



השלכות סביבתיות ואחרות של הסכם קצא"א - Med-Red - עדכון מסמך

כתיבה: רינת בניטה | אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

תאריך: י"א באייר תשפ"ב, 12 במאי 2022

סקירה

1	תמצית.....
1.	1. רקע..... 4
2.	2. הקמת חברת קצא"א והטלת צו חיסיון על פעילותה..... 6
2.1	2.1 הפעילות העסקית של חברת קצא"א החדשה והסכם Med-Red 8
3.	3. ההשלכות הפוטנציאליות של יישום הסכם קצא"א- Med Red 10
3.1	3.1 השלכות סביבתיות של שינוע דלקים בים וביבשה..... 10
3.1.1	3.1.1 שינוע יבשתי - קו הולכת הנפט..... 10
13	דליפת הנפט בשמורת עין עברונה ב-2014..... 13
3.1.2	3.1.2 שינוע של נפט במרחב הימי במפרץ אילת..... 16
16	הייחודיות האקולוגית של מפרץ אילת..... 16
16	השפעות סביבתיות של דליפת נפט אל מפרץ אילת בדגש על פעילות קצא"א..... 16
3.2	3.2 השלכות כלכליות של דליפת נפט אל מפרץ אילת בדגש על ענף התיירות..... 17
3.3	3.3 השלכות בריאותיות של פעילות חברת קצא"א - היבטי זיהום אוויר ומפגעי ריח..... 18
3.4	3.4 השלכות מדיניות וביטחוניות של יישום הסכם Med-Red 19
4.	4. רגולציה ממשלתית למניעת זיהום ים בשמן, בדגש על פעילות קצא"א..... 21
4.1	4.1 התוכנית הלאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן ועיגונה בחקיקה..... 21
4.2	4.2 תוכניות חירום מפעליות (תח"מ) וסקרי ניהול סיכונים- מצב קיים..... 23
4.3	4.3 היערכות חברת קצא"א ליישום הסכם Med-Red באמצעות עדכון התח"מ וסקר סיכונים..... 23
5.	5. ההשלכות הפוטנציאליות של אי-יישום הסכם קצא"א- Med Red 28
6.	6. נקודות לדיון..... 29

תמצית

מסמך זה נכתב עבור חבר הכנסת עופר כסיף בנושא השלכות סביבתיות ואחרות של ההסכם בין חברת קצא"א לבין חברת Med-Red. המסמך מעדכן מסמך שהוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה בנובמבר 2021, וכולל גם היבטים של שיקום שמורת עין עברונה בעקבות אירוע הדליפה מצינור קצא"א בשנת 2014. במהלך דצמבר 2021 נתקבלה בבג"צ עמדת המדינה בעתירה שהוגשה על ידי ארגוני סביבה בבקשה למתן צו על תנאי וצו ביניים למניעת יישום ההסכם, ולאחריה נמשכה העתירה. במסמך מובאות נקודות לדיון בסוגיית יישום ההסכם לאור החלטת בג"צ.

חברת קצא"א (קו צינור אירופה-אסיה) היא חברה ממשלתית שעיקר פעילותה שינוע ואחסון של נפט גולמי. מערכת קווי הדלק של קצא"א להובלת נפט גולמי כוללת 3 קווים. הגדול ביניהם הוא קו 42 אינץ' באורך 254 ק"מ, המחבר בין נמל הנפט באילת לבין נמל הנפט באשקלון.

הכמויות המדויקות של נפט המשונע בצנרת על ידי חברת קצא"א נכון לשנת 2022 אינן ידועות בשל צו החיסיון שהוטל על פעילותה. עם זאת, לפי תוכנית החירום המפעלית והיתר הרעלים התקף של החברה, היקף פעילותה נכון לשנת 2022 מוגבל ל-6 פקידות של מכליות נפט בשנה או 2 מיליון טון נפט בשנה, הגבוה ביניהם. בפועל, בעשור האחרון, היקף פעילות החברה היה פחות מ-3 פקידות של מכליות נפט במפרץ אילת בממוצע שנה.

ברבעון האחרון של 2020 חתמה קצא"א על הסכם הבנות עם חברת Med-Red, חברה בבעלות משותפת של חברה פרטית ישראלית ואמירותית. במסגרת ההסכם, חברת קצא"א החדשה תספק שירותי אחסון דלק גולמי באשקלון ובאילת. ההסכם נחתם לתקופה של עשר שנים, מ-1 באפריל 2021 עד ל-31 במרץ 2031, ובמסגרתו ניתנה לחברת Med-Red אופציה להאריך את תוקף ההסכם ל-10 שנים נוספות, בתנאים מסוימים. הסכם ההבנות קיבל תוקף של הסכם מחייב בסוף שנת 2020. משמעותו של הסכם זה, אם ימומש, היא הגדלה משמעותית של הנפט ומוצרי הדלק המשונעים בצנרת של חברת קצא"א, ושל תנועת מכליות הנפט במפרץ אילת, עד כדי כ-70 מכליות נפט מדי שנה.

בעקבות הודעת החברת על חתימת מזכר ההבנות, פנו במאי 2021 החברה להגנת הטבע, ארגון צלול ועמותת אדם טבע ודין בעתירה לבג"צ למתן צו על תנאי וצו ביניים. בעתירה התבקשו הצדדים, בהם ממשלת ישראל וחברת קצא"א, לנמק מדוע לא ייקבע שההחלטה להתקשר במזכר הבנות וחתימת הסכם בין קצא"א ל-Med-Red טעונה אישור של הממשלה על פי חוק החברות הממשלתיות. בחודש דצמבר 2021 נמחקה העתירה, ולמדינה נפסקו הוצאות בשל תרומתה לקיום תהליך הבחינה הממשלתי של ההסכם.

לפעילות של חברת קצא"א השלכות סביבתיות שונות, בגין הובלה של נפט ומוצרי (דלקים פוסיליים ששריפתם תורמת לזיהום אוויר ולשינויי האקלים), ובגין פוטנציאל לאירוע זיהום ימי ויבשתי מדלק במקרה של תקלה.

בהחלטה 3542 של הממשלה מיוני 2008 אומצו עקרונות התוכנית הלאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן (להלן: התוכנית הלאומית או התל"מ"ת). בהחלטה נקבע, בין היתר, כי השר להגנת הסביבה יזום הליך חקיקה לעיגון התל"מ"ת, בהתאם לדרישות האמנה בדבר מוכנות, תגובה ושיתוף פעולה מפני זיהום. נכון לשנת 2022, חסרות ברגולציה הקיימת הוראות שמטרתן להבטיח את היערכות כלל הגופים שבתחומם חופים או כאלו הפועלים בחופים ובים לטיפול מיטבי באירוע של זיהום ים בשמן וכנגזרת מתכנית לאומית לטיפול מיטבי באירועים שכאלה. יתר על כן, הרגולציה הקיימת לא מבטיחה את פעולתם באירוע ובאופן מתואם ואת הפיצויים על הוצאות ונזקים הקשורים באירוע

ובטיפול בו. בהעדר רגולציה מתאימה, נשענות כיום המוכנות לתגובה ויישומה על שיתוף פעולה וולונטרי. כך, על אף פעולות ממשלתיות שונות שהתקיימו מאז 2008, אין בנמצא נכון למאי 2022 חוק המעגן את התוכנית הלאומית ואת תקצובה.

להגדלת הפעילות העסקית של חברת קצא"א השלכות פוטנציאליות בתחום הסביבה, הכלכלה, התיירות והבריאות, הן בסביבה הימית והן בסביבה היבשתית. מנגד, גם לא-יישום ההסכם השלכות משמעותיות, כמפורט להלן.

סביבה. לפי המשרד להגנת הסביבה, מימוש ההסכם טומן בחובו פוטנציאל להגדלת סיכוני סביבה: עם ההגדלה הצפויה בפעילות ובמשטר ההזרמה בקו, לרבות ספיקה גבוהה יותר, תדירות גבוהה יותר של שינוי לחץ וזרימות הדלק, השחיקה ועייפות החומר הצפויים לגדול, עולה ההסתברות לכשל בקו היבשתי. בנוסף, משטר הזרמה אינטנסיבי, כפי שצפוי לקרות באם יאושר ההסכם, מעלה את הצורך בתחזוקה, ואת ההסתברות לפריצה אפשרית בקו ההולכה. הגדלה של היקפי הנפט המשונעים במכלל אילת (אתר קצא"א במפרץ אילת) כרוכה בסיכון לסביבה הימית הרגישה במפרץ אילת. על כן, העמדה המקצועית של המשרד היא מדיניות של "תוספת אפס סיכון", בין היתר, בשל אירועי תקלות של דליפת נפט שלא ניתן יהיה למנוע אותן באופן מוחלט. בנוסף, איכות המים וערכי הטבע מהווים את הבסיס לקיומו של הענף הכלכלי המרכזי במפרץ אילת - ענף התיירות. לפי דוח מינהל התכנון "ההבנה כי הסביבה הימית והחופית היא הבסיס לרוב הפעילות הכלכלית בעיר אילת, ומהווה את עמוד התווך המרכזי בכל פיתוח עתידי, מחייבת הטמעה יסודית של שיקולי שמירת טבע והסביבה הימית בתכנון, יחד עם הגדרת התנאים לפיתוח צמיחה כחולה".

כלכלה. בישראל פועלים שני בתי זיקוק בחיפה ובאשדוד, הקולטים בשנה מיליוני טון של נפט גולמי עם פקידה של 75 מכליות בחיפה, מעל 300 מכליות באשדוד ונמל הפחם בחדרה קולט מעל 3 מיליון טון פחם ומעל 60 פקידות של אניות בשנה. בנוסף, מיובאים ומיוצאים מנמלי ישראל תזקיקים ומוצרים פטרוכימיים בהיקפים גדולים ותזקיקים משונעים ברחבי הארץ, כולל בערים, לתחנות דלק. על כן, קיימת כבר היום פעילות ענפה של יבוא, יצוא ושינוע של נפט גולמי ודלקים פוסיליים בהיקף גבוה מהצפוי בהסכם. החידוש בהסכם הוא **הגדלה ניכרת של הפעילות בנמל הנפט באילת**, המהווה סיכון פוטנציאלי למפרץ אילת. אולם, יתרונות לוגיסטיים של שינוע סחורות הנובעים ממיקומה של ישראל, הקיימים משחר ההיסטוריה (כמו דרך הבשמים בעבר, ושינוע משאיות בשטחי ישראל מנמל חיפה לירדן בהווה) עדיין קיימים, ועשויים להביא לפקידות של מכליות נפט מהמפרץ הפרסי בנמל עקבה, ולשינוע משם לאירופה.

בריאות. פעילות פריקה, טעינה, אחסון ושינוע גורמים בשגרה לפליטות של חומרים אורגניים נדיפים, בהם חומרים רעילים ומסרטנים שמשוויכות להם השפעות בריאותיות שליליות. חומרים אורגניים נדיפים מהסוג הנפלט בפעילות השגרית של חברת קצא"א גורמים למטרדי ריח בקרב האוכלוסייה המתגוררת בסמוך למתקנים אלו. בתרחיש של גידול היקף הפעילות של חברת קצא"א צפוי גידול בתדירות ההתרחשות של בעיות אלו בהיקף של 5%-15%, עוד לפני שקלול אירועי זיהום אוויר ומטרדי ריח בשל תקלות. לפי התייחסות משרד הבריאות, גם בפעילות שגרית (כלומר- מבלי להתחשב בנושא תוספת הסיכון במקרים של אירועי דליפה וזיהום מים בשמן) הגעת מספר גדול של מכליות תגרום באופן ודאי לתוספת זיהום אוויר ביישובי אשקלון וסביבתה וכן בעיר אילת וסביבתה שכן תוספת תוצרי שריפת דלקים של מיכלי נפט עלולה לגרום לירידה משמעותית באיכות האוויר. כתוצאה מכך, השפעה בריאותית של עליה במזהמי אוויר תוביל באילת וסביבתה לעלייה במקרי תחלואה נשימתית, בעיות לב וכלי דם כולל הופעת תסמינים

לבביים חריפים ואף לתמותה. באשקלון וסביבתה, בה מצב איכות האוויר פחות טוב בהשוואה לעיר אילת, תוספת זיהום אוויר עלולה לגרום למצב בלתי נסבל מבחינה בריאותית ותסכן את בריאות הציבור בצורה משמעותית.

חוץ וביטחון. בהיעדר תשובה ממשד הביטחון לפנייתנו, אין בידינו עמדה רשמית בסוגיית יישום ההסכם. על כן, במסמך זה מובאות כמה הערכות ונקודות לדיון הקשורות בהשפעות ביטחוניות ומדיניות פוטנציאליות. לפי המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), אין לממש את ההסכם בגין הסיבות הבאות: תנועה ערה של מכליות נפט שעושות את דרכן לישראל בים האדום כרוכה בסיכונים ביטחוניים; חשש לפגיעה במתקני קצא"א הסמוכים לקו הגבול עם עזה; חוסר משילות בנגב יצריך השקעות גבוהות באבטחה פיזית של הצינור; היתכנות לפגיעה ביחסים עם מצרים. מאידך, ניתן לשאול האם סביר שפיתוח כלכלי לא יעשה רק בשל חשש מאיומים ביטחוניים? בהקשר זה נזכיר את הפיתוח הכלכלי והחקלאי הנרחב לאורך גבולות ישראל מאז הקמתה, למרות קיומם של איומים ביטחוניים. בחוף אשקלון קיימת פעילות אנרגיה של קצא"א, תש"ן, בית זיקוק ועוד אשר לא נפסקה למרות האיום הביטחוני מרצועת עזה. בנוסף, בעבר נורו טילים מעזה גם לגוש דן ונתב"ג, ולמרות זאת הפעילויות הכלכליות שם נמשכו. לעניין סוגיית המשילות בנגב ניתן לשאול האם חוסר משילות, בדומה לאיומים הבטחוניים, הוא סיבה לאי פיתוח כלכלי? ייתכן כי פיתוח כלכלי אשר יחייב הגדלת אבטחה יהיה בו כדי להקטין את חוסר המשילות. בנוסף, לא מן הנמנע שדווקא חיזוק יחסי הכלכלה בין ישראל לאיחוד האמירויות, לרבות יצירת חלופה לתעלת סואץ, תביא לחיזוק היחסים עם מצרים.

חברת קצא"א ערכה בשנה האחרונה סקר סיכונים לקראת האפשרות להגדלת היקף פעילותה במצב של מימוש ההסכם. על פי הסקר, הסבירות להתרחשות אירוע של אובדן דלק מלא של כל תכולת מכלית או פגיעה במעטפת ואובדן תכולה משמעותי היא אפסית, וסטטיסטית תתקיים לכל היותר אחת ל-366,300 שנים. בסקר הסיכונים צוין עוד כי אכן קיימת סבירות להתרחשות אירוע שיכול להוביל להגעת דלק לים והנזק הפוטנציאלי הוא גדול יחסית, ולכן נדרש לעבות את מעגלי ההגנה ולהוריד את הסבירות להתרחשות אירוע. המשרד להגנת הסביבה דחה את סקר הסיכונים שהוגש לו וכן דחה את התיקונים לדוח שהוגש בשנית באוגוסט 2021 וקבע באחרונה כי בנסיבות העניין, ובהתאם לאימוץ המדיניות של תוספת אפס סיכון כאמור, קצא"א לא תוכל להרחיב את פעילותה לשינוע ואחסון של נפט במפרץ אילת, מעבר למה שהותר לה במסגרת היתר הרעלים ולתוכנית החירום המפעלית.

מנגד, על פי משרד האוצר שאליו כפופה חברת קצא"א מבחינה רגולטורית ולפי תשובת חברת קצא"א עצמה, הפעילות על פי ההסכם אינה שונה במהותה מהפעילות על פי כל הסכם אחר שהחברה חתמה בעבר ותחתום גם בעתיד, שעניינו קליטה, אחסון, הזרמה, ופריקה של נפט ועל כן אין היא נדרשת לאישור של הממשלה את ההסכם כפי שנטען על ידי ארגוני הסביבה שעתרו לבג"צ. עוד נמסר בתשובת משרד האוצר, ששימוש בסמכות הממשלה בכובעה כבעלים על מנת לבטל הסכם מסחרי בשל סיכונים סביבתיים פוטנציאליים, תחת השימוש בכלים רגולטוריים העומדים לרשות הרגולטור הנוגע לעניין (דהיינו: המשרד להגנת הסביבה), מהווה תקדים בעייתי הסולל את הדרך לביטול הסכמים מסחריים ופרוייקטי תשתית נוספים או להתערבות בהם שלא באמצעות הכלים המקובלים לכך.

משרד האנרגיה התייחס בדיון ועדת הפנים והגנת הסביבה ליישום ההסכם ולדבריו אין באי יישום ההסכם כדי לפגוע בביטחון האנרגטי של מדינת ישראל.

1. רקע

חברת קצא"א היא
חברה ממשלתית
שעיקר פעילותה
שינוע של נפט גולמי
מים סוף לים התיכון
ובכיוון ההפוך, וכן
איחסון של נפט גולמי
ומוצרי דלק.

חברת קצא"א (קו צינור אירופה-אסיה, לשעבר קו צינור אילת-אשקלון) היא חברה ממשלתית שעיקר פעילותה שינוע של נפט גולמי מים סוף לים התיכון ובכיוון ההפוך ואיחסון נפט גולמי ומוצרי דלק. החברה מפעילה שלושה צינורות נפט גולמי, הגדול מביניהם בין נמל הנפט במפרץ אילת לנמל הנפט באשקלון, ושני נמלי נפט ובהם מכלי אחסון לנפט גולמי ומוצרי דלק.¹ נכון לשנת 2022 הכמויות המדויקות של נפט המשונע בצנרת של קצא"א אינן ידועות בשל צו החיסיון שהוטל על פעילותה (ראו בפרק 2). עם זאת, על פי תוכנית החירום המפעלית והיתר הרעלים התקף, נפח ההובלה נכון לשנת 2022 מוגבל ל-6 פקידות של מכליות נפט בשנה או 2 מיליון טון נפט בשנה, הגבוה ביניהם. בפועל, כפי שיוצג בהמשך, בעשור האחרון, היקף פעילות החברה היה פחות מ-3 פקידות של מכליות נפט במפרץ אילת בשנה.

ברבעון האחרון של 2020 קצא"א חתמה על הסכם הבנות עם Med-Red, חברה בבעלות משותפת של חברות פרטיות מישראל ומאיחוד האמירויות (להלן: ההסכם). במסגרת ההסכם, חברת קצא"א תספק **שירותי שינוע ואחסון נפט גולמי** באשקלון ובאילת.

על פי משרד האוצר, השירות המרכזי בהסכם הינו אחסון נפט גולמי באשקלון ובאילת, הכולל בין השאר גם פריקה וטעינה של מכליות בנמלים. נוסף על כך תבוצע הולכת נפט בקו הנפט שבין נמל הנפט באילת לנמל הנפט באשקלון, ומשם למדינות הים התיכון ולאירופה. ההסכם נחתם לתקופה של עשר שנים, מ-1 באפריל 2021 עד ל-31 במרץ 2031, ובמסגרתו יש ל-Med-Red אופציה להאריך את תוקף ההסכם ל-10 שנים נוספות, בתנאים מסוימים. היקפי הטעינה והפריקה צפויים לגדול בהדרגה במהלך חמש השנים הראשונות של ההסכם עד שיתייצבו בשנה השישית.² **משמעות המימוש של הסכם זה, היא הגדלה משמעותית של הנפט ומוצרי הדלק המשונעים בצנרת של חברת קצא"א, ושל תנועת מכליות נפט במפרץ אילת.**

לפי נייר עמדה של המשרד להגנת הסביבה, היקף הפקידות של פריקת נפט גולמי בתרחיש של מימוש הסכם Med-Red צפוי לגדול בהדרגה בחמש שנים הקרובות: בשנת 2021 ההיקף הצפוי של הפקידות יהיו של 4-5 מיליון טון במכלל אילת³ ועד 12-15 מיליון טון במכלל אשקלון. יעדי הפעילות הנובעים מההסכם הם 50-70 פקידות שנתיות של מכליות נפט באילת לערך, עד 2025. המכליות שיפקדו את מכלל אילת יהיו בקיבולת של עד 260,000 אלף טון כל אחת.⁴

¹ חברת קצא"א, [אודות החברה](#), כניסה אחרונה: 28 בנובמבר 2021.

² גלית עובדיה, מתאמת הקשר בין משרד האוצר לבין הממשלה והכנסת, דוא"ל, 28 בנובמבר 2021.

³ לפירוט האתרים המצויים במכלל אילת ובמכלל אשקלון, ראו: חברת קצא"א, [המכללים](#). כניסה אחרונה: 28 בנובמבר 2021.

⁴ המשרד להגנת הסביבה, היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית, הגדלת נפח ופעילות שינוע נפט גולמי בקו צינור אסיה-אירופה (קצא"א) - מסמך עמדה, 29 בנובמבר 2020.

נציין כי חברת קצא"א עצמה לא מפרסמת את המידע באשר לסדרי הגודל של היקף פעילותה בתרחיש של אישור מזכר ההבנות, כיוון שלדבריה על המידע הזה מוטל צו חיסיון.⁵ בהקשר זה ראוי להזכיר את דברי נציג משרד האוצר שתחתיו פועלת חברת קצא"א הממשלתית, לפיהם **עמדת חברת קצא"א ומשרד האוצר היא שצו החיסיון צריך להיות מוסר מהחברה.**⁶ לפיכך, ניתן למצוא גם הערכות מספריות אחרות של גורמים שונים באשר להיקף הפעילות הצפוי. על אף השוני המסוים בין ההערכות, **כל תחזית כזאת צופה גידול משמעותי של מאות אחוזים בפעילות של חברת קצא"א בתרחיש של מימוש ההסכם לעומת המצב הקיים כיום.**

לפעילות של חברת קצא"א השלכות סביבתיות שונות, הן מעצם ההובלה של נפט ומוצריו (דלקים פוסיליים ששריפתם תורמת לזיהום אוויר ולשינויי האקלים), והן בשל הפוטנציאל לאירוע זיהום ימי ויבשתי מדלק במקרה של תקלה. יצוין כי מסלול הצנרת של קצא"א, הן במרחב הימי והן במרחב היבשתי, עובר באזורים שלהם רגישות אקולוגית רבה.

על פי מסמך של המשרד להגנת הסביבה מיוני 2021, הגדלת היקף הפעילות של החברה טומן בחובו פוטנציאל להגדלת הסיכון: עם ההגדלה הצפויה בפעילות ובמשטר ההזרמה בקו, לרבות ספיקה גבוהה יותר, תדירות גבוהה יותר של שינוי לחץ וזרימות הנפט, השחיקה ועייפות החומר הצפויים לגדול, עולה ההסתברות לכשל בקו היבשתי. בנוסף, משטר הזרמה אינטנסיבי כפי שצפוי לקרות מעלה את הצורך בתחזוקה, ועמו את ההסתברות לפריצה אפשרית בקו ההולכה.⁷

במסמך זה כמה חלקים: בתחילתו מתוארת הקמת חברת קצא"א והותיקה והטלת צו החיסיון על פעילותה, דרך הקמת חברת קצא"א החדשה ופעילותה העסקית, וכלה בהסכם Med Red. במסמך מושם דגש על ההשלכות הסביבתיות של תקלות בפעילות זו הן במקטעים הימיים (ובעיקר במפרץ אילת שהוא רגיש מבחינה אקולוגית) והן בשטח היבשתי, כבר כיום וביתר שאת בתרחיש של אישור ההסכם. כמו כן, מתוארות השלכות פוטנציאליות נוספות של יישום ההסכם, ובפרט בתחומי הכלכלה והתיירות והביטחון. חלקו השני של המסמך עוסק באסדרה הממשלתית של המשרד להגנת הסביבה במסגרת התוכנית הלאומית למוכנות ותגובה לזיהום ים בשמן (התל"מ), בעיקר בהקשרים הנוגעים לאסדרת פעילות קצא"א במקטע הימי, ובדגש על בקשת קצא"א להיערך לגידול ניכר בפעילותה במצב של אישור הממשלה את ההסכם האמור. המסמך מתייחס גם להשלכות אפשריות של אי-יישום ההסכם, ומביא את עמדת משרד האוצר וחברת קצא"א בהקשר זה. לבסוף, מוצגות כמה שאלות לדיון לאור ישיבות ועדת הפנים והגנת הסביבה שהתקיימו בנושא בשלהי שנת 2021 ובעקבות משיכת העתירה בנושא בבג"צ.

⁵ איציק לוי, מנכ"ל חברת קצא"א, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 27 בנובמבר 2021.

⁶ אריאל אבלין, סגן בכיר למנהל רשות החברות הממשלתיות במשרד האוצר, מתוך: הכנסת ה-24, פרוטוקול מס' 64 מיישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, [השפעות סביבתיות של הסכם קצא"א red med](#), 29 בנובמבר 2021.

⁷ רני עמיר, מנהל היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית, המשרד להגנת הסביבה, הגדלת נפח ופעילות שינוע נפט גולמי - חברת קצא"א, חוות דעת. 8 ביולי 2021. התקבל מאת המשרד להגנת הסביבה, 22 בנובמבר 2021.

לפעילות של חברת קצא"א השלכות סביבתיות שונות, הן מעצם ההובלה של נפט ומוצריו (דלקים פוסיליים ששריפתם תורמת לזיהום אוויר ולשינויי האקלים), והן בשל הפוטנציאל לאירוע זיהום ימי ויבשתי מדלק במקרה של תקלה.

לאורך המסמך מוזכרים אירועים של דליפות נפט במתקני קצא"א שגרמו לנזק סביבתי, משולבים דוחות ממשלתיים ואחרים שיש להם נגיעה לפעילות החברה ונדונות השפעות אפשריות של זיהום מי ים בשמן או זיהום כתוצאה מתקלה במקטע היבשתי על מגוון תחומי חיים ובהן השפעות כלכליות, סביבתיות ומדיניות-ביטחוניות, אך אין לראות בהם סקירה ממצה.

לקראת הדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה פנינו אל כלל משרדי הממשלה השונים שלמימוש ההסכם נגיעה לפעילות משרדם: משרד האוצר, משרד הבריאות, משרד הביטחון, משרד החוץ, משרד האנרגיה, המשרד להגנת הסביבה, משרד התיירות ומשרד ראש הממשלה, תוך התחשבות בכך שהנושא כאמור עומד ותלוי בבג"צ שהוגש לפני כחצי שנה על ידי כמה ארגוני סביבה (וכפי שמתואר בהרחבה בהמשך). מלבד המשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר, לא התקבלה מענה מהמשרדים האחרים עד למועד הדיון הראשון בנושא בוועדת הפנים והגנת הסביבה בנובמבר 2021. מאז הדיון האמור, שבו נמסרה גם עמדת משרד האנרגיה, התקיים דיון המשך בוועדת הפנים והגנת הסביבה ב-7 בדצמבר 2021 ובו הובאו עמדות משרד התיירות ומשרד החוץ בסוגיה והן משולבות במסמך. כמו כן, נמסרה לבג"צ במהלך דצמבר 2021 עמדת המדינה בנוגע להסכם והיא מובאת בהמשך המסמך. לאחר פנייה נוספת עלה בידינו לקבל בינואר 2022 גם את עמדת משרד הבריאות. נוסף לעמדות משרדי הממשלה השונים, מובאת התייחסות חברת קצא"א בכל הנוגע לפעילותה כיום ובנוגע להיערכותה לקראת אישור ההסכם. לצד הדיון על משמעויות מימוש ההסכם, מובא זרקור על אירוע הדליפה של נפט מצינור קצא"א בשמורת עין עברונה בשלהי 2014, ומתוארת הפעילות לשיקומה.

2. הקמת חברת קצא"א והטלת צו חיסיון על פעילותה

במרץ 1968 הוקמה חברת קו צינור אילת אשקלון בע"מ (להלן: קצא"א הוותיקה), הרשומה בישראל כחברה פרטית. לפי [חוק זיכיון צינור הנפט, התשכ"ח-1968](#), הייתה קצא"א בעלת זיכיון משנה לעסוק בנפט. הזיכיון בן 49 השנים כלל בין השאר היתרים, זכויות ורישיונות הקשורים להקמתם, הפעלתם ותחזוקתם של קווי צינור הנפט שהוקמו כמה שנים לפני כן וכן פטור ממסים ומהיטלים. תוקפו של הזיכיון הסתיים בסוף חודש פברואר 2017.

מספר חודשים לאחר פרסום חוק זיכיון צינור הנפט, קבעה הממשלה באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ובהתאם לסמכותה על פי סעיף 23(ד) [לחוק לתיקון דיני העונשין \(ביטחון המדינה\), התשי"ז-1957](#) צו חיסיון הקובע כי "כל ידיעה הנוגעת לצינור הנפט אילת-אשקלון, לרבות השקעות בצינור עצמו ההשקעות הקשורות בהפעלתו, העבודות בצינור, מקורות הדלק, והשימושים בו כולל מכירת הדלק לגורמי חוץ, מוכרזת כעניין סודי לעניין החוק האמור, והוא במידה שלא הותר פרסומה על ידי שר האוצר או מטעמו".⁸

⁸ הצוות המשפטי של ועדת חוץ וביטחון של הכנסת, [צו החיסיון בנושאים הקשורים לקו צינור הנפט אילת-אשקלון \(קצא"א\) - חוות דעת משפטית](#), 27 בדצמבר 2017.

במרץ 1968 הוקמה
חברת קו צינור אילת
אשקלון בע"מ
הרשומה בישראל
כחברה פרטית. לפי
חוק זיכיון צינור
הנפט, התשכ"ח-
1968, הייתה קצא"א
בעלת זיכיון משנה
לעסוק בנפט.

לקראת תום תקופת הזיכיון של חברת קצא"א הוותיקה, חוקק [חוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז-2017](#). חוק זה הקים חברה חדשה, בבעלות המדינה, שעיסוקה בהולכה, אחסון, פריקה, טעינה וניפוק של נפט בנכסים שיינתנו לה בהם זכויות לשם אחסון, פריקה, טעינה וניפוק של נפט בנכסים שיינתנו לה בהם זכויות לשם כך.

בשנת 2016 הוצא צו חיסיון על פעילות קצא"א במסגרתו נקבע כי החיסיון לא יחול על מידע העוסק באיכות הסביבה, תכנון ובנייה, רישוי עסקים, חברת שירותי תשתיות אילת אשקלון, אמצעי בטיחות וכן פגיעה בשמורות טבע, גנים לאומיים, אתרים לאומיים או ערכי טבע מוגנים.

לקראת תום תקופת הזיכיון של חברת קצא"א הוותיקה, חוקק [חוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז-2017](#). חוק זה הקים חברה חדשה, בבעלות המדינה, שעיסוקה בהולכה, אחסון, פריקה, טעינה וניפוק של נפט בנכסים שיינתנו לה בהם זכויות לשם כך. לפי החוק, נכסים אלה יכולים להיות נכסים שבהם פעלה קצא"א הישנה ונכסים שיועברו לחזקתה בעתיד.⁹ למעשה, החוק מעגן את התפיסה לפיה תכלית הקמתה של חברת קצא"א לשמש שער הנפט של מדינת ישראל וכן גשר יבשתי להזרמת נפט בין חלקי העולם השונים.

בהתאם לחוק, רשם משרד האוצר את חברת קו צינור אירופה אסיה בע"מ (להלן: קצא"א או קצא"א החדשה) כגורם המפעיל שאליו יועברו נכסי זיכיון המשנה, פעילות של צינור הנפט ונמלי אשקלון ואילת.¹⁰ זאת, למרות שלפי הגדרת פעילותה כשער הנפט של המדינה, ייתכן שהגורם הממשלתי שקצא"א החדשה הייתה אמורה להיות תחת פיקוחו הוא משרד האנרגיה.

לפי סעיף 2(2) לחוק, **החל מה- 26 למרץ 2020**, נחשבת החברה החדשה כחברה ממשלתית. בהתאם להוראות סעיף 8(א) [לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975](#), שר האוצר הוא השר האחראי לענייני החברה. נציין כי **קצא"א החדשה, בבעלות מלאה של המדינה, נחשבת לגוף מבוקר** כמשמעותו בסעיף 9 [לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958](#) [נוסח משולב].

בשנת 2016 הוצא צו חיסיון חדש, צו העונשין (הכרזה על עניין סודי), התשע"ז-2016.¹¹ במסגרת צו זה נקבע כי החיסיון לא יחול על מידע העוסק באיכות הסביבה, תכנון ובנייה, רישוי עסקים, חברת שירותי תשתיות אילת אשקלון, אמצעי בטיחות וכן פגיעה בשמורות טבע, גנים לאומיים, אתרים לאומיים או ערכי טבע מוגנים. הצו נקבע תחילה כהוראת שעה לשנה, מאחר שבאותה העת לא היה ידוע כיצד בכוונת הממשלה לפעול בתום תקופת הזיכיון. בשנת 2017, לאחר שהוקמה חברת קצא"א החדשה, הוארך תוקפו של הצו עד סוף 2022, ונכלל בו חיסיון גם על פעילות חברת קצא"א החדשה, למעט בנושאים שהוחרגו בשנת 2016.¹²

פעילות חברת קצא"א החדשה בנמל אילת מעוגנת ברישיון לניהול עסק מטעם עיריית אילת, שתוקפו עד לסוף 2028 (הן ביחס לשינוע הדלק בצנרת, הן באשר לאחסונו והן בנוגע למסופי הדלק שהחברה מפעילה), וזאת בהתאם לקיום תנאי הרישיון המפורטים בו.¹³ על פי תשובת החברה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, גם פעילותה בנמל אשקלון, שם מנהל הנמל הוא עובד חברת קצא"א, מגובה ברישיון עסק שניתן לה על ידי עיריית אשקלון.¹⁴

⁹ [חוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז-2017](#).

¹⁰ להרחבה על היערכות גורמי הממשלה לקראת תום תקופת הזיכיון, ראו: מבקר המדינה, [היערכות לקראת תום זיכיון המשנה של חברת קו צינור אילת אשקלון בע"מ](#), דוח שנתי 68, 14 במרץ 2018.

¹¹ [צו העונשין \(הכרזה על עניין סודי\) \(הוראת שעה\), התשע"ז-2016](#).

¹² [צו העונשין \(הכרזה על עניין סודי\) \(הוראת שעה\) \(תיקון\), התשע"ח-2017](#).

¹³ עיריית אילת, רישיון לניהול עסק, מס' תיק: 02/2015; צורף כנספח מס' 1 לעתירה לבג"צ (3072/21) למתן צו על תנאי וצו ביניים על ידי החברה להגנת הטבע וגופים נוספים נגד ממשלת ישראל וקצא"א, 4 במאי 2021.

¹⁴ איציק לוי, מנכ"ל חברת קצא"א, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 27 בנובמבר 2021.

2.1 הפעילות העסקית של חברת קצא"א החדשה והסכם Med-Red

מערכת הצינורות של קצא"א החדשה להובלת נפט גולמי כוללת 3 קווים. הגדול ביניהם הוא קו 42 אינץ' באורך 254 ק"מ, המחבר את נמל הנפט במפרץ אילת עם נמל הנפט באשקלון. שני הקווים הנוספים מזינים את בתי הזיקוק בחיפה ובאשדוד. במסגרת פעילותה בדרום הארץ, החברה מפעילה שני נמלי נפט – באשקלון ובאילת – ושני מכללים וחוות מכלי נפט (16 מכלים באילת בשני אתרים ו-24 מכלים באשקלון) עם נפח אחסון כולל של 3.6 מיליון מטרים מעוקבים לנפט גולמי ומוצרי דלק.¹⁵ בנוסף להובלת נפט גולמי של סוגי נפט שונים, שירותי החברה כוללים אחסון נפט גולמי לטווח ארוך וערבולים על פי דרישת הלקוחות. מעבר לפעילות בתחום הנפט הגולמי, קצא"א נותנת שירותי תשתית לגז פחמימיני מעובה (גפ"מ), מזוט, תזקיקים ופחם.¹⁶

לפי ההודעה של קצא"א החדשה, ב-19 אוקטובר 2020 נחתם באבו דאבי מזכר הבנות לבין חברת Med-Red Land Bridge Ltd (להלן: Med-Red, MRLB או מד-רד) שהיא חברה בבעלות משותפת של חברה פרטית ישראלית ושל אחת החברות הגדולות באמירויות בתחום האנרגיה.¹⁷ הסכם ההבנות נחתם בסמיכות לחתימת חוזה השלום ונרמול היחסים בין מדינת ישראל וכמה מדינות ערביות, ביניהן איחוד האמירויות, בספטמבר 2020 ("הסכמי אברהם").¹⁸ מזכר ההבנות קיבל תוקף של הסכם מחייב, כך על פי תשובת חברת קצא"א לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת ועל פי תשובת המדינה לבג"צ, ב-31 בדצמבר 2020.¹⁹

לפי נייר עמדה של המשרד להגנת הסביבה מנובמבר 2020, על פי ההסכם היקף הפקידות של פריקת נפט גולמי במכלל אילת צפוי לגדול בהדרגה בחמש שנים הקרובות: בשנת 2021 בהיקף של 4-5 מיליון טון באילת ועד כדי 12-15 מיליון טון באשקלון. יעד הפעילות שהוצב בהסכם הוא כ-50-70 פקידות שנתיות באילת עד 2025. האונויות שיפקדו את מכלל אילת יהיו בקיבולת של עד 260,000 אלף טון כל אחת.²⁰ תרשים 1 להלן מציג את מספר הפקידות בפועל בשנים 2021-2010 במכלל אילת והצפי למספר הפקידות בשנת 2025 במקרב בו יתממש הסכם Med-Red.²¹

¹⁵ קצא"א"א, כניסה אחרונה: 28 בנובמבר 2021.

¹⁶ המשרד להגנת הסביבה, היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית, [הגדלת נפח ופעילות שינוע נפט גולמי בקו צינור אסיה-אירופה \(קצא"א\) - מסמך עמדה](#), 29 בנובמבר 2020.

¹⁷ שם.

¹⁸ לפירוט והערכה של ההסכמים, ראו: המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), [הסכמי אברהם: הישגים, אתגרים והמלצות לממשלה](#), 18 באוקטובר 2021.

¹⁹ איציק לוי, מנכ"ל קצא"א, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 27 בנובמבר 2021; בג"צ (3072/21) למתן צו על תנאי וצו ביניים על ידי החברה להגנת הטבע וגופים נוספים נגד ממשלת ישראל וקצא"א, תגובת המדינה לעתירה, 16 בדצמבר 2021.

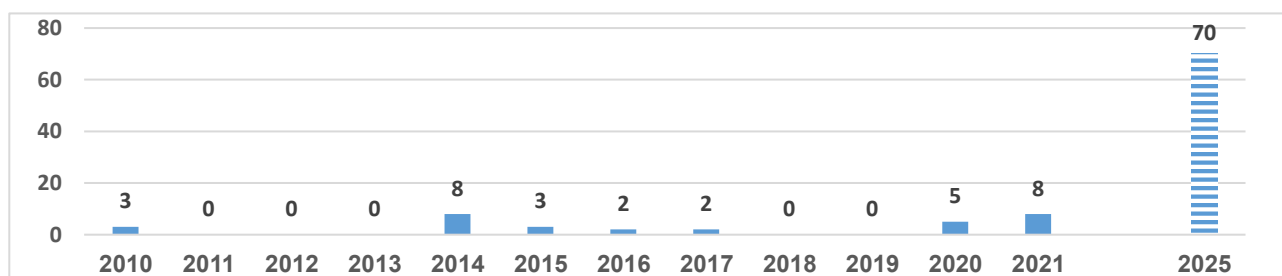
²⁰ המשרד להגנת הסביבה, היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית, הגדלת נפח ופעילות שינוע נפט גולמי בקו צינור אסיה-אירופה (קצא"א), מסמך עמדה, 29 בנובמבר 2020.

²¹ המשרד להגנת הסביבה, היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית, הגדלת נפח ופעילות שינוע נפט גולמי באילת, חברת קו צינור אסיה-אירופה בע"מ (קצא"א), חוות דעת, 12 בספטמבר 2021. דוא"ל, 22 בנובמבר 2021.

באוקטובר 2020
נחתם באבו דאבי
מזכר הבנות לבין
חברת Med-Red
שהיא חברה בבעלות
משותפת של חברה
פרטית ישראלית ושל
אחת החברות
הגדולות באמירויות
בתחום האנרגיה.

היקף הפקידות של
פריקת נפט גולמי
במכלל אילת צפוי
לגדול בהדרגה במתווה
של יישום ההסכם
בחמש שנים הקרובות.
יעד הפעילות שהוצב
בהסכם הוא של כ-50
70 פקידות שנתיות
באילת עד 2025.

תרשים 1: מספר פקידות של מכליות נפט בקצא"א אילת, 2010-2021 ותחזית לשנת 2025²²



אפשר לראות כי מספר המכליות שפקדו את נמל קצא"א באילת בעשור האחרון היה 0-8 מכליות בשנה ובממוצע פחות מ-3 מכליות בשנה, נמוך לעומת הצפי בשנת 2025 באם יאושר ההסכם.

בעקבות ההודעה על מזכר ההבנות, עתרו במאי 2021 החברה להגנת הטבע, ארגון צלול ועמותת אדם טבע ודין לבג"צ למתן צו על תנאי וצו ביניים. בעתירה התבקשו הצדדים, בהם ממשלת ישראל וחברת קצא"א, לנמק מדוע לא ייקבע שההחלטה להתקשר במזכר הבנות וחתימת ההסכם טעונה אישור של הממשלה על פי [חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975](#) שהוזכר בפרק המבוא.²³ הגשת העתירה הביאה את הממשלה לבצע הליך של בחינה, שסיכומה בכתב מה-8 בדצמבר 2021, ולפיו בהחלטה שהממשלה לא תתערב בהסכם **בכובעה כבעלים**, אין כדי למנוע מהממשלה להפעיל, במידת הצורך, את סמכויותיה **בכובעה כרגולטור**.

בפסק הדין שניתן בעתירה ב-23 בדצמבר 2021 צוין כי לאור עמדת הממשלה לפיה אין להתערב במדיניות המשרד להגנת הסביבה בדבר "תוספת אפס סיכון" העתירה נמחקה. עוד נכתב בפסק הדין שהמשיבות, דהיינו נציגי הממשלה, חברת קצא"א וגורמים נוספים, יישאו בהוצאות העותרות נוכח "תרומת העתירה לקיום תהליך הבחינה הממשלתי של ההסכם נושא העתירה".²⁴ לאור פסק הדין והמדיניות הנוכחית של המשרד להגנת הסביבה, לא תוכל חברת קצא"א **לפי שעה וככל שלא תהיה מדיניות שונה מצד המשרד**, להגדיל פעילותה מעבר למה שאושר לה כאמור: עד כ-6 מכליות ועד 2 מיליון טון נפט בשנה קלנדרית.

זמן סמוך לאחר משיכת העתירה, בינואר 2022, פנתה קצא"א אל בית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים נגד גורמים במשרד להגנת הסביבה בבקשה לבטל את החלטת המשרד שלא לדון בעדכון תוכנית החירום של החברה, בשל מדיניות "תוספת אפס סיכון".²⁵ במרץ 2022 ביקשו החברה להגנת הטבע, צלול ואדם, טבע ודין למחוק את העתירה האמורה על הסף בשל אי-צירופן כמשיבות בעתירה ולחלופין לצירופן כמשיבות בהליך. בהתייחסות של ארגונים אלו

²² שם. התחזית לשנת 2025 מתייחסת למצב שבו יאושר ההסכם קצא"א עם חברת Med-Red.

²³ בג"צ (3072/21) [למתן צו על תנאי וצו ביניים, החברה להגנת הטבע וגופים נוספים נגד ממשלת ישראל וקצא"א](#), 4 במאי 2021.

²⁴ בג"צ (3072/21) [למתן צו על תנאי וצו ביניים, החברה להגנת הטבע ואחרים נגד ממשלת ישראל וקצא"א](#), פסק דין, 23 בדצמבר 2021.

²⁵ בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, עת"מ 55545-01-22.

על פי המשרד להגנת הסביבה, הגדלה של היקפי הנפט המשונועים במכלל אילת כרוכה בסיכון עצום לסביבה הימית הרגישה במפרץ אילת. כמו כן נמצאים בסיכון מקטעי סביבה יבשתית רגישה לאורך תוואי הצנרת וסביבת מתקני קצא"א, וכן בריאות ובטיחות הציבור באילת ובאשקלון.

נטען כי העתירה נועדה לעקוף את פסק הדין שניתן על ידי בג"צ בדצמבר 2021 כאמור.²⁶ לפי בדיקתנו באתר נט המשפט של משרד המשפטים, במועד פרסום המסמך, מאי 2022, טרם נתקבלה החלטת בית המשפט בעתירה.

3. ההשלכות הפוטנציאליות של יישום הסכם קצא"א-Med Red

תעבורת מכליות הנפט הצפויות לעבור במפרץ אילת צפויה לגדול באופן ניכר, בעקבות ההסכם, ואם יאושר על ידי הממשלה, על אף שהיקפה לא פורסם לציבור. להגדלת הפעילות העסקית של החברה משמעותיות פוטנציאליות בתחום הסביבה, הכלכלה והבריאות, הן בסביבה הימית והן בסביבה היבשתית, עליהן נעמוד בפרק זה. גם לא-יישום ההסכם השלכות כלכליות, ועמדת משרד האוצר וחברת קצא"א בעניין זה תובא בפרק 5 במסמך זה.

3.1 השלכות סביבתיות של שינוע דלקים בים וביבשה

לפי עמדת גורמי המקצוע במשרד להגנת הסביבה, שנשלחה אל מנכ"לית המשרד ואל השרה בספטמבר 2021, הגדלה של היקפי הנפט המשונעים במכלל אילת, בהיקף של עד כדי פי 35 מהממוצע השנתי בעשור האחרון של פקידת מכליות באילת (2010-2020, כמוצג בתרשים 1), כרוכה בסיכון לסביבה הימית הרגישה במפרץ אילת, למקטעי סביבה יבשתית רגישה לאורך תוואי הצנרת וסביבת מתקני קצא"א ולבריאות ובריאות הציבור באילת ובאשקלון.²⁷

בקו אחד עם עמדת המשרד להגנת הסביבה, צוין בנייר עמדה של רשות הטבע והגנים הלאומיים (להלן: רט"ג), גוף ממשלתי הכפוף למשרד להגנת הסביבה, כי תקלה בתהליכי השינוע וההזרמה, במפרץ אילת, בצינורות הנפט או בנמל אשקלון, עלולה לגרום לאסון אקולוגי גדול שתוצאותיו יהיו בלתי הפיכות. המסמך, שצורף כנספח לתביעה שהוגשה נגד חברת קצא"א וממשלת ישראל על ידי ארגוני סביבה במאי 2021, מצביע על הסכנות הכרוכות בשינוע הנפט בדגש על הפגיעה במערכות האקולוגיות במפרץ אילת, בתרחיש של פריצה בצנרת הנפט היבשתית ובתקלה בנמל אשקלון. במסמך נדונה סוגיית הסבירות להתממשות של תרחישים אלו בהינתן הגדלה משמעותית של כמויות הנפט המיועדות לשינוע בעקבות ההסכם ככל שיאושרו.²⁸

3.1.1 שינוע יבשתי - קו הולכת הנפט

קו הולכת הנפט של חברת קצא"א החדשה מוביל כאמור נפט גולמי לאורך כ-254 ק"מ. מאז 2003 הצינור מאפשר להזרים נפט מנמל אשקלון לנמל אילת (פרויקט "ההזרמה ההפוכה"). מטרת הפרויקט הייתה הזרמת נפט שיגיע במכליות לחופי אשקלון בצינור למפרץ אילת העמסה על מכליות ושינוע הנפט דרך ים סוף למזרח אסיה.

קו הולכת הנפט של חברת קצא"א החדשה מוביל נפט גולמי לאורך כ-254 ק"מ. מאז שנת 2003 הצינור מאפשר להזרים נפט מנמל אשקלון לנמל אילת (פרויקט "ההזרמה ההפוכה").

בפעילות חולשת קצא"א על משאב ייחודי - קו צינור הנפט - שיש לו גם השלכות רחבות היקף על הסביבה, על הביטחון ועל בריאות הציבור.

לאורך השנים היו כמה אירועים בהם זרם נפט או דלק סילוני לשמורות טבע שהובילו לנזק רב למגוון הביולוגי ולבתי הגידול. אירועי הדליפה נבעו ממגוון סיבות ובהן חבלות מכוונות וטרור על רקע לאומני, תקלות בתפעול ובעיות הקשורות בתחזוקה וטעויות אנוש.

²⁶ בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, עת"מ 55545-01-22, בקשה ל מחיקת העתירה על הסף בשל אי צירוף משיבים רלוונטיים ולחלופין לצירוף המבקשות כמשיבות בהליך.

²⁷ שם.

²⁸ רשות הטבע והגנים, חטיבת מדע, שינוע נפט דרך מפרץ אילת, 15 בפברואר 2021. צורף כנספח מס' 11 לעתירה לבג"צ (3072/21) למתן צו על תנאי וצו ביניים על ידי החברה להגנת הטבע וגופים נוספים נגד ממשלת ישראל וקצא"א, 4 במאי 2021.

בפעילותה חולשת קצא"א על משאב ייחודי, קו צינור הנפט, שיש לו גם השלכות רחבות היקף על הסביבה, על הביטחון ועל בריאות הציבור: תוואי הצינור עובר, בין היתר, באזורים מיושבים ובסמוך להם ודרך שמורות טבע, גנים לאומיים ואזורים ייחודיים נופית ואקולוגית כגון דרכי הבשמים, מכתש רמון, עין זיק ועברונה. לאורך הקו מצויים אגני ניקוז בשטחים מוגנים וייחודיים רבים כגון נחל צין, נחל נקרות ונחל פארן. על כן, בכל אירוע דליפה בקו יש סכנה לפגיעה משמעותית הן באזורים מיושבים והן בשטחים רגישים ומיוחדים מבחינה אקולוגית וסביבתית.²⁹ יצוין כי בסקר סיכונים שערכה חברת קצא"א והוגש למשרד להגנת הסביבה בשנת 2015, סווגו כ-16 מקטעים באורך כולל של 83 ק"מ כבעלי הסיכון הסביבתי הרגישים ביותר.³⁰

לאורך השנים היו כמה אירועים בהם זרם נפט או דלק סילוני לשמורות טבע ואזורים רגישים. אירועים אלו הובילו, כך על פי חוות הדעת האקולוגית של רט"ג, לנזק רב למגוון הביולוגי ולבתי הגידול. **אירועי הדליפה נבעו ממגוון סיבות ובהן חבלות מכוונות וטרור על רקע לאומני, תקלות בתפעול ובעיות הקשורות בתחזוקה וטעויות אנוש.** האירוע החמור ביותר של דליפת נפט אל עבר שמורת טבע התרחש בדצמבר 2014 באירוע המכונה "אסון עברונה" שבו זרמו כ-5 מיליון ליטרים של נפט גולמי מאזור היישוב באר אורה הנמצא כ-20 ק"מ צפונית לאילת אל שמורת עברונה שבערבה הדרומית (ראו מסגרת להלן). קדם לו אירוע דליפה בהיקף נמוך יותר בנחל צין בשנת 2011. נציין בהקשר זה שבפברואר 2022 הורשעו חברת קצא"א, סמנכ"ל ההנדסה ומנכ"ל החברה במסגרת הליך פלילי שהחל בשנת 2016 בעבירות של זיהום מים בנסיבות מחמירות, השלכת פסולת המכילה חומר מסוכן ברשות הרבים וכן גרימת ריח חזק או בלתי סביר באירוע הדליפה בנחל צין.³¹ בגזר הדין, שניתן על ידי בית המשפט באפריל 2022, נקנסה החברה ב-1.6 מיליון ש"ח בשל זיהום נחל צין. מנכ"ל החברה דאז נקנס ב-75 אלף ש"ח, מנהל הפרוייקט של שיפוץ הצינור בקו נחל צין דאז נקנס ב-100 אלף ש"ח וסמנכ"ל בחברה בעת אירוע הדליפה נקנס ב-150 אלף ש"ח.³² ההשפעות הסביבתיות של זיהום נפט בשטחים מדבריים כוללות, בין היתר, נזק משמעותי לחלחול המים ויכולת נמוכה מאוד לשיקום, וגם בחלוף שש שנים מאירוע הזיהום בעברונה, עבודות השיקום והטיפול בדליפת הנפט לא תמו.³³

²⁹ רשות הטבע והגנים, חטיבת מדע, חוות דעת אקולוגית, הסכנות למערכות היבשתיות שבהזרמת נפט מאילת לאשקלון.

³⁰ המשרד להגנת הסביבה, היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית, הגדלת נפח ופעילות שינוע נפט גולמי באילת, חברת קו צינור אסיה-אירופה בע"מ (קצא"א), חוות דעת, 12 בספטמבר 2021. דוא"ל, 22 בנובמבר 2021.

³¹ בית משפט השלום באר שבע (ת"פ) 34682-01-16, מדינת ישראל המשרד להגנת הסביבה נגד חברת קו צינור אילת אשקלון בע"מ, פסק דין, 15 בפברואר 2022.

³² שם. גזר דין, 26 באפריל 2022.

³³ רשות הטבע והגנים, חטיבת מדע, שינוע נפט דרך מפרץ אילת, 15 בפברואר 2021. צורך כנספח מס' 11 לעתירה לבג"צ (3072/21) למתן צו על תנאי וצו ביניים על ידי החברה להגנת הטבע וגופים נוספים נגד ממשלת ישראל וקצא"א, 4 במאי 2021.

בפברואר 2022 הורשעו חברת קצא"א, סמנכ"ל ההנדסה ומנכ"ל החברה במסגרת הליך פלילי שהחל בשנת 2016 בעבירות של זיהום מים בנסיבות מחמירות, השלכת פסולת המכיל חומר מסוכן ברשות הרבים וכן גרימת ריח חזק או בלתי סביר באירוע הדליפה בנחל צין בשנת 2011. החברה נקנסה ב-1.6 מיליון ש"ח בשל זיהום הנחל.

כמו כן, בצל מבצע "שומר החומות" במאי 2021, מיכל אחסון דלק של חברת תשתיות נפט ואנרגיה, חברה ממשלתית שמהווה תשתית לאומית של משק הדלק,³⁴ עלה באש כתוצאה מפגיעת רקטה ששוגרה מרצועת עזה, ושבסמוך אליו מצויים גם מתקנים של קצא"א החדשה.

לאור אירועי הדליפה היבשתית בשל תקלות שאירעו עבר, חוות הדעת האקולוגית מצביעה על חשש רב לנזקים משמעותיים לאורך הקו **במידה וכמות הנפט שזורמת בו תעלה**.³⁵ על פי נתוני הרט"ג, בכל קילומטר צינור, שקוטרו כאמור 42 אינץ', יש כ-893 מטר מעוקב של דלק גולמי (שהן כמות של כ-5,600 חביות דלק). לאורך הקו מוצבים מגופים, שהם אביזרים המתחברים לצנרת ומטרתם לעצור ולסגור (להגייף) במידת הצורך את האפשרות להמשיך זרימה של הנפט אל המקטעים הבאים. **בחוות הדעת מצוין כי נכון לשנת 2021, ישנם רק 6 מגופים לאורך כל הקו היבשתי כך שהמגופים מחלקים את קו הנפט לשבעה מקטעים באורך ממוצע של כ-36 קילומטר, וכל מקטע מכיל בממוצע כ-32,500 מטר מעוקב של דלק.**

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לחברת קצא"א החדשה לשם קבלת התייחסות לנושאי תקינות ובטיחות הצנרת, לרבות התקנת מגופים. בתשובת החברה נמסרו הדברים הבאים:

- **כל צנרת החברה נבדקת באופן תדיר** כמוגדר בתקנות ונבדקה במהלך התקופה האחרונה, חלקה הנכבד במהלך השנה האחרונה. קו 42 "צפוי להיבדק בתחילת דצמבר 2021 וכי בבדיקות קודמות לא נמצא אף מקטע שאינו תקין והדורש החלפה".
- החברה **מחמירה ביחס לתקנות המחייבות** ובדקת את הצנרת אחת לשנתיים וחצי - שלוש שנים, למרות שהתקנות והתקן הבינלאומי קובעים שיש לבדוק את הצנרת אחת לחמש שנים.³⁶
- דוחות הבקרה של הצנרת ומידע נוסף **נמסרים למשרד להגנת הסביבה** הן באופן שוטף והן מעת לעת, לפי דרישות המשרד.
- במהלך שנת 2020 בוצע **סקר סיכונים** לכל קווי החברה על ידי גורם מומחה בינלאומי, בהתאם להנחיות המשרד להגנת הסביבה. הסקר הוגש למשרד להגנת הסביבה ונבדק על ידו וכן על ידי גורם מקצועי שלישי ולפיו כל קווי החברה כשירים באופן מלא לביצוע הפעילות הנדרשת.
- **מיקום המגופים נקבע בעת תכנון הקו לפי שיקולים טופוגרפיים, בטיחות, לחצים ושיקולים נוספים.** על פי תשובת החברה, הוספת מגופים ללא צורך מובהק, יוצרת סיכון מוגבר לעמידות הקו.

³⁴ אתר תשתיות נפט ואנרגיה, [פרופיל החברה](#). כניסה אחרונה: 15 ביוני 2021.

³⁵ רשות הטבע והגנים, חטיבת מדע, חוות דעת אקולוגית, הסכנות למערכות היבשתיות שבהזרמת נפט מאילת לאשקלון.

³⁶ איציק לוי, מנכ"ל חברת קצא"א, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 27 בנובמבר 2021.

בתשובת קצא"א
נמסר כי כל צנרת
החברה נבדקת באופן
תדיר כמוגדר
בתקנות ונבדקה
במהלך התקופה
האחרונה, חלקה
הנכבד במהלך השנה
האחרונה. קו 42
צפוי להיבדק
בתחילת דצמבר
2021 וכי בבדיקות
קודמות לא נמצא אף
מקטע שאינו תקין
והדורש החלפה.

דליפת הנפט בשמורת עין עברונה ב-2014

במסגרת זו יובא הסבר על השתלשלות אירוע הדליפה וחומרתו, יוצג אומדן עלות של הנזק הסביבתי שנגרם בעקבות האירוע ויתוארו ההליך הפלילי והאזרחי שננקטו על ידי המדינה בעקבותיו.

שמורת הטבע עברונה נמצאת בדרום הערבה מצפון לאילת. במקום זה מי שיטפונות וזרימת מים מתחת לפני הקרקע מתנקזים לשקע במרכז הערבה ומתנדפים תוך יצירת בית גידול ייחודי של מליחה. תנאיו המיוחדים של בית הגידול בעברונה מרכזים במקום מיני צומח ייחודי העמידים למלח, ביניהם מיני אוכס ועצי דקל דום – שהם הפרטים הצפוניים ביותר בעולם ממין זה. במקום גם ריכוז גבוה למדי של עצי שיטה. ייחודה של שמורת הטבע עברונה נובע ממיקומה באזור מדברי קיצוני, והיותה המלחה היחידה שנותרה באזור.

ב-3 בדצמבר 2014 התרחשה דליפת נפט בשמורת ערבת עברונה. כחמישה מיליון ליטרים (שהם כ-5,000 קוב) של נפט גולמי דלפו מקו צינור אילת-אשקלון של קצא"א באזור היישוב באר אורה שבדרום הנגב. הנפט הגולמי זרם במורד ערוצי הנחלים בשמורת עברונה וכיסה שטח של 1,000 דונמים, המהווה את החלק המרכזי בשמורה.

בעקבות דליפת הנפט שכונתה בשיח הציבורי "אסון עברונה" וכחודש לאחר האירוע, ב-28 בדצמבר 2014, התקבלה החלטה 2381 של הממשלה בנושא שיקום הערבה והיערכות לאומית לטיפול באירועי זיהום סביבתיים. בהקשר של אירוע הדליפה נקבע כי ניטור ומחקר אקולוגי בתחום שמורת עברונה יתבצע על ידי רט"ג, וכן כל פעולה אחרת לפי תכנית השיקום שתאושר שתידרש על-ידי המינהלה שתוקם לצורך פיקוח על פעולות השיקום. בהחלטה נקבע, נוסף על קביעת תהליכי השיקום והניטור סביב אירוע דליפת הנפט, על שורה של פעולות שיש לנקוט על מנת למנוע הישנות של אירועים מסוג זה בעתיד. במסגרת זו נקבע בין היתר כי יוקם צוות בין-משרדי בראשות משרד הפנים ובהשתתפות המשרד להגנת הסביבה ומשרד האנרגיה והמים, אשר יגבש המלצה באשר לצעדים הנדרשים למניעת הישנות מקרים דומים לאירוע הדליפה בעברונה, לרבות הצעות לאסדרה ולחקיקה נדרשת. לוח הזמנים לביצוע קבע כי המלצות הצוות שיוגשו בתוך חודשיים מהקמתו. בנוסף, נקבע כי יש להקים צוות בין-משרדי בראשות המשרד להגנת הסביבה ובהשתתפות משרד הפנים, משרד האוצר ומשרד האנרגיה והמים אשר יבחן את היבטי הסביבה של שימושי הקרקע והשימוש בחוף בפעילות של קצא"א.³⁷

כשבועיים לאחר מכן תוקנה החלטת הממשלה ובין היתר הוחלט להקצות 3 מיליון ש"ח לטובת רכישת ציוד ראשוני לתגובה באירועי זיהום סביבתיים ותוספת ראשונית של 2 תקני כוח אדם לתחום הקרקעות המזוהמות. עוד נקבע כי על משרד האוצר לפעול מול חברת קצא"א, בכל דרך נדרשת על-מנת להבטיח כי קצא"א תהיה ערוכה למניעה וטיפול באירועי זיהום קרקע, ים וחופים עתידיים, לרבות בציוד ייעודי מתאים לחסימה ושאיבה של נפט, ובהתאם להנחיות המשרד להגנת הסביבה.³⁸

בחלוף כארבע שנים מאז אירוע הדליפה בעין עברונה, בנובמבר 2019, היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות המדינה הגיעה **להסכם פשרה** במסגרת הליך גישור שהתקיים בין חברת קצא"א לבין המשרד להגנת הסביבה,

³⁷ מזכירות הממשלה, [החלטה 2381 של הממשלה: שיקום הערבה והיערכות לאומית לטיפול באירועי זיהום סביבתיים בעקבות אירוע פריצת צינור הנפט בבאר אורה](#), 28 בדצמבר 2014.

³⁸ מזכירות הממשלה, [החלטה 2400 של הממשלה: שיקום הערבה והיערכות לאומית לטיפול באירועי זיהום סביבתיים בעקבות אירוע פריצת צינור הנפט בבאר אורה - תיקון החלטת ממשלה](#), 8 בינואר 2015.

רט"ג, המועצה האזורית חבל אילות, ועד היישוב באר אורה וקבוצות תובעים ייצוגיים. זאת, בגין הנזק הסביבתי והאקולוגי שנגרם על ידי קצא"א מזיהום שמורת עברונה. במסגרת הסכם הפשרה הוטל על קצא"א, בהליך אזרחי, לשאת בעלות תוצאותיו של האירוע ולהעמיד סכום כולל של כ-100 מיליון ש"ח כפיצוי לציבור, לטבע ולתובעים ולשם שיקום השמורה ומניעת נזקים עתידיים. זאת בעיקר בשל הפגיעה בסביבה הטבעית ובשירותי המערכת ובשל הנזק שנגרם לציבור עקב מניעת ההנאה מהשמורה נוכח הפגיעה בסביבה הטבעית ובשירותי המערכת האקולוגית שסיפקה השמורה. כמו כן, הוסכם כי קצא"א תקצה כ-10 מיליון ש"ח לטובת שדרוג בטיחות קווי הדלק לפי תוכנית שאושרה על ידי המשרד להגנת הסביבה, וחלקה יוכל לשמש לשיקום מקורות מים בשמורה ככל שיימצא בעתיד זיהום.³⁹ ההסכם קיבל תוקף של פסק דין במרץ 2020.

על פי אומדן שצוינו במסמך ועדת המומחים בדצמבר 2021, הנזק שנגרם למערכת האקולוגית כתוצאה מאירוע הדליפה הוא כ-216 מיליון ש"ח, לצד עלויות שיקום בסך 65 מיליון ש"ח.⁴⁰ לפי מוסד שמואל נאמן, אומדן הנזק הוא כ-527 מיליון ש"ח, כאשר משוקללות עלויות היישום של החלטות הממשלה שצוינו לעיל ועלויות נוספות, בהן עלות הנזק הסוציו-אקונומי, עלות הנזק הסביבתי-אקולוגי ועלויות חיצוניות של זיהום האוויר. האומדן של מוסד שמואל נאמן לא כולל את עלויות השיקום והטיפול בהן התחייבה לשאת חברת קצא"א.⁴¹ לפי חברת קצא"א, עד כה הועברו על ידי החברה לרט"ג כ-20 מיליון ש"ח,⁴² שהוא הסכום שנקבע בהסכם הפשרה שקצא"א תישא בו בגין מימון עלויות השיקום של השמורה.

ב-2 בנובמבר 2021 הוגש כתב אישום פלילי נגד חברת קצא"א ונגד מספר בעלי תפקידים בחברה, בשל אחריותם על הכשלים שהובילו לדליפת הנפט. כתב האישום כולל את סעיפי העבירה הבאים: זיהום מים בנסיבות מחמירות, זיהום מים בנסיבות מחמירות מכוח אחריות נושאי משרה, השלכת פסולת המכילה חומר מסוכן ולכלוך רשות הרבים, הפרת חובת נושא משרה לפקח ולמנוע עבירות על חוק שמירת הניקיון, גרימת ריח חזק או בלתי סביר והפרת חובת נושא משרה לפקח ולמנוע עבירות על חוק למניעת מפגעים.

לפי כתב האישום, הסיבה לאירוע דליפת הנפט היא עבודות שנדרשה קצא"א לבצע לצורך סלילת שביל גישה במסגרת בניית שדה התעופה "רמון". כך, תוכננה הנחת צינור חדש שאורכו כ-800 מטרים במרחק של כשישה מטרים מערבה לקו הקיים, וחיבורו לצינור הקיים. במסגרת העבודה, אירע כשל הנדסי בגינו התפרק הצינור וממנו התרחשה הדליפה. **הגורם העיקרי לכשל ההנדסי הוא ביצוע העבודה באופן לקוי, בהיעדר תכנון מפורט, תוך הפרת כללי בטיחות ונהלים בחברת קצא"א, ובהיעדר תיאום מספק בין גורמי התכנון והביצוע בקצא"א.**⁴³

³⁹ פרקליטות המדינה, חברת קצא"א תשלם כ-100 מיליון ש"ח עבור פיצוי ושיקום שמורת הטבע עברונה, 12 בנובמבר 2019.

⁴⁰ האגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי הסביבה, הסכם קצא"א - Med-Re: מיפוי הסיכונים לישראל והמלצות מדיניות, 12 בדצמבר 2021.

⁴¹ מוסד שמואל נאמן ועדליא, עבור אדם טבע ודין, הערכת הנזק הכלכלי של דליפת הדלק בצומת באר אורה 3/12/2014, מרץ 2015.

⁴² איציק לוי, מנכ"ל חברת קצא"א, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 27 בנובמבר 2021.

⁴³ המשרד להגנת הסביבה, בעקבות החקירה הפלילית שביצע המשרד להגנת הסביבה בעניין דליפת הנפט בשמורת עברונה, פרקליטות המדינה הגישה כתב אישום נגד חברת קצא"א בגין אחריותם לאירוע דליפת נפט בהיקף נרחב בשמורת עברונה וזיהום שנגרם כתוצאה מכך, 2 בנובמבר 2021.

אירוע הדליפה גרם לנזק כה משמעותי עד שיש חלקים בשמורה אותם לא ניתן יהיה לשקם. על פי רשות הטבע והגנים, תהליך השיקום של השמורה ימשך עשרות שנים. זאת ועוד, כל קיומה ואפיונה של המערכת האקולוגית הייחודית בעברונה עקב האירוע אינם מובטחים, שכן קיים ספק אם עצי השיטה, שהם הבסיס לקיום החיים בעברונה, יצליחו לנבט ולצמוח בקרקע באופן ובהיקף דומה להתנהלות האקולוגית עד כה; זאת, מאחר שללא צמיחת עצי שיטים חדשים, שיחליפו את העצים הקיימים שיזדקנו, משתנה התנהלות בעלי החיים והצמחים האחרים באזור.⁴⁴ זאת ועוד, על פי מסמך ועדת המומחים של האגודה לאקולוגיה ולמדעי הסביבה, במהלך עבודות השיקום בעברונה אף התגלו באתר שאריות של דליפת נפט מצינור קצא"א שהתרחשה בשנת 1975. מחקר בשטח מצא כי גם כיום, **כארבעים שנה לאחר הדליפה, הזיהום בקרקע ממשיך לפגוע ביכולות הנביטה של עצי השיטה**, שהם כאמור הנדבך המשמעותי ביותר במערכת האקולוגית בעברונה. בהקשר של שיקום השמורה צוין בדוח וועדת המומחים מדצמבר 2021 כי חרף ניסיונות השיקום המאומצים וההשקעה הכספית הניכרת, השיקום לא צלח כמצופה ושירותי המערכת שנפגעו לא השתקמו וכי למעשה, אין כיום תקדים בעולם לפעילויות שיקום מוצלחת בסביבה בעלת מאפיינים דומים.⁴⁵

⁴⁴ בית המשפט המחוזי באר שבע, ת"צ 49319-12-14 וכן ת"צ 42918-12-14, פסק דין, 17 במרץ 2020.

⁴⁵ האגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי הסביבה, [הסכם קצא"א - Med-Re: מיפוי הסיכונים לישראל והמלצות מדיניות](#), 12 בדצמבר 2021.

3.1.2 שינוע של נפט במרחב הימי במפרץ אילת⁴⁶

הייחודיות האקולוגית של מפרץ אילת

המרחב הימי של ישראל במפרץ אילת כולל שטח של כ-30 קמ"ר, שאורכו עד גבול מצרים הוא כ-10 ק"מ ורוחבו עד גבול ירדן הוא כ-5.3 ק"מ. כל תחום המרחב הימי של ישראל במפרץ אילת כלול בתחום המים הריבוניים, וחוקי מדינת ישראל חלים עליו במלואם. בהתאמה, כל תחום המרחב הימי כלול גם בתחום הסביבה החופית. מפרץ אילת הוא מרחב ימי מצומצם בו מתקיימת פעילות אנושית רבה ומגוונת. פעילות זו טומנת בחובה השלכות רבות על המרחב הימי, הקשורות בהשפעות ההדדיות של המשתמשים במרחב הימי, ובהשפעותיהם על המערכת הטבעית. עם ריבוי המשתמשים בים והתגברות הפעילות במרחב הימי, מתגברים באופן טבעי הקונפליקטים בין השימושים השונים, ובין הפעילות האנושית והמרחב האקולוגי.⁴⁷

מבחינה אקולוגית, המרחב הימי של מפרץ אילת מהווה אחד מאזורי השוני העשירים והמיוחדים בעולם וקצה גבול התפוצה העולמי של שוניות האלמוגים. מפרץ אילת מתאפיין בתנאים אקלימיים ייחודיים: ים אוליגוטרופי⁴⁸ וצלול במיוחד, טמפרטורת מים יחסית יציבה ועמידות גבוהה של שוניות האלמוגים במפרץ לתופעת הלבנת האלמוגים, תופעה שמכה קשות בשוניות האלמוגים ברחבי העולם. במפרץ אילת מגוון רב של בתי גידול ונישות אקולוגיות היוצרים יחד מערכת אקולוגית ייחודית ומורכבת התומכת בעושר ובמגוון ביולוגי גבוהים במיוחד, אך גם רגישה ביותר להשפעות של פעילות האדם על הטבע. כל אלה מקנים למפרץ אילת חשיבות גבוהה לשימור לא רק ברמה הלאומית, אלא גם ברמה הבינלאומית.

על כן, סוגיית איכות מי הים במפרץ אילת היא בעלת חשיבות משמעותית בהתייחס לערכיות בתי הגידול הימיים ולקשר התפקודי הישיר בין מצבם ומצבה של תעשיית התיירות במפרץ. לאור התנאים הפיזיים והאנושיים במפרץ - מרחב ימי בעל שטח מצומצם מאוד והיקף ומגוון גדולים מאוד של פעילות אנושית, האתגר של שמירת איכות המים הוא מורכב במיוחד.

השפעות סביבתיות של דליפת נפט אל מפרץ אילת בדגש על פעילות קצא"א

מכלל אילת המצוי במפרץ אילת משמש כיום בעיקר לאחסון נפט גולמי, פריקה וטעינה של מכליות נפט גולמי. למכלל יכולת אחסון של 1,200,000 מטר מעוקב של נפט גולמי. המכלל מצויד ברציף ייחודי (מסוף זרועות) לפריקה ולטעינה של מכליות, ומסוגל לתת שרות למכליות במעמס של עד 500,000 טון. מכליות הפוקדות את מסוף הדלק יכולות לפרוק ולטעון בקצב של עד 10,000 מ"ק נפט לשעה. כיום מוגבלת כאמור הפעילות במכלל, בהתאם לתכנית החירום המפעלית המאושרת ולהיתר הרעלים התקף של מכלל קצא"א אילת, לעד כ-6 מכליות.

⁴⁶ אלא אם צוין אחרת, פרק זה לקוח מתוך: מינהל התכנון, עיריית אילת, משרד התיירות וחל"י: [מסמך מדיניות למרחב הימי של ישראל](#) (מפרץ אילת (טייטא) - דו"ח מצב קיים), אפריל 2021.

⁴⁷ שם.

⁴⁸ ים אוליגוטרופי מאופיין במיעוט נוטריינטים וחומרי דשן. שם.

מבחינה אקולוגית,
המרחב הימי של מפרץ
אילת מהווה אחד
מאזורי השוני
העשירים והמיוחדים
בעולם וקצה גבול
התפוצה העולמי של
שוניות האלמוגים.

מפרץ אילת מתאפיין
בתנאים אקלימיים
ייחודיים: ים אוליגוטרופי
וצלול במיוחד,
טמפרטורת מים יחסית
יציבה ועמידות גבוהה
של שוניות האלמוגים
במפרץ לתופעת הלבנת
האלמוגים.

מתקני קצא"א אינם
מזרמים זיהום לים
כחלק מליבת
הפעילות של החברה.
עם זאת, הפעילות
של קצא"א טומנת
בחובה באופן
אינהרנטי פוטנציאל
לאירוע זיהום ים
בדלק.

בחלקו הצפוני של מפרץ אילת תנועה ערה של כלי שיט, לרבות אניות מטען גדולות ומכליות נפט. אירועי זיהום ים מתרחשים מפעם לפעם ופוגעים במערכת האקולוגית. זיהום ים בדלקים ובשמנים ידוע כגורם הפוגע במערכות פיזיולוגיות רבות של בעלי חיים, לרבות דגים, חסרי חוליות, ציפורים ואלמוגים המהווים את אבני היסוד של השוניות באילת. אחת הבעיות המרכזיות של זיהום ים בשמנים ודלקים במפרץ אילת היא שתוך זמן קצר מאוד, בגלל המבנה הצר והרוחות החזקות המאפיינות אזור זה ברוב ימות השנה, הזיהום מגיע לאזור החופי, דבר שהופך הטיפול בזיהום מסובך יותר וכרוכה בו פגיעה קשה בבית הגידול.⁴⁹

מתקני קצא"א אינם מזרימים זיהום לים כחלק מליבת פעילות החברה. עם זאת, הפעילות של קצא"א טומנת בחובה באופן אינהרנטי פוטנציאל לאירוע זיהום ים בדלק. מספר מרכיבי פעילות כוללים פוטנציאל לזיהום בעת אירוע של תאונה או תקלה: פעילות ימית של פריקת וטעינת דלקים במזח 2 באילת, חוות המשאבות בחוף קצא"א, צנרת דלקים מחוף קצא"א לחוות מכלי החוף ובמסדרון הצנרת לחוות יותם, וחוות מכלי הדלק והצנרת הפנימית בחוות.⁵⁰

הפוטנציאל להפעלת נמל הנפט ברמת פעילות גבוהה בעקבות ההסכם, מבטאת גם עלייה משמעותית בסיכון לאירוע תקלה או תאונה. גידול כזה בפעילות, לפי דוח מינהל התכנון, מחייב בחינת ההערכות הקיימת **בכלל המרכיבים שתפקידם למנוע ולצמצם את הסיכון.**⁵¹

במכתב ששלחה מנכ"לית המשרד להגנת הסביבה למנכ"ל חברת קצא"א ב-2 בנובמבר 2021 בנושא היערכות החברה להגדלת נפח פעילותה, צוין כי **העמדה המקצועית של המשרד היא לאמץ מדיניות של "תוספת אפס סיכון", בין היתר בשל אירועי תקלות של דליפת נפט שלא ניתן יהיה למנוע אותן באופן מוחלט.** עוד נכתב כי בנסיבות העניין, ובהתאם לאימוץ המדיניות כאמור, קצא"א לא תוכל להרחיב את פעילותה לשינוע ואחסון של נפט במפרץ אילת מעבר למה שהותר לה במסגרת היתר הרעלים ולתוכנית החירום המפעלית שאושרה כאמור בשנת 2015.⁵²

3.2 השלכות כלכליות של דליפת נפט אל מפרץ אילת בדגש על ענף התיירות

במרחב הימי של ישראל במפרץ אילת פועלים בעלי עניין שונים, המחולקים למספר קבוצות עיקריות: משרדי ממשלה ורשויות סטטוטוריות, הרשות המקומית, חברות ממשלתיות, סקטור פרטי, עמותות וארגוני סביבה וחברה, ספורט ופנאי ימי והציבור הרחב.

איכות המים וערכי הטבע מהווים את הבסיס לקיומו של הענף הכלכלי המרכזי במפרץ אילת - ענף התיירות. לפי דוח מינהל התכנון "ההבנה כי הסביבה הימית והחופית היא הבסיס לרוב

⁴⁹ שם.

⁵⁰ שם, עמ' 84.

⁵¹ שם.

⁵² גלית כהן, מנכ"לית המשרד להגנת הסביבה, הסכם קצא"א-מד רד, 2 בנובמבר 2021. דוא"ל, 22 בנובמבר 2021.

איכות המים וערכי הטבע מהווים את הבסיס לקיומו של הענף התיירות באילת.

לפי דוח מינהל התכנון ההבנה כי הסביבה הימית והחופית היא הבסיס לרוב הפעילות הכלכלית בעיר אילת, ומהווה את עמוד התווך המרכזי בכל פיתוח עתידי, מחייבת הטמעה יסודית של שיקולי שמירת טבע והסביבה הימית בתכנון, יחד עם הגדרת התנאים לפיתוח צמיחה "כחולה".

הפעילות הכלכלית בעיר אילת, ומהווה את עמוד התווך המרכזי בכל פיתוח עתידי, מחייבת הטמעה יסודית של שיקולי שמירת טבע והסביבה הימית בתכנון, יחד עם הגדרת התנאים לפיתוח צמיחה כחולה".⁵³ **על פי הדוח, פגיעה בבריאות ויציבות המערכת האקולוגית הימית פירושה פגיעה בענפים הכלכליים הקשורים בים, ובראשם התיירות.** מן הדברים עולה כי על מנת לתמוך במימוש הפוטנציאל הכלכלי של התיירות ולאפשר המשך צמיחה של העיר אילת, יש להגן על המערכת האקולוגית הימית תוך מזעור ההשפעות השליליות של הפעילות האנושית (ובהן הפעילות התיירותית, החברתית, העסקית והממשלתית שהוזכרו לעיל) על הסביבה הימית. העלאת רמת הפעילות של קצא"א עלולה להגדיל את הסיכון של פגיעה במערכות האקולוגיות, שעלולה לגזור את הפגיעה המתוארת בתיירות.

לאור ההשלכות הישירות שיש לזיהום ים בשמן במפרץ אילת על הפעילות התיירותית שהעיר אילת נשענת עליה, מרכז המחקר והמידע פנה אל משרד התיירות על מנת לקבל את עמדתו בכל הנוגע לאפשרות של מימוש הסכם קצא"א החדשה-Med-Red, אולם תשובת המשרד לא נמסרה עד מועד הדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה. כאמור, בדיון ההמשך שהתקיים בוועדת הפנים והגנת הסביבה ב-7 בדצמבר 2021 ציינה נציגת משרד התיירות כי המשרד מתנגד ליישום ההסכם.⁵⁴

3.3 השלכות בריאותיות של פעילות חברת קצא"א - היבטי זיהום אוויר ומפגעי ריח

במסמך של גורמי המקצוע במשרד להגנת הסביבה לשרה החדשה תמר זנדברג מיוני 2021 שעסק באפשרות להגדלת נפח ופעילות שינוע נפט גולמי על ידי חברת קצא"א, צוינו בין יתר הנימוקים הבאים הקשורים בהיבטים של בריאות הציבור שבעטיים יש להתנגד לאישור ההסכם:

- **היבטי זיהום אוויר.** פעילות פריקה, טעינה, אחסון ושינוע גורמים בשגרה לפליטות של חומרים אורגניים נדיפים, בהם חומרים רעילים ומסרטנים שמשוייכות להם השפעות בריאותיות שליליות. אחד החומרים הללו הוא בנזן המסווג כמסרטן וודאי והחשיפה אליו בטווח הארוך עלולה לגרום לקיצור תוחלת החיים, בעיות פוריות ושינויים בהתנהגות.
- חומרים אורגניים נדיפים מהסוג הנפלט בפעילות השגרית של חברת קצא"א גורמים **למטרדי ריח** בקרב האוכלוסייה המתגוררת בסמוך למתקנים אלו. על פי נתוני המשרד להגנת הסביבה, בשנים האחרונות התקבלו מאות תלונות במוקד הסביבה בגין מפגעי ריחות דלקים באזור אשקלון, ובשנת 2021 החלו להתקבל תלונות על מפגעי ריחות דלק גם באילת.

פעילות פריקה,
טעינה, אחסון ושינוע
גורמים בשגרה
לפליטות של חומרים
אורגניים נדיפים,
בהם חומרים רעילים
ומסרטנים שמשוייכות
להם השפעות
בריאותיות שליליות.

חומרים אורגניים
נדיפים מהסוג הנפלט
בפעילות השגרית
של חברת קצא"א
גורמים למטרדי ריח
בקרב האוכלוסייה
המתגוררת בסמוך
למתקנים אלו.

⁵³ "צמיחה כחולה" מתייחסת לצמיחה שנובעת מפעילות אנושית במרחב הכחול, מרחב הימים והאוקיינוסים, והיא אסטרטגיה ארוכת טווח שנועדה לתמוך בצמיחה בת קיימא במרחב הימי ובסקטורים הימיים כמכלול, תוך מיצוי מושכל, מקיים ומוסדר של הפוטנציאל הכלכלי בים. להרחבה בנושא זה ראו: מינהל התכנון, עיריית אילת, משרד התיירות וחל"י: מסמך מדיניות למרחב הימי של ישראל מפרץ אילת (סיטא) - דו"ח מצב קיים, אפריל 2021.

⁵⁴ סיגל גבאי, מינהל תכנון, פיתוח והשקעות, משרד התיירות. מתוך: הכנסת ה-24, פרוטוקול מס' 68 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, השפעות סביבתיות של הסכם קצא"א-Med-Red, 7 בדצמבר 2021.

על פי משרד הבריאות, גם בפעילות שגרתית, הגעת מספר גדול של מכליות תגרום באופן ודאי לתוספת זיהום אוויר ביישובי אשקלון וסביבתה וכן בעיר אילת וסביבתה שכן תוספת תוצרי שריפת דלקים של מכלי נפט עלולה לגרום לירידה משמעותית באיכות האוויר.

במסמך מצוין כי מעל ל-95% מהפליטות לאוויר מפעילות קצא"א בשגרה נגרמות ממכלי אחסון ונמצא קשר בין רמת הפליטות לבין כמות הדלק העוברת במכלים.

הזיהום המתואר ומטרדי הריח המתוארים קיימים כבר בנפח הפעילות הנוכחי של חברת קצא"א החדשה, וכי במסמך מצוין שבגידול היקף הפעילות צפוי גידול בתדירות ההתרחשות של בעיות אלו בהיקף של 5%-15, עוד לפני שקלול אירועי זיהום אוויר ומטרדי ריח בשל תקלות.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל משרד הבריאות על מנת לקבל את עמדתו בכל הנוגע לאפשרות למימוש ההסכם. לעמדת המשרד, הובלת מכליות נפט לחוף אילת עלולה לגרום לבעיות מקומיות וכלל אזוריות עם השלכות על כלל העולם מבחינת איכות אוויר. על פי המשרד, גם בפעילות שגרתית, הגעת מספר גדול של מכליות תגרום באופן ודאי לתוספת זיהום אוויר ביישובי אשקלון וסביבתה וכן בעיר אילת וסביבתה שכן תוספת תוצרי שריפת דלקים של מכלי נפט עלולה לגרום לירידה משמעותית באיכות האוויר. כתוצאה מכך, השפעה בריאותית של עליה במזהמי אוויר תוביל באילת וסביבתה לעלייה במקרי תחלואה נשימתית, בעיות לב וכלי דם כולל הופעת תסמינים לבביים חריפים ואף לתמותה. באשקלון וסביבתה, בה מצב איכות האוויר פחות טוב בהשוואה לעיר אילת, תוספת זיהום אוויר עלולה לגרום למצב בלתי נסבל מבחינה בריאותית ותסכן את בריאות הציבור בצורה משמעותית ביותר.⁵⁵

3.4 השלכות מדיניות וביטחוניות של יישום הסכם Med-Red⁵⁶

המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) העביר ב-24 בנובמבר 2021 נייר המלצות למדיניות בכל הנוגע ליישום ההסכם בין חברת קצא"א וחברת Med-Red, בדגש על היבטים של חוץ וביטחון.

על בסיס סדרת דיוני מומחים רוכזו כמה תובנות, המרכזית בהן היא שהנושא מורכב ומרובה שיקולים ושההסכם גובש בזמנו מבלי שנערכה עבודת מטה מקיפה לבחינה נרחבת ומעמיקה של כלל ההיבטים הביטחוניים, הדיפלומטיים, האסטרטגיים, המשפטיים, האנרגטיים והסביבתיים; מבלי שנודעו לציבור פרטיו והשלכותיו, ומבלי שהתקיים עליו דיון ציבורי.

על פי המסמך, מלבד לסיכונים הסביבתיים, ליישום הסכם עלולות להיות **השלכות ביטחוניות ומדיניות** שחשוב לתת עליהן את הדעת. כך, למשל, תנועה ערה של מכליות נפט שעושות את דרכן לישראל בים האדום כרוכה בסיכונים ביטחוניים משמעותיים, שכן **הים האדום הפך לאחרונה לזירה נפוצה בה התרחשו כבר מספר תקיפות של כלי שיט**. מאידך, ניתן לשאול האם פיתוח כלכלי לא יעשה בגין איומים ביטחוניים? בהקשר זה להזכיר פיתוח כלכלי וחקלאי נרחב לאורך גבולות ישראל מאז הקמתה למרות איומים ביטחוניים.

⁵⁵ משרד הבריאות, התייחסות שירותי בריאות הציבור להרחבת פעילות קצא"א, 24 באוקטובר 2021. התקבל בדוא"ל מאת מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, 12 בינואר 2022.

⁵⁶ המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), נייר המלצות למדיניות - נדרשת עבודת מטה לבחינה מחדש של עסקת קצא"א / רד מד, 24 בנובמבר 2021, התקבל בדוא"ל על ידי ד"ר שירה עפרון, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 28 בנובמבר 2021.

סכנה נוספת לסביבה נשקפת, כך לפי המסמך, גם **מחוסר המשילות בנגב** שמצריך השקעת סכומים ניכרים באבטחה הפיזית של הצינור במקטע היבשתי, שכבר נפגע בעבר מחבלות חוזרות ונשנות מצד תושבי הפזורה הבדואית באזור. מאידך ניתן לשאול האם חוסר משילות הוא סיבה לאי פיתוח כלכלי? ייתכן כי דווקא פיתוח כלכלי אשר יחייב הגדלת אבטחה יקטין את חוסר המשילות.

בנוסף, במסמך מצוין **החשש לפגיעה במתקני קצא"א הסמוכים לקו הגבול עם עזה** וסכנה למתקני התפלת המים המבטיחים את זמינות מי השתייה בישראל לצד עליית הסבירות לתקלות במהלך טעינת המכליות בים התיכון. מאידך, כבר היום יש בחוף אשקלון פעילות אנרגיה של קצא"א, תש"ן, בית זיקוק ופעילויות נוספות אשר לא נפסקו למרות האיום הביטחוני. בנוסף, בעבר נורו טילים מעזה גם לגוש דן ונתב"ג, ולמרות זאת הפעילויות הכלכליות שם נמשכו.

נוסף על הסכנות האחרות שהוזכרו עד כה, המסמך מעלה גם פוטנציאל לנזק אפשרי ליחסי החוץ של **ישראל עם מצרים**, שכן צינור קצא"א מהווה תחרות לצינור מצרי שמוליך נפט מהים האדום לים התיכון (SuMed). ממשלת מצרים אמנם טרם התבטאה בפומבי נגד העסקה, אולם ידוע על חשש מצרי מפני דרכי סחר חלופיות שעלולות להוות חלופות ותחרות לתעלת סואץ. מאידך, ייתכן כי דווקא חיזוק יחסי הכלכלה בין ישראל לאמירויות, לרבות חלופה לתעלת סואץ, תביא לחיזוק היחסים עם מצרים. עוד נציין כי במפרץ אילת ישנו, בנוסף לנמל הישראלי, נמל בעקבה, וכי ייתכן שנפט גולמי יגיע מאזור המפרץ הפרסי בצינורות לנמל עקבה ומשם במכליות לאירופה. בנוסף, אי יישום ההסכם עשוי לחזק דווקא את יחסי האמירויות עם איראן, במטרה לשנע סחורות דרך אירן ותורכיה לאירופה.

היבט נוסף הקשור למדיניות החוץ והיחסים הבינלאומיים של ישראל המוזכר בנייר העמדה קשור בכך **שהמשמעות של יישום ההסכם היא שישראל תורמת אקטיבית להמשך השימוש בדלקים פוסיליים**, וזאת בניגוד למגמה העולמית של מעבר לאנרגיות ירוקות ומקיימות. מאידך, בפועל השימוש בדלקים פוסיליים צפוי להימשך עוד שנים רבות ולעת עתה יעד הפסקת פליטות בישראל ובמדינות רבות נוספות צפוי לקרות רק בשנת 2050.⁵⁷

המלצת המכון לאור כל זאת היא **שעל הממשלה החדשה, שנדרשת ליישמו אף על פי שלא היא זו שחתמה עליו, לדחות את מימוש ההסכם**. זאת, עד לבחינת הנושא לעומק ותוך שיתוף כל גורמי הממשלה ומערכת הביטחון, כמו גם הציבור הרחב.

נציין כי פנינו אל משרד החוץ ואל משרד הביטחון על מנת לקבל את עמדתם בנושא יישום ההסכם, אולם לא נמסרה כל התייחסות על ידם עד למועד הדיון הראשון בוועדת הפנים והגנת הסביבה. עם זאת, בדיון הוועדה בחודש דצמבר 2021 הוצגה על ידי נציג משרד החוץ עמדת המשרד לפיה

⁵⁷ IEA (2021), Global EV outlook 2021: Accelerating ambitions despite the pandemic, April 2021

ביטול אפשרי של ההסכם יגרום אמנם לפגיעה מדינית מסוימת, אבל הערכת המשרד היא שהפגיעה הזאת ניתנת להכלה.⁵⁸ ממשרד הביטחון לא נמסרה כל התייחסות, לא לקראת הדיונים בוועדה, לא במהלכם ואף לא עד למועד עדכון של המסמך בשנת 2022.

4. רגולציה ממשלתית למניעת זיהום ים בשמן, בדגש על פעילות קצא"א

4.1 התוכנית הלאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן ועיגונה בחקיקה

בהחלטה 3542 של הממשלה מיוני 2008 אומצו עקרונות התוכנית הלאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן (להלן: התל"מ"ת).⁵⁹ בהחלטה נקבע, בין היתר, כי השר להגנת הסביבה יזום הליך חקיקה לעיגון התל"מ"ת, בהתאם לדרישות האמנה בדבר מוכנות, תגובה ושיתוף פעולה מפני זיהום משנת 1990 (אמנת OPRC), שישראל אשררה ביוני 1999.⁶⁰ בחלוף כ-4 שנים, במרץ 2012, הופץ תזכיר להצעת חוק ממשלתית למוכנות ותגובה לתקריות של זיהום הים והסביבה החופית בשמן, התשע"ב-2012. בפועל, הצעת החוק לא הונחה על שולחן הכנסת.

באפריל 2014, על בסיס תזכיר החוק משנת 2012, התפרסמה על ידי המשרד להגנת הסביבה תוכנית לאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן.⁶¹ התוכנית הלאומית מהווה מסגרת ארגונית המאגדת את הגורמים השונים הפועלים בתגובה לאירוע של שפיכת שמן שעלול לגרום לזיהום הסביבה הימית לאורך חופי מדינת ישראל ובים התיכון. בהתאם, מטרת התל"מ"ת היא בניית מערך כולל למוכנות ולתגובה לאירועי זיהום ים בשמן, ובכלל זה מיפוי של אזורים רגישים לאורך החוף, מוקדי סיכון לזיהום ים, מדיניות טיפול באירוע זיהום ים ופירוט של שיטות ואמצעים לטיפול באירוע זיהום ים חמור. התוכנית מהווה גם חלק מהתארגנות אזורית לטיפול משותף ולסיוע הדדי בעת אירועי חירום של זיהומים גדולים בהיקפם בשילוב גורמים רלוונטיים.⁶²

בהקדמה לתל"מ"ת מצוין כי כתוצאה מהתרחשות אירוע חמור של זיהום הים והחופים בשמן, הנזקים הסביבתיים והנזקים לכלכלת המדינה, עלולים להיות כבדים ביותר. על כן, כך על פי המסמך, דרכי ההתמודדות עם אירוע כזה מתבצעות בשלושה מישורים: מניעה, טיפול ושיקום. בתוכנית מחולקים תרחישים ותגובות לשלושה סוגים של אירועי זיהום ים:

- **Tier 1** מתייחסת לאירוע של זיהום ים קטן או בהיקף מקומי הניתן לטיפול על ידי בעל תכנית חירום מקומית (כלומר - תוכנית מפעלית ו/או תכנית הגנה מקומית - תח"מ).

⁵⁸ רועי דביר, מנהל מחלקת המפרץ, משרד החוץ, מתוך: הכנסת ה-24, פרוטוקול מס' 68 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, השפעות סביבתיות של הסכם קצא"א - Red Med, 7 בדצמבר 2021.

⁵⁹ מזכירות הממשלה, החלטה מס' 3542: תכנית לאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן (תל"מ"ת), 5 ביוני 2008.

⁶⁰ האמנה נועדה להביא למוכנות לתקריות של זיהום ים בשמן על סוגיו, לרבות באמצעות הכנת תכניות חירום, הקמת מערכת לתגובה מהירה לטיפול בזיהומים חמורים של הים בשמן, והקמת מנגנון לשיתוף פעולה בין-לאומי. לאמנה המלאה ראו:

International Convention on oil pollution preparedness, response and cooperation, 1990

⁶¹ המשרד להגנת הסביבה, תוכנית לאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן, 2014.

⁶² שם.

מטרת התל"מ"ת היא
בניית מערך כולל
למוכנות ולתגובה
לאירועי זיהום ים
בשמן, ובכלל זה מיפוי
של אזורים רגישים
לאורך החוף, מוקדי
סיכון לזיהום ים,
מדיניות טיפול באירוע
זיהום ים, ופירוט של
שיטות ואמצעים
לטיפול באירוע זיהום
ים חמור.

- **Tier 2** הוא אירוע זיהום ים בינוני או בהיקף בין-מקומי אשר מעבר ליכולת הטיפול של תוכנית מקומית, והטיפול באירוע מצריך סיוע מבעלי תכניות מקומיות סמוכות. במקרה שמקור הזיהום לא ידוע, או שהזיהום נובע ממקור ללא תכנית טיפול, נקבע בתלמ"ת שניהול האירוע יהיה באחריות היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית במשרד להגנת הסביבה.
- **Tier 3** הוא אירוע של זיהום ים גדול או בהיקף אזורי/לאומי המצריך גיוס משאבים לאומיים או בינלאומיים. אירוע בסדר גודל כזה יטופל על ידי המשרד להגנת הסביבה בסיוע תוכניות מפעליות ותוכניות הגנה מקומיות ובצורך משאבים בינלאומיים.⁶³

חרף העובדה שמאז החלטת הממשלה משנת 2008 בדבר הצורך באימוץ תוכנית לאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן ובעיגונה בחקיקה, ולמרות פעולות שונות שביצעה הממשלה, אין בנמצא נכון למועד כתיבת המסמך חוק המעגן את התוכנית הלאומית או את התקצוב שלה.

על פי התלמ"ת, ובהקשרו של מסמך זה, כחלק מהיערכות לתרחישים של אירוע זיהום ים נכתבה גם תוכנית מקומית למוכנות ולתגובה לזיהומי ים בדלק למפרץ אילת שמהווה מסגרת ארגונית להיערכות כלל הגופים אשר יש להם נגיעה לאירועי זיהום ים מפרץ אילת בשמן, ובהם גם חברת קצא"א החדשה. התוכנית כוללת תוכניות משנה למוכנות ולתגובה של הגופים העוסקים בשינוע של דלקים ושמן או כאלו העלולים להיפגע באופן ישיר מזיהום בדלק ממקור חיצוני במפרץ אילת. במרץ 2021, בעקבות החלטה 832 של הממשלה מפברואר 2021⁶⁴ שהתקבלה לאור תקרית זיהום חופי הים התיכון בזפת, הפיץ המשרד להגנת הסביבה תזכיר חוק נוסף שעניינו [מוכנות ותגובה לתקריות של זיהום הים והסביבה החופית בשמן, התשפ"א-2021](#). למסמך צורפה הערכת השפעת הרגולציה (RIA), ולהלן עיקריה:⁶⁵

- הרגולציה הקיימת מתייחסת רק להיבטים משיקים שעניינם מניעת גרימת זיהום כאמור מכלי שיט או ממקורות יבשתיים או להתמודדות עם אירועי אסון המוני ואירועי חומרים מסוכנים, כמו גם אפשרות עקיפה לדרוש מגופים טעוני-היתר להיערך לטיפול באירוע זיהום ים משמן.
- ברגולציה הקיימת חסרות הוראות שמטרתן להבטיח את היערכות כלל הגופים שבתחומם חופים או כאלו הפועלים בחופים ובים לטיפול מיטבי באירוע של זיהום ים בשמן וכנגזרת מתכנית לאומית לטיפול מיטבי באירועים שכאלה.
- הרגולציה הקיימת לא מבטיחה את פעולתם באירוע ובאופן מתואם ואת הפיצויים על הוצאות ונזקים הקשורים באירוע ובטיפול בו. בהעדר רגולציה מתאימה, נשענות כיום המוכנות לתגובה ויישומה על שיתוף פעולה וולונטרי שאינו מספק.

בהתאם לתזכיר החוק, הגופים שבתחומם או באחריותם יש רצועת חוף או הפועלים בים, בהם רשויות מקומיות, רט"ג, נמלים, מפעלים, מתקנים ביטחוניים, ובעלי מתקנים לחיפוש ולהפקה של נפט וגז טבעי, כולם ייערכו לתקריות זיהום הים והסביבה החופית בשמן, ויידרשו להכין תוכניות חירום ולהיערך לפיהן. הצעת החוק מסדירה את אופן הטיפול בתקריות אלו

⁶³ שם.

⁶⁴ מזכירות הממשלה, החלטת ממשלה מס' 832, [טיפול באירוע זיהום חופי הים התיכון בישראל \("זפת בסערה"\)](#), 23 בפברואר 2021.

⁶⁵ המשרד להגנת הסביבה, [דוח הערכת השפעות רגולציה בנושא מוכנות ותגובה לזיהומי ים משמן](#), 29 במרץ 2021.

ובתוצאותיהן.⁶⁶ על אף שתזכיר החוק פורסם כבר במרץ ונסגר להערות הציבור במאי 2021, עד עתה (סוף נובמבר 2021) הוא לא הונח על שולחן הכנסת לצורך השלמת החקיקה.

חרף העובדה שמאז החלטת הממשלה משנת 2008 בדבר הצורך באימוץ תוכנית לאומית למזכרות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן ובעיגונה בחקיקה, ולמרות פעולות שונות שביצעה הממשלה בנושא, בהן כתיבת התוכנית ופרסומה, והחלטת ממשלה נוספות שהתקבלו בעניין, אין בנמצא נכון למועד כתיבת המסמך חוק המעגן את התוכנית הלאומית או תקצובה.

4.2 תוכניות חירום מפעליות (תח"מ) וסקרי ניהול סיכונים- מצב קיים

כחלק מהתלמ"ת, נדרשות חברות שיש בפעילותן סיכון לגרימת זיהום ים בשמן להביא לאישור המשרד להגנת הסביבה באמצעות היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית תוכנית חירום מפעלית (Tier1). במרץ 2015 הוצגה **תוכנית לניהול סיכונים של קו ההולכה היבשתי** על ידי חברת קצא"א. כמוזכר, התוכנית אושרה⁶⁷ ובמסגרתה ונכח היתר הרעלים התקף של החברה, הוגבלה פעילותה לעד כ-6 מכליות בשנה ולא יותר מ-2 מיליון טון נפט בשנה קלנדרית.

ואולם, לפי חוות הדעת האקולוגית של רט"ג, תוכנית זו לא נותנת מענה ראוי לסכנות צפויות מזרימה של נפט בשטחים הפתוחים שכן התוכנית מניחה הגעה לאתר האירוע תוך 12 שעות ואין בה התייחסות לפגיעה בצינור ממגוון סיבות כגון חבלה מכוונת או רעידות אדמה. בנוסף, בחוות הדעת מצוין שהמערכות המותקנות כיום בצינור בנויות לגלות דליפות שגודלן גדול מ-80 קוב של דליפת דלק לשעה, כך שדליפות קטנות מזה לא יתגלו במערכת ההתראות. משמעות הדבר היא שלמעשה במקרים של דליפות קטנות יותר ממה שהמערכות הקיימות מסוגלות לאתר, נפט ימשיך לזלוג אל השטחים הפתוחים עד לגילוי באמצעים אחרים.⁶⁸

4.3 היערכות חברת קצא"א ליישום הסכם Med-Red באמצעות עדכון התח"מ וסקר סיכונים

לאור חתימת מזכר ההבנות עם חברת Med-Red פנתה חברת קצא"א החדשה אל המשרד להגנת הסביבה וזה הוציא הנחיות להכנת תוכנית חירום מפעלית לטיפול בתקריות זיהום ים בשמן עבור מסוף קצא"א באילת, שהועבר אל החברה בינואר 2021.⁶⁹

בין היתר, נקבע במסמך ההנחיות, בפרק שעניינו מבנה תוכנית חירום מפעלית, שעל קצא"א להיערך בשלוש רמות התגובה (tier 1-3) על פי עקרונות התלמ"ת, כמוצג בטבלה 1 להלן.

⁶⁶ מוכנות ותגובה לתקריות של זיהום הים והסביבה החופית בשמן, התשפ"א-2021

⁶⁷ על פי המשרד להגנת הסביבה, כל התנאים הנדרשים לאישור התח"מ, בהם השלמה של רכש ציוד והיערכות מינימליים והכרחיים, העונים לנדרש להיקף פעילות הקיימת, מולאו רק ביולי 2021: המשרד להגנת הסביבה, היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית, תוכנית חירום מפעלית וסקר סיכונים – קצא"א אילת, 22 בספטמבר 2021. התקבל מאת המשרד להגנת הסביבה באמצעות דוא"ל, 22 בנובמבר 2021.

⁶⁸ רשות הטבע והגנים, חטיבת מדע, חוות דעת אקולוגית, הסכנות למערכות היבשתיות שבהזרמת נפט מאילת לאשקלון.

⁶⁹ המשרד להגנת הסביבה, היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית, הנחיות להכנת תוכנית חירום מפעלית לטיפול בתקריות זיהום ים בשמן עבור מסוף קצא"א באילת, ינואר 2021. התקבל בדוא"ל מאת המשרד להגנת הסביבה, 22 בנובמבר 2021.

טבלה 1: היערכות חברת קצא"א בקורות אירוע של זיהום ים בשמן, על פי עקרונות התלמ"ת⁷⁰

רמת האירוע	הגדרה	אחריות המפעיל
Tier 1	תקרית אשר היקפה ומיקומה מאפשרים לבעל תוכנית לטפל בה לבדו באופן מספק.	- ניהול האירוע על ידי קצא"א. - טיפול בזיהום על ידי קצא"א.
Tier 2	תקרית אשר נוכח היקפה ומיקומה היא טעונה טיפול על ידי שני בעלי תוכניות או יותר, לרבות בשיתוף פעולה ביניהם.	- במקרה ומסוף הנפט הוא הגורם לזיהום, ניהול האירוע וטיפול בזיהום יבוצע על ידי קצא"א אשר תסתייע בגורמים נוספים על פי בקשתה. - במקרה שהאירוע נגרם על ידי גורם אחר, ניהול האירוע יבוצע על ידי הגורם המזהם . קצא"א תסייע לגורם המזהם , בתיאום איתו ולבקשתו. - במקרה שמקור הזיהום לא מזוהה ועלול להשפיע על שטח באחריות קצא"א, קצא"א תשתלב בטיפול בזיהום, ומנהל האירוע ייקבע על ידי נציג היחידה הימית.
Tier 3	תקרית אשר ראש מטה חירום לאירוע זיהום ים לאומי במשרד להגנת הסביבה הודיע כי הוא ינהל את הטיפול בה.	השתלבות קצא"א בתוכנית הלאומית לטיפול בזיהום ים משמן, בניהול המשרד להגנת הסביבה.

ביולי 2021 הציגה החברה למשרד להגנת הסביבה תוכנית ניהול סיכונים עדכנית שבוצעה עבור חברת קצא"א על ידי חברת הזמ"ט,⁷¹ כחלק מתוכנית חירום מפעלית לתקריות זיהום ים בשמן מסוף קצא"א אילת כאמור, וכחלק מההיערכות שחברת קצא"א נדרשה אליה לקראת הצפי להגדלת פעילותה. על פי המסמך, עדכון תכנית מפעלית למוכנות ולתגובה לאירועי זיהום ים בשמן נדרש עקב הצורך לתת מענה לכמות גדולה יותר של אוניות הפוקדות את הרציף, ולבחון האם יש שינוי במרכיבי הסיכון נוכח הגדלת הפעילות הצפויה במזח.⁷²

המסמך של חברת קצא"א זיהה 5 תחומי סיכון במקרה של זיהום שמן פוטנציאלי במפרץ אילת. אלו מובאים בטבלה 2 להלן. במקרה של זיהום שמן מחוץ למפרץ, מוזכרים היבטים מדינתיים וביטחוניים הנוגעים להשפעות על היחסים הבינלאומיים עם מדינות שייפגעו מכתם השמן.

טבלה 2: מיפוי סוגי הפגיעה האפשריים זיהום של שמן בים במפרץ אילת⁷³

סוג פגיעה	זיהוי הסיכון
סביבה ימית	פגיעה סביבתית בבתי הגידול הימיים כגון שמורות הטבע, ריף הדולפינים הדגה והמערכת האקולוגית והביולוגית במפרץ אילת.
תיירות	פגיעה כלכלית באתרי נופש – חופים פרטים של מלונות וחופים רחצה ציבוריים; פגיעה כלכלית באתרי פנאי – אטרקציות ספורט, אתגר ימי, צלילה, שייט תיירותי, מצפה תת ימי וכדומה.
מתקני התפלה	סיכון תברואתי וכלכלי – זיהום של מי ההתפלה ו/או של הרס מערכות ההתפלה
נמל אילת	השפעה כלכלית על פעילות שוטפת : פריקה וטעינה של סחורות מהנמל.
מרינה	פגיעה כלכלית בכלי שיט פרטיים וכלי שיט המיועדים לדייג.

הדוח מנתח 11 תרחישים של סוגי פגיעה שונים, ומסקנותיו הם כלהלן:

⁷⁰ המשרד להגנת הסביבה, היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית, הנחיות להכנת תוכנית חירום מפעלית לטיפול בתקריות זיהום ים בשמן עבור מסוף קצא"א באילת, ינואר 2021. התקבל בדוא"ל מאת המשרד להגנת הסביבה, 22 בנובמבר 2021.

⁷¹ הזמ"ט בע"מ עבור חברת קצא"א, [סקר סיכונים מניעת זיהום ים משמן קצא"א אילת](#), יוני 2021.

⁷² שם.

⁷³ הזמ"ט בע"מ עבור חברת קצא"א, [סקר סיכונים מניעת זיהום ים משמן קצא"א אילת](#), יוני 2021.

באשר לסיכוי לאירוע
דליפה בזרועות
המתחברות למכליות,
נכתב בסקר הסיכונים
כי אכן קיימת סבירות
להתרחשות אירוע
שיכול להוביל להגעת
דלק לים והנזק
הפוטנציאלי הוא גדול
יחסית, ולכן נדרש
לעבות את מעגלי
ההגנה ולהוריד את
הסבירות להתרחשות
אירוע.

המשרד דחה את
סקר הסיכונים שהוגש
לו וכן דחה את
התיקונים לדוח
שהוגש בשנית
באוגוסט 2021.

- סבירות התרחשות אירוע של אובדן דלק מלא של כל תכולת מכלית או פגיעה במעטפת ואובדן תכולה משמעותי **אפסית**, וסטטיסטית תתקיים לכל היותר **אחת ל-366,300 שנים**;
 - סבירות התרחשות אירוע דליפה בצנרת המובילה את הדלק מהחוף לזרועות הטעינה היא **אפסית** גם כן, ולכל היותר **אחת ל-1,100 שנים**;
 - סבירות התרחשות אירוע דליפה בזרועות המתחברות לאונייה היא 0.042, כלומר **אחת ל-24 שנים**.
 - לפי הדוח, מניתוח כמות הדלק שתהיה, **כמות זו תוכל להיאגר במאצרה** (מעין מיכל שאוגר דליפות) **הקיימת היום באזור הזרועות ודלק לא יגיע לים**.
 - בד בבד, מצוין כי הגעת שפך שמן במפרץ אילת לרצפטור ציבורי⁷⁴ ו/או לשמורת טבע עלול לייצור בעיה סביבתית במפרץ אילת אשר תיפגע בגורמים שונים המתקיימים במפרץ.
 - עוד נכתב כי "קצא"א כחברה מודעת לרגישות הסביבתית הגדולה סביב המפרץ ופועלת בכדי למגר ככל הניתן את הנזק על ידי אמצעי הגנה וטיפול שונים".
 - באשר לתרחיש האחרון, של אירוע דליפה בזרועות המתחברות למכליות, מוזכר כי אכן קיימת סבירות להתרחשות אירוע שיכול להוביל להגעת דלק לים והנזק הפוטנציאלי הוא גדול יחסית, ולכן נדרש לעבות את מעגלי ההגנה ולהוריד את הסבירות להתרחשות אירוע.⁷⁵
- מבלי להידרש למתודולוגיית הבדיקה, לפי המשרד להגנת הסביבה, בעשור האחרון, שבו כאמור פקדו את מכלל אילת פחות מ-3 מכליות דלק מדי שנה בממוצע, התקיימו לפחות 12 אירועי דליפה מקווי נפט ודלק של קצא"א, מתוכם 5 בקווי הצנרת היבשתיים. הבולטים שבהם היו אירוע הדליפה בנחל צין שאירע בשנת 2011 ואירוע דליפת נפט בשמורת עין עברונה בשנת 2014.
- המשרד **דחה את סקר הסיכונים** שהוגש לו ואת התיקונים לדוח שהוגש בשנית באוגוסט 2021. במכתב שהועבר לקצא"א בספטמבר 2021 נמסר כי עיקרי הפערים הם בהליך זיהוי הסיכונים שלא בוצע כנדרש; לא בוצעו ישיבות משותפות עם כל הגורמים בעלי העניין במפרץ אילת; היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית לא אישרה את תרחישי הסיכון; נתוני ההסתברות לאירוע אשר בהם נעשה שימוש בסקר נקבעו ללא התחשבות בהנחיה שיש לוודא כי הנתונים הנלקחים בחשבון מתאימים לסוגי הפעילות במסוף אילת, לתנאי הסביבה שם וליכולות הקיימות במפרץ אילת; לא הוגש מודל פיזור שמן בים; הניתוח האקולוגי לוקה בחוסרים מהותיים; לא

⁷⁴ רצפטור ציבורי: שימוש או ייעוד, קיימים או מתוכננים המשמשים או מתוכננים לשהיית אוכלוסייה, לרבות מגורים, מסחר קמעונאי, משרדים משרתי קהל, מוסדות ציבוריים לפי הקבוע בחוק התכנון והבניה, תיירות, מקומות בילוי, גני אירועים, אזורים בהם קיימת שהייה אינטנסיבית של אוכלוסייה בשטחים ציבוריים פתוחים ופארקים למעט שבילי מטיילים ושצ"פים סביב או בתוך אזור תעשייה השייכים לאזור התעשייה, שימושים מעורבים הכוללים אחד מכל אלה וכן מגרשי החניה שלהם וכל שימוש נוסף שיקבע הממונה. מתקני תעשייה אינם נכללים בהגדרת רצפטור ציבורי, לרבות חנויות מפעל, מסעדות פועלים באזורי תעשייה, מרכזי מבקרים במפעלים. בנוסף, לא ייחשבו לרצפטורים ציבוריים – מוסדות חירום, תחנות דלק. חוזר מנכ"ל, [מדיניות מרחקי הפרדה במקורות סיכון נייחים](#), מרץ 2014.

⁷⁵ הזמ"ט בע"מ עבור חברת קצא"א, [סקר סיכונים מניעת זיהום ים משמן קצא"א אילת](#), יוני 2021.

נלקחו בחשבון סיכונים ביטחוניים, והסקר לא מתייחס באופן הנדרש לתרחיש קיצון של הזרמה רצופה לסביבה הימית. סיבה נוספת שיש לה חשיבות מיוחדת לעניינו של מסמך זה היא העובדה שלסקר לא צורפו כלל נתונים לגבי תקלות ואירועי זיהום ים וקרקע בפעילות קצא"א לאורך השנים של הפעלת מתקני התשתית באילת.⁷⁶

בתשובת חברת קצא"א החדשה נמסר כי על אף שלא הייתה מחויבת בכך, היא עדכנה את הגורם הבכיר ביותר במשרד להגנת הסביבה העוסק בתחום זה, לגבי הגידול הצפוי בהיקף הפעילות, מספר חודשים טרם חתימה על ההסכם הסופי וכי גורמי המקצוע ואלו האמונים במשרד על תחום פעילות זה, לא הביעו כל התנגדות למימושו של ההסכם, ואף קיימו דיונים ומסרו הנחיות בדבר אופן היערכות, עוד טרם נחתם ההסכם.⁷⁷

בסיכומי של עניין, נכון להיום פעילות קצא"א המאושרת היא ללא שינוי, בהתאם לתח"מ המאושרת והיתר הרעלים, דהיינו עד כ-6 מכליות ועד 2 מיליון טון נפט בשנה קלנדרית.

כאמור, בנובמבר 2021 שלחה מנכ"לית המשרד להגנת הסביבה מכתב למנכ"ל חברת קצא"א החדשה בנושא היערכות החברה להגדלת פעילותה. במכתב צוין כי **העמדה המקצועית של המשרד היא לאמץ מדיניות של "תוספת אפס סיכון"**, בין היתר בשל אירועי תקלות של דליפת נפט שלא ניתן יהיה למנוע אותן באופן מוחלט. עוד נכתב כי בנסיבות העניין, ובהתאם לאימוץ המדיניות כאמור, קצא"א לא תוכל להרחיב את פעילותה לשינוע ואחסון של נפט במפרץ אילץ מעבר למה שהותר לה במסגרת היתר הרעלים ולתוכנית החירום המפעלית שאושרה כאמור בשנת 2015. על כן, כך נמסר במכתב, מתייתר הצורך בהמשך בחינת סקרי הסיכונים, הואיל ולא תאושר לחברת קצא"א תוכנית חירום מפעלית חדשה לטיפול באירועי זיהום ים בשמן.

באוקטובר 2021, פרסמה האגודה הישראלית לאקולוגיה ומדעי הסביבה מסמך הממוען למשרד ראש הממשלה ולמשרד להגנת הסביבה, שכותרתו המלצות צוות מומחים רב תחומי בנוגע להסכם קצא"א וחברת Med-Red (להלן: "מכתב המומחים").⁷⁸ לפי המסמך, עליו חתומים עשרות חוקרים ומדענים מתחומי ידע שונים ובהם בריאות הציבור, מדעי הים, מדעי הסביבה ומשפט סביבתי, "הוצאה לפועל של ההסכם תגביר מהותית את הסיכון לאירועי שפך נפט בים וביבשה, ותועלותיו פחותות משמעותית מן העלויות הפוטנציאליות שהוא מייצר", על כן עקרון הזהירות המונעת מחייב שלא לאשרו. לפי מכתב המומחים נקודת המוצא היא שהסיכון לתקלות

במכתב המומחים כי
נקודת המוצא היא
שהסיכון לתקלות
מצינור קצא"א הוא
ממשי, וכי לאור
היסטוריית הדליפות
מתקני קצא"א
ומתקנים דומים
בעולם, עולה כי
השאלה הרלוונטית
איננה האם תתרחש
דליפת נפט - אלא
מתי ובאיזה היקף.

⁷⁶ רני עמיר, מנהל היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית במשרד להגנת הסביבה, תכנית חירום מפעלית וסקר סיכונים – קצא"א אילת, 22 בספטמבר 2021. התקבל בדוא"ל על ידי המשרד להגנת הסביבה, 22 בנובמבר 2021.

⁷⁷ איציק לוי, מנכ"ל חברת קצא"א, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 27 בנובמבר 2021.

⁷⁸ האגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי הסביבה, [המלצות צוות מומחים רב-תחומי בנוגע ל הסכם קצא"א - Med-Red](#), 24 באוקטובר 2021.

מצינור קצא"א הוא ממשי, וכי לאור היסטוריית הדליפות ממתקני קצא"א ומתקנים דומים בעולם, השאלה הרלוונטית איננה האם תתרחש דליפת נפט - אלא מתי ובאיזה היקף.⁷⁹

מכתב ברוח דומה עליו חתום פרופ' מעוז פיין מאוניברסיטת בר-אילן והמכון הבין-אוניברסיטאי למדעי הים נכתב כבר באפריל 2021. על מכתבו של פרופ' פיין, נוסף על הסכנות הסביבתיות, פגיעה בשונית כתוצאה מדליפת דלק טומנת בחובה גם סכנות כלכליות "הרסניות". לדבריו, סיכון שונית עם סיכויי השרידות הגבוהים ביותר בעולם הוא פשע סביבתי וסיכון משאב טבעי ממנו חיים ומתפרנסים מאות אלפי משפחות במפרץ אילת בישראל, ירדן ומצרים.⁸⁰

אשר לסקר הסיכונים שנערך על ידי חברת הזמ"ט מטעם קצא"א נטען במכתב המומחים כי הוא לא מתייחס לכל טווח הפעילות של התשתיות שיופעלו, קרי הצינור היבשתי, הפריקה בים התיכון וזיהום האוויר הצפוי, או לנושא הסיכונים הגיאולוגיים-סיסמיים למתקני קצא"א באילת. בנוסף, על פי מכתב המומחים, סקר "הזמט" שגוי בכל הנוגע לזרמים במפרץ אילת.⁸¹

בדצמבר 2021, כחודשיים לאחר פרסום מכתב המומחים ובסמוך למועד הגשת המדינה את עמדתה בנוגע ליישום ההסכם לבג"צ, פרסמה האגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי הסביבה מסמך סיכום ותובנות של וועדת המומחים ובו מיפוי סיכונים והמלצות למדיניות, להלן עיקריו:

- **הרחבת היקף הפעילות של קצא"א במסגרת ההסכם מעמידה בסכנה את משק המים**

של מדינת ישראל: אירוע שפך נפט נרחב בים צפוי להשבית לפחות אחד ממתקני ההתפלה לאורך חופי הים התיכון או להשבית חלקית את מתקן ההתפלה באילת, תוך פגיעה משמעותית במשק המים. חדירה של נפט לאחד ממתקני ההתפלה בטרם תתקבל התרעה על אירוע שפך, עלול לגרום נזק למערכות הטיפול במים, ואף ייתכן שמים מותפלים מזוהמים בנגזרות של נפט יובלו אל הצרכנים; חדירת נפט אל שלבי הטיפול המקדים במי הים, כגון פילטר החול, עלולה להוביל להשביתה של הפקת מי השתייה למשך מספר חודשים. בהקשר זה נעיר כי בתשובת המשרד צוין כי במהלך השנים הוא נאלץ להגיב למספר אירועי זיהום שאיימו על מקור מי הים בסמוך לנקודות השאיבה ואף נאלץ להפסיק פעילות של מספר מתקנים למשך מספר שעות ולעתים אף למספר ימים.⁸²

- **הרחבת היקף הפעילות של קצא"א במסגרת ההסכם מסכנת את בריאותם של תושבי**

אילת, אשקלון וסביבתן. העלייה בהיקף אחסון נפט גולמי בחוות המכלים באילת ובאשקלון

⁷⁹ באוקטובר 2021, נוסף על עמדתה בעניין העסקה האמורה, פרסמה האגודה הישראלית לאקולוגיה גם המלצות כלליות לגבי היערכות המדינה לאירועים של זיהום מי ים בשמן, לפיהם על המדינה לשפר את מוכנותה לאירוע כזה באופן מיידי, גם ללא קשר לעסקה שעל הפרק. [המלצות צוות מומחים רב-תחומי בנוגע ל הסכם קצא"א - Med-Red](#), 24 באוקטובר 2021.

⁸⁰ פרופ' מעוז פיין, אוניברסיטת בר-אילן והמכון הבין-אוניברסיטאי למדעי הים, סכנת זיהום נפט במפרץ אילת, 17 באפריל 2021. צורף כנספח מס' 3 לעתירה לבג"צ (3072/21) למתן צו על תנאי וצו ביניים על ידי החברה להגנת הטבע וגופים נוספים נגד ממשלת ישראל וקצא"א, 4 במאי 2021.

⁸¹ האגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי הסביבה, [המלצות צוות מומחים רב-תחומי בנוגע ל הסכם קצא"א - Med-Red](#), אוקטובר 2021.

⁸² משרד הבריאות, התייחסות שירותי בריאות הציבור להרחבת פעילות קצא"א, 24 באוקטובר 2021. התקבל בדוא"ל מאת מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, 12 בינואר 2022.

צפויה להגדיל פליטות לא מוקדיות של תרכובות אורגניות נדיפות, חלקן מסרטנות; עלייה בהיקף התעבורה הימית של מכליות בנמלים צפויה להביא לעלייה בריכוז מזהמי האוויר הנפלטים מהן, ולהגביר את היקף התחלואה והתמותה בטרם עת מזיהום אוויר; אירוע שפך נפט עלול להוביל לפגיעה נקודתית חמורה באיכות האוויר באילת, באשקלון ובסביבתן, כמו גם לאורך צינור ההובלה ועלול להיות מלווה בתופעות בריאותיות חריפות ומיידיות, דוגמת צריבה בעיניים וקשיי נשימה, וייתכן סיכון בשהייה במרחב הפתוח.

- הרחבת היקף הפעילות של קצא"א במסגרת ההסכם מסכנת את ערכי הטבע בים התיכון, בשונית האלמוגים באילת ואת ערכי הטבע לאורך הצינור היבשתי.

5. ההשלכות הפוטנציאליות של אי-יישום ההסכם קצא"א-Med Red

לצד הפעילות של חברת קצא"א, נציין כי בישראל פועלים כמוזכר גם שני בתי זיקוק: בחיפה⁸³ ובאשדוד.⁸⁴ בתי זיקוק אלו קולטים מדי שנה מיליוני טון של נפט גולמי, עם פקידה של 75 מכליות בחיפה ומעל 300 מכליות באשדוד.⁸⁵ בנוסף, נמל הפחם בחדרה קולט מעל 3 מיליון טון פחם ומעל 60 פקידות של אניות בשנה.⁸⁶ כמו כן, מנמלי ישראל מיוצאים ומיוצאים תזקיקים ומוצרים פטרוכימיים בהיקפים גדולים ותזקיקים משונעים בכל רחבי הארץ, כולל בתוככי הערים, אל תחנות הדלק ולצרכים נוספים. על כן, כבר היום, טרם יישום ההסכם שעתיד להביא להגדלת נפח הפעילות של חברת קצא"א, קיימת פעילות ענפה של יבוא, יצוא ושינוע של נפט גולמי ודלקים פוסיליים, וזאת בהיקפים גבוהים בהרבה מהצפוי על פי ההסכם.

במענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת נמסר מחברת קצא"א כי:

- הפעילות על פי ההסכם מד-רד אינה שונה במהותה מהפעילות על פי כל הסכם אחר שהחברה חתמה בעבר ותחתום גם בעתיד, שעניינו קליטה, אחסון, הזרמה, ופריקה של נפט.
- החסם היחיד ליישום ההסכם הוא סירוב שיתוף פעולה מצד המשרד להגנת הסביבה לבחון את היערכות קצא"א, לבדוק את סקר הסיכונים שהוגש על ידה, ולהגדיר אם נדרשות פעולות נוספות להבטחת ביצוע ההסכם באופן בטיחותי.⁸⁷
- נכון לסוף 2020 לא מדובר במזכר הבנות לא מחייב, אלא בהסכם סופי ומחייב שנחתם כדיון.

⁸³ בית הזיקוק לנפט בחיפה שייך לקבוצת בז"ן, ולחברה יכולת זיקוק מירבית של כ-26,600 טון נפט ליום. להרחבה על אודות פעילות בז"ן ראו: [קבוצת בז"ן](#).

⁸⁴ בית הזיקוק לנפט באשדוד שייך החל משנת 2006 לקבוצת פז. על פי נתוני החברה, לבית הזיקוק כושר זיקוק של 5.2 מיליון טונות נפט גולמי בשנה. להרחבה על פעילות בית הזיקוק ראו: [חברת פז](#).

⁸⁵ המועצה הלאומית לכלכלה, [ניתוח פעילות התעשייה הפטרוכימית בנמלי ישראל](#), מצגת, 27 באפריל 2021. כניסה אחרונה: 16 במרץ 2022.

⁸⁶ החברה הלאומית לאספקת פחם בע"מ, [מספרים ודוחות כספיים](#), כניסה אחרונה: 16 במרץ 2022.

⁸⁷ איציק לוי, מנכ"ל חברת קצא"א, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 27 בנובמבר 2021.

כבר היום, טרם יישום ההסכם שעתיד להביא להגדלת נפח הפעילות של חברת קצא"א, קיימת פעילות ענפה של יבוא, יצוא ושינוע של נפט גולמי ודלקים פוסיליים, וזאת בהיקפים גבוהים בהרבה מהצפוי על פי ההסכם.

על פי עמדת משרד האוצר, לביטול ההסכם השלכות ישירות ועקיפות פוטנציאליות, הן על חברת קצא"א והן על כלל החברות הממשלתיות. אלו מובאות להלן:

- **ביטול ההסכם יביא לאובדן הכנסות פוטנציאליות לחברת קצא"א ולאובדן הכנסות למדינה כנגזר מכך.** בנוסף, החשיפה שתיווצר לחברה מעצם ביטול ההסכם, עומדת על עשרות מיליוני ש"ח, בין היתר בגין השקעות משמעותיות שביצעה החברה בהיערכות למימוש, לרבות בהצטיידות, הגברת אמצעי ההגנה, ביצוע סקר סיכונים, כוח אדם, הכשרות ועוד.⁸⁸ נציין כי המשרד לא מסר בתשובתו מה יהיה היקף אובדן ההכנסות למדינה כתוצאה מביטול ההסכם כאמור.
- **ביטול ההסכם עשוי לפגוע בתדמית חברת קצא"א כחברה אמינה** הנדרשת להתחרות בחברות תשתית אחרות באזור הים התיכון. מעורבות ממשלתית לביטול ההסכם תוביל לפגיעה קשה במוניטין קצא"א וביכולתה להשיג עסקאות עם לקוחות בינלאומיים בעתיד.
- **השלכות על כלל החברות הממשלתיות,** שמירת עצמאותן של החברות הממשלתיות בניהול עסקיהן על פי המטרות שנקבעו על ידי הממשלה היא עקרון יסודי במימוש תפקיד המדינה כבעליהן. חריגה מעקרון זה עשויה להיות בעלת השלכות מרחיקות לכת על פעילותן, יכולתן להתקשר בהסכמים מסחריים בארץ ובחו"ל ובמוניטין שלהן. חברות ממשלתיות רבות, ודאי אלו העוסקות בתחומי תשתיות, הן בעלות פעילויות שלהן השפעה פוטנציאלית על הסביבה. שימוש בסמכות הממשלה בכובעה כבעלים על מנת לבטל הסכם מסחרי בשל סיכונים סביבתיים פוטנציאליים, תחת השימוש בכלים רגולטוריים העומדים לרשות הרגולטור הנוגע לעניין, מהווה תקדים בעייתי הסולל את הדרך לביטול הסכמים מסחריים ופרוייקטי תשתית נוספים או להתערבות בהם שלא באמצעות הכלים המקובלים לכך.
- לעניין הסיכון הסביבתי הכרוך בהגדלת נפח הפעילות של החברה בעקבות מימוש ההסכם, יש לתת מענה ראוי לחששות בנושאי סביבה ולהבטיח בכלים של רגולציה סביבתית סבירה שאכן ננקטים האמצעים הנדרשים וכי החברה מחויבת לנושא.

נציין כי בתשובת המשרד לא נמסר האם נערכו תחשיבי הפסד כתוצאה ממימוש ההסכם בהינתן הסיכונים הבריאותיים, הסביבתיים והאחרים שנסקרו לעיל, וכי לפי עמדת משרד האנרגיה שנמסרה בדיון ועדת הפנים והגנת הסביבה ב-29 בנובמבר 2021, אין באי יישומו של ההסכם כדי לפגוע בביטחון האנרגטי ושל משק הדלק במדינת ישראל (כפי שנטען על ידי קצא"א).⁸⁹

6. נקודות לדיון

בחלק זה של המסמך מובאות שאלות לדיון שעלו במהלך ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, מהן כמה הקשורות בפיקוח הפרלמנטרי והחקיקה ואחרות קשורות בהיבטים של דיון ציבורי.

⁸⁸ שם.

⁸⁹ נחום יהושע, כלכלן ראשי, מינהל הדלק במשרד האנרגיה, מתוך: הכנסת ה-24, פרוטוקול מס' 64 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, [השפעות סביבתיות של הסכם קצא"א red med](#), 29 בנובמבר 2021.

על פי עמדת משרד האוצר, לביטול ההסכם קצא"א - Med-Red השלכות ישירות ועקיפות פוטנציאליות, הן על חברת קצא"א והן על כלל החברות הממשלתיות.

לעמדת המשרד, שימוש בסמכות הממשלה בכובעה כבעלים על מנת לבטל הסכם מסחרי בשל סיכונים סביבתיים פוטנציאליים, תחת השימוש בכלים רגולטוריים העומדים לרשות הרגולטור הנוגע לעניין, מהווה תקדים בעייתי.

- האם, לאור הצהרת משרד האוצר לפיה הן המשרד והן חברת קצא"א מוצאות שהשימוש **בצו החיסיון** פוגע בחברה, נכון יהיה להסירו או למצער, לא להמשיכו מעבר לסוף השנה הנוכחית כפי שקבוע בחוק?
- האם נכון **שהחלטת מדיניות** של המשרד להגנת הסביבה, **הנתונה לשינויים מעת לעת**, תהיה זו שתקבע את נפח הפעילות האפשרי של חברת קצא"א?
- האם יש מקום שנציג של המשרד להגנת הסביבה המאסדר את פעילות חברת קצא"א בהיבטים הסביבתיים יהיה **חלק מהדירקטוריון** של החברה?
- האם בחישובי הכדאיות של המשך פעילות חברת קצא"א והרחבתה הפוטנציאלית בעתיד (שאינן ידועות מטעמים של חסיון כאמור) נלקחו בחשבון **עלויות אלטרנטיביות** של ביטוח, שימושים חלופיים במשאבי הים והקרקע, עלויות של שיקום וטיפול במקרים של זיהום מים בשמן, השלכות בריאותיות של זיהום אוויר ומפגעי ריח וכיוצ"ב? בהתייחס לנקודה זו נציין כי על פי מסמך שפורסם על ידי צוות מומחים מטעם האגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי הסביבה בדצמבר 2021, הנזק הכלכלי הפוטנציאלי במקרה של אירוע שפך נפט, עולה עשרות מונים על הכנסות המדינה הצפויות מקיום ההסכם.⁹⁰

⁹⁰ האגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי הסביבה, [הסכם קצא"א - Med-Re: מיפוי הסיכונים לישראל והמלצות מדיניות](#), 12 בדצמבר 2021.