

סערת הגז: הממשלה התנדפה

השינוי שהנהיג משה כחלון). מתברר גם שקיימים שטחים גדולים בים התיכון שעליהם עדיין לא ניתן רישיון כלשהו, ואם יימצא בהם גז יהיו ספק או ספקי גז נוספים. אבל נוכח השתלשלות העניינים בישראל בפרשת הגז, קיים ספק רציני אם בכלל תסכים חברה כלשהי לסכן את ההון הדרוש בחיפוש כאלה, כאשר אין היא יודעת מה יקרה לה למחרת הגילוי וכאשר אין היא יכולה לסמוך על שום הבטחה שתיתן לה. ובכלל, כיצד ישפיעו השינויים התכופים שהתרחשו לאחר גילוי הגז על הרצון להשקיע השקעות יצרניות בישראל?

השתלשלות העניינים מעלה שאלה נוספת והיא מתי, אם בכלל, ניתן יהיה להפיק גז ממאגר לווייתן. מצד אחד נדרשת עדיין השקעה של מיליארדים בפיתוח המאגר, ומהצד האחר צפויה התדיינות משפטית, מהסוג הנמשך בישראל שנים על גבי שנים, בקשר למה שאירע ולתפנית בעמדת הממונה על רשות ההגבלים העסקיים. מובן גם שכל עיכוב כזה יגרום לעיכוב מקביל בהכנסות שהמדינה עשויה לזכות בהן מהפקת הגז ומאפשרות השימוש בו (לצורך אספקה למדינות נוספות). לכל אלה מצטרפות הידיעות אודות הסכם לאספקת גז, ממאגר לווייתן, שהושג עם ירדן תוך שיתוף פעולה עם ארה"ב, וחרף ההתנגדות הקיימת בירדן לקשרים עם ישראל. טקס חתימה חגיגי על ההסכם היה צפוי להתקיים בוויינגטון בחודש הבא. כעת עלול כל זה לדרת לטמיון, למגינת ליבה – שלא לומר ועמה – של ארה"ב על מה שאירע. יחסינו עם ארה"ב רחוקים מלהיות בשיאם וכעת מצטרפת אליהם פרשה זו.

בכך אני מגיע לשאלה השנייה. מי צריך להכריע בנושא זה, שאיננו נושא רגיל של הגבלים עסקיים אלא כרוכות בו שאלות משמעותיות הנוגעות למכלול האינטרסים הכלכליים של המדינה, לעתיד משק האנרגיה שלה, להכנסותיה, להשקעות הזרות בישראל, ולא פחות מכך ליחסי החוץ שלה ולקשריה עם ארה"ב, ירדן ואולי גם מדינות נוספות. החוק מקנה לממונה על רשות ההגבלים העסקיים סמכויות רחבות. אין לי ספק בתום ליבו ובמומחיותו של דייוויד גילה. אך הפעם מדובר בנושא שבו חייבת הממשלה לנקוט עמדה, שתוכל לבוא לביטוי בכמה דרכים. האחת, בקביעת עמדה של הממשלה ברבר הפתרון הראוי, והדעת נותנת שגם אם הסמכויות נתונות בידי הממונה על רשות ההגבלים העסקיים, מן הראוי שייקח בחשבון את עמדת הממשלה. מעבר לכך יש לשר הכלכלה סמכויות לפי החוק, שבו נאמר כי השר רשאי, לאחר התייעצות עם ועדת הכלכלה של הכנסת, להעניק פטור להגבל עסקי "אם הוא סבור שהדבר דרוש מטעמים של מדיניות חוץ או ביטחון המדינה".

אין זה מענייני להציע פתרון לסבך שנוצר אבל עניין אחד לפחות נראה לי ברור. בנושא כזה, בעל משמעויות כה מרחיקות לכת, יש לממשלה מעמד, ומן הראוי שהיא תקבע את עמדתה. אין זה מתקבל על הדעת שהמדינה תתנהל על ידי הפקידות הבכירה ועל ידי יועצים משפטיים כאילו אין ממשלה בישראל.

הכותב הוא שר המשפטים לשעבר



קידוח תמר. עם כל הכבוד לתחרות | צילום: אלבטרוס

בנושא כזה, בעל משמעויות כה מרחיקות לכת, יש לממשלה מעמד, ומן הראוי שהיא תקבע את עמדתה. אין זה מתקבל על הדעת שהמדינה תתנהל על ידי הפקידות הבכירה ועל ידי יועצים משפטיים כאילו אין ממשלה

ובשלהי מארס 2014 הושג הסדר שלפיו יוכלו דלק ונובל להמשיך ולהחזיק בתמר ובלווייתן אך ייצאו משני מאגרי גז נוספים שלרשותם (כריש ותנין, שהם מאגרים קטנים יחסית, אך די בהם לכסות את הצריכה של ישראל למשך כשמונה שנים). את ההסדר הזה צריך היה להביא לאישור בית הדין להגבלים עסקיים, אך קודם שנעשה הדבר הודיע גילה שהוא חוזר בו, בכפוף לשימוע, ושוקל הסדר שונה – שיחייב כנראה את דלק ונובל לוותר על אחד משני המאגרים תמר או לווייתן, וזאת במגמה להבטיח תחרות.

מבחן ליחסי החוץ

על רקע כל זה יש לבחון שתי שאלות: האחת מה צריכה להיות ההחלטה, והשנייה מי צריך להחליט וכיצד עליו לקבל את ההחלטה. ביחס לשאלה הראשונה יש להציב את יתרון העמדה החדשה של גילה לעומת המחיר. היתרון נעוץ בסיכוי להגדלת התחרות, שתוביל, כך צריך לקוות, להוזלה בענף הגז, על ידי הכנסת בעלים חדשים לתמר או ללווייתן, שיתחרה בדלק ונובל. כנגד זה יש להביא בחשבון את הספק הקיים: האם ספק גז נוסף אכן יביא לתחרות ממשית, כאשר הניסיון מלמד שההבדל בין מונופול לדואופול יכול להיות צנוע או אפסי. די לזכור את רמת המחירים בשוק הסלולר, כאשר היו בו שלוש חברות (לפני

בעצמה לגז בעוד 20 או 30 שנה. ועדה בראשות שאול צמח המליצה על היקף הרובה שיש לשמור לצרכיה של ישראל ובעקבות זאת על היקף היצוא. הממשלה החליטה לקבוע קריטריונים מחמירים יותר מאלה שקבעה הוועדה ובכך צימצמה את היקף היצוא שהותר לחברות הגז. גם בכך לא הסתיים העניין. כידוע בלי בג"ץ אי אפשר הפניה לבג"ץ נעשתה על ידי מספר נכבד של עותרים, ביניהם חברי כנסת מהאופוזיציה, שביקשו לפסול את החלטת הממשלה. העתירה נדחתה ובצדק, ברוב דעות (הנימוקים פורסמו ביולי 2014).

בתוך כל ההליכים והסיבוכים הללו צץ עניין נוסף. בשנת 2011 הודיע הממונה על רשות ההגבלים העסקיים, דייוויד גילה, שנכנס באותה שנה לתפקידו, שכניסת החברות דלק ונובל ללווייתן מהווה הסדר כובל. כזכור, רכישת הרישיון לחיפוש על ידי חברות אלה, באזור של לווייתן, אושרה ארבע שנים קודם לכן, ב-2007, על ידי הממונה על ענייני הנפט במשרד האנרגיה. אך זה איננו מחייב את רשות ההגבלים העסקיים, ובכלל ישראל מצטיינת בריבוי רשויות, שכל אחת חופשית להפעיל את סמכויותיה ולהוגן לפי הבנתה (אבל נראה שהממונה הקודמת על רשות ההגבלים העסקיים לא עוררה את הנושא).

מכל מקום, משהעלה דייוויד גילה את הנושא החלו דיונים עם חברות הגז שנמשכו כשלוש שנים,

פני ימים אחדים פורסם שגורמים אמריקאים בכירים פנו לבנימין נתניהו כדי שיתערב בפרשת הגז. אינני יודע מה בדיוק השיב להם ראש הממשלה, אך אפשר שהיה עליו לומר: "כידוע לכם, אני חוק על חמאס אבל חלש על היועץ המשפטי".

ואכן, בעוד שבימים כתיקונם היועץ המשפטי ו"שלטון החוק" מפקדים על הממשלה בצנעה יחסית, הרי שבתקופת בחירות הם תופסים את המושכות בגלוי, וקובעים מה מותר ומה אסור (בעצם כמעט הכל). זאת חרף העובדה שחוק יסוד הממשלה קובע מפורשות בסעיף 30(ב) כי גם לאחר התפטרותה "תמשיך הממשלה היוצאת במילוי תפקידיה עד שתיכון ממשלה חדשה". אלא שחקיקת הכנסת נדחקה לשוליים ו"שלטון החוק" הכריז על שיתוק הממשלה.

גלגוליו של הסדר

במצב הבלתימתקבל על הדעת הזה נפתחה לפי תע מהומת הגז. הפרשה נפתלת ומסובכת. עיקרי העובדות הן שלפני כתשע שנים נכנסו חברת דלק והחברה האמריקאית נובל אנרג'י, שלה היו גם האמצעים וגם הידע הדרוש, לחיפוש גז באזור שבו התגלה כעבור זמן מאגר תמר. בשנת 2007 רכשו שתי החברות, דלק ונובל, חלק נכבד מרישיון נור"ס, שהיה לחברה אחרת (רציו), לחיפוש גז באזור אחר, שכעבור זמן התגלה בו מאגר לווייתן. רכישה זו של הרישיון אושרה על ידי הממונה על ענייני הנפט במשרד האנרגיה. בשלב זה איש לא דיבר על חוק ההגבלים העסקיים או על הסדר כובל.

כשנתיים לאחר מכן, ב-2009, התגלה הגז במאגר תמר כעבור כשנה נוספת, בשלהי 2010, התגלה גז במאגר לווייתן. כעת, לאחר השקעות ענק במיזם הכרוך בסיכונים ניכרים, החליטה מדינת ישראל לשנות את כללי המשחק. על פי הדין שהיה באותם ימים, צפוי היה שהממשלה תזכה בתמלוגים ומס חברות בשיעור כולל של כ-35%-40% מרווחי החברות המפיקות את הגז. הממשלה, שלא הייתה מוכנה להסתפק בכך, מינתה את ועדת שנינסקי. קבלת המלצותיה של הוועדה הגדילה משמעותית את חלקה של הממשלה בהכנסות והעמידה אותן על כ-60% מרווחי החברות. היה זה מהלך ראוי, למרות הבעייתיות הכרוכה בשינוי התנאים לגבי המ- שקיעים, ולמרות העובדה שרק בזכות השקעתם רוויית הסיכונים התגלה במעמקי הים גז בכמות ששיפרה בצורה משמעותית הן את מצבה הכלכלי של ישראל והן את מעמדה הגיאופוליטי.

עניין נוסף נגע לאפשרות יצוא הגז. שורש הבעיה נעוץ בכך שהשוק הישראלי הוא באופן יחסי קטן. גילוי מאגרי גז בלב הים ופיתוחם דורש השקעות עתק של מיליארדי דולרים, ולצורך כיסוי ההשקעות והפקת רווח מתאים מן ההכרח לאפשר לייצא את הגז לשווקים חיצוניים. לכך מצטרפת העובדה שיש לישראל אינטרס מדיני לספק את הגז למדינות שאיתן אנו מבקשים לש- מור על קשרים. ושוב צצה שאלה אם אין להגביל את חברות הגז בנימוק שמא ישראל תהיה זקוקה