

אישור הסכם לרכישת גז טבעי על-ידי חברת החשמל לישראל בע"מ בהתאם לסעיף
11(א)(9) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 - תיקון החלטת ממשלה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, לתקן את החלטת הממשלה מספר 4969 מיום 25.7.2012 בעניין אישור הסכם לרכישת גז טבעי על-ידי חברת החשמל בע"מ בהתאם לסעיף 11(א)(9) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, כך שבמקום האמור בסעיף (א) יבוא:

"א. ההסכם הוא עד ליום 31 בדצמבר 2030 או עד לסיום הכמות התפעולית הרב שנתית, כמשמעותה בתיקון להסכם מיום 24.1.2022, אשר החברה התחייבה לרכוש מהמוכרות, לפי המאוחר מביניהם."

דברי הסבר

רקע

במרץ 2012 התקשרה חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן: "חברת החשמל" או "החברה") עם שותפות תמר בחוזה ארוך טווח לאספקה ורכישה של גז טבעי ממאגר תמר (להלן: "הסכם תמר"), שהזרמתו החלה באפריל 2013. ביום 25.7.2012 אישרה הממשלה לפי סעיף 11(א)(9) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 התחייבויות מסויימות שנטלה על עצמה חברת החשמל במסגרת הסכם תמר שעיקרן נוגעות לתקופת ההסכם ומגבלת ההסבה הנכללת בגוף ההסכם.

במסגרת ההסכם שותפות תמר התחייבו לספק לחברת החשמל גז טבעי לתקופה של 15 שנים, החל מיולי 2013 ועד ליולי 2028, כשלחברת החשמל ניתנה אופציה להאריך את ההסכם בשנתיים נוספות (עד ליולי 2030) לצורך ניצול הכמות החוזית (Total Contract Quantity - TCQ). מנגד, חברת החשמל התחייבה לרכוש מדי שנה כמות גז בהיקף מינימלי במסגרת מנגנון ("TOP" (Take or Pay)) ("הכמות המינימלית"). כמו כן כלל ההסכם אופציות להגדלת כמות ה-TOP עד ל-BCM5 בשנה, אשר מומשו באופן חלקי, ומועד מימושן חלקי.

בהסכם נקבעו שני מועדים שבהם כל צד יהיה רשאי לבקש את התאמת המחיר החוזי. במועד ההתאמה הראשון, 1.7.2021, ההתאמה המרבית למחיר תהיה בשיעור של עד 25% תוספת או הפחתה, ובמועד ההתאמה השני, 1.7.2024, בשיעור של עד 10% תוספת או הפחתה.

עדכון ההסכם

על רקע מועד התאמת המחיר הראשון, התקיים בין הצדדים משא ומתן, אשר הבשיל לכדי הסכמות עקרוניות, שעוגנו בחתימת מזכר הבנות. לאחר מכן ניהלו הצדדים משא ומתן על ההסכם המפורט, וביום 24.1.2022 נחתם תיקון להסכם לאספקת ולרכישת גז טבעי בין שותפי מאגר תמר לבין חברת החשמל, אשר יחול רטרואקטיבית מיום 1.7.21.

עיקר ההסכמות שהושגו במסגרת עדכון ההסכם הן כדלקמן:

- מחיר הבסיס עבור הכמות המינימלית (בניכוי יתרות Carry Forward) יופחת בשיעור אשר גבוה במספר אחוזים מהשיעור המקסימלי הקבוע בהסכם (25%).
- מנגנון ההצמדה שנקבע בהסכם תמר ימשיך לחול ביחס לכמות המינימלית, אך נקבעה לו "תקרה" שתספק הגנה של עד 1.5% כאשר מדד ה-CPI עולה אל מעבר ל-2.25% ועד 3.75%.
- מועד ההתאמה השני נדחה בחצי שנה, כך שיחול ביום 31.12.2024, תוך שמירת ערכי העדכון האפשריים (10% +/-) בהתאם להסכם המקורי.
- על יתרת כמות ה-TOP, תתווסף כמות תפעולית כוללת של BCM 16, הכוללת כמות תפעולית מינימלית שנתית ויומית משתנה, שחברת החשמל תהיה מחויבת לרכוש מתמר רק ככל שהיא תזדקק לה;
- עבור גז שהחברה תרכוש מתמר מעבר לכמות TOP (בניכוי Carry Forward), עד לתקרה

יומית שנקבעה בהסכם, המחיר יהיה נמוך במעט מ-4 דולר ל-Mmbtu, ללא הצמדה (להלן: "המחיר לכמות התפעולית"). כמו כן נקבע מועד התאמה למחיר לכמות התפעולית, שיחול ביום 30.6.2028, עם ערכי עדכון (+10%/).

- תקופת ההסכם תוארך עד לסוף שנת 2030, או עד לצריכת הכמות התפעולית הרב שנתית, המאוחר מביניהם;
- תישמר התחייבות מאגר תמר לספק לחברת החשמל כמות יומית מינימלית כפי שנקבע בהסכם, באופן המאפשר לחח"י רציפות תפקודית.
- לחברה יתאפשר למכור בשוק המשני כמויות תפעוליות שלא נזדקקה להן מהשנה העוקבת (הן בכל שנה והן בתום תקופת ההסכם).

ההתחייבויות הכוללות הגבלה על הממשלה

לאור הארכת תקופת ההסכם במסגרת עדכון ההסכם בתקופה של לפחות שנתיים וחצי, שהיא תקופה של כחצי שנה מעבר לתקופת האופציה שנקבעה באישור הממשלה, ולאור המנגנון המאפשר את הימשכות ההסכם מעבר לתקופה האמורה עד תום צריכת הכמות התפעולית הרב שנתית, מתבקש, למען הזהירות, אישור ממשלה להארכת תוקף ההסכם, על ההגבלות הכלולות בו, בהתאם לסעיף 11(א)(9).

למען הסר ספק, בתקופת ההארכה של שנתיים וחצי לא יחול מנגנון ה-TOP.

יובהר כי חברת החשמל תידרש לשלם בגין הכמות התפעולית רק ככל ותזדקק לה לצורך הפעלת יחידות הייצור שלה (בשונה מהתחייבותה של החברה כלפי שותפויות תמר בהסכם המקורי שהייתה במנגנון של Take or Pay, אשר חייב את החברה לרכוש את הגז, אף אם לא נזקקה לו). בשים לב לתחזיות חברת נגה שהוצגו הן לחברה והן לגורמי הממשלה המבוססות על היקף יחידות הייצור שבידי חברת החשמל כיום ובהתאם ליישום הרפורמה, החברה צפויה להזדקק לכמות גדולה אף יותר מהכמות הנוספת במהלך תקופת ההסכם.

בנוסף, ככל והתחזיות לא יתממשו במלואן לחח"י שמורה האפשרות למכור את עודפי הגז בשוק המשני בכפוף לקבלת אישורים לפי כל דין. מנגנון זה, מאפשר ניצול של יתרת הכמות אותה חח"י תבקש לנצל.

כמו כן, יצוין כי הכמות הנוספת גולמה בהסכם המקורי בדמות אופציות הניתנות למימוש של הגדלת כמות ה-TOP, אופציות שלא מומשו במלואן במועד הרלבנטי לפי ההסכם. לכן, למעשה, מעבר לכמות הנוספת כעת, אין בכמות לכשעצמה כדי להגביל את הממשלה בהתאם לסעיף 11(א)(9) מעבר להגבלה, ככל שהיתה, שאושרה בעבר בממשלה. כאמור, לאור התחזיות כפי שפורטו לעיל, לא נראה כי הארכת ההסכם מהווה מגבלה אפקטיבית על הממשלה.

עם זאת, מאחר שההתחייבויות בהסכם המקורי אושרו בהחלטת הממשלה, נבקש, למען הזהירות, את אישור הממשלה גם להארכת תוקפן כאמור לעיל.

כדאיות כלכלית

כאמור בסעיפים 30-31 להחלטת רשות החשמל 63203 מיום 18 במאי 2022 שעניינה תיקון הסכם רכש הגז של חברת חשמל ממאגר תמר:

"... ידוע בוודאות שעבור החודשים שחלפו ממועד פתיחת ההסכם (30.6.2021) המחירים האלטרנטיביים היו גבוהים בהרבה מהמחיר לכמות הנוספת, ולפיכך נוצר כבר כעת חסכון ודאי לצרכני משק החשמל.... כמו כן, מכיוון שאין כיום במשק הגז המקומי עודפי גז, עסקאות מסוג SPOT מבוצעות כיום במחירי יצוא הגבוהים בהרבה מהמחיר לכמות הנוספת. בנוסף, נוכח המחסור בגז טבעי בשוק העולמי סביר להניח כי גם אם בעתיד הקרוב המחירים בעסקאות SPOT יהיו נמוכים ממחירי היצוא הם עדיין ימשיכו להיות גבוהים ממחיר הכמות הנוספת. על כן צפוי שהתיקון להסכם ימשיך לייצר חסכון לצרכני משק החשמל גם בשנים הקרובות."

אם כן, ממועד החתימה על ההסכם המובא כעת לאישור התקיימו שינויים בשוק העולמי, אשר אך העלו את הכדאיות של החתימה על ההסכם, ולפיכך קיימת חשיבות גבוהה באי עיכוב החתימה על ההסכם.

יצוין, כי ההחלטה דחופה למועד זה שכן החלטת הממשלה, ככל שנדרשת, היא תנאי מתלה בהסכם. המועד להתקיימות התנאים המתלים הוא 14.6.22.

דברי ההסבר מהווים חוות דעת רשות החברות הממשלתיות לפי סעיף 11(ב) לחוק החברות הממשלתיות.

תקציב

ביצוע ההחלטה אינו כרוך בהוצאה כספית כלשהי.

השפעת ההצעה על מצבת כח אדם

ביצוע ההחלטה אינו כרוך בשינוי מצבת כוח האדם.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

אין.

ההיבט המשפטי

לא נדרש ייזום חקיקה חדשה או תיקון חקיקה קיימת.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 4969 מיום 25.7.2012 - אישור הסכם לרכישת גז טבעי על-ידי חברת החשמל לישראל בע"מ בהתאם לסעיף 11(א)(9א) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975

הצעת חלופות

לא רלבנטי.

עמדת הייעוץ המשפטי של המשרדים יוזמי ההצעה

מצ"ב עמדות הייעוץ המשפטי של רשות החברות הממשלתיות ומשרד האנרגיה והמים על דעת משרד האוצר.

מוגש על ידי שר האוצר
ועל ידי שרת האנרגיה

י"א בסיון התשפ"ב
10 ביוני 2022

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטת ממשלה – אישור הסכם לרכישת גז טבעי על-ידי חברת החשמל לישראל בע"מ בהתאם לסעיף 11(א)(9) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 – תיקון החלטת ממשלה 4969 מיום 25.7.2012

נושא ההצעה והחלטה:

תיקון החלטת ממשלה מספר 4969 מיום 25.7.2012, אשר אישרה, בהתאם לסעיף 11(א)(9) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 ("החוק"), התחייבויות שנטלה על עצמה חברת החשמל לישראל בע"מ ("החברה") במסגרת הסכם תמר, אשר יש בהן כדי להגביל את הממשלה, וזאת בדרך של הארכת תקופת ההסכם עד ליום 31 בדצמבר 2030 או עד סיום הכמות התפעולית הרב שנתית, כמשמעותה בתיקון להסכם מיום 24.1.22, אשר חברת החשמל התחייבה לרכוש מהמוכרות, לפי המאוחר מביניהם.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

סעיף 11(א)(9) לחוק קובע כדלקמן:
"החלטות של חברה ממשלתית בעניינים אלה טעונות אישור הממשלה:

...

זכות שהעניקה חברה או התחייבות שנטלה על עצמה חברה אשר יכול שיהיה בה כדי להגביל, במישרין או בעקיפין, את הממשלה, בין בתפקידה השלטוני ובין במעמדה כבעלת מניות בחברה, לרבות בקשר עם ביצוע שינויים מבניים והפרטה, קידום התחרות והסדרת הענף שבו פועלת החברה; לענין זה, "זכות או התחייבות" – "לרבות זכות או התחייבות ולפיה מעשה או מחדל של הממשלה, שאינו בשליטת החברה, יקנה לצד שלישי סעדים ותרופות נגד החברה";

במסגרת החלטת ממשלה 4969 מיום 25.7.12 ("החלטת הממשלה") ניתן אישור ממשלה להתחייבויות שנטלה על עצמה החברה במסגרת הסכם תמר שיכול והיה בהם כדי להגביל את הממשלה, ואשר עיקרן הן תקופת ההסכם וההגבלות על הסבתו.

ביום 24.1.2022 נחתם תיקון להסכם תמר, אשר קבע, בין היתר, כי על יתרת כמות הגז אותה התחייבה החברה לרכוש מהמוכרות במנגנון Take or Pay תתווסף כמות תפעולית כוללת של 16 BCM, הכוללת כמות תפעולית מינימלית שנתית ויומית משתנה, שחברת החשמל תהיה מחויבת לרכוש רק מתמר ככל שהיא תזדקק לה. כמו כן נקבע, כי תקופת ההסכם תוארך עד לסוף שנת 2030, או עד לצריכת הכמות התפעולית הרב שנתית, המאוחר מביניהם.

עם הארכת ההסכם מוארכת תקופת תוקפן של ההתחייבויות שנטלה על עצמה הממשלה, המפורטות בהחלטת הממשלה.

כפי שצויין בדברי ההסבר, כבר בהסכם המקורי, שאושר על ידי הממשלה, ניתנה לחברה אופציה

בניין 23 המגדל, קומה 8, הגן הטכנולוגי מלחה, ירושלים 9695102
טל': 02-5421500, פקס: 02-5695362

להגדיל את כמות ה-BCM אותה התחייבה לרכוש משותפויות תמר ל- 5BCM בשנה. מימוש האופציה היה מוביל להתחייבות של החברה לרכוש כמות גז גדולה יותר מזו לה התחייבה החברה כעת. לא רק זאת אלא שהתחייבותה של החברה כלפי שותפויות תמר בהסכם המקורי היתה במנגנון של Take or Pay, אשר חייב את החברה לרכוש את הגז, אף אם לא נזקקה לו. וזאת בשונה מההתחייבות בהתאם לתיקון שהינה על בסיס צרכיה התפעוליים של החברה. לא נראה כי יש בהתחייבות על בסיס צרכיה התפעוליים של משום הגבלה של הממשלה. לכך יש להוסיף את האפשרות שניתנה לחברה לשווק את עודפי הגז בכפוף לקבלת אישורים לפי כל דין. לאור כל האמור לעיל לא נראה שיש בתיקון ההסכם בכדי להגביל את הממשלה, ובפרט לא נראה כי יש בו כדי להגביל את הממשלה מעבר להגבלות שאושרו בהחלטת הממשלה.

על אף האמור לעיל, למען הזהירות, מאחר שההתחייבויות שנטלה על עצמה חברת החשמל, ואשר יכול שהיה בהן כדי להגביל את הממשלה, אושרו במסגרת החלטת הממשלה, ומאחר שבעת מתבקשת הארכת תוקפו של ההסכם מעבר לתקופה הקבועה בהחלטת הממשלה, מתבקש תיקון החלטת הממשלה בהתאם.

לפי סעיף 11(ב) לחוק, הצעת החלטה לפי סעיף 11(א) לחוק, צריכה להיות מוגשת עם חוות דעת רשות החברות הממשלתיות. כמצוין בדברי ההסבר, דברי ההסבר מהווים חוות דעת כאמור.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של רשות החשמל הינה שאין מניעה משפטית לאשר את ההצעה.

עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים שהשרים העומדים בראשם מגישים את ההצעה

סגן היועץ המשפטי של משרד האנרגיה והיועצת המשפטית של רשות החברות הממשלתיות, על דעת היועץ המשפטי של משרד האוצר, אינם רואים מניעה משפטית בקבלת ההחלטה כמוצע.

רועי גולדשטיין	סגן בכיר ליועץ המשפטי במשרד האנרגיה	9 ביוני 2022	
שם	תפקיד	חתימה	תאריך
דלית זמיר	היועצת המשפטית של רשות החברות הממשלתיות	9 ביוני 2022	
שם	תפקיד	חתימה	תאריך

בניין 23 המגדל, קומה 8, הגן הטכנולוגי מלחה, ירושלים 9695102, טל': 02-5421500, פקס: 02-5695362



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 285/חכ של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) מיום 17.07.2012 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 25.07.2012 ומספרה הוא 4969(חכ/285).

4969(חכ/285). אישור הסכם לרכישת גז טבעי על-ידי חברת החשמל לישראל בע"מ בהתאם לסעיף 11(א)(9) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975

מ ח ל י ט י ם :

לאשר לפי הוראות סעיף 11(א)(9) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, את ההתחייבויות המפורטות להלן שנטלה על עצמה חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן – החברה), בהתאם להחלטות דירקטוריון החברה, לטובת המוכרות בהסכם תמר:

א. ההסכם הינו לתקופה של 15 שנים ממועד תחילת אספקת הגז או עד אספקת כמות ההסכם הכוללת, המוקדם מביניהם ("תקופת הסכם תמר"), עם אפשרות להארכת ההסכם לשנתיים נוספות.

ב. העברת זכויותיה והתחייבויותיה של החברה, על פי ההסכם, מוגבלת ומותנית בקיומם של מספר תנאים הקבועים בהסכם, לרבות במקרים של ארגון מחדש, פיצול, מיזוג, הפרטה או שינוי מבני (להלן: "מגבלת ההסבה"):

1. החברה מסכימה שהמחאת ההסכם לצד שלישי שהוא צד הקשור לה, לא תפטור אותה מחבוייתה לפי ההסכם.

2. החברה מסכימה שהמחאת ההסכם לצד שלישי, שאינו צד קשור מותנית בכך שהחברה תניח את דעת שותפי תמר והגופים שהלוו כספים לשותפי תמר, שלנעבר יש יכולת פיננסית וטכנית לבצע ההסכם. כמו כן, החברה מסכימה שהמוכרות יהיו רשאיות לדרוש מהנעבר ערבויות פיננסיות ובטוחות טכניות בקשר עם ההעברה וביצוע ההתחייבויות המועברות.

3. החברה מסכימה שהמחאת ההסכם לצד שלישי, שאינו צד קשור, עשויה להיות מותנית בכך ששותפי תמר ידרשו שיחד עם ההעברה תועבר לנעבר כמות מתאימה של מתקני ייצור מהחברה.

בנוסף, ההסכם כולל תנאים נוספים הקשורים בין היתר, במגבלת ההסבה:

1. החברה מתחייבת כי אי חידוש רישיון ייצור של החברה או הפעלת סמכותו של שר האנרגיה והמים, באישור הממשלה, כי החברה תרכוש גז טבעי מבעל חזקה אחר לא ייחשב כוח עליון הפוטר אותה מהתחייבויותיה בהסכם תמר.

2. החברה מתחייבת כי יישוב מחלוקות על פי ההסכם ייעשה, בתנאים מסוימים הקבועים בהסכם, בלונדון על ידי בית הדין לבוררות בינלאומית, התחייבות שיש בה כדי להגביל את המדינה בנוגע ליישום מגבלת ההסבה ובנוגע להפעלת סמכויותיה השלטוניות ככל שהסכם תמר כולל התחייבויות של החברה בנושאים הנוגעים להפעלת סמכויות אלו.

אין באישור כאמור, כדי ליצור כבילה או הטלת מגבלה כלשהי על הממשלה, או על רשות מרשויות המדינה בביצוע מדיניותן, לרבות בהתאם לתפקידן והפעלת סמכויותיהן בהתאם להוראות כל דין, ואין בו כדי להוות אישור כלשהו, ככל שהוא נדרש לפי כל דין אחר, או כדי להוות ויתור על חובות בהתאם לרישיונות או שטרי חזקה.

מבלי לגרוע מכלליות האמור בסעיף 2 ולמען הסר ספק, אין בהוראות ההסכם כדי לגרוע מסמכויות לפי חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002 וחוק הנפט, התשי"ב-1952.