



20 דצמבר 2012

ו' טבת תשע"ג

לכבוד

עו"ד יהודה וינשטיין

היועץ המשפטי לממשלה

צל"ח א-דין 29

ירושלים, 91010

בדואר רשום ובאמצעות פקס : 02-6467001

נכבדי,

### **הנדון: רישיון לאחסון גז טבעי במאגר מארי B**

בשם עמותת "אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה" (להלן: אט"ד) והתנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: התנועה) הריני לפנות אליך בנושא הנדון, כדלקמן:

1. נודע לנו מפרסומים בתקשורת כי בכוונת משרד האנרגיה והמים להעניק לחברות דלק ונובל אנרג'י רישיון אחסון של גז טבעי במאגר מארי B, שהינו מאגר גז מתרוקן מול חוף אשקלון והיכול לשמש מקום אחסון אסטרטגי לגז ממאגרים אחרים.

2. על פי הפרסומים, רישיון האחסון יוענק ללא מכרז וללא הליך פומבי אחר אשר יתנהל בשקיפות ותוך שיתוף הציבור בקביעת הענקת הרישיון וקביעת תנאי הרישיון. אף אם החוק מקנה שיקול דעת בדבר מתן פטור ממכרז, לעמדתנו אין זה ראוי להעניק רישיון ללא הליך תחרותי, כאשר מדובר במשאב טבע מוגבל אשר נתון ממילא לשליטה כמעט מוחלטת של אדם אחד, אשר מחזיק בידיו ברובם המוחלט תאגידי הגז הטבעי בישראל. החלטה מעין זו עלולה למנוע ממתחרים חדשים מלנסות להיכנס לשוק הגז הריכוזי, מאחר שמעניקה כוח עצום לישולטים בו.

3. בנוסף, מדובר בהחלטה בעלת משמעויות אסטרטגיות כלכליות, חברתיות וסביבתיות הקשורות לניהול משק הגז בישראל. על תנאי הרישיון לכלול התייחסות מלאה ודרישות גולציה מתאימות בכל השאלות הסביבתיות העולות עקב כך שמדובר במאגר גז ראשון בו יאוחסן גז לאחר שהתרוקן. להלן תפורטנה סוגיות בהיבט הסביבתי, אשר דורשות הבהרה.

4. כמו כן, יש לשקול האם ראוי לקבל החלטה כזו ערב בחירות או שמא להמתין את הזמן הקצר הנותר עד לכינונה של ממשלה חדשה, שלפתחה יונח הטיפול במשק הגז בכללותו.

**חובת מכרז**



5. בראש ובראשונה יש לתת את הדעת לעובדה כי ההחלטה למתן רישיון לכשתינתן, לא תהיה מבוססת על הליך פומבי כגון מכרז, אשר מאפשר בחינה תחרותית של החלופות הקיימות לקבלת כוח כה משמעותי על משק הגז הטבעי בישראל.

6. בפרט, יש לתת את הדעת על כך שמדובר במשק ריכוזי ביותר ממילא, כאשר שליטה במאגרי הגז הטבעי בישראל מוחזקת כמעט באופן מוחלט על ידי אדם אחד אשר בידיו כוח בלתי רגיל בכל הנוגע לוויסות אספקת הגז לכלל אזרחי המדינה. על רקע זה, ברי כי ישנה בעייתיות גדולה בהחלטת שר האנרגיה, להגביר את הריכוזיות במשק חשוב זה, על ידי מתן רישיון עבור אותו אדם להחזיק במאגר אחסון הגז היחיד במדינה, בלא תנאים מגבילים שהגיעו לידיעת הציבור הרחב.

7. חובת מכרז הינה חובה סטטוטורית אשר חלה על המדינה ומהווה עקרון יסודי במשפט המנהלי בישראל. חובה זו נועדה להסדיר עקרונות של שוויון ותחרות הוגנת אשר חשיבותם בולטת במיוחד כשמדובר על משאבי טבע ובפרט משאבים מוגבלים כדוגמת הגז הטבעי.

8. על כן, חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002 קובע כי אחת ממטרותיו היא **"ליצור תנאים לפיתוח ענף הגז הטבעי בישראל באמצעות המגזר הפרטי ולקיום תחרות בענף זה"** - כך כלשון החוק. עוד קובע החוק במפורש חובה לקיים מכרז לשם מתן רישיון מכל סוג שהוא, לרבות רישיון לאחסון גז.

9. אכן, החוק מגדיר חריגים אשר מאפשרים, בנסיבות מסוימות, לפטור את המדינה מחובת מכרז. אולם, יש לזכור כי מתן פטור הוא החריג ואינו הכלל ועל כן ישנה חובה לבחון את החריגים בצמצום ובזהירות מרבית, בהתאם לנסיבות כל עניין לגופו.

10. **כאמור, מתן רישיון אחסון בלעדי לחברות דלק ונובל-אנרג'י, אשר מחזיקות במונופול, מוכרז ומוכרז על ידי הרשות להגבלים עסקיים, במשק הגז הטבעי, הינה צעד המחזק בצורה משמעותית את המונופול ומקנה לחברות הללו יתרון תחרותי כה משמעותי עד כדי ביטול כמעט מוחלט של האפשרות של כניסת מתחרים חדשים לשוק.** כל זאת, כאשר לא הוגדרו מראש תנאי הרישיון כגון משך הזמן ומגבלות על מחירי אחסון, תנאים שיש ביכולתם לפחות במידה מסוימת להגביל את כוחם של החברות ולאפשר תחרות מינימאלית.

11. בנוסף, חשוב להדגיש שהחריגים הסטטוטוריים אשר מאפשרים פטור ממכרז במקרה מסוג זה, נקבעו במציאות בה ספקית הגז הטבעי המרכזית של ישראל הייתה מצרים. כיום, לאחר שקשרים אלו עם מצרים נותקו, נוצרה תלות מוחלטת של המשק הישראלי באותן חברות המחזיקות בשליטה בכלל מאגרי הגז.

12. יתר על כן, אין להתעלם מהעובדה שבשליטת חברת דלק מחזיק מר יצחק תשובה, אשר ספג ביקורת חמורה שבחרה להטיח בו כבוד השופטת ורדה אלשיך, בכל הקשור להתנהלותו



כבעל שליטה בחברת דלק-נדל"ן, במסגרת ניהול המשא ומתן למול נציגי מחזיקי אגרות החוב של החברה. בפרט, בחרה השופטת להתבטא בלשון חריפה, המציינת בצורה מפורשת התנהגות שייתכן שאינה עולה בקנה אחד עם עיקרון תום הלב, כדלקמן: **"האם אין עסקינן במשא ומתן שנוהל, למצער החל מנקודה מסוימת, בחוסר תום לב מובהק, שבא במטרה למשוך זמן ולאפשר את ביצוע גיוס ההון<sup>1</sup>... יוצא, כי התנהלותם של מר תשובה ונציגיו... מעלה חשש כבד לניהול מו"מ בחוסר תום לב"** (ההדגשה של הח"מ ואינה במקור).<sup>2</sup>

### ההיבט הסביבתי

13. למיטב ידיעתנו זו הפעם הראשונה בישראל שגז מועבר ממאגר מלא למאגר שהתרוקן לצורך אחסון אסטרטגי, לא כל שכן במים עמוקים בים. אחסון זה מעלה שאלות סביבתיות רבות ביותר שיהיו מונחות לפתחו של היזם שיפעיל מאגר זה ושל משרדי הממשלה המפקחים עליו כאחד. כך, לדוגמה יש לבחון את המבנים הגיאולוגיים במאגר מארי B שהתרוקן: האם חל בהם שינוי פיזי בעקבות שאיבת הגז מהם? איזו כמות של גז הם יכולים להכיל בעקבות ההחדרה? באילו לחצים ובאילו כמויות גז הם יכולים לעמוד בלא התמוטטות או דליפה? מהו קצב ההחדרה המתאים וקצב השאיבה לאחר מכן? שאלות סביבתיות נוספות הן: האם לצורך ההחדרה יבוצעו קידוחים נוספים במאגר? האם קידוחים אלו יצריכו שימוש בכימיקלים נוספים או בטכנולוגיות נוספות פרט לאלו שבהם השתמשו מלכתחילה? האם הצטברו כימיקלים שונים במאגר שהתרוקן שישליכו על איכות הגז שיישמר בהם לשימוש מאוחר יותר? מה תהיה עמידות המאגר שהתרוקן, הצנרת ומתקני ההחדרה לדליפות לים או לאטמוספירה או לסיכונים בטיחותיים? מהו התואי המתאים ביותר לצינור שיחבר בין המאגרים? ועוד.

14. לאחר בחינת אופן מתן הרישיון, יש להבטיח כי הרישיון יכלול תנאים ודרישות סביבתיות אשר יחייבו את בעל הרישיון לפעול על פיהן. **על המשרד להגנת הסביבה לגבש את התנאים והדרישות בכל הנוגע להיבטים הסביבתיים, זאת לאחר עריכת תסקיר סביבתי מלא בנוגע להשלכות אחסון הגז במאגר מארי B, בשיתוף הציבור ובשקיפות מלאה.** על הרישיון לכלול התייחסות מלאה ודרישות רגולציה מתאימות בכל השאלות הסביבתיות, כדוגמת השאלות בסעיף דלעיל.

15. באשר להליך קבלת ההחלטה הפרטנית למתן רישיון האחסון, יודגש כי ניהול משק הגז בישראל יחד עם מקורות אנרגיה נוספים מצריכים ראייה כוללת, אסטרטגיה לאומית

<sup>1</sup> פרק (ת"א) 12230-04-12 כלל פיננסים נאמנויות 2007 נ' דלק נדל"ן בע"מ ואחרים, פסקה 12 להחלטתה של כבוד השופטת ורדה אלשיך (פורסם בנבו, 3.5.2012).

<sup>2</sup> שם, פסקה 15.



ותכנית אב למשק האנרגיה. על כן, לא ניתן לנהל את משק הגז, על ידי קבלת החלטות ספורדיות, בהליכים מזורזים וכמעשה טלאים.

16. כך למשל, ההחלטה לאחסן גז במאגר מארי B נובעת משיקול אסטרטגי על מנת להבטיח יתירות ואמינות אספקה של גז למשק הישראלי. ואולם, כפי שכבר צויין, לא ניתן להחליט החלטות אסטרטגיות באופן נקודתי שכן החלטה שכזו לא עולה בקנה אחד עם החלטות ספורדיות אחרות. דבר תמוה הוא כי ידה האחת של הממשלה דואגת למאגר אסטרטגי של גז בעוד ידה השניה נוטה להתיר ייצוא גז ממאגרים אחרים שהתגלו ובכך מאיינת את השגת הביטחון האנרגטי המבוקש מלכתחילה על ידי הענקת רישיון זה.

### לסיכום

17. גם אם יוחלט על מתן רישיון לחברות האמורות, ראוי לערוך הליך פומבי לצד דיון בזכאות בעל הרישיון תוך דרישה שיינתן משקל משמעותי לאינטרס הציבורי, בעלות הכלכלית של השכרת המאגר וכן לפרסם את תנאי הרישיון ולקיים שימוע ציבורי בטרם אישורו הסופי. הליך פומבי מתחייב, בין היתר, שכן המדובר במשאב טבע, שהינו בבעלות הציבור ועל כן, לציבור הזכות לקבל את מלוא המידע מהשכרת הנכס לגורמים פרטיים ולהפיק את המיטב מעצם השימוש בנכסיו.

18. יתר על כן, באשר לכל החלטה אשר תתקבל בעניין, יש לשקול האם לא ראוי שתתקבל על ידי הממשלה שלפתחה יונח הטיפול במשק הגז בעתיד הקרוב.

19. להתייחסותך המהירה, נודה.

בכבוד רב,

דנה טבצ'ניק, עו"ד  
ראש תחום כלכלה וסביבה

נילי אבן-חן, עו"ד  
מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר

### **העתקים:**

ח"כ גלעד ארדן, שר להגנת הסביבה  
פרופ' דיוד גילה, הממונה על הגבלים עסקיים