

המבקשות /:  
העותרות

1. אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה (ע.ר 3-786-017-58)  
ע"י ב"כ עוה"ד ע. ברכה ו/או א. בן ארי ו/או ד. טבצ'ניק ואח'  
מעמותת "אדם טבע ודין"  
רח' יהודה הלוי 48, תל אביב, 65134  
טל': 03-5669939; פקס: 03-5669940

2. התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)  
ע"י ב"כ עוה"ד א. שרגא ו/או צ. מידד-לוזון ואח'  
מרח' יפו 208 ירושלים  
ת.ד. 4207 ירושלים 91043  
טל': 02-5000073; פקס: 02-5000076

- נגד -

המשיבים :

1. ממשלת ישראל

2. משרד האוצר

3. משרד האנרגיה והמים

ע"י פרקליטות המדינה  
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים  
טל': 02-6566591; פקס: 02-6467011

4. נובל אנרג'י מדיטרניאן לימיטד  
בנייני אקרשטיין בניין D, רח' אבא אבן 12, הרצליה  
טל': 073-2424279; פקס: 09-9516050

5. דלק קידוחים- שותפות מוגבלת  
רח' אבא אבן 12, ת.ד. 12837, הרצליה 46725  
טל': 09-9712424; פקס: 09-9712425

6. ישראלמקו נגב 2  
רח' גרניט 8, ת.ד. 10188, קריית אריה, פתח תקווה  
טל': 03-9229225; פקס: 03-9229255

7. אלון חיפושי גז טבעי בע"מ  
קיבוץ יקום, ת"ד 10, מיקוד 60972  
טל': 09-9618504; פקס: 09-9618636

8. אבנר חיפושי נפט וגז  
רח' אבא אבן 12, ת.ד. 12837, הרצליה 46725  
טל': 09-9712424; פקס: 09-9712425

9. רציו חיפושי נפט  
רח' יהודה הלוי 85, תל-אביב  
טל': 03-5661338; פקס: 03-5661280

10. הכנסת  
ע"י הלשכה המשפטית, הכנסת, ירושלים  
טל': 02-6408479; פקס: 02-6753495

משיבה  
פורמאלית

עתירה למתן צו על תנאי  
למתן צווי ביניים  
ובקשה לקיום דיון דחוף

1. מוגשת בזאת לבית המשפט הנכבד עתירה למתן צו על תנאי המופנה אל המשיבים 1-3 ביחד ולחוד, ומורה להם ליתן טעם, אם יש בידם, ולנמק כדלקמן:

**מדוע לא תבוטל החלטת הממשלה מיום 23.6.13, בעניין המלצות הועדה הבין- משרדית לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל,**

זאת הן משום שעניינה ותוכנה של ההחלטה וההוראות הכלולות בה, באופיים ובמהותם מסווגים כהסדרים ראשוניים המחייבים דיון, הכרעה וחקיקה של המחוקק, בין היתר, נוכח העובדה כי ההחלטה והסוגיה שבליבה הינה בעלת השפעות אסטרטגיות, מרחיקות לכת והשלכות ארוכות טווח על אזרחי המדינה, על החברה ועל המשק בישראל;

והן משום היותה מבוססת על תשתית עובדתית פגומה וחסרה, שבאה לידי ביטוי בהמלצות הועדה עליה התבססה ההחלטה, לרבות הסתמכות על מאגרים "וירטואליים" שבינתיים הוכחו כיבשים (בעוד שתחשיב ריאלי אמור לקחת בחשבון רק מאגרים שנמצאו ברי הפקה), ולרבות התעלמות מהמחיר הכלכלי והסביבתי של טעות בתחשיבים, אם כתוצאה מכך יהיה צורך בעתיד לייבא דלק לישראל (שיהיה יקר יותר ומזהם יותר).

2. כן מתכבדות העותרות לבקש, כי בית המשפט הנכבד יוציא מלפניו צווי ביניים כדלקמן:

2.1 צו ביניים המורה על אי כניסתו לתוקף של החלטת הממשלה מיום 23.6.13, **בענין המלצות הועדה לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל** וזאת עד להכרעה בעתירה גופא.

2.2 צו ביניים המורה למשיבים להימנע מלפעול מכוח ו/או על בסיס החלטת הממשלה מיום 23.6.13, **בענין המלצות הועדה לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל**, ו/או לנקוט בצעדים בהסתמך על ההחלטה.

כבוד בית המשפט מתבקש לקבל את העתירה מנימוקיה, ולחייב את המשיבים שיתנגדו לקבלת סעדיה בהוצאות העותרות.

עותק העתירה הומצא ליתר בעלי הדין בד בבד עם המצאתם לבית המשפט.

יצוין כי באין התייחסות אחרת, כל ההדגשות בכתב העתירה הוספו ע"י הח"מ.

עתירה זו מלווה בחוות דעתו המקצועית של הכימאי האטמוספירי ומומחה לזיהום האוויר, ד"ר אריה ונגר המצורפת לעתירה ומסומנת כנספח "ע/1" (להלן: "חו"ד ונגר")

תמצית הדברים

1. עתירה זו עניינה בהחלטה שנתקבלה בידי הממשלה, באופן המפר את עקרון שלטון החוק ועקרון הפרדת הרשויות, באשר היא קובעת, בהחלטת ממשלה, מדיניות כוללת וארוכת שנים במשק הגז הטבעי, מדיניות אשר עליה להקבע במסגרת הסדרים ראשוניים, בחקיקה ראשית אשר תחוקק בכנסת ישראל. כמו כן, המדובר בהחלטה שהוצבה ונתבססה על נתונים מוטעים, חסרים ולא ודאיים וללא בחינת תחשיבים כלכליים הכרחיים ובאין רגולציה על היטל רווחי הייצוא הרלבנטית להחלטה ובאופן המונע קבלת החלטה מושכלת. הכל כפי שיפורט להלן בהרחבה.
2. אין צורך להכביר מילים על השפעתן הרת הגורל של תגליות משאבי הגז אל מול חופי ישראל על כלל הציבור הישראלי כיום ובדורות הבאים. משאב הגז הוא בעל חשיבות של אוצר טבע אסטרטגי לאומי, שכל הסדר ביחס לשימוש בו צריך להעשות למען האינטרס הציבורי תוך קביעת מדיניות ארוכת טווח, שקיפות מלאה ושיתוף הציבור.
3. השפעתם של מאגרי הגז הימיים על הכלכלה, הרווחה, הסביבה והבריאות של הציבור הישראלי וההזדמנות האסטרטגית שניתנה למדינת ישראל מכוח אותן תגליות הובילה למינוי 'הוועדה הבין-משרדית לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל' (להלן: "הועדה" או "ועדת צמח"). הועדה מונתה בתאריך 2 באוקטובר 2011 בידי ראש הממשלה ושר האנרגיה והמים.
4. על פי כתב המינוי על הועדה היה לגבש ולקבוע את מדיניות הממשלה בכל הנוגע לפיתוח עתידי של משק הגז הטבעי בישראל, שעיקרה חלוקת משאב הגז וקביעת מכסות להפקה לצורכי המשק המקומי ולהפקה לייצוא.
5. כ-11 חודשים לאחר מינוי הועדה (בחודש ספטמבר 2012), הגישה הועדה את המלצותיה הסופיות, אשר גובשו לאחר שהועדה פרסמה המלצות ביניים וערכה לגביהן שימוע ציבורי.
6. המלצות הועדה קובעות למעשה את המדיניות הנוגעת לכלל הניהול של משק הגז בישראל ובמובן מסוים ההמלצות מקבעות את גיבוש תכנית האב למשק האנרגיה, עליה עמלים בימים אלו במשרד האנרגיה והמים. ההמלצות למעשה קובעות את כמות עתודות הגז המיועדות למשק המקומי תוך קביעת מספר השנים על פיהן ראוי לשמר גז, כמות עתודות הגז לייצוא, אופן רישוי ייצוא הגז, אופן עידוד התחרות במשק הגז הטבעי, מדיניות הנוגעת לתכנון והקמת תשתיות במשק הגז הטבעי והקמת מתקני ייצוא וכדומה.
7. במהלך גיבוש המלצותיה הסופיות של הועדה, וביתר שאת לאחר פרסום המלצות הביניים ולאחר פרסום המלצותיה הסופיות, התגבשה ביקורת עזה מקרב אנשי מקצוע ממשרדי

הממשלה, מקרב חברי כנסת ממגוון הקשת הפוליטית, שרי ממשלה, ארגונים סביבתיים וחברתיים ומקרב הציבור הרחב.

8. הביקורת אשר נשמעה נוגעת בעיקרה להנחות עליה הסתמכה הועדה כגון, ביסוס ההמלצות על עתודות גז עתידיות וירטואליות, על תחזיות ביקוש בחסר של המשק הישראלי, על כך שלא נעשו חישובים כלכליים הכרחיים כגון העלויות החיצוניות העלולות להיגרם מהייצוא, וכן חישובים בגין המחיר הכלכלי בו יישא הציבור במועד אזילת משאב הגז, במידה ויאלץ לחזור ולייבא דלקים יקרים ומזהמים יותר.

9. הביקורות לעיל מבססות חשש מהותי כי החישובים החסרים והתחזיות האופטימיות יובילו את משק האנרגיה הישראלי למצב טראגי בו מדינת ישראל תצטרך בעוד 25 שנים לשוב ולייבא דלקים מחצביים שהינם מזהמים יותר מגז טבעי, וסביר כי יהיו יקרים יותר מגז. כך על פי חו"ד ונגר, בעמ' 7 סעיף 7:

"יש עדיפות משמעותית להשארת הגז הטבעי לשימוש מקומי על פני ייצוא. בהנחה כי מאגרי הגז המוכחים לעת הזאת יספיקו לתצרוכת מקומית לכ- 40 שנה, וכי אם נייצא 40% מהם, נותר לנו גז לשימוש מקומי של כ- 25 שנה לכל היותר. **נשאלת השאלה מה יהיו מקורות האנרגיה של ישראל לאחר תקופה זו.** היות ופריצת דרך טכנולוגית שתאפשר הסתמכות גורפת על מקורות אנרגיה מתחדשים טרם נראית באופק והיא ממילא בלתי ניתנת לחיזוי, **הרי מדיניות אנרגיה אחראית צריכה להניח כי כמו בעשרות השנים האחרונות, כך גם בעשרות השנים הבאות עיקר האנרגיה (בייצור חשמל, תעשייה ותחבורה כאחד) יגיע עדיין מדלקים פוסיליים.**

.....  
.....

ייבוא גז ממקומות מרוחקים שאינם מאפשרים הזרמתו לישראל דרך צינורות תחייב ייבוא שלו בצורה נזולית דחוסה למסוף קליטה. מסוף זה הינו מתקן תעשייתי גדול שיקלוט מיכליות גז נזולי, יפרוק את הגז וישנע אותו למערכת ההולכה הישראלית. כמובן שמסוף מסוג זה תופס שטחי קרקע משמעותיים לאורך החוף (או בים), ובנוסף על כך הוא בעל פוטנציאל לסיכון סביבתי (כתוצאה מתאונות ותקלות) ומקור לזיהום סביבתי שוטף לאוויר ולים כתוצאה מדליפות. אלה עלולים לגרום לפגיעה בטיחותית, בריאותית ואקולוגית

.....  
.....

לצערנו המשמעויות הסביבתיות (כמו גם הכלכליות והאסטרטגיות) של אפשרויות אלה לא נבדקה אל מול הרווחים המידיים של ייצוא הגז. **ההחלטה שנתקבלה תוך כדי התעלמות מוחלטת בנוגע לעתיד משק האנרגיה הישראלי בעוד 25 שנה אינה שוקלת את מחיר הטעות (של ההערכות האופטימיות בדבר מציאת גז נוסף או פיתוח טכנולוגי בעתיד), ועלולה להתברר בתוך זמן קצר יחסית כיקרה ביותר.**

10. במהלך החודשים שלאחר פרסום המלצות הועדה ועם כוונת המשיבים 1-3 להכריע בנושא באמצעות החלטת ממשלה בלבד, נשמעה קריאה ציבורית רחבה, אשר גובתה בפניה של

שישים חברי כנסת אל ראש הממשלה, להעביר את החלטת הממשלה להכרעה בכנסת במסגרת חקיקה ראשית (הסדר ראשוני).

11. דיונים סוערים בועדת הכלכלה בראשות יו"ר הועדה, ח"כ ברוורמן, הובילו לקריאה נוספת של מספר רב של חברי כנסת להעביר את ההחלטה לכנסת, בראייתם בהחלטה כהרת גורל למדינת ישראל.

12. על אף העובדה שהמשיבים 1-3 הבינו כי קיימת דרישה מהרשות המחוקקת ומהציבור הרחב להעביר את ההכרעה בהמלצות ועדת צמח לכנסת, הם לא נרתעו והתעלמו אף ממכתב העותרות שדרשו שלא לעשות כן, והעבירו החלטת ממשלה ביום א', ה-23.6.13, המאשרת את קביעת המדיניות על פי עיקרי המלצות הועדה, וזאת בניגוד לעקרונות דמוקרטיים בסיסיים.

13. החלטת הממשלה גובתה בחוות דעת משפטית מטעם היועץ המשפטי לממשלה אשר קובעת טיעונים סותרים. מחד, נקבע בחוות הדעת המשפטית כי אכן החלטת הממשלה מהווה "הסדר ראשוני" שעל פי טיבו ומהותו צריך להיקבע על ידי הכנסת, בין באופן מפורט ובין באמצעות הסמכה ברורה ומפורשת של הכנסת לרשות המבצעת. זאת בשל תחולתה הרחבה, של הצעת ההחלטה, השלכותיה הרחבות ומהותה הבין דורית והיותה נתונה במחלוקת ציבורית. חוות הדעת מתייחסת להסדר הקיים בחוק הנפט הקבוע בסעיף 33 וקובעת כי קיים ספק האם הוראת סעיף 33 לחוק הנפט יכולה לשאת את מגוון ההוראות בהצעת ההחלטה ורוחבן כמקור הסמכה לקביעת הסדר ראשוני.

14. יחד עם זאת ולמרות קביעת חוות הדעת המשפטית כי אכן החלטת הממשלה מהווה הסדר ראשוני וכי אין סמכות מטעם סעיף 33 לחוק הנפט לשאת את מגוון ההוראות, נקבע כי קיימת לממשלה הסמכות לחלק בין הצריכה המקומית ליצוא על פי ההסדר הקיים. קביעה זו נתמכה בטענה של דחיפות בקבלת הכרעה מהירה על מנת לייצר ודאות לזמים ולהמשך פיתוח המאגרים.

15. לדעת העותרות, אין לקבל את הסיפא של חוות הדעת המשפטית, הקובעת, באופן מאולץ על פניו, כי סעיף 33 מהווה את מקור הסמכות לממשלה וזאת לאחר שהטילה ספק בסעיף 33, כי אכן מכוחו קיימת סמכות לממשלה להכריע במדיניות ארוכת טווח במשק הגז הטבעי.

16. סעיף 33 מקנה לשר סמכות (לאחר התייעצות עם המועצה) 'לחייב בעלי חזקות לספק תחילה, במחיר השוק, מן הנפט שהם מפיקים בישראל וממוצרי הנפט שהפיקו ממנו, אותה כמות נפט ומוצרי נפט הדרושים לדעת השר לתצרוכת ישראל.'

17. על כן, אין בסעיף זה – הסדר ראשוני המתווה מסגרת לקביעת הסדרים משניים בעניין סוגיית יצוא הגז ואף אין בסעיף זה - כל הסמכה מפורשת או משתמעת לרשות המבצעת להסדיר הסדרים ראשוניים בעניין סוגיית יצוא הגז.

18. כמו כן, אין לקבל את טענת הדחיפות, אשר נטענה לראשונה במועד החלטת הממשלה, שנתיים לאחר שמונתה הועדה, ו-9 חודשים ממועד פרסום ההמלצות הסופיות ועד להכרעת הממשלה.

19. יצוין, הדיונים שהתקיימו במסגרת ועדת הכספים בעניין תזכיר חוק מיסוי רווחי נפט (בעקבות ועדת ששינסקי) ערכו 21 יום בלבד, כאשר ועדת הכספים נרתמה לצורך הדחוף בחקיקה והקדישה את מרצה בקידום ההליך. לאור זאת, אין לקבל את טענת הדחיפות אשר הוצגה בחוות הדעת המשפטית ללא נימוק מספק וללא כל בסיס של ממש.

## הצדדים לעתירה

### העותרת 1

20. העותרת 1, אדם טבע ודין, הינה עמותה רשומה, אשר נוסדה במטרה לקדם את ההגנה על איכות הסביבה בישראל. העותרת הינה גוף בלתי תלוי, הפועל ללא כוונת רווח וממומן על ידי תרומות. לעותרת כ-4000 חברים, והיא מונה כ-25 חברי צוות מקצועי, בהם עורכי דין, אנשי מחקר ומדע ואנשי תכנון וכלכלה. העותרת פועלת, בין היתר, למניעת מפגעים סביבתיים, הגנה על בריאות הציבור ואכיפת החוק במישור הסביבתי.

21. מעמדה של העותרת כמגנה על הסביבה ועל אינטרסים ציבוריים חיוניים הוכר בשורה של חוקים, ביניהם חוק התכנון והבנייה, שמכוח סעיף 100 בו הוכר מעמדה כמי שזכאית להגיש התנגדויות לתוכניות כמייצגת הציבור.

22. כן הוכר מעמד העותרת בחוק למניעת מפגעים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב-1992, חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, חוק המים, התשי"ט-1959, ובשורת חוקים נוספים.

23. לעותרת, כגוף ציבורי מוכר העוסק בנושאי הגנת הסביבה, נתונה זכות עמידה בעתירה זו על יסוד הכרת הפסיקה במעמדו של "עותר כן ורציני המצביע על בעיה ציבורית אשר פתרונה דרוש למען הצדק" (ראה בג"צ 217/80 סגל נ' שר הפנים, פ"ד לד (4) 429, 441). הפסיקה מכירה בזכות לטעון בשם הציבור בנושאים של מניעת מפגעים, מניעת מטרדים ציבוריים והגנה על בריאות הציבור (ראה בג"צ 295/65 אופנהיימר נ' שר הפנים והבריאות, פ"ד כ (1) 209, 327; בג"צ 372/71 פראניו נ' שר הבריאות, פ"ד כ"ו (1) 809, 810; בג"צ 467/84 עזרא נ' ראש עיריית תל אביב יפו, פ"ד ל"ט (1) 745, 749).

### העותרת 2

24. העותרת 2, התנועה לאיכות השלטון, הינה עמותה רשומה כדין, אשר חרטה על דיגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, עקירת נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין.

25. אף לעותרת 2 כגוף ציבורי פעיל בקידום המינהל התקין, נתונה זכות עמידה בעתירה זו, ועתירות רבות שהגישה הביאו לקידום אינטרסים ציבוריים.

### המשיבים ומעמדם

26. **המשיבה 1** הינה הרשות המבצעת של מדינת ישראל. בראשה עומד ראש הממשלה, וחברים בה שרים, אשר בידי ראש הממשלה הסמכות למנותם ולפטרם. בידי ממשלת ישראל הסמכות ברוב ההיבטים הממלכתיים והציבוריים, והיא מייצגת את מדינת ישראל כלפי חוץ. המשיבה 1 קיבלה ביום 23.6.2013 החלטת ממשלה (להלן: "החלטת הממשלה") שעניינה אימוץ עיקרי המלצות הוועדה הבין-משרדית לבחינת מדיניות הגז הטבעי בישראל, בראשותו של מנכ"ל משרד האנרגיה והמים, מר שאול צמח (להלן: "ועדת צמח").

27. **המשיב 2** הינו האחראי מטעם ממשלת ישראל על תכנון מדיניותה הכלכלית הכוללת של המדינה, לרבות ניהול הכנסות המדינה וגביית מיסים, הכנת תקציב המדינה ועוד. לאור זאת, נציגים מטעם המשיב 2 היו מעורבים בגיבוש המלצות ועדת צמח, להן השלכות כלכליות דרמטיות. בנוסף המשיב 2 היה מעורב באופן אינטנסיבי בדיונים בעניין גיבוש מדיניות הממשלה ביחס להמלצות ועדת צמח, וגיבוש הצעת המחליטים אשר היוותה הבסיס להחלטת הממשלה.

28. **המשיב 3** הינו הגורם הממשלתי האמון על משקי האנרגיה ומשאבי הטבע במדינת ישראל. בתוך כך אמון המשיב 3 על ההסדרה והפיתוח של משק האנרגיה. מנכ"ל משרד המשיב 3 עמד בראש ועדת צמח, וישומן של מרבית הצעות הוועדה צמח מוטל על כתפי המשיב 3. בנוסף למשיב 3 היה חלק משמעותי בדיונים בעניין גיבוש מדיניות הממשלה ביחס להמלצות ועדת צמח, וגיבוש הצעת המחליטים אשר היוותה הבסיס להחלטת הממשלה.

29. **המשיבה 4** הינה חברה אשר עוסקת בחיפוש, הפקה ומכירה של נפט וגז טבעי. המשיבה 4 מעורבת מאז 1998 בקידוחים בים התיכון שלחופי ישראל, והינה בעלת זכויות במספר שדות; בין היתר היא בעלת כ- 47% משדה הגז "מרי B", 36% משדה הגז "תמר" וכן 39.66% משדה "לוויתן", אשר נחשב לתגלית משאבי הגז הטבעי הגדולה ביותר בהיסטוריה של המשיבה 4.

30. **המשיבה 5** הינה שותפות מוגבלת העוסקת בחיפוש והפקה של נפט וגז בישראל. בעלת השליטה בחברה הינה "דלק אנרגיה". המשיבה 5 עוסקת בחיפוש נפט וגז, ומחזיקה כ-25% משדה הגז "ים תטיס", כ-23% משדה הגז "לוויתן" וכ-16% משדה הגז "תמר".

31. **המשיבה 6** הינה שותפות מוגבלת העוסקת בחיפוש נפט וגז ומחזיקה כ- 29% משדה הגז "תמר".

32. **המשיבה 7** הינה חברה העוסקת בחיפוש נפט וגז המחזיקה כ- 4% משדה הגז "תמר".

33. **המשיבה 8** הינה שותפות מוגבלת אשר עוסקת בחיפושי גז ונפט ומחזיקה 23% משדה הגז "ים תטיס" ו"לויתן" וכ-16% משדה הגז "תמר".

34. **המשיבה 9** הינה שותפות מוגבלת העוסקת בחיפושי נפט וגז ומחזיקה כ-15% משדה הגז "לויתן".

35. **המשיבות 4-9** עשויות להיות מושפעות מהחלטת הממשלה, ובפרט מההכרעה בדבר התרת יצוא הגז, אשר תידון בהמשך. זאת בשל בהיותן שותפות בשדות גז מרכזיים המכילים את מירב עתודות הגז בהן דנה ועדת צמח. בשלב זה לא צרפו העותרות חברות גז ונפט אשר מבצעות קידוחים המצויים בשלבי חיפוש.

36. **המשיבה 10**, הכנסת, מצורפת בזו כמשיבה פורמאלית, נוכח העובדה כי העתירה והסעדים המבוקשים בה קשורים אל סמכויותיה ואל מעמדה.

37. העותרות מותירות לשיקול דעת בית המשפט הנכבד את שאלת צירופן כמשיבות של חברות אנרגיה נוספות, ולא תתנגדנה לצרוף משיבים נוספים כאמור.

## **חלק א' - הרקע העובדתי**

### **תגליות הגז וחשיבותן למדינת ישראל**

38. בשנים האחרונות נתגלו אל מול חופי מדינת ישראל מאגרי גז טבעי, אשר שוויים הכולל מגיע למאות מיליארדי שקלים. מאגרים אלו הינם משאבי טבע השייכים לציבור על פי חוק ועל פי עקרונות הצדק. למשאב הגז הטבעי חשיבות לעתיד החברה והמשק הישראלי. אין חולק כי הגז הטבעי הישראלי נושא יתרונות רבים ועיקרם; הפחתת התלות הישראלית במקורות אנרגיה זרים, הקטנת עלויות האנרגיה במשק, הורדת יוקר המחיה, פיתוח שימושים בגז בתחבורה ובתעשייה וצמצום זיהום האוויר ופליטות גזי החממה.

39. **הפחתת זיהום האוויר**: הגז הטבעי "נקי" יותר ביחס למקורות אנרגיה מחצביים אחרים הנהוגים בשימוש בישראל, היות שפליטת זיהום אוויר וגזי חממה משריפת גז טבעי נמוכה בהרבה בהשוואה לפליטות משריפת דלקים מחצביים כבנזין, סולר, מזוט, נפט או פחם.

40. בחו"ד ונגר ישנה השוואה בין המזהמים השונים הנפלטים מהדלקים השונים, בעמ' 6-7 לחו"ד, סעיף 5 כדלקמן:

"לצורך ההמחשה, עפ"י נתוני המשרד להגנת הסביבה מקדמי הפליטה של מזהמי אוויר שונים בתהליך ייצור חשמל, כלומר כמות המזהמים (בגרמים) הנפלטים מכל קוט"ש חשמל מיוצר, נמוכה בגז טבעי בעשרות אחוזים בהשוואה לדלק החלופי מזוט. מקדמי הפליטה ניתנים בטבלה הבאה:



מזוט	גז טבעי	
CO2	753	438
NOx	1.5	0.3
SO2	2.1	0.03
חלקיקים	0.17	0.02

41. לפיכך, למעבר של המשק הישראלי ממשק המבוסס על אנרגיות מזהמות אל משק המבוסס גז, עתידות להיות השלכות משמעותיות ביותר על בריאות הציבור ועל הסביבה בישראל. כך, שינוי תמהיל הדלקים בייצור החשמל בישראל והגדלה ניכרת של אחוזי השימוש בגז, יאפשרו צמצום משמעותי של פליטת זיהום (לכל קוט"ש מיוצר). בנוסף, צפוי צמצום נוסף בזיהום, אם יגדל השימוש בגז טבעי בסקטורי התעשייה והתחבורה. כמו כן, חשיבות המעבר לשימוש בגז הינה בכך שהמעבר יוצר חלון הזדמנויות ומעניק טווח אמיתי להעמקת המהפכה הסביבתית בישראל באמצעות פיתוח משק אנרגיה בר קיימא, שיתבסס על אנרגיות מתחדשות והתייעלות אנרגטית.

--- חוות דעתו המקצועית של מדען האוויר ד"ר אריה ונגר מצורפת לעתירה זו ומסומנת כנספח "ע/1".

42. הפחתת יוקר המחיה: לתגליות הגז הטבעי פוטנציאל ממשי להורדת יוקר המחיה בישראל. כידוע, יוקר המחיה הינו אחד הנושאים ה"בוערים" על סדר היום הציבורי במדינת ישראל, ובפרט מאז "המחאה חברתית" בקיץ 2011, שהתעוררה בין היתר בשל עלויות המחיה הגבוהות. קצרה היריעה מלפרוט את האופנים והתחשיבים אשר קושרים בין תגליות הגז והפחתת יוקר המחיה, ואולם אין ספק כי הפחתת עלויות האנרגיה באמצעות שימוש במקור אנרגיה זול באופן יחסי לצורך יצור חשמל, לצרכי התעשייה ובעתיד גם בתחבורה, עשויות להשפיע על הפחתת העלויות של מוצרים אלה, ושל מוצרים נוספים במשק.

43. קידום העצמאות האנרגטית: תגליות הגז הטבעי צפויות לצמצם את התלות של מדינת ישראל במקורות אנרגיה זרים. משאבי הגז הטבעי מאפשרים למדינת ישראל להפחית באופן ניכר צריכה של מקורות אנרגיה חיצוניים, ולהגדיל את הוודאות והיציבות בהסתמך על מקורות אנרגיה קיימים. חשיבותה של העצמאות האנרגטית הישראלית גדולה במיוחד לאור העדר היציבות הגיאופוליטית של האזור, אשר בין היתר מקשה על היסמכות על מקורות אנרגיה ממדינות שכנות.

44. כך למשל, אספקת הגז המצרי, שהיווה מקור אנרגיה משמעותי בישראל, נפסקה בעקבות ביטולו החד צדדי של הסכם אספקת הגז על ידי מצרים בשנת 2012. גם לפני ביטול ההסכם, אספקת הגז לא הייתה סדירה לאור מעשי חבלה בצינור הגז המצרי אשר נגרמו, על פי דיווחים שונים בתקשורת, על רקע אי היציבות הפוליטית במצרים בשנת 2011. על פי נתונים שפרסם משרד התשתיות הלאומיות דאז, ההפרעות באספקת הגז המצרי היוו הגורם העיקרי לעליה בשימוש בסולר להפקת חשמל, אשר עלתה למשק הישראלי כעשרה מליון ₪ בממוצע

**לינם במהלך הקיץ.**<sup>1</sup> לאור דוגמה זו עולה ביתר שאת החשיבות שיש לעצמאות האנרגטית הישראלית ולהבטחה הכלכלית הטמונה בתגליות הגז, וכן עולה הצורך להבטיח כי עצמאות זו תישמר לאורך זמן.

45. לאור היתרונות העצומים הגלומים בתגליות הגז הטבעי עולה כי יש לנהל את המשאב באופן אחראי, ובזהירות יתרה. כל החלטה המתקבלת ביחס לתגליות הגז וביחס לעתודות הגז, הינה בעלת השלכות הרות גורל על כלל הציבור הישראלי כיום, וכן על הדורות הבאים. בהקשר זה חשוב לומר כי ניהול שגוי או בלתי אחראי של משאב הנפט יאיין את היתרונות הרבים המנויים לעיל, ויוביל להחמצת שעת הכושר הנדירה מולה ניצב המשק הישראלי וניצבת החברה בישראל.

46. בנוסף, יש להקפיד ולזכור כי משאב הגז הטבעי הינו משאב השייך לציבור כולו, המנוהל על ידי הממשלה כנאמן הציבור. ככזו מחויבת הממשלה לשוות לנגד עיניה את טובת הציבור, ואת טובתו בלבד, ועקרון זה הוא שנדרש כי ינחה כל החלטה והכרעה ביחס למשאב.

### **גיבוש מדיניות משק הגז הטבעי**

47. עם גילוי עתודות הגז, נדרשת מדינת ישראל לאתגר הטמון בניהול משק הגז הטבעי, ובגיבוש מדיניות לניהול המשאב באופן אחראי ולטובת הציבור כיום, ובדורות הבאים. מדובר באתגר מורכב, במיוחד לאור העדר הניסיון במדינת ישראל בניהול משאב גז טבעי, שהינו חדש למשק הישראלי, ולאור היקף השאלות הדורשות הכרעה, וההשלכות הדרמטיות שיש לסוגיות אלה.

48. בשנת 2010 החליטה הממשלה להכריע בשאלת התשלום הראוי שעל הציבור לקבל על שימוש במשאב הגז שבעלותו בידי חברות פרטיות. בשאלה זו דנה ה"ועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל", בראשות פרופ' איתן ששינסקי (להלן: **"ועדת ששינסקי"**), אשר מונתה על ידי שר האוצר דאז ביום 12.4.2010.

49. חברי ועדת ששינסקי קיימו הליך סדור במהלכו בחנו את הסוגיות הפיסקאליות אשר עמדו לפתח הועדה, תוך מחקר השוואתי של מערכות מקבילות בעולם. במסגרת זו קיבלה הועדה חוות דעת מטעם גורמים שונים בציבור. ביום 15 בנובמבר 2010 פורסמה טיוטה של עיקרי מסקנות ועדת ששינסקי להערות הציבור, ולאחריה שמעה הועדה את הערות הציבור, ובכלל זה הערות מטעם חברות הגז, על טיוטת המסקנות, וערכה שימועים. בתום הליך זה, פרסמה ועדת ששינסקי את דוח מסקנותיה בינואר 2011.

50. לאחר הגשת מסקנות ועדת ששינסקי, אומץ דו"ח הועדה במלואו בהחלטת ממשלה מספר 2762 מיום 23.1.2011 (להלן: **החלטת הממשלה**). בסעיף 4 להחלטת הממשלה נקבע כי יש **"להנחות את שר האוצר להפיץ בהקדם, תזכיר חוק ליישום החלטה זו"**.

<sup>1</sup> אתר משרד האנרגיה והמים (משרד התשתיות הלאומיות דאז), הודעות הדובר, "זינוק בצריכת הסולר ליצור חשמל עקב אי הזרמת גז טבעי ממצרים", 2.10.2010, בקישור:

<http://energy.gov.il/AboutTheOffice/SpeakerMessages/Pages/GxmsMniSurgelInDiesel.aspx>

--- החלטת הממשלה מספר 2762 מיום 23.1.2011 מצורפת לעתירה זו כנספח "ע/2".

51. בהתאם, ב-23.2.2011 נוסחה על ידי משרד האוצר הצעת חוק מיסוי רווחי נפט התשע"א-2011. לאחר שעמדה להערות הציבור<sup>2</sup>, אושרה הצעת החוק על ידי ועדת השרים לענייני חקיקה, ועברה למהלך חקיקה בוועדות הכספים והכלכלה כוועדה משותפת. במסגרת עבודתן של ועדות אלה נערך דיון ציבורי רחב ומעמיק בהצעת החוק, במסגרתו ניתנה הבמה לגורמים רבים בציבור להביע את עמדתם ולשנות את הצעת החוק בהתאם למדיניות אשר תקבע בכנסת, כראוי וכמקובל בהליך חקיקה דמוקרטי. מהלך זה הוביל לחקיקתו של חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011 (להלן: "**חוק ששינסקי**").

52. יצוין, כי בשל דחיפות העניין הוחלט לקיים מרתון של דיונים בפני ועדת הכספים והכלכלה במטרה להעביר את החקיקה בתוך 21 ימים. ואכן, יו"ר ועדת הכספים דאז, חבר הכנסת גפני, פינה את סדר היום מכל נושא אחר והקדיש את זמן הוועדה לדיון בהצעת החוק.

#### הלחצים במסגרת הליך חקיקת חוק ששינסקי

53. בסקירת ועדת ששינסקי והליך חקיקת חוק ששינסקי, לא ניתן שלא להתייחס לכוחות והלחצים העצומים אשר הופעלו על ידי יזמי הגז במהלך גיבוש המדיניות הפיסקאלית ביחס למשאב הנפט.

54. לחצים אלו הופעלו עד לדרגה העליונה בדירוג מקבלי ההחלטות. בחודש אפריל האחרון בראיון לעיתון "מעריב", התוודה שר האוצר דאז, חבר הכנסת שטייניץ, ופירט את היקף הלחצים בפניהם עמד כמי שמינה את ועדת ששינסקי:

**"יועצים באוצר הזהירו אותי שההתקשות מול המשקיעים עשויה לעלות לי בתפקיד. חודש אחרי שהקמתי את ועדת ששינסקי (לבדיקת נטל המס הראוי על הפקת גז טבעי בישראל, שמ"ב) נפגש איתי יועץ אסטרטגי בכיר מאוד שלא אנקוב בשמו ואמר לי, שמע, באתי להציל אותך. כדאי שתמהר להגיע לפשרה, אחרת תתרוסק. יפעילו נגדך ועדות חקירה, יחפשו דברים אפלים מעברך, יבדקו אם עישנת חשיש פעם, בגדת באשתך או אולי הרחבת מרפסת בלי רישיון. אם לא ימצאו אצלך משהו, יחפשו במשפחה המורחבת. וזה יהיה סוף הקריירה שלך כשר אוצר. אז לפני שאתה מפסיד את המשרד והולך הביתה, תעשה לעצמך טובה ותרד מוועדת ששינסקי".**  
**"אני מודה שדי פחדתי. בפעם הראשונה במאבק חששתי שבאמת יחסלו אותי. כשהחלטתי לחייב את חברות האנרגיה במס על עתודות הגז והנפט, רוב צמרת האוצר הסתייגה מהמהלך. לא בגלל שהם חשבו שאני טועה, אלא מפני שהיו בטוחים שלא אצליח. אחד מראשי האוצר אמר לי, אתה הולך עם הראש בקיר, וכשהראש שלך יתרוסק, כולנו נספוג את הרסיסים. הלובי של חברות האנרגיה כל כך חזק, שאין לך**

<sup>2</sup> להצעת החוק באתר שיתוף הציבור הממשלתי: <http://www.shituf.gov.il/discussion/431>

סיכוי מולן. אמרו לי, אתה צודק, אבל לא חכם. הביאו כדוגמה את אריק שרון שניסה להעלות מעט את המסים והתמלוגים על הגז, ולחץ אמריקאי כבד גרם לו לסגת מיידית מהיוזמה."

--- הכתבה מעיתון "מעריב" אשר פורסמה גם באתר "NRG" מיום 5.4.2013 מצורפת לעתירה זו כנספח "ע/3"<sup>3</sup>

55. ואולם, על אף הלחצים וריבוי האינטרסים המצויים ברקע ועדת ששינסקי, החליטה הממשלה ללכת בדרך המלך לקבלת החלטות, תוך יישום עקרון השלטון והשיטה הדמוקרטית- העברת קביעת המדיניות להכרעת המחוקק.

56. בהתאם, האופן בו נבחנה והוכרעה המדיניות הפיסקאלית על ידי הממשלה והכנסת זכתה לשבחים מפי כבוד השופט נאור בבג"צ 3734/11 חיים דודיאן ואח' נ' כנסת ישראל, פסקה 12 לפסק הדין, 2012 (טרם פורסם):

"המלצותיה הסופיות של ועדת ששינסקי אומצו בהחלטת ממשלה מספר 2762 מיום 23.1.2011. לאחר מכן פנו הממשלה והכנסת ל"תרגום" ההמלצות לחקיקה ראשית ולחקיקת משנה. היה זה הליך חקיקה סדור, בו ניתנה לציבור ולבעלי עניין מלוא ההזדמנות להישמע. **הלוואי וירבו הליכי חקיקה סדורים כאלה**".

57. ואולם, וכפי שיובא בהרחבה בהמשך, בניגוד להליך החקיקה המרשים אשר יושם ביחס למדיניות הפיסקאלית, ההליך אשר הוחל ביחס למסקנות ועדת צמח הינו הליך דל, המתמצה בהחלטת ממשלה, ואינו כולל "תרגום" של ההחלטה לחקיקה ראשית, ודיון בנושא הרה גורל זה בוועדות הכנסת.

58. הליך הבזק המצומצם, לא רק שאינו מתיישב עם עקרונות הדמוקרטיה, כפי שידון בהרחבה בהמשך, אלא שהוא תמוה במיוחד לאור העובדה שהחלטת הממשלה הנוכחית בעניין ייצוא הגז מבקשת לאמץ הסדרים מדיניים רחבים וכוללים יותר לתקופה ממושכת של עשרות שנים. לאימוץ מסקנות ועדת צמח, הנוגעות לכלל מדיניות הממשלה בנוגע למשק הגז, השלכות דרמטיות בהרבה מהשלכות מסקנות ועדת ששינסקי, שכן היקף המלצות המדיניות של ועדת צמח משתרע על פני היבטים החולשים כמעט על כל תחום הנוגע למשק הכלכלי בישראל ולרווחת הציבור.

### ועדת צמח

59. ועדת צמח הינה כאמור ועדה בין-משרדית אשר מונתה לצורך בחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל. חברי הוועדה כללו את: יו"ר הוועדה, מר שאול צמח, מנכ"ל משרד האנרגיה והמים; פרופ' יוגין קנדל, ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש

<sup>3</sup> כן, ניתן לקרוא את הכתבה בקישור: <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/457/784.html>

הממשלה; מר גל הרשקוביץ, הממונה על התקציבים במשרד האוצר; פרופ' דיוויד גילה, הממונה על ההגבלים העסקיים; עו"ד אלונה שפר (קארו), מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה; מר אבריאל בר יוסף, המשנה לראש המטה לביטחון לאומי; מר פיני אביבי, המשנה למנכ"ל לעניינים מולטילטרליים ואסטרטגיים במשרד החוץ, ועו"ד אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי).

### היקף סמכויות ועדת צמח

60. על פי כתב המינוי של ועדת צמח, המנדט של הוועדה ניתן לאור הנחה כי התמריץ לגילוי ופיתוח שדות גז טבעי נוספים בעתיד תלוי בין היתר במדיניות שתינקט במדינת ישראל ביחס לגז הטבעי. לפיכך נועדה הוועדה להוות בסיס לפיתוח מדיניות לפיתוח עתידי של משק הגז הטבעי, ומטרותיה הוגדרו כך:

"לבחון מודלים של מדיניות ממשלתית הקשורה למשק הגז הטבעי במדינות בעלות סממנים דומים, תוך לקיחה בחשבון של המאפיינים הגיאופוליטיים הייחודיים של מדינת ישראל.

**לבצע ניתוח היצע-ביקוש מקומי** על בסיס הנחות יסוד ותרחישים מגוונים. בהיבט ההיצע יכלול הניתוח התייחסות לגילויים הנוכחיים ולפוטנציאל העתידי.

**להציע מדיניות ממשלתית לפיתוח משק הגז הטבעי בישראל,** תוך איזון בין היעדים הבאים: **הבטחת ביטחון אנרגטי למשק, קיומה של תחרות במשק המקומי במקטעיו השונים והשאת התועלת הכלכלית והמדינית של ישראל. בין היתר, תיבחן הוועדה את המדיניות הרצויה לשמירת עתודות לאספקת התצרוכת המקומית ולייצוא גז טבעי.**

הוועדה תקבע את סדרי עבודתה, ותזמן את הגורמים הרלוונטיים להצגת עמדתם. בהתאם לצורך, תסתיע הוועדה, בעבודתה, במומחים."

--- כתב המינוי לוועדת צמח מיום 2.10.2011 מצורף לעתירה זו כנספח "ע/4".

61. בחינת כתב המינוי של ועדת צמח מעלה כי המנדט שניתן לוועדה הינו רחב היקף וחולש על היבטים רחבים ביותר הנוגעים כמעט לכל פן של משק הגז.

62. המנדט של ועדת צמח מתפרש הרבה מעבר לסוגיה מקומית ומצומצמת, ואם נקבילו למנדט הניתן לוועדת ששינסקי, ניתן לראות כי היקף התחומים בהם עסקה ועדת צמח הינו רחב ודרמטי אף יותר.

63. **מסגרת הפעולה הרחבה של ועדת צמח נוגעת לסכומי כסף אדירים העולים לכדי מאות מיליארדי שקלים, ויש לה השלכות עצומות על הדור הנוכחי וכן על הדורות הבאים. לא יהא זה מוגזם לומר כי ועדת צמח דנה באחת ההחלטות הכלכליות הדרמטיות שהתקבלו בכל שנות קיומה של מדינת ישראל. ההיבט הכלכלי של פעילות הוועדה אינו מתמצא אך בכך**

שהחלטותיה נוגעות לסכומי עתק הנובעים מפיתוח מאגרים ותשתיות והפעילות הכלכלית הנוגעת לאלה. שכן, גיבוש מדיניות הנוגעת ליצוא הגז ולהיקף הביקוש של הגז במשק הישראלי כיום ובעתיד לבוא, הינה בעלת השלכות כלכליות מרחיקות לכת בהיותה מדיניות המשפיעה על בריאות הציבור, יוקר המחיה, איכות הסביבה וכיצא באלה. ומכאן שלהכרעות של ועדת צמח השלכות "נלוות" שהינן הוות גורל ודרמטיות למדינת ישראל.

64. נוסף על האמור לעיל, במסגרת המנדט של ועדת צמח ניתנה לוועדה הסמכות לדון בסוגיות גיאופוליטיות, שלהן השלכות על מעמדה המדיני של מדינת ישראל ועל יחסי החוץ שלה. לא יהא זה מוגזם להעריך שלמדיניות האנרגיה של מדינת ישראל יש השלכות קריטיות על מעמדה של מדינת ישראל בזירה האזורית, ואף השלכות ביטחוניות משמעותיות. לפיכך, המדיניות ביחס למשאבי אנרגיה, ובפרט ביחס למדיניות יצוא משאבים, הינה בעלת השפעות מורכבות ומרחיקות לכת שהן הרבה מעבר לסוגיה מקומית ונקודתית.

65. בחינת כתב המינוי של ועדת צמח מעלה בברור כי היקף הסמכויות וההשפעה העולה בגדר המנדט שניתן לוועדת צמח מחייב דיון מעמיק ומקיף, שעניינו בגיבוש מדיניות עקרונית מקיפה לניהול משק הגז בישראל וקביעתה על ידי הכנסת ב"הסדר ראשוני".

### מהלך העבודה של ועדת צמח

66. על פי דוח ועדת צמח, במסגרת עבודתה ערכה הוועדה בחינה השוואתית של מדיניות משקי גז טבעי בעולם, תוך התמקדות במדינות בעלות מאפיינים דומים לישראל. בתוך כך נבחנו, בין היתר, סוגיות כגון יצוא גז, תחזיות של היצע וביקוש לגז טבעי, שימוש במתקני הנזלת גז טבעי לצורך יצוא, מיקום מתקנים, מודלים לאחסון גז טבעי, ומודלים לעידוד תחרות, השלכות כלכליות של משאבי הגז על המשק הישראלי ועוד.<sup>4</sup>

67. ביום 4.4.2012 הגישה העותרת 1 את תמצית עמדתה העקרונית לחברי ועדת צמח תוך שימת דגש כי עמדתה המלאה תפורט בפני חברי הוועדה בעת השימוע בעל פה. בעמדתה הדגישה העותרת את חובת המדינה להגן על משאב הגז הטבעי ולהבטיח ניצול מיטבי שלו, באופן שיבטיח את מימוש האינטרס הציבורי במלואו.

--- עמדת העותרת 1 לוועדת צמח מיום 4.4.2012 מצורפת לעתירה זו ומסומנת כנספח "5/".

68. ביום 5.4.2012 פרסמה ועדת צמח את טיוטת עיקרי מסקנותיה (להלן: "דוח הביניים") להערות הציבור. עם קבלת הערות מהציבור קיימה ועדת צמח ימי שימוע לשמיעת עמדות אלה. בהתאם, ביום 15.5.2012 העבירה העותרת 1 את עמדתה לוועדת צמח, עליה הרחיבה במהלך השימוע בעל פה שנערך ביום 28.5.2012.

<sup>4</sup> דו"ח ועדת צמח זמין בקישור: <http://energy.gov.il/Subjects/NG/Documents/NGReportSep12.pdf>

69. בעמדתה זו חזרה העותרת 1 על עיקרי עמדתה מיום 4.4.2012 ועליהם הוסיפה וטענה כי לאור דו"ח מסקנות הביניים ניתן להסיק כי ועדת צמח לא שקלה את כל השיקולים הרלוונטיים לצורך קביעת מדיניות הממשלה במשק הגז, ובפרט בנוגע לעלויות החיצוניות הנגרמות מהייצוא, אשר כלל לא חושבו במסגרת השיקולים הכלכליים בקבלת החלטה על ייצוא הגז.

70. בנוסף טענה העותרת 1 כי המגמות העולמיות מצביעות על כך שמחירי הגז הולכים ועולים, ועל כן האינטרס הכלכלי מורה על כדאיות בשימור מאגרי גז ולא על מכירתם, בנקודת זמן זו. יצוין כי למיטב ידיעת העותרות, לא חושב תחשיב כלכלי הכרחי המשווה בין ההכנסות המתקבלות מייצוא הגז לבין העלויות מרכישת דלקים מיובאים בעתיד.

--- עמדת העותרת 1 לועדת צמח מיום 15.5.2012 מצורפת לעתירה זו ומסומנת כנספח "ע/6".

71. ביום 12.9.2012 פרסמה ועדת צמח את מסקנותיה הסופיות. קצרה היריעה מלמנות את שלל ההמלצות של ועדת צמח, ואולם ראוי לציין כי בין המלצותיה המרכזיות של הועדה הנוגעות לאספקת הגז הטבעי למשק המקומי, קבעה הועדה כי היקף הגז הטבעי שיש להבטיח לצורכי המשק המקומי יעמוד על BCM 450. על פי חישובי הועדה כמות זו תענה על ביקושי המשק הישראלי לתקופה של 25 שנים. במקביל, כמות עתודות הגז אשר הותרו לייצוא עמדו על מרבית עתודות הגז בסך של BCM 500, ומשמעותה של המלצה זו הינה כי למעלה ממחצית עתודות הגז של מדינת ישראל יותרו לייצוא.

#### **עמדת המיעוט של עו"ד אלונה שפר (קארו), מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, וחברה בוועדת צמח**

72. אחת הביקורות הנוקבות, אשר נמתחה על התנהלות ועדת צמח ועל מסקנות הועדה, הינה ביקורת שהובאה בדעת המיעוט לדוח מטעם חברת ועדת צמח, עו"ד אלונה שפר (קארו), מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה (להלן: "עמדת המיעוט"). על פי עמדה זו ועדת צמח ביססה את מסקנותיה בהעדר מסד נתונים אמין דיו, תוך הערכות חסר של הביקוש הצפוי לגז במשק המקומי והערכות אופטימיות יתר בנוגע לתגליות נוספות של עתודות הגז. עוד על פי דעת המיעוט, קביעת כמויות כה משמעותיות לייצוא גובל בחוסר אחריות לאומית, ויש לדחות את ההחלטה בסוגיית ייצוא הגז בשלוש שנים לכל הפחות, וזאת במטרה לקבל החלטה על בסיס מידע וודאי. ובלשון עמדת המיעוט:

**"הדו"ח הסופי של הוועדה ערוך באופן מגמתי וכל תכליתו להצדיק החלטה בלתי אחראית ובלתי מבוססת על ייצוא נרחב של גז טבעי מישראל. המלצה זו מתבססת על שורה של הנחות מקלות ואופטימיות בסוגיות מהותיות כגון היקף הביקוש בשוק המקומי, היקפן של תגליות עתידיות והתפתחות המחירים בטווח הבינוני והארוך בשוק האנרגיה העולמי.**

וועדה ממשלתית אינה אמונה על מקסום רווחים בטווח הקצר, ועל כן המלצות הוועדה חייבות להתבסס על הנחות שמרניות וזהירות ולתת מענה גם לתרחישים מחמירים, תוך ניהול

סיכונים זהיר ומפוכח. חשוב להדגיש כי ההחלטה שתקבל ממשלת ישראל בסוגיית ייצוא הגז הינה חד פעמית ובמידה רבה בלתי הפיכה. בחלון ההזדמנויות הנוכחי יש להחליט על ניהול משאבי הגז הטבעי באופן האחראי ביותר כמי שמופקדים על השאת התועלת המרבית עבור הציבור. החלטות בלתי מבוססות תגרומנה לשינויי מדיניות תכופים וערעור של יציבות משק הגז והמשקיעים".

73. בין אדני הביקורת המרכזיים עליהם נשענת עמדת המיעוט הינה הערכת החסר של תחזית הביקוש לגז טבעי במשק הישראלי, בפרט במגזר התחבורה. על פי עמדה זו קיימת סתירה בין המדיניות שמקודמת כיום על ידי משרד ראש הממשלה, באמצעות המנהלת לקידום תחליפי נפט מבוססים גז טבעי, אשר בוחנת בין היתר הטמעת שימוש בגז טבעי במשק התחבורה, ובין תחזית הביקוש לגז טבעי לצרכי תחבורה עליהם התבססה ועדת צמח באומדניה:

**"קיים פער בלתי נסבל בין הנאמר בדו"ח על מדיניות ממשלתית המקדמת מעבר לשימוש בגז טבעי בתחבורה לבין היעד שנקבע לפיו בשנת 2020 רק אחוז וחצי מכלי הרכב במדינת ישראל יתבססו על גז טבעי. יעד זה עומד בסתירה גמורה למדיניות קידום תחליפי נפט בתחבורה אותה מוביל ראש הממשלה, שביכולתה להגדיל את העצמאות האנרגטית של מדינת ישראל ולהקטין את יוקר המחיה"**

--- עמדת המיעוט מצורפת לעתירה זו ומסומנת כנספח "7/ע".

74. עוד בהקשר זה יש לציין כי הטענה בדבר קיומו של פער קריטי בין תחזית הביקוש לגז טבעי במשק התחבורה עליו נסמכה ועדת צמח, ובין תחזיות הביקוש הצפויות לאור המגמות למעבר משק התחבורה לגז טבעי, מתחזקת לאור מחקר מקיף שנערך על ידי קבוצת "פארטו" והוגש בספטמבר 2012 למנהלת לקידום תחליפי נפט המבוססים גז טבעי. על פי דוח "שילוב תחליפי נפט מבוססי גז טבעי במערך התחבורה בישראל" עולה כי תחזיות הביקוש הצפויות לגז טבעי לצרכי משק התחבורה בישראל הינן גבוהות מהתחזיות עליהן התבססה ועדת צמח.<sup>5</sup>

#### **חוות הדעת המשותפת מטעם המדען הראשי של משרד האנרגיה והמים, ד"ר שלמה ולד והמדענית הראשית של המשרד להגנת הסביבה, ד"ר סיניה נתניהו**

75. ביקורת נוקבת נוספת הינה ביקורת "מבית" שהונחה לפתח ועדת צמח על ידי המדען הראשי של משרד האנרגיה והמים, ד"ר שלמה ולד, והמדענית הראשית של המשרד להגנת הסביבה, ד"ר סיניה נתניהו (להלן: "חוות הדעת המשותפת"). חוות הדעת המשותפת שהוגשה ביום 19.3.2012 לועדת צמח מצביעה על כך שהחלטות הוועדה נתקבלו ללא מידע מספק בנוגע למלאי הגז ולביקוש לגז במגזרים השונים בישראל, ולמעשה בתנאים של העדר וודאות:

<sup>5</sup> דוח "שילוב תחליפי נפט מבוססי גז טבעי במערך התחבורה בישראל", מספטמבר 2012, זמין בקישור: <http://energy.gov.il/Subjects/EGOilReplacement/Documents/ORStageB.pdf>



"מסקנתנו החד משמעית היא כי עד לשנת 2020 יש לקבל הערכה מבוססת יותר של מלאים, פיתוחים של תחליפים טכנולוגיים לגז טבעי ואמידת הביקושים בסקטורים השונים עם ביסוס ההיצע. **עד שקלול מושכל של אלמנטים אלו, יש להימנע בתקופה זו מלאשר ייצוא גז טבעי**".

76. עוד מצביעה חוות הדעת המשותפת על כך כי מסקנות ועדת צמח נתקבלו לפני גיבוש תכנית אב ארוכת טווח למשק האנרגיה של מדינת ישראל. תכנית אב זו צפויה להתגבש רק בשנת 2014, ועל כן על פי חוות הדעת המשותפת **"יש קושי מהותי בקבלת החלטות בעניין אסטרטגי-כלכלי-סביבתי ממדרגה ראשונה למדינת ישראל ללא ראיית מכלול ההיצעים והביקושים לאנרגיה"**.

77. בהקשר זה, יש להצביע על כך שהעובדה שמתקיימת היום עבודה לגיבוש תכנית אב ארוכת טווח למשק האנרגיה, מעניקה משנה תוקף לביקורות הנמתחות על המלצות ועדת צמח. שכן, מתבקש היה שגיבושה של תכנית אב מעין זו הוא שיתווה סוגיות הנוגעות למדיניות משק הגז, ובפרט סוגיות הנוגעות ליצוא הגז ולעתודות הגז הזמינות למשק האנרגיה בישראל, ולא להיפך. קבלת מסקנות ועדת צמח למעשה יהוו "קביעת עובדות בשטח" לאורך תידרש תוכנית האב להתגבש, בעוד שברור כי מהלך העבודה הראוי והנכון לגיבוש מדיניות ארוכת טווח ובעלת ראייה כוללת דורשת מהלך הפוך.<sup>6</sup>

#### **הביקורת וה"חורים" בתחשיבי ועדת צמח**

78. לאורך חודשי פעולתה של ועדת צמח, וביתר שאת לאחר דוח הביניים של הועדה נשמעה ביקורת רבה על פעולת הועדה, על המתודולוגיה והנחות היסוד המנחות את הועדה ועל המסקנות עצמן. ביקורת זו, שחלקה ביקורת ציבורית שליבתה סוגיות ערכיות עקרוניות, וחלקה ביקורת מקצועית הנמתחת על ידי אנשי מקצוע מומחים בתחום, נמתחה גם לאחר פרסום המסקנות הסופיות של הועדה, ומעוררת דיון ציבורי חריף ונוקב גם כיום.

79. ניסיון לתמצת את לבה של הביקורת מעלה כי עיקר הטענות ביחס למסקנות ועדת צמח גורסות כי מסקנות ועדת צמח מבוססות על הנחות שגויות או מוטות, הן בנוגע להיקף תגליות הגז, הן בנוגע למחירי הגז בטווח הבינוני והארוך בשוק האנרגיה העולמי והן בנוגע להיקף הביקוש לגז בשוק המקומי במגזר התעשייה, האנרגיה והתחבורה. עיקר הביקורת מופנית להמלצת הועדה להתיר יצוא מחצית עתודות הגז, המבכרת לעמדת המבקרים את אינטרס היזמים ביצוא על פני האינטרס של הציבור הישראלי לעשות שימוש בגז.

80. כמו כן, נראה כי הועדה לא חישה חישובים הכרחיים בטרם קבלת ההחלטה, אלא קבעה פרק זמן קצר לשמירת עתודות הגז למשק המקומי על בסיס חישוב כלכלי טכני גרידא.<sup>7</sup> החישוב כלל את מחיר יחידת האנרגיה כיום מייצוא, לעומת מחיר אותה יחידת אנרגיה

<sup>6</sup> חוות הדעת המשותפת זמינה בקישור הבא:

<http://energy.gov.il/Subjects/NG/Documents/%D7%94%D7%AA%D7%99%D7%99%D7%97%D7%A1%D7%95%D7%AA/NGExportMarch2012.pdf>

<sup>7</sup> לפרוט החישוב האמור ראו עמ' 91 לדוח ועדת צמח.

באדמה עד לאותו מועד בו נידרש לה בעתיד. וכן מחיר יחידת האנרגיה שמהמדינה תאלץ לייבא בעתיד כתוצאה מייצוא הגז והתכלות המשאבים בעתיד הקרוב. החישוב הוביל את הועדה למסקנה כי ישנה כדאיות כלכלית לשמירת גז במשק לפרק זמן של עד 20 שנה.

81. השימוש בחישוב מתמטי טכני על בסיס ספקולציות עתידיות, כגון מחיר האנרגיה בשנים הבאות, על מנת לקבל החלטה אסטרטגית לאומית בנוגע לתכנית משק האנרגיה של מדינת ישראל, הוא שימוש הגובל בחוסר אחריות מובהק. **לא פחות בולט כי, החישוב המתמטי שנעשה, מתעלם מרשימה של ערכים ועובדות שאין בלעדיהם, ולא ניתן להתעלם מערכם הכלכלי בעת הערכה כלכלית בכל הנוגע לייצוא גז.**

82. כך היה על הועדה לחשב **מהו הערך הכלכלי של עצמאות אנרגטית** ואי התלות של משק האנרגיה הישראלי בייבוא מקורות אנרגיה. הקשיים בפניהם אנו עומדים כיום, ניתוק הגז ממצריים, והבעלות על מאגרי נפט וגז בידי מדינות העוינות לישראל, מעמיד את ערך העצמאות האנרגטית כערך כלכלי אמיתי ואין להתעלם גם מערכו האסטרטגי-פוליטי והכלכלי.

83. כך גם **לא חושבו העלויות החיצוניות של ייצוא הגז** – כך למשל ניתן לחשב את 'מחיר הטעות' ולכמת את ההשפעות החיצוניות של דלקים מזהמים שאינם גז במידה ובעתיד יאלץ המשק הישראלי לחזור לשימוש בהם. כך על פי חו"ד ונגר, עמ' 6, סעיף 6:

"יצוין כי הנזקים הבריאותיים והאחרים של מזהמי אוויר אלה ניתנים לכימות ולהערכה כספית במתודולוגיות המקובלות בכל העולם. הגם שהערכות אלה הינן אמדן בלבד, מקובל כי סך הנזקים ("עלויות חיצוניות") משמש כמקור מידע וכשיקול נוסף בתהליכי קבלת החלטות מדיניות."

ממשיך ד"ר ונגר וקובע בחוות דעתו בעמ' 7 סעיף 7:

"היות וחוות דעת זאת ניתנת בהקשר של דיון בשאלת ייצוא הגז הטבעי שנמצא במים הכלכליים של מדינת ישראל אגיד כי מההיבט הסביבתי בלבד (בלא להתייחס כאן לשאלות כבדות משקל נוספות כגון כלכלה, גיאופוליטיקה, מוסר, עצמאות אנרגטית, ועוד) יש עדיפות משמעותית להשארת הגז הטבעי לשימוש מקומי על פני ייצואו. בהנחה כי מאגרי הגז המוכחים לעת הזאת יספיקו לתצרוכת מקומית לכ- 40 שנה, וכי אם נייצא 40% מהם, נותר לנו גז לשימוש מקומי של כ- 25 שנה לכל היותר. **נשאלת השאלה מה יהיו מקורות האנרגיה של ישראל לאחר תקופה זו.** היות ופריצת דרך טכנולוגית שתאפשר הסתמכות גורפת על מקורות אנרגיה מתחדשים טרם נראית באופק והיא ממילא בלתי ניתנת לחיזוי, **הרי מדיניות אנרגיה אחראית צריכה להניח כי כמו בעשרות השנים האחרונות, כך גם בעשרות השנים הבאות עיקר האנרגיה (בייצור חשמל, תעשייה ותחבורה כאחד) יגיע עדיין מדלקים פוסיליים.**

.....  
.....

ייבוא גז ממקומות מרוחקים שאינם מאפשרים הזרמתו לישראל דרך צינורות תחייב ייבוא שלו בצורה נוזלית דחוסה למסוף קליטה. מסוף זה הינו מתקן תעשייתי גדול שיקלוט מיכליות גז נוזלי, יפרוק

את הגז וישנע אותו למערכת ההולכה הישראלית. כמובן שמסוף מסוג זה תופס שטחי קרקע משמעותיים לאורך החוף (או בים), ובנוסף על כך הוא בעל פוטנציאל לסיכון סביבתי (כתוצאה מתאונות ותקלות) ומקור לזיהום סביבתי שוטף לאוויר ולים כתוצאה מדליפות. אלה עלולים לגרום לפגיעה בטיחותית, בריאותית ואקולוגית

.....  
.....

לצערנו המשמעויות הסביבתיות (כמו גם הכלכליות והאסטרטגיות) של אפשרויות אלה לא נבדקה אל מול הרווחים המידיים של ייצוא הגז. ההחלטה שנתקבלה תוך כדי התעלמות מוחלטת בנוגע לעתיד משק האנרגיה הישראלי בעוד 25 שנה אינה שוקלת את מחיר הטעות (של ההערכות האופטימיות בדבר מציאת גז נוסף או פיתוח טכנולוגי בעתיד), ועלולה להתברר בתוך זמן קצר יחסית כיקרה ביותר.

84. בחוות דעתו מחשב ד"ר אריה ונגר על סמך הנחות עתידיות של צמיחה במשק שחושבו בועדת צמח את העלויות החיצוניות אשר יגרמו משימוש בדלקים פוסיליים בעתיד, וזאת לאחר שיגמרו כליל משאבי הגז ובהנחה שנחזור לקנות דלקים פוסיליים מזהמים. בחישובו הגיע ד"ר ונגר לעלויות חיצוניות עודפות המסתכמות בסך של 13,376,291,371 ₪ (במחירי 1/1/2013) (ראו חו"ד ונגר, עמ' 8-9, סעיף 8).

85. פרט לעלויות החיצוניות שבשימוש בדלקים מזהמים יותר, היה על הועדה לשקול גם את העלויות החיצוניות שבהקמת תשתיות ייצוא, היכן יוקמו, עלותן הכלכלית והנזקים שיגרמו לציבור. בין היתר, נזקים כגון פליטות גז המתאן, שהינו גז חממה, שיפלטו לאוויר כתוצאה מהנזלת הגז והעברתו. בנוסף, ייצוא הגז יגביר את קצב שאיבת הגז מהמאגרים, אשר מעלה את הסיכון לאסון או תאונה, ויגביר את קצב החיפושים והקידוחים מעבר לצורך המקומי. כלומר, אזרחי המדינה יספגו את הנזקים והסיכונים הנגרמים לסביבה הימית ולזיהום האוויר, לטובת היזמים הפרטיים אשר יהנו מהרווחים של ייצוא הגז ולא ישלמו על העלויות החיצוניות והנזקים אותם יספגו אזרחי המדינה. עלויות חיצוניות אלה כלל לא נכללו בחישוב הכלכלי של ועדת צמח. התעלמות מהעלויות החיצוניות אינה מעלימה אלא מטילה אותן על כיסו של הציבור והקופה הציבורית של המדינה.

86. בנוסף, ועדת צמח לא השכילה לחשב את השפעת ייצוא הגז על התמ"ג ועל מחירי הגז. **מחקר כלכלי שנערך בארה"ב הוכיח כי ייצוא גז בהיקף נרחב מוביל לעלייה במחיר הגז בשוק המקומי וירידה בתמ"ג.**<sup>8</sup> עליית מחירי הגז בישראל תהווה תמריץ שלילי למוגזרים השונים לעבור לשימוש בגז וכן תביא לעלייה ביוקר המחיה.

---

Charles River Associates. *US Manufacturing and LNG Exports: Economic Contributions to the US Economy and Impacts on US Natural Gas Prices*. P. 8, 34 (2013). available at [http://www.crai.com/uploadedFiles/Publications/CRA\\_LNG\\_Study\\_Feb2013.pdf](http://www.crai.com/uploadedFiles/Publications/CRA_LNG_Study_Feb2013.pdf)

וכן ראו:

Synapse energy economics, Inc. *Will LNG Exports Benefit the United States Economy?* (2013) available at [http://www.sierraclub.org/pressroom/downloads/Ex%205\\_Synapse-LNG-Exports-Study.pdf](http://www.sierraclub.org/pressroom/downloads/Ex%205_Synapse-LNG-Exports-Study.pdf)

87. **כך גם צריך היה לחשב את הרווח הכלכלי העצום לציבור הישראלי הנובע מפיתוח טכנולוגיות לשימוש בגז כתחליפי נפט**, שכן הנפט הוא מזהם יותר, ועלויותיו הישירות והחיצוניות גבוהות יותר. הצפי הסביר הוא כי בעתיד הקרוב מחיריו אף ימשיכו לעלות, כך שעלויות אלה אף תגדלנה. שילוב הגז במגזרים השונים במשק הישראלי יכולים להזיל את יוקר המחיה בשלל תחומים, כגון שימוש בתחבורה זולה יותר, מוצרים שהופקו במסגרת שימוש בגז שיוזילו את מחיריהם, וכמובן הוזלת השימוש בחשמל.

88. במסגרת השיקולים אין להתעלם מכך שייצוא הגז הוא כלכלי מאוד ליזמי הגז המעוניינים בייצוא. ההחלטה לייצא את הגז תעצים את העושר הקיים בחברות הגז ותגביר את הריכוזיות במשק וזאת באופן ברור על חשבון הציבור הישראלי ופיתוח המשק המקומי.

89. **בדו"ח ועדת צמח אין כלל התייחסות ל'מחיר הטעות'**. מסקנות ועדת צמח מבוססות ברובן על הנחות עתידיות ספקולטיביות - אופטימיות ועל מחירי מקורות אנרגיה עתידיים, ללא מידע מבוסס מספיק, תוך מתן הערכת ביקוש בחסר וללא הערכה כלכלית של ערכים מהותיים כמו עצמאות אנרגטית ועלויות חיצוניות. לפיכך, ניתן היה לצפות כי לכל הפחות, יחושבו גם תרחישים אחרים, שמרניים יותר המהווים סיכון פחות לציבור הישראלי. על הועדה היה לחשב את מחיר הטעות של המלצותיה.

90. ישנן מדינות, כגון בריטניה, אשר ייצאו כמות גדולה מידי של גז וכיום הן ניצבות בפני בעיה קשה של מחסור באנרגיה. מדינות אלו נאלצות להתמודד כיום עם ייבוא של גז במחירים לא ריאליים או ייבוא של מקורות אנרגיה אחרים יקרים ומזהמים יותר מגז. מדובר בטעות גורלית. עלות המחיר למשק המקומי אם כך עולה בהרבה על התועלת מייצוא הגז, אשר מועיל בעיקר למספר מועט של יזמים.

## **נקודת המוצא - יצוא**

91. מהמלצות ועדת צמח והפרוטוקולים של דיוני הועדה אשר פורסמו לאחרונה, עולה כי נקודת המוצא של מרבית חברי הועדה היתה שיש לייצא את הגז, ואף נראה כי היתה דחיפה להגדלת העתודות לייצוא ככל הניתן. כל זאת, כאשר ישנו חוסר בביצוע תחשיבים הכרחיים לקבלת ההחלטה וללא חשיבה על פיתוח וחיפוש שדות גז נוספים על ידי דרכים אחרות שאינן מחייבות את ייצוא הגז בשלב זה. דרכים אחרות הועלו בפני הועדה, בין אם על ידי המדענים הראשיים שלמה ולד וסינייה נתניהו בחוות דעתם, או אף על ידי ארגוני סביבה שהביעו את חוות דעתם ושאלו מדוע זה לא שקלה הועדה דרכים כלכליות אחרות לתמרוץ פיתוח שדות הגז.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> הפרוטוקולים של דיוני ועדת צמח זמינים באתר משרד האנרגיה בקישור: <http://energy.gov.il/Subjects/NG/Pages/GxmsMniNGCommiteeTranscription.aspx>

## ביקורת על העדר שקיפות בהתנהלות ועדת צמח

92. ביקורת נוספת אשר נמתחה על התנהלות ועדת צמח נוגעת להעדר שקיפות מספקת ביחס לפעילות הועדה. עיקר הביקורת בהקשר זה הופנתה לכך שבמשך חודשים רבים לא נחשפו הפרוטוקולים של ישיבות הועדה, אף על פי שמדובר בוועדה ציבורית אשר דנה בנושא הרה גורל לציבור הישראלי. לחשיפה של הפרוטוקולים ישנה חשיבות גדולה לצורך קיומו של דיון ציבורי וביקורת ציבורית על פעולות ועדת צמח, והיא מתבקשת לאור העובדה שנציגי הועדה קיימו דיונים בעניין משאב טבע המצוי בבעלות הציבור.

93. ואולם, על אף שעקרונות דמוקרטיים בסיסיים מצביעים על ההכרח בחשיפת הפרוטוקולים, אלו נחשפו רק לאחר לחצים רבים מצד הציבור אשר זכו לתהודה בכלי התקשורת. הקריאה הציבורית לפרסום הפרוטוקולים גובתה בהתבטאויות של מספר חברי כנסת בנושא, וכן הוגשה עתירה בנושא על ידי המכון לאחריות תאגידית והקליניקה לשינוי חברתי- סביבתי במרכז האקדמי למשפט ועסקים.

94. ואולם, על אף פרסום הפרוטוקולים של ועדת צמח, עדיין קיימים מסמכים שלא נחשפו לעיני הציבור וחוות דעת של אנשי מקצוע שלא פורסמו באופן שקוף ומלא. כך למשל, פורסם בעיתונות כי ראש אגף כלכלה והכנסות המדינה במשרד האוצר, ד"ר מיכאל שראל, הגיש לכאורה דו"ח לראשי האוצר (להלן: "הדו"ח") ממנו עולה כי איסור יצוא הגז ושמירה על עתודות הגז לצרכי המשק הישראלי הינו כדאי כלכלית, ועדיף על פני יצוא הגז. הדו"ח גובש לאחר המלצות ועדת צמח ובטרם קבלת החלטה מטעם הממשלה. כן פורסם כי הדו"ח עומד בסתירה לעמדת משרד האוצר המצדדת בייצוא הגז, וכי משרד האוצר הסתיר לכאורה את הדו"ח. בהקשר זה פנתה העותרת 1 ביום 11.6.2013 למשרד האוצר בבקשת חשיפת הדו"ח, אולם לפנייה זו טרם התקבל מענה.

--- מכתב העותרת 1 אל שר האוצר מיום 11.6.2013 מצורף לעתירה זו ומסומן כנספח "8/ע".

95. עוד בהקשר זה יש לציין כי החשיבות שיש לשקיפות לצורך קיום דיון ציבורי ומתן הזדמנות מהותית לציבור לבקר את מסקנות ועדת צמח כראוי בהליך דמוקרטי, מתחדדת אף יותר לאור חוסר האיזון שבין המשקל שניתן לקול היזמים, שהינם הנהנים העיקריים מיצוא גז, אל מול מרחב הביטוי שניתן לציבור. הדוגמה המובהקת לחוסר איזון זה הינה "הדלת הפתוחה" שיש ליזמים אצל מקבלי החלטות מהדרג הבכיר ביותר.

96. בהקשר זה פנו העותרות אל ראש הממשלה, שר האוצר, ושר האנרגיה והמים ביום 9.4.2013 לקראת ביקורו של נשיא חברת נובל אנרג'י, צ'רלס דיווידסון, בו למיטב ידיעתן נועד הנ"ל לפגוש את ראש הממשלה ואת שר האנרגיה והמים בנושא יצוא הגז. פניה זו נועדה להבטיח כי האינטרס הציבורי יילקח בחשבון כשיקול בהחלטות על יצוא הגז, וכי קול הציבור לא ידחק אל מול גורמים רבי כוח והשפעה.

--- מכתב העותרות אל ראש הממשלה, שר האוצר ושר האנרגיה והמים מיום 9.4.2013 מצורף לעתירה זו ומסומן כנספח "9/ע".

### הדיון הציבורי בהמלצות ועדת צמח - והקריאה להעביר את החלטה לכנסת

97. עם פרסום מסקנות ועדת צמח עלתה השאלה האם יאומצו המסקנות כמדיניות ממשלתית לניהול משק הגז. בשלב זה הופנה הזרקור הציבורי אל הממשלה ואל הכנסת, תוך ציפייה למהלכי הרשויות ולהחלטות ביחס למסקנות הועדה.

98. המהלך המתבקש והראוי לגיבוש עמדה ביחס למסקנות ועדת צמח היה דיון וקבלת החלטה בנושא בממשלה, אשר תושלם ותחודד על ידי מהלך חקיקה בכנסת ודיון בוועדות הכנסת הרלוונטיות, וזאת כפי שנעשה ביחס להמלצות ועדת ששינסקי. העובדה שמסקנות ועדת צמח הינן כה שנויות במחלוקת העצימה את הצורך החיוני בקיום דיון ציבורי פתוח ושקוף במסגרת ועדות הכנסת, בו ישמעו מגוון העמדות, הקולות והביקורות על מסקנות הועדה.

99. בנוסף, הצורך בקיום הליך חקיקה הועצם אף יותר לאור זאת שהחקיקה הקיימת אשר מסדירה את כלל סוגיית החיפוש וההפקה של גז ונפט הינה חקיקה מיושנת משנות החמישים של המאה הקודמת, שאינה נותנת מענה לצרכי השעה ואינה מתאימה להיבטים העכשוויים של התחום, ובהם יצוא המשאבים.

100. ואולם, משנראה היה כי לא נעשות פעולות ממשיות להעברת הדיון אל המחוקק, נוספו אל קולות המחאה הציבורית שהיו ממוקדים עד אז כנגד מסקנות הועדה עצמן, קולות המערערים על אופן קבלת ההחלטות ביחס למסקנות ועדת צמח. משהתבססה בקרב הציבור התחושה וההנחה כי מסקנות ועדת צמח ככל הנראה לא יובאו לדיון ציבורי ולהכרעת המחוקק התעוררה מחאה על "המחטף" שמתכננת הממשלה לבצע, בניגוד לשלטון החוק ולעקרונות דמוקרטים נוספים.

101. בשל העובדה שההשלכות של המלצות ועדת צמח מטיבות עם היזמים בעלי ההון שיזכו ברווחים מיידיים מיצוא הגז, נקשרה בשיח הציבורי ההימנעות מהעברת הדיון אל הכנסת לחרושת הביקורת על יחסי הון-שלטון ומעמד "הטייקונים" בישראל. בהקשר זה יש לומר כי הביקורת הציבורית הנוקבת בעניין יצוא הגז הינה חלק מהמודעות ההולכת וגוברת בציבור לבעיות ולמחדלים ביחס לניהול משאבי הטבע בישראל, כדוגמת ים המלח ותעשיות כריית המחצבים בנגב. סוגיית ניהול משאבי הטבע נקשרת לביקורת הציבורית על קשרי "הון-שלטון", והציבור מביע בזירות שונות חוסר אמון ברשויות בנושא זה.

102. בניגוד לנושאים אחרים המצויים תחת מתקפה בשיח הציבורי, הביקורת ביחס למסקנות ועדת צמח, ולאופן בו יוכרעו, לא נותרה רק ברשתות החברתיות וברשת האינטרנט, הנושא הבווער תורגם במהרה לשורה ארוכה של הפגנות מחאה סוערות, בהן השתתפו מאות ואף

אלפי פעילים חברתיים. הבחירה של הפעילים לערוך את ההפגנות מול בתיהם של מקבלי ההחלטות; שר האוצר, שר הכלכלה, שר האנרגיה והמים וראש הממשלה, מעידות על הזעם בציבור על כך שהחלטה בדבר המלצות ועדת צמח נעשית על ידי הממשלה, ולא על ידי המחוקק.<sup>10</sup>

### קריאה מטעם הכנסת לקיום דיון בהמלצות ועדת צמח

103. לצד המחאה החברתית אשר דרשה בין היתר קיום דיון במסקנות ועדת צמח בכנסת, קריאה דומה עלתה מתוך הכנסת עצמה. ביום 22.4.2013 הופנה על ידי שישים חברי כנסת מכתב המיועד אל ראש הממשלה בו דרשו הח"כים את העברת הדיון ביצוא הגז אל הכנסת. על המכתב שזים ח"כ דב חנין, חתמו חברי כנסת מהקואליציה ומהאופוזיציה כאחד, דבר אשר עשוי להעיד על תמימות הדעים בנוגע לסדרים הראויים בקבלת החלטה הרת גורל כיצוא הגז וקביעת מדיניות משק הגז.

--- העתק המכתב מטעם חברי הכנסת אל ראש הממשלה מיום 22.4.2013 מצורף לעתירה זו ומסומן כנספח "ע/10".

104. הגדילה לעשות ועדת הכלכלה, בראשותו של ח"כ ברוורמן, אשר קיימה שורה של דיונים בנושא "עתודות הגז הטבעי למשק הישראלי". הדיון הראשון בוועדה ביום 13.5.2013 היה ער ביותר ועורר עניין ציבורי ותקשורתי חסר תקדים. רק כדי לסבר את האוזן נציין כי על חדר ועדת הכלכלה צבאו כמאה ועשרים אנשים, חלקם אף לא הורשו להיכנס בשל מגבלות מקום. אותם אלה שזכו למקום בחדר, נחשפו לדיון סוער במסגרתו נמתחה ביקורת חסרת תקדים על חישובי ועדת צמח, והעומד בראשה נדרש להסביר את התחשיבים שהנחו את עבודת הוועדה.

105. במהלך הדיון עמדו מספר חברי כנסת על החובה להעביר את הדיון במסקנות ועדת צמח להכרעת המחוקק.

106. יו"ר הוועדה, ח"כ ברוורמן פתח והציג עד כמה ההחלטה המדוברת הינה הרת גורל למדינת ישראל וכן עמד על החשיבות שיש בקבלתה תוך שקיפות ובהעברת הדיון בנושא לכנסת:

**"סוגיית הגז היא סוגיה מרכזית לגבי עתידה של מדינת ישראל. יש כאן סכומי עתק, שגם מקבלי הכנסות המדינה, גם הבטחת פיתוח התעשייה, מקורות אולי אפשריים לייצוא. הדיון הזה חייב להיות באופן גלוי ופתוח, עם שקיפות ציבורית טוטאלית. אני מזכיר לכם את ההתחלה של ועדת ששינסקי. חשבו שהולכת להיות פה איזו**

<sup>10</sup> להלן מספר דוגמאות לסיקור ההפגנות: סיקור הפגנה מול ביתו של שר האנרגיה והמים, מיום 25.5.2013 באתר "כלכליסט": <http://www.calcalist.co.il/local/articles/1,7340,L-3603308,00.html>; סיקור ההפגנה מול ביתו של שר האוצר, מיום 19.6.2013 באתר "NRG": <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/482/312.html?hp=1&cat=402&loc=9>; סיקור ההפגנה מול משרד ראש הממשלה בעת הדיון בקבלת החלטת הממשלה בעניין מסקנות ועדת צמח, מיום 23.6.2013 באתר "דה-מארקר": <http://www.themarker.com/dynamo/1.2052870>

תקנה. אני גם אמרתי, ואני פונה לשר האנרגיה – שרצה להיות פה, אבל כרגע יש דיוני תקציב סוערים, והוא נעדר – שהנושא הזה לא יכול לעבור כתקנה ממשלתית; הנושא הזה חייב לעבור בדיון בכנסת, בוועדת הכלכלה".<sup>11</sup>

107. ח"כ דב חנין עמד גם הוא על חשיבותו של קיום דיון ציבורי ביחס להמלצות ועדת צמח, ועל עקרון השקיפות, וכן מתח ביקורת על מסקנות הוועדה:

"תודה רבה, אדוני היושב-ראש. אמרת משהו חשוב מאוד בפתחת הישיבה – הנושא הזה חייב להגיע לכנסת. אני שמח שזה על דעת כל חברי הוועדה."

"אי-אפשר שסוגייה כזו, שיש לה משמעויות כל כך מרחיקות לכת, תיסגר מאחורי דלתיים סגורות – לא בידיעת הציבור, לא בדיון ציבורי שקוף ולא בבירור ציבורי נוקב, כפי שצריך לעשות בכנסת".

"אדוני היושב-ראש, החלטה על ייצוא היום תהיה לא שגיאה אחת אלא ארבע שגיאות היסטוריות: שגיאה אחת תהיה שגיאה כלכלית, כי מול הייצוא הזה בסופו של דבר אנחנו נצטרך לייבא. זה יעלה לנו הרבה יותר. זה מה שקרה לבריטניה לפני כמה שנים, וזה מה שקורה למצרים עכשיו. כפי שאמרת, אנחנו לא רוצים להיות מצרים וגם לא רוצים להיות בריטניה בהיבט הזה. שגיאה שנייה היא חברתית, כי בסופו של דבר מי שיצטרך לשלם יותר זה אנחנו - על חשמל ועל מוצרי תעשייה. זה יעלה יותר לצרכן הישראלי. שגיאה שלישית היא סביבתית, כי זה ייצור משק ישראלי יותר מזוהם, עם פחות אנרגיה נקייה, וכולנו נשלם גם בבריאות שלנו וגם בזיהום האוויר שנקבל. ושגיאה רביעית, והיא עקרונית ביותר, היא השגיאה הדמוקרטית. צורת ההליך הנוכחי היא שגויה לחלוטין. אי-אפשר לאשר כזאת הטבת ענק, וזאת קודם כל הטבה ענקית לבעלי הון, אי-אפשר לוותר על משאב ששייך לציבור הישראלי בצורה כזאת בלי המחוקק. העיקרון הבסיסי אומר: no taxation without representation".<sup>12</sup>

108. חברת הכנסת שלי יחימוביץ', ראש האופוזיציה, הציגה באותו דיון דרישה כי ההחלטות בדבר יצוא הגז ידחו בחמש שנים עד להשגת וודאות ביחס לצרכים של משק הגז הישראלי:

"אנחנו רגילים שהממשלה נלחצת – נראה אותה נלחצת גם עכשיו בחוק ההסדרים בכל סעיף וסעיף, אבל כאן מדובר בדרמה גדולה מדי בתולדות חיי המדינה מכדי לקבל החלטה חפוזה. זה נוגע לביטחון שלנו – אנחנו מדינת קצה, זה נוגע לעצמאות האנרגטית שלנו ובאי-התלות שלנו במקורות אנרגיה מהעולם, זה נוגע לכלכלה שלנו, זה נוגע לצדק חברתי, זה נוגע לאפשרות להזרים כספים לחינוך, לבריאות ולתשתיות במדינת ישראל, זה נוגע לאנרגיה נקייה, זה נוגע לכל רכיב בחיינו, ונכון לעכשיו בהחלטה הזו, שהיא כאילו החלטה טנה, והיא עדיין לא מספיק, לצערי, מעניינת את הציבור"

"לכן, כיוון שמדובר בהחלטה כל כך דרמטית, אנחנו צריכים לשים את מסקנות ועדת צמח, שהן לא עשרת הדברות שירדו מהר סיני,

<sup>11</sup> פרוטוקול ישיבה 11 של ועדת הכלכלה של הכנסת ה-19, 4 (13.5.2013).

<sup>12</sup> שם בעמ' 24-25.



**לשים אותן בצד בטעון עיון, לדחות את ההחלטה לגבי ייצוא בחמש שנים, לראות שהצרכים של השוק הישראלי ושל מדינת ישראל מולאו כל צורכם, ואז נפתח את הדיון הזה מחדש".<sup>13</sup>**

--- החלקים הרלוונטיים מפרוטוקול ועדת הכלכלה מספר 11, מיום 13.5.2013, מצורפים לעתירה זו ומסומן כנספח "ע/11".

109. בדיון השני שקיימה ועדת הכלכלה בנושא ביום 5.6.2013 עמד השר להגנת הסביבה, ח"כ עמיר פרץ, על החשיבות שיש בהעברת הדיון במסקנות ועדת צמח לכנסת בהיבט של מתן לגיטימציה ציבורית להחלטה בעניינן :

**"אני בהחלט חושב שמדובר בנושא שהוא נושא מאוד משמעותי. אין ספק שמדובר פה על נושא שהוא לא אחריות של ממשלה אחת, אלא נושא שיש לו השלכות לדורות, ולכן עמדתי בהחלט לעשות את הדיון יותר רחב, ואם צריך להביא את זה לכנסת בחקיקה מסוג זה או אחר. אני לא יודע מה נדרש פה, חקיקה או שהממשלה תקבל החלטה ותעביר את זה בהחלטה שגם נדרשת באישור של ועדת הכלכלה או כל מסגרת אחרת. אבל אני בהחלט חושב שכדי לתת לגיטימציה להחלטות בסופו של דבר בנושא כל כך רגיש, רצוי מאוד שזה יהיה דיון יותר רחב בתוך הכנסת".<sup>14</sup>**

--- החלקים הרלוונטיים מפרוטוקול ועדת הכלכלה מספר 26, מיום 5.6.2013, מצורפים לעתירה זו ומסומן כנספח "ע/12".

110. כן נציין כי קודם לפניית העותרות לממשלה, פנו העותרות אל ועדות הכנסת הרלוונטיות ועמדו על החשיבות של קיום דיון בוועדות הכנסת בנושא המלצות ועדת צמח. ביום 28.8.2012 פנו העותרות אל ראש ועדת הכספים ואל ראש ועדת הכלכלה דאז בקריאה לכינון ועדה משותפת של הוועדות אשר תדון בנושא יצוא הגז. במכתב נטען בין היתר כי אין מקום להבחין בין הדיון ביצוא הגז ובין הדיון בתמלוגי הגז.

--- מכתב העותרות מיום 28.8.2012 אל ראש ועדת הכספים ואל ראש ועדת הכלכלה מצורף לעתירה זו ומסומן כנספח "ע/13".

111. עוד בהקשר זה פנתה המשיבה 1 עם כינון הכנסת הנוכחית אל ראש ועדת הכלכלה הנוכחי, ועמדה על הצורך הדחוף בהרחבת יריעת הדיון בנושא יצוא הגז, בין היתר על ידי קיום דיון בנושא בוועדת הכלכלה.

--- מכתב העותרת 1 מיום 17.4.2013 אל ראש ועדת הכלכלה מצורף לעתירה זו ומסומן כנספח "ע/14".

<sup>13</sup> שם בעמ' 20.

<sup>14</sup> פרוטוקול ישיבה 26 של ועדת הכלכלה של הכנסת ה-19, 7 (5.6.2013).

## פניית העותרות אל המשיבים

112. העברת הדיון בשאלת יצוא הגז אל הכנסת, ופתיחת הסוגיה לדיון מעמיק בפני ועדות הכנסת, המהוות כלי ביקורתי לפעילות הממשלה, היא האפיק הראוי לקבלת החלטה כה גורלית וחשובה, שלה השלכות נרחבות על הדור הנוכחי והדורות הבאים. לאור עמדה זו, פנו העותרות אל מגוון של גורמים בממשלה ועמדו על החובה של הממשלה להעביר את הדיון בנושא להכרעת המחוקק.

113. ראשית עם כינון הממשלה החדשה, פנתה העותרת 1 אל שר האוצר, ח"כ יאיר לפיד, ביום 25.4.2013 בקריאה כי יוביל מדיניות אחראית ביחס ליצוא הגז, וידרוש כי מליאת הכנסת תקיים דיון בנושא. למכתב זה לא נתקבלה תשובה.

--- מכתב העותרת 1 אל שר האוצר מיום 25.4.2013 מצורף לעתירה זו זה ומסומן כנספח "ע/15".

114. בנוסף פנתה העותרת 1 ביום 30.5.2013 אל ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, שר האנרגיה והמים ח"כ סילבן שלום, שר האוצר ח"כ יאיר לפיד, ואל שרת המשפטים ח"כ ציפי לבני, בנוגע לצורך הדחוף בהשלמת גיבוש מדיניות היטל רווחי הייצוא של הגז הטבעי. פניה זו נעשתה על רקע החשש של העותרת 1 כי ממשלת ישראל עומדת בפני הכרעה בנוגע לקבלת המלצות ועדת צמח בטרם גובשה רגולציה בנוגע לתקבולים על רווחי הייצוא. עוד עמדה העותרת 1 במכתבה על כך שההכרעה בנושא יצוא הגז, צריכה להתקבל במסגרת דיון ציבורי פתוח בוועדות הכנסת ובדרך של הסדר ראשוני, ולאחר ידיעת מלוא הנתונים הנוגעים לעניין. וכן עמדה על כך שבטרם החלטה זו יש לקבוע באופן מפורש את מדיניות המיסוי על רווחי הייצוא, לאור השלכותיה של סוגיה זו על כדאיות היצוא.

115. במכתבה זה עמדה העותרת 1 על כך, כי בשל הלקונה המשפטית בהסדרים המשפטיים הקיימים לעניין היטל על יצוא הגז אין לקדם את החלטת הממשלה בנוגע לייצוא הגז עד להשלמת גיבוש רגולציה פרטנית למיסוי רווחי ייצוא הגז.

116. מכתב זה לא נענה עד מועד כתיבת שורות אלה.

--- מכתב העותרת 1 מיום 30.5.13 בעניין מיסוי רווחי הייצוא מצורף לעתירה זו ומסומן כנספח "ע/16".

117. על רקע הדיווחים שהלכו והתגברו בתקשורת לפיהם המלצות ועדת צמח צפויות להיות מובאות לאישור הממשלה בעתיד הנראה לעין פנו העותרות ביום 13.6.2013 אל המשיבים 1-3 וכן אל שרת המשפטים, היועמ"ש לממשלה, ואל השר להגנת הסביבה, במכתב התראה לפני פתיחה בהליכים משפטיים שעניינו החובה המשפטית בהעברת הדיון בהמלצות "ועדת צמח" לכנסת (להלן: "מכתב ההתראה"). בפניה זו עמדו העותרות על החובה המשפטית בדבר העברת ההחלטה על יצוא הגז לכנסת ונימקו טענה זו בכך שההחלטה בדבר יצוא הגז הינה

"הסדר ראשוני" מובהק, ויש להסדירה בחקיקה ראשית. עוד נטען במכתב זה כי המידע העומד לפתח הממשלה בקבלת ההחלטה על יצוא הגז נשען על תשתית עובדתית חלקית.

118. בהתאם ביקשו העותרות כי ההחלטה הרת הגורל בסוגיית יצוא הגז הטבעי תועבר להכרעת המחוקק, כדין וכמתחייב ביחס להכרעה אסטרטגית והרת גורל מעין זו.

119. משלא נענה מכתב זה, ולאור החלטת הממשלה לא נותר בידי העותרות אלא לפנות אל בית המשפט הנכבד בעתירה זו.

--- מכתב ההתראה מיום 13.6.2013 מצורף לעתירה זו ומסומן כנספח "ע/17".

120. בנוסף יש לציין כי במקביל למכתב ההתראה, ביום 16.6.2013, פנו שורה של ארגונים מקשת רחבה של תחומים, ארגונים סביבתיים, חברתיים, וכלכליים, ובהם העותרות, אל היועמ"ש לממשלה, מר יהודה וינשטיין, ואל המשנה ליועמ"ש לממשלה (כלכלי-פיסקאלי), עו"ד אבי ליכט. במכתב זה נטענו טענות דומות לאלו שנטענו במכתב ההתראה שלעיל, ולאורך נתבקש היועמ"ש לפעול למען ההקפדה על עקרון שלטון החוק ועל המינהל התקין ביחס להחלטה על יצוא הגז הטבעי, ובתוך כך להאיר בפני מקבלי ההחלטות את החובה להעביר את ההכרעה בדבר יצוא הגז לידי הרשות המחוקקת.

121. מכתב זה לא נענה עד מועד כתיבת שורות אלה.

--- מכתב הארגונים מיום 16.6.2013 אל היועמ"ש לממשלה והמשנה ליועמ"ש לממשלה (כלכלי-פיסקאלי) מצורף לעתירה זו כנספח "ע/18".

### החלטת הממשלה בדבר המלצות ועדת צמח

122. ביום 23.6.13 אימצה הממשלה את עיקרי המלצות וועדת צמח כפי שהופיעו בדו"ח הסופי של הוועדה בהתאם לעקרונות ולשינויים של הממשלה. ההחלטה מתיימרת לקבוע, בין היתר, את עתודות הגז אשר יובטחו לטובת המשק הישראלי, בר הסמכא למתן אישור ליצוא, הקמת ועדה לבחינת הדרכים המיטביות לקידום מכר הגז לצרכנים במשק המקומי ומחוצה לו, בחינת מעורבות ממשלתית בנוגע לתשתיות להולכה ולטיפול בגז, מיקום מתקן הייצוא, גיבוש הסכמים בין-לאומיים לשיתופי פעולה עתידיים בתחום משק הגז הטבעי, קביעת אספקת גז למדינות הגובלות, קביעת אחוזי הייצוא מכל מאגר על פי גודלו, אישור עסקאות חלף, קביעה כי מאגר מארי B יהפוך למאגר אחסון, תיקון חוק מיסוי רווחי נפט על מנת להבטיח את קבלת מלוא החלק של הציבור במקרה של יצוא, בחינת חוק הנפט לעניין תמלוגים ובחינת חוק עידוד השקעות הון בהקשר יצוא הגז.

123. החלטת הממשלה מסדירה נושאים שראוי היה כי יוסדרו בחקיקה, והדבר ניכר בהחלטה גופא, כפי שיפורט להלן:

--- החלקים הרלוונטיים (סעיפים א, ט"ו) מהחלטת הממשלה מיום 23.6.2013, כפי שהיא פורסמה בהודעת מזכיר הממשלה מיום 23.6.2013, מצורפת לעתירה זו ומסומנת כנספח "ע/19"<sup>15</sup>.

### לעניין שמירת עתודות הגז למשק המקומי

124. בהחלטת הממשלה, סעיף א1. נקבע כי כמות הגז אשר תובטח למשק הישראלי הינו 540 BCM. קביעה זו היא למעשה התוויית מדיניות לטווח ארוך בכל הנוגע למאגרי האנרגיה הקיימים והעתידיים וזאת ללא הסמכה בחוק הנותנת לה לגיטימציה לקבוע מדיניות זו, אשר מקומה ב'הסדר ראשוני'.

### לעניין אישור ייצוא עתודות הגז

125. החלטת הממשלה מאמצת את העקרון המוצע בהמלצות ועדת צמח וקובעת בסעיף 1. ב כדלקמן:

"לקבוע כי ייצוא גז טבעי יהיה טעון אישור מאת הממונה (להלן: אישור ייצוא). אישור הייצוא יינתן בידי הממונה על ענייני הנפט באישור שר האנרגיה והמים, ולאחר שהממונה נוכח, בהתייעצות עם מנהל רשות הגז הטבעי..... זאת לרבות בהיבטים של אספקה שעתית ויומית מקסימאלית נכון למועד האישור..... אישור הייצוא יינתן לתקופה שיקבע....."

126. יודגש, בהחלטת הממשלה לא מצוין באיזה אופן יינתן רישיון הייצוא, האם יתקיים שימוע ציבורי על כל רישיון, האם הרישיון יפורסם לציבור, מי יקבע את תקופת הייצוא, על סמך איזה מידע, מי יפקח על תנאי הרישיון, מה הסנקציה במידה ויש חריגה מתנאי הרישיון, כיצד ניתן לפקח על תנאי הרישיון וכדומה. הסדרים הכרחיים אלו נקבעים לרוב מכוח חקיקה ראשית המסמיכה את הרשות ומכוחה ניתן לקבוע את הכללים, כך ב"חוק הגז הטבעי" בארה"ב, עליו יורחב בהמשך.

127. קביעת אופן מתן אישור הייצוא נקבע לעמדת העותרות ללא סמכות, שכן לא ניתן לקבוע מדיניות זו מכוח סעיף 33 לחוק הנפט.

128. למעלה מן הצורך, שכן אין בסמכות הממשלה לקבוע את אופן מתן אישורי הייצוא והתקופה, על פי המלצות ועדת צמח מועד רישיון הייצוא יינתן לפרק זמן של 25 שנים ואילו בהחלטת הממשלה לא נקבע מועד מראש והתקופה תקבע בכל אישור, על אף כי ברור שהמדובר בהסכמים לטווח ארוך ונראה כי תקופת החוזים אינה לשנים בודדות אלא לתקופות של 20 – 25 שנים.

<sup>15</sup> הודעת מזכיר הממשלה זמינה בקישור:

<http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/SecretaryAnnouncements/Pages/govmes230613.aspx>

129. לאור זאת, החלטת הממשלה בסעיף 1. ט הינה למעשה החלטה שאין כל דרך לבצעה. על פי הסעיף:

”סעיף 1 להחלטה זו יבחן בידי הממשלה בתום חמש שנים ממועד אישורה לצורך עריכת שינויים, ככל שיידרשו, לגבי המדיניות ביחס לתגליות שיוכרו ע”י הממונה לאחר חמש שנים ממועד אישור ההחלטה, בהתאם לצרכי המשק המקומי ובהתחשב בהיצע הגז הטבעי.”

130. הסעיף למעשה אינו מפרט כלל כיצד אכן ניתן יהיה לשנות את המדיניות שנקבעה לאחר 5 שנים, לאחר שכבר נבנו תשתיות הייצוא בידי הזימים (אשר עלותן גבוהה ועשויה להגיע לכ- 10 מיליארד דולר במידה ויוקם מתקן להנזלת גז) ולאחר שנחתמו חוזים עם מדינות זרות לתקופה ארוכה והחוזים קיבלו את אישורם של הממונה על ענייני הנפט ושר האנרגיה והמים. סעיף זה למעשה, אינו נותן לממשלה את הסמכות להפר את החוזים שנחתמו ולמעשה החלטת הממשלה הנוכחית מקבעת וכובלת את המדיניות לתקופה שיקבעו בחוזים ולא לתקופה המנויה בסעיף.

#### לעניין ייצוא גז ממאגר תמר

131. נכון להיום, מאגר תמר הינו המאגר היחידי המספק גז למדינת ישראל. ככל הידוע לעותרות, כ- 70% מהמאגר נמכר בחוזים למשק המקומי, לחברת החשמל ולתעשייה המקומית. המאגר מהווה את המקור העיקרי לאספקת החשמל בישראל ואמור להוות המקור למעבר התעשייה מדלקים פוסיליים מזהמים ויקרים לגז.

132. על אף חשיבות מאגר תמר למשק הישראלי והביטחון האנרגטי שהוא מעניק, הוחלט לאפשר לייצא 50% מהכמות שבעלי המאגר טרם התחייבו לגביה למשק המקומי (סעיף 1. ח. 10 להחלטת הממשלה). החלטה זו תמוהה, שכן חשיבות שמירת המאגר לצרכי המשק המקומי היא עצומה, המאגר יעניק למשק ביטחון אנרגטי, יתירות ועצמאות אנרגטית. מתן אישור לייצוא גז נועדה, על פי המלצות הועדה, לעודד את המשך החיפושים והפיתוחים של המאגרים על מנת להעניק להם תמריץ כלכלי. אין זה רלבנטי בנוגע למאגר תמר אשר מכרה את רוב תכולת המאגר ופיתחה את המאגר על סמך חוזים אלו אשר מעניקים לבעלי החזקה רווחיות ותמריץ כלכלי מספק.

133. ההחלטה לייצא גז ממאגר תמר נדונה בישיבת ועדת הכלכלה מיום 13.5.2013 המוזכרת לעיל, שם ניסו חברי הכנסת להבין האם אכן על פי המלצות ועדת צמח יאושר ייצוא ממאגר תמר. בדיון ועדת הכלכלה נתקלו חברי הכנסת במבוכתו של מר צמח, מנכ”ל משרד האנרגיה והמים ויו”ר ועדת צמח, כאשר למעלה משעה שלמה לא ענה על שאלתם של חברי הכנסת האם יתאפשר ייצוא ממאגר תמר. הדיון עורר את זעמם של חברי הכנסת לאור הערפול בתשובותיו ואי מתן תשובות חד משמעיות לשאלותיהם בדבר ייצוא הגז מתמר. לאחר כשעה של התדיינות ודרישות חוזרות ונשנות של חברי הכנסת להבין את ההחלטה בדבר מאגר תמר,

הודה מר צמח כי אכן יתאפשר הייצוא גם ממאגר תמר במועד בו מאגר לויתן יוכרז כחזקה ויחובר לתשתית הובלת הגז למשק המקומי.

### לעניין אחוזי הייצוא שניתנו על פי גודל המאגרים

134. סעיף 1. ח החלטת הממשלה קובע למעשה את אחוזי הייצוא מכל עתודה. המדובר על החלטה רוחבית לכל העתודות באשר הן, הקיימות והעתידיות. ההחלטה למעשה קובעת את ניהול משאבי הטבע ואת המדיניות לקביעת מכסות הייצוא לדור הנוכחי ולדורות הבאים, החלטה צפויה לחול על ניהול הגז לעשרות השנים הבאות ועל כן באופן ברור מסגרתה ב"הסדר ראשוני".

### לעניין היטל רווחי הייצוא

135. לעמדת העותרות, הכרעה על ייצוא עתודות הגז של מדינת ישראל בטרם גובשה הרגולציה הפרטנית וההסדר הפיסקאלי הנוגע לתקבולים על רווחי הייצוא של משאבי הנפט והגז הינה הכרעה המבוססת על תשתית חסרה. חוק מיסוי רווחי נפט, תשע"א – 2011 מגדיר מהי "מכירה" ומהו "תקבול". החוק אינו נותן מענה לשלב מכירת הגז ממתקן ההנזלה או אמצעי ייצוא אחר ואילך, ולמעשה אינו מגדיר מהם התקבולים על רווחי ייצוא הגז. בכך נותר הנושא בבחינת לקונה משפטית, לקונה בתחום חשוב, חיוני ורגיש אשר ללא ספק מצריכה הסדר משפטי. ועדת צמח בקביעתה את המלצותיה כלל לא נתנה דעתה לנושא ולא ברור על פי אילו חישובים כלכליים חישבה את רווחיות הייצוא אל מול עלויותיו וזאת ללא כל מידע בעניין היטל רווחי הייצוא.

136. החלטת הממשלה בסעיף 3 קובעת את העקרונות לתיקון חוק ששינסקי ולקביעת התקבולים על רווחי הייצוא. אולם יש לקבוע בהחלטת הממשלה כי בטרם גיבוש תקבולי רווחי הייצוא, אין לאשר ייצוא. על תיקון חוק ששינסקי להוות תנאי להמשך קביעת מדיניות הייצוא, זאת משום שקבלת ההחלטה חייבת להיות מבוססת, בין היתר, על סמך חישובים כלכליים הכרחיים בדבר תועלת הייצוא למשק ולכלכלה הישראלית אל מול הנזקים והעלויות העתידיות שיחולו על הציבור הישראלי בבואו לקנות דלקים יקרים ומזהמים יותר.

137. באופן דומה, יש לתקן את חוק הנפט בהתאם לעניין התמלוגים ולוודא שאכן מלוא החלק של הציבור במשאבי הגז במקרה של יצוא יגיע לידי. כך הוחלט בסעיף 4 להחלטת הממשלה, יחד עם זאת גם כאן אין תיקון החוק מהווה תנאי להמשך קביעת המדיניות בעניין הייצוא ואישור ההסכמים שיחתמו בין חברות הגז למדינות זרות.

### נושאים נוספים שנכללו בהחלטת הממשלה

138. החלטת הממשלה מטילה על הממשלה לבחון מספר נושאים נוספים במקביל להחלטה לייצא את עתודות הגז כדלקמן: מיקומו של המתקן להנזלת גז (סעיף 1. ו), הקמת ועדה בין

משרדית בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומנכ"ל משרד האנרגיה והמים לבחינת הדרכים המיטביות לקידום מכר הגז לצרכנים במשק המקומי ומחוצה לו (סעיף 1. ד); להטיל על שר האנרגיה והמים לפעול לקידום מערך הסכמים בין-לאומיים לשיתופי פעולה עתידיים, בתחום משק הגז הטבעי (סעיף 1. ז); לקבוע כי מאגר מרי B יהיה מאגר אחסון פעיל וליתן רישיון אחסון (סעיף 2); להטיל על שר האוצר ועל שר הכלכלה לתקן את חוק עידוד השקעות הון כך שההטבות על פי חוק זה לא יחולו על פעילות ייצוא (סעיף 3. א. 5).

139. נושאים מורכבים אלו הכוללים בין היתר הסכמים בינלאומיים, מתן רישיון לבעלי חזקות המאגרים הקיימים, שהינם נכון להיום מונופול במשק הגז, אישור לאחסון הגז במאגר מרי B וזאת בניגוד לחוק משק הגז הטבעי והמשך בחינת קידום מכר הגז לצרכנים. מורכבות הנושאים אינה מאפשרת לממשלה לקבוע מדיניות לגביהם ללא אישור הכנסת המעניקה לממשלה את הסמכות לבצע את הנדרש. נחזור ונדגיש, ההחלטה בנושאים אלו משפיעה על המשק הכלכלי, בריאותי, חברתי וסביבתי של הדור הנוכחי והדורות הבאים.

### חלק ב' - הטיעון המשפטי

140. כפי שעולה מהמפורט במסגרת הרקע העובדתי, העותרות תטענה, כי החלטת הממשלה הינה החלטה כוללנית וגורפת, שיש לה השלכות מרחיקות לכת, בין דוריות, על הכלכלה ועל החברה בישראל, החלטה המסדירה סוגיות קנייניות, עניינים של צדק חלוקתי, עניינים בינלאומיים, סוגיות מתחום המיסוי ועוד.

141. בהתאם לכך העותרות תטענה, כי החלטת הממשלה, מבקשת להסדיר ולקבוע "הסדרים ראשוניים", שבסמכות הכנסת לקבעם וכי החקיקה הקיימת איננה מסמיכה את הממשלה לעשות כן.

142. אשר על כן, החלטת הממשלה בטלה ועל הסוגיות הנדונות בה, בין היתר אלו הנזכרות במסגרת התשתית העובדתית, להיות מועברת לדיון ולהכרעת המחוקק בכנסת.

### הכלל בדבר הסדרים ראשוניים

143. בבסיס שיטתנו הדמוקרטית, מצוי העיקרון כי הכנסת היא המוסמכת לקבוע "הסדרים ראשוניים" וכי בידי הרשות המבצעת לקבוע "הסדרים משניים", על סמך ומכוח ה"הסדרים הראשוניים".

144. וכך נקבע בפסק דין בבג"ץ 3267/97 רובינשטיין ואח' נ' שר הביטחון פ"ד (נב) 481, בעמ' 502-503 (1998) (להלן: **בג"ץ רובינשטיין**):

"ברוח זו חזרו בתיהמשפט והדגישו כי ההסדרים הראשוניים צריכים להיקבע על-ידי הכנסת ואילו מחוקק המשנה צריך לעסוק בהסדרים המשניים (ראו: בג"ץ 266/68 עיריית פתח תקוה ואח' נ' שר החקלאות (להלן – פרשת עיריית פתח תקוה [3]); ע"א 524/88, 525 "פרי העמק" – אגודה חקלאית שיתופית בע"מ ואח' נ' שדה יעקב – מושב עובדים של הפועל המזרחי להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ ואח' (להלן – פרשת "פרי העמק" [4]), בעמ' 552). עמד על כך חברי השופט חשין, בציינו:

"...ה'הסדרים ראשוניים' חייבים למצוא את מקומם בחוק הכנסת... תקנות לא נועדו, בעיקרן, אלא לביצועם של חוקים בלבד. זה עמוד-האש, זה עמוד-הענן, המורים אותנו הדרך לילה ויום – ובעקבותיהם נלך" (בג"ץ 2740/96 **שנסי נ' המפקח על היהלומים, משרד המסחר והתעשייה ואח' (להלן – פרשת שנסי [5])**, בעמ' 504).<sup>16</sup>

145. פסק הדין בבג"ץ רובינשטיין נסמך על שלושה טעמים לחובה לקבוע הסדרים ראשוניים בחקיקה ראשית על ידי בית המחוקקים – הכנסת:

146. **עקרון הפרדת הרשויות** – בית המשפט הנכבד מדגיש, כי עיקרון הפרדת הרשויות מחייב, כי הרשות המבצעת תעסוק בביצוע והרשות המחוקקת בחקיקה. אמנם ביצוע מחייב הפעלת סמכות חקיקת משנה, אך לא קביעת הסדרים ראשוניים, אלא הסדרים משניים הנגזרים מהם, ובלשון בית המשפט:

"מכאן הרציונל – המעוגן בתפיסה מודרנית של הפרדת רשויות – המונח ביסוד הכלל, ולפיו חקיקה ראשית, המסמיכה את הרשות המבצעת לפעולות חקיקה או מינהל, צריכה לקבוע את ההסדרים הראשוניים שבגדרם תפעל הרשות המבצעת. ... לעומת זאת, אם החקיקה הראשית מסמיכה את מחוקק המשנה לקבוע הסדרים ראשוניים, בלא כל הכוונה והדרכה, יש בכך פגיעה בעקרון הפרדת הרשויות. "בהתערטלותה של הכנסת מגלימת המחוקק ובהעברתה לידיו האמונות של המינהל הציבורי פוגעת הרשות המחוקקת באורח חמור בעקרון הפרדת הרשויות" (ברכה, פיקוח פרלמנטרי [81], בעמ' 395).<sup>17</sup>

147. ואכן בהתאם לפסק דין רובינשטיין נקבע בבג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל ואח' נ' ראש ממשלת ישראל** (דינים עליון, כרך עו, 643 (27.02.2006) (להלן: "בג"ץ ועדת המעקב"), פסקה 28 לפסק הדין של המישנה לנשיא (בדימ') מ' חשין:

"תפישת-יסוד המפעמת בגופה של שיטת המשטר החוקתית בישראל מורה אותנו, כי הרשות המחוקקת – הכנסת – היא הרשות הניצבת בפסגת הפירמידה של הרשויות הקובעות את הנורמה אשר תנהגנה במדינה, וכי הממשלה ושלוחותיה נועדו להן תפקידי ביצוע הנורמות שקבעה הכנסת. בלשון אנשי המשפט ייאמר: הכנסת היא המוסמכת לקבוע, בחוקים, 'הסדרים ראשוניים' – הסדרים הקובעים את הנורמות העיקריות ואת אמות-המידה להפעלתן – בעוד אשר הממשלה מוסמכת, על דרך העיקרון, לקבוע – בתקנות

<sup>16</sup> מתוך סעיף 19 לפסק הדין בעניין רובינשטיין.  
<sup>17</sup> מתוך סעיף 20 לפסק הדין בעניין רובינשטיין.



למיניהן ובמעשים – 'הסדרים משניים' בלבד. ובלשון אחר:  
אין הממשלה ובנותיה מוסמכות לקבוע 'הסדרים ראשוניים'  
אלא על-פי המחוקק, מכוחו של חוק הכנסת. תפישת-יסוד  
זו, ששורשיה בעקרון שילטון החוק (במובנו המהותי), זכה  
לביסוס ולביאור בהלכה ובדברי חכמים. כך, למשל, לימדנו  
לפני שנים רבות מורנו הדגול למשפט מינהלי, פרופ' יצחק  
הנס קלינגהופר, במאמרו 'שילטון החוק וחקיקת מישנה', הד  
המשפט (תשי"ז-1957), 202, 203:

[...] כל אקט מינהלי, בין אם הוא דבר חקיקת משנה  
ובין אם הוא אקט אינדיבידואלי, צריך להיקבע,  
מבחינת תוכנו על כל חלקיו העיקריים, על ידי  
נורמה שצורתה צורה של חוק. במובן זה אפשר  
לומר כי במדינה בה שורר שלטון החוק, הסמכות  
לקביעת הסדרים ראשוניים (פרימאריים) מסורה  
למחוקק, בעוד שאורגני המינהל רשאים לקבוע  
הסדרים משניים (סקונדאריים) בלבד, במסגרת  
החוק"

148. **עיקרון שלטון החוק** – העיקרון השני עליו ביסס בית המשפט הנכבד בבג"ץ רובינשטיין  
את פסיקתו הינו עיקרון שלטון החוק, המחייב, בין היתר, כי הסדרים ראשוניים יקבעו  
בחקיקה ראשית בכנסת ומקדם בכך אינטרסים של ודאות ויציבות של הדין. וכך בית היתר  
הבהיר בית המשפט הנכבד בעניין **רובינשטיין**:

"...אחד מהיבטיו של עקרון שלטון החוק הוא שהחקיקה צריכה לקבוע  
אמות-מידה ועקרונות לפעולות אנשי הרשות המבצעת. ... עמד על  
כך פרופ' קלינגהופר, בצינו:  
..."

...שלטון החוק... אינו מרשה למחוקק לוותר  
לטובת המינהל על סמכותו לקבוע הסדרים  
ראשוניים, דהיינו, להעביר אליו סמכות זו. כל  
מסירה של הסמכות האמורה לרשות מינהלית  
מנוגדת לשלטון החוק. מקום בו שורר שלטון  
החוק, אין המחוקק חפשי לבחור בין שתי  
הדרכים, דהיינו לכבול בעצמו את המינהל על-  
ידי חקיקת הסדרים ראשוניים, או להסמיך  
את המינהל לעשות תחתיו מלאכה תחקיקתית  
זו; אלא שומה עליו לקבוע הסדרים אלה  
בכבודו ובעצמו.

"...עקרון שלטון החוק במובנו המהותי...  
משמעותו, בין השאר, כי ההסדרים החוקיים  
יבטיחו איזון ראוי בין זכויות הפרט לבין  
צורכי הכלל. איזון זה מצדיק, בתחום חקיקת  
המשנה, כי ההסדרים הראשוניים ייקבעו על-  
ידי המחוקק הראשי ולא על-ידי מחוקק  
המשנה... (פרשת "פרי העמק" [4],  
בעמ' 553). " (סעיף 21 לפסק דינו של הנשיא  
ברק)

149. **ערכי הדמוקרטיה** – הינו היסוד השלישי עליו נשען פסק הדין ובעצם כולל הוא אף את עיקרון הפרדת הרשויות ועיקרון שלטון החוק, במובן זה שהוא מחייב כי הגוף הנבחר – בית המחוקקים, הוא אשר יקבע הסדרים ראשוניים: 3:

”אכן, אחד מהיבטיה של הדמוקרטיה הינו התפיסה, כי ההכרעות העקרוניות והמהותיות לחיי האזרחים צריכות להתקבל על-ידי הגוף שנבחר על-ידי העם לקבל הכרעות אלה. המדיניות של החברה צריכה להתגבש בגוף המחוקק.”<sup>18</sup>

הכלל בדבר הסדרים הראשוניים לא רק מתחייב מן העיקרון הדמוקרטי אלא אף נועד להגשים אותו:

”מתוך שהכנסת נבחרת בידי אזרחי המדינה כולם, מייצגת היא את האזרחים ומשמשת היא להם לפה. משידענו כך, נוסף ונדע ממילא כי בידי הכנסת – ובידי הכנסת בלבד – ניתנה הסמכות להכריע בסוגיות-יסוד של המדינה, קרא, לקבוע הסדרים ראשוניים להנהגת המדינה ויושביה. האזרח נתן אמונו בכנסת וממילא הסמיכה לקבוע לו את אורחות חייו. וכפי שהשמיענו הנשיא ברק בפרשת רובינשטיין (שם, 508):

...דמוקרטיה משמעותה שלטון העם. בדמוקרטיה ייצוגית, העם בוחר את נציגיו, הפועלים בגדריו של הפרלמנט... ההכרעות המהותיות באשר למדיניותה של מדינה וצרכיה של חברה צריכות להתקבל על-ידי נציגיו הנבחרים של העם. גוף זה נבחר על-ידי העם לחוקק את חוקיו, והוא נהנה אפוא מלגיטימיות חברתית לפעולתו זו... אכן, אחד מהיבטיה של הדמוקרטיה הינו התפיסה, כי ההכרעות העקרוניות והמהותיות לחיי האזרחים צריכות להתקבל על-ידי הגוף שנבחר על-ידי העם לקבל הכרעות אלה”.

בג”ץ **רובינשטיין**, פסקה 32 לפסק הדין של המישנה לנשיא (בדימ’) מ’ חשין.

150. נוכח האמור, סמכות שיורית ”על-פי עצם טיבה אין היא אוצרת כוח ליתן בידי הממשלה כוח לקביעתם של הסדרים ראשוניים” (בג”ץ **ועדת המעקב**, פסקה 35).

151. בשורה של פסקי דין של בית משפט נכבד זה גובשו המבחנים לזיהוי אימתי הסדר הינו הסדר משני ומתי הוא נכנס לגדר הסדר ראשוני, המחייב דיון והכרעה של הכנסת או הסמכה ברורה ומפורשת להסדרתה על ידי הרשות המבצעת.

152. כפי שיובהר ויורחב מייד, נוכח המבחנים שנקבעו בפסיקת בית המשפט העליון להכרעה בין הסדר ראשוני להסדר משני, המסקנה המתבקשת הינה ברורה- ההסדרים בדבר ניהול תגליות הגז מול חופי ישראל שעל השלכותיה כבר הרחבנו לעיל בענייננו, ואשר נוגעת לכל אחד ואחד מאזרחי מדינת ישראל הינה **הסדר ראשוני שראוי שידון ויוכרע על ידי כנסת ישראל**. נבאר.

<sup>18</sup> מתוך סעיף 22 לפסק הדין בעניין רובינשטיין.

## הסדרים המשפיעים על מגזר שלם, קל וחומר, על החברה כולה – הסדרים ראשוניים הם

153. **ראשית**, לא מדובר בענייננו בפעולה שנועדה לתכלית מצומצמת ונקודתית; אף לא מדובר בניהול מאגר גז מסויים ונקודתי; החלטה בדבר עתידו של משאב טבע ייחודי ונדיר הינה בעלת חשיבות ציבורית גבוהה ביותר, מחייבת דיון ציבורי בו ישמעו וישמעו דעות שונות והיא בוודאי מהווה "פעולה שיש בה כדי להשפיע על מיגזר שלם – אפשר על החברה כולה" (ראו והשוו בג"ץ **וועדת המעקב**, פסקה 38);

154. יודגש, להחלטות בנושא דגן השפעות הרוח הגורל על כלל הציבור הישראלי כיום ובדורות הבאים. משאב הגז הוא בעל חשיבות של אוצר טבע אסטרטגי לאומי, שכל הסדר ביחס לשימוש בו צריך להיעשות למען האינטרס הציבורי תוך קביעת מדיניות ארוכת טווח, שקיפות מלאה ושיתוף הציבור.

155. מדובר בהחלטה רוחבית המשפיעה על כל אזרח ישראלי ואשר דינה דיון, הכרעה וקבלת החלטות במוסד המשקף מכל את עקרון שלטון העם- בית המחוקקים.

## הסדרים בעניינים השנויים במחלוקת בציבור – הסדרים ראשוניים הם

156. **שנית**, נושא ייצוא הגז אינו זוכה להסכמה ציבורית רחבה; להפך, הוא שנוי במחלוקת בציבור, ועלול לעורר זעם ומירמור בקרב חלקים בעם (ראו והשוו **וועדת המעקב**, פסקה 38). עסקינן בנושא אשר קשת הדעות בו היא רחבה ומגוונת, והנושא מעורר ויכוח ציבורי בין שלל עמדות, רעיונות והצעות בהקשר זה.

157. כפי שהובהר לעיל, השפעתם של מאגרי הגז הימיים על הכלכלה, הרווחה, הסביבה והבריאות של הציבור הישראלי הובילה למינוי ועדת צמח. והרי בהקמת הועדה **אינדיקציה ראשונית** למורכבות הנושא ולהיותו שנוי במחלוקת ציבורית.

158. עוד יצוין, כי במהלך גיבוש המלצותיה הסופיות של הועדה, לאחר פרסום המלצות הביניים ולאחר פרסום המלצותיה הסופיות, התגבשה ביקורת עזה מקרב אנשי מקצוע ממשרדי הממשלה, מקרב חברי כנסת ממגוון הקשת הפוליטית, שרי ממשלה, ארגונים סביבתיים וחברתיים והציבור הרחב- **ללמדנו שלא הכול תמימי דעים בנושא זה**.

159. לא פחות חשובה בהקשר זה הינה העובדה כי אחת מחברות הוועדה, **עו"ד אלונה שפר (קארו)**, **מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה**, הביעה עמדת מיעוט נחרצת כנגד המלצות הוועדה. על פי עמדה זו ועדת צמח ביססה את מסקנותיה בהעדר מסד נתונים אמין דיו, תוך הערכות חסר של הביקוש הצפוי לגז במשק המקומי והערכות אופטימיות יתר בנוגע לתגליות נוספות של עתודות הגז. עוד על פי דעת המיעוט, קביעת כמויות כה משמעותיות לייצוא גובל בחוסר אחריות לאומית, ויש לדחות את ההחלטה בסוגיית ייצוא הגז בשלוש שנים לכל הפחות, וזאת במטרה לקבל החלטה על בסיס מידע וודאי. (ראו בהרחבה סעיפים 70-72 לעיל ונספח ע/7).

160. גם **חוות הדעת המשותפת** מפי המדען הראשי של משרד האנרגיה והמים, ד"ר שלמה ולד, והמדענית הראשית של המשרד להגנת הסביבה, ד"ר סיניה נתניהו, הביעה התנגדות להמלצות הוועדה נוכח העובדה כי החלטות הוועדה נתקבלו ללא מידע מספק בנוגע למלאי הגז ולביקוש לגז במגזרים השונים בישראל, ולמעשה בתנאים של העדר וודאות (ראו בהרחבה סעיפים 73-75 לעיל).

161. יותר מכך, הייתה התנגדות עזה מקרב חברי הכנסת להמלצות הוועדה, ונשמעה קריאה ציבורית רחבה אשר גובתה ב-60 חברי כנסת אשר פנו במכתב לראש הממשלה להעביר את החלטת הממשלה להכרעה בכנסת במסגרת חקיקה ראשית (הסדר ראשוני). על המכתב שיוס ח"כ דב חנין, חתמו חברי כנסת מהקואליציה ומהאופוזיציה כאחד, דבר אשר עשוי להעיד על תמימות הדעים בנוגע לגוף המתאים לקבלת החלטה הרת גורל כיצוא הגז וקביעת מדיניות משק הגז. ואם לא די, הרי שדיונים סוערים בוועדת הכלכלה בראשות יו"ר הוועדה, ח"כ ברוורמן הובילו לקריאה נוספת של מספר רב של חברי כנסת להעביר את ההחלטה לכנסת, בראייתם בהחלטה כהרת גורל למדינת ישראל (ראו בהרחבה סעיפים 101-107 לעיל וכן נספחים 10/ע-12/ע לעתירה).

162. העותרת אף תציין, כי מחאה אזרחית רחבה קיימת בעניין זה ומשקפת מחלוקת ודאגה אמיתית לאופן ניהול הגז ולהשלכותיה על הציבור בישראל.

163. הנה כי כן, עסקינן בהחלטה אשר מעוררת תרעומת ציבורית לא מבוטלת. **קיימת התנגדות ציבורית עזה** להמלצות הוועדה ולהחלטת הממשלה; **קיימת התנגדות מקצועית חריפה** (ראה חוות הדעת המשותפת ועמדת המיעוט של מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה) להמלצות הוועדה ולהחלטת הממשלה; **קיימת התנגדות רחבה ביותר של חברי כנסת מכל קצוות הקשת הפוליטית** (ראה המכתב שנשלח לראש הממשלה והדיונים בוועדת הכלכלה) להמלצות הוועדה ולהחלטת הממשלה;

164. על רקע כל האמור לעיל ברור, **כי שאלת עתידם של מאגרי הגז – תהא הדעה לכאן או לכאן – הינה עניין המצוי במחלוקת חברתית עמוקה, ומכאן מדובר בהסדר ראשוני שראוי להכרעה על ידי הרשות המחוקקת.**

### **הסדרים בעלי השלכות כספיות וכלכליות משמעותיות – הסדרים ראשוניים הם**

165. **שלישית**, סוגיית ייצוא הגז הינה עניין להסדרים ראשוניים, שכן אין מדובר ב"פעולה שהשלכותיה הכספיות מזעריות" אלא ב"העברתם של עשרות מיליוני שקלים מקופת הציבור למגזר פלוני" (וועדת המעקב, פסקה 38 לפסק הדין של המשנה לנשיא (דימי) מ' חשין).

166. אין חולק כי הנפקות של כל החלטה בעניין ייצוא הגז היא מיליארדי שקלים למשק הישראלי. משמעות ההחלטה תשפיע הן על גובה הסכומים- מאות מיליונים- שיכנסו לקופת המדינה, והן על המשק הישראלי במישרין באותם סכומים ממש.

167. ההחלטה האמורה תשפיע על תחומים שונים כגון כלכלה (הכנסות וחלוקתן), סביבה (זיהום אוויר), אנרגיה ומשאבי טבע (עצמאות אנרגטית) ורווחה (יוקר המחיה)- **לכל אלה אף השלכות כספיות משמעותיות לכלכלה הישראלית. ולפיכך, אין ספק כי לאור ההשלכות התקציביות המשמעותיות של ההחלטה, הרי שעליה להיות מוכרעת בידי המחוקק.**

168. יפה לעניין זה ההבחנה הברורה שטבע המשנה לנשיא (בדימו') מ' חשין בעניין וועדת המעקב, (בפסקה 42): "בלשון של מספרים נוכל לומר כך: הענקת 100 ₪ מקומה הוא בתחום המינהל. הענקת 100 מיליון ₪ היא בתחום המחוקק". **ובענייננו מדובר בהחלטה על ניתוב, חלוקה והכנסה בשווי מיליארדי שקלים!**

169. אין ספק כי האלמנט הכספי המהותי וחסר התקדים המעורב בהחלטה – סכום של מיליארדי שקלים- בנוסף למחלוקת הציבורית סביב הנושא, ולהיות הנושא בעל השלכות רחב על כלל הציבור בישראל, ברי כי עסקינן בנושא אשר דינו הכרעה בבית המחוקקים.

#### **ייצוא הגז: עניין של מדיניות ארוכת טווח (לא עניין של נסיבות בהולות)**

170. **רביעית**, כהסדר ראשוני, על עניין ייצוא הגז להיות מוסדר בחקיקה, שכן לא מדובר בפעולה דחופה, שלה אין לכנסת זמן להידרש, אלא ב"קביעתה של מדיניות ארוכת טווח" (וועדת המעקב, פסקה 39).

171. אין חולק כי ההחלטה האמורה הינה החלטה אודות מדיניות ארוכת טווח- לתקופה של עשרות שנים. הדבר עולה הן מהמלצות הוועדה, הן מעמדת המיעוט של הוועדה, הן מחוות הדעת המשותפת והן מהשיח שהתנהל בכנסת בנושא זה.

172. ההחלטה האמורה בליבתה ועיקרה היא החלטה על מדיניות לטווח רחוק, וזו אף אחת מנקודות המחלוקת העיקריות בנושא בדבר הערכות עתידיות והצפי להשפעות שונות ומגוונות על המשק הישראלי.

173. כפי שנסקר בתשתית המשפטית לעתירה, קרוב לשנה לקח לממשלה לקבל החלטתה בעניין, אין סיבה להניח שהכנסת לא יכלה לבצע מלאכה זו במשך זמן זה, קל וחומר כאשר הכנסת גיבשה את מסקנות וועדת ששינסקי לחקיקה עלי ספר, תוך כשלושה שבועות ויש להניח כי המחוקק ידע ליתן מענה לדחיפות ככל שקיימת ולנהל את הליכי החקיקה בתוך סד זמנים קצר, גם בעניין זה.

## ג.2.ה הכנסת למעשה הביעה דעתה- עניין ייצוא הגז צריך להיות מוסדר בחקיקה

174. כפי שהובהר בהרחבה לעיל (סעיפים 101-107) הכנסת בעצמה, באופן הברור ביותר, הביעה את רצונה ועמדתה לפיה הנושא דנן הוא נושא להכרעה בחקיקה ראשית.

175. בהקשר זה נזכיר את הפנייה של 60 חברי כנסת- מהקואליציה ומהאופוזיציה- לראש הממשלה אשר ביקשו בין היתר את העברת הדיון ביצוא הגז אל הכנסת (נספח ע/10 לעתירה).

176. כן יוזכרו בהקשר זה דיונים בוועדת הכלכלה בנושא "עתודות הגז הטבעי למשק הישראלי". הדיונים היו סוערים ובמסגרתם נמתחה ביקורת חסרת תקדים על חישובי ועדת צמח. **במהלך הדיונים עמדו מספר חברי כנסת על החובה להעביר את הדיון במסגרות ועדת צמח להכרעת המחוקק.**

177. ראוי להביא בשנית את דברי יו"ר הוועדה, ח"כ ברוורמן, שעמד על חשיבות השקיפות בהליכי קבלת ההחלטות ועל הצורך בהעברת הדיון בנושא לכנסת:

**"סוגיית הגז היא סוגיה מרכזית לגבי עתידה של מדינת ישראל. יש כאן סכומי עתק, שגם מקבלי הכנסות המדינה, גם הבטחת פיתוח התעשייה, מקורות אולי אפשריים לייצוא. הדיון הזה חייב להיות באופן גלוי ופתוח, עם שקיפות ציבורית טוטאלית. אני מזכיר לכם את ההתחלה של ועדת ששינסקי. חשבו שהולכת להיות פה איזו תקנה. אני גם אמרתי, ואני פונה לשר האנרגיה – שרצה להיות פה, אבל כרגע יש דיוני תקציב סוערים, והוא נעדר – שהנושא הזה לא יכול לעבור כתקנה ממשלתית; הנושא הזה חייב לעבור בדיון בכנסת, בוועדת הכלכלה".<sup>19</sup>**

178. כך, לא זו בלבד שלפי כל הפרמטרים שנקבעו בפסיקה עסקינן בעניין אשר דינו דיון והכרעה בבית המחוקקים, אלא גם הכנסת עצמה הביעה באופן חד משמעי כי ראוי לקיים את הדיון בפניה, תוך שמירה על שקיפות מרבית ועל מעורבות ציבורית גבוהה ככל הניתן.

179. על היות הסוגיות נושא הדיון עניין לחקיקה ראשית ניתן ללמוד אף מההסדר הקיים בארצות הברית. מדיניות הייצוא נקבעה בארצות הברית בחקיקה ראשית רחבת היקף. בעניין רישיונות הייצוא, נקבע באופן מפורש בסעיף 3 לחוק הגז הטבעי ( Section 3 of the Natural Gas Act (NGA) (15 U.S.C. § 717b) כי אין לייצא גז, כולל גז נוזלי, למדינה זרה, שאין לארה"ב הסכם סחר חופשי עמה, ללא קבלת אישור משרד האנרגיה האמריקאי. האישור יתקבל רק לאחר הגשת בקשת רישיון לייצוא מטעם היזמים, עריכת שימוע ציבורי (לאחר חשיפת המסמכים הנוגעים לבקשת רישיון הייצוא, כולל החוזים הרלבנטיים בין חברת הגז לחברה הרוכשת), והבטחת האינטרס הציבורי בנוגע לייצוא.

וכך קובע הסעיף:

<sup>19</sup> פרוטוקול ועדת הכלכלה מספר 11, מיום 13.5.2013, בעמ' 4.

(a) Mandatory authorization order

After six months from June 21, 1938, **no person shall export any natural gas from the United States to a foreign country or import any natural gas from a foreign country without first having secured an order of the Commission authorizing it to do so. The Commission shall issue such order upon application, unless, after opportunity for hearing, it finds that the proposed exportation or importation will not be consistent with the public interest.** The Commission may by its order grant such application, in whole or in part, with such modification and upon such terms and conditions as the Commission may find necessary or appropriate, and may from time to time, after opportunity for hearing, and for good cause shown, make such supplemental order in the premises as it may find necessary or appropriate.

180. משרד האנרגיה האמריקאי קבע כללים ליישום החקיקה הקובעים את לוחות הזמנים, המסמכים הנדרשים, שקיפות המסמכים, כמו כן נקבעו כללים לשימוע ציבורי, ואישור מתן הרישיון על סמך בחינת האינטרס הציבורי.<sup>20 21</sup>

181. לסיכום עניין זה, נוכח ההשלכות הכלכליות והסביבתיות של הנושא, והשפעתו על יוקר המחייה ועל העצמאות האנרגטית של מדינת ישראל בעשורים הבאים, ונוכח עמדת הכנסת החד משמעית בנושא- הסדרה חוקית של שאלת יצוא הגז הינה הסדר ראשוני, אשר אינה יכולה לעשות בנסיבות העניין (כפי שפורטו לעיל) אלא בחוק של בית המחוקקים או על סמך הסמכה מפורשת, ברורה ומפורטת בחוק.

**היעדר הסדרה ראשונית או הסמכה מפורשת להסדרה על ידי הממשלה בחקיקה הקיימת**

182. כאמור לעיל, עיקריה של החלטת הממשלה המבקשת לאמץ מדיניות כוללת וארוכת טווח בנוגע למשק הגז הטבעי במדינת ישראל, הינם בהסדרת ייצוא הגז המופק לחו"ל.

183. בחקיקה הקיימת כיום, הסעיף עליו משליכה הממשלה את יתרה, הינו סעיף 33 לחוק הנפט, התשי"ב, 1952 (להלן: **חוק הנפט**), הקובע כי שר האנרגיה רשאי לחייב בעלי חזקות

---

<sup>20</sup> את הכללים שנקבעו בידי משרד האנרגיה האמריקאי ניתן למצוא בקישור: <http://energy.gov/fe/services/natural-gas-regulation/how-obtain-authorization-import-and-or-export-natural-gas-and-Ing>

<sup>21</sup> את הכללים בעניין השימוע הציבורי ניתן למצוא בקישור: <http://energy.gov/fe/services/natural-gas-regulation/public-comment-procedures>

לספק תחילה את הגז הדרוש "לדעת השר לתצרוכת ישראל", זאת לאחר שקיים התייעצות עם מועצת הנפט.

184. נוכח מרכזיות הסעיף בדיון זה, להלן נוסחו :

(א) השר רשאי, לאחר התייעצות עם המועצה, לחייב בעלי חזקות לספק תחילה, במחיר השוק, מן הנפט שהם מפיקים בישראל וממוצרי הנפט שהפיקו ממנו, אותה כמות נפט ומוצרי נפט הדרושים לדעת השר לתצרוכת ישראל, לזקק אותה בישראל, במידה שיש להם אמצעי זיקוק, ולמכרה בישראל; ולשם כך רשאי הוא לחייב בעלי חזקות להפיק נפט מבארותיהם הקיימות בשיעור שיספיק למטרות האמורות, ואולם שום בעל חזקה לא יהא נדרש -

(1) להפיק מבאר יותר משיעור התפוקה המקסימלי היעיל שלה ;

(2) לספק לכמות הכללית הנדרשת אחוז מתפוקתו שהוא גדול מן האחוז הנדרש מבעל חזקה אחר, אלא אם ראה השר לסטות מכלל זה, אם הדבר דרוש, לדעתו, מטעמים שבבטחון המדינה או כדי למנוע בזבוז או אי יושר כלפי בעל חזקה פלוני.

(ב) "תצרוכת ישראל" כולל הספקת דלק לאניות בנמלי ישראל ולמטוסים בישראל.

185. ומשאלו הם פני הדברים, עולה השאלה האם הוראות חוק הנפט, כפי שהוצגו לעיל בסעיף 33 הנ"ל, מהוות את מקור ההסמכה הנדרש לשם קביעת ההסדרים אשר הוצגו בהחלטת הממשלה שלעיל ולחילופין האם ניתן לראות בהוראות הסעיף הסדרים ראשוניים מכוחם יכולה הממשלה לקבוע הסדרים משניים.

186. כאמור, המחוקק בסעיף 33 מקנה לשר סמכות (לאחר התייעצות עם המועצה) "לחייב בעלי חזקות לספק תחילה, במחיר השוק, מן הנפט שהם מפיקים בישראל וממוצרי הנפט שהפיקו ממנו, אותה כמות נפט ומוצרי נפט הדרושים לדעת השר לתצרוכת ישראל."

187. טענת העותרות היא, כי אין בסעיף זה – הסדר ראשוני המתווה מסגרת לקביעת הסדרים משניים בעניין סוגיית יצוא הגז ואף אין בסעיף זה - כל הסמכה מפורשת או משתמעת לרשות המבצעת להסדיר הסדרים ראשוניים בעניין סוגיית יצוא הגז.

188. וראשית לעניין שאלת קיום הסדר ראשוני: הטענה כי ניתן לראות בסעיף הסדר ראשוני משוללת כל יסוד וזאת מכיוון שאין היא מתווה כל בסיס להסדרים בהן עוסקת החלטת הממשלה.

189. נזכיר כי החלטת הממשלה עוסקת רובה ככולה בהסדרת יצוא גז. סעיף 33 המדובר לא מסדיר דבר וחצי דבר בנושא זה וככל אינו מזכיר את סוגיית היצוא. הסעיף המדובר איננו מתווה כל מדיניות, עקרונות יסוד ומסגרת לסוגיית יצוא הגז בכלל, קל וחומר שאין בו כל ראשית הסדרה לכלל הסוגיות אותן מבקשת הממשלה להסדיר בהחלטתה על משמעויותיהן ומורכבותן.



190. בעניין זה נפנה אף לחוות הדעת מטעם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי) (להלן: "חוו"ד היועמ"ש") בה הובהר (בסעיף 4), כי:

**"אין בסעיף הוראות המתוות את שיקול דעתה של הממשלה באופן המכוון את שיקול דעת הממשלה בשורה של הוראות יסוד במדיניות הרואה עשרות שנים קדימה."**

191. אשר על כן, הסעיף אינו יכול להיחשב כהסדר ראשוני ממנו נגזרים ועל בסיסו נקבעים ההסדרים המשניים.

--- חוו"ד המשנה ליועמ"ש (כלכלי פיסקאלי) מצורפת לעתירה זו כנספח "ע/20". למיטב ידיעת העותרות חוו"ד זו צורפה אל הצעת החלטה, אשר היוותה הבסיס להחלטת הממשלה.

192. שנית, לשאלת קיומה של הסמכה מפורשת בחוק: ובמילים אחרות האם החוק מסמיך את הממשלה לקבוע בעצמה את ההסדרים הראשוניים. יטען הטוען, כי מההסמכה לחייב הספקת גז בישראל, ניתן להסיק על הסמכות לאפשר יצוא הגז. אלא שאין בהנחה כזו כדי להוות "הסמכה מפורשת" לשר להסדיר את תחום היצוא בהיעדר הסדרים ראשוניים.

193. בעניין זה תפננה העותרות לפסק דין בבג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות פ"ד נו(6) 25, 57 (2002) בו נקבע כי כדי לבסס טענה בדבר הסמכת הרשות המבצעת להסדיר הסדרים ראשוניים – צריך הסמכה מפורשת, שאם לא כן, החזקה היא כי הסמכה כזו לא ניתנה:

**"חזקה על המחוקק כי בחר להותיר בידי את הסמכויות הכלליות לקבוע הסדרים ומדיניות והועיד למחוקק המשנה להסדיר את ההיבטים היישומיים... כדי שתסתור את החזקה האמורה, צריכה לשון החוק להיות "...מפורשת, ברורה וחד-משמעית...". רק אז תפורש לשון החוק כבאה להעניק לרשות המבצעת סמכויות לקבוע הסדרים ראשוניים אשר לא נקבעו בחוק"**

194. בעניין זה אף ניתן ללמוד מפסה"ד בבג"ץ 6061/08 דוד ישראלי נ' משרד החקלאות, (ניתן ביום 19/08/09), בו תקפו העותרים את חוקיות סעי' 36 לחוק מועצת הצמחים (יצור ושיווק), התשל"ג-1973 בטענה כי הסעיף המדובר מסמיך את מועצת הצמחים לקבוע הסדרים ראשוניים במהותם. בעניין זה דחה בית המשפט הנכבד את הטענה, בהתבסס על נוסחו ותוכנו של הסעיף. בית המשפט קבע כי הסעיף מתווה מדיניות ומסגרת לניסוח הכללים על ידי המועצה, ועל כן ניתן לראות בו הסדר ראשוני, מכוחו ניתן להתקין תקנות להגשימו.

195. העותרות טענה לאור פסק הדין בעניין ישראלי, כי מכלל הן אתה שומע לאו; קרי מקום בו הסעיף איננו מתווה "גבולות גזרה" ומסגרת לניסוח הכללים, ואיננו מפרט את הנושאים בהם מעניק הוא סמכות לקביעת הסדרים, לא ניתן לראות בו מקור הסמכה לקביעת הסדרים ראשוניים.

196. הנה כי כן, ברי כי לא ניתן לחלץ מלשון החוק כל הסמכה מפורשת לממשלה להסדיר הסדרים ראשוניים ועל כן, עומדת החזקה במלוא עוזה – והסמכה - אין.

197. עוד ראוי להדגיש, כי נוסח סעיף 33 לחוק הנפט מכווון כולו לקבלת החלטות בנוגע לבעל חזקה על מאגר מסוים, ולא ניתן להסדיר מכוחו כללים כוללניים וגורפים לעניין תגליות הגז בכלל. כך יבקשו העותרות ללמוד מפרשת רובינשטיין אשר נזכרה לעיל, ואשר בה בוטל הסדר אשר היה נוהג משך עשרות שנים, על פי הפרשנות הנוהגת אז, כאילו הקנה חוק שירות ביטחון (נוסח משולב), התשמ"ו-1986, סמכות לשר הביטחון. ואולם, בבג"ץ רובינשטיין נקבע כי סעיף 36 לחוק שירות ביטחון, המעניק לשר הביטחון את הסמכות לפטור צעירים יוצאי צבא מגיוס, נועד להיות מופעל אך ורק במקרים פרטניים, ותחת המסגרת העקרונית אשר הותוותה על ידי הכנסת:

"ההכרעה העקרונית בה צריכה להיעשות על-ידי בית הנבחרים, ולא על-ידי שר הביטחון. שיקול-דעתו של שר הביטחון צריך להיות מופעל בסוגיות הפרטניות, במסגרת ההכרעה העקרונית שנתקבלה על-ידי הכנסת."

198. עמדתן של העותרות היא, כי הדברים יפים גם לענייננו, נוסח סעיף 33, איננו יכול לעמוד כהסדר ראשוני או כמקור סמכות או הסמכה לרשות המבצעת לקביעת הסדרים למדיניות גורפת לשימוש בגז המופק ולהקצאתו לייצוא.

199. הדבר עולה אך מחו"ד היועמ"ש, בה נאמר בסעיף 4:

"עולה ספק אם יש בהוראות סעיף 33 הוראות המסמיכות את הממשלה לקבוע מדיניות ארוכת שנים לגבי כלל המאגרים".

200. ונבהיר, אין העותרות סבורות כי יש מקום, בנסיבות המציאות הקיימת, לקבל החלטות בנוגע לכל מאגר בנפרד – הסדרה כללית צריכה להיעשות; אך אין היא יכולה להיעשות על ידי הממשלה מכוח סעיף זה או מכוח סמכות שיורית – אלא עליה להעמיד את הסוגיות לדיון ולהכרעה על ידי המחוקק.

201. כאמור, לשאלת מהות החלטת הממשלה וחוקיותה נדרש גם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי), אשר צרף למיטב ידיעת העותרות חוות דעת מטעמו להצעת ההחלטה אשר היוותה בסיס להחלטת הממשלה, שהינה נשוא עתירה זו.

202. על פי חוות דעת זו, הנושא עליו מחליטה הממשלה הוא נושא אשר על פי טיבו ומהותו צריך להקבע בהסדר ראשוני על ידי הכנסת. כפי שמבטא זאת סעיף 2 לחו"ד היועמ"ש:

**"הצעת החלטה מהווה לעמדתנו "הסדר ראשוני" שעל פי טיבו ומהותו צריך להיקבע על ידי הכנסת בין באופן מפורט ובין באמצעות הסמכה ברורה ומפורשת של הכנסת לרשות המבצעת. זאת בשל היקפה המשמעותי של הצעת ההחלטה, מהותה הבין דורית והיותה נתונה במחלוקת ציבורית. על פי עקרונות היסוד של המשטר בישראל ההכרעות העקרוניות מתקבלות על ידי המחוקק ואילו תפקידה של הרשות המבצעת הינו**

הגשמת עקרונות אלה. הדברים קבועים בפסיקה עקבית של בית המשפט העליון.<sup>22</sup> לעניין זה נפסק בין היתר כי: 'ההכרעות המהותיות באשר למדיניות של חברה צריכות להתקבל על ידי נציגיו הנבחרים של העם. גוף זה נבחר על ידי העם לחוקק את חוקיו, והוא נהנה, אפוא, מלגיטימיות חברתית בפעילות זו'.<sup>23</sup>

203. בהמשך, מתייחסת חו"ד היועמ"ש גם לסעיף 33 לחוק הנפט הנ"ל, כאשר היא מטילה ספק האם אכן סעיף יחידי זה מעניק לממשלה את הסמכות לקבוע את ההסדרים המנויים בהחלטת הממשלה. כך בסעיף 4 לחו"ד היועמ"ש:

"אלא שעולה ספק אם הוראת סעיף 33 לחוק הנפט יכולה לשאת את מגוון ההוראות בהצעת החלטה ורוחבן כמקור הסמכה לקביעת הסדר ראשוני. עולה ספק אם יש בהוראות סעיף 33 הוראות המסמיכות את הממשלה לקבוע מדיניות ארוכת שנים לגבי כלל המאגרים. אין בסעיף הוראות המתוות את שיקול דעתה של הממשלה באופן המכוון את שיקול דעת הממשלה בשורה של הוראות יסוד במדיניות הרואה עשרות שנים קדימה. מדובר, אפוא, על שאלות כמו לכמה שנים יש לשמור את הגז או כיצד תחושב התצרוכת המקומית, דהיינו מהם השימושים שעל בסיסם תחושב התצרוכת המקומית וכיצד ייראה המשק בהתבסס על שימושים אלה. לכן, מבחינה משפטית, רצוי היה כי הנושא יובא להכרעת הכנסת בין באופן פרטני ובין באמצעות חקיקה המעניקה לממשלה הסמכה מפורשת לקבוע מדיניות מקיפה, כוללת וארוכת טווח במשק הגז הטבעי."

204. ועל אף דברים אלו, בהמשך חוות הדעת נראה כי למרות שתי האמירות בדבר הצורך בהסדרים ראשוניים בכל הנוגע להיקף החלטה, ובדבר כך שאין בסעיף 33 לחוק הנפט את הסמכות להסמיך את הממשלה בקביעת המדיניות הנרחבת לעשרות השנים הבאות בנוגע לניהול משק הגז; קובעת חוות הדעת כי "אין מניעה משפטית בקבלת החלטה בממשלה בהתבסס על הוראה זו".

205. קביעה זו, על אף היותה עומדת בסתירת מה לפסקאות הקודמות לה, מבוארת בהמשך כמאזנת בין הקביעה לעיל, לפיה אין בהסדרים הקיימים כדי להעניק סמכות לממשלה לקבל את החלטת הממשלה במתכונתה, לבין 'הדחיפות והחיוניות בקבלת הכרעה מהירה בעיתוי הנוכחי שתייצר ודאות למשקיעים באופן שיביא לדעת גורמי המקצוע לפיתוח המאגרים הקיימים ולחיפוש מאגרים נוספים. זאת על מנת לאפשר יצירת מגוון הכרחי של מקורות הגז ובעיקר הוספה של צינורות נוספים שיביאו את הגז לחוף ממאגרים אלה."

<sup>22</sup> ראו: בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הבטחון, פ"ד נב(5) 481, 507-514 (1998) (להלן - עניין רובינשטיין); בג"ץ 6061/08 ישראל נ' משרד החקלאות, פסקה 13 (טרם פורסם, 19.8.2009) בג"ץ 4253/02 קריתי נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 47 (טרם פורסם, 17.3.2009). בג"ץ 3939/99 קיבוץ שדה נחום נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נו(6) 25, 65 (2002).

<sup>23</sup> ראו: עניין רובינשטיין, 515.

206. העותרות יבקשו לציין בנקודה זו, כי לשיטתן הנחה זו הינה תמוהה, אינה ברורה, ואף שגויה. בבחינה של סדר הדברים מיום מועד קבלת המלצות ועדת צמח בחודש ספטמבר 2012, ועד למועד החלטת הממשלה חלפה קרוב לשנה, בה ניתן היה, ואף חובה הייתה זו על הממשלה, להעביר את ההחלטה בפני הכנסת.

207. ולא זו אף זו, משהובהר, למעלה מכל ספק, כי אכן המדובר פה בהחלטת ממשלה הקובעת עניינים שבגדר הסדרים ראשוניים, הרי שקריאה של סעיף 33 כמעניק סמכות מפורשת לרשות המנהלית להתקין הסדרים ראשוניים במהותם הינה מוטעית ואינה עומדת במבחנים שונים אשר נקבעו בפסיקה במרוצת השנים, כמפורט לעיל.

208. והנה כי כן, אין בחוק לא הסדרה ראשונית, לא סמכות ולא הסמכה לרשות המבצעת לקבוע את ההסדרים המפורטים בהחלטת הממשלה.

209. כמו כן, אין שחר לטענה כי קיימת עילה לגבור על כלל ההסדרים הראשוניים או כי עילה כזו של דחיפות יכלה לגבור על הכלל, גם לו היה לה יסוד.

## **תוצאות הפרת כלל ההסדרים הראשוניים – החלטת הממשלה נתקבלה תוך חריגה**

### **מסמכות**

210. כאמור, החובה לקבוע הסדרים ראשוניים בחקיקה הינה עיקרון בסיסי בשיטת המשפט והממשל הדמוקרטי. קולמוסים של דיו נשפכו סביב השאלה האם מדובר בעיקרון חוקתי והאם המחוקק רשאי לסטות מן העיקרון ולהסמיך את הרשות המבצעת להסדיר הסדרים ראשוניים. בנסיבות בהן האצלה אפשרית, אין מחלוקת כי עליה להיעשות בצורה ברורה, מפורשת וחד משמעית, דבר שכאמור לא נעשה במקרה דנן.

211. הנה כי כן, בכל הנוגע להסדרת יצוא הגז אין הסמכה מפורשת בחוק, אין בחוק קביעת מסגרת להסדרה, ואין כל בסיס לראות בהוראות החוק הקיים לא הסדרה ראשונית ולא הסמכת הרשות המבצעת להסדרה כזו.

212. החלטת הממשלה, אם כן, פוגעת הן בעיקרון הפרדת הרשויות, הן בערכי הדמוקרטיה והן בעיקרון שלטון החוק.

213. המשמעות המשפטית של הפרת הכלל בדבר הסדרים ראשוניים, הינו כי **נפל פגם חוקתי בהחלטת הממשלה וכן פגם של היעדר סמכות היורדים לשורשה של החלטה**. נוכח כך, תטענה העותרת לביטול החלטת הממשלה ולהעברת הסוגיה לליבון ולהכרעה בבית המחוקקים.

214. ואכן בפסק הדין רובינשטיין, קבע בית המשפט, כי בהיעדר הסדר ראשוני - הכרעה ערכית של הכנסת- שר הביטחון הפעיל סמכותו שלא כדין ועל כן קבע בית המשפט תקופת השעיה, שלאחריה לא יוכל השר ליתן דחיות לגיוס מבלי שהכנסת תקבע הסדר ראשוני ממצה. לשון פסק הדין (בסעיף 43):

”מסקנתנו הינה, כי על-פי המצב כיום, שר הביטחון מפעיל את סמכותו בעניין דחיית השירות של בחורי ישיבה ש”תורתם אומנותם”, על-פי הכרעה עקרונית שהסמכות לקביעתה היא בידי הכנסת. הפעלת סמכות זו, במתכונת זו, היא אפוא שלא כדין. בהתאם לכך, ההחלטות המתקבלות על-ידי שר הביטחון בדבר מתן דחיית שירות לתלמידי ישיבות אף הן מתקבלות שלא כדין. (פרשת רובינשטיין, עמ’ 550)”

215. אף בבג”ץ **ועדת המעקב** – בוטלה החלטת הממשלה על סמך שתי עילות, הראשונה בהן כלל ההסדרים הראשוניים. בית המשפט ראה בהחלטת הממשלה ללא הסדר ראשוני בחוק חריגה מסמכות, ובהתאם לכך ביטל את ההחלטה, תוך השעיה מסוימת שנדרשה בנסיבות המקרה.

216. לסיכום טענותיהן של העותרות בעניין זה, יפים דבריה של השופטת ארבל בבגץ 6061/08 **דוד ישראלי נ’ משרד החקלאות**, ניתן ביום 19/08/09 ופורסם בנבו:

”על מחוקק המשנה להימנע מקביעת הסדרים ראשוניים בעצמו, ועליו להתמקד בקביעת דרכי היישום, ההפעלה והאכיפה של ההסדרים המהותיים שהותוו על-ידי המחוקק הראשי. זאת על-מנת שלא להחליף משטר דמוקרטי-פרלמנטארי במשטר דמוקרטי-פורמאלי”

217. אשר על כן, תתכבדנה העותרות לבקש מבית המשפט הנכבד להורות על בטלות, ולחלופין ביטול החלטת הממשלה בהיעדר הסדרים ראשוניים.

## **קבלת החלטה מנהלית אשר אינה נסמכת על תשתית עובדתית מסודרת חורגת מכללי**

### **המשפט המנהלי ודינה להתבטל**

218. הלכה פסוקה היא במשפט המנהלי, כי בטרם תקבל החלטה על הרשות המנהלית להניח תשתית ראייתית ראויה: עובדות, הערכות, חוות דעת או נתונים עיוניים, שעל פיהם יופעל שיקול הדעת המנהלי ותתקבל ההחלטה המנהלית.

219. על הלכה זו חזר בית המשפט פעמים רבים, כך למשל ברע”ב 426/06 **חווה נ’ שירות בתי הסוהר**, תק-על 2006(1) 3425, עמ’ 3429 (2006):

”הפעלת סמכות מינהלית מצריכה בראש וראשונה קיומה של תשתית עובדתית עליה מבססת הרשות המינהלית את שיקול דעתה בבואה לקבל החלטה”.

220. כן יפים לעניין זה דבריו של הנשיא ברק בסעיף 88 לפסק דינו בבג"צ 5016/96 **חורב נ' שר התחבורה**, פ"ד נא(4) 1, בעמ' 68-69 (1997):

"הלכה פסוקה היא, כי החלטה שלטונית חייבת להתבסס על תשתית עובדתית. לשם כך על הרשות השלטונית לאסוף את הנתונים הרלבנטיים. עליה לבדוק נתונים אלה בהקפדה"

221. אם כך, הדברים ברורים, ובוודאי נכונים לעניין נשוא עתירה זו, בו ההחלטה הנידונה הינה בעלת השלכות מרחיקות לכת כאמור לעיל. ראו לעניין זה רע"א 2316/96 **איזקסון נ' רשם המפלגות**, פ"ד נ(2) 529, בעמ' 537-538 (1996):

"אכן, כל החלטה שהיא - בין אם החלטה מינהלית היא בין אם החלטה שיפוטית או מעין-שיפוטית היא - אמורה לתמוך עצמה בתשתית עובדתית ראויה; והרשות בת-הסמך חייבת לעשות שימוש ראוי בסמכות הניתנת לה לבירור העובדות והנתונים שלעניין. רשות רשות והסמכות הנתונה לה בדין"

222. הנה כי כן, חובת הרשות המנהלית לבסס את החלטתה על תשתית ראייתית ראויה כוללת בתוכה גם את החובה לאסוף את כל הנתונים הרלבנטיים לעניין, אך גם את החובה לשקול אותם לנתח אותם ולעמוד על מידת אמינותם ומשמעותם – ורק אז לעשות מעשה. ראו לעניין זה בג"צ 7738/04 **פלונית נ' שר הרווחה**, תק-על 2007(1) 374, עמ' 377 (2007):

"עיקרון יסוד של המשפט המנהלי הוא כי על ההחלטה המנהלית להתקבל לאחר שנאספו כל הנתונים האמינים הרלוונטיים לעניין, ועליה להיות מבוססת על תשתית ראיות מנהליות מוצקה במידה מספקת"

223. כל שכן, יפים דברים אלו להחלטה המייצרת בפועל מדיניות כללית הצופה עשרות שנים קדימה. התייחס לכך גם השופט (כתוארו אז) מ' חשין בבג"צ 3648/97 **פטל נ' שר הפנים**, פ"ד נג(2) 728, בעמ' 778-779 (1999):

"הלכה כתובה ומסורה היא, שעד אשר מחליטה רשות החלטה האוצלת על זכויות הפרט - החלטה אינדיבידואלית או החלטת-מדיניות כללית - שומה עליה לאסוף את הנתונים שלעניין, לבור את הבר מן התבן, לנתח את הנתונים, לשקול אותם, לעמוד על משמעות ההחלטה המוצעת ועל תוצאותיה המשוערות, ורק אז לעשות מעשה".

224. ועוד השוו בעניין זה: בג"צ 297/82 **ברגר נ' שר הפנים**, פ"ד לו(3) 29 (הוחלט 1982, ניתן 1983); ע"א 1282/93 **רשמת העמותות נ' כהנא**, פ"ד מז(4) 100, עמ' 108 (1993); בג"צ 4681/97 **היועץ המשפטי לממשלה נ' ועדת השחרורים**, פ"ד נא(4) 679, עמ' 684-685 (1997).

225. ולעניינו, הלכה זו חלה הן על השר הממונה עצמו, והן על כל וועדה שהוקמה מטעמו. ומכאן כי ככל רשות מנהלית חובה גם על וועדה החוקרת ודנה בנושא, לקבל ולפרסם החלטותיה רק על סמך תשתית ראייתית ראויה.

226. זאת בפרט, בכל הנוגע לוועדה המפרסמת המלצות עליהן תתבסס הרשות המנהלית בבואה לקבל את החלטותיה:

"השר עצמו אינו חוקר ואינו שומע, לא את הנוגעים בדבר ולא את המומחים לדבר, הוא תלוי בעיקר בדו"ח הוועדה. לכן מוטלת על הוועדה חובה, לא רק להציג באופן נאמן את המימצאים החשובים ואת הטענות העיקריות, אלא גם לנמק, ולו רק בקווים כלליים, את המסקנות שלה. אחרת, כיצד יוכל השר לשקול בעצמו, באופן סביר, מה ההחלטה הראויה?". (בג"צ 5445/93 עיריית רמלה נ' שר הפנים, פ"ד נ(1) 397, 407 (1994))

227. ואכן, לא פעם פסל בית המשפט החלטות מנהליות משום שלא היו מבוססות על עובדות כנדרש. ראו: בג"צ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5), 412, בעמ' 423-424 (1994); בג"צ 852/86, אלוני ואח' נ' שר המשפטים, פ"ד מא (2) 1 (1987).

228. כאמור לעיל בחלק העובדתי, מסקנות ועדת צמח מבוססות על הנחות שגויות או מוטות, הן בנוגע להיקף תגליות הגז ומחירי הגז בטווח הבינוני והארוך בשוק האנרגיה העולמי, הן בנוגע להיקף הביקוש לגז בשוק המקומי במגזר התעשייה, האנרגיה והתחבורה.

229. יתרה מכך, כבר כיום ניתן לומר בבירור כי חלק מהתגליות העתידיות עליהן הסתמכה ועדת צמח התגלו ככישלונות. **ההתבססות על הערכות אופטימיות עתידיות שעלולות לא להתממש ולמעשה להותיר את הציבור הישראלי ללא אנרגיה ולהחזיר את ישראל לתלות בייבוא מקורות אנרגיה במחירי עתק, הוכיחה את עצמה כמקור לכשל חמור בתשתית העובדתית.**

230. זאת ועוד, מהמלצות ועדת צמח והפרוטוקולים שפורסמו ניתן להבין כי נקודת המוצא של מרבית חברי הוועדה היתה שיש לייצא את הגז, ואף נראה כי היתה דחיפה להגדלת העתודות לייצוא ככל הניתן. כל זאת, **כאשר ישנו חוסר בניצוע תחשיבים הכרחיים לקבלת ההחלטה וללא חשיבה על פיתוח וחיפוש שדות גז נוספים על ידי דרכים אחרות שאינן מחייבות את ייצוא הגז בשלב זה.**

231. כפי שהוצג בחלק העובדתי שלעיל, המלצות הוועדה זכו לביקורת חריפה מצד גורמים מקצועיים רבים המעורים היטב בתחום. טענתם העיקרית מתייחסת לכך כי לדחות את ההחלטה בסוגיית ייצוא הגז בשלוש שנים לכל הפחות, וזאת במטרה לקבל החלטה על בסיס **מידע וודאי.**

232. לאור האמור לעיל, ולאור ההלכה הברורה והחד משמעית, עמדתן של העותרות, אם כן, היא כי מכיוון שועדת צמח ביססה מסקנותיה על תשתית עובדתית רעועה ועל מידע שאינו וודאי, הרי שהחלטות הוועדה אינן עומדות בכללי המשפט המנהלי הדורשים כי קבלת החלטות מנהליות ראוי שתעשה על בסיס תשתית עובדתית מקיפה ויסודית, ועל כן דינן של החלטות הממשלה הנובעות מהן הינו להתבטל.

## הפגיעה באמון הציבור

233. כידוע, אמון הציבור ברשויות השלטון הוא מנכסיה החשובים ביותר של הרשות השלטונית, ושל המדינה. ראו לעניין זה: בג"צ 4287/93 אמיתי - אזרחים למען מנהל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין ראש הממשלה ואח', פ"ד מז(5) 441, (1993) פסקה 29 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) א. ברק:

"במסגרת האיזון בין השיקולים השונים, יש ליתן משקל רב לשיקול בדבר אמון הציבור במערכת השלטון. עמדתי על כך בפרשת גנוסר, בצייני:

"אמון הציבור ברשויות השלטון הוא מנכסיה החשובים של הרשות השלטונית, ושל המדינה. כאשר הציבור מאבד את אמונו ברשויות השלטון הוא מאבד את אמונו באמנה החברתית המשמשת בסיס לחיים המשותפים. יש ליתן משקל נכבד לשיקולים הבאים לקיים, לשמר ולפתח את תחושת הציבור, כי משרתיו אינם אדוניו, וכי הם עושים את מלאכתם למען הציבור, מתוך יושר ונקיון כפים. אכן, טוהר השירות והשליחות עומד בבסיס השירות הציבורי ובבסיס המבנה החברתי שלנו... זהו שיקול מרכזי שיש ליתן לו משקל נכבד באיזון הכולל המבסס את ההחלטה הסבירה."

234. והנה, דווקא במקרה דנן, בו מעורבותו של הציבור שברה שיאים של אקטיביזם חברתי, עשייה ומעורבות- החל ממחאת קיץ 2011, ודרך ועדת שישנסקי והשיח הער ברשתות החברתיות, בוחרים המשיבים להתעלם כלא היה מרצון הציבור ומיישום שיטתנו הדמוקרטית המאפשרת לו לומר דברו באמצעות נציגיו בבית המחוקקים.

235. הניסיון לקבע הסדרים בנושא טעון זה בהחלטת ממשלה, תוך התחמקות מהבאתו להכרעת בית הנבחרים – פוגע פגיעה קשה באמון הציבור בממשלה, פוגע אף במעמדה של הכנסת ומקבע בקרב הציבור הרחב תחושות קשות, חששות וחשדות לעניין הרקע להחלטה והמניעים לה.

236. פגיעה זו באמון הציבור מהווה כשלעצמה עילה לביטול ההחלטה, ובעניין זה תפננה העותרות לפסק הדין בבג"ץ 6163/92 יואל אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, מז(2) 229 (1993).

## חוסר סבירות בקבלת החלטת הממשלה ובהימנעות מדיון וחקיקה בכנסת

237. כאמור לעיל, החלטת הממשלה בטלה או ראויה להתבטל מכוח כלל ההסדרים הראשוניים, שמשמעותו היעדר סמכות לקבלת ההחלטה.

238. בנוסף לכך, ההימנעות מהעברת נושא בעל השלכות משמעותיות ארוכות טווח, על כלל האזרחים ועל המשק הישראלי לחקיקת הכנסת, פוגע גם במעמדה של הכנסת, באמון הציבור



ברשויות ובתהליכי קבלת החלטות והסדרה וכמובן אף בטובת הציבור, שעמדותיו המגוונות והאינטרסים שלו, בין היתר לצדק חלוקתי, אינם זוכים לליבון במסגרת בית המחוקקים ולהכרעתה.

239. לכך מתווסף הפגם הקשה בעניין הליקוי בתשתית העובדתית שעמד בפני מגבשי ומקבלי ההחלטה ושרירותיות בקבלת ההחלטה.

240. כל אלו מביאים לכך שהחלטת הממשלה אף איננה סבירה באופן קיצוני וכזו איננה יכולה לעמוד.

241. העותרות תבקשנה לציין כי, חוסר סבירות קיצוני, מהווה עילה עצמאית לביטול החלטה, על פי הלכות בית משפט נכבד זה. כידוע, הרשות המנהלית נדרשת להפעיל את שיקול דעתה בסבירות. ראו: בג"צ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229, עמ' 263-264 (1993); בג"צ 389/80 דפי זהב נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421, עמ' 445 (1980). חובה זו היא חובה כללית החלה על הפעלת כל שיקול דעת מינהלי - ראו למשל בג"צ 389/80 דפי זהב נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421, עמ' 434-435 (1980).

ודוק: כלל הסבירות חל הן ביחס לעצם ההחלטה המנהלית, כפי שמציין המלומד יצחק זמיר בספרו, **הסמכות המנהלית**, נבו הוצאה לאור, כרך ב', עמוד 763:

**"די בכך שההחלטה על פניה הינה בלתי-סבירה באופן מהותי או קיצוני כדי שאפשר יהיה לפסול אותה בשל חוסר סבירות. יש צורך ואף תועלת רבה באפשרות זאת, הפועלת כמעין שסתום בטחון, המאפשר לפסול החלטות שהן באופן גלוי וקיצוני בלתי ראויות, אף אם אי אפשר להצביע על פגם בהליך המנהלי שגרם להחלטה להיות בלתי-סבירה... ואמנם, הלכה היא כי עילת חוסר הסבירות כשלעצמה, וללא תימוכין בגין עילה אחרת, עלולה לפסול החלטה של רשות מנהלית."**

242. והן ביחס לסבירותו של ההליך המנהלי שנקטה הרשות המנהלית, כפי שמסביר זמיר בעמ' 742 לספרו:

**"כלל הענייניות אינו מסתפק בכך שהוא מחייב את הרשות המנהלית לבסס את החלטתה על שיקולים ענייניים. הוא מחייב אותה, למעלה מכך, לבסס החלטתה על כל השיקולים הענייניים. ואף בשקילת כל השיקולים הרלוונטיים לא די. כדי שהחלטת השר תעמוד במבחן הסבירות, עליה לבטא איזון ראוי בין השיקולים השונים, תוך מתן משקל מתאים לכל אחד מהם. עמד על כך השובט ברק בבג"ץ 4267/93, 4287, 4634 אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות ואח' נ' ראש ממשלת ישראל ואח' [6], בעמ' 464, בצינו:**

**"סבירות אינה מושג פיסי או מטאפיסי. סבירות אינה הלך רוח. סבירות היא מושג נורמטיבי. משמעותה איתור השיקולים הרלוונטיים ואיזון ביניהם על-פי משקלם (ראה בג"ץ 935/89, 940, 943 גנור ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח'). אכן, עצם העובדה שהרשות השלטונית לקחה בחשבון את כל השיקולים הרלוונטיים, ושיקולים אלו בלבד, אין בה כדי להבטיח את סבירותה**

של ההחלטה. החלטה המתחשבת בכל השיקולים הרלוואנטיים תהא בלתי סבירה, אם היא לא נתנה משקל ראוי לשיקולים השונים".

243. הנה כי כן, העותרות תסכמנה טענותיהן בכך, שדין ההחלטה להתבטל בגין כל אחד מהפגמים ועל סמך כל אחת מהעילות שנטענו לעיל, כל שכן בגין הצטברותם יחד.

### טיעון לצווי הביניים

244. כאמור בראשית העתירה, העותרת מבקשת להקפיא את המצב הקיים ולמנוע את כניסתה לתוקף ומימוש החלטת הממשלה, עד לאחר ברור העתירה והכרעה בה, זאת בכדי למנוע הסתמכות על הסדרים שלא היתה סמכות לקבעם, למנוע פגיעה בצדדים שלישיים ולמנוע סיכול קבלת סעד בעתירה.

245. בהקשר זה פסק ביהמ"ש זה מכבר, בבג"צ 345/61 אל-כאזן נ' מנהל רשות השידור, ירושלים, פ"ד טו 2364, 2366 (1961) כי:

"צווי ביניים ניתנים על ידי בית המשפט הגבוה לצדק על מנת לשמור על המצב הקיים ... כדי למנוע שינוי במצב זה לרעת אחד מבעלי הדין או לטובתו כל עוד תלויים ועומדים ההליכים..."

246. זאת ועוד, מאזן הנוחות נוטה חד משמעית לטובת מתן צווי הביניים, שכן, למשיבים לא יגרם כל נזק ולא תיפגע זכות כלשהי מזכויותיהם עקב נתינת הצווים כמבוקש לבד מעיכוב מה בהסדרת פעילותם. לעומת זאת, אם תכנס החלטת הממשלה לתוקף והמשיבים יפעלו על פיה, יכול להיגרם נזק משמעותי הן לשותפויות הגז ולצדדים שלישיים שישתמכו על ההחלטה ויפעלו על פיה, באם תתקבל העתירה, והן לעותרות ככל שבית המשפט ישקול פגיעה כזו במסגרת שיקוליו באם ליתן סעדים כמבוקש בעתירה.

247. כאמור בבג"צ 1508/93 פנחסי נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מז (1) 510, 514 (1993):

"כלל גדול נקוט בידינו, כי מתן צו ביניים או אי מתן צו ביניים עד לבירור העניין לגופו נמדדים ומוכרעים לפי מידת הנוחות ואי הנוחות ולפי שיעור הנזק, שייגרמו לצד זה או אחר ע"י מתן או אי מתן הצו".

248. עולה אם כן, כי לפנינו מקרה מובהק בו ראוי כי יוציא מלפניו בית המשפט הנכבד צווי ביניים כמבוקש בעתירה.

## סיכום

249. טענת העותרות היא כי החלטת הממשלה אינו יכולה לעמוד. זאת נוכח הפגם החוקתי וחוסר הסמכות שבקבלתה על ידי הממשלה, בהיותה החלטה שעניינה הסדרים ראשוניים המסורים בידי בית הנבחרים – הכנסת. עוד פגומה ההחלטה בהיותה נשענת על אדני תשתית עובדתית רעועים וחסרים ובהיותה פוגעת באמון הציבור ובלתי סבירה באופן קיצוני. על כל אלה, דינה של החלטה זו להתבטל.

250. **אשר על כן, מבקשת העותרת מבית המשפט הנכבד, להוציא מלפניו צווים על תנאי כנגד המשיבים כמפורט ברישא של העתירה.**

251. **כן תבקשנה העותרות מביהמ"ש הנכבד להוציא מלפניו צווי ביניים כמפורט ברישא של העתירה בכדי להקפיא את המצב הקיים, עד אשר תתברר ותוכרע עתירה זו.**

252. **וכן תבקשנה העותרות מביהמ"ש הנכבד להורות על קיום דיון דחוף, נוכח טענת היועץ המשפטי לממשלה, העולה מחוות הדעת מטעמו, כי קיימת: "הדחיפות והחיוניות בקבלת הכרעה מהירה בעיתוי הנוכחי שתייצר ודאות למשקיעים באופן שיביא לדעת גורמי המקצוע לפיתוח המאגרים הקיימים ולחיפוש מאגרים נוספים. זאת על מנת לאפשר יצירת מגוון הכרחי של מקורות הגז ובעיקר הוספה של צינורות נוספים שיביאו את הגז לחוף ממאגרים אלה."**

253. העותרות תתכבדנה לבקש כי בית המשפט יעשה את הצווים לצווים החלטיים.

254. מן הדין ומן הצדק להיעתר לעתירה זו.

---

דנה טבצ'ניק, עו"ד

---

עמית ברכה, עו"ד

ב"כ העותרת 1

---

צרויה מידד-לוזון, עו"ד

---

אליעד שרגא, עו"ד

ב"כ העותרת 2

י"ח תמוז, תשע"ג; 26 יוני, 2013.