



-מחלקה משפטית-

22 ביולי 2013
ט"ו אב תשע"ג

לכבוד

פרופ' איתן ששינסקי, יו"ר הועדה
חברי הועדה לבחינת המדיניות במשאבי טבע לאומיים

בדואר אלקטרוני: udiadiri@mof.gov.il

**הנדון: עמדת אדם טבע ודין בעניין הועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל
בעד השימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים**

מכובדי,

בשם "אדם, טבע ודין- אגודה ישראלית להגנת הסביבה", אשר פועלת בכלים משפטיים, מדעיים ותכנוניים למען שמירה על איכות הסביבה בישראל, הריני לפנות אליך בעניין שבנדון כדלהלן:

1. ברצוננו לברך על הקמת הועדה בראשותך לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד השימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים (להלן: "הועדה").
2. מינוי הועדה מעיד על ההכרה בכך שמשאבי הטבע הינם נכס ציבורי, וכי הציבור הישראלי הוא שזכאי ליהנות מפירותיהם, וכן על נכונות משמעותית לקדם עקרונות של צדק חברתי וסביבתי, וכן צדק בין-דורי ביחס למשאבי הטבע בישראל.
3. לאור ניסיון העבר, אנו צופים כי לועדה בראשותך תהיה התעוזה לערער על הסדר הקיים, תוך העמדת האינטרס הציבורי, שנדחק זה מכבר לטובת אינטרסים של קומץ בעלי הון, בראש סדר העדיפויות. כן אנו מקווים כי עבודת הועדה תוביל לרפורמה משמעותית במדיניות ביחס לניהול משאבי הטבע בישראל.
4. בתוך כך אנו סבורים כי על מנת למלא את התפקיד המוגדר לה בכתב המינוי, על הועדה לבחון את ניהול משאבי הטבע בראיה רחבה וכוללת, ולשים לה למטרה לקבוע מדיניות על לניהול משאבי הטבע בישראל. בחינה כוללנית זו הינה הדרך היחידה להגשים באופן ראוי את המנדט שניתן לועדה. שכן, על מנת שניתן יהיה לבחון לאשורה את המדיניות הפיסקאלית הראויה למשאבי הטבע, יש צורך להרחיב הרבה מעבר ליריעה הצרה של תחשיבי התקבולים עצמם, ולבחון באופן מעמיק את כלל ההיבטים הרלוונטיים ביחס לכל משאב ומשאב, אשר יעמוד לנגד עיניה של הועדה.

עמוד 1 מתוך 13

אדם טבע ודין, ת.ד. 15 תל אביב, מיקוד 61000

טלפון: 03-5669939 פקס: 03-5669940 דוא"ל: ori@adamteva.org.il www.adamteva.org.il



5. לפיכך סבורים אנו כי על הועדה לתת דעתה להיבטים הבאים :

א. יצירת תשתית מידע על כלל משאבי הטבע

6. אין חולק כי על מנת שניתן יהיה לגבש מדיניות פיסקאלית ביחס למשאבי הטבע, יש לחזק את תשתית הידע הקיימת ביחס לכל משאבי הטבע, שכן כיום תשתית הידע הקיימת בידי המדינה הינה רעועה וחסרה.
7. כדוגמה להעדר מידע עדכני ומפורט ניתן להביא את משק הפוספט בישראל. על פי דו"ח הביניים של הועדה הבין-משרדית לבחינת משק הפוספטים מחודש יוני 2013, אשר עומד בימים אלו להערות הציבור, עולה כי למדינה חסר מידע שהינו קריטי לצורך רגולציה על הפקת המשאב :

"המפקח על המכרות איננו מחזיק בסיס מידע גיאולוגי שלם של הפוספטים, וחלק ניכר מן המידע מצוי אך ורק בידיה של חברת 'רותם אמפרט נגב'. יצוין כי חלק ניכר מן המידע שמחזיקה רותם אמפרט מקורו בסקרים שנערכו על ידי המכון הגיאולוגי אשר הועברו לידיה בעת רכישת חברת 'פוספטים בנגב'. הועדה סבורה כי לצורך קיום רגולציה נאותה, צריך המפקח על המכרות להחזיק בכל המידע שנאסף במסגרת תהליכי החיפוש ופיתוח המכרות". [ההדגשות הן של הח"מ].

8. להבנתנו העדר המידע ביחס למשק הפוספט בארץ הינו רק קצה הקרחון של בעיה מטרידה, שמשמעותה הראשונה היא הגבלת יכולת הרגולציה של המדינה, בתחום הפיסקאלי ובתחומים אחרים. חוסר הידע עלול ליצור מצב בו הרשות השלטת סומכת ידיה בידי החברה היזמית אשר קובעת את המדיניות בנוגע לניהול המשאב. לאור זאת, על הועדה לפעול ליצירה של תשתית מידע מפורטת על כלל משאבי הטבע בישראל אשר תכלול את כלל המידע הרלוונטי ביחס למשאבים השונים.
9. דוגמאות למשתנים שיש לכלול במסגרת יצירת תשתית המידע לעיל: כמויות עתודות משאב הטבע הזמינות, איכות משאב הטבע, הטכנולוגיות הקיימות, מידת הזמינות לכריה, כמויות הכריה, כמויות היצוא, כמויות היבוא (אם קיים), מידת ניצול המשאב- ובפרט מידת הניצול של שכבות שאיכותן נמוכה יחסית, צרכי המשק הישראלי בהווה ותחזיות לצריכה עתידית של המשק הישראלי.
10. על הועדה ליצור מנגנונים אשר מטילים חובות ניטור ואיסוף מידע וחובות דיווח. יש לפתח מנגנון בקרה על יצוא של משאבי טבע אשר יבטיח כי בידי המדינה יהיה המידע המלא על משק משאבי הטבע ופרט על היקפי המשאבים המיוצאים. כן יש להגביר את חובות הדיווח הקיימות באופן שיבטיח את עדכונן השוטף של המידע, ויבטיח כי בידי המדינה יהיה המידע העדכני ביותר ביחס למשאביה. הדעת אינה סובלת מצב בו גופים פרטיים יחזיקו באופן בלעדי במידע על משאבי הטבע השייכים לציבור, ומבלי שמידע זה

עמוד 2 מתוך 13

אדם טבע ודין, ת.ד. 15 תל אביב, מיקוד 61000

טלפון: 03-5669939 פקס: 03-5669940 דוא"ל: ori@adamteva.org.il www.adamteva.org.il



יהיה מצוי בידי המדינה. ולמותר לציין כי מצב זה פוגע באופן מהותי ביכולת לפקח ולנהל את משאבי הטבע.

11. כמו כן ישנה חשיבות רבה להקמה של **מנגנון מחקר במסגרתו יגובש מידע חיוני ביחס למשאבי הטבע ברמה הבינלאומית**, כגון עתודות משאבי טבע בעולם, מחירי המשאבים, מגמות מרכזיות בביקוש למשאבים, ותחזיות ביקוש עולמיות. זאת על מנת שהרגולטור יהיה מעודכן באופן תמידי במידע אודות המגמות העולמיות העכשוויות ביחס לכל משאב ומשאב, ועל מנת שמידע זה יהווה בסיס לקבלת החלטות וגיבוש מדיניות ארוכת טווח אשר תבטיח את האינטרסים של מדינת ישראל במשאביה.

12. זאת ועוד, נדרש כי בכלל המנגנונים המנויים לעיל **יוטמעו מנגנונים של שקיפות וחובות דיווח לציבור**, באופן אשר יבטיח את יכולת הציבור לפקח על ניהול המשאבים אשר נמצאים בבעלותו. בהקשר זה יש לזכור כי המדינה מנהלת את משאבי הטבע כנאמן הציבור, ועל כן יש לשאוף לחשיפה מרבית של אופן ניהול המשאבים. לפיכך יש להבטיח כי לרשות הציבור יעמוד כלל המידע העדכני הנוגע למשאבי הטבע, וכי מידע זה יהיה זמין לכל דורש.

13. היבט נוסף של העדר מידע נוגע **להעדרה של מומחיות בקרב גורמי הפיקוח והרגולציה הממשלתית**. למותר לציין כי בהעדר מומחיות יש השלכה מיידית על היכולת להטיל פיקוח ורגולציה. בהינתן העובדה כי בקרב היזמים קיימת מומחיות גבוהה, מחסור במומחיות מצד הרגולטור צפויה להיתרגם לנחיתות יחסית ולהעדר יכולת ממשית לפקח על היזמים. בהתאם, המחסור במומחיות פוגע ביכולת לממש מדיניות, ככל שתהיה, ביחס למשאבי הטבע.

14. על המחסור במומחיות בקרב רשויות המדינה בתחום המחצבים ניתן ללמוד מדו"ח הביניים של הוועדה הבין-משרדית לבחינת משק הפוספטים אשר הוזכר לעיל:

"מחסור בעתודה מחקרית, מדעית והנדסית בתחום המחצבים - קיים חוסר ממשי בחוקרים בתחום המחצבים במכון הגיאולוגי, האחראי על התמיכה המחקרית התחומי הגיאולוגיה, בעיקר לאור העובדה כי בשנים האחרונות פרשו לגמלאות כמעט כל החוקרים שהתמחו בתחום המחצבים".

15. לאור זאת על מנת להבטיח כי המדיניות שתגבש הוועדה, בתחום הפיסקאלי ובכל היבט אחר, תיושם ותמומש, יש להבטיח כי הגורמים אשר עתידים להוציאה אל הפועל יהיו בעלי המומחיות הנדרשת. לפיכך יש לפעול להכשרה של כוח אדם מומחה אשר יוכל להוביל את יישום המדיניות הלכה למעשה.



ב. מתן ערך כלכלי לעלויות החיצוניות הכרוכות בהפקת המשאבים

16. כידוע, להפקת משאבי טבע יש עלויות חיצוניות משמעותיות, אשר בחלקן הגדול אינן מופנמות במסגרת מדיניות חישוב התקבולים כיום. בין העלויות האמורות בולטות העלויות הסביבתיות ובכלל זה עלויות זיהום אוויר אשר נוצר בתהליכי כרייה, חציבה, שינוע מחצבים וכו', עלויות יצירה של פסולת, זיהום מים, פגיעה בשטחים פתוחים ובמגוון ביולוגי, פגיעה בשירותי המערכת האקולוגית, זיהום רעש, פגיעה בערכי טבע ייחודיים כדוגמת ים המלח באופן בלתי הפיך, עלויות שיקום ועוד.

17. לעמדתנו במסגרת גיבוש המדיניות הפיסקאלית ביחס למשאבי הטבע יש לתת ערך כלכלי לעלויות החיצוניות לסביבה הכרוכות בהפקת המשאבים השונים ולהפנימן כמרכיב מהתקבולים. הערכת העלויות החיצוניות צריכה להיות מבוססת על כימות הנזקים הסביבתיים הנוצרים במסגרת פעילות כריית המשאבים. הטמעת עלויות אלה נדרשת על מנת להבטיח כי רווחיו של היזם לא יושתו על חשבון הציבור, אשר אחרת ישא באופן בלעדי בעלות הנזקים הסביבתיים.

18. הפנמת העלויות החיצוניות לסביבה מתחייב מתוקף עיקרון "המזהם משלם" אשר הוכר בחקיקה ובפסיקה בישראל זה מכבר, ומהווה עיקרון שלאורו נקבעת מדיניות סביבתית במדינות רבות. על פי עיקרון זה יוצר הזיהום נדרש לשאת בעלות סילוק הזיהום ובעלות הנזקים הנגרמים במסגרת פעילותו. בנוסף, עקרון זה נובע משיקולי יעילות כאשר ההנחה היא שחיוב המזהם להפנים את עלויות הפגיעה הסביבתית - תתמרץ אותו להפחית את הקף הפגיעה למינימום ההכרחי בין אם באמצעות התייעלות, השקעה בטכנולוגיות מתקדמות ומזהמות פחות וכדומה.

19. ישנו גם שיקול כלכלי להפנמת העלויות החיצוניות בתקבולים, שכן כל עוד העלויות החיצוניות לא מופנמים בתקבולים המשולמים מחיר המשאב עלול ללהיות נמוך מעלותו הכוללת, דבר היוצר עיוות במחירי השוק האמיתיים של המשאב ופגיעה ביעילות הכלכלית של השימוש בו.

20. לפיכך חיוני כי הועדה תפעל להטמעת העלויות החיצוניות הכרוכות בהפקת משאבי טבע במסגרת קביעת התמלוגים על משאבי הטבע.

ג. התייעלות במיצוי אתרי הכרייה

21. מדיניות הממשלה ביחס למשאבי הטבע המתכלים בישראל כיום אינה מכוונת באופן מספק את היזמים להתייעלות בניצול עתודות חומרי הגלם בשטחי הכרייה והחציבה. למיטב ידיעתנו ישנם כיום אתרי כרייה אשר אינם ממוצים בשל "חוסר כדאיות כלכלית",



וננטשים בטרם מוצתה הכריה של כלל המשאבים בהם, ומבלי שהופקה מהם התועלת המקסימאלית.

22. מצב זה מעיד על כך שליוזמים אין תמריץ למצות אתרי כריה עד תומם, ובהעדר כדאיות כלכלית בשדה נתון, הם ממשיכים ועוברים לשדות אחרים, על ההשלכות הסביבתיות הקשות הכרוכות בכך. לפיכך, לעמדתנו על הועדה לבחון בשלב ראשון את מידת היעילות הקיימת כיום במיצוי אתרי כריה. בשלב שני יש ליצור תמריצים כלכליים למיצוי המשאבים באתרי הכריה השונים, וכן להטיל חובות על מיצוי הפוטנציאל הקיים באתר כריה כתנאי לקבלת זכויות באתרי כריה נוספים.

ד. התייעלות בשימוש במשאבי הטבע

23. כפי שצוין לעיל, על מנת לבחון את המדיניות הפיסקאלית ביחס למשאבי הטבע המתכלים יש לבחון בין היתר את הביקוש למשאבי טבע שונים בישראל. לעמדתנו, יש להעריך את הביקוש בישראל מתוך הנחה כי יש מקום רב להתייעלות בשימוש במשאבי טבע, בעיקר באמצעות שימוש בחומרים ממוחזרים.

24. בהתאם יש לעצב את המדיניות הפיסקאלית באופן שמתמרץ שימוש בחומרים ממוחזרים, על מנת להבטיח את הפקת התועלת המקסימאלית ממשאבי הטבע העומדים לרשות ישראל.

ה. בחינה של החקיקה הקיימת ועריכת שינויי חקיקה לפי צורך

25. החקיקה אשר מסדירה את ההיבטים השונים במשאבי הטבע הינה ברובה חקיקה מיושנת, שאינה רלוונטית, אשר נחקקה בזמנים בהם החברות אשר מפקות את המשאבים השונים היו בבעלות המדינה, ורווחיהן הועברו לקופה הציבורית. בנוסף, מרבית החוקים נחקקו לפני שפותחה הטכנולוגיה אשר עומדת כיום לרשות היוזמים המאפשרת הפקה של כמויות עצומות של משאבים בזמן קצר, וניתן להניח שהמחוקק לא העלה על דעתו את סדרי הגודל של ניצול המשאבים כיום, כאשר קבע את ההסדרים האמורים. כדוגמה לחקיקה מיושנת זו ניתן למנות את חוק זכיון ים המלח, תשכ"א-1961 (להלן – "חוק הזכיון"), וכן את פקודת המכרות.

26. לעמדתנו, הגיעה השעה לבחון את עדכון החקיקה המיושנת המסדירה את ניהול משאבי הטבע על היבטיו השונים, ולחדול את הפקרת האינטרס הציבורי אשר נעשה בחסות חוקים מיושנים אלה.

ו. ים המלח

27. אין ספק שאחד האתגרים המרכזיים אשר ניצבים בפני הועדה הינו גיבוש מדיניות בנוגע למשאבי הטבע הנכרים בים המלח. **ים המלח, שהינו נכס טבעי חשוב מאין כמותו ברמה**

עמוד 5 מתוך 13

אדם טבע ודין, ת.ד. 15 תל אביב, מיקוד 61000

טלפון: 03-5669939 פקס: 03-5669940 דוא"ל: ori@adamteva.org.il www.adamteva.org.il



הלאומית והבינלאומית, הפך לסמל המייצג את הפקרת משאבי הטבע בישראל. גוויעתו העקבית של הים, נסיגת המפלס, הבולענים הנפערים בסביבתו, הפגיעה בערכי הנוף, בחי ובצומח והפגיעה בתשתיות, זועקים כולם את הצורך הדחוף לגיבוש מדיניות כוללת וארוכת טווח ביחס למשאבי הטבע המופקים מהים.

28. האתגר אשר עומד בפני הועדה הינו כפול; ראשית על הועדה לערוך רפורמה מקיפה בחלקו של הציבור מהרווחים של חברת מפעלי ים המלח בע"מ (להלן: "מי"ה"). זאת תוך גילום העלויות החיצוניות של הנזקים הנגרמים לסביבה ולחברה בעקבות הפקת המשאבים. שנית, על הועדה לתת דעתה להיקף הפקת המשאבים מים המלח, ולהטיל מגבלות על "הכרטיס הפתוח" שניתן כיום למי"ה בנוגע לכמויות המשאבים המופקים מהים; זאת תוך מתן בכורה לאינטרסים ציבוריים שמופקרים כיום, כגון החשיבות הקיימת בשמירה על ים המלח וסביבתו, וכן הבטחת עתודות מינרלים לשימוש מקומי בעתיד.

29. בהיבט המשפטי של אתגרים אלו, לעמדתנו, לא רק שהדלת פתוחה בפני הועדה לערוך רפורמות בנוגע לחלקו של הציבור במשאבי ים המלח ובנוגע לכמויות המשאבים המופקים מהים, אלא שהועדה מחויבת לעשות כן. ונסביר;

30. כידוע, מי"ה שמפיקה מינרלים כאשלג וברום מים המלח, נהנית מעלויות הפקה זולות בין היתר בשל הריכוז הגבוה של מינרלים אלו בים, נגישותם של המשאבים, יכולת אחסנה זולה ועוד.

31. פעולתה של מי"ה נעשית מכוח שטר זיכיון משנת 1961 אשר עוגן בחוק זיכיון ים המלח תשכ"א- 1961 (להלן: "החוק" או "הזיכיון"), כל זאת כאשר מי"ה הייתה חברה ממשלתית.

32. על פי הזיכיון, מי"ה מחויבת בתשלום תמלוגים על המינרלים שהיא מפיקה מהים בשיעור של 5% בלבד. עוד עולה מהזיכיון כי למדינה זכות לדרוש את העלאת שיעור התמלוגים עבור אשלג עד לשיעור של 10% בשנה, ביחס לכמויות שהינן מעל מליון טונות.

33. בשנת 1995 התחייבה המדינה במסגרת מכתב מטעם שר האוצר ושר המסחר והתעשייה דאז שלא לדרוש את העלאת תמלוגי האשלג עד שנת 2010 (להלן: "מכתב השרים"). עוד נאמר במכתב זה כי לאחר שנת 2010 יכולה המדינה לדרוש העלאת שיעור תמלוגי האשלג, בהתאם לזיכיון, אולם רק ביחס לכמות שעולה על 3 מליון טון אשלג בשנה.



34. בינואר 2012 נתקבלה החלטת ממשלה שמספרה 4060 (להלן: "החלטת הממשלה"), על פיה מי"ה מסכימה להעלות גובה התמלוגים ל-10%, עבור כל כמות אשלג שהינה מעבר למיליון וחצי טון בשנה (על פי סעיף 1(י"ג) להחלטת הממשלה). בהחלטת הממשלה הוצהר כי הממשלה "לא רואה צורך, לעת הזאת, בביצוע שינויים נוספים במדיניותה הפיסקאלית הספציפית בקשר עם כריית המחצבים בים המלח לרבות ניצולם המסחרי ועל כן, לעת הזאת, לא תיזום וכן תתנגד, לפי העניין, להצעות חוק בעניין זה".

35. בהקשר זה נציין כי בעקבות החלטת הממשלה, עתרו "אדם טבע ודין" ו"התנועה לאיכות השלטון" לבג"צ (בג"ץ 112/12), כנגד החלטת הממשלה בה אושר ההסכם בין מי"ה ובין משרד האוצר בעניין מימון קציר המלח באגן הדרומי של ים המלח ושיעור התמלוגים שישולמו על ידי מי"ה.¹ בהחלטת הממשלה נכרך עניין התמלוגים אשר תשלם מי"ה בגין שימוש בים המלח, והממשלה התחייבה כאמור שלא לבצע שינויים במדיניותה הפיסקאלית ביחס לכריה בים המלח.

36. בין הטענות אשר הועלו על ידינו הינה הטענה כי אין לכרוך בין נושא המיסוי של הכנסות מי"ה והתמלוגים שיגבו ממנה ובין המחויבות של מי"ה לבצע קציר מלח באגן הדרומי. אל מול טענה זו טענה המדינה באופן מפורש כי **ההצהרה המובאת בהחלטת הממשלה אינה כובלת את הממשלה מפני העלאת התמלוגים למי"ה**. וכך על פי תגובת המדינה לבג"ץ 112/12, עמ' 23, סעיף 73:

"נבקש להוסיף ולהדגיש, כי הממשלה לא כבלה את שיקול דעתה לעולם ועד ביחס לאפשרות שינוי המדיניות הפיסקאלית החלה על הפקת מחצבים מים המלח. להיפך, הממשלה הדגישה בהחלטתה כי מדובר באי-שינוי המדיניות הפיסקאלית **לעת הזאת**.

ובלשונו של עו"ד ענר הלמן, אשר ייצג את המדינה כמצוטט בפרוטוקול הדיון:

"הממשלה לא כבלה את ידה ואמרה שהיא משנה תמלוגים... אין להם הבטחה שזה לא ישונה בעתיד".

--- החלק הרלוונטי מפרוטוקול הדיון בבג"צ 112/12 **אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל** מצורף למכתב זה כנספח "א".

37. על כך שהממשלה אינה כבולה במחויבות שלא לשנות את המדיניות הפיסקאלית בנוגע לפעילות מי"ה ניתן ללמוד גם מלשון החלטת הממשלה, אשר מסייגת באופן מפורש כי

¹ בג"צ 112/12 **אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל**, (פורסם בנוב 2012).



ההסכמה שלא לערוך בחינה מחודשת של המדיניות הפיסקאלית הינה זמנית בלבד וחלה על "העת הזאת".

38. יצויין, בתגובת המדינה לבגץ 112/12 הודתה המדינה כי אף שיעור המס הסופי שייגבה ממי"ה אינו ברור וזאת למרות שחלפה שנה שלמה (במועד העתירה) מתיקון החוק ליעדוד השקעות הון. וכך נכתב בתגובה (עמ' 7, סעיף 22):

"התיקון לחוק עידוד השקעות הון נחקק כאמור לפני כשנה. מי"ה מצוייה במגעים מול רשות המסים, ועדיין לא ברור שיעור המס הסופי שייגבה ממי"ה, בעקבות תיקון החוק לעידוד השקעות הון, קרי, על איזה שיעור מההכנסות יוטל מס חברות מלא ועל איזה חלק מס חברות ופחת בהתאם לחוק לעידוד השקעות הון".

--- החלקים הרלוונטיים מתגובת המדינה לבג"ץ 112/12 מצורף למכתב זה כנספח "ב".

39. למותר לציין כי בעצם כינונה של ועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד השימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים, יש כדי לשים קץ הן לאותו פרק זמן שאינו מוגדר ממילא ('לעת הזאת'), והן לפתוח מחדש את השאלות הקשות בדבר המדיניות הפיסקאלית ביחס לים המלח ופעולתה של מי"ה.

40. כפי שיוסבר בהמשך, הדבר אינו רק אפשרי מבחינה משפטית לאור המנדט שניתן לוועדה, אלא גם מתחייב, לאור חובת הממשלה לנהל את ים המלח כנאמן הציבור. לפיכך יש לבחון כל התחייבות הממשלה לאור חובה ראשונית זו כלפי הציבור, ונדרש כי האינטרס הציבורי וטובת הציבור הם שינחו את הממשלה בנושא זה. ועוד נזכיר כי הדבר נכון על אחת כמה בתקופה זו, בה הציבור מביע באופן עקבי את תחושותיו הקשות בנוגע לאופן בו מנוהלים משאביו על ידי המדינה, ובפרט ככל שהדבר נוגע למשאב נדיר וייחודי כים המלח.

41. קשה לחלוק על כך שחלקו של הציבור ברווחי מי"ה ממשאבי הטבע המופקים מים המלח אינו מספק, וזאת בלשון המעטה. וודאי שחלקו של הציבור אינו משקף את העלייה במחיר האשלג בעולם. לעמדתנו קיים צורך דחוף ומהותי להגדיל את חלקו של הציבור באמצעות בחינה של כלל ההיבטים הפיסקאליים הנוגעים לפעילות מי"ה ובהם שיעור התמלוגים, מיסוי הרווחים, תשלום על הזיכיון עצמו, תשלום על העלויות החיצוניות של פעילות מי"ה ועוד.



42. על הצורך החיוני להגדיל את חלקו של הציבור עמד היועמ"ש לממשלה (כלכלי פסקאלי), עו"ד אבי ליכט, בחוות הדעת המשפטית אשר התלוותה להצעת ההחלטה לממשלה אשר הוזכרה לעיל, מיום 28.12.2011 (להלן: "חוות הדעת"):

"שיעור התמלוגים מכלל רווחי היזם הוא נמוך, אפילו בהשוואה לשיעורים האפשריים על פי שטר הזיכיון. בעוד רווחי הזכיון הולכים ועולים והדיבידנדים, חלקו היחסי של הציבור ברווחי היזם הולך ונשחק. בנוסף למדינה טענות אפילו לגבי אופן התשלום של שיעור נמוך זה.

כך, מנתוני כתב התביעה שהגישה המדינה עולה, כי ב-10 השנים האחרונות חילקה כ"ל לבעלי מניותיה דיבידנד בסכום של 3.8 מיליארד דולר, בעוד שהציבור קיבל תמלוגים בסכום כולל של 303 מליון דולר בלבד.

בעוד שבעבר על כל 1 ₪ תמלוגים שהעבירה כ"ל לאוצר המדינה היא העבירה לבעלי מניותיה 3 ₪, הרי שכיום כ"ל מחלקת 13 ₪ לבעלי מניותיה על כל 1 ₪ העובר לאוצר המדינה. משמעותם של נתונים אלה היא, שהציבור שהוא בעל הנכס שממנו מפיקה מ"ה את רווחיה, זוכר לחלק יחסי שהולך וקטן מרווחיה של מ"ה. המלצתנו היא לבחון שינוי בחלוקת ההנאה ממשאב ציבורי נדיר זה".²

43. בחוות הדעת עומד היועמ"ש לממשלה על ההתחייבות של הממשלה בכתב השרים לעיל, וקובע כי על אף שניתן מבחינה משפטית להשתחרר מהתחייבות ממשלתית זו, רצוי לפעול באמצעות הטלת היטל על רווחי היתר של הזכיון, בדומה להסדר אשר הוטל על מפיקי הגז והנפט במסגרת חוק מיסוי רווחי נפט התשע"א-2011.³

44. לעמדתנו כאמור, **הטלת היטל על רווחי היתר של מ"ה הינה רק ראשיתה של הדרך**, ויש לערוך בחינה כוללת של התמורה הניתנת לציבור מהפקת המשאבים מים המלח.

45. כפי שהוזכר לעיל, בחינה כוללת זו אינה רק אפשרית מבחינה משפטית-אלא שעל הממשלה מוטלת חובה לגבש מדיניות אשר משקפת בראש ובראשונה את האינטרס הציבורי ביחס לים המלח, שכן היא מחזיקה במשאב שהינו בבעלות הציבור ומנהלת אותו כנאמן הציבור.

46. הנאמנות הציבורית (Public Trust Doctrine) הינה דוקטרינה אשר קיימת בשיטות משפט שונות בעולם, על פיה משאבי הטבע מוחזקים על ידי המדינה בנאמנות עבור הציבור, ומתוקפה קמה למדינה חובה להחזיק במשאבי הטבע באופן המשרת את הציבור.

² פסקאות 183-185 לחוות הדעת.

³ שם, פסקאות 186-191.



47. על פי חוות הדעת של המשנה ליועמ"ש לממשלה אשר מוזכרת לעיל, דוקטרינת הנאמנות הציבורית טרם נקלטה בדין הישראלי באופן רחב, אך היא קיימת בדין הישראלי מתוקף העיקרון הכללי לפיו הרשות המינהלית הינה נאמן הציבור. עוד עולה מחוות הדעת כי דוקטרינת הנאמנות הציבורית הינה רלוונטית לעניין פעילות המדינה בנוגע לים המלח.⁴

48. לעמדתנו, על ההסדרים הפיסקאליים אשר חלים על ים המלח לשקף את דוקטרינת הנאמנות הציבורית. ולפיכך על הועדה, כמי שמונתה לבצע בחינה מחודשת של נושא ההסדרים הפיסקאליים החלים (בין היתר) על משאבי הטבע הנכרים בים המלח, **לתקן את העיוות הקיים כיום, ולברוא הסדרים עדכניים אשר משקפים בראש ובראשונה את האינטרס הציבורי.**

49. יתרה מכך, מתוקף חובת הנאמנות הציבורית יש לערוך בחינה מחודשת של כמויות המחצבים הנכרים בים המלח, תוך התחשבות באינטרסים ציבוריים שונים כגון חשיבותו החברתית של ים המלח, חשיבותו ונדירותו מבחינה סביבתית, הנזקים אשר פעילות הכרייה בקצב הנוכחי מסבה לים ולסביבתו, והצורך בהבטחת עתודות ממשאבי הטבע הנכרים בים המלח לטובת הצרכן הישראלי.

50. **צפוי כי בחינה זו תעלה צורך בהטלת מגבלות על כמויות המשאבים אשר מופקים כיום מים המלח- שכן לא יעלה על הדעת להמשיך את המצב הנוכחי בו מי"ה רשאית להפיק מהים כל כמות של מינרלים, וזאת מבלי שיהיה עליה כל פיקוח ומבלי שמוטלות עליה כל מגבלות. זאת בפרט כאשר פעילות תעשייתית זו גורמת להידרדרות ים המלח וסביבתו, ותורמת לעמדתנו כלמעלה מ-30% מירידת מפלס ים המלח באגן הצפוני, ולנזקים הנלווים לכך כגון פגיעה בתשתיות, היווצרות בולענים וכדומה**⁵.

51. **תום תקופת הזיכיון:** בהקשר זה נציין כי החשיבות של יצירת רגולציה על כמויות המשאבים המופקים מים המלח עולה ככל שמתקרבת תקופת תום הזיכיון של מי"ה, שהינה שנת 2030. לא יהא זה בלתי סביר להניח כי ככל שמועד זה מתקרב, עולה המוטיבציה להפיק יותר ויותר משאבים מהים. בהתאם, נדרש כי המוטיבציה של המדינה כנאמן הציבור לפקח על כמות המשאבים המופקת מהים תגבר גם היא. ויפים לעניין זה הדברים המובאים בחוות הדעת של היועמ"ש לממשלה (כלכלי-פיסקאלי):

"פרשנות הזיכיון והפעלת סמכותה של המדינה ביחס אליו חייבות להביא בחשבון גם את תום תקופת הזיכיון. **אין לאפשר לזכיון "לסחוט את הזיכיון" עד תום ולהעביר למדינה בתום התקופה, נכס שאינו שמיש ואף גורם לנזק או לסיכון.** זאת בייחוד כאשר מדובר בנכס כמו

⁴ שם, פסקאות 84-83.

⁵ החישוב מבוסס על נתונים אשר הוצגו על ידי מי"ה בבקשה אשר הוגשה לצורך לחידוש היתר הזרמה לים וכן על נתוני השירות ההידרולוגי.



ים המלח, לאור ערכו הרב בכל האמור להיבטים ההיסטוריים, הנופיים והסביבתיים. היבטים אלה מתווספים להיבטים הכלכליים הכרוכים בו ומעצימים את האינטרס הציבורי בהמשך קיומו התקין של הנכס גם לאחר תקופת הזיכיון".⁶ [ההדגשות מהמקור שונו, והינן של הח"מ].

52. מיזוג בין כ"ל וחברה זרה: עוד נבקש להתייחס לכך שהועדה נתבקשה בסעיף 3 לכתב המינוי לתת דעתה לדיון הציבורי שהתקיים סביב האפשרות של מיזוג מי"ה עם חברה זרה. נושא המיזוג של מי"ה עלה לכותרות בחודש ינואר 2013, כאשר על הפרק עמד על פי הפרסומים, מיזוג עם חברת "פוטאש" הקנדית, שהינה יצרנית האשלג הגדולה בעולם.

53. לעמדתנו, אפשרות מיזוג כאמור צפויה רק להעצים את הפגיעה בים המלח, והיא משקפת מדיניות בלתי אחראית כלפי המצב הסביבתי הקשה של הים. הפגיעה רבת השנים בים המלח מחייבת גיבוש מדיניות אשר מגנה עליו ומובילה לשיקום הים וסביבתו. ואולם, עסקת מיזוג ככל שתתקיים, עלולה ליצור קושי משמעותי להסדרה סביבתית נאותה של פעילות מי"ה ולקידום מדיניות סביבתית בים המלח. כניסה של שחקן נוסף, ובפרט שחקן בעל כוח כה רב, בסדר גודל של "פוטאש", צפויה להקשות ואף לסכל יעדים אלה. בנוסף, עסקת מיזוג צפויה ליצור התנגדות להחלת עיקרון המזהם משלם על פיו על מי"ה לממן את עלות שיקום הים וסביבתו, שכן אין זה מן הנמנע כי תאגיד אשר יתמוג עם מי"ה יתנער ממחויבות לפגיעה שנעשתה בעבר בים ומאחריות לשיקומו. עוד עשויה עסקת מיזוג להקשות על עריכת רפורמות בחלקו של הציבור מרווחי הפקת המשאבים בים המלח. כן קיים חשש מהותי לפגיעה ביכולת הציבור להשפיע על המדיניות ביחס לים המלח- שכן, על אף הנזק הסביבתי הכבד שנגרם לים המלח מי"ה ממשיכה כיום בפעילותה ואף מגבירה את השאיבה. ואם כך פועלת חברה ישראלית בכל הנוגע למשאב טבע ישראלי, עולה השאלה כיצד תפעל חברה זרה, ללא כל סנטימנט ומחויבות לאזרחי מדינה?

54. לסיכום האמור לעיל, ככל שהדבר נוגע לים המלח, על הועדה לפעול לקביעת הסדרים לשימוש ראוי במשאבי ים המלח תוך בחינת מזעור הנזקים וצמצום ניצול המשאבים ובמקביל להגדלת חלקו של הציבור ברווחי מי"ה ממשאבי הטבע בים המלח. הדבר אינו רק רצוי ואפשרי מבחינה משפטית, אלא שהוא מחוייב לאור דוקטרינת הנאמנות הציבורית, במסגרתה מנהלת המדינה את משאב הטבע הנדיר. על הועדה ליטול את המושכות ולשים קץ להפקרת ים המלח והאינטרס הציבורי בו, ולהטמיע עקרונות של צדק חלוקתי, צדק חברתי וצדק סביבתי וצדק בין- דורי במדיניות הממשלתית ביחס לים המלח.

⁶ פסקה 88 לחוות הדעת.



ז. מים מינרלים

55. על פי המנדט שניתן לוועדה בכתב המינוי שלה, היא נדרשת לעסוק בכלל משאבי הטבע הלאומיים בישראל. לפיכך, נבקש להפנות את תשומת הלב של הוועדה לחשיבות הקיימת בבחינת משק המים המינרלים, וההסדרים הפיסקאליים החלים על הפקת משאב זה.
56. ראשית יש לומר כי מים מינרלים הינם משאב מתכלה. שכן, שאיבת מים אינטנסיבית ממקורות מים גורמת להידלדלות המעיינות מהם נשאבים המים לכשעצמם, וכן פוגעת ואף מכלה את המערכות האקולוגיות הנסמכות על מקורות מים אלו. פגיעה סביבתית זו נדרש כי תוגבל ותצומצם ככל הניתן, וכן נדרש כי תובא לידי ביטוי בשיעור הרווחים של הציבור מהמשאב.
57. כיום חברות המים המינרלים לא משלמות כלל תמלוגים על המים שהן מפיקות, אלא משלמות עבור השימוש במים בתעריף "תעשייה". חברות המים לא עושות שימוש נוסף במים, ולא מייצרות באמצעותם מוצרים נלווים (להבדיל ממים המשמשים לחקלאות ולתעשייה), אלא נוטלות משאב באיכות גבוהה, שהינו בבעלות הציבור, מכניסות אותו לתוך בקבוק (ואגב כך מעודדות בזבוז פלסטיק משווע), ומוכרות אותו בחזרה לציבור. למעשה חברות המים המינרלים קונות את המים בזול מהציבור, ומוכרות אותם בחזרה לציבור - ביוקר.
58. התשלומים שחברות המים המינרלים משלמות עבור השימוש במים מאיכות גבוהה, אינם משקפים את חלקו של הציבור במשאב, וודאי שאינם משקפים את הנזקים הסביבתיים והעלויות החיצוניות אשר נגרמים בסביבת המעיינות.
59. לפיכך, לעמדתנו על הוועדה לתת דעתה גם לנושא המים המינרלים ולפעול ליצירת מנגנון אשר מבטיח תמורה הולמת לציבור ממשאב זה.
60. לסיכום, אנו קוראים לוועדה לתת דעתה להיבטים אשר הובאו לעיל, ולממש את שעת הכושר אשר ניתנה בידיה על מנת ליצור מציאות שונה, בה תהנה החברה הישראלית מחלוקה צודקת של משאבי הטבע המצויים בבעלותה, זאת תוך שמירה על ערכם הסביבתי היקר של משאבים אלו.
61. כמו כן, על מנת שנוכל לתרום את חלקנו ומתוך המומחיות והידע המקצועי אשר צברנו במהלך שנות עבודתנו, נבקש לקבל את לוחות הזמנים והנושאים אשר יועלו בפני הוועדה על מנת שנוכל להעביר מסמכים רלבנטיים ואת עמדתנו לגבי כל משאב או נושא אשר יועלה בפני הוועדה.
62. עוד נבקש, לאפשר לנציג מטעמנו להופיע בפני כבוד הוועדה על מנת להציג בפניה את הטיעונים באופן מלא ולמען האינטרס הציבורי בדבר הניהול הראוי של משאבי הטבע.



63. נודה לתשובתכם בהקדם.

בכבוד רב,

דנה טבצ'ניק, עו"ד
ראש תחום כלכלה וסביבה

עמית ברכה, עו"ד
מנכ"ל

העתקים:

כבוד ראש המשלה ושר החוץ, בנימין נתניהו, בפקס: 02-6408456
ח"כ יאיר לפיד, שר האוצר, בפקס: 02-5317200
ח"כ סילבן שלום, שר האנרגיה והמים, בדוא"ל: sar@energy.gov.il
ח"כ ציפי לבני, שרת המשפטים, בדוא"ל: sar@justice.gov.il
ח"כ עמיר פרץ, השר להגנת הסביבה, בדוא"ל: sar@sviva.gov.il
ח"כ יעל גרמן, שרת הבריאות, בדוא"ל: ygerman@knesset.gov.il
ח"כ נפתלי בנט, שר הכלכלה, בדוא"ל: Lishka.sar@moital.gov.il
מר יהודה וינשטיין, היועמ"ש לממשלה בפקס: 02-6467001

עמוד 13 מתוך 13

אדם טבע ודין, ת.ד. 15 תל אביב, מיקוד 61000

טלפון: 03-5669939 פקס: 03-5669940 דוא"ל: ori@adamteva.org.il www.adamteva.org.il

N

1

בבית המשפט העליון בשבתו לבית המשפט הגבוה לצדק

- 1 **בג"ץ 112/12**
- 2 לפני: כבוד הנשיא א' גרוניס
כבוד השופט י' דנציגר
כבוד השופט ני סולברג
- 3 העותרות: 1. אדם טבע ודין
2. התנועה למען איכות השלטון
- 4 נ ג ד
- 5 המשיבים: 1. משלת ישראל
2. משרד האוצר
3. חברת מפעלי ים המלח
- 6
- 7 עתירה למתן צו על תנאי
תאריך הישיבה: בי בסיון התשע"ב (23.05.12)
- 8 מזכיר הרכב: אל-חי פרץ
- 9 בשם העותרת 1: עו"ד דנה טבצ'ניק; עו"ד אלי בן-ארי; עו"ד עמית ברכה
- 10 בשם העותרת 2: עו"ד מיקה קונר קרטון
- 11 בשם המשיבים
1-2: עו"ד ענר הלמן
- 12 בשם המשיבה 3: עו"ד עדי קפלן, עו"ד רנאטו יאראק; עו"ד דנה ניסים מישלי
- 13
- 14 **פרוטוקול**
- 15
- 16
- 17 **עו"ד טבצ'ניק:**
- 18 בבסיס העתירה אומר כי מפעלי ים המלח הוא משאב ציבורי וממשלת ישראל היא האמונה על
- 19 משאבי הציבור. הכריכה של החובה לקציר המלח, חובה לפנות פסולת תעשייתית פוגעת מראש
- 20 ואומרת שמי שמזהם משלם. לא צריך להגיע למו"מ כדי לשלם את זה. הציבור זכאי לקבל
- 21 תגמולים מעצם ניצול המשאב למטרות כלכליות, אלה חובות נפרדות ולכרוך אותם זה למעשה
- 22 לגרום לפשרה ופוגע בציבור.
- 23
- 24 **כבוד הנשיא א' גרוניס:**
- 25 מאיזה שנה העניין נסחב?

עו"ד טבצ'ניק:

1992. הזיכיון הוא עד 2030.

צריך לזכור מה היה בבסיס ההסכם כשהיה הרצון לחתום אותו. הייתה הצהרה משר האוצר להסכם ראוי של 60% העלאת התמלוגים לציבור, כמקובל למשאבי הטבע. בעולם הנפט והדלק העלו את זה ל-60% ואף יותר, שם מדובר במשאב שהיה צריך לחפש אותו ולהשקיע משאבה מסיבית, בניגוד לים המלח שהוא גם מתנה. חייבים לזכור שים המלח הוא משאב בינלאומי בייחודיות שלו וחייבים לנהל אותו כראוי ולהראות למפעלים שמנצלים אותו אתם מזהמים וגורמים להצפה ולבעיות אחרות מסביב לים המלח, אתם צריכים לשקם אותו ולהחזיר את המצב לקדמותו וזאת מעבר להסכם שנעשה בחדרי חדרים בוועדת שישינסקי.

עו"ד הלמן:

אין הסכם.

עו"ד טבצ'ניק:

שר האוצר ראה שהוא טעה, הוא היה צריך לא לקדם את ההסכם הכל כך בוטה והלא ראוי. עצם התהליך עצמו, האי שקיפות, מכיוון שמדובר במשאב בבעלות הציבור והממשלה היא הנאמן בלבד יש לחייב את הממשלה לכבד את הציבור לאור הטעות שנעשתה.

עו"ד קונר-קרטון:

אני מצטרפת לחברתי בנקודה שבה קרתה הטעות. 28.12.2011 המשיב 2 יוצא במסיבת עיתונאים גדולה שמסביר את התשתית עליה נשען ההסכם, עד כ-60%. מתעוררים נציגי ציבור ואומרים שהחישובים לא נכונים. ביום חמישי בערב, למחרת מסיבת העיתונאים, יוצאת הודעה קטנה ובה מודים בטעות. ביום ראשון בבוקר הממשלה מאשרת את המתווה הזה. אי אפשר לראות בהחלטה הזאת החלטה סבירה. משרד האוצר בהינתן הטעות הוא צריך לחזור על כל התהליך, לעשות חושבים מה קרה בטעות הזאת, לא יכול להיות שהממשלה קיבלה החלטה על משהו שהתגלה כטעות פטאלית. אנחנו חושבים שהיה צריך לעצור, לעשות הערכה מחודשת ולספק היום תשובות יותר מספקות. חברי אומר שהממשלה קיבלה הסברים אודות הטעות שנעשה. שיתכבדו ויסבירו גם לציבור מה הטעות שנעשתה. לא קיבלנו לכך שום הסבר. המשיב 2 עמד והסביר את בסיס ההסכם הזה, לכן לא יכול להיות שהחלטת הממשלה שנשענת על טעות תאשר זאת.

עו"ד הלמן:

חברותיי לא התייחסו לטענות הסף. גם מהטיעונים שלהם ניתן לראות למה מיצוי הליכים זה צעד שצריך להיות הראשון. לא חתמו על הסכם, ההסכם הולך בעקבות המתווה. הממשלה אישרה מתווה שבעקבותיו יהיה הסכם, לכן זה לא צורף. במודע הוא לא נחתם לפני הדיון פה. יש חובת מיצוי הליכים וכשחברתי אומרת לא קיבלנו הסברים זה במכוון. לא ברור מה הייתה

1 הדחיפות להגיש עתירה לבג"ץ. אם היינו מגיבים לגופו של עניין זה להגיד לעותרים אתם יכולים
2 לעשות מה שהעותרים פה עשו וזה לא למצות הליכים ומיד להגיש עתירה.

3 דבר שני לגבי צירוף. המתווה ברור, איך אפשר להגיש עתירה שמי שייפגע ממנה זה המלוונות
4 והמועצה האזורית ולא צירפו אותם, וכאשר המדינה מפנה את העותרות לכך שהם לא צורפו
5 הייתה שהם יבקשו להצטרף לא תהיה התנגדות לצרף אותם. לעותרות הייתה הזדמנות לצרף
6 אותם ולא עשו כך. הפנינו לפסק דין של השופטת נאור, כל אחד מרוויח ומפסיד משהו, לפשרה
7 יש יתרון. פה אנחנו בחוק מיוחד מלפני 50 שנה, אף אחד לא מונע מהם לגשת להליך בוררות
8 ולבדוק אם זה שם או לא שם. יש פה הישג גדול מבחינה ציבורית. ים המלח הוא אוצר גדול של
9 מדינת ישראל גם מבחינה תיירותית. הממשלה הקימה צוות בין-משרדי איך לשקם את ים
10 המלח בשנים הקרובות הולכים להשקיע 700 ומשהו מיליון שקל איך לשקם את האזור.
11 לגבי התשתית העובדתית, כל מה שהעותרות מציגות פה זה מצגת שהציגה מסיבת עיתונאים של
12 משרד האוצר, הוא לא סופי כי הוא תלוי בתוצאות הבוררות.

13 ממשלת ישראל צריכה הרבה פעמים לקבל החלטות גם במקרים של אי וודאות מסוימת
14 והחלטה סבירה לחלוטין. מי שריכז את הנושא זה לא שר האוצר אישית, הוא מינה אנשי
15 מקצוע בכירים במשרדו לטפל בנושא הזה. אין מחלוקת על העובדות. מעבר לזה שיש את קציר
16 המלח, בתיק המלוונות הייתה חובה להגיע להחלטות. בממשלה קיבלו החלטה מתחייבת, במובן
17 הזה לחברותיי אין טענות. יש את חוות הדעת של מר ליכט שאומר שמאיה מרוויחה יפה מאוד
18 ולכן היא צריכה לשאת בעול. גם למדינה יש רווחים אז זה לא שמאיה צריכה לשאת בכל.
19 הממשלה רוצה לפתור עכשיו את סוגית קציר המלח.

20 לגבי סוגיית התמלוגים, יש פה בעיות משפטיות קשות ביותר מבחינת אי הוודאות. זה מתחיל
21 מזה שהחוק מגדיר כמה תמלוגים מגיע לך. עד מיליון טון 5% מעל אתה זכאי ל-10%. יש
22 מחירים, גם אם מבחינה ציבורית ניתן לך להשתחרר, מדינה פועלת בפאן הכלכלי ומשכנעת
23 אנשים לקנות חברות ממשלתיות ולהפריט אותן. יש את כל סוגית אופן חישוב התמלוגים עצמה
24 שעומדת ותלויה בפני בוררות. לפעמים אופן חישוב התמלוגים הרבה יותר חשוב.

25 לעניין ששינסקי. וועדה זו הוקמה לאחר שהגיעו למסקנה שחוק המיסוי יכול להטיל מס על
26 הרווחים ולא לשנות את התמלוגים. כאשר שר האוצר רצה לשנות את המתווה בחוק הוא הקים
27 וועדה כדי להראות תזכיר חוק מסודר. אנחנו במישור שונה מפרשת הגז הטבעי ופרשת הדלק.
28 הממשלה לא כבלה את ידה ואמרה שהיא משנה תמלוגים. הממשלה אין לחם הבטחה שזה לא
29 יישונה בעתיד. אנחנו מבקשים לדחות את העתירה הזאת.

30 עו"ד קפלן:

31
32 הבעיה הזאת התחילה להתעורר עוד באמצע שנות ה-70 של המאה הקודמת. היו וועדות על גבי
33 וועדות. כולם ידעו מה הולך לקרוא, התעלמו מהנושא הזה והמים עלו וקרה מה שקרה, לגבי
34 המלון הגיעו לאזור למרות שידעו. אני מודה שאנחנו צועקים שזה דחוף אבל כל שנה זה דחוף
35 דחוף. אנחנו עכשיו בנקודה קריטית, אנחנו ניסינו למצוא נקודה מאזנת בין הצדדים. יש הרבה
36 נקודות בחוות הדעת של היועמ"ש שהן במחלוקת, אבל מכיוון שאין היום מנוס הסכמנו לקחת
37 על עצמנו את המימון הזה של מאה אחוז וכל עיכוב היום יכול להיות קטסטרופאלי תרתי

בג"ץ 112/12

**בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

1. אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה (ע"ר)
ע"י ב"כ עו"ד עמית ברכה, עו"ד דנה טבצ'ניק ואח'
טל': 03-5669939; פקס': 03-5669940

2. התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
ע"י ב"כ עו"ד אליעד שרגא, עו"ד צרויה מידד-לוזון ואח'
טל': 02-5000073; פקס': 02-5000076

העותרות

נ ג ד

1. ממשלת ישראל

2. משרד האוצר

המשיבים 1-2 ע"י פרקליטות המדינה
משרד המשפטים, ירושלים
טל': 02-6466472; פקס': 02-6467011

3. חברת מפעלי ים המלח בע"מ

ע"י ב"כ עו"ד עדי קפלן או אח'
טל': 03-5161155; פקס': 03-5161156

המשיבים

תגובה מטעם המדינה

1. בהתאם להחלטות כבי השופט רובינשטיין מימים 3.1.12 ו-22.1.12 מתכבדת המדינה להגיש את תגובתה לעתירה ולבקשה לצו-ביניים.

מבוא

2. עניינה של העתירה בטענות העותרות נגד החלטת ממשלת ישראל מיום 1.1.12 לאשר את "המתווה לפתרון בעניין מימון הקציר ותמלוגים" (להלן: **המתווה** ו-**ההחלטה** או **החלטת הממשלה**, בהתאמה) בין משרד האוצר לחברת מפעלי ים המלח (להלן: **מי"ה**).

המתווה לפתרון קובע, בתמצית, כי לשם הסרת שכבת המלח שהצטברה בבריכת אידוי מס' 5 בים המלח, הגורמת לעליית מפלס המים באזור באופן שמסכן אינטרסים שונים ובכללם את המלוונות באזור, תקצור מי"ה את המלח ותישא בחלק משמעותי ביותר מעלות הקציר. כמו כן נקבעו הוראות לגבי הגדלת שיעור התמלוגים שתשלם מי"ה החל משנת 2010 לקופת המדינה עבור הפקת המינרלים שהיא מבצעת מים המלח.

צילום החלטת ממשלה מס' 4060 מיום 1.1.12 שאישרה את המתווה המוסכם ומפרטת אותו מצורף ומסומן מש/1.

22. נתון רלוונטי נוסף לענייננו, הינו, כי במסגרת סעיף 37 לחוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011, תוקן החוק לעידוד השקעות הון, התש"ט-1959. תיקון חוק זה ביטל חלק נכבד מהטבות המס שקיבלה מי"ה, אלא שהתיקון חל רק לגבי פעולות הכרייה של האשלג, ולא לגבי פעולות תעשייתיות של מי"ה, ויש צורך אפוא לבחון על אלו פעולות תשלם מי"ה מס חברות מלא ועל איזה מס חברות מופחת.

התיקון לחוק עידוד השקעות הון נחקק כאמור לפני כשנה. מי"ה מצוייה במגע עם מול רשות המסים, ועדיין לא ברור שיעור המס הסופי שייגבה ממי"ה, בעקבות תיקון החוק לעידוד השקעות הון, קרי, על איזה שיעור מההכנסות יוטל מס חברות מלא ועל איזה חלק מס חברות מופחת בהתאם לחוק לעידוד השקעות הון.

המשא ומתן בין משרד האוצר למי"ה

23. על פי הנחיית ראש הממשלה, במהלך שנת 2011 ניהל משרד האוצר מגעים מול מי"ה, בניסיון להגיע להסכמות בסוגיות שונות, בין היתר בנוגע לביצוע ומימון קציר המלח.

24. ביום 4.9.11, במהלך המגעים שהתנהלו מול מי"ה, פרסם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי) חוות דעת משפטית מפורטת בסוגיות שונות הצריכות לעניין ביצוע ומימון קציר המלח. המסקנה המשפטית היתה כי על מי"ה לשאת בחלק משמעותי ביותר מעלות קציר המלח. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ציין בחוות דעתו, כי ניתן להסדיר את הסוגייה בחקיקה ראשית, אולם קיימת עדיפות להסדרתה בהסכמה מול מי"ה. כמו כן ציין המשנה ליועץ המשפטי לממשלה בשולי חוות דעתו, כי ניתן לשקול ליזום חקיקה שתטיל מס רווחי-יתר על פעילות הפקת האשלג על-ידי מי"ה, כפי שהדבר נעשה בחוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011, לגבי הפקת גז ונפט.

חוות דעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה צורפה כנספח ב' לעתירה.

25. לאחר משא ומתן מורכב וארוך בין נציגי משרד האוצר - בשלב הראשון בהובלת ראש אגף התקציבים הקודם, מר אודי ניסן, והחשב הכללי הקודם, מר שוקי אורן, ובשלב השני בהובלת החשבת הכללית - לבין נציגי מי"ה, הגיעו הצדדים ביום 28.12.11 למתווה פתרון בעניין מימון הקציר וגובה התמלוגים (המתווה מצורף כאמור כמ"ש/1), שעיקריו הם כדלקמן:

א. פרוייקט קציר המלח יבוצע במלואו על-ידי מי"ה. מרכיבי פרוייקט קציר המלח פורטו כנספח א' למתווה.

כך, למשל, מהניסיון שהצטבר לאחרונה מפעילותה של ועדת ששינסקי ומחקיקתו לאחר מכן של חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011, עולה, כי מהלך שכזה אורך חודשים ארוכים - שם היה מדובר בשנה תמימה.

מעבר לכך שהבחירה בחלופת החקיקה במקום הגעה למתווה המוסכם היתה מעכבת את מתן הפתרון הדחוף הנדרש לסוגיית עליית מפלס מי ים המלח, הרי שבמהלך השנה עד לחקיקת חוק שכזה - אם בכלל היה נחקק בסופו של יום - היה השיעור הנמוך של חלקה של המדינה בהכנסות מים המלח נותר על כנו, ומדובר כאמור בהפסד הכנסות שנתי של המדינה בהיקף של כ-176 מיליון ש"ח.

זאת ועוד, אי-הכריכה היתה עלולה למנוע את ההגעה למתווה המוסכם, על כל התוצאות הקשות שהיו לכך לים המלח.

72. לא זו אף זו, בניגוד לאמור בעתירה, המתווה המוסכם אינו סותר את חוות דעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי), שאף הביע עמדתו בישיבת הממשלה לפיה קיימת עדיפות להגעה להסכמה עם מי"ה על-פני הליכי חקיקה, וכי המתווה המוסכם סביר וראוי, וכי הוא ממליץ מבחינה משפטית לאשרו.

73. נבקש להוסיף ולהדגיש, כי הממשלה לא כבלה את שיקול דעתה לעולם ועד ביחס לאפשרות שינוי המדיניות הפיסקאלית החלה על הפקת מחצבים מים המלח. להיפך, הממשלה הדגישה בהחלטתה כי מדובר באי-שינוי המדיניות הפיסקאלית **לעת הזאת**.

74. נוסף, כי ברור וגלוי, כי גם הממשלה וגם מי"ה יוצאות מנקודת הנחה שקיימת אפשרות שהממשלה תשנה בעתיד את המדיניות הפיסקאלית שלה בנוגע לכריית מחצבים מים המלח. נפנה בעניין זה לכך שהמתווה המוסכם עצמו מאפשר למי"ה בנסיבות שכאלה להפסיק לשלם את התמלוגים המוגדלים שנקבעו במתווה המוסכם, ולהחזיר את עניין גובה התמלוגים להכרעה בבוררות.

75. העובדה שקיימת כיום אי-ודאות מסויימת שנעוצה בתיקון החוק לעידוד השקעות הון ובהליכי הבוררות התלויים ועומדים, מהווה טעם סביר שלא ליזום שינויים **לעת הזאת** במדיניות הפיסקאלית בעניין כריית המחצבים מים המלח, וזאת עד להתבהרות התמונה בנוגע להיקף חלק המדינה בהכנסות החברה וברווחיה (GOVERNMENT TAKE).

יוצא, שהמדינה לא ויתרה על זכותה ליזום הליכי חקיקה לשם הטלת מס על פעילותה של מי"ה, אלא לכל היותר הסכימה לדחות את נקודת הבדיקה של סוגייה זו עד להתבהרות אי-ודאות עובדתית מסוימת, המקשה על קביעת שיעור המס בעיתוי הנוכחי.