

מבט על, גיליון 718, 6 ביולי 2015

מתווה הגז - היבטים אזוריים ובינלאומיים

עודד ערן

טיוטת המבנה של ההסדר בדבר הגז הטבעי המופק משדה "תמר" ופיתוחם של שדות אחרים, ובראשם "לוויתן", טרם זכתה לאישור הממשלה והכנסת. עם זאת, כבר עתה ניתן להתייחס להיבטים האזוריים והבינלאומיים של סוגיה זו ולהשלכותיה על מערכת היחסים של ישראל עם שכנותיה, עם ארצות הברית וגם עם מדינות אחרות, כמו רוסיה.

לכאורה, המתווה המוצע אינו משנה מהותית את הנתונים הבסיסיים הקשורים להיבט האזורי. כמויות הגז שהתירה ועדת צמח ליצוא ושעודכנו בהחלטת הממשלה 442 מה-23 ביוני 2013, לא השתנו. כמויות אלה מצמצמות את פוטנציאל הייצוא למרחב הגיאופוליטי הקרוב, שאינו מצריך השקעות גדולות, כאלה הכרוכות בניזול הגז לשם הובלתו למרחקים גדולים שלא באמצעות צינור. בשנים האחרונות ניהלו החברות המחזיקות בזיכיון "תמר" משא ומתן עם ירדן, הרשות הפלסטינית וחברות במצרים, על אודות אספקת גז טבעי מהשדה עוד בטרם יתחיל תהליך ההפקה משדה "לוויתן". ההחלטה לייצא לשווקים אלו בטרם הובטחה כל הכמות, שנקבעה כחיונית למשק הישראלי, נבעה מההכרה בחשיבות האסטרטגית שבסיוע הכלכלי של ישראל ליציבות במעטפת המדינית הקרובה אליה. מאידך גיסא, חוזים למכירת הגז מ"תמר" ובעתיד מ"לוויתן" הם הכרחיים, בעיקר כדי לאפשר את מימונם של השדה הגדול "לוויתן", וכן של שדות קטנים יותר, כ"תנין" ו"כריש". המתווה, בגרסתו הנוכחית, מחייב את הבעלים הנוכחיים למכור את שני השדות הקטנים תוך 14 חדשים מיום אימוץ המתווה.

הדרישות מחברת "דלק" כי תעביר את מלוא זכויותיה ב"תמר" תוך שבעים ושניים חודשים לצד שלישי, ומחברת "נובל" לדלל את אחזקתה עד לעשרים וחמישה אחוזים, אינן משנות את המצב באופן מהותי. ואולם, הוויכוח הפנימי בישראל עיכב את השלמת המשא ומתן עם הקונים הפוטנציאליים האזוריים והעיכוב משחק לידיהם של גורמים פנימיים באותן מדינות, המתנגדים לכל קשר עם ישראל – במיוחד בנושאי תשתית, המחייבים התקשרות לטווח ארוך. כך בירדן, למשל, כאשר ב-25 במאי 2015 הגיע המשלוח הראשון של גז קטרי לנמל עקבה. הגז הובל כנוזל במכליות מיוחדות ויעבור תהליך הפוך של המרה לגז, שיתבצע באנייה המותקנת לצורך זה אשר תעגון בחוף עקבה. במקביל, גם חברת "של" הגיעה להסכם עקרוני על אספקת גז טבעי לירדן. על אף שיבוא גז לירדן בדרך זו מייקר את מחירו, ממשלתה מעדיפה לממש את האפשרות של יבוא גז מישראל (עם יבוא סמלי של גז "פלסטיני" מהשדה מול חוף עזה, הרחוק מאד מתהליך הפקה עם כדאיות כלכלית). עם זאת, קיומה של אלטרנטיבה – גם אם יקרה יותר – מקטר עלולה לחזק את טיעוני המתנגדים, בעיקר בפרלמנט הירדני, לכל מהלך שיש בו תלות בישראל ופתח לנורמליזציה ביחסים עמה. הנכונות של קטר או כל גורם חיצוני לסבסד את הפער במחיר עלולה להביא לעיכוב, ואולי בעתיד אף להכשלת העסקה עם ישראל.

מכירת הזכויות בשדה "תמר" עלולה להציף בעיות בינלאומיות לישראל, שכן ייתכן שיסתבר שאין כלל קונה זר שמתאים לישראל מבחינה כלכלית ו/או מדינית. מאידך גיסא, ההיתר לחברת "נובל" לשמור בידיה עשרים וחמישה אחוזים מהזכויות ב"תמר" ואת מלוא זכויותיה ב"לוויתן" (39.66 אחוזים), מונע עימות עם הממשל והקונגרס בארצות הברית. אלו הופעלו על ידי חברת "נובל" וגורמים אחרים, ביניהם לשכת המסחר האמריקאית, על מנת ללחוץ על ממשלת ישראל להציג מתווה נוח לצד האמריקאי.

לפי המתווה יהיו מפעילי הזיכיונות רשאים לייצא גז טבעי "למדינות גובלות, באופן מידי בכמות שלא תעלה על BCM 20....". קביעה זו חלה על ירדן, מצרים והרשות הפלסטינית, אך ספק אם היא כוללת גם את טורקיה. מצב היחסים המדיניים בין המדינות גורם לכך, שבמכירת גז טבעי ישראלי לטורקיה גלום סיכון עסקי גבוה. עם זאת, התקשרות עסקית לאספקת גז טבעי לטורקיה יכולה לתרום לשיפור ביחסים המדיניים ביניהן ואף לסייע במימון פיתוחו של שדה "לוויתן". לפיכך, מומלץ שהמתווה בנוסחו הסופי יאפשר את מימושה של אופציה זו על ידי הגדלת הכמות מ-20 ל-27-28 BCM. הרחבה כזו תאפשר ניצול מדיני מרבי של יצוא של סך כ-2

BCM לשנה לרשות הפלסטינית, BCM 3 לירדן, עד ל-10 BCM למתקן ההנזלה של Union Fenosa Gas הספרדית ו-ENI האיטלקית (הממוקם בשפך הנילוס לים התיכון במצרים), וכך יוותרו לעסקה אפשרית עם טורקיה כ-10 BCM. כל זאת, בהנחה שעד סוף יולי 2019, כפי שנקבע במתווה, יתחיל גז טבעי לזרום גם משדה "לוויתן".

המתווה מתייחס אך ורק למשאב הגז הטבעי, בעוד אין כל התייחסות לאפשרות הלא-בלתי-סבירה כי מתחת לאחד או יותר ממאגרי הגז מצויים גם מאגרי נפט. חברת "נובל" תכננה לבצע קידוח בדיקה, אך דחתה אותו – בין השאר בשל עלותו הגבוהה. גילוי נפט עלול לשבש את כל יישומו של המתווה במתכונתו הנוכחית, ולכן מוצע לערוך בדיקה הבוחנת את ההשלכות האפשריות של גילוי כזה על ישימותו של המתווה. זאת, על מנת למנוע סבב נוסף של מאבקים ציבוריים ובינלאומיים, הכולל היבטים משפטיים ופיסקליים, שבוודאי יתעוררו במקרה של גילוי נפט בנוסף לגז.

יתכן שההתייחסות בטיטות המתווה לצינור נוסף לצורך הובלת גז לישראל הינה מספקת לצורך המתווה המוצע ולשם הסדרת ההיבט הרגולטורי, אך אין ספק שהנושא מחייב אמירה פסקנית יותר ומחייבת בדבר הצורך בצינור נוסף. זאת ועוד, לאחסון אסטרטגי של גז אין כלל התייחסות בטיטות המתווה, על אף שאם וכאשר יוחלט על הקמתם של מתקנים לצורך זה, החברות תהיינה מעורבות בכך. יתר על כן, מסיבות אשר חלקן מובנות, המתווה אינו עוסק כלל בסידורי האבטחה של תשתית החיפוש, ההפקה והובלת הגז, וכן אינו עוסק בהיבטים המשפטיים והכספיים המורכבים, הכרוכים בנושא ומחייבים הסדרה מתוקנת.

ישראל אינה היחידה במזרח אגן הים התיכון, שבאזור המים הכלכליים שלה מצויים משאבי אנרגיה. ידוע שבמים הכלכליים של לבנון, של עזה, של קפריסין ואולי גם באלו של סוריה קיימים מאגרי גז. כמויות האנרגיה המצויות בכל אחת מהמדינות אינן משמעותיות דיין כדי להפכן לגורם בעל משקל בשווקים הגדולים וצורכי האנרגיה המשמעותיים, היינו אירופה והכלכלות הגדולות של אסיה. עם זאת, שיתוף פעולה בין בעלות הגז הטבעי במזרח הים התיכון יכול היה לחזק את כוח המיקוח שלהן מול הצרכנים. בעת הנוכחית, באקלים הפוליטי השורר באזור, סבירותו של שיתוף פעולה כזה היא נמוכה. למרות זאת, כניסה לזירה של גורם שלישי עסקי, בעל עוצמה בסקטור האנרגיה, יכול לספק תשתית לשיתוף פעולה בין המדינות המעורבות לשם מימוש הפוטנציאל המצוי בידי של יצרן גדול, כמו גם הפחתת עלויות – בעיקר של הובלה – על ידי הימנעות מכפילויות בבניית תשתיות יקרות. בשלב זה, התרחיש המתואר נראה היפותטי לחלוטין, ואולי גם בשל כך לא יכולים היו עורכי המתווה להתייחס אליו כגורם שיחייב בחינה מחודשת.

מאחר שהדיון הציבורי כבר גרם לעיכוב, שעלול לגרום נזק מדיני, מן ההכרח להציג פתרון מידי לחלק מהסוגיות שנדונו כאן. לסוגיות אחרות, כמו אפשרות גילוי נפט בנוסף לגז או התקשרות עם גורם שלישי בינלאומי שיתווך בין מדינות האזור לצרכי יצוא הגז, יהיה צורך בלימוד הנושאים ומתן החלטה במועד מאוחר יותר.

מזה יותר מעשור, שהגז הטבעי זורם מהמאגרים שהתגלו במים הכלכליים של ישראל, אך עד היום לא נוצרו דפוסים ולא מוסדו מערכות מלאות ומקיפות לטיפול בכל ההיבטים שקשורים לנושא, כשהתהליכים של קבלת ההחלטות לגביהם אינם מוסדרים. בנושא המשאב הלאומי הזה קשורים שיקולים משפטיים וכלכליים, פנים-ישראליים ובינלאומיים, שיקולי ביטחון במובנם הרחב והצר יותר כאחד (אבטחת המתקנים), וכמובן שיקולים של איכות הסביבה. הוויכוח הציבורי חשף חלק חשוב של הסוגיות, אבל לא את כולן; המתווה לא אמור והוא אכן אינו נותן פתרון לשאלה, מי הוא הגוף במדינת ישראל האמור לתכלל את כל הסוגיות האלה, ובאיזה תהליך אמורות ההחלטות להתקבל. גם לשם כך יש צורך במתווה.