

נדיה צימרמן

הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת
חיפה; המוקד למחקר יישומי
למשאבי סביבה ימית, אוניברסיטת
חיפה

יאיר שגיא

הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת
חיפה

ציטוט מומלץ

צימרמן נ ושגיא י. 2014. הפיל
שבחדר – על היעדרם של שיקולים
סביבתיים בהליך מתן רישיונות
לחיפוש ולהפקה של נפט וגז בים
בישראל. אקולוגיה וסביבה 5(1):
78–80.



תרגיל לטיפול באירוע זיהום ים שערכה חברת נובל אנרג'י בחיפה | צילום: אילן מלסטר

הפיל שבחדר – על היעדרם של שיקולים סביבתיים בהליך מתן רישיונות לחיפוש ולהפקה של נפט וגז בים בישראל

נקודת מבט

גיליון אביב 2014 / כרך 5(1) / הים התיכון 4 במאי, 2014

על אף המודעות הגוברת לנזקים הסביבתיים הנגרמים כתוצאה מפיתוח מקורות אנרגיה בים – מודעות שמצאה את ביטוייה אף במשפט הבין-לאומי – החקיקה הישראלית בתחום חלקית מאוד וחסרה. היעדר השיקולים הסביבתיים קיים בכל שלבי החיפוש וההפקה, אולם מפאת קוצר היריעה יתמקד מאמר זה רק בשלב הראשוני של הקצאת הרישיונות. בניגוד לנומרה המשפטית הנהוגה במערב, שמחייבת בחינה סביבתית כבר בהליכי הקצאת רישיונות לחיפוש ולהפקה של נפט וגז בים, בישראל נעדרים השיקולים הסביבתיים בהליכים אלה. גם ההנחיות הסביבתיות, שפרסם בדצמבר 2013 משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים להערוך הציבור, מטילות דרישות סביבתיות מסוימות על בעל הרישיון רק לאחר שלב קבלת הרישיון. הן אינן נוגעות לבחינת היכולות הסביבתיות של היזם בשלב הראשוני של בקשת הרישיון או לתפקידה של המדינה עצמה לבצע בחינות והערכות סביבתיות בטרם חלוקת הרישיונות^[2].

מדיניות האיחוד האירופי בנידון ממחישה במיוחד את ה"היעדר" הישראלי. אין ספק כי מדיניות האיחוד מקנה חשיבות ברורה למטרות של בטיחות והגנת הסביבה בפעילות של חיפוש נפט וגז בים. כבר בשנת 1994 קבעה ההנחיה המחייבת האירופית בדבר התנאים לרישוי, לחיפוש ולהפקה של פחמימנים^[3] (hydrocarbons), כי לצד המטרה של עידוד תחרות שוויונית לצורך פיתוח משאב הנפט יש לשקול גם שיקולים של הגנה על הסביבה, על בטיחות הציבור ועל בריאות בעת הקצאת רישיונות לחיפוש ולהפקה. בהתאם לכך, בוחנות מדינות האיחוד האירופי כבר בשלב הגשת הבקשה לרישיון חיפוש את יכולות היזם בתחום הבטיחות והניהול הסביבתי. וכך, הליך מתן הרישיון אינו מצטמצם לבחינת היכולות הטכניות והפיננסיות של המבקש (כפי שמקובל בישראל^[1]) אלא כולל גם בחינה של היכולות וההיסטוריה של פעילות המבקש בתחומים של בטיחות הציבור ובריאות הציבור, הגנת הסביבה, הגנה על המשאבים הביולוגיים ועל ערכי מורשת, בטיחות העובדים והמתקנים ועוד. מדיניות זו

קיבלה משנה תוקף לאחרונה בהנחיה המחייבת האירופית החדשה בנושא הבטחת פעילות של חיפושי נפט וגז בים, שפורסמה ביוני 2013 [5].

יתרה מכך, בהתאם למקובל במדינות האיחוד האירופי (וגם במדינות כמו נורווגיה, ארה"ב ואוסטרליה), ההחלטה של המדינה לעניין הקצאת השטחים לחיפושי נפט וגז מתבססת, בין היתר, על מידע שנאסף ושמותח על-ידי המדינה במסגרת "תסקיר סביבתי אסטרטגי" (Strategic Environmental Assessment – SEA) – שהחובה לבצעו נקבעה בהנחיה מחייבת משנת 2001 [4]. תסקיר זה מעניק למדינה מידע על המבנה הגאולוגי ועל המערכת האקולוגית של האזור ששאלת פיתוחו עומדת על הפרק, כמו גם על שיקולים סביבתיים העשויים להיות רלוונטיים. מטרת התסקיר היא לבחון את ההשפעות הסביבתיות של תכנית עתידית העומדת על הפרק, ולהטמיע את השיקולים הסביבתיים במסגרתה לצורך פיתוח בר-קיימא. הליך התסקיר הוא ארוך ושקוף. הוא עשוי להימשך גם מספר שנים, ובמרכזו התייעצות ושיתוף של כל הגורמים הנוגעים בדבר: גופים ממשלתיים, גופי מחקר ואקדמיה, נציגי התעשייה והציבור. הידע המוצג בתסקיר מאפשר למדינה לתכנן את הליך הקצאת הרישיונות בצורה מושכלת, להבטיח תחרות והקצאה יעילה של רישיונות ולקדם מדיניות פיתוח בת-קיימא של משאב הנפט.



LNGRV Excellence, המשמשת להובלת גז טבעי נוזלי / צילום: רני עמיר

למרבה הצער, אין זה המצב בישראל כיום. בניגוד גמור למדיניות הקיימת במדינות המערב, בארץ נהוגה מדיניות שבמסגרתה, הלכה למעשה, המדינה אינה מכירה בחשיבות שיקולים של בטיחות וסביבה בשלב מתן הרישיונות. נראה כי הפער האמור בין ההסדרים המקובלים במדינות המערב לבין ההסדרים הנהוגים בארץ נובע בבסיסו מהבדל חד בתפיסות רווחות ביחס לתפקיד המדינה בפיתוח שוק האנרגיה המקומי ובשמירה על ערכי הסביבה הימית בתוך כך. תמצית ההבדל היא זו: בעוד שהגישה בישראל הייתה ועודנה שהיוזמה לפיתוח מקורות אנרגיה בים צריכה להימצא בעיקרה בידי יזמים פוטנציאליים, מדינות רבות במערב סבורות שזוהי חובתן שלהן לבחון – ביוזמתן ובאופן פעיל – את ההשפעות הסביבתיות של תכניות עתידיות לפיתוח שוק האנרגיה, וכן להטמיע את השיקולים הסביבתיים במסגרתן של תכניות שכאלה. ישראל, כאמור, דוגלת בגישה סבילה, והמדינה עצמה אינה שוקדת על איסוף מידע עצמאי על אודות ההשפעות הסביבתיות הפוטנציאליות שעשויות להתלוות לפיתוח מקורות אנרגיה ימיים. בכך ישראל מתעלמת מהאמת הפשוטה: ידע הוא כוח.

מצב זה חייב להשתנות. למדינת ישראל יש אינטרס ברור ומוחשי לאימוץ העקרונות של ההנחיות המחייבות האירופיות האמורות. כלומר, עליה ליטול את המושכות לידיה ולבחון (גם) את היכולות בתחום הבטיחות והסביבה של מחפשים פוטנציאליים; כמו כן, עליה לבצע תסקיר סביבתי כאמור. היתרונות הכרוכים באימוץ העקרונות ברורים: כך תושב לידי המדינה – כראוי וכנדרש – השליטה במדיניות פיתוח משאבי האנרגיה בתחומה; כך יפתח פתח לעריכת תכנון ארוך טווח על-ידיה; כך תוגבר התחרות ותגדל הסבירות לפיתוח בר-קיימא.

נגובת משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים

בחודשים האחרונים מקדם משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים תהליך חדשני ופורץ דרך במדיניות ישראל. זו הפעם הראשונה שמשרד ממשלה ישראלי, האמון על פיתוח משאבים, עומל על תכנון מקדים ועל ביצוע סקר אסטרטגי (Strategic Environmental Assessment – SEA) לפיתוח בר-קיימא, כפי שנהוג בעולם המערבי.

עריכת סקר אסטרטגי היא תהליך ארוך ומורכב, וממאמר הדעה ברור כי כותביו לא מודעים לתהליך הקורם עור וגידים זה מכבר. סקר אסטרטגי הוא כלי לגיבוש מדיניות פיתוח משאבים, הכולל בתוכו שיקולים סביבתיים, שיקולים כלכליים ושיקולים חברתיים. כבר בשלבים הראשוניים הנוכחיים בהכנת הסקר, שותפו בעלי עניין שונים.

במצב הנוכחי, משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים סגר את הים לחיפושים חדשים. בו-זמן משולבים בכל רישיונות החיפוש שיקולים סביבתיים, ומתוקפם מוטלות על היזם חובות סביבתיות – כגון עריכת מסמך סביבתי, הכנת תכנית ניטור רקע והכנת תכנית חירום לטיפול בתקרית זיהום הים – וביצוען בפרקי זמן שנקבעו. גם כל פעולה הקשורה לרישיון, דורשת עשייה סביבתית מתאימה. משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים מודע לחשיבות שיש בתכנון מקדים לפיתוח משאבי האנרגיה בים התיכון, ורואה חשיבות רבה בהכנסת שיקולים סביבתיים טרם קביעת מדיניות בנושא זה. משום כך, הסקר האסטרטגי הוא בסיס ידע לקבלת החלטות ולקביעת מדיניות.

מקורות

1. משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים. הנחיות לקבלת רישיונות לחיפושי נפט ביבשה. עודכן ב-11 ביוני 2012.
2. משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים. הנחיות סביבתיות לקידוחי נפט וגז טבעי בים. עודכן ב-10 בדצמבר 2013.
3. Directive 94/22/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on the Conditions for Granting and Using Authorizations for the Prospection, Exploration and Production of Hydrocarbons.
4. Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment.
5. Directive 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 on the Safety of Offshore Oil and Gas Operations.