



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

ירושלים, כ"ה בתמוז התשע"ו  
31 ביולי 2016

לכבוד

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

בדואר אלקטרוני ובאמצעות פקס 02-5316147

**הנדון: חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בדבר הקצאת זכות להיתר חקירה  
של פצלי שמן לרותם אמפרט נגב בע"מ**

סימוכין: מכתבך שהתקבל ביום 21.1.2016; מכתב הוועדה מיום 10.2.2016; הודעתך בדוא"ל  
מיום 13.4.2016

בהמשך להתכתבות שבסימוכין ולמידע הנוסף שנמסר לידי הוועדה לצמצום הריכוזיות (להלן גם:  
"הוועדה") בנושא שבנדון, אני מתכבדת להעביר את התייחסות הוועדה כדלקמן:

1. בפנייתך התבקשה הוועדה ליעץ למשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (להלן:  
"משרד האנרגיה") בעניין האפשרות להקצות זכות להיתר חקירה של פצלי שמן באזור  
מישור רותם לחברת רותם אמפרט נגב בע"מ (להלן: "רותם אמפרט"), וזאת בהתאם  
להוראות סעיפים 5 ו-6(א) לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013  
(להלן: "החוק").

2. ביום 10.2.2016 הוועדה הודיעה כי בהתאם לסעיף 6(ב) לחוק בכוונתה ליעץ למשרד  
האנרגיה בנושא שבנדון.

3. לאחר דיון בפנייתך, ממליצה הוועדה שלא להקצות זכות להיתר חקירה של פצלי שמן  
לרותם אמפרט משיקולים של ריכוזיות כלל-משקית, והכל כפי שיפורט להלן.

**א. הפניה והרקע לה**

4. פצלי שמן הם מחצב המשמש להפקת נפט ומהווה מקור אנרגיה חלופי לנפט.
5. על-פי המידע שנמסר לוועדה על-ידי משרד האנרגיה, המשרד שוקל להעניק לרותם אמפרט  
תעודת היתר לחקירה של פצלי שמן באזור מישור רותם בשטח המשתרע על-פני כשלושה  
קמ"ר.



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

6. פרט 8.1 לתוספת לחוק קובע כי רישיון חיפוש או זכות כרייה כמשמעותם לפי פקודת המכרות הוא תחום תשתית חיונית. מכיוון שרותם אמפרט היא גורם ריכוזי לפי סעיף 4 לחוק, הענקת תעודת היתר לחקירה לרותם אמפרט מחייבת את משרד האנרגיה לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית בהתייעצות עם הוועדה בהתאם לסעיף 5 לחוק. מכאן פנייתו.
7. במקביל, בכוונת המשרד להעניק תעודת היתר לחקירה של פצלי שמן בשטח נוסף של ארבעה קמ"ר במישור רותם לשובל – TTU בע"מ (להלן: "שובלי") שאינה גורם ריכוזי.
8. על-פי המידע שהתקבל ממשרד האנרגיה, בקשתה של רותם אמפרט הוגשה בעקבות פנייתה של שובל לקבלת זכות להיתר חקירה באותו אזור. בהתאם לנוהל של משרד האנרגיה בנושא,<sup>1</sup> בקשתה של שובל פורסמה לציבור על מנת לאפשר לגופים נוספים להגיש בקשה לגבי אותו שטח או לגבי חלקו. רותם אמפרט הייתה החברה היחידה שנענתה לפרסום וביקשה לקבל זכות להיתר חקירה ביחס לחלק מהשטח כמתואר לעיל.
9. לאחר סיומו של הסקר הגיאולוגי, מתעודת משרד האנרגיה לצמצם את השטחים המוקצים כך שהשטח שיוקצה לרותם אמפרט יהיה בהיקף של קמ"ר אחד והשטח שיוקצה לשובל יהיה בהיקף של כשלושה קמ"ר. יתרת שלושת הקמ"ר (מתוך שבעה קמ"ר סה"כ) ייוותרו כעתודה למתעניינים פוטנציאליים עתידיים.
10. תעודת היתר לחקירה מקנה לבעל הזכות זכות יחיד לחקור את האזור הכלול בתעודה, וכן מקנה לו זכות בכורה וזכות יחיד<sup>2</sup> להשיג רישיון לחיפוש באותו אזור (סעיף 17 לפקודת המכרות). סעיף 24 לפקודת המכרות קובע, כי מי שקיבל תעודת היתר לחקירה, מוכיח שהמחצב נושא התעודה קיים באזור ועומד ביתר התנאים המפורטים בסעיף, רשאי לקבל רישיון חיפוש. רישיון חיפוש מקנה לבעליו, בין היתר, זכות לעלות על הקרקע, לקדוח, לחפור ולבצע עבודות אחרות כדי לברר אם יש באזור את המחצבים לגביהם ניתן הרישיון (סעיף 28(א) לפקודת המכרות). במקרה בו מצא בעל רישיון חיפוש מחצבים בכמות ובאיכות המצדיקה כרייה וחציבה שלהם, הוא זכאי לקבל זכות כרייה של המחצבים (סעיפים 39-41 לפקודת המכרות).
11. מן האמור לעיל עולה כי תעודת היתר לחקירה היא תנאי ראשון לקבלת זכות כרייה בעתיד והיא מקנה לבעל ההיתר זכות ראשונים לחפש מחצבים באזור לגביו ניתן ההיתר.

<sup>1</sup> הנחיות המפקח על המכרות להגשת בקשות להיתרי חקירה ורישיון חיפוש למחצבים בכתובת <http://energy.gov.il/Subjects/Mining/Documents/MineGuiding.pdf>

<sup>2</sup> "זכות יחיד" היא זכות המוענקת למי שמתזיק היתר חקירה ביחס לשטח מסוים לחקור, באופן בלעדי, את אותו השטח. משמעותה של "זכות בכורה" היא שלמחזיק בה יש זכות קדימה לקבל ביחס לחלק מאותו השטח (בכפוף למגבלות השטחים הקבועות בסי 17 ולתוצאות החקירה שערך) רישיון חיפוש לאותו המחצב.



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

12. נכון להיום, רותם אמפרט היא הגורם היחיד הכורה פצלי שמן. יחד עם זאת, מדובר בכרייה לשימוש עצמי בלבד בתחנת כוח שהיא מפעילה במכרה פמ"א, הממוקם במישור רותם.<sup>3</sup>

13. בנוסף אליה, נורת'ווד אקספלוריישן בע"מ ואלדרמין הולדינגס בע"מ מחזיקות ברישיונות חיפוש של פצלי שמן. תעודת היתר לחקירה של פצלי שמן כבענייננו, שהיא כאמור שלב ראשוני יותר בתהליך לקראת קבלת זכות כרייה, ניתנה לשפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ ושובל צפויה לקבל כאמור היתר דומה בקרוב. אזורי החיפוש, השטחים והכמות המוערכת ביחס לזכויות אלו מפורטים להלן:

שם החברה	אזור חיפוש	שטח (קמ"ר)	סוג הזכות	הערכת כמות פצלי שמן (במיליוני טון)
שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ	שדה אורון	1.78	היתר חקירה	87
שובל – TTU בע"מ (טרם קיבלה)	מישור רותם	3.98	היתר חקירה	204
נורת'ווד אקספלוריישן בע"מ	מישור רותם	2.9	רישיון חיפוש	202
אלדרמין הולדינגס בע"מ	מישור רותם	1.51	רישיון חיפוש	89
רותם אמפרט*	מישור רותם	כ-0.664	זכות כרייה*	0.4 לשנה

\*לפי סעיף 49 לפקודת המכרות (לצריכה עצמית בלבד, ראו סעיף 12 לעיל).

14. יש לציין כי מלבד רותם אמפרט אף אחת מחברות אלו אינה גורם ריכוזי לפי החוק. נוסף על כך, עד למועד זה אף גורם בישראל לא קיבל זכות כרייה של נפט מפצלי שמן לשימוש מסחרי.

15. תעודת היתר לחקירה תאפשר לרותם אמפרט, במידה שתמצא תגלית, לכרות פצלי שמן ולעסוק בהפקת נפט מפצלי שמן לשימוש מסחרי, בהיקף שלהערכת משרד האנרגיה עשוי להגיע עד 94 מיליון טונות של פצלי שמן, המהווה כ-15% מסך עתודות פצלי השמן אשר ניתן יהיה להפיק לו כל החברות תכרנה פצלי שמן בשטחן (בכפוף לשטח שיוקצה לה בפועל). מפצלי שמן אלה של רותם אמפרט ניתן יהיה, על פי הערכת משרד האנרגיה, להפיק נפט בכמות מרבית של כ-38 מיליוני תביות נפט סה"כ. להערכת משרד האנרגיה, בכל שנה תוכל רותם אמפרט להפיק כמות מרבית המהווה כ-2% עד 3% מצריכת הנפט הגולמי

<sup>3</sup> זכות הכרייה של רותם אמפרט בתוקף עד לשנת 2021. היקף הכרייה הוא כ-400 אלף טון בשנה. על-פי משרד האנרגיה תנאי הרישיון של רותם אמפרט ביחס למכרה פמ"א מאפשרים לה לכוות פצלי שמן אך ורק לצורך הזנת תחנת הכוח כאמור ולא לשימוש מסחרי, וכי ממילא יתרת עתודות השטח אשר לגביה חל הרישיון קטנה מכדי לאפשר שימוש מסחרי. עוד נמסר ממשרד האנרגיה, כי אף אם יימצאו פצלי שמן בשטח נושא פניה זו, לא תוכל רותם אמפרט להשתמש בהם בתחנת הכוח במכרה פמ"א, וזאת בין היתר בשל הטכנולוגיה הישנה בה נעשה שימוש באותה תחנת כוח ובשל הפגיעה הסביבתית הנובעת מהפעלתה.



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

השנתית בישראל (על-פי נתוני 2015). במונחים כספיים מוערך היקף ההפקה המירבי במעל חצי מיליארד ₪ בשנה, למשך 14-15 שנים.

16. לעמדת משרד האנרגיה יש להעניק היתר חקירה של פצלי שמן לרותם אמפרט מהנימוקים שלהלן:

16.1 ניצול יעיל של משאבי טבע – על-פי המידע שנמסר לוועדה ממשרד האנרגיה, מרבית המרבץ של פצלי שמן הקיים במישור רותם נמצא בשטח שלגביו מחזיקה רותם אמפרט בזכות לכרות פוספטים. מאחר ששכבות פצלי השמן נמצאות מעל לשכבות הפוספטים, ככל שהיתר החקירה יוביל בסופו של יום לזכות כרייה של פצלי שמן, תוכל רותם אמפרט לכרות בעצמה את פצלי השמן ומיד לאחר מכן את הפוספטים. אם לעומת זאת יקבל גוף אחר תעודה להיתר החקירה ולאחר מכן היתר כרייה, יהיה על רותם אמפרט לאפשר לו גישה לאזור על מנת לכרות את פצלי השמן, דבר העלול לסרב את הליך כרייתם ובהיעדר תיאום מתאים בין הגורמים הכורים אף להביא לקלקולם.<sup>4</sup> בשיחות שהתקיימו עם משרד האנרגיה נמסר גם כי ייתכן שהטכנולוגיה שתפותח לצורך כריית פצלי שמן תוכל לשמש את רותם אמפרט גם בפעילותה בכל הנוגע לכריית פוספט באיכות נמוכה, אשר כיום אינו נכרה בידי רותם אמפרט בפמ"א.

16.2 מחסור במתעניינים – כאמור, על-פי המידע שנמסר ממשרד האנרגיה, רותם אמפרט הייתה החברה היחידה שנענתה לפרסום שנעשה בעקבות הבקשה שהגישה שובל.

16.3 הימשכות ההליכים – משרד האנרגיה ציין כי ענף פצלי השמן מתאפיין בהליכי חיפוש האורכים זמן רב, ומעבר להליכים הרגולטוריים שעל הגופים המחפשים לעמוד בהם לפי פקודת המכרות כמתואר בסעיף 10 לעיל, על אותם גופים להראות כי הכרייה שבכוונתם לעשות ישימה גם בהיבטים טכנולוגיים, סביבתיים, תכנוניים ותפעוליים.

16.4 חלוקה בין מספר שחקנים והגברת הסיכויים לפיתוח הענף – משרד האנרגיה מסר לוועדה כי משיקולים של תחרות ענפית הוא מעוניין שהזכויות בתחום פצלי השמן תחולקנה בין מספר שחקנים גדול ככל שניתן. על כן, המשרד אינו מעוניין להקצות לשובל את כל השטח שביקשה (שבעה קמ"ר כאמור) ומעדיף שגם רותם אמפרט תקבל זכות להיתר חקירה באותו שטח. כמו כן, לדעת משרד האנרגיה רותם אמפרט תוכל להוביל ולפתח את ענף פצלי השמן באופן שיתמרץ גם שחקנים אחרים לפעול בו.

<sup>4</sup> הפוספטים שרותם אמפרט כורה נמצאים מתחת לשכבת הסלעים של פצלי השמן. במידה ושכבת הסלע של פצלי השמן נותרת בחוץ לאורך זמן הם יתייבשו, ועל כן עליה להחזיר את אותה שכבת קרקע למקומה לאחר כריית הפוספט, וכך יתאפשר לכרות את פצלי השמן גם במועד מאוחר יותר. לחילופין, על מנת לחסוך את הצורך בכרייה כפולה של פצלי השמן, על בעלי הזכויות בפוספט ובפצלי השמן לתאם את מועדי הכרייה.



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

ב. עמדת הוועדה

(1) שיקולי ריכוזיות כלל-משקית : כללי

17. שיקולי ריכוזיות כלל-משקית עניינם בביזור הכוח המוענק למחזיקים בתשתיות חיוניות. כמצוין בדברי ההסבר להצעת החוק:

"שיקולי ריכוזיות כלל-משקית עניינם בביזור הכוח המוענק למחזיקים בתשתיות חיוניות, כך שהרחבת שליטה של מחזיק חזק אל תשתית חיונית נוספת לזו שבה הוא פועל, תיעשה באופן מבוקר ותוך שקילת כל ההשלכות הרלוונטיות."<sup>5</sup>

ובהמשך –

"מטרת ההסדרים הקבועים בפרק ב' המוצע, כפי שהוצעו גם על ידי הוועדה לבחינת הריכוזיות במשק, ואומצו בידי הממשלה, היא לצמצם את ההתרחבות של גורמים אלה לתחומי תשתית נוספים, למנוע את שילוב הזיקות וההשפעה בין תחומי משק שונים ומאסדרים, ולקדם את הגדלת מספר השחקנים בתחום התשתיות החיוניות."<sup>6</sup>

18. כאמור, כיום רותם אמפרט כורה פצלי שמן במכרה בפמ"א על-פי תנאי הרישיון שלה לשימוש עצמי. מכאן, שבשים לב לעובדה שפצלי השמן שייכרו, ככל שייכרו, עתידים לשמש אותה למטרות מסחר, מדובר בפעילות שונה מהותית מזו שבה רשאת רותם אמפרט לעסוק כיום בהתאם לתנאי הרישיון שלה. על כן הטעמים העומדים בבסיס דברי ההסבר לחוק, המובאים לעיל, יפים גם לעניינינו.

19. להלן תתואר ההשפעה הצפויה של מתן תעודת היתר לחקירה של פצלי שמן לרותם אמפרט על הריכוזיות הכלל-משקית, וזאת על רקע מאפייני ענף פצלי השמן מתד ותחומי הפעילות של החברה לישראל מאידך, תוך בחינת היעילויות הפוטנציאליות העשויות לנבוע מהקצאה זו.

(2) ענף פצלי השמן

20. חיפוש של פצלי שמן והפקת נפט לשימוש מסחרי מפצלי שמן הוא ענף חדש הנמצא בראשית דרכו בישראל.

21. הפקת נפט מפצלי שמן היא אחת החלופות האפשריות לייבוא נפט, ומטרת מתן היתרי חיפוש לפצלי שמן היא להפחית את התלות במקורות אנרגיה זרים וליצור תמהיל מגוון של מקורות אנרגיה עבור המשק הישראלי.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> הצעת חוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ב-2012 (ה"ח 706, 9.7.2012) בעמוד 1085.

<sup>6</sup> שם, בעמוד 1089.

<sup>7</sup> "הפקת נפט מפצלי שמן בחבל עדולם", ד"ר יריב רוני, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2011), בעמ' 4-5.



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

22. כפי שצוין לעיל, עד למועד זה אין גורם בישראל העוסק בהפקת נפט מפצלי שמן לשימוש מסחרי. היחידה אשר כורה פצלי שמן כיום היא רותם אמפרט, העושה כן לשימוש עצמי בלבד בתחנת כוח שהיא מפעילה במכרה פמ"א בטכנולוגיה ישנה ומזהמת.
23. נוכח השלב ההתחלתי בו נמצא ענף פצלי השמן והפוטנציאל הטמון בו למשק, סבורה הוועדה כי יש להקפיד הקפדה יתירה בכל הנוגע לגורמים אשר יקבלו זכויות בקשר עם כריית מחצבים אלו, ובפרט ביחס לגורם ריכוזי שמידת הריכוזיות הכלל-משקית שלו גבוהה ביותר, כפי שנראה עתה.

(3) רותם אמפרט – גורם ריכוזי

24. רותם אמפרט היא חברה פרטית בשליטת כימיקלים לישראל בע"מ (להלן: "כ"י"ל"),<sup>8</sup> העוסקת בכריית ובהשבחת פוספטים, ייצור דשנים, חומצות זרחתיות וכימיקלים אחרים. כ"י"ל מצויה בשליטת החברה לישראל בע"מ (להלן: "החברה לישראל"). כ"י"ל היא בעלת זיכיון ים המלח ועוסקת באמצעות חברות בנות בייצור ושיווק אשלגן, פוספט ודשנים מיוחדים, בהפקת ייצור ושיווק ברום ותרכובות ברום ובייצור מגוון מוצרים על בסיס פוספט למגזר החקלאי והתעשייתי. החברה לישראל היא חברה ציבורית הנשלטת על-ידי מילניום השקעות אלעד בע"מ (כ-47%) ומר עידן עופר (שהינו גם בעל השליטה במילניום השקעות). החברה לישראל שולטת, בין היתר, בבתי זיקוק לנפט בע"מ ובמפעלים פטרוכימיים בישראל בע"מ. מר עידן עופר שולט גם ברשת נגה בע"מ (להלן: "רשת") (50%), אחת משתי הזכייניות בערוץ 22, וזאת באמצעות אקס.טי. השקעות בע"מ (48.7%) ול.י.אור (תקשורת) בע"מ (2.3%). רשת שולטת במשותף עם שידורי קשת בע"מ (50%) בחברת החדשות הישראלית בע"מ.

25. רותם אמפרט היא גורם ריכוזי לפי סעיף 4 לחוק הריכוזיות לפי מספר חלופות בסעיף: הראשונה, מכוח סעיף 4(א)(1)(א)(2) משום שהיא משתייכת לקבוצת מחזיקים הכוללת תאגיד ריאלי משמעותי (החברה לישראל); השנייה, מכוח סעיף 4(א)(1)(א)(3) משום שהיא גורם בעל השפעה בתחום השידורים או העיתונות הכתובה (רשת היא, כאמור, בעל זיכיון לשידורים בערוץ 2); השלישית, מכוח סעיף 4(א)(2) מכיוון שהיקף הפעילות המצטברת של קבוצת המחזיקים אליה משתייכת רותם אמפרט עולה על מחצית מכלל הפעילות בחמישה תחומי תשתית חיונית (כשלמעשה כל אחד בפני עצמו היה סיבה מספיקה לגרום לה להפוך לגורם ריכוזי) – הפקת מים באמצעות H2ID, וי.אי.די חברה להתפלה בע"מ ושורק התפלה בע"מ (פרט 4.1 לתוספת לחוק), חציבה של פוספט באמצעות רותם אמפרט עצמה (פרט 8.1 לתוספת), משק הדלק באמצעות בז"ן המחזיקה ברישיון לזיקוק דלק (פרט 10.2 לתוספת), גז פחמימני מעובה באמצעות בז"ן המחזיקה ברישיון פעילות ייצור (פרט 11.3 לתוספת),

<sup>8</sup> "שליטה" – כמשמעו של מונח זה בסעיף 2 לחוק הריכוזיות.



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

- וזיכיון ים המלח באמצעות מפעלי ים המלח (פרט 13.1 לתוספת); הרביעית, מכוח סעיף 4(א)(3), משום שהיא משתייכת לקבוצת מחזיקים שהיא בעלת זכות בארבעה תחומי תשתיות חיוניות לפחות, באמצעות עשרה רישיונות או חוזים לפחות (בפועל היא בעלת 17 רישיונות בתשעה תחומים).<sup>9</sup>
26. למעשה, רותם אמפרט היא גורם ריכוזי לפי ארבע מתוך חמש החלופות הקבועות בסעיף 4(א) לחוק הריכוזיות, למעט החלופה הקבועה בסעיף 4(א)(1)(א) לחוק (גוף פיננסי משמעותי).
27. תשומת לב מיוחדת יש ליתן להיותה גורם בעל השפעה בתחום השידורים או העיתונות הכתובה, נוכח השליטה המשותפת של בעל השליטה בחברה (עידן עופר) ברשת ובחברת החדשות הישראלית בע"מ של ערוץ 2. מהדורת החדשות של חברת החדשות היא המובילה בישראל ובשנת 2015 זכתה למוצע רייטינג כולל של כ-22% ורייטינג של כ-58% מהצופים בשידורי חדשות במהדורות ערב.<sup>10</sup>
28. בחוות דעת הוועדה בנושא קביעת תנאי המכרז למתן רישיונות שידור לערוצים נושאים תואר מעמדם המיוחד של גופי התקשורת בחוק ובכלל זה הושם דגש על ההשפעה "שיש לפעילותם של גורמים פרטיים בתחום השידורים או העיתונות הכתובה על הריכוזיות הכלל-משקית".<sup>11</sup> הוועדה סקרה ספרות המתארת את השפעת התקשורת על קביעת סדר היום הציבורי ועדויות לכך שקבוצות אוכלוסייה בעלות נגישות לאמצעי תקשורת משפיעות יותר על מקבלי החלטות להביא לצעדי מדיניות שמשפרים את מצבן. לאור ממצאים אלו הוועדה הביעה חשש מפני שידורי חדשות ואקטואליה על-ידי גורמים ריכוזיים.<sup>12</sup>
29. מהמקובץ עולה כי רותם אמפרט מתאפיינת במידת ריכוזיות כלל-משקית גבוהה, וזאת לאור ריבוי ומאפייני הסיבות שבשלהן היא גורם ריכוזי, לרבות החזקה בעלת חשיבות מיוחדת בתחום התקשורת.
- (4) הקצאת הזכות תגדיל את נקודות ההשקה של החברה לישראל מול משרד האנרגיה**
30. כמתואר, חלק ניכר מהזכויות שהוענקו לחברה לישראל, הוענקו לה בידי משרד האנרגיה – כריית פוספטים, רישיונות בתחום משק הדלק וזיקוק הנפט (רישיון זיקוק דלק לבז"ן),

<sup>9</sup> תחומי תשתיות חיוניות נוספים בהם קבוצת המחזיקים של רותם אמפרט פעילה (אך אינה עולה על מחצית מכלל הפעילות בתחום) הם: זיכיון לשידורי טלוויזיה באמצעות רשת (פרט 3.1 לתוספת לחוק); רישיון לייצור חשמל באמצעות או.פי.סי. (פרט 6.4 לתוספת לחוק); רישיון לאספקת דלק לאנדרטות החברה המאוחדת לייצוא נפט (פרט 10.1 לתוספת לחוק); רישיון החסנה של גפ"מ באמצעות בז"ן (פרט 11.2 לתוספת לחוק).

<sup>10</sup> ראו "הסיכום הרשמי של הוועדה למדרוג" (מיום 31.12.2015) באתר הוועדה הישראלית למדרוג: <http://www.midrug-tv.org.il/files/PDF/press.pdf>

<sup>11</sup> חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בנושא קביעת תנאי המכרז למתן רישיונות שידור לערוצים נושאים (30.3.205): <http://mof.gov.il/Committees/CentralizationDecreaseCommittee/opinion.pdf>; בעמ' 2-3.

<sup>12</sup> שם, בעמ' 4-6.



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

- רישיונות בתחום הגז הפחמימני המעובה (רישיונות פעילות החסנה ופעילות ייצור לבז"ן) ורישיונות בתחום החשמל (רישיון ייצור חשמל לאו.פי.סי. מישור רותם בע"מ).
31. משכך, יש לבחון את הקצאת הזכות גם בהתחשב במקבץ הזכויות שכבר הוקנו לחברה לישראל בידי משרד האנרגיה והמצויות תחת פיקוחו, ובהשפעה האפשרית של הקצאת הזכות על היחסים בין החברה לישראל למשרד האנרגיה (ראו בעניין זה גם את לשון סעיף 5(ד) לחוק לפיו "המאסדר... וכן הוועדה לצמצום הריכוזיות, ישקלו... שיקולים של מניעת הרחבת פעילותו של גורם ריכוזי, בשים לב לתחומי הפעילות הנוגעים לעניין ובהתחשב בזיקה ביניהם").
32. מקבץ הזכויות שהוענקו לחברה לישראל בידי משרד האנרגיה מוביל, מטבע הדברים, למפגשים תכופים בין החברה לישראל והחברות שבקבוצה לבין משרד האנרגיה. על-פי הספרות הכלכלית, מפגשים חוזרים ונשנים בין מאסדר ובין הגופים שעליהם הוא מפקח עלולים לגרום למצב המכונה "שבי רגולטורי" (Regulatory Capture). על-פי מודל זה אשר פותח על-ידי המלומד Stigler בשנת 1971, ככל שיש לגוף מסוים קשר הדוק יותר עם רגולטור מסוים, גדלה יכולת ההשפעה של אותו גוף על הרגולטור ובהתאם ההטבות שהוא עשוי לקבל ממנו. משכך, הוא עלול לייחס משקל רב יותר – אף בלי משים – לאינטרסים של פירמות שאיתן יש לו נקודות מפגש רבות לעומת האינטרסים של הציבור הרחב או פירמות שלהן יש פחות ממשק עמו.<sup>13</sup>
33. הטיה זו לטובת פירמות בעלות ממשקים רבים עם הרגולטור, גדלה אף משום שבניגוד אליהן, הציבור הרחב פעמים רבות כלל לא מודע לצעדים שאותם שוקל הרגולטור להוציא אל הפועל ולכן אינו משמיע בפניו את עמדתו. לכך יש להוסיף את העובדה שלציבור הרחב קשה יותר להתאגד ולהשמיע את קולו (מכיוון שהתועלת לציבור מתחלקת על פני רבים, התועלת האישית של כל אחד קטנה מהעלות להתאגד), בעוד לפירמות קל יותר לעשות כן (התועלת מתחלקת על פני מעטים ולכן גדולה מהעלות של הפנייה לרגולטור).
34. בענייננו, עלול להתעורר חשש לפיו נקודות ההשקה הרבות של החברה לישראל עם משרד האנרגיה, יקנו לה יתרונות הן על-פני חברות אחרות והן על-פני הציבור הרחב בהליכים מול משרד האנרגיה. הקצאת זכות נוספת על ידי משרד האנרגיה מחזקת חשש זה.
- (5) מעמדה של החברה לישראל כמעסיק משמעותי בדרום
35. חלק לא מבוטל מעסקיה של החברה לישראל פועלים באזור הנגב ומהווים באופן מצרפי מעסיק, אשר מעסיק שיעור משמעותי מהיקף כלל המועסקים באזור זה. כך למשל, הוועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד השימוש של גורמים פרטיים במשאבי

<sup>13</sup> George J. Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, 2(1) THE BELL JOURNAL OF ECONOMICS AND MANAGEMENT SCIENCE 3 (1971).



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

- טבע לאומיים (להלן: "ששינסקי 2") ציינה שתעשיות אלה של החברה לישראל תורמות רבות לכלכלה בישראל ומהוות "מקור תעסוקה חשוב באזור הנגב".<sup>14</sup>
36. גם בחוות דעת המיעוט שהוגשה לוועדת "ששינסקי 2" מטעם משרד האנרגיה ומשרד הכלכלה, שבמסגרתה הביעו המשרדים הסתייגות מהעלאת שיעור התמלוגים באופן ובהיקף שעליהם המליצה הוועדה, נאמר בעניין זה כך:
- "חברת כ"ל הנה המעסיק הגדול ביותר בנגב... שיעור האבטלה בדרום גבוה בכ-25% מהממוצע הכלל ארצי... כ-90% מהעובדים הישירים של החברה מתגוררים בנגב. לרבות במקומות בהם הנגישות למקומות תעסוקה אלטרנטיביים נמוכה ואשר אין בהם היצע של משרות ברמת השתכרות כמצינת לעיל. מכאן, אני שואב את הזהירות המתחייבת מאתנו בבואנו לקבוע את שיעור מס היתר ואת ההשלכות השונות הקשורות בו".<sup>15</sup>
37. יתירה מכך, במסמכים שהעבירה כ"ל לחברי ועדת ששינסקי 2 ציינה החברה שכ"ל מספקת תעסוקה במישרין ובעקיפין לכ-4,500 עובדים ישירים בנגב (ולכ-24,525 עקיפים), וכי המלצות הוועדה יובילו, בין השאר, לירידה בהיקף התעסוקה בנגב.<sup>16</sup>
38. מעמדה זה של החברה לישראל כמעסיק משמעותי בדרום עשוי גם הוא ליתן בידיה יכולת מיקוח והשפעה עודפת מול המדינה אל מול גורמי ממשלה שונים.
39. במקרה דנן, לאחר איתור מחצבים בכמות ובאיכות המצדיקים את מתן היתר, יידרש בעל רישיון החיפוש לקבל היתרים ואישורים שונים מוועדות תכנון ובניה מתאימות (כדי לשנות את ייעוד הקרקע וכן כדי להקים מפעלים שיאפשרו זאת). בפרט, להפקת נפט מפצלי שמן עלולות להיות השפעות אקולוגיות וסביבתיות, וניתן להניח (בין היתר בהסתמך על ניסיון העבר בחבל עדולם) שבמסגרת הליכי התכנון ייתקל בעל רישיון החיפוש בהתנגדויות מטעם ארגוני איכות סביבה, תושבי האזור ואולי אף גורמים ממשלתיים שונים.<sup>17</sup>
40. לקבוצת המחזיקים של רותם אמפרט עלולה להיות יכולת מיקוח או השפעה עודפת על אופן קבלת ההחלטות בהליכים אלו, שיקנו לה יתרון על פני חברות אחרות שתרצנה להפיק נפט מפצלי שמן. יתרון זה (ולא בהכרח יעילותה הכלכלית) יוכל לבסס ולחזק את מעמדה של רותם אמפרט גם בענף פצלי השמן.

<sup>14</sup> מסקנות הוועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד השימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים (אוקטובר 2014):

[http://mof.gov.il/Committees/NatureResourcesCommittee/Maskanot\\_FinalReport.pdf](http://mof.gov.il/Committees/NatureResourcesCommittee/Maskanot_FinalReport.pdf), בעמ' 32.

<sup>15</sup> חוות דעת המיעוט מאת משרדי האנרגיה והכלכלה למסקנות ששינסקי 2 (19.10.2014):

<http://mof.gov.il/Committees/NatureResourcesCommittee/SHISHINSKUECONOMY.pdf>, בעמ' 2-1.

<sup>16</sup> ראו "מצגת כיל: השפעות מקרו כלכליות, ניר גלעד, יו"ר כימיקלים לישראל" באתר ועדת ששינסקי 2:

<http://mof.gov.il/Committees/PreviouslyCommittees/Pages/NatureResourcesCommittee.aspx> (ראו למשל שקפים מס' 5 ו-24 למצגת).

<sup>17</sup> דוגמה נוספת היכולה ללמד על כך היא המקרה של כריית הפוספטים בשדה בריר, הממוקם באזור העיר ערד.



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

6) יעילויות אפשריות בהקצאת הזכות לרותם אמפרט

41. לצד השיקולים המובאים לעיל והחששות מהגברת הריכוזיות הכלל-משקית וההשפעות על ענף פצלי השמן, להקצאת היתר חקירה של פצלי שמן לרותם אמפרט עשויות להיות גם יעילויות העשויות להשפיע על רווחת הצרכן כמשמעותה בסעיף 5(ה) לחוק. נבקש לדון ביעילויות אלו עתה.
42. כמפורט בסעיף 16 לעיל, משרד האנרגיה סבור כי יש להקצות את הזכות להיתר חקירה לרותם אמפרט על מנת להבטיח ניצול יעיל של משאבי הטבע, בין היתר משום שככל שזו תוביל לזכות כרייה של המחצבים, תוכל רותם אמפרט לרות את פצלי השמן ומיד לאחר מכן את הפוספטים. זאת, בניגוד למצב שבו גופים שונים עוסקים בכרייה של הפוספטים ושל פצלי השמן, אשר יחייב תיאום בין הגופים השונים. ואולם, במסגרת שיחות בעניין זה הן עם משרד האנרגיה והן עם חברות הפועלות במישור רותם עלה, כי בשלב שבו הגופים השונים מחזיקים בהיתר חקירה או רישיון חיפוש לא צפויה להיות בעיה לתאם בין הגופים, ואף בשלב הכרייה לא צפוי התיאום הנדרש ביניהם כדי להוות מכשול לכריית המחצבים.
43. בהקשר זה ראוי להדגיש, כי ממילא אין למשרד האנרגיה כוונה להקצות את כלל הזכויות בנוגע לפצלי השמן במישור רותם (שבו יש לרותם אמפרט זכות לכרות פוספטים) לרותם אמפרט בלבד, ולכן בכל מקרה יידרש תיאום בין גופים שונים באזור.
44. כמו כן, נראה שהשימוש הצפוי בטכנולוגיה שתפותח לצורך כריית פצלי שמן לפעילותה של רותם אמפרט בכל הנוגע לפוספטים מוטל בספק, משום שבשלב זה כלל לא ברור האם ובאיזו מידה תאפשר טכנולוגיה זו ניצול יעיל יותר של המחצבים לעומת המצב כיום.
45. על אף טענת משרד האנרגיה כי הכרייה הנוכחית של פצלי שמן בתחנת הכוח של רותם אמפרט מקנה לה יתרונות מסוימים הנובעים מהיכרותה את הקרקע ומהיכולת להשתמש בצידוד המשמש אותה לכריית פוספטים גם לכרייה של פצלי שמן, נראה כי רותם אמפרט אינה בעלת יתרונות או ידע טכנולוגי בכל הנוגע לכרייה של פצלי שמן שאינם קיימים לגופים האחרים הפועלים בענף.
46. בכל הנוגע למיעוט המתעניינים בקבלת זכות להיתר חקירה של פצלי שמן, נראה שסיבה מרכזית לכך היא שהפקת נפט מפצלי שמן אינה כדאית מבחינה כלכלית בהתחשב במחירי הנפט כיום. על כן, ניתן לשער שכאשר תהיה כדאיות כלכלית בהפקת נפט מפצלי שמן, יהיו גורמים נוספים אשר יתעניינו בכך, לרבות גורמים בעלי יכולת וידע לחפש ולהפיק את פצלי השמן. לפיכך, הימנעות מהקצאת הזכות להיתר חקירה של פצלי שמן לרותם אמפרט (ובהנחה שהזכות באותו שטח אף לא תוקצה לגורם אחר), תביא לכל היותר לדחייה מסוימת של המועד שבו ניתן יהיה לרותם את המחצב בשטח הרלוונטי.



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

47. לאור כלל האמור בעניין זה, הוועדה סבורה כי הימנעות מהקצאתה של הזכות להיתר חקירה של פצלי שמן לרותם אמפרט כמתואר בפנייתו של משרד האנרגיה לא תגרום לפגיעה משמעותית ברווחת הצרכנים כמשמעותה בסעיף 5(ה) לחוק.

ג. סיכום והמלצה

48. במסגרת חוות דעת זו תוארו ההיבטים הנוגעים לריכוזיות כלל-משקית בכל הנוגע לפניית משרד האנרגיה בעניין האפשרות להקצות זכות להיתר חקירה של פצלי שמן באזור מישור רותם לחברת רותם אמפרט נגב בע"מ.

49. הוועדה עמדה על הפוטנציאל והראשוניות של ענף פצלי השמן; תיארה את החששות הנוגעים לשיקולי ריכוזיות כלל-משקית נוכח מידת הריכוזיות הגבוהה של קבוצת המחזיקים של רותם אמפרט, הנובעים הן מהיקף והן מאופי האחזקה שלה בתשתיות חיוניות רבות, ובכלל זה השליטה המשותפת של השולט בה בגוף תקשורת מרכזי, מנקודות ההשקה המרובות של החברה לישראל מול משרד האנרגיה וממעמדה כמעסיק משמעותי בדרום; ולבסוף ניתחה את מיעוט היעילויות שנמצאו בהקצאת הזכות לרותם אמפרט.

50. טרם קבלת החלטה סופית בידי הוועדה בנוגע לפניית משרד האנרגיה, ביום 9.6.2016 נשלחה למשרד האנרגיה טיוטה של חוות הדעת וביום 3.7.2016 התקבלו הערות בכתב מאת הממונה על ענייני הנפט. בנוסף, ביום 24.7.2016 הופיעו בפני הוועדה נציגי משרד האנרגיה, ובכללם הממונה על ענייני הנפט, והציגו בפניה גם בעל-פה את עמדתם לפיה יש להקצות זכות להיתר חקירה של פצלי שמן לרותם אמפרט.

51. בהופעתם בפני הוועדה הדגישו נציגי המשרד כי לעמדתם, מבין הגורמים הפעילים כיום בתחום רותם אמפרט היא בעלת הסיכוי הגדול ביותר להקים מפעלים למיצוי נפט מפצלי שמן ולפתח את התחום בישראל, ואף בעלת התמריץ הגדול ביותר לקדם טכנולוגיה של מיצוי נפט מפצלי שמן. זאת, בשל היכרותה את התחום עקב פעילותה במכרה פמ"א וכן משום שיתכן שטכנולוגיה זו תאפשר לה לכרות פוספטים אשר כיום אין כדאיות בכרייתם ובכך תגדיל את עתודות הפוספט בישראל. טיעונים דומים הועלו אף בשלב מוקדם יותר בידי משרד האנרגיה (ראו סעיף 16.1 לעיל) אך הוועדה הגיעה לכלל מסקנה, כי נראה שהשימוש הצפוי בטכנולוגיה שתפותח לצורך כריית פצלי שמן לפעילותה של רותם אמפרט בכל הנוגע לפוספטים מוטל בספק ושלאור אופי הפעילות שלה במכרה פמ"א, אין בפעילות זו כדי להקנות לה יתרונות או ידע טכנולוגי שאינם קיימים לגופים האחרים הפועלים בענף (ראו סעיפים 44 ו-45 לעיל). מסקנה זו של הוועדה לא השתנתה גם לאחר קבלת התייחסותו בכתב של הממונה על ענייני הנפט והופעת נציגי משרד האנרגיה בפניה.



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

52. נקודה נוספת שביקשו לחדד נציגי משרד האנרגיה בעת הופעתם בפניה הוועדה התייחסה לכך שבכל מקרה אין בכוונת המשרד להקצות לרותם אמפרט שטחים נוספים מעבר לשטח נושא פנייתם לוועדה. כמו כן, לעמדת המשרד, לאחר שרותם אמפרט תגלה ותכרה פצלי שמן בשטח שיוקצה לה, צפויים להיכנס לתחום שחקנים נוספים נוכח הכדאיות הכלכלית שהם יראו בכך (והעובדה שצפויים להישאר שטחים פנויים). הוועדה סבורה, כי כאשר גורמים בעלי יכולת יראו כדאיות כלכלית בכניסה לתחום בישראל הם צפויים לעשות כן, וזאת ללא קשר הכרחי לשאלה אם קיים שחקן פעיל בתחום אם לאו. על כן, בהיבט זה נדמה כי הנזק העלול להיגרם מאי הענקת היתר החקירה לרותם אמפרט מוגבל, אם בכלל קיים.
53. מנגד, ניצבים מאפייני הענף והחששות הנוגעים לשיקולי ריכוזיות כלל-משקית נוכח מידת הריכוזיות הגבוהה של קבוצת המתזיקים של רותם אמפרט כמתואר בהרחבה לעיל.
54. לאור כלל האמור, ולאחר שהביאה בחשבון גם את התייחסותו של משרד האנרגיה לטיוטת חוות הדעת (בכתב ובמסגרת הופעתו בפניה כאמור), הוועדה ממליצה שלא להקצות זכות להיתר חקירה של פצלי שמן לרותם אמפרט משיקולים של ריכוזיות כלל-משקית.

בכבוד רב,  
מיכל הלפרין  
הממונה על הגבלים עסקיים  
יו"ר הוועדה לצמצום הריכוזיות