

הנדון: משק הגז הטבעי בישראל - היבטים בביטחון הלאומי והשלכות מעיכוב
בהרחבת מערך הגז הטבעי ויצואו (בלמ"ס) - עדכון

1. להלן התייחסותנו באשר להשלכות על הביטחון הלאומי של מדינת ישראל, העלולות לנבוע מעיכוב של כ-4 שנים בהרחבת מערך הפקת הגז הטבעי ויצואו.¹ התייחסותנו זו מבוססת על עמדת משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים,² שלפיה **ככל שמתווה ההסדרה עם חברות הגז לא יאושר בתקופה הקרובה, צפוי עיכוב של כ-4 שנים בהרחבת מערך הפקת הגז הטבעי ויצואו.**
2. ברקע הדברים, גילוי מרבצי גז טבעי גדולים בשטח ה"מים הכלכליים" של מדינת ישראל (בראשם, עד כה, מאגרי "לווייתן" ו"תמר"), אשר יצרו מצב אסטרטגי-אנרגטי לפיו משק האנרגיה בישראל הולך ומתבסס על הגז הטבעי, מה שמחייב (בין היתר) השקעה ביצירת תשתית ביטחונית להגנה על הנכסים החיוניים בתחום זה. יצוין כי נכון לעת הנוכחית, כמחצית מיצור החשמל בישראל מסתמכת על גז טבעי כחומר הגלם לתהליך היצור, וקיימת מגמה להסבת חלקים מהתעשייה לשימוש בגז טבעי.³
3. התועלת הלאומית ממצאת והרחבת השימוש בגז טבעי באה לידי ביטוי במגוון מישורים:
 - א. משיכת משקיעים וגידול בהכנסות המדינה ממסים ותמלוגים.
 - ב. פיתוח התעשייה, הפחתת עלויות היצור והגדלת כושר התחרות של ישראל בעולם.
 - ג. הוזלת עלויות יצור החשמל וגיוון חומרי הגלם לייצורו.
 - ד. הפחתת פליטת הזיהום והעלויות העקיפות הכרוכות בו.
 - ה. הגברת העצמאות האנרגטית של ישראל ויצירת יתירות במשק האנרגיה.

¹ הרחבת מערך הגז הטבעי ויצואו - הכוונה להרחבת שדה "תמר", פיתוח שדות "לווייתן", "כריש", "יתנין" (וככל הניתן שדות גז נוספים), חיבורם לתשתית הגז של מדינת ישראל, והקמת התשתית הנדרשת לצורך ייצוא הגז.

² מכתבו של עו"ד אריאל כהאן, מ"מ היועצת המשפטית של משרד התשתיות הלאומיות. האנרגיה והמים מיום 28 ביוני 2015

³ ראה סקירת מנהל רשות הגז הטבעי במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים מיום 8 ביוני 2015.

1. מינוף עתודות הגז לחיזוק הקשרים המדיניים-כלכליים של ישראל, וככלי עקיף להשפעה על האיום הביטחוני הנשקף למדינה.
4. בהמשך לסעיף 3 ו' לעיל, כפי שיפורט להלן, קיימות תועלות מדיניות-ביטחוניות מובהקות, הנגזרות מהאפשרות לעגן – **באמצעות יצוא גז טבעי** – מרכיבים ביחסי ישראל עם מדינות שכנות ושותפות להסכמי שלום, ובכך להרים תרומה משמעותית לביטחון הלאומי של מדינת ישראל בסביבה אזורית גועשת ומסוכנת. **שימוש מושכל בעתודות הגז יכול להגביר את יכולת ההשפעה של מדינת ישראל במערכת הבינלאומית**, הן בזירה הקרובה והן באזורים מרוחקים יותר. מעבר לכך, שימוש כאמור בעתודות הגז יכול לסייע לביסוס המערכת החברתית-כלכלית במדינות שכנות (כתוצאה מהשיפור הכלכלי), ועקב כך להפחית את האיום שעלול להיווצר אם **תתערער יציבותן**, וכוחות עוינים פנימיים יאיימו על הסכמי השלום.
5. לדעתנו, **עיכוב של כ-4 שנים בהרחבת מערך הגז הטבעי ויצואו יקשה על מדינת ישראל לממש את התועלות המדיניות-ביטחוניות המפורטות במסמך זה**, ולפיכך **הינו בעל השלכות שליליות על הביטחון הלאומי**.
6. זאת ועוד, עיכוב כאמור בהרחבת מערך הגז הטבעי ויצואו **עלול לגרום לפגיעה ביחסים בין מדינת ישראל לבין שכנותיה**, על רקע חוסר היכולת לממש את שיתוף הפעולה בתחום זה.¹ כמו כן, עיכוב זה עלול לפגוע ביכולתם של המשטרים הללו, שיציבותם חשובה לביטחון הלאומי של מדינת ישראל, לספק את צרכיהם האנרגטיים לטובת כלל האוכלוסיה במדינותיהם, או לעמוד בהתחייבותן לחברות אנרגיה זרות הפועלות בתחומן. כל זאת, על רקע אי הוודאות המובנית בסביבה המזרח-תיכונית בשנים האחרונות, בעטיה עלולים להיווצר בעתיד (בשונה מהמצב כיום) תנאים בהם ישראל לא תוכל ליזום שיתופי פעולה עם מדינות שכנות, גם אם תחפוץ בכך.
7. יש להעיר גם כי על רקע החתימה על הסכם הגרעין בין המעצמות לבין איראן, צפויה הסרה של הסנקציות הבין-לאומיות המוטלות כיום על איראן וזרם ההשקעות, מצד גורמים שונים במערכת הבין-לאומית, במגזר האנרגיה באיראן יתחדש ביתר שאת. מאחר שברשות איראן עתודות גז ונפט מהגדולות בעולם, סביר שבתוך מספר שנים נחוה עלייה משמעותית בהיצע

¹ יצוין כי ב-2014 נחתמו מכתבי כוונה (I.OI) לאספקת גז טבעי בהיקפים ניכרים בין שותפויות הגז "תמר" ו"לווייתן" לבין החברות IFC ו- BCI (בהתאמה), אשר מחזיקות במתקני ההנזלה שלחופי מצרים, ועם הרש"פ. כפי שיפורט בהמשך, גם עם חברת החשמל הירדנית נחתם מזכר הבנות לאספקת גז מ"לווייתן" (ראה חוות דעת משרד החוץ מיום 1 ביולי 2015).

הגז הטבעי במזרח התיכון.⁵ עליה זו תשפיע על לוחות הזמנים וכדאיות הפיתוח של שדות נוספים; תגרור כנראה ירידה במחירי הגז; תיצור סביבה תחרותית קשה יותר ליצוא הגז הישראלי; ותיתן בידי שוחרי רעתנו מנופי השפעה בזירות חיוניות לנו, שבהן ישראל לא תוכל עוד לפעול כגורם חיובי.

8. מציאת שדה הגז המצרי ZOHHR על ידי חברת ENI האיטלקית במימיה הכלכליים של מצרים, באה בהמשך למאמץ מוכר ומתמשך של מצרים לממש את עתודות הגז שברשותה, עתודות אשר סובלות מתת-מיצוי ומפיתוח חסר, לנוכח ביקושים גבוהים של המשק המצרי.

9. טבעם של תגליות הגז ומימושן לכדי חומר גלם זמין, בישראל כמו גם במקומות אחרים בעולם, שהם כרוכים בהליכי הפקה מורכבים ויקרים – בין היתר לאור המרחק מיעדי הצריכה, קשיי הפיתוח, עומק המים ושכבת המטרה ועוד – אשר עלולים לארוך שנים.

10. לאור האמור לעיל, להלן פירוט של עיקרי היבטי הביטחון הלאומי הרלוונטיים למסמך זה, בחתך מדינתי.

11. מצרים – בתהליך מתמשך שהחריף עקב הטלטה הפוליטית במדינה (מראשית 2011), משק האנרגיה ויצור החשמל המצרי מצוי במשבר. משבר זה בא לידי ביטוי בקושי באספקת מלוא צרכי האנרגיה במדינה, וביבוא גז מנוזל. נוסף על כך, יש לציין כי לחופי מצרים נמצאים שני מתקני הנזלת גז בבעלות חברות זרות (ENI, UFG ו-BG). מתקנים אלה יועדו להנזיל גז ממקורות מצריים ולמוכרו ללקוחות החברות הזרות ברחבי העולם. אולם, בעקבות הטלטה הפוליטית במצרים בשנים האחרונות והאיום הביטחוני במרחב חצי האי סיני (כפי שבא לידי ביטוי בהשבתת צינור הגז בסיני והפסקת הזרמת הגז לישראל ולירדן), אין באפשרותה של מצרים לספק את הגז למתקנים אלה.

12. גילוי שדה הגז הימי ZOHR במימיה הכלכליים של מצרים, אם וכאשר יושלם פיתוחו וחיבורו למערכת היבשתית בהיקף מספק, יוכל לספק חלק ניכר מצרכי הגז של המשק המצרי. במובן זה, תוכל מצרים להשיב במידה רבה את העצמאות האנרגטית שלה. כך צפויה מצרים לשפר את מצב משק האנרגיה שלה ולחזק את כלכלתה ויציבותה הפנימית. מבחינת ישראל, תהא זו התפתחות מבורכת.

13. יש להניח שבתרחיש כזה יפחת הצורך המצרי בגז ישראלי עבור המשק המצרי גופו, וזאת בשתי הסתייגויות:

⁵ הגידול בהיצע יכול לנבוע גם מתגליות גז אפשריות נוספות באזורנו. בישראל ובמדינות אחרות, כפי שארע לאחרונה במצרים (ראה התייחסות למצרים בהמשך)

א. בפרק הזמן שיעבור עד לפיתוח וחיבור שדה ZOHK -- המוערך במספר שנים – תוכל ישראל לספק גז במהירות יחסית למשק המצרי משדה "תמר", על בסיס תשתית שבחלקה כבר קיימת.

ב. גם לאחר חיבור המשק המצרי לשדה ZOHK, לא מן הנמנע שמצרים תזדקק לאספקה משלימה (גם אם בהיקף מוגבל) של גז ממקורות ישראליים.⁶

14. בכל הנוגע לאספקת גז משדות במים הכלכליים של ישראל עבור מתקני ההנזלה הזרים שלחופי מצרים, הרי שבהתאם להודעת ממשלת מצרים,⁷ התגלית הנוכחית אינה בעלת השפעה מהותית. על-פי הצהרת ממשלת מצרים, רוב או כל תפוקת שדה ZOHK, תיועד לצריכה מצרית פנימית, ואין בכוונת השלטון המצרי להתערב במגעים של חברות זרות הפועלות במדינה עם ספקי גז מישראל או מקפריסין. מכאן שפוטנציאל יצוא הגז מישראל למתקני ההנזלה שלחופי מצרים, ובעקבותיו שיכוך המתיחות בינה לבין החברות שמתקניהן משוועים לגז, על התועלת המדינית הכרוכה בכך, נותר בעינו.

15. האינטרס המצרי בגז טבעי הוא אפוא כפול: גז לצורכי יצור חשמל עבור המשק המצרי גופא, וגז למתקני ההנזלה הזרים שלחופי מצרים. כפי שהדברים נראים כעת, בעוד מספר שנים תוכל מצרים למלא חלק ניכר מצרכי האנרגיה שלה באופן עצמאי, בעוד שישראל תוכל לשמש ספקית גז משלימה למשק המצרי, וראשית עבור מתקני ההנזלה שלחופי מצרים (אם וכאשר מכתבי הכוונה ימומשו לכדי הסכמים מחייבים). מילוי צרכים מצריים אלה יכול להביא לחיזוק השלטון והיציבות במצרים, בעוד שאי-מילוים עלול להגביר את חוסר היציבות, על השלכותיו הגיאו-פוליטיות השליליות, לרבות ביחס לישראל.

16. לסיכום, העמקת הקשרים המדיניים-כלכליים עם מצרים, באמצעות יצוא גז טבעי בעת הנוכחית ובעתיד, לצד אספקה מצרית עצמית משדותיה, יתרום ליציבות במצרים ולביסוסה הכלכלי-חברתי, ובכך ישפיע באורח חיובי על הביטחון הלאומי של ישראל. זאת ועוד, פיתוח שדות הגז של ישראל ומצרים (ובמידת האפשר גם גורמים נוספים) באגן המזרחי של הים התיכון, יוצר פוטנציאל לשיתוף פעולה אזורי נוסף בתחום האנרגיה, הן בהקשרי השינוע והן בהקשרי היצוא והמכירה של הגז.

⁶ "כידוע גם בישראל במצב הנוכחי, על אף ההפקה והאספקה משדה "תמר", קיימים מצבים של ביקוש יתר, אשר מחייבים אספקה של חומרי גלם נוספים ליצור חשמל.

⁷ ראיון של שר הנפט המצרי שריף איסמעיל לסוכנות רויטרס מיום 2/9/15.

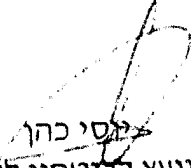
17. בכל הנוגע לירדן הרי שגם היא ניצבת בפני אתגרים פנימיים, לרבות במשק האנרגיה. מתחילת העשור הקודם גדל זרם הפליטים לירדן (תחילה מעיראק ובשנים האחרונות מסוריה), וגבר האיום האפשרי מצד גורמי "המדינה האסלאמית" / "דאע"ש. לנוכח הגידול בצרכים, ירדן נדרשת להיעזר בסיוע חיצוני לצרכי כלכלתה והתשתיות הלאומיות. במסגרת זו מייבאת ירדן גז מונזל ומגזזת אותו, בינתיים בכמויות מוגבלות.
18. הסבת משק החשמל הירדני לייצור על בסיס גז⁸ (בהמשך להסכם הקטן יחסית שכבר נחתם לאספקת גז למפעלי האשלג במזרח ים המלח) צפויה להפחית את עלויות היצור, לשפר את המצב הכלכלי-חברתי, וכתוצאה מכך להגדיל את יציבות הממלכה. נחזור ונדגיש, כי בדומה למצרים, לישראל אינטרס בשימור היציבות והרחבת השת"פ גם עם הממלכה ההאשמית, כשתי מדינות שלום המהוות מרכיב מפתח בארכיטקטורה האזורית האסטרטגית.
19. לאור הצורך הברור והמידי של מצרים וירדן בגז טבעי, מן הטעמים שפורטו לעיל, הימנעותה של ישראל מהעמדת אופציית יצוא בטווח הקרוב לא זו בלבד שתוביל אותן לתור אחר מקורות אספקה אלטרנטיביים⁹ (תהליך שכבר החל הן במצרים והן בירדן) אלא שתימנע את מימוש היתרונות המדיניים-ביטחוניים הגלומים בהידוק השת"פ המדיני-כלכלי עמן עבור ישראל.
20. לאמור לעיל יש להוסיף שיקולים חשובים נוספים התומכים בקידום מואץ של ייצוא הגז, גם אם משמעותם דרמטית פחות מאשר בהקשר של מצרים וירדן, ובהם אספקת גז לפלסטינים, אשר יכולה לסייע בשיפור היחסים עם ישראל, ובייצוב כלכלי ברש"פ.
21. כך גם שילוב האינטרס הקפריסאי כמערך הפקת ואו הולכת הגז ויצואו, שיקנה לישראל זיקה אסטרטגית למדינה חברה באיחוד האירופי, על כל הנובע מכך. בנוסף, קיים פוטנציאל יצוא עתידי גם למדינות אחרות במערכת הבינ"ל, כגון תורכיה, ואף מדינות המזרח הרחוק (בהתאם למדיניות הממשלה להרחבת הסחר עמן), ככל שתוקם תשתית הנזלה מתאימה.
22. אשר על כן, לדעתנו עיכוב של כ-4 שנים בהרחבת מערך הגז הטבעי ויצואו, יהיה בעל השלכות שליליות על הביטחון הלאומי של ישראל. לאור זאת, קיים צורך דחוף להרחיב את מערך הגז הטבעי ויצואו, באופן שיתרום לחיזוק היחסים המדיניים-ביטחוניים של מדינת ישראל.

⁸ כפי שמנומק במזכר ההבנות שנחתם אשתקד בין שותפות "לווייתן" לבין חברת החשנול הירדנית. להספקת מירב צרכי הממלכה בתחום הגז הטבעי מישראל על פני תקופה ארוכה.

⁹ כאמור, בכל הנוגע לאספקה עצמית, נראה כי מצרים תוכל לספק חלק ניכר מצרכיה בתוך מספר שנים, ככל שיושלם פיתוח שדה אבו ג'ויה / נוסף, יתכן פיתוח של משק החשמל שלא על בסיס דלקים פוסיליים, באמצעות אנרגיות מתחדשות ואחרות.

23. בנוסף לאמור לעיל, ברי כי הגברת העצמאות האנרגטית של מדינת ישראל מחזקת אף היא את הביטחון הלאומי של המדינה. הרחבת מערך הגז הטבעי לכדי מספר מקורות וערוצי אספקה בלתי תלויים תוביל ליתירות, קרי יכולת להבטיח אספקה רציפה של גז טבעי לתחנות הכוח ולשימושים נוספים. זאת לנוכח ההשלכות החמורות לכלל המשק העלולות לנבוע במצב הנוכחי שבו קיימת תלות רבה במקור אספקה יחיד בתחום הגז הטבעי, במקרה של הפסקה בהזרמת הגז. קיים אמוא צורך דחוף להניח תשתית הולכה נוספת ונפרדת ולהפיק גז טבעי ממאגרים נוספים ונפרדים, אשר יתנו מענה לסיכון הגלום במצב זה.

בברכה,


ג'וסי כהן
היועץ לביטחון לאומי
וראש המלי"ל