



הסכם קצא"א - Med-Red: רקע לדין בנושא השלכות הסביבתיות של ההסכם

כתיבה: רינת בניטה | אישור: שירי ספקטור בן ארי
תאריך: כ"ד בכסליו תשפ"ב, 29 בנובמבר 2021

סקירה

תוכן עניינים

1	רקע	1
4	הקמת חברת קצא"א והטלת צו חיסיון על פעילותה	2
5	2.1 הפעילות העסקית של חברת קצא"א החדשה והסכם Med-Red	
8	3.3 ההשלכות הפוטנציאליות של יישום הסכם קצא"א - Med Red	
8	3.1 השלכות סביבתיות של שינוע דלקים בים וביבשה	
9	3.1.1 שינוע יבשתי- קו הולכת הנפט	
11	3.1.2 שינוע של נפט במרחב הימי במפרץ אילת	
11	הייחודיות האקולוגית של מפרץ אילת	
12	השפעות סביבתיות של דליפת נפט אל מפרץ אילת בדגש על פעילות קצא"א	
13	3.2 השלכות כלכליות של דליפת נפט אל מפרץ אילת בדגש על ענף התיירות	
14	3.3 השלכות בריאותיות של פעילות חברת קצא"א- היבטי זיהום אוויר ומפגעי ריח	
15	3.4 השלכות מדיניות ובטחוניות של יישום הסכם Med-Red - עמדת המכון למחקרי ביטחון לאומי	
16	4. רגולציה ממשלתית למניעת זיהום ים בדגש על פעילות קצא"א	
16	4.1 התוכנית הלאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן ועיגונה בחקיקה	
19	4.2 תוכניות חירום מפעליות (תח"מ) וסקרי ניהול סיכונים- מצב קיים	
19	4.3 היערכות חברת קצא"א ליישום הסכם Med-Red באמצעות עדכון התח"מ וסקר סיכונים	
24	5. ההשלכות הפוטנציאליות של אי-יישום הסכם קצא"א - Med Red	

מסמך זה נכתב לקראת דיון ב-29 בנובמבר 2021 בוועדת הפנים והגנת הסביבה בנושא השפעות סביבתיות של ההסכם קצא"א - Med-Red.

1. רקע

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, וכן איחסון של נפט גולמי ומוצרי דלק. על פי אתר חברת קצא"א, החברה מפעילה שלושה קווי דלק להובלת נפט גולמי, כאשר הגדול מביניהם מחבר את נמל הנפט במפרץ אילת עם נמל הנפט באשקלון. כמו כן, החברה מפעילה שני נמלי נפט ובהם מכלי אחסון לנפט גולמי ומוצרי דלק.¹

הכמויות המדוייקות של נפט המשונע בצנרת של קצא"א נכון להיום אינן ידועות בשל צו החיסיון שהוטל על פעילותה (ראו בפרק 2) אולם על פי תוכנית החירום המפעלית נפח ההובלה נכון להיום מוגבל ל-6 פקידות בשנה או 2 מיליון טון נפט בשנה- הגבוה ביניהם. בפועל, כפי שיוצג בהמשך, בעשור האחרון, היקף פעילות החברה עמד על פחות מ-3 פקידות של מיכליות נפט במפרץ אילת בשנה.

ברבעון האחרון של שנת 2020 חברת קצא"א החדשה חתמה על הסכם הבנות עם חברת Med-Red, חברה בבעלות משותפת של חברה פרטית ישראלית ושל אחת החברות הגדולות באיחוד האמירויות בתחום האנרגיה. במסגרת ההסכם, חברת קצא"א החדשה תספק שירותי אחסון דלק גולמי באשקלון ובאילת.

על פי תשובת משרד האוצר לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, השירות המרכזי בהסכם הינו אחסון דלק גולמי באשקלון ובאילת, הכולל בין השאר גם פריקה וטעינה של מכליות בנמלים. נוסף על כך תבוצע הולכת דלק בקו הדלק שבין נמל הנפט באילת לנמל הנפט באשקלון, ומשם למדינות הים התיכון.

ההסכם נחתם לתקופה של עשר שנים, החל מ-1 באפריל 2021 ועד ל-31 במרץ 2031, ובמסגרתו ניתנה לחברת Med-Red אופציה להאריך את תוקף ההסכם ל-10 שנים נוספות, בתנאים מסוימים.²

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

² משרד האוצר, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת. התקבל בדוא"ל מאת גלית עובדיה, מתאמת קשר בין משרד האוצר לבין הממשלה והכנסת, 28 בנובמבר 2021.

משמעותו של הסכם זה, אם ימומש היא הגדלה משמעותית של הנפט ומוצרי הדלק המשונעים בצנרת של חברת קצא"א, ושל תנועת מיכליות הנפט במפרץ אילת. כך, על פי תשובת משרד משרד האוצר, היקפי הטעינה והפריקה צפויים לגדול בהדרגה במהלך חמש השנים הראשונות של ההסכם עד שיתייצבו בשנה השישית.³

בנייר עמדה של המשרד להגנת הסביבה צוין כי על פי ההסכם המתגבש של החברה עם גורמים באיחוד האמירויות, היקף הפקידות של פריקת נפט גולמי בתרחיש של מימוש הסכם Med-Red צפוי לגדול בהדרגה בחמש שנים הקרובות החל מהרבעון השני של 2021, בהיקפים משתנים: בשנת 2021 ההיקף הצפוי של הפקידות יהיו של 4-5 מיליון טון בשנה במכלל אילת⁴ ועד כדי 15-12 מיליון טון בשנה במכלל אשקלון.

על פי נייר העמדה, יעדי הפעילות הנובעים מההסכם הם כ-70-50 פקידות שנתיות באילת עד שנת 2025. האוניות שיפקדו את מכלל אילת יהיו בקיבולת של עד 260,000 אלף טון כל אחת.⁶ 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.⁷

יצוין כי ישנן הערכות של גורמים שונים באשר להיקף הפעילות הצפוי. אך על אף השוני המסוים בין ההערכות, **כל תחזית כזאת צופה גידול משמעותי של מאות אחוזים בפעילות של חברת קצא"א בתרחיש של מימוש ההסכם.**

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 ובמסטר ההזרמה בקו, לרבות

³ שם.

⁴ לפירוט האתרים המצויים במכלל אילת ובמכלל אשקלון, ראו: חברת קצא"א, [המכללים](#). כניסה אחרונה: 28 בנובמבר 2021.

⁶ 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.

⁷ כאמור, חברת קצא"א עצמה לא פרסמה תחזית רשמית להיקפי הגידול בפעילותה במצב של מימוש ההסכם, ועל כן בהמשך מובאות גם הערכות אחרות של גורמים שונים. עם זאת, כל תחזית כזאת צופה גידול משמעותי של מאות אחוזים בפעילות של חברת קצא"א בתרחיש של מימוש ההסכם.

ספיקה גבוהה יותר, תדירות גבוהה יותר של שינוי לחץ וזרימות הדלק, השחיקה ועייפות החומר הצפויים לגדול, עולה ההסתברות לכשל בקו היבשתי. בנוסף, על פי המסמך, משטר הזרמה אינטנסיבי כפי שצפוי לקרות בתרחיש של אישור הסכם Med-Red מעלה את הצורך בתחזוקה, ועמו את ההסתברות לפריצה אפשרית בקו ההולכה.⁸

במסמך זה כמה חלקים: בתחילת המסמך מתוארת הקמת חברת קצא"א הוותיקה והטלת צו החיסיון על פעילותה, דרך הקמת חברת קצא"א החדשה ופעילותה העסקית עד כה, 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 הסכם Med-Red. 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 (התלמ"ת), 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.

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 ובהם השפעות כלכליות, סביבתיות ומדיניות-בטחוניות.

נציין כי 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 עומד ותלוי בבג"צ שהוגש לפני כחצי שנה על ידי כמה ארגוני סביבה (כפי שמתואר בהמשך). מלבד המשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר, לא עלה בידינו לקבל התייחסות עניינית של משרדים אחרים בעניין. בנוסף, מובאת התייחסות חברת קצא"א בעצמה בכל הנוגע לפעילותה כיום ובנוגע להיערכותה לקראת אישור ההסכם האמור.

⁸ 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.

2. הקמת חברת קצא"א והטלת צו חיסיון על פעילותה⁹

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"¹⁰.

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. על פי החוק, נכסים אלה יכולים להיות נכסים שבהם פעלה קצא"א הישנה ויכולים להיות גם נכסים שיועברו לחזקתה בעתיד.¹¹ 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, והפעילות של צינור הנפט ונמלי אשקלון ואילת הועברה לחברה החדשה.¹² זאת, למרות שלפי הגדרת פעילותה כשער הנפט של המדינה, ייתכן שהגורם הממשלתי שקצא"א החדשה הייתה אמורה להיות תחת פיקוחו הוא משרד האנרגיה.

⁹⁹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת מודה לעו"ד עידו בן-יצחק מהצוות המשפטי של ועדת חוץ וביטחון על הערותיו המועילות בחלק זה.
¹⁰ 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.

¹¹ [חוק תשתיות להולכה לאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז-2017](#).

¹² 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, ב, 14 במרץ 2018.

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)¹³. **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. ב-2017, לאחר שהוקמה חברת קצא"א החדשה, הוארך תוקפו של הצו עד 2022, ונכלל בו חיסיון גם על פעילות חברת קצא"א החדשה, למעט בנושאים שהוחרגו ב-2016.¹⁴

נציין עוד כי פעילות חברת קצא"א החדשה בנמל אילת היא פעילות המעוגנת ברישיון לניהול עסק מטעם עיריית אילת, שתוקפו עד לסוף שנת 2028 (הן ביחס לשינוע הדלק בצנרת, הן באשר לאחסונו והן בנוגע למסופי הדלק שהחברה מפעילה), וזאת בהתאם לקיום תנאי הרישיון המפורטים בו.¹⁵ 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.¹⁶

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

כאמור, על פי המידע שבאתר החברה, מערכת קווי הדלק של קצא"א החדשה להובלת נפט גולמי כוללת 3 קווים. הגדול ביניהם הוא קו 42 אינץ' באורך 254 ק"מ, המחבר את נמל הנפט שלחוף ים סוף עם נמל הנפט באשקלון, המצוי לחוף הים התיכון. שני הקווים הנוספים מזינים את בתי הזיקוק בחיפה ובאשדוד ומסמך זה לא יעסוק בהם. במסגרת פעילותה בדרום הארץ, החברה מפעילה שני נמלי נפט – באשקלון ובאילת - ושני מכללים וחוות מכלי דלק (16 מכלים

¹³ [צו העונשין \(הכרזה על עניין סודי\) \(הוראת שעה\), התשע"ז-2016](#)

¹⁴ [צו העונשין \(הכרזה על עניין סודי\) \(הוראת שעה\) \(תיקון\), התשע"ח-2017](#)

¹⁵ 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.

¹⁶ איציק לוי, מנכ"ל חברת קצא"א, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 27 בנובמבר 2021.

באילת בשני אתרים ו-24 מכלים באשקלון) עם נפח אחסון כולל של 3.6 מיליון מטרים מעוקבים לנפט גולמי ומוצרי דלק.¹⁷

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, מזוט, תזקיקים ופחם.¹⁸

לפי ההודעה של קצא"א החדשה, ב-19 אוקטובר 2020 נחתם באבו דאבי מזכר הבנות (ink deal) בינה לבין חברת Med-Red Land Bridge Ltd (להלן: MRLB, Med-Red או מד-רד) שהיא חברה בבעלות משותפת של חברה פרטית ישראלית ושל אחת החברות הגדולות באמירויות בתחום האנרגיה.¹⁹ נציין בהקשר זה כי הסכם ההבנות נחתם זמן בסמיכות לחתימת חוזה השלום ונרמול היחסים בין מדינת ישראל וכמה מדינות ערביות, ביניהן איחוד האמירויות, בספטמבר 2020 ("הסכמי אברהם").²⁰

בגרף 1 להלן מתואר היקף פעילותן של מכליות הנפט באילת בשנים האחרונות. בגרף ניתן לראות כי היקף פעילותן של המכליות באילת היה לא יותר מ-6-8 פקידות בשנה **וזאת בהתאם לתוכנית החירום המפעלית המאושרת.**

בנייר עמדה של המשרד להגנת הסביבה מנובמבר 2020 שעסק בהגדלת נפח הפעילות של שינוע נפט גולמי בקצא"א החדשה, צוין כי על פי ההסכם המתגבש של החברה עם גורמים באיחוד האמירויות, היקף הפקידות של פריקת נפט גולמי במכלל אילת צפוי לגדול בהדרגה בחמש שנים הקרובות החל מהרבעון השני של 2021, בהיקפים משתנים: בשנת 2021 בהיקף של 4-5 מיליון טון בשנה באילת ועד כדי 12-15 מיליון טון בשנה באשקלון. על פי המסמך, יעד הפעילות שהוצב בהסכם הוא של כ-70-50 פקידות שנתיות באילת עד שנת 2025. האוניות שיפקדו את מכלל אילת יהיו בקיבולת של עד 260,000 אלף טון כל אחת.²¹ גרף 1 להלן מציג את

¹⁷ קצא"א,א, כניסה אחרונה: 28 בנובמבר 2021.

¹⁸ 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.

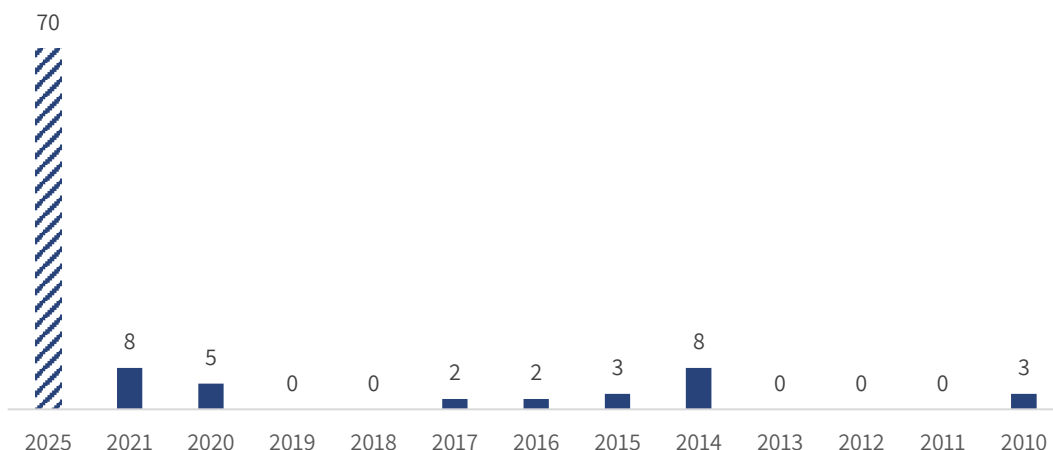
¹⁹ שם.

²⁰ לפירוט והערכה של ההסכמים, ראו: המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), [הסכמי אברהם: הישגים, אתגרים והמלצות לממשלה](#), 18 באוקטובר 2021.

²¹ 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.

מספר הפקידות בפועל בשנים 2010-2021 במכלל אילת והצפי למספר הפקידות בשנת 2025 בהנחה שאכן יתממש הסכם Med-Red.²²

גרף 1: מספר פקידות של מכליות נפט בקצא"א אילת, 2010-2021 ותחזית לשנת 2025²³



מן הגרף שלעיל ניתן לראות, כאמור, כי מספר המכליות שפקדו את נמל קצא"א באילת בעשור האחרון היה נמוך מאוד בהשוואה לצפי בשנת 2025 ככל שאכן יאושר הסכם ההבנות, ונע בטווח של בין 0-8 מכליות בכל שנה קלנדרית ובמוצע פחות מ-3 מכליות בשנה.

תנאי ההסכם - לרבות מספר המכליות הצפויות לעבור בחופי נמל אילת וכמות הדלק שתשונע באמצעות חברת קצא"א דרך השטח היבשתי של מדינת ישראל אל נמל אשקלון - לא פורסמו לציבור ולא אושרו על ידי הממשלה.

בעקבות ההודעה על מזכר ההבנות, פנתה במאי 2021 החברה להגנת הטבע יחד עם ארגון צלול ועמותת אדם טבע ודין לבג"צ בעתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים. בעתירה התבקשו הצדדים, בהם ממשלת ישראל וחברת קצא"א, לנמק מדוע לא ייקבע שהחלטה להתקשר במזכר הבנות וחתימת הסכם בין קצא"א לחברת MRLB טעונה אישור של הממשלה על פי [חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975](#) שהוזכר בפרק המבוא.²⁴ נציין כי במועד כתיבת המסמך וקיום

²² 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. התקבל מאת המשרד להגנת הסביבה באמצעות דוא"ל, 22 בנובמבר 2021.

²³ שם. התחזית לשנת 2025 מתייחסת למצב שבו יאושר הסכם קצא"א עם חברת Med-Red.

²⁴ [בג"צ \(3072/21\) למתן צו על תנאי וצו ביניים, החברה להגנת הטבע וגופים נוספים נגד ממשלת ישראל וקצא"א](#), 4 במאי 2021.

הדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, טרם הסתיים ההליך המשפטי ודיון בפני הרכב שופטים נקבע ל-16 בדצמבר 2021, לאחר כמה דחיות שביקשה וקיבלה הממשלה מבג"צ במסירת עמדתה בנושא.²⁵ עוד יצוין כי עמדות משרדי הממשלה בעניין זה חלוקות, וטרם נמסרה לבית המשפט עמדת הממשלה בנושא. כאמור, מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרדי הממשלה הרלוונטיים לקבלת עמדתם, אולם עד מועד כתיבת המסמך נמסרו תגובותיהם של משרד האוצר והמשרד להגנת הסביבה בלבד, ואלה יובאו בהמשך.

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

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

3.1 השלכות סביבתיות של שינוע דלקים בים וביבשה

על פי עמדת גורמי המקצוע במשרד להגנת הסביבה, שנשלחה אל מנכ"לית המשרד ואל השרה להגנת הסביבה בספטמבר 2021, הגדלה של היקפי הנפט המשונעים במכלל אילת, בהיקף של עד כדי פי 35 מהמוצע השנתי בעשור האחרון של פקידת מכליות באילת (דהיינו השנים 2020-2010, כפי שעלה מגרף 1 שלעיל), 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.²⁹

בקו אחד עם עמדת המשרד להגנת הסביבה שהוצגה באופן עקבי מאז חתימת הסכם ההבנות בשנת 2020, 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

²⁵ בג"צ (3072/21) למתן צו על תנאי וצו ביניים, החברה להגנת הטבע וגופים נוספים נגד ממשלת ישראל וקצא"א, [החלטה, 2 בנובמבר 2011](#).

²⁹ שם.

2021, מצביע על הסכנות הכרוכות בשינוע הנפט בדגש על הפגיעה במערכות האקולוגיות במפרץ אילת, בתרחיש של פריצה בצנרת הנפט היבשתית ובתקלה בנמל אשקלון. כמו כן, נדונה במסמך סוגיית הסבירות להתממשות של תרחישים אלו בהינתן הגדלה משמעותית של כמויות הנפט המיועדות לשינוע בעקבות הסכמי Med-Red ככל שיאושרו.³⁰

3.1.1 שינוע יבשתי- קו הולכת הנפט

קו הולכת הנפט של חברת קצא"א החדשה מוביל כאמור נפט גולמי לאורך כ- 254 קילומטרים. מאז שנת 2003 הצינור מאפשר להזרים נפט מנמל אשקלון לנמל אילת (פרויקט "ההזרמה ההפוכה"). מטרת הפרויקט הייתה שנפט שיגיע במכליות לחופי אשקלון יוזרם בצינור למפרץ אילת ויועמס שם על מכליות שישנעו את הנפט הלאה דרך הים התיכון.

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 וייחודים 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.³¹ 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.³²

נציין בהקשר זה כי 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 רשות הטבע והגנים, 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

³⁰ רשות הטבע והגנים, חטיבת מדע, שינוע נפט דרך מפרץ אילת- עמדת רשות הטבע והגנים, 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.

³¹ רשות הטבע והגנים, חטיבת מדע, חוות דעת אקולוגית- הסכנות למערכות היבשתיות שבהזרמת נפט מאילת לאשקלון.

³² 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. התקבל מאת המשרד להגנת הסביבה באמצעות דוא"ל, 22 בנובמבר 2021.

הנמצא כ-20 ק"מ צפונית לאילת אל שמורת עברונה שבערבה הדרומית. קדם לו אירוע דליפה בהיקף נמוך יותר שנחל צין בשנת 2011. 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

לצד זאת נציין כי לאחרונה, בצל מבצע "שומר החומות" שהתרחש במאי 2021, מיכל אחסון דלק של חברת תשתיות נפט ואנרגיה, חברה ממשלתית שמהווה התשתית הלאומית של משק הדלק והאנרגיה בישראל,³⁴ עלה באש כתוצאה מפגיעת רקטה ששוגרה מרצועת עזה-ושבסמוך אליו מצויים גם מתקנים של חברת 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 (להגיף) במידת הצורך את האפשרות להמשך 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 אל חברת קצא"א החדשה על מנת לקבל התייחסותה לנושאי תקינות ובטיחות הצנרת, לרבות התקנת מגופים. **בתשובת החברה 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.** עוד נמסר בסוגיה זו כי החברה מחמירה ביחס לתקנות המחייבות ובודקת את הצנרת אחת לשנתיים וחצי-שלוש שנים, למרות שהתקנות והתקן הבינלאומי קובעים שיש לבדוק את הצנרת אחת לחמש שנים.³⁶

³³ רשות הטבע והגנים, חטיבת מדע, שינוע נפט דרך מפרץ אילת- עמדת רשות הטבע והגנים, 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.

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.

כמו כן, בתשובת החברה צוין כי דוחות הבקרה של הצנרת ומידע נוסף נמסרים למשרד להגנת הסביבה הן באופן שוטף והן מעת לעת, לפי דרישות המשרד. עוד נמסר כי במהלך שנת 2020 בוצע סקר סיכונים לכל קווי החברה על ידי גורם מומחה בינלאומי, בהתאם להנחיות המשרד להגנת הסביבה. הסקר הוגש למשרד הגנת הסביבה ובדק על ידו וכן על ידי גורם מקצועי שלישי ולפיו כל קווי החברה כשירים באופן מלא לביצוע הפעילות הנדרשת. **בעניין המגופים נמסר כי 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.³⁷

3.1.2 שינוע של נפט במרחב הימי במפרץ אילת³⁸

הייחודיות האקולוגית של מפרץ אילת

המרחב הימי של ישראל במפרץ אילת כולל שטח של כ-30 קמ"ר, שאורכו עד לגבול עם מצרים הוא כ-10 ק"מ ורוחבו עד לגבול עם ירדן נע בין 5.2-5.4 ק"מ. כל תחום המרחב הימי של ישראל במפרץ אילת כלול בתחום המים הריבוניים, וחוקי מדינת ישראל חלים עליו במלואם. בהתאמה לכך, כל תחום המרחב הימי כלול גם בתחום הסביבה החופית. מפרץ אילת, בקצה הצפוני של ים סוף, 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.³⁹

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 אוליגוטרופי⁴⁰ 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,

³⁷ שם.

³⁸ אלא אם צוין אחרת, פרק זה לקוח מתוך: מינהל התכנון, עיריית אילת, משרד התיירות וחל"ל: [מסמך מדיניות למרחב הימי של ישראל](#) [מפרץ אילת \(טייטא\) - דו"ח מצב קיים](#), אפריל 2021.

³⁹ שם.

⁴⁰ ים אוליגוטרופי מאופיין במיעוט נוטריינטים וחומרי דשן. שם.

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 דלק גולמי, פריקה וטעינה של מכליות דלק גולמי. למכלל יכולת אחסון של 1,200,000 מטר מעוקב של דלק 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 מיכליות.**

בחלקו הצפוני של מפרץ אילת תנועה ערה של כלי שיט, לרבות אניות מטען גדולות ומכליות דלק. 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.⁴¹

נדגיש כי **מתקני קצא"א אינם מזרימים זיהום לים כחלק מליבת הפעילות של 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

⁴¹ מינהל התכנון, עיריית אילת, משרד התיירות וחל"י: [מסמך מדיניות למרחב הימי של ישראל מפרץ אילת \(טייטא\) - דו"ח מצב קיים](#), אפריל 2021.

מחוף קצא"א לחוות מכלי החוף ובמסדרון הצנרת לחוות יותם, וחוות מכלי הדלק והצנרת הפנימית בחוות.⁴²

הפוטנציאל להפעלת נמל הנפט ברמת פעילות גבוהה בעקבות ההסכם עם חברת Med-Red, **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**.⁴³

נציין בהקשר זה את המכתב ששלחה מנכ"לית המשרד להגנת הסביבה אל מנכ"ל חברת קצא"א החדשה ב-2 בנובמבר 2021 בנושא היערכות חברת קצא"א להגדלת נפח 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 אילת מעבר למה שהותר לה במסגרת היתר הרעלים ולתוכנית החירום המפעלית שאושרה כאמור בשנת 2015.⁴⁴

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 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".⁴⁵

⁴² שם, עמ' 84.

⁴³ שם.

⁴⁴ גלית כהן, מנכ"לית המשרד להגנת הסביבה, קצא"א-הסכם מד רד, 2 בנובמבר 2021. התקבל באמצעות דוא"ל על ידי המשרד להגנת הסביבה, 22 בנובמבר 2021.

⁴⁵ "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 \(טיוטא\) - דו"ח מצב קיים](#), אפריל 2021.

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 סגירת המסמך.

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 הסכם ההבנות:

- **היבטי זיהום אוויר** - פעילות פריקה, טעינה, אחסון ושינוע גורמים בשגרה לפליטות של חומרים אורגניים נדיפים, בהם חומרים רעילים ומסרטנים שמשויכות להם השפעות בריאותיות שליליות. אחד החומרים הללו הוא בנזן המסווג **כמסרטן וודאי** לבני האדם ואשר חשיפה אליו בטווח הארוך עלולה לגרום לקיצור תוחלת החיים, בעיות בפוריות ושינויים בהתנהגות.
- חומרים אורגניים נדיפים מהסוג הנפלטים בפעילות השגרתית 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.** במסמך מצוין כי מעל ל-95% מהפליטות לאוויר מפעילות קצא"א בשגרה נגרמות ממיכלי אחסון ונמצא קשר בין רמת הפליטות לבין כמות הדלק העוברת במיכלים.

נדגיש כי **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 הסכם ההבנות בין חברת קצא"א החדשה וחברת Med-Red, אך בתשובת המשרד נמסר כי פנייתנו נבחנה עם הגורמים המקצועיים והמשפטיים במשרד, ומכיוון שהנושא תלוי ועומד בבג"ץ, התייחסות הממשלה תינתן במסגרתו.⁴⁶

3.4 השלכות מדיניות ובטחוניות של יישום הסכם Med-Red - עמדת המכון למחקרי ביטחון לאומי⁴⁷

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 ההסכם 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 נפיצה בה התרחשו כבר מספר תקיפות של כלי שיט**. 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.

בנוסף, במסמך מצוין **החשש לפגיעה במתקני קצא"א הסמוכים לקו הגבול עם עזה**, סכנה למתקני התפלת המים המבטיחים את זמינות מי השתייה בישראל, לצד עליית הסבירות לתקלות במהלך טעינת המכליות בים התיכון.

⁴⁶ מאיה גולן, יועצת בכירה למנכ"ל משרד הבריאות, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 23 בנובמבר 2021.

⁴⁷ המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), נייר המלצות למדיניות - נדרשת עבודת מטה לבחינה מחדש של עסקת קצא"א / רד מד, 24 בנובמבר 2021, הועבר באמצעות דוא"ל על ידי ד"ר שירה עפרון, חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי.

נוסף על הסכנות האחרות שהוזכרו עד כה, המסמך מעלה גם **נזק אפשרי ליחסי החוץ של ישראל עם מצרים**, שכן צינור קצא"א מהווה תחרות לצינור מצרי שמוליך נפט מהים האדום לים התיכון (SuMed). על פי המסמך, ממשלת מצרים אמנם טרם התבטאה בפומבי נגד העסקה, אולם ידוע על חשש מצרי מפני דרכי סחר חלופיות שעלולות להוות אלטרנטיבות ותחרות לתעלת סואץ.

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.

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 סגירת המסמך.

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

4.1 התוכנית הלאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן ועיגונה בחקיקה

בהחלטת הממשלה מס' 3542 מיוני 2008 אומצו עקרונות התוכנית הלאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן (להלן: התוכנית הלאומית או התלמ"ת).⁴⁸ בהחלטה נקבע, בין היתר, כי **השר להגנת הסביבה יזום הליך חקיקה לעיגון התלמ"ת**, בהתאם לדרישות האמנה בדבר מוכנות, תגובה ושיתוף פעולה מפני זיהום משנת 1990 (המכונה גם אמנת ה-OPRC), שישראל אשררה ביוני 1999.⁴⁹

בחלוף כ-4 שנים, במרץ 2012, הופץ תזכיר להצעת החוק הממשלתית [למוכנות ותגובה לתקריות של זיהום הים והסביבה החופית בשמן, התשע"ב - 2012](#). **בפועל, הצעת החוק לא הונחה על שולחן הכנסת ולא קודמה.**

⁴⁸ מזכירות הממשלה, [החלטה מס' 3542: תכנית לאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן \(תלמ"ת\)](#), 5 ביוני 2008.

⁴⁹ 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 <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201891/volume-1891-i-32194-english.pdf>, 1990

באפריל 2014, על בסיס תזכיר החוק משנת 2012, התפרסמה על ידי המשרד להגנת הסביבה תוכנית לאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן.⁵⁰ 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 התלמ"ת היא בניית מערך כולל למוכנות ולתגובה לאירועי זיהום ים משמן, 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 כוחות של הגורמים הרלוונטיים.⁵¹

בהקדמה לתלמ"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 באירוע 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).
- **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 ובצרוף משאבים בינלאומיים.⁵²

על פי התלמ"ת, ובהקשרו של מסמך זה, נציין כי כחלק מהיערכות לתרחישים של אירוע זיהום ים נכתבה גם תוכנית מקומית למוכנות ולתגובה לזיהומי ים בדלק למפרץ אילת שמהווה מסגרת

⁵⁰ המשרד להגנת הסביבה, [תוכנית לאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן - 2014](#).

⁵¹ שם.

⁵² שם.

ארגונית להיערכות כלל הגופים אשר יש להם נגיעה לאירועי זיהום מי 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 החלטת הממשלה מס' 832 מפברואר של אותה השנה⁵³ שהתקבלה לאור תקרית זיהום חופי הים התיכון בזפת, הפיץ המשרד להכנת הסביבה תזכיר חוק נוסף שעניינו מוכנות ותגובה לתקריות של זיהום הים והסביבה החופית בשמן, התשפ"א-2021. למסמך צורפה, כנדרש על פי החוק, גם הערכת השפעת הרגולציה (RIA). על פי ה-RIA, הרגולציה הקיימת כיום 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. אולם, כך על פי ה-RIA, **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. בדוח צוין כי **בהעדר רגולציה מתאימה, נשענות כיום המוכנות לתגובה ויישומה על שיתוף פעולה וולונטרי שאינו מספק.**⁵⁴

בהתאם לתזכיר החוק, הגופים שבתחומם או באחריותם יש רצועת חוף או הפועלים בים- ובהם הרשויות המקומיות, רשות הטבע והגנים, הנמלים, המפעלים, מתקנים ביטחוניים, ובעלי מתקנים לחיפוש ולהפקה של נפט וגז טבעי - כולם ייערכו לתקריות זיהום הים והסביבה החופית בשמן, ויידרשו להכין תוכניות חירום ולהיערך לפיהן. כמו-כן, מסדירה הצעת החוק את אופן הטיפול בתקריות כאלה ובתוצאותיהן.⁵⁵ **ואולם, על אף שתזכיר החוק פורסם כאמור 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 למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן ובעיגונה בחקיקה, ולמרות פעולות שונות שביצעה

⁵³ מזכירות הממשלה, החלטת ממשלה מס' 832, טיפול באירועי זיהום חופי הים התיכון בישראל ("זפת בסערה"), 23 בפברואר 2021.

⁵⁴ המשרד להגנת הסביבה, דוח הערכת השפעות רגולציה בנושא מוכנות ותגובה לזיהומי ים משמן, 29 במרץ 2021.

⁵⁵ מוכנות ותגובה לתקריות של זיהום הים והסביבה החופית בשמן, התשפ"א-2021

הממשלה בנושא, בהן כתיבת התוכנית ופרסומה, והחלטת ממשלה נוספות שהתקבלו בעניין, **אין בנמצא נכון למועד כתיבת המסמך חוק המעגן את התוכנית הלאומית או את התקצוב שלה.**

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 אושרה⁵⁶ ובמסגרתה- ונוכח היתר הרעלים התקף של חברת קצא"א, הוגבלה פעילות החברה לעד כ-6 מכליות בשנה ולא יותר מ-2 מיליון טון נפט בשנה קלנדרית.

ואולם, לפי חוות הדעת האקולוגית של רשות הטבע והגנים הלאומיים, 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.**⁵⁷

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 2021.⁵⁸

⁵⁶ 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, תכנית חירום מפעלית וסקר סיכונים – קצא"א אילת, 22 בספטמבר 2021. התקבל מאת המשרד להגנת הסביבה באמצעות דוא"ל, 22 בנובמבר 2021.

⁵⁷ רשות הטבע והגנים, חטיבת מדע, חוות דעת אקולוגית- הסכנות למערכות היבשתיות שבהזרמת נפט מאילת לאשקלון.

⁵⁸ 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.

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

רמת האירוע (TIER)	הגדרה	אחריות המפעיל
"תקרת ברמה א"	תקרת אשר היקפה ומיקומה מאפשרים לבעל תכנית לטפל בה לבדו באופן מספק;	<ul style="list-style-type: none"> ניהול האירוע על ידי קצא"א. טיפול בזיהום על ידי קצא"א.
"תקרת ברמה ב"	תקרת אשר נוכח היקפה ומיקומה היא טעונה טיפול על ידי שני בעלי תכניות או יותר, לרבות בשיתוף פעולה ביניהם;	<ul style="list-style-type: none"> 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 איתם ולבקשתם. במקרה שמקור הזיהום לא מזוהה ועלול להשפיע על שטח שבאחריות קצא"א תשתלב בטיפול בזיהום (מנהל האירוע יקבע על ידי נציג היחידה הימית
"תקרת ברמה ג"	תקרת אשר ראש מטה חירום לאירוע זיהום ים לאומי במשרד להגנת הסביבה הודיע, כי הוא ינהל את הטיפול בה.	<ul style="list-style-type: none"> השתלבות קצא"א בתוכנית הלאומית לטיפול בזיהום ים בשמן, בניהול המשרד להגנת הסביבה

ואכן, ביולי 2021 הציגה החברה למשרד להגנת הסביבה תוכנית ניהול סיכונים עדכנית שבוצעה עבור חברת קצא"א על ידי חברת הזמ"ט,⁵⁹ 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.⁶⁰

⁵⁹ הזמ"ט בע"מ עבור חברת קצא"א, [סקר סיכונים מניעת זיהום ים משמן קצא"א אילת](#), יוני 2021.

⁶⁰ שם.

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 אילת⁶¹

סוג הפגיעה	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, אתגרי ימי, צלילה, שייט תיירותי, מצפה תת ימי וכו'.
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 שייט פרטיים וכלי שייט המיועדים לדיג.

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

- 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**;
- הסבירות להתרחשות אירוע דליפה בצנרת המובילה את הדלק מהחוף לזרועות הטעינה היא **אפסית גם כן**, ולכל היותר **אחת ל-1,100 שנים**;

⁶¹ הזמ"ט בע"מ עבור חברת קצא"א, [סקר סיכונים מניעת זיהום ים משמן קצא"א אילת](#), יוני 2021.

- הסבירות להתרחשות אירוע דליפה בזרועות המתחברות לאונייה היא 0.042, כלומר **אחת ל-24 שנים**.

- ואולם, כך על פי הדוח, מניתוח כמות הדלף שתהיה, **כמות זו תוכל להיאגר במאצרה הקיימת היום באזור הזרועות ודלק לא יגיע לים**.

- בד בבד, מצוין כי הגעת שפך שמן במפרץ אילת לרצפטור ציבורי 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 למיכליות, 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**.⁶²

מבלי להידרש למתודולוגיית הבדיקה, נציין כי על פי המשרד להגנת הסביבה, **בעשור האחרון, שבו כמוזכר פקדו את מכלל אילת פחות מ-3 מכליות דלק מדי שנה במוצע, התקיימו לפחות 12 אירועי דליפה מקווי נפט ודלק של חברת קצא"א, מתוכם 5 בקווי הצנרת היבשתיים**. הבולטים שבהם היו אירוע הדליפה בנחל צין שאירע בשנת 2011 ואירוע דליפת הנפט בשמורת עין עברונה בשנת 2014.

המשרד דחה את סקר הסיכונים שהוגש לו וכן דחה את 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; העובדה שלא הוגש מודל פיזור שמן בים; הניתוח האקולוגי לוקה בחוסרים מהותיים; לא נלקחו בחשבון סיכונים ביטחוניים, וכן משום שהסקר לא מתייחס באופן

⁶² הזמ"ט בע"מ עבור חברת קצא"א, [סקר סיכונים מניעת זיהום ים משמן קצא"א אילת](#), יוני 2021.

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 וקרע בפעילות קצא"א לאורך השנים של הפעלת מתקני התשתית באילת.⁶³

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.⁶⁴

בסיכומו 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.

כמוזכר, בנובמבר 2021 שלחה מנכ"לית המשרד להגנת הסביבה מכתב אל מנכ"ל חברת קצא"א החדשה בנושא היערכות חברת קצא"א להגדלת נפח 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.**

נציין בהקשר זה כי עוד בחודש אוקטובר 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"**).⁶⁵ לפי המסמך, עליו חתומים עשרות חוקרים ומדענים מתחומי ידע שונים ובהם בריאות הציבור,

⁶³ 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.

⁶⁴ איציק לוי, מנכ"ל חברת קצא"א, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 27 בנובמבר 2021.

⁶⁵ האגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי הסביבה, [המלצות צוות מומחים רב-תחומי בנוגע להסכם קצא"א - Med-Red](#), 24 באוקטובר 2021.

מדעי הים, מדעי הסביבה ומשפט סביבתי, "הוצאה לפועל של ההסכם תגביר מהותית את הסיכון לאירועי שפך נפט בים וביבשה, ותועלתיו פחותות משמעותית מן העלויות הפוטנציאליות שהוא מייצר". על כן, על פי המומחים, עקרון הזהירות המונעת מחייב שלא לאשרו. עוד נטען במכתב המומחים כי נקודת המוצא היא שהסיכון לתקלות מצינור קצא"א הוא ממשי, וכי לאור היסטוריית הדליפות ממתקני קצא"א ומתקנים דומים בעולם, עולה כי **השאלה הרלוונטית איננה האם תתרחש דליפת נפט - אלא מתי ובאיזה היקף**.⁶⁶

מכתב ברוח דומה עליו חתום פרופ' מעוז פיין אוניברסיטת 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 ומצריים.⁶⁷

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.⁶⁸

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

במענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת נמסר מחברת קצא"א כי הפעילות על פי הסכם מד-רד אינה שונה במהותה מהפעילות על פי כל הסכם אחר שהחברה חתמה בעבר ותחתום גם בעתיד, שעניינו קליטה, אחסון, הזרמה, ופריקה של נפט. עוד ביקשה החברה לציין **שנכון לסוף שנת 2020 לא מדובר עוד במזכר הבנות בלתי מחייב, אלא בהסכם סופי ומחייב**

⁶⁶ יצוין בהקשר זה כי בחודש אוקטובר 2021, נוסף על עמדתה בעניין העסקה האמורה, פרסמה האגודה הישראלית לאקולוגיה גם המלצות כלליות לגבי היערכות המדינה לאירועים של זיהום מי ים בשמן. במסמך נכתב כי על המדינה לשפר את מוכנותה לאירוע כזה באופן מיידי, גם ללא קשר לעסקה שעל הפרק. לפירוט בדבר המלצות אלה ראו האגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי הסביבה, [המלצות צוות מומחים רב-תחומי בנוגע ל הסכם קצא"א - Med-Red](#), 24 באוקטובר 2021.

⁶⁷ פרופ' מעוז פיין, אוניברסיטת בר-אילן המכון 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.

⁶⁸ האגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי הסביבה, [המלצות צוות מומחים רב-תחומי בנוגע ל הסכם קצא"א - Med-Red](#), 24 באוקטובר 2021.

שנחתם כדין. עוד נמסר מחברת קצא"א נמסר כי בשלב זה 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 באם נדרשות פעולות נוספות להבטחת ביצוע ההסכם באופן בטיחותי.⁶⁹

במקביל, כמוזכר, וכפי שהשיבה חברת קצא"א החדשה, תלויה ועומדת עתירה לבג"ץ מצד הגופים הירוקים נגד החברה ונגד משרדי הממשלה ואחרים, אולם על פי עמדת הממשלה והחברה, בית המשפט העליון דחה את בקשות העותרים להוצאת צו ביניים.⁷⁰

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

א. 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.⁷¹ נציין כי המשרד לא מסר בתשובתו מה יהיה היקף אובדן ההכנסות למדינה כתוצאה מביטול ההסכם כאמור וכי סקר הסיכונים המוזכר בתשובתו נדחה על ידי המשרד להגנת הסביבה.

ב. ביטול ההסכם עשוי לפגוע בתדמית חברת קצא"א כחברה אמינה הנדרשת

להתחרות בחברות תשתית אחרות באזור אגן הים התיכון. מעורבות ממשלתית לביטול ההסכם תוביל לפגיעה קשה במוניטין של קצא"א וביכולת שלה להשיג עסקאות עם לקוחות בינלאומיים בעתיד.

ג. השלכות על כלל החברות הממשלתיות: שמירת עצמאותן של החברות הממשלתיות

בניהול עסקיהן על פי המטרות שנקבעו על ידי הממשלה היא עקרון יסוד במימוש תפקיד המדינה כבעלים של החברות הממשלתיות. חריגה מעקרון זה עשויה להיות בעלת השלכות מרחיקות לכת על פעילותן של החברות הממשלתיות, יכולתן להתקשר בהסכמים מסחריים בארץ ובחו"ל ובמוניטין שלהן. חברות ממשלתיות רבות, ודאי אלו

⁶⁹ ש.ם.

⁷⁰ ש.ם. נזכיר כי בשל בקשת הממשלה, נדחה הדיון שאמור היה להתקיים בחודש נובמבר לאמצע חודש דצמבר 2021 ועדיין לא התקבלה החלטה סופית בעתירה.

⁷¹ ש.ם.

העוסקות בתחומי התשתיות, הינן בעלות פעילויות שלהן השפעה פוטנציאלית על הסביבה. על פי תשובת 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** הסולל את הדרך לביטול הסכמים מסחריים ופרוייקטי תשתית נוספים או להתערבות בהם שלא באמצעות הכלים המקובלים לכך.

ד. לעניין הסיכון הסביבתי הכרוך בהגדלת נפח הפעילות של החברה בעקבות מימוש ההסכם נמסר על ידי משרד האוצר כי **יש לתת מענה ראוי לחששות בנושאי סביבה ולהבטיח בכלים של רגולציה סביבתית סבירה שאכן ננקטים האמצעים הנדרשים וכי החברה מחויבת לנושא**.