

החלטה לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 בדבר מתן אישור
לפטור מהסדר כובל בין יוניבין ישראל בע"מ; ישראלמקו נגב 2, שותפות מוגבלת;
חברת הנפט לישראל בע"מ; מודיעין אנרגיה - שותפות מוגבלת; ו-Petroleum

Services Holding AS

פתח דבר

מונחת בפניי בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן החוק) להסדר כובל שהצדדים לו הם יוניבין ישראל בע"מ (להלן יוניבין) מצד אחד, לבין ישראלמקו נגב 2, שותפות מוגבלת (להלן ישראלמקו), חברת הנפט לישראל בע"מ (להלן חנ"ל), מודיעין אנרגיה - שותפות מוגבלת (להלן מודיעין) ו-Petroleum Services Holding AS (להלן PSH) מצד שני. עניינו של ההסדר בשותפות בחזקה 1/18 (להלן שמשון או החזקה), בגינה ניתנו שתי החלטות פטור, בשנים 2012 ו-2015.² בקשת הפטור שלפניי הוגשה לאור שינוי בהרכב השותפות, נוכח העברת זכויות ההשתתפות של נפטא חברה ישראלית לנפט בע"מ (להלן נפטא) (ישראלמקו, חנ"ל ונפטא, להלן ביחד קבוצת ישראלמקו) (המהוות כ-21% מהזכויות) ליוניבין.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשווקים הרלוונטיים, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, שוכנעתי כי הכבילות אינן מגבילות את התחרות בחלק ניכר של שוק המושפע מן ההסדר, כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת

¹ החלטה לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל בין ישראלמקו נגב 2 שותפות מוגבלת ומודיעין אנרגיה שותפות מוגבלת (28.08.2012) רשות התחרות 500218; (להלן החלטה משנת 2012). בהחלטה משנת 2012 אושרה חברת מודיעין לרישיון, לצד קבוצת ישראלמקו ו-ATP.

² החלטה לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל בין ישראלמקו נגב 2, שותפות מוגבלת, נפטא חיפושים, שותפות מוגבלת, חנ"ל - ים המלח, שותפות מוגבלת, חנ"ל - חברת הנפט לישראל בע"מ ומודיעין אנרגיה - שותפות מוגבלת לבין AGR Petroleum Services Holdings AS (01.06.2015) רשות התחרות 500799 (להלן החלטה משנת 2015) (החלטה משנת 2012 והחלטה משנת 2015 להלן ביחד החלטות הפטור הקודמות). בהחלטה משנת 2015 אושרה חברת AGR Petroleum Services Holdings AS (להלן AGR).

התחרות או במניעתה, וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלה ראוי ההסדר לפטור לפי סעיף 14 לחוק, בשל הנימוקים שיפורטו להלן.

1. רקע להסדר

ההסדר בין הצדדים נוגע כאמור לחזקת שמשון, אשר מוערך כי בשטחה עשויים להימצא מצבורי גז טבעי, נפט גולמי, או שניהם.

חלק משמעותי מתצרוכת האנרגיה של ישראל מסופק כיום על ידי נפט גולמי ותוצריו, וחשיבותו העיקרית לכלכלה היא בהספקת מקור אנרגיה איכותי לתחבורה ולתעשייה. הנפט המזוקק משמש כחומר גלם למאות חומרי גלם שונים, ובהם בנזין, דיזל, קרוסין, אספלט ומגיבים כימיים שמשמשים לייצור סוגי פלסטיק שונים.

בישראל צורכים מדי יום כ-300 אלף חביות נפט, כאשר רק מיעוט מבוטל מתוכן מופק בארץ. מכיוון שבמרבית המדינות השכנות לישראל מצויים מאגרי נפט עצומים, נעשו מאמצים למציאת נפט בישראל כבר מתחילת ימי המנדט הבריטי, אך הם לא הניבו תוצאות משמעותיות. קידוחי הנפט בישראל החלו בשנת 1953, ובשנת 1955 התגלה לראשונה נפט בשדה חלץ בנגב הצפוני. בשנת 1957 נמצא נפט גם בקידוחים ברור וכוכב שבאותו אזור. בכל שנות קיומו, הניב שדה חלץ 17.2 מיליון חביות, כמות זניחה ביחס לצריכה הלאומית. מאז בוצעו בישראל כ-480 קידוחי נפט וגז ביבשה ובים, שרובם לא הניבו כמויות מסחריות.

חיפושים והפקה של נפט כפופים לרגולציה ענפה ודרישות מחמירות ובכלל זאת קבלת אישורים לביצוע הקידוחים, הקמת תשתית הולכה וחלוקה, דרישות להוכחת יכולות טכניות ופיננסיות ומגבלות מכוח חקיקה סביבתית, תכנון ובניה ועוד. ככלל, חריגה מהוראות חוק הנפט, התשי"ב-1952 (להלן חוק הנפט) או מההוראות הרגולטוריות האחרות עלולה להוביל לשלילת נכס הנפט שהוענק מכוח חוק הנפט.³ בין הגופים הדורשים אישורים לביצוע פעולות הקשורות בנכסי נפט נמנים משרד האנרגיה ויחידת הנפט במנהל אוצרות הטבע, המשרד להגנת הסביבה והוועדה המחוזית לתכנון ובנייה במחוז הרלוונטי.

מצבורי הגז הטבעי אשר התגלו בשנים האחרונות בשטחי המים הכלכליים של מדינת ישראל צמצמו משמעותית את התלות של משק האנרגיה במוצרי נפט לייצור אנרגיה. השימוש בגז טבעי בתהליך הפקת חשמל תפס תאוצה בשנים האחרונות, בין היתר, לאור מהלכי הממשלה לצמצום השימוש בפחם ובמקורות אנרגיה מזהמים אחרים. כיום, הגז הטבעי משמש כמקור אנרגיה מרכזי בשל

³ "נכס נפט" – היתר מוקדם, רישיון או חזקה כהגדרתם בחוק הנפט.

יתרונותיו, המתבטאים בניצולת גבוהה של אנרגיה וזיהום אוויר נמוך יחסית למקורות אנרגיה אחרים. בהתאם לנתונים שבפני, הביקוש לגז טבעי הלך וגבר בעשור האחרון, ועל פי תחזיות שונות הוא צפוי אף לגדול בעתיד.

בעת מתן החלטות הפטור הקודמות בעניין שמשון, מאגר הגז תמר היה מאגר הגז הטבעי היחיד בשטחי המים הכלכליים של מדינת ישראל אשר צפוי היה לספק גז טבעי למשק הישראלי בשנים הבאות, וזאת לאור התרוקנותו של מאגר הגז ים-תטיס.

שוק הגז הטבעי עבר שינוי משמעותי בהשוואה למועד הפטור האחרון שניתן בעניין חזקת שמשון, עם גילויים ופיתוחם של מאגרי גז טבעיים נוספים בשטחי המים הכלכליים של מדינת ישראל. לצד מאגר הגז תמר, התחיל גם מאגר הגז לווייתן לספק גז טבעי לצרכנים בתחילת שנת 2020, ומאגרי הגז כריש ותנין צפויים גם הם לספק גז טבעי לקראת תחילת שנת 2022. מאגרים אלו חתמו על חוזי אספקת גז עתידיים עם לקוחות שונים, באופן אשר הבטיח את מימון פיתוחם. שינוי משמעותי נוסף עשוי לנבוע מטיוטת הצו המוסכם אשר נחתם לאחרונה בין הממונה על התחרות לבין Noble energy Mediterranean Ltd (להלן נובל), לפיו מתחייבת נובל לאפשר לשותפות האחרות במאגר תמר למכור את חלקן בנפרד משאר המחזיקות במאגר.⁴ בכך צפוי לגדול הלכה למעשה מספר המתחרים הפוטנציאליים באספקת גז טבעי.

2. ההסדר והצדדים לו

חזקת שמשון

חזקת שמשון ממוקמת 92 קילומטר מערבית לחופי אשקלון ומשתרעת על שטח של כ-250 ק"מ. ביום 11.3.2015 פורסם על ידי השותפות בשמשון⁵ כי אומדן המשאבים המותנים של גז טבעי עומד על כ-BCM 5.24.⁶ במהלך השנים 2019 ו-2020 בוצע בשטח חזקת שמשון ניתוח ומיפוי של נתונים סיסמיים תלת ממדיים בעומק רב, מתחת למטרות שנבדקו בעבר, אשר בעקבותיו התגלה מבנה נוסף המצביע על התכנות למציאת נפט או גז בכמויות שיצדיקו הפקה מסחרית.⁷ ההערכה המיטבית של סך כמות המשאבים המנובאים במבנה עומדת על כ-BCM 208 גז טבעי או לחלופין כ-905 מיליון

⁴ טיוטת הצו המוסכם פורסמה להערות הציבור. ראו: טיוטת נוסח הצו המוסכם בין הממונה על התחרות לבין: נובל אנרג'י מדיטריניאן לימיטד (31.01.2021) רשות התחרות 501715 (להלן טיוטת הצו המוסכם למכר בנפרד) והיא כפופה לאישור בית הדין לתחרות על מנת שתקבל תוקף מחייב.

⁵ באותה עת, השותפות בשמשון היו קבוצת ישראלמקו, חנ"ל - ים המלח, שותפות מוגבלת, מודיעין ו-ATP Oil & Gas Corp.

⁶ ראו דיווח מידי של ישראלמקו לבורסה לניירות ערך, מיום 11.03.2015, בכתובת:

<https://maya.tase.co.il/reports/details/953604>

⁷ לפי הצדדים לבקשה, הסיכויים למציאת הידרוקרבונים במבנה זה בהיקפים המצדיקים הפקה מסחרית עומדים על 11%-17%.

PSH (לשעבר AGR Petroleum Services Holdings AS) הינה חברה פרטית הרשומה בנורבגיה¹³. החברה מונתה בחודש ינואר 2016 כמפעילה בחזקת שמשון ומחזיקה ב-5% מהזכויות בחזקה. לצד האמור, PSH מחזיקה ב-5% מהזכויות בחזקת ישי, שבה מחזיקים בנוסף נאממאקס אויל אנד גז בע"מ, הזדמנות ישראלית מקורות אנרגיה, שותפות מוגבלת ואדן אנרגיה בע"מ.

ההסדר והבטחות המצויות בו

במסגרת ההסכם בין נפטא ליוניבין, נפטא תעביר את זכויות ההשתתפות¹⁴ שלה בחזקת שמשון (21.12%) ליוניבין. לפיכך, בעקבות ההסכם מבנה ההחזקות בשמשון יהיה כדלקמן: ישראלמקו (52.77%), יוניבין (21.12%), חנ"ל (10.55%), מודיעין אנרגיה (10.55%) ו-PSH (5%).

3. השפעת ההסדר על התחרות

חברתם של רוב הגופים המהווים צד להסדר שבפניי אושרה על ידי קודמי עוד בשנים 2012¹⁵ ו-2015¹⁶. במקרה דנן השאלה המרכזית העומדת לבחינה היא האם כניסתה של יוניבין בשותפה בחזקת שמשון במקום נפטא יוצרת חששות תחרותיים שלא היו קיימים קודם לכן.

ההסדר הנוביל שלפניי נובע מחברת הצדדים לו, אשר מחזיקים במקביל בזכויות בנכסי נפט אחרים. לאור מורכבות הפעילות בתחום חיפוש והפקת דלקים פוסיליים, הסיכונים הרבים וההשקעות אשר הוא טומן בחובו, נוהגים השחקנים בו לפזר את השקעותיהם בנכסי נפט שונים, וכן לשתף פעולה עם שחקנים אחרים במסגרת אותם נכסי הנפט. לפיכך, נראה כי המיזם המשותף העומד בפניי משמש כמסגרת לנשיאה משותפת בסיכונים ובפוטנציאל הרווח הטמונים בפעילות המשותפת, ועיקרו אינו בהפחתת התחרות או במניעתה. גם יציאתה של נפטא וכניסתה של יוניבין במקומה אינם משנים את הרציונל שבבסיס חברתם של הצדדים במיזם דנן כמפורט לעיל.

רכישת הזכויות בשמשון על ידי קבוצת יוניבין עשויה, לכאורה, להעלות מספר חששות תחרותיים, זאת משום שקבוצת יוניבין היא בעלת פוטנציאל לאספקת גז טבעי או נפט בעתיד. להלן יוצגו החששות התחרותיים שעלולים לקום בעקבות ההסדר:

א. כוח שוק – קבוצת יוניבין צפויה כאמור לרכוש כ-21% מהזכויות בחזקת שמשון, בעוד היא מחזיקה במקביל בזכויות השתתפות ברישיונות אופק חדש ויהל חדש, אשר בשטחם עשוי

¹³ החברה מוחזקת בשרשור על ידי מר Sverre Skogen.

¹⁴ החברה מחזיקה בנאמנות ב-21.12% מהזכויות בחזקת שמשון עבור בעלי הזכויות ביחידות השתתפות בנפטא חיפושים, שותפות מוגבלת (מחוסלת מרצון) וביחידות השתתפות בחנ"ל ים המלח, שותפות מוגבלת (מחוסלת מרצון).

¹⁵ החלטה משנת 2012, לעיל ה"ש 1.

¹⁶ החלטה משנת 2015, לעיל ה"ש 2.

להימצא גם כן גז טבעי או נפט. לפיכך, ההחזקה של נכסי נפט במקביל, בפרט ככל שאלו יפותחו לכדי מאגרים מניבים, עשויה להקנות לקבוצת יוניבין כוח שוק באספקת גז טבעי או נפט. יש להדגיש כי גז טבעי ונפט גולמי אינם מהווים תחליפים קרובים זה לזה ולכן יצירת כוח שוק בתחום אחד, אינה יוצרת בהכרח כוח שוק בתחום השני.

ב. שולחן משותף – רכישת הזכויות בחזקת שמשון על ידי קבוצת יוניבין יוצרת זיקה חדשה בינה לבין המחזיקות האחרות בחזקה, באופן שעשוי להקים שולחן משותף, אשר ישפיע על פעילות הצדדים בנכסים אחרים שברשותם, ובפרט בתחומי הנפט והגז. בין היתר, שולחן משותף זה עשוי לצנן את תמריציה של קבוצת יוניבין לפתח את רישיונות אופק חדש ויהל חדש ולהתחרות באמצעותם, או לחלופין לצנן את תמריציה לפתח את חזקת שמשון ולהתחרות באמצעותה. כמו כן, קיומו של השולחן המשותף עשוי להוות כר פורה להחלפת מידע ולקיבוע שיווי משקל על-תחרותי בעתיד, זאת גם אם אין לקבוצת יוניבין יכולת מוחלטת להשפיע על ההתנהלות והתנאים המסחריים על פי הסכם שיתוף הפעולה בין המחזיקים בכל אחד מנכסי הנפט שבהם היא מחזיקה. דוגמה בולטת לכך היא השולחן המשותף אשר צפוי להיווצר במסגרת חזקת שמשון בין קבוצת יוניבין – אשר מחזיקה בזכויות ברישיונות אופק חדש ויהל חדש – לבין ישראלמקו – המחזיקה בזכויות במאגר תמר.

על אף האמור לעיל, החששות התחרותיים שעשויים היו לעלות בעקבות החבירה מופגים מהסיבות שלהלן:

א. כוח שוק – ככל שימצאו הן בחזקת שמשון והן בשטחי רישיונות אופק חדש או יהל חדש תגליות נפט גולמי אזי השוק שעשוי להיות מושפע מההסדר הכובל הוא שוק הנפט הגולמי. שוק זה מבוסס בעיקרו על יבוא, שבו קיימת תחרות גלובלית משמעותית. הנפט הגולמי הוא "commodity" קל יחסית לשינוע, והוא ניתן לרכישה ולמכירה בהיקף כמעט בלתי מוגבל בשוק הבינלאומי על בסיס מחיר הנפט העולמי באותה עת. הלקוחות המשמעותיים בארץ של נפט גולמי הם בתי הזיקוק, אשר מייבאים את כל כמויות הנפט הנדרשות שלהם, ולפיכך הם אינם תלויים בספק מקומי, גם אם הוא יהיה ספק מקומי יחיד.

ככל שימצאו הן בחזקת שמשון והן בשטחי רישיונות אופק חדש ויהל חדש תגליות גז טבעי, אזי השוק הרלוונטי הוא שוק הגז הטבעי. כאמור, בתחום זה פועלים כיום שני מאגרי גז משמעותיים: תמר ולווייתן, כאשר לצדם מאגרי כריש ותנין בבעלות אנרג'יאן, הצפויים להתחיל לספק גז למשק הישראלי בתחילת שנת 2022.¹⁷ אם כן, כניסה לשוק של מאגר

¹⁷ עם זאת, אנרג'יאן מכרה את מרבית הגז המצוי במאגריה ולפיכך יכולתה להתקשר בהסכמי גז חדשים, ובכך להוות תחרות לתמר ולווייתן, מצומצמת. ראו: <https://maya.tase.co.il/reports/details/1339688>

מתחרה נוסף, אחד או יותר, עשויה להגדיל את מספר הספקים הפוטנציאליים העומדים בפני צרכני הגז הטבעי ובכך לשפר את המצב התחרותי במשק הגז הישראלי. בפרט, גם אם יימצא גז טבעי הן בחזקת שמשון והן באופק חדש ויהל חדש הרי שעל פי התחזיות, כמויות הגז הטבעי שעשויות להתגלות שם אינן משמעותיות ולפיכך אינן צפויות להשפיע על השוק באופן משמעותי. בנוסף לכך, קיומו של מאגר תמר והצפי למכירה בנפרד במאגר;¹⁸ קיומו של מאגר לווייתן; וכניסתם של מאגרי כריש ותנין – צפויים גם הם להפיג את החשש שקבוצת יוניבין תחזיק בכוח שוק בשוק הגז הטבעי. כמו כן, יש להדגיש כי קבוצת יוניבין תחזיק בכ-21% בחזקת שמשון ו-45% ברישיונות אופק חדש ויהל חדש ולפיכך יכולתה להשפיע על המתרחש בנכסי נפט אלו מוגבלת. משכך, ההסדר אינו צפוי להעניק למי מהצדדים כוח שוק בתחום הגז הטבעי או הנפט הגולמי.

ב. שולחן משותף – נוכח קיומם של מתחרים נוספים, הן בתחום הנפט (באמצעות יבוא), והן בתחום הגז הטבעי, ונוכח העדר נכסי נפט מניבים בבעלות קבוצת יוניבין, הרי שיש לה תמריץ לפתח כמה שיותר מאגרים ולהתחרות באמצעותם. בפרט, בכל הנוגע לגז טבעי, כניסת קבוצת יוניבין והפחתת חלקה של קבוצת ישראלמקו (עקב יציאת נפטא הקשורה אליה), המחזיקה כאמור בזכויות במאגר תמר, צפויה להשפיע לחיוב על מערך התמריצים התחרותיים הנוגעים לחזקת שמשון. כמו כן, בכל הנוגע לנפט גולמי, הרי שהתחרות הגלובלית מפחיתה גם היא את היכולת של הצדדים לשולחן המשותף להשפיע באופן משמעותי על התחרות המקומית באמצעות נכסי הנפט האחרים שלהם, ככל שאלו אכן יהיו מניבים. בכך, יש כדי להפיג גם כן את החשש התחרותי שעשוי לעלות מיצירת שולחן משותף.

מכל האמור לעיל עולה שההסדר אינו מגביל את התחרות בחלק ניכר של השווקים הרלוונטיים ואין בו כדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשווקים אלו. לפיכך, לאחר שבחנתי את השינוי בהרכב ההחזקות מושא הבקשה שבפניי, ועל בסיס הנימוקים שפורטו לעיל, מצאתי לנכון להעניק את הפטור המבוקש ללא תנאים.

החלטה זו מחליפה את ההחלטות הפטור הקודמות בעניין חזקת שמשון,¹⁹ ומכאן שהתנאים שניתנו בהחלטות הפטור הקודמות אינם בתוקף יותר.

לעניין התנאים שנקבעו בעבר בהחלטות הפטור הקודמות בעניין חזקת שמשון, אציין כי בהחלטת הפטור משנת 2012²⁰ נקבעו תנאים המתייחסים לזכויות שהחזיקה בעבר מודיעין ברישיונות שרה

¹⁸ בהתאם לטיוטת הצו המוסכם למכר בנפרד בתמר, ככל שזה יאושר על ידי בית הדין לתחרות.

¹⁹ לעיל, ה"ש 2.

²⁰ החלטה משנת 2012, לעיל ה"ש 1.

ומירה, זכויות שבהן היא אינה מחזיקה כיום. לפיכך, תנאים אלו אינם נדרשים עוד. בהחלטת הפטור משנת 2015²¹ נקבעו תנאים העוסקים בהעברות מידע בין השותפים. בהחלטה זו לא מצאתי צורך לחזור ולקבוע תנאים דומים, מאחר שאין בהחלטה זו כדי לאשר חריגה ממה שאושר בה במפורש ומאחר שממילא כל העברת מידע בין מתחרים או מתחרים פוטנציאליים עשויה בנסיבות מסוימות להוות הסדר כובל, ואין בהצבתם או באי-הצבתם של תנאים לעניין זה במסגרת החלטה זו, כדי לגרוע מכך.

4. סוף דבר

לאחר שנועצתי עם הוועדה לפטורים ולמיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ולהעניק את הפטור המבוקש. החלטתי זו נתונה לערר בפני בית הדין לתחרות על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור, בהתאם לסעיף 15(א) לחוק.

מיכל הלפרין
הממונה על התחרות

ירושלים, א' ניסן תשפ"א

14 מרץ, 2021

²¹ החלטה משנת 2015, לעיל ה"ש 2.