

תצהיר

אני הח"מ, בנימין נתניהו, מצהיר בזאת כלהלן:

1. אני מכהן כראש ממשלת ישראל, והחל מיום 3.11.16 שימשתי גם כממלא מקום שר הכלכלה.
החל מיום 1.2.16 אני משמש גם כשר הכלכלה בממשלת ישראל.
2. בתום הליך ממושך שכלל עבודת מטה בין-משרדית, החלטה של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, שימוע ציבורי, קבלת החלטת ממשלה מס' 476 ואף אישור של מליאת הכנסת ביום 7.9.15, ולאחר שקילה ממושכת וזהירה של כלל השיקולים שיפורטו להלן, החלטתי לעשות שימוש בסמכותי כממלא מקום שר הכלכלה - בהתאם לסעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: **חוק ההגבלים העסקיים**) - ולהעניק פטור, שחלקו מוגבל ומותנה, למספר הגבלים עסקיים בהם מעורבים בעלי הזכויות בחזקות "תמר" ו"לויתן".
3. את נימוקי להפעלת סמכותי לפי סעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים פירטתי במכתבי ליושב ראש ועדת הכלכלה של הכנסת מיום 17.12.15, בסיום הליך ההיוועצות עם הוועדה, ואני שב וחוזר על נימוקי אלה בתצהירי זה, שניתן בהמשך לתגובת המדינה לעתירות בתיקי בג"ץ 4374/15, בג"ץ 7588/15, בג"ץ 8747/15 ובג"ץ 262/16 (להלן: **תגובת המדינה**).
4. החלטתי לעשות שימוש בסמכותי לפי סעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים, לאחר שהשתכנעתי כי קיים צורך חיוני בחילוץ המהיר של משק הגז הטבעי בישראל מהקיפאון אליו הוא נכנס בעקבות החלטת הממונה על ההגבלים העסקיים לשעבר לחזור בו מטיוטת הצו המוסכם שגובש עם בעלי הזכויות בחזקות "תמר" ו"לויתן"; ולאחר שהגעת, על בסיס חוות דעת מקצועיות שהוצגו בפניי, למסקנה חד-משמעית, כי הדבר דרוש, קרי חיוני, מטעמים של מדיניות החוץ ומטעמים של ביטחון המדינה.
5. קיפאון זה או עיכוב משמעותי בפיתוח החזקות והרחבתן עלול למיטב שיקול דעתי לגרום לפגיעה משמעותית בביטחון המדינה וביחסי החוץ שלה ולמנוע ממדינת ישראל מלמצות הזדמנויות בלתי חוזרות הניצבות בפנייה בעת הנוכחית. ולראיה, כבר בימים אלו, אני עד להזדמנויות המדיניות החשובות שמתווה הגז מאפשר למדינת ישראל בתחום חיזוק יחסי החוץ שלה.
5. אדגיש, כי עיכוב בפיתוח החזקות יותיר את המדינה עם אסדת גז טבעי אחת בלבד, זו שמשמשת את חזקת "תמר", שהיא מאוימת מבחינה ביטחונית, ללא כל חלופה. מצב זה יוצר למיטב שיקול דעתי, ועל יסוד חוות דעת שהונחו בפניי, בעיית יתירות משמעותית המסכנת את ביטחון המדינה ובכלל זה את הביטחון האנרגטי שלה. זאת, כיוון שכבר כיום כמחצית מהחשמל בישראל מיוצר מגז טבעי. לכן תקלה או פגיעה במערכת הפקת הגז הטבעי ממאגר "תמר" עלולים להביא לפגיעה

קשה באספקת החשמל בישראל ובביטחונה. תנאי הכרחי לפתרון בעיית היתירות, אף שלא מספיק, הוא הוספת אסדות גז.

מטבע הדברים, מצב הדברים הנוכחי אף מונע את רתימת הגז ככלי לשיתוף פעולה אזורי ולתמיכה בבנות בריתנו במזרח התיכון.

6. בנוסף, הגעתי למסקנה כי הקיפאון במשק הגז הטבעי היה מנציח מונופול בתחום לשנים רבות, מונע התפתחות של תחרות ומנציח את הריכוזיות הכלל-משקית.

7. הפטור שנתתי בהתאם לסמכותי לפי סעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים כפוף להסדר מבני חריג, שבו בעלי חזקות "תמר" ו"לוויתן" יחויבו למכור חלק נכבד מזכויותיהם במאגרי הגז לאחרים. זאת, במטרה להכין תשתית לתחרות עתידית בתחום הפקת הגז הטבעי ולצמצם את הריכוזיות הכלל-משקית.

8. קודם לשימוש בסמכותי פניתי לוועדת הכלכלה של הכנסת לשם קיום חובת ההיוועצות. על מנת לאפשר לחברי הוועדה לגבש את עמדתם, הוריתי לכל אנשי הדרג המקצועי לשתף פעולה באופן מלא עם הוועדה. על פי הוראתי הוצגו בפני חברי הוועדה השיקולים הביטחוניים והמדיניים שהנחו אותי ומולם האילוצים וכן היתרונות התחרותיים והכלכליים הטמונים במהלך הרחב כולו. השיקולים המקצועיים שהנחו אותי הוצגו בפני הוועדה על ידי הדרגים הבכירים ביותר במערכת הממשלתית.

9. אף אני עצמי הופעתי בפני חברי ועדת הכלכלה לישיבה ארוכה בה הצגתי את עמדתי, עניתי באריכות על שאלות חברי הוועדה ושמעתי את עמדתם בסוגיה.

10. ביום 16.12.15 קיבלתי לעיוני את עמדות חברי ועדת הכלכלה. רוב חברי הוועדה, כולם מן האופוזיציה, סברו כי עלי להימנע מהפעלת סמכותי בעוד שמיעוט מבין חברי הוועדה, כולם חברי הקואליציה, תמכו בהפעלת הסמכות.

11. קראתי בעיון רב את עמדת רוב חברי הוועדה מן האופוזיציה, אולם לא השתכנעתי כי עלי לשנות מעמדתי.

נותרתי בעמדה כי קיים צורך חיוני, הן מבחינה ביטחונית, הן מבחינה יחסי החוץ של המדינה, לעשות שימוש בסמכותי לפי סעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים, ללא עיכוב נוסף.

כמו-כן, הגעתי למסקנה כי אין חלופה תחרותית ריאלית ואמיתית, שתטה את הכף לאי-שימוש בסמכותי לפי סעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים, והדברים פורטו בהרחבה בתגובת המדינה.

12. כפי שהסברתי בוועדה, הצורך הביטחוני וקידום יחסי החוץ של המדינה הם חלק מהיסודות שעליהם מושתתת מדיניות הממשלה בתחום הגז הטבעי. כבר לפני כשנתיים החלטנו כי המדינה

תשקיע מיליארדי ש"ח כדי לבנות מערכת הגנה יעילה על אסדות הגז. הממשלה בראשותי אף רואה בגז הטבעי כלי גיאופוליטי רב חשיבות מזה זמן. אני, בתפקידי כראש הממשלה, וכן ממשלתי, פועלים רבות לקידום מהלכים בתחום זה.

לכן, אבקש לדחות מכל וכל את הטענה - שאינה נכונה - כאילו שיקולי הביטחון ויחסי החוץ עליהם ביססתי את החלטתי היו שיקולים מלאכותיים, שהועלו אך ורק לצורך הפעלת הסמכות לפי סעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים.

לראיה, מאז שאושר המתווה היו התפתחויות מדיניות רבות משמעות, שכולן סובבות סביב המתווה, וכתוצאה ממנו:

א. ביום 21.1.16 נפגשתי, במסגרת ועידת דאבוס, עם סגן נשיא ארה"ב, ג'ו ביידן. חלק מרכזי בפגישה עסק בהזדמנויות הגיאופוליטיות החדשות בעקבות פיתוח משק הגז בישראל, בעיקר מול תורכיה.

ב. ביום 27.1.16 נפגשתי עם ראש ממשלת יוון, ביום 28.1.16 נפגשתי עם נשיא קפריסין, ולאחר מכן קיימנו פגישה משולשת. הפגישות עסקו בעיקרן בדרך שבה ניתן לרתום את משאבי הגז החדשים לטובת קשרים בין שלוש המדינות, ובינן לבין מדינות אחרות באזור ובאירופה.

ג. במקביל מנהלת מדינת ישראל כל העת שיח מדיני מול ממשלת תורכיה ומצרים במטרה לייצא גז אליהן, ודרכן למדינות אחרות.

עמדתי החד-משמעית היא שהתפתחויות אלו נובעות מאישור מתווה הגז ובשלו.

13. כראש ממשלה וכשר האוצר עמדתי בעשרים השנים האחרונות מאחורי רוב הרפורמות התחרותיות המשמעותיות במשק. קידום התחרות וצמצום הריכוזיות עומדים ביסוד השקפת עולמי הכלכלית.

לא הייתי עושה שימוש בסמכותי לפי סעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים לו הייתה מוצגת בפני חלופה ריאלית אחרת, שהייתה מקדמת את התחרות בצורה טובה יותר, מחד גיסא; תוך מתן מענה ראוי לצורך החיוני בפתרון מהיר לבעיה הביטחונית ולקידום יחסי החוץ של המדינה, מאידך גיסא.

14. גם לאחר שנדרשתי לעמדתם של רוב חברי ועדת הכלכלה מן האופוזיציה לא מצאתי מהי החלופה שמוצעת על-ידם, ובעיקר מהו הנזק התחרותי, לכאורה, שגורמת הפעלת הסמכות בעיתוי הנוכחי.

למיטב שיקול דעתי, וכפי שהדבר אף נתמך בתצהירו התומך של הממונה על ההגבלים העסקיים (בפועל) בתגובת המדינה, דווקא המתווה הקיים עליו החליטה הממשלה בהחלטה מס' 476 מגדיל את התחרותיות ביחס למצב הקיים ויוצר את התנאים למשיכת מפעילים חדשים ולפיתוח שדות

חדשים. יחד עם פירוק מבנה האחזקות הנוכחי, אלה הם התנאים שיכולים לקיים בטווח הבינוני והארוך תחרות אמיתית בשוק ריכוזי זה.

15. יש לראות את הפעלת סמכותי לפי סעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים כחלק ממהלך רחב. במהלך זה, שנקבע בהחלטת הממשלה מס' 476, נקבעו הסדרים רבים שמטרתם המשולבת היא הסדרה מחודשת של תחום הפקת הגז הטבעי, תוך מתן מענה הן לצורכי החוץ והביטחון, הן ליצירת תנאים שיעודדו כניסה של "שחקנים" חדשים לתחום.

16. גם מבחינה תהליכית לא מצאתי כי קיימת חלופה טובה יותר. **כל חלופה אחרת שהוצגה היא תיאורטית ובלתי ישימה בלוח זמנים שיתן מענה לצרכים הרבים שמקדם המתווה.**

חלופת החקיקה שהוצעה על-ידי רוב חברי ועדת הכלכלה מן האופוזיציה, תחת הפעלת סעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים, אינה ברורה לי. הרי מדובר בהפעלת סמכות הקיימת כיום בחוק ההגבלים העסקיים ולא ברור לי מדוע יש צורך לפנות להליך חקיקה כאשר ישנו הסדר חוקי המאפשר לערוך את האיזונים במסגרת החוק הקיים.

אף הליך של פניה לבית הדין להגבלים העסקיים, כולל לאישור המתווה עצמו, נבחן ונפסל. למיטב הבנתי, וכפי שמסרו לי יועצי המשפטיים, המתווה חורג מגדר סמכותו של בית הדין להגבלים עסקיים בהיבטים מרכזיים. לפיכך, פניה לבית הדין להגבלים עסקיים לא הייתה מועילה לשם פתרון סוגיות נוספות רבות שמוסדרות באמצעות מתווה הגז הטבעי, ועל כן לא היה בה כדי להביא לפיתוח מאגרי הגז בהקדם האפשרי, כמפורט במתווה. פתרון זה אף כרוך בעיכוב רב ובחשיפה משפטית, כפי שהוסבר בהרחבה לחברי הוועדה על ידי נציגי הממשלה; ואף אין ודאות בתוחלת הצלחתו.

17. יתר על כן, מכיוון שמדובר במהלך שמטרתו להסדיר מחדש, ובראיה רחבה וכוללת, שוק המצוי בקיפאון, הדרך הנכונה לדעתי להסדירו היא באמצעות הרשות המבצעת, הפועלת על פי הסמכה שהעניקה לה הרשות המחוקקת. הממשלה היא הגוף הנכון לאזן בין האינטרסים המונחים על הכף בסוגיה מורכבת זו.

18. אכן, מדובר בהפעלת סמכות חריגה ולכן קודם להפעלת הסמכות קיימנו הליכים מיוחדים רבים ובכלל זה קבלת החלטה של ועדת השרים לביטחון לאומי, שימוע ציבורי, החלטת ממשלה ואישור מליאת הכנסת ובהמשך גם קוימה היוועצות עם ועדת הכלכלה של הכנסת הנדרשת על-פי החוק. חלק מהתהליכים ננקטו מעבר למחויב מבחינה משפטית, בשל החשיבות של הנושא.

19. חשוב להדגיש, כי הפעלת סמכותי לפי סעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים אינה עקיפה של הוראות החוק אלא שימוש בסמכות הקיימת בחוק ליתן פטור להגבל עסקי מהוראות החוק, כולן או מקצתן, אם הדבר דרוש לדעתי מטעמי חוץ וביטחון. כאמור לעיל, אני סבור שהפעלת סמכותי זו דרושה מטעמי חוץ וביטחון חיוניים.

20. כפי שהסברתי גם לחברי ועדת הכלכלה, גם לשיטתי המתווה כפי שאושר בהחלטת הממשלה מס' 476 - הכולל גם את ההסדר לפי סעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים שצורף כנספח א' להחלטה - אינו הסדר אידיאלי. הוא מבוסס על הסכמה עם בעלי החזקות, באופן שמבטיח את חילוץ המהיר וההכרחי של משק הגז הטבעי מן הקיפאון בו הוא מצוי מזה זמן רב, ולכן לא ניתן היה להשיג את כל התנאים ששאפנו אליהם.
- אולם, אבקש להדגיש, כי בעיתוי הנוכחי ועל בסיס הנתונים הקיימים מדובר לדעתי במתווה הכרחי, שאין לו חלופה ריאלית כלשהי, שנדרש מטעמים של ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה, כמו גם מבחינת קידום התחרות והמשק הישראלי בכללותו.
21. לבסוף, אבקש להתייחס לנושא היציבות הרגולטורית, שמוסדר בפרק י' למתווה. מדינת ישראל נתפסת בעולם כמדינה עם רגולציית יתר, אשר לא יצרה סביבה "ידידותית" למשקיעים זרים.
- בעיה זו מתחדדת בתחום הפקת הגז הטבעי. תחום זה נדרש להשקעות עתק של מיליארדי דולרים ולמומחיות מיוחדת של חברות גז ונפט שאינה מצויה בישראל, ואף לא שכיחה מחוץ לישראל. חלק מהחברות הגדולות בעולם בתחום זה נמנעות מלהשקיע במאגרי הגז בישראל מטעמים שונים ולכן מלכתחילה קיים קושי בפיתוח מאגרים אלה. בשנים האחרונות הממשלות שעמדתי בראשן ביצעו מספר שינויים מהותיים וחשובים בהסדרת התחום.
22. התרשמותי היא שלא ניתן היה להגיע למתווה שמוסכם על חברות הגז ללא הסדרת היציבות הרגולטורית, כמפורט במתווה. יש לזכור שהיציבות הרגולטורית מתייחסת לשלושה נושאים בלבד – מיסוי מקטע הפקת הגז הטבעי, ייצוא הגז ושינוי מבנה האחזקות בחזקות. בשלושת נושאים אלו כבר בוצעו רפורמות יסודיות ומקיפות, חלקן בשנים האחרונות וחלקן במסגרת המתווה עצמו.
- לפיכך, הנושאים שהוסדרו בפרק היציבות הרגולטורית שבמתווה הם אלו שממילא קיימת סבירות גבוהה שהממשלה לא תבקש לבצע בהם רפורמות משמעותיות נוספות בשנים הקרובות; ומנגד, לעמדת הממשלה אלו נושאים שמתן היציבות בהם תסייע בהמשך פיתוח המאגרים, על כלל התועלות הגדולות הגלומות בכך למדינה כמפורט לעיל.
23. יש לזכור כי בשלושת נושאים מוגדרים אלה קיימים גם סייגים רבים ליציבות ואין מדובר בהקפאת הרגולציה בתחום.
- יתרה מזאת. במסגרת מתווה הגז, ובעקבות השימוע הציבורי שנערך, קבעה ממשלת ישראל "אבני דרך" משמעותיות ביותר בפרק היציבות הרגולטורית – האחת בסוף שנת 2017 והשנייה בעוד כחמש שנים. "אבני דרך" אלו נועדו לוודא כי שדה "לוויתן" אכן יפותח בהקדם, תוך השקעת מיליארדי דולרים על-ידי בעלי החזקות, באופן שמבטיח למדינה מעקב על כך שאכן מתקבלת תמורה ראויה ליציבות שניתנה במתווה.

24. היציבות הרגולטורית משרתת אפוא את האינטרסים של המדינה בקידום המתווה. כפי שהסברתי לעיל, קידומו המהיר של המתווה נחוץ וחיוני מטעמים של שיקולי ביטחון ויחסי החוץ של המדינה. בנוסף, היציבות הרגולטורית משרתת אינטרסים נוספים החיוניים לפיתוח משק הגז הטבעי, ובכללם האפשרות לגייס משקיעים נוספים למשק הגז הטבעי בישראל ולשמש מנוע צמיחה למשק כולו. ממשלת ישראל בראשותי מעוניינת ליצור תנאים אשר יאפשרו השקעות רחבות היקף במשק הגז הטבעי בישראל, ולדעתי מתווה הגז, שנדבך מרכזי בו הוא נושא היציבות הרגולטורית, יסייעו לקידום ההשקעות בישראל.

25. אבקש להדגיש, כי החלטת הממשלה ליתן הבטחה מינהלית בדבר יציבות רגולטורית אינה מהלך שגרתי. יחד עם זאת, בשים לב לאיזון בין מכלול השיקולים המיוחדים והחריגים הקיימים בעניין דנו, כפי שפורטו לעיל, ובהם: שיקולים חיוניים בתחום החוץ והביטחון, כמו-גם שיקולים כלכליים ומשקיים מרחיקי לכת; בהינתן שהיציבות הרגולטורית ניתנה כהבטחה מינהלית בשלושה תחומים בלבד, שבהם ממילא כבר נערכו בשנים האחרונות שינויים דרמטיים, כך שהצפי לעריכת שינויים נוספים בהם הוא נמוך מאד מלכתחילה; ובשים לב להשקעות העתק הנדרשות לאורך מספר שנים לשם פיתוח שדה "לוויתן" והרחבת פיתוח שדה "תמר"; באה הממשלה בראשותי לכלל החלטה כי אין מניעה מהכללת הסדר זה במתווה הגז הטבעי.

26. סיכומם של דברים, אני סבור שללא המתווה, על כל מרכיביו העיקריים, יגרם נזק של ממש לביטחון המדינה ולכלכלתה, ויחמצו הזדמנויות משמעותיות בתחום יחסי החוץ שלה. מבחינתו אין מתווה ריאלי אחר.

27. זה שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.



בנימין נתניהו

אישור

אני הח"מ, שלומית ברנע פרגו, עו"ד, מאשר/ת בזה כי ביום 08.02.16 הופעתי בפני ראש הממשלה ושר הכלכלה, מר בנימין נתניהו, המוכר לי אישית, ולאחר שהזהרתיו כי עליו לומר את האמת, ושאם לא יעשה כן יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, חתם בפני על תצהירו.

שלומית ברנע פרגו, עו"ד
משרד ראש הממשלה
היועצת המשפטית
 שלומית ברנע פרגו, עו"ד