



מסגרת לדיון – תעשיית הפוספטים בישראל

כימיקלים לישראל בע"מ, בשמה ובשם רותם אמפרט נגב בע"מ, חברה בת בבעלותה המלאה, מתכבדת להציג בפני הוועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד השימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים, מסגרת לדיון בנוגע לתעשיית הפוספטים בישראל, וחלקה של המדינה ברווחים מכריית הפוספטים.

במסמך זה נציג בקצרה את פעילותה של רותם, תרומתה למשק הישראלי, והמצוקה בה היא שרויה בימים אלה ממש בהיעדר הקצאה של עתודות כרייה נוספות בנגב. כמו כן נתייחס להסכמות המחייבות אליהן הגיעה המדינה עם רותם בשנת 2010 בנוגע לאופן חישוב התמלוגים בגין כריית הפוספטים עד לתום תקופת זיכיונות הכרייה הקיימים, ואף מעבר לכך. מצב דברים זה מחייב התייחסות אחראית ושקולה של הוועדה הנכבדה, בבואה לבחון האם להמליץ לערוך בהסדרים הפיסקאליים הקיימים שינויים אשר ישפיעו על פעילות כריית הפוספטים בישראל.

אנו בדעה כי בנסיבות הקיימות אין מקום לשנות את ההסדרים הפיסקאליים הקיימים, נוכח אופייה הייחודי של תעשיית הפוספטים; נוכח העובדה שהמשך קיומה של תעשייה זו בישראל נמצא כבר היום בסיכון ועתידה אינו ידוע; ונוכח הסכם הגישור שנחתם, אך לאחרונה, בין המדינה לבין רותם, ואשר מסדיר את אופן חישוב התמלוגים ותשלומם לעשרים השנים הקרובות לפחות. כל שינוי אשר תוצאתו הגדלת שיעור חלקה של המדינה – הוא שיעור ה-Government Take – בהכנסותיה של רותם מכריית פוספטים, יפגע בזכויותיה של רותם, ויסב נזק גדול לתעשייה משמעותית וחשובה למשק הישראלי בכלל, ולנגב ולתושביו בפרט.

התפתחותה של תעשיית הפוספטים בארץ וחשיבותה למשק הישראלי

1. מחצב הפוספט הוא משאב טבע המהווה את המקור העיקרי לאספקת זרחן בכמויות גדולות, ומשמש מרכיב משמעותי בתעשיית הדשנים. בנוסף, משמש הזרחן כמרכיב בתהליכי ייצור של מוצרים בתחומים רבים ומגוונים, לרבות מזון, טקסטיל, אנרגיה, מתכות ועוד. מתקני כרייה והפקה של פוספט ממוקמים במדינות רבות ברחבי העולם, ושוק הפוספט ומוצריו נחשב תחרותי ביותר.



2. מרבצי הפוספטים בישראל נמצאים בעיקר בנגב וכרייתם נעשית באופן בלעדי על ידי רותם. רותם עוסקת בכריית פוספטים, עיבודם ושיווקם, וכן בייצור ובשיווק של מוצרים נוספים, בעיקר דשנים, המבוססים על הפוספטים שהיא כורה.
3. ראשיתה של תעשיית הפוספטים בישראל בשנות החמישים של המאה העשרים. באותה התקופה פוספטים בנגב בע"מ, חברה ממשלתית, הקימה באורון מכרה פוספטים ומפעל עיבוד. בשנות השבעים, הורחבה הכרייה לצין ולמישור רותם. בסוף שנות השבעים הקימה חברה נוספת, רותם דשנים בע"מ, מפעל לייצור מוצרי המשך מסלע פוספט; חומצה זרחתית ודשנים. חברות אלה אוגדו תחת כ"ל, חברה ממשלתית שנועדה לאגד תחתיה את רוב החברות התעשייתיות העוסקות בתחום הכימיה האנאורגנית בישראל.
4. בתחילת שנות השמונים הרחיבה רותם דשנים את פעילותה ורכשה מפעל דשנים בהולנד בשם אמפרט. פעילות מפעל זה מוזגה בשנת 1987 עם מפעל דשנים נוסף בגרמניה. בסוף שנות התשעים, לאחר מיזוגן של פוספטים בנגב וקבוצת מפעלי הדשנים רותם אמפרט לחברה אחת – רותם אמפרט נגב בע"מ, הוכפל כושר הייצור של חומצה זרחתית ודשנים המופקים מסלע הפוספט. מהלכים אלה לשילוב פעילות הכרייה עם הפעילות התעשייתית אפשרו את המשך כריית הפוספטים בישראל, לאחר שפעילות זו לוותה במהלך שנות השמונים בהפסדים משמעותיים של כ-20 מיליון דולר בשנה.
5. כיום רותם היא חברה רב-לאומית, המחזיקה במפעלים בארץ ובעולם התלויים באספקה סדירה של פוספטים כחומר הגלם הבסיסי לתעשיית הזרחן.¹
6. פעילות כריית הפוספטים של רותם נעשית על פי זיכיונות כרייה, המוענקים מעת לעת על ידי שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים מכוח פקודת המכרות, ומלווים, מאמצע שנות התשעים, גם בהרשאות כרייה שיש להשיגן ממנהל מקרקעי ישראל. הזיכיונות מוענקים לרותם עבור כריית המחצב, ואילו הרשאות הכרייה מתייחסות לשימוש בקרקע כשטח כרייה פעיל.
7. לרותם שלושה מפעלים בנגב – במישור רותם, בצין ובאורון. בסמוך לכל אחד מהמפעלים קיימים שטחי כרייה, מהם מובל הפוספט הכרוי אל המפעל. רותם מחזיקה כיום בארבעה זיכיונות כרייה פעילים, כאשר זיכיון הכרייה בשדה אפעה מסתיים בקרוב – בסוף שנת 2013, ואילו זיכיונות הכרייה ביתר השדות (שדה רותם, שדה צפיר ושדה חתרורים) תקפים עד לסוף שנת 2021. מכוח הוראות זיכיונות אלה ופקודת המכרות, משלמת רותם תמלוגים למדינה בגין הפוספטים שהיא כורה.

¹ לסקירה רחבה אודות תעשיית הפוספטים בישראל ראו: תמ"א/14ג' – "תכנית מתאר ארצית לכרייה וחציבה של מינרלים תעשייתיים, סיכום וניתוח מצב קיים כרקע למסמך המדיניות" (אוקטובר 2012), עמ' 122 ("תמ"א/14ג' – ניתוח מצב קיים").



8. פעילותה של רותם היא בעלת חשיבות גדולה למשק הישראלי במובנים רבים:

(א) מפעליה של רותם מהווים עוגן תעסוקה מרכזי בדרום הארץ, ובכלל זה ביישובי מזרח הנגב ומרכז הנגב – דימונה, ערד, ירוחם, באר שבע והפזורה הבדואית, ובכך מחזקים את ההתיישבות בנגב, המוגדר כאזור עדיפות לאומית;

(ב) תוצרתה של רותם מופנית כמעט כולה לייצוא, ובכך תורמת למאזן התשלומים של מדינת ישראל ולחוסנה הכלכלי;

(ג) פעילותה של רותם תורמת להגדלת התל"ג ומאפשרת את ניצול אוצרות הטבע של ישראל בצורה המיטבית, בין היתר באמצעות קיומן של תעשיות המשך מתקדמות וחדשניות;

(ד) רותם משלמת תמלוגים למדינה, וכן משלמת מיסים בגין רווחיה. בנוסף, משלמים מיסים אלפי עובדים המועסקים על ידה באופן ישיר ועקיף, וספקיה המקומיים הרבים.

9. ביטוי לתרומתה העצומה של רותם למשק הישראלי ניתן למצוא בדו"ח הוועדה הבין משרדית לבחינת משק הפוספטים, שמונתה על ידי מנכ"ל משרד האנרגיה והמים בחודש ספטמבר 2012, נוכח החשש מפני התדלדלות עתודות הפוספטים במדינת ישראל. הוועדה פרסמה את המלצותיה אך לאחרונה, בחודש יוני 2013. **בהתאם לדו"ח ועדת משק הפוספטים, תעשיית הפוספטים בישראל מהווה מנוע כלכלי למדינה, והיא בעלת חשיבות גדולה למדינה בכלל, ולפריפריה הדרומית בפרט.**²

10. ועדת משק הפוספטים מצאה כי **התוצר למשק שמקורו בכריית פוספטים והתעשייה הנלווית אליה, מגיע לכ-2% מהייצוא הכולל של ישראל, ומוערך בסך של כמיליארד דולר בשנה.** בנוסף, המדינה מקבלת הכנסות משמעותיות ממקורות שונים הנוגעים לתעשיית הפוספטים וכוללים תמלוגים, מס חברות, מע"מ, דמי הרשאה לשימוש בקרקע, ארנונה ומס הכנסה.³

11. ועדת משק הפוספטים הדגישה במיוחד את חשיבותה של תעשיית הפוספטים לפריפריה בקידום החברה והתעסוקה בנגב. בהתאם לממצאיה, רותם מעסיקה כ-1,200 עובדים בצורה ישירה, ויוצרת תעסוקה לכ-4,500 עובדים באופן עקיף. לאורך השנים קיים גידול מתמשך במצבת העובדים ברותם הנובע, בין היתר, ממגמת המעבר לייצור מוצרים מתוחכמים. עוד ציינה הוועדה כי לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השכר הממוצע בענף הכרייה גבוה באופן מובהק מהשכר הממוצע במשק, ותעשיית

² הוועדה הבין משרדית לבחינת משק הפוספטים **דו"ח הוועדה**, עמ' ii לתקציר המנהלים ועיקרי ההמלצות (2013) ("**דו"ח ועדת משק הפוספטים**").
³ שם, בעמ' 11.



הכימיקלים המהווה תעשיית המשך לכרייה, מאופיינת אף היא בשכר גבוה מהממוצע במשק ומתעשיות אחרות. מסקנתה של הוועדה בהקשר זה הייתה שלתעשיית הפוספטים תרומה ניכרת לתעסוקה בערי הפיתוח ובפזורה הבדואית, אזורים בהם שיעור האבטלה גבוה מהממוצע הארצי.⁴

12. **בפני תעשיית הפוספטים ניצבים אתגרים רבים:** אופיו של המחצב וההשלכות הסביבתיות של פעולת הכרייה, מחייבים השקעות עתק על מנת לקיים את פעילות הכרייה והתעשיות הנלוות לה. במקביל, נדרשת רותם להתחרות בתנאים קשים מול חברות בינלאומיות גדולות הפועלות בענף הדשנים. מחירי הסחורות של רותם מושפעים מרמת המחירים בשוק הגלובלי. איכותו הנמוכה יחסית של סלע הפוספט שהיא כורה בארץ מייקרת את עלויות הייצור, ועלויות השינוע מישראל לחו"ל גבוהות יחסית. לכל אלה יש להוסיף את המחסור שקיים כבר היום בעתודות זמינות לכרייה בישראל, המעמיד בסיכון משמעותי את המשך קיומה של תעשיית הפוספטים בארץ.

13. הערמת קשיים נוספים ושינויים בהסדרים הפיסקאליים הקיימים עלולים לפגוע ברותם, ואגב כך לפגוע בכלכלת ישראל ובהמשך פיתוח הנגב.

התדלדלות עתודות הפוספטים בישראל והצורך ההכרחי באישור הכרייה בשדה בריר

14. על פי דו"ח ועדת משק הפוספטים, עתודות הפוספטים הזמינות בישראל בהתאם לטכנולוגיה הקיימת עומדות על כ-2 מיליארד טון. מתוך כמות זו, כ-138 מיליון טון בלבד מצויים כיום כעתודות זמינות בשטחי הכרייה של רותם, להם תכניות כרייה מאושרות או בתהליכי אישור מתקדמים. על פי הערכות, כמות הפוספטים הנדרשת להמשך קיומה של תעשיית הפוספטים בארץ לתקופה של 35 שנים עומדת על כ-460-500 מיליון טון בהיקפי הפעילות הקיימת וללא ביצוע השקעות נוספות. המשמעות היא שיש צורך לאשר כרייה של עתודות נוספות בהיקפים גדולים להשלמת צרכי התעשייה.⁵

15. בהתאם להערכות רותם, אם לא יאושרו תכניות נוספות לכרייה פוספטים, תספקנה העתודות הזמינות שבידה ל-8 שנים בלבד. הערכה דומה ניתן למצוא בסיכום וניתוח המצב הקיים שנערך במסגרת תמ"א/14ג', שם צוין במפורש כי חלק ניכר מתהליך הייצור של רותם מותנה בזמינות עתודות של פוספט

⁴ שם, בעמ' 11-12.

⁵ שם, בעמ' 5 ו-9; תמ"א/14ג' – ניתוח מצב קיים, לעיל ה"ש 1, בעמ' 110.



דל אורגני, וכי העתודות הזמינות של פוספט זה בשטחי הכרייה המאושרים מספיקות, נכון לאוקטובר 2012, ל-10 שנים בלבד.⁶

16. **המחסור הצפוי בעתודות כרייה של פוספטים ידוע לכל מזה שנים רבות.** כבר בשנת 1985 הוגשה על ידי רותם לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה (מחוז דרום) תכנית לכרייה בשדה זוהר, שדה פוספטים שהתגלה ומופה בתחילת שנות השמונים. שדה זה נמצא בבקעת ערד, משתרע על שטח של 60 קמ"ר, ומכיל פוטנציאל לכרייה של כ-500 מיליון טון פוספטים. מדובר במרבצי פוספטים איכותיים ובעלי ריכוז גבוה של זרחן, הזמינים לכרייה בקרבה יחסית למפעלים הקיימים של רותם בנגב, וניצולם ייתן את התמורה הגבוהה ביותר ביחס לגודל שטח הכרייה.⁷ עתודות אלה מיועדות לספק חומר גלם למפעלי רותם לתקופה של כ-30 שנה לפחות.

17. בקשתה של רותם לאישור כריית פוספטים בשדה זוהר נתקלה בהתנגדות בקרב חלק מתושבי העיר ערד. משכך, החליטה הממשלה בשנת 1988 להקים ועדה מקצועית בין משרדית לבחינת הנושא, בראשות מר יצחק רהב. בשנת 1989 פורסמו מסקנות ועדת רהב, במסגרתן הומלץ לאשר כרייה באזור הדרומי של שדה זוהר. כן המליצה הוועדה על קידום תכנית לכרייה ניסיונית, שנועדה לבחון את ההשלכות הסביבתיות, ואשר בסיומה יוחלט האם לאפשר כרייה בהיקפים מלאים. הוועדה המחוזית החליטה לאמץ את מסקנות ועדת רהב והמלצותיה הוטמעו בתמ"מ 14/4 אשר הופקדה לעיון הציבור.

18. המועצה המקומית ערד התנגדה לתכנית זו, ועל כן הוחלט לקדם תכנית חלופית, מצומצמת בהיקפה, ובמרחק גדול יותר מהעיר ערד – התכנית לכרייה בשדה בריר. שדה בריר ממוקם בחלקו הדרומי של שדה זוהר, משתרע על שטח של 13 קמ"ר בלבד, ומכיל עתודות כרייה של כ-65 מיליון טון סלעי פוספט.⁸

19. התכנית החלופית לכרייה בשדה בריר הוצגה לעיריית ערד בשנת 1997, אך רק בחלוף כשנתיים, בשנת 1999, מינתה העירייה צוות, בראשות מנהל היחידה הסביבתית, לטיפול בקידום התכנית מול רותם. בעקבות החלטה זו, בוצע תסקיר השפעה על הסביבה בהנחיית המשרד להגנת הסביבה. תסקיר מקיף זה, התמקד בעיקר בהשפעות הסביבתיות של הכרייה בשדה בריר.

⁶ תמ"א/14ג' – ניתוח מצב קיים, לעיל ה"ש 1, בעמ' 112.

⁷ שם, בעמ' 116.

⁸ שם, בעמ' 197.



20. רק בשנת 2004, לאחר בדיקות חוזרות ונשנות, התקבלה עמדתו של המשרד להגנת הסביבה ביחס לתסקיר ההשפעה על הסביבה. עמדה זו קבעה כי בכפוף להתקיימותם של תנאים מסוימים, המשרד אינו מתנגד לקידום תכנית הכרייה בשדה בריר, וסוכם על ביצוע דיון ציבורי לתכנית בפני תושבי העיר ערד על מנת לקדם את אישורה. הדיון הציבורי אמנם התקיים **ביואר 2005**, אך הוועדה המקומית התנגדה לאישור התכנית.

21. **בשנת 2008** הובא הנושא לדיון נוסף בפני הוועדה המחוזית. הפעם היה זה משרד הבריאות שביקש ארכה על מנת לפנות למומחה מטעמו, ולקבל חוות דעת בלתי תלויה בנושא כדי לגבש את עמדתו הסופית ביחס לתכנית. זאת, לאחר שהתברר שחוות דעת ראשונית שלילית שהופצה על ידו כלל לא הוכנה או ניתנה מטעמו, מה גם שרותם הגישה מספר חוות דעת נגדיות שהפריכו את הטענות שהועלו בחוות דעת זו. למרות האמור, במשך זמן רב לא פעל משרד הבריאות לגיבוש חוות דעת בלתי תלויה, ובהמשך אף הזמין חוות דעת מאותם מומחים שנתנו מלכתחילה חוות דעת שלילית, כך שעמדתם הייתה צפויה ולא תרמה דבר לדיון. בסופו של יום הוחלט על ידי ראש הממשלה (בתפקידו דאז כשר הבריאות) למנות את פרופ' שפירא, מומחה לבריאות הציבור (כיום מנהל המכון הביולוגי בנס ציונה), לבדיקת העניין והכרעה בין חוות הדעת השונות. פרופ' שפירא בחן את הנושא והכין דו"ח מקיף שהוגש **בשנת 2010**, בו הגיע למסקנה זהה למסקנה אליה הגיע המשרד להגנת הסביבה **כשש שנים קודם לכן**, לפיה אין מניעה לקדם את התכנית ולכרות פוספטים בשדה בריר, תוך ניטור ומעקב הדוקים.

22. לאחר קבלת דו"ח שפירא, וחרף מסקנותיו כי אין מניעה לכרות פוספטים בשדה בריר, החליט משרד הבריאות לדחות את מסקנות הדו"ח, ולהמשיך להתנגד לכרייה בשדה בריר. בהמשך מונה צוות מומחים מטעם משרד הבריאות, אשר החליט על ביצוע ניטור סביב מכרה קיים (באורון). משרד הבריאות סיכל החלטה זו כשנמנע מלקבוע אמות מידה לביצוע הניטור.

23. בהמשך, שינה משרד הבריאות את עמדתו מספר פעמים. בדיון רב משתתפים שזימנה מנהלת מנהל התכנון במשרד הפנים **בנובמבר 2012**, סוכם על דעת נציג משרד הבריאות כי יש לפעול לקידום ביצוע כריית הניסיון בשדה בריר, וכי יוקם צוות בראשות משרד הבריאות, שיגבש הנחיות לביצוע הכרייה הניסיונית.⁹ סגן שר הבריאות דאז, יעקב ליצמן, סיכל החלטה זו לאור "התנגדות הציבור", ומשרד הבריאות נמנע, גם הפעם, מלקבוע את אמות המידה לביצוע הכרייה הניסיונית.

⁹ סיכום ישיבת תמא 14ג' – שדה בריר – היבטים בריאותיים מיום 26.11.2012.



24. לאורך השנים נבחנו על ידי גורמים שונים מספר חלופות לכריית הפוספטים בשדה בריר. תוצאת כל בחינות אלה אחת היא: **יש לקדם את הכרייה בשדה בריר ללא דיחוי נוסף**. כך, לדוגמא, קבע הממונה על המכרות בשנת 2010 כי רותם חסרת עתודות ונמצאת על "הקו האדום", וכי אין חלופה ממשית לאישור הכרייה בשדה בריר:¹⁰

"שדה בריר מהווה תוצאה של חלופה ופשרה לאור דרישות והחלטות שהתקבלו ברמה הגבוהה ביותר של מדינת ישראל, בשנים עברו. פשרות וויתורים אלו, גרמו לכך, שרותם מצויה כיום על "הקו האדום" מבחינת רזרבות בנות כרייה המתאימות לייצור המוצרים, ובעיקר פרט לאתר רותם אשר שדה בריר מתוכנן להוות את הרזרבה העיקרית שלו בשנים הבאות. לאור הזמן הארוך הנמשך כ-15 שנים לקידום תכניות, ולאור הרזרבות המתאימות ליצור חומצה המספיקות ל-11 שנות עבודה בלבד, דרוש לקדם את שדה בריר בהקדם האפשרי וללא דיחוי נוסף."

[ההדגשות במקור]

25. כך קבע גם הגיאולוג, ד"ר עמיר אידלמן, אשר מונה מטעם המשרד להגנת הסביבה בשנת 2010 לבחינת הנושא. ד"ר אידלמן קבע כי **"מרבץ שדה בריר היא [הטעות במקור] החלופה המתאימה היחידה שניתן להקצותה כיום לחברת רותם אמפרט"**, ולפיכך המליץ שלא להתנגד להמשך הדיון הסטטוטורי בתכנית הכרייה בשדה בריר.¹¹

26. בהתאם, טען השר להגנת הסביבה דאז, מר גלעד ארדן, בנאום שנשא במליאת הכנסת ביום 1 בפברואר 2011,¹² כי הדו"ח של ד"ר אידלמן קובע חד-משמעית ששדה בריר הוא החלופה היחידה, וכי החלופות האחרות יגררו אחריהן פגיעה גבוהה בעשרות מונים בערכי הטבע והסביבה. השר הוסיף כי אם תכנית הכרייה בשדה בריר תישלל באופן סופי, ככל הנראה **תאלץ רותם לסגור את מפעליה בישראל בעוד כעשר שנים**.

27. מסקנה דומה נובעת גם מהעבודה שנערכה במסגרת ועדת העורכים של תמ"א/14 ג' שמטרתה בניית תכנית מתאר ארצית לכרייה וחציבה של מינרלים תעשייתיים. ועדה זו קבעה כי **בקעת ערד (בה נמצא שדה בריר) היא המקום שבו יש לאפשר למדינה באמצעות רותם להמשיך ולקיים את פעילות הפוספטים בעתיד**.

¹⁰ מכתב מד"ר יעקב מימרן, המפקח על המכרות, לד"ר יוסי ענבר, מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה (12.4.2010).

¹¹ "בחינת חלופות לתכנית כריית פוספטים בשדה בריר" (חוות דעת של ד"ר עמיר אידלמן- גיאולוג, אוקטובר 2010).

¹² ד"כ יו, 55 (התשע"א).



28. וזו גם המסקנה אליה הגיעה לאחרונה ועדת משק הפוספטים:¹³

"תעשיית הפוספטים בישראל מבוססת בעיקרה על מחצב מקומי ומתאפיינת בצורך בהשקעות ניכרות לפיתוחה. קיים הכרח לקדם מדיניות ממשלתית ברורה בנוגע לאופק ניצול המשאבים הקיימים אשר תאפשר השקעות ארוכות טווח לקיום ופיתוח תעשייה בת קיימא, מתקדמת ויעילה. הועדה רואה חשיבות רבה באישור מהיר של התוכנית לכריית פוספט בשדה זוהר דרום כפי שהומלץ על ידי ועדת העורכים של תמ"א 14 ג'."

29. חרף הקביעות החד-משמעיות של גורמים שונים כי שדה בריר הוא עתודה גדולה ואיכותית המתאימה ביותר לכריית פוספטים בישראל, וחרף פניות חוזרות ונשנות של רותם למקבלי החלטות לקדם את אישור תכנית הכרייה בשדה בריר, עד למועד זה טרם התקבלה החלטה סופית של הרשויות המוסמכות.

30. אין חולק: **שדה בריר הוא החלופה המתאימה היחידה להמשך קיומה של תעשיית הפוספטים בישראל. אוזלת ידה של הממשלה לאורך שני העשורים האחרונים לקבל החלטה המאשרת את כריית הפוספטים בשדה זה, מביאה לכך שזמנה של תעשיית הפוספטים בישראל קצוב, והיא מחשבת את קיצה לאחור.** כיוון שתכניות השקעה וכרייה מתקבלות לשנים קדימה, ובהיעדר עתודות זמינות בישראל, נאלצת רותם לחפש בדחיפות מקורות חלופיים לאספקת פוספטים בחו"ל. בנוסף, מסיבה זו, צמצמה רותם במהלך השנים האחרונות את המשך ההשקעות במפעליה בישראל למינימום הנדרש להמשך קיומה. במצב דברים זה, אין הצדקה, וודאי בהעדר עתודות להמשך פעילות רותם בארץ לאורך שנים, לשנות את ההסדר הקיים ביחס לחלקה של המדינה ברווחי רותם.

הסכם ארוך טווח בין המדינה לבין רותם בדבר אופן חישוב התמלוגים בגין כריית הפוספטים

31. פקודת המכרות היא המקור הנורמטיבי המסדיר את מתן זיכיונות הכרייה בישראל. חלק ג' לתוספת השלישית לפקודה קובע את שיעור התמלוגים שבעל הזיכיון צריך לשלם למדינה, בזו הלשון:

"(א) במקום התמלוגים הקבועים בחלק ג' לתוספת השלישית לפקודה ישולמו תמלוגים אלה:

¹³ דו"ח ועדת משק הפוספטים, לעיל ה"ש 2, בעמ' iii-ii לתקציר המנהלים ועיקרי ההמלצות.



... (1)

(2) **בעד מחצבים שאינם יקרים או בעד מתן אופציה לחכירת מחצבים כאמור - שני אחוזים למאה מן המחצב או משווי כשהוא במכרה.**

(ב) **שווי של מחצב כאמור בסעיף קטן (א) ייקבע לאחד בינואר בכל שנה בדרך הסכם בין המחכיר לבין החוכר, ואם אין הסכם כאמור - בדרך בוררות כפי שנקבע בפקודה; בהערכת השווי יובא בחשבון השווי הממוצע של החומר הגלמי שנכרה בשנה הקודמת שייקבע לפי מחיר החומר הגלמי בשוק החפשי, ובהעדר מחיר כאמור - על בסיס המחיר שאפשר להשיגו בעד התוצרת המזוקקת או המוגמרת בניכוי הוצאות הזיקוק, העיבוד, ההובלה והשיווק בצירוף תוספת של עשרה אחוזים למאה.**

"... (ג)

32. הפוספט הגולמי שכורה רותם עונה להגדרת "מחצבים שאינם יקרים" על פי פקודת המכרות. בהתאם, שיעור התמלוגים שעל רותם לשלם בגין כרייתו עומד על שני אחוזים מהמחצב או משווי של המחצב כשהוא במכרה, **כפי שיקבע בהסכם בין הצדדים**, וככל שלא יושג הסכם, כפי שיקבע בהליך בוררות. מאחר שפוספט גולמי לא נמכר במכירה מסחרית כחומר גלם, אין לו שווי שוק. המשמעות היא ששווי של הפוספט לצורך חישוב התמלוגים יקבע על בסיס המחיר שניתן להשיג בעד התוצרת המזוקקת או המוגמרת, בניכוי הוצאות הזיקוק, העיבוד, ההובלה והשיווק ובצירוף תוספת של עשרה אחוזים.

33. במהלך שנות השמונים, נקלעה פעילות כריית הפוספטים של רותם לקשיים כלכליים משמעותיים ועמדה על סף סגירה. נוכח קשיים אלה, והחשש כי רותם לא תשלם תמלוגים כלל בשל הפסדיה, הוסכם בינה לבין המדינה בשנת 1987 (ושוב במסגרת חידוש הזיכיונות בשנת 1995), כי היא תשלם תמלוג מינימאלי בסך 2.5 סנט לטון פוספט כרוי. הסדר זה נקבע בהסכמת הצדדים, וחרף הקבוע לעניין התמלוגים בפקודת המכרות, מתוך הכרה בכך שעל רותם לשלם למדינה, ולו תשלום מינימאלי, בעד הזכויות שהוקנו לה בזיכיונות הכרייה ובגין השימוש המסחרי במשאב טבע.

34. לאורך השנים נתגלעו מחלוקות בין המדינה לבין רותם ביחס לתמלוגים המשולמים על ידה בגין כריית הפוספטים, לאחר שהמדינה ביקשה להגדיל את סכום התמלוגים שנקבע בהסכמה. חרף קיומו של מנגנון בוררות סטטוטורי לפתרון סכסוכים על פי פקודת המכרות מכוחה משולמים התמלוגים, סירבה המדינה לברר את המחלוקות בבוררות, אך הסכימה לקיים הליך גישור, שהוא הליך הסכמי במהותו.



35. בשנת 2007 הובאו מחלוקות אלה בפני מגשר מוסכם, עו"ד דרור שטרם, ובתום הליך גישור ממושך וסבוך שהתנהל בין הצדדים במשך כשלוש שנים, בו היו מעורבים מטעם המדינה נציגים ממשד התשתיות הלאומיות וממשד האוצר, נחתם ביום 15 בינואר 2010 הסכם אשר יישב את המחלוקות.

36. הסכם הגישור קובע נוסחה מוסכמת לאופן חישוב התמלוגים בהם חייבת רותם בגין כריית פוספט גולמי. בהסכם נקבע, בין היתר, מהן ההוצאות המוכרות בניכוי על ידי רותם, וכיצד יש לחשב לעניין התמלוגים את מחירי ההעברה של פוספט גולמי בין חברות השייכות לקבוצת כיל. כמו כן, הושגו הסכמות רטרואקטיביות לעניין אופן חישוב התמלוגים בשנים שקדמו לחתימת ההסכם. בהתאם להסכמות אלה, שילמה רותם למדינה במעמד החתימה, סכום כולל של 42.5 מיליון ש"ח, ובתמורה חידשה המדינה את הרשאות הכרייה של רותם.

37. מטרת ההסכם, הן מבחינת המדינה והן מבחינת רותם, הייתה להביא לוודאות וליציבות ביחס לתמלוגים המשולמים בגין כריית הפוספטים, וזאת לאחר שנים של מחלוקות והסדרי ביניים בתחום מורכב זה. משכך נקבע בסעיף 11 להסכם כי **תקופת ההסכם תהיה ל-20 שנה ממועד חתימתו** – אף לאחר תום תקופת הזיכיונות של רותם – וכי בתום התקופה האמורה, יתחדש ההסכם אוטומטית מדי שנה, בשנה אחת נוספת.

38. נוכח ההבנה כי מדובר בהסכם ארוך טווח וצופה פני עתיד, עוגנו בו מנגנונים שונים הנוגעים ליחסים בין הצדדים, ולאופן הסדרתם לאורך כל תקופת ההסכם. בהתאם נקבע כי התמלוגים אותם תשלם רותם למדינה בגין כריית הפוספטים יחושבו על פי נוסחת התמלוג הבסיסי המוגדרת בהסכם, ויעודכנו מעת לעת בהתאם למנגנון מפורט הקבוע בסעיף 5 להסכם. בנוסף נקבע כי ימונה על ידי הצדדים צוות בירור מקצועי, שתפקידיו הם, בין היתר, לעדכן מעת לעת את רכיבי נוסחת חישוב התמלוגים, ולברר כל מחלוקות בין הצדדים בקשר עם ההסכם. עוד הוסכם, כי ככל שחילוקי דעות בין הצדדים לא ייושבו בהסכמה על ידי צוות הבירור המקצועי, או אם יתגלעו חילוקי דעות אחרים בין הצדדים שאינם נתונים לסמכות צוות זה – יופנו הצדדים להליך גישור, ולאחריו להליך בוררות.

39. בהסכם הגישור נכלל סעיף שמירת זכויות לפיו ההסכם מבוסס על הוראות פקודת המכרות נכון למועד חתימת ההסכם, ואין בו כדי לגבור או להתנות על כל תיקון חקיקה רלוונטי או תיקון שיבוצע בפקודת המכרות, אם וככל שיבוצע. סעיף זה מצהיר על המובן מאליו באופן כללי ביחס לפרשנות דינים; הוא אינו מכשיר ואינו מאפשר שום התחמקות של המדינה מהתחייבויות חוזיות כלפי רותם, או פתיחה מחדש של סוגיות אשר הוסדרו בהסכמה בין הצדדים אך לאחרונה, בוודאי כאשר אין כל שינוי נסיבות או הצדקה אחרת לעשות כן.



40. לשונו של הסכם הגישור אינה מותירה מקום לספק כי הוא נועד להסדיר את יחסי המדינה ורותם לעניין התמלוגים לשנים רבות קדימה. מטבע הדברים, הסכם הגישור, ככל הסכם אחר, משקף פשרות וויתורים הדדיים בין הצדדים לצורך השגת הסכמה. בהתאם לעקרון זה ולהכרה כי מדובר בהסכם כולל וארוך טווח, ביצעה רותם ויתורים מצידה במהלך הגישור על מנת להגיע להסדר מוסכם.

41. מדובר בהסכם מקיף וממצה שתחולתו עד לתום תקופת זיכיונות הכרייה של רותם. כל שינוי חד-צדדי של ההסכמות שהושגו במסגרתו יהיה מנוגד להתנהלות הצדדים לאורך השנים ולהנחות ולמצגים שעמדו בבסיס הסכם הגישור; יחטא לתכלית העומדת בבסיס ההסכם; יהיה מנוגד למנגנונים הקבועים בו לפתרון מחלוקות בהסכמה (בין אם באמצעות צוות הביורר המקצועי ובין אם באמצעות הליך גישור והליך בוררות); וצפוי לפגוע שלא כדין בזכויותיה של רותם. לא כל שכן כאשר השינוי החד צדדי נעשה זמן קצר לאחר שהגיעו הצדדים להסכמות בנושא, ועל כן עלול לעלות כדי הפרת ההסכם.

42. עמדה זו באה לידי ביטוי בחוות דעתו של פרופ' גיימס אוטו (James Otto) עורך דין וכלכלן, מומחה בעל שם עולמי לדיני אוצרות טבע בכלל ולמיסוי אוצרות טבע בפרט, המצורפת כנספח לנייר העמדה של כיל לוועדה. פרופ' אוטו מנתח את הוראות הסכם הגישור שנחתם בין רותם לבין המדינה, וקובע כי כל שינוי חד צדדי בהסדר התמלוגים עלול להוביל להפרת ההסכם מצד המדינה: ¹⁴

“In summary, with regard to the question “Would unilateral changes by the Government to the Mining Ordinance that affectively abrogate the main purpose of the settlement agreement between the State and ROTEM risk the reopening of that settlement agreement to dispute and possible litigation? the answer is clearly yes ...

In my opinion, the unilateral imposition by the State of a change to the royalty calculation method, or the imposition of a new or additional royalty (such as an additional profits tax royalty or excess profits tax royalty) under an amended Mining Ordinance would be in contradiction to the settlement agreement preamble terms and provide ROTEM with potential grounds to claim for breach of contract ...

The imposition of a new royalty on the operation, such as an additional or excess profits tax royalty, poses a significant litigation risk.”

¹⁴ חוות דעת מומחה מאת פרופ' גיימס אוטו (James Otto), בעמ' 19.



43. לסיכום סוגיה זו: הסכם הגישור שנחתם אך לפני שלוש שנים בין המדינה לבין רותם הביא לפתרון המחלוקות שנתגלעו בין הצדדים לאורך השנים בעניין תשלום התמלוגים בגין כריית הפוספטים ואופן חישובם. הסכם זה משקף את ההסכמות שהושגו במאמץ רב ביחס לתמלוגים, ונועד להוות הסכם יציב וארוך טווח. בנסיבות אלה, המדינה לא יכולה לשנות את ההסכם באופן חד-צדדי וללא הסכמת רותם.

סיכומם של דברים:

תעשיית הפוספטים בישראל היא בעלת חשיבות ממעלה ראשונה למשק הישראלי בכלל, ולפיתוח הנגב בפרט.

עם זאת, כבר כיום המשך קיומה של תעשייה זו בישראל אינו מובטח נוכח התדלדלות העתודות הזמינות של פוספטים, הנובעת מעיכוב אישור התוכנית לכרייה בשדה בריר – החלופה האפשרית היחידה לכריית פוספטים בישראל ולפיתוח התעשיות הנלוות לה גם בשנים הבאות.

תעשיית הפוספטים בישראל קיימת היום רק בזכות ההשקעה המסיבית של רותם בהקמתם של מפעלים מתקדמים העוסקים בייצור מוצרי המשך המופקים מסלע הפוספט. ללא תעשייה זו, היה גורלה של פעילות כריית הפוספטים בנגב כגורל מכרות הנחושת בתמנע. מפעלים אלה לא יוכלו להמשיך ולהתקיים מעבר לעשור הקרוב בלי שתתאפשר הכרייה בשדה בריר, וכל ההשקעה בהם עלולה לרדת לטמיון, תוך שייגרם אסון כלכלי משמעותי ליישובי הנגב, שיהפכו מוכי אבטלה.

אם מעוניינת המדינה לשנות את החלק אותו היא מקבלת ממשאבי הטבע שלה, עליה להבטיח בראש ובראשונה את המשך קיומה של תעשיית הפוספטים בישראל לאחר תום תקופת הזיכיונות הקיימים. במצב הדברים הקיים אין מקום לשינוי ההסדר הפיסקאלי הנוהג ביחס לכריית הפוספטים, כיוון שהמשך פעילותה של רותם בישראל אינו מובטח.

בנוסף, הסכם הגישור שנחתם לאחרונה בין המדינה לבין רותם עיגן, בהסכמה, את זכויות הצדדים בנוגע לתמלוגים המשולמים למדינה על ידי רותם, ואין לשנותו כיום, בחלוף שלוש שנים בלבד ממועד כריתתו, ובהעדר שינוי נסיבות או הצדקה משמעותית אחרת. לא לכך כיוונו הצדדים בעת שחתמו על הסכם כולל וממצה אשר נועד לחול לתקופה ממושכת ורבת שנים.

בימים אלה תעשיית הפוספטים בישראל זקוקה לכל התמיכה והסיוע שיכולה המדינה להעניק לה על מנת שתוכל להתקיים גם בעתיד ולהתמודד בהצלחה בתנאי התחרות הקשה בשוק הבינלאומי. דרושה כאן רוח גבית מצד הממשלה, ולא הטלת גזירות נוספות שתקרבנה את התעשייה המקומית לקצה.