



רשות ההגבלים העסקיים

החלטה על מתן פטור מאישור בית הדין להסדר כובל

פרויקט הגז הטבעי

מבוא

1. ביום 9.9.1996 הגיעה לרשות ההגבלים העסקיים בקשה לפטור מאישור הסדר כובל, כאמור בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח – 1988 (להלן: "חוק ההגבלים").
2. הצדדים להסדר המבקשים את הפטור הן, כלשון בקשת הפטור, חמש 'חברות גדולות' המבקשות לחבור יחדיו ולהקים מיזם משותף - קונסורציום - אשר יפעל לרכישת גז טבעי ממצרים, להקמת מערך התשתית הנדרש לצורך כך ואספקת הגז הטבעי לחברות השותפות במיזם ובכלל.
3. ההסדר נשוא הבקשה הינו הסדר כתוב המכונן את המיזם המשותף, ואשר בא לידי ביטוי בתזכיר החברה המשותפת ותקנונה. הקמת המיזם נועדה הן לייעל ולפשט את ההתקשרות עם המצרים, ספקי הגז, והן להקל ולהביא לכדי ביצוע את הקמת התשתית הנדרשת להקמת משק גז טבעי בישראל. המדובר בפרויקט תשתית מן המעלה הראשונה, המחייב השקעות הון ניכרות, רמת מומחיות גבוהה, יכולת התקשרות בהסכמים ארוכי טווח והשתלבות במערך תכנון מקורות האנרגיה של המשק.
4. לאחר שבקשת הפטור נבדקה, ולאחר שנועצנו בעניין עם משרד האנרגיה והתשתית, מסקנתנו היא כי ההסדר מגביל באופן לא משמעותי את התחרות בענף האנרגיה ככלל, ובענף אנרגיית הגז בפרט והכל בשים לב למצב העובדתי הקיים עובר להתקשרות במיזם ולנסיבותיו המיוחדות של המקרה דנן. על כן ראוי ליתן למבקשות, בכפוף לתנאים שיפורטו להלן, פטור מאישור ההסדר בבית הדין להגבלים עסקיים, כאמור בסעיף 14 לחוק ההגבלים.

רקע עובדתי

5. זה מספר שנים תופס הגז הטבעי מקום הולך וגדל כמקור אנרגיה חלופי בעל יתרונות רבים, כשהבולטים שבהם מחירו הזול ופגיעתו המעטה בסביבה. עם שינויי הזמן ושיפור יחסי החוץ של ישראל עם מדינות האזור עלתה האפשרות לרכישת גז טבעי ממדינות אלה. המגעים המתקדמים והממשיים ביותר הם עם המצרים, אשר מזה כשלוש שנים דנים עימם בנושא מכירת גז טבעי לישראל.
6. לריכוזו של נושא זה הוקמה מנהלת הגז הטבעי, יחידה של משרד האנרגיה והתשתית, כיום משרד התשתיות הלאומיות, שתפקידה לפעול לתכנון וליישום כולל של פרויקט הגז.

7. משק האנרגיה הישראלי ניזון כיום משני מקורות - נפט גלמי (על מוצריו השונים) ופחם. צריכת האנרגיה במשק נחלקת בעיקרה בין שלושה צרכנים עיקריים - חברת החשמל (אשר צורכת פחם ומוצרי נפט), התעשייה והתחבורה (אשר צורכות שתייהן מוצרי נפט). צריכת האנרגיה בישראל עומדת כיום על 15.3 מליון שווה ערך טון נפט (להלן: שעט"ן). צרכנית האנרגיה הגדולה מכולם היא חברת החשמל, אשר חלקה בביקוש הכולל עומד על 50%-70%; אחריה ניצבות התעשיות (בהן התעשייה הכבדה והפטרוכימית אשר חלקה בביקוש עומד על 30%-15%) ואילו חלקה של הצריכה הביתית עומד על כ- 5% בלבד.

8. הגז הטבעי משמש כמקור אנרגיה חלופי המועדף על פני מקורות האנרגיה האחרים בשל שורה של יתרונות גלומים בו, בהם:

א. היתרון הכלכלי - עלות השימוש בגז עשויה להגיע אך כדי מחצית מעלות השימוש באמצעים אחרים (במיוחד בולט הדבר בעלויות הכרוכות בהפקת החשמל שם עלות ההפקה מפחם בתוספת עלות טיהור האוויר הנדרשת בהליך זה הינה כפולה מזו שבגז).

ב. היתרון בשמירה על איכות הסביבה - השימוש בגז הטבעי אינו כרוך בפליטת גזים רעילים ולפיכך ידידותי יותר לסביבה.

ג. היתרון התפעולי - השימוש בגז הטבעי, להבדיל מהשימוש בפחם, אינו מצריך כמות גדולה של מי קירור, והינו חסכוני בשטח הנדרש להקמת תחנת כח. כך תחנות כח המופעלות בגז מאפשרות גמישות רבה יותר בבחירת אתר ההקמה.

אל מול יתרונות אלה עומדים מספר חסרונות, הבולטים שבהם:

א. עלות הקמת תשתית מתאימה - כיום אין בישראל מערך גז טבעי, הקמת תשתית למערך הגז כרוכה בעלויות רבות, ההשקעה גבוהה במיוחד כאשר מבקשים להקימה יש מאין.

ב. ההתקשרות המקובלת בענף הגז - בשל אופי ההשקעה הנדרש בענף הגז מקובל כי ההתקשרויות הן לפרקי זמן ארוכים יחסית ונושאות אופי קשיח (החוזים המקובלים הם מסוג 'קח או שלם' - take or pay). מקור הנחזה היום לכדאי, עשוי להימצא יקר עד מאד באופן יחסי למקור זמין של יום המחרת. קל וחומר, שעה שמדובר במפה משתנה של יחסי ישראל עם המדינות השכנות מפיקות הגז.

שיקולים אלה הם העומדים לשקלול בעת קבלת ההחלטה להקים מערך גז טבעי בישראל.

9. בתקופה האחרונה עלו מספר הצעות לאספקת גז טבעי, כאשר לטענת מנהלת הגז הטבעי, המעשית מכולן היא זו של חברת E.T.G.C המצרית (Egypt Trans Gas Company). המגעים עם המצרים מתנהלים זה כשלוש שנים וכיום עומדים בפני מימוש ההתקשרות. במצרים מרוכז נושא הגז בידיה של חברת E.T.G.C. המהווה מונופול בתחומה ומספקת את כל הגז המצרי. בהתאם לבקשת המצרים, וכפי שמתבקש משיקולי יעילות, הוסכם כי המו"מ בדבר ההתקשרות ינוהל בידי גורם יחיד גם מן הצד הישראלי.

10. משהוחלט על הקמת גוף יחיד שירכז את המו"מ עם המצרים החל משרד האנרגיה והתשתית, לאחר בחינת הנושא על השלכותיו, בהליך איתור ובחירת 'לקוחות גדולים' אשר

ישותפו במו"מ עם E.T.G.C. לרכישת הגז הטבעי. כפי שפורסם, 'לקוח גדול' הינו אחד משניים - חברה העוסקת בתעשייה ואשר מתחייבת לרכוש כמות מינימום של 0.15 B.C.M בשנה ומתקשרת בחוזה רכישה מסוג 'קח או שלם' למשך 8 שנים; או חברה העוסקת ביצור חשמל להפצה אשר מתחייבת לרכוש כמות מינימום של 1.5 B.C.M בשנה ומתקשרת בחוזה מסוג 'קח או שלם' למשך שנים. 15

בסיומו של ההליך אותרו 5 קניינים אשר ענו על ההגדרה של 'לקוח גדול' ואשר שולבו במו"מ. הקניינים הם: חברת החשמל לישראל, אנרגיית המזה"ת (משא"ב), מפעלי ים המלח, בתי זיקוק לנפט, חיפה כימיקלים.

11. כעת מבקשים חמשת הלקוחות הגדולים להקים מיזם משותף, אשר יפעל להקמת מערך הגז בישראל והתקשרות עם המצרים. מיזם זה יהווה את קורת הגג לשיתוף הפעולה בין החברות, הלקוחות הגדולים, בכל הקשור לפרוייקט הגז הטבעי, ובו בלבד. כך, תעשה במשותף ההשקעה הגדולה בתשתית ובמערך ההקמה של משק הגז בישראל; וכך גם ימוסד ויעוגן תיאום הפעולה בין החברות ככל הנוגע למדיניות המו"מ, הן עם המצרים והן כלפי פנים, והכל תחת המטרייה של רשות המדינה שהיא מנהלת הגז הטבעי. מיזם משותף מסוג זה, שהוא בבחינת הסדר כובל, עריכתו מותרת רק אם בא עליו אישור בית הדין להגבלים עסקיים או אם בא עליו פטור מרישום הסדר כובל¹.

על רקע זה פנו חמשת הקניינים הגדולים בבקשה כי הממונה יפטור אותם מהצורך באישור ביה"ד להגבלים עסקיים, כמתחייב בחוק.

הטעמים למתן הפטור

12. כפי שתואר לעיל, הגז הטבעי הינו מקור אנרגיה בעל יתרונות רבים, ואלמלא הקושי הבסיסי הנעוץ בהיותו מדינה שלא נתברכה בגז טבעי וייבואו של הגז מחייב גם השקעות הון ניכרות וגם תנאים גיאוגרפיים-פוליטיים הכרחיים, זה מכבר היה משק האנרגיה הישראלי מנצל מקור אנרגיה חשוב זה. עוד עולה מתמונת המצב כיום שהקמת מערך גז טבעי בישראל כרוכה בהשקעה כספית גדולה מאוד. בדיקות מוקדמות שערכו מומחים העלו, שהשקעה בהיקף הנדרש להקמתו של מערך הגז, תהא בת ביצוע באחת משתי דרכים - השקעה ממשלתית או השקעה פרטית ע"י מספר גופים במשותף. מאחר והקמת המערך ע"י הממשלה אינה עולה בקנה אחד עם מדיניות הממשלה, נותר המיזם המשותף הדרך המועדפת לביצוע הפרוייקט².

13. מהמיזם הנדון עשויים לצמוח יתרונות נוספים - כנזכר לעיל, E.T.G.C. הינה מונופול, וכלל הפעילות בתחום הגז הטבעי במצרים מרוכז בידיה. התארגנות של גוף יחיד אשר יפעל מול

1.

¹ השווה: *Antitrust Law Developments (Third)* pa. 95 (1992, 1995 Supp.) המציין כי "Joint ventures, and particularly the collateral restraints associated with their operation, are often challenged as unlawful horizontal restraints of trade" ; וכן ר' פס"ד *U.S. v. Penn-Olin Chemical Company* (1964) 378 u.s. p.158.

² נעיר כי חברת החשמל לישראל גילתה עניין, ואולי אף יכולת, לבצע פרוייקט דומה בהיקפו, אולם מטעמים מובנים נמנעה הממשלה מלהפקיד תחום זה באופן בלעדי בידי מונופול חזק בלאו הכי.

המצרים ייעל את המו"מ ויקל על קבלת ההחלטות בנושא. כוח הקניה של קונה יחיד ומאוגד גדול יותר מזה של מספר קונים קטנים המתחרים זה בזה. בדרך זו גם ניתן יהיה לצמצם את יכולת החברה המוכרת להפלות בין קונים בודדים. קונה יחיד וחזק ישיג ביתר קלות מחירים נוחים יותר ברכישת הגז.

14. נוסף על החשיבות הרבה שבהקמתו של מערך הגז, והיות המיזם מהווה את הדרך היעילה והמומלצת לכך³, יש לוודא כי אין בהתקשרות במיזם המשותף כדי לפגוע בתחרות במשק בצורה משמעותית. בדיקה מעלה כי הפגיעה בתחרותיות במשק אינה משמעותית, וזאת על אף החיסרון הבולט שבטיב ההתקשרות ואופיה ארוך הטווח (כמקובל בענף וכמתבקש מהיקף ההשקעה בתשתית המתאימה). המסקנה כי ההתקשרות אינה פוגעת בתחרותיות שבמשק פגיעה משמעותית עולה הן מבחינת מבנה המיזם, והן מבחינה של המתחרים הפוטנציאליים בענף והיחסים העתידיים של המיזם איתם. כך-

15. מבנה המיזם : עקרונות ההפעלה של המיזם, כפי שהוצגו בפנינו, מבטיחים שלא תהיה אפליית מחירים בין צרכני הגז, הן הצרכנים הגדולים הרוכשים את הגז מהספק והן הצרכנים הקטנים הקונים את הגז מחברות החלוקה; כך גם מובטח כי לא תהיה אפליה או העדפה במתן השירות; העקרונות מבטיחים אפשרות לכל 'צרכן גדול' בהווה ובעתיד להצטרף כצד למיזם בתנאי כניסה זהים לאלו החלים על החברים הראשונים; ועוד.

16. מבנה הענף : בתיאור ענף הגז הטבעי ניתן להתייחס לשלושה ענפי משנה, בהתאם לשלוש רמות הצריכה של הגז: לקוחות גדולים - צרכני הגז הגדולים אשר ירכשו את הגז מן המצרים עבור שימושם הם; חברת ההפצה (בעתיד אפשר ויהיה מקום ליותר מחברת הפצה אחת) - תחשב גם היא לצרכן גדול ותרכוש את הגז ישירות מן המצרים; צרכנים קטנים - ירכשו את הגז מחברת ההפצה.

כפי שזכר לעיל, עקרונות ההפעלה של המיזם מבטיחים את צירופם של לקוחות גדולים נוספים, באותם תנאי כניסה התחלתיים, ופעולה תוך מניעת אפליה בין הקניינים השונים. באם ישמרו עקרונות ההפעלה אשר הוצגו בפנינו, ועל כך יש להקפיד, דומה כי לא צפויה פגיעה בתחרותיות בענף זה של הגז.

לעניין חברת הפצת הגז, אשר תצטרף למיזם בבוא העת, זו עתידה לפעול בהתאם להוראות חוק משק הגז הטבעי. טיוטת החוק כפי שהוצגה בפנינו כוללת הוראות המסדירות את פעילות החברה, ומפקחות על מכירת הגז והפצתו, תוך הקפדה על שמירת התחרות, מניעת אפליה ופיקוח על המחירים.

17. באופן זה, ובאם ישמרו הוראות ועקרונות ההפעלה כפי שהוצגו בפנינו, ניתן להעריך שלא תיפגע התחרות בענף הגז על רבדיו השונים, ללא ניצול כח השוק לרעה ע"י מי מן הגורמים המעורבים במיזם המשותף, בהווה או בעתיד. ודוק, השותפים למיזם, אינם רשאים על פי דין לתאם אורחותיהם העסקיות בתחומים שאינם בתחום הגז הטבעי.

1.

³ הנושא נבחן על ידי מומחים בינלאומיים אשר בדקו את כדאיות החדרת הגז הטבעי כמקור אנרגיה חלופי; את המלצותיהם העבירו המומחים למנהלת הגז, ר' למשל דו"ח סופרא גז.

סוף דבר

18. בנסיבות אלה הגעתי לכלל החלטה כי הסכם ההתקשרות בין המבקשות, המעוניינות בעיגון ההתקשרות בניהן בדרך של מיזם משותף להקמתו של מערך הגז הטבעי בישראל, הינו בבחינת הסדר כובל הנופל מבחינת היקף השפעתו בגדר הוראת סעיף 14 לחוק ההגבלים, וכי מוצדק להיענות לבקשת החברות ולפטור הסדר זה מאישור בית הדין להגבלים עסקיים.

19. פטור זה כפוף לכך שעקרונות ההפעלה העתידיים, כמו גם הוראות חוק הגז הטבעי, כפי שהוצגו בפנינו אכן ימומשו בפועל, והפעילות של משק הגז הטבעי בישראל תהא כפופה להוראות המבטיחות מניעת אפליה ושמירה על משק תחרותי:

א. תזכיר ותקנון החברה שתוקם במסגרת המיזם יכללו הוראות המבטיחות את התחרות בין הלקוחות הגדולים ומונעות אפליה אפשרית.

ב. ההפצה לצרכנים הקטנים תהיה פתוחה לתחרות, ולא תוגבל למפיץ יחיד.

ג. מחיר הגז לצרכן הקטן יהיה מפוקח.

20. החלטתי זו נתונה לערר בפני בית הדין להגבלים עסקיים על ידי ארגון צרכנים, איגוד עסקי או כל הרואה עצמו נפגע מההסדר עליו ניתן הפטור. כמו כן, תיבחן החלטה זו על ידי במקרה של שינוי נסיבות מהותי, או במידה שיוצג בפני מידע אשר לא הובע לידיעתי ואשר יש בו כדי להשליך על הבקשה המאושרת בזאת.

21. נוכח אופיו ארוך הטווח של ההסדר, לא ראיתי לנכון להגביל את משך התקופה שבה יעמוד הפטור בעינו.

ד"ר יורם טורבוביץ

הממונה על ההגבלים העסקיים

ניתן היום, בירושלים
יום שלישי, כ"ה תשרי, תשנ"ז
8 אוקטובר, 1996