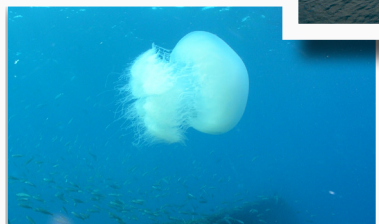
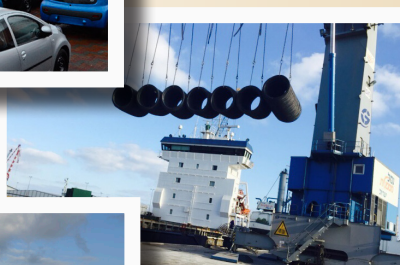


הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2018/19

עורך ראשי: פרופ' שאול חורב
עורך והפיק: אהוד גובן



אסטרטגיית הנפט והגז הימית הנורבגית מול מדיניות הנפט והגז הימית הישראלית

אמנון פורטוגלי

הקדמה

משמעות גילוי מאגרי נפט וגז, כמו משאבים מינרליים אחרים, היא לעיתים עצמאות אנרגטית וצמיחה כלכלית, אך לעיתים גם קללה – קללת המשאבים – יותר מאשר ברכה. עבור מדינות רבות ברחבי העולם המשמעות היא אי-שוויון עולה, שחיתות מסיבית של המדינה, ולעיתים קרובות התערבות והכתבת כללים חיצונית בצורה רשמית או לא רשמית.¹

נורבגיה לעומת זאת, נתפסת לעיתים קרובות כאחת מהדוגמאות החיוביות ביותר של ניהול משאבי הנפט והגז לטובת החברה כולה, כדוגמה טובה של הגנה ומימוש האינטרסים של כלל החברה מול קבוצות אינטרסים צרות, ומשמשת מודל שממנו מדינות אחרות יכולות ללמוד.

המודל הנורבגי רלוונטי לישראל, שבה התגלו וככל הנראה עוד יתגלו מאגרי נפט וגז במים הכלכליים, והעומדת בפני בעיות כלכליות משמעותיות, כמו משבר דיור במעמד הביניים, צמצומים במדיניות הרווחה, ועלייה באי-השוויון. ישראל, הצריכה להתמודד מול תאגידי האנרגיה הרב-לאומיים, יכולה ואף חייבת ללמוד מהמקרה הנורבגי. כיצד הצליחה נורבגיה גם למצוא נפט וגז בכמויות גדולות, וגם להישאר מדינת רווחה שוויונית? כיצד פיתחה נורבגיה תעשייה מקומית אשר יכולה לשלוט על כל האתגרים המורכבים הכרוכים בייצור נפט וגז בתנאים הקשים של הים הצפוני?²

הכניסה של נורבגיה בתחילת שנות השבעים לעולם הנפט והגז החלה מאפס. אך נורבגיה הצליחה במשך 50 השנים האחרונות לפתח תעשיית נפט וגז מהמובילות בעולם, ולבנות את אחת מקרנות המדינה³ הגדולות ביותר על בסיס ההכנסות מהנפט ומהגז. נורבגיה חיפשה ומצאה דרך להקטין את תלותה בחברות הנפט והגז הרב-לאומיות. היא עברה מהנטייה הראשונית לאפשר לחברות האנרגיה לקבוע את תנאי ההתקשרות, דרך התהליך

1 Steiner Holden, Avoiding the Resource Curse The Case Norway June 2011 <http://folk.uio.no/sholden/wp/oil-ghana-norway.pdf> נדלה ב-3 אוקטובר 2018

2 Helge Ryggvik, The Norwegian Oil Experience: A toolbox for managing resources <https://www.sv.uio.no/tik/forskning/publikasjoner/tik-rapportserie/Ryggvik.pdf> נדלה ב-3 באוקטובר 2018

3 קרן מדינה – קרן ריבונית – Sovereign wealth fund

המאתגר של עמידה על בעלותה על המשאבים הטבעיים, ודרך הבטחת העברת הידע והטכנולוגיה ופיתוח המומחיות הלאומית בתחום הגז והנפט. כיום תאגיד סטאטאיל (Statoil) הנורבגי, כ-46 שנים לאחר היווסדו, הוא תאגיד נפט בינלאומי מהגדולים בעולם, וקרן הנפט הנורבגית היא ככל הנראה הגדולה בעולם.

בישראל, בשונה מנורבגיה, נצברו במשך כ-45 שנים ידע, טכנולוגיה ומומחיות לאומית בנושא הנפט והגז ביבשה ובים, אבל בעוד שבנורבגיה התלות בחברות רב-לאומיות הייתה המאיץ לפיתוח יכולות לאומיות עצמאיות בתחום הגז והנפט, הרי שבישראל פעלו בצורה הפוכה. הטענה של תלות בחברות רב-לאומיות שימשה בישראל סיבה להפריט את תאגידי הנפט והגז הממשלתיים עם הידע והמומחיות שנצברו בהם, ולשלול מהמדינה ומהחברה הישראלית את היתרונות הכלכליים והאסטרטגיים שלהם.

נורבגיה לבדה בעולם המפותח הצליחה לשמור לעצמה את מרבית רווחי היתר מעושר הנפט והגז שלה. כ-90% מתזרימי המזומנים מהפקת נפט וגז עוברים כיום למדינה הנורבגית, ורק נורבגיה הקימה מוסדות אמנים המנהלים את העושר הזה לדורות הבאים. אי אפשר לומר כי ישראל הפעילה ממשל תקין ואסטרטגיה ארוכת טווח לפיתוח משאבי הגז הטבעי הימיים שלה. לישראל כיום אין חלק בבעלות בהפקת הגז והנפט שלה. ישראל היא ככל הנראה המדינה היחידה, מלבד ארה"ב וקנדה בין המדינות המפיקות נפט וגז ללא חברת נפט וגז בבעלות המדינה. כ-20 שנה אחרי שגז נמצא בישראל, הישראלים פתוחים יותר לבעלות של חברות מסין על חברות ישראליות ולא בעלות מירושלים.

אם יש לקח מרכזי אחד שצריך להדגיש מניסיון הנפט והגז הנורבגי, הרי הוא חייב להיות בדבר הנוכחות והמשמעות של הקונפליקט בין תאגידי הגז לבין החברה (Society), ואת החשיבות של נחישות הממשלה והחברה האזרחית להבטיח את עצמאות המדינה ואת עמדתה מול תאגידי הנפט הגדולים. הניסיון הנורבגי בתחומי הנפט והגז הימיים הוא תוצר של דמוקרטיה פעילה, של דמוקרטיה שהביעה עצמה גם באמצעות ייצוג פורמלי רשמי, ובאותה מידה גם באמצעות גיוס ומעורבות אזרחית ישירה.

המסקנה היא שבישראל ככל שתרבה מידת הפתיחות והשקיפות, וככל שתגדל בקרת הציבור ושליטתו על סדרי העדיפויות הפוליטיים ועל החלטות טכנולוגיות מכריעות, כך החברה הישראלית תהיה מסוגלת לנהל טוב יותר את משאבי האנרגיה האסטרטגיים שלה, כך שיביאו תועלת לחברה כולה ולא רק לאלפיון העליון.

נורבגיה

בסוף שנת 1950 מעט מאוד אנשים האמינו כי המדף היבשתי הנורבגי (NCS-Norwegian Continental Shelf) עשוי להיות עשיר בנפט ובגז. גילוי הגז בחרונינגן בהולנד (Groningen)

בשנת 1959 גרם לאנשים לשנות את החשיבה שלהם על פוטנציאל הנפט של הים הצפוני. תגלית זו באזור שבו צריכת האנרגיה במידה רבה התבססה על פחם ועל נפט מיובא, מיקדה את תשומת הלב בים הצפוני, בעיקר בחופי בריטניה, דנמרק ונורבגיה.

בנורבגיה לא הייתה אז כל מומחיות בתחום חיפושי נפט וגז והפקתם; לא הייתה כל ציפייה שיימצא גז ונפט בשטחה; לא הייתה מערכת רגולטורית שתיתן זיכיונות נפט; וכמו כן לא היו גבולות ימיים מוסכמים וקבועים עם שכנותיה. בנוסף לכך, הנורבגים עמדו בפני תאגידי אנרגיה רב-לאומיים (IOC) רבי-עוצמה שהיו רגילים להכתיב את הכללים שלהם בצורה רשמית או לא רשמית. אבל לנורבגים היה יתרון מכריע. הפקידות הבכירה בשירות הציבורי הנורבגי והפוליטיקאים הנורבגים, סוציאליסטים ושמרנים כאחד, פעלו כאשר טובת המדינה בראש מעייניהם ומול עיניהם.

נורבגיה פעלה בשני כיוונים. הראשון, קביעת הגבולות הימיים שנעשתה כמעט מיידית, והשני גיבוש מדיניות בתחום חיפושי הנפט והגז באזורים הימיים. ב-1971, שתים-עשרה שנים אחרי גילוי הגז בהולנד (וההשלכות של גילוי זה על חיפושים וגילויים נוספים גם במדף היבשת הנורבגי), פורסם מסמך מדיניות הנפט והגז הימיים של נורבגיה, הידוע גם בשם 'עשר הדיברות של מדיניות הנפט'.⁴

הפוליטיקאים הנורבגים העריכו את חשיבותה של מדיניות נפט וגז לאומית, והסטורטינג, בית הנבחרים הנורבגי (Stortinget) אימץ פה אחד ביוני 1972 את העקרונות הבסיסיים הבאים:

1. יש להבטיח את הפיקוח והבקרה הלאומית על כל הפעולות במדף היבשתי הנורבגי – NCS.
2. תגליות נפט חייבות להיות מנוצלות באופן שיבטיחו את עצמאות נורבגיה ככל האפשר, ללא תלות באחרים באספקת הנפט הגולמי שלה.
3. תעשייה מקומית חדשה תפותח על בסיס הנפט והגז.
4. פיתוח תעשיית הנפט והגז חייב להביא בחשבון את הפעילות התעשייתית הקיימת ובד בבד את ההגנה על הטבע והסביבה.
5. אסור לשרוף גז (Flaring) הניתן לניצול במדף היבשתי הנורבגי, אלא במהלך תקופות בדיקה קצרות.

4 Norwegian Petroleum Directorate, 10 commanding achievements <http://www.npd.no/en/Publications/Norwegian-Continental-Shelf/No2-2010/10-commanding-achievements> נדלה ב-3 באוקטובר 2018

6. נפט מהמדף היבשתי הנורבגי חייב ככלל להיות מוזרם לחוף הנורבגי, למעט במקרים שבהם שיקולים חברתיים-פוליטיים מכתבים פתרון אחר.
7. המדינה חייבת להיות מעורבת בכל הרמות המתאימות, ולתרום לתיאום האינטרסים הנורבגיים בתעשיית הנפט של נורבגיה, כמו גם בהקמתה של קהילת נפט משולבת "integrated oil community" אשר תפעל הן ברמה הלאומית והן ברמה הבינלאומית.
8. תוקם חברת נפט ממלכתית שתשמור על האינטרסים המסחריים הממשלתיים, ותפעל בשיתוף פעולה ראוי עם אינטרסים מקומיים זרים.
9. צפונה לקו הרוחב 62 יש לבחור באופני פעולה המשקפים את התנאים החברתיים-פוליטיים המיוחדים השוררים בחלק זה של המדינה.
10. תגליות נפט נורבגיות גדולות יכולות להציג משימות חדשות למדיניות החוץ של נורבגיה.

אחד מהצעדים הראשונים ב-1972 היה הקמת חברת נפט בשליטת המדינה בשם סטאטאוויל, שנוצרה בחוק שהתקבל פה אחד בפרלמנט הנורבגי באותה שנה. סטאטאוויל קיבלה בעדיפות חלק ניכר מתוך הבעלות על הזיכיונות החדשים באזורים המבטיחים ביותר במדף היבשתי של נורבגיה, והייתה פטורה מהשתתפות בעלויות החיפוש אשר כוסו על ידי השותפים העסקיים הזרים שלה. חברות נפט וגז זרות נדרשו גם להקים חברות-בנות בנורבגיה, לפעול בהתאמה לתקנות העבודה והבטיחות בנורבגיה, ולהכשיר את הנורבגים כדי להבטיח שהמדינה לא תהיה תלויה בידע טכנולוגי חיצוני לפיתוח המשאבים שלה. התאגידים הזרים נדרשו גם להשתמש בקבלני משנה נורבגיים ובמספנות מקומיות, גם אם ההצעות שלהם יקרות יותר.

סביבה ואקלים

מאפיין חשוב במדיניות הנפט של נורבגיה וחלק בלתי נפרד ממדיניות הנפט והגז הימית שלה הוא מערך השיקולים הסביבתיים והאקלימיים. בתחום הנפט והגז הימי הנורבגי יש סטנדרטים סביבתיים ואקלימיים גבוהים מאוד בהשוואה לאלו שבארצות אחרות.⁵ כך צריך לקרוא את הדיבר החמישי במדיניות הנפט והגז הנורבגית שאסר על Flaring – שריפת גז המופק כמוצר לוואי של נפט – אלא במהלך תקופות בדיקה קצרות.

האחריות לנזקי זיהום מוגדרת בפרק 7 לחוק הנפט הנורבגי. בעלי הרישיון לחיפוש והפקת נפט וגז אחראים לנזק הנגרם מזיהום, ללא התחשבות באשמה – Fault (מבלי להוכיח

5 Acute Pollution and Oil Spill Preparedness And Response <https://www.norskpetroleum.no/en/environment-and-technology/oil-spill-preparedness-and-response> נדלה ב-4 באוקטובר 2018

רשלנות או טעות) או בשפה המשפטית, אחריות קפדנית – Strict Liability, או אחריות מוחלטת – Absolute Liability:

Section 3-7: The liable party and the extent of liability

The licensee is liable for pollution damage without regard to fault. The provisions relating to the liability of licensees apply correspondingly to an operator who is not a licensee when the Ministry has so decided in connection with the approval of operator status.⁶

סעיף האחריות הקפדנית נותן תמריץ רב למניעת תאונות ותאונות זיהום הסביבה. הסעיף מטיל על הצד האחראי לנזק חבות על הנזק שנגרם ללא צורך בהוכחת רשלנות. הרציונל של אחריות קפדנית הוא, שהיא הופכת ומעבירה את נטל הוכחת האשמה אל מי שגרם לנזק: מהחפים מפשע שניזקו אל הארגון האחראי לנזק.^{9,8,7}

התפתחות מדיניות הנפט והגז הימית בנורבגיה

תקופת הנפט והגז הנורבגי החלה עם גילוי שדה הנפט הענק אקופיסק (Ekofisk) בסוף 1969. ההפקה מהשדה החלה ביוני 1971, ובחמש השנים מאז גילוי אקופיסק גילו תאגידי נפט שני שדות נפט ענקיים, וכן מספר שדות קטנים בחלקה של נורבגיה בים הצפוני. בשנים אלו נפתח המדף היבשתי הנורבגי בהדרגה לחיפוש, אך בכל סבב רישוי אושרו לחיפוש רק מספר מוגבל של אזורים (בלוקים).

בשלב זה שלטו תאגידי זרים בחיפוש במי החופים של נורבגיה, והם היו אחראים לפיתוח שדות הנפט והגז הראשונים של המדינה. בשלב הבא, ב-1972 נוסד תאגיד הנפט והגז הלאומי הנורבגי סטאטאוויל Statoil, ואומץ העיקרון של 50% השתתפות המדינה בכל רישיון ייצור. כלל זה השתנה מאוחר יותר, כך שהפרלמנט הנורבגי יוכל להעריך אם רמת השתתפות המדינה צריכה להיות נמוכה יותר או גבוהה יותר, בהתאם לנסיבות.

6 Norwegian Petroleum Directorate Act 29 November 1996 No. 72 relating to petroleum activities Last amended by Act 19 June 2015 No 65. <http://www.npd.no/en/Regulations/Acts/Petroleum-activities-act/#Section%207-1> נדלה ב-4 באוקטובר 2018

7 Aili Zong, Liability Regime Concerning The Oil Pollution Rising From Offshore Facilities 4-ב-4 <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/38222/MT.pdf?sequence=1> נדלה ב-4 באוקטובר 2018

8 Shane Bosma, The Regulation Of Marine Pollution Arising From Offshore Oil And Gas Facilities <http://ssl.law.uq.edu.au/journals/index.php/maritimejournal/article/viewFile/179/221> נדלה ב-4 באוקטובר 2018

9 Legal Dictionary – Strict Liability <https://legaldictionary.net/strict-liability> נדלה ב-4 באוקטובר 2018

ב-1973 קיצצו מפיקות הנפט החברות בקרטל המכונה "ארגון המדינות המייצאות נפט" (OPEC) את היקף הפקת הנפט, והביאו לעלייה של פי ארבעה במחירי הנפט. בשנה שלאחר מכן דיווחו חברות הנפט על עליות חדות ברווחים. הפקידות הבכירה והכלכלנים של נורבגיה הבינו מיד כי משטר המס שהוטל מספר שנים קודם לכן, לא תוכנן ולא תאם לעידן החדש של עליית המחירים, ומנע מהמדינה הכנסות של עשרות מיליארדי דולרים. המצב החדש הבהיר את הצורך בשינוי חוקי המס ובהנהגה תקיפה וחכמה של משאבי הטבע של נורבגיה, שתממש שינויים אלו.

בחמש השנים שחלפו מאז התגלה הנפט ב-1969 למדה נורבגיה הרבה על תעשיית הנפט החזקה, והייתה מוכנה לחלץ לעצמה את החלק המרבי בהכנסות. היא הקימה חברת נפט לאומית, ונתנה לה משימה ליצור בעלות ורווחים ישירים למדינה, ולהוביל את מעורבותם של הנורבגים בפיתוח התעשייה. היא יצרה מדיניות שאפשרה למדינה לקחת חלק ישיר בשדות נפט, וזאת מבלי להשקיע בעלויות החיפוש. אבל בתחום ההכנסות מהגז והנפט משטר המס הקיים הביא לכך שכל רווחי היתר (Super profits או Windfall profits) יישארו אצל תאגידי הנפט והגז, ולא בידי ממשלת נורבגיה.

נורבגיה נהנתה משירותי ציבורי מוכשר מאוד שהיה בעל מסורת ארוכה של התמודדות עם אינטרסים זרים חזקים, ובראשם התאגידים שפיתחו את משאבי המים של נורבגיה להפקת חשמל בתחילת המאה ה-20. הפקידים בשירות הציבורי הנורבגי שכנעו את הממשלה לנוע במהירות ובנחישות, ולתפוס את הרווח העודף שהיה של המדינה, לדעתם, תוך כדי שמירה על כך שאסדות הנפט הזרות יישארו במקומן ויתפקדו. פקידי האוצר הנורבגי היו פרגמטיים מאוד בדרך להשגת המיסוי המרבי, ועם זה הם לא רצו שחברות נפט זרות יעזבו. ב-1974 זימנו אנשי האוצר הנורבגי את נציגי התאגידים של הנפט והגז הבינלאומיים הגדולים ותאגידים אחרים לפגישה שבה הודיעו להם על חוק הנפט החדש שיעלה את שיעור המס הכולל עד לכ-90%, עלייה מהותית משיעור מס חברות של כ-50% שחברות הנפט בנורבגיה שילמו עד אז. נציגי המגזר התעשייתי החזק ביותר בעולם לא היו מרוצים, אבל אף לא אחת מהחברות שנכחו בפגישה לא ויתרה על זיכיונות הנפט שלה.

תאגידי הנפט שזעמו על חוק המיסוי החדש פתחו במסע תקשורת רחב. הם הצהירו שיעזבו את נורבגיה בטענה שבלתי אפשרי לעבוד במדינה סוציאליסטית מעין זו שאינה מבינה את כללי הקפיטליזם הבינלאומי. גורמים בממשלה הנורבגית חששו מפני אתגרים משפטיים, סנקציות סחר מארה"ב, ועזיבה של חברות נפט זרות. אבל חששות אלו לא התממשו. תאגידי הנפט לא עזבו את נורבגיה, למעשה אפילו עם שיעור גבוה יותר של מיסוי, רווחי חברות הנפט והגז היו גבוהים יותר ממה שהיה צפוי במקור עקב עליית המחירים הגלובלית.

עוד יותר מהפכני ונועז משיעור המס המיוחד הייתה התפיסה שעמדה בבסיסו – ממשלת נורבגיה היא שתקבע את מחירי המכירה ואת העלות הבסיסית של הפרויקטים. תפיסה זו הייתה בבחינת פגיעה ישירה בלב שיטות מְעוֹר המס שהיו נהוגות, ועדיין נהוגות בתאגידים בינלאומיים אלו.¹⁰

חוק הנפט החדש שנקבע בשנת 1974 לא רק העלה את המיסים, אלא ציין כי המס יחושב בהתבסס על מספרים שיסופקו על ידי הממשלה הנורבגית ולא על מספרים שיספקו חברת הנפט עצמן. המדינה הנורבגית תגדיר את הערך של הנפט המיוצר ותמסרה את החברות על פיו. נורבגיה לא תקבל את מה שהחברות הציגו כהכנסה חייבת, שכן הנתונים האלו קלים מאוד למניפולציה.

למרות הצעדים האגרסיביים של נורבגיה שמרו תאגידי הנפט הגדולים את אסדות הקידוח וההפקה במדף היבשתי של נורבגיה (NCS), וזאת משום שהאזור נשאר מקום אטרקטיבי להשקעה, ובעיקר כיוון שהם לא יכלו לקבל תמיכה מהמפלגה השמרנית של נורבגיה. למרות שהשמרנים באופן מסורתי תומכים גדולים של מיסים נמוכים, השמרנים של נורבגיה הסכימו עם שיעור מס גבוה יותר ונמנעו מאופורטוניזם פוליטי.

המאפיין הראוי לציון במשא ומתן מול תאגידי הנפט הבינלאומיים הוא שכל המפלגות הנורבגיות היו מאוחדות במאמץ. לא היה כל ויכוח פוליטי בין הצדדים בנושא זה, ואיש לא תמך פוליטית באינטרסים העסקיים של תאגידי הנפט. הייתה הסכמה כללית שנורבגיה זקוקה ליכולת הטכנית ולגודל של תאגידי הנפט הזרים כדי לפתח את שדות הנפט והגז הקשים ביותר, וכולם רצו שתאגידי הנפט יישארו בנורבגיה, אבל הפוליטיקה הנורבגית מעולם לא שולבה באינטרסים העסקיים של תעשיית הנפט והגז (בשונה מישראל). בנורבגיה לא התקבל על הדעת שהאינטרסים של מגזר הנפט יהיו מעורבים בוויכוח הפוליטי באמצעות דוברים ושתדלנים (לוביסטים) שינסו להשפיע על המפלגות השונות. כולם תמכו בחברה נורבגית משגשגת, ובתפיסה שנורבגיה צריכה להפיק את מרב התועלת ממשאבי הנפט והגז. לא היה דיון ציבורי על היתרונות והחסרונות של תאגידי הנפט, אלא על הדרך שבה תקבל הממשלה את נתח ההכנסות המרבי.

המצב המתואר לעיל בנורבגיה שונה מהמצב בישראל, וממה שהתרחש בה כמו גם במדינות רבות אחרות, שבהן חברות הנפט הצליחו לזכות בתמיכה באמצעות מדיניות של 'הפרד ומשול' בתחום הפוליטי. עד היום תומכים שני הצדדים של הפוליטיקה הנורבגית במשטר המס על תאגידי הנפט והגז.

Paul Cleary – Trillion Dollar Baby. How Tiny Norway Beat the Oil Giants and Won a Lasting 10 Fortune. August 2016

מאז 1970, נורבגיה מקבלת כמדיניות 70% עד 80% מעושר המשאבים הנוצרים בתעשיית הנפט שלה, באמצעות מס חברות הגבוה פי שנים מזה שמשולם למעשה בישראל, וכן מס מיוחד על רווחי הנפט. בישראל, התמלוגים שנאספו על כל ייצור הגז מ'תמר' בשנים 2013–2017 היו כ-11% מההכנסות, ועוד מס חברות של כ-25% (במידה ושולם).

שלא כמו במדינות אחרות עשירות במשאבים, נורבגיה הראתה וממשיכה להראות כיצד להיות האדון ולא המשרת של תאגידי משאבים רב-לאומיים. המפגש בנובמבר 1974 היה צעד מכריע בדרך להשגת תועלת לאומית מרבית מעושר המשאבים של המדינה. התוצאה היא שנורבגיה הצליחה לשמור לעצמה את מרבית רווחי היתר מעושר הנפט והגז שלה, וכך כ-90% מתזרימי המזומנים עוברים כיום לקופת המדינה הנורבגית.

ישראל

מאז תחילת 1990 נמצאו מאגרים גדולים של גז טבעי בדלתא של הנילוס, ובים הסמוך לדלתא של הנילוס במצרים. גילויי שדות הגז בים התיכון המצרי פקחו את עיני מספר גאולוגים בישראל לפוטנציאל הנפט והגז באגן הים התיכון המזרחי לאורך חופי ישראל. אבל בהבדל מנורבגיה, ישראל לא קבעה עד היום את האזור הימי הכלכלי שלה; לא השכילה לגבש מדיניות בתחום הנפט והגז באזורים הימיים; לא חוקקה חוק המסדיר את האחריות למניעת תאונות ותאונות זיהום הסביבה; ולא קבעה את האחריות על התוצאות ועל שיקום הנזקים מתאונות אלו.

במאי 2008 הכינה הממשלה תזכיר הצעת חוק ממשלתית בנושא המים הכלכליים. הצעת החוק נועדה להכריז על המים הכלכליים בישראל, ולהחליף חוק ישן מ-1953. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב: "המבנים הגאולוגיים [מאגרי הגז הפוטנציאליים בים התיכון], שבהם מדובר עשויים להשתרע על פני מספר קילומטרים רבועים, ולהוות פוטנציאל בעל ערך לאומי. מכאן החשיבות הרבה שבהכרזה על אזור כלכלי בלעדיו"¹¹ החוק עדיין לא התקבל.

מדיניות הנפט והגז הימית בישראל

באוקטובר 2011 מינו ראש הממשלה ושר התשתיות הלאומיות (כיום שר האנרגיה והמים) את הוועדה הבין-משרדית לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל – ועדת צמח.¹² למעשה, התמקדה הוועדה ביצוא הגז ובמדיניות לשמירת עתודות לאספקת התצרוכת המקומית.

<https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3407514,00.html> 11

<http://archive.energy.gov.il/Subjects/NG/Documents/NGSummaryAug12.pdf> 12

תמצית המלצות הוועדה הן:

- חובת אספקה למשק המקומי
- הבטחת ביטחון אנרגטי ומתן עדיפות באספקה למשק המקומי
- הגדרת מעורבות ממשלתית בתכנון ובהקמת תשתיות במשק הגז הטבעי
- עידוד תחרות במשק הגז הטבעי
- הבטחת צורכי משק הגז הטבעי בטווח הקצר
- עידוד פיתוח שדות קטנים ובינוניים
- רישוי מכירת גז טבעי שלא למשק הישראלי

המסמך הקרוב ביותר לאסטרטגיית נפט וגז בישראל, שניתן למצוא הוא תוכנית העבודה של משרד האנרגיה לשנת 2018 שפורסמה ב-25 בפברואר 2018.¹³

עיקרי המדיניות של משרד האנרגיה, שניתן לחלץ מהמסמך הם:

1. משק אנרגיה מבוסס גז טבעי ואנרגיות מתחדשות
2. קביעת מדיניות ארוכת טווח והסדרה מתאימה במשק החשמל, יישום מתווה הרפורמה בחברת החשמל.
3. הגדלת היתרות והביטחון האנרגטי במשק האנרגיה, בין היתר, על ידי גיבוי אספקת דלקים לשעת חירום, הקמת תשתיות לאחסון, גיוון מקורות האנרגיה והבטחת אמינות האספקה בשגרה ובחירום
4. הפחתת זיהום האוויר מהליך ייצור חשמל, קידום הנעות חלופיות במשק התחבורה
5. יצירת תמהיל מקורות אנרגיה אופטימלי
6. גיוון במקורות האנרגיה והבטחת אמינות האספקה, בשגרה ובחירום
7. עידוד יוזמות, מחקר, חדשנות והתייעלות אנרגטית במשק האנרגיה
8. פיתוח של משק גז טבעי, אפקטיבי ומשמעותי תוך מיצוי פוטנציאל השימוש בגז טבעי.

השוואה בין מסמך מדיניות זה למסמך עשר הדיברות של מדיניות הנפט והגז הנורבגית מורה על הבעייתיות והחוסרים בגישה הישראלית, והתוצאות נראות לעין.

ב-1999 התגלה גז טבעי במאגר נועה על ידי שותפות ים תטיס, וב-2000 התגלה מאגר מארי B הסמוך, שהכיל כ-32 מיליארד מטר מעוקב (BCM) גז טבעי. לפקידות הבכירה במשרדי הממשלה היה ברור הצורך בתיקון חוק הנפט הארכאי מ-1952, והשרים קיבלו עמדה זו. כך, בהחלטה 2377 של הממשלה מה-30 ביולי 2002 נאמר: "מחליטים לתקן את חוק הנפט, התשי"ב-1952, ... בין היתר בעניינים הבאים... 3. לקבוע היטל או מס נוסף

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/work_plans_2018/he/work_plans2018.pdf 13

בשיעור שבין 10%-60% על הרווחים ממכירת נפט או גז טבעי, שיוטל על מפיקי נפט או גז טבעי על פי כללים שייקבעו בחקיקה...".¹⁴ אלא שהצעת החוק לא עברה נוכח התנגדות עזה של תאגידי הנפט, וללא גיבוי אפקטיבי מהפוליטיקאים.^{15,16}

ב-12 באפריל 2010 הקים שר האוצר דאז יובל שטייניץ את הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל, הידועה בשם ועדת שישינסקי. הוועדה הוקמה כדי לבחון את נטל המס הראוי על הפקת נפט וגז טבעי בישראל (כולל במים הכלכליים שלה), כך שהמדינה תוכל ליהנות מהתגליות האחרונות בתחום, ובראשן מאגר "לווייתן" באמצעות מיסוי נאות שלהן. ועדת שישינסקי פעלה נוכח לחצים כבדים מצד תאגידי הגז, מול מסע תקשורת רחב של תאגידי הגז בישראל הדומה לזה שניהלו תאגידי הנפט והגז בנורבגיה ב-1974, ומול מסע שיסוי של ארגון קש בשם 'הפורום למען ארץ ישראל'.^{17,18} מול אלו קיבלה הוועדה גיבוי אפקטיבי מארגון אזרחי בשם 'פורום פעולה אזרחית'.¹⁹

הוועדה המליצה לבטל את 'ניכוי האזילה', ולהעלות את המיסוי על רווחי הפקת נפט וגז. למימוש ההמלצות נחקק חוק 'היטל רווחי נפט התשע"א-2011' (שבהמשך שונה שמו לחוק 'מיסוי רווחים ממשאבי טבע').²⁰

נראה שבניגוד לנורבגיה, חברי הוועדה וחברי הכנסת לא עמדו בלחצים של תאגידי הגז. יש פער עצום בין מסקנות הביניים של הוועדה לבין המסקנות הסופיות שלה, ולבין נוסח החוק שאושר בכנסת בסופו של דבר.²¹

14 מאגר החלטות הממשלה, תיקון חוק הנפט <http://www.sviva.gov.il/InfoServices/ReservoirInfo/DecisionStockpileGovernment/Pages/2002/Decision2377.aspx>

15 הצעת חוק ההסדרים כמשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003 (התשס"ג-2002), פרק ז': נפט (עמ' 61) https://www.nevo.co.il/law_word/Law15/memshala-04.pdf

16 דיון בהצעת חוק הנפט (תיקון מס'), התשס"ג-2002 מתוך הצ"ח ההסדרים במשק המדינה...פרק ז': נפט, [http://www.knessetnow.co.il/וועדות/פרוטוקול/15279/דיון-בהצעת-חוק-הנפט-תיקון-מס-התשס"ג-2002/33-12](http://www.knessetnow.co.il/וועדות/פרוטוקול/15279/דיון-בהצעת-חוק-הנפט-תיקון-מס-התשס)

17 יובל שטייניץ חושף: "חששתי שיחסלו אותי" <https://www.makorishon.co.il/nrg/online/1/ART2/457/784.html>

18 <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3932657,00.html>

19 <http://www.tashtiot.co.il/tag/%D7%A4%D7%95%D7%A8%D7%95%D7%9D-%D7%A4%D7%A2%D7%95%D7%9C%D7%94-%D7%90%D7%96%D7%A8%D7%97%D7%99%D7%AA>

20 מסקנות הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל https://mof.gov.il/BudgetSite/reform/Documents/shashinskiFullReport_n.pdf

21 הגז הישראלי ותולדות היבלעותו במלתעות ההון-שלטון-ביטחון <https://idanlandau.com/2012/09/24/how-israeli-gas-was-swallowed-up/>

במהלך 2015 התקיימו דיונים בצוות בהנהגת פרופ' יוג'ין קנדל, על מתווה גז חדש אחרי שהממונה על ההגבלים העסקיים הודיע לתאגידי הגז, כי הוא חוזר בו מההבנות המוקדמות, ומתכוון לפרק את מונופול הגז. בדיונים השתתפו בכירי הרשות להגבלים עסקיים ונציגי תאגידי הגז, דלק ונובל אנרג'י. על עוצמת הלחצים, על מסע הלחצים, על האיזמים של תאגידי הגז ועל הכניעה של ישראל לתאגידי הגז אפשר ללמוד מהפרוטוקולים של הישיבות בדיונים אלו.^{22, 23}

נציגי תאגידי הגז טענו בין השאר:

כל המפעלים הקטנים צריכים גז והם ייסגרו אם לא יהיה להם; הדירוג של מדינת ישראל יירד באופן מיידי; תיווצר אבטלה המונית; הכנסות המדינה יירדו משמעותית; יבטלו ההסכמים למכירת גז לירדן ולמצרים; זה אפילו יפגע ביחסים של ישראל באזור... אם מישהו חושב שאנחנו נקבל קביעה על הסדר כובל כאילו כלום לא קרה, הוא טועה... קביעה כזו היא פיגוע כלכלי ומדיני. המשמעות של דברך [דברי דיוויד גילה הממונה על ההגבלים העסקיים] זה גמירת שוק הגז... שומרת לעצמה את כל הזכויות שלה תחת הדין הבינלאומי.

גם במקרה זה כמו בוועדת ששינסקי הראשונה ובהבדל מנורבגיה, ישראל לא עמדה בלחצים של תאגידי הגז.

לפי משטר המס על משאבי הנפט והגז הנהוג כיום בישראל, המדינה תקבל, במקרה הטוב, כ-55%–60% מרווחי הגז לעומת כ-80% ויותר בנורבגיה

סביבה ואקלים

בדיקת המצב בישראל בתחום אסונות גז ונפט בים כדוגמת אסון מפרץ מקסיקו, והמוכנות של ישראל לאסון דומה, מורה על הבעייתיות בתחום זה. עמותת 'צלול' בדקה את הנושא בהשוואה לדירקטיבה האירופית שנכנסה לתוקף בתחילת יולי 2013.²⁴ הדירקטיבה האירופית נכתבה במטרה לצמצם את הסיכונים לאסונות גז ונפט בים כדוגמת אלה שאירעו בשנים האחרונות, ובראשם אסון מפרץ מקסיקו. הדירקטיבה, שנכנסה לתוקף בתחילת יולי 2013, יצרה כללים אחידים מחייבים לחקיקה בתחום חיפוש גז ונפט, הפקה ועד לשלב נטישת הבאר.

²² <https://storage.googleapis.com/ch2news-attach/2016/04/%D7%92%D7%96.pdf>

²³ https://www.mako.co.il/news-money/economy-q2_2016/Article-3029f4231c93451004.htm

²⁴ קידוחי נפט וגז בים: השוואה בין הדירקטיבה האירופית החדשה לדין הישראלי. <http://www.zalul.org.il/wp-content/uploads/2013/11/%D7%94%D7%93%D7%99%D7%A8%D7%A7%D7%98%D7%99%D7%91-%D7%94-%D7%94%D7%90%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%A4%D7%99%D7%AA-5.12.13-%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99.pdf>

לעומת הדירקטיבה האירופית בישראל מפגרים קשות, בין השאר בעניינים שלהלן:

- החקיקה בישראל חלקית ביותר, ורובה חלה רק על המים הריבוניים
- אין הפרדת רשויות אמיתית בין הגופים האחראים לבטיחות הסביבה ולהגנתה לבין גופים האחראים לפיתוח הכלכלי בים לרבות רישוי וגביית תמלוגים
- נדרש אישור פרטני לפעילות הקידוחים במקום קריטריונים ברורים ומחמירים
- אין קשר בין הקידוחים למוכנות לאומית לתרחישי זיהום ים. המוכנות חלקית ביותר
- אחריות הזים למניעת אסון ושיקום נזקים מוגבלת עם ערבות קטנה וביטוח פרטני, במקום אחריות מלאה ומחייבת
- אין פיקוח צד ג', בלתי תלוי, בכל שלבי התכנון והפעילות
- שקיפות מידע ושיתוף הציבור הם אפסיים.

פרד ארזואן, סגן ראש אגף ים וחופים במשרד להגנת הסביבה, מספק עדות ממקור ראשון על אי-המוכנות של ישראל לאסון גז ונפט בים. בנאומו בפנל שהנחה העיתונאי אביב לביא ביוני 2018 בכנס על עתיד המרחב הימי של ישראל, לביא שאל: "האם ישראל כבר ערוכה למקרה של תקלה גדולה בנוסח מפרץ מקסיקו באחד ממוקדי הפקת האנרגייה בים?" ארזואן השיב: "יש בשעה טובה תקציב לדוברות ולציוד מתקדם, אבל אין תקנים לכוח אדם מקצועי שיפעיל אותם – וכל עוד אין מי שיפעיל, למשרד להגנת הסביבה אין טעם לקנות את הספינות והטכנולוגיות". לביא המשיך לשאול: "אז בעצם אתה אומר שמה שאנחנו עושים כדי להתגונן מפני האפשרות של דליפת ענק בים, שעלולה להחריב את חופי ישראל זה להתפלל". ארזואן: "ממשיכים להתפלל".²⁵

מה אפשר ומה נכון למדינת ישראל לעשות – סיכום²⁶

על ישראל לקדם שני חוקים הנמצאים בהליכי חקיקה מזה יותר מעשור: חוק אזורי ימיים שמטרתו להחיל את החוק הישראלי על המים הכלכליים; וחוק התוכנית הלאומית למוכנות ולתגובה לאירועי זיהום ים בשמן (תלמ"ת), שנועד להיערך בציוד, בכוח אדם לצמצום אסון גז ונפט בים. למרות חשיבותם הרבה החוקים טרם חוקקו, מצב החושף את ישראל והים התיכון במימי ישראל לסכנות הרסניות.

בנוסף לשתי הצעות חוק אלו, יש לקבוע בדין הישראלי משטר אחריות לנזקי הקידוחים הימיים, אשר יכלול הטלת אחריות חמורה ומלאה על האחראים לנזק, כולל נזק למשאבי

<https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1830539623677946&type=3&theater> 25

<http://energynews.co.il/?p=14862> 26

הטבע ולסביבה, הגדרת נאמנים למשאבי הטבע שיוכלו לתבוע בגין נזק לסביבה, וכמו כן התניית הכניסה לפעילות הקידוחים בהוכחת יכולתם הכלכלית של המזהמים לעמוד בתשלום בגין הנזק שהם גורמים.

יש להקים ועדה מקצועית ציבורית שתפעל בשקיפות להגדרת מדיניות האנרגיה לטווח הבינוני והארוך, לפיתוח וניצול של משאבי הטבע בים, ולהסדרת כלל משק הגז הימי והיבשתי בהתבסס על המודלים של נורבגיה והולנד, כולל היבטי מיסוי, וזאת במטרה להחיל על ישראל את העקרונות הסביבתיים שפורטו בדירקטיבה האירופית הרלוונטית.²⁷

מבין תפקידי הוועדה המוצעת:

- הכרזה והפעלת ריבונות המדינה בהתאם לזכויותיה של מדינה חופית, והכרזה על בעלות ישראלית על כל משאבי הטבע בתחום המים הכלכליים של ישראל
- עדכון חוק הנפט, תשי"ב-1952,²⁸ ועדכון חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, תשע"א-2011²⁹ (חוק ששינסקי)
- הסדרת הדין הישראלי החל במים הכלכליים במסגרת חוק אזורים ימיים, בלי 'הקלות' ובלי חריגים ויוצאי דופן
- טיפול בנושאי סביבה, בטיחות בקידוחים, זיהומים, וזאת על ידי קידום חוק התלמ"ת. בנוסף לכך יש לשים דגש מיוחד על הסדרת כיסוי ביטוחי אמיתי וכולל מפני אסון אקולוגי, וכן החלת אחריות מוחלטת (Strict Liability) לנזק הנגרם מזיהום על התאגידים שקיבלו רישיון, זיכיון וחזקה מהמדינה
- בדיקה פוזיטיבית של האפשרות שהמדינה תרכוש את תשתיות ההובלה הימית של הגז הטבעי מפי הבאר עד הארץ, באמצעות חברת-בת ממשלתית ישראלית (נתג"ז?)
- בדיקת האפשרות לפיקוח על מחירי הגז בישראל
- הסדרת יצוא הגז וקביעה לצורכי מס של מחיר הגז המיועד ליצוא בפי הבאר בישראל. בכלל זה הטלת היטל יצוא רעיוני כך שמחיר הגז ליצוא לצורכי מס, לא יהיה נמוך ממחיר הגז לשוק המקומי
- קידום תוכניות לאנרגיות חלופיות שמש ורוח המשולבות באחסון חשמל.

DIRECTIVE 2013/30/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27
12 June 2013 on safety of offshore oil and gas operations and amending Directive 2004/35/
EC <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:178:0066:0106:EN:>

PDF

https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/315_001.htm 28

https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/500_479.htm 29