

### הצעה להחלטה

#### **מחליטים:**

1. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר לממשלה את הסמכות הנתונה לשר הכלכלה על פי סעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בכל האמור בפעולות הנדרשות לשם הגדלת כמות הגז הטבעי המופקת משדה "תמר" ולשם פיתוח מהיר של שדות הגז הטבעי "לוויתן", "כריש" ו"תנין" ושדות גז טבעי נוספים.
2. החלטה זו תובא לאישור הכנסת, כנדרש בסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה.

### דברי הסבר

#### רקע כללי

בשנת 2010 התגלה שדה הגז הטבעי "לוויתן", והוא שדה הגז הגדול ביותר במימי הים התיכון ושדה הגז הגדול ביותר בעולם שהתגלה במים עמוקים בעשור הראשון של המאה ה-21. המחזיקים בזכויות בשדה "לוויתן" קיבלו לידיהם חזקה בשדה זה בתחילת שנת 2014. בהתאם ללוחות הזמנים הנגזרים ממועד קבלת החזקה, גז מהשדה היה אמור להתחיל לזרום למשק הישראלי כבר בשנת 2018. יצוין כי הפיתוח של שדה "לוויתן" אמור להתבסס בעיקר על חוזה ייצוא בהיקפים משמעותיים לירדן ולמצרים.

בחודש ספטמבר 2011 הודיעה רשות ההגבלים העסקיים כי החלה לבדוק חשד שבעלות זכויות הנפט בשדה "לוויתן" התקשרו בהסדר כובל. בעקבות הודעת רשות ההגבלים העסקיים, ולאחר משא ומתן ארוך, התגבשה בחודש מרץ 2014 טיוטה של "צו מוסכס" לפי סעיף 50 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן – חוק ההגבלים העסקיים) בין רשות ההגבלים העסקיים לבין בעלי הזכויות בשדה "לוויתן", אשר נועד להביא לפתרון מוסכס בין הממונה על ההגבלים העסקיים לבין בעלות זכויות הנפט בשדה "לוויתן" חלף קביעת הממונה בדבר קיומו של הסדר כובל. טיוטת ההסדר הופצה להערות הציבור לפני הגשתו לאישור בית הדין להגבלים עסקיים, כנדרש בחוק.

ביום 23 בדצמבר 2014 הודיע הממונה על ההגבלים העסקיים כי לאחר ששמע את הערות הציבור החליט שאין מקום להגיש לבית הדין להגבלים עסקיים את הצו המוסכס, מאחר שלא יביא לפתרון תחרותי בשוק הגז הטבעי. במקום זאת, הודיע הממונה כי הוא שוקל לפרסם קביעה שלפיה התגבש הסדר כובל ב"לוויתן". בפועל, החלטת הממונה על ההגבלים העסקיים שלא להגיש את הצו המוסכס לאישור בית הדין, הביאה לקושי ממשי בפיתוח שדה "לוויתן" ואספקת הגז הטבעי למשק הישראלי.

מעבר לכך, להחלטה זו יש היבטים רוחביים משמעותיים הן בנוגע להמשך ההשקעות של החברות בעלות הזכויות בשדות אחרים שבהם יש להן זכויות והן בנוגע לנכונותן של חברות בינלאומיות אחרות שפועלות בענף לבצע פעילות חיפוש והפקה של גז ונפט בישראל.

בהמשך להתפתחויות אלו, ונוכח מורכבות משק הגז הטבעי, חשיבותו הרבה למשק הישראלי והשלב הקריטי שבו הוא מצוי, החלו משרדי הממשלה הרלוונטיים בעבודת מטה מקיפה ומעמיקה בשיתוף עם רשות ההגבלים העסקיים. מטרתה של עבודת המטה הייתה לנסות להגיע למתווה משופר לשינוי מבנה משק הגז הטבעי, ביחס לטיוטת הצו המוסכם, על מנת להביא לפיתוח מהיר של שדות גז טבעי נוספים וליצירת משק תחרותי. משרדי הממשלה חתרו להגיע לפתרון שיהיה מוסכם על דלק קידוחים (שותפות מוגבלת) וחברת Noble Energy Mediterranean Ltd (להלן – דלק ונובל) מתוך ההבנה שהליכים לפי חוק ההגבלים העסקיים יביאו לעיכוב משמעותי בפיתוח של שדה "לוויתן" ובהרחבת כושר הפקת הגז של שדה "תמר", וכן כי הליכים אלה עשויים להשפיע לרעה על פיתוח השדות "כריש" ו"תנין" ושדות גז טבעי נוספים. יצוין כי עבודת המטה החלה במקביל לשימועים שערך הממונה על ההגבלים העסקיים במסגרת הפעלת שיקול דעתו אם לפרסם קביעה אודות קיומו של ההסדר הכובל.

לאחר מספר חודשים של עבודת מטה מקיפה ומשא ומתן מול דלק ונובל, גיבשו משרדי הממשלה טיוטת מתווה, אשר בהתאם לשיקול דעתם המקצועי, משקפת איזון נכון בין המטרות החשובות השונות שמשרדי הממשלה אמונים על קידומם, ובהן פיתוח מהיר של שדות הגז הקיימים והחדשים, השגת תחרות בטווח הבינוני-ארוך והבטחת רמת מחירים מאוזנת עד להשגת התחרות כאמור. יודגש, כי טיוטת מתווה זו אינו מקובלת על הממונה על הגבלים עסקיים, אשר סבור שאינטרס התחרות איננו מיוצג באופן אופטימלי בהקשר זה.

ביום 25 ביוני 2015 התכנס הקבינט המדיני-בטחוני (להלן - הקבינט) במטרה לדון בהיבטי מדיניות חוץ ובטחון המדינה הנוגעים לפיתוח מאגרי הגז הטבעי, ובפרט בהגדלת כמות הגז הטבעי המופקת משדה "תמר" ופיתוח מהיר של שדות הגז הטבעי "לוויתן", "כריש" ו"תנין" ושדות גז טבעי נוספים. לאחר שמיעת סקירות בנושאים ביטחוניים, בנושאי יחסי החוץ ויתר הסקירות שהוצגו על-ידי גורמי המקצוע, ובעקבות עבודת המטה אשר בוצעה בעניין זה על-ידי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר וכן נוכח המתווה המתגבש מול בעלי זכויות מרכזיים ונוכחיים בהתאם לחוק הנפט, התשי"ב-1952 בשדות "תמר", "לוויתן", "כריש" ו"תנין", החליט הקבינט כי בעת הנוכחית, עיכוב בהגדלת כמות הפקת הגז הטבעי משדה "תמר" ובפיתוח מהיר של שדות הגז הטבעי "לוויתן", "כריש" ו"תנין" ומשדות גז טבעי נוספים של מדינת ישראל הוא בעל השלכות שליליות משמעותיות על יחסי החוץ ועל ביטחון המדינה.

בנוסף, בסיום הדיון בקבינט ביקש שר הכלכלה כי סמכותו לפי סעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים בנוגע למתווה המתגבש תועבר לממשלה. סעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים קובע כי שר הכלכלה רשאי, לאחר התייעצות עם ועדת הכלכלה של הכנסת, לפטור הגבל עסקי מהוראות חוק ההגבלים העסקיים, כולן או מקצתן, אם הוא סבור שהדבר דרוש מטעמים של מדיניות חוץ או בטחון המדינה.

בהתאם לזאת, ובהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, מתבקשת הממשלה להעביר אליה את הסמכות הנתונה לשר הכלכלה על פי סעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים, בכל האמור למתווה המתגבש מול בעלי זכויות מרכזיים ונוכחיים בהתאם לחוק הנפט, התשי"ב-1952 בשדות הגז הטבעי "תמר", "לוויתן", "כריש" ו"תנין". החלטה זו, ככל שתתקבל, תובא לאישור הכנסת, כנדרש בסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה.

בהחלטת הקבינט מונה צוות שרים, בראשות ראש הממשלה, אשר יבחן את האפשרויות לקידום המתווה המתגבש באמצעות צוות מקצועי, שיקיים בענין שימוע ציבורי. עוד נקבע כי השימוע הציבורי יתייחס לא רק להיבטים העולים מהפעלת הסמכות בהתאם לסעיף 52 לחוק ההגבלים

העסקיים, אלא למתווה השלם, המתגבש יחד עם התנאים לתחולת הפטור מהחוק, וכהשלמה להם. כמו כן, נקבע כי צוות השרים יגיש את המלצותיו לממשלה עד ליום 22 ביולי 2015. מכאן, שיהיה זה נכון ויעיל שהממשלה במליאתה תכריע גם בשאלת הפעלת הפטור לפי סעיף 52 לחוק, המהווה חלק מרכזי במתווה המתגבש.

#### נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

הנזק הכלכלי הנגרם מעיכוב הפיתוח של שדה "לוויתן" מסתכם בעלות משקית של כמיליארד וחצי דולר לעיכוב של שלוש שנים. אומדן זה כולל את העלות של המחסור בגז טבעי ודחיית תשלומי המס של שדה "לוויתן" בלבד. עלויות פוטנציאליות נוספות למשק עלולות להיווצר כתוצאה ממחסור בגז טבעי שייגרם מהפסקה באספקת הגז מ"תמר", בשל תקלות טכניות או אירועי טרור (בעיית היתירות) או הסיכון לביטול חוזי היצוא של שדות "תמר" ו"לוויתן" כתוצאה מדחייה של הרחבת שדה "תמר" או פיתוח שדה "לוויתן".

#### תקציב

לא רלוונטי.

#### השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

#### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

הצעת החלטה זו מוגשת בהמשך להחלטת הקבינט המדיני-ביטחוני

#### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת הקבינט המדיני-ביטחוני מס' \_\_\_\_\_ מיום 25 ביוני 2015.

#### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב

**מוגש על ידי ראש הממשלה**

**ח' בתמוז התשע"ה  
25 ביוני 2015**



### היועצת המשפטית

ירושלים, ח' בתמוז התשע"ה  
25 ביוני 2015  
תיק : 07 – החלטות ממשלה  
מזהה מלי : 360369D

### חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה :

העברת סמכות שר הכלכלה לפי סעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן – חוק ההגבלים העסקיים) בכל האמור בפעולות הנדרשות לשם הגדלת כמות הגז הטבעי המופקת משדה "תמר" ולשם פיתוח מהיר של שדות הגז הטבעי "לויתן", "כריש" ו"תנין" ושדות גז טבעי נוספים.

### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים :

ביום 25 ביוני 2015 קבע הקבינט המדיני-בטחוני כי בעת הנוכחית, עיכוב בהרחבת שדה "תמר" ובפיתוח מהיר של שדות הגז הטבעי "לויתן", "כריש" ו"תנין" ושדות גז טבעי נוספים של מדינת ישראל הוא בעל השלכות שליליות משמעותיות על יחסי החוץ ועל ביטחון המדינה.

כמו כן, בהחלטת הקבינט מונה צוות שרים, בראשות ראש הממשלה, אשר יבחן את האפשרויות לקידום המתווה המתגבש, כפי שהוגדר בהחלטת הקבינט. לצורך כך, יקיים צוות השרים, באמצעות צוות מקצועי כמפורט בהחלטת הקבינט, שימוע ציבורי בכל הנוגע למתווה המתגבש, לרבות בנוגע להפעלת הסמכות לפי סעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים, ויגיש את המלצותיו לממשלה עד ליום 22 ביולי 2015.

בתום הדין בקבינט, ביקש שר הכלכלה כי סמכותו לפי סעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים בנוגע למתווה המתגבש תועבר לממשלה.

סעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים קובע כי שר הכלכלה רשאי, לאחר התייעצות עם ועדת הכלכלה של הכנסת, לפטור הגבל עסקי מהוראות חוק ההגבלים העסקיים, כולן או מקצתן, אם הוא סבור שהדבר דרוש מטעמים של מדיניות חוץ או בטחון המדינה.

הואיל ונקבע כי השימוע הציבורי, כאמור לעיל, יתייחס לא רק להיבטים העולים מהפעלת הסמכות בהתאם לסעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים, אלא למתווה השלם, המתגבש יחד עם התנאים לתחולת הפטור מהחוק, וכחשלמה להם, והואיל ונקבע כי צוות השרים יגיש את המלצותיו לממשלה עד ליום 22 ביולי 2015, יהיה זה נכון ויעיל שהממשלה, במליאתה, תכריע גם בשאלת הפעלת הפטור לפי סעיף 52 לחוק, המהווה חלק מרכזי במתווה המתגבש.

אשר על כן, ובהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, מוצע להעביר לממשלה את הסמכות הנתונה לשר הכלכלה על פי סעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים, בכל האמור בפעולות הנדרשות לשם הגדלת כמות הגז הטבעי המופקת משדה "תמר" ולשם פיתוח מהיר של שדות הגז הטבעי "לויתן", "כריש" ו"תנין" ושדות גז טבעי נוספים.

העברת סמכות זו טעונה אישור הכנסת, כנדרש בסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה.

יוער, כי ככל שהכנסת תאשר את העברת הסמכות כאמור משר הכלכלה לממשלה, הרי שהפעלת הסמכות על ידי הממשלה תהא לאחר התייעצות עם ועדת הכלכלה של הכנסת, כנדרש בסעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים.

#### קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

סעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה קובע כי הממשלה רשאית, באישור הכנסת, להעביר סמכות הנתונה על פי חוק לשר אחד, או חובה המוטלת עליו על פי חוק, כולה או מקצתה, לשר אחר.

במקרה דנא, מוצע להעביר מקצתה של סמכות הנתונה לשר הכלכלה לפי סעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים לממשלה כולה.

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1450 בענין "סמכויות הממשלה והשרים - העברה ואצילה" צוין כי הממשלה רשאית לפי סעיף 31(ב) לחוק היסוד להעביר סמכות הנתונה על-פי חוק לשר אחד למספר שרים, שכן "שר" אף "שרים" במשמע.

כמו כן, בהתאם לעיקרון האחריות המשותפת הנלמד מסעיף 4 לחוק יסוד: הממשלה, וכמצוין בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1001 בענין "המעמד של החלטת הממשלה בעניין מסוים כלפי השר המוסמך באותו עניין", אחריות המוטלת על שר שותפה לה הממשלה כולה, ועל כן העברת הסמכות משר אחד לממשלה כולה, כמוצע, עולה בקנה אחד עם עיקרון זה.

#### עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בשים לב לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



שלומית ברנע פרגו, עו"ד  
היועצת המשפטית