



החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל בין הזדמנות ישראלית מקורות אנרגיה, שותפות מוגבלת; Daden ;Frendum Investments Limited ;Namax Oil & Gas Limited AGR Petroleum Services Holdings ;Investment Limited ובין לפידות חלץ שותפות מוגבלת; Coleridge Gas & Oil Exploration Israel L.P. ;ו- Caspian Drilling Company Limited

א. פתח דבר

לפניי בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "החוק" או "חוק ההגבלים העסקיים") להסדר בין הזדמנות ישראלית מקורות אנרגיה שותפות מוגבלת, Daden Investment, Frendum investments Limited, Nammax Oil & Gas Limited, Coleridge, AGR Petroleum Services Holdings, ובין לפידות-חלץ שותפות מוגבלת, Caspian Drilling Company Limited-ו- Gas & Oil Exploration Israel L.P. (להלן בהתאמה: "הזדמנות", "Nammax", "Frendum", "Daden", "AGR", "לפידות-חלץ", "Coleridge" ו-"CDC"), שעניינה הגדלת החזקותיה של הזדמנות ברישיונות 370/ישי"י, 371/עדייתה"י, 372/ללה", 373/ייתב"ו-374/ייעוד" (להלן: "רישיונות פלאג'יק") וברישיון 394/עו"ז" (להלן: "רישיון עו"ז") לחיפוש גז טבעי, הסדר בענייניו ניתן פטור קודם (להלן: "ההחלטה הקודמת").¹

לאחר שבחנתי את ההסדר, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, שוכנעתי כי ההסדר אינו מגביל את התחרות בחלק ניכר של השוק ואינו פוגע פגיעה של ממש בתחרות בשוק המושפע ממנו, כי עיקרו אינו בהפחתת התחרות או במניעתה וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלה ראוי ההסדר לפטור לפי סעיף 14 לחוק, וזאת בשל הנימוקים שיפורטו להלן.

¹ החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל בין הזדמנות ישראלית מקורות אנרגיה, שותפות מוגבלת; Frendum Investments Limited ;Placida Investment Ltd ;Coleridge Gas & Oil Exploration Israel L.P. ;ו- Caspian Drilling Company Limited ובדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל בין רציו חיפושי נפט (1992) שותפות מוגבלת ובין הזדמנות ישראלית מקורות אנרגיה שותפות מוגבלת ו-Edison International S.p.a – תיקון 2, (14.10.2013) **הגבלים עסקיים** 500481.

החלטה זו ניתנה בהמשך לשתי החלטות קודמות בעניין רישיונות אלו: החלטה בדבר מתן פטור בתנאים להסדר כובל בין רציו חיפושי נפט (1992) שותפות מוגבלת ובין הזדמנות ישראלית מקורות אנרגיה שותפות מוגבלת ו-Edison International S.p.a (13.12.2012) **הגבלים עסקיים** 500259 (להלן: "ההחלטה הראשונה"); וכן החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל בין רציו חיפושי נפט (1992) שותפות מוגבלת ובין הזדמנות ישראלית מקורות אנרגיה שותפות מוגבלת ו-Edison International S.p.a – תיקון, (11.4.2013) **הגבלים עסקיים** 500377 (להלן: "ההחלטה השנייה").

ב. ההסדר והצדדים לו

הצדדים להסדר

הצדדים להסדר שבפניי הם הזדמנות, Frendum, Naamax, Daden ו-AGR מהצד האחד, וכן לפידות-חלץ, קולרידג' ו-CDC מהצד השני. בהחלטה הקודמת תוארו בהרחבה חלק מהצדדים להסדר ובהחלטה נוספת תוארה AGR.²

Namax היא חברה ישראלית הנשלטת על ידי חברות זרות והיא מחזיקה ב-42.5% מזכויות ההשתתפות ברישיונות פלאגיק.

Daden היא חברה זרה והיא מחזיקה ב-9% מרישיונות פלאגיק.

רישיון עוז

זכויות ההשתתפות ברישיון עוז מוחזקות על ידי הזדמנות (10%), לפידות-חלץ (41.5%), Frendum (21.5%), Placida (10%), Coleridge (12%) ו-CDC (5%).

לטענת הצדדים, בעקבות מחלוקת שהתגלעה בין הזדמנות, Placida ו-Frendum, הגיעו שלוש השותפות לפשרה שבמסגרתה יעבירו שתי האחרונות את מלוא זכויותיהן ברישיון עוז להזדמנות באופן שיגדיל את היקף החזקותיה ברישיון מ-10% ל-41.5%.

רישיונות פלאגיק

זכויות ההשתתפות ברישיונות פלאגיק מוחזקות על ידי הזדמנות (10%), Nammax (42.5%), Frendum (33.5%), Daden (9%) ו-AGR (5%).³

לטענת הצדדים, בעקבות מחלוקת שהתגלעה בין הזדמנות, Nammax ו-Frendum, הגיעו שלוש השותפות לפשרה שבמסגרתה תעביר Frendum 17.5% מזכויות ההשתתפות שלה ל-Namax באופן שיגדיל את היקף החזקות Nammax ברישיונות פלאגיק מ-42.5% ל-60%; וכן תעביר 6% מזכויות ההשתתפות שלה להזדמנות באופן שיגדיל את היקף החזקות הזדמנות ברישיונות פלאגיק מ-10% ל-16%. לאחר העברת הזכויות יישארו בידי Frendum 10% מזכויות ההשתתפות ברישיונות פלאגיק.

² החלטה בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל בתנאים להסדר בין ישראל מקו נגב 2, שותפות מוגבלת, נפטא חיפוש, שותפות מוגבלת, חניל – ים המלח, שותפות מוגבלת, חניל – חברת הנפט לישראל בע"מ ומודיעין אנרגיה – שותפות מוגבלת לבין AGR Petroleum Services Holdings AS, (1.6.2015) הגבלים עסקיים 500799.

³ יצוין כי רישיונות "עידיתיה", "ללה", "יהב" ו"יועד" פקעו ביום 1.9.2013, אך בעלי הזכויות הגישו בקשה לשינוי גבולות הרישיון (אתר משרד האנרגיה, כניסה ביום 6.9.2015). רישיון "יועד" פקע ביום 1.9.2013, אולם בעלי זכויות ההשתתפות בו הגישו בקשה להאריך את תוקפו. בשנת 2012 בוצע סקר סייסמי תלת-מימדי שאמד את המשאבים המנובאים בשטח הרישיון בהיקף של כ-71.6 BCM. רישיון "ישי" בתוקף עד ליום 29.2.2016, אך דו"ח הערכת משאבים מותנים ברישיון העלה כי כמויות הגז שנמצאו בשכבות שנבדקו הן זניחות. ראו: הזדמנות ישראלית – מקורות אנרגיה, שותפות מוגבלת, דו"ח תקופתי לשנת 2013, עמ' 141: <https://www.magna.isa.gov.il/details.aspx?reference=2014-01-018732&file=1&id=012678#id=012678&reference=2014-01-018732&file=1>

הנה כי כן, הזדמנות מבקשת להגדיל את היקף החזקותיה ברישיונות עוז ופלאגיק. שינויי הרכב הבעלות ברישיונות מהווים שינוי בפרט מהותי בהסדר כובל שניתן לו פטור בהתאם להוראת סעיף 16 לחוק, ומכאן הבקשה שבפניי.

ג. השפעת ההסדר על התחרות

עד לאחרונה נקטה רשות ההגבלים העסקיים מדיניות המתירה שיתופי פעולה בחיפוש גז טבעי, אולם מטילה סייגים משמעותיים על שיתופי פעולה אלה.⁴ ראש וראשון לסייגים אלה היא החובה למכור, או למצער לצמצם, את המעורבות בפעילות שותף במאגר במקרה בו נמצא גז ביותר ממאגר אחד בו הוא פעיל.⁵ הרציונאל שעמד בבסיס גישה זו התבסס על החשש מיצירת ריכוזיות יתר בתחום שיווק הגז אם וכאשר יימצא גז ביותר ממאגר אחד. חשש זה התממש בכל הקשור במאגרי הגז המשמעותיים שהתגלו בישראל עד כה.⁶

אני סבור שעל רקע התמורות שהתחוללו במשק הגז הטבעי בשנים האחרונות הגיעה העת להעריך מחדש מדיניות זו.

המשק הישראלי מצוי כיום במצב בו הגז הטבעי המסופק לו מקורו במאגר אחד, הוא מאגר תמר.⁷ בנוסף, המאגר המשמעותי הנוסף שהתגלה במים הכלכליים של ישראל, הוא מאגר לווייתן, נשלט על ידי אותם גורמים השולטים במאגר תמר.⁸ זהו המצב הנוכחי גם ביחס לשני מאגרים קטנים יותר – כריש ותנין.⁹ הציפייה למציאתם של מאגרי גז נוספים על ידי גורמים בלתי קשורים ללווייתן ותמר, הכזיבה עד כה.

על הרקע האמור עולה השאלה האם מדיניות מחמירה כמו זו הנוכחית, היא המדיניות האופטימלית מנקודת המבט התחרותית. אני סבור שהתשובה לכך בשלילה.

⁴ ראו למשל החלטה בדבר מתן פטור בתנאים להסדר כובל בין הכשרת הישוב בישראל אנרגיה בע"מ, מודיעין – אנרגיה שותפות מוגבלת, אי.פי.סי נפט וגז (ישראל) שותפות מוגבלת, GeoGlobal Resources (India) Inc., אי די בי חברה לפתוח בע"מ ובין רציו חיפוש נפט (1992) – שותפות מוגבלת, (18.12.2014) **הגבלים עסקיים** 500731 (להלן: **"עניין שרה ומירה"**); החלטה בדבר מתן פטור בתנאים להסדר כובל בין ישראלמקו נגב-2 שותפות מוגבלת מודיעין אנרגיה שותפות מוגבלת, (28.8.2012) **הגבלים עסקיים** 500218 (להלן: **"עניין שמשון ודניאל"**); **ההחלטה הראשונה**; **וההחלטה השניה**.

⁵ ראו למשל **עניין שרה ומירה**, סעיף 2 לתנאים; **ההחלטה הראשונה**, סעיף 2 לתנאים; **ההחלטה השניה**, סעיפים 3-5 לתנאים.

⁶ הכרזות על בעלי מונופולין לפי סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988: דלק קידוחים שותפות מוגבלת יחד עם אבנר חיפוש נפט וגז שותפות מוגבלת, Noble Energy Mediterranean Ltd., ישראלמקו נגב 2 שותפות מוגבלת ודור חיפוש גז שותפות מוגבלת – בעלות מונופולין באספקת גז טבעי לישראל החל מהמחצית השניה של 2013, (13.11.2012) **הגבלים עסקיים** 500249.

⁷ נוסף לאספקת גז טבעי באמצעות קידוח והפקה, מתקיים בישראל ייבוא של גז טבעי נוזלי (גז"ן, LNG) בהיקפים מצומצמים, בעיקר לצורך אספקתו לחברת החשמל לישראל בע"מ.

⁸ במאגר תמר מחזיקות Noble Energy Mediterranean Ltd. (36%) (להלן: **"נובל"**), דלק קידוחים שותפות מוגבלת ואבנר חיפוש נפט וגז שותפות מוגבלת (31.25%) (להלן: **"קבוצת דלק"**), ישראלמקו נגב 2 שותפות מוגבלת (28.75%) (להלן: **"ישראלמקו"**) ודור חיפוש גז שותפות מוגבלת (4%). במאגר לווייתן מחזיקות קבוצת דלק (45.34%), נוכל (39.66%) וכן רציו חיפוש נפט (1992) – שותפות מוגבלת (15%) (להלן: **"רציו"**).

⁹ מאגר "כריש" מצוי בשטח רישיון 366/אלון C ומאגר "תנין" מצוי בשטח רישיון 364/אלון A, רישיונות המוחזקים על ידי קבוצת דלק (52.95%) ונובל (47.05%).

החלטת ממשלה 476 מיום 16.8.2015 בעניין "מתווה להגבלת כמות הגז הטבעי המופקת משדה הגז הטבעי "תמר" ופיתוח מהיר של שדות הגז הטבעי "לווייתן", "כריש" ו"תנין" שדות גז טבעי נוספים" (להלן: **"החלטת הממשלה"**), קובעת כי שני מאגרים אלה יימכרו.

חיפוש גז שנערכו בשנים האחרונות על ידי גורמים שאינם קשורים לגורמים הדומיננטיים בתחום הסתיימו בכישלון.¹⁰ על כן בעתיד הקרוב לא צפויה תחרות לתמר ממאגר בבעלות השונה באופן מהותי מהבעלות בתמר.¹¹ במצב דברים זה הדאגה לטיב התחרות בין המתחרה השני, השלישי והרביעי עשויה לסגת מפני יצירת סביבה אופטימלית ליצירתו של מתחרה נוסף. אין ספק בעיני כי הפתרון האופטימלי לתחלואי משק הגז הטבעי בישראל, אלה התחרותיים אך גם האחרים, מצוי במציאת מאגרי גז ברי פיתוח נוספים על ידי גורמים חדשים, מאגרים שיובילו ליצירתו של שוק גז טבעי פעיל ומבוסס, החיוני למשק הישראלי.¹²

על רקע המצב האמור, רשות ההגבלים העסקיים שואפת לצמצם ככל שניתן את חסמי הכניסה לתחום חיפוש הגז הטבעי ככל שאלה תלויים בה, וזאת על מנת למשוך כמה שיותר משקיעים לתחום. אמנם חסמי הכניסה הרגולטוריים לתחום זה, ובמיוחד אלה שמקורם ברגולציה מתחום ההגבלים העסקיים, רחוקים מלמצות את כלל חסמי הכניסה שרואה לפניה פירמה השוקלת לחפש גז טבעי במימיה הכלכליים של ישראל. ועדיין, אין סיבה שרשות ההגבלים העסקיים תקים חסמים שלא לצורך.

אני סבור שיש לאמץ מדיניות חדשה כדלקמן: שיתופי פעולה בחיפוש גז טבעי בין גורמים שאינם מחזיקים זכויות במאגרים לווייתן או תמר צריכים ליהנות ממשטר מקל ביותר, כזה אשר ימקסם את האפשרות למציאת מאגר גז שיוכל להתחרות במונופול הקיים. על כן, ככלל, אינני רואה מקום לחייבם במכירת מאגרי גז או בצמצום מעורבותם במאגרי גז שימצאו, כולם או חלקם. בהתאם, בקשות שתוגשנה לשיתופי פעולה כאמור תטופלנה בדחיפות וההיתר שיניתן להן לא צפוי להיות מותנה בתנאים מכבידים, אם בכלל.¹³

מנגד, שיתופי פעולה בחיפוש גז טבעי בין גורמים שהם כבר כיום דומיננטיים בשוק זה צריכים להיות תחת פיקוח מחמיר.

בתווך בין שני מהמקרים שתוארו לעיל נמצאים שיתופי פעולה הכוללים גופים הפעילים בהיקף מצומצם יותר במאגרים תמר או לווייתן וגופים השותפים לגופים הדומיננטיים במאגרים אחרים.

¹⁰ רישיון 347/"מירה" נמצא יבש ובהתאם לכך ננטש, ראו דיווח של הכשרת הישוב בישראל – אנרגיה בע"מ, מיום 16.9.2012: <https://www.magna.isa.gov.il/details.aspx?id=012734&reference=2012-01-239346>; רישיון 348/"שרה" נמצא יבש ובהתאם לכך ננטש, ראו דיווח של הכשרת הישוב בישראל – אנרגיה בע"מ, מיום 20.10.2012: <https://www.magna.isa.gov.il/details.aspx?id=012734&reference=2012-01-259734>; רישיון 387/"שמך" נמצא יבש ובהתאם לכך ננטש, ראו דיווח של שמן משאבי נפט וגז בע"מ, מיום 16.10.2013: http://maya.tase.co.il/bursa/report.asp?report_cd=849831-00&Type=Pdf; רישיונות 371/"עדיה", 372/"ללה", 373/"יהב" ו-374/"יועד", המהווים חלק מרישיונות פלאגיק פקעו ביום 1.9.2013 אולם המחזיקות הגישו בקשה לשנות את גבולות הרישיונות כך שיוחזרו למדינה, למעט רישיון יועד שלגביו הוגשה בקשה להארכת תוקף, ראו דיווח של הזדמנות ישראלית – מקורות אנרגיה שותפות מוגבלת, דו"ח תקופתי לשנת 2014: http://maya.tase.co.il/bursa/report.asp?report_cd=955383-00&Type=Pdf.

¹¹ כאמור, לאחרונה התקבלה החלטת הממשלה הנ"ל, אולם בעת כתיבת שורות אלה המתווה טרם אושר. בכל מקרה, מכירה מוצלחת של כריש ותנין במועדים שנקבעו במתווה צפויה לשפר את המצב התחרותי בו שרוי משק הגז הטבעי, אך אינה צפויה לפתור את מלוא הבעיות התחרותיות ממנו סובל שוק זה ובכל מקרה בוודאי שאינה מבטלת את התועלת הרבה שצפויה לצמוח למשק ממצאה ופיתוח של מאגרי גז נוספים ועצמאיים.

¹² חרף החלטת הממשלה הנ"ל מצב שבו מתפתחת תחרות בשוק הוא עדיף על פני אסדרה רגולטורית טובה ככל שתהיה.

¹³ אמירה זו נכונה ביחס לחששות דלעיל. ככל שמדובר בשיתופי פעולה המעלים חששות ממקורות אחרים הם ייבחנו לגופם.

מקרים אלה ייבחנו על בסיס פרטני, אולם השאיפה הכללית להקל ככל שניתן על כניסה לתחום החיפושים של גז טבעי, בייחוד כשמדובר בגופים שאינם הגופים הדומיננטיים בתחום או גופים קשורים אליהם.

אחרי שעמדתי על המדיניות הראויה אעבור לבחינת הבקשה שבפני.

בראשית הדרך זכויותיה של הזדמנות בזכויות נפט בישראל הסתכמו בהחזקת 10% בכל אחד מרישיונות פלאגיק. כאשר ביקשה הזדמנות לרכוש זכויות ברישיונות 398/399 "נטע" ו-399/399 "רועי" (להלן: "רישיונות גל"), בהם מחזיקות גם אדיסון ורצין,¹⁴ הוענק לעסקה פטור מותנה מאישור הסדר כובל. הפטור הותנה בתנאים שנועדו להפיג את החשש בכל הנוגע ליכולת ההשפעה שלה על המאגרים בהם היא מחזיקה באופן צולב, כך שעם הימצא גז טבעי הן באחד מרישיונות גל והן באחד מרישיונות פלאגיק, תוותר הזדמנות על זכויות השפעה מסוימות ברישיונות הצולבים.¹⁵ בהמשך, ביקשה הזדמנות לרכוש זכויות השתתפות ברישיון עוז ובכך יצרה זיקה גם בין המחזיקות ברישיונות גל ופלאגיק ובין המחזיקות ברישיון עוז. להחזקות אלו ניתן פטור בהחלטה הקודמת, בכפוף לתנאים המתייחסים לכל אחזקותיה ברישיונות גל, פלאגיק ועוז.

נכון להיום, הזדמנות אינה מחזיקה במאגר בו נמצאה תגלית גז טבעי, והזיקה הקרובה ביותר שלה למאגר כאמור היא החזקתה המשותפת עם רצין, המחזיקה בזכויות מיעוט במאגר לויתן, ברישיונות גל. זיקה נוספת של הזדמנות למאגר כאמור היא באמצעות ישיבתה המשותפת עם AGR ברישיונות פלאגיק, אשר יושבת עם ישראל מקו בחזקות 332/332 "שמשון", 391/391 "דניאל מזרח" 392/392 "דניאל מערב", שהיא כאמור, מחזיקה במאגר תמר. בנסיבות העניין מדובר בזיקות רחוקות הן למאגר תמר והן למאגר לויתן.

לאחר שבחנתי את השינוי בהרכב האחזקות מושא הבקשה שבפני, ועל בסיס הנימוקים שפורטו לעיל, מצאתי לנכון להעניק את הפטור המבוקש וזאת מבלי להשית על הצדדים את התנאים שניתנו בהחלטה הקודמת.

יחד עם זאת, למען הסר ספק אבהיר כי כל העברת מידע בין מתחרים או מתחרים פוטנציאליים, ממילא עשויה בנסיבות מסוימות להוות הסדר כובל, ואין בהצבתם או באי-הצבתם של תנאים לעניין זה במסגרת החלטה זו, כדי לגרוע מכך.

אשר על כן, נחה דעתי כי ההסדר אינו מגביל את התחרות בחלק ניכר של השוק ואין בו כדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשוק הרלוונטי.

¹⁴ רצין מחזיקה גם ב-15% מחזקות I/14 "לויתן דרום" ו-I/15 "לויתן צפון", אשר מהוות יחד את אחת מתגליות הגז הטבעי הגדולות בעשור האחרון, יחד עם דלק קידוחים שותפות מוגבלת, אבנר חיפושי גז ונפט שותפות מוגבלת, ו-Noble Energy Mediterranean Ltd, שהן אף מחזיקות במאגר הגז היחיד המפיק כיום גז טבעי למשק הישראלי, מאגר תמר, יחד עם ישראל מקו נגב 2 שותפות מוגבלת ודור חיפושי גז שותפות מוגבלת.

¹⁵ ראו: ההחלטה הראשונה; וכן ההחלטה השנייה, הי"ש 1 לעיל.

ד. סוף דבר

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק נתונה החלטתי זו לערר בתוך 45 יום בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים, או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

אורי שוורץ



הממונה על הגבלים עסקיים (בפועל)

ירושלים, כ"ח תשרי, תשע"ו

11.10.2015