

בתי זיקוק לנפט בע"מ

דין וחשבון זה מסכם את הביקורת שעשה מבקר המדינה בשנים 1998 ו-1999 על פעולות חברת בתי זיקוק לנפט בע"מ לשמירת הקרקעות שהועברו אליה בתוקף הזיכיון שניתן לה, על פי פקודת אמנות הנפט האנגלו-אירניות, 1938. ממצאי הביקורת הובאו לידיעתה של הנהלת החברה. בדין וחשבון זה מובאים הממצאים העיקריים.

דוח קודם על הביקורת בחברה, שעניינו ההיערכות לקראת תום הזיכיון, פרסם מבקר המדינה באוקטובר 2000.

החברה עומדת לביקורת המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

בתי זיקוק לנפט בע"מ היא חברה ממשלתית כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. שר התשתיות הלאומיות הוא האחראי לענייניה לפי חוק זה ובידו, יחד עם ראש הממשלה, הסמכויות המפורטות בחוק בענייני החברה.

שמירת קרקעות הזיכיון

פקודת אמנות הנפט האנגלו-אירניות, 1938 (להלן - הפקודה), נתנה תוקף לאמנות שנחתמו בשנים 1933 ו-1938 בין הנציב העליון לבין חברת הנפט האנגלו-אירנית בע"מ, והסדירו את הכרוך בזיקוק דלקים והעברתם דרך ארץ ישראל (להלן - הזיכיון). לפי הפקודה ולפי צו של הנציב העליון מ-1938, הוקצה לבית הזיקוק בחיפה במסגרת הזיכיון שטח של כ-2,520 דונם (להלן - שטח הזיכיון). ב-1957 רכשה הממשלה את הבעלות על החברה, ובאוגוסט 1959 יסדה במקומה את חברת בתי זיקוק לנפט בע"מ (להלן - בז"ן), וזו פועלת כיום כחלופתה של חברת הנפט האנגלו-אירנית. בשטח הזיכיון פועלות חברות נוספות שבז"ן העבירה להן מקרקעין (ראו להלן).

עד מאי 1971 היתה בז"ן בבעלותה המלאה של הממשלה; באותה עת רכשה החברה לישראל בע"מ (להלן - החברה לישראל) מניות המקנות לה 26% מהבעלות על בז"ן וזכות

סירוב ראשונה בנוגע לכל המניות שהמדינה תבקש למכור לצד ג'. בספטמבר 1988 החליטה ועדת השרים לעניין מכירת חברות ממשלתיות על מכירת מניות החברה שבבעלות הממשלה. ב-1989 הוכרזה בז"ן מונופול בהיותה החברה היחידה העוסקת בזיקוק נפט גולמי.

תוקף הזיכיון אמור לפקוע באוקטובר 2003, ועל פי תנאי הזיכיון יועברו באותו מועד כל מקרקעי בז"ן שניתנו לה מתוקף הזיכיון לידי המדינה ללא תמורה. הזיכיון כולל התחייבות של הממשלה לשקול באהדה את הארכת הזיכיון או חידושו בתנאים שיוסכמו.

בשנים 1998 ו-1999 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, סוגיות הנוגעות לשמירת הקרקעות של שטח הזיכיון. הביקורת נעשתה בבז"ן, באגף התקציבים שבמשרד האוצר, במשרד ראש הממשלה - ברשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות), במשרד הפנים - בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה חיפה (להלן - הוועדה המחוזית), במשרד התשתיות הלאומיות, בשמנים בסיסיים חיפה בע"מ, בגדיב תעשיות פטרוכימיה בע"מ ובכרמל אולפנים בע"מ (שלוש חברות הקשורות לבז"ן). בדיקות השלמה נעשו באגף רישום והסדר מקרקעין שבמשרד המשפטים (להלן - לשכת רישום המקרקעין) ובמזכירות בתי המשפט המחוזיים בתל אביב ובחיפה.

שמירת הקרקעות

לפי הפקודה, בז"ן חייבת לקבל מהממשלה הסכמה מראש להעברת טובות הנאה (כולל מתן זכות שימוש) במקרקעין, הכלולות בזיכיון. עוד נקבע בפקודה, כי כל המפר את תנאי הזיכיון יישא בתשלום דמי נזק, שייקבעו בהסכם או בידי בורר.

בז"ן הודיעה עוד בשנת 1976 לוועדה המחוזית כי מכרה ומסרה קרקעות משטח הזיכיון שלא נדרשו לה עוד. משרד מבקר המדינה העלה, שבז"ן הפרה את תנאי הזיכיון, משום שהעבירה זכויות על קרקעות בשטח הזיכיון לגופים אחרים ללא קבלת הסכמה מראש של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר (משרד האוצר, משרד הפנים ומשרד האנרגיה והתשתיות³), ואלה לא עשו דבר בעניין זה. מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 1999, כי פרטי העברת הקרקעות אינם מוכרים להנהלת המשרד, וכי "יועץ משפטי של המשרד בתקופה הרלוונטית לעניין איננו זוכר פניות פורמליות של החברה בנושא". עם זאת הבטיח מנכ"ל המשרד, כי "במידה ואכן הוציאה בז"ן מרשותה קרקעות אשר ניתנו לה במסגרת הזיכיון, תפעל הממשלה למימוש זכויותיה בהסדרים שיערכו לקראת תום תקופת הזיכיון".

בז"ן טענה בתשובותיה למשרד מבקר המדינה במארכ 1999 ובסוף יולי 2000, כי מרבית הקרקעות שבהן היא מחזיקה, ושהן נעשו להעברות האמורות לגופים שלישיים, אינן

3 החל ביולי 1996 שולב משרד האנרגיה והתשתיות במשרד התשתיות הלאומיות.

קרקעות שהוקצו לה במסגרת הזיכיון, והן נמצאות בחטיבת קרקע גדולה שרכשה בעבורה בשנת 1936 חברת I.P.C. חברת הנפט העירקי בע"מ (להלן - חברת הנפט העירקי) תמורת 70,000 ליש"ט. לטענתה, החובה להשיב לממשלה את שטח הזיכיון עם פקיעתו, והחובה לקבל את אישור הממשלה להעברת זכויות על קרקעות בשטח זה, אינן חלות על קרקעות כאמור, שנרכשו בעבור בז"ן בתמורה מבעלים פרטיים ואשר אינן דרושות לה לצורכי מפעלה.

מהמסמכים שהמציאה בז"ן למשרד מבקר המדינה עולה, כי השטח האמור בתשובת בז"ן אכן נרכש בשנת 1936 על ידי חברת הנפט העירקי, אולם הוא הועבר מאוחר יותר לבז"ן ללא כל תמורה מצידה. מנגד, בז"ן לא המציאה כל תימוכין או הסבר לטענתה שקרקעות אלה נרכשו במקור על ידי חברת הנפט העירקי בעבורה, שלא כחלק מהקצאת קרקעות במסגרת הזיכיון. לפיכך, ובהעדר ראיה לסתור, מצביעות הנסיבות על כך כי מדובר בהעברת הקרקעות **ללא תמורה** מחברת הנפט העירקי לבז"ן, במסגרת הקצאת קרקעות מתוקף הזיכיון מטעם הנציב העליון.

כאמור, מסרה בז"ן שטחים משטחי הזיכיון למפעלים אחרים: 80 דונם החכירה לחברה פרטית (להלן - חברה א'), שבז"ן רכשה אותה במאוס 1994 ושמה שונה לגדיב תעשיות פטרוכימיה בע"מ (להלן - גדיב); 10 דונם החכירה לחברה פרטית (להלן - חברה ב'); כ-213 דונם החכירה לחברה ממשלתית לשעבר שכיום היא בבעלות פרטית (להלן - חברה ג'); כ-207 דונם העבירה לבעלות של חברה פרטית נוספת (להלן - חברה ד'); כ-81 דונם בבעלות וכ-5.5 דונם החכירה לכרמל אולפינים בע"מ (להלן - כאו"ל), שבז"ן וחברה ד' מחזיקות במניותיה בחלקים שווים; וכ-43 דונם החכירה לשמנים בסיסיים חיפה בע"מ (להלן - שב"ח), שמחזית ממניותיה מוחזקות בידי בז"ן והמחזית השנייה בידי שלוש חברות דלק פרטיות. בסך הכול העבירה בז"ן זכויות קנייניות על כ-639.5 דונם משטח הזיכיון (כ-25% מ-2,520 דונם). בז"ן הוסיפה וטענה לפני משרד מבקר המדינה במאוס ובמאי 1999, כי כל הקרקעות הועברו לצורך הקמת מפעלים שהממשלה היתה מעורבת בהקמתם, בשעתם, לרבות במיקום המפעלים בסמוך לבז"ן. משרד מבקר המדינה מעיר, כי הממשלה אכן היתה מעורבת בהקמת שב"ח בשנת 1964, בהקמת חברה ג' בשנת 1966, ובהקמת המפעלים של חברה א' בשנת 1976 ושל כאו"ל בשנת 1988. אך לא נמצאו תימוכין לכך שהממשלה היתה מעורבת בהקמת חברה ד' בשנת 1961. כן אין זה ברור לגמרי כי ניתנה הסכמת הממשלה מראש להעברת קרקעות הזיכיון לכל החברות האמורות לעיל, כנדרש בהוראות האמנה והפקודה. הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2000, כי לדעתה "גם במידה והמדינה הייתה מעורבת במכירת מקרקעין (מכוח סמכויותיה בעניינים אחרים), אך לא נתנה אישור ספציפי הנדרש על פי הזיכיון, כבעלת הזכויות בנכס לאחר תום הזיכיון, אזי יש לבדוק האם נגרם נזק למדינה כאמור באמנה, ואם כן מהו הנזק אשר נגרם בהתאם לאמנה, ולפצות את המדינה בהתאם".

להלן סוגיות אחדות הנוגעות להעברת קרקעות הזיכיון.

4 ראו ביקורת על שמנים בסיסיים חיפה בע"מ בדוח שנתי 51א', עמ' 360.

1. העברת קרקעות לחברה א' ולגדיב

(א) בז"ן העבירה לפי חוזה מכר מ-1.10.76, זכות חכירה על 80 דונם מקרקעות הזיכיון לחברה א', חברה בבעלות משקיעים פרטיים. הועלה, כי רק כתשע שנים לאחר מכן, ב-19.3.86, נחתם שטר חכירה בלשכת רישום המקרקעין, ולפיו החכירה בז"ן את השטח האמור לחברה א' ל-999 שנה, עד 31.3.2979. חברה א' חתמה באותו מועד על משכנתא מדרגה ראשונה על זכויות החכירה לטובת שלושה בנקים. בז"ן הסבירה למשרד מבקר המדינה במאוס 1999, כי למעשה היא מכרה את 80 הדונם לחברה א' במכר מלא, אלא שעקב בעיות בפיצול החלקה שהיה דרוש לצורך רישום המכר, נעשתה, לאחר זמן, ההחכרה ל-999 שנים, שמשמעה - למעשה - מכר.

(ב) ב-2.3.94 רכשה בז"ן מחברה א', ומשתי חברות השקעה (להלן - שלוש החברות) חטיבה פטרוכימית שהיתה מרוכזת בגדיב. בהסכם הרכישה נקבע כי חברה א' מעבירה לגדיב את כל זכויות החכירה על הקרקע האמורה. עוד נקבע בהסכם, כי גדיב מקבלת עליה את כל התחייבויות חברה א' כלפי בז"ן, ונכללה בו התחייבות להשיג עד יום 22.2.94 את הסכמת בעלי המשכנתא למחיקתה. ההעברה לגדיב נרשמה בפנקס הזכויות שבלשכת רישום המקרקעין ב-25.5.99, רק כ-5 שנים לאחר העברת הקרקעות לגדיב וכ-13 שנים לאחר העברתה לחברה א'; באותו מועד גם הוסרה המשכנתא של חברה א' על הקרקע.

(ג) לפי הסכם הרכישה, העבירה חברה א' לגדיב את נכסיה, שכללו קרקע, מבנים וציוד, תמורת 24.5 מיליון דולר, מהם 2.5 מיליון דולר בעבור הקרקע. יצוין, כי לפי דוח המבקר הפנימי של גדיב מיוני 1998, השקיעה גדיב בשנת 1996 בהרחבת מפעלה עוד כ-70 מיליון דולר, מהם 30% במימון בז"ן.

לפי הסכם הרכישה בין בז"ן לבין שלוש החברות, ניתנה לבז"ן אופציה למכור במועד פקיעת הזיכיון את נכסי גדיב, לרבות מקרקעין ומחבוריהם, בחזרה לשלוש החברות תמורת 10 מיליון דולר, צמודים למדד המחירים לצרכן בארה"ב של חודש יולי 1993. מימוש האופציה הותנה בכך שעד יום 30.6.2001 לא יושג הסדר בין הממשלה לבז"ן או לבעלי מניותיה, שיבטיח את מעמד בז"ן בנוגע לקרקעותיה ולנכסים שעליהן לאחר תום הזיכיון. מפרוטוקול ישיבת דירקטוריון בז"ן מ-28.9.93 עולה, כי חברי הדירקטוריון היו ערים לכך שהמקרקעין של המפעל עלולים לעבור לידי הממשלה עם תום הזיכיון, וכי "כדי להבטיח בכל מקרה שבשנת 2003 תקבל החברה לפחות 10 מיליון דולר מן העסקה (וזאת בנוסף לתוצאות העסקיות בתקופת ההחזקה במפעל), עמדה בז"ן על קבלת האופציה כתנאי לרכישת גדיב".

במכתב הרשות ממארכ 1999 נאמר, כי המשמעות לכאורה של מתן האופציה הנזכרת לבז"ן למכור בחזרה לשלוש החברות את גדיב, לרבות נכסי דלא ניידים שלה, בתום הזיכיון, היא ניסיון למנוע מהממשלה את חופש ההחלטה בשנת 2003, אם להעביר את הזיכיון לאחר וכיצד להעבירו; וכי מתן האופציה מעלה את האפשרות כי בז"ן חששה שהוראות הפקודה יחולו על נכסים שיישארו בבעלותה של חברת הבת גדיב, וכדי להימנע מכך יצרה את האופציה.

הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2000, כי לפי הבהרות בז"ן, "מאחר ומדובר באופציה ולא בהתחייבות מוחלטת, הרי שבז"ן אמורה לפעול על פי הזיכיון ולפנות למדינה לפני מימוש האופציה, אם הדבר מתחייב מהזיכיון".

2. העברת קרקעות לחברה ב'

(א) באוקטובר 1980 ביקשה חברה ב' לחכור מבז"ן קרקע ולהקים עליה מפעל. ב-31.12.81 חתמו בז"ן וחברה ב' על הסכם חכירה לדורות, ולפיו החכירה בז"ן לחברה ב' כ-10 דונם משטח הזיכיון לכ-30 שנה, עד שנת 2012 - כתשע שנים לאחר תום הזיכיון. משרד מבקר המדינה העלה, כי הדיקטוריון אישר את מתן ההתחייבות להחכרת הקרקע לחברה פרטית בלא שביקש מראש הסכמה של הממשלה להחכרה זו.

ב-26.1.84, שנתיים לאחר העברת הקרקע לחברה ב' והקמת המפעל, אישר דיקטוריון בז"ן את ההחכרה למפרע מ-1.1.82, תמורת דמי חכירה שנתיים. בז"ן הסבירה למשרד מבקר המדינה כי אישור זה ניתן לצורך רישום החכירה בלשכת רישום המקרקעין. ב-14.2.84 חתמו בז"ן וחברה ב' על שטר החכירה. ב-10.9.84 רשמה בז"ן את הקרקע על שם חברה ב' בפנקס הזכויות שבלשכת רישום המקרקעין.

(ב) דיקטוריון בז"ן אישר את ההתקשרות עם חברה ב' בלא שחברה זו נדרשה לתת ביטחונות לעמידה בהתחייבויותיה, ובכלל זה ההתחייבות לשלם דמי חכירה. בז"ן הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי חברה ב' שילמה את דמי החכירה שנקבעו בחוזה החכירה כסדרם, עד שנת 1988. אולם משנת 1989 לא שילמה חברה ב' לבז"ן דמי חכירה, מאחר שבפברואר 1989 היא נעשתה חדלת פירעון ובית המשפט מינה לה כונס נכסים. הכונס הציע למכירה את נכסי חברה ב', לרבות ציוד, מכונות ומבנים, ואת זכויות החכירה שלה על המקרקעין. ב-11.8.89 פרסמה בז"ן מודעה בעיתונים האומרת כי הסכם החכירה בינה לבין חברה ב' בוטל, על פי הודעה בכתב לכונס הנכסים מיום 7.8.89, וכי הקרקע שהוחכרה לחברה ב' לא עמדה בשום מועד למכירה. על פי התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), חלה חובת תשלום היטל השבחה לוועדה המחוזית בגין מימוש זכויות הבנייה במקרקעין שהועברה לחברה ב', אך היא לא שילמה את ההיטל והוועדה המחוזית תבעה אותה בבית המשפט. בעקבות פרסום המודעה של בז"ן, הודיעה לה הוועדה המחוזית ב-15.8.89 שתשלום היטל השבחה חל עליה.

כמעט בה בעת, ב-17.8.89, פסק בית המשפט המחוזי בחיפה בעניין תביעת הוועדה המחוזית נגד חברה ב', כי החברה תשלם לוועדה המחוזית היטל השבחה בסך 320,975 ש"ח, בתוספת הפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן וריבית מיום מתן פסק הדין ועד יום התשלום. ב-29.10.89 נרשם צו עיקול על זכויות חכירת המקרקעין האמורים.

(ג) בסוף מארס 1994 ביקש כונס הנכסים את אישור בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו להסדר, שלפיו יסכים הכונס כי החכירה תבוטל, ובז"ן תשלם לו 100,000 דולר, בתנאי שבית המשפט יפטור אותה מתשלום היטל השבחה. בנובמבר אותה שנה אישר בית המשפט שהחכירה תבוטל וחברה ב' תחזיר את המקרקעין לבז"ן נקיים מכל חוב, עיקול, שיעבוד, משכון או זכות צד ג'. עם זאת קבע בית המשפט שאין בהחלטתו כדי למנוע מהוועדה המחוזית להגיש תביעה נגד בז"ן בעניין החוב של היטל השבחה, שסכומו התקרב באותו מועד לחצי מיליון ש"ח.

(ד) ב-11.8.95 שילמה בז"ן לכונס הנכסים 100,000 דולר תמורת ההסכמה לביטול החכירה, וב-20.8.95 שילמה על העסקה מס רכישה בסך 17,263 ש"ח. בסוף אוקטובר 1999 בוטל רישום החכירה על שם חברה ב' במרשם המקרקעין.

(ה) משרד מבקר המדינה העלה, כי בז"ן אינה משתמשת במבנים ששימשו את חברה ב', וכי גדיב משתמשת בחצר המפעל ללא הרשאה בכתב של בז"ן. בז"ן וגדיב הסבירו למשרד מבקר המדינה במארס 1999, כי מנכ"ל בז"ן, ששימש בתפקידו מ-1.1.96 עד ספטמבר 1998, התיר לגדיב להשתמש בשטח בעת הרחבת גדיב. מנכ"ל בז"ן ששימש בתפקידו מ-1.1.99 עד 9.4.2000 הודיע למשרד מבקר המדינה, כי היות ששטח זה יהיה נחוץ לגדיב גם להבא, בכוונת גדיב להסדיר את חכירתו מבז"ן.

משרד מבקר המדינה העיר לבז"ן, כי מנכ"ל בז"ן חרג מסמכותו והעביר את הקרקעות ששימשו את חברה ב' לשימוש גדיב ללא תמורה, ללא אישור הדיקטוריון וללא הסכמה מראש של הממשלה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי מימוש הכוונה להחכיר את הקרקע לגדיב עלול למנוע את השבת עשרת הדונמים עם יתר נכסי הזיכיון למדינה.

החכרת הקרקעות לחברה ב' נעשתה ללא הסכמת הממשלה, בניגוד לתנאי הזיכיון. כיוון שבז"ן גם לא דרשה ביטחונות לעמידת חברה ב' בהתחייבויותיה, נאלצה בז"ן לשאת בתשלומים מיותרים - כמו התשלום בסך 100,000 דולר לכונס הנכסים, וההוצאות המשפטיות שהיו לה בשל כך.

3. העברת קרקעות לחברת שמנים בסיסיים חיפה בע"מ (שב"ח)

בדוחות הכספיים של בז"ן לשנת 1995 דווח כי מתקני שב"ח הוקמו על כ-34 דונם שהחכירה לה בז"ן. בדוחות הכספיים לשנים 1996 ואילך דווח כי גודל השטח המוחכר הוא כ-43 דונם, ואילו לפי הרישומים בלשכת רישום המקרקעין, חכרה שב"ח מבז"ן רק כ-23.5 דונם.

בז"ן הודיעה למשרד מבקר המדינה ב-16.3.99 כי האמור בדוחות הכספיים לשנת 1995 שגוי, ומדובר בכ-43 דונם, וכי כ-19 מ-43 הדונמים המוחזקים בידי שב"ח טרם נרשמו בלשכת רישום המקרקעין. בספטמבר 1999 נעשה רישום החכרת הקרקע. להלן פרטים על ההחכרה:

(א) ב-28.12.95 חתמו בז"ן ושב"ח על חוזה חכירה לצורך פיתוח המפעל של שב"ח, ולפיו תחכור שב"ח מבז"ן כ-19.6 דונם (נוסף על 23.5 הדונם האמורים), ששוויים ב-1.1.95 הוערך בכ-1.3 מיליון דולר. תקופת החכירה על פי החוזה היא מ-1.1.95 עד 30.4.2012, אך נאמר בחוזה כי "החכירה תפוג בתאריך 17.10.2003 אם בתאריך זה תעשה הקרקע לקניין מדינת ישראל לפי פקודת אמנות השמן האנגלו-אירניות 1938".

אף שלפי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, כל עסקה במקרקעין טעונה רישום, לא נרשמה החכירה אלא בספטמבר 1999, כארבע שנים לאחר חתימת החוזה, ולאחר מועד סיום הביקורת. ממסמכי שב"ח מאוקטובר 1999 עולה, כי אף על פי שהסכם החכירה של השטח הנוסף נחתם רק ב-28.12.95, ראו שני הצדדים בפועל את השטח כאילו הוחכר לשב"ח עוד בשנת 1987, המועד שבו החלה שב"ח לבנות בו מתקנים משלה. דהיינו, החוזה נחתם לפחות 13 שנים לאחר העברת הקרקע בפועל לשב"ח.

(ב) במדידות של בז"ן ב-1983 נקבע כי השטח החכור ששב"ח מחזיקה בו, הוא 21.55 דונם ולא 19.6 דונם. בז"ן הודיעה למשרד מבקר המדינה ב-16.3.99, כי מקור ההפרש בהסכמה של הצדדים שלא לכלול בשטח המוחכר כשני דונם ששב"ח משתמשת בהם. לא הומצאה אסמכתא בכתב להסכמה זו.

4. מסים עירוניים

בז"ן משלמת לממשלה בעבור כל שטח הזיכיון סכום השווה ל-35,000 לירות שטרלינג לשנה, במקום תשלום המסים העירוניים. מדוח של ועדה לבדיקת מעמדו המוניציפאלי של שטח הזיכיון לבתי הזיקוק לנפט במחוז חיפה ממאי 1983 עולה, שהחברות שבז"ן העבירה להן מקרקעין אינן משלמות מסים עירוניים, כיוון שלפי הפקודה ולפי צו הנציב העליון מ-22.7.38, הוצא שטח הזיכיון מתחום אזור בניין ערים של רשות מקומית כלשהי.

5. הבנייה בשטח הזיכיון

לא זו בלבד שלפי הפקודה ולפי צו הנציב העליון מ-22.7.38, הוצא שטח הזיכיון מתחום אזור בניין ערים של רשות מקומית כלשהי, אלא שב-7.3.68 הוכרז כל שטח הזיכיון שאינו בנוי כקרקע חקלאית 6. ביולי 1984 ביטל שר הפנים את צו הנציב העליון מ-1938 וכלל את שטח הזיכיון בתחום אזור הסמכות של הוועדה המקומית בניין ערים חיפה ושל הוועדה

המחוזית חיפה והשומרון. אולם לא נמצא כי ננקטו הליכי אכיפה משפטיים להסדרת הבנייה של החברות האחרות בשטח הזיכיון על פי הוראות החוק.



בז"ן פועלת מכוח זיכיון שנתן לה בשנת 1933 הנציב העליון הבריטי, לפרק זמן שיסתיים באוקטובר 2003. מכוח אותו זיכיון הוקצה לבז"ן שטח של 2,520 דונם באזור מפרץ חיפה, והיא אמורה להחזירו לממשלה ללא תמורה בתום תקופת הזיכיון, עם המבנים והמתקנים הבנויים בו.

בשנים 1961-1996 העבירה בז"ן כ-217 דונם משטח הזיכיון לחברות פרטיות, בלא הסכמה מראש של הממשלה. העברת הקרקעות לאחת החברות גרמה לבז"ן נזקים. על חלק מהקרקעות שהועברו הוטלו שעבודים שנועדו להבטיח את עמידת החברות בהתחייבויותיהן לבנקים מסחריים. כיוון שהממשלה לא אישרה מראש העברות אלה ואת השעבודים שהוטלו על הקרקעות, ממילא לא היה בידה להבטיח שתעמוד לה האפשרות לקבל בתום תקופת הזיכיון את הקרקעות שהועברו, ללא תמורה וכשאין עליהן שיעבוד.