתחרה, ותהפוך לשחקנית גדולה מאוד בתחום החשמל.

לכלל תעשיות ולקבוצת בלווטניק פעילויות לא מעטות בתחומי תשתית חיונית, העיקריות שבהן הן מפעל המלט נשר, ורשת 13 ומהדורת החדשות שהיא משדרת. ואולם, ריכוזיותה הכלל-משקית של קבוצת בלווטניק כמו גם מחזור המכירות הקובע שלה, הצטמצמו באופן ניכר בשנים האחרונות בד בבד עם היחלשות מעמדה וכוח השוק של נשר בשל התפתחות התחרות בתחום המלט. החזקתה בערוץ 13 ללא פעילות משמעותית נוספת בתחומי תשתית חיוניים אחרים, וללא מחזורי מכירות ואשראי גבוהים, אינה חוצה את הרף שמביא לפסילתה במכרז.

בתחום ייצור החשמל, אלקטרה, אשטרום וכלל תעשיות אינן שחקניות פעילות כיום (או שאינן בעלות פעילות ניכרת), ואין להן החזקות בעלות זיקה ממשית לפעילות בתחום ההקצאה שזכייה בפרויקט עלולה לאפשר להן הפעלת כוח מיקוח לעברן, או שעלולות לאפשר להן למנף את כוחן בהן לעבר פעילותן בתחנת הכוח שורק. מעבר לכך, לקבוצות אלו ניסיון עשיר במגוון רחב של פרויקטים בתחומי תשתית רבים. לכן, בהשתתפותן בהליך הקצאה זה טמונות תועלות צרכניות ממשיות שמצדיקות, את אי מניעת השתתפותן במכרז – התרומה לתחרות בהליך התחרותי למכירת התחנה והתחרות העתידית בשוק אספקת החשמל ללקוחות, והתועלות הנוספות מכניסתן לענף.

הפניקס היא גוף פיננסי מוסדי מהגדולים בישראל. פעילותה הפיננסית של הפניקס שגדלה משנה לשנה מעניקה לקבוצה כוח מיקוח והשפעה, ומציבה אותה כגורם ריכוזי רב עוצמה. ואולם, הפניקס אינה שולטת בתחומי תשתית חיונית ואינה תאגיד ריאלי משמעותי, ולכן הגידול בריכוזיות כתוצאה מזכיית קבוצה שכוללת את הפניקס אינו מצדיק את פסילת השתתפותה.

לכן המלצת הוועדה לגבי **אלקטרה, אשטרום, כלל תעשיות והפניקס** היא לאשר את השתתפותן במכרז.

המלצת הוועדה ביחס לשפיר

שפיר היא גורם ריכוזי עם זרועות רבות בתחומי תשתית חיונית רבים שמציבות אותה בין הגורמים בעלי הריכוזיות הכלל-משקית הגבוהה ביותר במשק. ככזאת, שפיר היא בעלת כוח מיקוח והשפעה רבים מול קובעי המדיניות, בעיקר בזכות שליטתה בקווי הרכבת הקלה בירושלים, בשל פעילותה הצפויה בתחום חלוקת הגז הטבעי ובשל מעמדה הדומיננטי בענפי המחצבות והתעשייה. היום, שפיר אינה שחקנית בתחום החשמל. במצב כזה, התועלת לתחרות במכרז ולתחרות בשוק אספקת החשמל, כתוצאה מהתמודדותה של שפיר במכרז על תחנת הכוח שורק, תצדיק את הגידול בריכוזיות הכלל-משקית שלה.

שפיר ניגשה למכרז על רכישת תחנת הכוח אשכול. לפיכך, זכייה של שפיר בשורק בתרחיש שבו תזכה גם באשכול (שצפויה לפעול גם היא על פי מודל השוק ולספק חשמל לאותם אזורים), תהפוך אותה לאחת מיצרניות החשמל הפרטיות הגדולות ביותר. זאת, בצירוף פעילויותיה הרבות והמרכזיות בתשתיות חיוניות, תעצים את ריכוזיותה הכלל-משקית במידה רבה ולכן בתרחיש שבו תזכה שפיר באשכול ממליצה הוועדה לשקול פעם נוספת שיקולי ריכוזיות כלל-משקית ביחס להתמודדותה על שורק ולהיוועץ פעם נוספת עם הוועדה.

המלצת הוועדה ביחס לשיכון ובינוי

שיכון ובינוי היא קבוצה ריכוזית מאוד, שמחזיקה בזכויות משמעותיות בתשתיות חיוניות למשק – בתחומי האנרגיה ותשתיות התחבורה. שיכון ובינוי, דומיננטית מאוד בתחום ייצור החשמל – היא אחת משתי יצרניות החשמל הפרטיות הגדולות (מחזיקה בהספק של כ-2040 מגה-וואט בגז טבעי בלבד). החזקותיה בחשמל כוללות שתיים מבין התחנות שנמכרו עד כה במסגרת הרפורמה, שהן חלק מאותה אסדרה של תחנת הכוח שורק.

זכייה אפשרית של שיכון ובינוי תגדיל עוד יותר את אחיזתה בתחום החשמל ואת השפעתה וכוח המיקוח שבידיה מול הרגולטורים האחראיים על אסדרת שוק החשמל, אם כי החשש מזכייה בתחנה זו פחות בהשוואה לזכייה באשכול שלגביה המליצה הוועדה באופן נחרץ כי יש לפסול את השתתפותה.   
כמו כן, לאחר הזכייה בשורק ההספק הכולל שיהיה בידיה של שיכון ובינוי יהיה מתחת לרף ההחזקות הקבוע בתקנות משק החשמל כרף מרבי לייצור חשמל על ידי יצרן פרטי.

על אף האמור, זכייה של שיכון ובינוי במכרז עשויה לעורר חששות תחרותיים הנוגעים לצרכי מערכת החשמל ולמגבלות מערכת ההולכה, למיקומה הגיאוגרפי של תחנת שורק וקרבתה למתקנים נוספים שבשליטת שיכון ובינוי, ולכך ששורק תהיה חלק מאותה אסדרה של מתקנים אלו. שיקולים אלו ייבחנו היטב במסגרת בחינת התחרות הענפית שתתבצע. אם הבחינה הענפית תפיג את החששות שייבדקו ביחס לפגיעה בתחרותיות הענפית, עמדת הוועדה היא לאשר את השתתפותה של שיכון ובינוי במכרז ולאפשר את זכייתה בהקצאה. ואולם, אם תוצאות הבחינה הענפית ילמדו על כך שזכייתה עשויה לפגוע בקידום התחרותיות הענפית בתחום, יהיה צורך לשקול פעם נוספת שיקולי ריכוזיות כלל משקית, ובפרט את החשש מפגיעה ברווחת הציבור ואת הגידול בריכוזיות הכלל-משקית שקשורים בכוח המיקוח של הקבוצה בתחום החשמל.

השפעת ההקצאה לאו.פי.סי

בעבר קבוצת התאגידים שבשליטת עידן עופר נחשבה לקבוצה הריכוזיות ביותר במשק. מאז, מכרה הקבוצה את החזקותיה ברשת מדיה ובחברת החדשות ובבתי זיקוק לנפט בע"מ שבהן שלטה. מהלכים אלו, הקטינו משמעותית את מכירותיה ללקוחות בישראל ובאופן כללי את הריכוזיות הכלל-משקית שלה, ועדיין מדובר בקבוצה עם פעילות כלכלית מהגדולות במשק, עם נכסים ייחודיים וחיוניים למדינה – זיכיון ים המלח, פעילות הפוספטים, וחברת הספנות צים – ובאחת מיצרניות החשמל הפרטיות הגדולות ביותר.

ככל שאו.פי.סי לא תזכה במכרז על תחנת הכוח אשכול, שבו היא מתמודדת, אזי הוועדה אינה מביעה עמדה ביחס להשתתפותה במכרז, בהתאם להסכמת הוועדה בעניין הרחבת פעילות הקבוצה בתחום ייצור החשמל בתמורה למכירת החזקותיו של מר עופר בתחומי התקשורת.

אם או.פי.סי תזכה בהקצאה בשורק בנוסף לזכייה באשכול, אזי סך ההספק המותקן שיהיה בידיה יעלה מעל הרף שנקבע בתקנות, ואז בהתאם להסכמות תוכל הוועדה לבחון את השפעת הזכייה בשורק (יחד עם החזקה באשכול) על הריכוזיות הכלל-משקית. לכן, אם או.פי.סי תזכה בתחנת אשכול, ממליצה הוועדה לשוב להיוועץ בה ביחס לשיקולי ריכוזיות כלל-משקית בהקצאת הזכות לקבוצה.

ועדת הריכוזיות היא ועדה שפועלת מכח החוק לקידום תחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד – 2013 ותפקידה לייעץ למאסדרים בהקצאת תשתיות חיוניות לגורמים ריכוזיים. חברי הוועדה הם מיכל כהן, הממונה על התחרות שמשמשת כיו"ר הוועדה, עו"ד שלומי הייזלר, מנכ"ל משרד האוצר, ופרופ' אבי שמחון, ראש המועצה הלאומית לכלכלה.

