



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

ירושלים, כ"ו בטבת תשפ"א
10 בינואר 2021

לכבוד
מר יוסי וירצבורגר
הממונה על ענייני הנפט
משרד האנרגיה

**חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין הקצאת רישיון חיפושי הגז והנפט
"בלוק 72" לקבוצת תשובה**

סימוכין: פניות הממונה על ענייני הנפט 24 בפברואר 2020 ו-30 בספטמבר 2020

1. ביום 24 בפברואר 2020 פנה לראשונה הממונה על ענייני הנפט לוועדה לצמצום הריכוזיות (להלן **הוועדה**), לפי סעיף 5(ב) לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן **החוק**), לשם התייעצות בנוגע לשיקולי ריכוזיות כלל-משקית ביחס להשתתפות דלק קידוחים שותפות מוגבלת (להלן **דלק**) במכרז בינלאומי על רישיון ימי לחיפושי גז ונפט בבלוק 72 (להלן **בלוק 72**).¹ הרישיון המבוקש יחליף את רישיון אלון D שהוחזק עד לאחרונה על ידי דלק ו-Noble Energy Mediterranean Ltd (להלן **נובל**) ופקע.²
2. החוק מחייב שההיוועצות בוועדה תיעשה בשלב מוקדם, ככל האפשר, אולם בנסיבות המיוחדות של מקרה זה, שיפורטו בהמשך, סברה הוועדה שנכון יהיה לבחון את השפעת הקצאת הזכות לדלק לאחר שכל הפרטים הרלוונטיים ביחס להצעות במכרז ייודעו, ובעיקר לאחר שיתברר האם יש מתמודדים נוספים שירצו להחזיק ברישיון. לאור זאת, בהתאם לסעיף 6(ב) לחוק, הודיעה הוועדה לממונה על הנפט, ביום 23 ביוני 2020, כי אין בכוונתה לייעץ ביחס לריכוזיות כלל-משקית, בשלב זה, כלומר לפני קיום ההליך התחרותי, ובלבד שישוב להיוועץ בה לאחר הגשת הצעות במכרז.
3. ביום 30 בספטמבר 2020, לאחר הגשת הצעות, שב הממונה על הנפט להיוועץ בוועדה בנוגע להקצאת רישיון חיפושי הגז והנפט לדלק (שניגשה למכרז במשותף עם נובל) שתחזיק 53% מהזכויות ברישיון במקרה של זכייה במכרז.³

א. שקילת שיקולי ריכוזיות כלל-משקית

4. דלק היא שותפות אנרגיה ישראלית הנשלטת ע"י מר יצחק תשובה, (החברות שבשליטת מר תשובה ייקראו להלן **קבוצת תשובה**) והיא נחשבת גורם ריכוזי מכוח שתי חלופות בחוק:

¹ הממונה על ענייני הנפט ביקש בפנייתו לוועדה לייעץ גם לגבי נובל אנרג'י ואנרג'יאן, שהיא לא גורם ריכוזי. נובל אנרג'י היא גורם ריכוזי ואולם הקצאה זו אינה מחייבת היוועצות לגביה, כפי שיתואר בהמשך המסמך.
² למען הסדר הטוב נציין כי תוואי השטח של בלוק 72 אינו זהה לתוואי הרישיון הקודם אלון D.
³ נובל תחזיק ב-47% הנותרים במקרה של זכיית הקבוצה במכרז.

- השתייכות לקבוצת מחזיקים הכוללת תאגיד ריאלי משמעותי (סעיף 4(א)(1)(א)(2) לחוק), מאחר שהאשראי הקובע של הקבוצה עולה מעל הרף המוגדר בחוק לקביעת תאגידים ריאליים משמעותיים (כ-6 מיליארד ₪).⁴
- היקף הפעילות המצטבר של הקבוצה עולה על מחצית מכלל הפעילות בתחום זכויות הנפט (פרט 7.1 לתוספת) בשל החזקותיה במאגרי הגז "תמר" ו"לויתן".⁵
- 5. תחום הפעילות שלגביו מוענקת זכות נפט כהגדרתה בחוק הנפט התשי"ב-1952, הוא תחום תשתית חיונית לפי פרט 7.1 לתוספת לחוק. על כן, הקצאת רישיון חיפושי גז ונפט לקבוצת תשובה מחייבת שקילת שיקולי ריכוזיות כלל-משקית בהתייעצות עם הוועדה.
- 6. נובל נכללת אף היא ברשימת הגורמים הריכוזיים מכיוון שהיא מחזיקה בלמעלה ממחצית מהפעילות בתחום התשתית החיונית שעניינה זכויות נפט (7.1) (בשל החזקותיה במאגרי הגז תמר ולויתן), ואולם הקצאה זו אינה מחייבת היוועצות בוועדה בעניינה.⁶
- 7. ניתוח השפעת ההקצאה לדלק על הריכוזיות הכלל-משקית ייעשה לפי המתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית (להלן **המתודולוגיה**).⁷ תחילה, נעמוד על טיב ההקצאה, לאחר מכן נאמוד את מידת הריכוזיות הכלל-משקית של דלק טרם ההקצאה ונבחן כיצד ההקצאה צפויה להשפיע על מידת הריכוזיות של הקבוצה. לבסוף נערוך איזון בין הגדלת הריכוזיות הכלל-משקית ובין שיקולים של רווחת הצרכן.

ב. כללי – תיאור ההקצאה

- 8. בלוק 72 הוא רישיון חיפושי גז ונפט, בשטח של כ-400 קמ"ר, בצפון המים הכלכליים של ישראל, כ-50 ק"מ צפונית מערבית לחופי נהריה וק"מ בודדים מזרחית לשדה הגז כריש. רישיון אלון D שהיה באותו אזור ניתן לראשונה לדלק ולנובל בשנת 2009, תוקפו פג בשנת 2016 והוא הוארך ב-32 חודשים, עד ליום 21 באפריל 2020.
- 9. קצהו הצפוני של הרישיון סמוך למים הכלכליים של לבנון ובשל סמיכות זו לא בוצע בו קידוח חיפוש, כפי שנערכו ברישיונות אחרים. הסיבה לכך היא שלאורך מרבית תקופת הרישיון סירבה המדינה לאשר קידוחים בשטח הרישיון מנימוקים מדיניים וביטחוניים מהמעלה הראשונה הקשורים למחלוקת בדבר תיחום המים הכלכליים של ישראל מול מדינת אויב (לבנון), והרצון להימנע מהתלקחות עד לפתרון הסוגיה באמצעות מתווכים בין לאומיים.⁸
- 10. לאחר שתוקף הרישיון הקודם הסתיים, ביקש משרד האנרגיה לצאת להליך תחרותי קצר ומהיר על בלוק 72 כדי להבטיח שיהיה רישיון תקף ביחס לשטח זה.
- 11. שלב הגשת ההצעות בהליך התחרותי על בלוק 72 הסתיים ב-23 בספטמבר 2020 ובמסגרתו התקבלו שתי הצעות שעומדות בתנאי ההליך. הראשונה, הוגשה על ידי חברת Energean Israel Limited (להלן **אנרג'יאן**), והשנייה כאמור על ידי דלק ונובל. עיקרה של התחרות

⁴ עד למכירת השליטה דלק חברת הדלק הישראלית בע"מ שהושלמה ביום 26 באוקטובר 2020, גם מחזור המכירות הקובע של הקבוצה חצה את הרף.

⁵ קבוצת תשובה מחזיקה ב-22% מחזקת תמר ובכ-3% נוספים באמצעות תמר פטרוליום בע"מ ו-45.34% מחזקת לויתן.

⁶ מכיוון שהקצאת הזכות היא בתחום התשתית שבו היקף פעילותה עולה על מחצית, וזהו הגורם היחיד שבשלו נובל נחשבת לגורם ריכוזי (סעיף 3(2) לחוק).

⁷ ראו "מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית" (03.03.2019) באתר רשות התחרות.

⁸ ראו החלטה בערעור לגבי רישיון אלון D https://www.gov.il/BlobFolder/policy/alon_d/he/alon_d.pdf

בהליך זה הייתה על גובה מענק החתימה. בנוסף ניתן משקל לתוכניות העבודה שהוצגו (ביצוע סקרים סיסמיים).

ג. הריכוזיות הכלל-משקית של דלק ערב ההקצאה

12. קבוצת תשובה היא שחקנית דומיננטית בתחום האנרגיה בישראל. בתחום חיפושי הגז והנפט (פרט 7.1 לתוספת לחוק) פועלת הקבוצה באמצעות חזקות "תמר" ו"לוויתן". החל מאפריל 2013 סיפק מאגר תמר כ-61.4 BCM. במהלך שנת 2019 סיפק מאגר תמר גז טבעי בהיקף של כ-10.5 BCM שהיוו כ-93% מסך אספקת הגז הטבעי בשנה זו. גם היום (לאחר חיבור מאגר לוויתן בדצמבר 2019) ממשיך מאגר תמר לשמש כמקור האספקה העיקרי של הגז הטבעי בישראל.⁹ בשל פעילות זו הוכרזה דלק כבעלת מונופולין באספקת גז טבעי לישראל.¹⁰
13. מאגר לוויתן שגם הוא בשליטת הקבוצה כאמור מכיל כ-500 BCM, המהווים כשני שלישים מכלל משאבי הגז שנתגלו לחופי ישראל עד כה, והוא אחת מתגליות הגז הגדולות ביותר שנתגלו בעולם. החלטות במאגר לוויתן כפופות להסכמת דלק כמחזיקה בכמות הזכויות הגדולה במאגר (למעלה מ-45%), דבר שיוצר תלות של יתר המחזיקות בלוויתן – נובל (39.66%) ורציו חיפושי נפט וגז ש.מ. (15%), בדלק.¹¹
14. המעמד התחרותי הדומיננטי של דלק בתחומי הגז הטבעי יוצר תלות של המשק בקבוצת תשובה. כך, לפי המתודולוגיה,¹² "כוח המיקוח וההשפעה שבידי גורם בעל פעילות בתחום תשתית חיונית מושפעים גם ממעמדו התחרותי של הגורם בתחום – ככל שמעמדו התחרותי דומיננטי יותר, כתוצאה ממבנה השוק ומהיקף החזקותיו בתחום, כוח המיקוח וההשפעה שבידיו משמעותיים יותר."¹³ כלומר, ייחודיות הנכסים שבידי דלק בתחום הגז והנפט מעניקה לקבוצה כוח מיקוח והשפעה יוצאי דופן, בהשוואה לנכסים או שירותים שיש להם תחליפים זמינים.
15. דלק מחזיקה גם 25% מהזכויות בשני רישיונות חיפוש נפט יבשתיים: "אופק חדש" ו"יהל חדש". המבנה הגיאולוגי של מאגרים אלו מצביע על פוטנציאל למציאת נפט, אך קיימת אי וודאות ביחס ליכולת להפיק מהם נפט בכמות מסחרית. כמו כן, דלק היא שותפה מוגבלת במאגרים אלו.¹⁴
16. דלק (יחד עם שותפותיה בלוויתן) מחזיקה גם ברישיון הולכת גז טבעי (פרט 12.1 לתוספת לחוק) שבאמצעותו היא הקימה ומפעילה מערכת הולכה, באורך של כ-11 ק"מ, מאסדת ההפקה של לוויתן שבמזרח הים התיכון עד לנקודת הכניסה למערכת ההולכה הארצית של

⁹ ראו "סקירת ההתפתחויות במשק הגז הטבעי 2019", בכתובת:

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/ng_2019/he/ng_2019.pdf

¹⁰ הכרזה בדבר קיום מונופולין: דלק קידוחים שותפות מוגבלת יחד עם אבנר חיפושי נפט וגז שותפות מוגבלת, Noble Energy Mediterranean Ltd, ישראלמקו נגב 2 שותפות מוגבלת ודור חיפושי גז שותפות מוגבלת – בעלות מונופולין באספקת גז טבעי לישראל החל מהמחצית השנייה של 2013 (13.11.2012) **רשות התחרות** 500249.

¹¹ ההחלטות בהסכם התפעול בלוויתן מתקבלות ברוב של 60%.

¹² עמוד 8 למתודולוגיה.

¹³ הגדרת תאגיד ריאלי משמעותי בסעיף 30(א1) לחוק מתייחסת באופן מפורש למחזור מכירות בשוקי מונופולין.

¹⁴ ראו חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין הענקת זכויות ברישיונות חיפוש נפט יבשתיים לקבוצת דלק (6.8.2019).

נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ בחוף דור.¹⁵ מערכת ההולכה משמשת לצורך הזרמת גז טבעי שמופק מלוויתן לצריכה בישראל ולייצוא.¹⁶

17. בתחום הולכת גז טבעי פועלת דלק גם באמצעות חברת EMED Pipeline B.V (להלן EMED) Eastern Mediterranean Gas Company של 39% מהון המניות של EMED),¹⁷ שמוזיקה ב-39% מהון המניות של EMED S.A.E (להלן EMG). EMG היא הבעלים של צינור ימי, בקוטר 26 אינץ' ובעל קיבולת של כ-7 BCM, המחבר את מערכת ההולכה הישראלית באזור אשקלון למערכת ההולכה המצרית באזור אל-עריש וכן מתקנים נלווים. EMED מחזיקה גם בזכויות חכירה וניהול בלעדיות הנוגעות להפעלת הצינור לתקופה של 10 שנים. הצינור החל להזרים גז למצרים בינואר 2020.

18. בנוסף, מחזיקה קבוצת תשובה 30% ממניות דלק חברת הדלק הישראלית בע"מ (להלן דלק ישראל),¹⁸ שעוסקת בשיווק והפצה של מוצרי דלק (פרט 10 לתוספת לחוק) באמצעות 230 תחנות תדלוק (מתוך 1,220 תחנות התדלוק הרשומות במנהל הדלק) - השחקנית השנייה בגודלה בענף.¹⁹ הקבוצה מחזיקה גם ברישיונות לרכישת גפ"מ ושיווקו במכלים ניידים ובתחנות דלק (פרט 11.1 לתוספת). תחום שיווק מוצרי הדלק ותחום שיווק הגפ"מ נמנו במתודולוגיה כתחומים חיוניים ביותר למשק, ופעילות הקבוצה בתחום (על אף שאינה שולטת בדלק ישראל) עשויה להגדיל את כוח המיקוח שלה.

19. בתו של מר תשובה, הגב' גל נאור, מחזיקה בכ-20.27% מהמניות של חברת שידורי קשת בע"מ,²⁰ הכוללת את "ערוץ קשת 12" שמשדר באופן בלעדי את תכני חברת החדשות "חדשות 12", את הזרוע הבינלאומית "קשת אינטרנשיונל" והזרועות הדיגיטליות "MAKO" ו-"N12". קשת 12 הוא הערוץ המוביל בישראל במדדי רייטינג ומהדורת החדשות המרכזית המשודרת בערוץ היא מהדורת החדשות הנצפית ביותר בישראל.

20. לפי החוק גורם שמוגדר כ"בעל השפעה בתחום השידורים או העיתונות הכתובה"²¹ וכל גורם שמשתייך לקבוצת המחזיקים²² בגורם כאמור נחשב ריכוזי. המתודולוגיה מרחיבה על השפעת החזקות בתחום התקשורת ומסבירה את אופן השפעה: "בהיותה ספקית המידע העיקרית של הציבור לגבי הנעשה בממשלה, התקשורת היא גם בעלת השפעה רבה על קביעת סדר היום הציבורי דרך בחירתה לדווח - או בחירתה שלא לדווח - על נושאים מסוימים או להציג אותם בצורה מסוימת."²³

21. לכן, "החזקה בכלי תקשורת עשויה להיחשב ככלי משמעותי להגברת כוחו של גורם כלפי קובע המדיניות, מכוח השפעתם על עמדות הציבור ועל מקבלי ההחלטות. השפעה זו מקבלת משנה

¹⁵ צינור זה מקביל לצינור ההולכה מהמאגרים כריש ותנין שבבעלות אנרג'יאן ישראל הולכה בע"מ.

¹⁶ ראו חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין הענקת רישיון הולכה לגז טבעי לשותפות מאגר לווייתן - כולל נימוקים (12.3.2017).

¹⁷ דלק מחזיקה 25% מהון המניות של EMED, 25% מהון המניות מוחזק ע"י נובל וה-50% הנותרים מוחזקים על ידי East gas Company שבבעלות ממשלת מצרים.

¹⁸ ב-26 באוקטובר 2020 הושלמה העסקה למכירת 70% מהון המניות של דלק ישראל ללהב. אל. אר. רילאסטייט בע"מ ולב.ג.מ. בע"מ. עד אז שלטה הקבוצה בדלק ישראל.

¹⁹ הנתונים נסכמו מרשימת תחנות הדלק הציבוריות הרשומות במינהל הדלק נכון ל-28/10/2020, שפרסם משרד האנרגיה, בכתובת: https://www.gov.il/he/Departments/General/gas_stations.

²⁰ באמצעות חברת גיי.אן.קומיוניקיישן אינדסטריס בע"מ, הנמצאת בשליטתה המלאה.

²¹ סעיף 4(א)(1)(א)(3) לחוק.

²² קבוצת מחזיקים מוגדרת בסעיף 4 לחוק כ"תאגיד, השולט בתאגיד או תאגיד בשליטת מי מהם".

²³ ראו עמ' 7 למתודולוגיה.

תוקף כשאמצעי התקשורת מגישים לציבור חדשות ואקטואליה ועוצמתה מושפעת מהיקף החשיפה הציבורית לה זוכים אמצעים אלו".²⁴

22. מבחינת מאפייני המאקרו-כלכליים – היקף האשראי המקומי של הקבוצה בהתאם להגדרת "אשראי קובע" בסעיף 30(ה) לחוק, הוא מהגבוהים ביותר מבין התאגידים הריאליים המשמעותיים בישראל. כמו כן, הקבוצה מיוצגת על ידי חברות לובינג בכנסת, מכך ניתן ללמוד על תמריצי הקבוצה וניסיונותיה לפעול ולהשפיע על קובעי מדיניות בתחומי פעילותה.²⁵

23. פעילות קבוצת תשובה בתחום הגז הטבעי ובתחום שיווק הדלק – תחומים חיוניים ביותר למשק, מציבים אותה כקבוצה ריכוזית מאוד בתחום האנרגיה. ריבוי הפעילויות של הקבוצה בתחום האנרגיה מוביל, מטבע הדברים, למפגשים תכופים בין הקבוצה למשרד האנרגיה על ענפיו השונים. נקודות ההשקה הרבות עלולות להקנות לקבוצה יתרונות הן על-פני חברות אחרות והן על-פני הציבור הרחב בהליכים מול המשרד.

24. ראוי לציין שמידת הריכוזיות הכלל-משקית של הקבוצה הצטמצמה באופן ניכר בשנים האחרונות לאחר שביצעה שורה של מימושים, ובהם: מכירת כל החזקותיה בחברת ההתפלה הגדולה בישראל, IDE Technologies Ltd, שבה שלטה; מכירת כל החזקותיה בהפניקס אחזקות בע"מ, שהיא אחת מחברות הביטוח והחיסכון הפנסיוני הגדולות בישראל;²⁶ מכירת החזקותיה בדלק מערכות רכב בע"מ, העוסקת בייבוא ובשיווק רכבים; מכירת גרעין השליטה בדלק ישראל; ומכירת נתח גדול מהחזקותיה בתמר וכלל החזקותיה בכריש ובתנין, במסגרת מתווה הגז.

25. הריכוזיות הכלל-משקית של הקבוצה צפויה אף להמשיך להצטמצם לאחר שתמכור את יתרת זכויותיה בחזקות תמר ודלית (כפי שהיא מחויבת בהחלטת שר הכלכלה שמופיעה בנספח להחלטת הממשלה 476 (מתווה הגז) עד ליום 17.12.2021. עם זאת, קבוצת תשובה צפויה להישאר קבוצה בעלת כוח מיקוח רב מול הממשלה ומשרד האנרגיה בתחומי הגז הטבעי ושיווק הדלק. החזקות בתו של השולט בקבוצה בכלי התקשורת המוביל בישראל ובמהדורת החדשות המרכזית עשויה להגביר אף היא יכולת ההשפעה של הקבוצה מול קובעי המדיניות.

ד. השפעת ההקצאה לדלק על הריכוזיות הכלל-משקית

26. הגז הטבעי משמש לייצור חשמל על ידי חברת החשמל לישראל בע"מ, יצרניות החשמל הפרטיות ומפעלים שונים.²⁷ כ-64% מייצור החשמל בישראל בשנת 2019 הופק מגז טבעי. הגז הטבעי הוא מקור אנרגיה זול ונקי התורם תרומה משמעותית למשק הישראלי בהפחתת התלות ביבוא נפט ופחם ובהפחתת מכלול העלויות הכלכליות, האסטרטגיות והסביבתיות במשק האנרגיה.

²⁴ ראו עמ' 12 למתודולוגיה.

²⁵ נלקח מאתר האינטרנט של הכנסת (נצפה ביום 31 בדצמבר 2019), בכתובת:

<https://main.knesset.gov.il/About/Lobbyist/Pages/Lobbyist.aspx>

²⁶ הקבוצה נדרשה למכור את הפניקס במסגרת פרק ד' לחוק העוסק בהפרדה בין תאגידים ריאליים משמעותיים ובין גופים פיננסיים משמעותיים.

²⁷ בשנת 2019 כ-78% מכלל צריכת הגז הטבעי במשק שימשה לייצור חשמל.

27. הגז הטבעי תורם להפחתת מחירי אנרגיה וחשמל בישראל – מאז 2004 ועד סוף שנת 2019 נחסכו כ-71.3 מיליארד ₪ למשק הישראלי בעלויות ישירות של אנרגיה.²⁸ הגז הטבעי הוא גם מקור הכנסות למדינה ממיסים ותמלוגים – בשנת 2019 גבה משרד האנרגיה כ-839 מיליון ₪ בגין תמלוגים על גז טבעי ובעתיד צפויות הכנסות משמעותיות נוספות גם מהיטל על הגז הטבעי אשר יביא להגדלת רווחת תושבי מדינת ישראל.
28. מעבר לכך, מאגרי הגז הטבעי של ישראל הם נכס אסטרטגי מהמעלה הראשונה, הם מעניקים למדינה עצמאות ובטחון אנרגטי, מאפשרים ייצוא גז למדינות האזור ואירופה והופכים את ישראל לבעלת מעמד מדיני חשוב כשחקן מרכזי בשוק הגז העולמי. בכך משמשים מאגרי הגז מנוף לפיתוח יחסים דיפלומטיים ומדיניים עם מדינות המזרח התיכון ולקידום שיתוף הפעולה האזורי, תורמים ליציבות השלטונית באזור ומקדמים את האינטרסים המדיניים והכלכליים של ישראל בעולם.²⁹ לא בכדי, הפקת והולכת גז טבעי נמנו במתודולוגיה בין התחומים החיוניים ביותר למשק.³⁰
29. מהסיבות שפורטו עולה כי הענקת רישיון חיפוש והפקה של גז טבעי עשויה להגדיל את הריכוזיות הכלל-משקית של הגורמים שיזכו ברישיון. ריבוי הממשקים עם רגולטורים באסדרת תחום הגז הטבעי ומורכבות התחום עלולים אף להביא לשבי רגולטורי.³¹ גם פערי המידע שקיימים בין השולטים בתשתית לקובעי המדיניות, בשל העובדה שמדובר בתחום מורכב מבחינה הנדסית שבו פועלים שחקנים מעטים, עשויים להביא לתלות של קובעי המדיניות בבעל הרישיון, ובכך לחזק את כוח המיקוח וההשפעה שלו.
30. בשל נתונה המאקרו-כלכליים, החזקותיה ומעמדה כשחקנית דומיננטית בתחומי האנרגיה, קבוצת תשובה היא גורם ריכוזי מאוד, בעל כוח מיקוח והשפעה יוצאי דופן מול קובעי המדיניות. נוסף על החשיבות הכלכלית והאסטרטגית של החזקותיה, שיבוש או הפסקה של פעילות המאגרים או מערכות ההולכה שבבעלותה יהיו בעלי השפעה מידית וקשה ביותר על פעילותו של המשק הישראלי, הנשען על הזרמת גז טבעי לייצור חשמל.
31. הקצאת הרישיון על בלוק 72 לקבוצה עשויה להגביר את כוח המיקוח ויכולת ההשפעה שלה כלפי הממשלה וכלפי משרד האנרגיה בתחומים אחרים שבהם היא פועלת כיום, והיא אף עשויה למנף את כוח המיקוח שבידה היום לעבר הרישיון באופן שיטיב עמה על חשבון הציבור.
32. הפגיעה באינטרס הציבורי שעשויה להיגרם כתוצאה מההשפעה העודפת כלפי קובעי המדיניות שתעניק לקבוצה הזכירה בהקצאה, עשויה לבוא לידי ביטוי בדרכים שונות. כך למשל הקבוצה עשויה לנסות לקדם רגולציה מקלה שתיטיב עמה על חשבון שחקנים אחרים בשוק הגז הטבעי, לקבל מענקים מיוחדים מהמדינה, הקלות במיסוי או הקלות בתחום הגנת הסביבה. לכן, מתן הקצאות נוספות לקבוצה, ובפרט הקצאות בתחום הנפט והגז מחייב שקילה זהירה של שיקולי ריכוזיות כלל-משקית.

²⁸ החישוב לפי הערכת רשות הגז הטבעי ובהשוואה למשק ללא גז טבעי ועם הקמת תחנות פחמיות לפי התכנון המקורי. כ-78% מהחיסכון המשקי נובע מהפחתת עלויות בייצור החשמל ובכך תורם להפחתה משמעותית בתעריפי החשמל במשק.

²⁹ ראו "היבטים מדיניים ואסטרטגיים לפיתוח מאגרי הגז – עמדת משרד החוץ" (1.07.2015) (להלן **עמדת משרד החוץ**), בכתובת: <http://archive.energy.gov.il/abouttheoffice/newsandupdates/documents/shimua/ngmfa.pdf>.

³⁰ ראו עמ' 9 למתודולוגיה.

³¹ בג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' ראש ממשלת ישראל, פסי' 6 לפסק דינו של השופט גיוראן (פורסם בנבו, מיום 27.3.2016).

33. כאמור, דלק אינה מתמודדת על הרישיון לבדה אלא בשיתוף פעולה עם נובל. בין דלק לנובל קיימים קשרי שותפות מיוחדים. דלק ונובל מחזיקות יחד, בשלב זה, במאגר תמר (יחד 47%)³² ולוויתן (יחד 85%)³³ וכן ב-EMED (יחד 50%) שמחזיקה בצינור הולכת גז טבעי למצרים. כפי שתיארנו, נובל תלויה בדלק בכל החלטה שנוגעת בלוויתן, אך גם דלק תלויה בנובל שמפעילה את המאגרים. יחסים אלו, התלות ההדדית וזהות האינטרסים מביאים לכך שדלק ונובל עשויות להציב ואף מציבות מפעם לפעם, חזית אחת אחידה מול קובעי המדיניות, כך שגם יחסיה של דלק עם נובל מעצימים את כוח המיקוח וההשפעה שבידיה.

34. לפיכך, ראוי להתייחס בניתוח השפעת ההקצאה על הריכוזיות הכלל-משקית גם לנובל, שמתחרה יחד עם דלק על הרישיון. בניגוד לדלק שנדרשת למכור את החזקותיה במאגר תמר, נובל תחזיק ותפעיל את שני מאגרי הגז העיקריים בישראל גם לאחר קיום מלוא התחייבויותיה לפי החלטת שר הכלכלה שבנספח למתווה הגז.

35. נוכח היותה של נובל המפעילה היחידה שפועלת כיום בישראל (רק מפעילה נוספת אחת – אנרגיאן – תפעל בישראל בעתיד הנראה לעין), והחשיבות הרבה לקיומם של מפעילים מנוסים לפיתוח משק הגז, פעילותה של נובל במשק הישראלי מעניקה לה מעמד מרכזי וחיוני בענף. כאמור, המעמד הדומיננטי של נובל, מעצים את הריכוזיות הכלל-משקית שבידיה, וככל שנובל ודלק יפעלו בשיתוף פעולה ויצבו חזית אחידה, ריכוזיות נובל עשויה לעמוד אף לדלק.

36. במקביל לפנייה זו קיימה רשות התחרות בחינה של התחרותיות הענפית בהקצאה. מסקנות בדיקה זו יפורטו בחוות דעת הממונה על התחרות בנוגע לקידום התחרותיות הענפית ביחס להליך התחרותי בבלוק 72. עמדת הממונה, היא כי זכייתן של דלק ונובל בבלוק 72 עשויה לפגוע בקידום התחרות בתחום. לניתוח התחרותי השפעה ישירה על ניתוח הריכוזיות הכלל-משקית, שכן כפי שהסברנו, ככל שלנכס או שירות קיימים תחליפים כוח המיקוח וההשפעה שהם מעניקים פוחת, ולהפך, דומיננטיות וייחודיות של נכס או שירות, בפרט כשמדובר על תשתית חיונית, מגבירים את כוח המיקוח וההשפעה שלו.

37. כאמור, מאגרי תמר ולוויתן, שבהם דלק ונובל מחזיקות, הם מקורות הגז העיקריים של ישראל. בשנת 2021 צפוי המאגר כריש-תנין להתחבר למערכת ההולכה הישראלית, אך רוב הגז הטבעי שנמצא בכריש-תנין נמכר בחוזים למימוש עתידי, ועל כן יכולתו של מאגר כריש-תנין להתחרות בלוויתן ותמר בחוזים חדשים לרכישת גז טבעי מוגבלת. כפי שצוין לעיל, דלק צפויה למכור את החזקותיה בתמר במהלך השנה הקרובה, ואולם, כוח המיקוח וההשפעה של דלק שנובע מיתר החזקותיה ומיחסיה עם נובל יעמדו לה גם לאחר מכן.

38. זכייה משותפת של דלק ונובל בבלוק 72 עלולה לבסס את מעמדן המונופוליסטי ולמנוע התפתחות של תחרות בין מאגרי הגז, ובפרט בין המאגרים תמר ולוויתן ובלוק 72, שיופעלו כולם על ידי נובל ויהיו לה החזקות בהן, כשברור שלמפעילת המאגר השפעה מהותית על פעילותו ופיתוחו. גם לאחר יציאת דלק ממאגר תמר כאמור, לא יהיה לה תמריץ לפתח את בלוק 72 לטובת מכירת הגז שיופק ממנו בישראל, בשל המשך שליטתה במאגר לוויתן שמרבית הגז ממנו טרם נמכר. כלומר, נוכחות של אותם בעלים ואותם מפעילים (דלק ונובל) גם במאגרים "מתחרים" עלולה להקטין את התמריץ לכך שתשתיות בלוק 72 יתחברו למשק המקומי.

³² לא כולל החזקות דלק באמצעות תמר פטרוליום.

³³ נובל מחזיקה 25% מחזקת תמר ו-39.66% מחזקת לוויתן.

39. חששות אלו נתמכו גם בממצאי בדיקת הממונה על התחרות שממנה עולה באופן ברור שלדלק ונובל אין תמריץ או תכנית עסקית להתחרות במאגרים הפעילים כיום בישראל ואף אין להם כל כוונה לחבר את המאגר לישראל, בעוד שלאנרגיאן יש הן תמריץ והן תכנית עסקית לחבר את בלוק 72 לתשתיות כריש הסמוכות ולהביא את תוצרי המאגר לישראל.

40. כאמור, כבר בשלב זה, אנרגיאן התחייבה בחוזים לאספקת גז בהיקף שקרוב למיצוי עתודות המאגרים שברשותה, ולכן היא מוגבלת ביכולתה להוות אלטרנטיבה תחרותית למאגרים תמר ולויתן, על אף שבידיה שמונה רישיונות חיפוש נוספים.³⁴ הוספת מאגר נוסף להיצע הגז של אנרגיאן תאפשר לה למצות את כושר האספקה שלה על בסיס התשתית הקיימת כיום (ואף יותר אם התשתית תשודרג), להתחרות בתמר ולויתן ולהציע מחירים אטרקטיביים. ומכאן שלאנרגיאן תמריץ משמעותי לפתח את המאגר ולשווק גז ממנו בישראל (בייחוד לאור העובדה שבלוק 72 נמצא בסמיכות לכריש ולתשתיות ההולכה ממנו).

41. לפיכך, אם יתאפשר להזרים גז מבלוק 72 לישראל, קיים יתרון ברור בהענקת הרישיון לקבוצת אנרגיאן מבחינת קידום התחרותיות הענפית. יתרה מכך, בהתאם לעמדה התחרותית, הענקת הרישיון לדלק ונובל עשויה אף לפגוע בתחרות בתחום, ביחס למצב שבו הרישיון יוענק לאנרגיאן.

ה. רווחת הצרכנים

42. לצד החובה לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית, סעיף 5(ה) לחוק מורה כי הפעלת הסמכויות תיעשה באופן המבטיח שלא תיגרם פגיעה משמעותית ברווחת הצרכנים.³⁵ מכאן, שגם במקרים שבהם ההקצאה צפויה להגדיל את הריכוזיות הכלל-משקית, יש לבחון אם יש בצידה תועלת משמעותית העשויה להצדיקה.

43. אחת הדרכים המרכזיות שבהן עשויה לבוא לידי ביטוי פגיעה ברווחת הצרכנים בשל אי הענקת זכות לגורם ריכוזי, היא הפסד התועלות לענף מזכיית הגורם בהקצאה. מציאת מאגר גז גדול שיאפשר קצב שאיבה גבוה, תתרום לפיתוח משאבי הטבע של ישראל ותגדיל את תמלוגי המדינה מאוצרות הטבע. קידוחים מוצלחים עשויים למשוך משקיעים זרים לפתח מאגרים נוספים ואף להשקיע בתחומי אנרגיה נוספים בישראל.

44. לדלק ניסיון רב בהנעת פרויקטים בתחום האנרגיה והיא בעלת מומחיות בתחום ניתוח מאגרים. אלו, יוצרים מעטפת תפעולית שעשויה לסייע מאוד בפיתוח הרישיון במהירות וביעילות במידה ויוחלט לפתח את המאגר. נובל שותפתה של דלק שייכת לקבוצת שברון (Chevron Corporation) שהיא מובילה עולמית בתחומי הנפט והגז. בשל מעמדה הבינלאומי, לשברון יתרונות מבחינת יצירת קשרים עסקיים עם מפעילות המאגר מצדו הלבנוני.

45. המתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל משקית³⁶ קובעת כי במקרים של הקצאת זכות בשוק שהכניסה אליו דורשת השקעות רבות וידע טכנולוגי מתקדם או ניסיון בינלאומי, כמו תחום זה, יש להתחשב בתועלת שתופק מכניסה של שחקנים בעלי אמצעים וידע אשר יוכלו לפתח

³⁴ קיימת אי וודאות ביחס לקיומו של גז במאגרים אלו וביחס להיקף הגז המצוי בהם (באם קיים).

³⁵ 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".

³⁶ ראו "מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית" (03.03.2019) באתר רשות התחרות.

את השוק, גם כאשר מדובר בגורמים ריכוזיים. פסילת הצעת דלק ונובל במכרז, תותיר את עורכי המכרז עם הצעה אחת בלבד.

46. ואולם, במקרה הנוכחי לא מסתמן כי פסילת הצעתן של דלק ונובל תפגע ברישיון. פסילת הקבוצה תביא לזכיית אנרגיאן ברישיון. אנרגיאן היא חברה ציבורית דואלית העוסקת בחיפוש והפקה של נפט וגז טבעי בים התיכון, והיא המפעילה והמחזיקה הבלעדית בכריש-תנין, ובעלת זכויות בתשעה רישיונות חיפוש נוספים.³⁷

47. המתודולוגיה מנחה שבמקרים כאמור, שבהם ההקצאה מקנה כוח מיקוח והשפעה משמעותיים, יש לבחון את הגורמים החלופיים אשר עשויים לקבל את ההקצאה ולהעדיף גופים פחות ריכוזיים.³⁸ המתודולוגיה אף מתייחסת לכך, שלעיתים את התועלת בהקצאה לגורם ריכוזי ניתן לראות בטווח הקצר ולמדוד בכלים ברורים, בעוד שהפגיעה הצפויה מהגדלת הריכוזיות הכלל-משקית תתרחש על-פי רוב רק בטווח הארוך ותהיה מעורפלת יותר.³⁹

48. מעבר לכך שלא השתכנענו בכך שפסילת הקבוצה תביא לפגיעה ברישיון ובענף, מהלך כזה אף עשוי להועיל למשק. כאמור, כיום תמר ולוויתן הם המאגרים היחידים עם יתרות גז בכמות משמעותית שלא נמכרו, ובעוד שלדלק ולנובל אין תמריץ להתחרות באמצעות הגז שבבולק 72 במאגרים שבישראל ואין להן כוונות לחבר את המאגר לארץ, לאנרגיאן יש כוונות לשווק את הגז הטבעי מהמאגר בארץ ולהתחרות בדלק ונובל. נכון הדבר, שהבאת גז מבולק 72 לישראל תלויה בישימות מבחינה גיאוגרפית, שלא לגמרי ברור שתתאפשר, אך עצם הכוונה העסקית והסיכוי לתחרות בתחום הגז הטבעי בישראל מבורכים.

ו. סיכום והמלצה

49. קבוצת תשובה היא גורם ריכוזי, בעל כוח מיקוח והשפעה מול קובעי המדיניות. נוסף על החשיבות הכלכלית והאסטרטגית של החזקותיה, שיבוש או הפסקה של פעילות המאגרים או מערכות ההולכה שבעלותה יהיו בעלי השפעה מיידית וקשה על פעילותו של המשק הישראלי, הנשען על הזרמת גז טבעי לייצור חשמל.

50. הקצאת הרישיון על בולק 72 לקבוצה עשויה להגביר את כוח המיקוח ויכולת ההשפעה שלה כלפי הממשלה וכלפי משרד האנרגיה בתחומים אחרים שבהם היא פועלת כיום. גם מעמדה התחרותי של נובל, שותפתה של דלק בהתמודדות על הרישיון והשותפות הרחבה שיש לשתיים בתחום הגז הטבעי עשויים להגדיל את כוח המיקוח וההשפעה שיש לדלק, שהיא בעלת אינטרסים זהים בעניינים שונים. הקצאת הרישיון לדלק ונובל אף עלולה להקשות על התפתחות תחרות במשק הגז הטבעי, בעוד שפסילתה עשויה להביא לכך שאנרגיאן תתחרה באמצעות יתרות הגז הנוספות שתמצא בשטח הרישיון.

51. בהתאם ללשון החוק, האפשרות להמליץ שלא להקצות זכות לגורם מסוים תישמר לאותם מקרים שבהם השתכנעה הוועדה כי ההקצאה צפויה להגדיל את הריכוזיות הכלל-משקית, כשבו-בזמן אין בצידה תועלת צרכנית שעשויה להצדיק פגיעה זו. כפי שהסברנו, במקרה הנ"ל

³⁷ כאמור, טרם בוצעו בהם פעולות מעמיקות ולכן קיימת אי וודאות גדולה לגבי הימצאות גז ונפט בתחומם.

³⁸ עמ' 15 למתודולוגיה.

³⁹ ראו עמ' 2-3 למתודולוגיה.