



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

גי' בתשרי תש"ף
2 באוקטובר 2019

לכבוד
מר אלכסנדר ורשבסקי
מנהל רשות הגז הטבעי
משרד האנרגיה

**הנדון: חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות
בעניין הקצאת רישיון הולכת גז לקבוצות דלק ונובל
סימוכין: מכתבכם מיום ה-22.8.2019.**

1. ביום 22 באוגוסט 2019 פנתה רשות הגז הטבעי שבמשרד האנרגיה לוועדה לצמצום הריכוזיות (להלן **הוועדה**) להתייעצות ביחס להענקת רישיון להקמה והפעלה של מערכת הולכת גז טבעי ל- Eastern Mediterranean Gas Company S.A.E (להלן **EMG**), המחזיקה בצינור להולכת גז טבעי המחבר בין אל-עריש שבמצרים לאשקלון (להלן **הצינור**).
2. דלק קידוחים שותפות מוגבלת (להלן **דלק**) ו-Noble Energy Mediterranean Ltd (להלן **נובל**) שצפויות לרכוש יחידות השתתפות ב-EMG, הן גורמים ריכוזיים, שהקצאת זכויות בתשתיות חיוניות להן דורשת שקילת שיקולי ריכוזיות כלל-משקית והיוועצות בוועדה בהתאם להוראות סעיף 5(ב) לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן **החוק**).
3. כפי שיפורט להלן, לאחר בחינת הפנייה הגיעו חברי הוועדה למסקנה כי אין מניעה משיקולים של ריכוזיות כלל-משקית להקצות את הזכות לדלק ולנובל, וזאת כפוף לחתימת דלק ונובל על התחייבויות להציע מחירי ייצוא ללקוחות מקומיים כפי שהוסכם עמן במתווה הגז לשביעות רצון משרד האנרגיה ורשות הגז הטבעי.¹

(א) שקילת שיקולי ריכוזיות כלל-משקית

4. דלק היא שותפות הנשלטת ע"י מר יצחק תשובה (החברות שבשליטת מר תשובה ייקראו להלן **קבוצת דלק**). קבוצת דלק נחשבת גורם ריכוזי מכוח שלוש חלופות בחוק:
 - א. השתייכות לקבוצת מחזיקים בגוף פיננסי משמעותי (סעיף 4(א)(1)(א) לחוק), בשל שליטתה בהפניקס אחזקות בע"מ (להלן **הפניקס**), ששווי כלל נכסיה עולה מעל הרף המוגדר בחוק לקביעת גופים פיננסיים משמעותיים (כ-40 מיליארד ₪).²
 - ב. השתייכות לקבוצת מחזיקים הכוללת תאגיד ריאלי משמעותי (סעיף 4(א)(1)(א)(2) לחוק), מאחר שהן מחזור המכירות הקובע והן האשראי הקובע של הקבוצה עולים מעל הרף המוגדר בחוק לקביעת תאגידים ריאליים משמעותיים (כ-6 מיליארד ₪).

¹ החלטה מספר 476 של הממשלה "מתווה להגדלת כמות הגז הטבעי המופקת משדה הגז הטבעי "תמר" ופיתוח מהיר של שדות הגז הטבעי "לויתן", "כריש" ו"תנין" ושדות גז טבעי נוספים" (16.8.2015) (להלן **מתווה הגז**).

² במסגרת פרק ד' לחוק: הפרדה בין תאגידים ריאליים משמעותיים ובין גופים פיננסיים משמעותיים נדרשת הקבוצה להיפרד מהפניקס עד ליום ה-11.12.2019. כדי לקיים חובה זו, חתמה הקבוצה ביום 23.5.19 על הסכם מחייב למכירת 32.5% ממניות הפניקס עם Gallatin Point Capital LLC ו-Centerbridge Partners LP. ראו: <https://mayafiles.tase.co.il/rpdf/1230001-1231000/P1230800-00.pdf>. ביצוע העסקה טרם הושלם.

- ג. היקף הפעילות המצטבר של הקבוצה עולה על מחצית מכלל הפעילות בתחום זכויות הנפט (פרט 7.1 לתוספת) בשל שליטתה (במשותף) במאגרי הגז "תמר" ו"לויתן".³
5. נובל נשלטת על ידי Noble Energy, Inc ועוסקת בחיפוש, הפקה ושיווק של נפט גולמי וגז טבעי ברחבי העולם. נובל נחשבת גורם ריכוזי בשל היקף הפעילות המצטבר שלה בתחום זכויות הנפט (פרט 7.1 לתוספת) בשל שליטתה (במשותף) במאגרי הגז תמר ולויתן.⁴
6. הפעלת הצינור תחייב את EMG להחזיק ברישיון הולכת גז טבעי. תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון הולכה לפי חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002, הוא תחום תשתית חיונית לפי פרט 12.1 לתוספת לחוק. על-כן, מתן רישיון להפעלת הצינור ל-EMG לאחר שתוחזק על ידי דלק ונובל עולה כדי הקצאת זכות שמחייבת את המאסדר לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית בהתייחסות עם הוועדה.
7. ניתוח השפעת ההקצאה לדלק ולנובל על הריכוזיות הכלל-משקית נעשה לפי המתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית (להלן **המתודולוגיה**).⁵ תחילה, אמדה הוועדה את מידת הריכוזיות הכלל-משקית של דלק ונובל טרם ההקצאה, ולאחר מכן עמדה על טיבה של ההקצאה ובחנה כיצד היא צפויה להשפיע על מידת הריכוזיות שלהן. לבסוף ערכה הוועדה איזון בין הגדלת הריכוזיות הכלל-משקית ובין שיקולים של רווחת הצרכן.

(ב) הריכוזיות הכלל-משקית של נובל ודלק ערב ההקצאה

8. נובל ודלק פועלות בתחום חיפושי הנפט והגז הטבעי (פרט 7.1 לתוספת לחוק) במימי הים-התיכון באמצעות נכסי הנפט שלהן ובעיקר החזקות תמר ולויתן. החל מאפריל 2013 מאגר תמר הוא ספק הגז הטבעי העיקרי של ישראל שסיפק עד כה כ-50 BCM. בשל פעילות זו הוכרזו דלק ונובל כבעלות מונופולין באספקת גז טבעי לישראל.⁶
9. במהלך שנת 2018 סיפק מאגר תמר גז טבעי בהיקף של כ-10.44 BCM שהיוו כ-94% מסך אספקת הגז הטבעי בשנה זו. מאגר תמר אף ימשיך לשמש כמקור האספקה העיקרי של הגז הטבעי עד לחיבורם של מאגר לויתן בסוף שנת 2019, ושל המאגרים כריש ותנין הצפויים להתחבר ליבשה ולהתחיל באספקת גז בשנת 2020.⁷ מאגר לויתן שגם הוא בשליטת דלק ונובל כאמור, מכיל כשני שלישים מכלל משאבי הגז שנתגלו לחופי ישראל עד כה, והוא אחת מתגליות הגז הגדולות ביותר בעולם.
10. דלק ונובל מחזיקות גם ברישיון הולכת גז טבעי (פרט 12.1 לתוספת לחוק) שמאפשר להן להקים ולהפעיל מערכת הולכה באורך של כ-11 ק"מ מאסדת ההפקה של לויתן שבמזרח הים התיכון

³ קבוצת דלק מחזיקה 38.75% מחזקות תמר (22% באמצעות דלק ו-16.75% באמצעות תמר פטרוליום בע"מ) ו-45.34% מחזקות לויתן.

⁴ נובל מחזיקה 25% מחזקות תמר ו-39.66% מחזקות לויתן.

⁵ ראו "מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית" (03.03.2019) באתר רשות התחרות.

⁶ הכרזה בדבר קיום מונופולין: דלק קידוחים שותפות מוגבלת יחד עם אבנר חיפושי נפט וגז שותפות מוגבלת, Noble Energy Mediterranean Ltd, ישראל מקו נב 2 שותפות מוגבלת ודור חיפושי גז שותפות מוגבלת – בעלות מונופולין באספקת גז טבעי לישראל החל מהמחצית השנייה של 2013 (13.11.2012) **רשות התחרות** 500249.

⁷ ראו "סקירת ההתפתחויות במשק הגז הטבעי 2018", בכתובת: https://www.gov.il/BlobFolder/reports/ng_2018/he/ng_2018.pdf

עד לנקודת הכניסה למערכת ההולכה הארצית של נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ (להלן **נתג"ז**) בחוף דור.⁸ מערכת ההולכה תשמש לצורך הזרמת גז טבעי שיופק מלוויתן לצריכה בישראל ולייצוא.⁹

11. הפקה והולכה של גז טבעי נמנו במתודולוגיה בין תחומי התשתית החיוניים ביותר, נוכח השפעתה של פגיעה בפעילות השוטפת שלהם על תפקודו של המשק הישראלי.¹⁰ שליטת נובל ודלק במאגרי הגז ובצינור ההולכה ממאגר לווייתן לחוף דור, מעניקה להן כוח כלל-משקי בתחום חיוני, מורכב ומרובה ממשקים וכוח מיקוח רב מול משרד האנרגיה ומול הממשלה. עם זאת, במסגרת מתווה הגז, הקטינה נובל את שיעור החזקותיה בתמר ל-25%, ודלק מחויבת למכור את כלל החזקותיה בתמר עד דצמבר 2021.¹¹ הוועדה רואה חשיבות רבה בקיום מלוא התחייבויות דלק ונובל במתווה, בפרט התחייבויות שמצמצמות במידה רבה את החזקותיהן והשפעתן בתחום הגז הטבעי.

12. ואולם, גם אחרי מכירת החזקותיה בתמר, תמשיך דלק לשלוט במאגר הגז הטבעי הגדול בישראל, ונובל תמשיך להחזיק ולהפעיל את שני המאגרים העיקריים. 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. לעומת נובל, לדלק פעילויות מהותיות נוספות במשק, מרביתן, בתחומי תשתית חיוניים שכפופים לפיקוח משרד האנרגיה.

13. דלק חתמה על הסכם לרכישת החזקות בשיעור של 25% בשני רישיונות חיפוש נפט יבשתיים: "אופק חדש" ו"יהל חדש", מידי SOA Energy Israel Ltd. המבנה הגיאולוגי של מאגרים אלו מצביע על פוטנציאל למציאת נפט, אך קיימת אי וודאות גבוהה ביחס להימצאות נפט וביחס ליכולת להפיק מהם נפט בכמות מסחרית. כמו כן, דלק תהיה שותפה מוגבלת ולא תשמש כמפעילה של המאגרים.¹²

14. בנוסף להחזקותיה בתחום הגז הטבעי והנפט, עוסקת קבוצת דלק גם בשיווק והפצה של מוצרי דלק (פרט 10 לתוספת לחוק) באמצעות 230 תחנות התדלוק שבבעלותה (מתוך 1,206 תחנות התדלוק הרשומות במינהל הדלק), והיא השחקנית השנייה בגודלה בענף.¹³ תחום זה מתאפיין בחסמי כניסה והתרחבות גבוהים, ונשלט על-ידי ארבע חברות.¹⁴ פעילותה המשמעותית של הקבוצה בתחום מגדילה את כוח המיקוח וההשפעה שלה.

⁸ צינור זה מקביל לצינור ההולכה מהמאגרים כריש ותנין שבבעלות אנרגיאן ישראל הולכה בע"מ.

⁹ ראו חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין הענקת רישיון הולכה לגז טבעי לשותפות מאגר לווייתן – כולל נימוקים (12.3.2017).

¹⁰ ראו עמ' 9 למתודולוגיה. בהמשך המסמך נרחיב על חשיבות הגז הטבעי.

¹¹ נציין כי קבוצת דלק חתמה לאחרונה על הסכם להעברת זכויותיה בתמלוגי העל ממאגר תמר לקרנות ההשתלמות למורים וגננות – חברה מנהלת בע"מ ולקרנות השתלמות למורים תכנוניים, מורי סמינרים ומפקחים – חברה מנהלת בע"מ.

¹² ראו חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין הענקת זכויות ברישיונות חיפוש נפט יבשתיים לקבוצת דלק (6.8.2019).

¹³ הנתונים נסכמו מרשימת תחנות הדלק הציבוריות הרשומות במינהל הדלק נכון ל-14.7.2019, שפרסם משרד האנרגיה, בכתובת: https://www.gov.il/he/Departments/General/gas_stations.

¹⁴ דו"ח הדלק - תחרות גיאוגרפית בתחנות תדלוק: הקשר בין מבנה שוק למחירי בניין, טיוטה להערות הציבור, 9.7.2017 (רשות התחרות 501272).

15. בתחום שיווק הגפ"מ (פרט 11.1 לתוספת לחוק), מחזיקה הקבוצה ברישיון לרכישת גפ"מ ושיווקו במכלים נייחים ולכלי רכב בתחנות דלק.¹⁵ בתחום ההתפלה (פרט 4.1 לתוספת) מחזיקה קבוצת דלק ב-20% ממניות חברת ההתפלה הגדולה בישראל, IDE Technologies Ltd (להלן IDE),¹⁶ שהיא בעלת שני רישיונות להתפלת מי-ים – מתקן ההתפלה באשקלון (120 מלמ"ש) ומתקן ההתפלה בחדרה (127 מלמ"ש) שמספקים חלק לא מבוטל ממי השתייה בישראל. עד לאחרונה החזיקה IDE גם במתקן התפלה בשורק (150 מלמ"ש), אך במסגרת מתווה מוסכם אליו הגיעה IDE עם מנהלת ההתפלה, הוועדה ורשות התחרות, היא מכרה את המתקן כתנאי להשתתפותה במכרז לתכנון, הקמה והפעלה של מתקן התפלה חדש שיוקם בשורק בהיקף ש 200 מלמ"ש.¹⁷ גם את תחום הפקת מי השתייה ראתה הוועדה כבעל חיוניות גבוהה ביותר, נוכח השפעתה החמורה והמידית של פגיעה בפעילותו על תפקוד המשק הישראלי.

16. בתחום ייצור החשמל (פרט 6.4 לתוספת) מחזיקה הקבוצה ברישיון קבוע לייצור חשמל בטכנולוגיה קונבנציונאלית בהספק מותקן של 140 מגה-וואט באזור נחל שורק וברישיון קבוע לייצור חשמל בקונגרציה של כ-87 מגה-וואט באזור מתחם קצא"א באשקלון.¹⁸ תחום החשמל נמנה אף הוא במתודולוגיה בין תחומי התשתית החיוניים ביותר, ואולם היקף פעילותה של הקבוצה בתחום זה מצומצם ואין בו כדי להעניק לקבוצה כוח מיקוח ממשי.

17. מבחינת מאפייניה המאקרו-כלכליים – מחזור המכירות של קבוצת דלק בע"מ הסתכם בשנת 2018 בכ-8.13 מיליארד ש"ח, רובו ממכירת מוצרי דלק (5.03 מיליארד ש"ח).¹⁹ היקף האשראי המקומי של הקבוצה בהתאם להגדרת "אשראי קובע" בסעיף 30(ה) לחוק, הוא מהגבוהים ביותר מבין התאגידים הריאליים המשמעותיים.

18. במועד כתיבת מסמך זה, הקבוצה גם שולטת בהפניקס, אחת מחברות הביטוח והחיסכון הפנסיוני הגדולות בישראל,²⁰ שהיקף נכסיה המנוהלים בשנת 2018 עמד על כ-132 מיליארד ש"ח,²¹ ומשקלה במדד ת"א פיננסים הוא כ-7.86% ובמדד ת"א ביטוח-פלוס 14.58%.²²

19. דלק ונובל הן בעלות ממשק קבוע ותכוף עם משרד האנרגיה, ובפרט עם הממונה על הנפט ורשות הגז הטבעי. דלק, שפעילה כאמור גם בתחום שיווק דלק, התפלת מים וייצור חשמל, היא בעלת ממשק עם גורמים נוספים במשרד האנרגיה – רשות המים, מינהל הדלק והגז ורשות החשמל. תחומים אלו חיוניים ביותר למשק ומציבים את דלק כקבוצה ריכוזית מאוד בתחום האנרגיה. נקודות ההשקה הרבות מול משרד האנרגיה עלולות להקנות לקבוצה יתרונות הן על-פני חברות אחרות והן על-פני הציבור הרחב בהליכים מול המשרד.

¹⁵ ראו חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין הענקת רישיון ספק גז לדלק-גז ש.מ. מקבוצת דלק (16.11.2017).

¹⁶ IDE מוחזקת על ידי אלפא מים, פרטנרס שותפות מוגבלת (50%); אלפא מים 2, שותפות מוגבלת (30%); ודלק תשתיות בע"מ (20%) שבשליטת דלק.

¹⁷ חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין השתתפות IDE במכרז לתכנון, הקמה והפעלה של מתקן התפלת מי-ים נוסף באזור שורק (23.08.2018).

¹⁸ רישיונות אלו ניתנו עד לשנים 2037 ו-2027, בהתאמה. פירוט הרישיונות מופיע ב"רישימת רישיונות קבועים קונבנציונאלי וקונגרציה (מעודכן ל-7.2018)" שפרסמה רשות החשמל בקישור: https://www.gov.il/BlobFolder/reports/ng_2018/he/ng_2018.pdf.

¹⁹ ראו עמוד א-9 לדוח הכספי של קבוצת דלק בע"מ לשנת 2018.

²⁰ ראו ה"ש מס' 2.

²¹ המידע נסכם מתוך הדוחות הכספיים של הפניקס לשנת 2018, עמ' 113.

²² מתוך אתר הבורסה לניירות ערך "מאיה", נצפה ביום ה-14.7.2019.

20. תחומים אלו מתאפיינים ברגולציה מורכבת המשתנה ומתעדכנת בתדירות גבוהה ומחייבת הליכי פיקוח ורישוי תמידיים. העובדה כי מדובר בתחומים מורכבים מבחינה הנדסית וטכנולוגית מעלה את הסבירות לקיומם של פערי מידע בין המאסדרים לבין הקבוצה, העשויים ליצור תלות במידע המתקבל ממנה.

21. גם העובדה כי תאגידים רבים הנשלטים על-ידי מר תשובה – דלק, גמא ניהול וסליקה בע"מ, חברת מהדרין בע"מ ואלעד ישראל מגורים בע"מ – עוסקים בפעילות שדלנית,²³ מלמדת על מאמצי הקבוצה להשפיע על קובעי המדיניות. בנוסף, פעילותה המשמעותית של הקבוצה בתחום הביטוח והפיננסים מציבה אותה בין הקבוצות היחידות שכוללות הן תאגידים ריאליים משמעותיים והן גופים פיננסיים משמעותיים. אלו יחד מציבים את הקבוצה כאחת הקבוצות הריכוזיות ביותר במשק.

22. מידת הריכוזיות של קבוצת דלק צפויה להצטמצם לאחר שתמכור את הפניקס והגופים הפיננסיים תחתיה במסגרת פרק ד' לחוק שעוסק בהפרדה בין תאגידים ריאליים משמעותיים וגופים פיננסיים משמעותיים שייכנס לתוקף בדצמבר 2019, ואת יתרת זכויותיה בחזקות תמר ודלית (לפי מתווה הגז) עד לדצמבר 2021. עם זאת, קבוצת דלק צפויה להישאר בעלת כוח מיקוח רב מול הממשלה ומשרד האנרגיה בתחומי הגז הטבעי, התפלת מי-ים ושיווק דלק.

(ג) השפעת ההקצאה על הריכוזיות הכלל-משקית

(1) כללי – גז טבעי

23. מצבורי הגז הטבעי שהתגלו בשנים האחרונות בשטחי המים הכלכליים של מדינת ישראל חוללו שינוי במשק האנרגיה הישראלי, אשר לפני גילויים נשען בעיקר על מוצרי נפט ופחם. השימוש בגז טבעי בתהליך ייצור חשמל תפס תאוצה בשנים האחרונות. היום כ-67% מייצור החשמל בישראל מבוסס על גז טבעי.

24. חשיבותו הרבה של הגז הטבעי למשק נובעת מכך שהוא מעניק לישראל עצמאות וביטחון אנרגטי,²⁴ משמש מקור אנרגיה זול ונקי ומהווה מקור הכנסה של מיסים ותמלוגים למדינת ישראל.²⁵ לא בכדי, הפקת גז טבעי נמנתה במתודולוגיה כאחד התחומים החיוניים ביותר למשק.²⁶

25. הממשלה הסדירה את פיתוח מאגרי הגז בישראל במתווה הגז שאושר במאי 2016. המתווה כולל חובות החלות בעיקר על דלק ונובל שהחזיקו ברוב הזכויות בארבע שדות הגז תמר, לויתן, תנין וכריש, אך הוא גם פוטר אותן מאסדרה של חוקים שונים. המתווה נועד לקדם פיתוח מהיר של המאגרים לטובת המשק הישראלי, לאפשר תחרות במשק הגז הטבעי, לקבוע אסדרה מתאימה שתאפשר וודאות רגולטורית לפועלים בתחום ועוד.

²³ הניתוח נעשה על בסיס נתוני פעילות השתדלנים באתר האינטרנט של הכנסת, בכתובת: <http://main.knesset.gov.il/About/Lobbyist/Pages/Lobbyist.aspx>, נצפה בתאריך 14.7.19.

²⁴ ראו מצגת משרד האנרגיה "הגז הטבעי ויתרונותיו" בכתובת:

<http://energy.gov.il/Subjects/NG/Documents/Publication/NGMay2016.pdf>

²⁵ 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.

²⁶ ראו עמ' 9 למתודולוגיה.

26. בנייר העמדה שהגיש משרד החוץ ביחס למתווה הגז הוא עמד על חשיבות ההיבטים האסטרטגיים של תגליות הגז הטבעי: "הגז הטבעי מהווה נכס אסטרטגי מהמעלה הראשונה. הגז מהווה מנוף ביחסי החוץ של מדינת ישראל, וכן תורם ליציבות השלטונית באזור. עצם היותה של ישראל בעלת מאגרי גז טבעי, ובכך בעלת עצמאות אנרגטית וכן יכולת יצוא למדינות האזור ולאירופה, הופך אותה למדינה בעלת נכס אסטרטגי ומעמד מדיני חשוב שיכול לשמש מנוף לפיתוח יחסים דיפלומטיים ומדיניים עם מדינות המזרח התיכון וקידום שיתוף הפעולה האזורי, לבסס את מעמדה של ישראל כשחקן מרכזי בשוק הגז העולמי, ובכך לקדם את האינטרסים המדיניים והכלכליים של ישראל בעולם".²⁷

27. חשיבות המשאב עולה גם מפסק דינו של בית המשפט העליון כי "הגז הטבעי הוא אחד מאוצרות הטבע החשובים ביותר שנתגלו במדינת ישראל, אם לא החשוב בהם עד הנה. לאסדרת משק הגז הטבעי השפעה דרמטית על הציבור, לרבות על הדורות הבאים".²⁸ באותו פסק דין בעניין מתווה הגז, בית המשפט העליון עמד גם על ריבוי המאסדרים שמעורבים באסדרת תחום הגז הטבעי ועל הקושי באסדרתו מבחינת מורכבות התחום, קושי שעלול להביא לשבי רגולטורי.²⁹

(2) רקע – עסקת EMED-EMG

28. דלק ונובל מחזיקות כל אחת ב-25% מהון המניות של חברת EMED Pipeline B.V (להלן EMED),³⁰ חברת החזקות שהוקמה לצורך השקעה בחברת EMG. בכוונת EMED לרכוש 39% מהון המניות של EMG (דלק ונובל ירכשו כל אחת 9.75% מהמניות) וזכויות חכירה וניהול בלעדיות הנוגעות להפעלת הצינור לתקופה של 10 שנים, עם אופציה להארכת ההסכם ב-10 שנים נוספות.

29. EMG, חברה פרטית הרשומה במצרים, היא הבעלים של צינור ימי בקוטר 26 אינץ' ובאורך של כ-90 ק"מ המחבר את מערכת ההולכה הישראלית באזור אשקלון למערכת ההולכה המצרית באזור אל-עריש וכן מתקנים נלווים. הצינור בעל קיבולת של כ-7 BCM לשנה עם אפשרות הגדלה לכ-9 BCM באמצעות התקנת מערכות נוספות.

30. בעבר, EMG ייבאה גז לישראל ממצרים באמצעות הצינור. במהלך השנים 2011 ו-2012 הצנרת שסיפקה גז לצינור ספגה פגיעות קשות בשורה של אירועי חבלה שהובילו להפסקה מוחלטת של פעילות הצינור וייבוא הגז לישראל. נכון להיום, אין ל-EMG פעילות מסחרית והיא נותרה חשופה לתביעות וחובות מצד רשויות, מממנים, ספקים ולקוחות בסכומים משמעותיים.

31. כמו כן, קיימות פסיקות בוררות בינלאומיות לטובת EMG וחלק מבעלי מניותיה שבהן נקבעה אחריות לממשלת מצרים. לטענת דלק ועל פי פרסומים בתקשורת העולמית, גורמים בכירים בממשלת מצרים הבהירו כי לא יעניקו אישורים להזרמת גז מישראל למצרים ללא הסדרת

²⁷ ראו "היבטים מדיניים ואסטרטגיים לפיתוח מאגרי הגז – עמדת משרד החוץ" (1.07.2015) (להלן **עמדת משרד החוץ**), בכתובת: <http://archive.energy.gov.il/abouttheoffice/newsandupdates/documents/shimua/ngmfa.pdf>.

²⁸ בג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' ראש ממשלת ישראל, פסי' קלה לפסק דינו של השופט רובינשטיין (פורסם בנבו, מיום 27.3.2016).

²⁹ בג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' ראש ממשלת ישראל, פסי' 6 לפסק דינו של השופט גיבוראן (פורסם בנבו, מיום 27.3.2016).

³⁰ 50% מהון המניות של EMED מוחזק על ידי East gas Company שבבעלות ממשלת מצרים.

הבוררויות. כתוצאה מכך, הסכם רכישת הצינור כולל דרישה לתשלום סכומים נכבדים להסדרת הבוררויות. בנוסף, נדרשו דלק ונובל להשקעה משמעותית לצורך השמשת ובדיקת תקינות הצינור, וכן להשקעה בעבודות שינוי כיוון ההזרמה של הגז.

32. עסקת רכישת צינור EMG נבחנה ברשות התחרות, ובתום בדיקה מעמיקה אישרתי בתוקף תפקידי כממונה על התחרות את הרכישה כפוף לתנאים שיבטיחו כי לא ייחסם יבוא גז עתידי ממזרים, וכי מאגרים ישראלים שאינם של דלק ונובל יוכלו אף הם להשתמש בצינור ולייצא באמצעותו גז למזרים.³¹

33. על מנת לאפשר יבוא גז ממזרים חויבו נובל, דלק ו-EMG לאפשר עסקת החלפת גז (SWAP), שבמסגרתה אם לקוח ישראלי יחתום על עסקת יבוא גז מספק מזרי, דלק ונובל יספקו לו את הגז, ובתמורה הספק המזרי יעביר כמות זהה של גז ללקוח שלהן במזרים. תנאי זה נועד להפיג את החשש שדלק ונובל יחסמו יבוא גז טבעי לישראל באמצעות החזקתן בצינור הגז. יתר על כן, תנאי זה מקל על יבואן פוטנציאלי לייבא גז לישראל מאחר שבאופן זה הוא לא יצטרך לשאת במלוא עלות הולכת הגז.

34. בנוסף, הוטל תנאי המחייב את בעלי הצינור לאפשר לשחקנים בישראל לייצא גז למזרים בקיבולת הפנויה בצינור (Open Access). אפשרות זו, שמוסדרת אף בתנאי הרישיון כמפורט להלן, עשויה לתמרץ שחקנים חדשים להיכנס לשוק חיפוש הגז הטבעי ובכך לעודד תחרות בין מאגרי הגז בישראל.

35. לבסוף, חייבתי את החברות המתמזגות להביא בפני רשות התחרות את הסכם ההפעלה של הצינור לבחינה מחודשת בעוד עשר שנים לקראת הדיון בהארכתו לעשור נוסף. ניתוח ההקצאה שיוצג במסמך זה יתייחס לעסקה לאחר החלת התנאים שנקבעו על ידי.

(3) תיאור ההקצאה

36. ההקצאה המבוקשת היא רישיון ההולכה שיאפשר אספקה סדירה של גז מלוויתן ותמר למזרים במסגרת הסכמים שחתמו השותפות במאגרים עם לקוחות במזרים. רישיון ההולכה ניתן לתקופה בת כעשר שנים, עם אופציה להארכה בכשש שנים נוספות. הרישיון חל רק על המקטע מתוך המערכת שבשטחי מדינת ישראל. המערכת נמצאת ברובה במזרים, אינה כפופה לאסדרה ישראלית, והפעלתה תלויה בנכונות ובתיאום עם גורמים בצד המזרי. עד למתן הרישיון, ניתן לייצא גז רק באמצעות צינור נתג'יז שמשמש לייצוא גז לירדן.

37. רישיון הולכת הגז קובע הוראות שונות וביניהן הוראות המתייחסות לשימוש במערכת בשעת חירום, להזרמת גז דו-כיוונית בצינור, לשימוש גורמים נוספים בקיבולת הפנויה ולייבוא גז טבעי במקרה שפסק הייצוא. כך, מנהל רשות הגז הטבעי (להלן **המנהל**) יהיה רשאי להורות בעת חירום כי המערכת תשמש לצורך ייבוא גז טבעי לישראל. כמו כן, הרישיון מחייב לבצע את כל הדרוש לצורך הפעלת הצינור כמערכת דו כיוונית עד ליום ה-1 ביולי 2021. הרישיון אף

³¹ ראו החלטת הממונה על התחרות במיזוג Eastern Mediterranean Gas Company – EMED Pipeline B.V. S.A.E. (31.7.2019) 037056. בכתובת: https://www.gov.il/BlobFolder/legalinfo/decisions037056/he/decisions_037056.pdf. על החלטה זו הוגש ערר.

מסדיר את אפשרות ייצוא הגז על ידי גורם אחר שמבקש להשתמש בקיבולת הפנויה בצינור לייצוא או לייבוא (אם ניתן לבעלות הרישיון אישור להשתמש במערכת לייבוא).

38. במקרה שפסק ייצוא הגז, המנהל יהיה רשאי לאשר לבעלי הצינור לעשות שימוש במערכת לייבוא. אם לא ייעשה שימוש במערכת לייבוא, הרישיון יבוטל. ברישיון אף מובהר, כי המנהל יהיה רשאי לבטל את אפשרות השימוש במערכת לייצוא או את הרישיון בכל מקרה של הפרת הוראה מהוראות הרישיון.

(4) כיצד עשויה ההקצאה להשפיע על הריכוזיות הכלל-משקית?

39. תשתית ההולכה שהפעלתה עומדת בבסיס הרישיון המבוקש מהווה תשתית חיונית ייחודית להולכת גז טבעי למצרים. הולכת גז טבעי נמנית במתודולוגיה בין תחומי התשתית החיוניים ביותר במשק הישראלי אשר הפסקה, או למצער פגיעה בפעילותם השוטפת, היא בעלת השפעה חמורה ומידית על המשק. ואולם, תשתית EMG צפויה לשמש לייצוא גז, וכתשתית ייצוא רכישת הצינור מעלה חששות שונים מתשתית הולכת גז לישראל או בתוכה, שכן שליטה בתשתית זו לא תאפשר למפעילותיה לשבש את הזרמת הגז הטבעי שישמש את המשק הישראלי. לא נעלם מעיני וועדת הריכוזיות, כי בעבר התשתית שימשה לייבוא גז לישראל, והעסקה היא זו שהופכת אותה גם לתשתית של ייצוא, ומבחינה טכנית התשתית יכולה לשמש גם לייבוא, ואולם, ממצאי רשות התחרות לא הצביעו על היתכנות לייבוא גז, כפי שיפורט בהמשך.

40. ההקצאה תאפשר למפעילות צינור ההולכה שליטה בתחום הולכת הגז הטבעי למצרים. על פי המתודולוגיה: "ככל שהקצאה תעניק לגורם הזוכה בה מעמד דומיננטי יותר בתחום, כתוצאה ממבנה השוק ומהיקפה, יהיה בכך לתרום לגידול משמעותי יותר בכוח המיקוח וביכולת ההשפעה שהיא תקנה."³² בנוסף, מאחר שייצוא גז טבעי למצרים הוא פעילות חדשה שאינה קיימת כיום, עשויה להיות חשיבות רבה לזהות השחקנים הראשוניים שיפעלו בתחום. לשחקנים הראשוניים בשוק צעיר עשויה להיות השפעה על עיצוב הרגולציה שתונהג בשוק, ושחקן ריכוזי עלול לקדם רגולציה שתיתב עמו על חשבון האינטרס הציבורי.³³

41. חשש מרכזי אשר עשוי לעלות כתוצאה מההקצאה הוא כי מפעילות הצינור יוכלו לחסום או לאיים בחסימת ייבוא של גז טבעי ממצרים, שכן מדובר בצינור הגז היחיד הקיים כיום, אשר מסוגל להזרים גז באופן ישיר ממצרים לישראל. מעבר לכך, לשיבוש בהפעלת הצינור עלולה להיות השפעה שלילית על יחסיה של ישראל עם מצרים שכנתה.³⁴

42. אין חובה כי איומים אלו אכן ימומשו. עצם השליטה בתשתית ההולכה עשויה לאפשר למפעילות הצינור להפעיל לחצים וכוח מיקוח כלפי קובעי המדיניות. הפגיעה באינטרס הציבורי שעשויה להיגרם כתוצאה מההשפעה העודפת שתיווצר למפעילות הצינור כלפי קובעי המדיניות עשויה לבוא לידי ביטוי בדרכים שונות. כך למשל המפעילות עשויות לנסות לקדם רגולציה מקלה שתיתב עמן על חשבון שחקנים אחרים בשוק הגז הטבעי, לקבל מענקים מיוחדים מהמדינה, הקלות במיסוי או הקלות בתחום הגנת הסביבה.

³² ראו עמ' 13 למתודולוגיה.

³³ ראו ה"ש לעיל.

³⁴ ראו עמדת המטה לביטחון לאומי שמצוטטת להלן.

43. גם פערי המידע שקיימים בין השולטים בתשתית לקובעי המדיניות, בשל העובדה שמדובר בתחום מורכב מבחינה הנדסית שבו פועלים שחקנים מעטים, ובשל מעורבות גורמים זרים בפעילות הייצוא, עשויים להביא לתלות של קובעי המדיניות במפעילות הצינור, ובכך לחזק את כוח המיקוח וההשפעה שלהן.

44. כפי שהזכרנו, הרישיון מאסדר רק את חלקו הישראלי של צינור הגז, בעוד שרובו של הצינור מחוץ לשטחי המדינה. על אף שאלמלא הרישיון, ייצוא הגז למצרים לא יתאפשר, השלמת פעולת הייצוא תלויה גם בגורמים נוספים במצרים. כמו כן, רישיון ההולכה ניתן לתקופה מוגבלת של כעשר שנים, עם אופציה להארכה בכשש שנים נוספות – הארכה שתחייב שקילת שיקולי ריכוזיות כלל משקית והיוועצות חוזרת בוועדה.³⁵ תחולת הרישיון רק על חלק מפעילות הצינור יחד עם הגבלת התקופה ואפשרות לבחינה חוזרת של הרישיון ותנאיו בעתיד, מצמצמים את כוח המיקוח שטמון בהקצאה.³⁶

(ד) כיצד תשפיע הקצאת הזכות על הריכוזיות הכלל-משקית של דלק ונובל?

45. כפי שתיארנו לדלק ונובל כוח מיקוח והשפעה ניכרים כלפי קובעי המדיניות, ובפרט כלפי משרד האנרגיה. הן מחזיקות את מרבית עתודות הגז הטבעי הקיימות כיום בישראל, וגם בשנים הקרובות מעמדן צפוי להיות דומיננטי בענף. נוסף על החשיבות הכלכלית והאסטרטגית של החזקות אלו, שיבוש או הפסקה של פעילות המאגרים יהיו בעלי השפעה מידית וקשה ביותר על פעילותו של המשק הישראלי, הנשען על הזרמת גז טבעי לייצור חשמל. לקבוצות אלו כוח מיקוח והשפעה יוצאי דופן כבר עתה טרם הקצאת רישיון הולכת הגז הטבעי למצרים, שמחייבים זהירות מיוחדת מבחינת שיקולי ריכוזיות כלל-משקית באשר לכל זכות שתוענק להן, ובייחוד בהקצאות בתחומי תשתית חיוניים בענפי האנרגיה השונים.

46. כפי שתואר, ההקצאה עשויה להעניק למפעילות הצינור, יהיו אשר יהיו, מעמד דומיננטי וייחודי בתחום הולכת גז טבעי למצרים, ולהקנות להן השפעה וכוח מיקוח מול קובעי המדיניות. לדלק ונובל שהן בעלות מאגרי הגז הגדולים בישראל, קיים אף תמריץ לחסום ייבוא גז ממצרים שעשוי להתחרות בהן על לקוחות הגז המקומיים, ותמריץ למנוע מבעלי מאגרי גז מתחרים לייצא גז באמצעות הצינור. תמריצים אלו מגדילים עבור דלק ונובל את כדאיות מימוש האיומים ועשויים להגביר את עוצמת הלחצים וכוח המיקוח שהן יפעילו כלפי קובעי המדיניות בתחום.

47. ואולם, מסקנות רשות התחרות בבחינת המיזוג היו שאין היתכנות של יבוא גז ממצרים לישראל בטווח הנראה לעין ועל כן לא עולה חשש שדלק ונובל יימנעו באמצעות העסקה ייבוא גז ממצרים. בנוסף תנאי הרישיון והתנאים המגבילים שקבעה רשות התחרות לאישור המיזוג מחייבים את נובל ודלק לאפשר עסקאות החלפת גז ותנאי ה-"Open Access". שני אלה מפחיתים מכוח המיקוח שההקצאה מעניקה. כך, התנאים שהוטלו כתנאי לאישור המיזוג מאפשרים אלטרנטיבה של שיווק גז לצרכנים הישראליים על ידי ספק מצרי במקרה שבכל זאת

³⁵ לפי סעיף 18(ב) לחוק, דין הארכת תוקפה של זכות כדין הקצאת זכות במקרים בהם המחזיק בזכות החזיק בה לתקופה שעולה על עשר שנים, והקצאת הזכות לא נבחנה בעשור שקדם להארכת הזכות המבוקשת.

³⁶ ראו עמ' 13 למתודולוגיה.

יבקש ספק מצרי לייצא גז טבעי לישראל, ומאפשרים ייצוא גז על ידי גורמים אחרים, מלבד דלק ונובל.

48. יובהר, כי דלק ונובל רשאיות לרכוש את הצינור ולשלט בתשתית ההולכה למצרים גם אם לא יינתן הרישיון המבוקש. כלומר, ההקצאה אינה זו שמעניקה לדלק ונובל את השליטה בתשתית אלא הבעלות בצינור.

49. אם כן, מדובר בתוספת כוח מיקוח והשפעה לדלק ונובל שהם גורמים ריכוזיים משמעותיים ביותר כבר היום, ועל אף שכוח מיקוח זה מוגבל כמפורט לעיל, כל גידול בריכוזיות הכלכל-משקית של קבוצות אלו מחייב זהירות מיוחדת.

(ה) החשש מפני פגיעה ברווחת הצרכנים

50. לצד החובה לשקול שיקולי ריכוזיות כלכל-משקית, סעיף 5(ה) לחוק מורה כי הפעלת הסמכויות תיעשה באופן המבטיח שלא תיגרם פגיעה משמעותית ברווחת הצרכנים.³⁷ מכאן, שגם במקרים שבהם ההקצאה צפויה להגדיל את הריכוזיות הכלכל-משקית, יש לבחון אם יש בצידה תועלת משמעותית העשויה להצדיקה. אחת הדרכים המרכזיות שבהן עשויה לבוא לידי ביטוי פגיעה ברווחת הצרכנים בשל אי הענקת זכות לגורם ריכוזי, היא הפסד התועלות מכניסתו של אותו גורם לענף.

51. היצע הגז הטבעי בישראל עולה על צרכי המשק הישראלי. לדלק ונובל תמריצים להסדיר את אפשרות ייצוא הגז למצרים כדי ליהנות מעתודות הגז בלוויתן ותמר (מעבר לביקוש המקומי) בתקופה שבה הגז נחוץ למצרים. כאמור, על פי קבוצת דלק ופרסומים בכלי תקשורת בינלאומיים, מצרים לא תאפשר הזרמת גז מישראל ללא הסדרת צנרת EMG והבורריות. במסגרת העסקה, התחייבו דלק ונובל להשקיע משאבים רבים בהשמת צנרת הגז ובהסדרת הבורריות. השקעות אלו פותחות צוהר ליחסי ייצוא גז למצרים, ומאפשרות לכל גורם שיחפוץ בכך להקים צינור מקביל שיאפשר ייצוא למצרים.

52. אפשרות ייצוא גז באמצעות הצינור תעודד את דלק ונובל לזרז את המשך פיתוח מאגר לווייתן ואת תשתיות ההולכה ממנו, תתמרץ את בעלי הרישיונות הקיימים לקדם את פיתוח מאגריהם, ועשויה אף לעודד משקיעים נוספים לפעול בתחומי חיפושי הגז והנפט בישראל. זאת, שכן הייצוא למצרים מרחיב את אפשרויות שיווק הגז הטבעי שיימצא.

53. נוסף על כך, ייצוא הגז עשוי להביא להוזלה של מחירי הגז שגובות דלק ונובל מלקוחותיהן בישראל, שכן בהתאם למתווה הגז דלק ונובל מחויבות להציע ללקוחותיהן בישראל בתקופה שעד מכירת תמר, לרכוש מהן גז במחירים שבהם הן מייצאות גז. הוזלה זו עשויה להתגלגל גם לצרכני לקוחות הגז הטבעי. בכך ניתן לראות תרומה נוספת לרווחת הצרכנים בישראל. נציין, כי ביחס לאופן יישום חלק זה של מתווה הגז מתקיימים דין ודברים בין דלק ונובל לרשות הגז הטבעי.

³⁷ לשון סעיף 5: "הוראות סעיף זה יחולו על אף האמור בכל דין, ובלבד שהפעלת הסמכות לפיהן תעשה באופן שיבטיח כי לא תיגרם פגיעה משמעותית ברווחת הצרכנים".

54. התנגדות לעסקה עלולה להביא לעיכוב בהמשך פיתוח מאגר לוויין, ולהקטין את כדאיות החיפוש והפיתוח של מאגרי גז נוספים, שכן פתיחת אפשרות ייצוא הגז תגדיל את יכולתם למכור גז שיימצא במאגרים אלו. קיים חשש שהזדמנות זו לניצול עתודות הגז הטבעי שנמצאו בישראל לא תעמוד בעתיד. בין היתר, מפני שיתכן שיימצאו מקורות אנרגיה חלופיים או שיווצרו תנאים שבהם ישראל לא תוכל ליזום שיתופי פעולה עם מדינות שכנות, גם אם תחפוץ בכך.

55. על פי עמדת המטה לביטחון לאומי שהובאה במסמך שעסק במתווה הגז ובחן השלכות מעיכוב בהרחבת מערך הגז הטבעי וייצואו: "קיימות תועלות מדיניות-ביטחוניות מובהקות, הנגזרות מהאפשרות לעגן באמצעות יצוא גז טבעי מרכיבים ביחסי ישראל עם מדינות שכנות ושותפות להסכמי שלום, ובכך להרים תרומה משמעותית לביטחון הלאומי של מדינת ישראל בסביבה אזורית גועשת ומסוכנת. שימוש מושכל בעתודות הגז יכול להגביר את יכולת ההשפעה של מדינת ישראל במערכת הבינלאומית, הן בזירה הקרובה והן באזורים מרוחקים יותר. מעבר לכך, שימוש כאמור בעתודות הגז יכול לסייע לביסוס המערכת החברתית-כלכלית במדינות שכנות (כתוצאה מהשיפור הכלכלי), ועקב כך להפחית את האיום שעלול להיווצר אם תתערער יציבותן וכוחות עוינים פנימיים יאיימו על הסכמי השלום".³⁸

56. מעבר לכך, הקצאת הרישיון שתאפשר ייצוא תגדיל את תמלוגי המדינה מאוצרות הטבע שלה. ספק רב, אם השימוש בצינור שהתאפשר הודות להשקעות דלק ונובל היה מתאפשר לולא השקעתן. ראייה לכך, ניתן למצוא בעובדה שמאז 2011 שכב צינור הגז ללא שימוש – כאבן שאין לה הופכין.

57. התועלות שעליהן עמדנו משמעותיות ביותר ועולות לאין ערוך על הפגיעה שעשויה להיגרם מהגידול בריכוזיות הכלל-משקית כתוצאה מההקצאה. יתרה מכך, קיים חשש שאלמלא יוקצה רישיון הולכת הגז לדלק ולנובל, תיגרם פגיעה בפיתוח מאגר לוויין ומאגרי גז נוספים בישראל וייצוא הגז ייפגע, או למצער יתעכב באופן ניכר.

58. המתודולוגיה מנחה את הוועדה כי במקרים שבהם תשתכנע כי החלטה שלא להקצות זכות לגורם ריכוזי כלשהו תוביל לפגיעה קשה בתשתית החיונית שבבסיס הזכות או בפיתוחה, כמו במקרה דנן, יינתן משקל מוגבר לתועלות שעשויות לקום משימור או מפיתוח התשתית על ידי הגורם הריכוזי.³⁹

(ו) סיכום

59. תוצאת האזון בין החשש מגידול בריכוזיות הכלל-משקית של נובל ודלק כתוצאה ממתן הרישיון לעומת הפסד התועלות המהותיות המתוארות לעיל, מובילה למסקנה כי אין מקום למנוע מדלק ונובל את ההקצאה משיקולים של ריכוזיות כלל-משקית.

³⁸ ראו, משק הגז הטבעי בישראל – היבטים בביטחון הלאומי והשלכות מעיכוב בהרחבת מערך הגז הטבעי וייצואו, (3.11.2015), בכתובת: <https://www.hamakom.co.il/sites/default/files/%20משק%20הגז%20הטבעי%20בישראל%20-%20היבטים%20בביטחון%20הלאומי%20המטרה%20לבטחון%20לאומי%202015%20נובמבר.pdf>.

³⁹ ראו עמוד 17 למתודולוגיה.

60. יחד עם זאת, הוועדה רואה חשיבות רבה בקיום מלא של חובות דלק ונובל שנקבעו במתווה הגז, וסבורה כי ראוי להבטיח שהציבור ייהנה מהתועלות שגלומות בקיום הוראותיו. אי קיום של הוראות מתווה הגז על ידי דלק ונובל עלולה כשלעצמה ללמד על כוח מיקוח שיש לדלק ונובל ולהעצים את החשש מקיומה של ריכוזיות כלל-משקית. כפי שנמסר לוועדה, בין רשות הגז הטבעי לבין דלק ונובל מתקיים דיון באשר לאופן שבו על דלק ונובל לקיים את הוראות מתווה הגז הנוגעות לחובתן להציע ללקוחות בישראל גז טבעי בתנאים דומים לתנאים בהם היא מייצאת גז טבעי למצריים.

61. אשר על כן, הוועדה ממליצה להקצות לדלק ונובל את רישיון הולכת הגז, אך ורק בכפוף לחתימת דלק ונובל על התחייבותן לעמוד בהוראות מתווה הגז בעניין החובה להציע ללקוחות בישראל את מחיר הגז הטבעי שהן מציעות ללקוחותיהן במצריים, לשביעות רצון משרד האנרגיה ורשות הגז הטבעי.

בכבוד רב,

מיכל הלפרין,
הממונה על התחרות
ויו"ר הוועדה לצמצום הריכוזיות