

לכבוד

ד"ר אביחי מנדלבלית

היועץ המשפטי לממשלה

משרד המשפטים

ד"ר מנדלבלית הנכבד,

### הנדון: דרישה לבחינת עסקת דלק-מובאדלה ולהצבת תנאים לאישורה

בשם ארגון לובי 99, הלובי של הציבור, אנו פונים אליך בעקבות מזכר ההבנות שנחתם בין קבוצת דלק לחברת מובאדלה, בבעלות ממשלת אבו דאבי, שעיקרו העברת הזכויות של קבוצת דלק במאגר תמר לידי חברת מובאדלה. מדובר בעסקה בה מועברות החזקות משמעותיות בתשתיות לאומיות חיוניות לידי גורם ממשלתי זר, השפעתה האפשרית של עסקה זו על הכלכלה והבטחון של ישראל מחייבת את בחינתה על ידי הוועדה המייעצת לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות, וכן את התנייתה בתנאים שיבטיחו את השמירה על האינטרסים של הציבור ותפקודו של המשק.

1. על פי דיווח של חברת דלק קידוחים – שותפות מוגבלת (להלן: "דלק"), ביום 26 באפריל 2021 חתמה דלק על מזכר הבנות לא מחייב (להלן: "מזכר ההבנות") עם חברת Mubadala Petroleum, חברה מקבוצת Mubadala Investment Company PJSC שהיא חברה בבעלות ממשלת אבו דאבי (להלן: "חברת מובאדלה"), בקשר עם מכירת זכויותיה של דלק בפרויקט תמר.<sup>1</sup>
2. במסגרת ההסכם תעביר דלק לחברת מובאדלה את הזכויות, בשיעור של 22%, בכל אחת מהחזקות תמר ודלית, וזכויות בהסכם התפעול המשותף החל על החזקות אלו וכן זכויות בהסכמי הגז של תמר ובהסכמים נלווים בין השותפים בהחזקות אלו (להלן: "עסקת דלק-מובאדלה").<sup>2</sup>
3. לפי דברי מנכ"ל דלק, בכנס משקיעים שהתקיים לאחר החתימה על מזכר ההבנות, נראה כי עסקת דלק-מובאדלה צפויה להתקדם ללא קשיים רגולטוריים. על פי דיווחי התקשורת כל שנותר לאישור העסקה הוא אישור משרד האנרגיה. אלא שאותם דיווחים גם מציינים כי העסקה כלל לא נבחנה על ידי שלל הגורמים הרלוונטיים לאישור עסקאות מסוג זה, ביניהם גורמים ביטחוניים וכלכליים.<sup>3</sup>
4. לאור ייחודיותה של עסקת דלק-מובאדלה וכן השלכותיה מרחיקות הלכת על שוק הגז בישראל ועל המשק בכלל, יש לדרוש מהוועדה המייעצת לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות, שהוקמה

<sup>1</sup> ראה דיווח באתר מא"יה: <https://maya.tase.co.il/reports/details/1366044>

<sup>2</sup> שם.

<sup>3</sup> ראה למשל דיווחים בעיתון דה מרקר לפיהם גורמים ביטחוניים כלל לא ידעו על גיבוש ההסכם:

<https://www.themarker.com/markets/premium-1.9747883>; גורם ביטחוני: למדנו מהתקשורת על עסקת הגז עם אבו-

דאבי - אנרגיה ותשתיות TheMarker - וכן דיווחים על התבטאויותיו של שר האנרגיה, יובל שטייניץ, המביע את שביעות רצונו

מההסכם: <https://www.bizportal.co.il/gazandoil/news/article/791729>;

<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001368741>

בהחלטה ב/372 על ידי הקבינט המדיני-לאומי (להלן: הוועדה המייעצת)<sup>4</sup>, לפנות למשרד האנרגיה בבקשה שיפנה לקבלת התייחסות הוועדה המייעצת טרם מתן אישור לעסקת דלק-מובאדלה. נוסף על כך יש לוודא שאישור העסקה ילווה בתנאים שיבטיחו את ההגנה על האינטרסים של הציבור, והכל כפי שיפורט להלן:

**סיכונים במכירת חברה שלה החזקות משמעותיות בתשתית לאומית חיונית לגורמים זרים**

5. עסקת דלק-מובאדלה היא עסקה להעברת זכויות משמעותיות בתשתית לאומית חיונית בתחום הגז הטבעי. מדובר בחזקה להפקה של גז טבעי, תחום שהוגדר על ידי המשרד לעניינים אסטרטגיים כתשתית בעלת רגישות לאומית גבוהה.<sup>5</sup> למעשה, מדובר בהעברת חמישית מהשליטה במאגר גז חיוני לידי ממשלה זרה שעד לאחרונה הוגדרה כמדינת אויב.
6. עסקה כאמור מעלה קשיים וחששות רבים, הן בתחום המדיני בטחוני והן בתחום הכלכלי תחרותי, עליהם יש לתת את הדעת טרם אישורה.
7. פגיעה בשיקול הדעת המנהלי, ביחס לאסדרת שוק הגז, בעקבות שיקולים מדיניים-ביטחוניים. העברת החזקות משמעותיות בשותפות הגז תמר לחברה בבעלות ממשלתית זרה עלולה לייצר מגבלות של ממש על ההתנהלות של שלל גורמים מנהליים בבואם לאכוף את ההוראות החלות על שוק הגז או לשנות אותן.
8. כך למשל, שינוי אסדרת התחום באופן שיש בו כדי לפגוע ברווחיות החברה הזרה עלול להוביל להליכי בורות בין מדינתיים שיכבידו על המדינה הן מבחינה כלכלית והן מבחינה דיפלומטית. **משמעות הדבר היא שהרגולטור, בבואו להסדיר את שוק הגז, עלול לשקול שיקולים מדיניים ביטחוניים שאינם מתיישבים עם האינטרסים הכלכליים שעליהם הוא אמון.**
9. בהקשר זה חשוב להתייחס לכך שבימים אלו מגבשת הממונה על התחרות צו מוסכם, בעקבות חשש להפרות של חוק התחרות מצד חברת נובל אנרגי. להחלטת בית המשפט בעניין זה עשויות להיות השלכות משמעותיות על התחרות בשוק הגז, למשל דרך קביעת הוראות שמטרתן הוזלת עלויות הגז לצרכן. החלטה מסוג זה עשויה לכלול פגיעה ברווחים של השותפות ממכירת גז. לכניסתה של חברת מובאדלה לשוק הגז עלול להיות אפקט מצנן על רשות התחרות ועל בית המשפט, ובכך, בין היתר, עלולה כניסתה למנוע את הפחתת תעריף החשמל לציבור.
10. בנוסף אישור עסקת דלק-מובאדלה מחייב בחינת היבטים של מיסוי חברה ממשלתית זרה. ב-29 בינואר פורסם כי שר האוצר חתם על אמנת מס עם שר האוצר של איחוד האמירויות, אולם עד כה טרם פורסמה האמנה באתר משרד האוצר. יש לוודא כי האמנה תחול בעסקה הנוכחית.
11. היבט נוסף שיש להתייחס אליו הוא ההיבט הסביבתי. כך למשל נשאלת השאלה מה מידת האחרייות של חברת מובאדלה על נזקים סביבתיים שעלולים להיגרם כתוצאה מפעולתו של מאגר תמר, ומה היכולת של הרשויות בישראל לפעול לפיצויים, לדוגמא במקרה של דליפה ימית.

<sup>4</sup> החלטה מספר ב/372 של ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני ביטחוני) מיום 30.10.2019, להלן קישור לפרסום החלטה באתר הממשלה: [https://www.gov.il/he/departments/policies/dec372\\_2019](https://www.gov.il/he/departments/policies/dec372_2019)

<sup>5</sup> <https://www.themarket.com/dynamo/premium-1.9554996>

12. כמובן שלצד כלל הסיכונים שתוארו לעיל, סוגיה זו מציפה גם שאלות כבדות משקל בתחום המדיני בטחוני, אלא שאין זה תחום מומחיותינו ולפיכך רק נדגיש את חשיבות ההיוועצות עם גורמי בטחון בכירים טרם אישור העסקה.

### הליך אישור עסקאות בדבר רכישת תשתיות חיוניות בידי גורמים זרים

13. ביום 23.1.2020 פורסמה על ידי אגף הכלכלן הראשי החלטה ב/372 של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) בה הוחלט על הקמת הוועדה המייעצת לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות.<sup>6</sup> תפקידה של הוועדה המייעצת, בראשות משרד האוצר ובהשתתפות נציגים בכירים מהמטה לביטחון לאומי וממשרד הביטחון, הוא לבחון את העסקה עם הגורם הזר, תוך קיום דיונים עם נציגים מטעם המועצה הלאומית לכלכלה; גורמי בטחון; משרד הכלכלה והתעשייה; משרד האוצר ועוד. לאחר בדיקה מקיפה זו הועדה מעבירה את מסקנותיה לרגולטור הרלוונטי שאישורו נדרש לביצוע העסקה ושבעקבות פנייתו התכנסה.

14. לפי פרסום זה, הוועדה המייעצת קמה נוכח הצורך בחיזוק המנגנונים המדינתיים לבחינה וסינון של השקעות זרות תוך התייחסות להיבטי הביטחון הלאומי הנוגעים לאישור ההשקעה הזרה, ומתוך ההכרה בהשלכות הרחבתיות שעלולות להיות להשקעות אלו על המשק הישראלי.

15. סעיף 2ב להחלטה על הקמת הוועדה המייעצת קובע כי במקרים חריגים, ובהסכמת חבריה, תוכל הוועדה "לפנות לרגולטורים בבקשה שתעשה על-ידם פניה לוועדה לצורך קבלת התייחסותה ביחס למתן אישור להשקעה זרה".

16. אין חולק כי עסקת דלק-מובאדלה נופלת תחת אותם "מקרים חריגים" בהם על הוועדה לפנות לרגולטור, בענייננו משרד האנרגיה, ולבקש ממנו לפנות לוועדה לצורך כינוסה ובחינתה את שלל ההשלכות של עסקה זו.

17. חיזוק נוסף לצורך בבחינה בין משרדית של עסקאות מסוגה של עסקת דלק-מובאדלה ניתן למצוא בחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975. חוק זה קובע מגבלות על העברה או רכישה של שליטה בחברה העוסקת בתחומים המוגדרים כאינטרסים חיוניים של המדינה. החוק קובע שעסקה כאמור צריכה לקבל אישור בכתב ומראש על ידי שר האוצר והשרים הרלוונטיים. כחלק ממתן האישור יכולים השרים לקבוע מגבלות, תנאים והוראות שיחולו על עסקת הרכישה ויגנו על האינטרסים החיוניים של המדינה.<sup>7</sup>

18. לאחרונה אף פורסם על ידי המשרד לעניינים אסטרטגיים מסמך ובו הצעה למודל, לפיו עסקאות עם גורמים זרים יחויבו לקבל אישור מוועדה שתורכב מנציגי משרד הכלכלה, רשות התחרות, משרד הבטחון השב"כ וגורמים רלוונטיים נוספים.<sup>8</sup> לפי מודל זה הוועדה תערוך בחינה של מידת הסיכון שיש באישור ההשקעה הזרה, ביחס לאינטרסים הלאומיים החיוניים ולאחר מכן תציב מגבלות או תנאים בהתאם למידת הרגישות שהוגדרה לתשתית החיונית. בהקשר זה נציין שהפקת גז טבעי, שהיא עיקר עסקת דלק-מובאדלה, הוגדרה על ידי המשרד לעניינים אסטרטגיים כתשתיות ברמת רגישות גבוהה.

<sup>6</sup> ראה פרסום החלטה על ידי אגף הכלכלן הראשי: <https://www.gov.il/he/departments/policies/foreign-investment-board>

<sup>7</sup> סעיפים 59 עד 59 לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975.

<sup>8</sup> עוד על המסמך המנחה ניתן לקרוב בכתבה בדה-מרקר: <https://www.themarket.com/dynamo/premium-1.9554996>

19. לאור כל האמור לעיל אין זה מספיק לקבל את אישורו של שר האנרגיה בהמלצת מועצת הנפט, בהרכבה הנוכחי, אלא יש לערוך דיונים באישור העסקה במסגרת הוועדה המייעצת, שיכללו בין היתר את משרד האוצר, רשות התחרות וגורמי הבטחון הרלוונטיים.

**התניית העסקה בתנאים שיבטיחו את השמירה על האינטרס הציבורי ועל התנהלותו התקינה של שוק הגז**

20. ביום 28 בדצמבר 2020 פורסמו על ידי משרד האנרגיה "הנחיות לעניין סעיף 76 לחוק הנפט בעניין העברה ושעבוד של זכויות נפט וטובות הנאה בזכויות נפט" (להלן: "ההנחיות").<sup>9</sup>

21. סעיף 4 להנחיות קובע שלממונה על הנפט במשרד האנרגיה יש הסמכות, לאחר התייעצות עם מועצת הנפט, "ליתן אישור להעברה, בכפוף להוראות לפי החוק והנחיות אלה, ולהתנותו בכל תנאי שיראה לנכון, או לדחות את הבקשה".

22. לאור החששות כבדי המשקל שתוארו לעיל יש לדרוש מהממונה להתנות את אישור העסקה בכך שחברת מובאדלה תצהיר שהיא מודעת לנסיבות הרגולטוריות הקיימות בשוק הגז במועד ביצוע העסקה, לרבות הליכי הצו המוסכם שהוזכרו לעיל, וכן שהיא מתחייבת לכבד ולקיים כל החלטה רגולטורית שתתקבל בעניין מאגר תמר הן בהקשר הצו המוסכם והן בהקשרים עתידיים.

23. למותר לציין שבעניין עסקת דלק-מובאדלה מתקיימות נסיבות מיוחדות, שייתכן ומהוות בסיס לדחיית העסקה לאור סעיף 15ב להנחיות, שכן מדובר בעסקה שמעוררת שאלות מהותיות בתחומים של בטחון הציבור, בטחון המדינה, יחסי חוץ ועוד, שהנעבר בה הוא תאגיד שמדינת חוץ שולטת בו. עמדתנו אינה שיש לדחות את העסקה אלא שיש להציב תנאים לאישורה שבין היתר יבטיחו את השמירה על האינטרסים של הציבור ועל כוחם של הרגולטורים בקידום שוק גז תחרותי.

24. לובי 99 כארגון המשרת תכלית ציבורית, ופועל מזה שנים בתחום הגז הטבעי, מצפה כי בחינת העסקה תתבצע תוך שימוע ציבורי ובשיתוף החברה האזרחית, ומציעים את עצמנו להשתתף בהליך מעין זה. נודה על קבלת תשובתכם לפנייתנו זו, בטרם תקבענה עובדות בשטח.

בברכה,

שקד הרן

עו"ד לובי 99

מרב דוד

מרב דוד

סמנכ"לית לובי 99

העתק:

ח"כ בנימין גנץ – שר הבטחון

ח"כ יובל שטייניץ – שר האנרגיה

ח"כ אורנה ברביבאי – יו"ר ועדת חוץ ובטחון

עו"ד מיכל הלפרין – הממונה על התחרות

גיא סמט – הממונה על הנפט

<sup>9</sup> הנחיות לעניין סעיף 76 לחוק הנפט בעניין העברה ושעבוד של זכויות נפט וטובות הנאה בזכויות נפט, יג' בטבת התשפ"א  
[https://www.gov.il/he/Departments/General/oil\\_law\\_76](https://www.gov.il/he/Departments/General/oil_law_76) : 28.12.2020