



## אגף כלכלה ותשתיות

### בחנית מדיניות אפס תוספת סיכון במפרץ אילת – ממצאי הצוות הבין-משרדי והמלצותיו

#### רקע

המשרד להגנת הסביבה מוסמך לתת אישורים פרטניים לעיסוק בנפט באמצעות מתן היתר רעלים מכוחו של חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993. האחריות החוקית של השר להגנת הסביבה על ניהול המשאבים והפעולות למניעה ולטיפול בזיהומי ים נקבעה, בין היתר, בפקודת מניעת זיהום מי-ים בשמן [נוסח חדש], התש"ס-1980 ובתקנות הנלוות לה. בהתאם להחלטת הממשלה מס' (חמ/6) 3662 מיום 16.04.1998 המשרד להגנת הסביבה אחראי לגבש תכנית חירום לאומית למוכנות ולתגובה לאירועי זיהום ים (להלן: תלמ"ת) ולעדכנה מעת לעת. בהחלטת ממשלה מס' (חמ/11) 3542 מיום 05.06.2008 אושרה התלמ"ת והוטל על המשרד להגנת הסביבה להנחות בעניין זה כל גוף רלוונטי בהתאם לסמכויותיו שבדין. בתלמ"ת הוטלה האחריות ליתן אישור לתוכנית חירום מפעלית על המשרד להגנת הסביבה.<sup>1</sup> הסמכות לאשר את תכנית החירום המפעלית מעוגנת בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995 שהוצא מכוח חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, כחלק מהתנאים הפרטניים אשר ניתן להגדיר עבור עסקים הכלולים בצו. במסגרת זו המשרד להגנת הסביבה קבע כי מותרת פריקה של עד 2 מיליון טון נפט בנמל אילת בשנה, וכי בהתאם למדיניותו שקבעה לראשונה "אפס תוספת סיכון למפרץ אילת" המשרד לא יבחן ולא יתיר (ככלל או בתנאים) הגדלת הכמות מעבר לכך, עד שהממשלה תחליט אחרת.<sup>2</sup>

על רקע טענות מצד משרדי ממשלה כי להחלטה זו השפעות שליליות מהותיות על סוגיות שבסמכותם ומחלוקות שהתגלעו בעניין, משרד ראש הממשלה הקים צוות בין-משרדי לבחינת מדיניות "אפס תוספת סיכון במפרץ אילת" שקבע המשרד להגנת הסביבה (להלן: הצוות). תיאור עבודת הצוות והמשרדים החברים בו מפורט בנספח א'. עבודת הצוות אינה תחליף לעבודת הרגולטורים בתחומי אחריותם וסמכותם. בהתאם, עבודת הצוות לא בחנה לגופם את היקף השינוע שאושר במסגרת היתר הרעלים או את הסכמי חברת קצא"א. הצוות בחן את המדיניות הקיימת בהתחשב בעמדות השונות ובנתונים שהובאו בפניו, תוך מיקוד בהערכת הסיכונים והתועלות מהרחבת שינוע נפט באילת.

המתודה לבחינת הסיכונים לזיהום ים בנפט מתוארת בתלמ"ת. באופן כללי, התלמ"ת נועדה לשמש מסמך מנחה לכל הגורמים האמורים לפעול בעת אירוע של זיהום ים בשמן, לרבות מפעלים ורשויות. התלמ"ת מתווה דרכי ההתמודדות בשלושה מישורים: מוכנות – הכנת תכניות חירום, הצטיידות ותרגול; תגובה לתקרית – צמצום הנזקים בכלל והסביבתיים בפרט; ושיקום – החזרת המצב לקדמותו בזמן הקצר ביותר ושיקום הסביבה החופית והים שנפגעו. המשרד להגנת הסביבה מוציא הנחיות ביחס לסקר הסיכונים תוך התייחסות לאמצעים למניעת זיהום ים בשמן. ההנחיות באות לידי ביטוי גם בתכנית המפעלית אשר הגופים הרלוונטיים נדרשים להכין וזו, לאחר אישורה, מהווה חלק מהתלמ"ת. התכנית המפעלית מתארת את ההיערכות הנדרשת בהתאם להיקף הפעילות ו/או פוטנציאל

<sup>1</sup> בפרקים "מבנה המערך הלאומי", "תפקידים ואחריות של רשויות".

<sup>2</sup> המשרד להגנת הסביבה, מכתב המנכ"לית מיום 02.11.2021,

[https://www.gov.il/BlobFolder/news/moep\\_to\\_eapc\\_increase\\_transportation\\_in\\_eilat\\_not\\_allowed/he/news\\_files\\_2021\\_galit\\_cohen\\_letter\\_eapc\\_2021.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/news/moep_to_eapc_increase_transportation_in_eilat_not_allowed/he/news_files_2021_galit_cohen_letter_eapc_2021.pdf)

מכתב מנהל היחידה הימית מיום 25.07.2021

הזיהום, כפי שאושר על ידי המשרד להגנת הסביבה על בסיס סקר סיכונים מוסכם, ולרמת הטיפול הנגזרת מהם וכן תכנית פעולה לטיפול בקורות אירוע זיהום ים.

התלמ"ת כוללת דוח הערכת סיכונים לתקריות העלולות לגרום לזיהום ים וניתוח מפורט של תרחישי הייחוס אשר נקבעו בה. זאת, בין היתר, על מנת לקבוע את היקף ואופן ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי זיהום ים בשמן. המתודולוגיה להערכת סיכונים וניתוח ההסתברויות לאירועי שפך נפט נעשו עבור המשרד להגנת הסביבה על ידי הז-מט בע"מ ופארטו הנדסה בע"מ בשנת 2007. המשרד להגנת הסביבה פועל לעדכן את הערכת הסיכונים הלאומית ומעריך כי התוצרים יוגשו לו במהלך שנת 2024.

המתודולוגיה בתלמ"ת הנוכחית כוללת ניתוח תרחישים הנבדלים בהיקף הדליפה, מקור האירוע, אופי התקלה ועוד. לצורך חישוב ההסתברות לתקלת התנגשות בין ספינות (אירועי G להלן), נעשה שימוש בנוסחה מהמדריך של ממשלת הולנד לניתוח סיכונים, תוך שקלול ההסתברות לאירועים בהיקפים שונים על בסיס התפלגות אמפירית מהספרות בתחום.<sup>3</sup> המתודולוגיה מגדירה שלושה סוגי אירועים במקשרים הימיים:

G2 - אובדן תכולה "מצומצם" בשל פגיעה במעטפת המכלית, בהיקף של 0.02% מהתכולה. לדוגמה, בשל התנגשות בין כלי שיט קטן יחסית למכלית. אירוע זה מייצג 97% מתאונות ההתנגשות בהתפלגות.

G1 - אובדן תכולה משמעותי בשל פגיעה במעטפת המכלית, בהיקף של 20% מהתכולה. לדוגמה, בשל התנגשות קשה בין כלי שיט למכלית. אירוע זה מייצג 3% מתאונות ההתנגשות בהתפלגות.

WCS (worst case scenario) – אובדן תכולה מלא. לדוגמה, בשל התנגשות קשה במיוחד, חבלה, פעולה מלחמתית וכדומה. ללא מודל סטטיסטי.

בתלמ"ת נקבעה גם תחולתה וחלוקת האחריות בין הרשויות המנהלות בהקשר זה. לפי הדרישות הבינלאומיות מדינת ישראל נערכת לטיפול בזיהום ים בשמן בהיקף של 4,000 טון. תרחיש של דליפה בשל אירוע בטחוני אינו מקבל התייחסות ייעודית בתלמ"ת ובפרט מוחרג מהניתוח ההסתברותי בתלמ"ת כפי שמקובל בניתוחים מסוג זה ובשל הקושי המובנה לחישוב ההסתברות להתממשותו. התלמ"ת חלה על אירועי זיהום ים בשמן בתחום המים הטריטוריאליים של ישראל ובחופיה, ומחוצה להם על אירועים שעלולים לאיים על חופי ישראל, מתקניה או משאביה בים ועל סיוע מחויב מתוקף אמנות בינלאומיות עליהן המדינה חתומה. האחריות לניהול אירוע זיהום ים בשמן בו מעורב כלי שיט או שכתוצאה ממנו קיים חשש לפגשה בחיי אדם, בנמלים או במטענים, מוטלת על רשות הספנות והנמלים. במקרה זה המשרד להגנת הסביבה מתפקד כסגן לרשות ויועצה ולהיפך, כאשר האחריות מוטלת על המשרד להגנת הסביבה.

בהקשר זה, בהחלטה (חמ/11)3542 הוטל על השר להגנת הסביבה ליזום הליך חקיקה לעיגון התלמ"ת בהתאם לאמנה הבין-לאומית בנושא, ובהחלטת ממשלה מספר 832 מיום 23.02.2021, הוטל על השר להפיץ את תזכיר החוק. תזכיר החוק פורסם לאחרונה באפריל 2022 והצעת החוק טרם אושרה. הצעת החוק נועדה לעגן באופן ייעודי את הסמכויות בנושא, את חובות הגופים השונים ועוד. בהתאם למשימתו, כאמור, הצוות לא עסק בחסמים לקידום חוק התלמ"ת. כמו כן, בדיוני הצוות לא הוזכרו פערים שהמשרד להגנת הסביבה מזהה בהיערכות לאירועי זיהום ים בשמן, במפרץ אילת או בים התיכון, כתוצאה ממחסור בתקני כח אדם, תקציב שנתי לקרן זיהום ים, מחסור בתחנות לטיפול בזיהום ים בשמן ותגבור המתקנים הקיימים.

<sup>3</sup> המתודולוגיה מפנה למדריך ולמחקר להלן:

Guidelines for Quantitative Risk Assessment, the "Purple Book", CPR 18N Netherlands, 1999  
Analysis of Past Marine Oil Spill Rates and Trends for Future Contingency Planning. , D.S. Etkin Environmental Research Consulting Winchester, Massachusetts, USA/ Presented at Arctic and Marine Oilspill Program (AMOP) Technical Seminar June 2002

## בחינת הסיכונים מהרחבת שינוע נפט בנמל אילת

פרק זה עוסק בסיכונים מהרחבת שינוע נפט במפרץ אילת ומתמקד בתרחיש הייחוס שהוצג בצוות ובהשלכות האפשריות כתוצאה מהתממשות תרחיש זה.

לטובת בחינת הסיכונים כתוצאה מהרחבת שינוע נפט בנמל אילת המשרד להגנת הסביבה הגדיר את תרחיש הייחוס להלן. המשרד להגנת הסביבה לא נקב בהסתברות לקרות תרחיש הייחוס אלא הסתפק באמירה שמדובר באירוע נדיר מאוד, בתדירות של אחת למיליון שנה למשל. לכן, לצורך התרשמות כללית הצוות נעזר בחישובי הז-מט בע"מ, שכאמור סייעה למשרד להגנת הסביבה בגיבוש תלמ"ת 2007, תוך שהוא רושם לפניו שהז-מט בע"מ נשכרה על ידי קצא"א לבצע את סקר הסיכונים בהתאם להנחיות המשרד להגנת הסביבה, וכי נכון לעת הזאת המשרד לא אישר את סקר הסיכונים שהוגש לו.<sup>5,4</sup>

במהלך דיוני הצוות, המשרד להגנת הסביבה הסביר כי נקיטה באמצעי של אפס תוספת סיכון היא צעד חריג ביותר שאיננו מאפיין את התנהלותו, וכי נקט באמצעי זה היות ולא קיבל ממשרדי הממשלה הרלוונטיים חוות דעת מקצועיות בדבר התועלות הנובעות מהגדלת הכמות הנפרקת, ובגלל היקף הנזק הגדול שעלול להיגרם במקרה של קרות תרחיש הייחוס, גם אם ההסתברות להתממשותו היא מזערית.

### עיקרי בחינת תרחיש הייחוס:

- תיאור התרחיש: שפך לים של כ-25,000 טון נפט במפרץ אילת (שפך מאסיבי של תא מהמכלית, אך לא של מלוא תכולתה).
- אומדן הנזק בקרות התרחיש: 16.3 מיליארד ש"ח נזק בערכי השוק והנזק שאינו נמדד בערכי שוק הוערך במספר מיליארדי ש"ח.<sup>6</sup>
- ההסתברות להתממשות התרחיש:
  - תחת המגבלה הנוכחית של עד 10 פקידות לשנה (2 מיליון טון) – 1:82,000,000 שנים.
  - עבור 50 פקידות בשנה (10 מיליון טון) – 1:16,000,000 שנים.
- תוחלת הנזק:
  - כ-200 ש"ח עבור פריקת 2 מיליון טון נפט.
  - כ-1,200 ש"ח עבור פריקת 10 מיליון טון.

הצוות לא בחן את אומדן הנזק שהציג המשרד להגנת הסביבה, ואולם מוסכם על הצוות כי התממשות תרחיש הייחוס עלולה לגרום לנזקים כלכליים ואחרים משמעותיים בתחומים שיפורטו להלן.

<sup>4</sup> הז-מט בע"מ עבור קצא"א אילת, סקר סיכונים מניעת זיהום ים משמן קצא"א אילת, יוני 2021  
<sup>5</sup> המשרד להגנת הסביבה הסביר כי לאור המדיניות שאימץ התייטר הצורך בהמשך בחינת סקרי הסיכונים, הואיל ולא תאושר תוכנית חירום מפעלית חדשה לטיפול באירועי זיהום ים בשמן, וכי לא אישר את סקרי הסיכונים שהוגשו לו קודם לכן משום שלא עמדו בהנחיותיו, בפרט: ההסתברויות חושבו ברישול תוך התעלמות מהליך זיהוי הסיכונים שנדרש בהנחיות, ללא קיום שיח מול בעלי עניין, אישור לאופן ביצוע שלב זיהוי הסיכונים, אישור הקריטריונים להערכת משמעות הסיכונים ולתמיכה בקבלת החלטות של התוכנית, מודל פיזור שמן, רשימת תרחישי סיכון, התאמה בין נתוני ההסתברות לפעילות המדוברת, למכלל באילת ולתנאי הסביבה הימית במפרץ אילת וניתוח של משטר הזרמים במפרץ אילת. כמו כן, ההסתברות שניתנה לתאונת מכלית עם אונייה חולפת כלל אינה מייצגת את מספר תנועות אוניות באזור.

<sup>6</sup> קבוצת פארטו והמשרד להגנת הסביבה, אומדן נזק מאירוע שפך נפט, אפריל 2024

## סיכונים שוקיים

התחומים בהם זוהה כי בקרות תרחיש הייחוס קיים סיכון לפגיעה משמעותית הם תיירות, מסחר, התפלת מים, פעילות נמלית, זיהום אוויר ושירותי הפנאי באילת.<sup>7</sup> במקרה של שפך נפט בהיקף קטן מזה שהוצג בתרחיש הייחוס, הנזק יהיה קטן יותר אך לא בצורה ליניארית, בשל עלות נזק שולית גבוהה בטווחי זמן קצרים. אומדן הנזק מפגיעה בבריאות וממטרדי רעש וריח כתוצאה מקרות תרחיש הייחוס לא הוצג בצוות ולא נבחן בהערכה שהוצגה. כמו כן, בנמל עקבה, המרוחק כ-4 ק"מ מחופי אילת בכלל ומשונית האלמוגים בפרט, מתקיימת פעילות פריקת נפט ללא מגבלה ישירה, לפי המסתמן. פעילות זו אינה חלק משיקולי הצוות והסיכונים ממנה לא נבחנו.

## סיכונים שאינם בערכי שוק למערכת האקולוגית

שונית האלמוגים במפרץ אילת היא שונית ייחודית בישראל ואחת השוניות הצפוניות בעולם. בניגוד לשוניות אחרות, השונית באילת גילתה עמידות בפני תופעת ההלבנה וטמפרטורות מי ים גבוהות. ממצאי הניטור הלאומי לשנת 2022 ממשיכים להצביע על הידרדרות המערכת האקולוגית הרגישה של מפרץ אילת, דוגמת ירידה דרמטית בכיסוי האלמוגים החיים בשונית מאז שנת 2020 והתפרצות מחלות שפוגעות בחי הימי, דוגמת היעלמות אוכלוסיית קיפודי הים במפרץ. בנוסף, הפגיעה בשונית האלמוגים שנוצרה מאירועי זיהום ים בשמן בשנות ה-70 טרם השתקמה במלואה.

קיים חשש מהתממשות תרחיש הייחוס (שפך של 25,000 טון נפט) שיביא לפגיעה קשה בשונית. זאת, בין היתר, בשל מגבלות הטיפול באירוע זיהום ים, בפרט מגבלות החוסם הימי, ובשל הקרבה בין נמל הנפט לשונית, אשר מקשה על מזעור הנזק בקרות אירוע. בתכנית החירום המפעלית של נמל הנפט באילת נדרשים כמה חוסמים ימיים אשר תפקידם בקרות אירוע הוא לעצור את השפך מלהגיע לשונית האלמוגים. ביניהם, חוסם המקיף מכלית בזמן טעינה ופריקה ומיועד לחסום באופן תיאורטי את חלקו הצף של כ-4,000 טון נפט, כפי שצוין על ידי המשרד להגנת הסביבה בדיוני הצוות.

## סיכונים לאספקת מים

באילת נמצאים מתקני ההתפלה סבחה ג' ודי' המספקים כ-20 מלמ"ש מים מותפלים בשנה ומספקים את כל המים הנצרכים בעיר אילת. על פי רשות המים, אירוע זיהום מי ים כפי שהוצג בתרחיש הייחוס יכול להוביל לנזק למתקן ההתפלה בהיעדר התרעה מוקדמת שתאפשר למנוע נזק למתקן באמצעות הפחתה מאסיבית או עצירה של מערך היניקה. המרכיבים במתקן שעלולים להיפגע כוללים את מערך טיפול הקדם, בו מסנני חול ומסננים מיקרוניים עלולים להיסתם, את מערך ההתפלה, בו הממבראנות, וכן חדירת מזהמים אל מי המוצר. פגיעה במרכיבים אלו תדרוש השבתה של מתקן ההתפלה למשך זמן אשר תלוי באופי הפגיעה, בין שבוע לחצי שנה, בהם תופסק אספקת המים לבתי האב הנסמכים עליו, עד 23 אלף בתי אב לפי הצפוי לשנת 2030. **רשות המים קבעה כי ניתן לנהל את הסיכונים לאספקת המים מהגדלת שינוע נפט בנמל אילת באמצעות נקיטת צעדים טרם הגדלת השינוע.** אלו כוללים בעיקר חידוש של מערכות הציוד, הכנת מערכי ניטור מתאימים וקביעת נהלי עבודה ובקרה מותאמים. הרשות ציינה כי יש מקום לשלב דרישות אלו במסגרת התלמ"ת.

## סיכונים לבריאות

הסיכונים הבריאותיים המרכזיים מקרות תרחיש הייחוס הם: 1. מחסור במי שתיה עקב השבתת מתקן ההתפלה באילת; 2. עליה בתחלואה אקוטית וכרונית של דרכי הנשימה ומערכת לב וכלי דם בעיקר כתוצאה מזיהום האוויר;

<sup>7</sup> קבוצת פארטו, אומדן נזק מאירוע שפך נפט, תחשיב כלכלי ראשוני, אוגוסט 2023

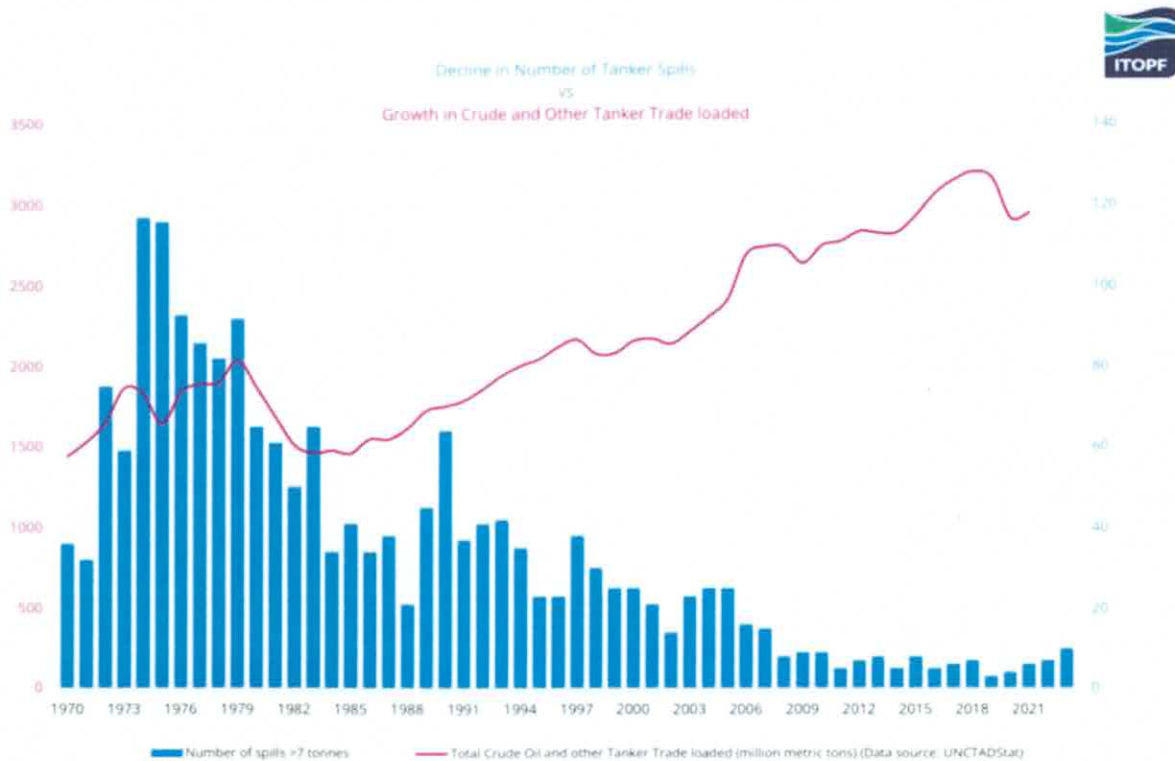
3. ביטוי של הרעלות ומחלות זיהומיות ואלרגיות מצריכת דגי מאכל שנחשפו לשפך הנפט. מחסור במי שתיה עשוי להתרחש במקרה של השבתת מתקן ההתפלה וחדירת מזהמים למתקן שיגרמו בנוסף להשבתת המתקן גם לתחלואת הצרכנים. כמו כן, בעת שפך נפט, תיתכן פגיעה נקודתית חמורה באיכות האוויר שעלולה להוביל לתופעות בריאותיות, כגון: תופעות מידיות – צריבה וכאבים בעיניים, קשיי נשימה, דמעות ונזלת; מחלות אקוטיות העלולות להתבטא בהופעות של תסמיני אסטמה, בעיות לב וכלי דם (כאבי חזה) ועלייה בסיכון לביטוי מחלות סרטן; מחלות בריאותיות כרוניות העלולות להתבטא בהחמרת מצבים קיימים כגון יתר לחץ דם, סכרת ואחרים. בנוסף, צריכת דגי מאכל שנחשפו לשפך נפט תעלה את הסיכון לחלות בסרטן.<sup>8</sup> **על מנת להתמודד עם סיכונים אלו אגוד רופאי בריאות הציבור ציין כי יש לבחון את הגדלת שינוע הנפט לגופה כנהוג ועל פי השיטות המקובלות.**

---

<sup>8</sup> איגוד רופאי בריאות הציבור, נייר עמדה בנושא תכנית להגדלת שינוע הנפט במפרץ אילת, בקו הנפט היבשתי אילת-אשקלון, 07.08.2023

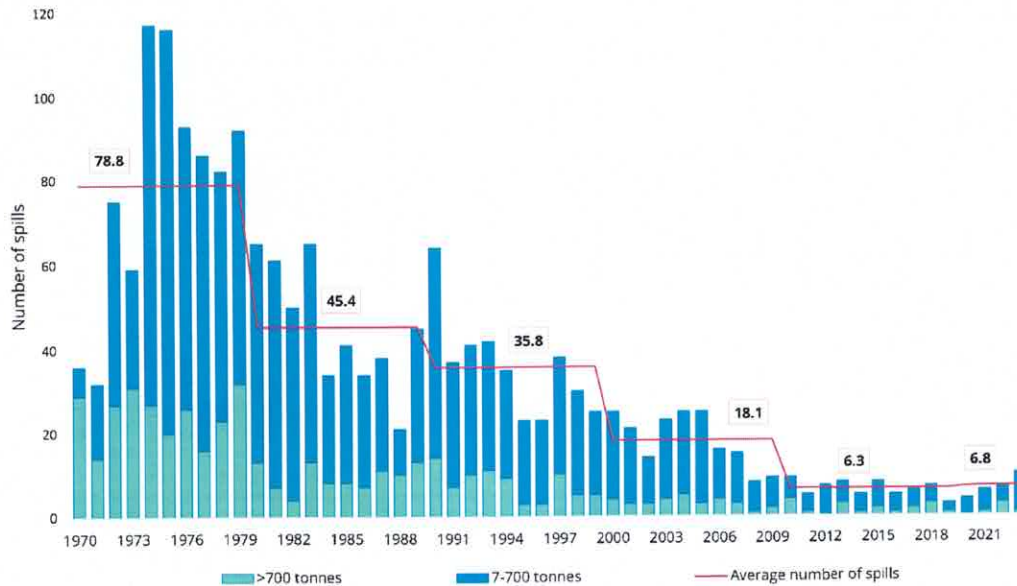
## התפתחויות בתחום שינוע נפט משנות ה-70 ועד היום

לנוכח חשיבות הנושא, הן של הנזקים מדליפות נפט והן של התועלות התלויות בנפט ובשינועו, ננקטו צעדים מולטי-לטרליים משמעותיים במאמץ לצמצם את היקף הדליפות, אשר עיקרם מובא בפרק זה. בחינה של תדירות דליפות נפט מעל 7 טון במהלך 50 השנים האחרונות, מראים נתונים סטטיסטיים על ירידה ניכרת במספר הדליפות. בשנות ה-70 עמד מספר הדליפות בעולם על ממוצע שנתי של כ-79 אירועי דליפה בעוד כיום הוא עומד על ממוצע של כ-6.8 בשנה. הגדלת התנועה של מכליות נפט ועלייה בגודל המכליות עשויות לרמוז על סיכון מוגבר לדליפות ובכמות גדולה יותר של נפט או שמן בכל אירוע דליפה. בתרשים 1 להלן אנו רואים כי למרות עלייה משמעותית בהיקף הפעילות של מכליות נפט בעולם - חלה ירידה חדה בתדירות הדליפות. תרשים 2 מראה כי הירידה התרחשה הן בדליפות של מעל 700 טון והן בדליפות של 7-700 טון.



תרשים 1: ירידה במספר דליפות המכליות לעומת הגידול בסחר בנפט גולמי ובמכליות אחרות<sup>9</sup>

<sup>9</sup> ITOPF סטטיסטיקה של דליפת מכליות נפט 2023



תרשים 2: ירידה בתדירות הדליפות ממכליות לפי גודל הדליפה<sup>10</sup>

אמנת MARPOL הינה אמנה בין-לאומית העוסקת במניעת זיהום מאוניות.<sup>11</sup> האמנה אומצה על ידי הארגון הימי הבינלאומי בשנת 1973 וקיבלה תוקף בשנת 1983, כולל בישראל. לאמנה ששה נספחים, ישראל אשררה בתקנות ארבעה מתוכם. האמנה עוסקת במניעת זיהום אוויר מכלי שיט, מניעת השלכת פסולת מכלי שיט, ומניעת זיהום ים מחומרים מסוכנים, שפכי אוניות ושמן אוניות. האמנה כוללת בין השאר הוראות בדבר הבניה והתפעול של כל אוניה כך שקיום הוראותיה יפחית את הסיכון להתרחשות זיהום מכלי שיט ובקרתו ותאפשר שליטה טובה יותר ומזעור הנזק הפוטנציאלי.

אמנת OPRC משנת 1990 עוסקת במוכנות, תגובה ושיתוף פעולה בנושא זיהום ים משמן.<sup>12</sup> האמנה נחתמה בישראל בשנת 1990 ונכנסה לתוקף ביוני 1999. האמנה מחייבת את המדינות החברות בה, לערוך תכנית חירום לאומית, לתאם תוכניות חירום בין הגופים, למנות רשות לאומית אחראית, להחזיק ציוד ייעודי וכשירות, לדווח למדינות שכנות ולסייע בעת הצורך. התוכנית מחלקת את אירועי הדליפה לשלושה סוגים: אירוע ברמה מקומית, אירוע ברמה אזורית ואירוע ברמה הלאומית. בהתאם לסיווג האירוע יש לתת את המענה הנדרש. ב-05/06/2008 התקבלה החלטת ממשלה 3542 בה אימצה הממשלה את עקרונות התוכנית הלאומית למוכנות ותגובה לזיהומי ים בשמן והטילה על המשרד להגנת הסביבה לרכז וליישם את הפעולות הנדרשות לנושא. נכון למועד זה החקיקה בנושא טרם הושלמה.

ישראל אשררה בשנת 2004 את הפרוטוקול של אמנת CLC משנת 1975 בדבר החבות הציבורית בעת זיהום שמן, משנת 1992. האמנה מתייחסת לחבות מוחלטת ללא צורך בהוכחת אשמה או בתי משפט ונועדה להבטיח זמינות של פיצוי לאלו הנפגעים כתוצאה מדליפות שמן ממכליות, כאשר החבות מוטלת על בעלי הספינה ממנה השמן דלף. על פי האמנה, כל אוניה הנושאת מעל ל-2,000 טון שמן חייבת לדאוג לביטוח/ביטחונות בסכום החבות לתאונה אחת.

<sup>10</sup> ITOPF סטטיסטיקה של דליפת מכליות נפט 2023

<sup>11</sup> [International Convention for the Prevention of Pollution from Ships \(MARPOL\) \(imo.org\)](https://www.imo.org)

<sup>12</sup> [International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation \(OPRC\) \(imo.org\)](https://www.imo.org)

אמנת FUNDS בדבר הקרן הבין-לאומית לפיצוי נזקי זיהום שמן נועדה לפטור את בעלי המכלית מתשלום מלוא סכום הפיצוי אך גם מבטיחה פיצוי לנפגעים במקרה של בעיות גבייה מצד הבעלים של הספינה שגרמה את הנזק. הוראות שתי האמנות מיושמות בדין הישראלי באמצעות חוק האחריות לפיצוי נזקי זיהום בשמן, התשס"ד-2004.



## בחינת התועלות מהרחבת שינוע נפט בנמל אילת

פרק זה עוסק בתועלות מהרחבת שינוע נפט במפרץ אילת ובראשן שמירה על בטחון אנרגטי ורציפות תפקודית של המשק בשעת חירום.

בהמשך לבחינת הנזק מתרחיש הייחוס לדליפת נפט בהיקף של 25 אלף טון, הצוות בחן את תרחיש הייחוס למצב בו לא תושג התועלת המרכזית של נמל הנפט באילת – קליטת דלקים בשעת חירום – על בסיס חוות הדעת של משרד האנרגיה, רשות הספנות והנמלים והמטה לביטחון לאומי.

בשנת 2023 צרכו בישראל כ-10,657 אלפי טון מוצרי דלק. על פי דו"חות רשות הספנות והנמלים, בשנת 2023 עמדה תנועת המטענים של מוצרי דלק וכימיקלים על 9,107 אלפי טון סה"כ. מתוכם (ללא כימיקלים) כ-4,438 אלפי טון ייבוא וכ-3,825 ייצוא. כאשר תנועת מוצרי הדלק בחיפה עמדה על 7,140 אלפי טון ובאשדוד על כ-1,123 אלפי טון.

### עיקרי בחינת תרחיש הייחוס:

- תיאור התרחיש: חוסר גישה לנמלי אשקלון וחיפה לפרק זמן מוגבל עקב מצב חירום ביטחוני, כאשר נמל הנפט באילת אינו כשיר לפריקה, במהלכו המשק ניצב בפני מחסור זמני בנפט בלבד וללא שינוי בחומרי גלם אחרים.
- אומדן הנזק בקרות התרחיש: כ-18.7 מיליארד ש"ח נזק מינימלי למשק כתוצאה ממחסור משמעותי בנפט למשך שבועות בודדים.
- ההסתברות לקרות התרחיש: ניתן לומר שההסתברות לקרות התרחיש כתוצאה מהדרדרות המצב הביטחוני גדולה לאין שיעור מההסתברות לקרות תרחיש הייחוס לשפך נפט מאסיבי.
- תוחלת הנזק: מאות מיליוני ש"ח.

### בטחון אנרגטי ורציפות תפקודית בשעת חירום

נמל בכלל ונמל נפט בפרט חייב להיות פעיל בשגרה באופן סדיר על מנת שיוכל לתפקד בחירום. תנאי הסף לשמירה על כשירות נמל הוגדר על ידי רשות הספנות והנמלים כדלקמן: פעילות שוטפת ורווחית המאפשרת את קיומו כנמל פעיל, את תחזוקתו, את שימור מתקניו השונים הן לפריקה והן לטעינת מטענים ושדרוג (כשיידרש).<sup>13</sup> מתקני נמל כוללים מזחים, מתקני היקשרות, מערכת נישוב והזרמה ועוד, אשר עליהם להיות במצב תחזוקה טוב מאוד, דבר שיכול להתבצע בפעילות שוטפת בלבד.<sup>14</sup> כמו כן, נדרש כח אדם כשיר ומנוסה לתפעול תקין של הנמל.

כל פגיעה בפעילות נמל הנפט באילת תגרור בהתאמה ירידה בכשירות הנמל לקליטת אוניות ולפריקת הדלקים – **באופן ודאי ובהדרגה**.<sup>15</sup> פעילות העובדים ותפעול המתקנים בשגרה כרוכות אינהרנטית בשמירה על תקינות הצידוד וכישורי העובדים, בהכשרתם ובשיפורם, כפי שהובהר על-ידי רשות הספנות והנמלים בדיוני הצוות. בפרט, בנמל יש מחסור בנתבים ופעילות מועטה מגבילה הכשרת נתבים חדשים. **הנמל פועל בתנאי שוק ומשכך היקף פקידת האוניות בעבר אינו מעיד על העתיד - ניוון הנמל עשוי לפגוש את מדינת ישראל בכל נקודת זמן**. ברמה מסוימת עשויים הגורמים המקצועיים להחליט על הפסקת פעילותם בנמל, חלקה או כולה.<sup>16</sup> אל מול המשך פעילות בנמל

<sup>13</sup> מכתב רשות הספנות והנמלים, 'נמל קצא"א אילת ומשמעויות הפגיעה בפעילותו – ר/ח צדוק רדקר, מנהל רשות הספנות והנמלים, ינואר 2024

<sup>14</sup> שם

<sup>15</sup> שם

<sup>16</sup> שם

בהיקף של פקידות בודדות בשנה, צפוי כי רשות הספנות והנמלים תבחן דרישת צעדים לדימוי פעילות תפעולית – אך **עמדתה המקצועית היא כי צעדים שכאלו אינם תחליף מספק לניסיון בפועל ואינם מבטיחים את כשירות הנמל.**

מקור פריקה דרומי באילת הכרחי לשמירת הרציפות התפקודית של המשק הישראלי בעת חירום. בראיית משק האנרגיה קיומם של כמה נתיבים כשירים לקליטת נפט, הן מהים התיכון והן מהים האדום, חיוניים לביטחון האנרגטי במשק ולרציפות תפקודו. הנמל באילת הוא הנתיב היחיד שאינו מהים התיכון לקליטת נפט ועל כן נדרש לקיימו ולשמור על כשירותו לכך<sup>17</sup>. עמדה זו קיבלה משנה תוקף בחוות הדעת של המטה לבטחון לאומי, על בסיס עבודתו בנושא במחצית הראשונה של שנת 2023. אכן, בשבועות הראשונים למלחמת "חרבות ברזל", על בסיס היתר שניתן על-ידי המשרד להגנת הסביבה תוך גמישות מיידית, נעשה שימוש בנתיב זה שמנע פגיעה באספקה סדירה של מוצרי דלק למשק והמחיש את חיוניותו.

מדיניות היתירות של נפט גולמי במשק מבוססת על הכדאיות הכלכלית בשינוע נפט ובאחסונו – מדינת ישראל אינה מחזיקה מלאי חירום של דלק גולמי, בשונה ממוצרי דלקים<sup>18</sup>. בהקשר זה, לא ניתן לתכנן משק אנרגיה בתחום הנפט על בסיס ייבוא אספקה מהרגע להרגע. תכנון משק מבוסס יבוא דורש מקורות אספקה מגוונים ויתירות במחזור האספקה, בפרט תכנון לשעת חירום. **הגבלה עקרונית** על היקף שינוע נפט מגבילה את הפעילות המסחרית בשוק. משרד האנרגיה הסביר כי ההגבלה העקרונית שהוטלה על נמל הנפט באילת משפיעה ישירות על המלאי הזמין עבור מדינת ישראל לרכישה בעתות חרום, שכן למעשה המלאי הקיים שייך לחברות הזרות שרכשו שירותי אחסון זמניים והיקפו תלוי באופן ישיר בהיקף ההזמנות. הגבלה **עקרונית ומתמשכת** על היקף השינוע בנמל הנפט באילת משמעותה צמצום מקורות האספקה למשק הישראלי.<sup>19</sup>

#### הרחבה: אומדן כלכלי של מחסור משמעותי בנפט במשק לתקופה מוגבלת

נפט הינו אחד מגורמי הייצור היחידים שנוגע כמעט בכל ענף כלכלי, ללא חלופות משמעותיות בטווח הקצר. מחיריו משפיעים על עלויות הייצור, השילוח ועל מחירי רוב המוצרים והשירותים – תחבורה, מזון, חשמל ועוד עשרות סעיפי הוצאה המושפעים ממחירי האנרגיה. מחסור בנפט במשק הישראלי למשך כחודש עלול לפגוע בהיקפי הפעילות במרבית ענפי הכלכלה, ובכמה ענפים – בהם ענפי התחבורה, התיירות והתעשייה – צפויה הפגיעה להיות ישירה ומשמעותית. להשפעות על תפקודם של ענפים אלו צפויה להתווסף גם השפעה עקיפה על ענפים נוספים במשק, בין היתר בשל שינוי התנהגות הצרכנים ופגיעה בהכנסה.

על פי ההערכה, אומדן עלות שיבוש של כחודש באספקת נפט, צפויה להסתכם בהפסד של **כאחוז תוצר למשק**. האומדן מבוסס על מודל תשומה-תפוקה (Leontief Input Output Model), אשר מטרתו להעריך את מכלול השפעות הנפט על הפעילות המקומית. האומדן מניח שלמרות המחסור בנפט, מבנה הייצור במשק לא ייפגע ושלא יחול שינוי במקדמים היחסיים.

יצוין כי האומדן עשוי לשקף הערכת חסר של הנזק לתוצר, ככל שהמחסור יעמיק והשפעתו תתרחב, או לחילופין שהמחסור בנפט ילווה בשיבושים באספקת הגז, שכן במצב זה עשויים להתחולל שינויים יסודיים במבנה הייצור. לוחות תשומה-תפוקה מבוססים על הנחה של תפקוד מלא של כלל ענפי המשק.

כמו כן, ייתכן והתלות של ענפי המשק השונים בתשומות מוצרי נפט אינה באה לידי ביטוי באופן מלא באומדן, שכן ייתכן ותשומות הנפט הנדרשות בענפים מסוימים, גם אם הן קטנות בהיקפן, הן קריטיות וללא תחליף, כך שמחסור בנפט יכול לפגוע באופן מוחלט בתפוקתם.

<sup>17</sup> משרד האנרגיה, ההגבלות על נמל אילת, מכתב מה-09 לינואר 2024  
<sup>18</sup> שם  
<sup>19</sup> שם

## תועלת כלכלית

לנוכח מאפייני פעילותה של חברת קצא"א והמידע שרשות החברות הציגה בצוות, קיימת **תועלת כלכלית ודאית** מהרחבת שינוע הנפט באילת במסגרת הסכם רד מד, בסדר גודל של 50 מיליון דולר בשנה. מבין התועלות הכלכליות שהוצגו בצוות, התקבל אומדן כמותי עבור התועלת לתמ"ג. מדידת התרומה לתמ"ג של הפעילות הכלכלית הנידונה היא בקירוב EBITDA ושכר עובדים. רוב תועלת זו מגיעה בשרשור להכנסות המדינה. רשות החברות הציגה בצוות כי על פי הסכם רד מד, שנחתם על-ידי חברת קצא"א ביום 21 באפריל 2021, התחייבה קצא"א לספק שירותי פריקה, טעינה, אחסנה והזרמה של נפט גולמי ממסוף אילת למסוף אשקלון ולהפך, בעוד רד מד התחייבה על כמויות אחסון והולכה באופן כזה שמובטחת לחברה הכנסה קבועה לאורך כמה שנים, בהיקף של כ- 50 מיליון דולר בשנה.

## תועלת מדינית

על פי חוות הדעת של משרד החוץ והמטה לבטחון לאומי שהוצגו בצוות, החלטה לאפשר ליישם את עסקת רד מד תניב **תועלת מדינית ודאית**. מזכר ההבנות עליו חתמה קצא"א באיחוד האמירויות הוא מהעסקאות המשמעותיות שנחתמו על בסיס הסכמי אברהם מאז חודש ספטמבר 2020 בין ישראל, איחוד האמירויות, בחריין וארצות הברית. קיים אינטרס מדיני מובהק לקיום העסקה, על אף היותה בתחום הדלקים הפוסיליים, לנוכח היותה עסקה משמעותית בעלת חשיבות מדינית-אסטרטגית ומרכיב בביסוס היחסים ארוכי הטווח בין ישראל לבין איחוד האמירויות. להבדיל, המשך המדיניות הנוכחית, "אפס תוספת סיכון", עלול לפגוע באינטרסים של ישראל בתחומי מדיניות חוץ בכלל, ובפרט ביטול של העסקה כתוצאה ממדיניות זו תגרור פגיעה בתפיסת האמירותים את ישראל כשותפה מהימנה לקשרים עסקיים ומדינתיים ותפגע ביחסים הבילטרלים בין המדינות. בנוסף, תיתכן פגיעה ביחסים עם איחוד האמירויות אילו ייסגר נמל הנפט אילת או שכלל לא יינתן מענה לדרישות השוק להעברת נפט נוסף דרכו.

ממשלת ישראל אינה נוקטת בגישה של הימנעות מוחלטת מסיכון – לא בביטחון, לא באנרגיה ולא בסביבה. ניתן להצדיק מדיניות של הימנעות מסיכון שנובע מ**פעילות** כלשהי רק כאשר היא צפויה שלא להניב תועלת כלל. כאשר צפויה תועלת מהפעילות, יש לנהל את הסיכונים הכרוכים בה בהתחשב בהסתברות להתממשותם ובתועלת הצפויה מהפעילות. ומהכלל אל הפרט, גם בעניין זה של בחינת ההגדלה של שינוע נפט בנמל אילת, יש לפעול בהליך המקובל לבחינה פרטנית של הפעילות לגופה, ככל שלא הוחלט אחרת על ידי הממשלה או המחוקק.

מוסכם על הצוות כי התממשות תרחיש הייחוס עלולה לגרום לנזקים משמעותיים – נזקים כלכליים ונזקים למערכת האקולוגית, לבריאות ולאספקת מים. בעוד שהוצג כי ניתן להתמודד עם הסיכונים לבריאות ולאספקת מים ולנהלם באמצעות שיטות מקובלות במהלך בחינת הגדלת שינוע הנפט לגופה ובאמצעות נקיטת צעדים טרם הגדלת השינוע, בהתאמה, לא הוצגו דרכי התמודדות בנוגע לסיכונים הכלכליים ולמערכת האקולוגית.

המשרד להגנת הסביבה קבע כי מותרת פריקה של עד 2 מיליון טון נפט בשנה בנמל אילת, וכי בהתאם למדיניותו שקבעה "אפס תוספת סיכון למפרץ אילת" המשרד לא יבחן ולא יתיר (ככלל או בתנאים) הגדלת הכמות מעבר לכך, עד שהממשלה תחליט אחרת. במובן זה, מדיניות אפס תוספת סיכון אינה מנהלת את הסיכונים מהגדלת שינוע נפט דרך נמל אילת אלא נמנעת מהם בכך שהסיכונים מפעילות ספציפית אינם נבחנים לגופם. דהיינו, במצב הקיים השיח בנוגע לסקר הסיכונים הופסק מטעם המשרד להגנת הסביבה.

זאת בשעה שהצוות נוכח כי קיימות תועלות מהרחבת שינוע נפט דרך נמל אילת, אשר לראשונה הוצגו בהרחבה במסגרת עבודתו, ובראשן תועלות לביטחון האנרגטי של המשק ולרציפות התפקודית בשעת חירום. אי ביטול ההגבלה הנובעת ממדיניות אפס תוספת סיכון, ללא ניהול סיכונים, ואי הרחבת נמל התזקימים עלול להוביל לסגירת המכלל באילת וכך לא יתאפשר המענה המחויב בעתות חירום.

בהמשך לכך, לנוכח התועלות מהרחבת שינוע נפט במפרץ אילת ובשים לב לסיכונים הכרוכים בפעילות זו, **הצוות, למעט נציגי המשרד להגנת הסביבה, ממליץ להשיב את עבודת משרדי הממשלה למסלולה הרגיל, כדלקמן:**<sup>20</sup>

1. המשרד להגנת הסביבה יבחן פרטנית את הבקשה להרחבת היקף שינוע הנפט דרך נמל אילת במסגרת הסמכויות הנתונות בידו, בתוך שלושה חודשים ממועד המלצות אלו. במסגרת זו, יושלם סקר הסיכונים בהתאם להנחיות המשרד להגנת הסביבה, לרבות בהיבטי בריאות כפי שנוהג המשרד להגנת הסביבה, ובכפוף לכך תעודכן תוכנית החירום המפעלית.
2. המשרד להגנת הסביבה ייתן הנחיות לצעדים הנדרשים לצמצום ההסתברות לאירועי שפיכת נפט, לרבות התייחסות ומתן הנחיות לצעדי הגנה נדרשים על חופי אילת, על המגוון הביולוגי במפרץ כולל שונית האלמוגים, על בריאות הציבור, ועל מתקן ההתפלה באילת כולל צעדים לאספקת מי שתיה בקרות תרחיש הייחוס, והכל בהתאם לסמכויות המשרד שבדין ולפרקטיקה המקובלת.
3. במסגרת הסעיף המיוחד שהתווסף להיתר רעלים מס' 616622 למכלל קצא"א באילת בעניין "מלחמת חרבות ברזל" ולנוכח הימשכות המלחמה וההיערכות המבוצעת בהקשרה, על המשרד להגנת הסביבה להאריך את תוקפו של הסעיף המיוחד עד להשלמת הבחינה הפרטנית כאמור לעיל ולבטל את התנייתו בשימוש מקומי בלבד.
4. בהתאם להמלצת משרד האנרגיה בהסתמך על תחקירי מבצע "שומר חומות" ומלחמת "חרבות ברזל" וכפועל יוצא של האמור לעיל, נדרש לבחון בדחיפות את הרחבת כושר הנמל באילת לקליטת תזקימים (דס"ל

<sup>20</sup> במסמך הוטמעו חלקים מדעת המיעוט של המשרד להגנת הסביבה, אשר גם מובאת בסופו

סולר) בשל החשיבות האסטרטגית של יכולת זו לעתות חירום ובצל סגירה אפשרית של נמלי הים התיכון במהלכן.

5. לבצע בחינה של מדיניות אפס תוספת סיכון וההנחיות שניתנו לעובדי המשרד להגנת הסביבה מכוחה<sup>21</sup> בראי המשפט המנהלי.

6. בלי קשר לבחינה הנידונה ועל אף שהנושא לא עלה בדיוני הצוות, על המשרד להגנת הסביבה להיערך באופן מספק להתמודדות עם אירוע לאומי של זיהום ים בשמן במפרץ אילת כפי שנקבע בהחלטות הממשלה.

---

<sup>21</sup> בין היתר, יש לבחון ההנחיה של השרה להגנת הסביבה לעובדי משרדה שלא לבחון את סקר הסיכונים שאותו נדרשה חב' קצא"א להגיש למשרד.

נספח א': תיאור עבודת הצוות

המשרדים בצוות:

משרד ראש הממשלה – סמנכ"ל כלכלה ותשתיות  
 המשרד להגנת הסביבה - סמנכ"ל בכיר אשכול תעשיות ומנהל היחידה להגנה על הסביבה הימית  
 משרד האנרגיה והתשתיות – מנהל מינהל הדלק והגז  
 משרד האוצר – רכז אנרגיה באגף התקציבים  
 משרד החוץ – מנהל המחלקה הכלכלית מזרח תיכון  
 משרד הבריאות – מנהל מחלקת אפידמיולוגיה סביבתית בחטיבת בריאות הציבור  
 משרד הפנים – מנהל האגף הארצי לחופי רחצה  
 משרד התיירות – מנהל אגף מחקר וסטטיסטיקה  
 המטה לבטחון לאומי – רח"ט מרחב אזרחי  
 רשות הספנות והנמלים – מנהל הרשות  
 הרשות הממשלתית למים ולביוב – מנהל אגף התפלה ויו"ר מנהלת ההתפלה  
 רשות החברות הממשלתיות – סגן מנהל הרשות (חטיבת אנרגיה)

מועד	נושא הדיון
08/08/2023	דיון הצגת תועלות
13/09/2023	דיון הצגת סיכונים
07/03/2024	שמיעת עמדות הציבור
10/03/2024	שמיעת עמדות הציבור
18/03/2024	דיון השלמות וסיכום
28/03/2024	הפקת תוצר – טיוטת מסמך מדיניות והמלצות
18/04/2024	איסוף תגובות הצוות וסיום הבחינה

נספח ב': גורמי חוץ שהופיעו בפני הצוות

בחודש מרץ 2024, הצוות קיים שני דיונים לשמיעת עמדות הציבור בסוגיות המקצועיות שהוא בוחן. הפניות שהתקבלו הועברו לעיון כל חברי הצוות כהכנה לדיונים ובמסגרת זו גם נשלחו שאלות מהצוות אל גורמי החוץ. להלן עיקרי הדברים שהוצגו בדיונים אלו:

**עמדת המדענים, המכון הבין אוניברסיטאי למדעי הים באילת** – שונית האלמוגים באילת היא נכס בהיבטים תרבותיים, כלכליים וסביבתיים. השונית ייחודית בעולם בשל עמידותה להתחממות הגלובלית והיא צפויה לשרוד ולשגשג גם בעתיד הרחוק, בשונה מכ-90% מהשוניות בעולם. אירוע שפיכת נפט יפגע בעמידות הטרמית של האלמוגים, ביכולת הרבייה שלהם ועוד. השונית כבר כמעט ונכחדה בעבר בשל פעילות קצא"א, אך הצליחה

להשתקם הודות לצמצום הפעילות בשנים שלאחר מכן. גודל הדליפה אינו משנה אלא בעיקר היכן היא מתרחשת. בבדיקה של תרחישים שונים עולה כי בכל התרחישים כתם הנפט שיתפזר יישאר בצפון מפרץ אילת. ככלל, אופן פיזור הנפט תלוי מאוד בהתנהגות הזרמים.

**עמותת סביבה מדבר וים** – המזח של חברת קצא"א באילת נמצא במרחק של 650 מטר משונית האלמוגים, כלומר, בעת אירוע חרום נדרש מענה מהיר תוך דקות על מנת להצליח למנוע נזק.

**עמותת שומרי הבית** – נמל עקבה הסמוך משנע נפט בהיקף של כ-2 מיליון טון בשנה, בדומה למצב הקיים במפרץ אילת. ריבוי המכליות בנמל עקבה הינו בשל שינוע מטענים נוספים שאינם נפט.

**עמותת אקוואשן** – חשוב לציין את נושא המוכנות בישראל לתרחיש חרום של דליפת נפט. כארגון שאמון על הנושא אנו יודעים שאין מוכנות לאירועים שעלולים להתרחש. מוכנות דורשת קידום חוק תלמ"ת (תוכנית לאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן), חוק שייתן כלים, תשתיות, כח אדם ותקציבים לטיפול באירוע. כמו כן, ישנו הבדל מהותי בין שפך נפט בים תיכון לשפך נפט במפרץ אילת. בים התיכון ניתן להקריב שטחי חוף בעת אירוע על מנת למנוע מהדליפה לפגוע באזורים רגישים יותר, אך במפרץ אילת בשל גודלו והקירבה לשונית האלמוגים לא ניתן לבצע זאת.

**עיריית אילת** - כל תרחיש של שפך נפט מהווה סכנה לעיר אילת ככלל ובהיבט הכלכלי בפרט. החשש אינו מתרחיש ספציפי (עם כמות והסתברות), אלא מרצף האירועים שיכולים לקרות כתוצאה מכל אירוע בכל סדר גודל. אילת עברה מספר משברים בשנים האחרונות וכל משבר נוסף מוסיף קושי משמעותי. מציין כי מפגעי ריח טופלו על ידי החברה.

**חברת DHV** – ביצענו בחינה כלכלית לאירוע שפך בסדר גודל בינוני של כ-5,000 קוב (כ-4,500 טון), המתרחש במקשר הימי בנמל אשקלון. שפך בסדר גודל שכזה מתרחש אחת לשנה בעולם. מהחישוב הכלכלי עולה כי עלות אירוע של שפך בסדר גודל שכזה הינה כ-900 מיליון ₪ בקירוב.

**האיגוד הישראלי להתפלה** – תרחיש ייחוס שפך של כ-2% מנפח מכלית (5,000 קוב שהם כ-4,500 טון). השאיבה באילת מתבצעת בעומק 7 מטר מתחת לפני הים ולכן כשהים שקט יתכן כי דליפה לא תגיע לעומק היניקה (הנפט יצוף) אבל שפך בשעת סערה, יגיע לשטח היניקה בשל הגלים. בעת דליפת נפט בסמוך למתקן התפלה נדרשת הפסקת פעילות המתקן למניעת נזק. זיהוי מוקדם של אירוע מתבצע בעזרת קבלת התראה חיצונית ממוקד הגנייס וכך הושגה מניעה בהצלחה באירועים האחרונים. בהיעדר התרעה מוקדמת, בפתח המתקן קיימים חיישנים להשבתה מיידית במקרה של זיהוי שמן בכניסה לשאיבה. ככל ומתקן ניזוק תיתכן השבתה לתיקון הרכיבים שניזקו, שיכולה להגיע לכדי מספר חודשים ללא פעילות, תלוי בהיקף הנזק.

**איגוד רופאי בריאות הציבור** – הגדלת היקף שינוע נפט, שהשפעתו על היבטי הבריאות והסביבה מורגשת, צריכה להיבחן כנהוג לפי השיטות המקובלות. מוצע לערוך הערכת סיכונים לבריאות.

**פורום רשויות החוף** – כ-12 אירועי שפך נפט בעבר בישראל, גם אם בהיקפים קטנים, יצרו נזקים ארוכי טווח. מזהים פער ביכולת של הרשויות המקומיות לפקח על פעילות שינוע הדלקים של קצא"א ולקיים עליה בקרה. כמו כן, מזהים פער בהיערכות למקרים של שפכי נפט (אי השלמת חוק התלמ"ת, היעדר מקורות בקרן לזיהומי ים ועוד).

**עמותת אדם טבע ודין** – ככל שיוחלט לשנות את המדיניות הקיימת במפרץ אילת, עתירה שהוגשה על ידנו בעבר בנושא ונמשכה לאור אימוץ המדיניות הנוכחית תהפוך לרלוונטית.

**החברה להגנת הטבע** – ישנה התנגדות ציבורית רחבה לקידום שינוע נפט נוסף במפרץ אילת, ההתנגדות כוללת רשויות מקומיות, ארגוני סביבה, ותושבי האזור.

**עמותת קשת מרחב מצפה רמון והר נגב** – בבדיקות שנעשו לצינור ההולכה של חברת קצא"א בשנים 2018 ו-2019 עלה כי הוא אינו מתוחזק כראוי, יש בו עשרות אלפי פגמים וכ-70% מהעובי שלו נאכל. הגדלת היקף השינוע באילת תגדיל את היקף השימוש בצינור, שבתורו מסכן את כל המרחב הפתוח בו הוא עובר, הכולל אזורים רגישים רבים.

**עיריית אשקלון ואיגוד ערים** – העיר אשקלון הינה המזוהמת ביותר יחד עם רמת תחלואה הולכת וגדלה. תושבים התלוננו על מפגעי ריח מפעילות קצא"א בעבר, ללא קבלת כל גמול בתצורה כזו או אחרת. שינוע דלקים היוצרים מפגעים רבים, לצד עיר צומחת באוכלוסייה ואיומים ביטחוניים רבים, הוא שילוב שלא יעלה על הדעת.

**עמותת צלול** – מאז 2010 עד שנת 2020 עברו במפרץ אילת במוצע כ-2 מכליות בשנה, מהן רבות שהגיעו ריקות ויצאו מליאות. מכך אנו מסיקים שאין בהגדלת ההיקף השינוע מענה לביטחון האנרגטי של מדינת ישראל. אין התנגדות לשינוע נפט נוסף במפרץ אילת בזמן מלחמה ככל ויש בכך צורך.

**חברת קצא"א** – היקף הפעילות המתוכנן הוא עד 50 פקידות שנתיות של מכליות המהוות כ-15 מיליון טון בשנה במקסימום, באמצעות שימוש במזח אחד בלבד, כמות שעדיין אינה מגיעה לרמת הפעילות שהייתה בשנות ה-70 שם פעלו שני מזחים במקביל. סקר הסיכונים שערך המשרד להגנת הסביבה בשנת 2007 וסקר הסיכונים שהוזמן על ידי החברה בשנת 2021 הגיעו להסתברויות דומות אודות הסיכוי להתרחשותו של שפך נפט משמעותי. בשני הסקרים נראה כי שפך נפט משמעותי הינו אירוע נדיר מאוד וכמעט שאינו מתרחש בפועל.

פעילות החברה במפרץ אילת חשובה בראש ובראשונה לטובת הבטחת ביטחון החירום ומלאי האנרגיה של מדינת ישראל, זאת באמצעות לקוחות זרים המבקשים להשתמש ביכולות החברה ולהעביר נפט ממערב למזרח ולהפך. ביומה הראשון של מלחמת חרבות ברזל עמד מלאי החברה באילת על אפס וזאת כתוצאה ישירה מהמדיניות הקיימת.

על מנת שנוכל להפעיל את הנמל בחרום נדרש להפעילו גם בשגרה, כיוון שאנו מדברים פה על פעילות עסקית שאינה פועלת על פי אילוצים של המדינה אלא על פי כוחות השוק. גם ברמת כח אדם ותחזוקה נדרשת פעילות שוטפת על מנת להצליח לשמר כשירות. למשל, הכשרת נתבים נדרשת מאוד בימים אלו אך קשה לקיימה בשל פעילות מצומצמת בנמל. החברה נוקטת באמצעי זהירות מתקדמים, לעיתים מעבר לדרישות, כאשר היא מאפשרת לאוניה אחת בלבד לעגון בכל פרק זמן נתון במזח אילת (כארבעה ימים במוצע) לעומת המזח בעקבה שם אין הגבלה על כמות העגינות של אוניות נושאות נפט ותזקיקים, ובפועל יש שם שימוש רחב בהרבה. כמו כן, לאורך השנים חלו שיפורים מהותיים באוניות וברגולציה והסיכונים פחתו בהתאם. החברה נוקטת במספר אמצעי זהירות: הוחלפה רוב הצנרת שמובילה את הדלק לים, משתמשים במונה חכם שבדק את הצנרת, הותקנו אמצעי בקרה מכניים למניעת עליית לחץ, כל אוניה נעטפת בחוסם בעת הגעה למניעת דליפות לים, כך מבוצעת הפעילות בצורה הבטוחה ביותר. כמו כן, שימוש מרובה בצנרת מעלה את הבטיחות כיוון שמונע קורוזיה ולא להפך.

טענות החברה מתרכזות אך ורק בהגבלות שהוטלו על החברה במפרץ אילת, שם אין דיון או בחינה של מדיניות אלא החלטה שרירותית של 'אפס תוספת סיכון'. באשקלון מתקיים דין ודברים למול המשרד להגנת הסביבה ועל כן אין לחברה טענות בנושא זה.



נספח ג': התייחסות לבגצ 3072/21 החברה להגנת הטבע ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'

הבחינה שנעשתה בשעתו בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומשרד ראש הממשלה החליפי התמקדה בשאלה האם יש מקום להביא את הסכם קצא"א-רד-מד לבחינת הממשלה ולהפעיל את סמכות הממשלה מכוח סעיף 4(א) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 ולחילופין לקבוע כי חתימת קצא"א על ההסכם טעונה אישור של הממשלה בהתאם להוראות סעיף 11(א)(א) לחוק. בסיכום הליך הבחינה הוחלט כי אין מקום להפעיל את סעיף 4א או לקבוע כי ההסכם טעון אישור הממשלה וכי למשרד להגנת הסביבה יש את הסמכויות הנדרשות לניהול הסיכונים הכרוכים בהסכם ומשכך אין צורך להביאו לדיון בפני הממשלה. ברקע הדברים הודיעה מנכ"לית המשרד להגנת הסביבה על מדיניות המשרד באשר ל"תוספת אפס סיכון" במפרץ אילת.

עוד יש לציין כי במהלך הדיון בעתירה מסר הפרקליט המייצג מטעם המדינה כי הממשלה לא רואה צורך להתערב במדיניות "אפס תוספת סיכון במפרץ אילת" ועל כן הודיעו באי-כוח העותרות כי הם אינם עומדים על העתירה.

ח' ניסן תשפ"ד  
16 אפריל 2024

לכבוד  
אמיר ברקן  
סמנכ"ל כלכלה ותשתיות  
משרד ראש הממשלה

א.ג.

**הנדון: התייחסות מפורטת של המשרד להגנת הסביבה לסיכום בחינת הצוות הבין-משרדי בראשות משרד ראש הממשלה לגבי מדיניות אי הגדלת הסיכון במפרץ אילת**

סימוכין: טיוטת סיכום צוות בין משרדי- בחינת מדיניות אפס תוספת סיכון במפרץ אילת 31.03.24

להלן התייחסותנו המפורטת לפרקי סיכום הבחינה של הצוות בראשות משרד ראש הממשלה:

## 1. התייחסות לפרק הרקע של הסיכום-

ראשית ועל מנת להעמיד דברים על דיוקם נציין כי האחריות החוקית של השר להגנת הסביבה על ניהול המשאבים והפעולות למניעה ולטיפול בזיהומי ים לא נקבעה רק בפקודה למניעת זיהום מי הים בשמן מ-1980 ובתקנות הנלוות לה. לשר להגנת הסביבה סמכויות גם מכח חיקוקים נוספים למניעת זיהום הים, בין היתר, החוק למניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988 והתקנות מכוחו, החוק למניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ג-1983 והתקנות מכוחו וחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984. הפקודה למניעת זיהום מי הים בשמן קובעת איסור מפורש על זיהום הים בשמן ותקנות מניעת זיהום מי הים משמן (ביצוע האמנה), התשמ"ז-1987 מהוות יישום של הוראות נספח 1 לאמנת מרפול.

שנית, אופן הצגת הנחיות התלמ"ת על ידכם שגויה. בניגוד למוצג בסיכום, התלמ"ת מתווה דרכי ההתמודדות בשלושה מישורים:

1. מוכנות – הכנת תכניות חירום, הצטיידות ותרגול;
2. תגובה לתקרית – צמצום הנזקים בכלל והסביבתיים בפרט;
3. שיקום – החזרת המצב לקדמותו בזמן הקצר ביותר ושיקום הסביבה החופית והים שנפגעו.

התלמ"ת כלל אינה עוסקת בשגרה לצמצום ההסתברות אלא רק בהערכות, בהצטיידות ובתרגול.

התלמ"ת מהווה יישום של הוראות אמנת ה-OPRC, האמנה בדבר מוכנות, תגובה ושיתוף פעולה מפני זיהום משנת 1990 אותה אשררה ישראל.

תזכיר חוק התלמ"ת שפרסם המשרד פעם אחרונה באפריל 2022 נועד ליישם את אמנת החירום במישור הישראלי-המקומי, על ידי כך שכל הגופים שבתחומם יש רצועת חוף או הפועלים בים - רשויות מקומיות, הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים, נמלים, מפעלים ומתקנים ביטחוניים ובעלי מתקנים לחיפוש ולהפקה של נפט וגז טבעי - יכינו תכניות חירום וייערכו לפיהן להתמודדות עם תקריות של זיהום הים והסביבה החופית בשמן, אם יתרחשו, ולהסדיר את הטיפול בתקריות כאלה ובתוצאותיהן.

נכון להיום טרם אושרה הצעת החוק בשל התנגדות של חלק מהמשרדים.

לגבי הערכת הסיכונים הלאומית המוזכרת בסיכום יצוין כי היא בוצעה בשנת 2007 על ידי שני קבלנים (חברת פרטו הנדסה בע"מ וחברת הזמת) ולא רק על ידי חברת הזמת כפי שמוצג בסיכום. הערכת סיכונים לאומית זו הינה כבר בת 17 שנה ומטרתה לבחון את ההערכות הלאומית ולא הפרטנית של כל מתקן ומתקן. לפיכך, לא ניתן להתייחס אליה כאל סקר סיכונים עדכני ורלוונטי לדיון זה. המשרד להגנת הסביבה פועל לעדכן את הערכת הסיכונים הלאומית בהתאם והצפי לקבלת התוצרים יהיה במהלך שנת 2024.

למרות שלא ניתן לחשב את ההסתברות להתכנות זיהום ים בשמן מאירוע מלחמתי, מדינת ישראל אינה יכולה להתעלם מהמציאות הביטחונית המורכבת ששוררת בה ולכן כל ניתוח הסטטיסטי של הסיכון הלאומי חייב לקחת בחשבון שהם אינם משקפים נאמנה את כלל הסיכונים ועל כן יש להחמיר את ההתייחסות לפוטנציאל הסיכון. עובדה שמקבלת התעלמות מוחלטת בסיכום.

התקנים שהתבקשו לא התקבלו והקרן לזיהום ים לא תוגברה בתקציבים לטובת המשימה הלאומית של הערכות לאירועי זיהום ים. תחנת אילת של המשרד שממוקמת בין מכלל קצא"א לשמורת האלמוגים, ומאוישת על ידי 4 מפקחי זיהום ים בלבד. הציוד של יחידת המשרד באילת מיושן, ולמרות מאמצים ותקציבים מרובים המושקעים באחזקה, התחנה באילת אינה ערוכה כלל להתמודדות עם סדר גודל הפעילות הצפוי, מבחינת תקני כח אדם. חידוש ציוד מצריך השקעות תקציב ניכרות ותקופת זמן הולמת לביצוע רכש. על כן, לא רק שאין אפשרות להגדיל את הסיכונים, המענה הקיים לסיכון הקיים הינו בחסר משמעותי. אך כל אלו קיבלו התעלמות בסיכום.

## 2. התייחסות לפרק בחינת הסיכונים מהרחבת שינוע נפט בנמל אילת של הסיכום

### עיקרי בחינת תרחיש הייחוס

אנו דוחים את השימוש בנתונים הסטטיסטיים וההסתברותיים שנלקחו מטיטוט סקר הסיכונים הלא מאושר של חברת קצא"א שהוגש לפני שנים. נתונים אלו הינם מגמתיים ולא מדויקים בלשון המעטה. ההערות המפורטות של המשרד להגנת הסביבה לסקר הסיכונים שהגישה קצא"א בעבר לאישור המשרד הוצגו בפני כלל חברי הפורום. כפי שהובהר, סקר הסיכונים שהוכן והוגש על ידי קצא"א בעבר לא אושר, שכן לא הוכן בהתאם להנחיות המשרד. עצם השימוש בנתונים הינו מוטה ויוצר מצג שווא שהסיכון אינו משמעותי. הערה זו הושמעה גם בזמן הדיון עצמו ולא קיבלה ביטוי מספק בסיכום.

תרחישים אלו אינם כוללים את התרחיש הגרוע ביותר (WCS) הכרוך בשפך מכלית שלמה בהיקף של 270 אלף טון. לא למותר לציין כי הנזק מתרחיש כזה עולה עשרות מונים על הנזק מהתרחיש שנכלל בסיכום הצוות.

### סיכונים שוקיים

משרדי הממשלה של ישראל לא יכולים להתייחס לסיכונים מפעילות הפריקה של ממלכת ירדן, הן בשל העובדה הפשוטה שזה לא במסגרת הסמכויות של משרדי הממשלה להנחות מדינה זה וכן לאור חוסר הנתונים לגביה. הטענה שהיא "אינה מוגבלת", דורשת בחינה מחדש, גם לאור היקף משמעותי של ייבוא דלקים בצינורות יבשתיים אשר מאפיינים את פעילות האנרגיה של ירדן. ובכל מקרה אין הדבר יכול להוות הצדקה להגדלת הסיכון במפרץ מפעילות פריקה בישראל, ואולי אף להיפך. עמדת משרדנו היא, שגם אם מדינה שכנה מאפשרת בשטחה פעילות שהיא בעלת פוטנציאל זיהום עודף, אין בכך הצדקה להתנהלות דומה גם בישראל. נזכיר כי השמירה על ערכי הטבע הייחודיים שבמפרץ היא אינטרס סביבתי של מדינת ישראל, אשר היא ותושביה נהנים משירותי המערכת האקולוגית שמספק בית גידול ייחודי זה. לא למותר לציין כי נמל קצא"א מצוי במרכז האזור הרגיש ביותר במפרץ אילת (מאות מטרים בודדים משמורת האלמוגים).

### סיכונים שאינם בערכי שוק למערכת האקולוגית

**שונית האלמוגים במפרץ אילת משגשגת כפי שכתוב בסיכום**, ממצאי הניטור הלאומי לשנת 2022 ממשיכים להצביע על הידרדרות המערכת האקולוגית הרגישה של מפרץ אילת, דוגמת ירידה דרמטית בכיסוי האלמוגים החיים בשונית מאז שנת 2020 והתפרצות מחלות שפוגעות בחי הימי, דוגמת היעלמות אוכלוסיית קיפודי הים במפרץ. לפי מאמרו של פרופ' יוסי לזיה מאוני' תל אביב "The coral reefs of Eilat: Past Present and Future", בין השנים 1969-1980 תועדו בממוצע בין 2 ל-3 אירועי דליפות בחודש בהן שמורת האלמוגים כוסתה בנפט. הנזק לשונית האלמוגים כתוצאה מדליפות כרוניות אלה התבטא בירידה במגוון ועושר מיני האלמוגים, פגיעה במערכת הרבייה ודרגות צעירות (לרות) של אלמוגים ויצורים אחרים בשונית ומניעת התיישבות והתבססות של מושבות צעירות של אלמוגים. הפגיעה בשונית האלמוגים שנוצרה מאירועי זיהום ים בשמן מחברת קצא"א עצמה עדיין לא השתקמה גם אחרי 50 שנה.

בפני הפורום הציגו שורה של מומחים לאקולוגיה של מפרץ אילת ושונית האלמוגים. מהסיכום נראה שאזהרותיהם לא קיבלו את ההתייחסות הראויה והן כלל אינם מוצגות. על פי דרישות המשרד להגנת הסביבה, בתכנית החירום המפעלית של חברת קצא"א, נדרשים מספר חוסמים ימיים שתפקידם לעצור את שפך השמן מלהגיע לשונית האלמוגים לרבות חוסם המקיף מקלית בזמן טעינה ופריקה. חוסמים אלו אומנם חשובים אבל מוגבלים ביכולתם לעצור את כלל הכתם ופועלים רק על הכתם בחלקו הצף. המטאורולוגיה השכיחה במפרץ אילת, היא רוחות צפוניות חזקות, כ-25 קשרים ויותר וחלק מהזמן סערות דרומיות. יש לתת את הדעת שבתנאים אלו ההגנה של החוסמים ימיים מוגבלת מאד, והפעילות הימית לטיפול באירועים מוגבלת ולעיתים אינה ניתנת לביצוע.

החוסמים אינם נותנים מענה לשאר החלקים אשר צפויים להיכנס לעמודת המים ובפוטנציאל השפעה משמעותית על האקולוגיה של שונית האלמוגים. כמו כן, לא ברור מאיפה הגיע הנתון של 4000 טון שמן- ערך זה אינו מחובר למציאות במגוון תרחישים פוטנציאליים.

### התפתחויות בתחום שינוע נפט משנות ה-70 ועד היום

הרגולציה העולמית והמקומית השתפרו עד מאוד מאז שנות ה-70 וייצרו צמצום משמעותי בהיקף הזיהומים העולמיים שנובע ממכליות המשנעות נפט. אך אין להתעלם מכך שגודל המכליות גם הוא גדל לאורך השנים והפוטנציאל לזיהום ים בשמן משמעותי יותר לאור היקף תכולת המכליות. גם כאן לא ניתן להתעלם מכך שמדינת ישראל נמצאת באיום בטחוני מתמיד וזיהום ים בשמן בים האדום הינו חלק מההשלכות ממלחמת חרבות ברזל כפי שקרה מול חופי תימן. וכן ניתן בקלות להבין את המשמעות אילו הכטב"מ שפגע בסוף חודש מרץ במספנת חיל הים באילת היה פוגע במיכלית נפט.

יישום של אמנת מרפול ואמנת החירום (ה-OPRC), בהחלט עשוי לשפר את ההגנה על הסביבה מפני זיהום מכלי שיט ומגביר את המוכנות והיערכות של ישראל לאירועי זיהום ים בשמן. עם זאת, אין ביישום הוראות האמנות כדי למנוע אירועי זיהום ים בשמן באופן מוחלט. גם התלמ"ת שאושרה על ידי הממשלה גובשה מתוך ההבנה שאירועי זיהום ים בשמן קורים כל הזמן ולא ניתן למנוע אותם באופן מוחלט, אלא לכל היותר לצמצם את הנזק שגורמים אותם אירועים לסביבה הימית.

לעניין אזכור חוק האחריות לפיצוי נזקי זיהום בשמן, התשס"ד-2004 נציין כי חוק זה אכן מיישם את הוראות אמנת הקרן ואמנת הפיצוי. עם זאת, גם ביישום הוראות חוק זה אין כדי למנוע באופן מוחלט התרחשות אירועי זיהום ים והוא נועד לתת מענה כספי בקרות אירוע זיהום למי שנגרם לו נזק זיהום.

## 3. התייחסות לפרק בחינת התועלות מהרחבת שינוע נפט בנמל אילת שבסיכום

### עיקרי בחינת תרחיש הייחוס

שוב נעשה שימוש בנתונים הסטטיסטיים הלא מאושרים של חברת קצא"א אשר הינם מגמתיים ואינם עומדים בדרישות המשרד להגנת הסביבה. כמו כן לא ברור על פי איזה נתון נכתב שההסתברות לתרחיש של חוסר כשירות

מכלל קצא"א אילת הינו בסדר גודל יותר גבוה מאשר קרות אירוע זיהום ים בשמן. באותה מידה ניתן לומר שההסתברות לפגיעה בתשתיות הנפט מאירוע מלחמתי גבוהה באותה מידה. **המשרד להגנת הסביבה נתן מענה מלא בזמן מלחמת חרבות ברזל לפריקת נפט במכלל אילת. ההתייחסות מתעלמת מהעובדה שגם לאחר אימוץ מדיניות אפס תוספת סיכון גדלה פריקת המכליות במכלל עד פי 4 מאשר היה עשור לפני תחילת השינוע המחודש.**

נחدد שהתנגדותנו לשימוש בהסתברות של חברת קצא"א, עמדה שהצגנו באופן חד משמעי בדיונים, נובעת מכך שהם לא עמדו בבדיקה המקצועית שנעשתה, לרבות ההערות והחוסרים המשמעותיים הבאים: ההסתברויות חושבו ברישול תוך התעלמות מהליך זיהוי הסיכונים שנדרש בהנחיות, ללא קיום שיח מול בעלי עניין, ללא אישור לאופן ביצוע שלב זיהוי הסיכונים; ללא אישור לקריטריונים להערכת משמעות הסיכונים ולתמיכה בקבלת ההחלטות של התוכנית; ללא מודל פיזור השמן שממנו ניתן להציג את תוחלת הנזק; ללא רשימת תרחישי הסיכון שלגביהם יבוצעו שלבי הניתוח הערכה והטיפול, נתוני ההסתברות נקבעו ללא התאמה לסוג הפעילות המדוברת למכלל באילת ולתנאי הסביבה הימית במפרץ אילת; ההסתברות לתאונת מכלית עם אונייה חולפת אינם מייצגים כלל את מספר תנועות אוניות באזור; ללא ניתוח של משטר הזרמים במפרץ אילת.

הגדלתם לעשות וקבעתם על בסיס עמדות פרטניות שלא הוצג כל תימוך מבוסס לכך, כי יישום המדיניות תייצר מצב תיאורטי של הפסקת כלל הפעילות במכלל אילת. מתוך הנחת היסוד הלא מבוססת הזאת, נקשר קטר של הנחות המובילות להפסקת כלל אספקת הנפט לישראל. הנחת היסוד שימשה לחישוב עלות כוללת למדינת ישראל על אי אספקת הנפט לישראל לכדי עלות אסטרונומית ועוד עם טענה שישנה הסתברות לכך והיא מסוכנת יותר מאשר זיהום ים בשמן במפרץ אילת. לנקודה זו נחدد שוב, המשרד להגנת הסביבה לא רואה במגבלה הרגולטורית קשר אמיתי לאיום לסגירת המכלל באילת. הצגת תרחיש האימה בסיכום לא הוכח ונועד רק להטעות באופן חמור ולהשיג את מטרת חברת קצא"א שהיא הגדלת הרווחים.

### בטחון אנרגטי ורציפות תפקודית בשעת חירום

ישנו בלבול בין נמל אילת לבין מכלל קצא"א אילת, אלו הם שני נמלים שונים ולא ברור מדוע מציינים את נמל אילת אשר אינו מוגבל בכל צורה מהמדיניות של המשרד להגנת הסביבה.

הקטנת היקף שינוע הנפט במכלל קצא"א אילת התקיים במסגרת שוק חופשי ולא בגלל המדיניות של המשרד להגנת הסביבה עשורים לפני שהמדיניות יושמה. הטענה שיש להגדיל את היקף תנועת המכליות, וזאת על מנת להכשיר נתבים חדשים, הינה תמוהה וחושפת גישה לא סבירה להכשרת כוח אדם ייעודי. לעמדתנו, אין קשר בין הצורך לכשירות מכלל קצא"א אילת להיקף הפעילות שבו. כפי שהצגנו בדיון עצמו ואינו מופיע בסיכום, על חברת קצא"א לשמר רמה גבוהה של כשירות בלי קשר להיקף הפעילות ועליה למצוא פתרונות לכך. על פניו, משתמע שרמת הכשירות של הנמל לא הייתה מספקת בעשורים האחרונים, עובדה שלא מוכרת לנו ולא הוצגה לצוות הוכחה לכך. אין המשרד מערער על הצורך לשמור על מכלל קצא"א אילת כשיר לטובת הערכות לחירום, עובדה שקיבלה משנה תוקף בגמישות המיידית שהמשרד הפגין בתחילת מלחמת חרבות ברזל.

אנו מערערים על כך שהמדיניות שהוטלה על מכלל אילת מגבילה או מצמצמת בצורה משמעותית את המלאי הזמין למדינת ישראל לרכישה בעתות חירום, מכילי האכסון של קצא"א אילת התמלאו או רוקנו עשרות שנים על ידי פקידות המכליות באשקלון ולא ברור על מה מתבססת הטענה.

### הרחבה: אומדן כלכלי של מחסור משמעותי בנפט במשק לתקופה מוגבלת

לא ברור מדוע אומדן שיבוש כחודש של אספקת נפט רלוונטית לדיון, לאור כך שאין מגבלה דומה על שאר נמלי הדלק בישראל וכן העובדה שהמשרד להגנת הסביבה הסיר את המגבלות בזמן מלחמת חרבות ברזל וזאת מתוך הבנה של הצורך הלאומי מול הצורך העסקי של חברת קצא"א בשגרה.

## תועלת מדינית

לצד התועלת המדינית מההסכם, ציין משרד החוץ בדיונים כי ההסכם עומד בניגוד להסכמי אמנת האקלים לה מחויבת מדינת ישראל ולמעשה עלולה להציג את מדינת ישראל באור שלילי ברמה העולמית בעקבות כך. כמו כן הציג משרד החוץ את ההשפעות השליליות של אירוע זיהום ים בשמן על היחסים הבינלאומיים מול מדינות מצרים וירדן כמו גם ערב הסעודית. אירוע זיהום משמעותי עלול לפגוע כלכלית במדינות אלו בשל משמעות פגיעה כזו על התיירות ועל האקולוגיה המקומית. למרות שעמדה זו הוצגה היא אינה מופיעה כלל בסיכום.

## סוגיות משפטיות

בסיכום הבחינה ציין הצוות כי לאחר שתגובש המדיניות המקצועית של הצוות, יועבר מסמך המדיניות לגורמים המשפטיים הרלוונטים לצורך בחינת מדיניות אפס תוספת סיכון וההנחיות שניתנו לעובדי המשרד להגנת הסביבה מכוחה בראי המשפט המנהלי.

באשר למדיניות בנושא אפס תוספת סיכון נשוב ונבהיר כי מדובר בהנחיית מדיניות במישור המינהלי שנועדה להתוות את שיקול הדעת של גורמי המשרד השונים בבואם להפעיל סמכותם מכח דיני הגנת הסביבה. מדובר במדיניות סביבתית, שמטרתה להגן על הסביבה. יישום המדיניות נעשה באופן שוויוני ומידתי ואינו מצמצם פעילות קיימות. המדיניות גובשה בהתאם לכללי המשפט המנהלי על יסוד בדיקה מקיפה ויסודית של הנתונים והשיקולים הרלוונטים לעניין, בשיתוף והתייעצות עם כל הגורמים המקצועיים לרבות גורמי מקצוע ומדענים המומחים למפרץ אילת ולאחר בחינת החלופות השונות.

יודגש כי המדיניות מיושמת במסגרת רישיונות והיתרים בסמכות המשרד לפי דין, כאשר כל מקרה נבחן לגופו. בהקשר זה יצוין כי עיסוק ברעלים, מוגבל לפי חוק החומרים המסוכנים, תשנ"ג-1993, וטעון היתר רעלים בהתאם להוראות החוק ותקנות שהותקנו מכוחו, במסגרתו המדיניות מיושמת לפי הצורך. לעניין היתר הרעלים של קצא"א מכלל אילת, בתחילה הוחלט ליישם את המדיניות במסגרת היתר הרעלים כך שכמויות הנפט המותרות לעיסוק יוגבלו, לצורך הגנה על הסביבה. החלטה זאת התקבלה לאחר שנשקלו כלל השיקולים הרלוונטיים, לרבות שיקולים משקיים, תוך התייעצות עם גורמים שונים בממשלה. לא זו אף זו, בהתקיים שינוי בנסיבות עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, התקבלה החלטה להגדיל את כמויות הנפט המותרות לעיסוק, לאור הצורך הביטחוני שעלה, זאת על אף המדיניות הרחבה בעניין זה.

לגבי הטענה כי גורמי המקצוע במשרד להגנת הסביבה נמנעו מלבחון את סקר הסיכונים שהגישה קצא"א נציין כי סקר הסיכונים אשר קצא"א נדרשה להגיש - ככל גורם אחר העוסק בתחום זה - נועד להעריך את הסיכון וניהולו בעת התרחשות אירוע, לבחון את הצרכים לטיפול בו ולוודא מוכנותה של קצא"א לטיפול באירוע כזה. אין המדובר בסקר שנועד לבחון אפשרויות למניעה מוחלטת של הסיכון, מאחר שאפשרויות כאלה אינן בנמצא.

לפיכך, אישור סקר הסיכונים אינו מהווה ערובה לכך שלא ייגרם נזק לסביבה בעת אירוע זיהום וכל ייעודו להנחות את קצא"א לגבי האמצעים שעליה לנקוט במצב בו הסיכון התממש.

בניגוד לטענה לפיה, גורמי המקצוע נמנעו מלבחון את סקר הסיכונים שהגישה קצא"א נציין, כי הסקר עבר בחינה מקדמית במשרד אולם הואיל והוא לא עמד בפועל בדרישות, הוא נדחה לגופו של עניין (פעמיים). משהתגבשה המסקנה כי תוספת הסיכון המבוקשת על ידי קצא"א אינה קבילה, לא היה טעם לבחון מחדש את סקר הסיכונים שממילא נדחה.

#### 4. התייחסות לפרק הסיכום והמלצות

לא ברור על פי מה נכתב בסיכום שמדיניות אפס תוספת סיכון אינה מנהלת סיכונים. המדיניות עצמה שמה דגש על ניהול סיכונים למפרץ אילת ובשום שלב לא נמנע כליל הסיכון. עובדה פשוטה היא שלפני שנת 2020 פקדו במכלל קצא"א אילת בממוצע 2.09 מכליות לשנה כאשר בשנים מסוימות כלל לא הגיעו מכליות למכלל קצא"א. המדיניות עצמה למעשה לא שינתה את הדרישות הרגולטוריות ומאפשרת פעילות של פריקה וטעינה של נפט במכלל בהיקף של עד 2 מיליון טון נפט, אשר מהווה בפועל הגדלה של עד פי 4 מממוצע היקף הפעילות בעשור הקודם לפני גיבוש המדיניות. על כן, המדיניות לאורה פועל המשרד הינה שקולה ומאפשרת ניהול הסיכונים באופן שמאזן בין הצורך לשמור על המוכנות האסטרטגית לשעת חירום עבור משק הדלק בישראל כפי שגם הוכח בזמן מלחמת חרבות ברזל לבין המשך הפחתת הסיכונים לסביבה. נזכיר, שחברת קצא"א אחראית לשורה של זיהומים סביבתיים מהמשמעותיים ביותר שידעה מדינת ישראל. עובדה שהצוות התעלם ממנה לחלוטין בסיכום הבחינה.

לא ברור לנו איזה צוות הוא זה שדן בהמלצות אלו, מכון שמדובר בשיח חד צדדי בו משרד ראש הממשלה הוא זה שהגיע למסקנות אלו ולא במסגרת משותפת, בטח לא באופן שמוצג שאלו הן מסקנות ה"צוות". למרות שהדברים נאמרו מספר פעמים, הדרישה מהמשרד להרחיב את היקף שינוע הנפט במכלל אילת היא בהגדרה התערבות בתפקידו ובסמכויותו המקצועיות של הרגולטור.

לא ברור מדוע הקביעה שאי הרחבת השינוע תסגור את מכלל אילת אם חברת קצא"א מייצרת רווחים מספקים גם היום על מנת להמשיך לתחזק את המכלל באופן ראוי (כפי שעשתה במשך עשורים רבים), אם עדיין יש צורך בכך ראוי שמנהל הדלק או משרד ראש הממשלה יתקצב את המשך התחזוקה הראויה באופן שלא ידרוש הגדלת השינוע והגדלת הסיכון למפרץ אילת ולאקולוגיה הרגישה שבו.

אני מבקש לנצל את ההזדמנות כדי להזכיר שמדינת ישראל אינה ערוכה באופן מספק לאירוע לאומי של זיהום ים בשמן כבר כיום. ישנה שורה של פערים שקיימים עשרות שנים ושכל עוד לא יקבלו מענה, מדינת ישראל לא תהא ערוכה כנדרש לאירועי זיהום ים בשמן פערים אלו קיימים בכל הגזרות, הן בים סוף והן בים התיכון ויש לתת להם מענה בהקדם כבר כיום ללא קשר לסוגיית הסכנה כתוצאה מהגדלת השינוע והאחסון של נפט באילת על ידי חברת קצא"א. פערים אלו כוללים מחסור משמעותי בתקני כח אדם, תקציב שנתי לעיבוי תקציב קרן זיהום ים, הקמת תחנות לטיפול בזיהום ים בשמן בים תיכון ותגבור המתקנים במפרץ אילת.

היה מצופה שהצוות הבין משרדי שקם במטרה לעסוק בסוגיית שינוע הנפט באילת יתייחס בעבודתו גם לסיכונים התפעוליים והביטחוניים הקיימים כיום וימליץ על הפעולות הנדרשות כדי לוודא היערכותה ומוכנותה של מדינת ישראל למתן מענה הולם למצב הקיים. התעלמות מכך הינה בגדר חטא על פשע.

לסיכום, עמדת משרדנו הייתה ועודנה שיש למנוע הרחבת פעילות שינוע הנפט במפרץ אילת בשל היותה סיכון משמעותי ובלתי קביל לסביבה הימית הרגישה ולשונית האלמוגים.

בכבוד רב,



פרד ארזואן – מנהל (בפועל),

היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית

#### העתקים

גיא סמט – מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה  
יצחק בן דוד - סמנכ"ל בכיר לפיקוח ואכיפה, המשרד להגנת הסביבה  
רני עמיר- סמנכ"ל בכיר למשאבי טבע וחוסן אקלימי, המשרד להגנת הסביבה  
אבי חיים- סמנכ"ל בכיר לתעשיות, המשרד להגנת הסביבה  
אמיר זלצברג- מנהל מחוז דרום משרד להגנת הסביבה  
אלי ורבורג- מנהל התחנה למניעת זיהום ים, אילת  
עו"ד איריס שליט, עו"ד יעל בן עמוס, עו"ד מעיין פורת-גנגן- הלשכה המשפטית  
עופרי חזיז- ראש תחום זיהום מים מתשתיות, המשרד להגנת הסביבה  
לילך אהרון- מנהלת תחום טיפול משולב בתעשייה, מחוז דרום, המשרד להגנת הסביבה  
לילך פדלון- מנהלת אגף חומ"ס, המשרד להגנת הסביבה  
חברי הפורום