

תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ

תש"ן - פיתוח ואחזקת תשתיות אחסנת דלקים והולכתם

תקציר

רקע כללי

לאחר מציאתם של מאגרי גז טבעי והמעבר לשימוש בגז טבעי, צריכת הדלקים האחרים (להלן - דלק) במשק האנרגיה בישראל נמצאת במגמת ירידה. ואולם, דלק הוא מרכיב חיוני בתמהיל האנרגטי של מדינת ישראל משום שהוא משמש גיבוי לגז הטבעי ובשל תרומתו לרציפות תפקודית של המשק. פריסה יעילה של תשתיות דלק מחייבת אסדרה ואישור של תכניות מתאר למשק האנרגיה. חברת תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ (להלן - תש"ן או החברה) היא חברה בבעלות מלאה של המדינה, והיא מספקת שירותי אחסון, הזרמה ואספקה של מוצרי דלק. תש"ן נוסדה בשנת 1959 ואליה הועברו הזכויות והנכסים של חברת הנפט העיראקית¹. חברת קו מוצרי דלק בע"מ (להלן - קמ"ד) היא חברת בת בבעלות מלאה של תש"ן, והיא עוסקת בתכנון, בהקמה בהפעלה ובתחזוקה של מתקני דלק ומערכי הולכת דלק. תש"ן וקמ"ד מעסיקות כ-370 עובדים בסך הכול, והמחזור השנתי שלהן בשנת 2015 הסתכם בכ-370 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

מיולי 2015 ועד פברואר 2016 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את פעילות תש"ן. הבדיקה נעשתה בחברת תש"ן², במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (להלן - משרד האנרגיה), במשרד להגנת הסביבה וברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות). בדיקות השלמה נעשו ברשות החירום הלאומית (להלן - רח"ל)³, בעיריית חיפה, במטה לביטחון לאומי (להלן - המ"ל), באגף התקציבים, באגף החשב הכללי ובמינהל התכנון שבמשרד האוצר, ברשות הכבאות וההצלה (להלן - רשות הכבאות) וברשות לשירותים ציבוריים (להלן - רשות החשמל).

1 בשנת 1931 נחתמה אמנה בין הנציב העליון הבריטי בארץ ישראל לבין חברת הנפט העיראקית (I.P.C) להעברת נפט מעיראק לחיפה דרך עבר הירדן, ועל בסיס אמנה זו פעלה חברת הנפט העיראקית.

2 כל הממצאים וההערות שבדוח הנוגעים לתש"ן נוגעים גם לקמ"ד.

3 רשות החירום הלאומית, הפועלת כגוף מטה מתאם ליד שר הביטחון ומסייעת בידו לממש את אחריות העל לטיפול בעורף בכל מצבי החירום.

הליקויים העיקריים

העדר מסגרת נורמטיבית לפעילותו של למשק הדלק

1. בשנת 1997 החליטה הממשלה להטיל על שר האנרגיה להביא לפני הממשלה הצעת חוק להסדרת פעילותו של משק הדלק. במועד סיום הביקורת, כמעט שני עשורים לאחר שהתקבלה ההחלטה האמורה זמן רב לאחר שהחלו במשק הדלק שינויים ניכרים, טרם הושלמה חקיקתו של חוק זה.
2. בינואר 2001 פג תוקפו של זיכיון תש"ן, וערב פקיעתו נחתם בין נציגי המדינה לבין החברה הסכם עקרונות בדבר המשך פעילותו והסדרת נכסיהן של תש"ן וקמ"ד. בשנת 2003 גובשו הבנות נוספות בנושאים האלה והוסכם כי הדברים יעוגנו בהסכמים פרטניים (להלן - הסכם ההפעלה). הממשלה טרם אישרה סופית את ההסכם והדבר מגביר את חוסר הוודאות ומקשה את פעילותה השוטפת של תש"ן.
3. במועד סיום הביקורת משרד האנרגיה עדיין לא גיבש תכנית אב למשק האנרגיה. היעדר תכנית אב פוגע, בין השאר, בניתוח צרכי משק הדלק, בפיתוח תשתיות דלק מתוך שמירה על צרכים סביבתיים ועל בריאות האוכלוסייה, ועלול לפגוע באספקה אמינה של דלקים לצרכנים חיוניים בשעת חירום.

אי השלמת תכניות מתאר ארציות לתשתיות במפרץ חיפה

1. על אף הצורך הדחוף בתכניות מתאר לפיתוח תשתיות אנרגיה ובאסדרת מיקומן בסמיכות למרחב העירוני באזור חיפה, טרם הושלמה הכנתן. העיכובים האלה מקשים להוציא לפועל פרויקטים חיוניים ומגבירים את חוסר האמון ואת המתח בין מאסדרים שונים והשלטון המקומי לבין גורמים שונים במשק האנרגיה.
2. בשנת 1990 החלה תש"ן להכין תכנית לייעוד שטח של כ-600 דונם להקמת מתחם שימש לאחסון דלקים במקום המתחמים הישנים שבבעלותה (להלן - תכנית קרקעות הצפון). מתחם זה נועד לשמש חלופה לשלושה מתחמים גדולים לאחסון דלק הנמצאים במועד סיום הביקורת בריכוזי אוכלוסין צפופים במרחב מפרץ חיפה. על פי נתוני ניטור זיהום האוויר של המשרד להגנת הסביבה, רמת הזיהום באזור קרקעות הצפון במפרץ חיפה חורגת מדי פעם מערכי היעד שקבע המשרד. על אף חשיבותה של תכנית מתאר כאמור להעברתן של תשתיות נפט הנמצאות באזור מפרץ חיפה לאזור קרקעות הצפון, מידת ישימותה מוטלת בספק בשל התנאים הסביבתיים באזור

קרקעות הצפון, הדרך שבה יימדד זיהום האוויר באזור, והאופן שבו יהיה אפשר לאתר את הגורם המזהם.

ליקויים בתחזוקת מתקני נפט במרחב מאוכלס

1. בשל סמיכותם של מיכלי הנפט במסוף קריית חיים למתקנים אזרחיים קבע המשרד להגנת הסביבה בהיתר הרעלים, בתוקף סמכותו, תנאים לצמצום הסכנה הנשקפת מהמסוף, לרבות סכנת התלקחות של מאגרי דלק, אולם רשות הכבאות אסרה על תש"ן ליישם את התנאים האלה. לטענתה, הם מנוגדים לתורת הלחימה של הרשות, וההחלטות בנושאים אלו התקבלו ללא היועצות עמה.
2. בשל מצבם של קווי הדלק הישנים המשמשים להולכת נפט בין מסוף קריית חיים לבית זיקוק חיפה (להלן - בז"ח) ביקשה תש"ן מעיריית חיפה היתר בנייה להחלפת הקווים. למרות חשיבותם של קווים אלה למשק והסכנה שתקלה בהם תגרום לזיהום סביבתי חמור במרחב מאוכלס, אישור העירייה לביצוע עבודות החלפת הקווים התקבל רק ארבע שנים לאחר שהוגשה הבקשה להחליפם, ובמועד סיום הביקורת העבודות טרם החלו.

ליקויים בהבטחת הרציפות התפקודית של משק האנרגיה

1. על אף חשיבותו של הדלק, בהיותו מקור חליפי של אנרגיה לתחנות לייצור חשמל בשעת חירום, מרבית התחנות הפרטיות לייצור חשמל אינן מחוברות לקווי דלק ראשיים. יש חשש ממשי שאם בשעת חירום ייווצר מחסור בגז וחברת החשמל לישראל (להלן - חברת החשמל) תתקשה לספק חשמל בכמות הנחוצה, יושבתו התחנות הפרטיות לייצור חשמל; אף שמדובר בשירות חיוני ביותר למשק.
2. לא נמצאו הנחיות מיוחדות לתכנון מתקני נפט בכלל, ולתכנון מתקנים חדשים בקרקעות הצפון בפרט, אשר מטרתן להבטיח כי תשתיות הנפט האמורות יהיו עמידות ברעידות אדמה.

ההמלצות העיקריות

1. על משרד האנרגיה להשלים בהקדם, ובתיאום עם משרד האוצר, את חקיקתו של חוק משק הדלק ולקבוע לוחות זמנים ברורים להכנתה של תכנית אב למשק האנרגיה, כדי שיוכל למלא טוב יותר את תפקידו כגוף מתכלל המרכז את כל הפעולות במשק הדלק ולהבטיח את פעולתו התקינה.
2. על משרד האנרגיה ומשרד האוצר לקבל בהקדם החלטות בנוגע לזכויות תש"ן על הנכסים שבהם היא פועלת, ולהשלים בהקדם את גיבושו של הסכם ההפעלה כדי לאפשר את פעילותה התקינה של תש"ן לטווח הארוך.
3. על הממשלה לבחון את מידת נחיצותן של תשתיות כה רבות באזור מפרץ חיפה, לברר את מידת הסיכון הנשקפת בגינן ולקבוע אילו צעדים מעשיים יינקטו לצמצום סיכון זה.
4. על המשרד להגנת הסביבה להבטיח כי מדידת זיהום האוויר באזור קרקעות הצפון תשקף בצורה מיטבית את מקורו, כדי שיוכל לפקח בצורה אפקטיבית על הגופים המזדהמים ולהטיל עליהם עיצומים.
5. על מינהל התכנון ועל המשרד להגנת הסביבה לוודא כי בתכניות מתאר עתידיות יישמרו מרחקי הפרדה מספקים בין תשתיות אנרגיה לבין אזורים מאוכלסים.
6. על המשרד להגנת הסביבה להציג דרישות ברורות, ישימות ומאוזנות כדי להבטיח כי לא נשקף סיכון של ממש לבריאות הציבור בגין הפעלת מסוף קריית חיים, ולפעול בהקדם בשיתוף עם תש"ן ועם רשות הכבאות ובסיוע של ועדת השרים לתיאום ורגולציה, כדי ליישב את כל המחלוקות המקצועיות ביניהם בדבר האופן להגברת הבטיחות באתר. על תש"ן לפעול לאלתר ליישום ההחלטות האמורות להגברת הבטיחות.
7. כל עוד לא התקבלה החלטה בדבר העברתן של תשתיות נפט לקרקעות הצפון ושיפור תשתיות הדלק במפרץ, על תש"ן ומשרד האנרגיה לבחון אם המתקנים הקיימים צפויים לעמוד ברעידות אדמה החזויות (על פי התרחיש) ולבחון את הצורך בחיזוקם.
8. לנוכח תלותו של המשק באספקת חשמל סדירה, ולנוכח הסיכונים השונים העלולים לפגוע ברציפות הזרמת הגז הטבעי בעתות שגרה ובחירום, יש לפעול בדחיפות לפריסת קווי הדלק כדי לגבות את מערך הגז הטבעי. לנוכח חשיבותו של הפרויקט מהבחינה הלאומית נדרשים משרד האנרגיה ורשות החשמל לקבוע אבני דרך לקידומו, ועל משרד האנרגיה ותש"ן לפעול בהקדם האפשרי ליישום הפתרון שיוחלט עליו.

סיכום

כדי להבטיח אספקה סדירה של דלק למשק יש להפעיל משק דלק יעיל, בטיחותי ומודרני, וכן לפתח את תשתיות האחסנה וההולכה של הדלק ולתחזק אותן כנדרש. אף שחלפו כשני עשורים מאז שהחליטה הממשלה להסדיר את מכלול הפעילויות של משק האנרגיה, עדיין לא השלים משרד האנרגיה את גיבוש תכנית האב למשק האנרגיה ואת חקיקתו של חוק משק הדלק. עקב כך נבצר ממשרד האנרגיה להכין תכניות פיתוח ולקבוע כללי אסדרה מתאימים ועדכניים שיאפשרו את מימושן כדי להבטיח כי אספקת הדלק למשק תהיה איכותית ואמינה, וכי מידת הזמינות של הדלק תהיה רבה.

ריבוי תכניות מתאר למשק האנרגיה הנמצאות בהכנה, והזמן הארוך החולף עד להשלמתן יוצרים קשיים בתכנון המשק, מעצימים את ההבדלים בין התכניות ואת הסתירות ביניהן ומובילים להוצאת כספים מיותרת. המחלוקות העמוקות בנושא תכנון תשתיות משק הדלק והעיכובים בהעברתן של תשתיות הדלק ממרכזי אוכלוסייה פוגעים באינטרס הציבורי של השמירה על איכות הסביבה, על בריאות הציבור ועל ביטחונו. היעדר אסדרה נורמטיבית עדכנית, עיכובים בהשלמתן של תכניות פיתוח במשק הדלק והקושי של המאסדרים לקבל החלטות מרחיקות לכת גורמים לדשדוש ולהתנהלות משברית של משק זה.

בהיעדר נתונים מספקים על רמות הזיהום ועל השפעתן על בריאות הציבור, על אף המחקרים המעידים על השפעות אלה, נפגעת היכולת לקבל החלטות בנוגע לתכנון משק הדלק. נוכח המחלוקות בדבר חלקו של משק האנרגיה לזיהום בכלל, ולזיהום במפרץ חיפה בפרט, על הממשלה לשקול אם ריכוז תשתיות רבות באזורים הקרובים לאוכלוסייה הוא הכרחי, ולבחון מהן רמות הסיכון הצפויות הנשקפות עקב כך לאוכלוסייה ולסביבה. עקב אי-מימוש התכנית להעברת המיכלים של תש"ן לקרקעות הצפון "מולכדה" החברה - תש"ן מעוניינת להקים מתקנים חדישים ברמה הבטיחותית הגבוהה ביותר, אך משיקולי בטיחות היא נאלצת להמשיך להשקיע כספים רבים במתקנים הקיימים. בהיעדר פתרון אחר יש להבטיח כשירות מיטבית של התשתיות הקיימות, ועל המאסדרים השונים לפעול בשיתוף תש"ן בתוך זמן סביר ליישום כל הצעדים הנדרשים בתחום איכות הסביבה, התכנון והבטיחות.

כדי להבטיח רציפות תפקודית של משק החשמל בנסיבות שבהן לא תתאפשר אספקת גז טבעי, וכדי להבטיח אספקה סדירה של דלק לצרכים ביטחוניים, על משרד האנרגיה, משרד האוצר ורשות החשמל לשקול דרכים לקידום הפרויקט לשדרוג קווי הולכת הדלק. תחנות פרטיות לייצור חשמל אינן ערוכות לזמן חירום משום שאינן מחוברות לתשתיות הולכת דלק ארציות. ולכן קיים חשש ממשי שבזמן חירום, אם ייווצר מחסור בגז שילווה בקשיים של חברת החשמל לספק חשמל בכמות הנחוצה, הן יושבתו, אף שמדובר בשירות חיוני ביותר למשק. על משרד האנרגיה ומשרד האוצר למצוא לכך פתרון ללא דיחוי.

מבוא

משק הדלק הוא מרכיב חיוני לפעילות תקינה של המשק כולו. יש לו תפקיד מרכזי בפיתוחו של המשק ובצמיחתו הכלכלית. תש"ן, בניהולו של המנכ"ל מר רפי טטרקה, היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה. תפקידה לספק את צורכי משק הדלק, לרבות אחסון, הזרמה ואספקה של מוצרי דלק. קמ"ד היא חברה בת בבעלות מלאה של תש"ן, והיא עוסקת בתכנון, בהקמה, בהפעלה ובתחזוקה של מערכי אחסנת והולכת דלק. תש"ן וקמ"ד מעסיקות כ-370 עובדים, ומחזור פעילותן בשנת 2015 הסתכם בכ-370 מיליון ש"ח. לפי חוק החברות הממשלתיות התשל"ה-1975, השר האחראי לענייניה של החברה הוא שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים.

פעולות הביקורת

מיולי 2015 ועד פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות תש"ן. הבדיקה נעשתה בחברת תש"ן, במשרד האנרגיה, במשרד להגנת הסביבה וברשות החברות. בדיקות השלמה נעשו ברח"ל, בעיריית חיפה, במל"ל, באגף התקציבים, באגף החשב הכללי ובמינהל התכנון שבמשרד האוצר, רשות הכבאות וההצלה והרשות לשירותים ציבוריים.

היעדר מסגרת נורמטיבית

בשנת 1988, בעקבות הרפורמה במשק הדלק, שנועדה בעיקרה להגביר את התחרות במשק זה, הותר לחברות הדלק לייבא תזקיקים (כגון בנזין, סולר ודלק סילוני), נוספו חברות ייצור, אחסון ושיווק, והוסר בהדרגה הפיקוח על המחירים.

בינואר 1997 החליטה הממשלה "להטיל על שר האנרגיה, בתאום עם שר האוצר, להגיש לוועדת שרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק, עד 1.7.97, הצעת חוק להסדרת משק הדלק"⁴. בסוף מרץ 2012 אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה את הצעת חוק משק הדלק שהגיש שר האנרגיה בינואר 2011. כפי שהוסבר בהצעת החוק, מטרתה הייתה הסדרת מכלול הפעילויות במשק הדלק בהיבטי משטר, רישוי ורגולציה, ובהם, בין השאר, פיקוח על פעילות הייצור, הזיקוק, השיווק, המכירה, האחסון, ההובלה, היצוא והיבוא והאסדרה שלהן. כל זאת כדי להבטיח זמינות, אמינות ואיכות אספקה, תחרות ורציפות תפקודית. נוסף על כך, הצעת החוק נועדה להסדיר את ניהול משק הדלק בשעת חירום או בעת תקלה או מחסור באחד ממוצרי הדלק שהוגדרו בתמהיל הדלקים. החוק המוצע משנת 2012 נועד להחליף, בין השאר, את

ההסדר הקיים⁵ במשק הדלק, אולם לצדו ימשיכו לחול חיקוקים שונים הנוגעים למשק זה⁶. ביולי 2012 עברה הצעת החוק בקריאה ראשונה במליאת הכנסת. במועד סיום הביקורת עדיין הייתה הצעת החוק בשלבי חקיקה⁷.

משרד האנרגיה מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2016, כי "בכוונת המשרד לפרסם מחדש את תזכיר חוק משק הדלק. עם זאת, בשל מורכבות החוק, בכוונת המשרד לפצל את הטיפול בחוק, ולהוציא כבר בשבועות הקרובים תזכיר חוק אשר ידון בהחזקת מלאי חירום...".

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרד האנרגיה על גרירת רגליים בנושא זה. על משרד האנרגיה לקדם ולהשלים בהקדם ובתיאום עם משרד האוצר את הכנתו של חוק משק הדלק במקטע שבאחריות המשרד, כדי שתונח תשתית חוקית מלאה ומפורטת של ענייני משק הדלק, וכדי שהוא יוכל למלא כנדרש את תפקידו כגוף מתכלל המרכז את כל הפעולות במשק הדלק ולהבטיח את פעולתו התקינה.


היעדר תכנית אב למשק האנרגיה

משרד האנרגיה, שבידיו הופקדה האחריות לעריכת תכנית אב, הוא האחראי המרכזי מטעם הממשלה ליישום המדיניות בתחום האנרגיה, ולהבטחת אספקת צורכי האנרגיה ברמת האמינות והזמינות הנדרשת, וביעילות ובאיכות הדרושות במשק מודרני ומפותח, ובעלות כלכלית, חברתית וסביבתית אופטימלית. כל זאת, מתוך התחשבות בצורך לצמצם את התלות במקורות אספקה זרים ולגוון את מקורות האנרגיה. מינהל הדלק והגז שבמשרד האנרגיה מופקד על משק הדלק וגז הביישול בישראל. המינהל מגבש המלצות לקביעת מדיניות המשרד בתחומי הבטחת אספקה, מבנה המשק, קידום התחרות וקידום מוצרי דלק ממקורות מתחדשים. בראש המינהל עומד מר חן בר יוסף. במרוצת השנים הכין משרד האנרגיה כמה טיוטות של תכנית אב, וכמה מהן אף אושרו על ידי המנכ"לים שניהנו במשרד האנרגיה, אולם עקב שינויים במשק האנרגיה ושינויים פוליטיים לא קיבלו התכניות האלה תוקף מחייב.

5 פרק ה' לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת 2001), התשס"א-2001.

6 צו פיקוח על מצרכים ושירותים (הסדרים במשק הדלק), התשמ"ח-1988; חוק הפעלת רכב (מנועים בדלק), התשכ"א-1961; חוק משק הדלק (קידום תחרות), התשנ"ד-1994; חוק משק הדלק (איסור מכירת דלק לתחנות תדלוק מסוימות), התשס"ה-2005; צווים לפי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 וחוק הבלו על הדלק, התשי"ח-1958.

7 משרד מבקר המדינה העיר בעבר כמה פעמים על העיכובים בחקיקתו של חוק משק הדלק; מבקר המדינה, **דוח שנתי 163** (2012), עמ' 414; **דוח שנתי 58** (2008), עמ' 1226 ו-1227; **דוח שנתי 54** (2003), עמ' 338.



 בעקבות הקמתן של

 תחנות פרטיות לייצור

 חשמל ושדרוג תחנות

 קיימות של חברת

 חשמל, הגידול

 בצרכים המבצעיים

 של הצבא ופרסום

 תרחיש הייחוס

 הלאומי שהוגדר

 למשרד האנרגיה על

 ידי רח"ל, עלה הצורך

 בהרחבת קיבול

 ההולכה בקווי הדלק

 ובהגדלת המלאים

 לשעת מלחמה או

 לעת תקלה במערכי

 הגז הטבעי

ב-2009 התגלו במים הכלכליים הבלעדיים⁸ של מדינת ישראל מאגרים גדולים⁹ של גז טבעי העשויים לספק לישראל ביטחון אנרגטי לעשרות שנים. בשל יתרונותיו הסביבתיים של הגז הטבעי, מחירו הנמוך יחסית ויעילותו הרבה¹⁰, החלו משקי החשמל והתעשייה בישראל להסב את מערכי הייצור שלהם לשימוש בגז טבעי¹¹. נוסף על כך, החלטת הממשלה מספטמבר 2015¹², התחייבות הממשלה בוועדת האקלים¹³ בדצמבר 2015 להפחית את פליטת גזי החממה ויעול צריכת האנרגיה במשק, מובילים לצמצום השימוש בדלקים מזהמים.

לנוכח החבלות החוזרות ונשנות בצינור הגז הטבעי ממצרים והתדלדלות העתודות במאגר מרי B, נערכה תש"ן לתרחיש שבו יהיה מחסור בגז טבעי ותחנות החשמל יאלצו לצרוך דלק כתחליף עיקרי לגז טבעי. בעקבות מחסור בגז טבעי בשנת 2012, בסיכומה של אותה השנה, טיפסה הצריכה המשקית של דלקים לכ-13 מיליון טון. לדברי תש"ן, למרות היערכותה ומוכנותה המוקדמת לתרחישים מסוג זה, הגיעה צריכת הדלק לגבול העליון של יכולת תשתיות החברה לספק את הביקוש. אחרי שנת 2012 התחילה אספקה של גז טבעי ממאגר תמר, וחלה ירידה בצריכת הדלקים במשק החשמל. בשנים 2013-2015 התייצבה הצריכה השנתית של דלקים במצב רגיעה במשק כולו על כ-10 מיליון טון בשנה. משק החשמל לבדו צרך באותה התקופה כ-150,000 טון דלק בממוצע בשנה בלבד.

בעקבות הקמתן של תחנות פרטיות לייצור חשמל ושדרוג תחנות קיימות של חברת חשמל, הגידול בצרכים המבצעיים של הצבא ופרסום תרחיש הייחוס הלאומי שהוגדר למשרד האנרגיה על ידי רח"ל, עלה הצורך בהרחבת קיבול ההולכה בקווי הדלק ובהגדלת המלאים לשעת מלחמה או לעת תקלה במערכי הגז הטבעי. נוסף על כך, עיכובים במעבר התעשייה והתחבורה לגז טבעי והשימוש הנרחב בדלק בענף התעופה, מחייבים פריסה יעילה של תשתיות אחסון והזרמה של דלקים שיספקו מענה הולם לצרכנים אלה. לדברי תש"ן, אם לא תובטח פריסה כזאת, ספק אם בשעת חירום היא תוכל להבטיח רציפות תפקודית של כל הצרכנים בעת ובעונה אחת באמצעות התשתיות הקיימות. לפיכך, על תכנית האב להבטיח כי ייבחן הצורך בשדרוג משק הדלק, למרות הרחבת השימוש במקורות אנרגיה אחרים, ובעיקר גז טבעי, כדי להבטיח גיבוי מיטבי במקורות האלה.

1. בעקבות הרפורמות משנת 1988 גבר הצורך להבטיח מענה כולל למשק האנרגיה ולערוך תכנית אב למשק זה. בשנת 2006 החליטה המועצה הארצית

8 בתזכיר הצעת חוק האזורים הימיים, התשע"א-2011, נאמר כי המשפט הבין-לאומי מאפשר למדינה להכריז על "אזור כלכלי בלעדי", שבו יהיו למדינה זכויות מחקר וזכויות כלכליות בתחומים שונים. אזור זה יכול להשתרע עד למרחק של 200 מייל ימיים מהחוף. אולם מרחק זה כפוף לזכויות מדינות אחרות שחלק מאותם 200 מייל נמצאים בתחומן.

9 ב-1999 נמצא גז טבעי במאגר "מארי B" שבמים הכלכליים של מדינת ישראל, בכמות שהצדיקה הפקתו מן הבחינה הכלכלית. עם זאת, המאגר היה קטן מאוד יחסית למאגרים שהתגלו ב-2009.

10 ערכו הקלורי של גז טבעי (האנרגיה המופקת מקילוגרם אחד של דלק) גבוה בכ-80% מערכו הקלורי של פחם, בכ-15% מערכו הקלורי של מוּזט ובכ-10% מערכו הקלורי של סולר.

11 רשות הגז הטבעי שבמשרד האנרגיה אחראית על ניהול משק הגז הטבעי.

12 החלטת ממשלה מס' 542 מיום 20.09.15 שעניינה הפחתת פליטות גזי חממה.

13 אמנת המסגרת של האו"ם בדבר שינוי האקלים - UNFCCC.

לתכנון ולבנייה לגבש תכנית אב למשק האנרגיה. בשנת 2007 תוקנה ההחלטה של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה משנת 2006, והוחלט כי "בנוסף להכנת תכנית האב תוכן במסגרת זו גם תכנית מתאר ארצית לתשתיות אנרגיה". תכנית אב תציג את ההיבטים המרחביים של משק האנרגיה, תכנית מתאר ארצית למשק האנרגיה (להלן - תמ"א 41) תטמיע את הכלים ואת ההוראות לתכנונם המושכל וליישומם. על פי החלטת המועצה הארצית תכנית אב תוכן "בראיה כוללת של מערך התשתיות הכולל, משק האנרגיה ומשק המדינה, תוך התייחסות למשמעויות של שינויים במשק האנרגיה, כגון: הפרטת משק החשמל, חדירת השימוש בגז טבעי, טכנולוגיות חדשות וחיבור לרשתות חשמל בינ"ל, ותוך שימת דגש על ההשלכות ההדדיות בין המרכיבים הפזיזים של משק האנרגיה לבין שימושי הקרקע והסביבה, זאת במגמה לאפשר את תפקודן של מערכות האנרגיה וחיסכון במשאבים מתכלים, מניעת פגיעה בסביבה, ועל פי עקרונות של פיתוח בר-קיימא".

2. על אף ההחלטה של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה משנת 2007, רק ב-2009, כשנתיים מיום תיקון ההחלטה, נבחר צוות תכנון של התמ"א, ובשנים 2010-2013 הוקפאו הפעולות לקידומה מסיבות שונות. רק במאי 2013 נחתם חוזה עבודה עם צוות התכנון שנבחר בשנת 2009. לדברי מינהל התכנון, העיכובים נבעו, בין השאר, מעיכובים בגיבוש תכנית אב. בשנים 2014-2015 התכנסה ועדת העורכים¹⁴ כמה פעמים ודנה, בין השאר, בדוחות שהוכנו עברה ועסקו בתיאור המצב הקיים במשק האנרגיה ובמגמות הצפויות בו בעתיד, למרות היעדר מדיניות ברורה ומגובשת מצד משרד האנרגיה ועיכובים בפרסום תכנית אב כאמור.

למרות ההחלטה של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה משנת 2006 בדבר גיבוש תכנית אב, הזמן הרב שעבר מאז, והערתו הקודמת של מבקר המדינה למשרד האנרגיה על העיכובים בגיבוש תכנית אב, שהצביעו על ליקויים אפשריים העלולים להיגרם מכך¹⁵, עד מועד סיום הביקורת לא פורסמה תכנית אב.

משרד האנרגיה מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2016 כי תכנית האב גובשה סמוך ללוח הזמנים שנקבע לה, אך בעקבות חילופי הממשלות ולנוכח הזמן שחלף מעת סיום הכנתה, הועברה התכנית לעדכון נתונים, וכן לעדכון הנחות יסוד כדי שיותאמו לשינויים שחלו במשק האנרגיה. כיום יחידות המשרד שוקדות על עדכון התכנית. עם סיום עדכון התכנית היא צפויה להיות מאושרת על ידי השר האנרגיה ומנכ"ל משרדו ולהתפרסם לאר מכן.

14 ועדה שממנה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה לשם ליווי מקצועי הדוק ותכופ של הליך עריכת תכנית מתאר ארצית.

15 מבקר המדינה, דוח שנתי 63'א' (2012), "תכנון משק החשמל ומימושו", בעמ' 106; מבקר המדינה, דוח שנתי 63'א' (2013), "הבטחת אספקת גז הטבעי", בעמ' 251; מבקר המדינה, דוח מיוחד (2015), "פיתוח משק הגז הטבעי"; מבקר המדינה, דוח שנתי 67'א' (2016), "חיבור צרכנים לרשת החלוקה של הגז הטבעי", בעמ' 938

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה כי עליו לקבוע לוחות זמנים ברורים להכנתה של תכנית אב למשק האנרגיה ולסיים אותה בהקדם. עיכובים בגיבושה ובפרסומה עלולים לפגוע, בין השאר, בניתוח צרכי משק הדלק, בפיתוח תשתיות דלק ובאספקה אמינה של דלקים לצרכנים חיוניים בשעת חירום. כאמור, היעדר תכנית מצמצם את יכולתם של גופי התכנון לקבל החלטות המאזנות בין צרכי משק הדלק לבין צרכים של תשתיות ותעשיות אחרות; צרכים סביבתיים; צרכי אוכלוסייה וצרכים עירוניים.

היעדר הסכם הפעלה חתום

מיום הקמתה בשנת 1959 ועד 2001 פעלה תש"ן על פי זיכיון שנתנה לה המדינה¹⁶. כבר בשנת 1991 ביקשה החברה להאריך את תוקף הזיכיון מעבר לשנת 2001, אולם בשנת 1998 המליץ משרד האנרגיה שלא להאריך ולהגיע עם החברה לסיכומים בדבר החכרת נכסיה. בהחלטת ממשלה¹⁷ מיום 22.8.99 נקבע כי יש לבצע שינויים מבניים בנכסים; לרבות הפרדת חברת תש"ן מחברת פי-גלילות מסופי נפט וצינורות בע"מ; הפרדת התשתיות הנמליות למוצרי דלק, המופעלות כיום על ידי תש"ן, והעברתן לגורמים אחרים שאינם פועלים כיום במשק הדלק המקומי; והפרדת קמ"ד מתש"ן. אולם במכתבו של המנכ"ל דאו של משרד האוצר למנכ"ל תש"ן מאפריל 2000 נכתב כי "אין לבצע כל פעולה המשנה באופן מהותי את מצב נכסי החברה ללא אישור הממשלה מראש ובכתב" ו"כל נכסים דלא נידי והקבועות... עוברות לקניינה של הממשלה, ביום 5.1.2001, עם סיום הזיכיון ללא תמורה".

למרות המחלוקות בין תש"ן לממשלה בדבר עתידה של החברה עם תום תקופת הזיכיון, נחתם ב-31.12.00 הסכם עקרונות¹⁸ המסדיר את המשך פעילותן של תש"ן וקמ"ד בתום תקופת הזיכיון. ביולי 2003 הושגו סיכומים כלכליים של "צוות כלכלי משותף", שבו פורטו הסכמות בנושאי הזכויות בנכסים שיינתנו לחברות, תקופת ההסכמים, דמי השימוש שהחברות ישלמו לממשלה, הסדרים בדבר נכסים שאינם משמשים במשק הדלק, ונושאים נוספים¹⁹. לדברי תש"ן, הוסכם כי עקרונות הסיכום יעוגנו בהסכמים פרטניים בידי צוות משפטי משותף, וכי הסיכום כפוף לאישור הדירקטוריון של תש"ן (שכבר התקבל מאז), ולאישור הגורמים המוסמכים במדינה.

16 ב-1931 נחתמה אמנה בין חברת הנפט I.P.C. לבין הציב העליון הבריטי בארץ ישראל להעברת נפט מעיראק לחיפה. בין השנים 1948-1959 הבריטים המשיכו להפעיל את בתי הזיקוק ואת I.P.C. בשנות החמישים, עם הטלת החרם הערבי, הקימה ממשלת ישראל את החברה הממשלתית "שירותי נפט", שהפכה בשנת 1959, לאחר עזיבת הבריטים את ניהול בית הזיקוק בחיפה, ליורשת החוקית של הזכויות והנכסים של חברת הנפט העיראקית. בשנות התשעים שונה שם החברה לתש"ן.

17 החלטת ממשלה מספר 127, "הגברת התחרות בתחום התשתיות במשק הדלק", מיום 22.08.99.

18 מצד תש"ן חתם על ההסכם יו"ר הדירקטוריון דאו והמנכ"ל, ומצד מדינה חתמו על ההסכם החשב הכללי במשרד האוצר דאו ומנכ"ל משרד האנרגיה דאו.

19 בצוות השתתפו, מטעם הממשלה – נציגי רשות החברות, החשב הכללי במשרד האוצר ומשרד האנרגיה, ומטעם החברה – המנכ"ל, המשנה למנכ"ל וראש אגף כספים.

היעדר הסכם הפעלה חתום עלול להקשות על פעילותה השוטפת של תש"ן ומגביר את חוסר הוודאות בנושאים קריטיים לפעילותה

משנת 2003 ועד מועד סיום הביקורת מתנהל בין החברה לבין נציגי הממשלה - משרד האנרגיה, משרד האוצר, רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) ורשות החברות - משא ומתן לא רציף, שבמהלכו הוחלפו טיוטות מתוקנות להסכם ההפעלה. אולם ההסכמות וההבנות שהצדדים הגיעו אליהן טרם התגבשו להסכם סופי חתום.

היעדר הסכם הפעלה חתום עלול להקשות על פעילותה השוטפת של תש"ן ומגביר את חוסר הוודאות בנושאים קריטיים לפעילותה, לרבות היקף המסים שעל החברה לשלם למדינה; הנכסים שיישאר בחזקתה לאחר חתימת ההסכם, הזכויות בהם והתשלומים בגינם; השפעה על איתנותה הפיננסית עקב שינויים אפשריים בתעריף ההולכה והאחסנה הצפויים לחול בעקבות שינוי מבנה הנכסים; השפעה על יכולתה לגייס הון למימון פרויקטים שיש להם השלכות כלכליות ארוכות טווח; והשפעה על תשלום דיבידנדים למדינה.

אגף החשב הכללי במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2016 כי האגף פעל רבות בנושא הסכם ההפעלה מול מינהל הדלק במשרד האנרגיה, רמ"י, רשות החברות, תש"ן והגורמים הרלוונטיים. עקב ריבוי הגורמים המעורבים בדבר והמורכבות שבגיבוש ההסכם, ולנוכח קשיים רבים שהערימה החברה לאורך השנים, התעכבה ההגעה להסכם הפעלה מוסכם. אגף החשב הכללי מגבש טיוטה מעודכנת בשיתוף מינהל הדלק במשרד האנרגיה, רמ"י ורשות החברות. הטיוטה צפויה להישלח לתש"ן במהלך השבועות הקרובים ועל בסיסה יתנהל מ"מ עם החברה במטרה להגיע להסכמות ולחתימה על הסכם הפעלה עד סוף השנה.

משרד האנרגיה מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2016 כי משנת 2003 ועד היום מתקיים משא ומתן בין המדינה לבין תש"ן, וגם לתש"ן תרומה לא מעטה להימשכות ההליכים; לדעת משרד האנרגיה, ולהבדיל מדעתה של תש"ן, לא נגרמו לה נזקים כלכליים מהיעדר הסכם חתום. משרד האנרגיה מציין כי אין מחלוקת על עצם הקצאת הנכסים לתש"ן אלא על פרטי ההסכם.

תש"ן מסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי כל היא פעלה לאורך השנים באופן נמרץ לקידום ההסכם. תש"ן פעלה ופועלת בהתאם למועדים שנקבעים בין הצדדים, העבירה הערות והתייחסות במועדים שהוסכמו, ומעבר לכך, לא אחת שלחה לנציגי המדינה תזכורות שונות בבקשה לקבל את התייחסותם. נוסף על כך, המדינה מבקשת לשנות באופן מהותי הסכמות שהצדדים הסכימו עליהם עוד בשנת 2003 ומנסה לשנות את ההבנות שבבסיסן הן הבנות בנושאים נכסיים להסכם שיש בו אלמנטים רגולטוריים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה ולמשרד האוצר כי אי-השלמת החתימה על הסכם ההפעלה אחרי כ-15 שנה של משא ומתן אינה סבירה. על משרד האנרגיה ומשרד האוצר להחליט בהקדם בדבר הזכויות והחובות של תש"ן בנכסים המשמשים לפעילותה, ולהשלים בהקדם יחד עם תש"ן את גיבושו של הסכם ההפעלה, כדי לאפשר את פעילותה הסדירה של תש"ן לטווח ארוך.

הקשיים הסטטוטוריים בתכנון ובתחזוקה של תשתיות דלק

היעדר תכנית מתאר לתכניות אנרגיה

אף על פי ששטחו של מפרץ חיפה הוא כ-4% משטח מדינת ישראל, הוא משמש אכסניה לכרבע מהתעשיות המשתמשות בחומרים מסוכנים. במרחב חיפה נמצאים מתקני נפט, לרבות בית זיקוק, מתקני אחסנה, קווי הולכה ומתקנים ימיים, המשמשים לפריקה ולמילוי של מיכליות נפט. תש"ן מפעילה ומתחזקת באזור זה חוות מיכלים לאחסון נפט ומוצריו, קווי דלק, מקשר ימי לקליטת נפט גולמי ונמל דלק לפריקה וטעינה של תזקיקים. כחלק מפעילותה, תש"ן מחזיקה את חוות המיכלים בקריית חיים²⁰ (להלן - חוות המיכלים או המסוף), המשמשת לאחסון תפעולי של נפט גולמי המוזרם לבית הזיקוק בחיפה. את חוות המיכלים ואת מרבית המיכלים שבה הקימו הבריטים בשנות השלושים של המאה העשרים. כדי לענות על צורכי המשק ונוכח הרחבת הפעילות של בתי הזיקוק, בשנות השבעים הוקמו בחוות המיכלים, מיכלים נוספים בעלי נפח אחסון גדול.

אף על פי ששטחו של מפרץ חיפה הוא כ-4% משטח מדינת ישראל, הוא משמש אכסניה לכרבע מהתעשיות המשתמשות בחומרים מסוכנים. במרחב חיפה נמצאים מתקני נפט, לרבות בית זיקוק, מתקני אחסנה, קווי הולכה ומתקנים ימיים, המשמשים לפריקה ולמילוי של מיכליות נפט

מפה 1: מפת תשתיות דלק באזור מפרץ חיפה



המקור: תש"ן.

בשל התלות של בי"ח באספקה רציפה של נפט ממיכלי החברה, חוות המיכלים בקריית חיים היא מרכיב חיוני בתשתית משק הדלק. צמצום הפעילות באתר קריית חיים והשבתתו של המתקן עלולים לפגוע באספקה של נפט גולמי לבי"ח ולגרום נזק לרציפות התפקודית של משק הדלק ולכלכלת המדינה.²¹

במהלך פיתוח העיר חיפה הוקמו סביב מתקני האחסון של תש"ן מבני מגורים, בתי מסחר, בתי מלאכה ומקומות בילוי. קווי הדלק עוברים בקרבת תשתיות עירוניות אחרות ובקרבת תשתיות חומרים מסוכנים של מפעלים אחרים. הקרבה בין מתקני הנפט לאוכלוסייה גרמה למחלוקות במגוון נושאים²² בין תש"ן לבין עיריית חיפה והמשרד להגנת הסביבה, שבאחריותו לקבוע מדיניות שעיקרה שמירה על הסביבה וצמצום זיהומי מים, קרקע ואוויר, לפרסמה ולאכוף אותה. בניסיון להתיר את הסבך התכנוני שנוצר במפרץ חיפה ולפתור סכסוכים בין הגופים בנוגע לתשתיות, ובהן

21 מכתב של מנהל מינהל הדלק לראש רשות הרישוי בעיריית חיפה מיום 22.5.13.

22 תושבי האזור וכמה ארגונים סביבתיים מנהלים מאבק במסגרות שונות נגד הימצאות תעשייה כבדה במפרץ חיפה, ובין היתר, נגד הימצאותה של תש"ן באזור זה.

תשתיות אנרגיה, החל משרד הפנים לקדם בשנת 1991 את תמ"א 30 - תכנית המתאר הארצית לדרום מפרץ חיפה. מטרתה המרכזית של תמ"א 30 היא הגדרת השימושים הלאומיים והמטרופוליטניים במפרץ חיפה וקביעת כלים שיאפשרו את המשך הפיתוח באזור ואת הסדרת שימושי הקרקע שבתחומה בראייה לטווח ארוך (לשנת יעד 2025); מתוך צמצום למינימום של הסיכון לתושבי האזור והפגיעה בסביבה.

עם השלמתה של תמ"א 30 בשנת 2009, יישוב המחלוקת התכנונית ומתן מענה כולל למדיניות הטיפול בתשתיות אנרגיה ואיכות האוויר והסביבה במפרץ חיפה, הועברה התמ"א לאישור הממשלה. בדצמבר 2011 החליטה ועדת השרים לפנים ושירותים שלא לאשר את תמ"א 30 והמליצה להחזיר את התכנית לדיון במועצה הארצית לתכנון ולבנייה במטרה לפצלה על בסיס גאוגרפי. החלק שממערב למסילת רכבת העוברת במפרץ חיפה יטופל במסגרת תמ"א 1/ב/13 (תכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת לפיתוח חזית ים עירונית בחיפה), והיתר יישאר במסגרת תמ"א 30. בעקבות הפיצול נידון תכנון של מרבית תשתיות האנרגיה במסגרת תכנית תמ"א 1/ב/13, הנמצאת בשלבי עריכה והשלמתה עלולה לארוך זמן רב.

בהיעדר תכנית מקיפה, מפורטת ומאושרת, יש קושי להוציא אל הפועל תכניות פיתוח במשק הדלק כדי לעמוד ביעדים לשנים הבאות. עקב הצטברות מידע המצביע על רמות אפשריות של זיהום אוויר שמקורו בתעשיות במפרץ חיפה, החלטות ממשלה לצמצום זיהום האוויר באזור, והדרישות של המשרד להגנת הסביבה על פליטות מזהמים לאוויר וטיפול בחומרים מסוכנים, נדרשת תש"ן לבצע השקעות הכרוכות בהקצאת משאבים רבים ובהוצאה כספית ניכרת. היעדר אופק תכנוני של אזור חיפה מגביר את החיכוך בין תש"ן לבין מוקדי השלטון המקומי באזור, לרבות קושי להוציא לפועל פרויקטים שגרתיים לתחזוקת מתקני תש"ן.

מינהל התכנון והמועצה הארצית מסרו בתגובתם למשרד מבקר המדינה באפריל 2016, כי בשנים האחרונות המועצה הארצית משקיעה חלק ניכר מאוד מזמנה בישיבותיה לקידום תשתיות אנרגיה בראייה כוללת, ועושה כן כמיטב יכולתה, בשיתוף הדוק עם משרד האנרגיה, אשר לו הראייה הכוללת בנושא.

עוד הוסיפו בתגובתם, כי תמ"א 30, תכנית קרקעות הצפון²³ ותכנית מפורטת לבית זיקוק חיפה נמצאות בשלבי תכנון מתקדמים ביותר. בפני מוסדות התכנון השונים הדנים בתכניות באזור מפרץ חיפה עומדת המדיניות התכנונית שנקבעה בתמ"א 30. תמ"א 30 משמשת עד לאישורה מסמך מנחה לתכנון תשתיות אנרגיה באזור מפרץ חיפה. המדיניות התכנונית הנגזרת מתמ"א 30 אף אומצה במסגרת תכנית המתאר המחוזית תמ"מ²⁴, שהיא התכנית החלה על שטח מפרץ חיפה בשלב זה, ומגדירה אזור תעשייה שבו מוצע לרכז תשתיות אנרגיה.

עוד מסרו מינהל התכנון והמועצה הארצית כי הסיבה המרכזית לדחייתה של הממשלה את תמ"א 30 בדצמבר 2011 הייתה התנגדות חנ"י (חברת נמלי ישראל) להכליל את שטח הנמל בתחום התמ"א. בעקבות זאת החליטה הממשלה לגרוע מהתמ"א את החלק שבמחלוקת ולהכלילו במסגרת תמ"א 1/ב/13. לאחר החלטת

23 ראו בפרק "תכנית מתאר לפיתוח לקרקעות הצפון" להלן.

24 סעיף 5.5 לתמ"מ 6.

הממשלה, כאמור, גובשה תמ"א 30 במתכונתה המצומצמת, ובעקבות הצורך בסדרת תיאומים עם משרד האנרגיה ועם המשרד להגנת הסביבה חל עיכוב בהגשתה לאישור. עריכת התמ"א המעודכנת הושלמה, והיא מצויה לקראת העברה לאישורה בקבינט הדיור.

משרד האנרגיה מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2016 כי תכנית אב למשק האנרגיה מקודמת על ידו ובמועצה הארצית מקודמת תמ"א 41 - תכנית מתאר ארצית לתשתיות האנרגיה. תכנית האב ותמ"א 41 עובדות בהזון חוזר ואמורות לתת ביטוי ומענה כולל לדרישות כפי שנקבע במשרד.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה הארצית לתכנון ולבנייה כי הזמן הארוך והקשיים הרבים בדרך לאישור תמ"א 30 יש בהם כדי לפגוע פגיעה קשה בתכנון משק האנרגיה ובמרקם העירוני באזור חיפה.

היעדר תכנית אב ותמ"א כוללת למשק האנרגיה בכלל, ולמפרץ חיפה בפרט, מקשה על הוצאתם לפועל של פרויקטים חיוניים נקודתיים, מחדד את חילוקי הדעות הנוקבים ומגביר את חוסר האמון ואת המתח בין השלטון המקומי לבין גורמים שונים במשק האנרגיה. לדעת משרד מבקר המדינה, אף על פי שתמ"א 30 משמשת עד לאישורה מסמך מנחה לתכנון תשתיות אנרגיה באזור מפרץ חיפה ועקרונותיה מנחים את המדיניות הנגזרת מתמ"מ 6, בכל זאת יש סוגיות רבות ומורכבות שנדרש להסדירן.

על המועצה הארצית לתכנון ולבנייה להעלות בפני הממשלה את הקשיים הנובעים מהיעדר אסדרה ומעיקוב בקבלת החלטות במשק האנרגיה, ולבקש מהממשלה לקבל החלטה על דרכי פעולה לאסדרתו מהר ככל האפשר, דרכי פעולה שיכללו את כל הבחינות והבדיקות הנדרשות, לרבות מגוון ההיבטים הסביבתיים.

תכנית מתאר לפיתוח קרקעות הצפון

בשנת 1990 החלה תש"ן להכין את התכנית (חפאג - 1139/א) (להלן - תכנית קרקעות הצפון) לייעוד קרקע בשטח של כ-600 דונם ממזרח למתחם בז"ח, להקמת מתחם שימשם לאחסון דלקים במקום המתחמים הישנים שבבעלותה. מתחם זה נועד לשמש חלופה לשלושה מתחמי אחסון דלק גדולים הנמצאים כיום בריכוזי אוכלוסין צפופים במרחב מפרץ חיפה: חוות המיכלים בקריית חיים, חוות המיכלים בשכונת אלרואי שבקריית טבעון וחוות המיכלים "20 אקס"25. באוגוסט 2001 הגישה תש"ן לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה חיפה (להלן - הוועדה המחוזית) את תכנית קרקעות הצפון. בדצמבר 2004 הושלם תסקיר השפעה על הסביבה, ובמהלך 2005-2007 נערכו על פי דרישתם של המשרד להגנת הסביבה, עיריית חיפה ואיגוד ערים חיפה, השלמות לתסקיר הזה. ביולי 2009 אישרה הוועדה המחוזית כי התכנית תואמת את תמ"א 30 ואת תכנית המתאר המחוזית של מרחב חיפה - תמ"מ 6. את

למרות השנים הרבות
שעברו מיום שתש"ן
החלה בקידומה של
תכנית המעבר
לקרקעות הצפון,
הממשלה החליטה
לבצע בחינה כלכלית
של כדאיותו רק
בספטמבר 2015

הפקדת התכנית החליטה הוועדה המחוזית להתלות בכמה תנאים²⁶ ולדרוש מתש"ן, מגישת התכנית, למלאם בשיתוף גופים נוספים, עד ינואר 2010. רק באוקטובר 2013, ולאחר שמולאו כל הדרישות, הופקדה התכנית לפרסום ברשומות, ולוועדה המחוזית הוגשו תשע התנגדויות. לנוכח ההתנגדויות התגלעו מחלוקות עמוקות בין המשרד להגנת הסביבה ועיריית חיפה לבין תש"ן ומשרד האנרגיה, ובבסיסן המחלוקת על נפח האחסון במסוף הצפוי לקום בקרקעות הצפון, רמות זיהום האוויר המרביות האפשריות באזור המפעלים במתחם הזה, מרחקי ההפרדה בין מתקני דלק לאזורים מאוכלסים ועוד.

רוב החברים בוועדה המחוזית המשתתפים בדיונים על תכנית לקרקעות הצפון מסכימים כי הפתרון המיטבי לשרוג מתקני התשתית הישנים במפרץ חיפה הוא העברתם לקרקעות הצפון, הקמת מתקנים העומדים בתנאים המחמירים ביותר של בטיחות ואיכות סביבה, פינוי שטחם של המתקנים הקיימים, ניקוי הקרקע והתאמתה לשימושים אחרים. אולם לצד המחלוקות שהתגלעו, ולמרות השנים הרבות שעברו מיום שתש"ן החלה בקידומה של תכנית המעבר לקרקעות הצפון, הממשלה החליטה לבצע בחינה כלכלית של כדאיותו רק בספטמבר 2015²⁷. משרד האוצר השלים את הבחינה בכלכלית של כדאיותו²⁸ בדצמבר אותה השנה. נוסף על כך, משרד האנרגיה מתנגד למימון חלקי של הפרויקט באמצעות שינוי התעריפים שתש"ן גובה על אחסנה והולכה, עקב החשש מעלייה במחירי הדלק ומפגיעה בתחרות של תש"ן מול הובלת דלק במיכליות כביש.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה ולמשרד האוצר כי ראוי היה להשלים את בחינת כדאיותו של הפרויקט בשלבי תכנונו המוקדמים. עליהם לקבל החלטה על אופן המימון הראוי של העברת תשתיות תש"ן לקרקעות הצפון ולספק לוועדה המחוזית את כל הנתונים הכלכליים הנדרשים. אם לא תתקבל החלטה כאמור בנוגע לאופן המימון הראוי עלול להיווצר קושי בהשלמת הכנתה של תכנית חפאג-1139.

אחת מהמחלוקות המרכזיות בין תש"ן לוועדה המחוזית והמשרד להגנת הסביבה היא הקביעה של המשרד להגנת הסביבה בדבר ערכי זיהום האוויר המותרים במתחם קרקעות הצפון. המשרד להגנת הסביבה פועל, בין השאר, מכוח חוק אוויר נקי ותקנות אוויר נקי (ערכי איכות אוויר) (הוראת שעה), התשע"א - 2011. ערכי היעד

26 כגון השלמת הכנתם של סקר הסיכונים ושל סקר פליטות מזהמים לאוויר לפי הנחיות המשרד להגנת הסביבה; הכנת תכנית מפורטת לפינוי חוות המיכלים שיועברו לקרקעות הצפון; בדיקת הגבתם של המיכלים ושל המאצרות; בדיקת מיקומה של תחנת כיבוי האש ושטחה במתחם; הקמת מתקן אימונים והכנת נספח ניקוז לפי דרישתה של רשות נחל קישון.

27 החלטת הממשלה 529 מיום 6.9.15.

28 בנובמבר 2015 השלימה חברת גיזה את הדוח שכותרתו "פרויקט קרקעות הצפון - ניתוח כדאיות כלכלית". במסגרת העבודה הוצגו שלוש חלופות בדבר היקף התשתיות שיש להעביר לקרקעות הצפון ומידת התועלת הכלכלית שבכל חלופה.

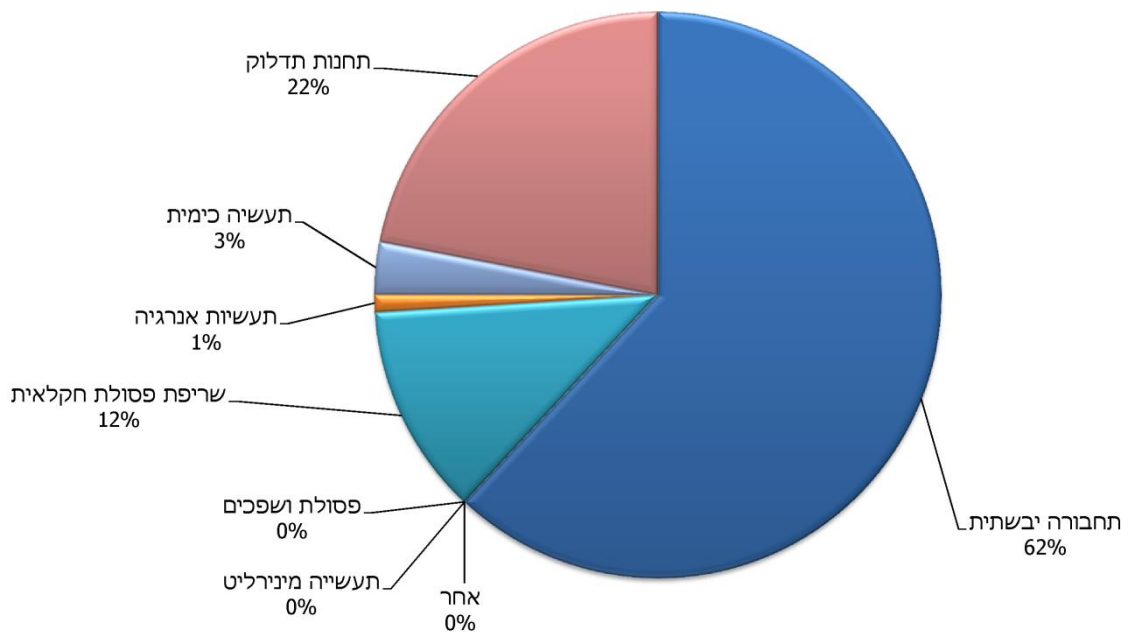
שנקבעו בתקנות מבוססים על המתודולוגיה של ועדת אלמוג²⁹. בשנת 2006 פרסמה ועדת אלמוג את מסקנותיה בעניין ערכי הייחוס הסביבתיים למהמים כימיים באוויר. מסקנות הוועדה הן הבסיס למדיניות של המשרד להגנת הסביבה בכל הנוגע לקביעת רמות זיהום האוויר המקובלות. בסוף שנת 2010 החלו במדידות בנו³⁰ בשכונת קריית בנימין בקריית אתא הסמוכה לבז"ח ולמפעלים שלידה, ונמצאו בהן חריגות מעטות מערכי היעד היממתיים, אולם ממוצע המדידות השנתי נמוך בהרבה מערכי היעד. על אף נתוני הניטור שבידי המשרד להגנת הסביבה, לדברי משרד הבריאות³¹ נתוני ניטור של חומרים מזהמים הרלוונטיים לתש"ן אינם משקפים את התמונה הכוללת של פליטת מזהמים לאוויר, שכן הם כוללים מזהמים מסוימים בלבד.

בינואר 2012 החליטה הוועדה המחוזית כי נפח האחסון בקרקעות הצפון יהיה 1,280,000 מ"ק, וכי רמות הבזון שיפלטו מהמיכלים אינן מסוכנות לציבור כפי שנקבע בתסקיר השפעה על הסביבה³² ואושר על ידי המשרד להגנת הסביבה. במאי 2014 החליטה הוועדה המחוזית לאשר את התכנית. על החלטה זו הוגשו עררים למועצה הארצית שההכרעה בהם טרם התקבלה. בהחלטת ביניים של ועדת המשנה לעררים בעניין קרקעות הצפון מדצמבר 2015 התבקש המשרד להגנת הסביבה לקבוע את היקף נפח האחסון של נפט ואת התנאים להפעלת המסוף החדש בקרקעות הצפון, אם מביאים בחשבון גם את הימצאותם של מפעלים מזהמים אחרים בסביבה. בתגובתו של המשרד להגנת הסביבה להחלטת הביניים מדצמבר 2015 נקבע כי כדי לעמוד בערכי היעד³³ בשכונות הסובבות את קרקעות הצפון ובערכי הסביבה³⁴ בגדר של קרקעות הצפון, אפשר להתיר במקום אחסון של עד 400,000 מ"ק דלק גולמי. כדי להגדיל את נפח האחסון מעבר ל-400,000 מ"ק תצטרך תש"ן להמציא אישור חדש מהמשרד להגנת הסביבה על כך שהוספת נפח האחסון לא יגרום לחריגה ברמת זיהום האוויר, בגדר קרקעות הצפון מעבר לערכי הסביבה שקבע המשרד.

- 29 הוועדה מונתה על יד מנכ"לית המשרד להגנת הסביבה ומטרתה לקבוע, בין השאר, את ערכי הייחוס הסביבתיים למהמים כימיים באוויר. ערכים אלו נועדו להיות כלי פיקוח לבחינה ולרישוי מפעלי תעשייה, כדי להבטיח את בריאות הציבור.
- 30 בזון הוא חומר אורגני שנפלט בתהליכי ייצור שונים, ובהם ייצור דלקים, וכן החומר נפלט מסוגים שונים של מוצרי דלק. החומר נחשב מסוכן לבריאות ויכול להוביל להתפתחות מחלות נשימתיות ומחלות הסרטן.
- 31 מתוך הצגת עמדת משרד הבריאות בוועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה הדנה בערר על תכנית קרקעות הצפון.
- 32 מסקנות תסקיר השפעה על הסביבה התבססו על הרצת מודלים סטטיסטיים ולא על בסיס מדידות אמת שלא נערכו באותה התקופה.
- 33 ערכי היעד הם ערכים של נוכחותם באוויר של מזהמים. ערכים אלו מנויים בתוספת הראשונה לחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 בפרקי זמן נתונים, וחריגה מהם יוצרת חשש לפגיעה בבריאות האדם או באיכות חייהם של בני אדם, בנכסים או בסביבה, לרבות בקרקע, במים, בחי ובצומח. ערכי היעד אינם מחייבים על פי החוק, אך יכולים להצביע על אזורים שבהם רמת נוכחותם של מזהמים גבוהה ביחס לאזורים אחרים.
- 34 ערכי הסביבה הם ערכים שחריגה מהם היא זיהום אוויר חריג או בלתי סביר. ערכים אלו ייקבעו על בסיס ערכי היעד והידע המדעי והטכנולוגי העדכני, ומתוך התחשבות באפשרות המעשית למניעת חריגה מערכי היעד. חריגה מערכי הסביבה אסורה על פי החוק.

תש"ן טענה מנגד כי דרישה זו אינה מאפשרת הקמת מסוף חדש בקרקעות הצפון, היות שנפח האחסון המרבי נמוך מדי, אינו מאפשר את פיתוח משק הדלק ואינו מאפשר את העברתם של המסופים אלרואי ו-20 אקס" לקרקעות הצפון. נוסף על כך, בשכונה הסמוכה לקרקעות הצפון קיימות חריגות מערכי היעד היממתיים גם ללא הקמת מסוף חדש במקום. לפיכך ביקשה תש"ן מהוועדה המחוזית ומהמשרד להגנת הסביבה לבחון את תרומתה השיורית לזיהום האוויר ולקבוע את הרף המרבי של תרומה זו, ולא להטיל עליה אחריות לזיהום האוויר שנגרם ממפעלים אחרים ומכלי הרכב הנעים באזור. לטענת תש"ן, שאף משרד האנרגיה תומך בה, לנוכח דרישת תכנית קרקעות הצפון, רק עליה מוטלת האחריות לרמת הזיהום בסביבה, והיא תישא באחריות לחריגות של זיהום האוויר אף שהיא אינה אחראית לו. להלן תרשים המתאר את התרומה היחסית של מזהמים.

תרשים 1: מקורות פליטת בנזן בישראל בשנת 2014



מקור: מסמך רקע לעדכון ערכי איכות אוויר (2016) - המשרד להגנת הסביבה (היקף הפליטות של תש"ן הוא חלק מ"תעשיות האנרגיה")

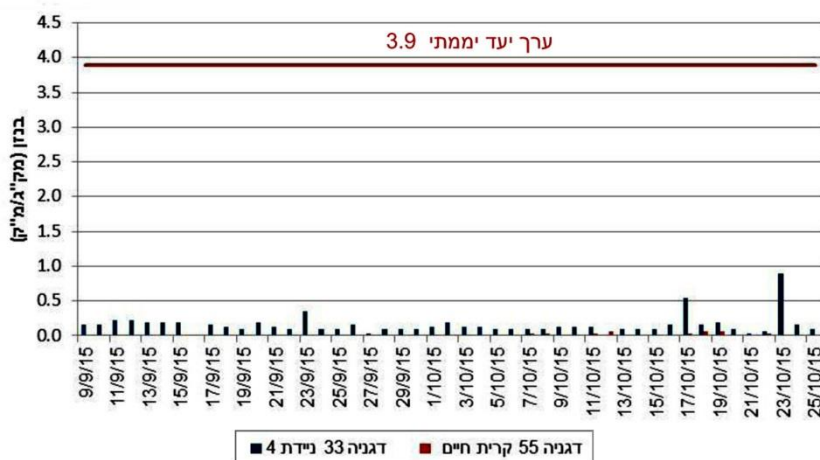
ממדידות שנעשו בקרבת מסוף קריית חיים ומדוח פליטות לאוויר שהוגש לוועדה המחוזית³⁵ עולה, כי פליטות המזהמים של תש"ן נמוכות, ועל פי חישובים הן צפויות להיות כ-2% מכלל הפליטות באזור. גם מדידות שמדד המשרד להגנת הסביבה



ממדידות שנעשו בקרבת מסוף קריית חיים ומדוח פליטות לאוויר שהוגש לוועדה המחוזית עולה, כי פליטות המזהמים של תש"ן נמוכות, ועל פי חישובים הן צפויות להיות כ-2% מכלל הפליטות באזור

מראות כי רמת פליטת המזהמים ממסוף קריית חיים נמוכה. להלן גרף המתאר את נתוני זיהום האוויר שאסף המשרד להגנת הסביבה ביחס לערך היעד היממתי המותר, בשכונה הסמוכה למסוף קריית חיים.

תרשים 2: ממוצע יממתי של ריכוזי בנזן בתקופה 8.9.15-25.10.15



דו"ח נידת ניטור אוויר, בית ספר דגניה - המשרד להגנת הסביבה

המשרד להגנת הסביבה מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי למשרד מיפוי ומדע רב על מקורות הפליטה של מזהמי אוויר, ובכלל זה דיווח של המפעלים עצמם לפי חוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה - חובות דיווח ומרשם), התשע"ב-2012, ומידע מפורט ועדכני שנאסף במסגרת הליך רישוי המפעלים לפי חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 (להלן - חוק אוויר נקי), כמו סקרי פליטות וסקרי השפעה על הסביבה של המזהמים הנפלטים לאוויר מהמפעל. המשרד להגנת הסביבה הוסיף כי לדעתו, המידע שיש בידו יחד עם כלי הרישוי הפיקוח והבקרה הקיימים בידו, יאפשרו פיקוח הולם.

עוד מסר המשרד כי מאז 2010 נקבעו למפעלים באזור קרקעות הצפון דרישות לאסדרה סביבתית שטרם הושלמה. דרישות אלו הביאו להפחתה משמעותית בפליטות של חומרים מסוכנים בכלל, ושל פליטות בנזן בפרט. בחודשים הקרובים יידרו המפעלים, שטרם קיבלו היתר פליטה כנדרש בחוק אוויר נקי, לפעול לצמצום נוסף של פליטות המזהמים. מנתוני הניטור של תחנת קריית בנימין, הסמוכה לקרקעות הצפון, עולה כי החל משנת 2013 אין חריגות מערכי היעד בבנזן. לפיכך, לדעת המשרד להגנת הסביבה, בהתאם לדרישות המפורטות בהוראות התכנית לקרקעות הצפון בשלב ראשון אין מניעה מלמש חלק ניכר מהתכנית, ובהמשך יהיה אפשר לממש את רובה, אם לא את כולה.

חוסר הוודאות בדבר כמויות החומרים המסוכנים הצפויות להיפלט לאוויר עם אישור התכניות האלה, הקושי לזהות את מקור זיהום האוויר והיעדר נתונים מקיפים ומוסכמים על השפעתם של החומרים האלה על בריאות הציבור ועל הסביבה, מחייבים החלטה לאומית בדבר מידת ההצדקה לרכז תשתיות רבות כל כך באזור מסוים, שעלולות להגביר את רמות הסיכון הצפויות מכך לאוכלוסייה ולסביבה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אחד מסלעי המחלוקת לאישור תכנית קרקעות הצפון ונפח האחסון שמתוכנן באתר הוא אופן מדידת רמת זיהום האוויר באזור והדרך לאתר את מקורו. נוכח עמדתו של המשרד להגנת הסביבה שבאה לידי ביטוי בתשובתו למשרד מבקר המדינה ולפיה יש בידיו מידע מקיף על מקורות הפליטה המאפשר לו לקבוע דרישות מתאימות עבור המפעלים השונים על מנת להבטיח את הפחתת פליטות מזהמים לאוויר, עליו להשתמש במידע זה גם באזור קרקעות הצפון כך שהתכנית תיתן מענה הולם למשק האנרגיה לרבות בסוגיית נפח האחסון והדבר יאפשר פיקוח יעיל וקפדני על המזהמים ובמידת הצורך אף יאפשר להטיל עליהם סנקציות מתאימות.

תשתיות תש"ן במרחב העירוני

המשרד להגנת הסביבה מופקד גם על יישום חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993. על פי החוק, המשרד להגנת הסביבה "רשאי להתנות את מתן היתר הרעלים בתנאים מיוחדים שיש לקיים לפני מתן ההיתר, כן רשאי הוא לקבוע בהיתר תנאים מיוחדים, ורשאי הוא, בכל עת, להוסיף אן לגרוע מהם, הכול על מנת להגן על הסביבה או על בריאות הציבור"³⁶. ההגדרה הרחבה של "תנאים מיוחדים" מספקת למשרד סמכויות נרחבות ביישום מדיניותו ובהטלת סנקציות על מפרי מדיניות זו.

שיטה להערכת סיכונים

עד שתתקבל החלטה בעניין העברת תשתיות נפט לקרקעות הצפון יש צורך להמשיך בתחזוקה שוטפת של התשתיות הקיימות, מחד גיסא, וכן יש צורך לגבש פתרונות שיבטיחו כי השפעתן של התשתיות האמורות על בריאות הציבור מזערית והשפעתן על איכות הסביבה עומדת בתנאי הסף שקבע המשרד להגנת הסביבה, מאידך גיסא. הממשלה החליטה³⁷ בשנת 2000 לאמץ את הסקר האינטגרטיבי שבוצע בשנת 1998 במפרץ חיפה, שבמסגרתו בוצעה הערכת סיכונים של התעשייה במרחב חיפה בשיטה ההסתברותית³⁸. עם התקרבותם של מרכזי האוכלוסייה למתקני הנפט

36 חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993, סעיף 3ה.

37 החלטת הממשלה 1271 (חמ/3) מיום 9.3.00 (החלטה שאימצה את החלטת ועדת השרים לחומרים מסוכנים מספר חמ/3 מיום 20.2.00).

38 השיטה ההסתברותית בוחנת את הנוק שנגרם ממספר רב של תרחישים, אומדת את הנוק של כל אחד מהם ומכפילה בהסתברות שיתרחשו.

בכלל, ולמסוף קריית חיים בפרט, פרסם המשרד להגנת הסביבה הנחיות חדשות הנוגעות למרחקי הפרדה בין מתקני תשתית לבין מבנים המשמשים את האוכלוסייה (להלן - רצפטור ציבורי). בשנת 2011 פרסם המשרד להגנת הסביבה חוזר מנכ"ל - מדיניות מרחקי הפרדה במקורות סיכון נייחים (להלן - חוזר מנכ"ל)³⁹. על פי הכתוב בחוזר מנכ"ל, הוא פורסם נוכח מגמה גוברת והולכת של מפעלים הפועלים בקרבת אזורים שבהם ריכוז האוכלוסייה גדול; זאת בין היתר, בעקבות הפיתוח העירוני המואץ, הגורם הגברת התקרבות בין שימושי קרקע שונים, וכן בעקבות הוראותיהן של תכניות רבות המאפשרות את הקרבה המסוכנת, ולעיתים אף בגין היעדר אכיפה של חוקים ונהלים בדבר בנייה בלתי חוקית על ידי הגופים המוסמכים. עקב הקרבה של רצפטורים ציבוריים למפעלים גבר החשש כי אם תחול תקלה או דליפה ממיכלי נפט ובעקבות כך תתלקח בהם אש, ייווצרו גלי חום שיקשו את פינוי האוכלוסייה ואת הסיוע לה.

המשרד להגנת הסביבה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי בחירת השיטה לחישוב מרחקי הפרדה נבחרה בעקבות דיונים מקצועיים ארוכים ולאחר שהנושא נידון ביסודיות, בין היתר מול משרדי ממשלה שונים ומול התעשייה וכן נבחן במסגרת וועדת שרים לרגולציה⁴⁰. בבסיס המדיניות נקבע כי שיטת הערכת הסיכונים תתבסס על השיטה הדטרמיניסטית⁴¹ ולא על השיטה ההסתברותית כבעבר, וכי התרחיש שנבחר להערכת הסיכונים הינו סביר.

המשרד להגנת הסביבה הוסיף כי באחריותו ובסמכותו לבחון את מדיניותו בעניין זיהום הסביבה ולעדכנה מדי פעם בהתאם לדרישות העדכניות והאפשרויות שעומדות לפניו באותו המועד. לדעת המשרד לנוכח העובדה כי עברו 11 שנה מיום קבלתה של החלטת הממשלה 1271 (חמ/3), אפשר - ואף ראוי - לפרסם מדיניות מעודכנת ומאוזנת המביאה בחשבון את טובת בריאות הציבור מחד גיסא, ואת הצורך בפיתוח תעשייה בטוחה מאידך גיסא.

משרד האנרגיה ותש"ן מתנגדים לשיטת הערכת הסיכונים החדשה המתבססת על השיטה הדטרמיניסטית. בין הסיבות להתנגדות: המתודולוגיה שנבחרה לקביעת התרחיש הסביר ודרישות הסף - הנקבעות לפי השיטה הדטרמיניסטית - לעמידה בתקן שקבע המשרד להגנת הסביבה. לדברי תש"ן ומשרד האנרגיה, הערכת הסיכונים בשיטה הדטרמיניסטית הנהוגה בגרמניה מתבססת על תרחיש ייחוס קשיח וסביר ולפיו מרחקי הפרדה נקבעים רק למתקנים בתכנון ואינם מוחלים על מתקנים קיימים, ולעומת זאת על פי ההנחיות של המשרד להגנת הסביבה, תרחיש הייחוס מתבסס על תרחיש ייחוס מחמיר ומדיניות מרחקי הפרדה חלה גם על מתקנים קיימים. נוסף על כך נקבעו בחקיקה הסדרים נורמטיביים מסוימים שתכליתם להבטיח את בטיחות השימוש בחוות המיכלים ואין צורך רגולציה נוספת.

משרד האנרגיה ותש"ן חוששים שהדרישות של המשרד להגנת הסביבה מתבססות על מתרחיש זה והדרישות המחמירות שנוספו לתרחיש המקורי הנהוג בגרמניה

39 חוזר מנכ"ל זה עודכן בשנת 2014.

40 ועדת השרים לתיאום רגולציה הוקמה מתוקף החלטת הממשלה מספר 43 מיום 31.5.15 כדי לאפשר הכרעה במחלוקות בין משרדי ממשלה בנושאים רגולטוריים.

41 השיטה הדטרמיניסטית מבוססת על קביעת תרחיש סביר שהסיכוי להתרחשותו ודאי.

להתאמת המסוף לעמידה בדרישות הסף, כאמור, עלולות לגרום להוצאה כספית ניכרת, ואף להיות מושתות על מתקני נפט אחרים, ובכך לגרום לסגירתם. תש"ן מציינת כי על אף ההפסדים הניכרים, היא השביתה כמה מיכלים גדולים הנמצאים בקרבת רצפטורים ציבוריים במסוף קריית חיים, לפי הנחיותיו של המשרד להגנת הסביבה. גם מינהל התכנון הביע את הסתייגותו מהמדיניות החדשה של מרחקי ההפרדה, בין השאר בנוגע להגדרה הרחבה של "רצפטור ציבורי"⁴², המגבילה מאוד את הבנייה ואת הפיתוח בקרבת מתקני נפט, לנוכח החשש שישום ההנחיות האלה יביא לסגירת מפעלים⁴³.

תנאים מיוחדים בהיתר הרעלים

הדרישות של המשרד להגנת הסביבה בנוגע לחומרים מסוכנים וההנחיות בנושא זה מוכתבות לתש"ן באמצעות היתר רעלים שהוא נותן לה מדי כמה שנים. ללא היתר זה, חברה המשתמשת בחומרים מסוכנים אינה יכולה לפעול ואף עלולה לאבד את רישיון העסק שלה. בשנת 2012, עם פרסום המדיניות החדשה של המשרד להגנת הסביבה, הגישה תש"ן למשרד להגנת הסביבה תיק מפעל מעודכן⁴⁴, ובו פורטו בין היתר הסיכונים הנשקפים בגין הפעלת חוות המיכלים בקריית חיים בסמוך לרצפטורים ציבוריים הנמצאים בקרבתה⁴⁵. בשנים 2012 ו-2013 התקיימו דיונים בין תש"ן, משרד האנרגיה והמשרד להגנת הסביבה כדי לבחון את כלל האפשרויות המקצועיות, לרבות מרחקי ההפרדה להפחתת סיכונים שמקורם במתקני הנפט המופעלים במסוף קריית חיים.

ביוני 2013 גיבש המשרד להגנת הסביבה את בסיס המדיניות לקביעת מרחקי ההפרדה, אולם תש"ן, בהתבסס על חוות דעת מנוגדת, חלקה על מדיניות זו. על אף המחלוקת, פרסם המשרד להגנת הסביבה בפברואר 2014 עדכון להיתר רעלים שניתן לתש"ן רק חודשיים קודם לכן, בדצמבר 2013, ובו תנאים חדשים ולוחות הזמנים ליישומם. על פי עדכון זה, על תש"ן לשדרג את מערכות הכיבוי במסוף ולהגדיל את המלאים של אמצעי הכיבוי. כמו כן, על תש"ן לבנות קיר חוסם קרינת חום בגובה 20 מטר ובאורך קילומטר אחד בתוך עשרה חודשים (לרבות שלבי התכנון והוצאת ההיתרים). לדברי החברה, מדובר בפרויקט ארוך טווח המחייב השקעה כספית מהותית. לנוכח המשאבים הניכרים שתש"ן תצטרך להשקיע בפרויקט הכדאיות הכלכלית של תכנית המעבר לקרקעות הצפון שהמשרד להגנת הסביבה מעוניין בקידומה מוטלת בספק. כמו כן, לטענת תש"ן פתרון זה אינו מיושם בשום מקום אחר בעולם, וללא קשר להתנגדותה לדרישה זו, אי אפשר להשלים

42 לדוגמה, בית עלמין, פארק ציבורי וחניון נחשבים "רצפטור ציבורי" ויש להתייחס אליהם כמו לבית ספר או לבית מגורים.

43 מתוך תשובה של משרד הפנים לשאלתה של ח"כ ניצן הורביץ מ-18.11.14.

44 כל מפעל העוסק בחומרים מסוכנים מחויב להגיש תיק מפעל על פי תקנות רישוי עסקים (חומרים מסוכנים), התשנ"ג-1993.

45 מסקנות הערכת סיכונים שצורפו לתיק מפעל היו כי רצפטורים ציבוריים ברדיוס של כ-236 מטרים מגדר המפעל נמצאים בטווח סכנה במקרה של אירוע חומרים מסוכנים בתוך גדר המפעל.

פרויקט בהיקף כה גדול בפרק הזמן שהוקצב. לדברי תש"ן, דרישות לא סבירות אלו מחייבות אותה לפנות לערכאות משפטיות, ואף מחייבות הקצאת משאבים ניכרת לנשאים שאינם בליבת העשייה של החברה.

1. בעקבות עדכון היתר הרעלים בפברואר 2014, שלדברי תש"ן בוצע במפתיע ובמהלך עבודתה של חברה בין-לאומית שתש"ן התקשרה עמה כדי לקבל חוות דעת על הסיכונים ועל מרחקי ההפרדה הנחוצים במסוף בקריית חיים, באפריל 2014 עתרה תש"ן לבג"ץ⁴⁶ בבקשה לבטל את התנאים החדשים בהיתר הרעלים, ולחלופין להאריך את פרק הזמן שהוקצב למילויים. במהלך ההליך המשפטי לא נכנסו התנאים החדשים לתוקפם. בשנים 2014 ו-2015 התנהל דין ודברים בין תש"ן לבין המשרד להגנת הסביבה, התקיימו דיונים שבהם הועברו חוות דעת מקצועיות מטעם הצדדים, והצדדים ביקשו מפעם לפעם מבית המשפט לדחות את הכרעתו בנושא כדי למצות את הדיונים ביניהם. במסגרת המגעים האלה הבהירה תש"ן כי לפי עמדתה אמצעי הבטיחות בחוות המיכלים מספקים ועולים בקנה אחד עם הוראות הדין הרלוונטיות לעניין זה⁴⁷. בדצמבר 2015 נמחקה העתירה לבקשת תש"ן זאת בעקבות כך שהמשרד להגנת הסביבה הסכים לפרסם תנאים חדשים שיאזנו כראוי בין האינטרס הציבורי למזעור הסיכון הנשקף מהמסוף לבין הצרכים של תש"ן.


2. בינואר 2016 הציע המשרד להגנת הסביבה ההצעה לצפות את המיכלים בחומר ייעודי המעכב בעירה ואף להעמיק את מאצרות⁴⁸ הדלק שמסביב למיכלים, כפי שהציעה תש"ן בעבר. אולם, תש"ן ומשרד האנרגיה מתנגדים לפתרון של ציפוי המיכלים בשל עלותו הגבוהה, הסתייגות רשות הכבאות מהפתרון, הקושי בתחזוקת המיכלים שעלול להיגרם בעקבות הציפוי⁴⁹, החשש שפתרון זה יושת גם על מסופים אחרים, והחשש שהשקעת כספים גדולה בשדרוג המערכות במסוף תפגע בתועלת הכלכלית של המעבר לקרקעות הצפון. לדברי תש"ן היא מתנגדת לציפוי המיכלים וסבורה כי פתרון זה עלול להגדיל את הסיכון מהשפעתה של קרינת חום לרצפטורים ציבוריים בזמן שרפה. המשרד להגנת הסביבה מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי הוא בחן את תוצאותיה האפשריות של העברת חוות המיכלים לקרקעות הצפון, ולהערכתו עלויות המיגון לא ישפיעו על כדאיות המעבר. יתרה מזו, לוחות הזמנים הארוכים שנקבעו ליישום תכנית קרקעות הצפון ואי-הוודאות בכל הנוגע ליישום המעבר נדרש לפעול בדחיפות למיגון חוות המיכלים במסוף קריית חיים.

46 בג"ץ 3058/14 תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ נ' גב' רחל דוד, הממונה לפי חוק חומרים מסוכנים התשנ"ג-1993, במשרד להגנת הסביבה (מחוז צפון) ואח', פדאור 14 (56) 153.

47 תקנות רישוי עסקים (אחסנת נפט) תשל"ז-1976 והוראות מפקח כבאות ראשי (להלן - מכ"ר) 511 של רשות הכבאות וההצלה ותקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי מפעלי תעשייה או מלאכה) תשל"ב-1972.

48 שטח שעליו בנוי מכל או מיכלים לנפט ומוקף בדפנות מתאימות למניעת התפשטות הנוזל מחוצה לו.

49 לדברי תש"ן, ציפוי מיכלים בחומר מעכב בערה עלול לשבש בדיקה פיזית ותחזוקה, להשפיע על הקירור הטבעי של המכל ולשבש את מערך הבדיקות התקופתיות של המיכלים.



**ממכתב של רשות
 הכבאות מפרוואר
 2016 עולה כי היא
 מסתייגת מהתנאים
 החדשים הנוגעים
 לכיבוי אש שנקבעו
 בהיתר הרעלים של
 תש"ן וכי הם אף
 מנוגדים להנחיות
 רשות הכבאות
 ויישומם עלול לגרום
 לנפגעים ולנזק בעת
 אירוע שרפה במסוף**

3. תש"ן מערערת על סמכותו של המשרד להגנת הסביבה לקבוע בהיתר רעלים תנאים הנוגעים לכיבוי אש⁵⁰. לדעת תש"ן, רק לרשות הכבאות יש סמכות לקבוע תנאים הנוגעים לבטיחות אש בחוות המיכלים, מתוקף תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי במפעלי תעשייה), התשל"ב-1972. תקנות אלה קובעות כללים מפורטים בדבר אמצעי הבטיחות הנדרשים במפעלים מסוגים שונים, בין היתר על פי החומרים שנעשה בהם שימוש במפעלים האלה וטמפרטורת ההתלקחות שלהם. לתש"ן אישור כבאות בתוקף, שחודש בינואר 2016. ממכתב של רשות הכבאות מפרוואר 2016 עולה כי היא מסתייגת מהתנאים החדשים הנוגעים לכיבוי אש שנקבעו בהיתר הרעלים של תש"ן וכי הם אף מנוגדים להנחיות רשות הכבאות ויישומם עלול לגרום לנפגעים ולנזק בעת אירוע שרפה במסוף. כמו כן, הדרישות החדשות אינן עולות בקנה אחד עם תורת הלחימה של רשות הכבאות ועלולות להביא לקריסתה של המערכת החיונית לכיבוי שרפות. רשות הכבאות ציינה כי מסוף קריית חיים עומד בכל הדרישות של רשות הכבאות והורתה לתש"ן שלא לבצע כל שינוי במערך הכיבוי ללא אישורה, שאם לא כן יבוטל אישור הכבאות שניתן לה בינואר 2016.

משרד האנרגיה מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2016 כי אף שהמשרד להגנת הסביבה פעל בתוקף סמכותו, הדרישות מתש"ן בנוגע לחומרים מסוכנים אינן עולות בקנה אחד עם הכללים הבין-לאומיים המקובלים. הדרישות בדבר מרחקי הפרדה הנדרשים בין מיכלי הדלק לאזורים מאוכלסים ושיטות ההגנה על המיכלים אינן מקובלות בשום אתר אחר בעולם.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה באפריל 2016 כי הוא פעל מול רשות הכבאות הארצית לתיאום הדרישות השנויות במחלוקת. המשרד להגנת הסביבה קבע כי בהיתר הרעלים של מסוף קריית חיים נכללו דרישות ברורות, ישימות ומאוזנות להבטחת צמצום הסיכון הנשקף לאוכלוסייה בגין הקרבה למיכלי הדלק, וכי יושבו המחלוקות שהיו בין המשרד לרשות הכבאות לעניין הטיפול בשרפות. עוד מסר כי הפתרונות הייחודיים גובשו לנוכח הקרבה החריגה בין רצפטורים ציבוריים למיכלי הדלק, וכי עלות מימושם לא תשפיע על כדאיות המעבר של מסוף קריית חיים לקרקעות הצפון וזאת שלא לפי עמדת משרד האוצר ומשרד האנרגיה.

רשות הכבאות מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי היא קובעת את סדרי הכבאות הנדרשים, ואילו המשרד להגנת הסביבה קובע דרישות לקבלת היתר רעלים. כדי למנוע אי-התאמה בין הדרישות הוכן נוהל משותף (שעדיין לא הסתיים) התהליך שבמסגרתו הצדדים מעירים הערות בעניינם. הרשות לא מסכימה לציפוי המיכלים בחומר מעכב בעירה כי "הציפוי עלול לגרום לכך שהחום ילכד בתוך המכל, יגביר את החום ויגרום לרתיחת הדלק. בנוסף הציפוי עלול למנוע מטבעות הקירור לבצע את ייעודם".

50 הנימוקים לחוסר סמכותו של המשרד להגנת הסביבה לפי תש"ן מפורטים בעתירה לבג"ץ 3058/14 תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ נ' גב' רחל דוד, הממונה לפי חוק חומרים מסוכנים התשנ"ג-1993, במשרד להגנת הסביבה (מחו צפון) ואח', סעיפים 57-74, פדאור 15 (62) 582.

על המשרד להגנת הסביבה ועל רשות הכבאות לחדד את סדרי העבודה ביניהם בנוגע למפעלים המחזיקים חומרים מסוכנים, באופן שיאפשר להביא בחשבון את חלוקת הסמכויות ותחומי האחריות הנתונות לכל אחד מהם ולעגן את הצורך בתיאום ביניהם במידת הצורך.

4. נוכח המחלוקות כאמור, פנה משרד האנרגיה לוועדת השרים לתיאום רגולציה. ביולי 2016 לאחר כמה וכמה פגישות בין הגורמים הנוגעים לעניין, שהתקיימו בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, הוסכם כי אופן קביעת תרחיש הייחוס ואופן בחינת מרכיביו על ידי המשרד להגנת הסביבה היו סבירים. עוד נקבע כי תרחיש הייחוס במסוף קריית חיים אינו נוגע בהכרח למסופים אחרים⁵¹. כמו כן המליצה הוועדה כי על המשרד להגנת הסביבה להציע חלופות למיגון לצד החלופות שהציע תש"ן, וכי עליו להביא בחשבון את ההשפעות הכלכליות הצפויות בעקבות יישומן של חלופות אלו. על המשרד להגנת הסביבה להעדיף שימוש באמצעי מיגון אקטיביים במקרים שהדבר מפחית משמעותית את עלויות המיגון. הוועדה הגיעה לידי מסקנה כי מיגון המיכלים הקרובים ביותר לרצפטורים ציבוריים מוערך בסכום של כ-40 מיליון ש"ח.

5. כאמור, לפי סעיף 3(ה) לחוק חומרים מסוכנים, התשנ"ג-1993, מוקנית למשרד להגנת הסביבה (או על פי לשון החוק - הממונה) סמכות רחבה לקבוע תנאים להענקת היתר רעלים ואף להוסיף תנאים לפי הצורך, "הכול על מנת להגן על הסביבה או על בריאות הציבור". ואולם גם סמכות מינהלית רחבה יש להפעיל אך ורק לאחר שמונחת בפני הרשות "תשתית עובדתית הולמת"⁵², ולאחר בחינה יסודית של העובדות ובאופן שהפעלת שיקול הדעת לא תהפוך למעין "קפריזה"⁵³. הפעלת שיקול הדעת המוענקת לרשות בצורה מידתית ומאוזנת חשובה במיוחד כאשר עשויות להיות להחלטת הרשות השלכות מרחיקות לכת, הנוגעות גם לערכי יסוד, כגון הזכות לקניין וחופש העיסוק.

בעקבות כך שנושא התנאים והדרישות שקבע הממונה לשם מתן היתר רעלים הובא לפני בית המשפט, ביטל הממונה חלק מדרישות אלו במסגרת הסכמת הצדדים למשיכת העתירה על ידי תש"ן. לפיכך יתכן שדרישות אלו או חלקן לא היו מבוססות דיין, בין מאחר שהתשתית העובדתית והמדעית לא הייתה שלמה, ובין מאחר שלא בוצעה בחינה יסודית דיה של תשתית זו.

51 סיכום דיון בוועדה מדצמבר 2015.

52 בג"ץ 2013/91 - עריית רמלה נ' שר הפנים, פ"ד מ"ו(1), 271.

53 בג"ץ 986/05 פלד ואח' נ' עריית ת"א-יפו (לא פורסם).

לדעת מבקר המדינה, לנוכח העובדה שהרשות קיבלה סמכות ושיקול דעת רחבים מחובתה לנקוט משנה זהירות כדי לוודא כי ההחלטות והדרישות שקבעה יעמדו במבחן הסבירות והמידתיות. כל זאת, הן כדי שלא לפגוע באמון הציבור ברשויות המינהליות, והן כדי להשיג את המטרות החשובות שלשמן הוקמו בדרך מאוזנת המביאה בחשבון את מכלול האינטרסים הציבוריים הכרוכים בנושא.

מינהל התכנון והמועצה הארצית מסרו בתגובתם למשרד מבקר המדינה באפריל 2016 כי "בתכניות המקודמות כיום עבור מתקני תשתית ישנה הנחייה ברורה של המשרד להגנת הסביבה בנושא של שמירת מרחקים מרצפטורים ציבוריים, נושא זה נבחן בתסקירי ההשפעה על הסביבה בהתאם לתרחישי ייחוס שקובע המשרד להגנת הסביבה. מינהל התכנון ומוסדות התכנון מקפידים באופן שוטף על הטמעת מגבלות בין תשתיות אנרגיה לאזורים מאוכלסים, בתאום עם המשרד להגנת הסביבה".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח השינויים שביצע המשרד להגנת הסביבה בשיטה לחישוב מרחקי הפרדה, יש לוודא כי מדיניות מרחקי הפרדה מיושמת במסגרת כל הליכי התכנון. מהכתוב בחוזר מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה עולה שממצאים בשטח, ובעיקר במפרץ חיפה, מעידים כי חלה התקרבות בין רצפטורים ציבוריים למתקני תשתית ללא הקפדה מספקת על מרחקי הפרדה, ותופעה זו גרמה להחמרת הקריטריונים להבטחתם של רצפטורים כאמור בפני סכנות אפשריות.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח התמשכות הדיונים בנושא תכנית קרקעות הצפון והקשיים ביישומה המלא בעתיד הקרוב, יש חשיבות עליונה להבטיח שהמסוף בקריית חיים לא יסכן רצפטורים ציבוריים הסמוכים לו במקרה של אירוע חומרים מסוכנים בתוך המסוף. על המשרד להציג דרישות ברורות, ישימות ומאוזנות הניתנות לביצוע בזמן סביר, כדי להבטיח שרמות הסיכון הנשקפות במסגרת הפעלת המסוף לא יהיו גבוהות מהסביר, ולעמוד על כך שהפתרון שיושג לצמצום הסכנות האלה יהיה בר-יישום ויגביר את הבטיחות באתר. בעת קבלת ההחלטות בנוגע לחוות המיכלים של תש"ן במפרץ חיפה, על המשרד להגנת הסביבה להביא בחשבון את השפעתן על התכנית להעברת חוות אלה לקרקעות הצפון.

ההליכים הסטטוטוריים לשיפוץ צנרת נפט בין מסוף קריית חיים ובז"ח

מסוף קריית חיים הוא הספק היחידי של נפט גולמי לבז"ח. המסוף מספק כ-60% מהצריכה היומית של בז"ח. הנפט מזרם מהמסוף לבז"ח בארבעה צינורות תת-קרקעיים שבבעלות תש"ן, והם עוברים ברצועת מקרקעין שאף היא שייכת לתש"ן (להלן - פרודור A). שלושה מהצינורות הונחו לפני כשמונים שנה והרביעי - לפני

כמה עשרות שנים, ועל פי נתוניהם הפיזיים יש צורך בהחלפתם בשל החשש מזיהומי קרקע ומהשבתה חלקית או מלאה של הזרמת נפט לבז"ח במקרה של תקלה. לצד הצנרת של תש"ן טמונים בפרוזדור A גם כמה צינורות של חומרים מסוכנים ושל תשתיות עירוניות אחרות. כמו כן, יש תכניות להעביר קו חלוקה של גז טבעי באותה רצועת קרקע.

בפברואר 2012 הגישה תש"ן בקשה לעיריית חיפה לקבל היתר בנייה⁵⁴ כדי לבצע עבודות אחזקה בקווי אספקת דלק, אולם הבקשה לא התקבלה על ידי מחלקת הרישוי משום שלא מולאו הדרישות של מחלקת מידע תכנון עיר בעירייה. יותר משנה פעלה תש"ן כדי למלא את דרישות מחלקת מידע תכנון עיר, ובהן התאמת תכנית תשתיות בין תש"ן לתאגיד מים עירוני, למחלקת תכנון דרכים ולמחלקת תכנון לטווח ארוך בעירייה. בד בבד עם הניסיון של תש"ן לקבל היתר לביצוע עבודות אחזקה בפרוזדור A, תאגידי המים של אזור הקריות ביקשו וקיבלו מעיריית חיפה היתר לבצע עבודות להחלפת קו ביוב העובר בחלקו בפרוזדור A⁵⁵.

עקב עיכובים בקבלת האישור להחלפת צנרת הנפט ממחלקת מידע ותכנון עיר של עיריית חיפה, בדצמבר 2012 הגישה תש"ן ערר לוועדה המחוזית חיפה⁵⁶ שעניינו הימנעות עיריית חיפה ממתן היתר להחלפת צינורות דלק של תש"ן בפרוזדור A. ביוני 2014 הגישה העירייה כתב תשובה לוועדת הערר המחוזית בחיפה וצירפה לו כתב הרשאה לביצוע העבודות בתנאי שימולאו שורה של תנאים נוספים. יש לציין כי כתב ההרשאה שהוצג ביוני 2014 נשא את התאריך 4.7.13 כך שלמעשה הוא הוצג לתש"ן רק כשנה לאחר כתיבתו בפועל. באוגוסט 2014, משנדע לתש"ן על כתב ההרשאה ועל רשימת התנאים הנוספים שעליה למלא בטרם תקבל היתר להתחיל בעבודות שיקום קווי הדלק, היא פעלה לקבל הסכמה להארכת המועד למילוי הדרישות הנובעות מכתב ההרשאה הזה. ביום שבו נקבע הדיון בערר, 2.9.14, הסכימה העירייה להאריך את המועד למילוי התנאים, הסכמה שהובילה לביטול הערר בהסכמת שני הצדדים.

ב-22.1.15, במהלך התהליך למילוי הדרישות של כתב ההרשאה מיולי 2013, הוציאה העירייה כתב הרשאה נוסף, ובו שלושה סעיפים של דרישות נוספות שלא הופיעו בכתב ההרשאה הקודם מ-4.7.13, שעל בסיסו בוטל הערר בספטמבר 2014. עד מועד סיום הביקורת סעיפים אלו הם סלע המחלוקת בין תש"ן לעיריית חיפה.

כמו כן, העירייה דרשה מתש"ן לבצע שיקום נופי באזורים הנמצאים באזור פרוזדור A. לטענת תש"ן הצעותיה לשיקום נופי לא קיבלו מענה. כמו כן, תש"ן נדרשה לבצע

54 על פי תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"ל-1970, תקנה 1א (ב) על מהנדס הוועדה המקומית להמציא למבקש הבקשה להיתר בנייה אישורים הנוגעים לתכנית בפרק זמן של 30 יום. על פי תיקון 101 התשע"ד-2014 לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965 סעיף 86א(4), יו"ר הוועדה המקומית ידון בתכנית ויחליט אם להפקידה, לדחותה או להתנות תנאים להפקדתה בתוך 45 ימים (נוספים) מיום שהוגשה לו.

55 תש"ן התנגדה לביצוע העבודה וביקשה לכרוך את מתן האישור להחלפת צנרת ביוב בשטחה עם קבלת היתר להחלפת צנרת נפט בפרוזדור A. תש"ן טענה שזה יקטין את זיהום האוויר מהעבודות, את מטרדי הרעש וסגירת נתיבי התחבורה, ויצמצם את הסיכוי שתנועת כלים הנדסיים כבדים בסביבת צנרת הנפט הישנה יגרמו לנזק בצנרת.

על חשבונה מיגונים מעל קווי הדלק שבאזור הכניסה לאצטדיון קריית חיים, לנוכח מאמציה של העירייה לקדם באזור תב"ע חדשה לבניית שכונת מגורים. תכנית זו טרם הופקדה להתנגדויות ולכן לא זכתה להתייחסות של תש"ן ולא ניתנה לה הזכות להשפיע על התוואי של כבישי הגישה לשכונה. תש"ן מתנגדת לתנאי זה בגלל עלותו הגבוהה ואי-הוודאות בעניין התכנון הסופי של השכונה וכבישי הגישה שמסביבה.

בפברואר 2016 הודיעה תש"ן למשרד מבקר המדינה כי קיבלה את ההיתר להתחיל בעבודות להחלפת הצנרת בפרוזדור A. לדברי תש"ן עיריית חיפה הסירה את הדרישה למיגון הקווים באזור הכניסה לאצטדיון והגמישה את הדרישות בעניין השיקום הנופי.

משרד האנרגיה מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי עריית חיפה מתנגדת לפרויקט קרקעות הצפון ולכן לא ברורה ציפיית העירייה כי תש"ן תעתיק כבר עכשיו את קווי הדלק בפרוזדור רצועה A (שבבעלותה) לרצועה אחרת. בנוסף לאמור לעיל, סוגיית מנהרת התשתית הינה חזון עתידי בעל עלויות כספיות משמעותיות ביותר, לא בכל מקום קיימת הצדקה למנהרה מעין זו. יתרה מכך לקווי הדלק קיים תקן והליכי הסדרה סביבתיים המאפשרים להם להיות מונחים בתת הקרקע בעלות נמוכה ביותר וללא סיכון משמעותי לאוכלוסייה, כך שאין סיבה להוצאת קווי הנפט הגולמי מרצועה A.

לעומת זאת, עיריית חיפה מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2016 כי היא עומדת על כך שאחסנת הדלקים והולכתם בתחומה תתקיים באופן בטיחותי ומודרני, לצמצום הסכנה לסביבה, ומתוך שימת לב לצמצום זיהום אוויר וקרקע ועמידות בפני רעידות אדמה. לדברי העירייה, מדינת ישראל נוקטת גישה קצרת רואי ודורשת מחברות המשתמשות בתשתיות של חומרים מסוכנים רק תיקוני שבר לצורכי אחזקה מינימליים ואינה מעודדת השקעות בחידוש התשתיות. המדינה מתעלמת מההשלכות של מדיניות זו, ועיריית חיפה נאלצת לשלם מחיר סביבתי ותדמיתי כבד עקב ריכוזם הגבוה של תשתיות חומרים מסוכנים במפרץ חיפה, תשתיות שחלקן מיושנות מאוד וגורמות לזיהומים סביבתיים.

עוד הוסיפה עיריית חיפה כי החלפת הצנרת בפרוזדור A⁵⁷ מתוך התעלמות מתכנית ההעסקה של חוות המיכלים בקריית חיים וממנהרת התשתיות המתוכננת לקום בתוואי פרוזדור תשתיות F⁵⁸ (להלן - פרוזדור F), היא מקרה נוסף של הסתכלות לטווח קצר. מינהל הדלק במשרד האנרגיה וחברת תש"ן, שהיו שותפים לחזון העסקת חוות הדלקים, החליטו בשלב מסוים להתנתק ממנו, ואף התנגדו לו, מתוך התעלמות מהמשמעות הסביבתית לטווח הארוך. חמור מכך, במסגרת החלפת הצנרת בפרוזדור A תש"ן מתעקשת שלא להשקיע בחזות הפרוזדור שבאחריותה, דוחה דרישה לשיקום נופי ומתנגדת להגנה על הצנרת בקטע צר של פרוזדור A, כפי שתוכנן בתכנית שאושרה בוועדה המקומית. גישה זו אינה מקובלת עוד בגופי תשתית אחרים, כגון חברת החשמל, כביש 6 ועוד, שלמדו כי השתלבות במרחב שבו הן פועלות היא ערך חשוב ויש להקצות לכך תשומת לב ומשאבים.

57 ראו מפה 1 בעמ' 11.

58 ראו שם.



בשנים 2015-2012
התריעה תש"ן בפני
גורמים במשרד
האנרגיה, במשרד
האוצר, במשרד ראש
הממשלה, במשרד
הביטחון ובפני גורמים
אחרים על הצורך
הדחוף לא רק בחיבור
חברות חשמל פרטיות
לצנרת הדלק
המרכזית, אלא גם
בשדרוג הקיבולת
בקווי הולכת הדלק
המרכזיים ובהרחבתה

לטענת העירייה, תש"ן הרחיקה לכת בכך שטענה ששני התנאים האלה, השיקום הנופי וההגנה על הצנרת בקטע הדרך המתוכננת, הם הגורם המעכב. הפעם הראשונה שבה העלתה תש"ן התנגדות לשתי הדרישות האלה הייתה אל מול משרד מבקר המדינה. תש"ן לא טרחה אף לפנות בנושא לעירייה או לפעול בדרך מינהלית לביטול הדרישה.

לדעת משרד מבקר המדינה, השימוש היומיומי בצנרת נפט בפרוזדור A, חיוניותה למשק הדלק, גילם המתקדם ומצבם הפיזי של הצינורות, מחייבים נקיטת צעדים מידיים להחלפתם בטרם תתרחש תקלה שתוצאותיה עלולות לגרום לזיהום סביבתי, לפגיעה באוכלוסייה ובמרחק החיים באזור המפרץ, להשבתה של בתי הזיקוק ולפגיעה במשק הדלק. נוסף על כך, לנוכח הפעולות לשדרוג תשתיות לאחסון נפט וריכוזן בקרקעות הצפון במטרה לצמצם את הסכנה הנובעת מהימצאות התשתיות האלה במרחב העירוני, על משרד האנרגיה ומשרד האוצר לשקול שימוש בפרוזדור F בטווח הארוך.

עד למציאת פתרון מוסכם אחר למיקום תשתיות דלק, על עיריית חיפה לפעול עם תש"ן בפרקי זמן סבירים לליבון המחלוקות ביניהן בעניין תחזוקתם השוטפת של המתקנים הקיימים. על תש"ן מוטלת החובה לפעול למזעור ההשפעה מהימצאות מתקניה במרחב עירוני. לדעת משרד מבקר המדינה, על עיריית חיפה לגבש קריטריונים ברורים ושקופים בעניין היקף השיקום הנופי שיידרש מחברות הפועלות בתחומה. פרק זמן של ארבע שנים לטיפול בבקשה להיתר אינו סביר, ועל העירייה מוטלת החובה לפעול לטיפול בבקשה במסגרת הזמן שקצב המחוקק.

תכנון מערך הולכת דלק כגיבוי לגז

עד שנת 2020 צפוי היקף הייצור של יצרני החשמל הפרטיים לעלות עד כדי 40% מסך ההספק המותקן במשק החשמל. ייצור החשמל בתחנות הכוח של היצרנים הפרטיים נעשה באמצעות גז טבעי. על פי הרישיון חויבו היצרנים הפרטיים להחזיק מלאי חירום של דלקי גיבוי שיספיק לייצור חשמל לפרק זמן קצר במקרה של כשל באספקת הגז הטבעי. בעת מחסור בגז טבעי ב-2012 הצליחה תש"ן לספק לתחנות הכוח של חברת החשמל את הכמויות הנדרשות של דלק, ובכך שמרה על יכולתן של תחנות הכוח לספק חשמל ברציפות.

בשנים 2015-2012 התריעה תש"ן בפני גורמים במשרד האנרגיה, במשרד האוצר, במשרד ראש הממשלה, במשרד הביטחון ובפני גורמים אחרים על הצורך הדחוף לא רק בחיבור חברות חשמל פרטיות לצנרת הדלק המרכזית, אלא גם בשדרוג הקיבולת בקווי הולכת הדלק המרכזיים ובהרחבתה. לדברי תש"ן למשרד מבקר המדינה, הקווים הקיימים אינם יכולים לתת מענה לצרכים אזרחיים ולצרכים ביטחוניים בעת ובעונה אחת, משום שבאזור הדרום הוקמו תחנות חשמל חדשות, שיהיה צורך להזרים אליהן דלקים שונים כגיבוי לגז טבעי בזמן תקלה או בשעת חירום.

בשנת 2015 אושרה בסיועו של משרד האנרגיה תמ"א 2/37, במסגרתה תוקם צנרת ארציית לקווי דלק מקבילים לקווי גז טבעי קיימים ללא צורך בהליך סטטוטורי נוסף. בדיונים בנושא הערכת הרציפות האנרגטית בהיעדר גז טבעי, שהתקיימו בהובלת המטה לביטחון לאומי, הוחלט שיש לפעול מיד לשדרוג הקווים ולחיבור יצרני חשמל פרטיים לצנרת דלק כגיבוי.

בדצמבר 2015 נחתם הסכם בין תש"ן לרח"ל, ובו רח"ל מתחייבת לממן באופן חלקי את תכנון הפרויקט האמור. לדברי תש"ן, חיבור יצרני חשמל פרטיים לקווי הדלק המרכזיים אינו כלכלי, והיא לא תוכל לגבות מהצרכנים דמי הולכה, כי השימוש בצנרת זו נעשה רק בעת חירום, ולכן המדינה צריכה למצוא פתרונות תקציביים אחרים למימוש הפרויקט הזה, בין במסגרת התעריף הכולל של הולכת דלק ואחסון, בין ממקורות אחרים. ממכתבו⁵⁹ של מנהל מינהל הדלק והגז במשרד האנרגיה עולה כי ועדת מחירים משותפת למשרד האנרגיה ולמשרד האוצר צפויה להכיר בהוצאות הקמת הקווים ותפעולם במסגרת "צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים", התשנ"ו-1996. עוד הוסיף מנהל מינהל הדלק והגז כי רשות החשמל נכונה לראות בתעריף זה הוצאה של מערך החשמל. עד מועד סיום הביקורת נושא זה טרם הוסדר.

משרד האנרגיה מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2016 כי הוא יזם והביא לאישורה של תמ"א 2/37 תכנית המאפשרת הנחת צנרת דלק ברצועות הצנרת של הגז הטבעי ללא צורך בהיתר בנייה⁶⁰. בכך ניתן מענה לגיבוי בדלק לכל תחנות הכוח לייצור חשמל המוזנות בגז.

רשות החשמל מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2016 כי טרם קבלת החלטה בעניין הכרת עלויות הפרויקט בתעריף החשמל יהיה צורך בהתייעצות מסודרת עם רשות החשמל והנושא טרם הובא לדיון במליאת הרשות. הבעת הנכונות של הצוות המקצועי ברשות בדיונים הפנימיים להכיר בעלויות האלה אין בה כדי לחייב את מליאת הרשות להכיר בהם, ואין בה כדי לכבול את שיקול דעת הרשות.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2016, כי מרגע פנייתו של מנהל הדלק אל אגף התקציבים, האגף נענה לסוגיה ונרתם לקידום התשתית המדוברת בכל הנוגע למימון הקווים ושינוי תעריפים בוועדת המחירים או בתעריפי החשמל. ככל שאלו ידרשו, בכוונת גורמי המקצוע להביא בהקדם בפני השרים המלצה לעניין זה".

59 מכתב של מנהל מינהל הדלק למנכ"ל תש"ן - "התאמת מערכת הזרמת הדלק לצורכי המשק, 2016".

60 בהתאם לתיקון לסעיף 261 (ד) לחוק התכנון והבנייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח תלותו של המשק באספקתו הסדירה של החשמל, ולנוכח הסיכונים העלולים למנוע את רציפות הזרמת הגז הטבעי, יש חשיבות עליונה לפריסה מיטבית ומהירה של קווי הדלק כדי לגבות את מערך הגז הטבעי. על משרד האנרגיה ורשות החשמל לבחון דרכים לקידום הפרויקט, ועל משרד האנרגיה ותש"ן לדאוג ליישום הפתרון שיוחלט עליו בלוח הזמנים המהיר ביותר האפשרי.

עמידות תשתיות דלק באסונות טבע

מדינת ישראל ממוקמת על שברים גאולוגיים פעילים הגורמים לרעידות אדמה חזקות במחזוריות ממוצעת של אחת לכתשעים שנים⁶¹. בשנת 1980 נכנס לתוקפו תקן ישראלי מס' 413 - "תכן עמידות מבנים ברעידות אדמה" (להלן - תקן 413). תקן 413, שעודכן במשך השנים, מחייב בנייה על פי קריטריונים מחמירים כדי להגביר את העמידות בפני רעידות אדמה. על פי תקן זה, מבנה אמור לספוג את זעזועי הקרקע עד לרמה שנקבעה בתקן⁶², ולאפשר לאנשים להימלט ממנו. ואולם נמצא שלפי התקן, אין הכרח שהמבנה ימשיך לתפקד לאחר רעידת האדמה, אף שבתקן נקבעו תנאים מחמירים לבניית מבנים מסוימים⁶³.

חלק ממתקני תש"ן נבנו בטרם כניסתו לתוקף של תקן 413, קרוב לאזורים רגישים להתרחשות רעידת אדמה חזקה, ויש חשש שהמתקנים האלה לא יהיו מסוגלים לשרוד רעידת אדמה חזקה.

ועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה (להלן - הוועדה להיערכות לרעידות אדמה), פועלת במשרד הביטחון והיא גוף מתכלל שבאחריותו להנחות את משרדי הממשלה ואת החברות הממשלתיות בנוגע לתרחישי הייחוס לרעידות אדמה והדרך להיערך לתרחישים האלה. מפגישות שקיימו עובדי משרד מבקר המדינה עם יו"ר הוועדה להיערכות לרעידות אדמה היוצא, עולה כי קשה לאמוד את התנהגות הקרקע בזמן רעידת אדמה עקב מחסור בנתונים מספקים וחוסר מומחים בתחום הזה. בתסקיר השפעה על הסביבה שנערך לתכנית לקרקעות הצפון מ-2004 נכלל פרק על רעידות אדמה, אולם מעיון בפרוטוקולים של דיוני הוועדה המחוזית נראה שהנושא לא זכה להתייחסות מעמיקה. חלק מהערים להחלטת הביניים לתכנית קרקעות הצפון עסקו אף הם בנושא זה. משרד מבקר המדינה בדק בוועדה להיערכות לרעידות אדמה אם קיימות הנחיות מיוחדות הנוגעות לתשתיות נפט והתקנים שעליהן לעמוד בהם כדי לעמוד ברעידת אדמה הצפויה על פי תרחישי הייחוס הרלוונטיים. לטענת הוועדה, משרד האנרגיה הוא האחראי למתן הנחיות

61 רעידת האדמה המשמעותית האחרונה בישראל התרחשה ב-1927. הנתונים נמסרו על יד הוועדה להיערכות לרעידות אדמה.

62 על פי סוג המבנה.

63 מבנים בעלי חשיבות ציבורית גבוהה האמורים לתפקד בעת רעידת אדמה ולאחריה: מבני תחנות כוח, בתי חולים, תחנות מכבי אש, תחנות משטרה, מרכזות טלפון, תחנות עזרה ראשונה (לרבות הכניסות והמעברים ולרבות מבני השירות ומיכלי המים המשרתים אותן).

כאלה. מבירור במשרד האנרגיה לא נמצאו הנחיות מיוחדות בדבר היערכות לרעידת אדמה של תשתיות נפט.

תש"ן מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2016 כי בשנת 2006 היא ביצעה בדיקת עמידות של מיכלי הנפט בחוות המיכלים במרחב חיפה ונתנה דעתה לסיכונים הסיסמיים ולחוזק מעטפת המיכלים. כמו כן, באזור המתקנים של תש"ן נעשו קידוחים לאיתור העתקים סיסמיים ובוצעה הערכה לסיכויי ההתנזלות של האתרים. על פי הבדיקה נמצא כי כל המיכלים בנפחים העולים על 14,000 מ"ק במתקני החברה במרחב חיפה לא ייפגעו מרעידת אדמה.

משרד האנרגיה מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2015 כי "תשתיות חברת תש"ן עומדות ברובן המכריע בכללי API (סוכנות הדלק האמריקאי) לעמידות ברעידת אדמה".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה להיערכות לרעידות אדמה ולמשרד האנרגיה כי עליהם לגבש עם המומחים בתחום הנחיות שיהיו בסיס לתכנון מתקני נפט חדשים בכלל ולתכנון מתקנים חדשים בקרקעות הצפון בפרט. כמו כן, על תש"ן ומשרד האנרגיה לבחון אם כל המתקנים הקיימים צפויים לעמוד ברעידות אדמה החזיות (על פי התרחיש) ולבחון את הצורך בחיזוקם.

סיכום

כדי להבטיח אספקה סדירה של דלק למשק יש להפעיל משק דלק יעיל, בטיחותי ומודרני, וכן לפתח את תשתיות האחסנה וההולכה של הדלק ולתחזק אותן כנדרש. אף שחלפו כשני עשורים מאז שהחליטה הממשלה להסדיר את מכלול הפעילויות של משק האנרגיה, עדיין לא השלים משרד האנרגיה את גיבוש תכנית האב למשק האנרגיה ואת חקיקתו של חוק משק הדלק. עקב כך נבצר ממשרד האנרגיה להכין תכניות פיתוח ולקבוע כללי אסדרה מתאימים ועדכניים שיאפשרו את מימושו כדי להבטיח כי אספקת הדלק למשק תהיה איכותית ואמינה, וכי מידת הזמינות של הדלק תהיה רבה.

ריבוי תכניות מתאר למשק האנרגיה הנמצאות בהכנה, והזמן הארוך החולף עד להשלמתן יוצרים קשיים בתכנון המשק, מעצימים את ההבדלים בין התכניות ואת הסתירות ביניהן ומובילים להוצאת כספים מיותרת. המחלוקות העמוקות בנושא תכנון תשתיות משק הדלק והעיכובים בהעברתן של תשתיות הדלק ממרכזי אוכלוסייה פוגעים באינטרס הציבורי של השמירה על איכות הסביבה, על בריאות הציבור ועל ביטחונו. היעדר אסדרה נורמטיבית עדכנית, עיכובים בהשלמתן של תכניות פיתוח במשק הדלק והקושי של המאסדרים לקבל החלטות מרחיקות לכת גורמים לדשדוש ולהתנהלות משברית של משק זה.

בהיעדר נתונים מספקים על רמות הזיהום ועל השפעתן על בריאות הציבור, על אף המחקרים המעידים על השפעות אלה, נפגעת היכולת לקבל החלטות בנוגע לתכנון משק הדלק. נוכח המחלוקות בדבר חלקו של משק האנרגיה לזיהום בכלל, ולזיהום במפרץ חיפה בפרט, על הממשלה לשקול אם ריכוז תשתיות רבות באזורים הקרובים לאוכלוסייה הוא הכרחי, ולבחון מהן רמות הסיכון הצפויות הנשקפות עקב כך לאוכלוסייה ולסביבה. עקב אי-מימוש התכנית להעברת המיכלים של תש"ן לקרקעות הצפון "מולכדה" החברה - תש"ן מעוניינת להקים מתקנים חדישים ברמה הבטיחותית הגבוהה ביותר, אך משיקולי בטיחות היא נאלצת להמשיך להשקיע כספים רבים במתקנים הקיימים. בהיעדר פתרון אחר יש להבטיח כשירות מיטבית של התשתיות הקיימות, ועל המאסדרים השונים לפעול בשיתוף תש"ן בתוך זמן סביר ליישום כל הצעדים הנדרשים בתחום איכות הסביבה, התכנון והבטיחות.

כדי להבטיח רציפות תפקודית של משק החשמל בנסיבות שבהן לא תתאפשר אספקת גז טבעי, וכדי להבטיח אספקה סדירה של דלק לצרכים ביטחוניים, על משרד האנרגיה, משרד האוצר ורשות החשמל לשקול דרכים לקידום הפרויקט לשדרוג קווי הולכת הדלק. תחנות פרטיות לייצור חשמל אינן ערוכות לזמן חירום משום שאינן מחוברות לתשתיות הולכת דלק ארציות. ולכן קיים חשש ממשי שבזמן חירום, אם ייווצר מחסור בגז שילווה בקשיים של חברת החשמל לספק חשמל בכמות הנחוצה, הן יושבתו, אף שמדובר בשירות חיוני ביותר למשק. על משרד האנרגיה ומשרד האוצר למצוא לכך פתרון ללא דיחוי.

