



## רשות ההגבלים העסקיים

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,**  
**ישראל מקו נגב 2 שותפות מוגבלת ודור חיפושי גז שותפות**  
**מוגבלת - בעלות מונופולין באספקת גז טבעי לישראל החל**  
**מהמחצית השנייה של 2013.**

בהתאם לסמכותי לפי סעיף 26 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן "חוק ההגבלים העסקיים" או "החוק"), אני מכריז בזאת על דלק קידוחים שותפות מוגבלת (להלן "דלק"), אבנר חיפושי גז ונפט שותפות מוגבלת (להלן "אבנר"), Noble energy Mediterranean Ltd (להלן "נובל"), ישראל מקו נגב 2 שותפות מוגבלת (להלן "ישראל מקו"), ודור חיפושי גז שותפות מוגבלת (להלן "דור"), ביחד ולחוד, כבעלות מונופולין באספקת גז טבעי שלא עבר תהליך הנזלה בישראל, בתקופה שתחילתה במחצית השנייה של 2013 או במועד תחילתה של האספקה המסחרית ממאגר תמר, לפי המוקדם.

### א. מבוא

דלק ואבנר (להלן יחד "קבוצת דלק") הן שותפויות מוגבלות הנשלטות ע"י קבוצת דלק בע"מ העוסקות בחיפושי נפט וגז טבעי, בהפקה ומכירה של גז טבעי. נובל היא חברה הרשומה באי קיימן השייכת לקבוצת Noble Energy Inc, העוסקת בחיפוש, הפקה ומכירה של נפט וגז טבעי במספר מדינות בעולם. ישראל מקו ודור הן שותפויות מוגבלות העוסקות בחיפושי נפט וגז טבעי, בהפקה ומכירה של גז טבעי. דלק, אבנר, נובל, ישראל מקו ודור מחזיקות, ביחד ולחוד בזכויות בחזקות I/12 תמר ו-I/13 דלית<sup>1</sup> (להלן "המחזיקות בתמר") אשר הוענקו להן מכח חוק הנפט-התשי"ב, 1952 (להלן "חוק הנפט")<sup>2</sup>, ואשר בשטחן מצויים מאגרי הגז תמר ודלית. שיעורי האחזקות של כל אחת מן המחזיקות בתמר כמפורט בשטר החזקה הם כדלקמן: דלק (15.625%),

<sup>1</sup> ראה רשימת זכויות הנפט Ownership in Petroleum Rights המפורסמת על ידי משרד האנרגיה והמים [http://energy.gov.il/English/Subjects/OilAndGasExploration/Documents/OwnershipPetroleumRights.p](http://energy.gov.il/English/Subjects/OilAndGasExploration/Documents/OwnershipPetroleumRights.pdf) df, ואשר עודכנה לאחרונה ביום 2.9.12.

<sup>2</sup> חוק הנפט מסדיר את המסגרת החוקית לחיפוש והפקת גז טבעי בישראל, ומתנה פעילות זו בקבלת אישור מטעם הממונה על ענייני נפט במשרד האנרגיה והמים ("הממונה על הנפט"). החוק מגדיר שלושה סוגים של זכויות נפט: היתר מוקדם המקנה למחזיק בו זכות לערוך בדיקות מקדימות כדי לעמוד על הסיכויים לגילויי נפט וגז, למעט קדיחות נסיון. רשיון המקנה למחזיק בו זכות לחפש נפט וגז, זכות לקדוח קידוחי נסיון וקידוחי פיתוח וזכות לקבל חזקה בשטח עם מציאת תגלית, וחזקה אשר מקנה לבעליה זכות ייחודית לחפש ולהפיק נפט וגז בשטח. כן מטיל חוק הנפט חובות פעולה על המחזיקים בזכויות הנפט השונות ומגדיר לוחות זמנים לפתיחה בחיפושים ולביצוע קידוחי נסיון. תוקף כל זכות נפט מוגבל בסד זמנים הקבוע בחוק.

אבנר (15.625%), נובל (36%), ישראלמקו (28.75%) ודור (4%). מאגר תמר צפוי לספק גז טבעי למשק הישראלי בחודש יולי 2013 ואף קודם לכך, וכבר היום חתומות המחזיקות בתמר על הסכמי מכירה ואספקה ארוכי טווח של גז טבעי אשר עונים על אחוז גבוה מהביקושים במשק, למשך שנים ארוכות.<sup>3</sup>

גז טבעי הינו תערובת של הידרוקרבונים<sup>4</sup> הנוצרים במעמקי האדמה. מזה עשרות שנים משמש הגז הטבעי בארצות המפותחות מקור אנרגיה בייצור חשמל, בתעשייה ובמשקי הבית, והשימוש בו הולך ומתרחב בזכות יתרונותיו לעומת מקורות אנרגיה אחרים, המתבטאים בניצולת גבוהה של אנרגיה וזיהום אוויר נמוך יחסית.

חיפושי גז טבעי ונפט במדינת ישראל החלו כבר במחצית המאה העשרים אך אלה לא הובילו לתגליות בהיקף ניכר עד שלהי המאה הקודמת. תמונת החיפושים במדינה החלה להשתנות עם גילוי מאגרי הגז הטבעי בשטח החזקה I/7 "נועה" ובשטח החזקה I/10 "אשקלון" בשנים 1999 – 2000, המכונים יחד מיזם ים תטיס. נוכח גילוי המאגרים הקימו המחזיקות בים תטיס - דלק השקעות ונכסים בע"מ, דלק, אבנר ונובל (להלן "**המחזיקות בים תטיס**"), תשתיות הכוללות צנרת הולכה ומתקן קבלה באשדוד והחל משנת 2004 מספקות המחזיקות בים תטיס גז טבעי לחברת החשמל ולמפעלי תעשייה גדולים. כיום מספקים המאגרים במיזם ים תטיס קרוב ל-100% מצריכת הגז של מדינת ישראל, אך אלה הולכים ומידלדלים.

בסוף שנת 2008 בוצע על ידי המחזיקות בתמר קידוח "תמר", שחשף מאגר אשר עתודות הגז ברות ההפקה בו מוערכות בכ- BCM 275.<sup>5,6,7</sup> קידוח נוסף שבוצע על ידן זמן קצר לאחר מכן, גילה את מאגר "דלית" המכיל גז טבעי בהיקף מוערך של כ- BCM 8.<sup>8</sup> התגליות בחזקות תמר ודלית היו

<sup>3</sup> לעניין זה ראו החלטת הממונה על הגבלים עסקיים בדבר מתן פטור בתנאים להסדר כובל בין השותפות במאגר הגז תמר ובין חברת החשמל לישראל בע"מ, הגבלים עסקיים, 5001978, 2012; החלטת הממונה על הגבלים עסקיים בדבר מתן פטור בתנאים להסדר כובל בין השותפות במאגר הגז תמר ובין דליה אנרגיות כח בע"מ, הגבלים עסקיים, 5001976, 2012; החלטת הממונה על הגבלים עסקיים בדבר מתן פטור בתנאים להסדר כובל בין השותפות במאגר הגז תמר ובין אשדוד אנרגיה בע"מ ורמת נגב אנרגיה בע"מ מקבוצת אדלטק בע"מ, הגבלים עסקיים, 5001977, 2012; החלטת הממונה על הגבלים עסקיים בדבר מתן פטור בתנאים להסדר כובל בין השותפות במאגר הגז תמר ובין משאב ייזום ופיתוח בע"מ, הגבלים עסקיים, 500125, 2012; החלטת הממונה על הגבלים עסקיים בדבר מתן פטור בתנאים להסדר כובל בין השותפות במאגר הגז תמר ובין נייר חדרה בע"מ, הגבלים עסקיים, 500216, 2012.

<sup>4</sup> פחמימנים; שם כולל לתרכובות פחמן ומימן.

<sup>5</sup> Billion Cubic Meters.

<sup>6</sup> בכל ההערכות המספריות לגבי כמויות הגז הטבעי במאגרים הובאו בחשבון כמויות הגז הנכללות ברזרבות ובמשאבים המותנים, והכל על פי ההערכה הטובה ביותר (Best Estimate) כמשמעות מונחים אלה ב- Petroleum Resources Management System (2007).

<sup>7</sup> הרזרבות הצפויות במאגר מוערכות ב- BCM 275, עיבוד מתוך הדוחות הכספיים של דלק קבוצה לשנת 2011 (עמ' 265).

<sup>8</sup> משאבים מותנים בהיקף של BCM 7.66, משאבים פרוספקטיביים (בהסתברות של 77%) בהיקף של BCM 7.58. עיבוד מתוך הדוחות הכספיים של דלק קבוצה לשנת 2011 (עמ' 280-282).

נקודות מפנה בחיפוש הגז הטבעי במימי מדינת ישראל והגבירו את ההתעניינות באגן הימי שממערב לחופי ישראל.<sup>9</sup>

מרבצי הגז הטבעי אשר התגלו בשטחי המים הכלכליים של מדינת ישראל חוללו שינוי במשק האנרגיה הישראלי אשר התבסס בעבר בעיקר על מוצרי פחם ונפט לצורך ייצור אנרגיה. שינוי זה משתקף בנתונים שהציגה רשות הגז הטבעי (להלן "רשות הגז") המצביעים על עלייה מתמדת בצריכת גז טבעי במשק הישראלי. כך, בעוד שבשנת 2004 עמדה צריכת הגז הטבעי בישראל על כמות של BCM 1.19, בשנת 2010 עמדה צריכה זו על כמות של BCM 5.34,<sup>10</sup> כאשר הגז הטבעי משמש כמקור אנרגיה לכ-36% מסך ייצור החשמל בישראל. הצפי הוא כי היקפי השימוש בגז הטבעי יכפילו עצמם בעשור הקרוב ויגיעו לכ-9.7 BCM לשנה כבר בשנת 2015 ויהוו כמקור לכ-73% מסך ייצור החשמל בישראל. בהתאם לתחזיות ארוכות הטווח, צפוי כי לקראת סוף שנות העשרים יגיע היקף השימושים בגז טבעי לכ-25 BCM בשנה.<sup>11</sup>

כיום, מספק מיזם ים תטיס את הרוב המוחלט של צריכת הגז הטבעי במדינת ישראל מכוח הסכמים שנחתמו בעבר, כאשר במאגר תמר מצויות המחזיקות בשלבים אחרונים של עבודות פיתוח, והגז מתוך המאגר צפוי להתחיל לזרום בצינורות ביולי 2013 ואף קודם למועד זה. אלא, שבשל מאפייניו הייחודיים של משק הגז הטבעי, החל משנת 2010 נחתמו מזכרים, הוחלפו טיוטות הסכמים, והחלו הליכי משא ומתן ארוכים בין המחזיקות בתמר לבין צרכני הגז השונים. נכון למועד כתיבת שורות אלו, המחזיקות בתמר התקשרו זה מכבר עם צרכני הגז המרכזיים במשק בהסכמים לאספקת גז טבעי למשך שנים ארוכות. רשות ההגבלים העסקיים התערבה בחוזים אלה על מנת לאפשר לצרכני הגז הטבעי לתחר בין מאגר תמר לבין ספקי גז מתחרים, אם וכאשר אלה ייכנסו לשוק, ועל מנת להסיר מהם מגבלות שהעלו חשש ממשי לפגיעה בתחרות.<sup>12</sup> כפי שיפורט להלן, בדיקת רשות ההגבלים העסקיים העלתה כי אספקת גז טבעי שלא עבר תהליך הנזלה<sup>13</sup> לישראל מהווה שוק רלוונטי, וכי ביולי 2013, ואף קודם לכך, המחזיקות בתמר תספקנה למעלה ממחצית הגז הטבעי בישראל.

## ב. הגדרת השוק הרלוונטי

בטרם יפורטו ממצאי בדיקת הרשות, אעמוד בקצרה על המתודולוגיה של הגדרת השוק הרלוונטי. סעי' 26(א) לחוק קובע:

"יראו כמונופולין ריכוז של יותר ממחצית מכלל אספקת נכסים, או מכלל רכישתם, או של יותר ממחצית מכלל מתן שירותים, או מכלל רכישתם בידי של אדם אחד..."

<sup>9</sup> מתוך הועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל, מסקנות הועדה (01/2011) <http://www.mof.gov.il/BudgetSite/Reform/Pages/PhysicsPolicy.aspx>, (להלן "דוח שישניסקי").

<sup>10</sup> ראה לעניין זה הועדה הבינמשרדית לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל, המלצות הועדה, (12.9.12) <http://energy.gov.il/Subjects/NG/Pages/GxmsMniNGCommittee.aspx>, (להלן "דו"ח ועדת צמח").

<sup>11</sup> ראה ה"ש 10.

<sup>12</sup> ראה ה"ש 3.

<sup>13</sup> תהליך במסגרתו הופך הגז הטבעי ממצב צבירה של גז למצב צבירה נוזלי.

המבחן בו נקט המחוקק לקיומו של מונופולין הינו מבחן מבני-עובדתי, לפיו כל אדם אשר חלקו באספקה (או ברכישה, לפי העניין) עולה על מחצית מכלל אספקת הנכסים או השירותים בשוק רלוונטי הוא בעל מונופולין.

הגדרת השוק הרלוונטי הינה פרי של ניתוח מתודולוגי של המציאות הכלכלית, החותר לאיתור הקבוצה המצומצמת ביותר של מוצרים או שירותים, אשר לו היו בשליטתו של ספק יחיד, יכול היה אותו ספק יחיד לפגוע בתנאי האספקה שלהם (דוגמת איכות, מחיר, מגוון) בהשוואה לתנאי האספקה שהיו נקבעים בתנאי תחרות, בשיעור קטן אך משמעותי ולפרק זמן שאיננו בר חלוף ובכך להגדיל את רווחיו. יכולת זו מכונה כוח שוק.

ראשית מלאכת הגדרת השוק הרלוונטי הינה במוצר או בשירות הנבחן, אשר ביחס אליו יש לבחון האם יש מקום להרחיב את גבולות השוק הרלוונטי אל מעבר לאותו מוצר או שירות, באופן שייכללו בו תחליפים קרובים למוצר הנבחן. בדיני התחרות מקובל לערוך את בחינת התחליפיות מנקודת המבט של הצרכן הנזקק לאותם מוצרים או שירותים, ובהתאם, הקריטריון המרכזי להכללת מוצרים או שירותים בשוק אחד הוא מידת התחליפיות ביניהם בעיני הצרכן. כן, כלל הוא, כי לא כל מידה של תחליפיות תביא להכללת מוצר או שירות בשוק הרלוונטי. כדי לכלול מוצרים או שירותים בשוק אחד נדרשת תחליפיות קרובה ביניהם,<sup>14</sup> שיש בה לרסן כוח שוק.

המבחן המקובל בדין הישראלי, כמו גם בעולם, להגדרת השוק הרלוונטי לצורך דיני המונופולין הוא מבחן "המונופול ההיפותטי", אשר בודק למעשה את גמישות הביקוש למוצר, קרי האם במקרה בו יעלה ספק את מחירו של המוצר הנבחן, ולו במעט, אך באופן ממשי ולאורך זמן, יהא הדבר רווחי עבורו, וזאת בהינתן כי מחירי מוצרים או שירותים אחרים נותרו קבועים וכי נקודת המוצא להעלאת המחיר היא המחיר הנקבע בתנאי תחרות.<sup>15</sup> אם העלאת המחיר בתנאים האמורים רווחית עבור הפירמה הנבחנת, אזי בפנינו שוק רלוונטי מובחן. אם העלאת המחירים אינה רווחית, אם בשל הפסקת רכישת המוצר ואם בשל מעבר של לקוחות למוצר אחר, אזי יש לבחון את התחליפים למוצר הנבחן, ואפשרות הכללתם באותו שוק רלוונטי. המוצרים אליהם יעברו צרכנים בהיקפים מספיק גדולים כתוצאה מעליית המחיר, ובמידה כזו שיש בה לרסן מונופול היפותטי (כלומר להפוך עליית המחיר ללא רווחית), הם תחליפים קרובים דיים למוצר הנבחן והם באים בגבולות שוק המוצר הרלוונטי.

מידת התחליפיות בין מוצרים, שכאמור, נדרשת להיות גבוהה לשם הכללת מוצרים באותו שוק, נמדדת על-פי גמישות הביקוש הצולבת ביחס למחיר (Cross elasticity of demand), מבחן זה מודד את השפעת השינוי במחירו של מוצר א' על הביקוש של מוצר ב'. כאשר גמישות ביקוש צולבת גבוהה בין שני מוצרים מעידה על תחליפיות גבוהה יותר ביניהם.<sup>16</sup> לאור הקושי במדידה ישירה של גמישות הביקוש הצולבת, אימצו רשויות התחרות ובתי המשפט בישראל ובעולם מספר מבחני עזר שנועדו לסייע באמידת התחליפיות בין מוצרים, מנקודת מבט הצרכן, לשם הגדרת

<sup>14</sup> ערר (הגבלים עסקיים) 7/95 "בזק" החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים תק-על 97(2), 5, פסקה 28 (1997); ערר (הגבלים עסקיים) 11/99 תבל תשדורת בינלאומית לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים תק-מח 2004(3), 10513, פסקה 4, (2004).

<sup>15</sup> הי"ע (הגבלים עסקיים) 506/04 שטראוס עלית נ' הממונה על הגבלים עסקיים (פורסם בנבו, 9.7.07), פסקאות 15-16.

<sup>16</sup> ערר (הגבלים עסקיים) 7/95 "בזק" החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים תק-על 97(2), 5, (1997); HERBERT HOVENKAMP, FEDERAL ANTITRUST POLICY § 3.4a (3<sup>rd</sup> ed. 2005).

השוק הרלוונטי. בין מבחנים אלה ניתן למנות את מבחן התחליפיות הפונקציונאלית בין המוצרים, קרי עד כמה דומים המוצרים בעיני הצרכן מבחינת היעדים והשימושים הנעשים בהם ומבחינת איכותם וטיבם; הבדלי מחיר בין מוצרים; קשרי גומלין בין מחירי המוצרים; מבחנים המתייחסים לנתונים הפיזיים-אובייקטיביים של המוצרים; מבנה הביקוש וההיצע תוך אפיון הלקוחות והספקים המרכזיים; ופרספקטיבת הנפשות הפועלות, היינו ראיית הצרכנים את ספקיהם וראיית הספק שמעמדו נבחן את מתחריו, וכיוצא באלה מאפיינים היכולים להצביע על מידת התחליפיות שבין המוצרים הנבחנים בעיני הצרכן.<sup>17</sup>

בדומה לשוק המוצר, מוגדר השוק הגיאוגרפי הרלוונטי אף הוא כאזור הגיאוגרפי הקטן ביותר, אשר מונופול היפותטי, שהוא הספק היחיד של המוצרים הנכללים בשוק המוצר באותו אזור, צפוי להגדיל את רווחיו אם יעלה את מחירו, בחלק מסוים של אותו אזור או בכולו, בשיעור קטן אך משמעותי ולתקופה שאינה בת-חלוף.

יוער כי במקרה בו המונופול ההיפותטי מסוגל לזהות לקוחות או קבוצות מוגדרות של לקוחות, לגביהן יוכל לנקוט בהצלחה אפליית מחירים ולהרוויח מכך, ייבחן הצורך להגדיר שוקי מוצר ביחס לכל אחת מן הקבוצות הנבחנות בנפרד. כמו כן, כאשר מדובר במוצר המסופק בנקודה גיאוגרפית מסוימת ומוגדרת, כאשר הלקוחות אינם יכולים או שלא כלכלי להם, לנוע מאותה נקודה כדי לרכוש בנקודה גיאוגרפית אחרת בתגובה לעליית מחיר, ייבחן הצורך בהגדרת שוק גיאוגרפי נפרד לכל לקוח.<sup>18</sup>

לאחר מיפוי התחליפים הקרובים למוצר הנבחן, ייבחן היקף האספקה של כל אחד מהם על מנת לאמוד את חלקו של האדם המספק את המוצר הנבחן מכלל המוצרים המסופקים בשוק.

#### **ג. השוק הרלוונטי - אספקת גז טבעי שלא עבר תהליך הנזלה לישראל**

לאחר שפרשנו את מתודולוגיית הגדרת השוק עלינו ליישמה כעת על המקרה שלפנינו. המוצר שמספק בעל המונופולין הנבחן בבסיס הכרזה זו ומהווה למעשה את נקודת המוצא לניתוח בה הינו גז טבעי שלא עבר תהליך הנזלה. מכאן נפנה לבחון מהם המוצרים העשויים להוות תחליפים קרובים לו והאם אלה נכללים בהגדרת השוק הרלוונטי.

נכון להיום, לגז הטבעי בישראל שני שימושים עיקריים: תשומה מרכזית בייצור חשמל ומקור אנרגיה למפעלי תעשייה. שימושים פוטנציאליים לגז הטבעי בישראל הינם אנרגיה לכלי תחבורה, וכן הסקה ובישול בבתים פרטיים, כאשר כיום רק בבתים ספורים בארץ נעשה שימוש בגז הטבעי לצרכים אלה.

<sup>17</sup> לעניין זה ראה ערר (הגבלים עסקיים) 11/99 תבל תשדורת בינלאומית לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים תק-מח 2004(3), 10513, פסקאות 4-5 (2004); ה"ע (הגבלים עסקיים) 506/04 שטראוס עלית נ' הממונה על הגבלים עסקיים, פסקה 17 (פורסם בנבו, 9.7.07); החלטת הממונה בעניין רכש דקלה על-ידי הראל, המשמר ומור מכון למידע רפואי (16.6.93); עניין פוד קלאב, פסקה 11;

<sup>18</sup> לעניין זה ר' גילוי דעת 1/11 בעניין הנחיות לניתוח תחרותי של מיזוגים אופקיים 2009: הגבלים עסקיים 5001543.

### ג.1 ייצור חשמל

הגז הטבעי משמש כתשומה מרכזית בתחנות כח לייצור חשמל. הצרכנית העיקרית של גז טבעי בישראל לצורך זה היא חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן "חח"י"). צרכנים נוספים הינם יצרני חשמל פרטיים (להלן "יח"פים") אשר חלקם הקימו תחנות כח לייצור חשמל באמצעות גז טבעי וחלקם נמצאים בהליכי הקמה של תחנות אלה. החשמל המיוצר על ידי היח"פים נמכר, ככלל, ללקוחות פרטיים או לחח"י בהתאם לביקושים.

מבחינה פונקציונאלית, ניתן להפעיל תחנות כוח לייצור חשמל הן באמצעות גז טבעי והן באמצעות פחם, מזוט וסולר (להלן יחד "הדלקים"). אולם כפי שיפורט להלן, בדיקת הרשות העלתה כי אף אחד מן הדלקים הללו אינו מהווה תחליף קרוב לגז טבעי. בנוסף, קיימים מתקנים המייצרים חשמל באמצעות מקורות מתחדשים. כפי שיפורט להלן, בדיקת הרשות העלתה כי גם מקורות אלו אינם מהווים תחליף קרוב לגז הטבעי.

#### ג.1.1 סולר ומזוט

בדיקת מחירי הדלקים והשוואתם למחירי הגז הטבעי העלתה כי מחירי **המזוט והסולר** גבוהים משמעותית ממחיר הגז הטבעי. כך, מחיר המזוט גבוה פי 3.5 לערך ממחיר הגז הטבעי ואילו מחיר הסולר גבוה פי 5.7 לערך ממחירו של הגז הטבעי.

מחירי התזקיקים והגז הטבעי שנבחנו הינם המחירים בשער בית זיקוק או במתקן הקבלה החופי של הגז הטבעי ואינם כוללים עלויות נלוות דוגמת עלויות הובלה ומסים.<sup>19</sup> שקלול עלויות נוספות אלה למחירי הדלקים עשוי אך להגדיל את הפערים בין מחירי הדלקים למחיר הגז הטבעי. אינדיקציה לפערים בין מחירי הדלקים ניתן למצוא במחירים שמפרסמת חח"י, הרוכשת הגדולה ביותר של גז טבעי במדינת ישראל.<sup>20</sup>

#### העלויות הממוצעות (באג' לקווי"ש) של הדלקים בשימוש חח"י לשנים 2007-2011<sup>21</sup>

שנה	פחם	מזוט	סולר	גז טבעי
2007	11	40	97	12
2008	17	54	120	11
2009	15	39	147	13
2010	14	48	143	13
2011	18	62	110	15

לא למותר לציין כי קיומו של פער משמעותי זה בין מחיר הגז הטבעי למחירי הסולר והמזוט שולל כל אפשרות להכללת דלקים אלו באותו שוק מוצר עם הגז הטבעי. שהלא, רק מוצרים אשר באפשרותם לרסן עליית מחיר של המוצר הנבחן, מהווים תחליפים טובים דיים ונכללים באותו שוק. ודוק, מקום בו מחירי המוצרים אשר נשקלת הכללתם בשוק הרלוונטי גבוהים מאוד ביחס

<sup>19</sup> נוכח התנודתיות המאפיינת את מחיריהם של מוצרים אלה, נעשתה בדיקת המחירים על-ידי השוואת ממוצע המחירים החודשיים בכל שנה של הסולר והמזוט בשער בית הזיקוק למחיר הגז הטבעי במתקן הקבלה החופי בתקופה שבין ינואר 2006 עד אפריל 2011, כאשר במהלך תקופה זו פעלה בשוק הישראלי בנוסף למחזיקות בים תטיס, גם חברת EMG המצרית.

<sup>20</sup> בשונה מחח"י המפעילה תחנות כוח רבות במגוון דלקים, היח"פים המפעילים תחנות כוח מבוססות גז טבעי, יכולים להשתמש רק בסולר כדלק גיבוי לתחנה.

<sup>21</sup> מתוך הדוחות הכספיים של חח"י לשנים 2007-2011. עלויות אלה כוללות בתוכם את כל העלויות הנלוות, לרבות הובלה, הולכה, שכר, אחזקת מיכלים, ביטוחים ובלו, אך למעט מע"מ.

למחיר המוצר הנבחן, אין באפשרותם לרסן, לכתחילה, את עליית המחיר על ידי המונופול ההיפותטי, ומנקודת מבטו של הצרכן בהיבט זה ברי כי אינם מהווים תחליפים קרובים,<sup>22</sup> זאת גם כאשר מדובר במוצרים תחליפיים מבחינה פונקציונאלית.

מעבר לפערי המחיר בין הגז הטבעי לסולר ולמזוט, הבדל פונקציונאלי נוסף המבדיל אותם זה מזה ושולל את התחליפיות הפונקציונלית ביניהם נובע מהשפעתם על הסביבה. כמות המזהמים הנפלטים בתהליך שריפת דלקים לייצור אנרגיה תלויה בסוג הדלק. שימוש בגז טבעי לייצור חשמל מקטין את זיהום האוויר ופליטות גזי החממה הנוצרים בתהליך. לכן, המשרד להגנת הסביבה החמיר את דרישותיו בנושא פליטת המזהמים מתחנות הכוח, וכתוצאה מכך חח"י מחוייבת לרכוש גז טבעי בהיקף מסוים להפעלת תחנותיה.<sup>23</sup>

### ג. 2.1.1. פחם

בדיקת הרשות העלתה כי גם הפחם אינו תחליף קרוב לגז טבעי, ולכן אין לכלול אותו בשוק המוצר הרלוונטי. אמנם, השוואת מחירי הפחם למחירי הגז הטבעי על פני חמש שנים, מצביעה על פער ממוצע נמוך יחסית לשאר המוצרים שתוארו לעיל,<sup>24</sup> כאשר מחיר הפחם היה נמוך ממחיר הגז הטבעי בשנת 2007, ואילו בשנים 2008-2011 מחירו היה גבוה ב- 3%-55% ממחיר הגז הטבעי. אולם כפי שיפורט להלן, בחינת מבנה הביקוש וההיצע תוך אפיון הלקוח הבלעדי של הפחם – חח"י,<sup>25</sup> שוללת את הסברה בדבר התחליפיות בין גז טבעי לפחם.

### א. מבנה הביקוש

תחנות כוח מבוססות גז טבעי דורשות השקעה נמוכה מאלה המופעלות על ידי מקורות אנרגיה אלטרנטיביים כגון פחם. כן, ההשקעה הראשונית במבנים ובציוד וכן העלויות התפעוליות השוטפות נמוכות יותר בתחנות כוח מבוססות גז טבעי לעומת תחנות מבוססות פחם. נתונים אלה נשקלים על ידי הממשלה, בבואה לקבל החלטה בדבר בניית תחנות כוח בראייה כלל משקית.

את חח"י משמשות בין היתר תחנות כח דו-דלקיות, אשר ניתנות להפעלה על ידי גז טבעי כדלק ראשי עם מזוט או סולר כדלקים משניים, או בפחם כדלק ראשי עם מזוט כדלק משני.<sup>26</sup> ודוק, תחנות המופעלות בגז טבעי כדלק ראשי אינן יכולות להיות מופעלות על ידי פחם, ולהפך, תחנות המופעלות על ידי פחם כדלק ראשי אינן יכולות להיות מופעלות על ידי גז טבעי.<sup>27</sup> מכאן, שביחס

<sup>22</sup> השווה: Jonathan Faul & Li Nikpay, The EC Law Of Competition, (2nd ed, 2007), p.41; החלטת הממונה על הגבלים עסקיים בעניין רכש דקלה על ידי הראל, המשמר ומור מכון למידע רפואי מיום 16.6.93, הגבלים עסקיים 3001298 (1993).

<sup>23</sup> ביום 26.12.10, השר להגנת הסביבה חתם על הוראות אישיות למניעת מפגעים מתחנות כוח של חברת חשמל לישראל בע"מ לפי סעיף 8 לחוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961 (להלן "הצו הרוחבי"). הצו הרוחבי קובע הוראות שונות לנסיבות בהן יותר לחח"י לשרוף דלקים מזהמים.

<sup>24</sup> השוואת המחירים נעשתה על פי קוט"ש מיוצר.

<sup>25</sup> יצויין כי תחנות הכח של היח"פים אינן מבוססות פחם, ולכן הצרכנית הבלעדית של פחם הינה, כאמור, חח"י.

<sup>26</sup> מתוך הדוחות הכספיים של חח"י לשנת 2011.

<sup>27</sup> על פי תכנית הפיתוח של חח"י מספר יחידות ייצור צפויות לעבור הסבה ולפעול על גז טבעי במקביל לפחם. על פי התוכנית, הפרויקט צפוי להסתיים באמצע שנת 2017. יצוין, כי גם בהתחשב בהסבת המתקנים, הפחם עשוי להוות תחליף לגז טבעי בשוליים בלבד, כפי שמפורט בהמשך ההכרזה, ובכל מקרה אין הוא מהווה רסן תחרותי לגז הטבעי.

לתחנת כוח מסוימת הפועלת בזמן נתון אין כלל תחליפיות פונקציונאליות בין גז טבעי לפחם. התחליפיות מנקודת מבטה של חח"י, ככל שקיימת, צריכה להיבחן ביחס לכדאיות הפעלת תחנות הכח השונות, תוך שקלול כלל העלויות הכרוכות בהפעלת תחנת הכוח (הדלקה, כיבוי, הפעלה שוטפת וכד') או בהעלאת ההספק של תחנת כוח שמופעלת בהספק חלקי.

בחירת התחליפיות בין פחם לגז טבעי בהינתן מבנה הביקוש של חח"י מעלה כי יש לה תמריץ להפעיל את התחנות הפועלות על בסיס פחם לייצור חשמל בעומס בסיס (Base Load)<sup>28</sup> וזאת נוכח מבנה הביקושים לאורך היום ונוכח המאפיינים הטכניים של אותן תחנות. כך, משך הזמן הנדרש להתנתת יחידה פחמית<sup>29</sup> הינו בין יום ליומיים לעומת זמן התנעה נמוך משעה עבור טורבינות גז או טורבינות מחזור משולב (Combined Cycle).<sup>30</sup> מהאמור ניתן להסיק כי מבנה ביקושים תנודתי במהלך שעות היום מחייב את חח"י להפעיל תחנות מבוססות פחם כעומס בסיס ולספק את התנודתיות בביקוש לחשמל מעבר לרמת הביקושים המינימלית באמצעות תחנות מבוססות גז טבעי. בסיטואציה כזו, מחירי הפחם לא יוכלו לרסן את מחירי הגז הטבעי, כיוון שהתחנה השולית שתופעל הינה תחנה המבוססת על גז טבעי. לפיכך, הפחם אינו תחליף קרוב לגז טבעי מנקודת מבטו של הצרכן הבלעדי שלו - חח"י.

כאמור, התחליפיות מנקודת מבטה של חח"י, ככל שקיימת, יכולה להיבחן גם בבואה לשקול העלאת ההספק של תחנת כוח המופעלת בהספק חלקי. הגם שעל פניו תיתכן, בשוליים, תחליפיות בין גז טבעי לפחם בנקודת זמן זו, תחליפיות זו אין בה לרסן את מחירי הגז הטבעי. מחירי הגז הטבעי נקבע זה מכבר בהסכם ארוך טווח, וכפי שיובהר להלן, במועד הרלוונטי להתקשרות בהסכם רכישת הגז, מחיר הפחם חשוף לתנודות. על כן אין הפחם מהווה תחליף לגז טבעי גם במצבים מעין אלה.

## **ב. איכות הסביבה**

כפי שהוזכר בקצרה לעניין הסולר והמזוט, בעולם ישנה מודעות הולכת וגוברת ביחס להשפעת פליטת מזהמים. תהליכים ואמנות בינלאומיות, כדוגמת אמנת קיוטו (1998) להפחתת גזי החממה<sup>31</sup> ויעדי מדינות ה-OECD,<sup>32</sup> מצביעים על מגמות ההולכות ומתפתחות בתחום לקביעת יעדים מחמירים בכל הנוגע לפליטת גזי החממה של מדינות העולם והמדינות המפותחות בפרט. משק אנרגיה המבוסס על מוצרי פחם ונפט הוא משק מרובה במזהמים רעילים בעת ייצור חשמל, וקיימת העדפה ברורה לשימוש בגז טבעי לאור יתרונותיו הסביבתיים. לפיכך, ובהתאם לדרישות המשרד להגנת הסביבה, אף מוסבות מספר תחנות כח פחמיות של חח"י לתחנות שיופעלו באמצעות גז טבעי. מכאן שגם על פי מבחן הנתונים הפיזיים-אובייקטיביים של המוצרים, פחם וגז טבעי אינם מהווים תחליפים קרובים.

<sup>28</sup> 'עומס בסיס' משקף את רמת הביקוש הקיימת לחשמל בכל זמן נתון (למעט מקרים חריגים ביותר).

<sup>29</sup> הפעלת התחנה מאפס לעומס עבודה מלא.

<sup>30</sup> יחידות ייצור חשמל המשלבות טורבינת-גז וטורבינת-קיטור.

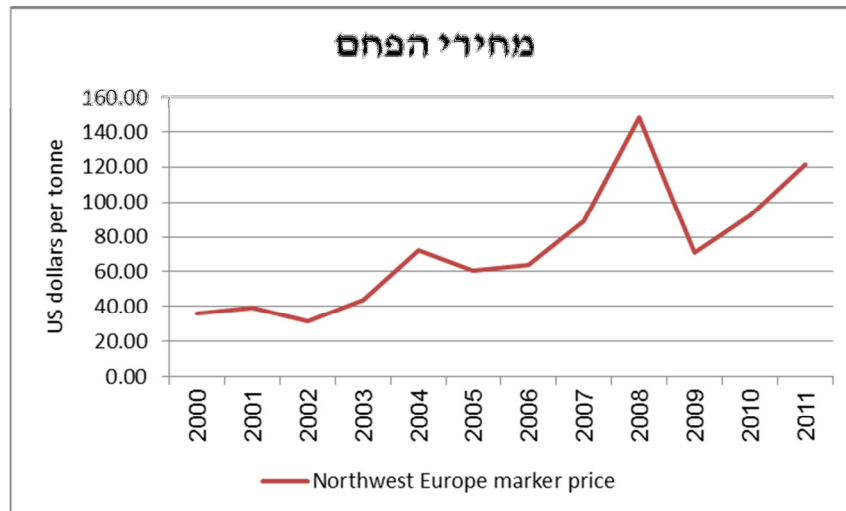
<sup>31</sup> KYOTO PROTOCOL TO THE UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE  
<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>

<sup>32</sup> OECD ENVIRONMENTAL OUTLOOK TO 2050: CLIMATE CHANGE CHAPTER  
<http://www.oecd.org/env/climatechange/49082173.pdf>



### ג. מאפייני הרכישה והתנודתיות במחירי חומרי הגלם

טעם נוסף להיעדר תחליפיות בין הגז הטבעי לפחם נובע ממאפייני רכישתם. הסכמי הרכישה של גז טבעי ופחם הינם ארוכי טווח. אך, בניגוד להסכמי רכישת גז טבעי בהם נקבע המחיר למשך כל תקופת ההסכם (למעט עדכון מוגבל למחיר בשתי נקודות זמן בלבד), בהסכמי רכישת הפחם מקובל יותר לנהל משא ומתן על המחיר מידי חצי שנה.<sup>33</sup> משכך, במהלך ניהול מו"מ לחתימת הסכמי רכישת הגז הטבעי, עקב התנודתיות במחירי הפחם,<sup>34</sup> היכולת של חח"י להסתמך על מחירי הפחם כרסן תחרותי מוגבלת ביותר, שהרי במועד המו"מ לא ניתן לצפות התנהגות עתידית של מחירי הפחם לאורך זמן. להלן גרף המתאר את מחיר הפחם באירופה החל משנת 2000:



יצוין כי בהסכמים לרכישת גז טבעי קיימת התחייבות מצד הלקוח לשלם עבור כמות גז מינימלית אף בהיעדר צריכה בפועל (Take or Pay). כך, לאחר שחח"י עומדת בהתחייבות ה-Take or Pay, ועל מנת לספק את כל האנרגיה הדרושה למשק, עומדות בפניה שתי אפשרויות: האחת היא להגדיל את כמויות הגז הטבעי הנרכשות והשנייה היא לרכוש דלקים אחרים. בנקודה זו, בפני חח"י עומדים שיקולים נוספים מעבר לעלות חומר הגלם ובהם: זמן ההתנעה של תחנות הכוח, הספק שאריתי בתחנות כוח המופעלות בעומס חלקי וכדומה. משמע, גם אם בנקודה זו חח"י יכולה לבחור כביכול בין שימוש בפחם לגז טבעי, מחירי הפחם אינם מהווים רסן על הגז הטבעי בשל ההבדל הקיים באורך החוזים, זמן ההפעלה של תחנות הכח ויתר השיקולים שמנינו לעיל.

העדר התחליפיות בין פחם לגז טבעי מתבטא גם בתחזיותיה של רשות הגז הטבעי במשרד האנרגיה והמים, מהן עולה כי העלייה בביקושים לחשמל החל משנת 2015 תסופק באמצעות ייצור בגז טבעי בעוד צריכת הפחם לייצור חשמל אינה משתנה.<sup>35</sup> לפיכך, הפחם צפוי להמשיך ולשמש לייצור חשמל בעומס בסיס בהתאם ליכולת המותקנת בחח"י, ואילו הגז הטבעי יספק את

<sup>33</sup> ביאור 24.א(4) לדוחות הכספיים של חח"י לשנת 2011.

<sup>34</sup> BP Statistical Review of World Energy 2012 ביחס למחירי הפחם בצפון-מערב אירופה. תנודתיות דומה קיימת גם ביחס למחירי הפחם בארה"ב וביפן. תנודתיות במחירי הפחם בישראל ניתן לראות בדו"חות הכספיים של חח"י, ראה ה"ש 21.

<sup>35</sup> ראה את המדריך המעשי שפרסמה רשות הגז הטבעי בנושא גז טבעי, עמ' 11 בכתובת:

יתר הביקושים. מתחזיות אלה ניכר כי מחירי הפחם לא יוכלו לרסן את מחירי הגז הטבעי, כיוון שהתחנה הבאה שתופעל לא תהיה מבוססת פחם אלא מבוססת גז טבעי.

### **ג.3.1 גז טבעי נוזלי (גט"ן)**

מוצר נוסף אשר יש לתת עליו את הדעת במסגרת הגדרת שוק המוצר הינו גז טבעי נוזלי (להלן "גט"ן"). נכון למועד הכרזתי זה, אספקת הגז הטבעי בישראל נעשית מתוך בארות גז המחוברות ליבשה באמצעות צינורות ללא תהליכי הנזלה וגיוז. אלא שאספקת גז בדרך זו מוגבלת למרחקים מסוימים. ומשכך, ייבוא גז טבעי מבארות שאינן סמוכות ושאין מחוברות באמצעות צנרת לישראל מצריך את הפיכת הגז הטבעי לנוזל אשר מובא באמצעות מיכליות ייעודיות והפיכתו בחזרה למצב צבירה של גז באמצעות מתקן גיוז.

בישראל מוקם בימים אלו על ידי החברה הממשלתית נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ (להלן "נתג"ז") מצוף ימי לפריקת גז טבעי מאניית גט"ן מגוזת (LNG STL buoy),<sup>36</sup> וחח"י חתמה זה מכבר על הסכם לרכישת גט"ן והסכם לחכירת אנייה מגוזת.<sup>37</sup> אומנם מבחינה פונקציונלית וסביבתית הגט"ן זהה לגז הטבעי אולם מחירו ייסוב על פי הערכות על יותר מפי 2.5 ממחיר הגז שניתן לרכוש מספק מקומי, ולכן אינו נכלל בגדר שוק המוצר הרלוונטי.

### **ג.4.1 מקורות מתחדשים**

מתקנים המייצרים חשמל ממקורות מתחדשים דוגמת שמש, רוח וכדו' עשויים להפחית את הביקוש של חח"י לגז הטבעי. חח"י מחויבת כיום ברכישת חשמל ממקורות אלו, לפי תעריפים הנקבעים על ידי הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל (להלן "רשות החשמל"). מכיוון שעלות ייצור חשמל ממקורות מתחדשים גבוהה נכון להיום מעלות ייצור חשמל באמצעות גז טבעי, קובעת רשות החשמל מכסות ליצרני חשמל ממקורות מתחדשים בהתאם למדיניות הממשלה בנושא.<sup>38</sup> מכסות אלה קובעות למעשה את מגבלת כושר הייצור של יצרני החשמל ממקורות אלו. אולם, עיתוי ייצור החשמל במתקנים אלו תלוי בזמינות מקור האנרגיה (לדוגמה: לא ניתן לייצר חשמל באנרגיה סולארית בלילה או בימים מעוננים), ולכן מתקנים המבוססים על מקורות מתחדשים אינם מהווים תחליף אמין ויציב לאספקת חשמל. בנוסף, ההספק המותקן של מתקנים אלו עומד כיום רק על כ-250 MW (כ-2% מסך ההספק המותקן לייצור חשמל בישראל),<sup>39</sup> כאשר המכסות גם הן מוגבלות עבור מתקנים אלו. ולכן אין תחליף לחח"י לשימוש בתחנות המבוססות גז טבעי.

### **ג.2 תעשייה**

מעבר לשימוש המרכזי בגז הטבעי לייצור חשמל, משמש הגז הטבעי כתשומה מרכזית להפקת אנרגיה לתעשייה, בין ישירות ובין באמצעות מערכות קוגנרציה המוקמות בחצרי המפעל התעשייתי, אשר מופעלות בגז טבעי ומפיקות קיטור וחשמל לשימוש המפעל.

<sup>36</sup> קיבולת המצוף צפויה לעמוד על כ-2.2 BCM בשנה ועל קיבולת שעתית של 600 אלף מ"ק (BCM 0.0006) (ראה שימוע שפורסם בנושא על ידי רשות הגז).

<sup>37</sup> מתוך דו"ח תקופתי/רבעוני של חח"י לתקופה שנתיימה ביום 30.6.12.

<sup>38</sup> ראה החלטת ממשלה מספר 3484 מיום 17.7.11.

<sup>39</sup> מתוך הדו"ח השנתי של חח"י לשנת 2011.

במקטע תעשייתי זה, בנוסף לגז טבעי ניתן להפיק אנרגיה באמצעות מזוט, סולר, גט"ן וגז פחמימני מעובה (להלן "גפ"מ").<sup>40</sup>

על העדר תחליפיות בין מזוט, סולר וגט"ן לגז טבעי עמדנו לעיל. גם בדיקת מחירי הגפ"מ בהשוואה למחירי הגז הטבעי העלתה כי מחיר הגפ"מ ליחידת אנרגיה בשער בית הזיקוק גבוה פי חמישה ממחיר הגז הטבעי. ברמות מחירים כאלו ברי כי גם הגפ"מ אינו מהווה תחליף קרוב לגז טבעי ואין לכלול אותו בשוק המוצר הרלוונטי.

### **ג.3 חימום ביתי, בישול ביתי ותחבורה**

שימושים אלה הינם שימושים אופציונאליים לגז הטבעי, אשר טרם ננקטו בארץ, למעט באזור ערד ודימונה, אליו מסופק גז טבעי מחזקת ערד, כפי שיפורט בהמשך. החזון העתידי, בהינתן התשתית המתאימה, הוא שהגז הטבעי יגיע גם לצרכנים פרטיים בישראל, וישמש לבישול והסקת הבתים. כן ישנו רצון לשלב את הגז הטבעי לצורך הנעת כלי רכב, זאת באמצעות תכנית מדיניות ממשלתית המקדמת שימוש בגז טבעי בתחבורה.<sup>41</sup>

המוצרים התחליפיים לגז טבעי במקטעים אלה הינם: הגפ"מ והגט"ן - במקטע הבישול; הסולר, הבנזין, הגפ"מ, והגט"ן - במקטע ההסקה, ובמקטע הנעת כלי הרכב. גם בדיקת מחירי הבנזין בהשוואה למחירי הגז הטבעי העלתה כי מחיר הבנזין בשער בית הזיקוק גבוה פי חמישה ממחיר הגז הטבעי. מבחן המחיר, בנוגע לסולר, לגפ"מ ולגט"ן, אשר עמדנו עליו במקטעי השימוש של הגז הטבעי אשר צוינו לעיל, מצביע על פערים גבוהים במחירים בין הדלקים האמורים לבין הגז הטבעי, ועל כן כלל המוצרים הנזכרים לעיל יוצאים מחוץ לגדרי השוק הרלוונטי.

סיכומם של דברים עד עתה מביאני לכלל מסקנה לפיה גז טבעי שלא עבר תהליך הנזלה הינו שוק מוצר העומד בפני עצמו.

### **ד. הגדרת שוק רלוונטי עבור כל לקוח**

כפי שצוין בפרק המתודולוגיה בפתח ההכרזה, כאשר ביכולתו של המונופול ההיפותטי ליישם אפליה בין לקוחותיו השונים, יש לבחון אפשרות של הגדרת שוק המוצר ביחס לכל לקוח בנפרד. ככלל, כמו גם במקרה כאן, הסכמי אספקת הגז הטבעי מצביעים על יכולת אפליה בין צרכני הגז השונים. בהתאם, כל לקוח של גז טבעי מהווה שוק מוצר נפרד. יחד עם זאת, לאור העובדה שבכל אחד משווקים אלו שוררים תנאים תחרותיים דומים כפי שהראינו לעיל, ניתן לראות, לצורך ההכרזה, את אגד השווקים הרלוונטיים כשוק רלוונטי יחיד, ומתיתר הצורך להכריז על מונופולין בכל אחד מן השווקים הרלוונטיים.

### **ה. הגדרת השוק הגיאוגרפי**

כאמור לעיל, בדומה לשוק המוצר, מוגדר גם השוק הגיאוגרפי הרלוונטי כאזור הגיאוגרפי הקטן ביותר, אשר מונופול היפותטי, שהוא הספק היחיד של המוצר הנבחן באותו אזור, צפוי להגדיל את רווחיו אם יעלה את מחירו, בחלק מסוים של אותו אזור או בכולו, בשיעור קטן אך משמעותי ולתקופה שאינה בת-חלוף.

<sup>40</sup> הגפ"מ ידוע גם בכינויו העממי "גז בישולי".

<sup>41</sup> ראה ה"ש 10.

כפי שצוין לעיל, מונופול היפותטי היכול ליישם אפליה בין לקוחותיו השונים מגדיר שוק מוצר עבור כל לקוח בנפרד. לנוכח העובדה כי לקוחות הגז הטבעי רוכשים את המוצר עבור מתקנים המחוברים לקרקע שלא ניתן להזיזם, השוק הגיאוגרפי שונה בין לקוח אחד למשנהו ומוגדר עבור כל לקוח בנפרד במקום בו ממוקמים מתקני הלקוח עבורם נדרש הגז הטבעי.

מתקנים אלו ברובם, מחוברים (או צפויים להתחבר) למערכת ההולכה של נתג"ז (ובעתיד גם לבעלי רישיונות החלוקה). כלומר, נתג"ז ובעלי רישיונות החלוקה (להלן "**חברות התשתית**") מגיעות אל מתקני הלקוח. באופן זה, על ספק הגז הטבעי להתחבר למערכת ההולכה בלבד, וממנה מסופק הגז ללקוחותיו.

יצוין, כי למעט לקוחות בודדים בשטח מובחן (כפי שיפורט בהמשך), עבור רובם המוחלט של הלקוחות אין בנמצא כיום תחליף לגז טבעי המגיע מחברות התשתית. על כן אזור שבו אין נגישות של הלקוחות לחברות התשתית, דוגמת הערים ערד ודימונה בהם קיים ביקוש לגז טבעי, אינו נכלל במסגרת אגד השווקים הרלוונטי.

בדומה לנעשה בשוק המוצר, מכיוון שהתנאים התחרותיים של לקוחות הגז הטבעי בישראל דומים, ניתן לראות, לצורך ההכרזה, את אגד השווקים הרלוונטיים כשוק רלוונטי יחיד. לאור זאת ניתן לומר כי השוק הגיאוגרפי הרלוונטי הינו שטחי מדינת ישראל בהם נמצאים לקוחות הגז הטבעי, למעט לקוחות גז טבעי באזור ערד ודימונה שאינם נגישים לחברות התשתית.

לסיכום עד כה, גז טבעי שלא עבר תהליך הנזלה ללקוחות הנגישים לחברות התשתית, מהווה שוק מובחן ונפרד המאגד בתוכו מספר שווקים רלוונטיים (להלן: "**אספקת גז טבעי בישראל**"). כעת, עלינו להמשיך ולילך בדרך שהותוותה על ידי המחוקק והפסיקה ולבחון האם הצדדים מרכזים למעלה ממחצית מאספקת הגז הטבעי בישראל.

## ו. זהות השחקנים בשוק הרלוונטי

### ים תטיס

החל משנת 2004 מספקות המחזיקות בים תטיס גז טבעי לחח"י ולמפעלי תעשייה גדולים. הפסקת אספקת הגז ממצרים, כפי שיפורט להלן, בטרם החלו המחזיקות בתמר לספק גז לישראל גרמה לעלייה בביקושים מים תטיס ולהידלדלות חלק ממאגרי הגז במיזם. מחשש לקריסתן של חלק מבארות ההפקה הופחתה באופן ניכר אספקת הגז הטבעי מים תטיס,<sup>42</sup> ונוצר מחסור משמעותי בגז טבעי.

המחזיקות בים תטיס והמחזיקות בתמר חתמו על הסכם המסדיר את הזכויות ותנאי השימוש במתקני ים תטיס על ידי שותפות תמר.<sup>43</sup> כפועל יוצא מהסכם זה עולה כי ביולי 2013 היקף האספקה מים תטיס יהיה שולי ביחס להיקף האספקה מתמר. מעבר לכך יצוין כי המחזיקות בים תטיס מחזיקות בשיעורים ניכרים גם בתמר.

<sup>42</sup> ראה לדוגמה הודעת חח"י במערכת מגנא מיום 19.2.12.

<sup>43</sup> ראה דיווח דלק קידוחים לבורסה מיום 24.7.12.

#### **EMG (Eastern Mediterranean Gas & Oil)<sup>44</sup>**

בקיץ 2005, נחתם מזכר הבנות, בין ממשלות ישראל ומצרים בקשר להזרמת גז טבעי שמקורו במצרים לישראל, באמצעות חברת EMG. בשנת 2006 החל פרויקט הנחת צינור הגז התת ימי מאל עריש במצרים לאשקלון, והחל מחודש מאי 2008 סיפקה EMG גז טבעי לחח"י וללקוחות תעשייתיים. החל מפברואר 2011 הופסקה אספקת הגז הטבעי לישראל על-ידי EMG פעמים רבות כתוצאה מפגיעה במערכת הולכת הגז ממצרים לישראל, וזאת אגב התפתחויות פוליטיות וביטחוניות שהתרחשו במצרים. ב-22 באפריל 2012 קיבלה EMG הודעה על ביטול חד צדדי של הסכם אספקת הגז ממצרים לישראל. נכון למועד הכרזה זו EMG לא מספקת גז טבעי לישראל כלל ולכן אינה מהווה שחקן רלוונטי בשוק.

#### **חזקת ערד**

חזקת "ערד" הממוקמת כ-6 קילומטרים דרומית לעיר ערד הוענקה בשנת 1961 לחברת נפט לישראל בע"מ (להלן "חנ"ל").<sup>45</sup> הפקת הגז הטבעי מהמאגר נמשכת גם כיום.<sup>46</sup> הערכת רוברות הגז במאגר במרץ 2008 עמדה על כ-0.05 BCM.<sup>47</sup> הגז המופק נמכר באמצעות חברת מגל מפעלי גז ונפט לישראל בע"מ וחברת גזטיב החברה להפצת גז טבעי בע"מ לצרכנים הסופיים באזור ערד ודימונה, בהם מפעלים ומשתמשים ביתיים. לחברות אלו אין גישה למערכת ההולכה של נתג"ז, ועל כן הן מוגבלות לאספקת גז רק לצרכנים באזור זה.

העובדה כי חזקת ערד אינה מחוברת למערכת ההולכה של נתג"ז מוציאה אותה למעשה מהגדרת השוק הגיאוגרפי עבור מרבית הלקוחות. עם זאת, יצוין כי ישנם לקוחות בודדים, הממוקמים באזור מישור רותם, שמחוברים למערכת ההולכה של נתג"ז ואשר יכולים, מבחינת מיקומם הגיאוגרפי, לרכוש גז טבעי גם מחזקת ערד.<sup>48</sup> אולם, עבור לקוחות אלה הגז הטבעי המסופק מחזקת ערד אינו תחליפי מבחינה פונקציונלית לגז הטבעי המסופק באמצעות מערכת ההולכה של נתג"ז, בשל הלחץ הנמוך בו הוא מסופק ללקוח. לפיכך, השוק באזור זה כולל בתוכו רק את הלקוחות הממוקמים באזור מישור רותם והמחוברים למערכת ההולכה של נתג"ז.

#### **מאגר תמר**

בנובמבר 2008 בוצע קידוח תמר, שחשף מאגר שעתודות הגז בו מוערכות בכ-275 BCM.<sup>49</sup> במהלך שנת 2012 התקשרו המחזיקות בתמר במספר הסכמים ארוכי טווח עם צרכני גז מרכזיים לאספקת גז טבעי ממאגר תמר, הצפוי להתחיל בהפקה מסחרית במהלך המחצית הראשונה של

<sup>44</sup> בעלי האחזקות ב-EMG: מרחב (8.2%), אמפל (12.5%), גורמים מוסדיים ישראליים (4.3%), סם זל ודיויד פישר (12%), PTT (25%), חוסיין סאלם (28%), חברת הגז הממשלתית המצרית (10%).

<sup>45</sup> חברה קשורה לישראל מקו, כאשר שתיהן נשלטות בעקיפין על ידי חיים צוף ואברהם לבנת.

<sup>46</sup> ביום 16 באוקטובר 2011, פג תוקפה של החזקה (בתום 50 שנה) והיא הוחזרה לידי המדינה. חנ"ל ממשיכה להפעיל את המאגר על פי הסכם שנחתם עם המדינה. מתוך הדו"ח השנתי של נפטא חברה ישראלית לנפט בע"מ (להלן "נפטא") לשנת 2011.

<sup>47</sup> מתוך הדו"ח השנתי של נפטא לשנת 2010.

<sup>48</sup> ישנם גם לקוחות המחוברים אך ורק לחזקת ערד ושאינם מחוברים למערכת ההולכה של נתג"ז.

<sup>49</sup> ראה ה"ש 7.

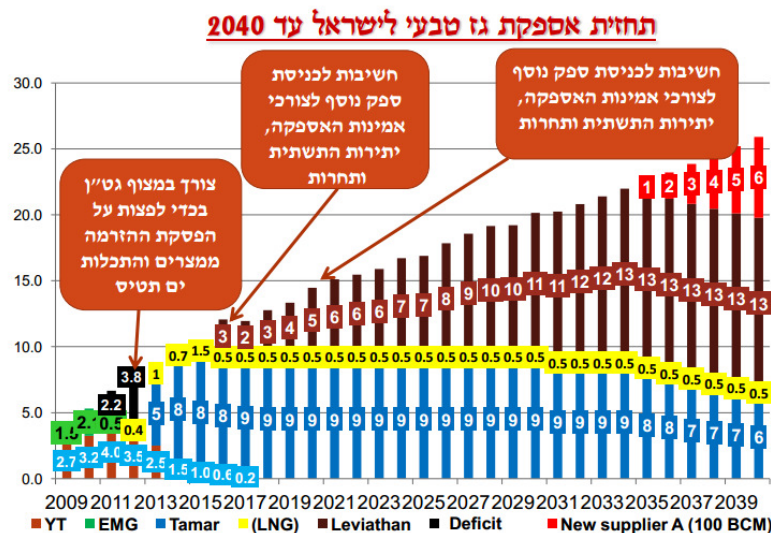
שנת 2013.<sup>50</sup> על פי תכנית הפיתוח של תמר, ההפקה הצפויה מהמאגר עומדת על כ-10-13 BCM לשנה. משמע, המאגר צפוי להוות מקור של גז טבעי למשק הישראלי במשך שנים ארוכות, וכיום כבר חתומות המחזיקות במאגר על חוזים לאספקת מירב הביקושים במשק הישראלי, עד 2020 לפחות.<sup>51</sup>

## ז. נתחי השוק

בדיקת הרשות העלתה, כי לפחות עד שנת 2020 תספקנה המחזיקות בתמר למעלה ממחצית הביקושים במשק.

מבדיקת הרשות עולה כי גם אם נניח לחומרה כי EMG תקיים את החוזים עליהם היא חתומה עם הלקוחות הישראליים (על אף שחדלה לספק גז טבעי לישראל), וכי חזקת ערד הינה שחקן רלוונטי לצורך חישוב נתח השוק של המחזיקות בתמר<sup>52</sup> (על אף שאינה מחוברת לתשתית הולכת הגז של נתג'ז), עדיין המחזיקות בתמר תחזקנה למעלה ממחצית מאספקת הגז הטבעי במשק ביולי 2013 ואף קודם לכך.

תחזית רשות הגז הטבעי בנוגע לאספקת גז טבעי עד שנת 2040,<sup>53</sup> מעלה גם היא כי מאגר תמר צפוי לספק את מירב הביקושים במשק הישראלי עד שנת 2027.



## ח. מאגרי גז נוספים

לאחר קידוח תמר התבצע קידוח נוסף, במהלכו נתגלה מאגר דלית אשר מוחזק על ידי אותן המחזיקות בתמר, והמכיל עתודות גז בהיקף של כ-8 BCM.<sup>54</sup> בשלב זה אין לוח זמנים מוגדר לגיבוש תוכנית פיתוח עבור המאגר.

<sup>50</sup> מתוך הדו"ח השנתי של דלק קבוצה לשנת 2011.

<sup>51</sup> ראה ה"ש 3.

<sup>52</sup> וכי היא תוסיף לספק את כמויות הגז שהיא סיפקה בעבר.

<sup>53</sup> ראה ה"ש 10.

<sup>54</sup> ראה ה"ש 8.

מאגרים נוספים בהם מתבצעת כיום פעילות מכח חוק הנפט הינן: <sup>55</sup> **לויתן** - תגלית גז טבעי בהיקף של כ- BCM 470.<sup>56</sup> על פי ההערכות, ההפקה מהמאגר אינה צפויה להתחיל לפני שנת 2016; **תנין** - תגלית גז טבעי בהיקף של כ- BCM 17<sup>57</sup>; **דולפין** - תגלית גז טבעי בהיקף של כ- BCM 2<sup>60</sup>; **שמשון** - תגלית גז טבעי בהיקף מוערך של כ- BCM 15<sup>61</sup>; **פלאג'יק** - קבוצת רישיונות<sup>62</sup> בהן מתוכננים קידוחי אקספלורציה בתקופה הקרובה (סוף שנת 2012). יצוין כי על אף שטרם בוצעו ברישיונות קידוחים, נתונים גיאולוגיים שונים מצביעים על הימצאותם של משאבים מותנים בהיקף של כ- BCM 15.<sup>63</sup>

בנוסף, קיימים מאגרי גז טבעי גם מחוץ למים הכלכליים של ישראל, אשר נמצאים במרחק המאפשר התחברות עתידית לחוף הישראלי ולמערכת ההולכה של נתג'ז. בכלל מאגרים אלה מצויים **אפרודיטה**<sup>64</sup> - תגלית גז טבעי בשטח המים הכלכליים של קפריסין בסמוך לגבול המים הכלכליים של ישראל (בלוק 12) בהיקף של כ- BCM 50<sup>65</sup>; **Gaza Marine**<sup>66</sup> - תגלית גז טבעי בשטח המים הכלכליים של הרשות הפלסטינית בהיקף מוערך של כ- BCM 28.<sup>67</sup>

<sup>55</sup> בעלי הזכויות בלויתן: נובל אנרג'י (39.66%), אבנר (22.67%), דלק קידוחים (22.67%) ורציו (15%). המחזיקות במאגר מצויות בחליך שימוע מול הממונה על הגבלים עסקיים, בטרם יקבע כי אחזקתן בלויתן מהווה הסדר כובל.

<sup>56</sup> משאבים מותנים בהיקף של BCM 472.7, משאבים פרוספקטיביים (בהסתברויות של 9-15%) בהיקף של 119.39 BCM. מתוך דיווחי חברת רציו לבורסה מיום 12.2.12 ומיום 29.1.12.

<sup>57</sup> בעלי הזכויות בתנין: נובל (47.05%), דלק (26.47%), אבנר (26.47%).

<sup>58</sup> משאבים מותנים בהיקף של BCM 16.77, משאבים פרוספקטיביים (בהסתברות של 77%) בהיקף של BCM 13.36. מתוך דיווחי חברת דלק קידוחים לבורסה מיום 10.7.12.

<sup>59</sup> המחזיקים בזכויות בדולפין הם אותם הצדדים המחזיקים בלויתן, ראה ה"ש 55.

<sup>60</sup> משאבים מותנים בהיקף של BCM 2.3. מתוך דיווחי דלק קידוחים לבורסה מיום 10.2.12.

<sup>61</sup> בעלי הזכויות ברישיון שמשון: ATP (40%), ישראלמקו (29%), חני'ל ים המלח (10%), נפטא חיפוש (10%), מודיעין (10%) ונפטא (1%). יצוין כי חברת ATP פנתה ב-17.8.12 לבית משפט לפשיטת רגל בטקסס, ארה"ב, לאחר שנקלעה לחובות כבדים. בית המשפט מינה נאמן לנכסי החברה. מדיווחי החברות עולה כי ATP התקשרה עם חברת MUNCRIEF OIL INTERNATIONAL INC על מנת להעביר את זכויותיה ברישיון.

משאבים מותנים בהיקף של BCM 15.58, משאבים פרוספקטיביים (בהסתברות של 20%) בהיקף של BCM 65.24. מתוך דיווחי ישראלמקו לבורסה מיום 2.10.12.

<sup>62</sup> הרישיונות שכולל מבנה פלאג'יק הם: ישי, עדיתיה, ללה, יהב ויועד. המחזיקים ברישיונות הם: טדי שגיא (42.5%), בני שיינמץ (42.55%), הזדמנות ישראלית (10%) ו-AGR (5%).

<sup>63</sup> משאבים מותנים בהיקף של BCM 14.9, משאבים פרוספקטיביים (בהסתברות של 59%) בהיקף של BCM 174.78. מתוך דיווחי הזדמנות ישראלית לבורסה מיום 17.6.12.

<sup>64</sup> המחזיקים בזכויות באפרודיטה: נובל (70%), דלק (15%) ואבנר (15%).

<sup>65</sup> משאבים מותנים בהיקף של BCM 48.93, משאבים פרוספקטיביים (בהסתברויות של 91%-54%) בהיקף של 97.63 BCM. מתוך דיווחי דלק קידוחים לבורסה מיום 6.3.12.

<sup>66</sup> המחזיקים בזכויות ב- Gaza Marine - BG Group 90%, Consolidated Contractors Company 10%.

<sup>67</sup> מתוך אתר האינטרנט של BG Group בכתובת:

בהינתן תגלית גז במאגרים הנ"ל, דרושה השקעה משמעותית בה במספר רכיבים: ביצוע קידוחי הפקה נוספים, הקמת מתקני הפקה וטיפול, והקמתה של מערכת הולכה ימית וחיבורה למערכת ההולכה המקומית של נתג'ז לצורך הפקת הגז הטבעי ומכירתו. לאור הקידוחים שכבר התבצעו ואלה הצפויים להיות במהלך השנים הקרובות, ייקח מספר שנים לא מבוטל עד שספק גז טבעי חדש יוכל לחדור לשוק המקומי.

סיכומו של פרק זה הינו כי מאגר תמר יספק למעלה מ- 50% מאספקת גז טבעי בישראל ביולי 2013, ואף קודם לכך, וכי תמונת מצב זו אינה צפויה להשתנות בעתיד הנראה לעין. לפיכך, ממועד תחילת האספקה המסחרית או מיולי 2013, לפי המוקדם, מהוות המחזיקות בתמר בעלות מונופולין באספקת גז טבעי בישראל.

#### ט. זיהוי בעל המונופולין

לאחר שהנחנו את יסודות ההכרזה נפנה להשלים המלאכה ולהניח את אבן הראשה, היא - זהות בעל המונופולין, וזאת על רקע העובדה שחזקת תמר אינה ישות משפטית ואינה מוחזקת על ידי ישות משפטית אחת, אלא מוחזקת באופן ישיר על ידי כל אחד מנשואי הכרזה זו. ההשקעות הכלכליות הגבוהות הכרוכות בתהליכי חיפוש והפקת הגז הטבעי הביאו שחקנים רבים בתחום לשתף פעולה בהחזקה בזכויות נפט.<sup>68</sup> המחזיקים במשותף בכל זכות נפט אינם מתאגדים כחברה ואינם נרשמים כשותפות, והיחסים ביניהם מוסדרים באמצעות הסכם תפעול משותף, JOA (Joint Operation Agreement), אשר בין היתר מגדיר את מערכת הזכויות והחובות בין השותפים, ובכלל זה מי מהשותפים יהא המוציא והמביא מול הרשויות השונות, באיזה רוב תתקבלנה ההחלטות הנוגעות למאגר, מהן החבויות בהן נושא כל אחד מהשותפים וכיוצא באלה.

ההחזקה במאגר תמר הינה תוצר של זכויות כל אחד מהשותפים על פי שטר החזקה בשטחו מצויים המאגרים, בשיעורים הבאים: **נובל** - 36%, **ישראלמקו** - 28.75%, **אבנר** - 15.625%, **דלק קידוחים** - 15.625%, **דור** - 4%,<sup>69</sup> וכן הסכם התפעול המשותף אשר מוסיף ומסדיר את מערך היחסים ביניהם.

נשוב למושכלות היסוד בהכרזה על בעל מונופולין. סעי' 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים קובע כדלקמן:

"יראו כמונופולין ריכוז של יותר ממחצית מכלל אספקת נכסים, או מכלל רכישתם, או של יותר ממחצית מכלל מתן שירותים, או מכלל רכישתם בידי של **אדם אחד**..."

<sup>68</sup> היתר מוקדם, רשיון וחזקה הניתנים מכח חוק הנפט.

<sup>69</sup> ההחזקה המשותפת ברשיונות אשר הפכו לחזקות תמר ודלית אושרה על ידי הממונה על הגבלים עסקיים בהחלטת פטור מאישור בית הדין להסדר כובל בשנת 2006. ראה החלטת הממונה על הגבלים עסקיים למתן פטור בתנאים מהסדר כובל בין קבוצת דלק לבין ישראלמקו נגב, נובל אנרג'י ואחרים (22.8.06), הגבלים עסקיים 5000445, 2006. במסגרת החלטת פטור זו אושרו למעשה שתי כבילות: הן ההחזקה המשותפת של הצדדים ברשיונות מתן ומיכל, אשר הפכו ברבות הימים לחזקות תמר ודלית. והן השיווק המשותף של הגז הטבעי מן המאגר.



סעיף 26(ו) מגדיר מהו "אדם" לצורך הסעיף:

"בסעיף זה אדם- **לרבות** חברה ובנותיה, בנות של חברה אחת  
וכן אדם וחברה שהוא שולט בה"

הגדרת 'חברה' על פי סעיף 1 לחוק ההגבלים העסקיים:

"חברה שנוסדה ונרשמה לפי פקודת החברות [נוסח חדש],  
תשמ"ג-1983, לרבות חברת חוץ שנרשמה כאמור, אגודה  
שיתופית רשומה כמשמעותה בפקודת האגודות השיתופיות  
ושותפות שנרשמה לפי פקודת השותפויות [נוסח חדש],  
תשל"ה-1975"

אם כן, נמצאנו למדים כי אדם בחוק ההגבלים העסקיים, משמעו אף חברה. אלא מאי? שבמקרה  
דנא, הישות המשפטית אשר מהווה דה פקטו בעל מונופולין, הינה קבוצה של תאגידים אשר כל  
אחד מהם מחזיק באחוזים מסוימים מתוך זכויות החזקה בה מצוי המאגר, ואשר חברו יחד  
במסגרת הסכם תפעול משותף. ודוק: אותם תאגידים לא איגדו את שיתוף הפעולה ביניהם  
כחברה כמשמעותה בפקודת החברות [נוסח חדש] תשמ"ג-1983, וגם לא רשמו אותו כשותפות לפי  
פקודת השותפויות [נוסח חדש] תשל"ה-1975. עם זאת, כפי שיובהר להלן, תאגידים אלה עונים על  
הגדרת 'אדם' כמשמעותה בחוק.

הגדרת המילה "אדם" בסעי' 26(ו) לחוק, פותחת במילה "לרבות". הביטוי "לרבות" בא בדרך כלל  
להרחיב את משמעות הביטוי המוגדר,<sup>70</sup> על כן נפנה להגדרת המונח 'אדם' בחוק הפרשנות,  
התשמ"א-1981 (להלן "**חוק הפרשנות**") וזוהי לשונו:

"מקום שמדובר באדם אף **חבר-בני-אדם במשמע, בין שהוא  
אדם תאגיד ובין שאינו תאגיד**".

המונח "חבר בני אדם" אינו מוגדר בחוק הפרשנות. מעיון בדברי חקיקה אחרים אשר הגדירוהו,  
נדמה כי המחוקק התכוון ללכוד בהגדרה זו קבוצת אנשים או חברות, מאוגדים או בלתי  
מאוגדים, הפועלים יחד, בדרך כלל לצורך מטרה משותפת.<sup>71</sup> המחוקק עשה שימוש במונח חבר בני  
אדם בכדי ליצוק תוכן לצורות התארגנות שונות אשר הוא מבקש ללכוד ולזהות כקבוצה אחת  
הפועלת כגוף אחד, אף אם גוף זה לא הואגד באופן סציפי. כך למשל בחוק ההגבלים העסקיים,  
מוגדר המונח "איגוד עסקי" כ "**חבר בני אדם**, בין מאוגד ובין שאינו מאוגד, שמטרותיו, כולן או  
חלקן, הן קידום ענייניהם העסקיים של החברים בו". חוק איסור מימון טרור, תשס"ה-2005  
מגדיר את המונח "ארגון טרור" כ "**חבר בני אדם** שפועל לביצוע מעשה טרור או במטרה לאפשר  
או לקדם ביצוע מעשה טרור". מחקיקה זו אנו למדים כי אף המחוקק עצמו ראה בחבר בני אדם  
את השלם העולה על סך חלקיו. כל אחד בפני עצמו חיוני לקבוצה, אך הוצאת הפעילות לפועל  
נעשית במשותף באופן בו קשה לבודד את חברי הקבוצה זה מזה.

<sup>70</sup> אהרון ברק **פרשנות במשפט** כרך שני – פרשנות החקיקה 138-139 (1993): "הביטוי 'לרבות' בא בדרך כלל  
להרחיב את משמעותו הטבעית והרגילה של הביטוי המוגדר. הוא מגדיל את 'המשטח המילולי'."

<sup>71</sup> לעניין זה ראו לדוגמא ס' 1 לחוק נכסי נפקדים, תשי"ז-1950, ס' 1 לפקודת מס הכנסה.

ברי כי הגדרה הכוללת קבוצת אנשים כוללת מניה וביה גם קבוצת תאגידים. זאת ניתן להסיק מתוך ההגדרות בחוק ההגבלים העסקיים ובחוק הפרשנות הכוללות בהגדרת המונח אדם גם תאגיד.<sup>72</sup>

המסלול בו פסענו עד כה עולה בקנה אחד עם תכלית דיני ההגבלים העסקיים, אשר חותרים לאיתור היחידה הכלכלית הרלוונטית לפעילות העסקית הנבחנת. לפיכך, איתור בעל המונופולין המורכב ממספר תאגידים ופועל כגוף אחד כבענייננו עולה בקנה אחד עם תכלית דיני המונופולין אשר מבקשים לזהות את מי שבידו המקור המרכזי לאספקת הנכסים<sup>73</sup> והוא מספק את רוב ההיצע בשוק או את כולו. חקיקה זו הינה תולדה של החשש להפעלת כח שוק על ידי המונופולין.<sup>74</sup> ברי, כי החשש מפני הפעלת כח שוק על ידי בעל המונופולין עומד על כנו גם כאשר הוא מורכב מקבוצת אנשים או תאגידים הפועלים כגוף אחד ואשר בידי כולם, ביחד ולחוד, מצויה השליטה על מקור אספקת הנכסים.<sup>75</sup>

### **המחזיקות במאגר תמר כחבר בני אדם**

ההיבטים השונים של פעילותן המשותפת של המחזיקות בתמר מעידים על כך כי מדובר בחבר בני אדם לצורך החוק, ובאופן ספציפי לצורך ההכרזה כבעל מונופולין. בחינת הפעילות המשותפת של חבר בני אדם זה מעלה כי כל אחד מאותו חבר בני אדם הוא בעל מונופולין גם לחוד. להלן אדון בשני היבטים אלה של זהות בעל המונופולין כסדרם.

מכירת הגז הטבעי מן המאגר נעשית במשותף על ידי כל המחזיקות, החתומות כולן יחד על הסכמי מכירת הגז. שיווק משותף זה, אף היה נשוא החלטת הפטור אשר ניתנה לצדדים על ידי הממונה בשנת 2006, עוד בשלבי הפיתוח הראשוניים של המאגרים אשר בשטחי הרשיונות.<sup>76</sup> המחזיקות במאגר התקשרו ביניהן בהסכם תפעול משותף, לפיו עיקר הפעולות המהותיות בנוגע לפיתוח המאגר והפקת הגז נקבעות על ידי המחזיקות, ברוב מסויים, על ידי ועדת תפעול משותפת, וכל פעילות ההפקה והפיתוח נעשית על ידי כל המחזיקות יחד.

היבטים שונים אלה מעידים על כך שהמחזיקות, בכל הנוגע לפעילותן במאגר, פועלות כאחד: הפקת הגז היא הפקה של כלל המחזיקות וכן שיווק ומכירת הגז נעשים על ידי כלל המחזיקות. אולם המחזיקות במאגר תמר אינן מהוות בעל מונופולין אך יחד, כחבר בני אדם, אלא גם לחוד. זאת אנו למדים בין היתר, מיחסי הכוחות בין המחזיקות, ממנגנון ההצבעה ביניהן ומתכלית חוק ההגבלים העסקיים.

ראשית, לאף אחת מן המחזיקות במאגר אין למעלה ממחצית הזכויות בו, ועל פי ה-JOA אין לאף אחת מהן הרוב הדרוש להובלת פעולות מהותיות בנוגע לפיתוח והפקת גז ממנו. משכך, לא ניתן לזהות בעל שליטה מבין המחזיקות במשותף בתמר.

<sup>72</sup> ס' 26(ו) לחוק, ס' 4 לחוק הפרשנות התשמ"א-1981.

<sup>73</sup> ערר 1/89 (הגבלים עסקיים) תעשיות אלקטרו-כימיות (פרוטארום) בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים פ"מ תשנ"ב(3) 190 (1992).

<sup>74</sup> הי"ע (הגבלים עסקיים) 506/04 שטראוס עלית נ' הממונה על הגבלים עסקיים (פורסם בנבו, 9.7.07).

<sup>75</sup> Richard Posner, Antitrust Law, (2nd ed, 2001), P. 9 "A Monopoly is a seller (or a group of sellers acting like a single seller)..."

<sup>76</sup> ראה הי"ש 69.

הסכם התפעול המשותף, שכאמור מסדיר את מערך היחסים בין הצדדים, כולל בין היתר מנגנון הצבעה, אשר מחייב קבלת החלטות ברוב של שני צדדים לפחות, המחזיקים ב-68% לפחות מהזכויות על פי שטר החזקה. כפועל יוצא ממנגנון הצבעה זה, ומאחר שאין לשתיים מן המחזיקות במאגר תמך 68% מהזכויות, לא ניתן למעשה לקבל החלטות ללא הצבעה חיובית של לפחות שלוש מן המחזיקות (שאחת מהן היא נובל).<sup>77</sup> משכך, לכל אחת מן המחזיקות יכולת לכוון את הפעילות המשותפת, אשר אינה משתקפת בהכרח בשיעור החזקותיה במאגרים, וכוחה של דור, למשל, הקטנה שבמחזיקות, בהכוונת הפעילות המשותפת אינו נופל מזה של ישראל מקו או של קבוצת דלק, חרף הפער המשמעותי בין שיעורי ההחזקה של כל אחת מהן במאגרים. בהעדר בעל שליטה, לכל אחת מן המחזיקות כוח להשפיע על קבלת ההחלטות במאגר. אם בנסיבות מסויימות מי מן המחזיקות במאגר, שאינה נובל, תתנגד לביצוע מהלך מסוים, הופך משקלה של כל אחת משאר המחזיקות למכריע באשר לאותו עניין. יצויין כי לנובל יש זכות וטו, כך שאין בכח יתר המחזיקות במאגר לקדם מהלכים שלא באישורה, אולם גם בכוחה של נובל לבדה אין כדי לקדם מהלכים ללא הרוב הדרוש לפי מנגנון ההצבעה המתואר לעיל.

שלישית, שטר החזקה אשר הוענק למחזיקות במאגר מכח חוק הנפט הגדיר את המחזיקות כבעלות החזקה יחד ולחוד. הסעיפים בשטר החזקה אשר מטילים חובה על המפעיל במאגר, אף נוקטים בלשון מפורשת לפיה אין בכך כדי לגרוע מהתחייבויותיהם ומאחריותם של כל אחד מהמחזיקים לפעול בהתאם להוראות שטר החזקה ולהוראות כל דין, יחד ולחוד.

בנסיבות אלה, ועל מנת לאפשר מימוש תכליתו של חוק ההגבלים העסקיים בהקשר זה, והיא מניעת ניצולו לרעה בעתיד של כוח מונופוליסטי, תוך התייחסות למהות הכלכלית שבה פועלות המחזיקות, אין מנוס מלהכריז על חבר בני האדם, ועל כל אדם השולט בפעילותו כבעל מונופולין. לאור האמור, המחזיקות בתמך מהוות, ביחד ולחוד, בעל מונופולין באספקת גז טבעי שלא עבר תהליך הנזלה, לישראל החל מהמחצית השנייה של שנת 2013 או במועד תחילתה של האספקה המסחרית ממאגר תמך, לפי המוקדם.

## י. טענות הצדדים

טרם פרסום הכרזה זו, הודעתי לכל אחת מן המחזיקות כי אני שוקל לעשות שימוש בסמכותי ולהכריז עליה בעל מונופולין, וכי עומדת לה האפשרות להשמיע טענותיה בפניי. כל הצדדים בחרו לעשות כן הן בכתב והן בשימוע משלים בעל פה. טענות אלה, לאחר שנשקלו על ידי בכובד ראש, נדחו. אעמוד על הטענות העיקריות שהעלו הצדדים:

### י.1. הממונה נעדר סמכות להכריז על בעל מונופולין עתידי

לשיטת המחזיקות בתמך, לא הוקנתה לממונה סמכות בדין להכריז על בעל מונופולין עתידי. זאת מסיקות המחזיקות מלשון סעי' 26(א) לחוק הנוקט בלשון "אספקת נכסים", וכן מהפסיקה שעסקה בנושא. עוד נטען על ידיהן כי אין ודאות שהמחזיקות בתמך עתידות לספק למעלה ממחצית הגז הטבעי בישראל במחצית השנייה של שנת 2013, וכי הממונה אינו רשאי להסתמך על צפי לשינוי עתידי בשוק הרלוונטי שטרם התממש, אף אם מידת ההסתברות שהשינוי אכן יתממש גבוהה ואף ודאית.

טענה זו של הצדדים דינה להדחות. אמנם סעיף 26(א) לחוק מתייחס למעמדו של אדם כמונופולין

<sup>77</sup> לעניין זה נזכיר כי אבנר ודלק קידוחים נמנות על קבוצת דלק בע"מ ולצורך ההצבעה הן נחשבות לאחד.

בהתבסס על אספקה בפועל של נכסים. אולם סעיף זה אינו שולל את סמכות הממונה להכריז על אדם כבעל מונופולין ערב כניסתו למעמד זה, כל זמן שההכרזה מתבססת על אספקה בפועל ותוקפה מוצמד למועד האספקה בפועל.

מטרת ההכרזה בדבר קיומו של בעל מונופולין הינה להציב תמרור אזהרה בפני המונופולין ולהכין את הקרקע לפיקוח עליו.<sup>78</sup> מכאן הצורך, במקרה כשל זה שלפנינו, בהקדמת ההכרזה, כאשר בפני הממונה מידע מדויק על היקפי האספקה הצפויים, וכאשר המונופולין חתום זה מכבר על הסכמי אספקה ושולט הלכה למעשה על המקור המרכזי לאספקת הנכסים בשנים הקרובות.

זאת ועוד, בחינת נתחי השוק בהסתמך על חוזים אלה אינה בבחינת צפי לשינוי עתידי בשוק הרלוונטי, כטענת הצדדים, אלא היא מהווה רכישת נכס בהווה, בפרט בנסיבות שבהן אין ספק גז טבעי אחר אשר מצוי בשלב המאפשר לו לחתום על חוזי אספקת גז טבעי.

סיכומו של עניין, השותפות בתמר צפויות בהסתברות גבוהה לספק מעל ומעבר למחצית אספקת הגז הטבעי בישראל ביולי 2013. על כן מצאתי לנכון להכריז עליהן כבעלות מונופולין החל מהמועד הנ"ל כבר כעת, על מנת שתוכלנה הן, השוק וגורמים המופקדים על פיקוח על השוק, לכלכל את צעדיהם בהתאם כבר כעת.

## **2. טענות ישראלמקו ודור**

לטענת ישראלמקו ודור, ככל שיוכרז המונופולין, יש להכריז על השותפות תמר, אשר לצורך דיני ההגבלים העסקיים היא בעלת אישיות משפטית נפרדת מהשותפות בה. לטענתן ההכרזה על בעלות אחזקות המיעוט בתמר כעל בעלות מונופולין עלולה לפגוע בתחרות בתחום אספקת הגז הטבעי בישראל, בשל המגבלות שעשויות לחול מכוח דיני ההגבלים העסקיים עליהן. עוד נטען כי בשל שיעורי ההחזקה של ישראלמקו ודור במאגר, ממילא אין באפשרותן לכוון את פעילות המאגר. משכך, ככל שיש הצדקה להכריז מונופולין, יש להכריז על המיזם המשותף עצמו, או על תמר כשותפות לא רשומה. דור הרחיבה בטיעונה וציינה, כי טועה הממונה בכך שהוא מרחיב את הדיבור "אדם" ל "חבר בני אדם", וכי לשם בחינת ישויות כלכליות שונות כישות כלכלית אחת נדרשת זיקה כלכלית וקיומם של יחסי שליטה בין גוף אחד לרעהו.

אשר לטענת ישראלמקו לפיה יש להכריז על המחזיקות בתמר כעל שותפות לא רשומה, שמתקיימים בה התנאים המצטברים לקיומה של שותפות כפי שנקבעו בפסיקה, טענה זו נדחתה מן הטעמים שיפורטו להלן.

כידוע, שאלת קיומם של יחסי שותפות הינה שאלה מעורבת של עובדה ומשפט, המתחקה אחר כוונת הצדדים ליצור ביניהם יחסי שותפות. על בסיס הממצאים העובדתיים המונחים לפתחנו נבחנה השאלה המשפטית בדבר כינונה של שותפות.<sup>79</sup>

עיון בהסכם התפעול שנכרת בין הצדדים מעלה ברור כי כוונת הצדדים היתה שלא לכוון ביניהם יחסי שותפות. הצדדים גילו דעתם במסגרת ההסכם כי אין לראות ביחסים ביניהם כשותפות. אמנם, בחינה אובייקטיבית של כוונת הצדדים עשויה ללמד על קיומה של שותפות כלפי כולי עלמא על אף קיומו של סעיף השולל זאת ביחסים ביניהם, אולם בנסיבות כאן ההכרעה בדבר קיומה של שותפות בין הצדדים אינה נדרשת והדיון בשאלה זו הוא בעיקרו תיאורטי. אפילו היינו

<sup>78</sup> ראה ה"ש 14, ה"ש 74.

<sup>79</sup> השווה בע"א 727/88 שורץ נ' רנן, מו(5)851; וכן מוסכי גה נ' וייל מא(3)025.

רואים בתמר כשותפות, היו בעלי השליטה בה (על פי סעיף 26(ו) לחוק) בעלי מונופולין אף הם, שכן, כאמור, בתמר אין בעל שליטה אחד, אלא ישנה שליטה משותפת של כל השותפים.

בהמשך לאמור לעיל, באשר לטענת ישראל מקו ודור כי אין להחיל את ההכרזה עליהן שכן אין להן יכולת להשפיע ולכוון את פעילות המאגר, גם טענה זו דינה להידחות. כאמור, מנגנון ההצבעה הקבוע בהסכם אינו מאפשר לקבל החלטות מסויימות, החשובות והמרכזיות ביותר, מבלי הצבעה חיובית של ישראל מקו או דור. במובן זה לכל אחת מהן, על אף היותה בעלת אחזקות מיעוט במאגר כטענתה, השפעה מכרעת על הנעשה במאגר. למעשה, לא ניתן לקבל החלטות אם הן ישראל מקו והן דור מצביעות כנגדן. על כן, כוחה של כל אחת מהן והשפעתה על המתרחש בו מהותית כשל קבוצת דלק, ולא ראיתי לנכון להחריגן מתחולת הכרזה זו.

אין בידי לקבל גם את טענת ישראל מקו ודור בדבר פגיעה בביכול בתחרות בתחום אספקת הגז הטבעי עקב הכרזתן כמונופולין. לא אחת נפסק כי פועלה של הכרזת מונופולין הינו דקלרטיבי בלבד, וכי ההכרזה על אדם כבעל מונופולין איננה משנה, כשלעצמה, את מעמדו של בעל המונופולין, ואף אינה מטילה עליו כשלעצמה חובות.<sup>80</sup>

גם טענת דור, לפיה הגדרת 'אדם' בסעיף 26(ו) כוללת רק חבר בני אדם שמתקיימת ביניהם זיקת שליטה, אינה עולה בקנה אחד עם תכלית החוק. מן המפורסמות כי דיני ההגבלים העסקיים מתמקדים במהות הכלכלית של הפעילות הנבחנת, ללא התחשבות בצורתה או באופן התאגדותה. משכך, מקום שבו חבר בני אדם שולט במשותף על אספקתו של נכס מכוח הסכם, פרשנות החוק באופן המוציא מגדר תחולתו בעל מונופולין, בעת שלשון החוק נוקטת בגישה מרחיבה דווקא, חוטאת לתכלית החוק.

### סוף דבר

על סמך האמור לעיל, ומתוקף סמכותי לפי סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, אני מכריז בזה על דלק, אבנר, נובל, ישראל מקו ודור, ביחד ולחוד, כבעלות מונופולין באספקת גז טבעי שלא עבר תהליך הנזלה, בישראל, זאת בתקופה שתחילתה ביולי 2013 או במועד תחילתה של האספקה המסחרית ממאגר תמר, לפי המוקדם.

הכרזה זו תהא ראייה לכאורה בכל הליך משפטי.

דלק, אבנר, נובל, ישראל מקו ודור רשאים לחלוק על הכרזה זו בדרך של ערר לבית הדין להגבלים עסקיים בתוך 30 יום מיום קבלת ההודעה.

פרופ' דיויד גילה

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, כ"ח חשוון תשע"ג

13 נובמבר 2012

<sup>80</sup> ראה לעיל ה"ש 7474, פסקאות 8-9; כן ראה ה"ש 14, פסקה 6.