

תוכן עניינים

3.....	מבוא
4.....	המצב הנורמטיבי
4.....	רקע עובדתי.....
4.....	התנגשות האינטרסים
6.....	יישוב סכסוכים.....
7.....	תניות ברירת דין
9.....	הליכים אלטרנטיביים
9.....	בוררות
11.....	פשרה
12.....	גישור
13.....	ההסדרה הראויה
18.....	סיכום
19.....	רשימה ביבליוגרפית

מבוא

התפתחות השימוש במשק הגז, בעקבות גילויי הגז המשמעותיים בחופיה של מדינת ישראל, הגבירו את הצורך בהסדרה רגולטורית של השימושים בגז. חוק הנפט, תשי"ב-1952 (להלן: "חוק הנפט"), שנחקק שנים רבות בטרם הגילויים המשמעותיים של השנים האחרונות, מתייחס למגוון היבטים של השימוש. הוא קובע בין היתר, את התנאים להענקת רישיון לקידוח וחיפוש גז, את הזכויות המוענקות בעקבות מתן הרישיון, וכדומה. אך הגברת היקף השימוש בגז, מגדיל באופן טבעי גם את הסכסוכים שעלולים לפרוץ בנוגע לשימוש זה, ונדמה כי המחוקק לא ייחד לכך חשיבות באופן פרטני במסגרת החוק.

השפעתם של סכסוכים במשק הגז עלולה להיות משמעותית לא רק מבחינת הצדדים הישירים לסכסוך, אלא גם מבחינת הציבור הרחב. סכסוכים אלו נוגעים לשימוש באחד המשאבים הלאומיים החיוניים והיקרים ביותר, והכרעה בהם עלולה להשפיע באופן ישיר על אופן הפקת הגז ושיווקו לציבור, ובעקיפין, על מחירו של הגז.

במסגרת מאמר זה, נבקש לבחון את האופנים לשוב סכסוכים במשק הגז, בהתמקד בסכסוכים "פרטיים" בין חברות הגז לבין עצמן ובין חברות הגז לציבור. בניגוד לסכסוכים בין חברות הגז לבין רשויות המדינה, בהם קיים ייצוג לאינטרס הציבורי באופן מובנה, הרי שבסכסוכים "פרטיים" לרוב אין ייצוג הולם לאינטרס הציבורי במסגרת ההליך, והערכאות השיפוטיות נחשפות רק לאינטרסים הישירים של הצדדים, שלרוב כוללים רק את האינטרסים הכלכליים שלהם. לנוכח החשיבות שבהגנה על האינטרס הציבורי כאשר עסקין בשימוש בגז, נדרשת לטעמנו רגולציה גם באופן בו מיישבות חברות הגז את הסכסוכים ביניהם, ועל כך נרחיב במסגרת המאמר.

בראשית המאמר, נסקור סכסוכים מרכזיים שפרצו בארץ על רקע השימוש במשק הגז, ונבחן את האינטרסים הבאים לידי ביטוי בסוגיה. בהמשך לכך, נעיין בפסיקות בתי המשפט שעסקו ישירות באופן ישוב הסכסוכים, ונראה האם וכיצד ניתן משקל לאינטרס הציבורי. לאחר מכן, נבחן באופן פרטני את התאמתם של הליכים אלטרנטיביים נפוצים לסכסוכים במשק הגז, תוך מתן דגש על החשיבות שבהגנה על האינטרס הציבורי. לסיום, נציג את עמדתנו לפיה יש לבצע רגולציה באופן ישוב הסכסוכים. כבר כעת יודגש, כי מטרתנו איננה להגביל את האופנים בהם יוכלו הצדדים ליישב את הסכסוכים ואיננה לנסח מנגנון בלעדי ליישוב סכסוכים. מטרתנו הינה להציע שינויים מסוימים בהליכים הידועים והמקובלים, מתוך תקווה שעצם העובדה שהמחוקק יגלה במספר מקרים את עמדתו לפיה יש חיוניות בהגנה על האינטרסים הציבוריים בסכסוכים אלו, תביא לשינוי תודעתי בקרב הציבור הרחב ולשינוי השיח בבתי המשפט, מה שיוביל באופן טבעי למתן משקל לאינטרסים אלו.

יוער, כי על פי הגדרת סעיף 1 לחוק הנפט, המונח "נפט" כולל בתוכו מגוון משאבים, וביניהם גז טבעי. בכל מקום שיוזכר במאמר זה "נפט" הכוונה היא גם לגז טבעי, וכן להיפך.

המצב הנורמטיבי

רקע עובדתי

משק הגז עלול לעורר סכסוכים רבים, שחלקם נוגעים למערכת היחסים שבין גורמים פרטיים לרשויות המדינה, וחלקם נוגעים למערכות היחסים שבין הפרטים לבין עצמם, כמו למשל בין חברות הגז לבין עצמן,

או בין חברת גז לאדם פרטי. הן הסכסוכים שבין חברות הגז למדינה והן סכסוכים בין גורמים פרטיים במשק הגז, עלולים לעורר את האינטרס הציבורי אשר עלול לבוא לידי ביטוי בסכסוך.

בין הסכסוכים שבין חברות הגז למדינה, ידועה הסערה הציבורית והעתירות שהוגשו בעקבות אימוץ המלצותיה של ועדת צמח על ידי הממשלה¹. עתירות אלו העלו על נס את האינטרס הציבורי הכרוך בהסדרה הרגולטורית של השימוש במשק הגז, בהתמקד בתוכן המלצותיה של ועדת צמח - קביעת היקף הגז שיותר ביצוא. החלטת הממשלה משפיעה באופן ישיר על כמות הגז הנותר לשוק המקומי, ובאופן עקיף, על תמחורו של הגז בארץ². בין הסכסוכים שבין גורמים פרטיים, ניתן למנות את התביעה הייצוגית שהוגשה בעקבות פסק הדין שניתן בבג"צ מתווה הגז. עיקר הטענות בתובענה הייצוגית העלו, כי לאחר פסק הדין שניתן בבג"צ מתווה הגז, ניצלו חברות הגז את מעמדן המונופוליסטי ומכרו לחברת החשמל את הגז שהפיקו במחיר בלתי הוגן, ותוך פגיעה בציבור הצרכנים ובאינטרס הציבורי³.

אמנם, הסכסוך שפרץ במסגרת התובענה הייצוגית הינו באופן פורמלי סכסוך בין גורמים פרטיים, אך מהותו של הסכסוך הינה ה"התנגשות" שבין האינטרס הציבורי הצרכני לבין האינטרס של חברות הגז. אך במשק הגז ישנם לא מעט סכסוכים פרטיים מבחינה מהותית, שהאינטרס הפרטי כלל אינו בא לידי ביטוי בהם, חרף העובדה שאינטרס זה יכול ויהיה מושפע מהסכסוך. דוגמא לכך מצויה בסכסוך שפרץ בפרשת שדות נפט⁴, עליה נעמוד בהרחבה להלן. פרשה זו עסקה אמנם בסכסוך בין גורמים פרטיים לחלוטין, אך כפי שנראה להלן, ייתכן ולהכרעה כלשהיא, גם בסכסוך פרטי, תהיה השפעה על האינטרס הציבורי.

התנגשות האינטרסים

בנוגע לחברות הגז, האינטרס המרכזי שיש לדון בו, הוא זכות הקניין המעוגנת בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו⁵. סעיף 13(4) לחוק הנפט קובע, כי מי שקיבל רישיון להפקת נפט מקבל את הזכות לקבל את החזקה בשטח שלגביו ניתן הרישיון לאחר שהתגלה הנפט, ובסעיף 25 לחוק זה נקבע כי חזקה כאמור מעניקה לבעל החזקה זכות ייחודית לחפש ולהפיק נפט.

בתי המשפט עמדו על השאלה מה כוללת חזקה זו, ונקבע כי ככלל, וכל עוד שפעולה מסוימת איננה נוגדת את הוראות החוק, ובפרט לנוכח אינטרס ההסתמכות שבגיננו משקיעות החברות הון עתק בחיפוש והפקת נפט, הרי שלבעל החזקה מותר לעשות כל שנדרש על מנת לעשות את השימוש המיטבי בנפט, וכי

¹ בג"צ 4491/13 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל, (פורסם בנבו, 02.07.14). וכן: בג"צ 4375/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' ראש ממשלת ישראל, (פורסם בנבו, 27.03.16). (להלן: "בג"צ מתווה הגז").

² להרחבה אודות הביקורת ראה: ג' ברנע, "'אור לגויים" – בעקבות פרשת יצוא הגז", המשפט ברשת – זכויות אדם (2014). וכן: ד' טבצ'ניק, "רגולציה מגוף ראשון: להיות חלק מקבלת ההחלטות שקיפות ושיתוף הציבור בהחלטה על ייצוא הגז", משפט, חברה ותרבות – מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות (2016).

³ ת"צ (מרכז) 35507-06-14 משה עמוס ניזרי נ' נובל אנרג'י מדיטריניאן לימיטד, (פורסם בנבו, 23.11.16).

⁴ הפ"ב (ת"א) 24329-02-15 שדות נפט חיפושים (1992) – שותפות מוגבלת נ' איתן אייזנברג, (פורסם בנבו, 3.5.15). (להלן: "פרשת שדות נפט").

⁵ חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, תשנ"ב-1992. סעיף 3.