



מדינת ישראל  
הוועדה לצמצום הריכוזיות

ירושלים, י"ד באדר תשע"ז  
12 במרץ 2017

לכבוד  
מר אלכסנדר ורשבסקי  
מנהל רשות הגז הטבעי  
רח' קרית מדע 6א', הר חוצבים  
ירושלים

בדואר אלקטרוני [svarsh@energy.gov.il](mailto:svarsh@energy.gov.il)

שלום רב,

**הגדון: מתן רישיון להפעלת מערכת להולכת גז טבעי מאסדת "לויתן" לחוף דור –  
נימוקי הוועדה**

סימוכין: פנייתך מיום 30.1.2017; המלצת הוועדה מיום 21.2.2017

אני מתכבדת להעביר את נימוקי הוועדה לצמצום הריכוזיות (להלן: "הוועדה") להמלצתה שבסימוכין כמפורט להלן:

1. כזכור, בפנייתך ביקשה רשות הגז הטבעי במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (להלן: "משרד האנרגיה") להיוועץ עם הוועדה בנוגע לשיקולי ריכוזיות כלל-משקית בקשר למתן רישיון להולכת גז טבעי לפי סעיף 10 לחוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002 (להלן: "חוק משק הגז הטבעי") לידי שותפות מאגר "לויתן", בהתאם להוראת סעיף 5(ב) לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן: "החוק הריכוזיות").
2. ביום 21 בפברואר 2017 הודיעה הוועדה בהתאם לסעיף 6(ג) לחוק הריכוזיות, כי על אף שמדובר במתן הקצאה לקבוצת דלק ו-Noble Energy Mediterranean Ltd, גורמים ריכוזיים בעלי כוח מיקוח רב במשק הישראלי מול קובעי המדיניות בממשלה, הרי שבהסתמך על האמור במכתבו של מנכ"ל משרד האנרגיה מיום 20 בפברואר 2017 ונוסח טיוטת הרישיון המתוקן שהועבר לידיה, החשש מהגדלת הריכוזיות הכלל-משקית של גורמים אלו כתוצאה מההקצאה יפחת במידה ניכרת. על כן סברה הוועדה, כי אין מקום למנוע את הענקת הרישיון משיקולים של ריכוזיות כלל-משקית (המלצת הוועדה מצורפת כנספח למכתבנו זה).
3. נוסח הרישיון החתום, בהתאם לנוסח הטיוטה כאמור, הועבר לידי הוועדה לאחר חתימתו ביום 21 בפברואר 2017 על-ידי שר האנרגיה, ד"ר יובל שטייניץ (להלן: "הרישיון").
4. כן הודיעה הוועדה, כי העברה לאחר או שעבודן של זכויות בעלי החזקה בחברה בעלת הרישיון, שבעלי המניות שלה צפויים להיות בעלי החזקות בלויתן, בהתאם למנגנון המפורט

- בסעיף 4 לפנייתך, לא יחייבו פנייה נפרדת להתייעצות עם הוועדה, אלא יידונו יחד עם הפניה לעניין העברה או שעבוד כאמור בבעלי החזקות.
5. הוועדה הודיעה, כי הנימוקים למסקנותיה והמלצתה האמורה יימסרו בנפרד. להלן פירוט נימוקים אלו.

#### תיאור הפנייה ורישיון ההולכה

6. משרד האנרגיה הודיע לוועדה כי הוא מבקש להעניק רישיון הולכה לפי סעיף 10 לחוק משק הגז הטבעי לחברה, שבעלי המניות שלה צפויים להיות בעלי חזקות I/14 "לוויתן דרום" ו-I/15 "לוויתן צפון" (להלן: "החזקות" או "שדה לווייתן"), קרי Noble Energy Mediterranean Ltd. (להלן: "נובל"), אבנר חיפושי נפט - שותפות מוגבלת ודלק קידוחים - שותפות מוגבלת מקבוצת תשובה (להלן ביחד: "דלק") ורציו חיפושי נפט (1992) - שותפות מוגבלת (להלן: "רציו") (להלן ביחד: "בעלי החזקות" ו"החברה").
7. סעיף 10 לחוק משק הגז הטבעי מאפשר לשר האנרגיה, בהתייעצות עם הממונה על ענייני נפט, לתת לספק גז טבעי, בלא מכרז, רישיון הולכה להקמה ולהפעלה של קווי צינורות ומתקני גז. השר אף רשאי לקבוע ברישיון תנאים לעניין קיבולת הצינור והקמת צינורות נוספים בעבור ספקי גז אחרים. מטרתו של הסעיף היא לאפשר לספק גז טבעי להביא את הגז שלו למיתקן עיבוד ולנקודת החיבור למערכת ההולכה הארצית, והוא מהווה חריג לכלל הקבוע בסעיף 8(ג) לחוק משק הגז הטבעי, לפיו רישיון הולכה לא יינתן לספק גז טבעי.
8. משרד האנרגיה ביקש להעניק לחברה רישיון להפעלת מערכת הולכה באורך של כ-11 ק"מ, עבור גז טבעי מטופל שיצא מהגוף המנתק ביציאה מאסדת ההפקה שתוקם בידי בעלי החזקות בלוויתן בים ועד לנקודת הכניסה למערכת ההולכה הארצית של נתג"ז בחוף דור, לצורך הזרמת גז טבעי המופק מחזקות לווייתן לצריכה בישראל ולייצוא.
9. שדה לווייתן נמצא במזרח הים התיכון, כ-125 ק"מ מערבית לחיפה. רישיון ההולכה מתייחס למקטע המערבי והאחרון שבין המגוף שלאחר אסדת ההפקה לתחנת נתג"ז בחוף דור.
10. על פי הרישיון, מערכת ההולכה כוללת את מתקני הגז הבאים: צינור ימי מהמגוף המנתק ביציאה מאסדת הפיתוח של הגז הטבעי, עד תחנת מגופים חופית המצויה כ-300 מ' מקו החוף ביבשה; ממנה צינור יבשתי, לתחנת גז יבשתית; וממנה צינור לנקודת הכניסה למערכת ההולכה הארצית של נתג"ז (להלן: "מערכת ההולכה").
11. תכנית הפיתוח של מאגר לווייתן שאושרה על-ידי שר האנרגיה מחייבת את בעלי חזקות לווייתן להקים צנרת הולכה ואסדת הפקה, כל אחת בקיבולת שנתית של כ-12 BCM בשנה. על פי משרד האנרגיה, כ-3 BCM בשנה מתוך קיבולת זו צפויים לשמש לצורך ייצוא גז טבעי לירדן.
12. תכנית הפיתוח מאפשרת לבעלי חזקות לווייתן להרחיב את הקיבולת של הטיפול בגז באסדת ההפקה, ואת הקיבולת של צנרת ההולכה עד כ-21 BCM בשנה, אך הם אינם מחויבים לכך. לצד זאת, בעלי החזקה יכולים להרחיב את קיבולת הטיפול בגז, מבלי להרחיב את קיבולת מערכת ההולכה. למשל, הגדלת היקף הטיפול באסדת הטיפול בגז לכ-21 BCM בשנה עשויה לשמש לייצוא גז טבעי לטורקיה ולירופה, שלא באמצעות מערכת ההולכה הנדונה.



13. תנאי מרכזי ברישיון, הוא שהחזקת המניות בחברה שתוקם תהיה בידי בעלי החזקות בלבד ולפי שיעור זכויותיהם בחזקות וכי מצב זה יישמר בכל עת. כל אימת שבעל זכויות בחזקות יעביר את זכויותיו בהן לאחר, או שזכויות אלו ישועבדו, יועברו בהתאם גם מניותיו בחברה שתוקם לרוכש הזכויות או הגורם המשעבד, באותו שיעור. לפיכך, משרד האנרגיה הוסיף וביקש כי העברת מניות בחברה בהתאם למנגנון זה לא תחייב פנייה נוספת להתייעצות עם הוועדה.
14. סעיף 5 לחוק הריכוזיות קובע, כי הקצאת זכות בתחום תשתית חיונית לגורם ריכוזי מחייבת התייעצות של המאסדר עם הוועדה. פרט 12.1 לתוספת בחוק הריכוזיות עניינו תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון הולכה לפי חוק משק הגז הטבעי, ומכאן שהקצאה זו נעשית בתחום תשתית חיונית.
15. מלבד רציו, כל בעלי החזקות (נובל ודלק) נכללים ברשימת הגורמים הריכוזיים שפורסמה על ידי הוועדה בהתאם להוראות סעיף 4 לחוק הריכוזיות: נובל ודלק הם גורמים ריכוזיים מכוח סעיף 4(א)(2) לחוק – הם מחזיקים מעל מחצית מהפעילות בתחום תשתיות חיונית שעניינו זכויות נפט (פרט 7.1 לתוספת), כשלבעל השליטה בדלק (מר יצחק תשובה) יש למעלה ממחצית מהפעילות גם בתחום תשתית חיונית נוסף שעניינו התפלת מי ים (פרט 4.1 לתוספת). בנוסף, דלק היא גורם ריכוזי מכוח סעיף 4(א)(1)(א)(2) לחוק – תאגיד ריאלי משמעותי, בשל מחזור מכירות העולה על הרף הקבוע בחוק, וכן מכוח סעיף 4(א)(1)(א)(1) לחוק – גוף פיננסי משמעותי, בשל שליטתו של בעל השליטה בדלק (מר יצחק תשובה) גם בהפניקס חברה לביטוח בע"מ.
16. מכאן, כי בהקצאת זכות זו היה על משרד האנרגיה לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית בהתייעצות עם הוועדה.

### עמדת הוועדה

#### (1) שיקולי ריכוזיות כלל-משקית - כללי

17. ההקצאה הנדונה נעשית לגורמים ריכוזיים אשר להם מעל מחצית מהפעילות בתחום תשתית חיונית (זכויות נפט – פרט 7 לתוספת; ובכל הנוגע לדלק גם התפלת מים – פרט 4.1 לתוספת) לתחום תשתית חיונית חדש<sup>1</sup> (הולכה של גז טבעי – פרט 12.1 לתוספת). דברי ההסבר להצעת חוק הריכוזיות עמדו על החשיבות של קיום הליך בקרה על הרחבת שליטה של "מחזיק חזק" אל תשתית חיונית נוספת:

"שיקולי ריכוזיות כלל-משקית עניינם בביזור הכוח המוענק למחזיקים בתשתיות חיוניות, כך שהרחבת שליטה של מחזיק חזק אל תשתית חיונית נוספת לזו שבה הוא פועל תיעשה באופן מבוקר ותוך שקילת כל ההשלכות הרלוונטיות... מטרת ההסדרים הקבועים בפרק ב' המוצע... היא לצמצם את ההתרחבות של גורמים אלה לתחומי תשתית נוספים, למנוע את שילוב

<sup>1</sup> יש לציין כי לנובל, אבנר ודלק ניתן רישיון הולכה בין אסדת תמר למתקן טיפול באשדוד, אולם מאחר שהוא נועד להולכה בין מתקני ההפקה אין לראות בו פעילות של ממש בתחום ההולכה (הוועדה הודיעה באותו העניין למשרד האנרגיה כי איננה מתכוונת לייצא באותה הקצאה). בשונה מכך, במקרה דנן מדובר במערכת הולכה שתתחבר למערכת ההולכה הארצית.

הזיקות וההשפעה בין תחומי משק שונים ומאסדרים, ולקדם את הגדלת מספר השחקנים בתחום התשתיות החיוניות.<sup>2</sup>

18. תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון הולכה לפי חוק משק הגז הטבעי הוא בין תחומי התשתיות שהוועדה ראתה את חשיבותם היתרה למשק, נוכח השפעתה של פגיעה בפעילות השוטפת שלהם על תפקודו של המשק הישראלי.<sup>3</sup>

19. בימים אלה עורך משרד האנרגיה הליך תחרותי לקבלת רישיונות חיפוש גז טבעי במים הטריטוריאליים של ישראל, שמטרתו לקדם את התחרות בתחום חיפוש והפקת הנפט בישראל ולהכניס שחקנים חדשים לענף. זאת, בנוסף לרישיונות חיפוש נוספים שהוענקו לגורמים שונים והמאגרים "כריש" ו"תנין", שנמכרו על ידי נובל ודלק לחברת Energean Israel Limited, בהם יש כ-50 BCM וכ-35 BCM בהתאמה.<sup>4</sup>

20. כפי שנראה להלן, ככל שספקי גז נוספים יבקשו להתחבר למערכת ההולכה, מתן רישיון ההולכה המבוקש לבעלי חזקות לוותן עלול היה להקנות להם כח שוק מול ספקי הגז וכתוצאה מכך גם להגדיל את כוח המיקוח שלהם מול משרד האנרגיה והממשלה ובכך להגדיל את הריכוזיות הכלל-משקית.

## (2) מדידת הריכוזיות הכלל-משקית של דלק ונובל ערב ההקצאה

21. על מנת לבחון האם הענקת רישיון ההולכה לבעלי חזקות לוותן צפויה להגדיל את הריכוזיות הכלל-משקית, יש לאמוד תחילה את מידת הריכוזיות הכלל-משקית של בעלי החזקות טרם ההקצאה, על-פי שלושה פרמטרים: תחומי הפעילות החיוניים של בעלי החזקות, מאפייני הפעילות המאקרו-כלכליים שלהם ומאפייני הקשר שבין לבין מאסדרים. לאחר מכן נבדוק כיצד צפוי להשפיע מתן רישיון ההולכה על פרמטרים אלו, ובהתאם לכך מה צפויה להיות מידת הריכוזיות הכלל-משקית של גורמים אלו לאחר ההקצאה.

## **תחומי הפעילות החיוניים**

22. נובל ודלק מהוות גורם ריכוזי בשל שליטתן בחזקות "תמר" ו"לוותן", אשר מספקות כיום וצפויות לספק גם בשנים הקרובות, את מרב הגז הטבעי במשק, שהוא תחום תשתית חיונית שעניינו זכויות נפט (פרט 7.1 לתוספת).<sup>5</sup> עתודות הגז הטבעי בישראל עומדות כיום על כ-

<sup>2</sup> הצעת חוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ב-2012, ה"ח הממשלה התשע"ב 706 בעמ' 1085, 1089.  
<sup>3</sup> ראו ההצעה לסוגים כ"חיוניים ביותר" בעמ' 10 בטיט "מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית" שפרסמה הוועדה לצמצום הריכוזיות לשימוע ציבורי ביום 17.1.17 בכתובת <http://www.antitrust.gov.il/subject/203/item/34435.aspx> (להלן: "טיטת המתודולוגיה").

<sup>4</sup> <http://www.delekdrilling.co.il>  
<sup>5</sup> ראו הכרזה בדבר קיום מונופולין: 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 (13.11.12) 500249 (להלן: "הכרזת המונופולין"). על פי מתווה הגז, עד ליום 17.12.2021 נדרשת קבוצת דלק למכור את אחזקותיה בתמר ונובל אנרגי נדרשת לצמצם את אחזקותיה ל-25% בלבד, אך תמשיך לשמש כמפעילת המאגר. ראו החלטה מספר 476 של הממשלה מיום 16.08.2015: "מתווה להגדלת כמות הגז הטבעי המופקת משדה הגז הטבעי "תמר" ופיתוח מהיר של שדות הגז הטבעי "לוותן", "כריש" ו"תנין" ושדות גז טבעי נוספים" בכתובת <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2015/Pages/dec476.aspx>



BCM 850 ומבוססות בעיקר על תמר (BCM 283) ולוויתן (כ-BCM 500),<sup>6</sup> כשהיקף השימוש בגז הטבעי בישראל מוערך כיום ב-9-10 BCM בשנה והוא צפוי לגדול לכ-18 BCM עד שנת 2030.

23. גם אחרי מכירת אחזקות דלק בתמר, נובל תמשיך להיות המפעילה של שני המאגרים, תפקיד אשר מקנה לה מעמד בעל השפעה מיוחדת בהפעלת המאגר. יתירה מכך, נוכח מספרם הנמוך של מפעילים הפועלים כיום בישראל והחשיבות הרבה לקיומם של מפעילים מנוסים לפיתוח משק הגז, פעילותה של נובל במשק הישראלי מעניקה לה מעמד מרכזי וחיוני בענף הגז הטבעי בישראל.

24. הגז הטבעי בישראל משמש לייצור חשמל על-ידי חברת החשמל לישראל, יצרני חשמל פרטיים ומפעלי תעשייה המייצרים את החשמל לשימוש עצמי, ביניהם גם מתקני התפלה של מים. שימוש פוטנציאלי נוסף לגז הטבעי הוא אנרגיה לתחבורה. לגז הטבעי שני יתרונות מרכזיים: ראשית, מדובר במקור אנרגיה זול מאחר שדלקים המשמשים כמקור אנרגיה חלופי יקרים ממנו, לעיתים במאות אחוזים. שנית, הגז הטבעי הוא מקור אנרגיה נקי יותר בהשוואה לדלקים אחרים דוגמת פחם, סולר ומזוט. הגז הטבעי אינו רעיל ואינו מזהם את הקרקע, הים או מי התהום ותורם להפחתת פליטת גזי חממה וזיהום אוויר בהליך ייצור החשמל.<sup>7</sup>

25. חשיבותו הרבה של הגז הטבעי למשק נובעת גם מכך שהוא מעניק לישראל עצמאות וביטחון אנרגטי. בשל מאפייניו הגיאוגרפיים של המשק הישראלי ובשל העובדה כי חלק נכבד ממשק האנרגיה בישראל מבוסס על נפט או פחם שמקורם במדינות זרות ולעתים אף מדינות עוינות לישראל, לעצמאות אנרגטית זו חשיבות מיוחדת. לכך יש להוסיף גם את היותם של מאגרי הגז מקור הכנסה של מיסים ותמלוגים למדינת ישראל.<sup>8</sup>

26. מכאן שלתגליות הגז הטבעי במים הכלכליים של ישראל חשיבות כלכלית, סביבתית, לאומית ואסטרטגית גבוהה ביותר.

27. בשנת 2012, עקב שיבושים באספקת גז טבעי מחברת EMG המצרית, ירד היקף השימוש בגז טבעי בחברת החשמל מכ-30% ל-15% מהיקף השימוש בדלקים. חברת החשמל נאלצה להשתמש בדלקים יקרים יותר, דבר שהוביל לייקור של כ-40% בעלות ייצור החשמל. עלותו של משבר זה לציבור מוערכת בכ-9 מיליארד ₪.<sup>9</sup>

28. החיסכון המצטבר למשק כתוצאה משימוש בגז טבעי בשנים 2004-2015 נאמד בכ-44 מיליארד ₪ למשק.<sup>10</sup> בשנת 2015 עמד השימוש בגז טבעי על כ-46% מתמחיל הדלקים לייצור חשמל במשק.<sup>11</sup> על-פי משרד האנרגיה, בשנת 2016 עלה השימוש בגז טבעי ל-60%-62% מתמחיל הדלקים ועד לשנת 2020 כ-69% מההספק המותקן לייצור חשמל בישראל צפוי

<sup>6</sup> התכתבות עם משרד האנרגיה מיום 23.2.17.

<sup>7</sup> ראו הכרזת המונופולין לעיל הערה 5 וכן מצגת של משרד האנרגיה "הגז הטבעי ויתרונותיו" בכתובת <http://energy.gov.il/Subjects/NG/Documents/Publication/NGMay2016.pdf> (להלן: "מצגת משרד האנרגיה").

<sup>8</sup> הצעת חוק הקרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי נפט, התשע"ג-2013, ה"ח הממשלה – 757, מיום כ"א באייר התשע"ג (1 במאי 2013) בעמ' 290.

<sup>9</sup> עמ' 20 לדו"ח מצב משק החשמל בישראל לשנת 2015, הרשות לשירותים ציבוריים חשמל בכתובת [https://pua.gov.il/publications/pressreleases/documents/doch\\_reslut\\_2015.pdf](https://pua.gov.il/publications/pressreleases/documents/doch_reslut_2015.pdf).

<sup>10</sup> מצגת משרד האנרגיה לעיל הערה 7.

<sup>11</sup> שם.

להתבסס על גז טבעי. מכאן, שהעלות הגבוהה למשק כתוצאה מפגיעה באספקת הגז הטבעי, צפויה להמשיך ולעלות.

29. בנוסף, קבוצת דלק שולטת במשותף עם כימיקלים לישראל בע"מ<sup>12</sup> בחברת אי.די.אי. טכנולוגיות בע"מ, שלה מעל למחצית מהפעילות בתחום תשתית חיונית שעניינו התפלת מי-ים (פרט 4.1 לתוספת). אי.די.אי. טכנולוגיות בע"מ שולטת בשלושה מתקני התפלה – אשקלון (50%)<sup>13</sup>, חדרה (50%)<sup>14</sup> ושורק (51%)<sup>15</sup>, שהיקפם הכולל הוא כ-392 מלמ"ש, מתוך פעילות כוללת בתחום העומדת על כ-582 מלמ"ש. ההתפלה של מים גם היא תחום תשתית חיונית בעלת השפעה משמעותית על תפקוד המשק.

30. קבוצת דלק פעילה גם בתחום תשתית חיונית שעניינו שיווק דלק (פרט 10.1 לתוספת לחוק) באמצעות "דלק" חברת הדלק הישראלית בע"מ, העוסקת במכירת מוצרי דלק בתחנות תדלוק, בשיווק והפצה ישירים של מוצרי דלק ובאחסון וניפוק דלקים עבור עצמה ועבור אחרים. דלק היא בין ארבע חברות הדלק המובילות בענף,<sup>16</sup> כאשר מתוך כ-1,170 תחנות תדלוק בארץ, 235 מהתחנות הן של קבוצת דלק.<sup>17</sup> קבוצת דלק פעילה גם בתחום החשמל, שכן יש לה תחנת כח בשורק המייצרת חשמל בהיקף של 87 מגה-וואט ותחנת כח נוספת באשקלון הנמצאת בשלבי הקמה וצפויה לייצר חשמל בהיקף של 140 מגה-וואט. היקף תחנות כח אלו אינו עולה כדי "זכות" על פי חוק הריכוזיות, שכן היקף הפעילות המזערי לעניין הגדרת זכות בתחום התשתית החיונית של ייצור חשמל (פרט 6.4 לתוספת לחוק) הוא 175 מגה-וואט.

### מאפייני הפעילות המאקרו כלכליים

31. כאמור, קבוצת דלק היא גורם ריכוזי גם בשל סיבות נוספות. ראשית, היא מהווה תאגיד ריאלי משמעותי שכן מחזור הפעילות שלה בישראל עמד בשנת 2015 על כ-19 מיליארד ₪ והאשראי הקובע שלה עמד על כ-15 מיליארד ₪<sup>18</sup>, שניהם מעל הסף הקבוע בחוק לעניין קביעתו של גוף כתאגיד ריאלי משמעותי (5,899,298,246 ₪). קבוצת דלק היא הקבוצה הרביעית בגודלה במונחי מחזור הכנסות בישראל ומחזור ההכנסות שלה עומד על כ-1.6% מהתמ"ג;<sup>19</sup> משקלה הכולל במדד ת"א 125 הוא כ-2.66% ובמדד ת"א 35 כ-2.67%<sup>20</sup>; היקף האשראי שלה עומד על כ-1.8% מהאשראי העסקי במשק;<sup>21</sup> ולבסוף, מדובר במעסיק גדול המעסיק כ-7,000 עובדים בקבוצה.

<sup>12</sup> 50% כל אחת.

<sup>13</sup> 50% נוספים נשלטים על-ידי Veolia Water SA.

<sup>14</sup> 50% נוספים נשלטים על-ידי שיכון ובינוי.

<sup>15</sup> 49% מוחזקים בידי Hutchison Water International Holdings Pte. Limited.

<sup>16</sup> לצידן של סונול, פז ודור אלון.

<sup>17</sup> הנתונים לקוחים מאתר משרד האנרגיה, מעודכנים ל-1.1.17: <http://energy.gov.il/Subjects/Fuel/Pages/GxmsMniFuelStations.aspx>.

<sup>18</sup> דוחות כספיים של קבוצת דלק בע"מ לשנת 2015.

<sup>19</sup> על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה התמ"ג בשנת 2015 עמד על כ-1,164 מיליארד ₪ והתמ"ג של המגזר העסקי על כ-862 מיליארד ₪.

<sup>20</sup> אתר הבורסה לניירות ערך בכתובת

<http://www.tase.co.il/Heb/MarketData/Indices/MarketCap/Pages/IndexComponents.aspx?Action=1&IndexId=142&subDataType=2>, נצפה בתאריך 12.2.17.

<sup>21</sup> סך האשראי העסקי במשק בשנת 2015 עמד על כ-809 מיליארד ₪. מקור: מערכת נתוני האשראי בישראל 2015, החטיבה למידע ולסטטיסטיקה, בנק ישראל בכתובת



32. כמו כן, קבוצת דלק היא חלק מקבוצת מחזיקים של גוף פיננסי משמעותי בשל שליטתה בהפניקס אחזקות בע"מ, השולטת גם ב"אקסלנס" ועוסקת בניהול קרנות פנסיה, קופות גמל ומוצרי ביטוח. היקף נכסיה המנוהלים של הפניקס בשנת 2015 עולה על הסף הקבוע בחוק לעניין קביעת הגופים הפיננסיים המשמעותיים (39,523,753,665 ₪) ועמד על כ-98 מיליארד ₪.<sup>22</sup> הפניקס היא בין חמש חברות הביטוח והחיסכון הפנסיוני הגדולות בישראל ומשקלה במדד ת"א פיננסיים הוא כ-2.95% ובמדד ת"א ביטוח כ-7.6%.<sup>23</sup>

### מאפייני הקשר עם המאסדרים

33. דלק ונובל הם בעלי ממשק קבוע ותכוף עם משרד האנרגיה, ובפרט הממונה על הנפט ורשות הגז הטבעי. דלק, הפעילה כאמור גם בתחומי התפלת המים, הדלק והחשמל, היא בעלת ממשק עם רשויות נוספות במשרד האנרגיה – רשות המים, מינהל הדלק ורשות החשמל. תחומים אלו מתאפיינים ברגולציה מורכבת המשתנה ומתעדכנת בתדירות גבוהה, אשר מחייבת הליכי רישוי ופיקוח אינטנסיביים. מאחר שמדובר בתחומים הנדסיים וטכנולוגיים מורכבים, קיימת סבירות גבוהה כי מתקיימים פערי מידע בין הגורמים המאסדרים במשרד האנרגיה לבין דלק ונובל, העשויים ליצור תלות מסוימת של משרד האנרגיה ומתן משקל גבוה למידע המתקבל מדלק ונובל בתחומים אלו.

34. בנוסף, ניתוח המידע אודות פעילותם של שתדלנים בכנסת מלמדת, כי בתחום האנרגיה נעשית פעילות שתדלנית בהיקף גבוה יחסית, כשקבוצת דלק עצמה מפעילה שתדלנים באמצעות 5 חברות לובינג שונות, מתוכן שלוש הן מבין ארבע חברות הלובינג המובילות.<sup>24</sup>

### סיכום ביניים

35. על-פי הפרמטרים המוצעים בטיטת המתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית נראה כי כוח המיקוח של דלק ונובל כלפי קובעי המדיניות, בפרט משרד האנרגיה, גבוה ביותר.

36. בעלי החזקות מחזיקים את מרבית עתודות הגז הטבעי הקיימות כיום בישראל וגם בשנים הבאות מעמדם צפוי להיות דומיננטי בענף. נוסף על החשיבות הכלכלית והאסטרטגית של החזקות אלו לישראל בטווח הארוך, שיבוש או הפסקה של פעילות המאגרים יהיו בעלי השפעה מיידית וקשה ביותר על פעילותו של המשק הישראלי, הנשען ברובו על הזרמת הגז הטבעי לשם ייצור החשמל.

[http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Documents/MabatStat2015/credit\\_system.pdf](http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Documents/MabatStat2015/credit_system.pdf)

<sup>22</sup> דוחות כספיים הפניקס אחזקות בע"מ לשנת 2015 ואתר הבורסה לניירות ערך "מאיה" בכתובת <http://maya.tase.co.il/company/767>, נצפה ביום 9.2.17.

<sup>23</sup> אתר הבורסה לניירות ערך <http://www.tase.co.il/Heb/MarketData/Indices/MarketCap/Pages/IndexMainDataMarket.aspx?IndexId=148>, נצפה בתאריך 12.2.17.

<sup>24</sup> הניתוח נעשה על בסיס נתוני פעילות השתדלנים באתר האינטרנט של הכנסת בכתובת <http://main.knesset.gov.il/About/Lobbyist/Pages/Lobbyist.aspx>, נצפה בתאריך 27.12.2016. חברות הלובינג המובילות הן 4 חברות הלובינג (מתוך 70 חברות סה"כ) המייצגות מעל למחצית מהלקוחות בתחום זה..

37. נובל תמשיך לשמש כמפעיל היחיד של שני מאגרים אלו, מה שמקנה לה מעמד מרכזי וחיוני בענף הגז הטבעי בישראל. לכך יש להוסיף את מעמדה הדומיננטי של קבוצת דלק בתחום התפלת המים, פעילותה בתחומי הדלק והחשמל (על אף שאינה דומיננטית בהם) והנתונים אודות פעילותה המאקרו-כלכלית המשמעותית, המגבירים אף הם את כוח המיקוח שלה. בכל אלו יש כדי להקנות לבעלי החזקות כוח מיקוח משמעותי כלפי דרג קובעי המדיניות במדינת ישראל, ובפרט כלפי משרד האנרגיה הנמצא בממשקים מרובים, תכופים ומורכבים מול דלק ונובל כמתואר לעיל. כוח מיקוח זה, הוא גבוה ביותר כבר עתה טרם הקצאת רישיון הולכת הגז הטבעי.

### (3) השפעת הקצאת הזכות על הריכוזיות הכלל-משקית

38. מדובר כאמור בכניסה של גורמים ריכוזיים המחזיקים למעלה ממחצית מענף הפקת הגז הטבעי לתחום תשתית חיונית נוסף. מקטע הולכת הגז הטבעי הוא שוק המשך של מקטע הפקת הגז הטבעי ועל כן גם פגיעה בפעילותו עשויה להיות בעלת השפעה חמורה ומיידית על הפרט ועל המשק כולו.

39. כאמור, משרד האנרגיה פועל להכנסת שחקנים נוספים לענפי חיפוש והפקת נפט וגז טבעי, וככל שאכן יהיו מתחרים נוספים אשר יהיו תלויים במערכת הולכה זו, האחזקה במערכת ההולכה עלולה ליצור לבעלי החזקות כלי נוסף להפעלת כוח מיקוח כלפי קובעי המדיניות. יתירה מכך, אחזקת דלק ונובל במערכות ההולכה עלולה לקבע את מעמדן הריכוזי הנובע מפעילותן במקטע הפקת הגז הטבעי, ולמנוע את התועלות הפוטנציאליות של תחרות בתחום ההפקה גם על הפחתת הריכוזיות הכלל-משקית הנובעת מפעילותן של דלק ונובל במקטע זה.

40. בשים לב לכוח המיקוח המשמעותי בו מחזיקות דלק ונובל כלפי הממשלה כבר היום, כוח נוסף זה עלול לאפשר להם להעמיק את כוח המיקוח שלהם בענף הגז הטבעי ולאפשר לדלק לנצל כוח מיקוח זה גם בשוקי ההתפלה והדלק בהם היא פעילה מול משרד האנרגיה. מאפייני הקשר עם משרד האנרגיה המתוארים לעיל, המלמדים על קשרים רבים, בתדירות גבוהה ובסוגיות מורכבות, אך מגבירים חשש זה.

41. על אף האמור, ניתוח המידע בנוגע למערכות ההולכה של גז טבעי מלמד, כי בתנאים המתאימים ניתן יהיה למנוע את התממשותו של חשש להגדלת הריכוזיות הכלל-משקית:

42. תמ"א 37/ח היא תכנית המתאר הארצית המסדירה את הכניסות היבשתיות של מאגרי גז ימיים בישראל, מתגליות הגז הטבעי בים ועד למערכת ההולכה הארצית ביבשה.

43. על פי התמ"א, קיימים שני מכלולים לכניסות יבשתיות למאגרי גז ימיים בישראל: המכלול הצפוני והמכלול הדרומי. בכל מכלול יכולים ארבעה בעלי רישיונות לאספקת גז, להקים את הצינורות והמתקנים הנדרשים במתחמי הקבלה הימיים. יחד עם זאת, באזור היבשתי של כל מכלול יכולים רק שני בעלי רישיונות להולכת גז להקים צינורות ומתקנים לטיפול בגז.

44. קיימת אמנם אפשרות תיאורטית לפיה תתאפשר הענקה של יותר משני רישיונות למערכות הולכה באזור היבשתי של כל מכלול, וזאת בהתאם לממצאים העתידיים בשטח. יחד עם זאת,



התכנון הנוכחי באזור היבשתי בכל מכלול נועד להספיק ולהבטיח רישיונות הולכה לשני גורמים בלבד.

45. כאמור, גם באזור המכלול הדרומי ניתן להקצות ארבעה רישיונות להקמת תחנות קבלה ושני רישיונות נוספים להפעלת מערכות הולכה. יחד עם זאת, החיבורים כיום למערכת הולכת הגז הארצית של נתג'ז באזור המכלול הדרומי מוגבלים יותר ביחס למערכת ההולכה במכלול הצפוני. מכאן, שנכון להיום, מדובר במכלול נחות באיכותו לעומת המכלול הצפוני.

46. על-פי הרישיון, מערכת ההולכה של לווייתן תיבנה במכלול הצפוני ותתחבר לתחנת נתג'ז בחוף דור. מכאן, שהקצאת רישיון הולכה לבעלי חזקת לווייתן מותירה בפני בעל מאגר גז נוסף שיהיה מעוניין להוליך גז לחוף דור במכלול הצפוני שתי אפשרויות:

47. אפשרות אחת היא שימוש במערכת ההולכה של לווייתן. על-פי רישיון ההולכה, על החברה לכלול במערכת מתקן שיאפשר חיבור של ספקי גז נוספים:<sup>25</sup> תוך 30 יום מקבלת פנייה על ידי ספק גז המבקש להתחבר למערכת ההולכה, יהיה על החברה להודיע אם יש במערכת קיבולת פנויה שאינה דרושה באופן סביר לבעלי החזקות, שתאפשר לה לספק שירותי הולכה בהיקף ההזרמה המבוקשת או בחלקה. דמי ההתחברות למערכת ודמי הולכת הגז הטבעי ייקבעו בין החברה לבין ספקי הגז האחרים במשא ומתן ויאושרו על ידי המועצה לענייני גז טבעי, או ייקבעו על ידי המועצה אם לא יצלח המשא ומתן.

48. במקרה בו לא תיווצר הסכמה בין החברה לבין ספק הגז הנוסף לגבי הקיבולת הפנויה במערכת, מנהל רשות הגז הטבעי יכריע בשאלה בהתאם לתנאים מקובלים במדינות ה-OECD. אם ראה מנהל רשות הגז, כי הדבר דרוש להשגת מטרות החוק – לרבות להפעלה יעילה וכלכלית של משק הגז הטבעי, להגברת היתירות במשק הגז הטבעי ולהגדלת כמויות הגז הטבעי למשק או להגברת התחרותיות במשק – הוא רשאי להורות לבעל הרישיון לתת לספק האחר שירותי הולכה במערכת, בהיקף שיקבע.<sup>26</sup>

49. אפשרות זו של חיבור ספקי גז נוספים למערכת ההולכה של לווייתן, היא בעלת פוטנציאל תחרותי למשק: היא עשויה לאפשר לספקי גז, אשר לא יעלה בידם להתחבר למערכת ההולכה הארצית של נתג'ז באמצעות מערכת נפרדת, להגדיל את אספקת הגז הטבעי למשק ולקדם את התחרות מול מאגרי גז אחרים.

50. יחד עם זאת, חיבור ספק גז טבעי אחר למערכת ההולכה של לווייתן תלויה בכך שבמועד המבוקש תהיה קיבולת פנויה במערכת "שאינה דרושה באופן סביר" לבעלי חזקת לווייתן. עולה מכאן, כי על פי תנאי טיוטת הרישיון, אין כל וודאות שהיקף הקיבולת המתוכנן יאפשר למאגרי גז נוספים להתחבר להוליך גז טבעי באמצעות מערכת ההולכה של לווייתן.

51. הגם שיש חשיבות להבטחת אפשרות השימוש של מאגרי גז נוספים למערכת ההולכה של לווייתן, הרי שיש לציין כי מדובר בחלופה נחותה מבחינה תחרותית בהשוואה לשימוש במערכת הולכה נפרדת: לאחר הקצאת הרישיון, לבעלי חזקת לווייתן יהיו התמריץ והיכולת להפלות ולהקשות על מתן גישה לצנרת למתחריהם. תנאי מסוג open access המחייב את הגורם הדומיננטי בשוק לאפשר למתחריו לעשות שימוש בתשתיות שלו הוא תנאי עתיר

<sup>25</sup> סעיף 19 לרישיון.

<sup>26</sup> סעיף 20 לרישיון.

קשיים. הוא מחייב שיתוף פעולה בתום לב מצד בעל התשתיות והוא עשוי להקים כר נרחב למחלוקות באשר לדרך השימוש, התנאים לשימוש ומחיר השימוש בתשתיות. ניסיון העבר מלמד, כי יש ביכולתו של בעל התשתיות להערים קשיים על מתחריו שמבקשים לעשות שימוש בתשתית שלהם. הדברים נכונים גם בנוגע למקרה דנן.

52. הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה (IEA) הכירה בנחיצותה של הפרדת תשתיות בענף הגז הטבעי, נוכח התמריצים של בעלי התשתיות לפגוע או לדחוק מתחרים פוטנציאליים והמגבלות על יכולת הרגולציה להתמודד עם חששות אלו:

"An integrated monopolist gas company that determines ... transport conditions [for] competitors ... has an incentive to hinder or exclude potential competitors from using its infrastructure. And it has privileged access to commercially sensitive information, which it can and will exploit. ... **Regulation cannot resolve all of this.** Information problems are likely to remain. False information provided by the utility can often not be verified (or recognised as such) by the regulator. **This will make it very hard if not impossible to guarantee non-discriminatory treatment of competitors/customers. Unbundling the transport and gas trade activities is, therefore a necessity**" (הדגשות לא במקור).<sup>27</sup>

53. מסמך של ארגון ה-OECD הוסיף ועמד על כך שיכולת זו של בעל התשתיות לפגוע במתחרים העושים שימוש בתשתית שבבעלותו, חרף מאמצי הרגולטור, עלולה לשמש כגורם מרתיע גם כלפי מתחרים פוטנציאליים:

"The incumbent firm can use all the tools at its disposal, whether legal, technical or economic to delay, to lower the quality or raise the price of access. A well-resourced regulator, through persistence and vigilance, could hope to limit the anti-competitive activity of the incumbent, but the outcome is unlikely to be as much competition as would arise in the absence of the incentive to restrict competition. **Potential entrants, fearing the effects of discrimination, despite the best efforts of the regulator, may hesitate to invest in new capacity**" (הדגשה לא במקור).<sup>28</sup>

54. העובדה שאין כל ודאות, כי ספקי גז אחרים יוכלו לעשות שימוש במערכת ההולכה של לווייתן וכי מימושה של אפשרות זו היא בעלת נחיתות תחרותית מובנית, מחייבים בחינה של החלופות הנוספות העומדות בפני מפקי גז טבעי בים לשם הולכת הגז ליבשה.

55. האפשרות השנייה עבור בעל מאגר גז מתחרה המעוניין להתחבר לחוף דור, היא הקמת מערכת הולכה שנייה בנוסף למערכת של לווייתן. אלא שהצורך להקים מערכת הולכה נפרדת ועצמאית עלולה להקשות על כניסת מאגרי הגז המתחרים. בנוסף, במידה שגם רישיון

<sup>27</sup> International Energy Agency, *Regulatory Reform in European Gas* (1999), page 23  
OECD Paris and Washington D.C., *Restructuring Public Utilities for Competition* (2001), page 38  
available at: <https://www.oecd.org/competition/sectors/19635977.pdf>  
<sup>28</sup> OECD Paris and Washington D.C., *Restructuring Public Utilities for Competition* (2001), page 53  
available at: <https://www.oecd.org/competition/sectors/19635977.pdf>



ההולכה השני שניתן להקצות במכלול הצפוני יוענק לגורם פרטי, עלולה להיחסם בפני בעלי מאגרי גז מתחרים הגישה למערכת ההולכה לחוף.

56. על פי בדיקת רשות הגבלים עסקיים עלות ההקמה של מערכת ההולכה המבוקשת מהווה חלק קטן יחסית מתוך העלות הכוללת של פיתוח מערכת ההולכה והמערכת התת-ימית של מאגר לווייתן, ועומדת על כ-2.7%-4.8% מכלל העלויות של הקמת מערכות אלו.<sup>29</sup>

57. בנוסף, מדובר במקטע הולכה קצר מתוך המרחק המלא בין מאגרי הגז לחוף דור. לשם ההמחשה, המערכת שבגינה ניתן הרישיון היא צנרת הולכה באורך של כ-11 קילומטר, שמהווה כ-10% מכלל אורכה של הצנרת בה צפויים להשתמש מאגרי כריש ותנין.

58. לפיכך נראה, כי הקמת מערכת הולכה, בהתחשב ביתר העלויות של פיתוח מאגר גז טבעי בינוני או גבוה, איננה גבוהה. אף על פי כן, יתכן כי עבור מאגרים קטנים עלות הקמה זו תעלה את חסם הכניסה באופן משמעותי.

59. כמו כן, במידה שגם רישיון ההולכה השני שניתן להקצות במכלול הצפוני יוענק גם הוא לגורם פרטי, עלולה להיחסם בפני בעלי מאגרי גז נוספים אפשרות הגישה ההולמת למערכת ההולכה לחוף. זאת אף אם הגורם הפרטי יחוייב אף הוא ב-open access. במצב זה אין כל ודאות כי הולכת הגז במערכת הנוספת תהא עדיפה לבעלי מאגרים אלו על פני הולכה במערכת ההולכה של דלק ונובל, הן בשל הצורך להבטיח קיבולת פנויה והן בשל הנחיתות התחרותית כתוצאה משימוש בתשתית הולכה המוחזקת בידי מתחרה כמותואר לעיל. הגורם הפרטי אף יהיה צפוי להחזיק גם הוא בכוח שוק כלפי המאגרים הנוספים, אשר צפוי להיתרגם גם לכוח מיקוח כלפי המאסדרים. מכאן, שאין בהענקת רישיון ההולכה השני לגורם פרטי כדי להפיג את החשש מהגדלת הריכוזיות הכלל-משקית במתן רישיון ההולכה נשוא ההקצאה שבענייננו.

60. על רקע דברים אלו, התקבל ביום 20 בפברואר 2017 מכתבו של מנכ"ל משרד האנרגיה, מר שאול מרידור, ליו"ר וועדת הריכוזיות, לפיו בכוונת שר האנרגיה בתיאום עם משרד האוצר, להגיש בשבועות הקרובים הצעה להחלטת ממשלה, שעניינה, בין היתר, החלטה על הקמת צינור גז ממערכת נתג"ז אל אזור תמ"א 37 (בלוק צפוני), שיהיה בבעלות ובתפעול של גוף מפקח שאיננו ספק גז או צרכן גז (כנראה נתג"ז).

61. ועדת הריכוזיות סבורה, כי ככל שיתקיימו התנאים המפורטים באותו המכתב, יהיה בכך כדי למנוע את החשש מהגדלת הריכוזיות הכלל-משקית כתוצאה מהקצאה זו.

62. הבטחת חלופות הולכה ראויות עבור המתחרים העתידיים בענף הפקת הגז, באמצעות הפקדת הבעלות והתפעול של רישיון ההולכה השני במכלול הצפוני בידי גורם מפקח, שאינו ספק גז או צרכן גז, צפויה להפחית את החשש מרכישת כוח מיקוח נוסף על-ידי דלק ונובל (או גורם פרטי אחר לו יוענק רישיון ההולכה השני) כתוצאה מקבלת רישיון ההולכה המבוקש.

63. מנימוקים אלו הודיעה הוועדה בהתאם לסעיף 6(ג) לחוק הריכוזיות, כי בהסתמך על האמור במכתבו של מנכ"ל משרד האנרגיה מיום 20 בפברואר 2017 ונוסח טיוטת הרישיון המתוקן, החשש מהגדלת הריכוזיות הכלל-משקית כתוצאה מההקצאה הנדונה יפחת במידה ניכרת ואין מקום למנוע את הענקת הרישיון משיקולים של ריכוזיות כלל-משקית.

<sup>29</sup> עלות מוערכת מתוך התכנית המלאה לפיתוח מערכת ההולכה עד לקיבולת של BCM 21. מתוך התכנית לפיתוח מאגר לווייתן, עמוד 160.

64. יודגש, כי ככל שתנאים אלו – בדבר הקמת מערכת הולכה נוספת במכלול הצפוני בבעלות ובתפעול של גורם מפוקח, שאינו ספק גז או צרכן גז – לא יתקיימו, הרי שיהיה בהקצאה המבוקשת כדי להגדיל את הריכוזיות הכלל-משקית במידה ניכרת ובניגוד להמלצת הוועדה.

בסבוד רב  
מיכל הלפרין  
הממונה על הגבלים עסקיים  
ויו"ר הוועדה לצמצום הריכוזיות

העתקים: מר יואל נווה, כלכלן ראשי, משרד האוצר, חבר ועדה  
פרופ' אבי שמחון, יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה, חבר ועדה  
מר שאול מרידור, מנכ"ל משרד האנרגיה  
עו"ד דרורה ליפשיץ, יועמ"ש משרד האנרגיה  
מר אודי אדירי, סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר  
עו"ד מאיר לוין, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי)