

הנדון: קריאה דחופה לדון במדיניות יצוא הגז הטבעי של ישראל

1. בדיוני הוועדה הקודמים הצגנו את חששותינו לעניין העיכוב בהקמת הוועדה התקופתית לבחינת מדיניות יצוא הגז הטבעי ("ועדת צמח 3"). לקראת הדיון שיתקיים מחר בו תוצג סקירה של שר האנרגיה והתשתיות – אנו שבים ומדגישים את החשיבות והדחיפות שבהקמת הוועדה.
2. ישראל אמנם נתברכה במאגרי גז משמעותיים, ואולם לצערנו לא מדובר במאגרים אינסופיים. זו בדיוק הסיבה שכבר ב-2013, הסדירה ממשלת נתניהו את סוגיית יצוא הגז, תוך אימוץ המלצות הוועדה לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל ("ועדת צמח 1"), והבטיחה את צרכי המשק הישראלי עד 2042.¹ עוד הוחלט אז שהוועדה תתכנס אחת לחמש שנים על מנת לעדכן את המדיניות. ואכן זו התכנסה ב-2018 ("ועדת צמח 2"); **כעת על הממשלה לוודא כי ועדת צמח 3, כמו קודמותיה, תגבש מדיניות ייצוא גז אחראית המבטיחה ניהול נכון של עתודות הגז.**
3. ואולם, למרות ניסיונותנו הרבים לקדם את הקמת הוועדה מול משרד האנרגיה, עד כה לא הוקמה הוועדה ולא ניתן מועד מדויק להקמתה, כל זאת בזמן שחברות הגז כבר "קובעות עובדות בשטח" ומשקיעות משאבים רבים בהגדלה משמעותית של היקפי ייצוא הגז בעשורים הקרובים - בהקמת תשתיות וקידום חוזי ייצוא.
4. לפי התחזיות העדכניות שפרסמו חברות הגז, בשילוב נתונים של משרד האנרגיה, ישראל עשויה להידרש לייבוא גז כבר תוך 18-20 שנה, שכן ההפקה החזויה במאגרים תהיה נמוכה מתחזית הביקוש. לאחרונה אף פורסמה עמדת ראש אגף התקציבים במשרד האוצר הצופה כי ייתכן ונגיע למצב זה כבר תוך 15 שנה, וקוראת להקמת ועדת צמח 3 בדחיפות.² קריאה זו מצטרפת לעמדות שהוצגו כבר על ידי יצרני החשמל וחברת נגה.³
5. **אובדן העצמאות האנרגטית של ישראל יוביל לפגיעה קשה בבטחון האנרגטי של ישראל, אשר גישה לספקיות הגז הגדולות בעולם (איראן, קטר ורוסיה) מוגבלת מאוד, יוביל לעליית מחירי הגז, ובתוך כך עליית מחירי החשמל והחרפת יוקר המחייה בישראל. למעשה, ייצוא הגז מעלה כבר היום את מחיר החשמל לציבור.**
6. מחקר שערכנו מדגים בצורה מובהקת את החסרונות הכלכליים של אובדן העצמאות האנרגטית של ישראל [הנתונים שבבסיס המחקר מצורפים כנספח], ביניהם:
 - א. מדינות התלויות בייבוא גז משלמות על הגז מחירים גבוהים בהרבה, וסובלות מתנודתיות גבוהה במחירי הגז, ממדינות אשר אינן תלויות בייבוא;
 - ב. מדינות אשר עברו מעודף גז למחסור בגז (ובכך לצורך בייבוא גז) חוו עליית מחירים משמעותית;
 - ג. כבר כיום מוביל ייצוא הגז בישראל לפגיעה בתחרות במשק המקומי ולהתייקרות מחירי הגז והחשמל.
7. לאור ההשלכות השליליות הכבדות שצפויות לציבור בשל אובדן העצמאות האנרגטית של ישראל, ועוד יותר לנוכח מאמצי חברות הגז לקבוע עובדות בשטח, יש להקים בדחיפות וללא כל דיחוי נוסף את ועדת צמח 3.
8. בברכה,



עו"ד שקד הרן,

אחראית משאבי טבע וסביבה, לובי 99



אריאל פז-סוויצקי,

מנהל מחקר, לובי 99

¹ החלטת ממשלה 442 (23.6.2013): "אימוץ עיקרי המלצות הוועדה לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל (דו"ח ועדת צמח)". [קישור](https://www.calcalist.co.il/local_news/article/sjow3iwu2)

² כלכליסט (26.6.2023) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/sjow3iwu2

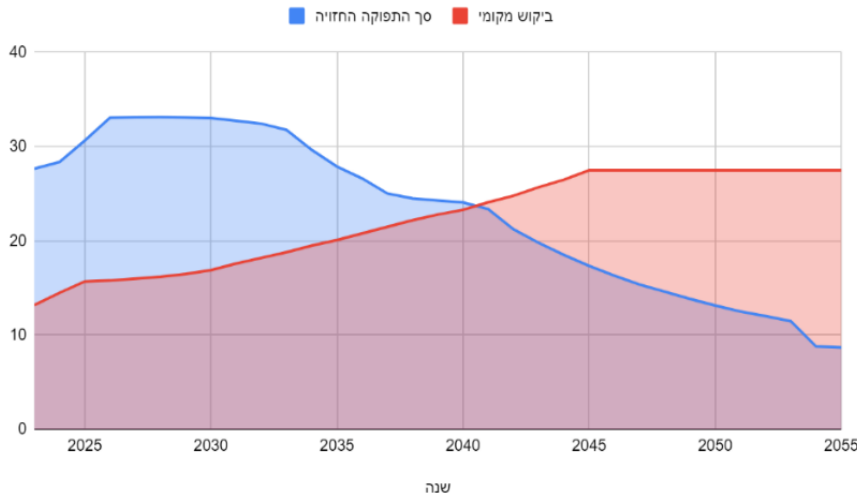
³ פורום יצרני החשמל הפרטיים; חברת החשמל; ונגה חברת ניהול מערכת החשמל.

נספח: יצוא הגז כבר היום מעלה את מחיר החשמל; ההשפעה תוחרף בעתיד

א. אבדן העצמאות האנרגטית תוך 15-20 שנה: חשש ממשי

1. מתי ישראל תאבד את העצמאות האנרגטית שלה? על מנת לענות על שאלה זו, הצלבנו את תחזיות ההפקה המפרסמות חברות הגז הטבעי לגבי שלושת מאגרי הגז (תמר, לויתן וכריש-תנין), עם תחזית הביקוש שפרסם משרד האנרגיה ב-2021. כפי שניתן לראות, הצירים מצטלבים ב-2041.⁴

ביקוש מול תפוקה מקומית: עתודות מוכחות+מוערכות (מיליארד מ"ק)



2. כאשר הביקוש המקומי יעלה על התפוקה המקומית, המשמעות היא שנהיה תלויים בייבוא גז להשלמת החסר, מה שצפוי לפגוע ביציבות האספקה ולהעלות דרמטית את המחירים. זאת כפי שחווה כיום בהולנד, אשר איבדה את העצמאות האנרגטית שלה ב-2018, וחוותה בשנתיים האחרונות זינוק במחירי הגז.⁵
3. כיום, ישראל הולכת ומעמיקה את התלות שלה בגז, על ידי תכנון והקמה של תחנות גז חדשות. על פי תכנית הפיתוח של חברת נגה (חברת ניהול משק החשמל), מתוכננת הקמתן של בין 4 ל-8 תחנות חדשות עד 2035 – מה שמצביע על צורך בגז למשק הישראלי לפחות עד 2055; שנים רבות לאחר האובדן הצפוי של העצמאות האנרגטית.
4. אין עוררין כי יצוא גז מייצר הכנסה לקופה הציבורית: תמלוגים ומס חברות המגיעים לקופת האוצר, והיטל רווחי היתר ("מס ששינסקיי") המגיע לקרן לאזרחי ישראל. **אלא שהכנסות אלו הן משמעותית פחות מהמחיר שנשלם על תלות בייבוא.** לפני שנה העריך משרד האנרגיה⁶ כי היעדר התלות בייבוא חסך למשק הישראלי 114 מיליארד; לאחרונה פרסם איגוד הגז הטבעי הערכה שהרחיבה זאת ל-316 מיליארד, על ידי הוספה לחישוב את העלויות החיצוניות הסביבתיות מפחם ונפט (שנחסכו).⁷

ב. כבר כיום – מחיר החשמל בישראל מושפע לרעה מהייצוא:

⁴ בניית התבססו על תחזיות המכירה P2 (עתודות מוכחות + סבירות), המתפרסמות אחת לשנה על ידי השותפות הציבוריות במאגרי הגז, לדוגמה כאן. בהערכתנו בעניין הביקוש החזוי, התבססנו על הפרסום של משרד האנרגיה בטייטה דו"ח ועדת אדירי 2 שפורסמה בנוני 2021. יצוין כי תחזית הביקוש של משרד האנרגיה נגמרת ב-2045; הנחנו (לקולא) כי הביקוש לא יעלה אחרי שנה זו.

⁵ Ember (February 2022): "Soaring fossil gas costs drive up Dutch electricity prices." https://ember-climate.org/app/uploads/2022/02/Briefing_Dutch-Electricity-Prices.pdf

⁶ https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/ng_2021

⁷ <https://finance.walla.co.il/item/3587938>

4. ישראל צפויה לכאורה להנות בשנים הקרובות מעודף גז, אך בפועל כבר כיום מושפעת לרעה מייצוא. עדות לכך ניתן למצוא בשימוע שפרסמה רשות החשמל באפריל 2022,⁸ שם מציינת חברת החשמל כי נסיונותיה למצוא ספק גז חלופי ל"תמר", לטובת צרכיה לעשור הקרוב, נענו בסירוב על ידי לווייתן וכריש-תנין. כמו כן נכתב כי: "(...) מכיוון שאין כיום במשק הגז המקומי עודפי גז, עסקאות מסוג SPOT מבוצעות כיום במחירי יצוא הגבוהים בהרבה מהמחיר לכמות הנוספת (...)".
5. כלומר המשק הישראלי נפגע פעמיים: ראשית כי חברות הגז מסרבות להתחרות על חוזי גז ארוכי טווח, ושנית כי חוזי Spot (קצרי טווח) למעשה מוצמדים למחירי הייצוא, לפחות בתקופות של שיאי ביקוש.
6. דוגמא נוספת להשפעת הייצוא על המחירים בישראל ניתן לראות במכרז על תחנת אשכול שמתנהל בימים אלו. במקרה זה, מאגר לווייתן הוא להבנתנו היחיד המסוגל להציע חוזה גז ארוך-טווח, ויצרני החשמל כבר התריעו שבפועל מאגר לווייתן מהווה כיום מונופול בכל הנוגע לחוזים חדשים.⁹
7. ברגעי צריכת שיא של חשמל, או בארועי תחזוקה ותקלות במאגרים תמר וכריש, נאלצות חברת חשמל ויצרניות החשמל הפרטיות להגביר את שריפת הפחם והסולר, כדי לעמוד בהיקפי הביקוש. כך למשל, בין השנים 2021 ל-2022 חלה עלייה משמעותית בשימוש בפחם ובדלקים אחרים על ידי חברת חשמל.¹⁰
8. כך, כבר כיום הייצוא פוגע בתחרות במשק הגז המקומי, זאת כפי שהעריכו כבר בוועדת צמח המקורית: "תנאי הכרחי להיווצרותה של תחרות הוא שסך הייצע במשק יהיה גדול מסך הביקוש במשק בכל נקודת זמן בה צרכן מבקש להתקשר עם ספק לרכישת גז טבעי".¹¹
- ג. **מחסור בגז מעלה את המחיר: סקירה משווה**
9. השפעת אובדן העצמאות האנרגטית על מחיר הגז, מאוששת על ידי סקירה משווה. להלן ניתוח המבוסס על נתוני איגוד הגז הבינלאומי IGU¹², האוסף נתונים על מחירי גז בעשרות מדינות. נתונים אלו הוצלבו עם נתוני האוגדן הסטטיסטי של חברת BP¹³, המציגים את התפוקה והצריכה המקומית של גז טבעי בעשרות מדינות. כך, ניתן לנתח את הקשר בין עודף הגז היחסי¹⁴ לבין המחירים.
10. ככלל, מדינות התלויות בייבוא סובלות ממחירים גבוהים יותר, ומחוסר יציבות במחיר הגז. להלן גרף המציג מדינות אשר לכל אורך תקופת איסוף הנתונים (2005-2021) היו תלויות בייבוא (בכתום) או עצמאיות באספקת גז טבעי (בכחול). כפי שניתן לראות בגרף, ככלל, המדינות העצמאיות אנרגטית נמצאות בסביבת מחירים נמוכה יותר, ואינן חוות את התנודות הקיצוניות הקיימות במדינות התלויות בייבוא. זאת למרות שהיו שנים בהן יבואניות גז שילמו פחות, ובפרט 2020 - אז משבר הקורונה ערער את שוק הגז העולמי והוביל לקריסת מחירי הגז באירופה.

⁸ רשות החשמל, שימוע – תיקון הסכם רכש הגז של חברת חשמל ממאגר תמר (פורסם 14.4.2022). קישור <https://www.themarket.com/dynamo/2023-03-12/ty-article/premium/00000186-d5bb-d686-a1f7-dfff5ea80000?lts=1687162501336>

⁹ מרכז המחקר של הכנסת, "סקירה של משק החשמל והגורמים המשפיעים על מחיר החשמל" (בינואר 2023).

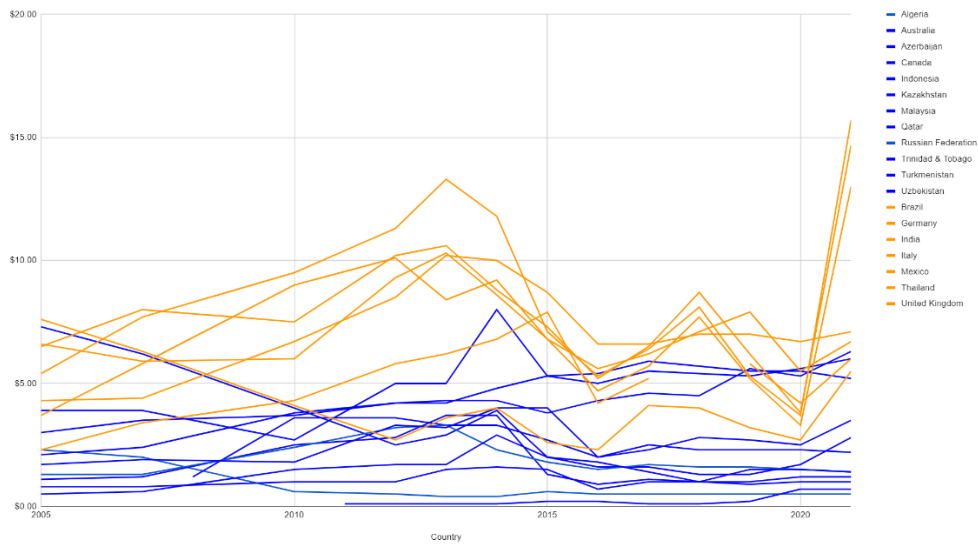
¹⁰ המלצות הוועדה לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל (דו"ח ועדת צמח, ספטמבר 2012), עמ' 16.

¹¹ ראו לדוגמא את הדו"ח האחרון של IGU, כאן.

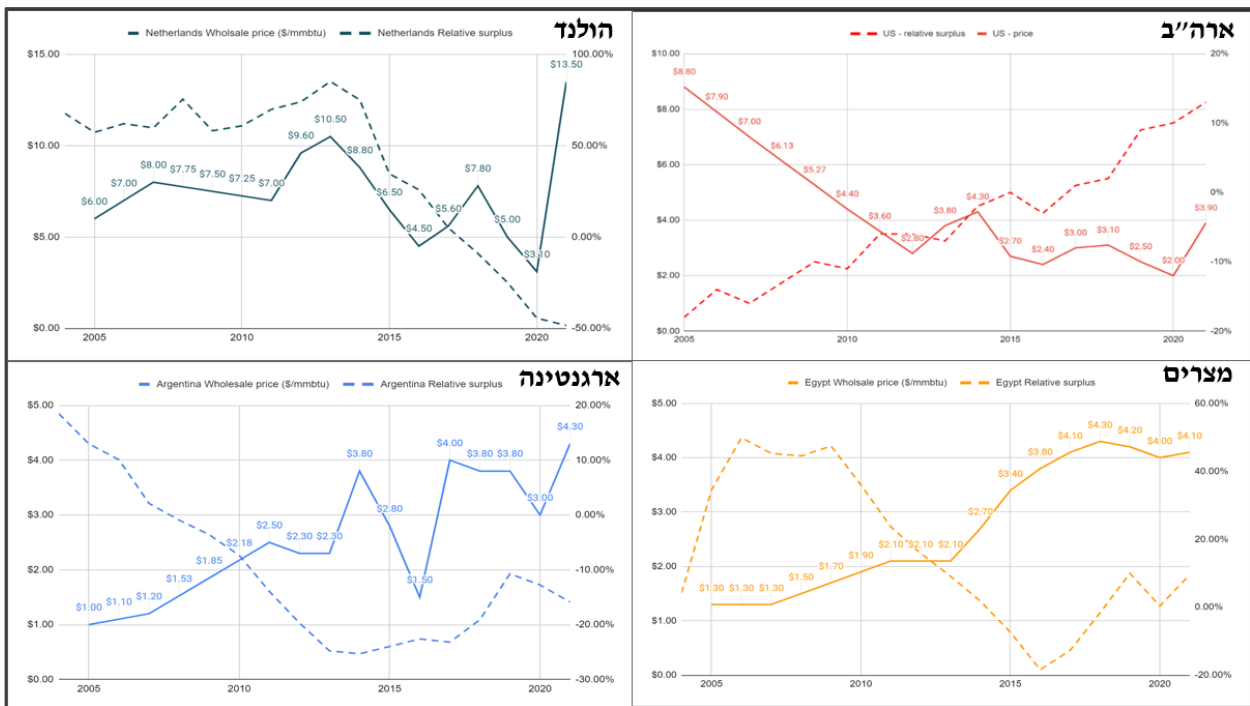
¹² ובפרט הפרסום האחרון של BP, כאן.

¹³ הפער בין התפוקה והצריכה המקומיים, ביחס לגודל המשק המקומי. להסבר ראו המשך הנספח.

מחיר גז טבעי: מדינות מייבאות מול מדינות מייצאות



11. בנוסף נבחנו ארבע מדינות אשר עברו בתקופה הנבחנת (2005-2021) ממצב של מחסור לעודף, או להיפך: ארה"ב, ארגנטינה, מצרים והולנד. **בכולן, ניתן לראות כי יש קשר הפוך בין עודף גז (עצמאות אנרגטית) לבין עלות ותנודתיות מחירי הגז (ככל שעודף הגז קטן כך מחירי הגז ותנודתיות המחירים עולה).** הולנד, מצרים וארגנטינה עברו מעודף הפקה לתלות בייבוא, ומחיר הגז עלה. ארה"ב היא המקרה ההפוך: לאור הרחבת ההפקה, היא עברה לעודף, וחוותה ירידה דרמטית במחירים: 15:



15 עודף גז מוגדר כפער בין ההפקה לביקוש המקומי, ביחס לביקוש, דהיינו אם ההפקה היא 15 והביקוש הוא 10, עודף הגז הוא 50%] (15-10)/10.