

החלטה לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988

בדבר אי מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדרים בתחום חיפוש, הפקת ואספקת גז בשטחי רישיון 399/רועי, בין דלק קידוחים – שותפות מוגבלת ובין רציו חיפושי נפט (1992) שותפות מוגבלת; אדיסון אינטרנשיונאל אס.פי.איי; והזדמנות ישראלית – מקורות אנרגיה

1. פתח דבר

לפני מונחת בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988 (להלן **חוק התחרות או החוק**) מאישור הסדר כובל לשיתוף פעולה בין דלק קידוחים – שותפות מוגבלת (להלן **דלק קידוחים**) ובין רציו חיפושי נפט (1992) שותפות מוגבלת (להלן **רציו**), אדיסון אינטרנשיונאל אס.פי.איי (להלן **אדיסון**) והזדמנות ישראלית – מקורות אנרגיה (להלן **הזדמנות ישראלית**), בתחום חיפוש גז טבעי ונפט בשטחי רישיון 399/רועי (להלן **רישיון רועי**), וכן בהפקתו ובאספקתו במידה שיימצא (להלן **ההסדר**).

לאחר שבחנתי את ההסדר, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, לא שובנעתי כי ההסדר עומד בהוראת סעיף 14(א) לחוק. מטעם זה לא מצאתי לנכון להעניק להסדר פטור מאישור הסדר כובל על ידי בית הדין לתחרות לפי סעיף 14 לחוק. נימוקי החלטתי יפורטו להלן.

2. ההסדר והצדדים לו

2.1. הצדדים להסדר

דלק קידוחים היא חברה ציבורית העוסקת בחיפושים, פיתוח והפקה של גז טבעי, קונדנסט ונפט, והיא מחזיקה בכ-45% מהזכויות במאגר לווייתן, כמו גם בעוד זכויות במאגרי גז משמעותיים בישראל.¹ דלק קידוחים מחזיקה בכ-22% מהזכויות במאגר תמר באופן ישיר, ובאופן עקיף בכ-3% נוספים באמצעות תמר פטרוליום. על פי החלטת ממשלה 476 מיום 16.8.2015 (להלן **מתווה הגז**), עתידה דלק קידוחים להיפרד מכל אחזקותיה בתמר עד ליום 17.12.2021. נוסף על נכסים אלו, דלק קידוחים מחזיקה גם בחלק ממאגר הגז הקפריסאי "אפרודיטה". כמו כן, דלק קידוחים היא בעלת זכויות ברישיון 367/אלון. דלק קידוחים מוכרזת כבעלת מונופולין באספקת גז טבעי שלא עבר תהליך הנזלה בישראל.²

רציו היא חברה ציבורית העוסקת בחיפוש, פיתוח והפקה של נכסי גז ונפט. רציו בעלת 15% מהזכויות במאגר לווייתן, ומחזיקה ברישיונות אקספלורציה בישראל. בין היתר, היא מחזיקה ב-70%

¹ בנוסף, בהתאם למתווה הגז, דלק קידוחים מכרה את אחזקותיה במאגרי כריש ותנין לאנרג'אן. כחלק מהעסקה היא עתידה לקבל תמלוגים בהיקף של 7.5% לפני תשלום היטל על רווחי נפט ו-8.25% לאחר תשלום היטל על רווחי נפט מהמכירות של כריש ותנין.

² ראו החלטת הממונה בדבר קיום מונופולין: דלק קידוחים שותפות מוגבלת יחד עם אבנר חיפושי גז ונפט שותפות מוגבלת, Noble Energy Mediterranean, ישראלמקו נגב 2 שותפות מוגבלת ודור חיפושי גז שותפות מוגבלת **רשות התחרות** 500249, 13.11.2012.

מהזכויות ברישיון רועי. רציו מחזיקה גם ב-20% מרציו פטרוליום – שותפות מוגבלת, שהוקמה לצורך חיפוש נפט ברחבי העולם.³

אדיסון היא חברה איטלקית בבעלות מלאה של חברת החשמל הצרפתית (EDF). בתאריך 4.7.2019 דיווחה Energean Oil & Gas PLC (להלן **אנרג'יאן**) לבורסה כי היא עתידה לרכוש את חברת Edison E&P – חברת הבת של אדיסון – השותפה ברישיון רועי⁴ – העוסקת בחיפוש ובהפקת נפט וגז טבעי. אדיסון מחזיקה ב-20% מהזכויות ברישיון רועי ומוגדרת בו כמפעיל,⁵ והיא בעלת אחזקות במאגרי גז ברחבי העולם.

הזדמנות ישראלית היא חברה ציבורית העוסקת בחיפוש, פיתוח והפקה של נפט וגז טבעי באזורים מוגדרים, והיא בעלת אחזקות במספר רישיונות חיפוש בישראל ובעולם, ובמספר מאגרי גז ברחבי העולם. במסגרת זו היא מחזיקה ב-10% מהזכויות ברישיון רועי.

2.2. ההסדר

רישיון רועי הוא רישיון חיפוש שהוענק לרציו בשנת 2013, והוא כולל שטח של 400 אלף דונם במימי הים התיכון. בין השנים 2009-2013 החזיקה רציו בהיתר מוקדם על אותו האזור – היתר מוקדם "גל". עד היום טרם נערך קידוח ניסיון בשטח הרישיון, ואם לא יבוצע עד אפריל 2020, יוחזר הרישיון לידי המדינה.⁶ על פי הערכותיה של רציו, ההסתברות לגילוי גז טבעי עומדת על 36%, וכמות משאבי הגז הפוטנציאלית המשוערת עומדת על BCM 100, על פי האומדן הגבוה ביותר.⁷

לאחר קבלת הרישיון מכרה רציו חלקים ברישיון לשותפותיה הנוכחיות.⁸ פעילויות של חיפוש נפט וגז טבעי בים מתבצעות בדרך כלל בהשתתפות מספר שותפים, וזאת על מנת לחלק את הסיכון הפיננסי הגלום בפעילויות עתירות הון מעין אלו. כעת מבקשים הצדדים להתיר לדלק קידוחים לרכוש

³ קבוצת דלק בע"מ, בעלת השליטה בדלק, מחזיקה ב-17.5% ממניות רציו פטרוליום – שותפות מוגבלת.

⁴ הודעת אנרג'יאן לבורסה לניירות ערך בעניין "Proposed Energean Oil & Gas plc ("Energean" or the "Company") Placing of New Ordinary Shares to raise up to US\$265 million Acquisition of Edison E&P" מיום 4.7.19, ראו קישור: <https://maya.tase.co.il/reports/details/1239614>

⁵ אודות חובות המפעיל ראו תקנות הנפט (עקרונות פעולה לחיפוש נפט והפקתו בים), תשע"ז – 2016.

⁶ כפי שנסביר בהמשך, חוק הנפט מגביל את תקופת הרישיון ל-7 שנים, כל עוד לא בוצע קידוח ניסיון.

⁷ על פי תוצאות דוח הערכת המשאבים הפוטנציאליים שהוכן לרציו על ידי NSAI, מיום 25.5.2017. לפירוט ראו: <https://www.ratioil.com/he/assets/royee/>

⁸ ראו החלטה לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל הסדר בין רציו, אדיסון והזדמנות ישראלית 500377, רשות התחרות 11.4.2013.

מרציו 24.99% מהזכויות ברישיון רועי,⁹ כך שלאחר השלמת העסקה, רציו תחזיק ב-45.01% מהזכויות ברישיון רועי; דלק קידוחים ב-24.99%; אדיסון ב-20%; והזדמנות ישראלית ב-10%.

על פי ההסדר, כל אחד מבעלי הזכויות ברישיון יישא בכל עלויות החיפוש, הפיתוח, ההפקה והשיווק לפי חלקו, ויהיה זכאי לחלקו ברווחים ממכירת כל נפט או גז טבעי שיימצא בשטח הרישיון. עוד קובע ההסדר כי בעלי הזכויות יהיו שותפים למלוא המידע הטכני והמסחרי בנוגע לרישיון וליתר הפעילויות המשותפות במסגרתו. תקופת ההסדר היא לכל אורך חיי הרישיון, לרבות אם יהפוך ברבות הימים לחזקה, ועד למכירת כלל הציוד והמתקנים שישימשו לצורך הפרויקט, לכשתסתיים פעילותו.

3. רקע לניתוח השפעתו של ההסדר על התחרות – שוק הגז הטבעי

בשנים האחרונות הפך הגז הטבעי במשק הישראלי למרכיב המרכזי בסל הדלקים לייצור חשמל וכן למקור אנרגיה משמעותי לתעשייה בישראל. בהתאם לכך, מדיניות הממשלה היא להגביר את השימוש בגז טבעי ולעודד את פיתוחם של מאגרי גז טבעי נוספים.¹⁰

מדינת ישראל מחלקת רישיונות חיפוש גז טבעי ימיים במסגרת הליכים תחרותיים שהיא מקיימת מעת לעת. רישיון חיפוש ניתן לגורם יחיד או לקבוצה אשר הוכיחו יכולת כלכלית ומקצועית לעמידה בתנאי תכנית העבודה הקבועה ברישיון. תקופת הרישיון המקורית היא ל-3 שנים. בכפוף לחוק הנפט התשי"ב-1952 (להלן **חוק הנפט**), "תקופת הרישיון ניתנת להארכה, ובלבד שסך כל תקופת הרישיון לא תתארך יותר משבע שנים לאחר נתינתו, ושבמהלך תקופה זו בעל הרישיון יקדח קידוח ניסיון. כיום בישראל קיימים כ-20 רישיונות חיפוש ימיים תקפים",¹¹ אחד מהם הוא רישיון רועי. על אף ריבוי הרישיונות, מספר הגורמים והקבוצות המחזיקים ברישיונות אלו הוא מצומצם, שכן גורם אחד רשאי להחזיק ביותר מרישיון אחד.¹²

בעל רישיון חיפוש אשר קיבל את אישור הממונה על ענייני הנפט כי הגיע לתגלית בשטח הרישיון (לאחר שביצע קידוח במסגרת הרישיון, ובעקבות הקידוח ומבחני ההפקה שנערכו בו נמצאו שכבות המכילות גז טבעי או נפט בהיקף אשר המתאים להפקה מסחרית), זכאי לקבל שטר חזקה על כל

⁹ רציו העניקה לאדיסון אופציה לרכישה של 20% (נוספים) מהזכויות ברישיון רועי, וזו האחרונה המחתה את האופציה לדלק קידוחים. בפועל, דלק קידוחים מעוניינת לממש את האופציה ולרכוש 4.99% נוספים מדי רציו.

¹⁰ ראו החלטת ממשלה 2592 מתאריך 2.4.2017 בדבר עידוד מאגרי גז קטנים ובינוניים (https://www.gov.il/he/departments/policies/2017_dec2592), וכן את החלטת ממשלה 3080 מתאריך 22.10.2017 בדבר האצת השימוש בגז טבעי בתעשייה וצמצום זיהום האוויר (https://www.gov.il/he/departments/policies/dec3080_2017).

¹¹ ראו סעיף 18 לחוק.

¹² והיתר הם: רישיון "367/אלון" שבחזקת דלק קידוחים, 6 רישיונות שהוענקו במסגרת הליך התחרותי הראשון בשנת 2017, ועוד כ-12 רישיונות שהוענקו בהליך התחרותי השני בשנת 2019.

¹³ ראו רשימת החזקות ורישיונות בקישור:

https://www.gov.il/BlobFolder/news/offshore_bid_round_2/he/status_gas_fields.pdf

שטח שיבחר בתוך שטח הרישיון. מכאן מתחיל הליך בן מספר שלבים שבסופו מופק גז בכמות מסחרית מהמאגר. בעל החזקה, יממן, יקים ויפעיל את מערכת ההפקה ויתחזק אותה לצורך פעילותה השוטפת. תקופת החזקה היא 30 שנה, וניתן להאריכה בעוד 20 שנים נוספות.

על פי העולה מדו"ח הוועדה לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל (להלן **ועדת אדירי**)¹⁴ אשר המלצותיה אומצו בהחלטת ממשלה מס' 4442 מתאריך 6.1.2019,¹⁵ כיום יש בישראל מספר חד ספרתי של חזקות גז טבעי, רובן קטנות.¹⁶ לצד החזקות הקטנות, ישנן 3 חזקות משמעותיות – מאגר הגז "לווייתן", מאגר הגז "תמר" ומאגרי הגז "כריש" ו"תנין". נכון להיום, מאגר הגז "תמר" עודנו מהווה המקור העיקרי לאספקת גז טבעי בישראל. עם זאת, מאגר הגז "לווייתן" צפוי להתחיל לספק גז טבעי לצרכנים לקראת סוף שנת 2019, ומאגרי הגז "כריש" ו"תנין" צפויים גם הם לספק גז טבעי לקראת תחילת שנת 2021. מאגרים אלו חתמו על חוזי אספקת גז עתידיים עם לקוחות שונים. לוח מספר 1 מציג את בעלי הזכויות בכל אחת מהחזקות הללו, וכן את כמות הגז הטבעי המצויה בהן, ואת הכמות שכבר נמכרה בחוזים שנחתמו בין שותפויות הגז לבין כלל הלקוחות (לרבות ייצוא) ובין שותפויות הגז לבין הלקוחות המקומיים בלבד (צריכה מקומית).

¹⁴ ראו קישור לדו"ח סיכום הוועדה מדצמבר 2018:

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/periodic_examination/he/ng_dec_18.pdf

¹⁵ ראו קישור להחלטת הממשלה: https://www.gov.il/he/departments/policies/dec4442_2019

¹⁶ ה"ש 13.

לוח מספר 1 – פירוט החזקות המשמעותיות בישראל

שם החזקה	בעלים	גודל החזקה (BCM) ¹⁷	שנת תחילת ההפקה	כמות הגז המכורה בחוזים ¹⁸ (BCM)	כמות הגז המכורה בחוזים ללקוחות מקומיים ¹⁹ (BCM)
תמר (I/12)	ישראל מקו נגב 2 (28.75%) Noble Energy (25%) דלק קידוחים (22%) ²⁰ תמר פטרוליום (16.75%) דור גז בע"מ (4%) אורסט (3%)	318 (מתוכם כ- 60 הופקו)	2013	ב-212	167
לווייתן (I/14+I/15)	דלק קידוחים (45.4%) Noble Energy (39.6%) רציו (15%)	605	2019	ב-109	32
תנין (I/16) + בריש (I/17)	Energean Israel (100%) ²¹	100 ²²	2021	ב-80	ב-80

מאגר לווייתן מוחזק על ידי דלק קידוחים ורציו, והוא הראשון בגודלו מבין המאגרים. עד היום נמכרה ממנו כמות של כ-109 BCM, ונותרו בו כ-496 BCM פנויים למכירה. כיום מחזיקה דלק קידוחים גם במאגר תמר ובהתאם למתווה הגז היא עתידה להיפרד מאחזקותיה בו. עד היום נמכרה ממאגר תמר כמות של כ-212 BCM, ונותרו בו כ-106 BCM פנויים למכירה. לבסוף, מרבית הכמות במאגרי כריש ותנין נמכרה ונותרו בהם רק כ-20 BCM.

דו"ח ועדת אדירי מצא כי שוק הגז הטבעי בישראל מאופיין בעודף היצע. מלוח מספר 1 ניתן ללמוד כי היצע הגז הטבעי משלושת מאגרי הגז עומד על כ-1,000 BCM, וזאת ללא התחשבות בפיתוחם של מאגרי גז נוספים, היה ויימצאו. אשר לביקוש לגז טבעי, דו"ח ועדת אדירי אמד את סך הביקוש

¹⁷ לפי הערכת שותפויות הגז השונות. יוער, כי לפי הערכת גורמי המקצוע במשרד האנרגיה, גודלו של שדה תמר עומד על כ-280 BCM ושל לווייתן על כ-590 BCM.

¹⁸ מתוך הדו"חות הכספיים של שותפויות הגז לשנת 2018.

¹⁹ מתוך הדו"חות הכספיים של שותפויות הגז לשנת 2018.

²⁰ באמור, בהתאם להוראות מתווה הגז, נדרשת דלק קידוחים למכור את מלוא זכויותיה בחזקות תמר ודלית עד ליום 17.12.2021.

²¹ באמור, דלק קידוחים מכרה את אחזקותיה בחזקות כריש ותנין לידי אנרג'יאן. מתמורה לתמלוגים.

²² לרבות 35 BCM שהתגלו בשדה כריש צפון ועליהם דיווחה אנרג'יאן לבורסה לניירות ערך במרץ 2019. ראו קישור: <https://maya.tase.co.il/reports/details/1224643>

המקומי לגז טבעי עד שנת 2040. האומדן הצביע על BCM 450, תוך שהוא מתחשב בגידול בייצור החשמל לאורך השנים, בחדירת הרכב החשמלי לשוק, בסגירת יחידות הייצור הפחמיות של חברת החשמל, בגידול במקורות האנרגיה המתחדשת ובמשתנים נוספים. הדו"ח גם מלמד, שבאמצע העשור 2030-2040 צפוי מחסור באספקת הביקוש ברמה השעתית, במידה שלא יחוברו מאגרים נוספים או שלא תוגדל קיבולת ההולכה במאגרים שהתגלו.

לאור עודף ההיצע בשוק המקומי מחד גיסא, ומצוקת המחסור ברמה השעתית מאידך גיסא, אימצה הממשלה את המלצות הוועדה להגדיל את הכדאיות הכלכלית בפיתוח מאגרי גז באמצעות מתן הקלות בייצוא, תוך וידוא חיבורם של מאגרים אלו למשק הישראלי בשלב שבו יתעורר מחסור ברמה השעתית. בפרט, המליצה הוועדה להבטיח אספקה מקומית של BCM 500, ולאפשר לייצא את יתר הכמות; לקבוע חובת אספקה למשק הישראלי באופן ששדות קטנים כלל לא יחויבו בה;²³ ולדחות את חובת החיבור של המאגר למשק הישראלי, כך שאם מאגר החל להפיק בשנת 2028, הוא יחויב להתחבר רק בשנת 2033. המלצות אלה כאמור אומצו בהחלטת ממשלה 4442.

4. השפעת ההסדר על התחרות – פגיעה בתחרות באספקת גז למשק המקומי

הצדדים להסדר הם שניהם שחקנים בתחום חיפוש, הפקה ואספקה של גז טבעי. לפיכך הם עשויים להתחרות במכרזים על הזכות לחפש ולהפיק גז, ולאחר מכן הם עשויים להתחרות בשיווק ומכירת הגז ללקוחותיהם בארץ ובחו"ל, כגון מפעלי תעשייה ותחנות כוח לייצור חשמל.

בכל שיתגלה גז טבעי בכמות משמעותית ברועי והוא יהפוך להיות חזקה, הרי שמדובר במאגר שיש בו פוטנציאל להפוך להיות מאגר שמתחרה בתחום אספקת גז טבעי לישראל, ובפרט במאגר לווייתן, כפי שיובהר בהמשך. החשש העולה אפוא מההסדר, לאור נוכחותן של דלק קידוחים ורציו הן ברישיון רועי והן במאגר לווייתן, הוא שבעלי הזכויות ברישיון רועי ובמאגר לווייתן יהיו בעלי זהות אינטרסים מוחלטת, וזהות זאת תקטין את התמריצים של מאגרי לווייתן ורועי להתחרות זה בזה.

עד היום נחתמו חוזים עם לקוחות מקומיים בהיקף של כ-BCM 300. ואולם, הביקוש המקומי הצפוי עד שנת 2040 הוא BCM 450, ואף הממשלה מבקשת להבטיח אספקה מקומית בכמות גדולה יותר.²⁴ מכאן, שנותרו עוד ביקושים שטרם נחתמו לגביהם חוזים, אשר יכולים להיות מסופקים על ידי שלושת המאגרים הקיימים. עם זאת, על פי המידע המצוי בפניי היום, כמות הגז במאגרי כריש-תנין נמכרה כמעט כולה, ואילו כמות הגז בהם שלא נמכרה, כמו גם כמות הגז במאגר תמר שלא נמכרה,

²³ בהקשר זה, הומלץ כי שדות בגודל של עד BCM 50 לא יחויבו באספקה למשק המקומי; על כל BCM 1 נוסף של גז טבעי מ-BCM 50 עד BCM 200 תחול חובת אספקה של 50% מכמות זו; על כל BCM 1 נוסף של גז טבעי מ-BCM 200 ומעלה תחול חובת אספקה למשק המקומי של 55% מכמות זו.

²⁴ בהתאם להחלטת ממשלה 4442, יעודכנו סעיפים 1(א) ו-1(ב) בהחלטת ממשלה 442, כך שכמות הגז הטבעי שתובטח למשק המקומי ל-25 השנים הקרובות היא BCM 500.

אינן צפויות לתת מענה לכלל הביקושים הצפויים במשק. לשון אחר, גם אם מאגרי תמר וכריש-תנין יספקו לשוק המקומי את מלוא הכמות הפנויה למכירה שבאמתחתם, הרי שעבור שארית הביקוש לווייתן ייוותר שחקן יחיד. כניסתה של דלק לרישיון רועי, בהנחה שזה יתפתח לתגלית, תגביל את האפשרות שמאגר רועי יהפוך להיות אלטרנטיבה תחרותית למאגר לווייתן.²⁵

אחזקה של פירמה בנכסים של מתחריה מאפשרת לשני המתחרים לפעול כגורם אחד ומאיינת את התחרות ביניהם. ככל שהיחס בין האחזקות של הפירמה בנכס של המתחרה ובין האחזקות של הפירמה בנכס שלה עצמה גדול יותר, כך המשקל שהפירמה נותנת לרווחיה מהנכס של המתחרה גדול יותר. פועל יוצא מכך הוא שהתמריץ של הפירמה להתחרות באופן אגרסיבי ולפגוע ברווחיו של המתחרה קטן.²⁶ בהסדר דנו, ההשפעה היא כפולה: ראשית, על פי ההסדר המוצע דלק קידוחים תחזיק ב-24.99% מהזכויות ברישיון רועי, ולמעשה היחס בין אחזקותיה ברישיון רועי ובין אחזקותיה במאגר לווייתן יגדל מ-0%/45% ל-24.99%/45%. שנית, רציו תדלל אמנם את אחזקותיה ברישיון רועי, אך היחס בין אחזקותיה במאגר לווייתן ובין אחזקותיה ברישיון רועי יגדל מ-15%/70% ל-15%/45.01%. כלומר, ההסדר יוביל לכך שהן רציו והן דלק קידוחים, שהן המחזיקות המשמעותיות (גם ללא ההסדר) ברישיון רועי ובמאגר לווייתן בהתאמה, יהפכו לבעלות אינטרסים קרובים יותר ודומים יותר וזה בתורו יגדיל את התמריץ שלהן שלא להתחרות זו בזו. מכאן, שעם התגברות הזיקה שבין דלק קידוחים לבין רציו בדרך של הכנסת דלק קידוחים לרישיון רועי, נוצרת סימטריה באינטרסים שלהם ברישיון רועי ובמאגר לווייתן ובתוצאה מכך החשש התחרותי מחריף.

5. התייחסות לטענות הצדדים

בחלוף 6 שנים וחצי מיום קבלת הרישיון לא בוצע עדיין קידוח ניסיון בשטח רישיון רועי. לטענת רציו, לאורך השנים היא ביקשה לדלל את אחזקותיה על ידי הכנסת שותף נוסף, וזאת לאור הסיכונים הגלומים בהשקעה.²⁷ נכון למועד הגשת הבקשה, הצליחה רציו להגיע להסכמות על צירוף שותף לרישיון רק עם דלק קידוחים. עוד טוענים הצדדים, כי דלק קידוחים תוכל לתרום למיזם מהידע, המומחיות והניסיון שצברה על מנת להגדיל את הסיכויים למציאת תגלית בשטח הרישיון. לשיטת הצדדים, אי כניסתה של דלק קידוחים לרישיון החיפוש מקימה חשש כי הרישיון ייזנח ולא יימצא גז, וכפועל יוצא הציבור ייפגע מהיעדר הגז הטבעי ומההכנסות להן זכאית המדינה בעקבות הפקתו.

²⁵ יש לזכור כי כבר ביום קיום לחשש זה ביטוי ממשי בשוק הגז הטבעי: Noble Energy מחזיקה בחלק ממאגר תמר ובחלק ממאגר לווייתן, באופן שמגביל ביותר את התחרות הפוטנציאלית בין שני המאגרים הללו.

²⁶ ראו למשל:

David Gilo, Yossi Moshe and Yossi Spiegel, "Partial Cross Ownership and Tacit Collusion". Journal of Economics, 37 (2006), pp. 81-99.

²⁷ יוער, כי בחלק מהתקופה שרר חוסר ודאות באשר לכוונותיה של אדיסון להמשיך ולקחת חלק ברישיון, דבר אשר הגביר עוד יותר את הסיכונים מנקודת מבטה של רציו.

ואולם, לא שובנעתי כי רציו עשתה כל שלאל ידה על מנת להכניס שותף שאיננו דלק קידוחים, בפרט לאחר שינוי של שתי נסיבות עיקריות. האחת, דחיית חובת החיבור למשק הישראלי לשנת 2033; והשנייה, כוונתה של רציו לחבור לאדיסון בפיתוח השדה המצרי "North Theka", השוכן בסמוך לשטח רישיון רועי, דבר שלשיטתה יגביר את הכדאיות הכלכלית בקידום פיתוח רישיון רועי. שינוי נסיבות כפול זה עשוי להגדיל את האטרקטיביות בעיני משקיעים פוטנציאליים ולהגדיל את סיכויי השקעתם.²⁸

כמו כן לא שובנעתי כי רציו ויתר השותפות ברישיון רועי נעדרות הידע המקצועי והיכולת הדרושים לקידוח הניסיון, באופן שמחייב את הכנסתה של דלק קידוחים לרישיון רועי. המדובר בצורך לבדוק את הסיכונים ולא שובנעתי שמשקיע פיננסי שאינו דלק קידוחים לא יוכל להיכנס במקומה לרישיון רועי.

ומעל לכל לא שובנעתי, לנוכח הבדיקות שערכתי, כי רציו ויתר השותפות יחליטו להימנע מלקדוח קידוח ניסיון ולהחזיר בסופו של יום את הרישיון למדינה, זאת לאחר שכבר הושקעו בו כספים. לאורך תקופת החזקתה ברישיון, גילתה רציו עניין רב בהשאתו אצלה, האריכה פעמים רבות את המועד האחרון לקידוח הניסיון, פעלה ללא לאות לקבלת אישור הממונה על ענייני הנפט במשרד האנרגיה להפוך בו למפעיל וכיוצא באלו צעדים, שיש בכוחם להעיד על רצינות כוונותיה.

הצדדים טענו בפניי, כי בכוונתם להפנות את הגז שיימצא ברועי, ככל שיימצא, לייצוא. הם סבורים כי אישורו של ההסדר אף יסייע בידיהם לחתום על חוזה ייצוא למדינות האזור הודות לניסיונה של דלק קידוחים בחתימה על חוזים עם לקוחות ממדינות אלו. ואולם, גם במצב בו כל הגז שיימצא יופנה לייצוא (וכפי שצוין לעיל, לפי החלטת הממשלה 4442, תחול על בעלי הזכויות ברישיון רועי חובת אספקה מינימאלית למשק המקומי, במידה שיתגלו מעל 50 BCM במאגר), מבנה האחזקות שיווצר בעקבות כניסת דלק קידוחים לרישיון רועי ישפיע גם על התמריצים של בעלי הזכויות ברישיון רועי להתחבר לחוף המקומי לפני מועד חובת החיבור שנקבעה בהחלטת הממשלה, ועל התמריצים שלהם לספק למשק המקומי יותר מחובת מינימום האספקה שהם כפופים לה. ברי כי השפעתה של דלק קידוחים על קבלת ההחלטות ברישיון רועי, אם יאושר ההסדר, עלולה להקטין את הסבירות לתרחיש כזה, ובכך עלולה לפגוע בתחרות. יתרה מכך, גם אם בדיעבד יתברר שבעלי הזכויות ברישיון רועי לא יקדימו את החיבור למשק המקומי ולא יספקו יותר מחובת המינימום, הרי שדי ביכולתם לעשות זאת כדי לשמש רסן תחרותי למאגרים הקיימים. כניסת דלק קידוחים לרישיון רועי תיטול מידי בעלי הזכויות ברישיון רועי אפילו את שוט האיום על המאגרים המתחרים, ובכך תפגע בתחרות.

²⁸ ראו למשל הודעתה של רציו לבורסה בדבר כוונותיה להעביר 10% מהזכויות ברישיון לחברת יוניבין קפיטל ישראל בע"מ, בקישור: <https://maua.tase.co.il/reports/details/1235664/2/o>

לבסוף טענו בפניי הצדדים כי במסגרת מתווה הגז, אולצו רציו ודלק קידוחים להיפרד מאחזקותיהן בתגליות הגז שהיו שותפים למציאתן, זאת על מנת לחצוץ בינן לבין Noble Energy. לעומת זאת, במסגרת מתווה הגז לא אולצו רציו ודלק קידוחים להיפרד זאת מזאת, ואף לא אולצו לוותר על האופציה של בניסת דלק קידוחים לרישיון רועי. משכך, טוענים הצדדים, אי אישור ההסדר ביניהם עומד בסתירה למתווה הגז. ואולם, אינני שותפה לטענתם זו. מתווה הגז לא התיימר להסדיר כל התפתחות חדשה במשק הגז ומתווה הגז אינו מגלם בתוכו הבנה כי לעולם יורשו דלק קידוחים ורציו לחבור זאת לזאת.

משאלו הם פני הדברים ונוכח החששות התחרותיים שההסדר מעלה, אין אני סבורה כי ההסדר שהובא לפניי אינו מגביל את התחרות בחלק ניכר של השוק המושפע ממנו, או כי עיקרו אינו בהפחתת התחרות או מניעתה. מצאתי לנכון אפוא שאין ההסדר ראוי למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק.

6. סוף דבר

לאחר שנועצתי עם הוועדה לפטורים ולמיזוגים, ראיתי לנכון שלא להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק התחרות ולא להעניק את הפטור המבוקש.

מיכל הלפרין
הממונה על התחרות

ירושלים, כ"ה בתמוז התשע"ט

28 ביולי, 2019