

## נימוקים להחלטה המשלימה בדבר אישור מיזוג בתנאים בין EMG ל-EMED

### רקע

ביולי 2019 אישרה הממונה על התחרות בתנאים את המיזוג בין חברת East Mediterranean S.A.E. (להלן **EMG**) המחזיקה בצינור להולכת גז טבעי בקו אל עריש-אשקלון (להלן **צינור EMG**) לבין חברת EMED Pipeline B.V. (להלן **EMED**). עסקת המיזוג כללה רכישת בעלות חלקית ב-EMG על ידי EMED, וכן מתן זכויות חכירה וניהול ל-EMED בצינור EMG למשך עשר שנים, עם אפשרות הארכה לעשר שנים נוספות (להלן **הסכם ההפעלה**). חברת EMED מוחזקת, במישרין או בעקיפין, על ידי חברות מצריות (50%), דלק קידוחים (כיום ניו מד אנרג'י, להלן **ניו מד**) (25%) ו-Noble Energy Mediterranean (כיום Chevron Mediterranean, להלן **שברון**) (25%). ניו מד ושברון פועלות בתחום אספקת הגז הטבעי בישראל. שברון מפעילה ובעלת זכויות במאגרי הגז תמר ולוויתן, וניו מד בעלת זכויות במאגר לווייתן. צינור EMG שימש להזרמת גז ממצרים לישראל עד שנת 2012, אז הופסקה הזרמת הגז בצינור ולא חודשה עד לאחר המיזוג ובהשקעה של משאבים ניכרים.

המיזוג הינו מיזוג אנכי, ובחינתו לא העלתה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות, לבטח לא בטווח הזמן הנראה לעין. כך, לא עלה חשש מפני חסימת מתחרים פוטנציאליים ממצרים לניו מד ושברון בשוק אספקת הגז הטבעי בישראל, ולא נמצא כי המיזוג יוצר חסם כניסה ממשי לשוק האספקה עבור מתחרים פוטנציאליים השוקלים פיתוח מאגרים במטרה לספק גז בישראל. זאת, בין היתר, מאחר שמצרים צפויה הייתה לסבול ממחסור בגז טבעי בטווח זמן נראה לעין, ולא היה קיים גורם מצרי, אף לא פוטנציאלי, בעל רצון או יכולת לייצא גז לישראל. כן, נמצא כי צינור EMG, שעד המיזוג לא היה שמיש ושעלות השמשות עמדה על סדר גודל דומה לעלות הקמת צינור חדש, אינו תשתית הכרחית לפעילות בשוק, וכן כי ישנן חלופות ייצוא נוספות העומדות בפני מאגרים קיימים ופוטנציאליים. עם זאת, לנוכח חוסר הוודאות המאפיין את תחום הגז הטבעי בישראל וחשיבותו האסטרטגית, נקבעו תנאים שנועדו להתמודד עם האפשרות שחשש זה יתפתח בעתיד הרחוק.

הממונה קבעה, אפוא, שלושה תנאים:

א. הצדדים למיזוג לא יסרבו לבקשה להחלפת גז ויספקו גז טבעי ללקוח בישראל

שחתם על חוזה אספקת גז עם ספק במצרים (להלן **תנאי החלפת הגז**);

ב. הצדדים לא יסרבו לספק שירותי הולכה בצינור EMG לגורם אחר המעוניין לקבל

שירותי הולכה בצינור, עד להיקף הקיבולת הפנויה (להלן **תנאי הגישה החופשית**);

ג. EMED לא תממש את אופציית ההארכה בהסכם ההפעלה ללא קבלת אישור מראש

מהממונה (להלן **תנאי מימוש האופציה**).

תנאי החלפת הגז נועד לאפשר תחרות באספקת גז טבעי לשוק המקומי מצד ספקי גז

במצרים, באופן מיידי ובעלות נמוכה, שכן הוא מאפשר לספקים מצריים להיכנס לשוק מבלי

שיצטרכו להקים תשתית הולכה או להתקשר בחוזה עם בעל תשתית הולכה.

תנאי הגישה החופשית נועד להבטיח שהצינור לא יעמוד ריק ויוכל לשמש גם ספקי גז אחרים

ככל שניו מד ושברון לא יעשו שימוש במלוא קיבולת הצינור, למשל במידה שההסכמים של

תמר ולוויתן ליצוא גז מישראל לא יצאו לפועל.

תנאי מימוש האופציה נועד לאפשר לממונה על התחרות לבחון בשנית את השלכות המיזוג

בחלוף תקופה, בהתאם לתמונה התחרותית העדכנית. כאמור, המיזוג לא העלה חשש סביר

לפגיעה משמעותית בתחרות, אך התנאי נועד להתמודד עם האפשרות שחשש כאמור יתפתח

במבט צופה פני עתיד. כמו כן, התנאי משמש תמריץ נוסף על סנקציית האכיפה, במקרה

של אי עמידת הצדדים ביתר התנאים.

לאחר אישור המיזוג בתנאים<sup>1</sup>, הגישו לובי 99 בע"מ (חל"צ) ועמותת הצלחה (ע"ר) ערר

לבית הדין לתחרות. בית הדין קיבל את עמדת הממונה על התחרות, לפיה המיזוג אינו מעלה

חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות, וקבע: "ניתן לסכם כי לא עלה בידי העוררות

---

<sup>1</sup> להחלטת הממונה באתר רשות התחרות: <https://www.gov.il/he/pages/decisionso37056>

להרורות כו המוזוג מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתכרות. למסקנה זו מגיע בית הדין לאחר בחינת הסוגיות העיקריות שבמחלוקת בין הצדדים כדלקמן:

א. עסקינן במוזוג אנכי, אשר בדרך כלל אינו מעורר חשש לפגיעה משמעותית בתכרות, להבדיל ממוזוג אופקי.

ב. עמדת העוררות בדבר הפגיעה בתכרות כתוצאה מן המוזוג מבוססת על ההנחה כי אלמלא המוזוג, היה צינור EMG מופעל על ידי צד שלישי, הנחה שלא הונחה תשתית עובדתית התומכת בה, בין היתר, לאור השקעות ענק שהיו נדרשות כדי להפוך את כיוון הזרימה בצינור ולנוכח הדרישה המצרית בדבר פתרון הבורריות שהסתיימו לטובת EMG ובעלי מניותיה ולחובת ממשלת מצרים בסכום עתק העולה על 1.5 מיליארד דולר.

ג. לפי הערכות של גופים בינלאומיים אין תחזית המצביעה על עודף גז טבעי במצרים במיוחד כאשר לוקחים בחשבון את צרכי מתקני ההנזלה המצריים ועל כן, המוזוג אינו מעלה חשש סביר לדחיקת מתכרים המבקשים לייבא גז טבעי לישראל ממצרים.

ד. לגבי החשש כי המוזוג יוביל לחסימת ייצוא גז מישראל למצרים וכתוצאה מכך, יירתעו מתכרים פוטנציאליים מחיפוש מאגרי גז חדשים בישראל, להם פוטנציאל תכרותי בניו מד ובשברון, מדובר בטענה שאינה מבססת באופן סביר חשש תכרותי בין היתר, לאור השימוש בצינור AGP להזרמת גז טבעי מישראל למצרים דרך ירדן ולאור הקמת צינור הולכה חדש שסביר שיהיה פעיל ושימש עד למציאת מאגרי גז חדשים בישראל ופיתוחם.

ה. הבעלות החלקית של ניו מד ובשברון ב-EMG מעלה חשש לקיומה של זכות וטו ולרכישת שליטה בצינור EMG, שאינה מוגבלת לתקופת הסכם ההפעלה (CLOA). חשש זה מוחלש במידת מה עקב הדומיננטיות של ממשלת מצרים, הן כתוצאה מכך שחברות ממשלתיות מצריות הינן בעלות מניות ב-EMG ולהן אין תמריץ לשתף

פעולה עם ניו מד ושברון לחסום תחרות בישראל והן כתוצאה מן העובדה שממשלת

מצרים היא הרוכש הסופי של הגז הטבעי המיוצא מישראל לחברת דולפינוס<sup>2</sup>.

יחד עם זאת, הורה בית הדין לתחרות לממונה לבחון מחדש את התנאים ולקבל החלטה משלימה, בין היתר בעקבות טענות חדשות שהעוררות העלו במהלך ההליך המשפטי, ותוך שהוא מציין כי "מתקבל הרושם כי העוררות הגישו ערר ללא כל ביסוס ראיתי. הן הסתמכו על כך שבמהלך הזמן יוכלו לתקן ולשפר את טענותיהן תוך כדי שהן טענו טיעון מתפתח לגבי השוק הרלוונטי בו עסקינן"<sup>3</sup>. כך, רק בשלב מאוחר של ההליך המשפטי הועלו טענות בדבר הבעלות החלקית של ניו מד ושברון בצינור EMG, ובנוגע לתנאי מימוש האופציה. בית הדין החזיר את בחינת התנאים לממונה, בין היתר לנוכח העובדה שהטענות הועלו בשלב מאוחר של ההליך המשפטי מבלי שמוצה הדיון בהן, ובלא שהוצעו מצד העוררות הצעות חלופיות העונות על החששות שהעלו<sup>4</sup>.

הממונה נתבקשה לבחון שינוי אפשרי בתנאי הגישה החופשית, באופן שיבטיח הקצאת מקום פנוי ליצואנים נוספים, חלף הכפפת החובה לקיומה של קיבולת פנויה בצינור, מאחר שמדובר בתנאי התנהגותי ו"בקביעת הסייג בדבר הקיבולת הפנויה יש באפשרות ניו מד ושברון להכשיל את קיום התנאי או להערים קשיים על מימושו"<sup>5</sup>. כך, ביחס לתנאי מימוש האופציה, על הממונה היה לערוך ניתוח תחרותי לבחינה האם יש לקצר את התקופה עד להבאת הסכם ההפעלה בפניה לבחינה מחדש "וזאת נוכח יכולתו של התנאי האמור להשפיע על מחויבות EMED, ניו מד ושברון לציית לתנאים הנוספים"<sup>6</sup>. לבסוף, נדרשה הממונה לבחון את ההיבט הקנייני של עסקת המיזוג, המקנה לניו מד ושברון זכות וטו ביחס להחלטות מסוימות הרלוונטיות להפעלת צינור EMG, לאחר שמיעת טענות הצדדים למיזוג. בשלב הסיכומים בהליך העוררות ביקשו לבטל את זכות הווטו, כסעד חלופי לביטול אישור

<sup>2</sup> ת"כ 19-09-15604 לובי 99 ואחרים נ' הממונה על התחרות (21.12.2022), פס' 211 (להלן פסק הדין).  
לפסק הדין באתר רשות התחרות: <https://www.gov.il/he/pages/15604-09-19>.

<sup>3</sup> פס' 101 לפסק הדין.

<sup>4</sup> ראו למשל פס' 194, 202 ו-210 לפסק הדין.

<sup>5</sup> פס' 200 לפסק הדין.

<sup>6</sup> פס' 212 לפסק הדין.

המיזוג. בית הדין קבע כי לא ניתן להיעתר לסעד החלופי "לאור המועד המאוחר בהליך שבו עתרו העוררות לקבלתו, ללא מתן זכות טיעון למשיבות".<sup>7</sup>

## בדיקות לאחר פסק הדין וההחלטה המשלימה

במסגרת הבדיקות לקראת ההחלטה המשלימה, נבחנה התמונה התחרותית הן כיום והן ככל הניתן בעתיד הנראה לעין.

נמצא, כי כפי שהוערך במועד אישור המיזוג, מצרים נותרה בשנים שמאז אישור המיזוג ובהתאם להערכות תיוותר גם בשנים הקרובות במצב של עודף ביקוש, כך שבעתיד הנראה לעין ייבוא גז טבעי ממצרים אינו בגדר אפשרות מעשית בשל עודפי ביקוש אל מול ההיצע. התחזיות העדכניות מצביעות על עודף ביקוש לגז טבעי במצרים בעתיד הנראה לעין. כמות הגז הטבעי שמיוצאת מישראל למצרים גדלה לאורך השנים. כך למשל, בשנת 2020 כמות הגז הטבעי שיוצאה למצרים עמדה על כ- BCM 2.2 ואילו בשנת 2023 גדלה לכ- BCM 8.6 המהווים גידול של 39% ביחס לשנה הקודמת.<sup>8</sup>

נוסף על כך, ההבנה שהביקוש מצד מצרים לגז טבעי צפוי לגדול בשנים הקרובות, הניעה את המדינה להרחיב את אפשרויות הייצוא למצרים. בימים אלה מוקם צינור הולכה חדש שיחבר בין ישראל למצרים (קו רמת חובב ניצנה), וכן נעשות עבודות להגדלת יכולת ההולכה של מערכת ההולכה בין ישראל לירדן (קו ירדן צפון AGP), המתחברת למערכת ההולכה הירדנית, ובאמצעותה ניתן להגדיל את ייצוא הגז גם למצרים. עם סיום ההקמה וההרחבה של מערכות ההולכה, צפוי גידול משמעותי בקיבולת ההולכה של גז טבעי

<sup>7</sup> פס' 212 לפסק הדין.

<sup>8</sup> דו"ח סקירת משק הגז הטבעי של משרד האנרגיה והתשתיות לשנת 2023 (ע' 20): <https://www.gov.il/BlobFolder/reports/ng-2023/he/ng-2023.pdf>; דו"ח אוקספורד לשנת 2023 (ע' 6): <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2023/11/East-Med-%E2%80%93-Gaza-crisis-tightens-regional-gas-balances.pdf>; ראו גם International Gas Union (IGU), Global Gas Report 2024, p. 26 [https://www.apeg.pt/folder/documento/ficheiro/883\\_Global-Gas-Report-2024-Edition.pdf](https://www.apeg.pt/folder/documento/ficheiro/883_Global-Gas-Report-2024-Edition.pdf).

מישראל. רשות הגז מבטיחה קיבולת בקווים אלה גם עבור מאגרים חדשים שיבקשו לייצא גז בעתיד. כן, ככל שבעתיד ניתן יהיה, וישתלם, לייבא גז טבעי ממצרים לישראל, ניתן להפוך את כיוון הזרמת הגז הטבעי בצינורות אלו ולעשות בהם שימוש לצורך ייבוא גז.

בסוף שנת 2022 פרסם משרד האנרגיה הליך תחרותי רביעי להענקת רישיונות לצורך חיפוש גז, במטרה לקדם מציאת מאגרי גז חדשים ופיתוחם. מספר הגורמים שהתעניינו בהליך התחרותי היה גבוה ביחס להליכים הקודמים. מבדיקת הרשות עולה, כי במידה שיימצאו מאגרי גז חדשים, עד שניתן יהיה לייצא מהם גז קו רמת חובב ניצנה צפוי כבר לפעול, וכן צפויה להסתיים הרחבת קו ירדן צפון. גם אם מאגרים חדשים יבחרו שלא לפתח עצמאית חלופות לייצוא, הקצאת המקום בקווים החדשים מקנה להם את הוודאות הדרושה באשר לאפשרות לייצא את הגז לכשיפתחו את המאגרים.

נוכח האמור לעיל, הממונה לא מצאה לנכון לקבוע מנגנון שיבטיח הקצאת מקום לגורמים שלישיים בצינור EMG. ראשית, מלכתחילה מטרת התנאי הייתה להבטיח שהצינור לא יעמוד ריק ולאפשר לספקי גז אחרים להזרים דרכו גז ככל שניו מד ושברון לא יעשו שימוש במלוא קיבולת הצינור. נציין כי במועד ההחלטה במיזוג עדיין לא הייתה ודאות שההסכמים של תמר ולוויתן ליצוא גז מישראל, יצאו לפועל. שנית, מספר המתעניינים הגדול יחסית בהליך התחרותי למתן רישיונות חיפוש חיזק את ממצאי בדיקת המיזוג, לפיהם אין חשש סביר כי המיזוג מעלה חסם כניסה למתחרים פוטנציאליים. שלישית, על כל מקרה, אם יתגלה מאגר חדש, עד שתהיה יכולת לייצא ממנו גז טבעי כבר צפויים לפעול קו רמת חובב ניצנה וקו ירדן צפון המורחב, ובהם יוקצה מקום ליצואנים חדשים, וכן עומדת בפני מאגרים חדשים האפשרות להקים חלופת ייצוא עצמאית.

מהסיבות המנויות, אין גם חשש סביר כי היעדר מנגנון להבטחת מקום בצינור EMG לגורמים אחרים יוביל לדחיקת מתחרים קיימים או פוטנציאליים או לפגיעה תחרותית במי מהם. יצוין, כי מבדיקות הרשות עלה כי עד היום לא נעשתה פניה של גורמים אחרים לחברת EMG בבקשה לעשות שימוש בקיבולת פנויה בצינור לצורך ייצוא גז טבעי למצרים. לצד זאת, בהחלטה המשלימה תוקן התנאי המחייב את הצדדים למיזוג לספק שירותי הולכה לגורמים שלישיים עד להיקף הקיבולת הפנויה, כך שמובהר שהצדדים יפעלו בהתאם לקבוע

ברישיון ההולכה של EMG. רישיון ההולכה (שהיה במועד החלטה המקורית בגדר טיוטה בלבד) קובע מנגנון מפורט למתן שירותי הולכה לגורם שלישי, בפקוח של מנהל רשות הגז הטבעי. תיקון התנאי נועד להבטיח כי כל עוד הצדדים אינם עושים שימוש בצינור עד הקיבולת המלאה שלו, יחול מנגנון מסודר שיאפשר את השימוש במקום הפנוי לטובת גורמים אחרים.

עוד בהתאם לפסק הדין, הממונה גם ערכה בחינה תחרותית על מנת לקבוע אם יש מקום לקצר את התקופה שבסיומה ייבחן מחדש הסכם ההפעלה. לאחר בחינה, הממונה מצאה לנכון להותיר את המועד בו ייבחן המשך הפעלת הצינור על ידי EMED כפי שנקבע בעת המיזוג, קרי, שנת 2030 (נכון להיום כבר חלפה יותר ממחצית התקופה מיום אישור המיזוג בתנאים ועד למועד שנקבע לבחינה מחדש). כאמור, במועד החלטה משלימה זו החששות שהמיזוג עלול להעלות רחוקים, והסבירות להתממשותם בשנים הקרובות נמוכה. בפרט, בהתחשב בין היתר בתחזיות הביקוש העדכניות לגז טבעי במצרים, בלוחות הזמנים לחיפוש ולפיתוח מאגרים חדשים שיהיו מוכנים לייצוא גז, ובפיתוח קו רמת חובב ניצנה והרחבת קו ירדן צפון. בחינה נוספת בשנת 2030 ולא במועד קרוב יותר עדיפה, שכן סביר כי בפני הממונה תיפרס תמונה טובה יותר באשר למצב התחרותי הצפוי בעתיד, הן מבחינת גילוי ופיתוח מאגרים חדשים, הן מבחינת התכנות ייבוא גז ממצרים, הן מבחינת תשתיות ייצוא הגז והן מבחינת פיתוח המאגרים הקיימים לרבות חלופות לייצוא גז. שיקולים אלה יילקחו בחשבון בהחלטה אם לאשר ל-EMED להמשיך להפעיל את צינור EMG, וכפועל יוצא, עיכובים בהקמת קו רמת חובב ניצנה ובהרחבת קו ירדן צפון, ובפרט ככל שינבעו מפעולות ניו מד ושברון, עשויים להשפיע על החלטת הממונה.

באשר לזכות הוטו של ניו מד ושברון בהחלטות מסוימות הנוגעות לצינור EMG, בית הדין לתחרות מצא כי יש באחזקותיהן של ניו מד ושברון בצינור כדי להעלות חשש שהן יפעלו "בכדי למנוע או להכביד מבחינת תחרות בקו הצינור הקיים של EMG", בנפרד מהשליטה הנובעת מזכויותיהן מכוח הסכם ההפעלה.<sup>9</sup> זאת בעקבות טענות העוררות כי תנאי מימוש

<sup>9</sup> פס' 168 לפסק הדין.

האופציה מתייחס רק להסכם ההפעלה ואינו משפיע על האפשרויות הקיימות לניו מד ושברון בנוגע לזכויותיהן ב-EMG.<sup>10</sup> החשש העשוי לקום אם כן הוא, כי אם הממונה על התכרורות לא תאשר לצדדים להמשיך להפעיל את צינור EMG לתקופה של עשר שנים נוספות, ניו מד ושברון יוכלו לעשות שימוש בזכות הווטו על מנת לעקוף את האיסור ולהמשיך לשלוט בצינור בדרך אחרת, או למנוע התקשרות עם מפעיל אחר לצינור. בתנאים המקוריים נוסח תנאי מימוש האופציה כך שהצדדים לא יממשו את אופציית ההארכה ללא אישור הממונה. כעת, ועל מנת למנוע אפשרות לעקיפת התנאי, התנאים תוקנו באופן המבטיח כי המשך הפעלת הצינור על ידי EMED יותנה באישור הממונה, גם בדרך שאינה מימוש אופציית ההארכה.

נוסף על כך, ההחלטה המשלימה מטילה תנאי חדש על הצדדים, הקובע כי במקרה בו הממונה לא תאשר ל-EMED להמשיך להפעיל את הצינור, הצדדים לא יורשו להפעיל את זכות הווטו ביחס לכל החלטה הקשורה להסכם הפעלה חדש.

## סיכום

בפסק הדין, נתבקשה הממונה לבחון את תנאי הגישה החופשית ואת תנאי מימוש האופציה שנקבעו במסגרת ההחלטה לאשר את המיזוג. כן נתבקשה הממונה לבחון את ההיבט הקנייני בעסקה, המקנה לניו מד ושברון זכות וטו בהחלטות מסוימות הרלוונטיות להפעלת צינור EMG.

לאחר בחינה מחדש, ולנוכח התמונה התכרורתית כיום והתחזיות לעתיד הנראה לעין, החליטה הממונה לתקן את התנאים למיזוג באופן הבא:

1. תנאי הגישה החופשית תוקן כך שבאספקת שירותי ההולכה בצינור, על הצדדים לפעול בהתאם לקבוע ברישיון ההולכה של EMG;
2. תנאי אופציית ההארכה תוקן כך שיבטיח כי גם אם אופציית ההארכה לא תמומש מכל סיבה שהיא, EMED לא תוכל להפעיל את הצינור ללא אישור הממונה.

<sup>10</sup> פס' 208 לפסק הדין.



3. הממונה הוסיפה תנאי, לפיו ככל שלא יאושר ל-EMED להמשיך להפעיל את הצינור, אם בהתאם לאופציית ההארכה ואם לפי הסכם הפעלה אחר, חל על הצדדים איסור להשתמש בזכות הווטו ביחס לכל החלטה הקשורה להסכם הפעלה חדש.