

3 אוקטובר, 2013  
כ"ח תשרי, תשע"ד

לכבוד

**היועץ המשפטי לממשלה, יהודה וינשטיין, לשכת היועץ המשפטי לממשלה**  
צלחה א-דין 29, ירושלים 91010  
פקס : 02-6467001

**הנדון : ליקויים לא חוקיים באכיפת חוק הנפט**

אנו פונים אליך על מנת להתריע על רצף החלטות של משרד האנרגיה הפוגעות בזכויות הציבור ובחוק הנפט תשי"ב (1952). בעיקר אנו מתריעים על תופעת אי אכיפת סעיף 24 לחוק הנפט המחייב פיתוח מאגרי גז שהתגלו. התופעה החלה מסוף 2010 ובמקביל לרצונם של בעלי הרישיונות לקבל היתר לייצוא גז מישראל. לדעתנו קיים גם חשש כבד כי משרד האנרגיה, באמצעות הפעלת הממונה על ענייני הנפט, פועלים בניגוד לאמור בחוק הנפט תשי"ב (1952) וברוח החוק, כשמעשיהם מחזקים, באופן תמוה, את כוח המיקוח של בעלי רישיונות הגז מול האינטרס הציבורי הברור המובע ומובא בחוק הנפט.

**רקע:**

רישיונות "לחיפוש והפקת נפט" (וגז) מחולקים בחינם, ללא מכרז. כתמורה, בעלי רישיונות מחויבים למספר עניינים :

- בעלי הרישיונות מחויבים לחפש נפט או גז "בשקידה הראויה" (סעיפים 20 ו-21 לחוק הנפט).
  - כשבעלי הרישיונות מגיעים לתגלית (זאת אומרת, כשמוצאים מאגר עם "כמות מסחרית" של נפט או גז), חלה עליהם החובה להפיק את הנפט או את הגז גם באותה "שקידה ראויה" (סעיף 24).
  - לפי סעיף 33, המדינה רשאית גם לדרוש מבעלי הרישיונות להגביר את תפוקת המאגרים וגם כשצריך עומדת למדינה הזכות להפנות גז לצרכים מקומיים גם אם יועד לייצוא.
- יודגש כי סעיפים אלה נועדו על מנת לזרז את תהליכי החיפוש והפיתוח של המאגרים, ולמנוע מבעלי רישיונות לעכב ביצוע עבודה כתוצאה מרצונם לחכות לשיפור תנאי השוק ו/או אינטרסים אחרים. גז הוא מצרך חיוני, המחוקק הבין זאת בשנת 1952 ודאג לפסול אפשרויות תמרון הנוגעות לפיתוח המאגרים וגיבה את זכות הציבור לגז מקומי זול וזמין.
- ההתחייבויות של בעלי רישיונות עד לתגלית ואחריה מודגשות בכל סעיפי החוק. עד לתגלית, בעל הרשיון חייב לקדוח קדיחות נסיון ברצף :

21. בעל רשיון חייב להתחיל לקדוח קדיחת נסיון בתאריך שנקבע בתנאי הרשיון ולא יאוחר מתום שנתיים לאחר מתן הרשיון ולהמשיך בקדיחות נסיון בשקידה הראויה עד שהגיע לתגלית; ולא יפסיק בין גמר קדיחת באר אחת ובין תחילת הקדיחה של באר אחרת יותר מארבעה חדשים.

לאחר תגלית, חובת בעל רשיון קודם כל להכריז עליה למדינה:

58. בעל זכות נפט חייב להודיע למנהל, באופן ובזמן שנקבעו בתקנות, על כל תגלית שגילה.

אחרי ההכרזה, עליו לפתח את המאגר ולהפיק ממנו (ולכן הרישיון נקרא רישיון "לחיפוש והפקה"). בנוסף, הוא רשאי, במקביל לפיתוח, לקבוע גבולות המאגר, למען בקשת חזקה על שטח מצומצם יותר.

24. הגיע בעל רשיון לתגלית בשטח הרשוי, חייב הוא, אם אין טעם לסתור חובה זו, להפיק נפט, לקבוע את גבולותיו של שדה הנפט ולפתחו - והכל בשקידה הראויה - כאילו היה בעל חזקה, וחייב הוא לגבי אותן פעולות ולגבי הנפט המופק בכל חובותיו של בעל חזקה; ואין הוראה זו גורעת מחובותיו כבעל רשיון.

מבחינת החוק, אין הבדל בין התחייבויות בעלי רשיון לאחר תגלית לבין בעל חזקה. יש רק הבדל בזכויות, כשחזקה מקנה זכות לעוד 30 שנות הפקה. גם בלי חזקה ובמקביל לבקשת חזקה, על בעל רישיון חלה החובה להשקיע בפיתוח המאגר ובמקביל לחפש שווקים, לא כתנאי לפיתוח:

31. בעל חזקה חייב להתחיל בקדיחת באר פיתוח תוך ששה חדשים מיום שניתן שטר החזקה, ולאחר מכן - לקבוע גבולותיו של שדה הנפט, לפתח את שטח החזקה, להפיק ממנו נפט, לחפש שווקים לנפט ולשווקו, והכל בשקידה הראויה.

מכיוון שבעל רשיון חייב להתחיל לפתח את המאגר לאחר תגלית, מבלי לחכות לתאי שוק אופטימאליים עברו, הוא גם זכאי לקבל באופן אוטומטי הארכת רישיון למען קביעת גבולות החזקה, ולאחר מכן יש לו זכות אוטומטי להחזקה<sup>1</sup>:

18. (2) הגיע בעל הרשיון לתגלית בשטח הרשוי, חייב המנהל להאריך את תקופת רשיון הארכה שיש בה כדי ליתן לבעל הרשיון זמן מספיק לשם קביעת גבולותיו של שדה הנפט, אך לא יותר משנתיים.

26. בעל רשיון שהגיע לתגלית בשטח הרשוי והגיש תוך תקופת הרשיון בקשה על כך בהתאם לחוק זה ולתקנות, זכאי הוא, בכפוף לתנאים שנקבעו ברשיון ובסעיף 27, לקבל מאת המנהל שטר חזקה על כל שטח שיבחר בתוך שטח הרשיון.

סעיף 55 לחוק שומר למדינה את הזכות לבטל רשיון (או חזקה) כאשר הבעלים לא פועלים למלא את חובותיהם. סעיף 29 גם מגביל במפורש את תקופת פיתוח מאגר לשלוש שנים לאחר תגלית:

29. (ג) לא הפיק בעל חזקה משטח החזקה נפט בכמויות מסחריות בתוך שלוש השנים הראשונות למתן החזקה, והשר שלח לו לאחר תום תקופה זו, הודעה הדורשת ממנו להתחיל בהפקת נפט בכמויות מסחריות בתוך זמן שקבע בהודעה ושלא יפחת מששים יום, תפקע החזקה כתום הזמן הקבוע אם לא התחילה ההפקה כפי שנדרש בהודעה.

<sup>1</sup> 2001: "הכרזה על תגלית מחייבת, אוטומטית, את המדינה להעניק <http://www.themarket.com/markets/1.71659> למחפשים "חזקה" ל-30 שנה על שטח הרישיון בו הוכרזה התגלית."

## התהליך ההתנהלות הנגזרת מהחוק, כפי שהתקיים לאורך היסטוריית גילויי הגז בישראל משנת 1999 ועד סוף 2010:

מאז חקיקת חוק הנפט ב-1952, המדינה העניקה 12 חזקות לאחר תגליות. בפנייה זו מצורפת מטה טבלה המתארת את שבע החזקות שהוענקו משנת 2000 ועד סוף 2010, כשבכולן החזקות ניתנו על סמך הכרזות בעלי הרישיונות על תגליות ולפני שהיה ברור למי יימכר הנפט או הגז. ארבעת החזקות הימיות הראשונות במדינה שהתגלו בשנות 1999 ו-2000, הוענקו טרם הקמת חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל (נתג"ז), ז"א לפני שהיתה בכלל דרך לשווק את הגז מהמאגרים. מבין ארבעת המאגרים, שניים לבסוף בוטלו כאשר בעלי החזקות הגיעו למסקנה שתנאי השוק לא אפשרו פיתוח כלכלי. מאגר אחד פותח רק לאחר 12 שנות עיכוב (נועה), לפי סמכות הממונה:

51. המנהל רשאי לוותר על ביצוע פעולה שיש לבצעה לפי זכות נפט או להאריך את מועד ביצועה, אולם שום ויתרון או ארכה כאלה לא ישמשו עילה להארכת תקופת הזכות.

אבל גם כאשר מאגרים לא פותחו מיידית, כל הרישיונות נוהלו לפי הכלל שזכות המדינה לדרוש פיתוח מאגר לאחר תגלית, ולבטל חזקות באם אין פיתוח.

### שינוי התנהלות הממונה על ענייני הנפט והגז מאז סוף 2010:

ב-31.11.2010 התגלה גז במאגר לויתן, אחד מבין מאה מאגרי הגז הגדולים בעולם,<sup>2</sup> ומאז אנו מבחינים בשינוי בהתנהלות הממונה על ענייני הנפט והגז. מאז תגלית לויתן, בעלי רישיונות הכריזו על עוד ארבעה תגליות: שמשון, תנין, כריש, ודולפין (מצורפת טבלה המתארת את התגליות שהוכרזו מאז 2010) אך הממונה, לדעתנו שלא על פי חוק ושלא בסמכות, מונע הכרזה על תגליות והענקת חזקות על חלקות, כפי שהתבצע בעבר.

כל מומחה בתחום הגז מסכים שהמדינה זקוקה לפיתוח מאגרי גז נוספים ושעיכוב הפיתוח פוגע בכלכלה וגם בביטחון המדינה. ע"פ הנהלים שנקבעו בחוק הנפט וחוק משק הגז (2002), משרד האנרגיה היה צריך להנחות בעלי רישיונות כיצד להתחבר לרשת הגז היבשתי של נתג"ז, והממונה על ענייני הנפט היה צריך לפסול רישיונות אם בעליהם היו מעכבים את הפיתוח.

לדעתנו, מאז תגלית לויתן החל משרד האנרגיה למעול בתפקידו הקבוע בחוק הנפט תשי"ב (1952). למעשה נוצר מצב לא הגיוני, לא בריא ומנוגד לחוק, ובו בעלי הרישיונות קובעים מהם גבולות המהגרים **אך לא מתחילים בפיתוחם**. הצידוק לעבירה על החוק נובע מטענת משרד האנרגיה כי הממונה על ענייני הנפט עדיין לא הכיר בתגליות ועל כן לא העניק חזקה לבעלי הרישיונות. **לפי החוק, ולפי התנהלות העבר (עד סוף 2010) הכרת הממונה בתגלית אינה נדרשת כלל ואינה מוזכרת כלל בחוק.**

במשרד האנרגיה החליטו להעניק לממונה על ענייני הנפט סמכות חדשה, שחוקיותה לדעתנו מוטלת בספק, ושהתפתחה באופן מחשיד במקביל לגילוי מאגר לויתן ואינטרס הייצוא של בעליו. במסגרת סמכותו החדשה רשאי הממונה לעכב פיתוח מאגרים מתוך טענה שהוא בוחן האם להכיר בתגלית.

---

<sup>2</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_natural\\_gas\\_fields](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_natural_gas_fields)

מדובר בשינוי תמוה שעולה חשד כבד כי הממונה על ענייני הנפט עובר על חוק הנפט ופוגע באופן גס בכוונת המחוקק הנוגעת ל"שקידה ראויה" הנדרשת מבעלי הרישיונות בנוגע לחיפוש הנפט/גז והפקתו.

**כבר שלוש שנים בוחן הממונה אם להכיר בתגלית לווייתן (!) כשבכל העולם מכירים בה ומדברים עליה ועל קיומה. כך קרה גם בתגליות שבאו אחרי לווייתן: דולפין, תנין, שמשון וכריש.**

בכך משרד האנרגיה, בניגוד לאמור בחוק הנפט תשי"ב (1952), פטר את בעלי הרישיונות מהתחייבויותיהם לאחר תגלית, והעביר לידיהם כוח מיקוח לתמרן את פיתוח המאגרים לפי תנאים שיציבו.

#### **לסיכום:**

לאור האמור בפנייתנו אנו מבקשים ממך להורות לממונה על ענייני הנפט:

1) להכיר מיד בכל התגליות שהתגלו במאגרים לווייתן, דולפין, תנין, שמשון וכריש, כתגליות מבחינת החוק (אף אם תנאי השוק, לכאורה, אינם וודאיים מספיק עבור בעלי הרישיונות), כמתחייב מחוק הנפט תשי"ב (1952) וכפי שהתבצע בין השנים 1999-2010.


2) לחייב את פיתוח המאגרים האלה בהקדם האפשרי, כמתחייב מחוק הנפט תשי"ב (1952).

**בברכה,**

גיון קגן  
רכז פרויקט הגז



אסף (שבי) גטניו  
מנכ"ל



#### **לידיעה:**

בנימין נתניהו, ראש הממשלה  
סילבן שלום, שר האנרגיה והמים  
אלכסנדר וורשבסקי, הממונה על ענייני הנפט  
ענר הלמן, סגן מנהל מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה

חזקות ל-30 שנה שהוענקו מאז שנת 2000	קידוח מוצלח/תגלית	הודעת בעלי הרישיון על תגלית*	הארכה כאילו לא הייתה תגלית	מתן הארכת רישיון לאחר תגלית, ומתן חזקה	תחילת הפקה מסחרית או ביטול	הערכת BCM גז (רמת וודאות 90% מובטח, 50% יתכן)
I/7 נועה	i 6.1999	ii 12.1999		iii 2.2000	iv 6.2012	מ: 1.1, י: 1.7 <sup>v</sup>
I/8 מד יבנה מאגר "אור"	vi 10.1999	14.02.2000		6.2000	בוטל 11.2011	אומדן ראשון: 3
I/9 מד אשדוד מאגר "ניר"	vii 6.2000	viii 10.2000		ix 11.2000 x 1.2002	בוטל 10.2007	אומדן ראשון: 8
I/10 אשקלון מרי-B, פינאקלס (ים תטיס)	xi 2.2000	xii 3.2000		xiii 6.2002	20.02.04	מ: 32
I/11 ראש העין, מגד (נפט, יבשתי)	xiv 8.2000	3.2001 (15 חיביות)		xv 4.4.2004 backdate 2.2000	xvi 6.2011	400 חיביות ליום (צריכת המדינה 230,000 ליום)
I/12 תמר (רישיון "מתן", ניתן ב-3.12.2000)	xvii 12.01.2009	xviii 18.1.2009		xix 31.3.2009 xx 2.12.2009	4.2013	מ: 199, י: 280
I/13 דלית (רישיון "מיכל", מ-3.12.2000)	xxi 29.3.2009	xxii 15.4.2009		xxiii 2.12.2009 xxiv 31.5.2009	טרם פותח	מ: 6, י: 7.5 <sup>xxiv</sup>

רישיונות חיפוש והפקה שהוכרוזו כתגליות						
לויתן (רישיונות רחל 349, עמית 350, ניתנו ב-15.12.2008)	31.11.2010	xxv 29.12.10	xxvi 29.11.2011 (1) xxvii 19.8.2013 (2)	חזקה לא הוענקה	טרם פותח	מ: 398, י: 540 <sup>xxviii</sup>
דולפין (רישיון חנה, 351, ניתן ב-15.12.2008)	cxix 06.11.2011	xxx 12.18.2011	xxxi 29.11.2011 (1) xxxii 19.8.2013 (2)	חזקה לא הוענקה	טרם פותח	י: 3 (הודעת הארכה ראשונה ב-20.12.2011)
תנין (אלון A, 364, 01.03.2009)	xxiii 07.02.2012	xxxiv 6.4.2012	xxxv 3.9.2013	חזקה לא הוענקה	טרם פותח	מ: 12, י: 22 <sup>xxxvi</sup>
שמשון (רישיון 322, 15.6.2006)**	xvii 01.07.2012	xxxviii 1.8.2013	xxxix 4.6.2013	חזקה לא הוענקה	טרם פותח	מ: 7, י: 15 <sup>xl</sup>
כריש (אלון C, 366, 01.03.2009)	xli 15.5.2013	xlii 12.7.2013	xlili 3.9.2013	חזקה לא הוענקה	טרם פותח	מ: 30, י: 36 (גם 13 מיליון חיביות גזולי גז)

\* "כמות מסחרית"

\*\*הארכת רישיון שמשון מצביע על רצף של ליקויים באכיפת החוק. קודם כל, מכיוון שטכנולוגיות חיפוש מאפשרות היום להשלים גם אבחוניהם גיאולוגיים וגם קידוח אבחוון תוך שנה. לכן בהארכות שניתנו לרישיון שמשון מאז נתינתו המקורי ב-2006, ברור שהיו ליקויים באכיפת חובת בעלי הרישיון לפעול בשקידה הראויה. אבל בהארכה האחרונה, ב-4.6.2013, הממונה גם עבר על החוק במפורש. לפי הממונה, ההארכה ניתנה לפי סעיף 18 (ב)(1) לחוק הנפט, שמתייחס למצב שבו בעלי רישיון לא הגיעו לתגלית. הסעיף קובע במפורש "שסך כל תקופת הרישיון לא תתארך יותר משבע שנים לאחר נתינתו". אם לא היתה תגלית, הממונה היה צריך לפסול את הרישיון. מכיוון שהיתה בפועל תגלית, הוא היה יכול להאריך את הרישיון לפי סעיף 18 (ב)(2), אבל במקביל היה צריך להנחות על תחילת פיתוח המאגר.

---

<sup>i</sup> <http://energy.gov.il/SUBJECTS/OILSEARCH/Pages/GxmsMniOilSearchAbout.aspx>

<sup>ii</sup> <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=189784>

<sup>iii</sup> <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1897842943> דף 4864 ילקוט

<sup>iv</sup> <http://www.offshoreenergytoday.com/noble-brings-noa-north-gas-field-on-stream-israel/>

<sup>v</sup> Delek 2012 Annual Report.

<sup>vi</sup> Isramco Annual report 2000 <http://www.sec.gov/Archives/edgar/data/719209/000100547701002719/0001005477-01-002719-0001.txt>

<sup>vii</sup> Isramco Annual report 2000

<sup>viii</sup> Isramco Annual report 2000

<sup>ix</sup> ילקוט 4952 דף 826, 10 דצמבר 2000

<sup>x</sup> ילקוט 5057 דף 1570

<sup>xi</sup> <http://energy.gov.il/SUBJECTS/OILSEARCH/Pages/GxmsMniOilSearchAbout.aspx>

<sup>xii</sup> דוח שנתי דלק קידוחים 2000

<sup>xiii</sup> ילקוט 5093, דף [http://maya.tase.co.il/bursa/report.asp?report\\_cd=36213&CompCd=4753242](http://maya.tase.co.il/bursa/report.asp?report_cd=36213&CompCd=4753242)

<sup>xiv</sup> <http://www.themarket.com/markets/1.71659>

<sup>xv</sup> <http://mayafiles.tase.co.il/rpdf/98001-99000/p98334-01.pdf>

<sup>xvi</sup> <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000854139>

<sup>xvii</sup> <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000415714>

<sup>xviii</sup> <http://www.nrg.co.il/online/16/ART1/841/605.html>

<sup>xix</sup> רשומות ילקוט 5972, עמוד 4625

<sup>xx</sup> רשומות 6201 עמוד 2569

<sup>xxi</sup> <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000438560>

<sup>xxii</sup> <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000442418>

<sup>xxiii</sup> רשומות 6201 עמוד 2569

<sup>xxiv</sup> Delek 2012 Annual Report.

<sup>xxv</sup> <http://www.jpost.com/National-News/Noble-CEO-Leviathan-is-largest-gas-find-in-our-history>

- 
- xxvi ילקוט הפרסומים 6370 דף 2357
- xxvii ילקוט הפרסומים 6663 דף 275
- xxviii Ratio publication of NSAI Leviathan estimates, May 1, 2013.
- xxix <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000695113>
- xxx <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000707431>
- xxxi ילקוט הפרסומים 6370 דף 2357
- xxxii ילקוט הפרסומים 6663 דף 275
- xxxiii <http://www1.bizportal.co.il/article/304765>
- xxxiv <http://www.jpost.com/National-News/Noble-CEO-Leviathan-is-largest-gas-find-in-our-history>
- xxxv <http://energy.gov.il/AboutTheOffice/SpeakerMessages/Pages/GxmsMniSpokesmanGasSearchlicenses.aspx>
- xxxvi Delek 2012 Annual Report.
- xxxvii <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000761434>
- xxxviii <http://www.forbes.co.il/news/new.aspx?Pn6VQ=&0r9VQ=EEEH>
- xxxix רשומות ילקוט 6628 דף 6680 מתן רישיון: 15.6.2006 ולכן הארכת רישיון מעבר ל-7 שנים
- xl <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000787376>
- xli <http://ir.delek-group.com/phoenix.zhtml?c=160695&p=irol-newsArticle&ID=1820934&highlight=>
- xlii NSAI estimate, July 12, 2013
- xliii <http://energy.gov.il/AboutTheOffice/SpeakerMessages/Pages/GxmsMniSpokesmanGasSearchlicenses.aspx>