



15 יוני 2021, ה' תמוז תשפ"א

לכבוד

ח"כ אורנה ברביבאי	ח"כ קארין אלהרר	עו"ד מיכל הלפרין
שרת הכלכלה	שרת האנרגיה	הממונה על התחרות
ממשלת ישראל	ממשלת ישראל	רשות התחרות
<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>

שלום רב,

## הנדון: ביטול מתווה הגז בעקבות התנהלות חברות הגז

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם בדברים הבאים:

1. בפתח הדברים נבקש לאחל הצלחה רבה לכבי השרות בתפקידן החדש; ובפנייה זו, נבקש לעמוד על אחת הסוגיות החשובות ביותר לשיטת התנועה הנמצאות על שולחנה של כבי השרות – סוגיית מתווה הגז.
2. לאחרונה פורסם כי רשות התחרות פנתה במכתב אל Nobel Energy (בבעלות חברת שברון האמריקאית, להלן: "נובל") ואל דלק קידוחים (להלן: "דלק"), במסגרתו דרשה הרשות מנובל ומדלק, המחזיקות במאגר הגז לווייתן (במשותף עם רציו חיפושי נפט), לבטל לאלתר את תניית הבלעדיות הקיימת בהסכם עם חברת החשמל בישראל בע"מ (להלן: "חברת החשמל").<sup>1</sup> מגבלה זו משמעה שחברת החשמל אינה יכולה לפנות לייבוא גז במקרה המתאים (ולמעשה, כשהמחיר "מתאים").
3. הסיבה לדרישה זו נובעת מכך שתניית בלעדיות זו עולה כדי הפרה של ס' 22(א) לנספח אי של החלטת הממשלה בעניין מתווה הגז (להלן: "מתווה הגז"), אשר קובע כי לא תחול על הצרכן (בענייננו, חברת החשמל) "כל מגבלה בנוגע לרכישת גז טבעי מכל ספק גז טבעי אחר".<sup>2</sup>
4. דרישה זו מצד רשות התחרות – היא פעם נוספת מקרה של "מעט מדי; ובעיקר – מאוחר מדי", המלווה את סוגיית מתווה הגז מתחילתו.

<sup>1</sup> "המדינה לנובל ודלק: הפרתם את סעיף הבלעדיות במתווה הגז" גלובס (7.6.2021) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001373634&from=whatsapp>

<sup>2</sup> החלטת ממשלה 476 "מתווה להגדלת כמות הגז הטבעי המופקת משדה הגז הטבעי "תמר" ופיתוח מהיר של שדות הגז הטבעי "לווייתן", "כריש" ו"תנין" ושדות גז טבעי נוספים" (16.8.2015).

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 \* מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 9438303 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 \* هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: office@mqg.org.il \* Web Site: www.mqg.org.il



5. כך, בהתאם לדו"ח שהגישה דלק אל הבורסה "תוקף ההסכם הינו עד ליום 30.6.2021, ועל כן לעמידה בדרישה כאמור לא תהיה השפעה מהותית על הכנסות השותפות ממכירת גז טבעי ברבעון השני לשנת 2021".<sup>3</sup>
6. בהתאם למכתב שנשלח לחברת דלק, אשר הגיע לידינו, הטיפול בנושא החל במכתב מטעם רשות התחרות, אשר נשלח בחודש נובמבר 2020. אמנם, הטיפול החל כחצי שנה לאחר החתימה על ההסכם, עם זאת, הדרישה לבטל את הסעיף (לאלתר) ניתנה רק כשלושה שבועות עובר לתום החוזה(!).
7. כפי שציינה אף קבוצת דלק בדו"ח שהוגש לבורסה מטעמה, לדרישה זו מצד רשות התחרות אין כל משמעות בפועל, כאשר היא נקבעת סמוך מאוד לתום החוזה.
8. מדובר אך בצעד נוסף בהתרפסות הכללית של מדינת ישראל בפני חברות הגז, בשורה של צעדים חסרי משמעות; כאשר החברות "מותחות את הגבול" שוב ושוב, ומאסדרים שונים בממשלת ישראל (ביניהם גם רשות התחרות) מגיבים בהתרפסות כל פעם מחדש. לא זו בלבד, אלא שמדובר במטא-שוק של משק החשמל בישראל הנושא פגיעה אנושה באיתנות הכלכלית של מדינת ישראל.
9. כך, לדוגמא, בשנת 2019 ביקשו נובל ודלק לרכוש חלק מצינור הגז שמחבר בין ישראל ומצרים שהיה בבעלות החברה EMG. לשם כך, ובהתאם לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, תשע"ד-2013 נערכה התייעצות עם ועדת הריכוזיות, שבראשה עומדת הממונה על התחרות. בחות הדעת נקבע: "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 ללקוחות במצרים...".<sup>4</sup>
10. כלומר, התנאי של מדינת ישראל במתן אישור להקצאת רישיון, על מנת שלא תיווצר ריכוזיות כלל משקית היא **התחייבות לעמוד בהתחייבות קודמת**. קשה לתאר את רמות האבסורד. נראה כי במקרה זה, חברות הגז בחרו שלא לעמוד בהתחייבות קודמת, ובמקום סנקציה חמורה מצד ממשלת ישראל דווקא הוצע להן הטבה בכפוף לעמידה בהסכם שאליו כבר היו מחויבות.
11. אם לא די בכך, בחודש אוקטובר 2020, הודיעה נובל לחברת החשמל על **עצירת אספקת הגז ממאגר 'תמר'**, אם זו לא תרכוש ממנה גז במחיר גבוה, בהתאם לחוזה שנחתם ב-2012 ובניגוד להסכמות עם יתר המחזיקות בתמר (להוציא דלק, כמובן). זאת, תוך ניצול העובדה כי נובל היא גם המפעילה של המאגר.

<sup>3</sup> דלק קידוחים – שותפות מוגבלת "דוח מייד" (7.6.2021)

<sup>4</sup> ועדת הריכוזיות, "חוות הדעת לצמצום הריכוזיות בעניין הקצאת רישיון הולכת גז לקבוצות דלק ונובל", פס' 61 (2.10.2019)

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



12. בכך פגעה נובל, לא רק במתווה הגז, כי אם גם בכללי ההגבלים העסקיים הכלליים, מעבר להסכמות במתווה הגז. עם זאת, בסופו של דבר, לאחר חקירה מנהלית בלבד (היינו, ללא חקירה פלילית), הגיעה רשות התחרות להסכמות עם נובל לפיהן ייחתם הסכם חדש בין חברת החשמל והמחזיקות בתמר במסגרתו תרכוש חברת החשמל גז במחירים נמוכים, ותאפשר מכירה בנפרד ליתר המחזיקות בתמר. לפשרה זו התנגדה התנועה נחרצות, כאשר מעבר לבעיות הפרקטיות בהסכם הזה, שהיווה הסכם לא מספק בעליל,<sup>5</sup> גרסה התנועה כי לאכיפה כנגד החברות יש ערך אינטרינזי, במובן של המסר החברתי והציבורי שיש להעביר לענקיות האנרגיה.

13. ההפרה במקרה זה הייתה קיצונית והתבצעה בשבוע הראשון לאחר שהושלמה הרכישה של נובל על ידי שברון. מדובר בפגיעה בתחרות ברמה בלתי מתקבלת על הדעת. ובכל זאת בסופו של דבר ההפרה לא הביאה להשלכות קשות על חברות הגז.

14. יתר על כן, לא רק בהיבטי הפגיעה בתחרות מדינת ישראל מגלה התרפסות בפני ענקיות הגז – אלא אף מבחינת דיני המס, מוצאת עצמה מדינת ישראל שוב ושוב חסרת אונים על מול ענקיות האנרגיה. כזכור, בהחלטה מספר 2762 מיום 23.1.2011 אימצה הממשלה באופן מלא את דו"ח ועדת ששינסקי, ובהתאם לכך נחקק חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, תשע"א-2011 (להלן: **"חוק המיסוי"**).<sup>6</sup> במסגרת פרק ב' לחוק המיסוי נקבעו היטלי רווחי הנפט והגז ושיעורם (להלן: **"היטל ששינסקי"**).

15. סעיף 53(א) לחוק המיסוי הטיל על הממשלה חובה להקים קרן לניהול כספים אשר יתקבלו מהיטל על רווחי משאבי טבע ויועברו למטרות חברתיות-כלכליות. מטרת הקמת הקרן היא להבטיח זאת, וכך להוביל לפיתוח כלכלי משמעותי, בהתאם לראיה כלכלית ארוכת טווח שתוביל להשאת הרווחים ולקידום האינטרס הציבורי.

16. עם זאת, המדינה מתקשה לדרוש את הכספים מחברות הגז, ובניגוד לתחזיות שהוצגו ב-2013 וב-2015, מהדו"ח השנתי של שנת 2019 עולה שחברות הגז הרוויחו כ-12 מיליארד דולר, מתוכן לא פחות מכ-6.3 מיליארד דולר היו רווח נקי שהועבר ישירות לחברות הגז – סכום שעולה כדי מעל למחצית מההכנסות, אך לקרן לא הוזרמו סכומים משמעותיים. תחזית הכנסות הממשלה מהיטל ששינסקי, מתמלוגי הגז וממס חברות (שעמד על למעלה ממאה מיליארד שקל בשנת

<sup>5</sup> בין היתר, התנועה טענה כי בכוחה של הרשות היה להביא להסדר טוב יותר בצורה של אכיפה, ושבמקרה זה ניתן היה להשתמש גם בענישה; ההסדר הוא עניין של זמן וממילא יש הגבלה על זכות הטו של נובל בתמר; בהסכם נותרו פערים שפתוחים לניצולן של החברות; לא הובטחה תחרות בתמר בפועל; היעדר התייחסות למתווה הגז עצמו; נושאים רבים שהותרו ללא מענה ועוד

<sup>6</sup> להרחבה ראו: תזכיר חוק היטל רווחי נפט, התשע"א-2010, אתר החקיקה הממשלתי.

<https://www.tazkirim.gov.il/s/law-item/a093Y00001RFEPLQA5/%D7%AA%D7%96%D7%9B%D7%99%D7%A8-%D7%97%D7%95%D7%A7-%D7%94%D7%99%D7%98%D7%9C-%D7%A8%D7%95%D7%95%D7%97%D7%99-%D7%A0%D7%A4%D7%98-%D7%94%D7%AA%D7%A9%D7%A2%D7%902010?language=iw>

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 \* מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 9438303 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 \* هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: office@mqg.org.il \* Web Site: www.mqg.org.il



2013), רק הולכת ויורדת (וחשוב לציין כי טרם פורסמה תחזית עדכנית). מעבר לכך, בפועל, עד שנת 2020 לא נגבה כסף מהיטל ששינסקי, גם לא ממאגר "תמר".

17. אף רשויות המס מכירות בקושי שלהן לגבות את הכספים מענקיות הגז. בדברי ההסבר לתזכיר חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע (תיקון), התשפ"א-2021 צוין במפורש כי "השקעת המשאבים התפעוליים הנדרשת לצורך ביצוע שומות בתחום היטלי משאבי הטבע, ללא טיוב כלי האכיפה, אינה יעילה". במסגרת דברי הסבר אלה צוין הקושי הספציפי לגבות כספים מחברות הגז, כדלקמן: "תחום היטל רווחים ממשאבי טבע מתאפיין בנישומים שהם בעלי יכולת לאתגר את משטר השומה העצמית, באופן אשר במקרים רבים מביא לניצול לרעה ובהתחשב באינטרס הציבורי לקבלת נתח הממשלה (government take) באופן אשר ישקף כיאות את הרווחים האמתיים של החייבים בתשלום ההיטל".

18. למותר לציין שתיקון זה לחוק טרם עבר, ובנתיים גביית הרווחים של חברות הגז עודנה מוגבלת.

19. כל אלה, בנוסף לפגיעה המתוארת לעיל, שמתארת פגיעה שאיננה מוטלת בספק במתווה הגז, תוך קביעת סעיף מניעת תחרות. שכן, מדובר בניסיון לייצר ריכוזיות נוספת בשוק הגז, תוך הפרה בוטה ביותר של מתווה הגז. כל זאת בזמן שהממשלה איננה מטילה סנקציות כלשהן כנגד חברות הגז, שממשיכות להתנהל באותה התנהלות כוחנית. ובמקביל שוב ושוב הממשלה מתפשרת על הסעיפים הבודדים במתווה הגז שקובעים **חובות** שמוטלות על חברות הגז.

20. לדברים אלה כמו גם למתווה הגז עצמו יש השפעה מהותית על המחירים שמשלמים אזרחי ישראל על הגז – וברור כי אלה משלמים מחירים גבוהים, אף בהתאם לקביעת משרד האנרגיה עצמו: "שנת 2020 התאפיינה בתנודות חדות של מחירי האנרגיה בעולם ונצפו ירידות קיצוניות גם במחירי הגז הטבעי בעולם. המשק הישראלי, המאופיין בהסכמי גז טבעי ארוכי טווח, לא הושפע כמעט מירידות המחירים העולמיות...<sup>7</sup>". ובהמשך אותו מסמך: "במהלך שנת 2020 חלה ירידה במחירי הגז הטבעי בעולם... המשק הישראלי לא נהנה מהפחתה דרמטית במחירי הגז הטבעי, אך רשות הגז הטבעי ביצע מספר מהלכים לייבוא גז טבעי במחירים נמוכים מאלו במשק המקומי...". כלומר, מדינת ישראל, לה יש מאגרי גז משמעותיים ביותר, נאלצת לייבא גז (במקביל לייצוא), כאשר מחירי הגז בישראל גבוהים באופן משמעותי מאשר בעולם.

21. לא למותר להזכיר בתמצית את הנקודות המרכזיות בציר הזמן שאיפשרו את האופן הקלוקל והחמור שהביא ליצירתו של "מתווה הגז" מלכתחילה:

א. כך, היעדר פיקוח מוקדם מטעם רגולטורים שהביאו למצב בו נובל ודלק קיבלו רישיונות עודפים מהמותר בחוק; וכשנדרשו לוותר על חלק מהרישיונות, ולעמוד

<sup>7</sup> אגף כלכלה, רשות הגז הטבעי "סקירת ההתפתחויות במשק הגז הטבעי" (סיכום שנת 2020) רח' יפו 208, ירושלים 9438303 \* מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076 شارع يافا 208، القدس 9438303 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 \* هاتف: 02-5000073 \* فاكس: 02-5000076 \* Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076 E-mail: office@mqg.org.il \* Web Site: www.mqg.org.il

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



- בדרישות החוק – חברות הגז קיבלו את הפריבילגיה להחליט אילו רישיונות ישמרו בידיהן (מן הסתם, אלו בעלי הפוטנציאל הגדול ביותר).
- ב. כך, חברות הגז מעולם לא פנו על מנת לקבל אישור להיותן הסדר כובל בכל הנוגע לרישיון החיפוש "רציו-ים", הוא מאגר ליוויתן דהיום.
- ג. כך, המתווה נקבע תוך התעלמות מהתנגדות חסרת תקדים של גורמים שונים בדרגים המקצועיים: התנגדות מצד הממונה על ההגבלים העסקיים (כפי שכונה אז), פרופ' דיוויד גילה; התנגדותה של ראש רשות החשמל, אורית פרקש הכהן (כתוארה דאז); התנגדות ועדת הכלכלה של הכנסת לחתימת שר הכלכלה על ס' 52 לחוק התחרות.
- ד. כך, העובדה שנעשה שימוש בס' 52 לחוק התחרות, שעניינו עקיפת הממונה מטעמים של ביטחון המדינה או יחסי החוץ שלה, כאשר לעמדת מומחים שהופיעו בפני ועדת הכלכלה שיקולי החוץ והביטחון הם שיקולים חלשים. הוועדה השתכנעה כי בפועל מדובר בנימוק כלכלי.
- ה. כך, עיכוב בהכרזת הממונה על הנפט על גילוי הגז באסדת לויתן, מה שהוביל לעיכוב בפיתוח המאגר (והפחית משמעותית את הזמן בו מופק במקביל גז מתמר ומלוויתן).
- בתוך כך אף נזכיר כי את ההשקעה הראשונה שהובילה להערכות משמעותיות כי קיים גז בשטח הימי של מדינת ישראל הובילה חברת British Gas, והיא זו שנשאה במרבית הסיכון והעלויות המשמעותיות של חיפושי הגז בראשית החיפושים. כאשר נובל ודלק נכנסו לשוק הגז הישראלי, ההערכות היו כי בסבירות של 25% קיים גז בשטח הימי של מדינת ישראל (מדובר באחוזים גבוהים מאוד).
22. כזכור התנועה לאיכות השלטון התנגדה למתווה הגז, ואף הגישה עתירה בנושא בבג"ץ 4374/15 **התנועה לאיכות השלטון נ' ראש ממשלת ישראל וממלא מקום שר הכלכלה** (אר"ש, 27.3.16); ובשלב זה ברור כי אין במתווה כדי למנוע התנהלות כוחנית מצד חברות הגז, גם תוך סתירה מוחלטת של הוראותיו שלו.
23. אם כן, ברי כי בשלב זה אין מנוס מביטול מתווה הגז ובפרט ביטול כלל הפטורים שניתנו **במסגרת פרק ב' למתווה לחברת הגז** (ובכלל זאת הפטור מהיותן של דלק ונובל בעלות מונופולין). יוזכר כיוון שהפטור ניתן על ידי מ"מ מקום שר הכלכלה, בהתאם לסעיף 52 לחוק התחרות הכלכלית תשמ"ח-1988, בכוחו גם לבטלו.
24. לסיכום נביא מדבריה של הממונה על התחרות, כבר ב-2019: "אי קיום של הוראות מתווה הגז על ידי דלק ונובל עלולה כשלעצמה ללמד על כוח מיקוח שיש לדלק ונובל ולהעצים את החשש

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 \* מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 9438303 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 \* هاتف: 02-5000073 \* فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: office@mqg.org.il \* Web Site: www.mqg.org.il

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



מקיומה של ריכוזיות כלל-משקית<sup>8</sup>. מכלל ההתנהלות שתוארה לעיל, ברור כי הסעיפים המעטים שמפנים חובות כלפי חברות הגז במתווה הגז הן בגדר "המלצה" לחברות.

25. ברקע הדברים ולפני סיום נציין כי לאחרונה פורסם על כוונה להעלות את מכסות הייצוא, והקלת האישורים לחיפושי גז. מדובר אך בהטבה נוספת לחברות הגז, על רגע הפגיעה החוזרת והנשנית בהסכמים שנתחמו איתן בעבר.

26. לנוכח חומרת הדברים שעומדים במרכזה של סוגיה זו, נבקש לקבל את תגובתכן, הן לעניין ההתקדמות בבחינת נקיטה בהליכי אכיפה כנגד דלק ונובל בגין תניית הבלעדיות; והן לעניין האפשרות לביטול מתווה הגז, עד ליום 15.7.2021.

27. לתגובתכם המהירה, נודה.

בכבוד רב,

חן שופן, עו"ד  
האגף הכלכלי  
התנועה לאיכות השלטון

אריאל ברזילי, עו"ד  
מנהל האגף הכלכלי  
התנועה לאיכות השלטון

העתק: עו"ד מאיר לוין, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי)  
ד"ר אביחי מנדלבלית, היועץ המשפטי לממשלה  
עו"ד טל ארנון, רשות התחרות  
עו"ד עמנואל ברכפלד, רשות התחרות

<sup>8</sup> שם, בפס' 61