



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

ירושלים, לי בניסן התשע"ו
8 במאי 2016

לכבוד
מר יוסי וירצבורגר
הממונה על ענייני הנפט
משרד התשתיות, האנרגיה והמים
רחוב הרטום 14, ת.ד. 36148
ירושלים, 9136002

בדואר ובאמצעות פקס 02-5316147

הנדון: חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בדבר הקצאת זכות לגורמים ריכוזיים במסגרת פתיחת המים הישראליים לחיפושי גז ונפט

סימוכין: מכתבך מיום 28 בינואר 2016; מכתב הוועדה מיום 25 בפברואר 2016

הריני מתכבדת להעביר לעיונכם את חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות (להלן: "הוועדה") בעניין שבנדון.

1. בהתאם להוראות סעיפים 5 ו-6(א) לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן: "חוק הריכוזיות"), הוועדה התבקשה לייעץ למשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (להלן: "משרד האנרגיה") בעניין השתתפות אפשרית של גורמים ריכוזיים בהליך התחרותי לקבלת זכות חיפוש של גז ונפט במים הכלכליים והטריטוריאליים של ישראל.

2. ביום 25 בפברואר 2016 ובהתאם לסעיף 6(ב) לחוק הריכוזיות, הודיעה הוועדה כי בכוונתה לייעץ למשרד האנרגיה בעניין הקצאת הזכות האמורה.

כללי – תיאור הפניה

3. על-פי המתואר בפניה, משרד האנרגיה שוקל להעניק זכויות חיפוש גז ונפט בתוך המים הכלכליים והטריטוריאליים של ישראל, וזאת לפי הוראות חוק הנפט, התשי"ב-1952 (להלן: "חוק הנפט") המסדיר הענקת זכויות חיפוש כאמור.¹
4. נכון להיום, העניק משרד האנרגיה זכויות נפט שונות מכוח חוק הנפט לכ-30 גופים שונים. מרבית הגופים מחזיקים במספר מועט של זכויות נפט, אך שישה מהם מחזיקים בשבע זכויות נפט או יותר, כל אחד.²

¹ חוק הנפט מאפשר להעניק זכויות חיפוש נפט מסוגים הבאים: היתר מוקדם – הניתן למשך 18 חודשים והמאפשר לבצע סקרים משלימים בנוגע להימצאותם של משאבי טבע בשטח מוגדר; רישיון – הניתן למשך שלוש שנים (עם אפשרות הארכה) והמאפשר לבעליו לבצע קידוחי ניסיון ופיתוח, ולהפיק נפט או גז; וחזקה – הניתנת בכפוף לכך שהממונה על ענייני הנפט במשרד האנרגיה השתכנע כי מדובר בתגלית גז. חזקה ניתנת למשך 30 שנה עם אפשרות להארכה. יוסף, כי קבלת החזקה מאפשרת הפקה אך מחייבת את מקבל הזכות לפתח את המאגר.

² נובל אנרג'י, דלק קידוחים שותפות מוגבלת, אבנר חיפושי גז ונפט שותפות מוגבלת, AGR Petroleum Services, Frenum Investments Limited, Holdings AS והזדמנות ישראלית מקורות אנרגיה שותפות מוגבלת.



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

5. בפנייתנו לוועדה מסר משרד האנרגיה כי הוא רואה יתרון בכניסה של גופים ישראלים חדשים לתחום חיפוי הנפט והגז, המתאפייין בין היתר בכך שהוא עתיר השקעות. לאור זאת, ביקש משרד האנרגיה את התייחסותה של הוועדה לאפשרות שגופים המופיעים ברשימת הגורמים הריכוזיים ישתתפו גם הם בהליך התחרותי לפי חוק הנפט כאמור ויוכלו לקבל זכות לחיפוש גז ונפט.

6. בשלב זה אין בידי משרד האנרגיה מידע לגבי זהות הגופים אשר עשויים להיות מעוניינים להשתתף בהליך התחרותי המתואר.

המסגרת הנורמטיבית

7. בהתאם לסעיף 5(ב) לחוק הריכוזיות, מאסדר המבקש להקצות זכות לגורם ריכוזי "לא יעשה כן [...] אלא לאחר ששקל שיקולי ריכוזיות כלל-משקית, בהתייעצות עם הוועדה לצמצום הריכוזיות."

8. לפי סעיף 2 לחוק הריכוזיות, הקצאה של "זכות" כוללת מתן רישיון, התקשרות בחוזה והעברת החזקה בשיעור משמעותי (או מתן אישורים בקשר אליהם).³ בהתאם להוראות סעיף 3 לחוק, "הקצאת זכות" לגורם ריכוזי כוללת, בין היתר, הקצאה של זכות לגורם ריכוזי כאמור בתחום תשתית חיונית.

9. בענייננו, משרד האנרגיה מבקש להקצות זכות בתחום פעילות שלגביו מוענקת זכות נפט או היתר מוקדם לפי חוק הנפט. תחום פעילות זה מנוי בפרט 7.1 לתוספת לחוק הריכוזיות ומכאן שמדובר בהקצאת זכות בתחום תשתית חיונית.

חנות דעת הוועדה

10. פניית משרד האנרגיה הופנתה לוועדה בשלבים מוקדמים מאד, כאשר ההליכים לגביה מצויים בשלבי גיבוש ראשוניים בלבד.

11. חוק הריכוזיות מחייב את המאסדר לפנות לוועדה בשלב מוקדם ככל האפשר וזאת על מנת להגן על הוודאות הרגולטורית, על הוודאות העסקית של גורמים ריכוזיים המבקשים כי תוקצה להם הזכות ועל יעילותם של הליכי ההקצאה.⁴ יחד עם זאת, כאמור בדברי ההסבר להצעת חוק הריכוזיות, "ייתכנו מצבים שבהם לא יהיה ניתן לשקול שיקולים כאמור בשלב מוקדם וטרם השתתפות של גורמים שונים בהליכי ההקצאה. אמת המידה היא אפוא שקילת שיקולים בשלב מוקדם ככל האפשר, בכפוף לצורך ולנסיבות העניין".⁵

³ ראו הגדרות "הקצאה", "זכות" ו"רישיון" בסעיף 2 לחוק הריכוזיות.

⁴ ראו סעיף 6(א) לחוק הריכוזיות ודברי ההסבר להצעת חוק הריכוזיות, בעמוד 1093.

⁵ שם, שם.



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

12. בשלב זה, שבו כלל לא ידוע מיהם הגורמים הריכוזיים אשר יהיו מעוניינים להגיש את מועמדותם להליך התחרותי שיוזם משרד האנרגיה, וממילא לא ידוע מי יוכל להשתתף במכרז עצמו, הוועדה סבורה שלא ניתן להצביע על גורם ריכוזי מסוים שלגביו יש מקום להמליץ לוועדת המכרזים, כי לא ישתתף בהליך המיון המוקדם.

13. נקודה זאת מתחדדת בשל מאפייני הענף ובשים לב לריכוזיות השוררת בו. שיקולי ריכוזיות כלל משקית צריכים להישקל על רקע מכלול נסיבות העניין ובכלל זה מאפייני הענפים ומאפייני התחרות הענפית בהם. מדובר בבדיקה מורכבת והוועדה סבורה שיש לבצעה בשלב מאוחר יותר, לאחר גיבוש רשימת הגורמים אשר מעוניינים בקבלת הקצאה וגיבוש מתווה ההקצאה בידי משרד האנרגיה.

14. זאת ועוד, בשל החשיבות שיש לייחס לכניסה של גורמים חדשים לענפי חיפושי הנפט והגז, כמפורט בפניית משרד האנרגיה והיותו של תחום זה עתיר השקעות, רואה הוועדה לנכון להבהיר, כי שקילת שיקולי ריכוזיות כלל משקית לגבי הקצאת הזכות תיעשה תוך שיילקח בחשבון מיעוט המתחרים בענף וחשיבות פתיחתו לתחרות. שיקולים אלה יובאו בחשבון אף בשים לב להוראת סעיף 5(ה) לחוק הריכוזיות לפיה הפעלת הסמכות לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית תיעשה "באופן שיבטיח כי לא תיגרם פגיעה משמעותית ברווחת הצרכנים."

15. לאור האמור, הוועדה ממליצה למשרד האנרגיה לשוב ולהתייעץ עם הוועדה עם גיבוש הגורמים המעוניינים בקבלת הקצאה וגיבוש מתווה ההקצאה בידי משרד האנרגיה וממליצה, בשלב זה, שלא לפסול מראש גורם ריכוזי כלשהו מהשתתפות בהליך ההקצאה.

בכבוד רב,

מיכל הלפחין
הממונה על הגבלים עסקיים
יו"ר הוועדה לצמצום הריכוזיות