

ירושלים, י"ז באלול תש"ף  
6 בספטמבר 2020

לכבוד  
דלק קידוחים שותפות מוגבלת  
אבא אבן 19  
הרצליה

באמצעות דואר אלקטרוני

**הנדון: החלטת הפטור בעניין מאגר תמר משנת 2006**  
**הפרת תנאי הפטור**

**א. מבוא**

1. ביום 22 באוגוסט 2006, העניקה הממונה על התחרות (להלן **הממונה**) פטור כפוף לתנאים מאישור הסדר כובל למחזיקות בתמר שמאפשר להן להחזיק במאגר ולשווק גז טבעי ממנו במשותף (להלן **הפטור**).<sup>1</sup>
2. תנאי 4.1.3 לפטור קובע כי: **בכל הסדר, הסכם או הסכמה, בכתב או בעל פה, בנוגע לקביעת מנגנון או אופן קבלת החלטות בין המחזיקים ברישיונות "מתן" ו"מיכל" [קידוח תמר] בנוגע לשיווק גז טבעי שיופק ברישיונות "מתן" ו"מיכל", לא יחזיק אחד התאגידים המקומיים [דלק קידוחים שותפות מוגבלת (להלן **דלק**) או ישראלמקו נגב - 2 שותפות מוגבלת (להלן **ישראלמקו**)]<sup>2</sup> לבדו, ישירות או בעקיפין, כל זכות או כוח למנוע מיתר המחזיקים קבלת החלטה או פעולה בעניין שיווק גז טבעי שיופק ברישיונות "מתן" ו"מיכל".**
3. החזקה של דלק בזכות ובכוח למנוע מיתר המחזיקות בתמר קבלת החלטות או פעולות לשיווק גז ממאגר תמר (להלן **זכות וטו**) בניגוד לתנאי הפטור היא הפרה של הוראות סעיף 4 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן **החוק**).

<sup>1</sup> החלטת הממונה על התחרות לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בעניין מתן פטור מאישור הסדר כובל להסכם בין קבוצת דלק ובין קבוצת ישראלמקו נגב, נובל אנרג'י ואחרים (22.8.2006) **רשות התחרות** 328533.

<sup>2</sup> בסעיף 4.1.1 לתנאי הפטור: "התאגידים המקומיים" - קבוצת דלק וישראלמקו; "קבוצת דלק" - אבנר חיפוש נפט שותפות מוגבלת ו/או דלק שותפות מוגבלת ו/או כל אדם הקשור למי מהן; "ישראלמקו" - ישראלמקו נגב 2 שותפות מוגבלת וכל אדם הקשור בה.

4. מכאן, שדלק שמחזיקה בזכות וטו נדרשת לפעול תוך חודש על מנת לחדול מכך. למען הסר ספק, עד למועד איון זכות הווטו רשאית דלק להחזיק בזכויותיה כפי שהיו עד היום ולכרות חוזים חדשים, אולם בניהול משא ומתן על חוזים בתקופה האמורה, לא תפעיל דלק את זכות הווטו שלה לבדה.

5. להלן פירוט הדברים.

## ב. רקע

6. גז טבעי משמש מקור אנרגיה לייצור חשמל, לתעשייה ולמשקי הבית, והשימוש בו הולך ומתרחב בזכות יתרונותיו לעומת מקורות אנרגיה אחרים, המתבטאים בניצולת גבוהה של אנרגיה וזיהום אוויר נמוך יחסית. השימוש הגובר בגז טבעי בישראל נעשה בזכות מאגרי גז טבעי משמעותיים שהתגלו במים הכלכליים של מדינת ישראל.<sup>3</sup>

### י. מאגרי הגז הטבעי בישראל

7. ים תטיס – בשנים 2000-1999 גילו דלק השקעות ונכסים בע"מ, דלק, אבנר חיפושי גז ונפט שותפות מוגבלת (להלן **אבנר**) ונובל אנרג'י מדיטרניאן בע"מ (להלן **נובל**) מאגר גז טבעי משמעותי מול חופי אשדוד ואשקלון (להלן **ים תטיס**).<sup>4</sup> אספקת הגז הטבעי מים תטיס לחברת החשמל לישראל בע"מ (להלן **חברת החשמל**) ולמפעלי תעשייה החלה בשנת 2004. בשנות פעילותו המיזם סיפק את רוב צרכי המשק הישראלי, אך מאז מאגרי הגז בים תטיס הידלדלו והוא חדל לספק גז בשנת 2014.

8. מאגר תמר – בשלהי שנת 2008 גילו דלק, אבנר, נובל, ישראלמקו נגב 2 שותפות מוגבלת (להלן **ישראלמקו**) ואלון חיפושי גז טבעי מאגר שהכיל עתודות משמעותיות של גז טבעי בקידוחי "תמר" ו"דלית" של כ-290 מיליארד מטר מעוקב (BCM). המאגר החל לספק גז ברמה מסחרית בשנת 2013 והוא מסוגל לספק עד 11.5 BCM בשנה.

9. כיום, מאגר תמר מוחזק על ידי ישראלמקו (28.75%), נובל (25%), דלק (22%), תמר פטרוליום בע"מ (להלן **תמר פטרוליום**) (16.75%), דור חיפושי גז שותפות מוגבלת (להלן **דור**) (4%) ואוורסט תשתיות שותפות מוגבלת (להלן **אוורסט**) (3.5%). ראוי שיאמר, כי בעת שהתגלה גז טבעי בתמר היו החזקותיהן של דלק ונובל בתמר משמעותיות יותר. הנסיבות שהביאו את דלק ונובל להקטין את החזקותיהן יפורטו להלן.

<sup>3</sup> בהתאם לנתוני משרד האנרגיה, היקף השימוש בגז טבעי בישראל עלה מכ-7.6 BCM בשנת 2014 לכ-11.3 BCM בשנת 2019 (בשנת 2004 עמד השימוש על כ-1.2 BCM). משרד האנרגיה – רשות הגז הטבעי, סקירת התפתחויות במשק הגז הטבעי – סיכום לשנת 2019.

<sup>4</sup> ביום 17 במאי 2017 הושלם מיזוג בין דלק לאבנר, באופן שכל נכסיה והתחייבויותיה של אבנר עברו לדלק ואבנר התחסלה.

מאגר תמר מספק את רוב צרכי המשק הישראלי באמצעות הסכמי מכירה ואספקת גז טבעי

שחתמו כלל-המחזיקות בתמר עם חברת החשמל ולקוחות נוספים.<sup>5</sup>

10. בין המחזיקות בתמר נחתם הסכם תפעול משותף JOA (Joint Operating Agreement).

בהתאם ל-JOA, הפעולות בנוגע לפיתוח המאגר והפקת הגז הטבעי ממנו נקבעות על ידי המחזיקות לפי כללי הצבעה הקבועים ב-JOA. ה-JOA עוסק בפיתוח, הרחבת ותפעול המאגר בלבד. מנגנון השיווק והמכירה אינו מוסדר בין הצדדים בהסכם כתוב.<sup>6</sup> בהיעדר הסכם, תנאי הסכמי המכירה נדונים על ידי כל בעלות הזכויות, וההחלטות לגבי התקשרות בהם ולגבי תנאי ההתקשרות דורשות הסכמה של כל המחזיקות בתמר.

11. לווייתן - בשלהי שנת 2010 התגלה מאגר לווייתן על ידי המחזיקות בו - נובל (כ-40%),

דלק (כ-45%) ורציו חיפושי נפט (1992) שותפות מוגבלת (15%) (להלן רציו). מאגר לווייתן גדול ממאגר תמר ומכיל כ- BCM 500 גז טבעי.<sup>7</sup> בשלב ראשון יוכל מאגר לווייתן לספק כ- BCM 12 בשנה, ובהמשך יוכל לספק עוד 9 BCM בשנה באמצעות צנרת נוספת שמתוכננת.<sup>8</sup> ביום 4 באפריל 2019 זכו המחזיקות במאגר לווייתן במכרז לאספקת גז מהמאגר לחברת החשמל. מדובר בכמות מסוימת של גז מעבר לכמות שאותה חברת החשמל רוכשת מתמר. מאגר לווייתן החל לספק גז טבעי למשק הישראלי בסוף שנת 2019.

12. כריש ותנין - מאגרי כריש ותנין התגלו על ידי דלק, נובל ואבנר בשנים 2012-2013. לפי

דיווחי אנרג'יאן מאגרים אלו מכילים יחד כ- BCM 100.<sup>9</sup> דלק, נובל ואבנר מכרו את זכויותיהן במאגרים לאנרג'יאן נפט וגז פי אל סי על פי החלטת שר הכלכלה בפטור שהעניק

---

<sup>5</sup> ראו למשל: החלטת הממונה על התחרות בדבר מתן פטור בתנאים להסדר הכובל בין השותפות במאגר הגז תמר ובין חברת החשמל לישראל בע"מ 5001978 רשות התחרות 2012; החלטת הממונה על התחרות בדבר מתן פטור בתנאים להסדר הכובל בין השותפות במאגר הגז תמר ובין דליות אנרגיה בע"מ 5001976 רשות התחרות 2012; החלטת הממונה על התחרות בדבר מתן פטור בתנאים להסדר הכובל בין השותפות במאגר הגז תמר ובין אשדוד אנרגיה בע"מ ורמת נגב אנרגיה בע"מ מקבוצת אדלטק 5001977 רשות התחרות 2012; החלטת הממונה על התחרות בדבר מתן פטור בתנאים להסדר הכובל בין השותפות במאגר הגז תמר ובין משאב ייזום ופיתוח בע"מ 500125 רשות התחרות 2012; החלטת הממונה על התחרות בדבר מתן פטור בתנאים להסדר הכובל בין השותפות במאגר הגז תמר ובין נייר חדרה בע"מ 500216 רשות התחרות 2012.

<sup>6</sup> סעיף 17.3 ל-JOA קובע כי "The parties recognize that, in the event of the production of NGLs and Natural Gas, it may or will become desirable for them to enter into special arrangements for the disposal of the same and they agree that, in such event and upon the request of any of them, their respective representatives shall meet together as necessary to consider their entry into such arrangements and that, if and to the extent that any such arrangements are agreed, they will adopt and undertake the same."

<sup>7</sup> ככל הידוע, נכון להיום, המחזיקות בתמר לא הסדירו ביניהן את שיווק הגז הטבעי בהסכם כתוב. בהתאם לסקירת התפתחות במשק האנרגיה 2019 שהוכנה על ידי אגף כלכלה ברשות הגז הטבעי. לפי דו"ח שקיבלה דלק מ-NSAI סך המשאבים במאגר לווייתן באמדין הטוב ביותר עומד על כ- BCM 650.

<sup>8</sup> א-35 דו"ח כספי דלק 2020.

<sup>9</sup> על פי דיווח אנרג'יאן לבורסה מיום 9 בדצמבר 2020, שטרם נבחנו על ידי משרד האנרגיה.

לפי סעיף 52 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן **ההחלטה לפי סעיף 52**) כפי שיפורט להלן.<sup>10</sup> אנרג'יאן צפויה להתחיל לספק גז טבעי במהלך שנת 2021, ותוכל לספק למשק הישראלי בשלב ראשון כ-6.5 BCM בשנה.

#### אספקת הגז לישראל

13. התמונה העולה ממיפוי אספקת הגז ממאגרי הגז הטבעי לישראל היא שכיום לדלק ונובל החזקות משמעותיות בשני המאגרים שמספקים גז טבעי למשק (יחד 47% מתמר<sup>11</sup> ו-85% מלוויתן). כפי שיתואר להלן, דלק צפויה למכור את החזקותיה במאגר תמר עד ליום 17 בדצמבר 2021, בהתאם לסעיף 11 להחלטה לפי סעיף 52.

14. אנרג'יאן צפויה להתחיל לספק גז טבעי למשק הישראלי בשנת 2021 ממאגרי כריש ותנין, ולהתחרות באספקת הגז מתמר ולוויתן, אך מדובר במאגרים קטנים באופן משמעותי ביחס למאגרי תמר ולוויתן.

15. מלבד המאגרים המתוארים, חברת החשמל מייבאת גז טבעי נוזלי באמצעות אנייה מגזרת שחברה שמתחברת למצוף הימי המוליך גז טבעי למערכת הגז הארצית. שימוש באפיק זה התרחב לאחרונה עקב ירידת מחירי הגז הטבעי הנוזלי, אולם התשתית המחוברת למצוף מסוגלת לספק כמויות מצומצמות ביחס ליתר מאגרי הגז הטבעי,<sup>12</sup> ותלויה בתנודתיות מחירי הגז הנוזלי בעולם.

#### **ii. אסדרה תחרותית בתחום חיפוש ושיווק גז טבעי**

#### פטור מהסדר כובל

16. ביום 22 באוגוסט 2006, הממונה העניקה פטור כפוף לתנאים מאישור הסדר כובל למחזיקות בתמר שמאפשר להן להחזיק יחד בתמר ולשווק גז טבעי מתמר במשותף. תנאי הפטור התקבלו בהסכמת הצדדים לפטור, לרבות דלק. החלטת הפטור עוסקת במיזם לחיפוש נפט וגז טבעי, להפקתו ושיווקו; ביתרונות המיזם – צירוף גורמי הון (פיזי, אנושי, וידע) ופיזור סיכונים במיזם שמאפייניו הופכים אותו לפרויקט עתיר הוצאות במיוחד; ובחשש מיצירת תנאים המקלים על פגיעה בתחרות.

17. החשש שמפורט בנימוקי הפטור התמקד בשיתוף הפעולה בין ישראלמקו לדלק שהחזיקו במועד מתן הפטור בזכויות ברוב רובם של רישיונות הקידוח התקפים בישראל. שיתוף

<sup>10</sup> סעיף 1 להחלטת שר הכלכלה לפי סעיף 52 לחוק, המופיעה בנספח א' להחלטה 476 של הממשלה ה-34 "מתווה להגדלת כמות הגז הטבעי המופקת משדה הגז הטבעי "תמר" ופיתוח מהיר של שדות הגז הטבעי "לוויתן", "כריש" ו"תנין" ושדות גז טבעי נוספים" (16.8.2015) (להלן **מתווה הגז**).

<sup>11</sup> נוסף על כך, לדלק 22.6% מהזכויות ההוניות בתמר פטרוליום ו-13.42% מזכויות ההצבעה בה.

<sup>12</sup> המצוף הימי סיפק בסה"כ כ-3 BCM, לעומת מאגר תמר שסיפק כ-61.4 BCM.

הפעולה העלה חשש שאם יימצא גז טבעי בשטח ישראל הוא יימצא בשטח שלאחת מהן זכויות בו, ושיתוף הפעולה עלול להביא לצינון תחרות ביניהן או בין מי מהן למיזם המשותף בתמר, במקרה שמי מהן תוכל להפיק גז בשדה אחר, וכן בהפחתת התמריץ של כל אחת מהן לבצע השקעות נוספות בחיפושים. לעומתן, לנובל במועד מתן הפטור לא היתה פעילות נוספת, מלבד חלקה בים תטיס שהיתה בסיום פעילות הפקת הגז, ולכן לא נקבעו בפטור תנאים מיוחדים לגביה.

18. נימוקי מתן הפטור כללו שאיפה שתמר תתחרה ביבואנית הגז הטבעי ממצרים (East Mediterranean Gas S.A.E) שהיתה צפויה להישאר ספקית יחידה של גז טבעי לאחר שייפסק שיווק הגז ממיזם ים תטיס, מתוך הבנה שללא שיתוף הפעולה ספק אם קידוח המאגר ייצא לפועל. הפטור גם הסתמך על כך שיחסי הכוחות הקבועים ב-JOA מגבילים את כוחן של דלק וישראלמקו להכתיב החלטות או למנוע קבלת החלטות בתמר, והתנאי שנקבע בפטור שאוסר על החזקה בזכות וטו כאמור מקטין עוד את התלות ההדדית שמקים המיזם המשותף ביניהן, ומקטין את החשש לצינון תחרות בחיפושי גז טבעי ובשיווקו.

19. הפטור הותנה בתנאים שעיקרם: איסור על דלק וישראלמקו להחזיק יחד בזכויות גז נוספות על החזקותיהן המשותפות בזמן מתן הפטור שאינן במאגר תמר ללא אישור מהממונה (תנאי 4.1.2(א)); הפסקת החזקה משותפת של דלק וישראלמקו בזכויות גז אחרות שאינן מאגר תמר 4.1.2(ב)); האיסור על החזקה של דלק וישראלמקו לבדן בזכות וטו כמפורט לעיל (תנאי 4.1.3); וחובת דיווח על שינויים בהחזקות במאגר תמר, ובכלל זה, דיווח על שינויים בזכות הווטו (תנאי 4.1.4).

20. מנגנון המכירה ללקוחות המאגר כפי שקיים כיום בתמר מאפשר לדלק (וליתר המחזיקות) לסכל עסקות מכירה של גז טבעי ולהתערב בתנאיהן, ובכך מעניק לדלק (וליתר המחזיקות) את האפשרות להשפיע על תנאי המכירה בתמר, קרי: אופן קבלת ההחלטות הנוהג בתמר מאפשר לדלק למנוע מיתר המחזיקות בתמר החלטות ופעולות בעניין שיווק גז טבעי שיופק מתמר, בניגוד לתנאי הפטור.

21. מטבע הדברים, להחלטות שנוגעות לשיווק ומכירה עשויה להיות השפעה ישירה ומהותית על התחרות בין המאגרים – השפעה שאותה ביקשה הוראת איסור ההחזקה בזכות וטו שנקבעה בפטור למנוע.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> ההשפעה התחרותית שעלולה להיות לשיווק משותף קיבלה ביטוי בפסק הדין בעניין ת"פ (י-ם) 209/96 **מדינת ישראל נ' אהליך יעקב בע"מ** פס' 9-10 (פורסם בנבו 4.8.2002): "לשיווק משותף (Joint Selling) נודעת השלכה שלילית על התחרות... הטכניקה של שיווק משותף אשר כוללת אלמנטים של תיאום בין מתחרים, הנה טכניקה קרטליסטית מובהקת המהווה הסדר כובל."

22. הכרזת המונופולין על המחזיקות בתמר<sup>14</sup> – ביום 13 בנובמבר 2012 הכריז הממונה על דלק,

אבנר, נובל, ישראלמקו ודור ביחד ולחוד כבעלות מונופולין באספקת גז טבעי שלא עבר הליך הנזלה בישראל מהמחצית השניה של 2013. בהכרזה נקבע כי גז טבעי שלא עבר הליך הנזלה הוא שוק רלוונטי מובחן, וכי תחליפי האנרגיה אינם נחשבים לתחליפים קרובים, בעיקר בשל היותם יקרים ומזהמים משמעותית ביחס לגז טבעי. ההכרזה עמדה על מאפייני מוצר נוספים שמצביעים על שונות מהתחליפים שהוצעו, כגון התקופות הארוכות יחסית של הסכמי אספקת גז טבעי ללא עדכוני מחיר תכופים, ההתחייבות מצד הלקוח לשלם עבור כמות גז מינימלית אף אם הוא לא צורך את הגז בפועל (Take Or Pay), ומאפיינים טכניים שמחייבים תשתיות מתאימות אצל לקוחות הגז הטבעי. מכאן, שכל עוד דלק מחזיקה בתמר, היא בעלת מונופולין מוכרזת באספקת גז טבעי שלא עבר הליך הנזלה.

23. הוראות ההחלטה לפי סעיף 52 – ביום 16 באוגוסט 2015, קיבלה הממשלה החלטה בעניין

מתווה הגז שתוקנה ביום 22 במאי 2016 ושעודכנה ביום 18 בספטמבר 2017.<sup>15</sup> בהחלטת הממשלה, שהתקבלה בהסכמת דלק, נקבעו הסדרים שונים בעניין המאגרים תמר, לווייתן, כריש ותנין, בנוגע למחירים, מיסוי וייצוא. במקביל, נחתמה על ידי שר הכלכלה החלטה לפטור לפי סעיף 52 לחוק חמישה הגבלים עסקיים המנויים בהחלטה, ונקבעו תנאים למתן פטור לארבעה הסדרים מתוך החמישה. בין התנאים למתן הפטור נקבעו תנאים שנועדו ליצור שינוי מבני בהחזקות במאגרים.

24. ההוראות בדבר שינוי מבנה הבעלות נועדו לאפשר תחרות מסוימת באספקת גז טבעי

לישראל באמצעות יציאתן המלאה של דלק ונובל מהמאגרים כריש ותנין וכניסתו של מפעיל חדש למאגרים אלו ולפעילות בישראל,<sup>16</sup> וכן יציאה מלאה של דלק שהחזיקה עובר להחלטה (יחד עם אבנר) בכ-31% מתמר,<sup>17</sup> וצמצום ההחזקה של נובל ל-25% מהמאגר. תכלית החובה על דלק ונובל למכור החזקות בתמר היא לצמצם החזקות צולבות בין תמר ולווייתן, ולעודד

---

<sup>14</sup> הכרזות על בעלי מונופולין לפי סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988: 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 השניה של 2013, 500249 **רשות התחרות** (13.11.2012).

<sup>15</sup> החלטה 476 של הממשלה ה-34 "מתווה להגדלת כמות הגז הטבעי המופקת משדה הגז הטבעי "תמר" ופיתוח מהיר של שדות הגז הטבעי "לווייתן", "כריש" ו"תנין" ושדות גז טבעי נוספים" (16.8.2015) והחלטה 1465 של הממשלה ה-34 "תיקון המתווה להגדלת כמות הגז הטבעי המופקת משדה הגז הטבעי "תמר" ופיתוח מהיר של שדות הגז הטבעי "לווייתן", "כריש" ו"תנין" ושדות גז טבעי נוספים" (22.5.2015) (להלן **מתווה הגז**).

<sup>16</sup> חובת דלק למכור זכויותיה בכריש ותנין מצוייה בסעיף 1 לנספח למתווה הגז.

<sup>17</sup> סעיף 11 לנספח למתווה הגז.

תחרות במשק הגז הטבעי בשווח הבינוני-ארוך. הטעם להוראה שחייבה את דלק למכור את

החזקותיה בתמר מופיע גם בדברי ההסבר להחלטה לפי סעיף 52:

"מטרת תנאים מבניים אלו היא ליצור שינוי נרחב במבנה משק הגז הטבעי בישראל תוך התערבות בבעלויות הצולבות שנוצרו בין שדות הגז בשנים האחרונות על מנת לעודד תחרות בין כל שדות הגז; ...; וליצור פוטנציאל ותמריצים לתחרות מסוימת בין "תמר" ל"לוויתן", שדות הגז הגדולים במשק.<sup>18</sup>

...

תכליתו של ההסדר הנוגע ל"תמר" היא ליצור מתח תחרותי בין "תמר" ל"לוויתן" כתוצאה מיצירת פער משמעותי (גם אם לא מוחלט) בין מבנה הבעלות ב"תמר" וב"לוויתן"<sup>19</sup>

...

דלק נדרשת למכור את כל זכויותיה במאגר "תמר" לצד שלישי בלתי קשור תוך 72 חודשים. בדומה, עד לאותו מועד נדרשת נובל לדלל את אחזקותיה בתמר כך שלא תהיינה גבוהות מ-25% בזכות כלשהי בתמר ולא תחזיק בכל זכות וטו ביחס לניהול המאגר.<sup>20</sup>

הסבר זה מופיע גם בפסק דינו של המשנה לנשיאה השופט א' רובינשטיין שהתייחס ל"מתח

התחרותי" שהחלטת הממשלה נועדה ליצור בבג"ץ בעניין החלטת הממשלה.<sup>21</sup>

25. חוות דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי) בעניין האיסור להחזיק בזכות

וטו במאגר תמר מיום 6 בספטמבר 2020 הבהירה כי "מנגנון השיווק והמכירה הקיים כיום בתמר דורש את הסכמת כל אחת מבעלות החזקה לצורך התקשרות בהסכמי מכירת גז טבעי ולאישור תנאיהם. מנגנון זה מאפשר להן להתערב בכל היבט של המשא ומתן, להשפיע על היכולת של תמר להתחרות במתחריו, ואף לסכל עסקאות למכירת גז טבעי. לפיכך, ולאור כל המקובץ לעיל, עמדתנו היא כי משמעותה של אפשרות זו היא כי כל אחת מבעלות החזקה מחזיקה בזכות וטו, לרבות נובל, אשר החזקה כאמור בזכות וטו נאסרה עליה בגדרי ההחלטה לפי סעיף 52, כאמור".

26. חוות הדעת עסקה בשאלה "האם מנגנון השיווק והמכירה של גז טבעי הקיים כיום בפועל

בתמר, מהווה החזקה בזכות וטו, שלגביה נקבע איסור בהחלטה לפי סעיף 52 ביחס לנובל?"  
הבחינה המהותית ביחס לאיסור הווטו שבחוות הדעת רלוונטית אף ביחס לאיסור הווטו הקבוע בפטור לגבי דלק וישראמקו, בהתאמות הנדרשות.

<sup>18</sup> סעיף 7 לדברי ההסבר לנספח.

<sup>19</sup> סעיף 16 לדברי ההסבר לנספח.

<sup>20</sup> סעיף 18 לדברי ההסבר לנספח.

<sup>21</sup> בגץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' ראש ממשלת ישראל פסק דינו של המשנה לנשיאה א' רובינשטיין פסקה נ' (פורסם בנבו 27.3.2016).

27. בהתאם לסעיף 11 להחלטה לפי סעיף 52 דלק מחויבת למכור את מלוא זכויותיה בתמר עד ליום 17 בדצמבר 2021. ואולם כל עוד דלק זכויות בתמר היא מחויבת לקיים את הוראות הפטור שנועדו לאפשר תחרות בין תמר למאגרים אחרים שבהחזקת דלק.

### ג. ההשלכות התחרותיות של החזקת זכות הווטו על ידי דלק

#### i. הפנייה באשר להפרת תנאי הפטור

28. דלק כמו יתר המחזיקות בתמר מחזיקה בזכות וטו בשיווק גז טבעי תקופה ארוכה, ואולם כל עוד מאגר תמר היה המאגר היחידי ששיווק גז טבעי למשק הישראלי לא היתה להחזקה בזכות הווטו השפעה תחרותית מהותית, והמחזיקות בתמר הגיעו להסכמות לגבי הסכמי שיווק הגז.

29. לאחר שמאגר לווייתן החל לשווק גז ולהתחרות בתמר, פנו דור, ישראלמקו, תמר פטרוליום ואורסט (להלן יחד – **המחזיקות הנוספות**) לרשות התחרות בטענה שדלק ונובל עושות שימוש בזכות וטו במסגרת משאים ומתנים לשיווק גז מתמר על מנת למנוע מתמר לספק גז במחירים שהם מחירים תחרותיים ללווייתן. באופן ספציפי טענו המחזיקות הנוספות כי דלק ונובל מנעו מהן להציע הנחה על מחיר הגז לחברת החשמל, ומונעות מהן להציע הצעות מחיר תחרותיות מול לווייתן בחוזים עתידיים. על פי הפנייה, התנהלות זאת של דלק עומדת בניגוד לתנאי הפטור שאסרו על דלק להחזיק בזכות וטו בתמר ועומדת בניגוד להחלטה לפי סעיף 52 שאסרה על נובל להחזיק בזכות וטו בתמר משעה שהחזקותיה ירדו ל-25%.<sup>22</sup>

30. כמפורט לעיל ולהלן, בחינת הפנייה העלתה, שדלק, כמו יתר המחזיקות בתמר, אכן מחזיקה בזכות וטו, ושלהחזקה זו עלולות להיות השפעות שליליות על התחרות ועל הציבור בתחום הגז הטבעי בישראל.

31. מובהר, כי לא מדובר בחשש תיאורטי אלא בזכות ממשית שאף נעשה בה שימוש. כך לדוגמה, במכרז לאספקת גז לקבוצת MRC Alon Tavor Power Ltd. שזכתה במכרז לרכישת תחנת הכוח באלון תבור מחברת החשמל, דלק השתמשה בכוחה להפעיל זכות וטו ודרשה פיצוי עבור המחיר שהוצע על ידי המחזיקות האחרות בתמר. שימוש זה פגע ביכולתן של המחזיקות האחרות להציע מחיר גז כפי שהן ביקשו להציע לקבוצה, ופגע ביכולתן של המחזיקות בתמר להתחרות בלווייתן, או למצער היה עלול לפגוע פגיעה משמעותית כאמור. פרקטיקה דומה ננקטה בהסכם למכירת גז טבעי לדוראד אנרגיה בע"מ.

<sup>22</sup> ביחס לנובל הטענה היתה כי החזקת נובל בזכות הווטו מנוגדת לתנאי 12(ב) להחלטה לפי סעיף 52.



ii. איסור ההחזקה בזכות הווטו מחייב קביעת מנגנון שמאין את זכות הווטו

32. המנגנון הקיים למכירת גז טבעי במאגר תמר, מנגנון שמחייב את הסכמת כלל השותפים למכירת גז טבעי מהמאגר כאמור, מאפשר לדלק למנוע מיתר המחזיקות לקבל החלטות ולפעול בענייני שיווק גז טבעי מתמר.

33. האיסור על החזקה בזכות וטו אינו כופה על דלק להגיע עם המחזיקות במאגר להסדר שבמסגרתו יאמצו מנגנון קבלת החלטות מסוים. ואולם, על דלק מוטלת חובה לשנות את דרך קבלת ההחלטות הקיימת כך שלא תהיה בידיה זכות וטו בניגוד לאיסור שבפטור, יהיה המנגנון אשר יהיה.

34. בין השאר, יתכן מנגנון שייקבע שהחלטות ייקבעו ברוב שאינו מאפשר לדלק להפעיל זכות וטו או מנגנונים שבמסגרתם כל צד ישווק את חלקו בגז שבמאגר באופן עצמאי, ובלבד שדלק לא תהיה בעמדה למנוע קבלת החלטות או פעולות בענייני שיווק גז טבעי מתמר.

35. מטבע הדברים, מנגנונים כאלו צפויים להפחית את הפגיעה בתחרות בין מאגר תמר למאגר לווייתן, שכן הם יאפשרו למחזיקות הנוספות בתמר שאינן בעלות אינטרס במאגר מתחרה, להציע הצעה שמתחרה בלווייתן בלי שדלק תוכל להטיל וטו על הצעה כזאת.

36. דלק הסכימה לאפשר למחזיקות בתמר להתקשר בהסכמים למכירת גז (בלי להתערב בתנאי ההסכמים), ובלבד שהיא תקבע בעצמה את מחיר הגז ביחס לחלקה בתמר. מנגנון כזה יכול להיות מנגנון שבו הלקוח שרוכש גז טבעי ממאגר תמר ישלם מחיר משוקלל שיכלול את המחיר שידרשו רוב המחזיקות עבור חלקן ואת המחיר של דלק עבור חלקה. דלק טענה שמנגנון כזה מפר את זכות הווטו שנקבעה בהחלטת הפטור. ואולם, מנגנון שמאפשר לדלק לקבוע את מחיר המכירה של חלקה בגז, מאפשר לה להשפיע על מחיר הגז המצרפי שיימכר מהמאגר, כאמור. מנגנון כזה, כולל למעשה החזקה בזכות וטו על התקשרות בהסכמי מכירה (משום שהוא מאפשר לדרוש מחיר שפוגע בכדאיות עסקה), ולכל הפחות הוא מאפשר להטיל וטו על רכיב המחיר בעסקאות למכירת גז, כך שהוא משמר זכות וטו בידי דלק על מחירי הסכמי אספקת גז טבעי מתמר.

37. גם אם פורמלית מנגנון כזה אינו דורש אישור של דלק להתקשרות בעסקאות, הוא מאפשר התנייה של ההתקשרות בפיצוי על הפער שבין המחיר שבו דלק מבקשת למכור את חלקה בגז לבין המחיר שבו המחזיקות האחרות בתמר מבקשות למכור אותו. פיצוי כזה עלול לייקר את הצעת המחיר התחרותית של שותפי תמר ולפגוע בתחרות בין המאגרים על מחיר הגז, ואף לסכל את ההצעה לחלוטין (אם המחיר אינו כלכלי עבור המחזיקות בתמר או עבור הלקוח). לכן, מנגנון שכולל פיצוי של דלק ביחס למחיר אינו עומד בהוראה שאוסרת על

החזקה בזכות וטו, והוא מותיר בידי דלק זכות וכוח למנוע לבדה מיתר המחזיקות בתמר לקבל החלטות ופעולות בעניין שיווק גז טבעי מתמר.

#### ד. התייחסות לטענות דלק

38. דלק במכתבה מיום 13 בינואר 2020 טענה טענות שונות ביחס לאיסור על החזקה בזכות הווטו. טענתה הראשונה היתה כי האיסור על זכות הווטו נקבע במבט צופה פני עתיד – למציאות שבה יסכימו כלל המחזיקות על הקמת מנגנון קבלת החלטות לשיווק גז טבעי שהיה מאפשר לדלק ולישראמקו למנוע מיתר המחזיקות קבלת החלטה או פעולה עצמאית בעניין זה, אך מנגנון כזה לא קם ולכן אין תחולה לאיסור. טענה שנייה, היא כי איסור הווטו מתייחס לאפשרות של המחזיקות אחרות במאגר לפעול כרצונן, אך לא נועד למנוע מדלק לממש את הבעלות על חלקה בגז. טענות אלו שנטענו גם על ידי נובל במכתבה מיום 13 בינואר 2020, נדונו בפס' 12 לעמדת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי) ונדחו. ההתייחסות שם יפה גם לטענות אלו של דלק.

39. טענתה השלישית של דלק היא כי הטעם לתנאי הפטור נוגע לכך שדלק וישראמקו החזיקו במועד מתן הפטור ברוב רובם של רישיונות הקידוח התקפים, והחשש התחרותי לא נגע לשיווק הגז הטבעי אלא לעצם הפיתוח של שדות נוספים. טענה זו, אינה מתיישבת עם לשונו הברורה של האיסור שמתייחסת פעמיים במפורש ל"שיווק גז טבעי" וכלל לא דנה ב"פיתוח".

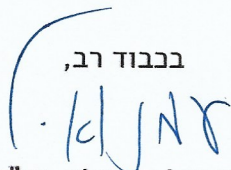
40. טענה רביעית של דלק היא כי מתווה הגז הסדיר באופן טוטאלי את פעילות החברות הרלוונטיות ב"תקופת הביניים" וכי הסדר זה הוא הסדר ממצה שמחליף את הפטור. טענה זו סותרת את לשון ההחלטה לפי סעיף 52 שפירטה באופן מפורש אלו הסדרים כובלים פטורים מאלו הוראות חוק ובאלו תנאים, ולכן לא ניתן לטעון כי קיים פטור גורף להסדרים כובלים אחרים מהוראות החוק או מהחלטות שנקבעו מכוחו. יתר על כן, החלטת הממשלה המתוקנת,<sup>23</sup> מבהירה באופן מפורש כי "כל ההסדרים הנוגעים לקיום סביבה רגולטורית המעודדת השקעות אינם מתייחסים לאסדרה על כל צורותיה שהליכי השימוע לגביה החלו לפני מועד החלטת ממשלה 476 או שהוצגו לבעלי הזכויות בחזקות לפני מועד החלטת ממשלה 476", קרי רגולציה שנקבעה קודם להחלטת הממשלה לא השתנתה על ידה. גם דברי ההסבר להחלטה לפי סעיף 52 מבהירים כי "על פי המתווה, יוחרגו מהוראות חוק

<sup>23</sup> סעיף 6(ד) להחלטה 1465 של הממשלה ה-34 "תיקון המתווה להגדלת כמות הגז הטבעי המופקת משדה הגז הטבעי "תמר" ופיתוח מהיר של שדות הגז הטבעי "לוויתן", "כריש" ו"תנין" ושדות גז טבעי נוספים" (22.5.2016).

ההגבלים העסקיים רק ההגבלים העסקיים המפורטים לעיל ואך ורק במידה המסוימת הנקובה בהחלטה.

#### ה. תיקון ההפרה

41. דלק נדרשת לפעול תוך חודש על מנת לאיין את זכות הווטו שברשותה במאגר תמר בניגוד לתנאי הפטור, ולהודיע לממונה את האופן שבו איינה את זכות הווטו שברשותה. בהתאם לסעיף 4 לחוק הפרת תנאי החלטת הפטור תביא לביטול תוקפו של הפטור.<sup>24</sup>
42. למען הסר ספק, עד למועד איין זכות הווטו רשאית דלק להחזיק בזכויותיה כפי שהיו עד היום ולכרות חוזים חדשים, אולם בניהול משא ומתן על חוזים בתקופה האמורה, לא תפעיל דלק את זכות הווטו שלה לבדה.
43. בכפוף לאמור בסעיף 42 לעיל, הממונה שומרת על זכותה לנקוט בכל האמצעים שעומדים לרשותה בכל הנוגע להפרת תנאי הפטור ואין באמור במסמך זה כדי לגרוע מאיזו מסמכיותיה.
44. אנו עומדים לרשותכם לכל הבהרה הנדרשת לאמור במסמך זה.

בכבוד רב,  
  
עמנואל ברכפלד, עו"ד

#### העתק

עו"ד צבי אגמון ועו"ד מתן מרידור

<sup>24</sup> כך לשון סעיף 4 לחוק: "לא יהיה אדם צד להסדר כובל, כולו או מקצתו, אלא אם כן קיבל מאת בית הדין אישור לפי סעיף 9 או היתר זמני לפי סעיף 13 או פטור לפי סעיף 14, או שכל הכבילות שבהסדר פטורות בהתאם לפטור סוג שנקבע לפי סעיף 15א; היו האישור, ההיתר הזמני, הפטור או פטור הסוג מותנים – לא יהיה להם תוקף, אלא אם כן נתמלאו תנאיהם."