

דיקלה לביא פישר
אביהו זפט
אסתר דדיאשוילי
דנה אדיב-צרלין
אהד פליפ
ארז ויזה
רועי ורהפטיג
יעל רובינשטיין
דקלה בהוס
מישל סוריסון-טראו
שלום הרשקוביץ
שימרת שגב
גדי וייסברגר
טניה נוו
גבריאלה סטריהן
שגיא רבינוביץ
דן זיו
יונתן בק
אלדד מלר
ורדית זיגלכאום
עודד מאירוביץ
זיו שקד
אושרת מור
ליטל גזיסף

אתי פרידמן-חרש
יססין רובין
נרית הניג
שי צדיק
אלינור רז-גור
סאיה תגר
תומר אזרחי
סל ברקסקי
זיו שוורץ
יעל שקלרש
ליהו לוסן-פנדל
רנית ולדמן
הדר ישראלי
ו פאל ליפסקו
עסית לזין
אלעד אופק
סירב בר-זיק
יצחק וסנשטיין
ורד רוזנבלום
מעין שניר
שירה גילת
שרית עבדיאן
אורי אבני
אבי מיר
יעל שמעון-מני

שגיא כץ
גלי פרידנהוף
הדר רז
עיינה נויסון
שלי אבני-גולברי
נויה כסלו
ליאת הלפרין
מיכל תמר
עסית דת
שמרית קניג
ארז צור
איתי טעוז
שרון קליין
קושקו ארז
חרות חסיד
ברק גליקמן
אביטל גוטסון
יואב חובב
שיר אור
רועי שטיינמץ
טלי שמאי
נועה דודזון
צחי פייס
איתי שאול
אורית הירשברנד

סרב שיבק
ליאת וולנובסקי-נויסון
שרי טריפון-גל
אילת לשם
מיכל ניסני
שי עדולם
ישראל מרקוביץ
בחיר סבן
עופר פריאל
שגיא המר
גל סנשה
מיה קסטרו
הלית שמחוני
הגר רובינשטיין
נחמי כצנלסון
סיון גרניס
יעל שטיין
אריאל הבלין
שגיב רון
אלעד נץ
מיכל סלע
בועז נויסון
ניצן סנדזור
עומרי שלה
דורון זיו-אב

יששכר פישר
אבי פישר
ראובן בכר
אסיר חן
אברהם וול
ד"ר גיל אוריון
ישראל פישר
רוננד להמן
עוז ניב
עטיר הרדוף-פה
סל אייל-בוגר
ירם בונן
רז ספר
תמר תורג'מן-קדם
ענת שביט
מיכל פקטור
מיסל בן-בסט
נסלי ששען-זכאי
צפירי נגיב
מירי קסח-גולדשטיין
גלעד ונקלר
טליה סולומון
אורית סלכא
עודד רביבו
יוסי ויינשטוק

25 באוגוסט 2010

<p>לכבוד ד"ר אודי ניסן הממונה על התקציבים</p>	<p>לכבוד מר יהודה נסרדישי מנהל רשות המיסים</p>	<p>לכבוד פרופ' איתן ששינסקי יושב ראש</p>
<p>הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז טבעי בישראל במשרד האוצר</p>	<p>הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז טבעי בישראל במשרד האוצר</p>	<p>הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז טבעי בישראל במשרד האוצר</p>
<p>לכבוד מר שאול צמח מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות</p>	<p>לכבוד מר שאול צמח מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות</p>	<p>לכבוד פרופ' יוגין קנדל ראש המועצה הלאומית לכלכלה</p>
<p>הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז טבעי בישראל במשרד האוצר</p>	<p>הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז טבעי בישראל במשרד האוצר</p>	<p>הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז טבעי בישראל במשרד האוצר</p>

שלום רב,

הנדון: שינוי המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז טבעי בישראל

בשם מרשתנו, רציו חיפושי נפט (1992) שותפות מוגבלת ("רציו"), ובהמשך לפנייה שפרסמה הוועדה הנכבדה לקבלת עמדות בנוגע לגיבוש המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז טבעי (ביחד "נפט") בישראל, הרינו מתכבדים להציג בפניכם את עמדתה של רציו, כדלקמן:

1. בפתח הדברים נציין, כי נוכח ההשפעות כבדות המשקל העלולות להיות לשינוי המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט בישראל על רציו ועל פעילותה, **מבקשת רציו להציג את עמדתה**

בעל-פה בפני הוועדה הנכבדה לפני שהוועדה הנכבדה תגבש את המלצותיה.

2. כמו כן, מבקשת רציו להבהיר כי נוכח מורכבות הסוגיה שבנדון, פרק הזמן הקצר שניתן לגורמים העוסקים בתחום הנפט להצגת עמדותיהם בנושא הנו בלתי סביר.
3. בין היתר נדגיש, כי על מנת ליתן עמדה עניינית בנושא שבנדון מתחייבת בחינה מעמיקה מצד אנשי מקצוע, לרבות מתחום הכלכלה, של עצם הצורך בשינוי המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט, וכן של ההשלכות העלולות להיות לשינוי כאמור, לרבות על הגורמים העוסקים בתחום (מקומיים ובינלאומיים) ועל שוק הנפט בישראל בכללותו.
4. דא עקא, שלוחות הזמנים הקצרים שנקצבו למתן עמדות בנושא לא אפשרו לרציו לקבל את חוות הדעת הנדרשות, ובפרט חוות דעת כלכליות, קודם למועד שקצבה הוועדה הנכבדה, ובכך נפגעה זכותה של רציו לתת התייחסות מקיפה ומושכלת לסוגיה.
5. לא זו בלבד, אלא שחרף פניות שנעשו מצד גורמים שונים בתחום הנפט, עד למועד זה לא פרסמה הוועדה הנכבדה את המסמכים והמידע העומדים בפניה לצורך גיבוש עמדותיה. בהקשר זה יוזכר, כי נוכח סירוב הוועדה הנכבדה למסור את המידע והמסמכים העומדים בפניה, ביום 16 באוגוסט 2010 אף הגישה רציו (ביחד עם גורמים נוספים המעורבים בתחום הנפט) עתירה מנהלית בנושא כנגד משרד האוצר, משרד התשתיות הלאומיות, משרד המשפטים, רשות המיסים והוועדה הנכבדה, עתירה אשר עודנה תלויה ועומדת. ברי, אפוא, כי גם באי-מסירת המידע והמסמכים האמורים יש כדי לפגוע בזכות הטיעון המוקנית לרציו על פי דין.
6. יחד עם זאת, ומבלי לגרוע מהאמור לעיל, בשל חשיבות הסוגיה, להלן נביא בתמצית את התייחסותה העקרונית של רציו לעניין עצם ביצוע שינויים בהיבטים הפיסקאליים של זכויות נפט שהוענקו לרציו בעבר. כבר בפתח הדברים יודגש, כי עמדתה של רציו הנה כי **כל שינוי בהיבטים הפיסקאליים של זכויות שהוענקו לרציו בנכסי נפט בעבר יהא בלתי חוקי ובטל מעיקרו**; כפי שיפורט להלן.
7. עם זאת, נבקש להבהיר כי נוכח האמור לעיל, וכן נוכח העובדה שהוועדה הנכבדה מצויה בעיצומו של הליך גיבוש עמדותיה, הרי שההתייחסות שלהלן הנה חלקית בלבד, וכי רציו שומרת על זכותה להשלים את עמדתה בנדון בהמשך, הן לאחר קבלת כל חוות הדעת הנחוצות לה ומלוא המידע והמסמכים העומדים בפני הוועדה הנכבדה, כנדרש על פי דין, והן לאחר גיבוש המלצות הוועדה הנכבדה.

א. תשתית נורמטיבית ועובדתית

8. כידוע, המסגרת הנורמטיבית החלה על חיפוי נפט ועל הפקתו קבועה בחוק הנפט, התשי"ב - 1952 ("חוק הנפט") והתקנות שהותקנו מכוחו. בתמצית נציין, כי בהתאם לחוק הנפט, הזכויות שניתן להעניק בנכסי נפט הם היתר מוקדם, זכות קדימה, רישיון וחזקה.
9. זכויותיה של רציו בנכסי נפט נכון למועד זה הן כדלקמן ("זכויות הנפט הקיימות"):
 - 9.1. חזקה: רציו מחזיקה ב- 12.3077% מחזקה בנכס הידוע בשם "מד יבנה".
 - 9.2. רישיונות: רציו מחזיקה ב- 25% מרישיון בנכס הידוע בשם "שרית"; 15% מרישיון בנכס הידוע בשם "רחל"; 15% מרישיון בנכס הידוע בשם "עמית"; 15% מרישיון בנכס הידוע בשם "חנה"; 15% מרישיון בנכס הידוע בשם "דוד"; ו- 15% מרישיון בנכס הידוע בשם "ערן".

9.3. היתר מוקדם עם זכות קדימה: רציו מחזיקה ב- 90% מהיתר מוקדם עם זכות קדימה בנכס הידוע בשם "גל".

10. על פי המצב החוקי כיום, וככל הנראה מטעמים היסטוריים, חזקות, רישיונות והיתרים מוקדמים (לרבות עם זכות קדימה) הניתנים בנכסי נפט בישראל מוסדרים במתכונת בלתי שגרתית, באופן שכל מערך ההסכמות, הזכויות והחובות המוענקות מכוחם מוגדרות על דרך של הפניה להוראות חקיקה ראשית וחקיקת משנה, למעט הוראות בודדות לעניין היקף ההוצאות שבעל הזכויות נדרש להוציא בנסיבות הנכס הספציפי, המפורטות באופן מפורש.

11. בהתאם לכך, עם הענקת זכויות הנפט הקיימות לרציו, הוקנו לרציו באופן אינהרנטי, בין היתר, גם הזכויות הבאות:

11.1. החזקה בנכס "מד יבנה" הקנתה לרציו זכות ייחודית לחפש ולהפיק נפט בשטח החזקה למשך כל ימי תקפה של החזקה (סעיף 25 לחוק הנפט). זכות החזקה האמורה, טומנת בחובה גם את הזכות למלוא ההכנסות הנובעות מהפקת הנפט בשטח החזקה, בניכוי: (א) תמלוגים למדינה בסך הגבוה מבין שמינית מכמות הנפט שהופקה משטח החזקה ונוצלה (למעט הנפט שנוצל בהפעלת שטח החזקה) וסכום תמלוגים מינימאליים הקבועים בחוק; ו- (ב) אגרה בסכום שנקבע בתקנות הנפט, התשי"ג - 1953 ("תקנות הנפט") (סעיף 32 לחוק הנפט).

11.2. הרישיונות בנכסי "שרית", "רחל", "עמית", "חנה", "דוד" ו-"ערן", העניקו לרציו את הזכויות הבאות: (1) זכות לחפש נפט בשטח הרישוי; (2) זכות לערוך פעולות חיפוש מחוץ לשטח הרישוי בנסיבות מסוימות; (3) זכות ייחודית לקדוח קדיחות ניסיון וקדיחות פיתוח בשטח הרישוי ולהפיק ממנו נפט; וכן (4) זכות לקבל חזקה, המקנה את הזכויות המפורטות לעיל, לאחר מציאת תגלית בשטחי הרישוי (סעיף 13 לחוק הנפט). זכויות אלו כרוכות בתשלום אגרה בסכום שנקבע בתקנות הנפט (סעיף 19 לחוק הנפט).

11.3. ההיתר המוקדם עם זכות הקדימה בנכס "גל" הקנה לרציו את הזכות לערוך בדיקות מוקדמות כדי לעמוד על הסיכויים לגילוי נפט, למעט קדיחות ניסיון, בשטח ההיתר, וכן זכות קדימה לקבל זכות נפט בשטח ההיתר, אשר הזכויות הצמודות לה הן כמפורט לעיל (סעיף 7 לחוק הנפט).

11.4. כמו כן, הוענקה לרציו הזכות לקבל הקלות מס מסוימות ביחס לזכויות שהוקנו לה בהתאם לתקנות מס הכנסה (כללים לחישוב המס בשל החזקה ומכירה של יחידות השתתפות בשותפות לחיפוש נפט), התשמ"ט - 1988, ותקנות מס הכנסה (ניכויים מהכנסות בעלי זכויות בנפט), התשט"ז - 1956 (ביחד: "תקנות המס").

12. ויודגש, בהסתמך על הזכויות המתוארות לעיל, כלכלה רציו את צעדיה, החליטה ליטול את הסיכון הכרוך בחיפוש ובהפקת נפט בנכסי הנפט הספציפיים נשוא הזכויות, והוציאה ו/או התחייבה להוציא סכומים עצומים כנדרש לצורך ביצוע פעילות חיפוש והפקה של נפט בנכסים אלה.

13. כאן המקום להבהיר, כי תהליך חיפוש הנפט והפקתו הנו תהליך מורכב ביותר, עתיר סיכונים, הכרוך בחוסר ודאות גדול, בין היתר, לגבי היקף העלויות הנדרשות, לוחות הזמנים של הפעילות, ההסתברות למציאת נפט, היקף התגלית, ככל שתימצא, והיכולת להפיק נפט תוך שמירה על

כדאיות כלכלית.

14. כמו כן, מחייב תהליך חיפוש הנפט והפקתו הוצאת כספים בסכומים גבוהים ביותר כבר מראשיתו. לכך יש להוסיף את העובדה, שפעמים רבות קבלת זכויות חיפוש והפקת נפט בנכס מסוים אף כפופה למתן התחייבות כלפי המדינה לביצוע השקעות בסכומים גבוהים ביותר בתוך פרק זמן מוגדר.
15. ואכן, עד למועד זה הוציאו ו/או התחייבו להוציא רציו ושותפותיה בזכויות שהוענקו בנכסי הנפט נשוא הזכויות הקיימות, בין היתר, את הסכומים הבאים:
- 15.1. בגין פעולות חיפוש שבוצעו בנכסי "רחל", "עמית", "חנה", "דוד" ו"ערן", הוציאו בעלי הזכויות ברישיונות שהוענקו בקשר עם נכסים אלו הוצאות בסך מצטבר של כ- **25,000,000 דולר**. כמו כן, התחייבו בעלי הזכויות לבצע פעולות נוספות אשר עלותן מוערכת בסך מצטבר של כ- **750,000,000 דולר** עד תום השנתיים הבאות, מתוכם כ- **120,000,000 דולר** עד סוף שנת 2010.
- 15.2. בגין פעולות חיפוש והפקה שבוצעו בנכס "שרית", הוציאו השותפים ברישיון שהוענק בגין הנכס הוצאות בסך מצטבר מוערך של כ- **5,000,000 דולר**. כמו כן, נתנו בעלי הזכויות ברישיון התחייבות לבצע קידוח נוסף אשר עלותו מוערכת בכ- **4,500,000 דולר**.
- 15.3. בגין פעולות חיפוש בנכס "גל", על פי ההיתר עם זכות הקדימה, הוציאה רציו הוצאות בסך מצטבר של כ- **1,500,000 דולר** וכן התחייבה רציו לבצע השקעה על פי תכניות עבודה בסכום שלא יפחת מ- **5,500,000 דולר**, בהתאם לתוצאות השלבים השונים של תכנית העבודה.
16. למעשה, החל משנת 1992 ועד למועד זה השקיעה רציו לבדה (קרי ללא חישוב הוצאות שותפיה של רציו בכל מקרה ומקרה) **למעלה מ- 120,000,000 ש"ח** בביצוע פעולות חיפוש והפקת נפט בשטחי מדינת ישראל. זאת, כאשר חלק ניכר מהשקעותיה של רציו אף הוצאו בגין נכסים אשר לא נמצאה בהם תגלית מסחרית, ולגביהם נשאה רציו בהפסדים כבדים, ללא שקיבלה מהמדינה כל סיוע או פיצוי בשל כך.

ב. שינוי הזכויות הקיימות - זינו כהפרת הסכם

17. בנסיבות המתוארות לעיל, עמדתה של רציו היא כי שינוי המדיניות הפיסקאלית לגבי זכויות הנפט הקיימות אשר הוענקו לרציו בעבר, מהווה הפרה של מערכת הסכמית מחייבת שנוצרה בין רציו לבין המדינה בקשר עם אותם נכסים, הפוגעת בזכויות מוקנות ובהסתמכות הלגיטימית של רציו, ועל כן **אין הוא יכול לעמוד**.
18. אכן, משעה שהמדינה החליטה להעניק לרציו באופן פרטני זכויות בנכסי נפט ספציפיים, הגם שמאפייניהן של זכויות אלו, רובם ככולם, מוסדרים על דרך של הפניה לחוק הנפט ולתקנות שהותקנו כוחו, **נוצרה מערכת הסכמית בין המדינה לבין רציו**, המעגנת - במישור היחסים שבין רציו לבין המדינה ביחס לאותם נכסים - את מאפייני והיקף הזכויות הרלוונטיות במועד הענקתן.
19. יודגש, כי **מערכת הסכמית זו הנה נפרדת מהוראות חוק הנפט, ומהווה נדבך נוסף לו**. קרי - אין מעמדה של רציו, אשר קיבלה זכויות באופן ספציפי מהמדינה, זכויות שדינן כהתחייבות ישירה של המדינה כלפי רציו, כמו מעמד ציבור בלתי מסוים, אשר לא הוענקו לו זכויות בנכסי נפט על ידי המדינה.
20. דברים אלו נכונים במיוחד, מאחר שמעת שהעניקה המדינה לרציו באופן פרטני זכויות בנכסי הנפט

- הספציפיים המפורטים לעיל, החלה רציו לפעול בהסתמך על מאפייני והיקף הזכויות שהוענקו לה.
21. ודוק: על בסיס הסכם זה, נטלה רציו את הסיכון הכרוך בחיפוש נפט בנכסים האמורים; השקיעה ו/או התחייבה כלפי המדינה להשקיע סכומי עתק בחיפוש ובהפקת נפט בנכסים; והתקשרה במערכת הסכמים עם גורמים שונים לצורך ביצוע פעולות חיפוש והפקת נפט בנכסים, הכרוכים גם הם בהתחייבויות לביצוע השקעות נוספות.
22. בנסיבות אלו, אין זה מתקבל על הדעת כי המדינה תנצל את הסמכויות השלטוניות המוקנות לה ותשנה את כללי המשחק אך על מנת לשפר את מצבה על חשבון רציו וגורמים פרטיים אחרים להם העניקה בעבר זכויות בנכסי נפט שונים. מכל מקום, אין בכוחו של שינוי חקיקה כדי לשנות את תנאי ההסכמים שנכרתו בעבר, אשר מעגנים - במישור ההסכמי הפרטי - את הוראות החוק כפי שהיו במועד כריתתם.
23. האמור לעיל אף מתחדד נוכח העובדה שלו מאמציה של רציו למצוא תגלית נפט היו נוחלים כישלון, רציו לבדה הייתה נושאת בהפסדים הכרוכים בכך, שהרי במקרה כאמור לא הייתה המדינה מעלה על הדעת לשפות או לפצות את רציו.
24. מעבר לכך, בנסיבות המקרה דן אף לא הוצגה בפני רציו כל סיבה מוצדקת לשינוי המערכת ההסכמית הקיימת בינה לבין המדינה.
25. למיטב ידיעתה של רציו, לא חל כל שינוי בשוק הנפט ביחס לשנים קודמות, אשר יש בו כדי להצדיק את שינוי ההיבטים הפיסקאליים של זכויות נפט שהוענקו. לאמיתו של דבר, השינוי המהותי שאירע בשוק הנפט הנו שלאחר תקופה ארוכה במהלכה נחלו תאגידי חיפוש הנפט אכזבות רבות והפסדים כבדים, מאמציהם של חלקם נשאו פרי והם מצאו תגליות בחלק מהנכסים בהם מוקנות להם זכויות. ברי, שבכך אין כדי להוות סיבה מוצדקת להרעת תנאי הסכמים קיימים בין אותם תאגידי לבין המדינה.
26. יצוין, כי גם בכתב המינוי של הוועדה הנכבדה לא ניתן למצוא נימוק להחלת שינויים במדיניות הפיסקאלית החלה לגבי זכויות נפט שהוקנו בעבר. למעשה, כתב המינוי של הוועדה כולל אמירה כללית בלבד, לפיה "לאור התגליות המשמעותיות של גז בישראל והמרחב הימי שלחופיה... נדרשת בחינה של המערכת הפיסקאלית (מערכת המשלבת מיסוי, תמלוגים ואגרות) הנהוגה בישראל בכל הנוגע לחיפושי גז ונפט על מנת לבחון האם מערכת זו שגובשה בשנת 1952, מתאימה גם כיום".
27. בהקשר זה אף יובהר, כי גם אמירות כלליות שנשמעו לאחרונה באמצעי התקשורת לגבי האינטרס שבחלוקת הרווחים ממשאבי נפט לכלל הציבור אינן יכולות להצדיק כשלעצמן שינוי במדיניות פיסקאלית קיימת. במיוחד נכונים הדברים מאחר שגם כיום חלק מהרווחים האמורים מועברים לציבור, וכל קביעה כי שיעור הרווחים המחולקים אינו "ראוי" מחייבת תשתית עובדתית ונימוקים מבוססים, אשר למיטב ידיעתה של רציו אינם בנמצא. כן יש לציין בהקשר זה, כי גם רציו מוחזקת ברובה בידי ה"ציבור", ועל כן שינוי חלוקת הרווחים מנכסי הנפט של רציו יהווה הלכה למעשה פגיעה באותו חלק מהציבור אשר מחזיק בהונה.
28. יותר מכך, הלכה ידועה היא כי גם קיומם של נימוקים כבדי משקל להפרת הסכם על ידי המדינה, אינם מתירים למדינה לעשות כן ללא פיצוי הולם לגורם הפרטי אשר נפגע מכך. בכך יש כדי לחזק את העמדה, כי הפרת הסכם על ידי המדינה אינה יכולה להתבצע בנקל או כלאחר יד.

29. אשר על כן, עמדתה של רציו היא כי משהיא קנתה זכויות בנכסי נפט, נוצרה מערכת הסכמית בין רציו לבין המדינה לגבי אותן זכויות, אשר המדינה אינה יכולה לשנותה באופן חד צדדי, ובוודאי כשלא הציגה נימוקים כבדי משקל המבססים צורך אמיתי לעשות כן.

ג. תחולה רטרואקטיבית - בלתי צודקת ובלתי סבירה

30. אם לא די באמור לעיל, הרי שגם במישור החוקי, החלת שינוי במדיניות הפיסקאלית הקבועה בדין על זכויות ספציפיות שהוענקו קודם למועד השינוי, מהווה חקיקה רטרואקטיבית, אשר חזקה כי היא בלתי צודקת ובלתי סבירה.

31. כפי שהוזכר לעיל, שוק הנפט הנו בעל מאפיינים ייחודיים ביותר, הואיל והוא מלווה באי-וודאות מרובה. בקצרה נציין, כי ההחלטה האם להשקיע בהליך חיפוש והפקה של נפט בנכס מסוים, מבוססת על ניתוח כלכלי של ההוצאות המשוערות של הליך החיפוש וההפקה, סיכויי מציאת תגלית מסחרית והרווחים הפוטנציאליים במקרה של איתור תגלית מסחרית כאמור.

32. היקף הרווחים הפוטנציאליים של תגלית מסוימת וכדאיותה הכלכלית מושפעים מכמה גורמים, אשר המרכזיים שבהם הנם: גודל התגלית, היקף ההוצאות הדרושות להפקת הנפט, המחיר בו ניתן למכור את הנפט לצדדים שלישיים במועד ההפקה והסכומים שישולמו למדינה מתוך ההכנסות שיתקבלו מהתגלית.

33. הנה כי כן, ניתן לראות, כי מספר הנעלמים בהחלטה האם להשקיע בחיפוש נפט הנו רב ביותר, ובהתאם חוסר הוודאות האופף את הפעילות שבשוק זה הנו עצום.

34. חוסר וודאות זה מחייב כי במועד קבלת ההחלטה האם להשקיע בחיפוש נפט בנכס מסוים וליטול את הסיכון הכרוך בכך, לכל הפחות המערכת הפיסקאלית של הזכויות שיוענקו בתגלית הנפט, אם תימצא, תהיה ודאית.

35. ללא ודאות מינימאלית כאמור, הרי שבחינת הכדאיות הכלכלית של ביצוע פעולות בשוק זה הנה **כמעט בלתי אפשרית**, שכן הסיכון הכרוך בהחלטה להשקיע בחיפוש נפט במדינת ישראל יהיה עצום פי כמה.

36. ואכן, שיעורי התמלוגים וסכומי האגרות שנלווים לזכויות הנפט היוו שיקול מהותי וכבד משקל בהחלטתה של רציו לקבל את הזכויות הקיימות ולהוציא ו/או להתחייב להוציא את הוצאות העתק הדרושות לצורך חיפוש והפקת נפט בנכסי הנפט נשוא אותן זכויות.

37. בנסיבות אלו, שינוי המדיניות הפיסקאלית לגבי הזכויות הקיימות, מהווה דה-פקטו שינוי רטרואקטיבי של הדין, אשר אם ייושם דינו יהא להתבטל.

38. אכן, בתי המשפט עמדו לא אחת על כך שבחקיקה רטרואקטיבית יש כדי לפגוע בשלטון החוק; לפגוע באינטרסים לגיטימיים של האזרחים; לפגוע בתכלית החוק כמכוון התנהגות; לפגוע בכללי משחק הוגנים; ולהטיל עלויות כלכליות בכרסמה בציפיות ובהסתמכות על חקיקה קיימת; ועל כן לא ניתן לקבלה.

39. לעניין זה יפים דבריו של כב' השופט חשין בבג"ץ 9098/01 גניס נגד משרד הבינוי והשיכון¹:

¹ בג"ץ 9098/01 גניס נגד משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נט (4) 241, עמוד 262.

"על רקע כל אלה נתקשה ללכת בעקבות פירוש המציע לנו להתעלם מכול-וכול מן ההיבט המוסרי והחברתי הכרוך בהפרת ההתחייבות שנטלה המדינה על עצמה, דהיינו: הפרת ההתחייבות להעניק מענקים למי שהלך בדרך שהתווה לפניו המחוקק בהוראת סעיף 6ב. אם כך תנהג המדינה דרִקְיָה, מה יאמר היחיד ומה יאמר הכלל? אם פרנסי המדינה - אלה היושבים בבית-המחוקקים - כך יתכחשו להבטחות שהבטיחו ולהתחייבויות שנטלו על עצמם, מה יעשו ומה יאמרו בני-הקהילה? אכן, נתקשה לקבל שהמחוקק כך יסוב על עקביו, כך יתכחש להתחייבותו כלפי היחיד, כך יזנח באמצע הדרך מי שהלך בעקבותיו. מדינה ראוי לה כי תנהג עצמה בדרך הישר, כי תקיים התחייבויות שנטלה על עצמה, וחזקה על מדינה כי כך נוהגת היא..."

40. ברוח דומה נקבע בבג"ץ 5060/96 קהלני נ' ראש הממשלה² כדלהלן:

"ההיתר הניתן לרשות מינהלית לשנות מעת לעת מדיניות בדבר הענקת הטבות כלכליות, מוגבל לשינוי הצופה פני עתיד, וכי גם אם שינוי המדיניות כשלעצמו נעשה במסגרת הסמכות, על יסוד שיקולים ענייניים בלבד ובאופן סביר, עדיין החלת השינוי למפרע על מי שכלכל את צעדיו לאור המדיניות הישנה נתפסת כבלתי צודקת ובלתי סבירה, ולעתים אף כנטולת סמכות".

41. בהקשר זה אף יש לציין, שהפסיקה הכירה בכך, שבמקרה בו זכות או אינטרס הוקנו, ישנה תחולה לדוקטרינת שמירת האינטרסים, החלה גם מקום בו השינוי הנורמטיבי לגבי אותם זכות או אינטרס מבוצע החל ממועד כניסתו לתוקף.

42. כך למשל, נקבע ברע"א 7678/98 קצין התגמולים נגד גלעד דוקטורי ("הלכת דוקטורי"), כי לנכה שוועדה רפואית קבעה את דרגת נכותו, זכות קנויה לקבל תגמולים על-פי אותה דרגת נכות כל עוד לא חל שינוי במצב העובדות, וכי שינוי נורמטיבי בנוגע לאופן חישוב דרגת נכותו אינו חל עליו³:
 "...אם מצב בריאותו (במובנו הרחב) נותר כשהיה, קנה הנכה ציפייה ראויה וסבירה כי שיעור התגמולים שהוא זוכה בו לא יפחת בעתיד; וציפייה ראויה וסבירה זו מתגבשת לכדי היותה זכות, והזכות - זכות מוקנית היא. אכן, הטעם לכך שדרגת הנכות לעולם אין היא סופית, מקורה בכך שהעובדות - אותן עובדות שעל-פיהן נקבעה דרגת הנכות - עשויות להשתנות. ואולם אין ולא כלום בין שינוי מצב העובדות לבין שינוי המערכת הנורמטיביות".

43. ויודגש, זכותה של המדינה לשנות את המדיניות הפיסקאלית בנושא נפט, אין בה כדי להתיר למדינה לפגוע בגורם ספציפי אשר כבר קיבל זכויות פיסקאליות מהמדינה; וכך נקבע בהלכת דוקטורי⁴:
 "הלכה מכבר היא, כי מדיניות ממשלה שעניינה הענקת תמיכות (סובסידיות) למטרות מסוימות (שלא על-פי דין מפורש וספציפי), רשאית ומוסמכת היא הממשלה לשנותה מעת לעת לרצונה (בכפיפות לסייגים מסוימים שלא נידרש להם עתה)...שלא כמדיניות מענקים היא זכות שעשוי היחיד לקנות כלפי הממשלה. זכותו של נכה לקבלת תגמולים מן המדינה אין היא יציר מדיניות הממשלה, ושלא כמענק-מדיניות אין היא הממשלה רשאית ומוסמכת לשנותה לרצונה. עם קביעתה של דרגת הנכות, קונה הנכה זכות כלפי המדינה,

² בג"ץ 5060/96 קהלני נ' ראש הממשלה, פ"ד נד(3) 270, עמוד 281.

³ רע"א 7678/98 קצין התגמולים נגד גלעד דוקטורי, פ"ד ס(1) 489, עמודים 549-550 לפסק הדין.

⁴ רע"א 7678/98 קצין התגמולים נגד גלעד דוקטורי, פ"ד ס(1) 489, עמודים 549-550 לפסק הדין.

זכות מוגדרת ומתוחמת בתחומיה, וכשם שאין לו לחייב זכות לשנות את מיתאר החיוב שהוא חב בו כלפי הנושה, כן אין לה לממשלה זכות לשנות את דרגת הנכות אך באשר שינתה את המיתווה הנורמטיבית...".

44. יתרה מכך, במקרה דנן, בשל המאפיינים המיוחדים של שוק הנפט, לא רק ששינוי שיעור התמלוגים וסכום האגרות החלים על הזכויות הקיימות מהווה חקיקה רטרואקטיבית, אלא שכך גם שינוי הטבות המס שהוענקו בקשר עם הפעילות בתחום זה.
45. במה דברים אמורים - אי-הוודאות הגבוהה הכרוכה בעיסוק בתחום הנפט ורמת הסיכון העצומה הנלווית לכך, על מנת לקדם את האינטרס הציבורי שבאיתור משאבי נפט במדינת ישראל, בחרה המדינה להבטיח הטבות מס שונות שמטרתן לעודד גורמים להיכנס לתחום ולהשקיע את ההשקעות העצומות הכרוכות בכך.
46. משעה שהמדינה הבטיחה הטבות מס כדי לעודד את הפעילים בתחום לחפש נפט במדינת ישראל, היא זה בלתי סביר כי לאחר שקיבלה את מבוקשה, והצליחה לגרום להם לפעול לחיפוש נפט במדינת ישראל, היא תמנע מאותם פעילים לממש הטבות אלו דווקא במועד בו תהא להן נפקות.
47. הנה כי כן, משעה שלמדיניות הפיסקאלית שחלה על משאבי נפט היה משקל מכריע בהחלטתה של רציו לקבל את זכויות הנפט הקיימות ולהוציא ו/או להתחייב להוציא את סכומי העתק הנדרשים לצורך חיפוש והפקת נפט על פי זכויות אלו, שינוי הוראות הדין לגבי אותן זכויות יהווה שינוי רטרואקטיבי הפוגע בזכויות המוקנות של רציו, וגם מן הטעם הזה לא יוכל הוא לעמוד.

ד. פגיעה בזכות הקניין - פגיעה שאינה עומדת בפסקת ההגבלה

48. מבלי לגרוע מהאמור לעיל, הרי שככל שהוועדה הנכבדה תמצא לנכון להחיל מדיניות פיסקאלית חדשה על תחום חיפושי נפט, באופן שישנה את הזכויות שהוקנו לרציו בעבר, הרי שיש בכך כדי להוות פגיעה בזכויות הקניין של רציו, באופן שאינו עומד בהוראות פסקת ההגבלה הקבועה בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.
49. המונח "קניין" שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו הוכר זה מכבר ככל זכות רכושית בעלת ערך כלכלי. בהתאם, אין חולק, כי החזקה, הרישיונות, ההיתרים המוקדמים וזכות הקדימה המוענקים על פי חוק הנפט הנם הם בגדר "קניין", כמשמעותו בחוק היסוד.
50. כך גם לא יכול להיות חולק, כי שינוי אגד הזכויות הפיסקאליות הנלווה לזכויות הנפט הקיימות של רציו לאחר הענקתן יהווה פגיעה בזכויות קניין אלו, שכן ברי כי יהא בשינוי כאמור כדי להפחית משמעותית את ערכן הכלכלי.
51. על רקע האמור, החלת שינויים פיסקאליים על זכויות הנפט הקיימות של רציו חייבת להיעשות בהתאם להוראות פסקת ההגבלה, כקבוע בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו:
- "8. אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו".
52. דא עקא - שבנסיבות דנן לא הוצגו כל תימוכין לכך שהפגיעה בזכויות הקניין של רציו תשרת תכלית ראויה; ולא זו בלבד, אלא שרציו סבורה כי אף לו הוצגו תימוכין כאמור, הרי שהחלת שינויים פיסקאליים על זכויות הנפט הקיימות תהווה פגיעה בלתי מידתית; כפי שיפורט להלן.

53. ראשית, כפי שצוין לעיל, לא הוצג בפני רציו כל מידע בדבר קיומה של תכלית ראויה המצדיקה את הפגיעה בזכויות הנפט הקיימות שהוקנו לה.
54. כך גם האמירות הכלליות שהושמעו לאחרונה באמצעי התקשורת, לפיהן באמצעות שינוי המדיניות הפיסקאלית ניתן יהיה לחלק את הרווחים ממשאבי הנפט מחדש באופן שיקטן חלקם של תאגידי חיפוש הנפט ויגדל חלקו של הציבור, הן אך תיאור עובדתי של תוצאות המהלך ואין בהן כשלעצמן כדי להוות תכלית ראויה.
55. על מנת לקבוע כי שינוי חלוקת הרווחים הנובעים ממשאבי נפט הנה תכלית ראויה המצדיקה את הפגיעה בזכויות קניין, יש לבסס תשתית עובדתית מוצקה המוכיחה כי מתכונת חלוקת הרווחים הקיימת היום הנה בלתי הוגנת ובלתי סבירה עד כדי שהיא מצדיקה פגיעה בזכויות המוגנות בחוק יסוד. תשתית כאמור לא הוצגה בפני רציו, ולא ידוע לרציו האם כלל קיימת כזו.
56. בהקשר זה נזכיר, פעם נוספת, שגם הגורמים המחזיקים ברציו, אשר קניינם יפגע אם יוחלט על שינוי במדיניות הפיסקאלית של הזכויות הקיימות בנכסי נפט, הנם ציבור, הואיל ורציו היא שותפות ציבורית אשר כ- 73% מהונה מוחזקים בידי הציבור.
57. לא זו אף זו, אף אילו הוכח כי חלוקת הרווחים כיום הנה בלתי הוגנת ובלתי סבירה, הרי שעדיין הייתה נדרשת בחינה האם הפגיעה בתכליות ראויות אחרות כתוצאה משינוי התנאים הפיסקאליים הנלווים לזכויות הקיימות, תהא פחותה מזו שתגרם כתוצאה מהותרת התנאים הפיסקאליים על כנם.
58. בהקשר זה נציין, כי מלבד הפגיעה באינטרסים כגון ודאות ויציבות, שינוי ההיבטים הפיסקאליים של זכויות קיימות בנכסי נפט, עלול להבריח משקיעים זרים ומקומיים מלבצע השקעות בתחום חיפושי הנפט - תחום אשר כאמור הנו רווי אי-ודאות והדורש השקעות ניכרות, תוך נטילת סיכונים עצומים. רתיעה כאמור עלולה לפגוע בהיקף הפעילות בתחום ולצמצם חיפושים עתידיים של משאבי נפט בישראל. למיטב ידיעתה של רציו, בחינה מקצועית של סוגיה זו כלל לא נעשתה.
59. שנית, גם ככל שהיה נמצא כי קיימת תכלית ראויה, וכאמור רציו לא מצאה לכך כל תימוכין, הרי ששינוי התנאים הפיסקאליים של זכויות הנפט הקיימות יפגע קשות בזכויות הקניין של רציו במידה העולה על הנדרש, בנסיבות בהן אותה תכלית תושג גם באמצעים אחרים, שפגיעתם פחותה.
60. לעניין זה, יפים דבריה של כב' השופטת בייניש, בבג"ץ ארנון יקותיאל ז"ל נגד השר לענייני דתות⁵:
 "גם מקום בו תכלית החקיקה היא ראויה ויש בה כדי לקדם מטרות חברתיות חשובות, יש להבטיח שהאמצעים שנבחרו לקידומה ראויים אף הם. אכן, המטרה אינה מקדשת את האמצעים...".
61. נכון להיום, מספר הזכויות הקיימות בנכסי נפט במדינת ישראל הנו מוגבל ומתוחם; הזכויות שנרכשו הן מוגבלות בזמן; וכן מספר האתרים הפוטנציאליים לחיפושי נפט גדול פי כמה ממספר האתרים אשר לגביהם נרכשו זכויות.
62. בנסיבות אלו, גם אם יימצא שקיימת תכלית ראויה לשינוי המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט (ורציו חולקת על כך מכל וכל), הרי שניתן להחיל שינוי זה לגבי זכויות עתידיות שיירכשו, וכך

⁵ בבג"ץ ארנון יקותיאל ז"ל נגד השר לענייני דתות, פורסם בנבו, עמוד 48.

להשיג את אותה תכלית לגבי נכסים עתידיים, ללא פגיעה בזכויות הקניין של רציו וגורמים אחרים אשר רכשו זכויות בנכסי נפט שונים או פגיעה באינטרסים האחרים שהוזכרו לעיל.

63. בהקשר זה יצוין, כי הובא לידיעתה של רציו כי נשקל "פתרון" לפיו שינויים במדיניות פיסקאלית יוחלו באופן רטרואקטיבי על זכויות רישיון והיתר מוקדם בלבד, אך לא על חזקה או על נכסים בהם נמצאו תגליות נפט. יובהר, כי רציו סבורה שגם "פתרון" כאמור אינו מידתי ואינו עומד בתנאי פסקת ההגבלה; זאת, בין היתר, משום שרישיונות נפט ממילא כוללים בתוכם באופן אינהרנטי את הזכות לקבל חזקה בנכס אם תימצא בו תגלית, ועל כן החלת השינויים על רישיונות אינה שונה מהחלת השינויים על חזקות, מבחינת עוצמת הפגיעה בבעלי הזכויות. טעם נוסף לאמור, הוא שכאמור לעיל, רציו הוציאה ו/או התחייבה להוציא הוצאות גבוהות ביותר בקשר עם רישיונותיה, ועל כן הפגיעה בתכליות השונות המתוארות לעיל, כגון שמירה על ודאות ויציבות ועידוד משקיעים בשוק הנפט, תהא עצומה לא פחות גם אם יוחלו השינויים על רישיונות והיתרים מוקדמים בלבד. למעשה "פתרון" כאמור ילקה, בנוסף לכל הפגמים האחרים, גם באפליה פסולה.

64. על רקע האמור, רציו סבורה, אפוא, כי שינוי הזכויות הפיסקאליות הצמודות לזכויות הנפט הקיימות יהווה פגיעה בזכויות הקניין שלה, באופן שאינו עומד בהוראות פסקת ההגבלה, ועל כן גם מטעם זה דינו להתבטל.

ה. סיכום

65. שינוי הזכויות הפיסקאליות הנוגעות לזכויות שהוענקו לרציו בעבר ביחס לנכסי נפט ספציפיים, יהווה הפרה חד צדדית של הסכם בין המדינה לבין רציו והתחייבויות המדינה כלפיה, על בסיסן כלכלה רציו את צעדיה, וזאת מבלי שהוצגו טעמים עניינים ומנומקים לכך.

66. שינוי הזכויות הפיסקאליות הנוגעות לזכויות שהוענקו לרציו בעבר ביחס לנכסי נפט ספציפיים, יהווה החלה רטרואקטיבית של שינוי בדין נוכח מאפייניו המיוחדים של שוק הנפט, ויפגע באינטרסים הלגיטימיים של רציו ובכללי משחק הוגנים.


67. הפגיעה בזכות הקניין של רציו אשר תיגרם כתוצאה משינוי הזכויות הפיסקאליות הנוגעות לזכויות שהוענקו לרציו בעבר ביחס לנכסי נפט ספציפיים, פוגעת שלא כדין בקניינה של רציו, אינה עומדת בהוראות פסקת ההגבלה, שכן לא הוצגה תכלית ראויה לביצוע, וממילא פגיעה כאמור אף לא תהא מידתית בנסיבות העניין.

68. נוכח האמור, מתבקשת הוועדה הנכבדה, ככל שתסבור כי נדרש שינוי במדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט, להמליץ כי שינוי כאמור יחול רק על זכויות עתידיות בנכסי נפט ולא על זכויות קיימות.

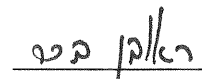
69. טרם סיום, נשוב על בקשתנו כי תאפשרו לרציו להציג בפניכם את עמדתה, קודם שתגבשו את עמדתכם בנוגע לשינוי הנדרש, אם בכלל, במדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט.

70. אנו עומדים לרשותכם לכל שאלה או הבהרה שיידרשו.

בכבוד רב ובברכה,


טל שמאי, עו"ד


יורם בון, עו"ד


ראובן מזר, עו"ד

פישר בכר חן וול אוריון ושות'