

המשרד להגנת הסביבה

פעולות הביקורת

במשרד להגנת הסביבה ובמשרד האנרגיה והמים נבדקו פעולותיהם של המשרדים למזעור הסיכונים הסביבתיים הכרוכים בפעילות החיפוש וההפקה של גז ונפט בים התיכון. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים ובמשרד האוצר.

מוכנות והיערכות להשפעות סביבתיות של קידוחי גז ונפט בים

תקציר

חיפוש גז טבעי (להלן - גז) ונפט בים התיכון מול חופי ישראל הניבו, נוסף על כמויות מסוימות של נפט, תגליות של ארבעה מאגרי גז גדולים ביותר בשנים 1999, 2000 ו-2009. תגליות אלה הביאו לידי הגברת הפעילות בענף, רובה בים העמוק¹ במרחק ניכר מחופי המדינה. בתעשיית גז ונפט מקומית גלומים יתרונו אדירים ובראשם חיזוק עצמאותה האנרגטית והכלכלית של ישראל. עם זאת עלולים שלבי החיפוש והפיתוח של מקורות אנרגיה אלה בים, הכרוכים בתהליכים טכנולוגיים מורכבים, לגרום נזקים לקרקע, לים, לאוויר, לחי ולצומח. בעוד ההשפעות הסביבתיות של דליפת גז ונפט שונות מאוד, ההשפעות הסביבתיות של פעולות החיפוש, הקידוח והתקנת תשתיות של גז ונפט דומות. לזיהום בים ולטיפול בו עלולות להיות, בין היתר, השפעות כלכליות על המדינה.

לפי חוק הנפט, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הנפט), אין לחפש ולהפיק נפט וגז² אלא לאחר קבלת הרשאה לכך ממשרד האנרגיה והמים (להלן - משרד האנרגיה); משרד האנרגיה רשאי לקבוע, לפי שיקול דעתו הבלעדי, כל תנאי שהוא רואה לנכון בהרשאות וכן עקרונות לפעולה בחיפוש גז ונפט, ובכלל זה דרישות בתחום הגנת הסביבה ותנאים הנוגעים לבטיחות הפעילות. המשרד להגנת הסביבה (להלן - משרד הג'ס) אמון על אכיפתם של כמה דינים שעניינם מניעת זיהום ים וטיפול בחומרים מזהמים. כן אחראי משרד זה לנקוט בעצמו ולרכז בקרב יתר הגופים הנוגעים בדבר פעולות שמטרתן לצמצם את הנזקים בקרות אירוע זיהום ים ולשקם את הסביבה שנפגעה (להלן - היערכות המדינה לטיפול באירוע זיהום ים).

1 משרד האנרגיה והמים מגדיר "ים עמוק" כעומק ים של 300 מטר ויותר.
2 המונח נפט, על פי חוק הנפט, כולל גם גז. יצוין כי חוק זה אינו מבחין בין שני מקורות אנרגיה אלה בהוראותיו.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד דצמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה באיזו מידה נקטו משרדי האנרגיה והג'ס פעולות אסדרה ופיקוח שמטרתן להפחית את הנוזקים הסביבתיים הנגרמים מעצם החיפוש וההפקה של גז ונפט בים ולצמצם את ההסתברות לדליפת גז או נפט (להלן - פעולות מניעה). כן נבדקו היערכות מדינת ישראל לטיפול באירוע זיהום ים ופעולות משרד הג'ס לקידום הנושא. בירורים נעשו במשרד המשפטים ובמשרד האוצר. כמה נושאים עודכנו עד אפריל 2013.

עיקרי הממצאים

פעולות מניעה

1. רק בסוף שנת 2010, לאחר שאירע האסון הסביבתי הגדול ביותר בארצות הברית עקב דליפת נפט בקידוח שנעשה בים במפרץ מקסיקו, החל משרד הג'ס לנקוט פעולות מניעה. עד אותה השנה פעל בתחום זה משרד האנרגיה בלבד: בעקבות גילויין של שתי תגליות גז בים התיכון בשנים 1999-2000, בשנת 2000 הקפיא משרד האנרגיה מתן הרשאות חדשות לחיפוש גז ונפט ולהפקתם בים התיכון, ובשנים 2001-2002 בחן משרד זה, באמצעות חברה בין-לאומית (להלן - היועץ הבין-לאומי), את מתכונת הפעילות הראויה בהתחשב, בין היתר, בהיבט הסביבתי ובהיבט הבטיחותי. עם זאת פעולתו של משרד האנרגיה למניעת זיהום סביבתי בים הייתה חלקית ולא ממצה. ברוב ההרשאות (39 מ-41) שנתן משרד האנרגיה משנת 2006, שבה חידש את מתן ההרשאות, ועד סוף שנת 2011 הוא לא כלל דרישות כלשהן בתחום הגנת הסביבה, אף שהיועץ הבין-לאומי ציין שיש צורך בכך ואף שהפעילות התרחבה מאוד בשנים אלה ובמהלכן (בשנת 2009) התגלו שני מאגרי גז גדולים נוספים, שחזקו את הצורך באסדרה סביבתית.

2. בסוף מרץ 2013 עדיין לא היו הנחיות מוסכמות ומאושרות המסדירות את מכלול ההיבטים הסביבתיים הכרוכים בפעילות החיפוש וההפקה של גז ונפט בים (להלן - ההנחיות). רק בסוף שנת 2011 החל משרד האנרגיה לשתף פעולה עם משרד הג'ס וגופים ציבוריים נוספים הפועלים בתחום הגנת הסביבה לצורך בחינה מעמיקה של השפעות הפעילות על הסביבה והחל לגבש עמם הנחיות אלה, אשר אמורות לשמש תשתית להצבת דרישות מפורטות בתחום הגנת הסביבה לחברות המחפשות ומפיקות גז ונפט בים (להלן - החברות) ולתת ביטוי לסדרי עדיפויות לאומיים בהכרעות הנדרשות בין האינטרס של חיזוק עצמאותה האנרגטית והכלכלית של ישראל באמצעות עידוד פיתוח תעשיית גז ונפט מקומית (להלן - האינטרס האנרגטי) ובין האינטרס של השמירה על הסביבה בעת פיתוח תעשייה זו (להלן - האינטרס הסביבתי).

יודגש כי בשנת 2012 החלו משרדי האנרגיה והג'ס בניסיונות להסדיר את חלוקת האחריות והסמכויות ביניהם בכל הנוגע למניעה של זיהום בים, ומתגובות המשרדים על ממצאי ביקורת זו עולה כי ממרץ 2012 כל פעולה ימית של החברות הותנתה בקיום דרישות בתחום הגנת הסביבה. אולם נמצא כי בפועל משרדים אלה פעלו מול החברות

בנושאים בעלי השפעות סביבתיות, לעתים ללא הסכמה ביניהם בעניין דרך הפעולה הראויה³. היעדר חלוקת אחריות וסמכויות ברורה בין המשרדים בנושאים האמורים יש בו כדי ליצור בקרב החברות אי-ודאות רגולטורית בעניין החובות החלות עליהן ולמי מהמשרדים הן כפופות בכל נושא ועלול לאפשר להן שיקול דעת לגבי אופן הטיפול בהיבטים הסביבתיים של פעילותן. נוסף על כך, הדבר עלול לפגוע ביכולת של כל אחד מהמשרדים לפעול להשגת מטרותיו, ולהגדיל את ההסתברות לתקלות. במרץ 2013 טרם הגיעו משרדי האנרגיה והג"ס לכלל הסכמה בעניין חלוקת האחריות והסמכויות ביניהם בכל הקשור לאסדרה סביבתית של הפעילות, ועדיין לא סוכמה והונחה התשתית הנדרשת לפעולה רגולטורית כוללת ומתואמת בין שני המשרדים.

3. רק במחצית השנייה של שנת 2012 החל משרד האנרגיה לפעול לקביעת עקרונות לקבלת ערבויות לכיסוי נזקים, לרבות נזקים סביבתיים, מהחברות. במועד סיום הביקורת טרם סיים המשרד לגבש ולעגן במסמכים מחייבים עקרונות אלה, ורוב פעילות החיפוש וההפקה של גז ונפט בים נעשתה בלי שהמשרד החזיק בידו ערבויות כאלה, בניגוד לנדרש בחוק הנפט ולהמלצות היועץ הבין-לאומי.

4. ברישיונות שנתן משרד האנרגיה, בהם הרישיונות שניתנו לאחר האסון במפרץ מקסיקו, לא נקבע לפי אילו תקנים תפעוליים ובטיחותיים יש לבצע את פעילות החיפוש וההפקה של גז ונפט בים. לא נמצא כי במשרד האנרגיה התקבלה החלטה רשמית במסגרתה נבחרו תקנים כאלה, אשר אמורים להבטיח את בטיחות הפעילות ובכך, בין היתר, להביא לידי שמירה על הסביבה.

5. ממצאי הביקורת מעלים חשש מפני מחסור ואי-ניצול מיטבי של המשאבים הציבוריים - כוח אדם, תקציבים וידע מקצועי - בכל הנוגע לפעולות מניעה:

רק בסוף שנת 2010, כמה שנים לאחר התגברות פעילות החיפוש וההפקה של גז ונפט בים, פנה משרד הג"ס למשרד האוצר בבקשה לקבל תקציב עבור תוספת כוח אדם שיעסוק, בין היתר, בפעולות מניעה. משרד האנרגיה הגיש בקשה דומה בתחילת שנת 2011. עד דצמבר 2012, במהלך כשנה וחצי, קיבל כל אחד מהמשרדים אישור לתוספת כוח אדם, שיעסוק כאמור בתחומים משיקים. במשרד האנרגיה אוישו המשרות האמורות, ואילו במשרד הג"ס הן טרם אוישו. שני המשרדים עדיין נדרשים להכשיר עובדים לביצוע תפקידים אלה.

רק בשנים 2011-2012, כמה שנים לאחר התגברות פעילות החיפוש וההפקה של גז ונפט בים, החלו משרדי האנרגיה והג"ס לנקוט פעולות להשלמה ולהעשרה של הידע המקצועי, האקדמי והמחקרי בישראל לגבי פעילות זו, לרבות השפעותיה על הסביבה.

6. למשרדי האנרגיה והג"ס יש קושי רב לבוא לידי הסכמה בדבר האיזון הראוי בין האינטרס האנרגטי לאינטרס הסביבתי. הפערים הגדולים השתקפו בשנים 2011-2012, בין היתר, במחלוקות חריפות בין המשרדים והעומדים בראשם לגבי שילוב התייחסות מפורשת בחוק הנפט להיבטים סביבתיים של הפעילות ולגבי המשך הפעילות במצב שבו אין בישראל חוקים המסדירים את ההיבטים הסביבתיים שלה והמדינה אינה ערוכה להתמודד עם אירוע זיהום ים (ראו להלן).

3 למשל, משנת 2012 החל משרד האנרגיה, בשיתוף משרד הג"ס, לדרוש מחברות מסמך סביבתי ותכנית ניטור בהליכי ההרשאה, והמשרדים היו חלוקים בשאלה בידי מי מהם הסמכות לגבש ולאשר את ההנחיות ואת חוות הדעת למסמכים אלה.

היערכות המדינה לטיפול באירוע זיהום ים

1. באפריל 1998 החליטה ממשלת ישראל להטיל על משרד הג"ס לארגון, לתאם ולהכין תכנית חירום לאומית למוכנות ולתגובה לאירועי זיהום ים. רק בשנת 2008, כשמונה שנים לאחר המועד שנקבע לכך בהחלטת הממשלה, הוגשה התכנית לממשלה (להלן - תלמ"ת 2008 או התכנית), והיא אימצה את עקרונותיה ביוני באותה השנה (להלן - החלטת הממשלה מיוני 2008).
2. הסיכון העיקרי שעליו מבוססת תלמ"ת 2008 הוא זיהום ים הנובע מהובלת שמן לסוגיו בים התיכון. התכנית אינה עוסקת כלל בזיהום ים הנובע מקידוחי גז ונפט בים, אף שכאמור כבר בשנים 1999-2000 נמצאו תגליות גז גדולות והדבר הביא לידי התגברות הפעילות. עם זאת התכנית צריכה לתת מענה גם לתרחישי זיהום ים כאלה.
3. בהחלטת הממשלה מיוני 2008 הוטל, בין היתר, על משרד הג"ס לבצע ולרכז פעילויות הקשורות ביישום תלמ"ת 2008. בדצמבר 2012, מועד סיום הביקורת, טרם ביצע משרד הג"ס את כל הפעולות שנקבעו בהחלטת הממשלה האמורה, ומדינת ישראל עדיין לא הייתה ערוכה לטפל באירוע זיהום ים חמור. לפי נתוני משרד הג"ס, טרם השלימו כל הרשויות המקומיות החופיות את הכנתן של תכניות חירום מקומיות⁴, וכמה מרשויות אלה וגופים אחרים הנוגעים בדבר עדיין לא רכשו את כל הציוד הנדרש למוכנותם ללחימה בזיהום ים. משרד הג"ס טרם הגיש לממשלה הצעה לעיגון תלמ"ת 2008 בחוק, ועניין זה פגע, בין היתר, ביכולת לחייב את הגופים הנוגעים בדבר לפעול על פי התכנית.
4. במועד סיום הביקורת לא העביר עדיין משרד הג"ס את התקציב שנדרש להקצות ממקורותיו לביצוע פעולות הצטיידות ואיוש תקני כוח אדם ייעודיים, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה מיוני 2008. רק שנתיים לאחר קבלת ההחלטה האמורה פנה משרד הג"ס למשרד האוצר בבקשה לתוספת תקציב, ורק כעבור שנתיים נוספות (ביוני ובדצמבר 2012) סוכם בין משרדי הג"ס והאוצר על תוספת תקציב שתועבר למשרד הג"ס בשנים 2012-2015, והוקצו תשעה תקני עובדים מקצועיים לצורך ביצוע פעולות מניעה של אירועי זיהום ים וטיפול בהם. משמעות הדבר היא כי הפעולות הנחוצות להכנת המדינה לטיפול בזיהום ים לסוגיו יושלמו רק עוד כמה שנים, ועד אז, לפחות, היערכות המדינה תהיה חסרה.
5. הקרן למניעת זיהום ים במשרד הג"ס הוקמה לשם ריכוז האמצעים הכספיים ללחימה בזיהום ים בשמן וסיוע במימון ניקוי זיהומים. הכנסותיה השנתיות⁵ בשנים 2006-2010 לא אפשרו הפניית תקציבים להשגת מטרותיה.

סיכום והמלצות

משק האנרגיה בישראל נמצא בתקופת שינוי משמעותית ביותר בתולדותיו עקב פעילות החיפוש וההפקה של גז ונפט בים התיכון, שהתגברה מאוד והחלה להניב מקורות אנרגיה עצמאיים. לצד היתרונות הכלכליים הנובעים מהצמיחה הדרמטית

4 תכניות מוכנות ותגובה מקומיות לאירועי זיהום ים ולטיפול בהם של חברות וארגונים העלולים להיפגע מזיהום ים או לגרום לו, בהם רשויות מקומיות חופיות.

5 שמקורן בעיקר בקנסות שהוטלו על מזהמי ים ובאגרות שנגבות מבעלי כלי שיט ומסופי שמן בחוף.

בפעילות זו, יש להביא בחשבון את הסיכונים הסביבתיים הכרוכים בה. רגולציה סדורה והתארגנות ראויה למניעת זיהום ים ולטיפול בו הן אמצעים נדרשים למזעור סיכונים אלה לטובת הציבור ולמען הדורות הבאים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפעולות החשובות שעשו משרדי האנרגיה והג"ס בשנת 2012, חלקן במהלך ביקורת זו, לקידום פעולות אסדרה ופיקוח שמטרתן להפחית את הנזקים הסביבתיים הנגרמים מעצם החיפוש וההפקה של גז ונפט בים ולצמצם את ההסתברות לדליפת גז או נפט (פעולות מניעה). עם זאת על שני המשרדים להאיץ את פעולתם לגיבוש של מתכונת עבודה מפורטת ומתואמת למניעת פגיעה סביבתית שמקורה בפעילות הנרחבת שמקיימות החברות בים. מאחר שביסוד יישום הפעולות בתחום זה עומדים כאמור אינטרסים מנוגדים, ומאחר שחלוקת האחריות והסמכויות בין המשרדים בתחום זה אינה מוגדרת, ראוי כי ממשלת ישראל תייחד לנושא את תשומת הלב הראויה, בין היתר כדי להאיץ את הטיפול בנושא, ותקבע עקרונות מנחים שיבטיחו את האיזון הרצוי מבחינתה בין העצמות האנרגטית של ישראל ובין ההגנה על הסביבה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב גם את הפעולות שנקט משרד הג"ס בשנת 2012, חלקן במהלך ביקורת זו, לקידום המוכנות לטיפול באירוע זיהום ים מצד כלל הגורמים הנוגעים בדבר. לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה ומשרד הג"ס, בשיתוף הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר, להמשיך ולנקוט ללא דיחוי נוסף את כל הצעדים - התקציביים והארגוניים - הדרושים כדי לקדם בדחיפות היערכות כוללת למניעת אסון אקולוגי גדול בים שלו השפעות סביבתיות, בריאותיות וכלכליות ניכרות על המדינה ועל תושביה. על הממשלה לוודא באופן רציף כי משרד הג"ס מבצע כראוי, על יסוד החלטותיה והחלטה על תוספת התקציב והתקנים, את כל הפעולות הנדרשות להיערכות ראויה ויעילה של המדינה לטיפול בזיהום ים לסוגיו, על פי תכנית יישום ולוח זמנים מחייב.

מטרת ביקורת זו היא להציג לפני רשויות המדינה הנוגעות בדבר, וממשלת ישראל בראשן, את הליקויים המשמעותיים באסדרה הסביבתית של הפעילות הן מבחינת פעולות מניעה והן מבחינת היערכות לאירוע זיהום ים.

משרד מבקר המדינה, מצביע על הצורך כי נושאים חשובים אלה יקבלו את תשומת הלב הראויה ויוסדרו בהקדם באופן מיטבי, על פי מדיניות כוללת שתקבע ממשלת ישראל והמלצות ביקורת זו, ויפה שעה אחת קודם.



מבוא

1. חיפושי גז טבעי (להלן - גז) ונפט בים התיכון מול חופי ישראל הניבו בשנים האחרונות תגליות גז משמעותיות ביותר וכמויות מסוימות של נפט. נקודת המפנה הייתה בשנים 1999-2000, עם גילוי מאגרי "נועה" ו"מארי B", שסיפקו גז למשק הישראלי משנת 2004. אף שבשנים 2001-2004 בוצעו בים התיכון עוד כמה קידוחים ללא תוצאות חיוביות, חברות מקומיות ובין-לאומיות

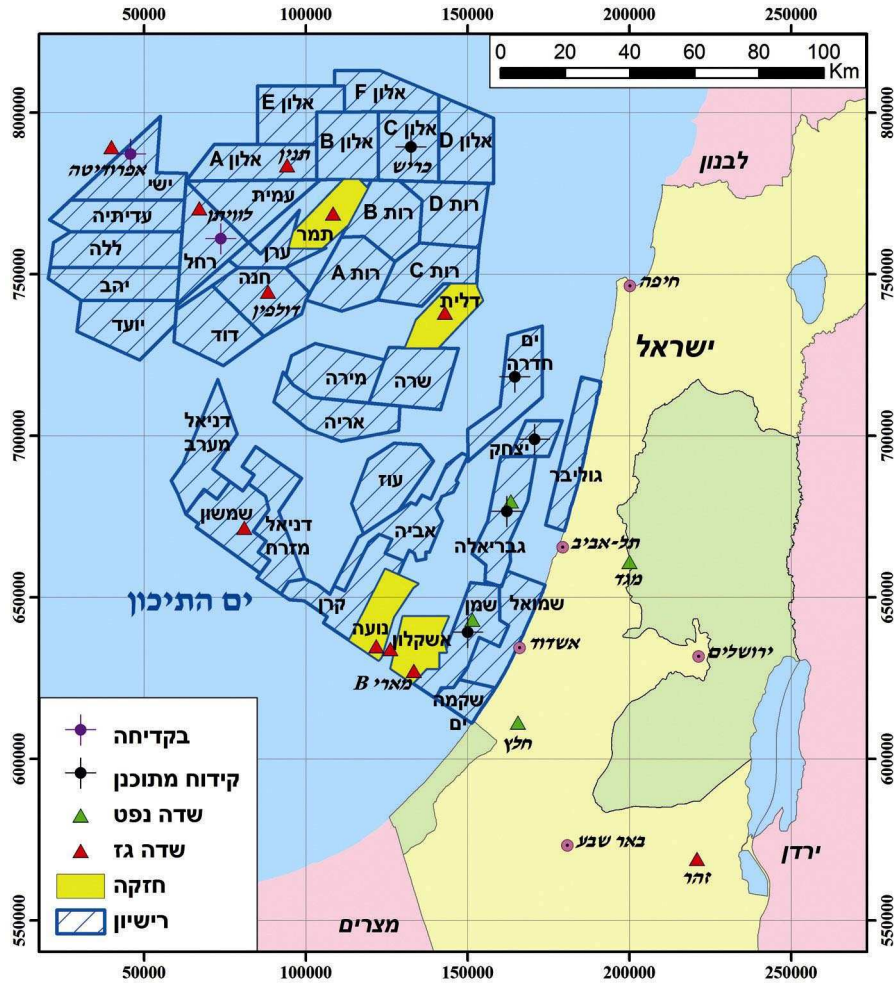
החלו לגלות עניין בתחום זה. בדיקות שעשו הביאו לידי גילויים של שני מאגרי גז גדולים - "דלית" ו"תמר" - בשנת 2009. מאגר "תמר" הוגדר במועד גילוי כתגלית הגז הגדולה בעולם בים העמוק⁶ באותה השנה⁷. מאגר נוסף, "לווייתן", התגלה בשנת 2010 והוערך כמאגר הגדול בעולם בעשור האחרון.

על פי חוק הנפט, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הנפט) אין לחפש ולהפיק נפט וגז אלא לאחר קבלת הרשאה לכך ממשד האנרגיה והמים (להלן - משרד האנרגיה). יצוין כי לעניין חוק הנפט נפט וגז אחד הם⁸, והחוק אינו מבחין בין שני מקורות אנרגיה אלה בהוראותיו. סוגי ההרשאות שנותן משרד האנרגיה לפי חוק הנפט (להלן - ההרשאות) הם: היתר מוקדם - ניתן לתקופה של עד 18 חודשים לצורך הפקת מידע ראשוני על מאפייני השטח כדי לעמוד על הסיכויים לגילוי גז ונפט; רישיון - ניתן לתקופה של שלוש שנים, שעליהן אפשר להוסיף עד ארבע שנים, לצורך חיפוש גז ונפט וקדיחת קידוחי ניסיון; חזקה - ניתנת אחרי הכרה בתגלית⁹ לתקופה של 30 שנים, שעליהן אפשר להוסיף עוד 20 שנים, לצורך חיפוש גז ונפט והפקתם.

מתחילת שנות החמישים של המאה העשרים ועד אמצע שנת 2012 נקדחו באישור משרד האנרגיה יותר מ-500 קידוחים, מהם 50 בים התיכון. הקידוחים בים התיכון החלו בשנת 1969. לפי נתוני משרד האנרגיה נכון ליוני 2012, משרד האנרגיה נתן הרשאות לחיפוש גז ונפט ולהפקתם ב-65% משטח הים התיכון מול חופי ישראל¹⁰; ההרשאות כללו ארבע חזקות ו-32 רישיונות תקפים¹¹, ורובן ניתנו בעבור פעילות בים העמוק במרחק ניכר מחופי ישראל¹². רוב הרישיונות תקפים עד השנים 2013-2015. ביוני 2012 הודיע שר האנרגיה על הפסקת מתן הרשאות חדשות לחיפושי נפט וגז ולהפקתם בים התיכון. להלן מפת חיפושי הגז והנפט וקידוחיהם בדצמבר 2012:

-
- | | |
|----|---|
| 6 | משרד האנרגיה והמים מגדיר "ים עמוק" כעומק ים של 300 מטר ויותר. |
| 7 | בסוף מרץ 2013 החלה הזרמת גז מהמאגר לחוף. ההזרמה מבוצעת באמצעות שני צינורות לאורך כ-180 ק"מ. |
| 8 | המונח נפט, לפי חוק הנפט, כולל גם גז. |
| 9 | תגלית, לפי חוק הנפט, פירושה גילוי שדה נפט. שדה נפט, לפי חוק הנפט, פירושו קרקע על כל שכבותיה הגאולוגיות שידוע כי יש מתחתיה מצבר של נפט שמספיק להפקה למטרות מסחר. |
| 10 | בעניין השטח הימי של מדינת חוף ראו להלן, עמ' 495. |
| 11 | לפי נתוני משרד האנרגיה היו באותו מועד ארבעה רישיונות נוספים שאינם בתוקף, בערך משפטי אצל השר, והם נרשמו במפה כדי שלא תוגש בקשה אחרת לגביהם. |
| 12 | שדות הגז הגדולים שהתגלו מול חופי ישראל נמצאים בעומק כולל (עומק המים ועומק הקידוח בתת-קרקע הים) של יותר מ-5 ק"מ במרחק של 30-160 ק"מ מהחוף. |

חיפושי גז ונפט וקידוחיהם בדצמבר 2012



כל הזכויות שמורות למרכז למיפוי ישראל, 2012. המפה הודפסה בהיתר המרכז למיפוי ישראל.
 All Rights Reserved by the Survey of Israel, 2012. Printed with Survey of Israel Permission.

בפברואר 2013 מסר משרד האנרגיה למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2012 התקיימו שבעה קידוחים בים התיכון מול חופי ישראל, בהם קידוח נפט אחד סמוך לחוף¹³.

אין ספק בחשיבות פיתוחה של תעשיית גז ונפט מקומית. תעשייה זו היא נכס אסטרטגי שיצמצם את תלותה של ישראל במקורות אנרגיה המצויים בידי מדינות אחרות, חלקן עוינות. מדובר גם בנכס כלכלי שיביא, בין היתר, לידי הגדלת הצמיחה במשק, הכנסה ניכרת למדינה, בעיקר מהיטלים על רווחי התגליות, וכן חיסכון כספי ניכר בשל היעדר הצורך בייבוא גז ונפט, בייחוד לנוכח מחירי

13 מדובר בקידוחים אלה: שרה, מירה, ישי, ים 3 (קידוח נפט), שמשון, לווייתן ותמר. באפריל 2013 מסר משרד האנרגיה למשרד מבקר המדינה כי במאגר לווייתן מתוכננת "ירידה לעומק רב למטרת נפט".

הנפט העולמיים המאמירים מפעם לפעם. בגז טמון גם יתרון סביבתי חשוב: הוא כמעט אינו מכיל חומרים מזהמים, והנצילות האנרגטית שלו לייצור חשמל גבוהה כמעט פי שניים מזו של הפחם.

2. לשם מציאת מאגרי גז ונפט ופיתוחם נדרשת פעילות של חיפוש, קידוח, הפקה והולכה של מקורות אנרגיה אלה לאתר אחסנה. לצד היתרונות האדירים הגלומים בתעשיית גז ונפט מקומית, עלולים שלבי פיתוח אלה בים (להלן - הפעילות), הכרוכים בתהליכים טכנולוגיים מורכבים, לגרום נזקים לקרקע, לים, לאוויר, לחי ולצומח. תוצאות הדליפה של גז ונפט לים שונות מאוד: לדליפת נפט עשויות להיות השפעות בלתי הפיכות על הסביבה, ואילו הסיכון הסביבתי בעת דליפת גז פחות, בעיקר משום שהגז מתנדף באוויר. עם זאת ההשפעות הסביבתיות של פעולות החיפוש, הקידוח והתקנת התשתיות של גז ונפט דומות: פעילות סדירה זו עלולה לפגוע בסביבה, למשל הנחת התשתיות על קרקעית הים ופעולות הקידוח עשויות לגרום לשחרור של רעלים, חומרים רדיואקטיביים וחומרים שומניים מזהמים. כמו כן בעת דליפת גז יש סיכון לפיצוץ, לשרפה, לפיזור של חומרים רעילים ולזיהום אוויר. יצוין כי קידוחים בים פוגעים באזורים מרוחקים מאתר הקידוח במהירות רבה יותר ובקלות רבה יותר מן הקידוחים ביבשה.

לזיהום שמקורו בפעילות בים, בעיקר דליפת נפט, עלולה להיות גם השפעה ניכרת מן הבחינה הכלכלית, שתבוא לידי ביטוי, בין היתר, בפגיעה בתשתיות ובענפי עבודה הקשורים לים, כגון תחנות ייצור חשמל המשתמשות במי הים לקירור, מפעלי התפלת מי ים, דיג, נופש, תיירות וייצור מזון שמקורו בים ובאוויר, וכן בעלויות עצומות של שיקום הסביבה שנפגעה. הנזקים עלולים להיות כה גדולים עד כי ייתכן מצב שהמדינה שבהרשאתה נעשו הקידוחים תאלץ לשאת בחלק מהעלויות.

3. באפריל 2010 אירעה דליפת נפט מבאר שעומקה כ-1.5 ק"מ מתחת לפני הים במפרץ מקסיקו שבארצות הברית, כ-64 ק"מ מדרום לחופי מדינת לואיזיאנה. פיצוץ קטלני על גבי אסדת הקידוח גרם לשקיעתה. 11 בני אדם נהרגו, 17 נפצעו, ועד עצירת הדליפה, כעבור כמה חודשים, זרמו אל הים מאות מיליוני ליטרים של נפט וגרמו לאסון הסביבתי הגדול ביותר בתולדות ארצות הברית עד אותה העת¹⁴. עלות שיקום נזקי הדליפה והנזקים לכלכלה הוערכה בעשרות מיליארדי דולרים (להלן - אסון מפרץ מקסיקו). ועדה ממשלתית מונתה לבדיקת האסון, ובינואר 2011 היא הגישה את מסקנותיה לנשיא ארצות הברית. בדוח הבדיקה נקבע כי מבצעי הקידוח כשלו מן הבחינה הבטיחותית וכי הגופים הממשלתיים כשלו באכיפה ובפיקוח על הקידוח. הדוח הציג, בין היתר, כשל מבני של המערכת הממשלתית שמקורו בניגוד עניינים מובנה: המערכת האחראית להנפקת רישיונות קידוח אחראית גם לפיקוח על ההיבטים הסביבתיים ולאסדרתם.

4. כאמור, בפעילות בים התיכון מול חופי ישראל יש פוטנציאל למציאת נפט, ולפי הערכות¹⁵, הנזק הסביבתי מדליפתו עלול להיות גדול במידה ניכרת מזה שאירע באסון מפרץ מקסיקו בשל מאפיינים מיוחדים של הים התיכון¹⁶. יתרה מזו, חלק ניכר מן הפעילות בים התיכון מול חופי ישראל מתבצע כאמור בעומק רב ובמרחק ניכר מחופי המדינה, והדבר יקשה את הטיפול בזיהום. נוסף על הנזקים הסביבתיים והכלכליים שעלולים להתרחש בשל זיהום שמקורו בחיפוש ובהפקה של גז ונפט בים ופורטו לעיל, זיהום הנובע מפעילות זו כרוך גם בסיכונים מדיניים. זיהום כזה עלול גם לגרום נזק למתקנים צבאיים ולאיתרי טבע והיסטוריה המצויים בחופי ישראל. על פי מחקר מנובמבר

14 כתם הנפט שנוצר בשל הדליפה כיסה כ-24,000 קמ"ר. לשם השוואה, שטחה של מדינת ישראל הוא 22,000 קמ"ר.

15 בין היתר, של פרופ' צבי בן אברהם, גאופיזיקאי בכיר, חתן פרס ישראל, ראש בית הספר למדעי הים ע"ש ליאון צירני באוניברסיטת חיפה, ראש המרכז לחקר ים המלח באוניברסיטת תל-אביב וראש המרכז לחקר הים התיכון. בעניין הקמת מרכז זה ראו להלן, עמ' 481.

16 פרופ' בן אברהם ציין בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013 כי "האגן המזרחי של הים התיכון מוגבל ממערב על ידי מיצרי סיציליה, שעומק המים בהם רדוד מאוד, דבר המקשה על יציאת מים ממנו החוצה. זאת בשונה מהמצב במפרץ מקסיקו, שם יש מעבר שעומקו מספר ק"מ בינו לבין האוקיינוס האטלנטי, דבר המאפשר חילוף מים מהיר עם האוקיינוס".

2011¹⁷, שהתבסס על הנחות המפורטות בו, אומדן העלות הכוללת של הנזקים הסביבתיים לים, לסביבה החופית ולאטמוספירה מפעילות מאגר גז "תמר" בלבד - לרבות פיתוח המאגר, הפקת הגז, הובלתו לאתר אחסנה ותאונות משמעותיות שאפשר שיתרחשו בשלבים אלה - עלול להגיע לסכום של כ-200 מיליון ש"ח לשנה במשך 20 שנה. בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013 הסתייג אגף התקציבים במשרד האוצר מהנחות המחקר ששימשו בסיס לאומדן זה וציין כי הוא סבור שעלות הנזקים האמורה גבוהה מדי. עם זאת האגף לא נתן הערכה משלו לגבי עלות זו ולא צירף מחקר אחר בנושא.

5. פיתוח בר קיימא של מאגרי גז ונפט בים התיכון וניצולם מחייבים נקיטה של פעולות אלה: (א) פעולות אסדרה ופיקוח שמטרתן להפחית את הנזקים הסביבתיים הנגרמים מעצם החיפוש וההפקה של גז ונפט ולצמצם את ההסתברות לדליפת גז או נפט (להלן - פעולות מניעה); (ב) פעולות שמטרתן לצמצם את הנזקים בקרות אירוע של זיהום ים ולשקם את הסביבה שנפגעה (להלן - היערכות לטיפול באירוע זיהום ים).

מאז 1978 חברה מדינת ישראל באמנת ברצלונה להגנה על הסביבה הימית ואזורי החוף של הים התיכון¹⁸. מכוח אמנה זו מחויבת ישראל לנקוט את כל האמצעים המתאימים כדי למנוע, לבלום, להיאבק ובמידה רבה ככל האפשר לבער את זיהום אזור הים התיכון הנובע מחקירתם ומניצולם של המדף היבשתי¹⁹, קרקעית הים ותת-הקרקע שלה.

בחודשים אפריל עד דצמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהן של כמה רשויות מדינה למזעור הסיכונים הסביבתיים הכרוכים בפעילות חיפוש והפקה של גז ונפט בים התיכון. הבדיקה נעשתה במשרד האנרגיה ובמשרד להגנת הסביבה (להלן גם - משרד הג'ס). בירורים נעשו במשרד המשפטים ובמשרד האוצר. כמה נושאים עודכנו עד אפריל 2013.

פעולות מניעה

בישראל אין חקיקה ייעודית המסדירה את ההיבט הסביבתי של חיפוש נפט וגז והפקתם. הסמכות לנקוט פעולות מניעה נתונה למשרד האנרגיה ולמשרד להגנת הסביבה מכוח כמה דברי חקיקה.

משרד האנרגיה: משרד האנרגיה אחראי להבטחת מענה הולם לצורכי האנרגיה של המשק בישראל, ובין היתר מעודד חיפושי נפט וגז והפקתם כדי לחזק את עצמאותה האנרגטית והכלכלית של ישראל.

17 פרופ' ניר בקר, ד"ר ורד בן-שלמה, ד"ר אריה ונגר, עו"ד דנה טבצ'ניק, דו"ח אדם טבע ודין, השפעות סביבתיות של קידוחי הגז - מאגר תמר כמקרה מבחן (נובמבר 2011).

18 השם המקורי: Convention for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution. אמנה זו תוקנה וחדשה בשנת 1995, ומאז היא נקראת: Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean Sea. ישראל חתמה על האמנה בשנת 1976, אשררה אותה בשנת 1978 וכן אשררה את התיקונים שהוכנסו בה בשנת 2005.

19 מן הבחינה הגאולוגית מדף יבשתי הוא המדרון בשולי היבשת הנמשך אל מתחת לפני הים בשיפוע מתון (בדרך כלל בזווית של פחות ממעלה אחת) עד המקום שבו חל שינוי חד בזווית השיפוע. להגדרה של מונח זה במשפט הבין-לאומי, לרבות לצורך האמנה, ראו להלן, עמ' 495.

חוק הנפט והתקנות שהותקנו מכוחו הם הדינים העיקריים המסדירים את תחום החיפוש וההפקה של נפט וגז, לרבות הרישוי והפיקוח עליהם, והם בסמכותו של משרד האנרגיה.²⁰ לפי חוק הנפט, רשאי משרד האנרגיה לקבוע, לפי שיקול דעתו הבלעדי, כל תנאי שהוא רואה לנכון בהרשאות שהוא נותן לחיפוש גז ונפט ולהפקתם וכן עקרונות לפעולה בחיפושים של מקורות אנרגיה אלה, ובכלל זה דרישות בתחום הגנת הסביבה ותנאים הנוגעים לבטיחות הפעילות. בעלי הסמכות להכריע בדבר פעולות של חיפוש נפט וגז והפקתם הם שר האנרגיה והמים (להלן - שר האנרגיה); הממונה על ענייני נפט, שממנה שר האנרגיה (להלן - הממונה על ענייני נפט)²¹; ומועצת הנפט, שאת חבריה ממנה שר האנרגיה, חלקם מקרב הציבור.²² יחידת הנפט שבמינהל אוצרות הטבע במשרד האנרגיה (להלן - יחידת הנפט) מטפלת במשרד ומטעמו באכיפת סמכויותיו בכל הקשור לפעילות של חיפוש גז ונפט והפקתם.

המשרד להגנת הסביבה: המשרד הוקם בדצמבר 1988 כדי לרכז את הטיפול הארגוני והמקצועי בנושא השמירה על הסביבה. במרוצת השנים הועברו למשרד זה סמכויות ותפקידים בנושאי סביבה שהיו בעבר באחריותם של משרדים אחרים. הסמכות לעסוק בפעולות למניעה של זיהום הנובע מחיפוש ומהפקה של גז ונפט בים (להבדיל מהטיפול בזיהום ים) נשארה ברובה של משרד האנרגיה, לפי חוק הנפט ותקנותיו.

משרד הג'ס אמוץ על אכיפתם של כמה דינים שעניינם מניעת זיהום ים וטיפול בחומרים מזהמים, בהם חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988, שלפיו אין להטיל או להזרים לים פסולת או שפכים ממקור יבשתי, לרבות מתקן ימי קבוע, אלא על פי היתר של ועדה למתן היתרים שמינה השר להגנת הסביבה (להלן - שר הג'ס); וחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993, הקובע, בין היתר, כי לפני עיסוק ברעלים²³ יש לקבל היתר לכך ממי ששר הג'ס הסמיכו להיות ממונה לעניין חוק זה.

עד שנת 2010 נקט רק משרד האנרגיה פעולות מניעה מסוימות, כלומר פעולות אסדרה ופיקוח שמטרתן להפחית את הנזקים הסביבתיים הנגרמים מעצם החיפוש וההפקה של גז ונפט ולצמצם את ההסתברות לדליפת גז או נפט. רק בסוף שנת 2010, לאחר אסון מפרץ מקסיקו, החל משרד הג'ס לנקוט פעולות מסוג זה. בד בבד המשיך משרד האנרגיה בפעילותו בנושא.

- 20 חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002, המצוי גם הוא בסמכותו של משרד האנרגיה, משלים את חוק הנפט ותקנותיו ומסדיר את נושא הגז הטבעי. בעניין זה ראו את הפרק על "הבטחת אספקת גז טבעי", עמ' 251.
- 21 יצוין שהסמכויות שמפעיל הלכה למעשה הממונה על ענייני נפט מוקנות, לפי חוק הנפט, לבעל תפקיד הקרוי "המנהל"; חלק מהוראות החוק לא עורכנו עם ביטול תפקיד "המנהל" ויצירת תפקיד "הממונה" על פי סעי' 10 לחוק מקורות אנרגיה, התש"ן-1989, ס"ח 28, 29 (תיקון עקיף לחוק הנפט).
- 22 תפקיד מועצת הנפט הוא ליעץ לשר האנרגיה ולממונה על ענייני נפט בנושאים אשר הם מביאים לפניה. על פי רוב מדובר בנושאים הקשורים להיתרים מוקדמים, רישיונות וחזקות.
- 23 כאמור, בעת ביצוע פעולות הקידוח יש חשש מפני השתחררות רעלים. רעל לפי החוק האמור הוא "כל חומר מן החומרים המפורטים בתוספת השניה בין בצורתו הפשוטה ובין מעורב או ממוזג בחמרים אחרים".

אסדרת היבטים סביבתיים בהרשאות

את הפעילות בים התיכון מבצעות חברות מקומיות ובין-לאומיות (להלן - החברות). הצבת דרישות ברורות בתחום הגנת הסביבה בהרשאות הניתנות לחברות אלה ואכיפתן הן כלי חיוני ומרכזי לצמצום הסיכון לפגיעה של פעילות זו בסביבה.

הקפאת מתן הרשאות חדשות בשנים 2000-2006 ובחינת מתכונת הפעילות הראויה

כאמור, בשנים 1999-2000, לאחר שנים של חיפושים שלא צלחו, נמצאו לראשונה שני מאגרי גז גדולים בים התיכון. לנוכח מציאת מאגרים אלה ואפשרות קיומן של עתודות גז גדולות נוספות, בשנת 2000 הקפיא שר האנרגיה מתן הרשאות חדשות לחיפוש גז ונפט ולהפקתם בים התיכון כדי לבחון את מדיניותו בתחום אל מול מדיניות הממשלה ואת מתכונת הפעילות הראויה, לרבות בתחום הגנת הסביבה.

בשנת 2001 החל משרד האנרגיה לבחון, באמצעות חברה בין-לאומית (להלן - היועץ הבין-לאומי), את המתכונת הראויה של הפעילות בכמה נושאים ובהם שמירה על הסביבה, בטיחות הפעילות, מבנה יחידת הנפט וערבויות לכיסוי נזקים. במרץ 2002 העביר היועץ הבין-לאומי למשרד האנרגיה את דוחות הבדיקה שעשה, ובהם המלצותיו.

בעניין מבנה יחידת הנפט המליץ היועץ הבין-לאומי לקבוע בבירור שיחידה זו תהיה הסמכות הרשמית מטעם המדינה לזכויות הנפט והגורם הקובע והמיישם של מדיניות הממשלה בנושאי נפט וגז, לרבות מעקב והתאמת הפעילות לחוק הנפט הקיים. כן המליץ היועץ הבין-לאומי שיחידת הנפט תהיה נציגת המדינה בכל שלבי החיפוש וההפקה והכתובת לתעשיית הנפט בכל נקודות ההשקע עם הממשלה ויתר הרשויות²⁴. המלצות היועץ האמורות לא נדונו במשרד האנרגיה עד מועד סיום הביקורת.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שממשלת ישראל תבחן את יתרונותיהן וחסרונותיהן של המלצות אלו לצד חלופות אחרות בעניין זה²⁵.

בעניין שמירה על הסביבה ובטיחות הפעילות המליץ היועץ הבין-לאומי, בין היתר, על:

1. דרישת התחייבות לכיסוי נזקים סביבתיים, בעיקר לפעילות בים העמוק; 2. דרישה ליישום תקני סביבה ובטיחות על פי האסדרה המקובלת בעולם, ובכלל זה דרישה למסמך המתאר את ההשפעה של הפעילות על הסביבה²⁶ שתיכלל בתהליך ההרשאה של הפעילויות השונות; דרישה מכל המתקנים בים לקבוע תכנית מוכנות ותגובה למקרה חירום; הגברת מחויבות החברות לדיווח

24 בדצמבר 2012 מסר הממונה על הנפט למשרד מבקר המדינה כי בסיור שקיים לאחרונה בחו"ל התברר לו שבמדינות מפיקות נפט רבות יש גוף אחד המרכז עבודת התעשייה את הטיפול מול רשויות המדינה הנוגעות בדבר.

25 בעניין החלטות נוספות שמן הראוי שממשלת ישראל תקבל בנושאים הנוגעים לפעולות מניעה, ראו להלן עמ' 483.

26 בינואר 2013 מסר משרד האנרגיה למשרד מבקר המדינה כי שני מסמכים המיועדים לבחון את ההשפעה של הפעילות על הסביבה הם מסמך סביבתי ותסקיר השפעה על הסביבה. מסמך סביבתי נדרש לבחינת ההשפעה של קידוח חיפוש על הסביבה, ומאחר שפעילות זו נמשכת זמן קצר יחסית, היקף הבדיקות מצומצם יחסית. תסקיר השפעה על הסביבה נדרש לפעילות פיתוח, הנחת צנרת והפקה, ומאחר שפעילות זו נמשכת זמן רב יותר, היקף הבדיקות המתבצעות רחב יותר.

שוטף על הפעילות; 3. שימוש במנגנונים פיננסיים להבטחת ביצוע הפעילות על פי תקני סביבה ובטיחות; 4. שימוש במנגנונים לאכיפה משפטית המותאמים לחוק המקומי והבין-לאומי.

דרישות סביבתיות בהרשאות ובאישורים שניתנו בשנים 2000-2011

1. בשנים 2000-2003 כלל משרד האנרגיה בשטרי חזקה ובאישורי הקמה, התקנה והפעלה של אסדות²⁷ כמה דרישות בתחום הגנת הסביבה, כגון חובת ביטוח מפני נזקים לסביבה בשטרי חזקה בשנים 2000 ו-2002; חובה להגשת תסקיר השפעה על הסביבה לשם קבלת אישור להקמה ולהתקנה של אסדה להפקת גז בשנת 2002; דרישה לביצוע הפעילות על פי נהלים ותקנים אמריקניים בתחום הבטיחות בעת הקמת אסדה בשנת 2002 והפעלת אסדה בשנת 2003.
2. בשנת 2006 חידש שר האנרגיה את מתן ההרשאות לחיפושי גז ונפט ולהפקתם בים.

הועלה כי ממועד זה ועד סוף שנת 2009 לא שינה משרד האנרגיה את המדיניות או את מתכונת הפעילות בנושא הסביבה; לא התקבלה החלטה לגבי הטיפול בהמלצותיו של היועץ הבין-לאומי בנושא זה, ומשרד האנרגיה לא כלל ברשימות שנתן דרישות כלשהן בתחום הגנת הסביבה. בשנים הללו ניתנו 31 רישיונות ובוצעו 9 קידוחים בלי שנקבעו לגביהם דרישות כלשהן בתחום הגנת הסביבה.

3. מאגרי הגז "תמר" ו"דלית", שהתגלו בשנת 2009 והביאו לידי הגדלה ניכרת נוספת של הפעילות בים, הציבו אתגרים תפעוליים וסביבתיים שנדרשה להם אסדרה מיוחדת ומידית.

בשטרי החזקה שנתן משרד האנרגיה למאגרים אלה בדצמבר 2009 הוא כלל דרישות בתחום הגנת הסביבה שהיו רבות ומפורטות מן הדרישות שכלל בשטרי חזקה ובאישורי הקמה והפעלה של אסדות שנתן בשנים 2000-2003.

לדוגמה: דרישה כי בעל החזקה יבצע את כל הפעולות הנדרשות לשם מזעור הפגיעה בסביבה, בערכי טבע ובעתיקות ודרישה כי בעל החזקה יפעל, בין היתר, לפי דיני "איכות הסביבה וחומרים מסוכנים... הוראות חוק הגז הטבעי וחוק הבטיחות", ככל שהם חלים על החזקה.

4. בביקורת עלה כי בעניין הרישיונות, שלא כמו בעניינם של שטרי החזקה, לא חל כל שיפור בתחום הסביבתי עד שנת 2012. גם בשנים 2010-2011, לאחר שהתגלו מאגרי "תמר" ו"דלית", לא התנה משרד האנרגיה את מתן הרישיונות במילוי דרישות כלשהן בתחום הגנת הסביבה, אף שעוד בשנת 2002 ציין היועץ הבין-לאומי שיש צורך בכך. בתקופה זו נתן המשרד שמונה רישיונות.

5. סך הכול בשנים 2006-2011 נתן משרד האנרגיה 39 רישיונות ללא דרישות כלשהן בתחום הגנת הסביבה ו-2 חזקות שכללו דרישות כאלה.

27 שלב הפקת גז ונפט בים מתבצע באמצעות אסדות, שלצורך הקמתן, התקנתן והפעלתן נדרשים אישורים. באישורים אלה התנה משרד האנרגיה התניות, בהן התניות בתחום הגנת הסביבה.

דרישות סביבתיות בהרשאות שניתנו בשנת 2012 והתיאום בין משרדי האנרגיה והג"ס

כאמור, בסוף שנת 2010, לאחר אסון מפרץ מקסיקו, החל גם משרד הג"ס לנקוט פעולות מניעה. האסדרה הסביבתית של הפעילות בידי משרדי האנרגיה והג"ס חייבה קביעת נוהלי עבודה מפורטים אשר יסדירו את ממשקי העבודה ויגדירו את הגבולות ביניהם בשלבי הרישוי, הפיקוח והטיפול באירועי זיהום ים. נהלים אלו אמורים להסדיר מכלול של נושאים, בהם גיבוש הדרישות שיפורטו במסמכים הסביבתיים, בתכניות הניטור²⁸ ובתכניות חירום לתגובה על אירוע של דליפת שמן בים ואופן אישורן; נוהלי דיווח והעברת מידע שוטף בין המשרדים בדבר הפעילות ואירועים באתרי הפעילות; המעורבות של משרד הג"ס בנושאי בטיחות והנדסה; תיאום ושיתוף פעולה בין שני המשרדים לשם הגעה לאתרי הפעילות לצורכי פיקוח.

בסוף מרץ 2013 עדיין לא היו הנחיות מוסכמות ומאפשרות המסדירות את מכלול ההיבטים הסביבתיים הכרוכים בפעילות (להלן - ההנחיות).

יצוין כי רק בסוף שנת 2011 החל משרד האנרגיה לשתף פעולה עם משרד הג"ס וגופים ציבוריים נוספים הפועלים בתחום הגנת הסביבה לצורך בחינה מעמיקה של השפעות פעילות החיפוש וההפקה של גז ונפט בים על הסביבה וגיבוש ההנחיות.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013 הודיע משרד האנרגיה כי "עבודת המטה [לגיבוש ההנחיות] מצויה בשלבים האחרונים לפני פרסום... להערות הציבור" וביקש להדגיש כי מכל מקום כל פעולה ימית שעשו החברות ממרץ 2012 הותנתה בקיום דרישות סביבתיות שדרש משרד האנרגיה בשיתוף משרד הג"ס. גם בתגובת משרד הג"ס למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013 נכתב כי טיוטות ההנחיות "כפי שהן הועברו לידי החברות ממשרד האנרגיה... בתוקף סמכות הממונה על הנפט, ובוצעו כלשונן במעורבות אקטיבית של המשרד להגנת הסביבה".

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי אמנם ממרץ 2012 הותנה מתן רישיונות חדשים בהצגת מסמך סביבתי ותכנית ניטור, ומסמכים אלו נדרשו בהליך אישור של בקשת עדכון תכנית עבודה ושל הארכת תוקף רישיון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מנתוני משרד האנרגיה עולה שבדצמבר 2012 היו בתוקף 30 רישיונות שלא כללו דרישות כלשהן בתחום הגנת הסביבה וטרם החלו קידוחים מכוחם וכי להיעדרן של דרישות בתחום הגנת הסביבה בהרשאות שנתן משרד האנרגיה לחיפוש ולהפקה של נפט וגז בים במרוצת השנים עלולות להיות השפעות בעתיד. לדעת משרד מבקר המדינה, יש להמשיך ולכלול דרישות כאלה בהליכי אישור של בקשת עדכון תכנית עבודה ושל הארכת תוקפם של רישיונות קיימים וכן בהרשאות חדשות לכשיינתנו²⁹.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה הודיע משרד האנרגיה כי "כל פעולת קידוח שנעשתה ותיעשה לאחר חודש מרץ 2012 התבצעה ותבוצע רק לאחר קבלת מסמכים סביבתיים אף אם הרישיונות ניתנו בעבר ללא דרישות סביבתיות". בתגובתו למשרד מבקר המדינה כתב משרד הג"ס כי אף שהוא "לא יכול היה למנוע את הנחת מתקני החיפוש וההפקה ולא יכול היה למנוע מתן רישיונות

28 תכנית ניטור אמורה לבדוק את השינויים והתהליכים המתרחשים במערכת הימית עקב ביצוע תכניות פיתוח שונות בסביבה הימית. היעד הכוללני של הניטור הוא יצירת בסיס מדעי לקבלת החלטות שעניינן הגנה על הסביבה הימית.

29 כאמור, ביוני 2012 הפסיק שר האנרגיה מתן הרשאות חדשות לחיפושי גז ונפט בים.

לפעילותם על ידי משרד האנרגיה והמים, פעל המשרד להגנת הסביבה ועדיין פועל מול [החברות] כמיטב יכולתו ובאחריות ממלכתית לשם הסדרת פעילותן וצמצום הנזקים הנובעים ממנה". משרד הג"ס ציין כי מסוף שנת 2011 נדרשו כל החברות שביצעו ומבצעות פעילות בים, בין היתר, "לערוך תוכנית חירום לתגובה לאירוע של דליפה של שמן בים, בהתאם לרמת הסיכון... [ונערכו] בהתאם לדרישות שהציבו אנשי המשרד להגנת הסביבה".

משרד מבקר המדינה מציין לטובה את הפעולות החשובות שעשו משרדי האנרגיה והג"ס בשנת 2012 לקידום האסדרה הסביבתית של הפעילות. אך אין די בכך. להיעדרן של הנחיות מוסכמות ומאשרות משמעות מעשית ניכרת: הנחיות אלו אמורות לשמש תשתית להצבת דרישות מפורטות לחברות המבצעות את הפעילות ולתת לטווי לסדרי עדיפויות לאומיים בהכרעות הנדרשות בין האינטרס של חיוק עצמאותה האנרגטית והכלכלית של ישראל באמצעות עידוד פיתוח תעשיית גז ונפט מקומית (להלן - האינטרס האנרגטי) ובין האינטרס של השמירה על הסביבה בעת פיתוח תעשייה זו (להלן - האינטרס הסביבתי).

יודגש כי בשנת 2012 החלו שני המשרדים בניסיונות להסדיר את חלוקת האחריות והסמכויות ביניהם, אולם בפועל פעלו משרדי האנרגיה והג"ס מול החברות בנושאים בעלי השפעות סביבתיות, לעתים ללא הסכמה בדבר דרך הפעולה הראויה.

למשל, שני המשרדים היו חלוקים בשאלה בידי מי מהם הסמכות לגבש ולאשר את ההנחיות ואת חוות הדעת למסמך סביבתי, לתסקיר השפעה על הסביבה ולתכנית ניטור; כן הייתה ביניהם מחלוקת בדבר המידע שיעביר משרד האנרגיה למשרד הג"ס על אירועים סביבתיים ובטיחותיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מתכונת פעילות זו, שבה אין חלוקת אחריות וסמכויות ברורה בין משרדי האנרגיה והג"ס, יש בה כדי ליצור בקרב החברות אי-ודאות רגולטורית בעניין החובות החלות עליהן ולמי מהמשרדים הן כפופות בכל נושא. היעדרה של ודאות רגולטורית עלול לאפשר לחברות שיקול דעת לגבי אופן הטיפול בהיבטים הסביבתיים של הפעילות, לפגוע ביכולת של כל אחד מהמשרדים לפעול להשגת מטרותיו, ולהגדיל את ההסתברות לתקלות.

בסוף דצמבר 2012 התקיימה פגישה בין מנכ"לי משרדי האנרגיה והג"ס שנועדה ליצור תיאום בין-משרדי של עבודת האסדרה של הפעילות, הפיקוח עליה וההיערכות לאירועי זיהום ים. בפרוטוקול הישיבה צוין, בין היתר, כי לדעת שני המנכ"לים "יש חשיבות להסדרת הממשקים בכל השלבים ונדרשים גבולות גזרה ברורים לשגרה ולאירועי קיצון. מקובל על שני המשרדים כי נושאים סביבתיים יהיו באחריות המשרד להגנת הסביבה ונושאים הנדסיים ובטיחותיים באחריות משרד האנרגיה". בישיבה סוכם כי הגופים המקצועיים בשני המשרדים "יגבשו את נהלי העבודה בהתאם לעקרונות שפורטו בסיכום הפגישה ויתאמו את חלוקת האחריות בתחומים השונים". כן נקבע כי בתחילת פברואר 2013 תתקיים פגישה מנכ"לים נוספת להצגת נהלי העבודה. בביור שעשה משרד מבקר המדינה עלה כי עד סוף מרץ 2013 לא התקיימה פגישה זו.

נוכח ההתגברות הניכרת של הפעילות מאז שנת 1999 והאחריות הכבדה הרוכצת על משרדי האנרגיה והג"ס, היה ראוי שתיאום בין המשרדים ייעשה בשלב מוקדם יותר. תיאום מוקדם היה עשוי לקדם את אסדרת הפעילות מן הבחינה הסביבתית ואת המוכנות לאירוע זיהום ים שמקורו בפעילות. משרד מבקר המדינה מעיר לשני המשרדים כי עליהם לקדם ולסכם בהקדם את גיבוש ההנחיות ולקבוע חלוקה ברורה של האחריות והסמכויות ביניהם, שכן פעולתם המתואמת היא תנאי הכרחי להבטחת תקינות הפעילות מן הבחינה הסביבתית.

ערבויות לכיסוי נזקים

לפי חוק הנפט, לא תינתן הרשאה לחיפוש והפקה של גז ונפט אלא אם כן נתן מבקש ההרשאה ערבות, המניחה את דעתו של הממונה על ענייני נפט, לכיסוי נזקים שייגרמו בפעולותיו של בעל ההרשאה במסגרת ההרשאה (להלן - ערבות לכיסוי נזקים); הממונה רשאי בכל עת לדרוש מבעל ההרשאה לשנות את הערבות שניתנה. באוגוסט 2001 ביקש משרד האנרגיה מהיועץ הבין-לאומי לסקור את המנגנונים העומדים לרשותו כדי להבטיח את עמידתם של בעלי ההרשאות בהתחייבויותיהם על פי תכניות העבודה (במועד זה הסנקציה היחידה שהייתה בידי משרד האנרגיה כנגד אי-עמידת בעל הרשאה בהתחייבויותיו היא ביטול הרשאה). בדוחות שהגיש כאמור היועץ הבין-לאומי למשרד האנרגיה במרץ 2002 הוא המליץ לחייב בעלי הרשאות, כנהוג בארצות רבות בעולם, להגיש ערבות בנקאית וערבות של חברת האם להבטחת התחייבויותיהם על פי ההרשאה לכל אחד משלבי הפעילות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי רק במחצית השנייה של שנת 2012, כעשר שנים לאחר קבלת ההמלצה האמורה, החל משרד האנרגיה לפעול לקביעת עקרונות לקבלת ערבויות מבעלי הרשאות. במועד סיום הביקורת, דצמבר 2012, טרם הסתיים גיבושם של עקרונות אלה ועיגונם במסמכים מחייבים, כגון הנחיות ותקנות.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד האנרגיה כי בשנת 2012 הוא החל בגיבוש "חבילת צעדים אשר עשויים לכסות... נזקים לרבות סביבתיים... [מדובר ב]תוכנית משולבת של הנחיות/תקנות בתחום ערבויות ביצוע, ערבויות [לכיסוי] נזקים וכן הסדרת נהלים... לגבי פוליסות ביטוח³⁰]. ההנחיות עבור ערבויות ביצוע וערבויות [לכיסוי] נזקים פורסמו לשימוע הציבור, והמשרד פועל להעביר את ההנחיות המעודכנות לאחר השימוע לתקנות מחייבות... למרות שאין הנחיות, רשאי הממונה במקרה של חשש לנזק לדרוש ערבות [לכיסוי] נזקים בהתאם, ואכן הממונה דרש וקיבל" ערבות לכיסוי נזקים כשעלה חשש מפני נזק בקידוח מסוים. נוסף על כך, ציין משרד האנרגיה, כי הממונה דרש וקיבל ערבויות ביצוע לשתי חזקות. משרד האנרגיה הוסיף כי "טרם פרסם הנחיות אחידות לגבי פוליסות ביטוח אבל החברות אשר ביצעו קידוחים בשנתיים האחרונות חויבו והפעילו פוליסות ביטוח לכיסוי נזק תאונתי בהתאם בהיקף של מאות מיליוני דולרים".

מהאמור לעיל עולה כי עד מועד סיום הביקורת רוב פעילות החיפוש וההפקה של גז ונפט בים נעשתה בלי שמשרד האנרגיה החזיק בידו ערבויות לכיסוי נזקים, לרבות נזקים סביבתיים, שעלולים להיגרם מפעילות זו. משרד מבקר המדינה העיר למשרד האנרגיה כי פוליסות ביטוח אינן תחליף לערבויות לכיסוי נזקים. על משרד האנרגיה לפעול בהקדם לקבלת ערבויות לכיסוי נזקים עבור הפעילות הקיימת, נוסף על פוליסות ביטוח, ולהקפיד שלא לתת הרשאות חדשות טרם קבלת ערבויות לכיסוי נזקים בגינן, כנדרש בחוק הנפט.

תקנים תפעוליים ובטיחותיים

פעילות החיפוש, ההפקה, הפיתוח והנטישה של קידוחי גז ונפט בים העמוק מתבצעת כאמור באמצעים טכנולוגיים מורכבים שתפעולם כרוך בסיכונים לתקלות ולתאונות בעלות השפעות על

30 לפי תגובת משרד האנרגיה, ערבות ביצוע נועדה לוודא את ביצוע תכניות העבודה במקצועיות ובבטיחות; ערבות לכיסוי נזקים נועדה לכיסוי נזק סביבתי קטן כגון בעיה הקשורה בנטישת באר קידוח; פוליסת ביטוח נועדה לכיסוי נזק תאונתי גדול כגון נזק הנגרם מהתפרצות באר קידוח.

הסביבה. ביצוע תהליכים אלה על פי תקנים תפעוליים ובטיחותיים (להלן - תקנים) מחמירים, יש בו כדי למזער את הסיכון לתקלות ולתאונות, ואף למנוע את מקצתן. קיימים תקנים בין-לאומיים שונים - אירופיים, בריטיים, נורבגיים, אמריקאיים ועוד - לביצוע הפעילות והפיקוח עליה.

לא נמצא כי במשרד האנרגיה התקבלה החלטה רשמית במסגרתה נבחרו תקנים לביצוע הפעילות והפיקוח עליה, אשר אמורים להבטיח את בטיחות הפעילות ובכך, בין היתר, להביא לידי שמירה על הסביבה.

במסמכים של משרד האנרגיה צוין כי הוא מבצע בפועל את הפיקוח על הפעילות על פי תקנים אמריקניים.

הביקורת העלתה כי ברישיונות שנתן משרד האנרגיה - ובכלל זה הרישיונות שנתן מאז אירע האסון במפרץ מקסיקו - הוא לא קבע לפי אילו תקנים יש לבצע את הפעילות.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד האנרגיה כי בשנת 2010 הוא פרסם מכרז³¹ בינלאומי לרגולציה בנושא חיפושי הנפט/גז [ביום העמוק], מכרז זה לא צלח עקב ניגוד עניינים. המשרד יצא שנית למכרז [בספטמבר 2012], ובמכרז זכתה חברה בינלאומית מהשורה הראשונה... [המשרד] הנחה את החברה [לקבוע] אלו תקנים הינם המתאימים ביותר לישראל.

במהלך עבודת הפיקוח של משרד האנרגיה באזורי הפעילות בשנים 2011-2012 הוא העלה תקלות³¹ המעידות על הסכנה הסביבתית הרבה הכרוכה בפעילות. משרד מבקר המדינה העיר למשרד האנרגיה כי תקלות אלה ממחישות את הצורך שיאיץ את הפעולות לבחירת תקנים המתאימים לפעילות ויחייב את החברות, ובמידת הצורך יפתח כלים כדי לחייבן, לפעול לפי התקנים שייקבעו.

מחלוקת בעניין חוק הנפט

בשלהי שנת 2010, בעת שמשרד הג'ס בחן כיצד להסדיר את ההיבטים הסביבתיים של הפעילות, הוא בא לידי מסקנה³² שהדין הישראלי אינו נותן מענה ראוי לסכנות הסביבתיות הכרוכות בפעילות החיפוש וההפקה של גז ונפט. לדעת משרד הג'ס, אחת הבעיות העיקריות היא שחוק הנפט, המשמש כאמור אמצעי מרכזי לאסדרת הפעילות, ישן ואינו עוסק מפורשות בהיבטים הסביבתיים הכרוכים בפעילות, ולמשרד הג'ס אין סמכויות אכיפה ופיקוח לפיו. הבעייתיות מתבטאת לדעת משרד הג'ס גם בכך שאמנם מכוח חוק הנפט רשאי משרד האנרגיה להטיל על החברות דרישות

31 למשל, נטישת קידוחים לא פעילים שלא כנדרש, ניהול כושל של פיתוח מאגר גז והפקתו והמשך עבודה לפי מודל שגוי, אי-ביצוע מבחני הפקה ופעולות טכניות שנדרשות על פי המקובל בעולם, עבודה לא נכונה בפיתוח שדה גז וקיום סכנה בכניסתם של מים לחלל הקידוחים, מצב טכני-הנדסי מעורר דאגה של אסדת הפקה ושקיעת אסדה.

32 שהובעה בדיונים ובמסמכים פנימיים וכן בדיונים פומביים ובמגעים של נציגי משרד הג'ס עם גופים אחרים.

בתחום הגנת הסביבה, והוא החל כאמור לעשות זאת במידה מסוימת, אולם הדבר נתון לשיקול דעתו הבלעדי של משרד זה, שמטרתו העיקרית היא השגת עצמאות אנרגטית של המדינה.

בנובמבר 2010 פנה שר הג'ס דאז מר גלעד ארדן לשר האנרגיה דאז ד"ר עוזי לנדאו בבקשה לתקן את חוק הנפט³³. בין היתר, התבקשו התיקונים האלה: שינוי הרכב מועצת הנפט שממנה שר האנרגיה כדי שתכלול גם נציגים של משרד הג'ס ושל ארגונים ציבוריים שעניינם שמירה על הסביבה³⁴ והטלת חובה על משרד האנרגיה לקבוע בהרשאות שהוא נותן לחיפוש גז ונפט ולהפקתם תנאים לצמצום הפגיעה בסביבה. סמוך למועד האמור החל משרד הג'ס לגבש גם הצעה להחלטת ממשלה בעניין "ניצול משאבי גז ונפט בים - הערכות למניעה ולטיפול בזיהום לסביבה". בהצעה זו התבקשה הממשלה, בין היתר, להנחות את שר האנרגיה לפעול, בתיאום עם שר הג'ס, לתיקון חוק הנפט כאמור במכתבו של שר הג'ס אליו המוזכר לעיל, וכן להורות לשר האנרגיה להימנע ממתן הרשאות לחיפוש גז ונפט ולהפקתם בלי שהתקבלה הסכמתו של משרד הג'ס לכך ובלי שהוטמעו בהרשאות כל הדרישות של משרד הג'ס למניעת פגיעה בסביבה. הצעה זו הועברה, בין היתר, למשרד האנרגיה לשם קבלת עמדתו בעניינה.

שר האנרגיה דאז התנגד לתיקונים המוצעים, וניסיונות אלה לתיקון חוק הנפט לא צלחו. במכתב ששלח לשר הג'ס דאז במרץ 2011 כתב שר האנרגיה דאז כי לכמה מן התיקונים המבוקשים עלולות להיות "השלכות אופרטיביות שליליות מרחיקות לכת על חיפושי נפט וגז והפקתם". עמדת משרד האנרגיה³⁵ היא כי חוק הנפט מקנה למשרד כלים המאפשרים לו לאסדר גם את כל ההיבטים הסביבתיים של הפעילות ולאכוף את הכללים בנושא על החברות וכי בפועל הוא מטפל באסדרת הנושא ומקיים פיקוח שוטף על הפעילות לפי תקנים, שאף הוחמרו לאחר אסון מפרץ מקסיקו.

יצוין כי בתיקון שנעשה בחוק הנפט ביולי 2012, בעקבות הצעה שהציע חבר הכנסת דב חנין בישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת, נקבע, בין היתר, כי למועצת הנפט ימונו גם "שני עובדי המשרד להגנת הסביבה, על פי הצעת השר להגנת הסביבה"³⁶.

הועלה כי עד מרץ 2013 לא מונו נציגים אלה.

המחלוקת המתוארת לעיל בעניין מעורבות משרד הג'ס בהליכי הרישוי של הפעילות ואסדרה סביבתית של הפעילות במסגרת החוק משקפת את הניגוד היסודי בין האינטרס האנרגטי לאינטרס הסביבתי ואת הקושי הרב של המשרדים לבוא לידי הסכמה בדבר האסדרה הסביבתית הראויה בהיעדר מדיניות של הממשלה בנושא זה.

33 לפי תקנון עבודת הממשלה שאושר בהחלטת ממשלה באפריל 2009, שר (להלן - השר היוזם) הרואה צורך בחקיקה הנוגעת לתחום סמכותו של שר אחר (להלן - השר הממונה) יבוא בדברים עם השר הממונה. הסכמת שני השרים על עקרונות החוק שיוצעו מאפשרת פתיחת הליכי חקיקה בנושא. אם אינם מסכימים, רשאי השר היוזם להציע את הצעתו לסדר היום של הממשלה או של ועדת שרים שנושא ההצעה בתחום סמכותו. במקרה האמור קבלת עקרונות ההצעה על ידי הממשלה או ועדת השרים מאפשרת פתיחת הליכי חקיקה בנושא.

34 במועד זה הייתה למשרד הג'ס רק האפשרות למנות למועצת הנפט משקיף מטעמו, אשר לא הייתה לו יכולת השפעה מהותית על ההחלטות שהתקבלו בה.

35 כפי שבאה לידי ביטוי בדיונים בכנסת ובמגעים של משרד האנרגיה עם משרד הג'ס.

36 חוק הנפט (תיקון מס' 6), התשע"ב-2012, ס"ח 526. בכנסת ה-18 שימש חבר הכנסת חנין יו"ר הוועדה המשותפת פנים-עבודה לנושא סביבה ובריאות של הכנסת. במרץ 2011 הגיש חבר הכנסת חנין יחד עם חברי הכנסת יריב לוין וכרמל שאמה הכהן הצעת חוק רחבה שמטרתה לקבוע בחוק הנפט מנגנוני אסדרה ובקרה בתחום הגנת הסביבה, חלקם משיקים אלה שביקש משרד הג'ס לקבוע בחוק הנפט. ההצעה נדחתה בידי ועדת השרים לענייני חקיקה.

כוח אדם לביצוע פעולות מניעה בשני המשרדים

ההתרחבות הניכרת של הפעילות העלתה את הצורך בהגדלת כוח האדם לשם אסדרה של נושאי הגנת הסביבה בפעילות ופיקוח בעניינם.

1. משרד הג"ס: רק בסוף שנת 2010 פנה משרד הג"ס למשרד האוצר בבקשה לקבלת תקציב עבור תוספת תקני כוח אדם שייעודו, בין היתר, לבצע פעולות מניעה³⁷. ביוני ובדצמבר 2012 אישר משרד האוצר תוספת של תשעה תקני כוח אדם, בין היתר לייעודים אלו.

2. משרד האנרגיה: עוד בשנת 2002, בעת שנבדקה פעילות החיפוש וההפקה של גז ונפט בים, המליץ היועץ הבין-לאומי לפני משרד האנרגיה להגדיל במידה ניכרת את כוח האדם ביחידת הנפט. רק בפברואר 2011 פנה שר האנרגיה למשרד האוצר בבקשה לקבלת תקציב עבור תוספת כוח אדם³⁸. ביוני 2011 אישר משרד האוצר תוספת של חמישה תקני כוח אדם שיועדו, בין היתר, להגברת הפיקוח של משרד האנרגיה על קידוחי הגז והנפט בתחום הגנת הסביבה. במסגרת התקנים האמורים נקלט בסוף שנת 2011 מהנדס, עד אז עובד של משרד הג"ס, והוא מונה לראש אגף סביבה במינהל אוצרות טבע במשרד האנרגיה. הוטל עליו לעסוק בתחומים של סביבה, בטיחות ובריאות ולגבש הנחיות לאסדרת פעילות החיפוש וההפקה של גז ונפט ביבשה ובים. ארבעת העובדים האחרים נקלטו ביחידת הנפט בשנת 2012³⁹, רובם לעבודה בשטח. מהמסמכים עולה כי לרוב העובדים נדרשה הכשרה נוספת לביצוע תפקידם. בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013 הודיע משרד האנרגיה כי בבקשת תקציב לשנת 2013 הוא ביקש 4 מיליון ש"ח להכשרת עובדיו בחו"ל, וציין כי הוא העלה בקשה זו עוד טרם הגעת טיוטת דוח הביקורת אליו. עוד כתב המשרד בתגובתו כי הוא מפעיל שתי חברות ייעוץ בין-לאומיות אשר בודקות ומוודאות את תקינות הפעילות.

3. משרד מבקר המדינה העיר למשרדי האנרגיה והג"ס על כך שפניותיהם למשרד האוצר בבקשה לקבל תקציב עבור תוספת כוח אדם לשם אסדרת הפעילות והפיקוח עליה מן הבחינה הסביבתית (כלומר, לביצוע פעולות מניעה) הופנו רק כמה שנים לאחר התגברות הפעילות. כעת נדרשת פעולה מואצת של משרד הג"ס לאיוש המשרות שאושרו, ושני המשרדים נדרשים להכשיר בהקדם את כוח האדם לביצוע המשימות. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי העובדה שבתקופה של כשנה וחצי קיבלו משרדי האנרגיה והג"ס, כל אחד בנפרד, אישור לתקציב עבור תוספת של כוח אדם שמיועד לעסוק בתחומים משיקים מדגישה את הצורך בקביעת גבולות ונוהלי עבודה ברורים לפעילות המשרדים.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013 הודיע משרד האוצר כי בעקבות הביקורת הוא יקיים "בחינה יסודית יותר של העניין על מנת לוודא כי פעילות המשרדים בנושא זה והקצאת כוח האדם מבוצעות באופן מיטבי".

37 בעניין בקשת משרד הג"ס לתוספת כוח אדם שייעודו היערכות לטיפול באירוע של זיהום ים ראו להלן, עמ' 492.

38 בקשת שר האנרגיה הייתה לקבל תוספת כוח אדם למינהל אוצרות הטבע, ובכלל זה ביקש להגדיל את מספר העובדים ביחידת הנפט ל-16. במועד הבקשה היו ביחידה ארבעה עובדים מקצועיים.

39 מהנדס קידוחים, מהנדס הפקה, גאופיזיקאי ומהנדס מאגרים.

ידע מקצועי לגבי הפעילות והשפעותיה על הסביבה

החיפוש והקידוחים בים העמוק מתקיימים בתנאים גאולוגיים וסביבתיים מורכבים ומתבצעים באמצעים טכנולוגיים מתקדמים, המחייבים מומחיות, מיומנות וידע מקצועי רב מצד החברות והגופים המפקחים על פעילותן.

בשנת 2011, בחלוף יותר מעשר שנים מאז התגלו לראשונה מאגרי גז גדולים בים התיכון בהרשאת משרד האנרגיה, עדיין חסר בישראל ידע מקצועי בדבר פעילות החיפוש וההפקה של גז ונפט בים והשפעותיה, לרבות ההשפעות על הסביבה⁴⁰. בין היתר, לא נחקר דיו האזור שבו נעשית הפעילות בים התיכון, ולא הייתה תשתית אקדמית ומחקרית מספקת בתחומי ההנדסה, הגאולוגיה, הגאופיזיקה ומדעי הסביבה הנוגעים לפעילות. הידע המוגבל בתחומים אלה בישראל הקשה על משרדי האנרגיה והג"ס לבחון כראוי את הפעולות הנדרשות לשם הגנת הסביבה ולהשלים את קביעת ההנחיות בנושא זה.

בשנים 2011-2012 נקטו משרדי האנרגיה והג"ס פעולות מסוימות להשלמת הידע בישראל בתחומים האמורים, להעשרתו ולהכשרת אנשי מקצוע בתחום. בין היתר, קיימו שני המשרדים, ביחד ולחוד, סיורים לימודיים בחו"ל וכנסים וסדנאות בארץ בהשתתפות מומחים מארצות הברית. נוסף על כך, יזם משרד האנרגיה פרויקט מלגות למימון הכשרת כוח אדם באקדמיה בתחומי מדע והנדסה של גז ונפט.

אנשי אקדמיה בישראל שהיו ערים למצוקה בתחום החלו לקדם בשנת 2011 "תוכנית חירום אקדמית לקידום נושא גז ונפט בים התיכון" להכשרת אנשי המקצוע הדרושים (בייחוד מהנדסי קידוח מאגרים והפקה, גאולוגים של נפט, גאופיזיקאים ובוגרי מדעי הסביבה). בקיץ 2012 הכריזה הוועדה לתכנון ותקצוב של המועצה להשכלה גבוהה על זכייתה של הצעה להקמת מרכז לחקר הים התיכון בהובלתה של אוניברסיטת חיפה ובהשתתפות הטכניון, האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת בן-גוריון, אוניברסיטת בר-אילן, מכון ויצמן למדע, המכון לחקר ימים ואגמים והמכון הגיאולוגי לישראל.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה כתב משרד האנרגיה כי בשנת 2012 הוא "הוציא הזמנת עבודה... [לביצוע] סקר אסטרטגי בים העמוק... [שמטרתו] להרחיב את הידע הקיים למצב הים העמוק עוד טרם הקידוחים". משרד הג"ס הודיע בתגובתו למשרד מבקר המדינה כי בתכניתו, בין היתר, "לבצע הכשרה [של כוח אדם] לפיקוח מתקנים בים... הכשרות מפקחים לקורסי הישרדות על מתקנים ימיים בחו"ל... [ולצאת למכרז שני (הראשון נפסל מסיבות טכניות) ליועץ מומחה בנושאי הפקת אנרגיה בים".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי משרדי האנרגיה והג"ס יגבשו תכנית רב-שנתית להמשך קידום ההכשרה הייעודית ולביסוס תשתית הידע המקצועי בתחום זה.

40 הדבר נקבע, בין היתר, במסמכים האלה: איתי פידלמן, הכנסת, מרכז המחקר והמידע, מניעת סכנות סביבתיות מקידוחי נפט וגז בים: בחינת אמצעי הפיקוח של הרשויות (פברואר 2011), עמ' 12; בלה גליל וברק חירות, "פעילויות חיפוש וקידוח נפט וגז בים העמוק מול חופי ישראל - היבטים באיכות הסביבה הימית", דוח חקר ימים ואגמים לישראל בע"מ (פברואר 2011), עמ' 3; פרופ' ניר בקר, ד"ר ורד בן-שלמה, ד"ר אריה וגנר, עו"ד דנה טבצ'ניק, דו"ח אדם טבע ודין, השפעות סביבתיות של קידוחי הגז - מאגר תמר כמקרה מבחן (נובמבר 2011), עמ' 5; מכתבו של שר הג"ס דאז למר הראל לוקר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ולמר צבי האזור, מזכיר הממשלה דאז, מסוף פברואר 2012.

סיורי פיקוח באתרי הקידוח

רוב קידוחי החיפוש וההפקה של גז ונפט ביים התיכון הנעשים בהרשאתה של ישראל הם בטווח של עשרות ק"מ מחופי המדינה, ומאגרי הגז הגדולים שהתגלו בפעילות זו הם במרחק של 30-160 ק"מ מהחוף.

1. (א) משרד האנרגיה מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2013 כי עובדיו מסיירים באתרי הקידוח על פי התקדמות הקידוחים; בכל סיור יש רשימה מוגדרת של נושאים שאמורים להיבדק, לפי השלב שבו מצוי כל קידוח; לא נקבע נוהל המחייב לפקוד כל אתר קידוח אחת לתקופה, אולם בפועל הסיורים נעשים בתדירות רבה מן הנדרש: "מספר פעמים בכל קידוח, בממוצע ביקור פעם בחודש באסדה".

במהלך הביקורת נמצא כי במשרד האנרגיה לא הונהגו חובת תיעוד של מהלך הסיורים ושגרת דיווח בכתב, לרבות דיווח של ממצאי הסיורים. בכירור שעשה משרד מבקר המדינה בינואר 2013 עלה כי משרד האנרגיה החל לערוך דיווחים לכל סיור. משרד מבקר המדינה העיר למשרד האנרגיה כי ראוי שיעגן את מתכונת הסיורים באתרי הקידוח בתכנית עבודה סדורה בכתב.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד האנרגיה כי הערת משרד מבקר המדינה מקובלת עליו.
(ב) בשנים 2011-2012 סיירו נציגי משרד הג"ס באתרי קידוח כמה פעמים, והם נהגו לתעד סיורים אלה בכתב.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הג"ס ישקול לגבש תכנית עבודה לסיורי פיקוח שתפרט, בין היתר, את תדירות הסיורים הנדרשת לפיקוח יעיל, הנושאים שייבדקו בסיורים אלה, מתכונת הדיווח של ממצאי הסיור ומעקב אחר תיקון ליקויים.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד הג"ס כי "מדובר בפעילות מקצועית ומורכבת אשר הוטלה... על מפקחי אגף ים וחופים [במשרד הג"ס], בנוסף לתפקידיהם... למטלות ועומס העבודה המלא שלהם, ובתנאים של לחץ מקצועי וביקורת מכיוונים שונים ומרובים... במצב זה... ועל אף תנאים של אי העברת תקני כח אדם, צוותי המפקחים של אגף ים וחופים יבצעו ומבצעים ביקורות במתקני הקידוח וההפקה ביים, בהיבטים הסביבתיים שלהם". באפריל 2013 מסר משרד הג"ס למשרד מבקר המדינה כי תכנית עבודה לסיורי פיקוח נמצאת בשלבי גיבוש.

2. הועלה כי כדי לקיים את הסיורים נוהגים עובדי משרד הג"ס ועובדי משרד האנרגיה - בנפרד - להצטרף, ללא תשלום, להפלגות או לטיסות של עובדי חברות הקידוח לאתרי הקידוח⁴¹. ביקוריהם של עובדי משרד הג"ס חייבו תיאום של כמה חודשים מראש, והדבר הגביל מאוד את היכולת של המשרד לפקח על הפעילות.

בתגובותיהם למשרד מבקר המדינה הודיעו משרדי האנרגיה והג"ס כי לדעתם אין בעייתיות באופן הגעתם לאתרי הקידוח. המשרדים טענו כי גם הגעה עצמאית לאתרי הקידוח מחייבת תיאום מראש, שכן נדרש אישור להנחתת מסוק או ריתוק כלי שיט, וכי השימוש במסוקי החברות ובספינותיהן

41 עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2012, הייתה למשרד הג"ס רק ספינה ישנה שאי-אפשר להגיע באמצעותה לרוב אתרי הקידוח.

לצורך הגעה לאתרי הקידוח הוא נוהג מקובל במדינות מפותחות רבות בעולם, בהן נורווגיה, סקוטלנד, קנדה ואוסטרליה. במפרץ מקסיקו שבארצות הברית המצב שונה כיוון שיש גוף פדרלי בעל מסוקים. משרד האנרגיה הוסיף כי החברות מקיימות טיסות או הפלגות לאתרי הקידוח באופן שגרתי כך שעובדי המשרד מתלווים לטיסה או הפלגה קיימים. משרד הג"ס ביקש להדגיש כי כל טיסת מסוק לצורכי פיקוח תעלה בממוצע כ-80,000 ש"ח, ולכן המשרד מסתייע ככל האפשר בשירותיהן של החברות לשם הגעת עובדיו לאתרי הקידוח, וכך נחסכים לקופת המדינה מאות אלפי - ואולי אף מיליוני - שקלים בשנת פיקוח. משרד הג"ס מסר כי למרות כל האמור בשנת 2013 הוא יבחן "את היכולת להתקשר עם חברת מסוקים באופן עצמאי כדי ליצור חלופת הגעה זמינה לכל מצב חירום או אחר לו נדרש".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שנושא הגעת עובדי משרד האנרגיה והג"ס לאתרי הקידוח, יובא בהקדם לפני הנהלות המשרדים כדי שתתקבל הכרעה בעניינו, בין היתר לאחר התייעצות עם גורמים ממשלתיים הנוגעים בדבר, בהם משרדי המשפטים והאוצר, ולאחר בחינת חלופות להגעה ומימון, לרבות אפשרות של השתתפות בעלות הטיסות וההפלגות. לשם ניצול יעיל של משאבים ציבוריים ועל מנת לצמצם את החשש לתלות בין הגופים המפקחים למפקחים, מן הראוי גם שהמשרדים יבחנו את האפשרות של תכנון משותף ותיאום של ביקוריהם באתרים.



אינטרסים לאומיים חשובים כרוכים בפעילות החיפוש וההפקה של גז ונפט בים התיכון: קידום העצמאות האנרגטית של המדינה והשמירה על הסביבה. מדובר באינטרסים מנוגדים שקיומו המלא של אחד מהם יפגע בהכרח באחר במידה מסוימת. הסמכות לקידום העצמאות האנרגטית היא בידי משרד האנרגיה, ואילו הסמכות לפעול לשמירת הסביבה בפעילות האמורה היא בידי משרדי האנרגיה והגנת הסביבה.

בשנים שבהן התגברה הפעילות פעל משרד האנרגיה להבטחת האינטרסים הסביבתיים באופן חלקי ולא ממצה. בסוף שנת 2010 החל גם משרד הג"ס לנקוט פעולות מסוימות בתחום זה. במרץ 2013 טרם הגיעו משרדי האנרגיה והג"ס לכלל הסכמה בדבר חלוקת האחריות והסמכויות ביניהם בכל הקשור לאסדרה סביבתית של הפעילות וטרם סוכמה והונחה התשתית הנדרשת לפעולה רגולטורית כוללת ומתואמת בין שני המשרדים. ממצאי הביקורת גם מעלים חשש מפני מחסור ואי-ניצול מיטבי של המשאבים הציבוריים - כוח אדם, תקציבים וידע מקצועי - בתחומי הפעילות והאסדרה הסביבתית הכרוכה בה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפעולות החשובות שעשו משרדי האנרגיה והג"ס בשנת 2012 לקידום אסדרה סביבתית בפעילות, חלקן במהלך ביקורת זו. עם זאת על שני המשרדים להאיץ לאתר את פעולתם לגיבושה של מתכונת עבודה מפורטת ומתואמת למניעת פגיעה סביבתית שמקורה בפעילות הנרחבת שמקיימות החברות בים.

אסדרה סביבתית של הפעילות היא נחוצה. מאחר שביסוד יישום הפעולות בתחום זה עומדים כאמור אינטרסים מנוגדים, ומאחר שחלוקת האחריות והסמכויות בין המשרדים בתחום זה אינה מוגדרת, ראוי כי ממשלת ישראל תייחד לנושא את תשומת הלב הראויה, בין היתר כדי להאיץ את הטיפול בנושא, ותקבע עקרונות מנחים שיבטיחו את האיזון הרצוי מבחינתה בין העצמאות האנרגטית של ישראל ובין ההגנה על הסביבה.

היערכות המדינה לטיפול באירוע זיהום ים

נוסף על האפשרות שהים התיכון יזדהם מפעילות החיפוש וההפקה של גז ונפט בו, יש סיכון גבוה, שאף מתמש בפועל, לזיהום הים ממכליות המובילות שמן נוזלי לסוגיו⁴² ומתאונות פוטנציאליות של אלפי אניות סוחר המשייטות בים התיכון⁴³. כמו כן יש סיכון לזיהום סביבתי עקב דליפת גז או נפט מסיבות ביטחוניות (פיגוע חבלני או מלחמה).

למרות אמצעי הזהירות והמניעה הננקטים בשלבי הקידוח, ההפקה וההובלה, אי-אפשר למנוע לחלוטין תאונות וזיהומים, לכן המטרה היא מזעור הנזקים באמצעות היערכות נכונה למכלול סיכוני הזיהום האפשריים בים. לממדי הזמן והמרחב יש חשיבות עליונה; ככל שיטופלו כתם השמן ושאר הזיהומים המסוכנים קרוב יותר למקור האירוע וסמוך יותר למועד התרחשותו - כל זאת באמצעים לא הרסניים במידת האפשר - כך יצטמצמו הנזקים הסביבתיים והכלכליים הנגרמים בעתים.

החלטת הממשלה משנת 1998

באפריל 1998 החליטה הממשלה⁴⁴ להטיל על משרד הג'ס לארגן, לתאם ולהכין "תוכנית חירום לאומית למוכנות ולתגובה לאירועי זיהום ים" (להלן - תלמ"ת) ולהטיל על שר הג'ס למנות ועדת היגוי בין-משרדית לליווי תהליך היערכות של מדינת ישראל למוכנות ולתגובה לאירועי זיהום ים. בהחלטה צוין כי הוועדה תקבע את העקרונות האסטרטגיים לתגובה על אירועי זיהום ים ותנחה את עורכי התלמ"ת; הוועדה תסיים את עבודתה ותגיש לממשלה את התלמ"ת לא יאוחר מתום 18 חודשים ממועד קבלת החלטה זו; הכנת התכנית תמומן באמצעות הקרן למניעת זיהום ים הפועלת במשרד הג'ס (ראו להלן), והפעלת התכנית תמומן באמצעות מקורות קיימים בתקציבי משרדי הממשלה ובתקציבי הגופים הנוגעים לעניין ובאמצעות הקרן למניעת זיהום ים (להלן - החלטת הממשלה משנת 1998). שר הג'ס הטיל על אגף ים וחופים במשרדו לבצע את ההחלטה.

הקרן למניעת זיהום ים הוקמה ב-1979 מתוקף פקודת מניעת זיהום מי-ים בשמן [נוסח חדש], התש"ם-1980⁴⁵. מטרת הקרן הן לרכז את האמצעים הכספיים ללחימה בזיהום מי ים, למניעת זיהום ים וחופים, לניקויים ולפיקוח עליהם. המקורות הכספיים של הקרן הם קנסות שהוטלו על מזהמי ים במים הטריטוריאליים; אגרות המוטלות על בעלי כלי שיט ומסופי שמן בחוף; כספי החזר הוצאות ניקוי שפסק בית המשפט או שגבה האגף בדרך אחרת; כספים והקצבות מכל אדם וכספים מתקציב המדינה. על כן תקציב הקרן אינו קבוע ויש קושי לבצע חיזוי ותכנון.

42 נפט, מזוט כבד, מזוט קל, סולר, בנוזין ועוד.

43 לישראל כ-185 ק"מ של חופים בים התיכון. הסיכוי להתרחשות אירוע זיהום חמור בים התיכון בכלל ובאגן המזרחי שלו (שבו מצויה מדינת ישראל) בפרט גבוה יחסית מפני שמכליות ים פורקות במסופי הדלק הנמצאים לאורך חופי הים התיכון, במאות פקידות בשנה, מיליוני טון שמן נוזלי לסוגיו; כ-2 מיליוני טון שמן בשנה מיוצאים דרך מסופי הדלק הימיים של ישראל. זאת ועוד, כ-30% מן הסחורות המועברות בים וכ-20% מן השמן העולמי המשוּנע בים חוצים את הים התיכון (כ-360 מיליון טון בשנה). בכל רגע נתון מצויות במימי הים התיכון כ-2,000 אניות סוחר. כ-60 תאונות ימיות בממוצע מתרחשות מדי שנה בשנה בים התיכון, כ-15 מהן גורמות לזיהום הים בשמן.

44 החלטת ממשלה 3662 בנושא "תוכנית חירום לאומית למוכנות ולתגובה לאירועי זיהום ים" מ-16.98.

45 ששמה אז היה: פקודת שפיכתם של שמנים לתוך מי-הים, 1936.

ביוני 1999 הצטרפה ישראל לאמנה משנת 1990 הידועה בשם "OPRC" (להלן - "OPRC 1990"), שמטרתה ליצור מוכנות בין-לאומית לתקריות של זיהום ים בשמן⁴⁶.

כבר בדוח משנת 2004⁴⁷ התריע מבקר המדינה שהתלמ"ת לא הוגשה לאישור הממשלה במועד שנקבע בהחלטת הממשלה משנת 1998 וכי ישראל עדיין אינה ערוכה כראוי לטפל בזיהומי ים חמורים מדלק. בדוח נאמר כי משרד הג"ס הפסיק את כינוסה של ועדת ההיגוי בטרם אישרה טיוטה מעודכנת של התלמ"ת שגיבש המשרד ולפני הגשת התלמ"ת לאישור הממשלה. עוד צוין בדוח כי משרד הג"ס מסר שלהערכתו הכנת התלמ"ת תושלם עד שנת 2005. בסיכום נושא זה בדוח נקבע כי על משרד הג"ס וועדת ההיגוי להשלים את התלמ"ת ולהביאה לאישור הממשלה בלא דיחוי.

בביקורת זו הועלה כי רק בשנת 2008, כארבע שנים לאחר פרסום הדוח הקודם בנושא וכשמונה שנים לאחר המועד שנקבע לכך בהחלטת הממשלה משנת 1998, הוגשה התלמ"ת לממשלה (להלן - תלמ"ת 2008 או התכנית)⁴⁸.

הממשלה אישרה את עקרונותיה ביוני באותה השנה⁴⁹ והטילה על משרד הג"ס לבצע פעילויות הקשורות ביישום התכנית⁵⁰. לדעת משרד מבקר המדינה, עיכוב כה ממושך בביצוע החלטת הממשלה משנת 1998 על הכנת התלמ"ת והגשתה אינו סביר ומלמד שמשרד הג"ס והממשלה לא יישמו כראוי את ההחלטה בעניין היערכות המדינה לטיפול בזיהום ים ולא עקבו כראוי אחר ביצועה.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה כתב משרד הג"ס, בין היתר, כי "משך הזמן הנקוב ככעשר שנים, מהחלטת הממשלה לכתיבת התוכנית הלאומית למוכנות ולתגובה לאירועי זיהום הים משמן... ועד אימוצה בממשלה ביוני 2008, מוסבר בהליך ארוך ומורכב של עבודת מטה על ידי אגף ים וחופים... העבודה לוותה על ידי ועדה בינמשרדית של 18 גופים שונים שעניינם שמן, שהתכנסה לשבע ישיבות עבודה ארוכות שהאחרונה שבהן נערכה בינואר 2005... [נ]על ידי מספר שרים/מנכ"לים במשרד אשר כל אחד מהם... ביקש לבדוק אספקטים שונים בתכנית לפני הגשתה לממשלה לאישור".

- 46 International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation: אמנה בין-לאומית זו מחייבת את המדינות שהן צד לה להקים מערכת לאומית לתגובה מהירה על תקריות זיהום ים בשמן שתכלול תכנית חירום לאומית, רשות לאומית אחראית, הצטיידות בציוד ללחימה בכתמי שמן, הכשרת כוח אדם, תרגולו ועוד. כן מחייבת האמנה כי המדינות שהן צד לה ישתפו פעולה בנושא זה. יצוין כי גם אמנת ברצלונה 1976, שישאל כאמור חברה בה, מחייבת את המדינות החתומות עליה לשתף פעולה בנקיטת האמצעים הנחוצים לשם טיפול במקרי חירום של זיהום בשטח הים התיכון.
- 47 מבקר המדינה, דוחות ביקורת - על מחקרים באוניברסיטאות במימון גורמי חוץ, שמירת איכות הסביבה בחברות תשתית האנרגיה, אוגוסט 2004, עמ' 35.
- 48 התכנית מאגדת את הגורמים הפועלים בתגובה על אירוע של שפיכת שמן שעלול לגרום לזיהום הסביבה הימית לאורך חופי מדינת ישראל והים התיכון. תכנית זו היא כאמור חלק מהתארגנות אזורית לטיפול משותף ולסיוע הדדי בעת אירועי חירום של זיהומים גדולים.
- 49 החלטת ממשלה 3542 (חמ/11), אשר קיבלה תוקף ב-6.08.05.
- 50 בעניין פעילויות אלה ומידת ביצוען ראו להלן, עמ' 487.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הג"ס כי לוח הזמנים להגשת התלמ"ת נקבע בהחלטת הממשלה, ועל משרד הג"ס היה לנקוט, עם כל הגורמים האחרים, את כל הצעדים הדרושים כדי לעמוד בו. אם סבר משרד הג"ס כי יש סיבות ראויות לדחיית לוח הזמנים בנושא, היה עליו לפנות לממשלה בעוד מועד, לפרט את הבעיות המונעות עמידה בלוח הזמנים שקבעה בנושא ולבקש שתעדכן את החלטתה בעניין זה, אך הדבר לא נעשה. לנוכח דחיית יישום ההחלטה במשך שנים כה רבות, לבקשה כזאת היה משנה חשיבות. על משרד הג"ס וממשלת ישראל לנקוט את כל הצעדים הנדרשים כדי להבטיח שעייכוב כה ממושך בקידום נושאים חשובים כאלה לא יישנה ולהבא יבוצעו החלטות ממשלה לפי לוח הזמנים שנקבע.

הנחיות תלמ"ת 2008 לטיפול באירועי זיהום ים לסוגיהם

על פי הגדרותיה, תלמ"ת 2008 נועדה כאמור לבנות מערך כולל למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן לסוגיו, לרבות הערכת סיכונים לגבי מקורות זיהום פוטנציאליים ופירוט של שיטות ואמצעים לטיפול בשלוש רמות חומרה של אירועי זיהום ים (ראו להלן). האחריות לביצועה מוטלת על הגופים הנוגעים בדבר: משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, גופים נוספים העלולים להיפגע מזיהום ים וכאלה העלולים לגרום לזיהום ים. תכנית זו אמורה לתת מענה לאירועי זיהום ים העלולים להתרחש "בתחום המים הטריטוריאליים של ישראל (12 מייל ימי) ובחופיה, בים התיכון ובפרץ אילת"; ל"אירועים מחוץ למים הטריטוריאליים, שעלולים לאיים על חופי ישראל ו/או על מתקנים ומשאבים בים, שיש סכנה כי ייפגעו מהזיהום"; ול"אירועים מחוץ למים הטריטוריאליים של ישראל, אשר ישראל מחויבת לאור בקשה לסייע בטיפול בהם בהתאם לאמנות בינלאומיות אשר המדינה חתומה עליהן". ליישום התלמ"ת נדרשות בעיקר הפעולות האלה: הכנת תכניות מקומיות למוכנות ולתגובה לאירועי זיהום ים, הצטיידות בציוד ובאמצעים, הכשרת כוח אדם ותרגול.

1. הסיכון העיקרי שעליו מבוססת תלמ"ת 2008 הוא תרחישי זיהום ים הנגרם מהובלת שמן לסוגיו באניות בקרבת חופי ישראל. נמצא כי התכנית אינה עוסקת כלל בתרחישי זיהום ים הנובע מקידוחי גז ונפט בים, אף שכאמור כבר בשנים 1999-2000 נמצאו מאגרי גז גדולים ובעקבות זאת גברה מאוד הפעילות בתחום זה. בתכנית אין גם כל אזכור של החברות הקודחות בסעיף העוסק בגופים העלולים לגרום לזיהום ים.

2. מדיניות התגובה בתלמ"ת מתבססת על הגדרה של שלוש רמות אירוע: TIER 1 - אירוע זיהום ים קטן או בהיקף מקומי, שאפשר לטפל בו על פי תכנית מקומית; TIER 2 - אירוע זיהום ים בינוני, שהטיפול בו חורג מיכולת הטיפול על פי תכנית מקומית (אם מקור הזיהום אינו ידוע או שהזיהום נובע ממקור ללא תכנית טיפול, הטיפול באירוע הוא באחריות משרד הג"ס); TIER 3 - אירוע זיהום ים גדול או בהיקף אזורי/לאומי, המצריך גיוס משאבים לאומיים או בין-לאומיים על ידי המדינה בסיוע תכניות מפעליות ותכניות הגנה מקומיות.

עמדתו של ראש אגף ים וחופים במשרד הג"ס היא שעל פי רוב יש לראות בדליפה של נפט מקידוחים אירוע בדרגה TIER 3 - רמת החומרה הגבוהה ביותר, המצריכה כאמור את ההיערכות הגדולה ביותר - ולטפל בו לפי דרגה זו.

יצוין כי ראש אגף ים וחופים נתן את דעתו על עניין זה במכתב שכתב ליועץ שר האנרגיה בדצמבר 2011. במכתב נאמר, בין היתר, כי על פי התלמ"ת שאימצה הממשלה ביוני 2008, על משרד הג"ס "להשלים היערכות סבירה וזאת בהתייחס אך ורק לנזקי זיהום בשמן על פי סקר סיכונים שנערך ב-2007 שלא לקח בחשבון כלל את נושא הגז והנפט כמשאב לניצול בישראל". גם דוח שהכין מרכז המחקר והמידע של הכנסת בפברואר 2011 בנושא "מניעת סכנות סביבתיות מקידוחי נפט וגז בים: בחינת אמצעי הפיקוח של הרשויות" עסק בעניין זה: "התכנית הלאומית למוכנות ולתגובה לאירועי זיהום ים בשמן... אינה תוכנית ייעודית להתמודדות עם ההשלכות הסביבתיות של קידוחי נפט וגז בים העמוק, ועם זאת פעילותה אמורה לתת מענה גם בנושא זה" (ההדגשה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהתלמ"ת אמורה להתעדכן מעצם טבעה, ובשל מורכבות פעילות החיפוש, ההפקה וההובלה של נפט וגז בים, גדילת ממדיה בשנים האחרונות, פריסתה הגאוגרפית הגדולה ופוטנציאל זיהום הים ממנה, היה על משרד הג"ס לבחון גם תרחישי זיהום ים הנובע מפעילות זו, לנתח את המידע שהצטבר בנושא ולפעול בעוד מועד לעדכון תלמ"ת 2008 על סמך פעולות אלו. על משרד הג"ס לנקוט בהקדם את הצעדים הדרושים בעניין זה.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה כתב משרד הג"ס, בין היתר, כי "עד לשנת 2010, המדיניות לפיה התנהל המשרד להגנת הסביבה הייתה כי אין לו כל סמכות חוקית מחוץ למים הטריטוריאליים, תחום בו נמצאים כל הקידוחים". המשרד הוסיף כי "תרחישי זיהום ים בשמן בים העמוק יוגדרו כאירועי זיהום ים מהדרגה החמורה ביותר, לא תמיד אך בדרך כלל... נכון כי התלמ"ת בגרסתו הנוכחית לא מביא בחשבון את תוספת הסיכון מפעילות קידוחי ים עמוק במיוחד של נפט גולמי [וכי הוא] יצטרך לבצע עדכון מסויים של הסיכונים שיתווספו והמלצות להיערכות נוספת אליהם [וכי] בהצעת החוק של התלמ"ת, החליט [המשרד] להתייחס בצורה מפורשת גם למתקני החיפוש וההפקה; היינו בהתאם להצעת החוק, גם מתקנים אלו יחויבו להכין תכניות מוכנות, להצטייד ולתרגל ולהפעיל את תכנית החירום שלהם עם קרות אירוע של זיהום ים משמן".

יישום החלטת הממשלה משנת 2008

ביוני 2008 החליטה כאמור הממשלה לאמץ את עקרונות התלמ"ת, שגיבש משרד הג"ס בשיתוף ועדת היגוי בין-משרדית; הממשלה הטילה על משרד הג"ס לבצע ולרכז כמה פעולות בנושא; כן נקבע בהחלטה כי משרדי ממשלה אחרים יבצעו פעולות בנושא.

משרד מבקר המדינה בחן את מידת יישום הפעולות העיקריות שנדרש משרד הג"ס לנקוט על פי החלטת הממשלה. הבחינה נעשתה על סמך התגובה המפורטת שמסר בעניין זה ראש אגף ים וחופים במשרד הג"ס למשרד מבקר המדינה בינואר 2013. להלן עיקרי הממצאים:

1. הכנת תכניות חירום מקומיות: בהחלטת הממשלה נקבע כי על משרד הג"ס לפעול בתחום זה כלהלן:

(א) לרכז את הפעולות הדרושות לביצוע וליישום התלמ"ת בקרב כל הגורמים הנוגעים בדבר, ובכלל זה משרדי הממשלה, הגופים העלולים לגרום לזיהום ים והגופים העלולים להיפגע ממנו, ולהנחותם בכל הדרוש לעניין זה על פי סמכויותיו בדין.

(ב) להיערך ליישום התלמ"ת, בין היתר, באמצעות קידום תכניות חירום מקומיות לתגובה ולטיפול בזיהומי ים וחופים בשמן⁵¹ ולפעול על פיהן.

(ג) לפנות לגופים נוספים, לרבות רשות הטבע והגנים ובעלי תשתיות לשינוע דלק⁵², כדי שישלימו את הכנת תכניות החירום המקומיות לתגובה ולטיפול בזיהום ים וחופים בשמן עד ינואר 2009 ויפעלו על פיהן בעת אירוע זיהום.

(ד) לממן הכנת תכניות חירום מקומיות של הרשויות המקומיות החופיות לתגובה ולטיפול באירוע זיהום ים.

משרד הג"ס כתב למשרד מבקר המדינה בינואר 2013 כי פנה ודרש ממתקנים, ממפעלים ומ-22 רשויות מקומיות חופיות⁵³ להיערך, על פי התלמ"ת והנחיות אגף ים וחופים, לכתיבת תכנית חירום מקומית, על סמך דגם תכנית שהכין והפיץ להם. כן ציין המשרד כי הוא קיבל לידיו תכנית חירום מפעלית של המתקנים לשינוע דלקים בחוף ובים (חברת תשתיות נפט ואנרגיה, חברת החשמל, חברת קו צינור אילת אשקלון) וכן של רשות שמורות הטבע והגנים - מחוז מרכז ומחוז צפון.

עוד כתב המשרד כי הוא דורש כיום ממפעלי קידוחי החיפוש ומתקני קידוח גז ונפט להגיש תכנית חירום מפעלית כתנאי לאישור הקידוח וכי הוא פועל מול חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ כדי שנוהל פנימי של החברה יותאם למתכונת של תכנית חירום מפעלית. כן ציין המשרד כי הוא פועל בשיתוף חיל הים לבניית תכניות חירום לכלל הבסיסים של החיל בים התיכון ובים סוף.

במהלך הביקורת הודיע משרד הג"ס למשרד מבקר המדינה כי הכין ופרסם מתקניו את תכניות החירום המקומיות האמורות עבור הרשויות המקומיות החופיות, והן נשלחו לאישור רשויות אלה בדצמבר 2011. ואולם רוב הרשויות המקומיות הללו לא אישרו את תכניות החירום עד כה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013 כתב משרד הג"ס, בין היתר, כי "חוסר המוכנות אכן בא לידי ביטוי בכך שגופים מסויימים כגון הרשויות המקומיות החופיות וכן חברות העוסקות בשמנים..., טרם השלימו את היערכותם הנדרשת".

מתגובותיהן של הרשויות המקומיות החופיות⁵⁴ למשרד מבקר המדינה מפברואר וממרץ 2013 עולה, בין היתר, כי: (1) שמונה רשויות מקומיות הכינו תכנית חירום מקומית לטיפול באירוע זיהום ים, על פי המתווה שהכין משרד הג"ס, שתיים מהן אף אישרו את התכנית; (2) שלוש

51 תכניות חירום מקומיות ומפעליות מיועדות לגופים, לחברות ולארגונים העלולים להיפגע מזיהום ים או לגרום לו, בהם רשויות מקומיות חופיות, בעלי תשתיות לשינוע דלק (ראו להלן) ובעלי מתקנים בים.

52 בהחלטת הממשלה צוינו הגופים האלה: חברת קו צינור אילת אשקלון (קצא"א), בתי זיקוק לנפט חיפה בע"מ, פז בתי זיקוק אשדוד בע"מ, תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ (תש"ן), חברת החשמל לישראל בע"מ וכל תאגיד מוסמך כהגדרתו בחוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004, או כל תאגיד בנמל הפועל מכוח הוראת סעיף 59 לחוק האמור כפי שתורה רשות הספנות והנמלים במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים.

53 עיריית אילת, עיריית אשדוד, עיריית אשקלון, עיריית בת ים, עיריית הרצליה, עיריית חדרה, עיריית חיפה, עיריית טירת כרמל, עיריית נהריה, עיריית נתניה, עיריית עכו, עיריית קריית ים, עיריית ראשון לציון, עיריית תל אביב; מועצה מקומית ג'סר אל-זרקא; מועצות אזוריות: מועצה אזורית באר טוביה, מועצה אזורית גן רווה, מועצה אזורית חוף אשקלון, מועצה אזורית חוף הכרמל, מועצה אזורית חוף השרון, מועצה אזורית מטה אשר, מועצה אזורית עמק חפר.

54 שלוש רשויות מקומיות - עיריית טירת כרמל, מועצה מקומית ג'סר אל-זרקא ומועצה אזורית חוף אשקלון - לא העבירו את תגובותיהן למשרד מבקר המדינה על אף פניות חוזרות ונשנות. יצוין כי חלק מהרשויות שהשיבו למשרד מבקר המדינה, נתנו כמה הסברים לגבי תוכנית החירום המקומית שבאחריותן.

רשויות מקומיות כתבו כי לא ידוע להן שקיימת תכנית חירום מקומית לטיפול באירוע זיהום ים שהכין משרד הג"ס עבורן, או שהן לא קיבלו כל הודעה על הכנת תכנית חירום כזאת; (3) שש רשויות מקומיות נמצאות בשלב של גיבוש תכנית החירום או כתיבת ההערות לתכנית החירום (שלוש מהן מסרו כי בחודשים דצמבר 2012-מרץ 2013 קיבלו לראשונה את תכנית החירום ממשרד הג"ס ובכוונתן לטפל בנושא בהקדם); (4) שתי רשויות מקומיות לא הכינו כלל תכנית חירום מקומית; (5) ארבע מן הרשויות המקומיות הנזכרות כתבו כי אין להן יכולת תקציבית לממן היערכות לטיפול באירוע זיהום ים, שלוש מהן טענו כי על המדינה מוטלת מלוא האחריות לטיפול בנושא; (6) שש מן הרשויות המקומיות הנזכרות ציינו כי הן השתתפו בתרגיל לטיפול באירוע זיהום ים שניהל משרד הג"ס.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הג"ס כי היה עליו לוודא שכל הרשויות המקומיות החופיות אכן קיבלו את מתווה תכנית החירום המקומית שהכין ושלה אליהן. נוסף על כך, היה על המשרד לעקוב אחר התקדמות הטיפול בנושא ולעדכן בעוד מועד את משרד הפנים - האחראי מתוקף החלטת הממשלה מיוני 2008 "לפעול מול הרשויות המקומיות החופיות כך שתקדמנה הכנת תכנית חירום מקומיות במימון המשרד להגנת הסביבה" - על גיבושן והכנתן של התכניות האמורות והעברתן לרשויות מקומיות אלה כדי שיתחשב בכך בטיפולו בנושא.

משרד הפנים כתב למשרד מבקר המדינה באפריל 2013, בין היתר, כי הכנת תכנית החירום המקומיות "כרוכה בעלויות רבות מאוד אשר לחלק מהרשויות המקומיות אין את האפשרות לעמוד בהן... ככל שהמשרד להגנת הסביבה ידאג למימון תכנית החירום ברשויות המקומיות שאין ביכולתן לבצע זאת, וככל שהמשרד להגנת הסביבה ישתף את משרד הפנים בצעדים שנעשים בנושא, כך יוכל להתבצע פיקוח העל של משרד הפנים בנושא".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לנקוט בהקדם את הצעדים הדרושים ליישום החלטת הממשלה בעניין פעולתו מול הרשויות המקומיות החופיות לקידום הכנת תכנית חירום מקומיות.

2. עיגון התלמ"ת בחוק: בהחלטת הממשלה נקבע כי על משרד הג"ס לזווג הליך חקיקה לעיגון התלמ"ת, על פי דרישות אמנת "OPRC 1990", שאליה כאמור הצטרפה ישראל בשנת 1999.

משרד הג"ס כתב למשרד מבקר המדינה בינואר 2013 כי מטרת הליך החקיקה לעיגון התלמ"ת הייתה יישום אמנת "OPRC 1990" - העוסקת במוכנות, תגובה ושיתוף פעולה לטיפול בזיהום - במישור הישראלי המקומי בדרך זו: כל הגופים והגורמים הפועלים בים או שיש בתחומם רצועת חוף ימינו תכניות וייערכו לפיהן להתמודדות עם תקריות של זיהום הים והסביבה החופית בשמן, והטיפול בתקריות כאלה ובתוצאותיהן יוסדר. המשרד ציין כי ההתמודדות עם אירוע זיהום ים נעשית בשלושה מישורים: מוכנות - הכנת תכנית חירום, הצטיידות ותרגול; תגובה על תקרית - צמצום הנזקים בכלל והנזקים לסביבה בפרט; שיקום - החזרת המצב לקדמותו בזמן הקצר ביותר ושיקום הסביבה החופית והים.

הועלה כי רק בשנת 2012, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא, השלים משרד הג"ס, על יסוד החלטת הממשלה משנת 2008, את גיבושו של תזכיר "הצעת חוק מוכנות ותגובה לתקריות של זיהום הים והסביבה החופית בשמן, התשע"ב-2012"⁵⁵. בינואר 2013 כתב משרד הג"ס למשרד

מבקר המדינה כי במרץ 2012 הוא הפיץ לגורמים הנוגעים בדבר את תזכיר הצעת החוק וכי "בימים אלו" מתקיים דיון עם משרדי הממשלה לקבלת הערותיהם לנוסח התזכיר.

מן האמור לעיל עולה כי משרד הג"ס עוסק בגיבוש הצעת החוק כבר ארבע שנים מאז החליטה הממשלה על כך, ועד תחילת שנת 2013 הוא לא הגיש את ההצעה לממשלה. על כן טרם ניתן לתלמ"ת ולפעולות המתחייבות ממנה תוקף של חוק, כפי שהתחייבה המדינה על פי אמנת "OPRC 1990".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הג"ס כי אי-הגשת הצעת החוק במשך תקופה כה ארוכה מעידה על יישום לקוי של ההחלטה בנושא ועל מעקב לקוי אחר ביצועה. ליקויים אלו פגעו בהסדרת התכנית וכיכולת של משרד הג"ס לחייב את כל הגופים הנוגעים בדבר להיערך ולפעול על פיה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב משרד הג"ס, בין היתר, כי "על אף העובדה כי חוק כזה הוא חיוני להשלמת היכולות הממלכתיות לארגון היערכות ותגובה מתאימים לתקרית [זיהום ים], האמנה נענית היום באופנים שונים כגון: קיומה של התלמ"ת, קיומן של תכניות חירום מפעליות אצל רוב הגופים, קיום חלקי לפחות של מחסני ציוד יעודי ועוד... לעניין משך הזמן שנדרש לגיבוש טיוטת תזכיר חוק התלמ"ת [הדבר הצריך התקשרות עם] יועץ חיצוני בעל ניסיון בחקיקה שיכתוב את טיוטת חוק התלמ"ת... במהלך החודשים הראשונים לאחר חתימת ההסכם [עם יועצת חיצונית היא] הכינה שתי סקירות מקיפות אודות החקיקה בארץ ובעולם הקשורה בנושא התכנית הלאומית למוכנות ולתגובה מפני אירועי זיהום ים בשמן. פרק הזמן להכנת הסקירות אומנם נמשך מעל למצופה, אולם בפועל התקבלו סקירות מקיפות ויסודיות שהיו מאוד חיוניות להמשך תהליך החקיקה... כתיבת החוק נמשכה זמן רב, הואיל וחלק ניכר מהנושאים שהיו אמורים לקבל ביטוי בהצעת החוק גובשו אגב הכתיבה במסגרת דיונים משותפים בהם לקחו חלק נציגי אגף ים וחופים, נציגי הלשכה המשפטית והיועצת החיצונית. אגב כתיבת החוק התעוררו שאלות מורכבות... [ש]חייבו התייעצות עם גורמים רבים... תזכיר חוק התלמ"ת שהופץ לכל משרדי הממשלה במרץ 2012 היה מוכן להגשה לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה באמצע יולי 2012, ואולם מסיבות שאינן תלויות במשרד, לא הובא לדיון ועדת השרים בסופו של דבר, ועל כן לא אושר. מאז ממשיכים הגורמים המשפטיים והמקצועיים הנוגעים בדבר במשרד לקדם את הטיפול בהצעת החוק".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה תקין שכחמש שנים לאחר החלטת הממשלה מ-2008 לא השלים עדיין משרד הג"ס את ביצוע ההחלטה בעניין ייזום הליך חקיקה לעיגון התלמ"ת. אפשר כי לעתים מתעורר הצורך בהארכת תקופת היישום, ואולם אם היו נימוקים ראויים לעיכוב ניכר בביצוע החלטה, היה על משרד הג"ס לפנות לממשלה ולפרט את הסיבות לעיכוב ואת הערכתו לגבי מועד השלמת הביצוע.

3. כוח אדם, הצטיידות ותחזוקה: בהחלטת הממשלה נקבע כי יש לפעול בתחום זה כלהלן:

מחודש ינואר 2009 ועד לא יאוחר משלוש עד חמש שנים ממועד זה, כלומר ינואר 2014, על משרד הג"ס לבצע את הפעולות האלה: (א) לפעול מול בעלי התשתיות לשינוע דלק ומול משרד הביטחון להשלמת ההצטיידות, ככל הנדרש, באמצעים (ציוד וכלי שיט) והקצאה של כוח אדם ממקורותיהם התקציביים⁵⁶ בעלות כוללת של כ-18 מיליון ש"ח, נוסף על האמצעים שיש בידי גופים

56 על פי החלטת הממשלה מ-16.4.98.

אלו כיום; (ב) להשקיע סך של כ-15 מיליון ש"ח מתקציב הקרן למניעת זיהום הים למימון הוצאות התחזוקה; אם תקציב הקרן לא יספיק למימון הוצאות אלה, משרד הג"ס יעמיד לכך תקציב ממקורותיו (הכול על פי תכנית הצטיידות בציוד ייעודי ללחימה בזיהום ים) וכן יממן תוספת של עשר משרות ייעודיות לעניין זה. הדרישה לכוח האדם האמור תידון עם משרד האוצר בדיוני תקציב המדינה לשנת 2009.

(א) (1) משרד הג"ס כתב למשרד מבקר המדינה בינואר 2013 כי היה על בעלי התשתיות לשינוע דלק ומשרד הביטחון להשלים את רכישת הציוד הנדרש למוכנותם - חוסמי ים, משאבות, מכלי אגירה לשמן, ציוד ספיגה וספיחה, מכשירי ניקוי וציוד מתכלה - בעלות שהוערכה אז בכ-18 מיליון ש"ח.

משרד הג"ס הודיע כי בפועל רק שניים מבעלי התשתיות - תש"ן וקצא"א - רכשו את רוב הציוד הנדרש; חברת החשמל לא ביצעה את הנדרש עד היום; חיל הים ביצע רכש רב, אך בסיסים מסוימים של החיל עדיין לא השלימו את רכישת הציוד הנדרש; בסיסים אחרים של צה"ל לאורך החופים, אשר היו אמורים להיות ערוכים בציוד מינימלי, עדיין לא עשו זאת (ככל הידוע למשרד).

בתגובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013 הודיעה חברת החשמל, בין היתר, כי "החברה מטפלת כנדרש... בכל הקשור למניעה וטיפול באירועי זיהום ים... בקשר עם השלמת רכש הציוד בחברה... מדובר בתוספת נוספת של ציוד הנדרש עבור התמודדות עם אירוע זיהום ים פתוח [ו] החברה מקיימת הליך מכרו מואץ, תחת המסגרת המחייבת של חוק חובת המכרזים ובימים אלו ממש מסתיים הליך בחירת הספק והחברה צפויה להשלים את ההצטיידות עד 1.10.13".

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2013 כתב צה"ל, בין היתר, כי "מדובר בפער זמני של כ-10% מסך הציוד הנדרש. הצפי לקבלת הפריטים הוא רבעון ב' 2013, אם הרכש יתעכב חיל הים ירכוש את הציוד בערוץ רכישה בארץ".

(2) משרד הג"ס כתב בינואר 2013 למשרד מבקר המדינה כי כ-15 מיליון ש"ח מתקציב הקרן למניעת זיהום ים ותקציב נוסף של משרד הג"ס (אם תקציב הקרן לא יספיק) היו אמורים לממן את תכנית ההצטיידות הזאת: רכש של שתי ספינות ייעודיות ללחימה בזיהום ים (כ-9 מיליון ש"ח); רכש של ספינת פיקוח/עבודה (כמיליון ש"ח); השלמת ציוד ייעודי ללחימה בזיהום ים בשמן (כ-8 מיליון ש"ח); בניית תחנות למניעת זיהום ים (כ-4 מיליון ש"ח); 10 תקני כוח אדם לטיפול באירועי זיהום ים ולפיקוח ביים (כ-3 מיליון ש"ח).

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הג"ס כי עדיין לא העביר את התקציב שנדרש להקצות, על פי החלטת הממשלה מ-2008, לביצוע פעולות הצטיידות ואיוש תקני כוח אדם ייעודיים, כנקבע בתלמ"ת וכי עליו להשלים העברת תקציב זה עד ינואר 2014.

עוד כתב משרד הג"ס בינואר 2013 כי אף שבהחלטת הממשלה מ-2008 אימצה הממשלה את התלמ"ת, שחייבה התארגנות ומוכנות גם מצד משרד הג"ס באמצעות רכש ציוד וכלי שיט והקצאת תקני כוח אדם ייעודיים למשרד כאמור, בפועל לא הועברו התקציבים הדרושים ממשרד האוצר לביצוע הרכש ולא הוקצה כל תקן לביצוע ההחלטה. עוד כתב המשרד כי "המשמעות של אי קבלת תוספת כח אדם ותקציב היא שלאגף ים וחופים... לא תהיה יכולת תגובה עצמאית ממלכתית לטיפול באירוע זיהום ים בשמן ולא תהיה לו יכולת הנחייה, בשגרה ובעת תקרית של הגופים הרבים הפועלים במסגרת תקרית כזו".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הג"ס ולמשרד האוצר כי עליהם להסדיר בהקדם את נושא התקצוב של ביצוע התלמ"ת כדי לאפשר התארגנות ומוכנות לטיפול באירוע זיהום ים.

(3) במסמך פנימי של משרד הג"ס מפברואר 2011 צוין, בין היתר, כי בשנים 2006-2010 הייתה ההכנסה השנתית הממוצעת של הקרן למניעת זיהום ים כ-6.75 מיליון ש"ח. מטרת הקרן, על פי הפקודה למניעת זיהום הים בשמן, היא כאמור לרכז את האמצעים הכספיים ללחימה בזיהום מי ים, למניעת זיהום מי ים, לניקויים ולפיקוח עליהם. בשנת 2010 עבדו באגף ים וחופים 22 מפקחים ואנשי מקצוע אשר ממומנים על ידי הקרן. במועד זה הייתה ההוצאה הקבועה בגין סעיפי השכר של עובדי האגף האמורים על מרכיביהם בלבד כ-6.5 מיליון ש"ח לשנה.

מכאן שתקציב הקרן אינו מאפשר ביצוע פעולות המיועדות להשיג את מטרתיה, כגון לחימה בזיהום ים בשמן וסיוע במימון ניקוי זיהום. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הג"ס ומשרד האוצר לבחון את הנושא להיבטיו השונים ולנקוט את הצעדים הדרושים כדי שהאגף יוכל לממש את מטרת הקרן.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה כתב משרד הג"ס, בין היתר, כי "בעקבות התחלת השימוש בכלי האכיפה של עיצומים כספיים, וכן בעקבות תחילת גביית היטל על הזרמת שפכים לים, הכנסות הקרן צפויות לגדול, ונראה כי מקור זה בסיוע תקציב ייעודי מהאוצר יהווה את המקור להשלמת ההצטיידות".

(ב) יצוין כי בשנים 2010-2012 התריעו כמה גורמים לפני נושאי תפקידים הקשורים בנושא⁵⁷, ובכללם ראש הממשלה מר בנימין נתניהו, על אי-יישום החלטת הממשלה משנת 2008 בעניין התלמ"ת, בין היתר עקב חוסר בתקציבים ובכוח אדם, ועל אי-מוכנותה ואי-היערכותה של המדינה לטיפול באירועי זיהום ים הנובעות מכך.

הקצאת תקציב ותוספת כוח אדם בסוף 2012

1. משרד הג"ס כתב למשרד מבקר המדינה בינואר 2013 כי "בעקבות כניסת נושא הנפט והגז בים", הוא ביקש מסוף שנת 2010 ואילך ממשרד האוצר לאשר הקצאה חד-פעמית של 22 מיליון ש"ח, הקצאה של 11 תקני כוח אדם ועוד 7 מיליון ש"ח לשנה כתוספת תקציב קבועה למימון פעולות תחזוקה ותקני כוח האדם הנוספים. המשרד גם ציין כי הקרן למניעת זיהום ים אמורה להעביר מתקציבה בשנים הקרובות עוד 12 מיליון ש"ח לרכש ציוד.

57 מכתבו של ראש אגף ים וחופים במשרד הג"ס לשר הג"ס ולגורמים נוספים במשרד מ-29.3.11 בנושא "אגף ים וחופים - כוח אדם, ותקציב להיערכות לטיפול בזיהום ים ולהגנת הסביבה הימית והחופית"; פרוטוקול מ-28.3.11 המתעד פגישה של שר הג"ס ושר האוצר ד"ר יובל שטייניץ ב-10.3.11 בנושא "תמיכה תקציבית של האוצר לקידום נושאים בתחום איכות הסביבה"; מכתבו של ח"כ חנין, יו"ר הוועדה המשותפת פנים-עבודה לנושא סביבה ובריאות של הכנסת, לראש הממשלה מר נתניהו מ-22.11.11 בנושא "סכנות סביבתיות מקידוחי גז ונפט"; מכתבו של שר הג"ס לשר האנרגיה מ-14.10.12 בנושא "סכנה חמורה לזיהום ים מדלק ושמן"; מכתבו של שר האנרגיה לראש הממשלה מר נתניהו מ-29.10.12 בנושא "היערכות המשרד להגנת הסביבה לזיהום ים מדלק ושמן".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הג"ס כי פנייתו האמורה למשרד האוצר בבקשה להקצאת התקציב ליישום ההחלטה נעשתה רק בשנת 2010,⁵⁸ כשנתיים לאחר קבלת החלטת הממשלה מ-2008, וכי באותה העת טרם הקצה כאמור משרד הג"ס את התקציב שנדרש להקצות ממקורותיו לביצוע התלמ"ת והפעולות המתחייבות ממנה, על פי החלטת הממשלה.

2. ביוני ובדצמבר 2012, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא, סוכם בין אגף התקציבים במשרד האוצר למנכ"לית משרד הג"ס כי "מתוך הכרה בחשיבות ההיערכות של [משרד הג"ס] לאירוע זיהום הים ונוכח הפעילות הכלכלית הגוברת בשטחים הימיים של ישראל, ובפרט כדי להתמודד עם ההשלכות הסביבתיות של פעולות החיפוש וההפקה של נפט וגז" (ההדגשה אינה במקור), תוקצה תוספת תקציב לתגבור מערך אגף ים וחופים במשרד הג"ס בסך כולל של 22 מיליון ש"ח (5.5 מיליון ש"ח בכל אחת מארבע השנים 2012-2015). עוד סוכם כי יוקצו לאגף תשעה תקני עובדים מקצועיים⁵⁹ וכי איושם של שני תקנים נוספים יידון עם משרד האוצר בשנים הבאות (להלן - הסיכומים). בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013 כתב משרד הג"ס, בין היתר, כי התקציבים האמורים יועברו בשנים 2012-2016. המשרד הודיע כי התקציב לשנת 2012 הועבר.

מהאמור לעיל עולה כי הקצאת תוספת התקציב ותקני העובדים שסוכמו בשנת 2012 תושלם רק כעבור ארבע עד חמש שנים. משרד מבקר המדינה מציין כי משמעות הדבר היא כי הפעולות הנחוצות להכנת המדינה לטיפול בזיהום ים לסוגיו יושלמו רק עוד כמה שנים, ועד אז, לפחות, היערכות המדינה תהיה חסרה.

יצוין כי עם סיום העברת התקציבים בשנת 2016 יעמדו לרשות משרד הג"ס 34 מיליון ש"ח להיערכות לטיפול בזיהום ים לסוגיו: 22 מיליון ש"ח תוספת תקציב ממשרד האוצר ו-12 מיליון ש"ח מתקציב הקרן למניעת זיהום ים. משרד הג"ס כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי תקציבים אלה "ישלימו את הנדרש כמתוכנן לרכש, הצטיידות וטיפול בתקריות זיהום ים ברמה הממשלתית הסבירה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הג"ס כי עליו לגבש ללא דיחוי תכנית יישום מפורטת להיערכות לטיפול בזיהומי שמן בים ולכלול בה גם זיהומים שמקורם בקידוחי נפט וגז בים. תכנית יישום זו צריכה להתבסס על התקציבים ותקני כוח האדם שאישר משרד האוצר לנושא ועל המקורות הכספיים של המשרד ולפרט לוח זמנים לביצוע מכלול הפעולות הנחוצות, בהן אישור כל התכניות המקומיות, איוש תקני כוח האדם, רכישת הציוד ותחזוקתו ותרגול. יש לגבש תכנית זו בתיאום עם הגורמים הנוגעים בדבר, כגון צה"ל, משרד הביטחון, משרד הפנים, רשויות מקומיות חופיות ובעלי תשתיות שינוע דלק. איוש התקנים מחייב אף תיאום עם נציבות שירות המדינה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי החובה לקבוע תכנית יישום ולוח זמנים מחייב לביצוע מכלול הפעולות הנדרשות להיערכות לטיפול בזיהומים בים מקבלת משנה תוקף נוכח העיכוב המתמשך ורב השנים ביישום התלמ"ת.

58 יצוין כי עוד בשנת 2008 במסגרת החלטת הממשלה, ביקש משרד הג"ס להקצות לו עשרה תקני כוח אדם שייעודם היערכות לטיפול באירועי זיהום ים.

59 שישה תקנים ימומנו מתוספת תקציב למשרד הג"ס ושלושת התקנים הנותרים ימומנו מהתקציב הפנימי של משרד הג"ס.

חדר מצב

אגף הספנות במשרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) מפעיל חדר מצב העוקב במשך 24 שעות ביממה אחר תנועת כלי שיט באגן המזרחי של הים התיכון. מחדר המצב אפשר ליצור קשר אלחוטי עם כל כלי השיט ובכללם אסדות הקידוח. בעת אירוע חירום במדינה מאויש חדר המצב בידי נציגים של גופים ממשלתיים נוספים, כגון גורמי ביטחון ונציגי אגף ים וחופים. המנהל התורן של חדר המצב נקבע לפי סוג האירוע: כשמתרחש אירוע ימי, המנהל התורן הוא נציג אגף הספנות של משרד התחבורה; כשמתרחש אירוע ביטחוני, המנהל הוא נציג צה"ל; כשמתרחש אירוע סביבתי ימי, המנהל הוא נציג של אגף ים וחופים וכו'.

בסיוור שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה בחדר המצב במהלך הביקורת נמצא כי זה יותר מעשור הוא ממוקם בקומה ה-21 של בניין רב-קומות שאינו ממוגן. מיקומו זה של חדר המצב עשוי להגביל את יכולתו לטפל באירוע סביבתי בים בעת מצב חירום ביטחוני במדינה. משרד הג"ס מסר במהלך הסיוור כי העברת חדר המצב לקומת הקרקע נמצאת בעיצומה.

משרד מבקר המדינה הדגיש לפני משרד הג"ס ומשרד התחבורה את הצורך לנקוט את כל הצעדים הדרושים כדי להשלים בהקדם את העברת חדר המצב למקום מתאים.

משרד התחבורה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013, בין היתר, כי העברת חדר המצב נמצאת "בשלבי העברה סופיים (התקנת ציודים) לאחר גמר עבודות הבינוי והמיגון... ההעברה תושלם עד ליום 31.05.2013". גם משרד הג"ס ציין בתשובתו ממרץ 2013 כי העברת חדר המצב נמצאת בעיצומה, והוא ימוקם בקרוב במקום אחר.



היקף הנזקים הנגרמים מזיהומי ים בשמן בעולם מלמד שעלות השיקום של המשאבים והאתרים שנפגעו מהזיהום גבוהה הרבה יותר מעלות מניעתו. בשנת 1998 החליטה ממשלת ישראל להטיל על משרד הג"ס לארגן, לתאם ולהכין בתוך 18 חודשים תכנית חירום לאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים (תלמ"ת). רק בשנת 2008 הגיש משרד הג"ס את התכנית, אך היא לא כללה תרחישים של זיהום ים הנובע מחיפוש נפט וגז בים, מהפקתם ומהובלתם ליבשה. הממשלה אימצה את עקרונות התלמ"ת באותה השנה וקבעה שמשרד הג"ס ירכז את הפעולות ליישומה. במועד סיום הביקורת, דצמבר 2012, טרם ביצע משרד הג"ס את כל הפעולות שנקבעו בהחלטת הממשלה האמורה: תכניות החירום המקומיות לא הוכנו על ידי כל הרשויות המקומיות החופיות האמורות לטפל באירוע זיהום ים; חלק מהגורמים שנקבעו בהחלטת הממשלה טרם העבירו את כל התקציבים שצוינו בהחלטה לביצוע הפעולות ולרכישת ציוד ייעודי לטיפול בזיהום ים; ותלמ"ת 2008 טרם עוגנה בחוק. לפיכך משרד הג"ס ומדינת ישראל אינם ערוכים כראוי להתמודד כיום - כ-15 שנים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה מ-1998 וכ-5 שנים לאחר שהתקבלה החלטתה מ-2008 - עם אירוע זיהום ים גדול הנובע מהובלת שמן באניות או מקידוחי גז ונפט.

משרד הג"ס כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013, בין היתר, כי חוסר המוכנות להתמודדות עם אירוע זיהום ים גדול "נוגע בעיקר לאי השלמת התקנים ההכרחיים, התקציבים ותחנות לטיפול באירועי זיהום ים שתינה [יכולת] תגובה מהירה של אגף ים וחופים במשרד להגנת הסביבה. כמו כן, חוסר המוכנות אכן בא לידי ביטוי בכך שגופים מסוימים כגון הרשויות המקומיות החופיות וכן חברות העוסקות בשמנים... טרם השלימו את היערכותם הנדרשת. יחד עם זאת המשרד להגנת הסביבה פועל להשלמת ההיערכות של כל הגופים, הן באמצעות קידום הצעת חוק התלמ"ת והן באמצעות מימון יועץ מקצועי שכל תפקידו לסייע לרשויות המקומיות בכתיבת תכניות חירום מתאימות".

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפעולות שנקט משרד הג"ס בשנת 2012, חלקן במהלך ביקורת זו, לקידום המוכנות לטיפול באירועי זיהום ים מצד כלל הגורמים הנוגעים בדבר. לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה ומשרד הג"ס, בשיתוף הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר, להמשיך ולנקוט ללא דיחוי נוסף את כל הצעדים - התקציביים והארגוניים - הדרושים כדי לקדם בדחיפות היערכות כוללת למניעת אסון אקולוגי גדול בים שלו השפעות סביבתיות, בריאותיות וכלכליות ניכרות על המדינה.

על הממשלה לוודא באופן רציף כי משרד הג"ס מבצע כראוי, על יסוד החלטותיה וההחלטה על תוספת התקציב והתקנים, את כל הפעולות הנדרשות להיערכות ראויה ויעילה של המדינה לטיפול בזיהום ים לסוגיו, על פי תכנית יישום ולוח זמנים מחייב.

סמכות משרד הג"ס באזורי הפעילות

לפי אמנת האומות המאוחדות בדבר דיני הים משנת 1982⁶⁰ (להלן - אמנת הים), שטח המים הסמוך למדינת חוף עד 12 מייל ימי (כ-22 ק"מ) מחופי המדינה נחשב לחלק ריבוני שלה, וכל חוקיה חלים על המים הללו (להלן - המים הטריטוריאליים), על האוויר מעליהם ועל קרקעית ותת-קרקעית הים מתחתיהם. סמכויות מסוימות של מדינת החוף משתרעות אף מעבר למים הטריטוריאליים שלה. כך, לפי אמנת הים, בשטח הים שמגבולות המים הטריטוריאליים ועד 200 מייל ימי (כ-370 ק"מ) מחופי המדינה (להלן - אזור כלכלי בלעדי)⁶¹ יש למדינה זכויות ריבוניות, בין היתר בכל הקשור למחקר, ניצול, שימור וניהול של משאבי הטבע בים ובקרקעיתו, וכן סמכות שיפוט בלעדית לגבי איום מלאכותיים, מתקנים ומבנים אחרים באזור זה ובכלל זה ההיבטים הפיסקליים והסביבתיים של הפעילות בהם⁶².

מלבד סמכויות אלו, אמנת הים מוסיפה ומכירה בזכותה הריבונית הבלעדית של מדינת חוף לנצל ולפתח את משאבי הטבע שבמדף היבשתי שלה, ששטחו המינימלי מגיע ככלל אף הוא ל-200 מייל

60 United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982
 61 אלא אם כן הוסכם אחרת בין המדינות שלהן אזור כלכלי בלעדי שבחלקו הוא משותף. כך, למשל, בהסכם משנת 2010 הסכימו ישראל וקפריסין לקבוע את גבולות האזורים הכלכליים הבלעדיים בשטח הים שבין שתי המדינות. מעבר למסגרת ההסכמית האמנה מחייבת את מדינת החוף להביא בחשבון גם זכויות של מדינות אחרות בעניין האזור הכלכלי הבלעדי.
 62 יצוין כי באזור הסמוך למים הטריטוריאליים עד 24 מייל ימי (כ-44 ק"מ) מחופי המדינה נתונה למדינה גם סמכות לבצע את הפעולות הנדרשות למניעת הפרתם, בתחום שטחה הריבוני (לרבות המים הטריטוריאליים), של חוקים מסוימים שלה, כגון חוקים העוסקים במכס, בהגירה ובנושאים פיסקליים וסניטריים.

ימי מחופיה⁶³. המדינה מוסמכת, בין היתר, להתיר ולהסדיר קידוחים במדף היבשתי וכן להסדיר את הפעילות באיים המלאכותיים, במתקנים ובמבנים המצויים מעל המדף היבשתי.

כאמור, רוב פעילות החיפוש וההפקה של גז ונפט בים התיכון הנעשית באישור משרד האנרגיה, לרבות הפעילות הנוגעת למאגרי הגז הגדולים, מתבצעת באזורים המרוחקים מחופי ישראל עד 160 ק"מ.

מדינת ישראל לא הצטרפה לאמנת הים, אך מקבלת עליה את סעיפיה המנהגיים, בהם אלה הנוגעים לאזורים הימיים של מדינת חוף, ופועלת על פיהם.

בחוות דעת מאוקטובר 2010 נדרש משרד המשפטים דרך אגב לנושא של תחולת הדין הישראלי באזורים שמחוץ למים הטריטוריאליים⁶⁴; בחוות דעת זו נכתב כי אין מניעה משפטית להחיל את הוראות הדין הישראלי בכל הנוגע לנפט וגז בקרקע הים ובתת-קרקע הים באזורים אלה (להלן - העמדה הכללית) וכי חוק הנפט ודיני המס של ישראל חלים גם בשטחים אלה⁶⁵. חוות הדעת לא עסקה באופן ספציפי בדינים מתחומים אחרים, כגון דיני הגנת הסביבה.

בשלהי שנת 2010, כאשר משרד הג"ס החל לבחון את ההיבטים הסביבתיים של הפעילות וביקש לפעול להסדרתם, שרר בו חוסר ודאות לגבי סמכותו לאכוף את דיני הגנת הסביבה שבתחום אחריותו באזורים שמחוץ למים הטריטוריאליים. בשנים 2011-2012 הציג משרד המשפטים לפני משרד הג"ס את העמדה הכללית ובהסתמך עליה הודיע כי למשרד הג"ס יש סמכות לאכוף דינים שבתחום אחריותו גם בקרקע הים ובתת-קרקע הים באזורים אלה. לפיכך החל משרד הג"ס בפעולות לאכיפת דיני הגנת הסביבה שבתחום אחריותו גם באזורי הפעילות שמחוץ למים הטריטוריאליים. במהלך פעולות אלה העלו כמה חברות טענות לגבי סמכותו של משרד הג"ס באזורים אלה, בהן טענה בדבר העדר סמכותו לאכוף באזורים אלה דינים שבהם נקבע במפורש כי הם חלים במים הטריטוריאליים⁶⁶.

רק בסוף שנת 2012, לאחר שמשרד מבקר המדינה העיר למשרד המשפטים על הצורך בכך, החל משרד המשפטים לגבש חוות דעת בכתב שבה בחן בחינה מעמיקה את תחולת הדין הישראלי, ובכלל זה דינים הנוגעים להגנת הסביבה, בשטחי המדף היבשתי והאזור הכלכלי הבלעדי של מדינת ישראל, אשר כוננו בחוות הדעת "האזורים הימיים". בינואר 2013 סיכם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) במשרד המשפטים חוות דעת מפורטת בנושא והעביר אותה ליועצים המשפטיים במשרדי הממשלה.

63 על פי אמנת הים, המדף היבשתי הוא שטח קרקעית הים ותת-הקרקע שלה בשולי היבשה של מדינת חוף, מעבר למים הטריטוריאליים, הנמשך עד 200 מייל ימי מקו החוף או עד המקום שבו חל שינוי חד בווית השיפוע, הארוך משניהם, ומכל מקום לא יותר מ-350 מייל ימי (כ-642 ק"מ) מקו החוף ומ-100 מייל ימי (כ-183 ק"מ) מעבר לקו שבו עומק המים הוא 2.5 ק"מ.

64 לנוכח תגליות הגז המשמעותיות והאפשרות שיתגלו עוד מאגרים גדולים בעתיד, באפריל 2010 מינה שר האוצר ועדה ציבורית לבחינת המדיניות הפיסקלית בנושא משאבי גז ונפט בישראל בראשות פרופ' איתן ששינסקי. לקראת פרסום מסקנות ועדה זו הגיש משרד המשפטים חוות דעת לחבריה ובהעזרת המקדימות שלה עסק בתחולת הדין הישראלי באזורים שמחוץ למים הטריטוריאליים.

65 את עמדתו בנושא ביסס משרד המשפטים על חוק השטחים התת-ימיים, התשי"ג-1953, הקובע כי "שטח מדינת ישראל יכלול את קרקע הים והתת-קרקע של השטחים התת-ימיים הסמוכים לחופי ישראל, והם מחוצה למים הטריטוריאליים, עד היכן שעומק המים שמעליהם מאפשר את ניצול אוצרות הטבע שבשטחים אלה".

66 לדוגמה, פקודת מניעת זיהום מי-ים בשמן [נוסח חדש], התש"ם-1980, וחוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004.

בחוות הדעת נקבע כי "הרגולציה הישראלית על תחום הגז והנפט, דיני הגנת הסביבה והחוקים הפיסקאליים של מדינת ישראל חלים באזורים הימיים. דינים אלה חלים הן על קרקע הים ותת-הקרקע [הן] על המתקנים המיועדים לחיפוש אוצרות הטבע והפקתם מקרקע הים וכן על כל פעילות המיועדת לקידום הפקת אוצרות הטבע מקרקע הים". נוסף על כך, בחוות דעת זו נקט משרד המשפטים לראשונה עמדה משפטית לגבי חוקים בתחומים האמורים שנקבע בהם במפורש כי הם חלים על שטחי מדינת ישראל וקבע כי "מקום שבו חקיקה מסוימת בתחומים הרלוונטיים [לרבות בתחום הגנת הסביבה] קובעת במפורש כי היא חלה על שטחי מדינת ישראל, יש לראותה כחלה גם על האזורים הימיים". עוד נכתב בחוות הדעת, על רקע דיון בהוראות אמנת הים הרלוונטיות, כי "החלת המשפט הישראלי העוסק בהפקת משאבי הטבע הטמונים באזורים הימיים, בהגנת הסביבה ובהסדרה הפיסקלית של הפעילות המבוצעת באזורים אלה, תואמת את הדין הבינלאומי".

יצוין כי בשנים האחרונות מכינים במשרד המשפטים הצעה לחוק שיקבע הסדר כולל, מפורט וערכני בדבר זכויותיה של ישראל באזורים שמחוץ לים הטריטוריאליים, על פי עקרונות הדין הבין-לאומי. מדובר בהצעת חוק אזורים ימיים, אשר אמורה לקבוע, בין היתר, את רשימת דיני המדינה, לרבות בתחום הגנת הסביבה, שיחולו באזורים אלה. עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2012, לא הסתיימו גיבושה של הצעת חוק זו מסיבות שונות. מחוות הדעת מינואר 2013 עולה כי מטרתה היא להבהיר את המצב המשפטי עד חקיקת חוק בנושא.

המחלוקת על הפסקת הפעילות

בינואר 2011 ובאוקטובר 2012 דרש שר הג'ס דאז משר האנרגיה דאז להפסיק את כל פעילות החיפוש וההפקה של גז ונפט בים משום של ישראל אין מערך לאומי לפיקוח על הפעילות וחוקים המסדירים את ההיבטים הסביבתיים של הפעילות, והיא אינה ערוכה לטפל באירוע דליפת שמן חמור⁶⁷.

באוקטובר 2012 השיב שר האנרגיה דאז לשר הג'ס דאז כי אין מקום לעצור את הפעילות מפני שמשרד האנרגיה חולל מהפכה בהליך אישורם של קידוחים, ו"חברות הנפט והגז המעוניינות לקדוח מקבלות הנחיות מחמירות ביותר לבחינת מוכנותן לאירועי דליפת שמן". הוא הוסיף כי לדעת מומחים אף לא מדינה אחת "ערוכה לטפל במקרי קיצון". לדבריו, הפתרון לסוגיה זו, כמקובל בעולם, הוא חתימה על הסכמים לסיוע הדדי עם מדינות אחרות, וישראל כבר חתומה על הסכמים כאלה⁶⁸.

לדעת משרד מבקר המדינה, המחלוקת המתוארת לעיל, הנוגעת לליבת הפעילות - האיזון בין הגנת הסביבה ובין עצמאות אנרגטית והשפעותיו הרוחביות - מעידה על הפערים הגדולים בין משרדי האנרגיה והג'ס בטיפולם בפעילות חיפוש והפקה של גז ונפט בים. המחלוקת גם מדגישה את הצורך בהכרעה ברורה ודחופה של הממשלה לגבי האיזון הרצוי מבחינתה בין האינטרס האנרגטי ובין האינטרס הסביבתי בנושא חשוב זה ואת הצורך לבסס תיאום ושיתוף פעולה מיטבי בין שני המשרדים והעומדים בראשם.

67 מכתבו של שר הג'ס לשר האנרגיה מ-12.1.11 בנושא "קידוח 'לוייתן' לחיפוש נפט - דרישה להפסקת קידוח נפט"; מכתבו של שר הג'ס לשר האנרגיה מ-14.10.12 בנושא "סכנה חמורה לזיהום ים מדלקים ושמנים".

68 מכתבו של שר האנרגיה לשר הג'ס מ-29.10.12 בנושא "קידוחי גז ונפט בים". לפי מכתב זה, ישראל חתומה על הסכם עזרה הדדית עם קפריסין, מצרים ואיטליה.

יצוין כי באוקטובר ובנובמבר 2012 פנה שר האנרגיה דאז לראש הממשלה מר נתניהו, הודיע לו על בקשותיו של שר הג"ס להפסיק את כלל הפעילות וציין כי המהלך המבוקש הוא בעל השפעות מרחיקות לכת על ביטחון האספקה של הגז הטבעי למשק הישראלי ועל מחירי האנרגיה במשק ובייחוד תעריפי החשמל. השר ביקש שנושא המשך תפקודו התקין של משק הגז והנפט בישראל יוכרע על ידי ראש הממשלה או הממשלה. העתקי הפניות נשלחו לשר הג"ס.

במועד סיום הביקורת בנושא, דצמבר 2012, טרם נענו פניות אלה, והנושא לא הובא להכרעת הממשלה.

סיכום

משק האנרגיה בישראל נמצא בתקופת שינוי משמעותית ביותר בתולדותיו עקב פעילות החיפוש וההפקה של גז ונפט בים התיכון, שהתגברה מאוד והחלה להניב מקורות אנרגיה עצמאיים. לצד היתרונות הכלכליים הנובעים מהצמיחה הדרמטית בפעילות זו, יש להביא בחשבון את הסיכונים הסביבתיים הכרוכים בה. רגולציה סדורה והתארגנות ראויה למניעת זיהום ים ולטיפול בו הן אמצעים נדרשים למזעור סיכונים אלה לטובת הציבור ולמען הדורות הבאים.

מטרת ביקורת זו היא להציג לפני רשויות המדינה הנוגעות בדבר, וממשלת ישראל בראשן, את הליקויים המשמעותיים באסדרה הסביבתית של הפעילות הן מבחינת פעולות מניעה הן מבחינת ההיערכות לאירוע זיהום ים ואת ההמלצות שהובאו בדוח זה, לרבות אלו המובאות בסיכומי הפרקים שעסקו בנושאים אלה.

משרד מבקר המדינה, מצביע על הצורך כי נושאים חשובים אלה יקבלו את תשומת הלב הראויה ויוסדרו בהקדם באופן מיטבי, ועל פי מדיניות כוללת שתקבע ממשלת ישראל והמלצות ביקורת זו, ויפה שעה אחת קודם.