

לשכת ראש המועצה

י"ג ניסן תשע"ו
21 באפריל 2016

לכבוד
מר יואל נווה
כלכלן ראשי
משרד האוצר

הנדון: עמדת המועצה האזורית תמר לקראת תום תקופת זיכיון ים המלח

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 2219 מיום 20 באוקטובר 2014 ולפנייה אשר פורסמה להצגת עמדות, מתכבדת בזאת המועצה האזורית תמר (להלן: "המועצה") להציג את עמדתה בנוגע לזיכיון מפעלי ים המלח בע"מ (להלן: "מי"ה") על פי חוק זיכיון ים המלח, תשכ"א-1961 (להלן: "חוק הזיכיון").

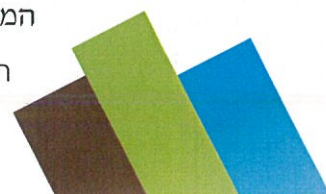
אף שעמדה זו מוגשת באיחור של שבועיים, נוכח מורכבות הנושא והצורך לגבש עמדה בעניין, נבקשם לקבלה ולהתחשב בה במסגרת הליכי קבלת ההחלטות, כמו כן נבקש להופיע לפני הוועדה ולהשמיע עמדתנו והבהרות נוספות.

נוכח היותה של המועצה הרשות המקומית שבתחום שיפוטה מצוי שטח הזיכיון **בכללותו** (ראו: **נספח א'** למכתב זה), ונוכח ההשפעה המשמעותית – לטוב ולרע – אשר יש לפעילות מי"ה על המועצה, תושביה, העסקים והמלוונאות שבתחום שיפוטה, הנכס מתבקשים לראות במועצה כשותפה לדרך בטיפול בנושא שבנדון, ולכלול אותה בכל פורום שימונה או יתכנס לצורך הטיפול בנושא זה.

מבוא

1. המועצה האזורית תמר הוקמה בשנת 1956, בשטח שיפוט שכלל את שטח חוף ים המלח בתחומי מדינת ישראל וכן חלק ממרחב הערבה הצפונית, אשר מאוחר יותר פוצל עם הקמתה של המועצה האזורית ערה תיכונה. חוק הזיכיון נחקק בשנת 1961, והעניק למי"ה, אשר הייתה באותה עת חברה ממשלתית, את הזכות הבלעדית להפיק מלחי המחצב הייחודיים ולשווקם.

2. שכבר בפתח הדברים יצוין, כי המועצה רואה חשיבות רבה בשימור גוף מים בחלקו הדרומי של ים המלח המורכב כיום כולו מבריכות אידוי תעשייתיות בשטח כ 150 קמ"ר, ותומכת בהמשך הפעילות התעשייתית להפקת האשלג והמינרלים בדרום ים המלח, המהווה (הן במישרין והן בעקיפין) מקור לפרנסה במרחב הנגב כולו. עם זאת,



לשכת ראש המועצה

המועצה סבורה, כי יש צורך בהתאמות ושינויים רבים ועמוקים בחקיקה ובמסגרת הפעילות דלעיל, לרבות ביטול חוק הזיכיון, שלא עומד במבחן הזמן ובתמורות האדירות שחלו באזור למן חקיקתו של החוק בראשית שנות ה-60 של המאה הקודמת ועד היום. המועצה ממליצה כי המשך הפעילות התעשייתית תתבצע במסגרת רישיון הפעלה, כפי שיפורט בהרחבה בהמשך.

3. תחום שיפוטה של המועצה כולל, בין היתר, שטחים נרחבים של שמורות טבע, שטחים פתוחים, שטחי חקלאות, אזורי תיירות, 6 יישובים (2 קיבוצים, 2 מושבים ויישוב קהילתי) ו-2 אזורי תעשייה ארציים (מישור רותם וסדום). לנוכח התמהיל הייחודי הנ"ל ומאפייניה המיוחדים של המועצה, צברו לאורך השנים בעלי התפקידים במועצה ניסיון רב במלאכת האיזון והגישור בין הגורמים השונים והאינטרסים השונים במרחב. מרקם החיים העדין סביב ים המלח מצריך היכרות עומק עם הגורמים השונים בשטח, עם אופי הפעילות שלהם ועם השפעותיהם על המרחב כולו. היות וכל החלטה שתתקבל בנוגע לחוק ו/או לזיכיון על פיו תשפיע באופן **ממשי ועמוק** על עתיד ההתיישבות, התיירות וההיערכות התשתיתית הנגזרת, ראוי כי קולה של המועצה, כמי שנותנת שירותים לכלל הגורמים הנ"ל ומכירה את צרכיהם, ישמע.

רקע עובדתי רלוונטי

4. בשנת 1960 הייתה מי"ה חברה ממשלתית ורא"ל (מיל') מרדכי מקלף כיהן בה כמנכ"ל. באותה שנה, נודע למי"ה על הכוונה להקים את המוביל הארצי, אשר יספק מים למדינה, מחד גיסא, אך יגרע מים מהכנרת ומנהר הירדן באופן שיביא לירידת מפלס ים המלח, מאידך גיסא. מקלף פנה אל שר האוצר דאז, פנחס ספיר ז"ל, וביקש לקבל מימון לביצוע פרויקט, אשר יבטיח קיום התעשייה וגוף המים בדרום ים המלח באמצעות בניית סכר ימי באורך של כ-18 ק"מ ("הסכר הגדול בים המלח"). עלות הפרויקט הייתה גבוהה מאוד, ועל מנת לממנו נלקחה הלוואה מהבנק העולמי, אשר סייע למדינת ישראל הצעירה בהקמת המפעל היקר. כערוכה להלוואה שנתן הבנק העולמי, נדרשה המדינה להבטיח את התנאים לקיומו של המפעל, ועל רקע זה נחקק החוק, במסגרתו העניקה מדינת ישראל שטר זיכיון למפעלי ים המלח לעשות שימוש בכל משאבי הים וסביבתו וזכויות בלעדיות על כ-3% משטחי מדינת ישראל.

5. לפי החוק מחויבת מי"ה לנצל באופן מיטבי את המחצבים העשירים הנמצאים בשפע באזור, לרבות שימוש במחצבים ייחודיים הנמצאים, לעיתים, בשטחים רגישים, בתחומי שמורות טבע מוכרזות או מוצעות. החוק נחקק כ-4 שנים טרם שנחקק חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965.



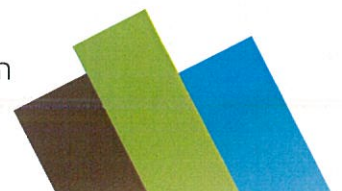
לשכת ראש המועצה

6. עקב ירידת המפלס של ים המלח כתוצאה מהקמת מפעלי מים נוספים (תעלת המלך, הסכרים על הירמוך והיבוק וכיו"ב), במרחב אגן ההיקוות של הים ע"י מדינות האזור, בשנת 1977 התנתק סופית האגן הצפוני של הים מהאגן הדרומי, וגוף המים שבדרום ים המלח מורכב כיום כולו מסדרה של בריכות אידוי תעשייתיות משני צידי הגבול. פיתוח התיירות, עליו יורחב בפרק הבא, לצד בריכות האידוי, מתאפשר רק הודות לשימור גוף המים. הפסקת הפעילות התעשייתית בדרום ים המלח תתרום אמנם במעט להאטת קצב הייבוש של האגן הצפוני, אך תמיט חורבן על כלל הפעילות בדרום ים המלח, ונראות נופית של עזובה והרס (המצ"ב כנספח ב' למכתב זה):

"סקירת התרחישים החזויים באגן הדרומי מראה שהתרחיש הרצוי באגן הדרומי הוא המשך קיום המפעלים לטווח ארוך, אך תוך שינוי צורת התפעול של בריכה 5. תרחיש זה מסתמן – win-win situation ובאיזון האינטרסים נראה שהתועלת בו מצדיקה את הנזק שנגרם לאגן הצפוני" (מתוך מסמך מדיניות תמ"א 13 לים המלח וחופיו, לרמן אדריכלים, 2008)

7. בראשית שנת 1970 החלה בנייתו של המלון הראשון לצד חופי בריכה תעשייתית מס' 5 (להלן: "בריכה 5"), מלון שרתון מוריה, ובהמשך הוקמו מלונות נוספים על שפת בריכה 5. מדובר בבריכת האידוי הגדולה ביותר של מי"ה, אשר משתרעת על פי שטח כ-80 קמ"ר והמשמשת לשיקוע מלח (NaCl). בריכה זו נסכרה בשנות ה-60 עוד בטרם נפרד ים המלח לאגן צפוני - טבעי, ולאגן דרומי - מלאכותי. יש לציין כי עוד בטרם פותח אזור התיירות, התריעו מפעלי ים המלח על הבעייתיות הקיימת בפיתוח מלונאות לחופי הבריכה עקב העלאת המפלס בריכה 5 במסגרת תהליך הייצור התעשייתי ועל סכנות הצפויות לאזור התיירות, ובראשן בעיית ההצפה.

8. חרף התראות מצד מי"ה ואף מצד המועצה, החליטה מדינת ישראל לשווק את הקרקעות למלונאות ולפתח בהן אזור תיירות. בינואר 2012 החליטה הממשלה כי קציר המלח המלא של בריכה 5 הינו הפתרון הנבחר כפתרון קבע לבעיית הצפת בתי המלון. יצוין כי פרויקט זה מתוכנן להיות מבוצע לאחר עשרות שנים שבמהלכן ניהלה והובילה המדינה את "פרויקט הגנות החוף", תוך השקעה של מיליוני שקלים מכספי משלם המיסים (כאשר גם המועצה והמלונות חויבו להשתתף במיליוני שקלים), בפתרונות ביניים להגנת המלונות מפני עליית המפלס.



לשכת ראש המועצה

9. אין עוררין על כך כי ים המלח הוא הנכס התיירותי החשוב ביותר במדינת ישראל, והוא בעל ערכי טבע, בריאות ומורשת מהחשובים בעולם. **בדיעבד, התברר כי ההחלטה של המדינה לפתח מלונאות ותיירות דווקא על חוף הבריכות באזור התעשייתי בדרום ים המלח הוכיחה עצמה כנכונה.** כיום, אזור הים הטבעי סובל מבעיות של שינוי קו המים, חשיפת שטחי יבשה היכן שפעם היה הים ומבולענים, בעוד שמפלס המים בבריכות התעשייתיות ידוע מראש וניתן לתכנן על פיו את המשך פיתוח האזור ולהבטיח את המשך חשיפותו לציבור לאורך שנים.

10. המועצה האזורית תמר רואה בפיתוח התיירות את עיקר פעילותה והיא מאמינה כי תיירות באזורנו היא זו המצמיחה התיישבות. **ברור למועצה כי על מנת להמשיך את הפעילות התיירותית בדרום ים המלח, יש חשיבות גדולה בהמשך הפעילות התעשייתית ובשמירה על גוף מים קבוע ובעל מפלס יציב בבריכות האידוי הדרומיות.** בנוסף, תומכת המועצה גם בתוספת שטחי אידוי, בתנאי ואלה יתוכננו במשותף ומתוך ראייה כוללת המתיחסת גם לפיתוח התיירות וההתיישבות באזור. לדוגמא, הקמת בריכת אידוי מספר 6 אשר תשלים רצף של גוף מים בין הים הטבעי ובריכות האידוי בתחום האגן הנופי של מצדה. עוד יצויין כי אגן נופי שמור זה עתיד להיפגע אנושות עם תחילת יישום פתרון קציר המלח (2017) ודווקא הקמת גוף מים עשויה לתרום במעט לנראות האזורית.

המלצות המועצה

להלן המלצות המועצה בנוגע לחוק הזיכיון ולזיכיון שניתן למי"ה מכוחו:

א. מעבר מזיכיון לרישיון

11. כפי שצוין לעיל, תכלית חוק הזיכיון אשר שימש כערבות להלוואת הבנק העולמי איננה קיימת עוד. עוד יצוין, כי מאז נחתם שטר הזיכיון הופרטה החברה הממשלתית, נמכרה ועברה לידיים פרטיות - בהתחלה לידי משפחת אייזנברג, ומאז 1995 לחברת כימקלים לישראל (כ"ל) בבעלות משפחת עופר. במסגרת מהלך ההפרטה דלעיל לא נעשה כל שינוי בחקיקה הראשית ו/או בתנאי שטר הזיכיון. במצב הנוכחי איננו רואים עוד הצדקה לקיומו של חוק מדינה המעגן את פעילותם של המפעלים הנמצאים בבעלות פרטית, כפי שאין חוק לנושא נובל אנרג'י ומשאבי הגז או חוק לנושא כריית פוספטים או כל מיזם אחר המבוסס על ניצול משאבי הטבע של המדינה. **המועצה ממליצה לבטל את חוק הזיכיון ולעגן את פעילות המפעלים באזור במסגרת רישיון ייצור/הפעלה, בדומה לכלל מפעלי התעשייה בארץ.**



לשכת ראש המועצה

12. במסגרת רישיון הייצור / ההפעלה יש להכפיף את המפעלים לנהלים ולרגולציה החלים מכוח הדין, בכלל, ובנושאים סביבתיים, ניצול משאבי הטבע ותיקון פגעי עבר, בפרט. למהלך זה חשיבות לאומית ערכית משמעותית, והזדמנות היסטורית לוודא התנהלות סביבתית ותכנונית תקינה ומפוקחת באזור הסביבתי הרגיש ביותר בארץ.

ב. שטחי הפעילות התעשייתית וגבולות המפעל

13. לצד תמיכת המועצה בהמשך הפעילות התעשייתית שתשמר את האגן הדרומי במפלס יציב, המועצה סבורה כי יש לבחון את צמצום השטחים אשר הוגדרו בעבר לטובת הפעילות התעשייתית במסגרת חוק הזיכיון (מצ"ב כנספח ג') למכתב זה – מפת שטחי הזיכיון)

14. שטחי הזיכיון מהווים כ-3% משטחי מדינת ישראל, ואלה נקבעו לפני עשרות שנים, בעידן בו מי"ה היתה חברה ממשלתית, ובעידן בו המודעות לשמירת טבע הייתה פחותה מזו הקיימת כיום.

15. שטחי הזיכיון נחלקים ל-3 סוגי מקרקעין:

- א. קרקעות חכורות.
- ב. קרקעות שמורות.
- ג. ים המלח.

16. קביעת הפוליון התוחם את שטחי הזיכיון אז, התבססה על הערכת כמויות חמרי הגלם שיידרשו לכריה וחציבה, על מקורות מים נדרשים ועוד.

17. במציאות של שנת 2015 אין עוד צורך ו/או הגיון תכנוני ותשתיתי בכל אלה. כך למשל: לעניין קידוחי המים, חברת "מקורות", שהיא חברת המים הלאומית, נמצאת בשלבים סופיים של ביצוע החיבור של אזור ים המלח לרשת המים הארצית (פרויקט קו צפית-סדום). לפיכך, אין עוד צורך בכך שבעל הזיכיון יהיה ספק מים ויחזיק בקידוחים פרטיים, כפי שאין הגיון ביצירה רשתות תשתיות כפולות ו/או מקבילות המעמיסות על סביבה רגישה בעלת ערכים נופיים שמורים. לעניין שטחי כרייה וחציבה הרי שכבר קבע ביהמ"ש בראשות כבוד השופט יהושע פלפל (ז"ל) בעת שדן ביוני 1992 בערר הגנות מלון מוריה, כי על אף האמור בחוק הזיכיון, המפעלים כפופים לדיני התכנון והבנייה. המפעלים צריכים להכין ולקבל אישור ממוסדות התכנון המוסמכים לתוכניות המאפשרות את ביצוע הכרייה והחציבה לטובת חומרי הגלם הדרושים להמשך תפעול המפעל. אין אנו רואים הגיון מוסרי או טכני בהקצאת כמות אדירה של שטחים בעלי ערך סביבתי והיסטורי למפעל תעשייתי, בוודאי כאשר זה נתון בידיים פרטיות.



לשכת ראש המועצה

18. 55 שנים לאחר שנחקק חוק הזיכיון ניתן לייצר היום הגדרה מדויקת ועדכנית יותר לפעילות השוטפת של המפעלים ולתחזיות העתידיות, ולבצע התאמות היסטוריות בחלוקת השטחים, בין היתר נוכח מסקנות מסמך המדיניות של תמ"א 13 לים המלח. אנו רואים משמעות לאומית ערכית וסביבתית בהסדרה זו, ובהסרת העננה התעשייתית מעל שטחים שמורים בעלי ערכיות לכלל האוכלוסייה בישראל.

ג. ביטול חקיקות משנה - פרק י' 2 בחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965 וסעיף 3א בחוק רישוי עסקים התשכ"ח-1968

19. בשנת 1995 נחקק חוק זיכיון ים המלח (תיקוני חקיקה) התשנ"ה-1995, אשר שינה את חוק התכנון והבנייה ואת חוק רישוי עסקים כדי להחילם על בעל הזיכיון. בהמשך להמלצתנו לבטל את חוק הזיכיון, נדרש לבטל גם את השינויים המיוחדים שנערכו בשני החוקים דלעיל, אשר מעניקים לבעל הזיכיון זכויות יתר בתחומים של בנייה ורישוי עסקים. בין היתר כפי שיפורט להלן; סעיף 255 ג ס"ק א+ב בחוק התכנון והבנייה נותן הנחיות למוסדות התכנון המצמצמות מאוד את מרחב הפעולה ושיקול הדעת בכל הקשור ליכולת להשפיע על קידום בקשות להיתר ותוכניות של בעל הזיכיון ומטילה עליהן את החובה לאפשר לבעל הזיכיון לממש את מטרות הזיכיון ולאשר תוכניות אלו ולהתנות תנאים סבירים בנושא שלצמצום הפגיעה בסביבה ובבריאות הציבור. סעיף 255 ו' לחוק פוטר את בעל הזיכיון מתחולת פרק ח' לחוק העוסק בהפקעות והיטלי השבחה ומתכולת פרק ט' העוסקת בתביעות פיצויים, אשר כאמור אינם חלים על בעל הזיכיון. סעיף 3א לחוק רישוי עסקים ס"ק (ב)+(ג) מבצעים הכשרה בדיעבד של בכל העסקים הקיימים של בעל הזיכיון ביום התחילה ורואה אותם כאילו קיבלו רישיון לפי חוק זה. שימת לב כי החוק עושה זאת באופן גורף וללא הגבלה גיאוגראפית לתחום הזיכיון (כמופיע במפה הצמודה לשטר הזיכיון) כלומר גם עסקים בת"א, באר שבע וכיו"ב של בעל הזיכיון קיבלו רישיון אוטומטי בעקבות החוק. כן קובע ס"ק (ד) כי הזמן לקבוע תנאים ברישיון לעניין העבודות הוגבל ל 6 שנים מיום התחילה ס"ק (ו) אוסר על הוצאת צו הפסקה מינהלי לעסק מעסקי בעל הזיכיון אלא באישור הממשלה או וועדת שרים וכיו"ב.

ד. שיקום נופי סביבתי ותשתיתי בשטחי הזיכיון



לשכת ראש המועצה

20. סעיף 2(ב) לחוק קובע, כדלקמן :

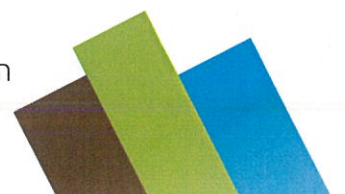
"הזכות הייחודית [...] לעשות, להרחיב, לשנות, להחזיק ולהרוס, בים המלח ומתחתיו כל עבודות, לרבות – אך מבלי לפגוע בכלליות האמור לעיל – סוללות, בריכות אידוי, מעברי מים, תחנות שאיבה, תעלות, צינורות, קווי חשמל וכבלי חשמל, כבישים, מתקני הגנה נגד שטפונות, בארות וקידוחים ומתקנים אחרים [...]"

21. סעיף זה בחוק מגדיר במפורש את הפעילות הנדרשת מבעל הזיכיון על מנת למצות את הפוטנציאל הכלכלי הטמון בים. עם זאת, באף סעיף של החוק לא מוגדרת אחריות המפעלים לשיקום הנזקים הסביבתיים והתשתיתיים האדירים הנגרמים כתוצאה מהפעילות התעשייתית. זאת ועוד – בשנת 1995 הוגדרה כפיפות הזיכיון לחוק התכנון והבנייה, עם זאת, לא נעשה מהלך דומה להכפפת הפעילות חוק הגנת הסביבה (המזהם משלם) (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2008.

22. נשוב ונדגיש כי חוק הזיכיון נחקק בתקופה בה המודעות לערכי הסביבה וחשיבותם ברבדים שונים הייתה פחותה מזו הקיימת כיום. חסרונו של סעיף השיקום ניכר כיום בשטח באופן טראגי. די בנסיעה לאורך כביש 90 על מנת להיווכח בעומק הנזק והפגיעה הסביבתית הנגרמת לנוף, ולכביש 90, מעורקי התנועה החשובים במדינה (ראו נספח ד' למכתב זה).

23. רק השנה הסתיים שיפוץ נרחב של שני מקטעים מכביש 90 לאורך בריכות האידוי בדרום ים המלח. הנזקים נגרמו לכביש כתוצאה מהפעילות התעשייתית של מי"ה ומעליית מפלס הבריכות בדרום ים המלח.

24. המשך הפעילות התעשייתית, בכלל, ובמסגרת פרויקט "קציר המלח", בפרט, צפויה להשאיר חותם סביבתי בלתי מבוטל על האזור. במסגרת פרויקט הקציר מתוכננים הקמת מערכי תעשייה עצומי היקף, ובכללים 3 תחנות השנאה באזור נחל צאלים ונחל חימר, מסוע באורך כ 30 ק"מ, נמל ומעגנה וכיו"ב. בחינה מחדש של חוק הזיכיון תחייב גם בחינה עתידית של נזקים לתשתיות אזוריות ולאומיות ולסעיפי ההגנה והשיקום הנגזרים מכך.



לשכת ראש המועצה

25. מרחב ים המלח כולו הוא מאתרי הטבע היפים והחשובים בישראל ומושך למעלה משני מליון תיירים בשנה. עם זאת הנזקים הניכרים לעין בשטח גובלים בהזנחה פושעת ומצריכים טיפול עמוק ויסודי על ידי האחראים למפגעים. אנו מאמינים כי מדובר בנזק לאומי רב שנים וכי בחינת חוק הזיכיון מחדש מהווה הזדמנות לתיקון היסטורי.

סיכום המלצות המועצה

- א. הבטחת המשך רציף של הפעילות התעשייתית באגן הדרומי של ים המלח, הבטחת קיום מערך השאיבה מים המלח למניעת ייבוש האגן הדרומי.
- ב. ביטול חוק הזיכיון וחיקוקי משנה והפעלת התעשייה מתוקף רישיון הפעלה, תוך הבטחת עמידה בכל התקנים והחוקים הסביבתיים.
- ג. צמצום שטחי הפעילות הנלווים לפעילות התעשייתית ע"פ צרכים אמיתיים. אפשר שיעשה ע"י הקמת צוות שיכלול נציגי משרדי ממשלה רלוונטיים, נציגי הרשות המקומית ונציגי היזם.
- ד. החלת בקרה ממשלתית על מערך שאיבת המים מים המלח וניטור של מדידת כמויות השאיבה וההחזרה של מים אל הים על ידי היזם. (כיום הדיווח נעשה לחלוטין בידי היזם)
- ה. הכנת תכנית כוללת לשיקום סביבתי ותשתיתי בתחום שטחי הזיכיון הקיימים וקביעת התנהלות תעשייתית עתידית בעיקר בהשקה את הסביבה.
- ו. קביעת לוחות זמנים לביצוע תכנית השיקום בפועל.

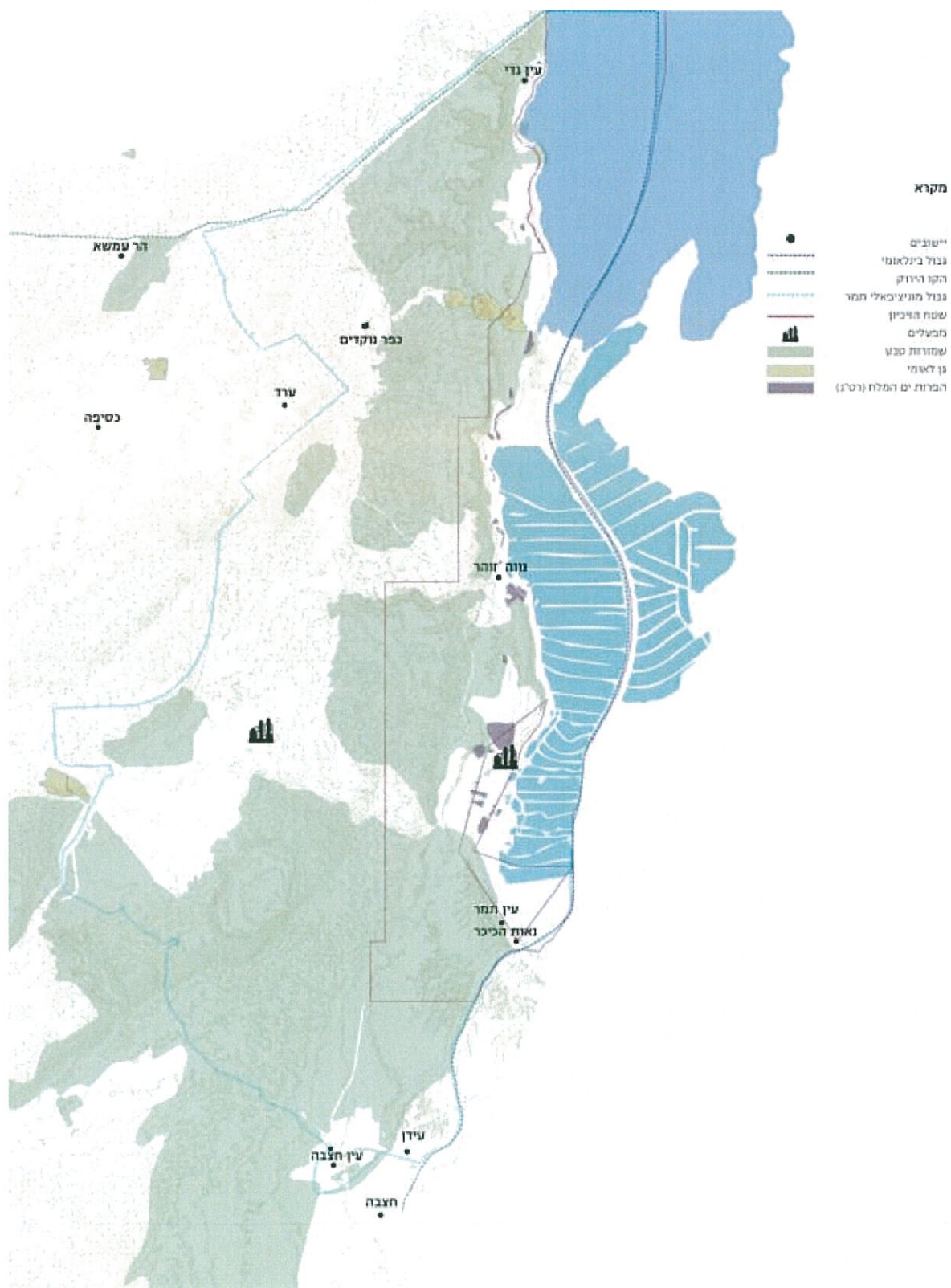
כאמור, המועצה מבקשת לשתפה במהלכי הבחינה ובגיבוש ההמלצות הסופיות לבחינת חוק הזיכיון, היות וכל החלטה עתידית תשפיע באופן מיידי על פעילות הגורמים בשטח. עוד תשמח המועצה לסייע לוועדה ככל הדרוש, ולהעמיד לרשותה הוועדה חומרים ואנשי מקצוע ככל שנדרש.

אנו מברכים על הליך הבחינה ונשתף פעולה עם המהלך כולו.

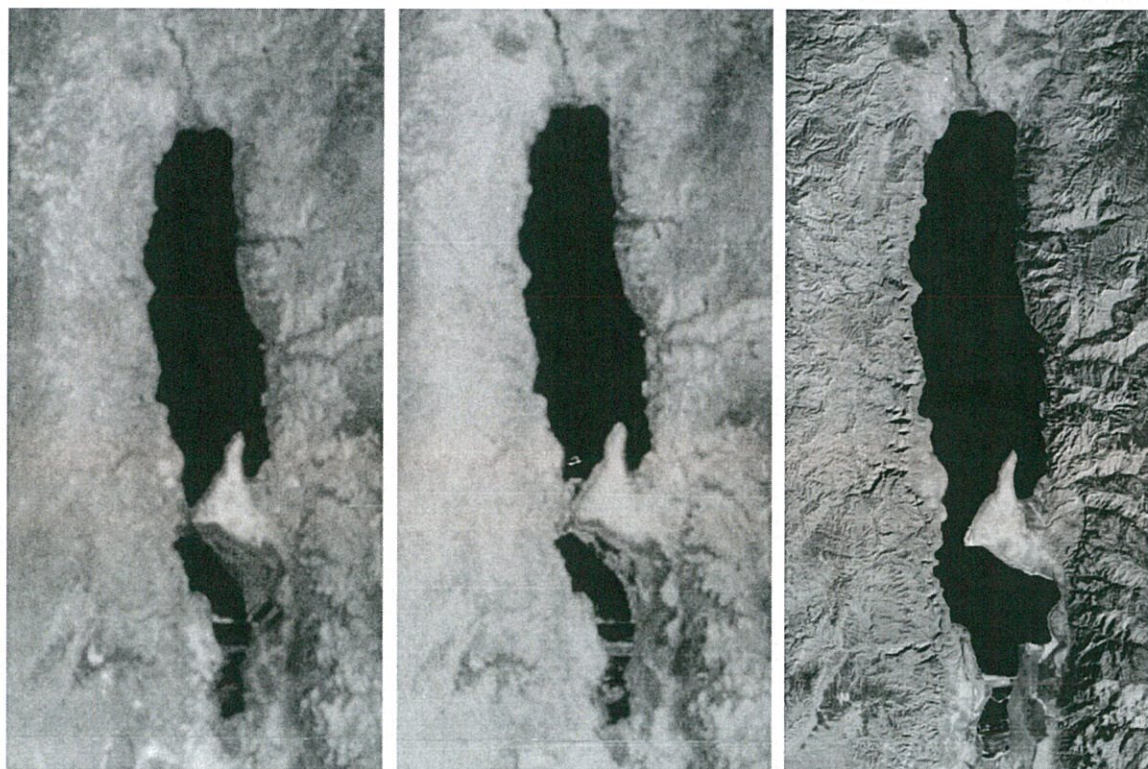
בברכה,
דב ליטבינוף,
ראש המועצה



נספח א' - מיפוי המרחב - בסיס



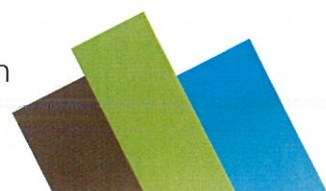
נספח ב – תצלומי אוויר המראים את האגן הדרומי-מזרחי יבש, עוד בטרם הוקמו מפעלי האשלג הירדניים



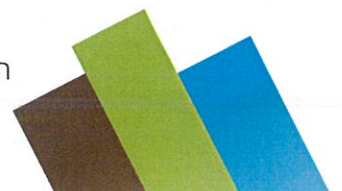
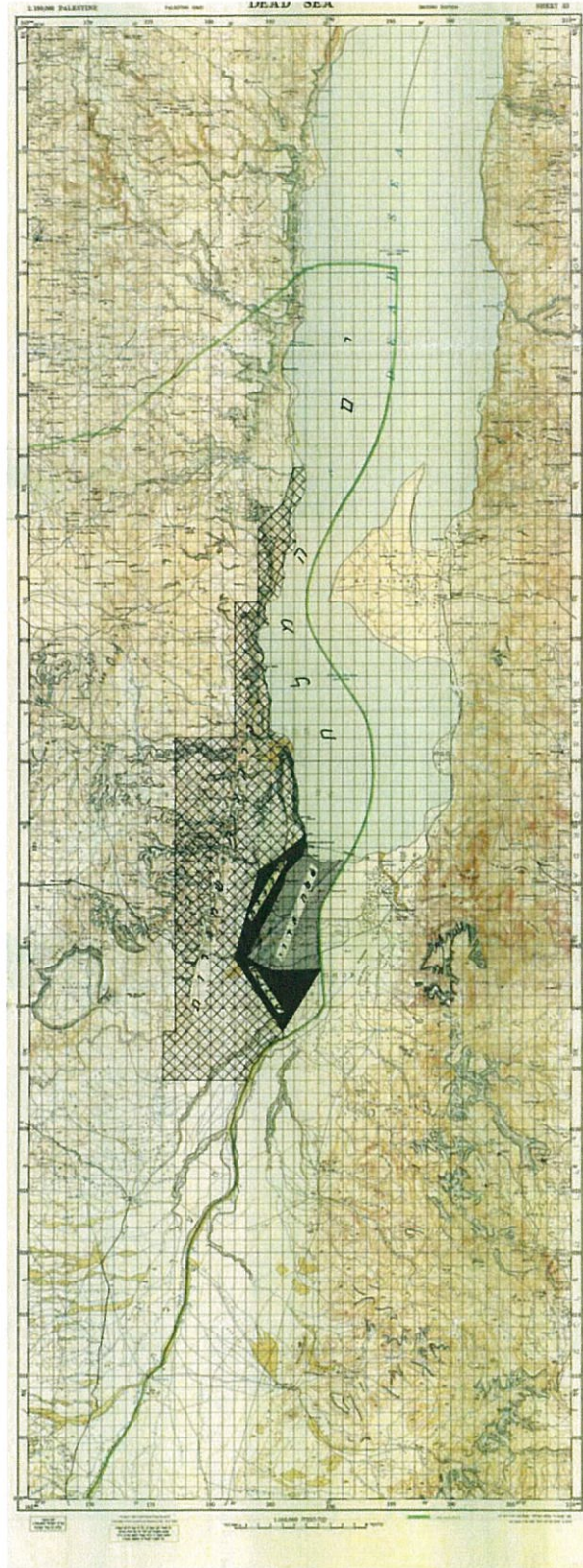
1980

1979 – שנתיים לאחר ההיפרדות

1972- לפני ההפרדות



נספח ג' - מפת הזיכיון נספח לשטר הזיכיון



נספח ד - נזקים סביבתיים כתוצאה מהפעילות התעשייתית - דוגמאות

