



כ"א אדר, תשע"ה
12 מרץ, 2015

לכבוד
ד"ר מיכאל בלינסקי
מרכז בכיר (בריאות, בטיחות וסביבה) - נפט
משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים

באמצעות מייל: michaelb@energy.gov.il

הנדון: הערות להנחיות לנטישת קידוחי נפט וגז טבעי בים וביבשה

בשם אדם טבע ודין, אגודה ישראלית להגנת הסביבה, הרינו לפרט עמדתנו והערותינו במכתב זה בנוגע ל"הנחיות לנטישת קידוחי נפט/גז טבעי יבשתיים וימיים, טיוטה להערות הציבור" (להלן: "ההנחיות") כדלקמן:

הערות עקרוניות:

חקיקה ראשית

1. אנו מברכים על תהליך העבודה אותו אתם מקדמים למען גיבוש הסדר ראוי בכל הנוגע לטיפול בחיפוש והפקת נפט וגז. מדובר בתהליך חשוב ביותר, בשל כך שכיום, מלבד חוק הנפט שהינו חוק ארכאי אשר כושל במתן מענה להיבטים סביבתיים, בטיחותיים ובריאותיים, אין הסדר חקיקתי ראוי או מדיניות מחייבת השומרת על הסביבה בענף.
2. עם זאת, בראייתנו, דרך המלך לשינוי מדיניות וקביעת החובות החלות הן על הרשויות והן על היזמים צריכה להיקבע בחקיקה ראשית, בין אם בחקיקה נפרדת וספציפית לנושא הנפט והגז או בשינוי החקיקה, בדגש על חוק הנפט באופן רחב ובו תיקונים והוספות בכל הנוגע לקידוחי נפט וגז.
3. עקרונות היסוד של הדמוקרטיה הישראלית, מחייבים שהנורמות העיקריות ואמות המידה העקרוניות להפעלתן יקבעו בחקיקה ראשית, בעוד שדרכי הגשמתן ויישומן של נורמות אלו, ההסדרים המשניים, עשויים להיקבע בדרך של חקיקת משנה.
4. ההנחיות אשר הוצגו לציבור אינן מהוות אפילו חקיקת משנה וככאלה אין להן כל מעמד מחייב. כלומר, הן מהוות מעין הוראות מנחות אך הן אינן מחייבות את הרגולטור בהפעלתן.
5. גם נטישת קידוחים, הן בים והן ביבשה, לא מוסדרת כראוי בחקיקה הישראלית ואין בהנחיות אלו להחליף תיקון חקיקתי המחייב נטישה ושיקום של אתרי קידוח לאחר סיום פעולות הקידוח למיניהם והטלת אחריות לנטישה, שיקום וניטורם.
6. כן, סקירה של החקיקה הקיימת בעולם מגלה כי נושא זה מוסדר במדינות רבות בחקיקה ראשית או לחילופין בחקיקה משנית. כך, בבריטניה מוסדר נושא נטישת קידוחי הגז והנפט הימיים בפרק ייעודי בחוק הגז משנת

עמוד 1 מתוך 7

אדם טבע ודין, ת.ד. 15 תל אביב מיקוד 61000

טלפון: 03-5669939 פקס: 03-5669940 דוא"ל: Noamv@adamteva.org.il www.adamteva.org.il

1998. ¹ במסגרת פרק זה מוסדרים כללי הגשת תכניות הנטישה, יישומן של תכניות אלו ואף צעדי אכיפה **וענישה פלילית**.² בדומה, גם **בנורבגיה** הנושא מוסדר בחקיקה ראשית אשר מעניקה לממשלה ארסנל תגובות במקרים של נטישה לא ראויה של מתקני גז ונפט, ימיים ויבשתיים.³ במדינות רבות נוספות בחר המחוקק להסדיר את המסגרת החוקית הכללית בחקיקה ראשית ולהשאיר למחוקק משנה לקבוע את הכללים המפורטים. כך, במדינת **קווינסלנד** באוסטרליה, חוקק חוק הגז והנפט (הפקה ובטיחות) בשנת 2004⁴ המקימה את חובת נטישת הקידוח ומטילה סנקציות למי שמפר את חובת הנטישה ובמקביל אליו הוסדר נושא נטישת הקידוחים בחקיקה משנית.⁵

הצורך במעורבותו המוגברת של המשרד להגנת הסביבה

7. אין מחלוקת באשר להשפעות הסביבתיות הנובעות מפרויקטים של חיפוש והפקה של נפט וגז טבעי בים וביבשה. משכך יש לדבר קשר הדוק לעבודתו של המשרד להגנת הסביבה. הניסיון העולמי המצטבר בקידוחי חיפוש והקמת תשתיות שאיבה והפקה לגז ולנפט מראה כי הם גורמים נזקים סביבתיים וכן מהווים מוקדי סיכון לסיכונים בטיחותיים ולפגיעה בבריאות הציבור.
8. בהנחיות הסביבתיות לחיפוש והפקת נפט וגז טבעי שפורסמו הוענק למשרד להגנת הסביבה מעמד של גורם מייעץ **בלבד** כאשר בהנחיות בעניין נטישת קידוחים **אין בכלל אזכור לתפקידו של המשרד להגנת הסביבה** וזאת למרות חשיבות מעורבותו בכל הקשור לאישור תכניות נטישה ולפיקוח סביבתי במהלך פעולות הנטישה וגם לאחר השלמת עבודות הנטישה.
9. בשל כל אלו, לעמדתנו יש חשיבות רבה **למעורבותו המוגברת של המשרד להגנת הסביבה בניסוח ובתהליך האישור של תכניות נטישה וכל תכנית הקשורה להחזרת המצב לקדמותו של אתרי קידוח בים וביבשה**.

הערות לגופם של מסמכי ההנחיות

הנחיות נטישת קידוחים בים

במסמך הנחיות סביבתיות לחיפוש והפקת נפט וגז טבעי בים - טיוטה להערות הציבור דצמבר 2013 שפורסם על ידי משרד תשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים מופיעה ההתייחסות לנטישת קידוחים בשני סעיפים שונים. הראשון, סעיף 6.2 **נטישה ושיקום של קידוח** (אמור להתפרסם כנספח ג') והשני סעיף 7.2 **נטישה ושיקום של שדה הפקה ומתקנים נלווים** (אמור להתפרסם כנספח ו'). נשאלת השאלה האם ההנחיות לנטישת קידוחי נפט/גז טבעי שהועברו להערות הציבור הן מענה לסעיף 6.2 או לסעיף 7.2 מההנחיות הסביבתיות? איך אמורות ההנחיות לנטישת קידוח להשתלב בביצוע נטישה של שדה הפקה?

¹ Petroleum Act 1998, [Part IV Abandonment of offshore installations](#)

²ראו סעיף 40 לחוק הגז.

³[Act 29 November 1996 No. 72 relating to petroleum activities, Chapter 5](#)

⁴[Petroleum and Gas \(Production and Safety\) Act 2004](#)

⁵[Petroleum and Gas \(Production and Safety\) Regulations 2004](#)

חובת נטישת הקידוח

10. על פי סעיף 3(5) להנחיות, "בעל הרישיון, או בעל החזקה, יודיע לממונה על רצונו לנטוש קידוח לפחות 3 חודשים לפני המועד שבו הוא מבקש לבצע את הפעולה..." לעמדתנו לא ניתן לראות בהוראה זו הוראה מספקת וזאת בשל כך שהיא אינה מקימה **חובת נטישה** של קידוחים בים.
11. ראוי יהיה לאמץ גישה דומה לזאת שאומצה בהנחיות לנטישת קידוחים יבשתיים שבו מפורטים מצבים שבהם בעל זכות יהיה **חייב** לנטוש קידוח, על פי סעיף 2 להנחיות נטישה לקידוחים יבשתיים:
- בעל זכות יהיה חייב לנטוש קידוח, בנטישה זמנית או קבועה לפי העניין, באופן מידי ובהתאם לתכנית נטישה שאושרה בכתב ומראש על ידי הממונה במסגרת אישור הקידוח, או שנקבעה על ידי הממונה, באחד המקרים הבאים:
- 1) הסתיימו פעולות הקידוח בקידוח נפט שלא התגלתה בו תגלית כהגדרתה בחוק הנפט, התשי"ב-1952. במקרה כזה חובת הנטישה, הקבועה או הזמנית, תחול על בעל הזכות מיד עם סיום פעולות הקידוח;
 - 2) הסתיימה ההפקה המסחרית בקידוח נפט בו הופק נפט באופן מסחרי, ולהנחת דעתו של הממונה אין ביכולתו של בעל הזכות להפיק נפט בהפקה מסחרית מהקידוח. במקרה כזה חובת הנטישה, תחול על בעל הזכות מיד [עם] סיום ההפקה המסחרית בקידוח, אלא אם הממונה אישר לבעל הזכות שימוש או פעולות אחרות בקידוח;
 - 3) בעל הזכות הפסיק את פעולת הקידוח מכל סיבה שהיא, אם ביוזמתו ואם לפי הוראה של הממונה, והעביר את אסדת הקידוח ממקום הקידוח. במקרה כזה חובת הנטישה, קבועה או זמנית, תחול על בעל הזכות מיד עם סיום פעולות הקידוח.
12. עם זאת, **יש צורך להגדיר בצורה ברורה מתי על בעל הזכות לנטוש את הקידוח**, ובפרט מה הם "סיום פעולות הקידוח" המפורטות בסעיף לעיל.
13. יש צורך להבהיר מראש אם נדרשת נטישה זמנית או קבועה. אין להשאיר את סוגיית "סוג הנטישה" בשיקול דעתו של המפעיל, אלא לקבוע כללים ברורים בשאלה מתי יש צורך בנטישה קבועה או נטישה זמנית.
14. בנוסף למצבים שפורטו לעיל, מוצע לאמץ את ההוראות בתקנות האמריקאיות ולהתיר אפשרות להורות על נטישה קבועה במקרה שיש סכנה כלשהי או מפגע סביבתי וזה בהתאם להחלטת המשרד להגנת הסביבה או הממונה.⁶

נטישה זמנית

15. יש צורך להגדיר בצורה ברורה מה תקופת הזמן המרבית שניתן להשאיר נטישה במצב של "נטישה זמנית".

⁶ 30 CFR 250.1711



16. יתירה מכך, על המפעיל לכלול בבקשת האישור לנטישה זמנית מידע באשר לתקופת הזמן בה הקידוח יהיה נטוש בנטישה זמנית ומתי תתבצע הנטישה הקבועה או מתי יחודשו פעולות הקידוח. עוד יש לפרט את פעולות הניטור על הקידוח שיתקיימו במהלך הנטישה הזמנית ועד לשינוי סטטוס הקידוח.

17. נוסחו של סעיף 12(ב) אינו ברור. הסעיף קובע שעל המפעיל "לפעול בהתאם להוראות המופיעות בסעיף 8 לעיל, למעט ס"ק 8.א..." מנוסח זה עולה שבנטישה זמנית אין חובה **כלל** לבצע את ההוראות של סעיף 8.א. אשר קובעות את פעילות הנטישה הנדרשות לכל מצב קידוח. עם זאת, ובהתאם להוראות התקנות האמריקאיות, נראה שמדובר בטעות סופר ושהכוונה הייתה שבנטישה זמנית אין צורך לפעול בהתאם להוראות של סעיף 8.א. אם אכן הכוונה היא שאין לפעול **כלל** בהתאם להוראות סעיף 8.א. נבקש לקבל הבהרה באשר לאיזה צעדים יש לנקוט בעת ביצוע נטישה זמנית.

נטישה קבועה:

18. בהנחיות אין הוראה ברורה בשאלת המועד האחרון לביצוע הנטישה הקבועה. יש לקבוע הוראות שיקבעו מתי **חייב** המפעיל לנטוש את הקידוח בנטישה קבועה ואף להסיר אסדות, מתקנים ומבנים. **יש להבטיח שיהיה מדובר בזמן סביר על מנת להשלים את עבודת נטישת הקידוחים.**

19. יש לציין שעל פי התקנות האמריקאיות עליהן מבוססות ההנחיות יש חובה לנטוש את כל הקידוח בתוך שנה מסיום החכירה.⁷

תכנית נטישה

20. ההנחיות קובעות שיש להודיע לממונה על הרצון לנטוש קידוח **3 חודשים לפני המועד שבו מבקשים לבצע את הפעולה** (סעיף 5) וזה בשונה מההנחיות לנטישת קידוחים יבשתיים שבו מצוין במפורש בסעיף 2 **שבעל הזכות יהיה חייב לנטוש קידוח** בהתאם לתכנית נטישה **שאושרה בכתב ומראש על ידי הממונה במסגרת אישור הקידוח**.⁸ מכאן עולה השאלה למה אין צורך להגיש את תכנית הנטישה בקידוחים ימיים גם בעת קבלת אישור הקידוח?

21. בחקיקה האמריקאית עליהן מבוססות ההנחיות יש סעיף סביבתי הדורש פירוט באשר לתכנית להגן על המגוון הביולוגי ופירוט של ההשפעות הסביבתיות של נטישת הקידוחים. **לא ברור למה סעיף זה הושמט מההנחיות הישראליות. לעמדתנו, ראוי יהיה לאמצו.** הסעיף קובע:

Your plans to protect archaeological and sensitive biological features, including anchor damage during plugging operations, a brief assessment of the environmental impacts of the plugging operations, and the procedures and mitigation measures you will take to minimize such impacts.⁹

⁷ 30 CFR 250.1710 - You must permanently plug all wells on a lease within 1 year after the lease terminates.

⁸ כך גם על פי החקיקה הנורווגית, ראו סעיף 4-2 לחוק בענייני נפט, לעיל ה"ש 3.

⁹ 30 CFR 250.1712(14)

לעמדתנו, וכפי שעולה מהתקנות האמריקאיות, על כל תכנית נטישה לכלול גם בחינה של ההשפעות הסביבתיות האפשריות בעת הנטישה והמאמצים בהם ינקוט המפעיל כדי למזער את אותם נזקים. לכן, מוצע לאמץ את הסעיף המצוטט לעיל גם בהנחיות הישראליות.

22. יש להבטיח, **לכל המאוחר**, בעת הגשת תכנית הנטישה, שלמפעיל יש אמצעים כלכליים מספקים כדי לשלם על נטישת הקידוח ושיקום המצב לקדמותו¹⁰. בנוסף יש צורך לקבוע באחריות מי ולמשך כמה זמן יבוצע ניטור על אטימת הקידוח שננטש על מנת לוודא שאין דליפות ועל מי תוטל אחריות במקרה של תאונות.¹¹

הצורך בהוראות מפורשות באשר להחזרת השטח לקדמותו

23. בסעיף ההגדרות 3(4) נקבע ש"**מטרת נטישת הקידוחים היא עזיבת הקידוח והחזרת השטח לקדמותו**, תוך מניעת נזקים, ובהם, בין השאר, נזקים לסביבה. עם זאת, ובשונה ממסמך ההנחיות לנטישת קידוחים יבשתיים, אין בהמשך המסמך הוראות באשר לעצם שיקום אזור הקידוח ולאופן החזרת השטח לקדמותו.

24. החובה להחזיר את השטח לקדמותו נובעת גם מאמנות בינלאומיות כגון אמנת המדף היבשתי¹² ואמנת הים.¹³ סעיף 5(5) לאמנת המדף היבשתי קובע שיש להסיר במלואו כל מתקן שננטש או שכבר לא בשימוש:

Any installations which are abandoned or disused must be entirely removed.

25. יתירה מכך, סעיף 1 לנספח של ההנחיות של ארגון הימאות הבינלאומי¹⁴ קובע חובת הסרה של מתקנים¹⁵:

GENERAL REMOVAL REQUIREMENT

Abandoned or disused offshore installations or structures on any continental or in any exclusive economic zone are required to be removed, except where non-removal or partial removal is consistent with the following guidelines and standards.

על פי הנחיות ה-IMO, מבין השיקולים שיש לקחת בחשבון כאשר המדינה החופית בוחנת אם ניתן להשאיר מתקן או מבנה ספציפי או חלקו בקרקעית הים: ההשפעה על בטיחות בניווט או כל שימוש אחר של הים, שיעור התבלות והשפעתו על הסביבה הימית היום ובעתיד, הסיכוי שתהיה תזוזה של החומרים וכו'.¹⁶

¹⁰ ראו לדוגמה את סעיף 38 לחוק הגז הבריטי, לעיל ה"ש 1, הדן בהבטחת אמצעים כלכליים לנטישת קידוחים ומקים סנקציות פליליות בעניין.

¹¹ ראו כדוגמה את סעיף 294 לחוק הגז והנפט (הפקה ובטיחות) של קווינסלנד, לעיל ה"ש 4.

¹² [Convention on the Continental Shelf, 1958](#) בין היתר, מדינת ישראל חתמה על האמנה בשנת 1958 ואשררה אותן בשנת 1961.

¹³ [United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982 \(UNCLOS\)](#) על אף שמדינת ישראל איננה חתומה, וממילא לא אשררה, אמנה זו, היא מקבלת על עצמה את הוראותיה המנהגיות של האמנה. סעיף 60(3) לאמנת הים קובע:

Any installations or structures which are abandoned or disused shall be removed to ensure safety of navigation, taking into account any generally accepted international standards established in this regard by the competent international organisation. Such removal shall also have due regard to fishing, the protection of the marine environment and the rights and duties of other States. Appropriate publicity shall be given to the depth, position and dimensions of any installations or structures not entirely removed".

International Maritime Organization (IMO) ישראל חברה בארגון משנת 1952.

¹⁵ [Guidelines and Standards for the Removal of Offshore Installations and Structures on the Continental Shelf and in the Exclusive Economic Zone, October 1989.](#)

¹⁶ סעיף 2.1 להנחיות



26. לעמדתנו, יש צורך לכלול בהנחיות הגדרות ברורות של מה הוא "החזרת המצב לקדמותו" והוראות של איך להשיג את אותה מטרה. את השיקום והחזרת המצב לקדמותו יש לקבוע בתכנית שאושרה מראש על ידי המשרד להגנת הסביבה. כאמור, אף יש להעניק למשרד להגנת הסביבה סמכויות פיקוח כדי להבטיח שהחזרת המצב לקדמותו נעשית בצורה ראויה ובהתאם לתכנית שאושרה מראש.

פיקוח סביבתי

27. בשל ההשפעות והסכנות הסביבתיות המובהקות הכרוכות בקידוחים ימיים יש חשיבות רבה למעורבותו המוגברת של המשרד להגנת הסביבה בקביעת ו/או אישור של תכנית נטישה וכל תכנית הקשורה להחזרת המצב לקדמותו.

28. יתירה מכך, לעמדתנו יש צורך להציב נהלים ברורים בכל הקשור לפיקוח סביבתי במהלך פעולות הנטישה וגם לאחר השלמת עבודות הנטישה. עוד, יש לקבוע בצורה ברורה על מי נופלת האחריות לנטר את הקידוחים שננטשו ושל מי האחריות לטפל בדליפות או אירועים חריגים ככל שיהיו כאלו.

הנחיות נטישת קידוחים ביבשה

במסמך הנחיות סביבתיות לחיפוש והפקת נפט וגז טבעי בים – יולי 2013 שפורסם על ידי משרד תשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים מופיעה ההתייחסות לנטישת קידוחים בסעיף 6.2 נטישה ושיקום של קידוח ובו "ההנחיות לנטישה ושיקום של קידוחי חיפוש – נספח ב' (בהכנה)". עם זאת, מהנחיות נטישת קידוחים יבשתיים עולה מסעיף 2 בהנחיות שמדובר בנטישה של קידוחי חיפוש וקידוחי הפקה לאחר סיום ההפקה המסחרית. בשל החשיבות של נטישת קידוחים הן לאחר חיפוש והן לאחר סיום ההפקה המסחרית (ובכל מצב אחר שבו נדרש נטישה ושיקום) יש להבהיר בהנחיות הסביבתיות שההנחיות לנטישת קידוחים יבשתיים חלים בכל המצבים הללו ולא רק לאחר קידוחי חיפוש.

נטישת הקידוח

29. יש צורך להגדיר בצורה ברורה מתי על בעל הזכות לנטוש את הקידוח, ובפרט מה הם "סיום פעולות הקידוח" המפורטות בסעיף לעיל.

30. יש צורך להבהיר מראש אם נדרשת נטישה זמנית או קבועה. אין להשאיר את סוגיית סוג הנטישה בשיקול דעתו של המפעיל, אלא לקבוע כללים ברורים של מתי יש צורך בנטישה קבועה או נטישה זמנית.

תכנית נטישה

31. בחקיקה האמריקאית עליהן מבוססות ההנחיות יש סעיף סביבתי הדורש פירוט באשר לתכנית להגן על המגוון הביולוגי וההשפעות הסביבתיות של נטישת הקידוחים. סעיף זה הושמט בהנחיות הישראליות. לעמדתנו, ראוי יהיה לאמצו. הסעיף קובע:

Your plans to protect archaeological and sensitive biological features, including anchor damage during plugging operations, a brief assessment of

עמוד 6 מתוך 7

אדם טבע ודין, ת.ד. 15 תל אביב מיקוד 61000

טלפון: 03-5669939 פקס: 03-5669940 דוא"ל: Noamv@adamteva.org.il www.adamteva.org.il

the environmental impacts of the plugging operations, and the procedures and mitigation measures you will take to minimize such impacts.¹⁷

לעמדתנו, וכפי שעולה מהתקנות האמריקאיות, על כל תכנית נטישה לכלול גם בחינה של ההשפעות הסביבתיות האפשריות בעת הנטישה והמאמצים בהם ינקוט המפעיל כדי למזער את אותם נזקים. לכן, מוצע לאמץ את הסעיף המצוטט לעיל גם בהנחיות הישראליות.

32. יש להבטיח, **לכל המאוחר**, בעת הגשת תכנית הנטישה, שלמפעיל יש אמצעים כלכליים מספקים כדי לשלם על נטישת הקידוח ולהבטיח את שיקום המצב לקדמותו. בנוסף יש צורך לקבוע באחריות מי ולמשך כמה זמן יבוצע ניטור על אטימת הקידוח שננטש כדי לוודא שאין דליפות ולקבוע על מי האחריות במקרה של תאונות.

פיקוח סביבתי

33. בשל ההשפעות והסכנות הסביבתיות המובהקות הכרוכות בקידוחים יבשתיים יש חשיבות רבה למעורבות המוגברת של המשרד להגנת הסביבה בקביעת ו/או אישור של תכנית נטישה וכל תכנית הקשורה להחזרת המצב לקדמותו. עוד מוצע לשקול את שיקום המצב וייעודיו בשלב מוקדם וזה כדי להבטיח היערכות מתאימה לכך.

34. יתירה מכך לעמדתנו יש צורך להציב נהלים ברורים בכל הקשור לפיקוח סביבתי במהלך פעולות הנטישה וגם לאחר השלמת עבודות הנטישה. עוד יש לקבע בצורה ברורה על מי נופלת האחריות לנטר את הקידוחים שננטשו ושל מי האחריות לטפל בדליפות או אירועים חריגים ככל שיהיו כאלו.

סיכום

35. לאור כל האמור לעיל, אנו מבקשים את התייחסותך לעמדתנו ושינוי טיוטת ההנחיות בהתאם. אנו שומרים לעצמנו את הזכות להעיר הערות בהמשך ובפרט עם גיבוש טיוטה סופית לאחר קבלת הערות הציבור.



ד"ר בעז מייזל
 ביולוג ימי



בברכה,

עו"ד לי-היא גולדנברג
 ראש תחום כלכלה, סביבה ומשאבי טבע

העתק:

אילן ניסים, ראש אגף סביבה, משרד האנרגיה והמים – בדוא"ל ilann@energy.gov.il
 עו"ד דלית דרור, היועצת המשפטית, המשרד להגנת הסביבה dalitd@sviva.gov.il
 רן עמיר, ראש אגף ים וחופים, המשרד להגנת הסביבה rani@sviva.gov.il
 ד"ר רות יהל, אקולוגית ימית, רשות הטבע והגנים ruthy@npn.gov.il
 שרה אלחנני, מנהלת יחידת איכות המים, רשות המים בדוא"ל sarael10@water.gov.il

¹⁷ 30 CFR 250.1712(14)