



י"ח תמוז, תשע"ח
1 יולי, 2018

לכבוד

מר יואל נווה, יו"ר הצוות

וחברי הצוות לעניין פעולות הממשלה הנדרשות לקראת תום תקופת זיכיון ים המלח

באמצעות דוא"ל: Qusai@mof.gov.il

שלום רב,

הנדון: התייחסות אדם טבע ודין לדו"ח הביניים – הצוות לעניין פעולות הממשלה הנדרשות לקראת תום תקופת

זיכיון ים המלח

בשם "אדם, טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה", אשר פועלת בכלים משפטיים, מדעיים ותכנוניים למען שמירה על איכות הסביבה בישראל, הרינו לפנות אליך בעניין שבנדון כדלהלן:

1. בראש ובראשונה, ברצוננו לברך בשנית על הקמתו של הצוות לעניין פעולות הממשלה הנדרשות לקראת תום תקופת זיכיון ים המלח (להלן: "הצוות") ועל הבחירה להסדיר נושא חשוב זה מבעוד מועד, כך שיוותר זמן מספק על מנת לאפשר דיון ציבורי רחב בנושא עוד טרם קבלת החלטות בלתי הפיכות.

2. דו"ח הביניים לשימוע ציבורי מחודש מאי 2018 (להלן: "דו"ח הביניים"), משקף עבודה שנעשתה במסירות על ידי חברי הצוות. אולם לעמדתנו, תוצאות המלצות הועדה אין בהן כדי לענות על המשימה רבת המשקל שהוטלה על הועדה במסגרת כתב המינוי ואשר לה יחל הציבור בציפייה רבה; קרי לגבש המלצות באשר לפעולות המדינה הנדרשות לקראת תום תקופת הזיכיון מתוך ראייה לאומית כוללת ורחבה, במסגרתה נדרשת בחינה מעמיקה של כלל ההיבטים הרלוונטיים ביחס למצבו העגום של אוצר טבע נדיר זה ואילו פעולות נדרשות על מנת להביא לשינוי חיובי של המצב הקיים כבר היום וגם לאחר תום הזיכיון.

3. הסתכלות צרה זו משתקפת במטרת העל שהציב לעצמו הצוות: "השאת הערך הכלכלי של ים המלח תוך שילוב ערכים סביבתיים וחברתיים". אנו סבורים כי נקודת המוצא של הועדה, אשר נקטה בעמדה פרשנית מצומצמת ושמרנית של המנדט אשר הוענק לה, עלולה להוביל להחמצת שעת הכושר הנדירה כדי להבטיח את עתידו של ים המלח.

4. ים המלח הוא אוצר טבע חשוב וייחודי למדינת ישראל, אשר חשיבותו אינה מוטלת בספק. עם זאת, קיים פער אדיר בין ההכרה הלאומית הרחבה בחשיבות שימורו של ים המלח לבין מידת ההגנה שמספקת לו מדינת ישראל בפועל. לעמדתנו, היה על הצוות לגבש מדיניות ארוכת טווח לשני אגני הים כאשר האינטרס הציבורי הרחב, ולא האינטרס הכלכלי בלבד, עומד בראש מעייניו.¹

¹ נזכיר בעניין זה את סעיף 6 להחלטת ממשלה מספר 3742 מיום 15.04.18 "סיוע ליישובים ולרשויות באזור ים המלח להתמודדות עם נזקי הבולענים ותיקון החלטת ממשלה" שם הוחלט "להקים צוות לגיבוש מדיניות ארוכת טווח לאזור האגן הצפוני של ים המלח אשר ידון בסוגיות רחב לגבי עתידו של המרחב ובין היתר בפיתוח ושימור המרחב, לרבות בשאלת גובה המפלס והפיתוח העתידי באזור ים המלח. הצוות יעבוד בתיאום עם גורמי הממשלה אשר מגבשים מדיניות בתחומים משיקים שיש להם השפעה על הליכי התכנון, הרישוי והפיתוח באזור ים המלח. הצוות יגיש מסקנותיו לממשלה עד ליום 31.12.2020. יובהר כי אין בפעילות הצוות או בהשתתפות בו כדי להטיל משימות ביצועיות נוספות על משרדי הממשלה או לגרוע מהאחריות הביצועית של כל משרד על התחומים שבטיפולו."

אדם טבע ודין

רחוב יהודה הלוי 48, תל אביב | ת.ד. 15 | מיקוד 6100001

טלפון 03.566.9939 פקס 03.566.9940

contact@adamteva.org.il

www.adamteva.org.il

5. לצד ההיבטים אשר מובאים בנייר עמדה זה, ובהמשך לפנייתנו לצוות מיום 3.06.18, נבקש כי הצוות יאפשר לנציגים מטעם אדם טבע ודין להופיע בפניו על מנת להציג את הטענות באופן מלא וזאת למען הבטחת האינטרס הציבורי בדבר הניהול הראוי של ים המלח.
6. נבקש להדגיש כי רק לאחרונה הועלו חומרים שהוצגו בפני הוועדה לאתר וכלל לא ברור אם מדובר בכל החומרים. **בפרט לא מוצגת שם עמדת בעלת הזיכיון הנוכחית, מי"ה, למרות שהצוות הבהיר כי נפגשו עם נציגיה במהלך עבודתם.** יתרה מכך, עד לרגע זה לא הועלו פרוטוקולים או סיכומי ישיבות הצוות למרות הבטחת הצוות. לעמדתנו, התנהלות זאת מהווה פגיעה חמורה בעקרונות השקיפות ושיתוף הציבור ובשל כך אנו שומרים את הזכות לטעון טענות נוספות שלא מועלות בנייר עמדה זו בהמשך.

הערות לגופו של דו"ח הביניים לשימוע ציבורי מחודש מאי 2018

בחירת חלופות להמשך הכרייה בים המלח

1. אזור ים המלח מצוי במצב של התדרדרות אקולוגית מתמשכת המתבטאת בירידת מפלס הים, בשינוי פני הנוף, בפגיעה בתיירות, בנזקים ישירים לתשתיות ובנזקי בולענים כאשר חלק **בלתי מבוטל²** ממצבו העגום של ים המלח ומירידת מפלס הים נובע מהפעילות התעשייתית של חברת מפעלי ים המלח בע"מ (להלן: "מי"ה"), השואבת מים מן האגן הצפוני, ומתהליך אידוי המים, אשר להם השפעה סביבתית קשה.³
2. לעמדתנו, עליו הרחבנו ב"עמדת אדם טבע ודין - פעולות הממשלה הנדרשות לקראת תום תקופת זיכיון ים המלח" מיום 10.03.16, חשיבותו של ים המלח ומצבו החמור מובילים למסקנה אחת - **עלינו לעשות ככל הניתן על מנת לעצור את ירידת מפלס האגן הצפוני ולפעול לשיקומו של הים.** משכך, ובהזדמנות זו, ברור כי לעמדתנו כצעד ראשון על המדינה לקבל החלטה שלא לחדש את הזיכיון הנוכחי ועם סיומו בשנת 2030 יש להפסיק מידית את שאיבת מימי האגן הצפוני.
3. למרות עמדה זו, ומצבו העגום של ים המלח, בשל התועלת הכלכלית של פעילות הכרייה למשק הישראלי, **ממליץ הצוות על המשך הפקת המשאבים מים המלח.** יחד עם זאת, לא הוצג בדו"ח הביניים אותה תועלת כלכלית למשק הישראלי **בפועל.**
4. מצד אחד הצוות מדגיש את הרווח התפעולי העצום של מפעלי כ"ל וזה "כאינדיקציה כללית לתועלות הכלכליות הנובעות מפעילות הפקת המשאבים"⁴, אך אינם מצביעים על התועלות לציבור מן הפקת המינרלים וזה אל מול

² כפי שעולה בחוות דעתו של אבי ליכט, דאז המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי) מיום 4.9.2011, "ביצוע פרויקט הגנות ים המלח ומימונו - חוות דעת משפטית", ואשר הסתכמה על הנתונים המוסכמים של מסמך המדיניות "אגן ים המלח: הערכת מצב ומשמעויות לעתיד בתנאים של המשך ירידת מפלס הים", המשרד לאיכות הסביבה, מכון ירושלים לחקר ישראל והמכון הגיאולוגי, 2006 פעילות מי"ה תורמת לכ - 20% מירידת המפלס

³ ראו לדוגמא את דוח מבקר המדינה 59 בשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007 בעמ' 1125 - "הסיבות לירידת מפלס ים המלח הן הטיית מקורות הירדן על ידי מדינת ישראל ועל ידי שכנותיה, הטיית ואדיות שהתנקזו בעבר לים המלח ושימוש במימיו לצורכי תעשיית הכימיקלים."

⁴ ראו לדוגמא את ה"ש 3 לדו"ח הביניים.



העלויות החיצוניות של פעולות הכרייה. נדמה שנתון זה לא הובא בפני הצוות בעת תהליך גיבוש המלצותיו והוא בוודאי שלא הוצג בפני הציבור הרחב.

5. מכאן עולה השאלה האם נעשתה בחינה כלכלית של התועלות הכלכליות של המשך הכרייה בים המלח המתייחסת גם לתועלת של המפעלים לציבור, לפני קבלת ההחלטה להמשיך את אותה כרייה? האם **בכלל נבחנו חלופות מעבר להמשך המצב הקיים, קרי המשך הכרייה?** מלשון הדו"ח עולה שכלל לא נבחנו חלופות ובוודאי שלא **חלופת האפס – סיום הכרייה בים המלח.** לעמדתנו, החלופות היו צריכות להוות הבסיס לכל עבודת הצוות ובחינתן מהווה נושא בעל חשיבות ציבורית רבה **הראויה לדיון ציבורי פרטני.**

6. ככל שעבודה כזאת נעשתה, **יש לפרסמה בהקדם לעיון הציבור ולהתייחסותו.** ככל שלא, יש צורך לבחון כבר היום את החלופות הקיימות והמשמעויות שלהן, תוך בחינת המשך פעילות הכרייה בהיקפים של היום במגמת "עסקים כרגיל", בהיקפים מצומצמים וכן חלופת הסגירה.

גיבוש תנאים חדשים לפעילות ההפקה העתידית

7. ככל שנבחרה חלופת המשך הכרייה, אנו מברכים על המלצת הצוות לגבש תנאים חדשים לפעילות ההפקה העתידית של משאבים מים המלח, ובפרט ההמלצות לצמצום שטח בו יפעל בעל רישיון ההפקה העתידית לשטחים הנדרשים בפועל לפעילות המפעלים, להגביל את סך כמות מי הים הנשאבת מהאגן הצפוני, לתמרץ שימוש יעיל במים הנשאבים וההמלצה להטיל אחריות לטיפול בנזקים הסביבתיים שיגרמו מפעילות הפקת המשאבים על בעל רישיון ההפקה העתידית.

8. **יש להבטיח שכל הסדר אשר יותיר כרייה בים המלח יכלול מנגנונים אשר יבטיחו את ההגנה על ים המלח ואת שיקומו.** עם זאת, שאלת ה"גוף" או ה"צורה" של האסדרה החדשה בתחום אינה עומדת בראש מעיינינו - אלא שאלת התוכן ויכולתו האפקטיבית להביא לעצירת ירידת מפלס האגן הצפוני ולשיקום הים והאזור.

9. לעמדתנו, **יש לפעול להחיל את התנאים הללו בהקדם האפשרי וככל שניתן כבר היום.**⁵ בשל כך, אדם טבע ודין מברכת על המלצת הצוות לפעול להקדמת תום תקופת הזיכיון וכך להקדים את יישום תנאי ההפקה המשופרים.

10. להלן נתייחס באופן פרטני לנקודות שהועלו בדו"ח:

א. **הקצאת הזכויות להפקת המשאבים כמקשה אחת:** ההמלצה להעניק רישיון אחד להפקת כלל המשאבים מים המלח, אינה ברורה ואף מעלה חשש לפגיעה בעקרונות שנקבעו על ידי הוועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד השימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים (להלן: "**ועדת ששינסקי 2**") שעוגנו בחוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, תשע"א-2011 (להלן: "**חוק ששינסקי**"). ועדת ששינסקי 2 ראתה לנכון להבחין ולהפריד בין כל משאב בעת חישוב מס רווחי היתר, וכך החוק הטיל את מס רווחי היתר על בעל הזכות לניצול משאב טבע. ההצעה להקצות את הזכויות להפקת משאבים כמקשה אחת פותח פתח ל"**מניפולציה שתקטין את המס שיגיע לציבור באמצעות**

⁵ לדוגמא, לעמדת אדם טבע ודין והן לעמדת רשות המים ניתן עוד היום להחיל את חוק המים על פעילות הפקת המים של מי"ה במימי ים המלח.

כך שבפועל היא תאפשר קיזוז בין מגזרי. גם לעמדת החשבת הכללית דאז, מיכל עבאדי-בויאנג'ו, הכרה בסינרגיות כאלו מהווה דבר שאינו סביר לחלוטין.⁶ יתרה מכך, בסעיף מצוין כי ישנה רשימת מוגדרת של משאבים שיוחרגו ואשר יתוארו בהמשך דו"ח הביניים, אך רשימה כזאת לא נמצאת.

ב. שטח הפעילות: אנו מברכים ומחזקים את המלצת הצוות כי בהענקת זכויות ההפקה החדשות יש לבחון את שטח הפעילות ולצמצמו כך שיכללו בו רק שטחים שאכן נדרשים לשם פעילות המפעלים, תוך קביעת מגבלות על שימושי קרקע ובפרט הוצאת שטחים בעלי ערך סביבתי ייחודי כגון הר סדום.

בשל הערך הסביבתי הייחודי של המקום יש צורך להחריג את הר סדום משטח הזיכיון, ולא לכלול בזיכיון עתידי את הזכויות להפקת מינרלים מהר סדום ואף לבחון להכריז על שטח כשמורת טבע בהתאם חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח-1998.

לעמדתנו יש לצמצם את שטח הזיכיון ככל שניתן ולכן, בין היתר, מוצע לאמץ את עמדת הצוות כי שטחים המשמים (או שעשויים לשמש בעתיד) לצורך כריית חומרי וואדי או קידוחי מי תהום, שברור שאינם בפני עצמם בגדר שטחים אשר נדרשים לשם פעילות הפקת המשאבים.

ג. מגבלה על סך כמות המים הנשאבים (נטו) מהאגן הצפוני: יש לקבוע בכל רישיון עתידי הגבלות על כמות המים הנשאבת על ידי מי"ה מדי שנה, יש לבחון את צמצום השאיבה על ידי מי"ה, אף אם יידרש לצורך כך צמצום היקפי הייצור. צמצום זה יעשה על מנת להביא לאיזון ראוי יותר בין אינטרסים כלכליים, סביבתיים וחברתיים בכל הקשור לניהול אגן ים המלח, כאשר כיום האיזון מוטה כלפי אינטרסים כלכליים תוך כדי פגיעה חמורה באזור. לעמדתנו, יש לפעול עוד היום לצמצום כמות המים שנשאבת מכוח הזכות שהוענקה למי"ה בחוק זיכיון ים המלח, תשכ"א-1961 (להלן: "חוק הזיכיון") וזה על ידי החלת חוק המים, תשי"ט-1959 (להלן: "חוק המים") על פעילות הפקת המים של מי"ה במימי ים המלח. כבר כיום ניתן לצמצם את כמות השאיבה לכמות המינימאלית הנדרשת לקיום המפעל בהיקפו כיום ואין לאמץ את ההמלצה של הצוות כי תקרת הצמצום העתידי תתבסס על ממוצע השאיבה בשנים האחרונות. יש צורך בעבודה מקצועית לשם קביעת אותה תקרת שאיבה, ויש להבטיח את מעורבותן של רשות המים והמשרד להגנת הסביבה בעת קביעת נתון זה.

ד. כאמור, לעמדתנו כבר כיום ניתן להחיל את חוק המים על פעילות ההפקה שעושה מי"ה בים המלח ובמימיו ואין ספק כי לאחר תום תקופת זיכיון ים המלח יש להחיל את החוק במלואו. לעמדתנו, מצבו החמור של ים המלח הינו תוצר, בין היתר, של אי החלתן של החובות הקבועות בחוק המים, אשר תכליתו שמירה על מקורות המים ומניעת דלדולם, על פעולותיה של מי"ה. כפי שבוודאי ידוע, חוק המים קובע כי אין להפיק מים ממקור מים ללא רישיון הפקה ורק על פי תנאיו. בכל רישיון הפקה עתידי, ובכלל, יש לקבוע תנאים ספציפיים אשר בין היתר יבטיחו את מניעת דלדולו של ים המלח.⁷ יתרה מכך, בשל מצבו העגום של ים המלח ותרומתו של מי"ה לירידת המפלס (כאמור על פי בחוות דעתו של אבי

⁶ ראו לעניין זה מסקנות ועדת ששינסקי 2- הוועדה לבחינת חלק המדינה המתקבל בעד השימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים, נספח ה- עמדת מיעוט, החשבת הכללית במשרד האוצר, גב' מיכל עבאדי בויאנג'ו.
⁷ להרחבה ראו גם ערר מתוקן שהוגש בעניין - עח"ק 14047-06-15 אדם טבע ודין נ' הרשות הממשלתית למים וביוב מצורף כנספח א'.

ליכט, דאז המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי) מיום 4.9.2011 מדובר בתרומה של 20% של ירידת המפלס) **בוודאי שאין לאפשר את הרחבת התעשייה וכמות השאיבה של מי"ה.**

במטרה לצמצם את היקף השפעת פעילות המפעל על גרעון המים בים המלח, יש לשקול את האפשרות של **צמצום שטח בריכות האידוי לשטח המינימאלי האפשרי**. בשל שיטת הייצור הנהוגה היום במפעלי מי"ה, צמצום שטח הבריכות הינו הכרחי כדי להביא לצמצום משמעותי בנפח השאיבה מהאגן הצפוני. אך, בשל השפעות הכרוכות בצמצום שטח הבריכות, יש צורך לבחון כל צמצום והשפעותיה בפרט על הסביבה והתיירות. **יש להדגיש כי להבנתנו ניתן להקטין את שטחה של בריכה 5 תוך שמירה על מרחב רחצה מזמין למבקרי אזור המלונות.**

ה. **מנגנון לתמרוץ שימוש יעיל במים:** בנוסף להגבלת כמות המים הנשאבים והחיוב לצמצום השימוש בהם, יש לתמרץ שימוש יעיל של מימי ים המלח על ידי הטלת היטל על פעילותה של מי"ה העושה שימוש במימי ים המלח. גביית ההיטל משקפת אינטרס ציבורי כללי בגין שימוש במשאבי טבע לאומיים, ומהווה הלכה למעשה **כלי נוסף לפיקוח ובקרה על הפקת המים**. באמרת אגב נציין, כי מטרתו של היטל זה הינו למנוע את דלדולו של ים המלח, ובעצם מהווה תשלום על השימוש במים, זאת בשונה מתשלום תמלוגים אשר משקפים את היותם של משאבי הטבע קניין הציבור ותובעים לשלם על השימוש בהם. יש לצפות כי תעריף ההיטל ישקף את נדירותם של מי ים המלח ואת ערכם לטבע, לציבור ולמדינת ישראל, הן ברמה הארצית והן ברמה האזורית. בנוסף, יש לצפות כי ההיטל ישקף את מצבו החמור של ים המלח, המתבטא בירידת מפלס מימיו וחלקו של בעל הרישיון בירידת המפלס וזה ככל שלא יישם תכנית אשר תמנע לחלוטין את ירידת מפלס האגן הצפוני אשר נובעת מפעולת הכרייה (כפי שיפורט בהמשך). **מדובר בכלי כלכלי חשוב שיש בו כדי להוות תמריץ חשוב לצמצום הפקת המים ממימי ים המלח**. יש להבטיח כי כספים אלו יועברו **לקרן ייעודית** וכי כספי הקרן ישמשו לשיקום ים המלח ואת האזור יחד עם העלויות של הזרמת מים נוספים לים המלח לצורך שיקומו ושימורו כפי שנרחיב בהמשך.

ו. **יישום תכנית הקציר:** הצוות ממליץ כי ברישיון ההפקה החדש תוגדר בצורה מפורטת ומפורשת אחריות המפיק ליישום תכנית הקציר בכל תקופת פעילותו. אמנם, אין חולקים על חשיבות עיגונו של המשך ביצוע של תכנית הקציר ברישיון העתידי, **ובין היתר מחויבות בעל הרישיון העתידי והסנקציות ברשות המדינה לשם הבטחת ביצועו**, אך יש לפעול כבר כיום ליישום תכנית הקציר. קציר המלח, מעוגן כבר היום **הן בהסכם הקציר מיום 08.07.12, בהחלטת ממשלה מס' 4060 מיום 12.2.14 וכן בתת"ל 35א,** ושהיה אמור להיות מושלם עד ינואר 2017, ממשיך להתעכב. לא ניתן לקבל דחיות נוספות בתכנית ויש להבטיח שפרויקט לאומי זה יתקדם בהקדם האפשרי.

ז. **הסדרת שימוש המפעלים במי תהום:** מהמלצת הצוות עולה כי בשל הזיכיון **אין הסדרה כלל של השימוש של מי"ה במי התהום**, ובפרט שמי"ה אינה משלמת על השימוש במים זה וזה בשונה מכל מפיק מים אחר. **יש להבטיח החלה של דיני המים על שימוש זה במטרה להבטיח שאיבה בהיקפים שאינם גורמים לדלדול מקור המים (האקוויפר של מדבר יהודה והנגב המזרחי) ואף להבטיח גביית תשלום כדין על השימוש במים אלו.**

ח. החלת דיני התכנון ודיני הגנת הסביבה: יש להבטיח את ההחלה של כלל החקיקה הישראלית על פעילות בעל הרישיון ההפקה העתידי. חוק הזיכיון החרוג פתח פתח לפרשנות שניתן להחריג את בעלי הזיכיון ממספר חוקים.⁸ אך חוק זה, הינו שריד ארכאי למציאות אשר אינה קיימת, ולכן כל אסדרה עתידית תהייה חייבת להימנע מהכללת סייגים אלו וכך יובטח שכל בעל רישיון הפקה עתידי יעמוד במנגנונים הקיימים בחקיקה הסביבתית השונה ובפרט שיפעל בכפוף לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965. לאחר תום תקופת הזיכיון, מוצע לתקן את חוק התכנון והבניה, כך שיבוטלו הסעיפים הייחודיים שתוקנו לשם החלת החוק על מי"ה כך שהחוק יחול בצורה שוויונית. הרי **ביטוי העיקרי של שלטון החוק שהוא נשען על הוראותיהן של נורמות יציבות**, השוות לכול ואשר מחייבות את הכול במידה זהה.⁹ **נקודת המוצא לכל רישיון הפקה עתידי חייבת להיות כי בעל רישיון ההפקה ופעילותו יהיו בכפוף לכל רגולציה מחייבת.**

ט. מניעת מפגעי סביבה עתידיים ובחינת אפשרות לטיפול במפגעים קיימים יש לפעול להבטיח את שיקום נזקי העבר. אין חולקים על הפגיעה המשמעותית של הפעילות התעשייתית של מי"ה בים המלח וכחלק מעיקרון **המזהם משלם** יש להבטיח כי מי"ה תדאג לטיפול בכלל המפגעים הנובעים מן הפעילות התעשייתית בשטח הזיכיון. **אחריות לדאוג לשיקום ים המלח חלה גם על המדינה בעניינינו**. חובה זו נובעת מבעלות הציבור על משאבי הטבע, אותם מנהלת המדינה, לפי דוקטרינת הנאמנות הציבורית, כנאמן הציבור ובהתאם לאינטרס הציבורי. לעמדתנו, אין להותיר הרשאה עתידית לכריית מינרלים ממימי ים המלח ללא **הצגת תכנית אשר תמנע לחלוטין את ירידת מפלס האגן הצפוני אשר נובעת מפעולת הכרייה**.

י. אורך תקופת רישיון ההפקה העתידי: ניסיון העבר מלמד כי תקופת זיכיון ארוכה כמעט והביאה להפקרות מוחלטת בים המלח. ההמלצה על תקופת זיכיון קצרה "יותר" מבורכת, **אך יש לשאוף לצמצום התקופה ככל שניתן** וזה תוך כדי איזון בין ההשקעות הנדרשות לתפקוד המפעל. לעמדתנו תקופה של 30-40 שנה הינה ארוכה למדי. לא ניתן להתעלם מכך כי מדובר במפעל חי וקיים ואמנם יידרשו השקעות שוטפות, **לא מדובר בהשקעות ענק כפי שנדרש בעת הקמת מפעל חדש**. אף נדמה שתקופה של 20-30 שנה היא נפוצה בהרבה מתקופה של 30-40 שנה, בפרט במדינות ה-OECD. **קביעת תקופת רישיון הפקה ארוכה תצריך קביעת תנאים להתערבות של המדינה במקרים שונים**. יש להגדיר בצורה מפורשת תנאים מהותיים – בייחוד בהיבטים סביבתיים – אשר הפרתם מצד בעל רישיון ההפקה או שינוי דרסטי בהם יוכלו לגרור סעדים ברורים ובפרט **ביטול הרישיון והחזרתו לידי המדינה**. עוד יש להתייחס לשינוי זהות בעל רישיון ההפקה כשינוי מהותי הדורש בחינה מחודשת של הרישיון. **יחד עם זאת, נעדר התייחסות הנדרשת לאפשרות או לאו של הארכת רישיון ההפקה העתידי מעבר לתקופתו**

⁸ לדוגמה סעיף 1 לחוק הזיכיון, אשר מתוקפו העניינים המוסדרים בחוק הזיכיון גוברים על הוראות אחרות המוסדרות "בכל דין" ושקובע: "שטר הזיכיון שבתוספת לחוק זה שנעשה בין המדינה לבין בעל הזיכיון הנקוב בו, רואים אותו כבר תוקף לכל מטרותיו על אף האמור בכל דין – אינו חל בנושא הפקת מים ממימי ים המלח, ומשכך ההסדר שחל הוא ההסדר הקבוע בחוק המים".
⁹ כ"ב הנשיא (בדימוס) שמגר בע"ב 2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה, פ"ד לט(2) 225 (1985).

המקוריות. בכל מקרה של הארכה, יש לאפשר לממשלה, תוך התייחסות לעמדות הציבור, בחינה מחדשת של תנאי הרישיון וזה, בין היתר, על בסיס התנהגותו של "בעל הרישיון."

יא. קביעת רף מינימאלי להפקת האשלג: מעבר לקביעת רף מינימאלי להפקת האשלג, יש לקבוע מצבים בהם ניתן להפיק פחות אשלג מן הכמות הקבועה ברף מינימאלי שייקבע וזה כחלק משיקול הדעת של המדינה. ייתכן ובעתיד ממשלת ישראל תעדיף לצמצם או להפסיק את ההפקה, לדוגמה עקב ירידת מפלס ים המלח ותופעות בלתי רצויות כתוצאה מכך, צניחת מחיר האשלג וכו'.

יב. שינוי מבנה התמלוגים: השינוי המוצע לא ברור ויש צורך להבהיר איך שינוי המנגנון לא יפגע ב – Government Take וכן יבטיח את תקבולי המדינה מהפקת המחצבים מים המלח. תקבולים אלה עמדו בלב הדיון הציבורי בשנים האחרונות, וקיימת חשיבות עליונה לעיגון הסדר פסקאלי ארוך טווח שיקנה ודאות לממשלה ולציבור. יתרה מכך, אין להתעלם מפסק הבוררות שבין המדינה למי"ה מיום 19.5.14 בעניין אי תשלום מלוא התמלוגים, שם נקבע שיש צורך לגבות תמלוגים על מוצרי ההמשך. בראייתנו, התמלוג הוא כלי מיסויי שקוף, מוגן באופן יחסי מפני מניפולציות חשבונאיות ומבטיח למדינה רמה מינימלית של הכנסות מהשימוש בקניין הציבור. כמו כן, התמלוג אמור לבטא את זכות הקניין של הציבור במשאבי הטבע ולכן על כל שינוי מנגנון ולהישאר במסגרת התמלוגים.

יג. חובת דיווח לממשלה על נתונים כלכליים והנדסיים ועל אירועים חריגים: כפי שיפורט בהרחבה בהמשך, לעמדתנו יש להבטיח פרסום מקסימאלי של המידע שמתקבל מן בעל הרישיון ההפקה העתידי ובפרט לציבור.

שיקום ים המלח

11. מניעת ירידת מפלס האגן הצפוני בשל פעילות תעשייתית: אין להותיר הרשאה עתידית לכריית מינרלים ממימי ים המלח ללא הצגת תכנית אשר תמנע לחלוטין את ירידת מפלס האגן הצפוני אשר נובעת מפעולת הכרייה וזה על ידי השוואת הזרימה הנכנסת לאובדן המים או לחילופין שימוש בטכנולוגית כרייה שאינה דורשת אידוי מים. עקרון זה, עצירת ההידרדרות המתמשכת וייצוב מפלס, אשר אמנם לא פותר לבדו את בעיות ירידת מפלס ים המלח, יצמצם משמעותית את קצב ירידת המפלס ויתיר פתח ליישום תכנית לשם שיקומו.¹⁰

ככל שלא תיושם תכנית שכזאת, מוצע כי בעל הרישיון ההפקה העתידי יישא בעלויות השיקום לפי חלקו בירידת המפלס. מדובר בכלי כלכלי חשוב שיש בו כדי להוות תמריץ חשוב לצמצום הפקת המים ממימי ים המלח. כאמור לעיל, יש להבטיח כי כספים אלו יועברו לקרן ייעודית וכי כספי הקרן ישמשו לשיקום ים המלח והאזור וכן ישמשו לכסות את העלויות של הזרמת מים נוספים לים המלח לצורך שיקומו ושימורו.

¹⁰ ראו את מסמך המדיניות לתמ"א 13 בעמ' 7 - תרחיש התערבות לייצוב המפלס – הזרמת מים לים המלח באחת מהחלופות הנדונות כיום או בכול דרך אחרת, תהליך כזה אם יוחלט לגביו בקרוב, יתחיל להשפיע בעוד כעשרים שנה ויביא לעצירת ירידת מפלס הים בגובה של כ- 20 מ' מתחת למפלס הנוכחי. בהמשך ניתן להניח בתנאים מסוימים התממשותו של תרחיש הרחבת ההתערבות והזרמה נוספת של ים לאגם, המותנה בזמן תחילת ההזרמה ובכמות המים, אשר תאפשר את שיקום המפלס והשבתו למפלס קבוע מוסכם, בתהליך שימשך מספר שנים נוספות.

הליך בחירת בעל הרישיון העתידי הינו הזדמנות לשם שיקום האגן הצפוני של ים המלח בפרט, ואף מפגעים שונים בסביבת הבריכות התעשייתיות באגן הדרומי. בין היתר ניתן לשקול אימוץ מנגנון של רכישת רישיון ההפקה במחיר "מוזל" וזאת בתמורה לפעולות שיקום על חשבונו של בעל רישיון ההפקה החדש (כאמור לעיל יש לחייב את הזכיין היוצא ואף לבחון את אחריות המדינה על שיקום המפגעים הקיימים). **בעל רישיון ההפקה העתידי שיבחר צריך להיות זה שיציע את התכנית הטובה ביותר לשיקום ים המלח.**

פיקוח ונתונים לגבי השאיבה מים המלח

12. יש אי אחידות בנתוני השאיבה מים המלח. על פי דו"ח הביניים, לצורך הפקת המשאבים שואבים מפעלי ים המלח (בצד הישראלי) כ- 200-150 מיליון מ"ק (נטו) בשנה מהאגן הצפוני של ים המלח. בהמשך הדו"ח מובהר כי נתונים אלו מבוססים בין היתר על הדוח הכספי של כ"ל לשנת 2017, כאשר על פי הדו"ח בשנה זו השאיבה "נטו" עמדה על כ- 150 מיליון מ"ק. הערכה דומה הוצגה בפני הצוות על ידי רשות המים (שאיבה "נטו" של בשנים 2002-2013 בטווח של בין כ- 140 מיליון מ"ק ל-170 מיליון מ"ק בשנה); זאת בשעה שהמכון הגיאולוגי הציג בפני הצוות הערכה מעט גבוהה יותר (שאיבה של כ- 350 מיליון מ"ק והחזרה של כ- 160 מיליון מ"ק).

מנתונים של היתר ההזרמה לים של מי"ה (המפרטים את כמות המים המוחזרים לאגן הצפוני) שהגיעו לידינו מהמשרד להגנת הסביבה במסגרת בקשת חופש מידע, **עולה כי הגריעה כתוצאה מפעילות מי"ה היא משמעותית בהרבה מן הנתונים שהוצגו לצוות**, כאשר בין השנים 2012-2016 מדובר בגריעה של בין 229 מיליון מ"ק ל- 315 מיליון מ"ק.¹¹ **בשל חשיבותו של נתון זה, יש צורך לבחון את הנתונים השונים ולקבל החלטות על בסיס מלוא המידע**, זה בפרט בנוגע להגבלת השאיבה של מי"ה וגביית ההיטל וכדי למנוע את המשך דלדולו של ים המלח.

13. כדי ליישם את המלצת הצוות בנוגע פיקוח הדוק על פעילותה של כ"ל, **מוצע להקים מינהלת** לים המלח, שתוכל לבחון ולפקח על פעילותה של מי"ה בפרט ובכלל באזור תוך הסתכלות כוללת על מצבו של ים המלח. בין היתר, יש לדווח למנהלת על אותם נתונים כלכליים והנדסיים ועל אירועים חריגים. יש לשלב במנהלת נציגים מכל משרדי הממשלה הרלוונטיים וכן נציגי ציבור.

הליך בחירת בעל ההרשאה העתידי לרכיית מינרלים

14. יש להתחשב בהיבטים סביבתיים כולל התנהלות סביבתית בעבר ובפרט העבירות הסביבתיות בתהליך קבלת ההחלטות במכרז. יש לכלול קריטריון של התנהלות סביבתית תקינה במכרז העתידי.

חובת פרסום המידע

15. בראייתנו, החובה המוטלת על המדינה לנהוג בהתאם לעקרונות השקיפות ושיתוף הציבור הנה בעלת חשיבות מיוחדת כאשר עסקין בניהול משאבי הטבע. חובה זו נובעת מבעלות הציבור על משאבי הטבע, אותם מנהלת המדינה, לפי דוקטרינת הנאמנות הציבורית, כנאמן הציבור ובהתאם לאינטרס הציבורי.

¹¹ בקשה לקבלת מידע על פי חוק חופש המידע מטעם העוררת מיום 1.10.17 ותשובת המשרד להגני"ס מיום 6.12.18 על נספחיו מצורפים להודעה זו כנספח ב'.

16. החובה המוטלת על הוועדה לנהוג בשקיפות נובעת ממספר מקורות: ראשית, עקרונות חופש המידע והשקיפות, המעוגנים בחוק הישראלי בחוק חופש המידע, התשנ"ז – 1997, לפיהם הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשטר הדמוקרטי; שנית, חשיבותם של עקרונות אלה ככלי למימוש ביקורת ציבורית ואכיפת הדין, עליה עמד בהרחבה בית המשפט העליון; שלישית, מדיניות שותפות הממשל הפתוח (OGP), אליה הצטרפה ממשלת ישראל בשנים האחרונות, לפיה כל המידע המצוי בידי השלטון והמנהל הציבורי צריך להיות פתוח לשימוש, פיקוח ובקרה ציבוריים אפקטיביים.

17. בנוסף, סקירה השוואתית של ההתפתחויות במשפט הבינלאומי בתחום השקיפות בשימוש במשאבי טבע מתכלים מלמדת כי קיימת כיום מגמה ברורה להגברת השקיפות בתחום זה, כפי שניתן לראות ביוזמת ה-EITI (Extractive Industries Transparency Initiative), בדירקטיבה EU/2013/34 של האיחוד האירופי, ובחוק Dodd-Frank האמריקאי, המטילים חובת דיווח מוגברת על חברות בתחום הפקת משאבי הטבע.

18. לפיכך, אנו קוראים לוועדה לפרסם ללא שיהוי את **כל המידע** אשר שימש אותה בעבודתה, כפי שפורט בפנייתנו מיום 3.06.18.

19. יתרה מכך, יש לפעול לפרסום הדו"ח של הצוות השני שהוקם בהמשך לעבודת וועדת ששינסקי 2 (צוות החשב הכללי) הדן באופן החישוב של ערך הנכסים של חברת מפעלי ים המלח בע"מ. על פי דו"ח הביניים, **על מנת להבטיח כי בתום המכרז יימסר רישיון ההפקה בתמורה המשקפת את ערכו**, תקבע המדינה מחיר מינימום אשר ישקף הערכה ראויה של ערך המשאבים. זאת, בין היתר, תוך התייחסות גם לערך הנכסים אשר על הממשלה לשלם לבעלת הזיכיון לפי סעיף 24 לשטר הזיכיון. **ללא פרסום מידע זה מבעוד מועד תפגע יכולת הממשלה לקבל מוקדם ככל הניתן החלטות מושכלות לגבי הטיפול בנכסי הזיכיון לאחר פקיעתו.**

20. הצוות ממליץ כי לצורך יישום וקידום החלופות המועדפת על הממשלה לטפל בהקדם במספר סוגיות וזה באמצעות **מספר צוותי משנה בהובלת החשב הכללי במשרד האוצר**, ובשיתוף עם אגף התקציבים והלשכה המשפטית במשרד האוצר, המשרד להגנת הסביבה, משרד המשפטים, משרד הכלכלה, משרד האנרגיה ורשות המיסים. יש להבטיח כי בשונה מעבודת הצוות העבודה תיעשה **בשקיפות ותוך שיתוף הציבור**. לאור כל האמור לעיל יש לוודא פרסום כלל החומרים של הצוותים בזמן אמת ואף למנות נציגי ציבור לצוותי המשנה הרלוונטיים.

פעולות הממשלה הנדרשות לשם הגנה על ים המלח עוד טרם שנת 2030

21. מעבר לנקיטת צעדים לקראת הכנת תכנית רחבה אשר תעוגן **במסמך סטטוטורי מחייב** לשם שיקום ארוך טווח ושימורו של ים המלח, ישנם מספר צעדים שנדרשים כבר כיום ואשר ניתן לקיימן למרות חוק הזיכיון:

א. ראשית, על הממשלה **לפעול באופן דחוף לשם מניעת "שדידת" ים המלח עוד טרם מועד תום הזיכיון**, בעוד כ-14 שנים. כזכור, מפעלי ים המלח פועלים כיום מכח חוק הזיכיון. חוק ארכאי זה, שחוקק בשנת 1961, לא הגביל כלל, כפי שצוין לעיל, את כמות המים אותם יכולים לשאוב מפעלי ים המלח מהאגן

הצפוני. בשל כך, כמות המינרלים אשר נמכרים כל שנה מהאגם עלתה מאז חקיקת החוק באלפי אחוזים.¹² יש להבטיח כבר כיום שהמשך השאיבה תהיה בהתאם לחוק המים.

ב. סעיף 24(ב) לחוק הזיכיון קובע שבמשך "עשר השנים שלפני תום תקופת הזיכיון לא ישקיע בעל הזיכיון השקעת הון חדשה במפעל, בלי הסכמה מוקדמת בכתב מאת הממשלה" ניתן לעשות שימוש בסעיף זה כדי להבטיח שלא יחלו פרויקטים המרחיבים את התעשייה ושאינם מטיבים עם האינטרס הסביבתי או האינטרס הציבורי. בכל מקרה, וככל שלא ניתן יהיה להגיע להסכמות כבר היום בנוגע לחלופת הקדמת המכרז, יש להקים בדחיפות את המנגנון לאישור השקעות אשר על בסיסו יתקבלו החלטות מטעם המדינה על השקעות בעשר השנים האחרונות של תקופת הזיכיון, **קרי משנת 2020**. בשל חשיבותו של צוות זה, ובפרט כי יש בתפקידו לפקח על פעילותה של כ"ל ולהבטיח כי היא עומדת בחובותיה ודואגת לתחזוקה ראויה ולפיתוח וניצול יעיל של המשאבים עד לתום תקופת הזיכיון וההשפעות הסביבתיות הידועות והאפשריות של פעילות זה על סביבת ים המלח **יש להבטיח נציגות מורחבת של המשרד להגנת הסביבה בצוות זה**.

ג. על המדינה לפעול כבר עכשיו להכין תכנית רחבה, אשר תעוגן במסמך סטטוטורי, לשם שיקום ארוך טווח, **הן של האגן הצפוני והן של האגן הדרומי**¹³ ואף של אזור ים המלח בכללותו. תום הזיכיון בשנת 2030 והשנים הקודמות לכך, הינם הזדמנות להכנת ויישום תכנית כוללת לשם הצלת ים המלח. אין ספק כי הבחירה במהלך רחב זה תחייב את הממשלה לקבל החלטות אשר חורגות משאלת עתיד זיכיון ים המלח. עם זאת, נראה כי אין הזדמנות מתאימה יותר לשם קבלת החלטות אלו.

סיכום:

לאור כל האמור לעיל, אנו מבקשים מהצוות לשקול בעת גיבוש מסקנותיה הסופיות את עמדתנו זו. כאמור לעיל, ובהמשך לפנייתנו לצוות מיום 3.06.18, נבקש כי הצוות יאפשר לנציגים מטעם אדם טבע ודין להופיע בפניו על מנת להציג את הטענות באופן מלא וזאת למען הבטחת האינטרס הציבורי בדבר הניהול הראוי של ים המלח.

שרית כספי-אורון
ראש תחום מים, כימיקלים ובריאות

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

בברכה,

העתק:

ח"כ משה גפני, יו"ר ועדת הכספים, mgafni@knesset.gov.il
ח"כ מיקי רוזנטל, יו"ר צוות הבדיקה בנושא ים המלח מטעם ועדת הכספים, mrosenthal@knesset.gov.il

¹² את נתון זה ניתן לזקק מהבחנה בין שני מקורות שונים. הראשון, **כתבה שפורסמה בשנת חקוק חוק הזיכיון, 1961, בה דובר על הפקה של 136,000 טונות אשלגן**; השני, מסקנות ועדת ששינסקי 2 (בעי 23), אשר מציינות נתון של 3,500,000 טון אשלגן. משמע, גידול של כ-2,500 אחוזים בממדי ההפקה.

¹³ זה בשונה מהקובע בהחלטת ממשלה מספר 3742 מיום 15.04.18 המתייחסת לאגן הצפוני בלבד.