



2.12.2010

לכבוד

פרופ' איתן ששינסקי, יו"ר ועדת ששינסקי

וכבוד חברי ועדת ששינסקי

באמצעות מייל: fiscalpolicy@mof.gov.il

א.ג.נ,

הנדון: תגובה להמלצות הביניים בעניין המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל
והמשך עבודת ועדת ששינסקי

בהתאם להחלטת ועדת ששינסקי על הגשת מסמך תמציתי בנושא הנדון, עד ליום 13.12.10, ובשם אדם טבע ודין, אגודה ישראלית להגנת הסביבה, וכן בהמשך למכתבנו מיום 8.7.10, **הריני לפרט את עמדתנו בתמצית במכתב זה ולפנות לועדה בבקשה לאפשר לנציג מטעמנו להופיע בשימוע הציבורי בפני ה"וועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל"** (להלן: **"הוועדה"** או **"ועדת ששינסקי"**) ולהביע את עמדתנו כדלקמן:

1. אנו מברכים על תהליך העבודה אותו אתם מקדמים, לגיבוש הסדר פיסקאלי ראוי, למען שיתוף הציבור בחלק הוגן מהרווחים שמופקים מנכסים אשר בבעלותו ועל פרסום המלצות וועדת ששינסקי (להלן: **"ההמלצות"** או **"המסקנות"**). מדובר בתהליך שהפך להיות דחוף לאור תגליות הגז המשמעותיות מול חופי מדינת ישראל ולאור ההסדר הפיסקאלי הנוכחי אשר כשל ובשל כך הצורך בשינוי המדיניות בסך התקבולים המגיעים לציבור.

2. עד כה, המערכת הפיסקאלית בנוגע למשאבי הגז והנפט, עיוותה את המצב הראוי והביאה לתוצאה הקשה על פיה היזמים נהנים ממשאב ציבורי יקר ערך ללא תשלום ראוי על הבעלות הציבורית של המשאב וללא תשלום על הנזק הנגרם בשימוש ממשאב זה. מדובר

במשאב מתכלה ועצם הפקת הגז והשימוש בו מהווה סיכונים סביבתיים ציבוריים מסוימים, בין היתר פליטות גזי חממה וזיהום אוויר.

3. על כן, אנו מברכים על המלצותיכם להעלות את התקבולים המגיעים למדינה וכן על שתי מסקנות חשובות שניתן לגזור מההמלצות ומחוות הדעת המשפטית של עו"ד אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. האחת, הגז הטבעי הינו משאב ציבורי בבעלות כל אזרחי המדינה ולא בבעלות היזמים. המדינה מחזיקה בבעלות מקורות הגז ומשמשת כנאמן הציבור בלבד, וחלה עליה החובה להגן על קניין זה ולהבטיח ניצול מיטבי שלו, באופן שיבטיח את מימוש האינטרס הציבורי במלואו. השניה, טענות היזמים בדבר פגיעה בהסתמכות ובציפייה שלהם אינן מבוססות. כך גם בדבר חקיקה רטרואקטיבית, טענותיהם אינן מבוססות כיוון שהחקיקה צופה פני עתיד.

4. עם זאת, בראייתנו, **ההמלצות מהוות מסקנות שמרניות לטובת היזמים**. האיזון הנעשה על פי ההמלצות בין שמירה על יעילותה של הפעילות הכלכלית בענף הגז והנפט לבין טובת הציבור, נוטה לכיוון היזמים על חשבון הציבור. למעשה, ההמלצות הנוכחיות, על אף שהעלו משמעותית את שיעור התקבולים של הציבור בתגליות הגז, אינן מהוות איזון ראוי. לדעתנו, מסקנותיכם בדבר מתן הטבות מסוימות ליזמים הינן הטבות מקלות באופן מרחיק לכת וחריגות לנהוג בעולם.

5. אנו מודעים לקושי שבשינוי מערכת פיסקאלית באופן דרסטי מסך של 30% תקבולים שעל היזמים לשלם לסך של 60%. ואולם, הקושי רוכך ניתנה על ידכם הקלה רבה בעניין זה, שכן העלאת המס נעשה באופן הדרגתי, כך שסך התקבולים יגיעו ל-60% רק בעוד שנים רבות.

6. כמו כן, יש לתת משקל כבד גם לעובדה שההטבות הרבות שקיבלו היזמים, כמו גם הטבת המס הגלומה בניכוי האזילה, מהווה את הסיכון שגם הציבור נטל בפיתוח משק הגז. הטבות אלו, הממשיכות עד עצם כתיבת שורות אלו, חייבות לעמוד במכלול השיקולים בבואכם לגבש מערכת פיסקאלית מאוזנת ולעמוד כנגד החשש להעלאת המס באופן דרסטי, כל שכן, כאשר מדובר בהעלאה חוקית, הדרגתית ולתכלית ראויה ואשר אמורה לתקן את העוול שנגרם לציבור. להלן נפרט את עיקרי עמדתנו.

העלאת שיעור התמלוגים

7. אין להשאיר את שיעור התמלוגים הקיים ביחד עם הטבות המס הקיימות כיום אשר מגיע לסך של כ- 10.5%. על התמלוגים להיות כלי פיסקאלי מרכזי יותר במערכת הפיסקאלית הכללית בנושא זה. העלאת התמלוגים היא הכרחית, והסיבות לכך סוקרו אף בהמלצות הועדה, בעמוד 23, כדלקמן:

"התמלוגים מניבים למדינה הכנסה כבר מן תחילת ההפקה, ומבטיחים כי המדינה תזכה לרמה מינימאלית של הכנסות מכל פרויקט המנצל את משאביה. יש בכך אפשרות לשפר את יכולת החיזוי של הכנסות המדינה

הצפויים. מבין הכלים הפיסקאליים האפשריים, תמלוגים נחשבים ככלי מוגן יחסית מפני מניפולציות חשבונאיות, כיוון שהוצאות היזמים, למעט סייג שיפורט בהמשך, אינן נלקחות בחשבון בחישוב התמלוגים.

(ההדגשות שלנו)

8. התמלוגים אם כן, מהווים כלי פיסקאלי 'שקוף', עליו יכולה המדינה להסתמך. דרך התמלוגים התשלום על משאב הטבע יגיע באופן מהיר יחסית לידי הציבור (מהשקל הראשון שנכנס לחברה) וחשוב לא פחות, קשה יותר לבצע מניפולציות חשבונאיות.
9. חסרונות השימוש בתמלוגים ניתנים לגישור, לדוג', על ידי קביעת שיעור תמלוגים משתנה על פי גובה ההכנסות/רווחים ופיקוח צמוד מפני בעיית "ההעברה". מניפולציית ה"העברה" היא אחת המניפולציות היחידות שניתנות בתמלוגים בניגוד למערכת מיסוי ענפה יותר החשופה למניפולציות מסובכות ורבות יותר. ניתן להתגבר על מניפולציה זו באמצעות פיקוח מערכת המיסוי על היזמים והשוואת מחירי השוק למחירים עליהם מדווח.
10. לאור זאת, יתרונות גביית התמלוגים עולים על חסרונותיו ועל כן, לדעתנו יש להעלות את סך התמלוגים מעל השיעור הקיים כיום.

תחילת גביית ההיטל מרגע החזרת השקעה של היזמים ללא תוספת של 50%

11. מסקנות הועדה קבעו כי יש לגבות היטל אשר יגבה מרווחי ה"יתר" של היזמים, לאחר שהיזמים יחזירו את השקעתם בפרויקט הגז, ולאחר תוספת של 50%.
12. המדובר בזכות יתר לטובת היזמים באופן חריג לנהוג בעולם וללא הסבר ראוי לסיבת הענקת זכות זו. ביתר המדינות המערביות נהוג לגבות היטל זה לאחר החזר השקעה בסך של 100% עד מקסימום של 130% מהשקעות היזמים. על כן, מדוע לקבוע תוספת של 50%? המדובר בהטבה שמרנית מעל מידת הצורך, המטה שוב את האיזון הראוי לטובת היזמים ועל חשבון כספי ציבור.
13. זאת בעיקר לאור העובדה שאין צורך במתן הטבה כזו על מנת לתמרץ את היזמים להשקיע בחיפוש ושאיבת גז. אנו מפנים לעמודים 73-74 למסקנות ועדת ששינסקי, שם נאמר במפורש כי עובדה היא שהיזמים קיבלו החלטה להשקיע בקידוח וחיפוש גז כאשר היתה הסתברות בת 35% למציאת מאגר גז בר הפקה בהיקף של כ-BCM 107, בעוד התברר כי היקף המאגר גדול פי שניים ויותר מהערכה זו. כך שלמרות הצפי הנמוך יחסית לנמצא להיקף מאגר הגז, השקיעו היזמים מפני שכלכלית השתלם להם. אין צורך במתן הטבות נוספות החריגות בהיקפן גם ביחס ליתר מדינות המערב.

שינויים עתידיים

14. תחום היזמות במשאבי נפט וגז מהווה ענף כלכלי המשתנה כדבר שבשגרה. זו אחת הסיבות שניתן למצוא בעולם שכיחות בשינויים במערכת הפיסקאלית בענף על פרויקטים בנושא הנדון. מכיוון שניסיון מדינתנו הינו דל, נכון לעכשיו, אין לקבוע כי קביעת מדיניות פיסקאלית חדשה תהווה מדיניות ללא אופציה לשינויים. למדינה זכות בסיסית לשנות במידת הצורך את המערכת הפיסקאלית על מנת להעלות את הכנסות המדינה ממכירת משאביה וניתן לעשות זאת גם ביחד עם הבטחה לשמירת יציבות הענף וודאות להשקעת היזמים במשאבי הטבע בארץ.

קרן ייעודית להשקעה, פיתוח ומחקר של משק האנרגיה

15. יש להפנות אחוזים משמעותיים מתקבולי המס והתמלוגים לקרן ייעודית, כמקובל בחוקים סביבתיים. **קרן זו תשמש להשקעה, פיתוח ומחקר של משק האנרגיה וכן בגיבוש ויישום תוכנית לאומית להתייעלות אנרגטית ואנרגיות מתחדשות.** כך למשל, קיימות שלוש קרנות ייעודיות שהוקמו מכוח חקיקה: הקרן לשמירת הניקיון (מכוח החוק לשמירת הניקיון, התשמ"ד-1984), הקרן למניעת זיהום ים (מכוח פקודת מניעת זיהום מי-ים בשמן (נוסח חדש), התש"ס-1980 ותקנות שפיכתם של שמנים לתוך מי הים (הקמת קרן למניעת זיהום ים), התש"ס-1979) וקרן צער למען חיים (מכוח חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994). כך גם בחוק שיקום קרקעות העתידי של מדינת ישראל כאשר גם הצעת חוק פרטית בנושא וגם תזכיר ממשלתי קובעים כי המנגנון למען שיקום קרקעות הוא מנגנון של קרן ייעודית בנושא זה.

16. הצורך בקרן ייעודית זו נובע מתוצאות הפעולות הנוכחיות והעתידיות להפקת הגז הטבעי אשר יובילו לכך שבעתיד, באופן טבעי, יתמעטו משאבים אלו ואף ייגמרו כליל (משאב הגז הוא משאב מתכלה). בנוסף, ייצור וצריכת אנרגיה באמצעות גז טבעי, שמהווה דלק פוסילי, אמנם עדיף על שימוש בדלק מפחם, ואולם, מייצר בכל זאת, גזי חממה ואף גורם לזיהום אוויר ובכך מזיק לסביבה.

17. לאור זאת, מקבלי ההחלטות כיום צריכים להתחשב בדורות הבאים, **אשר יצטרכו להתמודד עם זיהום האוויר ופליטת גזי החממה כתוצאה מהשימוש בדלק פוסילי זה וכן עם התדלדלות משאב הטבע.** קרן ייעודית זו תאפשר קידום טכנולוגיות שיחלישו את התלות העתידית בגז טבעי ודלקים פוסיליים אחרים ולכן ייטיבו את מצב הדורות הבאים.

18. התחשבות זו בדורות הבאים מתחייבת מעיקרון הצדק הסביבתי ואף מעקרון "המזהם משלם" אשר עוגן במדינת ישראל במסגרת חוק הגנת הסביבה (המזהם משלם) (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2008. עקרון "המזהם משלם" נועד לתקן את המצב שהתקיים קודם לו, בו השתלם והיה כדאי כלכלית לבצע עבירות סביבתיות ולשלם בשל כך קנסות יותר מאשר לעמוד בתקנים הקבועים לפי חוק. במקרה דנן, אין כוונתנו לנזק הסביבתי שייגרם

משאיבת הגז עצמו (על אף שגם זה צריך להיות מגולם במדיניות המס או כגבייה נפרדת ממערכת המס), אלא לנזק שייגרם לדורות הבאים משימוש מלא במשאב טבע ובכך שלילתו מהדורות הבאים.

19. מדינות רבות בעולם מקצות את סכומי התקבולים ממשאבי טבע למען הקמת קרן ייעודית. כך למשל, בנורבגיה הוקמה "קרן הפנסיה הלאומית" אליה מנותבים רוב תקבולי הנפט להם זכאית המדינה וזאת לצורכי השקעות ארוכות טווח, בעיקר מחוץ לנורבגיה. פירות ההשקעה מקרן זו משמשים לצרכים מדינתיים נוכחיים (כמו יצירת עודף תקציבי). **בנוסף, קיים פיקוח על כך שההשקעות ייעשו רק בחברות אשר לא יוצרות נזקים סביבתיים חמורים.**

20. כמו כן, במדינת אלסקה הוקמה ה-"Alaska Permanent Fund", אליה מופנים לפחות 25% מכלל התקבולים של המדינה כתוצאה מחכירות כלל המינרלים, התקבולים ועוד. כיום, כ-50% מכלל תקבולי מדינת אלסקה מועברים לקרן זו ומעריכים שיש בה 35-40 ביליון דולרים. הקרן משמשת להשקעות מייצרות הכנסה בלבד.

21. קנדה, גיבשה הסכם מיסוי על גז טבעי, בשנת 2005, אשר מעביר את התקבולים הפדרליים ממשאב הגז, לשימוש למען מטרות סביבתיות בנות-קיימא בקהילות העירוניות. המחוזות השונים בקנדה חתמו על הסכמים מול הממשל הפדרלי, במסגרתו יועברו כספים למחוזות אשר יוצרים מסגרת מוסכמת מראש להשקעות בנושאי מים, פסולת וכיוצא בזה. בטורונטו, לדוגמה, הכספים אשר התקבלו מהממשל הפדרלי הועברו למטרת קידום התחבורה הציבורית והפחתת פליטות גזי החממה.

22. אף בארה"ב מבינים את הצורך בקרן ייעודית. בחודש יולי 2010 הונחה הצעת החוק S. National Endowment for the Oceans Act: 3641, אשר נכון לעת זו מטופלת בוועדת הקונגרס למסחר, מדע ותחבורה. מטרת הצעת חוק זו היא ליצור קרן לאומית לאוקיינוסים וזאת בכדי לקדם הגנה ושימור של האקוסיסטמות באוקיינוסים, החופים והאגמים של ארה"ב וכן למען מטרות נוספות.

23. הקרן הלאומית לאוקיינוסים, לפי הצעת החוק, תמומן, בין היתר, באמצעות העברת 12.5% מכלל התקבולים המגיעים לארה"ב כתוצאה מחכירות גז ונפט ימיות. ההערכה היא שהתקציב השנתי של הקרן יעמוד על ביליון דולרים.

24. אשר על כן, אנו פונים שנית לוועדה ומבקשים כי תתייחס במסקנותיה הסופיות לנושא זה. אנו רואים בהחלטה על הקמת קרן ייעודית כחלק ממנדט הועדה ולדעתנו זו חובתה החוקית ואף המוסרית לדון בנושא הקרן הייעודית ולהמליץ על הקמת קרן זו מהסיבות שפורטו לעיל.

הצורך בבחינת העלאת גובה התמלוגים המשולמים בגין השימוש ביתר משאבי הטבע של המדינה לצרכים עסקיים

25. הצורך הדחוף במינוי ועדת ששינסקי לדון במדיניות הפיסקאלית של משאבי הנפט והגז תקף גם בעניין גובה התמלוגים המשולמים על-ידי גורמי תעשייה בגין השימוש במשאבי הטבע של המדינה, ובפרט בכל הנוגע לשימוש של כימיקלים לישראל בע"מ (להלן: "כ"ל") במשאבי הטבע של המדינה, הכוללים, בין היתר את ים המלח ומחצבי פוספטים, ואף דחוף יותר.

26. מינויה הראוי של ועדת ששינסקי פתח דיון ציבורי נרחב וחשוב בנוגע לצורך בהסדרת השימוש במשאבי טבע מתכלים לצרכים כלכליים ובכלל זה, הצורך בקביעת תגמול הולם לציבור בגין השימוש במשאבים אלו, הצורך להפנים את העלויות החיצוניות בגין השימוש בהם והאירו את הצורך הדחוף בשינויי מדיניות הניהול והשימוש של משאבי טבע נוספים.

27. דוגמא בולטת ומובהקת בנושא זה הינה הסדרת השימוש במחצבי ים המלח לצרכים התעשייתיים של כ"ל, אשר הסדרתה נכון להיום קבועה במסגרת חוק הזכיון האנכרוניסטי (בדומה לחוק הנפט). המדיניות הפיסקאלית החלה כיום בנוגע לתקבולים בגין השימוש בים המלח כפי שקבועה בחוק הזכיון מביאה לתוצאה קשה מבחינת אינטרס הציבור. למעשה התוצאה כיום היא הנאת חברת כ"ל ממשאב ציבורי יקר ערך וקבלת רוב התמורה בגין השימוש בו מבלי שגובה התמלוגים הקבועים בחוק הזכיון מביאים לידי ביטוי את ציבוריות ונדירות המשאב. חמור יותר הוא, כי בניגוד למשאבי הגז והנפט, אשר מציאתם נעשית תוך סיכון כלכלי בתהליך החיפוש והאיתור, הרי שבכל הנוגע לשימוש בים המלח לצרכי הפקת מחצבים, לא נדרש כל סיכון באיתורו. דבר אשר מחזק אף הוא את הצורך בבחינת העלאת התקבולים. בנוסף, הפגיעה בים המלח בגין הפעילות התעשייתית הינה מוכחת וידועה. כך, לפי מסמך המדיניות לים המלח וחופיו (תמ"א 13) הפעילות התעשייתית בים המלח תורמת ל-20% מירידת מפלס ים המלח באגן הצפוני, על הנזקים הנלווים לכך (פגיעה בתשתיות, היווצרות בולענים וכו'). אף בעניין זה, יש להעלות את התמלוגים על מנת שאלו יגלמו את הנזק הסביבתי הנגרם בגין פעילות הכרייה ואף יתמרצו את כ"ל לעשות שימוש בתהליכי ייצור שאין בהם כדי לפגוע בסביבה. זאת לצד הצורך להטיל תנאים סביבתיים מחמירים הנוגעים לצמצום ההשפעות הסביבתיות של כ"ל על ים המלח.

28. אשר על כן, אנו סבורים כי את הדיון הציבורי, המשפטי והכלכלי הראוי וההכרחי שמינוי ועדת ששינסקי הוביל אליו, יש להרחיב ולבחון ביחס למשאבי טבע אחרים ובפרט משאבי הטבע של ים המלח, כמפורט לעיל, ויפה שעת אחת קודם. בחינה זו צריכה להיעשות באופן מלא תוך שקיפות ושיתוף הציבור בהחלטותיו.

29. לכל הפחות, על ועדת ששינסקי להתייחס בהמלצותיה הסופיות למשאבי טבע נוספים אשר ניהול השימוש בהם לצרכי תעשייה זקוק להסדרה מחודש ולהצביע על העקרונות

הכללים הראויים לצורך הסדרת השימוש במשאבים אלו, על בסיס הנסיון שצברה בנושא זה במסגרת עבודתה. כאמור, הציפיה הנורמטיבית הסבירה הינה שתחומים אלו לא ישארו ללא מענה הולם.

30. נציין, כי פנינו בעניין זה ביום 19.9.2010 לכבוד שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, אך טרם התקבל מענה למכתבנו.

העתק המכתב לשר האוצר מיום 19.9.10 מצ"ב ומסומן כנספח 1.

סיכום

31. לאור כל האמור לעיל, אנו מבקשים מהוועדה לשקול בעת גיבוש מסקנותיה הסופיות את עמדתנו זו כפי שפורטה לעיל ולאפשר לנציג מטעמנו להופיע בפני כבוד הוועדה ולהציג בפניה את הטיעונים באופן מלא למען האינטרס הציבורי בדבר העלאת התמלוגים והמיסוי הקיים בגין הפקת הגז הטבעי ואת הנימוקים להפניית אותם הכספים לקרן ייעודית, וכן נבקש להתייחס לצורך הציבורי, החוקי, הסביבתי והכלכלי בשינוי מן היסוד של המדיניות הפיסקאלית החל על יתר משאבי הטבע של המדינה ובפרט על כ"ל, בשל השימוש במשאב ים המלח, הכל כפי שפורט במכתב זה.

32. נודה לתשובתכם בדבר זימון נציג מטעמנו לשם הופעתו בפני כבוד הוועדה בהקדם.

בברכה,



עו"ד דנה טבצ'ניק

העתק:

מר יובל שטייניץ – שר האוצר.

מר גלעד ארדן – השר להגנת הסביבה.

מר עוזי לנדאו – שר התשתיות.



19.9.2010

לכבוד
שר האוצר
ח"כ ד"ר יובל שטייניץ
קפלן 1
ירושלים, 91131

בדואר רשום וכן באמצעות פקס מספר 02-5635769

א.נ,

הנדון: גובה התמלוגים שמשלמת כימקלים לישראל בע"מ למדינת ישראל בגין השימוש במחצבי ים המלח

בשם אדם טבע ודין, אגודה ישראלית להגנת הסביבה, הריני לפנות אליך:

א. על מנת שתבחן את העלאת גובה התמלוגים שמשלמת כימיקלים לישראל בע"מ (להלן- "כיל"), בגין השימוש במשאבי הטבע של ים המלח ובגין הפגיעה הסביבתית אשר נגרמת כתוצאה מפעילותם לאיזור ים המלח.

ב. על מנת לקבל מידע בנוגע לגביית התמלוגים ודמי חכירה מכ"ל בגין השימוש במחצבי ים המלח בהתאם לחוק זכיון ים המלח, התשכ"א 1961.

כל ההדגשות במסמך זה הוספו, אלא אם צוין אחרת.

ואלו טעמי פנייתנו:

א. הצורך בבחינה מחודשת של המדיניות הפיסקאלית בנוגע לשימוש במחצבי ים

המלח

א.1 הטעמים התומכים בבחינה מחודשת של גובה התמלוגים בגין השימוש במחצבי ים

המלח

1. בהמשך להחלטתן הראויה לבחון מחדש את המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי גז ונפט במדינת ישראל, ובהמשך למכתבנו לוועדת ששינסקי (להלן – "הועדה" או "ועדת ששינסקי") מיום 8.7.2010, במסגרת הליך השימוע הציבורי שהוחלט לקיים בנושא זה, נבקש מכבודך לבחון את המדיניות הפיסקאלית הנהוגה בנוגע לשימוש במשאבי ים המלח על-ידי כי"ל.
2. בחינה מחודשת כזו שטעמיה יפורטו להלן יכולה להתבצע או באמצעות הרחבת סמכויותיה של ועדת ששינסקי, אשר הינה ועדת מומחים שהוקמה על מנת לבחון את נושא התמלוגים בנוגע למחצבי טבע ואשר רכשה כבר מומחיות וידע בנושא, או באמצעות פורום אחר. בכל מקרה, מן הראוי כי פורום הבדיקה יקיים הליכים מלאים של שקיפות ושיתוף ציבור בהחלטותיו.
3. אנו סבורים כי חלק גדול מהטעמים שהובילו לבחינה מחודשת של גובה התמלוגים המשולמים בגין השימוש במשאבי גז ונפט, מתקיימים ביתר שאת בכל הנוגע לגובה התמלוגים שמשלמת כי"ל בגין השימוש במחצבי ים המלח. לפיכך הקמתה של ועדת מומחים בנושא תמלוגי הגז והנפט, יכולה להוות הזדמנות של אמת לבחון גם נושא כבד משקל זה, בהתאם לאינטרס הציבורי.
4. להלן נפרט בקצרה את הטעמים התומכים בבחינה מחדש של גובה התמלוגים שמשלמת כי"ל בגין הפקת מחצבים מים המלח.
5. כעולה מהודעת שר האוצר בנוגע להקמת ועדת ששינסקי, שני הטעמים העיקריים להקמת הועדה ולצורך לבחון את המדיניות הפיסקאלית של מדינת ישראל בנושא הגז והנפט הינם:
 - א. הצורך בעדכון המערכת הפיסקאלית המיושנת הקיימת בנושא תמלוגי הגז והנפט, אשר מבוססת על מערכת סטטוטורית שגובשה בשנת 1952 (חוק הנפט-התשי"ב-1952);
 - ב. הרווחיות הקיימת לחברות הפועלות בתחום זה.
6. בענייננו, שני טעמים כבדי משקל אלו מתקיימים גם בכל הנוגע לפעילותה של כי"ל בזיקה למשאבי ים המלח.
7. כך, המקור הסטטוטורי הקובע את גובה התמלוגים שמשלמים כי"ל בגין השימוש במחצבי ים המלח, הינו חוק זכיון ים המלח, תשכ"א-1961 (להלן – "חוק הזכיון").

מדובר בחוק מיושן, אשר הגיעה השעה לבחון את הצורך בעדכון גובה התמלוגים הקבוע במסגרתו.

8. בעניין זה, גובה התמלוגים שמשלמים מפעלי ים המלח, בהתאם לקבוע בסעיף 15 (א) (1) לחוק הזכיון, הינו:

א. "5% משווי של כלוריד האשלג, ברום וכלוריד המגנזיום מתוצרת המפעל הנמכרים באותה שנה";

ב. "אם הייצור והמכירה של כלוריד האשלג בשנה מסוימת יעלו על 1,000,000 טונות, תוכל הממשלה לתבוע דיון מחדש בקשר לכמות התמלוגים שישולמו בגין הכמות העודפת על 1,000,000 טונות כלוריד האשלג שנמכר באותה שנה ובלבד שהתמלוגים על אותו עודף לא יעלו בשום פנים על 10% ממחיר המכירות מחושב כאמור לעיל"

9. עוד קובע סעיף 15 (א) (2) לחוק הזכיון כי מפעלי ים המלח ישלמו:

"תמלוג השווה ל-5% משוויים של מוצרים, פרט למוצרים הנזכרים בתת סעיף (1) לעיל מתוצרת המפעל והנמכרים באותה שנה והמורכבים או המכילים מלחי מחצב, מחצבים וכימיקלים שיושגו מים המלח."

10. כפי שניתן לראות, על פניו, גובה התמלוגים הבסיסי הקבוע בחוק הזכיון בסך 5% ובגין כמות ייצור ומכירה העולה על מליון טון אשלג בשנה בסך 10%, בגין הפקת מחצבים מים המלח, מעלה את צורך לערוך בחינה כלכלית והשוואתית מעודכנת בנושא זה, בדומה לבדיקה שעורכת ועדת ששניסקי בנוגע לתמלוגי הגז והנפט. אך לשם ההשוואה נציין כי גובה התגמולים שבוחנת ועדת ששניסקי את העלאתם בנוגע לשימוש במחצבי גז ונפט עומד על 12.5%.

11. יצוין כי בעניין זה, חוק הזכיון כבר תוקן בשנת 1995, במסגרת הצעת חוק 2355-זכיון ים המלח (תיקוני חקיקה), התשנ"ה-1995, בכל הנוגע להחלת דיני התכנון והבניה ודיני רישוי העסקים על מפעלי ים המלח וזאת במסגרת הוספת פרק 1 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 וסעיפים 3א, 15(3) ו-20א לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, בהתאמה.

12. בנוסף, בדומה לרווחיות הגבוהה הצפויה מהשימוש במשאבי הגז, השימוש במחצבי ים המלח מניב באופן מוכח, עקבי וידוע לכי"ל רווחיות גבוהה. ראו לעניין זה לדוגמא: עמודים 16-17 לדו"ח התקופתי של כי"ל לשנת 2009.

13. בנוסף, לפי מסמך מדיניות של תמ"א 13 לים המלח וחופיו, מדיניות הפיתוח והשימור, סובב ים המלח ומערבו, מחודש מאי 2010, מטעם משרד הפנים- מנהל התכנון (להלן- "תמ"א 13") (עמוד 60): "הרווחיות הכוללת של כי"ל, בישראל הייתה בשנת 2007 בסדר גודל של כ-500 מליון דולר והיא עלתה בשנת 2008 בגלל עליות חדות במחירי האשלג."

העתק העמוד הרלבנטי ממסמך המדיניות של תמ"א 13, מצורף למכתב זה, מסומן באות "א", ומהווה חלק בלתי נפרד הימנו.

14. זאת ועוד. בניגוד למשאבי הגז והנפט, אשר דורשים יזמות וסיכון כלכלי בתהליך איתורם, הרי שבכל הנוגע לשימוש בים המלח לצרכי הפקת מחצבים, לא נדרש מכי"ל סיכון באיתורו. דבר אשר מחזק אף הוא את הצורך בבחינת העלאת גובה התמלוגים.

15. כמו כן, הפקת אשלג, ברום ומגנזיום דווקא מים המלח, מהווים יתרון תחרותי מובהק לכי"ל בשווקים הבינלאומיים בהם היא מתחרה. היבט זה בניצול משאבי ים המלח, מצדיק אף הוא את הבחינה המחודשת של גובה התמלוגים.

16. היבט זה היווה גם טעם ליוזמה החיובית של האוצר לשינוי חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 במסגרת הצעת חוק ההסדרים לשנת 2011, כך שהגדרת "מפעל תעשייתי" הזכאי להטבות לא תכלול מכרה או מפעל אחר להפקת מחצבים ומפעל לחיפוש נפט כמשמעו בחוק הנפט, התשי"ב-1952, לרבות גז טבעי והפקתו.

17. הטעם לשינוי החוק לעידוד השקעות הון הינו שלמכרות ו/או מפעלים מסוג זה, אין אינטרס להעביר את פעילותם לחו"ל, כיוון שזו מבוססת על הפקת מחצבים שהינם אוצרותיה הטבעיים של מדינת ישראל. בכל הנוגע לכי"ל, מקבל טעם זה משנה תוקף, נוכח עושר מחצביו של ים המלח והעובדה שהפקתם מים המלח, בשיטת אידוי, כפי שפועלים המפעלים, הינה לטענת כי"ל, מהטכנולוגיות הזולות ביותר הקיימות בקנה מידה עולמי.

18. ראו לעניין זה את המצוין בדו"ח התקופתי בעמודים 5, 6, 7 ו-60 לדו"ח בהתאמה:

ילכיל גישה ישירה למרבית חומרי הגלם הדרושים לפעילותה, בעלויות נמוכות ובאיכות גבוהה, מכוח זכיון בלעדי שקבלה כיל ממדינת ישראל לכריית מינרלים מהצד הישראלי של ים המלח תמורת תשלום תמלוגים למדינה. עלויות הייצור של האשלג והברום שמפיקה כיל מים המלח הינן נמוכות בהשוואה לעלויות הייצור של יצרנים אחרים בעולם שאין להם גישה לים המלח."

"היתרונות התחרותיים של החברה

החברה מאמינה כי חוסנה העסקי נובע בין היתר מהיתרונות התחרותיים המפורטים להלן:

א. גישה ישירה למשאבי טבע- לכיל זכויות להפקת מינרלים מים המלח, זכויות לכריית סלע פוספט בנגב וכן רשיונות לכריית אשלג ומלח ממכרות תת קרקעיים בספרד ובאנגליה שתמורתם היא משלמת תמלוגים בשיעור ממכירותיה או בשיעור משטח הקרקע המוחכרת. ים המלח הוא מקור עשיר עתודות (בלתי מתכלה מבחינת מעשית) ובעל ריכוז גבוה יחסית של אשלג, ברום, מגנזיום ומלח.

"לכיל מעמד מוביל גם בכמה שוקי נישה של כימיקלים מיוחדים ודשנים מיוחדים.

ב. עלויות נמוכות- חוסנה העסקי של החברה נובע ממוקום מפעליה ליד ים המלח...

1. עלויות ייצור נמוכות יחסית בסדום- נובעות, בראש ובראשונה, מהריכוז הגבוה של מינרלים בים המלח ומהעלויות הנמוכות יחסית של הפקתם, בהשוואה לכריית אשלג משכבות תת קרקעיות או הפקת ברום ממקורות שבהם ריכוזו נמוך יותר, וכן בשל העובדה שהפקתם בסדום מתבצעת על ידי ניצול אנרגיית השמש בתהליך האידיאלי.

הואיל והחברה מפיקה וכורה את רוב חומרי הגלם הבסיסיים שלה בעצמה, החברה חשופה פחות לשינויי מחיר של חומרי הגלם לעומת מתחרים הרוכשים את חומרי הגלם מספקים חיצוניים".

"בים המלח מצוי משאב הברום המרוכז ביותר בעולם"

העתק העמודים הרלבנטיים מהדו"ח התקופתי, מצורפים למכתב זה, מסומנים באות "ב", ומהווים חלק בלתי נפרד הימנו.

19. הנה כי כן, הצורך בעדכון סטטוטורי של חוק אנכרוניסטי, הרווחיות הגבוהה של הענף, העדר הסיכון והעובדה שהשימוש דווקא בים המלח לצורך הפקת מחצבים מהווה יתרון תחרותי ייחודי מובהק של כ"ל, תומכים כולם בבחינה מחודשת של גובה התמלוגים שמשולמים לאוצר המדינה בנושא זה.

2.א על התמלוגים לגלם את הנזק הסביבתי הנגרם על-ידי מפעלי ים המלח לים המלח

וסביבתו

1. בנוסף לצורך לבחון את העלאת גובה התמלוגים מהטעמים שפורטו לעיל, הרי שלנוכח הנזקים הסביבתיים כבדי המשקל שגורמת פעילותם של מפעלי ים המלח לים המלח ולאזור, על התמלוגים לגלם גם פיצוי על הנזק הסביבתי שנגרם על-ידי מי"ה בעבר ובהווה לאזור ועל פיצוי זה להיות מועבר לקרן ייעודית שתפקידה יהיה לתקן נזקים אלו.

2. זאת, בין היתר, בהתאם לעקרון הסביבתי והכלכלי "המזהם משלם", אשר הינו אחד מהאמצעים העיקריים שקובעת הכלכלה הסביבתית העולמית, ובכלל זה ה-OECD, שמדינת ישראל הצטרפה לאחרונה לשורותיו, להפנמת השפעות חיצוניות על פעולות פוגעניות בסביבה.

3. אף מסמך המדיניות של תמ"א 13, אשר בחן באופן מעמיק את השפעת הפעילות התעשייתית בים המלח על האיזור ותכנונו הראוי, התייחס לחסר הקיים היום בגביית התמלוגים מהמפעלים, אשר אינו מגלם את הנזקים הסביבתיים הנגרמים על ידי המפעלים לאזור ים המלח וסביבתו, בזו הלשון (עמוד 60 למסמך, נספח "א" למכתב זה):

"החוק קובע את אופן חישוב התמלוגים שבעל הזכיון יעביר בכל שנה למדינת ישראל בגין הרווחים שהוא מפיק מהשימוש במשאבי הטבע הציבוריים, בשיעור של 5% משווי החומרים האמורים, כפי שמוגדר בחוק. מתוקף החוק, העבירה מי"ה בעשור האחרון תמלוגים בהיקף כולל של כ-1.25 מילארד ₪ למדינת ישראל. יש לציין כי תמלוגים אלו מועברים לשימוש ממשלת ישראל ואינם מיועדים בהכרח לתיקון

**הנזקים הנגרמים לאזור ים המלח על ידי התעשייה בגין השימוש
במשאביו (שאיבת מי הים ותופעות הנלוות לה).**

4. לשם המחשת היקף הפגיעה של מפעלי ים המלח בסביבת ים המלח כתוצאה ישירה של הפעילות התעשייתית, נפנה למסמך המדיניות של תמ"א 13, אשר קובע כי חלקם של מפעלי ים המלח בירידת המפלס של ים המלח באגן הצפוני, מסתכם בכ-20% מירידת המפלס הכוללת (עמוד 61).
5. כמו כן, מעבר לנזק הסביבתי שבעצם ירידת המפלס, קובע מסמך המדיניות של תמ"א 13, כי נסיגתו של ים המלח גוררת עימה גם את הנזקים הסביבתיים הבאים:
 - א. פגיעה במפעלי תיירות ונופש באגן הצפוני;
 - ב. נזקי בולענים;
 - ג. נזקים ישירים לתשתיות בגין הבולענים;
 - ד. האצה משמעותית של קצב התחתרות הנחלים;
 - ה. פגיעה באפשרויות פיתוח תיירות החוף-חופי רחצה.העתק העמודים הרלוונטיים ממסמך המדיניות של תמ"א 13 מצורפים לנספח זה, מסומנים באות "ג", ומהווים חלק בלתי נפרד הימנו.
6. **נכון להיום, חלקם של מפעלי ים המלח בנזקים אלו ועלות שיקומם אינו מגולם בגובה התמלוגים המשולם למדינה.**
7. עוד יצוין בעניין זה, כי כתוצאה משאיבת המים מהאגן הצפוני על-ידי המפעלים, מתקיים גוף מים באגן הדרומי שהיה מתייבש עם ירידת המפלס. לפיכך, יש לבחון אם קיומו של גוף מים זה מהווה גורם בעל השפעה מפצה כלשהי להשפעות השליליות הנגרמות כתוצאה משאיבת מי הים באגן הצפוני על-ידי המפעלים (ראו: מסמך המדיניות של תמ"א 13, עמוד 61).
8. מהטעמים המפורטים לעיל, אנו סבורים כי קיים צורך חיוני - ציבורי, משפטי, כלכלי וסביבתי - לבחון את גובה התמלוגים שמשולמים היום לאוצר המדינה, הן בשל השימוש במשאב הלאומי והן בשל הנזקים הסביבתיים הנגרמים כתוצאה מפעילות תעשייתית זו לאזור.
9. עוד יצוין כי עמדתנו הינה כי במסגרת הצורך לגלם את הנזק הסביבתי שגורמים מפעלי ים המלח לאיזור בתמלוגים המשולמים על-ידם, יש לפעול גם לבחינת האמצעים לצמצום נזק זה, בין אם על-ידי שינוי המשטר התפעולי של המפעלים בבריכה 5 ובין אם באמצעות צמצום היקף שאיבת המים מהאגן הצפוני.

ב. גובה התמלוגים ודמי החכירה שמשלמת חברת מפעלי ים המלח בע"מ למדינת ישראל בהתאם לחוק זכיון ים המלח, תשכ"א 1961

1.ב. אופן חישוב גובה התמלוגים בסך 5% אותו מעבירה מפעלי ים המלח למדינת ישראל

10. מפרסומים בתקשורת¹ עולה כי במאי 2007, קיבלה כ"ל, מכתב ממשרד חשב התמ"ת, בו נטען כי מי"ה העבירה ייצור לחברות בנות שלא לפי כללי חוק הזכיון, ומחשבת ומשלמת תמלוגים בחסר בסכום המוערך בכ-20 מיליון דולר, לשנים 1999-2005.

11. עוד צוין כי ביוני 2007, התקבל בכ"ל מכתב מהחשב הכללי במשרד האוצר, מר ירון זליכה, בו נטען כי מי"ה לא שילמה תמלוגים של מאות מיליוני שקלים וכי בכוונתו להפעיל את מנגנון הבוררות, הקבוע בשטר הזכיון.

12. אף דו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת מחודש נובמבר 2008, "ירידת מפלס ים המלח- תיאור, ניתוח, השלכות ופתרונות", מתייחס לנושא זה, בהתאם למכתבו של מר אבי גבאי, סגן בכיר לחשב הכללי במשרד האוצר, לפיו:

"בשנים האחרונות נתגלעה מחלוקת בין החשב הכללי במשרד האוצר ובין מי"ה על אופן חישוב התמלוגים שעל המפעלים להעביר למדינה בכל שנה. המחלוקת בין הצדדים עדיין מתבררת, וייתכן שהיא תובא בסופו של דבר להכרעה בהליך בוררות, על-פי מנגנון הבוררות המוגדר בחוק".

העתק העמוד הרלבנטי מדו"ח הכנסת, מצורף למכתב זה, מסומן באות "ד", ומהווה חלק בלתי נפרד הימנו.

13. גם הדו"ח התקופתי של כ"ל לשנת 2009 התייחס לנושא זה, ראו עמוד: 49 לדו"ח התקופתי.

העתק העמוד הרלבנטי מהדו"ח התקופתי, מצורף למכתב זה, מסומן באות "ה", ומהווה חלק בלתי נפרד הימנו.

14. לנוכח האמור לעיל, נבקש לדעת האם החל תהליך של בוררות בנוגע לגובה התמלוגים שמשלמים מפעלי ים המלח, אם החל תהליך כזה באיזה שלב הוא נמצא ומה תוצאותיו של הליך זה. באם לא חלה התקדמות בטיפולו של משרד האוצר בנושא זה, נבקש לקבל את הנימוקים לכך.

2.ב. גביית תמלוגים בגובה 10% בגין כמות ייצור ומכירה העולה על מליון טון אשלג בשנה

15. סעיף 15(א)(1) לחוק הזכיון קובע כי בידי המדינה לגבות ממפעלי ים המלח תמלוגים בשיעור השווה ל-10%, בגין כמות ייצור ומכירה של אשלג העולה על מליון טון בשנה, בזו הלשון:

¹ <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3592960,00.html>

"אם הייצור והמכירה של כלוריד האשלג בשנה מסויימת יעלו על 1.000.000 טונות תוכל הממשלה לתבוע דיון מחדש בקשר לגובה התמלוגים שישולמו בגין הכמות העודפת על 1.000.000 טונות כלוריד האשלג שנמכר באותה שנה ובלבד שהתמלוגים על אותו עודף לא יעלו בשום פנים על 10% ממחיר המכירות..."

16. לפיכך, נבקש לדעת האם בשנים בהן עלה הייצור והמכירה של האשלג מים המלח על מליון טון בשנה, הפעילה מדינת ישראל את סמכותה מכוח סעיף 15(א) לשטר הזכיון שפורט לעיל, ותבעה דיון מחדש בקשר לגובה התמלוגים. במידה ולא פעלה מדינת ישראל לגביית תמלוגים בשיעור השווה ל-10% על ייצור ומכירה של מעל מליון טון בשנה של אשלג, נבקש לקבל את הסיבה לכך.

17. בנוסף, בעמוד 49 לדוח התקופתי נאמר כי (נספח "ה" למכתב זה):

"משנת 2010 ואילך תוכל הממשלה לתבוע דיון מחדש בקשר לשיעור התמלוגים, וזאת לגבי הכמות העודפת של שלושה מליון טון אשלג שיוצרו בשנה כלשהי, מהשנה האמורה ואילך, ובלבד ששיעור התמלוגים על אותו עודף לא יעלה בשום מקרה על 10% משווי כלוריד האשלג בשער המפעל בניכוי הוצאות מסוימות."

18. לנוכח האמור לעיל, נבקש לדעת מהו המקור הסטטוטורי לקביעה האמורה בדו"ח התקופתי ומה היחס בין קביעה זו בדו"ח התקופתי לבין האמור בסעיף 15 (א) לחוק הזכיון, כמפורט לעיל.

19. בנוסף, נבקש לדעת האם פעלה המדינה בשנת 2010 לתבוע דיון מחדש בגובה התמלוגים, בהתאם למצוין לעיל בדו"ח התקופתי של כי"ל.

20. יצוין בעניין זה, כי לפי מסמך מדיניות של תמ"א 13 (עמוד 60, נספח "א" למכתב זה), מפעל האשלג של מפעלי ים המלח "מייצר בשנה כ-3.5 מיליון טון אשלג ומוצרי, וכן חומרי גלם לתעשייה הכימית כמו ברום וכלור". עוד נתונים לגבי ייצור ומכירת האשלג, ראו עמודים 43-44 לדו"ח התקופתי.

21. לבסוף, מצוין בהערת שוליים 23 בעמוד 49 לדו"ח התקופתי (נספח "ה" למכתב זה) כי "קיים הסדר ספציפי בנוגע לתשלום התמלוגים שעל מגי"ה [מגנזיום ים המלח בע"מ]- הח"מ] לשלם על בסיס הקרנליט שישמש להפקת המגנזיום". נבקש לדעת מהו אותו הסדר ספציפי.

3.ב. תשלום דמי חכירה על-ידי מפעלי ים המלח בגין הקרקעות המוחכרות לצורך

הזכיון

22. סעיף 6 לחוק הזכיון שכותרתו "דמי חכירה", קובע כדלקמן:

"(א) הממשלה מחכירה בזה לבעל הזכיון למשך תקופת הזכיון את הקרקעות המוראות במפה "א" והצבועות בצבע שחור, בתנאים ובהתניות המפורטים להלן.

א. דמי החכירה שישולמו בגין הקרקעות הנזכרות בסעיף קטן (א) לסעיף זה, בעד כל עשר שנות החכירה הראשונות הם 10 ל"י, שישולמו לפי דרישת הממשלה ולאחר מכן יהיו דמי חכירה הוגנים מבוססים על ערך הקרקעות האמורות, בלי שים לב לכל עליה בשוויין עקב פעולותיו או צרכיו של בעל הזכיון.

דמי החכירה האמורים עבור התקופה שלאחר תום עשר שנות החכירה הראשונות ישולמו מדי שנה למפרע ביום השנה לתאריך הזכיון.

23. נבקש לדעת מהו גובה דמי החכירה שמשלמים מפעלי ים המלח בגין הקרקעות המוחכרות להם מכוח חוק הזכיון.

ג. סיכום

24. נוכח האמור לעיל, נבקש לקבל את התייחסותך הן לצורך הציבורי, החוקי, הסביבתי והכלכלי בשינוי מן היסוד של שיטת תשלום התגמולים של כ"ל למדינת ישראל, הן בשל השימוש במשאב טבע לאומי – ים המלח - והן בשל הפגיעה הסביבתית הנגרמת לאיזור ים המלח כתוצאה משימוש זה. זאת לצד בחינת הטלת מגבלות על פעילות מפעלי ים המלח על מנת לצמצם את הפגיעה הנגרמת על ידם לאיזור ים המלח.

25. בנוסף, נדרשת שקיפות מקסימאלית בכל הנוגע לתשלום התמלוגים שמשלמת כ"ל כבר עתה בהתאם לחוק הזכיון, בפרט לעניין השאלות שעלו בנוגע לאופן חישוב התמלוגים בסך 5%, לנסיבות שבגינן על מפעלי ים המלח לשלם תמלוגים בסך 10% ולהסדרים הספציפיים השונים הקיימים בנושא זה.

26. נודה על קבלת התייחסותך לפנייתנו.

בכבוד רב,

(א.א.ק)

נעמה אלעד, עו"ד

העתק:

ד"ר עוזי לנדאו, שר התשתיות הלאומיות ;
עו"ד יעקב נאמן, שר המשפטים ;
מר סטס מיסיז'נקוב, שר התיירות ;
מר גלעד ארדן, השר להגנת הסביבה ;
עו"ד יהודה וינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה ;
עו"ד מיכה לינדנשטראוס, מבקר המדינה ;
פרופ' איתן ששינסקי - יו"ר ועדת ששינסקי ;
עו"ד רונית קן, הממונה על ההגבלים העסקיים ;
מר יהודה נסרדישי, מנהל רשות המיסים, משרד האוצר- חבר ועדת ששינסקי ;
ד"ר אודי ניסן, הממונה על התקציבים, משרד האוצר- חבר ועדת ששינסקי ;
פרופ' יוג'ין קנדל, ראש המועצה הלאומית לכלכלה- חבר ועדת ששינסקי ;
מר שאול צמח, מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות- חבר ועדת ששינסקי ;
מר הרן לבאות, רכז אנרגיה באגף התקציבים, מרכז ועדת ששינסקי ;
מר אבי גבאי, סגן בכיר לחשב הכללי- משרד האוצר ;
מר דני חן, מנכ"ל כי"ל דשנים ;
מר נועם גולדשטיין, סמנכ"ל תשתיות, מפעלי ים המלח.