

1 במרץ 2020

לכבוד: המועצה לענייני משק הגז הטבעי
לידי : מר משה גראזי יו"ר המועצה ומנהל רשות הגז הטבעי
העתק: גולדה מאיר מזכירת המועצה לענייני משק הגז הטבעי

הנדון: עמדת איגוד תעשיות חיפושי הגז והנפט בישראל בעניין: "תוספת להחלטת מועצה 2/2014 – מימון פרויקטי ייצוא באמצעות מערכת ההולכה הישראלית וחלוקת עלויות ההקמה של המקטע המשולב אשדוד-אשקלון על בסיס ההחלטה כאמור"

שלום רב,

להלן עמדת איגוד תעשיות חיפושי הגז והנפט בישראל ("האיגוד") להצעת המועצה לענייני משק הגז הטבעי (המועצה") שבנדון.

האיגוד מייצג את ספקי הגז הנוכחיים והעתידיים במשק ומטרתו, בין היתר לתמוך ולהרחיב את הפעילות המשקית הקשורה לגז טבעי וכן ולעניין חברות בינלאומיות בהשקעות בתחום בישראל.

בתגובתנו נתייחס לסוגיות אשר בראייתנו הינן מהותיות לפיתוח משק הגז הטבעי בישראל: הקמת תשתית הולכה שתאפשר הגדלת היקף צריכת הגז טבעי לשוק המקומי ולייצוא, ומימוש מדיניות הממשלה לעידוד הייצוא למדינות שכנות.

רקע

במהלך השנים האחרונות קיבלה הממשלה החלטות שתכליתן הגדלת השימושים בגז טבעי במשק הישראלי וייצוא גז למדינות שכנות, כגון:

החלטת ממשלה 442 מיום 23.6.2013 (ועדת "צמח") להקמת תשתיות הולכה ותשתיות לחיבור מאגרים; החלטת ממשלה 476 מיום 15.8.2015 ("מתווה הגז") שעסקה בין היתר בעידוד הקמת תשתיות גז, כולל לייצוא; החלטת ממשלה 2592 מיום 2.4.2017 (עידוד מאגרים קטנים ובינוניים) לקדם הקמת תשתיות, כולל הקצאת 386.3 מיליון ₪ בגין הקמת צינור הולכה לחיבור ספק נוסף של גז טבעי למערכת ההולכה.

במקביל קידמה הממשלה שורה של מהלכי מדיניות שנועדו לאפשר ולעודד ייצוא של גז טבעי מישראל למדינות שכנות ובפרט למצרים.

האיגוד סבור כי הצעת המועצה אינה מאזנת בין: הכנסות נתג"ז הצפויות בהיקף של 2 מיליארד שקלים^{1,2}, בתוספת השתתפות הספקים בהקמת הקו, וכן הכנסות המדינה מתמלוגים, היטלים ומיסים כתוצאה ישירה מהסכמי הייצוא, לבין הסיכון הנמוך של נתג"ז ושל המדינה.

המועצה הציגה את שיקוליה להקמת מעקף ימי יקר במקום הרחבת הקו היבשתי הקצר יותר והזול משמעותית. השיקולים שהוצגו אינם תומכי ייצוא ואין הסבר לבקשה מהיצואנים לממן את כלל ההשקעות במערכת ההולכה.

¹ לפי החישוב בהצעת ההחלטה

² למרות האמור, על פי נתונים שפורסמו, סך ההכנסות הצפויות לנתג"ז צפוי להיות למעלה מ-2.5 מיליארד

נוכח האמור לעיל נבקש להאיר את הנקודות הבאות:

א. לא מתקיימת הלימה נאותה בין מדיניות הממשלה לעודד ולקדם ייצוא של גז מישראל למדינות אחרות ובפרט למצרים, לבין התנאים העולים מהצעת ההחלטה שבנידון. ההחלטה מציעה להטיל על ספקי הגז, אשר מהווים למעשה זרוע אשר באמצעותה מגשימה הממשלה את מדיניותה בעניין ייצוא גז טבעי, תשלומים גבוהים שאין לראותם אלא כ"מס ייצוא", שהוא למעשה הטלת סבסוד על צרכני הגז הנהנים מפוטנציאל מהותי ביותר להפחתת עלויות ההולכה מבלי ליטול חלק בסיכונים. הפועל היוצא שעלול לנבוע מהטלת "מס הייצוא" הוא, בין היתר, יצירת אפקט מצנן ביחס לקידום עסקאות לייצוא גז טבעי מישראל. תשלום סכומים גבוהים כתנאי למימוש הסכמי ייצוא עלול להוות חסם קריטי למימוש הייצוא אשר בתנאים מסוימים עלול אף לסכלו ובכך לערער את יישום מדיניות הממשלה בעניין.

מובן כי לא ניתן היה לצפות את היקף העלות הנוספת בזמן שנתקבלה ההחלטה על ההשקעות בפיתוח המאגרים, ואף לא כשנעשו מאמצים מרובים והושקעו סכומים נוספים בקידום הייצוא למצרים. ההחלטה תטיל על החברות המבקשות לייצא מגבלות שונות וכן תשלום מידי נוסף של [REDACTED] מיליוני שקלים. בנוסף על כך תחויבנה החברות להעמיד ערבות של [REDACTED] מיליוני שקלים, וכל זאת בנוסף לתשלום עתידי של תעריף הולכה בהיקף של כ-2 מיליארד³ שקלים. הנה כי כן, הצעת המועצה עלולה חלילה להוביל לקעקוע אפשרות הייצוא למצרים, והדבר נוגד את מדיניות הממשלה בנושא.

ב. הקמת צנרת נוספת ע"י נתג"ז משרתת כלל צרכני ההולכה. מהלך המגדיל באופן מהותי את קיבולת המערכת ואת הכנסות נתג"ז (ועשוי להביא בהמשך להקטנת עלות ההולכה), ומשפר את היתירות מיד עם ההקמה. לכן, החליטה המועצה בשני המקרים קודמים של הקמת קווי הולכה ימיים ייעודיים עבור ספקים (כמפורט ב-1.1 ו-1.2 להלן) או חיבור ייעודי של צרכנים (1.3 להלן), כי הספק/יבואן לא יתבקש לממן ולו חלק קטן מהתשתית. ואולם כעת קובעת המועצה כי הספק יישא בעלויות גבוהות ביותר ואף יתחייב להעמיד לנתג"ז ערבות מלאה ל-110% מעלות ההשקעה וכן יידרש לשפות את נתג"ז בתנאים מסוימים לכל סיטואציה מסחרית. לדעתנו אבחנה כזו של המועצה יוצרת פער לא סביר ביחס להחלטות (נכונות על-פי דעתנו) שנתקבלו בעבר ביחס לתשתית הולכת גז כולל אספקה, יבוא וייצוא וכמו כן יוצרת חלוקת עלויות וסיכון לא סבירה בין צרכני ההולכה לבין היצואנים.

ג. החלטה קודמת, שנתקבלה בשנת 2017 בנוגע להקמת קו ייצוא ייעודי והרחבת קו משותף לכיוון ירדן, בהמשך להסכם שנחתם בשנת 2016 בין בעלות חזקת לווייתן לבין חברת החשמל של ירדן, קבעה כי: המימון יעשה על ידי היצואן באופן מלא וחלקי בהתאמה, אך רק לאחר שהוחלט, בשיתוף היצואן, כי זו החלופה הראלית היחידה שתאפשר ייצוא. ואולם במקרה דנן, (הסכם לייצוא גז מחזקת לווייתן ומחזקת תמר לחברת "דולפינוס" המצרית) כלל לא ברור שהמקטע המוצע מהווה חלופה מיטבית מבחינת נקודת המבט של היצואן או צרכנים מקומיים. החלופה של הקו היבשתי היא המתאימה ביותר. ככל שישנם שיקולים מערכתיים נוספים שהצדיקו אימוץ החלופה המוצעת, כפי שסבירה המועצה, ברי כי אין להטיל את המשמעות הכלכלית הנובעת מהם על היצואן.

³ לפי ההצעה. למרות שלפי הנתונים שפורסמו, סך ההכנסות הצפויות לנתג"ז צפוי להיות למעלה מ-2.5 מיליארד

- ד. בחינה של מערכת הולכת הגז מעלה כי החלופה הסבירה והזולה, שיש בכוחה להוות מענה הולם להבטחת קיבולת הייצוא למצרים במסגרת הסכמי דולפינוס, וגם לאספקה לצרכנים ישראלים נוכחיים ועתידיים באזור אשקלון, היא הרחבת הצינור יבשתי (כמפורט בסעיף 2 להלן) באמצעות הכפלת הקו הקיים קריית גת-אשקלון בעלות של כ- [REDACTED]. הרחבה זו תאפשר הולכת מלוא כמויות הגז הנדרשות לייצוא ולצרכנים המקומיים המתוכננים. ברור כי הקמת קו יבשתי חלף המקטע הימי המוצע תמנע עלויות או השקעות גבוהות ומיותרות. המועצה לעומת זאת, מציעה הקמת מקטע ימי שעלותו גבוהה משמעותית (הערכה [REDACTED] ש). בהחלטתה היא מפרטת את הסיבות לעמדתה: אמינות אספקה, הגדלת המערכת/line-pack ויכולת הזרמה מקומית.
- לדעתנו במידה ואילו הטיעונים לבחירה בחלופה היקרה יותר, הרי שמדובר בשיקולים מערכתיים במובהק החורגים מצורכי הייצוא הנובעים מהסכמי דולפינוס. ומכאן העלות העודפת הנובעת מהקו הימי (שהם מעבר לעלות ההכפלה היבשתית), צריכה להיות מוטלת על מערכת ההולכה ולא על הספקים.
- ה. המועצה מבקשת מהיצואנים התחייבות לייצא למצרים אך ורק באמצעות מערכת ההולכה - שאם לא כן יוטלו עליהם מגבלות וקנסות – החלטה זאת מבטיחה לנתג"ז הכנסות בהיקף גדול מאוד ללא כל סיכון ומטילה את המימון המלא ואת כל הסיכון על היצואן. לדעתנו החלטה זאת אינה מאוזנת ואין לה מקום.
- ו. הטלת עלות של "הקדמת" הקמת קטעי הולכה, שאינם קשורים לתוואי הייצוא על יצואנים, סותרת את החלטת המועצה 2/2014 סעיף 1.1.6 (פרוט בסעיף 3 להלן). לא ברור מנוסח ההצעה מה הבסיס הרגולטורי לדרישה זו.
- ז. ההחלטה על מימון ההקדמה אינה עוקבת אחר החוק ורישיון ההולכה, שקובעים כי על המועצה להטיל על חברת ההולכה להקים תשתית ראוייה הנדרשת למשק במבט צופה עתיד ולשם כך לקבוע את לוח הזמנים, תעריפים ו/או הקצאת מימון ממשלתי. לתפיסתנו, על המועצה לבחון את הנושא לגופו ועל פי החוק: במידה והקווים בנשר ובחגית נדרשים, יש להקים לאלתר ולא לדרוש מיצואן למצרים לממנם. במידה ואינם נחוצים – לא כל שכן, היצואן לא נדרש לממנם שהרי המקטעים אינם מקדמים את יכולת האספקה למצרים.

להלן פרוט והרחבה:

1. הקמה ומימון קווי הולכה ימיים לחיבור ספקי גז על ידי חברת ההולכה:

עד היום הוקמו על ידי חברת ההולכה שני קטעי צנרת ותשתית ימית לחיבור ייעודי של ספקים:

1.1. "מקשר ימי לגז טבעי נוזלי" (המצופ):

הרשות הכירה לנתג"ז בהשקעה בהיקף של 530 מיליוני ₪⁴ להקמת הקו הימי למצופ. את הסכום כולו השקיעה נתג"ז בהסתמך על הכנסות תעריף ההולכה המושת על כל הצרכנים. הספק, במקרה זה היבואן חח"י, ובעלי אוניית הגיזוז לא נדרשו לממן ולו חלק מזערי מעלות הקמת הקו.

1.2. "קו מאגרים קטנים" (חיבור האספקה ממאגר כריש):

הרשות הכירה לנתג"ז השקעה בהיקף של 386.3 מיליוני ₪⁵ להקמת 10 הקילומטרים האחרונים של הצינור ממאגר כריש לחוף דור. את הסכום כולו השקיעה נתג"ז בהסתמך על הקצאה של 100 מיליון ₪ מתקציב המדינה והשאר מתעריף ההולכה על כלל הצרכנים. הספק, במקרה זה חברת אנרג'יאן, יקבל החזר על המקטע שיקים ויהפוך להיות חלק ממערכת ההולכה.

1.3. תעריף הולכה שווה לכל הצרכנים:

תעריף ההולכה נקבע כתעריף שווה לכל הצרכנים:

התעריף זהה לבית הזיקוק באשדוד שחובר בצינור באורך של מאות מטרים בודדים מחד ולמפעלי ים המלח שמחוברים בצנרת של כ-170 ק"מ מאידך (כך שלמעשה, במדיניות שוויונית זאת, הצרכנים הקרובים מסבסדים את הרחוקים יותר).

העלות לצרכנים לא השתנתה גם במקרים בהם התשתית שהוקמה הייתה ייעודית וכמעט ללא תרומה מערכתית לגיבוי או שרידות. כך למשל בחיבור [REDACTED] בשנת 2007 שהצריך הקמת "T" ימי ו-12 ק"מ של צינור יבשתי או בהקמת צינור הולכה [REDACTED] כדי להחליף את השימוש במזוט מזהם או ב-CNG היקר יותר וגם להפחית את העלות הנגזרת לזכיין החלוקה.

באף אחד מהמקרים לא התבקשו מי מהצרכנים לשלם לנתג"ז בגין העלות הנוספת שבחיבורם מעבר לתעריפים האחידים המאושרים.

^{4, 5} כפי שפורט בהליך ההתייעצות להחלטת המועצה 4/2019

האיגוד סבור שבדוגמאות שפורטו לעיל נהגה הממשלה באופן נכון וחיובי כאשר החליטה להטיל על נתג"ז את ההשקעה והביצוע. זאת לאור שאיפתה האסטרטגית של הממשלה לעודד יתירות ושימושים בשוק הגז הטבעי המקומי. כהמשך לכך ולאור מדיניות הממשלה לעודד יצוא של גז טבעי מישראל למדינות נוספות אנו סבורים שעל הממשלה להמשיך לקדם פעולות שיתמכו במדיניותה. על כן ראוי שההשקעה בתשתית ההולכה האמורה תבוצע אף היא על ידי נתג"ז שמהווה זרוע של המדינה לעניין זה. התועלת הפוטנציאלית כתוצאה מהסכמי הייצוא היא הפחתה פוטנציאלית מהותית בתעריף (2 מיליארד שקלים)⁶ והכנסות מדינה נוספות של מיליארדי שקלים מהייצוא. לדעת האיגוד, הטלת כל הסיכונים וכל העלות על היצואנים אינה החלטה מאוזנת.

2. הרחבת צינור ההולכה מקריית גת לאשקלון:

לדעת האיגוד יש להרחיב את הקו הקיים בין קריית גת לאשקלון ולהקים צינור נוסף בקוטר של "36. להבנתנו, אף שלכאורה העלות להקמת קו כזה צריכה/יכולה להתחלק בין היצואנים לבין מערכת ההולכה הסכימו החברות המייצאות לממן את כל עלות ההקמה בהיקף של כ- [REDACTED] נציין כי הקטע אשדוד-שורק הוכפל בשנת 2015 והכפלת הקטעים שורק-צפית-קריית גת מושלמת בימים אלו. התשתית הקיימת לאשקלון (25 ק"מ של צינור בקוטר "24) מיועדת להעביר גז לתחנות הכוח דוראד, ו-IPP, לצרכני חלוקה וכן כמויות מוגבלות ליצוא "לא רציף" (בתעריף גבוה) למצרים בשעות שפל בביקוש המקומי (בלילה למשל). הרחבת התשתית היבשתית תאפשר: הגדלת קיבולת היצוא למצרים, הסבת תחנת הכוח הפחמית רוטנברג לשימוש בגז, הקמת תחנת "דוראד 2" ומתקנים נוספים. לא מצאנו בשימוע שפרסמה המועצה השוואה בין שתי החלופות הרלוונטיות ולא התייחסות לעלות/תועלת האלטרנטיבית של כל אחת מהן.

להלן היתרונות שמפרטת המועצה להקמת המעקף הימי חלף הרחבת הקו היבשתי הקצר:

2.1. הגברת אמינות האספקה, הגדלת היתירות וגיבוי.

2.2. הגדלת הקיבולת המערכתית - line-pack.

2.3. הגדלת יכולת ההזרמה ללקוחות ישראליים.

הטיעונים תקפים וראויים אך בבסיסם הם מערכתיים. מכאן, שאינם רלוונטיים לדעתנו להטלת העלות הנוספת הנובעת מהבחירה בחלופת המעקף הימי על היצואנים.

• הרחבה לא מספקת של מערכת ההולכה:

להערכתנו המקצועית, יש הכרח להרחיב את תשתית ההולכה במספר מקטעים כדי לאפשר אספקה סדירה של גז בשנים הקרובות בהתאם למדיניות הממשלה. הפעולות הדרושות פורטו על ידנו במכתבנו מיום ה- 21/3/2019 כחלק מהליך החלטת המועצה: 4/2019 בנושא עדכון תעריפי ההולכה.⁷

⁶ לפי ההצעה, למרות שלפי הנתונים שפורסמו, סך ההכנסות הצפויות לנתג"ז צפוי להיות למעלה מ-2.5 מיליארד
⁷ ראו מכתבנו

השקעות בהרחבת מערכת ההולכה:

נתג"ז היא חברה ממשלתית יעילה שהקימה ותפעלה ב-15 השנים מאז הקמתה למעלה מ-700 ק"מ של צנרת הולכה בלחץ גבוה, מתקני קבלה מספקים ו-LNG, PRMS, תחנות שסתומים ומתקנים נוספים. מהנתונים הפיננסיים של החברה כפי שעולים מדוחותיה הכספיים לשנת 2018 עולה כי לחברה איתנות פיננסית מהגבוהות במשק (דירוג אשראי Aa1, AA+), ואופק הכנסות ורווחים יציב:

- הכנסות שנתיות: כ- [REDACTED] - צפי לשנת 2019 כ- [REDACTED]
- EBITDA של [REDACTED] (רוב עלות ההפעלה, [REDACTED] - פחת)
- רווח תפעולי: כ- [REDACTED] ש.
- התעריף נקבע לפי תחזית ביקוש שנתית מקסימלית לשוק המקומי ולייצוא, לשנים הקרובות של BCM [REDACTED] בשנה. תחזית שמרנית באופן קיצוני.

לאור הנתונים הכספיים ולאור הגידול המשמעותי בביקוש הצפוי בשירותי ההולכה (לשוק מקומי ולייצוא): אנו סבורים כי יש מקום שהחברה תשקיע בפיתוח תשתית ההולכה באופן מיידי ובאופן שיגדיל את הכנסותיה, וכן יהלום את תכלית קיומה כחברה עסקית. ברי כי הטלת "מס ייצוא" על ייצואי הגז הטבעי אינה חלופה ראויה למימון ההרחבה הנחוצה במערכת ההולכה.

3. "הקדמת" הקמת קטעי הולכה במימון ייצואנים:

בהחלטת המועצה 2/2014 סעיף 1.1.6 נקבע כי: "מנהל רשות הגז הטבעי יקבע לגבי כל מקרה מהיכן במערכת ההולכה מחשבים את תחילת המקטע המוביל למקטע המיועד לייצוא...".

בהחלטה המוצעת לא קובע מנהל הרשות כל נקודה כזאת.

והסיבה לכך מובנת - המקטעים לגביהם נדרש מימון (דור-חגית ושורק-נשר) אינם קשורים לייצוא למצרים.

לראייתנו הטלת עלות של "הקדמת" הקמת קטעי הולכה, שאינם קשורים לתוואי הייצוא על ייצואנים, סותרת את החלטות המועצה.

נודה לכם על אפשרות להרחיב ולהעמיק ביחס להערותינו בכתב או בעל-פה.

בברכה,

איגוד תעשיות חיפוש הנפט והגז בישראל