

# הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2022/23

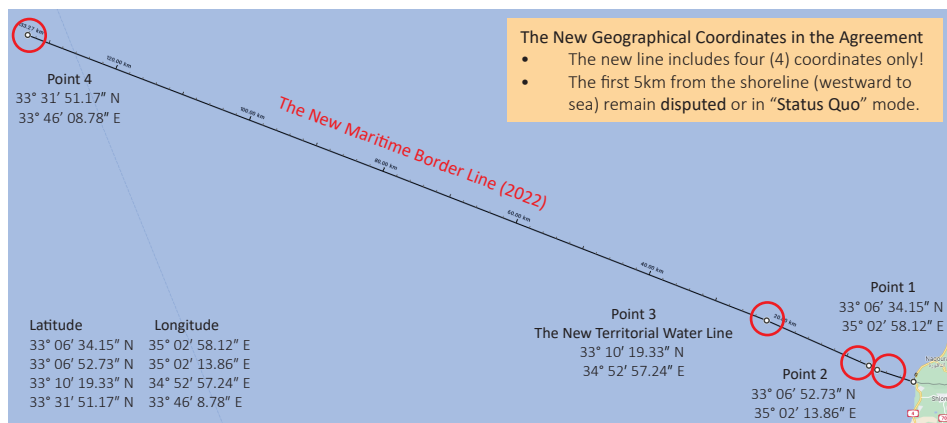
עורך ראשי: פרופ' שאול חורב  
עורך: ד"ר זיו רובינוביץ



## ההסכם על הגבול הימי בין ישראל ללבנון – הישגים ואתגרים

### בני שפנייר ואורן שפלר

ב-27 באוקטובר 2022 אשררה ממשלת ישראל את נוסח ההסכם על תיחום הגבול הימי עם לבנון, ומיד לאחר מכן חתמו נציגיה בבסיס האו"ם בנאקורה (Naqoura) על ההצהרות הדרושות במטרה לאשר את ההסכם רשמית מול לבנון וארצות הברית. ההסכם מצייר תמונה ימית מורכבת, אך ניכר שמדובר בהזדמנות שהבשילה בתוך חלון זמן מצומצם שבו ניתן היה להגיע להסדר מול לבנון לאחר משא ומתן דיפלומטי ארוך שהתקיים בין מדינות "אויב" בחסות ארצות הברית. ההסכם קובע ארבע קואורדינטות ימיות שדרכן עובר קו הגבול הימי החדש בין ישראל ללבנון. הוא מאמץ גישה פרגמטית, בת־יישום שתאפשר בעתיד פיתוחו של מאגר גז ונפט בשם צידון (קאנא) החוצה את קו הגבול הימי שהוסכם בין המדינות.



איור 1: קו הגבול הימי בין ישראל ללבנון המורכב מארבע נקודות (בעיגולים האדומים)

טבעו של משא ומתן שכל אחד מהצדדים משיג הישגים, אך גם צריך להתפשה. מאמר זה מבקש לבחון את ההסכם שנחתם מנקודת המבט הישראלית, נכון למועד כתיבת הדברים (נובמבר 2022) ובמבט צופה פני עתיד, והוא אינו מתיימר לבחון את אופן ניהול המשא ומתן לאורך השנים. תחילה נסקור בקווים כלליים אירועים מרכזים במהלך שנות המשא ומתן, בהמשך נבחן את מרכיבי ההסכם, השטח והמשאבים, נציין מהם ההישגים והאתגרים כפי שאנו מבינים אותם. בסופו של הדיון נציג מספר רעיונות צופים פני עתיד העולים מתוך ההסכם ואשר ראוי שמדינת ישראל תבחן.

עוד טרם ניגש לדיון אנו מבקשים להזכיר כי בשנת 2019 פרסמנו במסגרת המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית מונוגרפיה בשם: "בדרכי שלום – בחינת הסכסוך על הגבול הימי בין

ישראל ללבנון בראי משפט הים<sup>1</sup>. עכשיו שההסכם נחתם, אנו סבורים שהוא מביא לצדדים הישגים מובהקים בכל הנוגע לביטחון האזרחי והביטחון האנרגטי, ויתרום רבות ליציבות של המרחב הימי.

## הרקע ההיסטורי – כרונולוגיה של משא ומתן

בין ישראל ללבנון אין חוזה שלום, ולא הוסכם מעולם על קו הגבול הבין־לאומי ביבשה ובים.<sup>2</sup> ישראל ולבנון התייחסו לאורך השנים לגבול הבריטי-צרפתי משנת 1923 שהגדיר את הגבול שהוסכם בין בריטניה ששלטה בפלשתינה לצרפת ששלטה בסוריה ולבנון, כאל קו שעליו צריך יהיה להתבסס הגבול הבין־לאומי בבוא היום.<sup>3</sup> כך היה בהסכם שביתת הנשק בשנת 1949,<sup>4</sup> בוועדת שביתת הנשק המשותפת, בהסכם 1982 ובמגעים עם האו"ם לקראת קביעת "הקו הכחול" בשנת 2000 עם נסיגת צה"ל מלבנון.<sup>5</sup> קו זה נקבע על ידי האו"ם לצורך הנסיגה, ואנשי מחלקת הקרטוגרפיה של האו"ם קבעו אותו בהתאם לקו המנדטורי הבריטי-צרפתי משנת 1923.<sup>6</sup> כיוון שישראל, לבנון, האו"ם והקהילה הבין־לאומית הביעו הסכמה עקרונית למהלכו של קו הגבול, ניתן לראות בקו זה בסיס טוב לקו הגבול המוסכם לעת שלום בתיקונים קלים אשר יסוכמו בין הצדדים. 13 נקודות נותרו במחלוקת בין ישראל ולבנון, והרלוונטיות לענייננו מביניהן היא נקודת הגבול בראש הנקרה,<sup>7</sup> שהיא נקודת ההתחלה (Starting Point) למדידת הגבול הימי שלא נקבעה בתקופת המנדט, ומעולם לא הוסכם עליה בין הצדדים.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> בני שפנייך, בדרכי שלום – בחינת הסכסוך על הגבול הימי בין ישראל ללבנון בראי משפט הים (חיפה: המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית, אוניברסיטת חיפה, 2019).

<sup>2</sup> חיים סרברו, גבולות ישראל היום (תל אביב יפו: המרכז למיפוי ישראל, תשע"ב 2012), עמ' 72 (להלן: סרברו 2012); עמוס הראל "מחלוקת על מיקום 13 מוקדים לאורך גבול הצפון מגבירה את המתח בין ישראל ולבנון" הארץ 27 בפברואר 2018, עמ' 1–2 (להלן: הראל).

<sup>3</sup> גדעון ביגר, "סוגיות גאוגרפיות ופוליטיות בתהליך קביעת גבול הצפון של ארץ-ישראל בתקופת המנדט", בתוך: אבשלום שמואלי, ארנון סופר ונורית קליאוט (עורכים), ארצות הגליל (חיפה: החברה למחקר מדעי שימושי, אוניברסיטת חיפה, 1983), עמ' 427 (להלן: ביגר). קביעת גבול הצפון של ארץ-ישראל החלה בהפרדה בין השטחים שעמדו להיות בפיקוח צרפת ובריטניה על פי הסכם סייקס-פיקו משנת 1916. קביעת הגבול נמשכה במשא ומתן שסוכם בדצמבר 1920. הקו סומן בשטח במשך שנת 1921, ולאחר משא ומתן נוסף נחתם הסכם סופי במאס 1923. לאחר מכן הושגו הסכמים מקומיים לצורך "הקלת החיים" במהלך השנים 1923–1928. גיורא איילנד לא נרדם בלילות – ביוגרפיה (ראשון לציון: ספרי חמד, ידיעות אחרונות, 2018), עמ' 230; משה ברוך, גבול הצפון של ארץ-ישראל ופרשת קביעתו בתקופת המנדט (חיפה: חמו"ל תש"ל, 1970), עמ' 3–6 (להלן: ברוך).

<sup>4</sup> ראו: אתר הכנסת, הסכם לבנון-ישראל על שביתת נשק כללית, נחתם ב-23 במאס 1949.

<sup>5</sup> סרברו 2012, עמ' 71.

<sup>6</sup> שם, עמ' 71; ראו הרחבה: חיליק הורוביץ וישראל לוגר, מחלקת המדידות המנדטורית וגבולות ארץ ישראל, המרכז למיפוי ישראל, באתר המרכז למיפוי ישראל.

<sup>7</sup> הראל.

<sup>8</sup> ברוך, עמ' 7. נציגי הבריטים הצליחו במשא ומתן להזיז את הגבול צפונה ולהציבו בפתח הדרומי של סולם צור. אילו נשארה ועדת הגבול נאמנה להנחיות ההסכם משנת 1920 היה מוצאו של הגבול לים התיכון לפחות קילומטר דרומה ממקומו הנוכחי. ביגר, עמ' 440. אזור ראש הנקרה לא נחשב באותו זמן



איור 2: המחלוקת הקיימת היום על נקודת ההתחלה של קו הגבול הימי<sup>9</sup>

כאשר נסוג צה"ל מלבנון בשנת 2000 נדרש היה להגדיר את קו הגבול לצורך מניעת פעילות חבלנית מהים לחופי ישראל, וכדי לסמן לדייגי דרום לבנון את הגבול הדרומי של שטח הדיג שלהם. הקו שסומן כמים טריטוריאליים נועד לענות על צורכי הביטחון, כפי שהגדיר חיל הים. בהמשך עם גילוי מאגרי הגז בעשור הראשון של שנות ה-2000 הוארך קו הגבול גם למים הכלכליים הבלעדיים של ישראל. חייבים לציין כי השיקולים לסימון הקווים הללו היו בעיקרם מענה למצבים מתפתחים – הנסיגה מלבנון ושמירה של מאגרי הגז מול חופי ישראל. לא הייתה חשיבה אסטרטגית או מדיניות ארוכות טווח.<sup>10</sup>

כדי להסדיר את התחום הכלכלי הבלעדי שלה נסמכה ישראל על שני הסכמים בילטרליים שנעשו על ידי קפריסין קודם להסכם שנעשה איתה. מדובר בהסכמים עם מצרים ולבנון שתוחמים למעשה את גבולות האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל. ההסכם הראשון נחתם ב-17 בפברואר 2003, ובו חתמה קפריסין הסכם עם מצרים על גבולה הימי באזור הכלכלי

לאזור משמעותי. במשא ומתן בין הצדדים הושם דגש על שיקולים גאוגרפיים-יישוביים, ובעיקר שטחים חקלאיים, מקורות מים, מרעה, דרכים, פיתוח חקלאי ועוד. בשל כך נקודה הזזה ולא נקבעה באופן מדויק. סרברו 2012, עמ' 71.

צילום: יגאל דקל, 2013. שפנייר, בדרכי שלום. <sup>9</sup>

<sup>10</sup> פרוטוקול 127 משיבת ועדת חוץ וביטחון, 19 באוקטובר 2022, עמ' 3 (להלן: פרוטוקול ועדת חוץ וביטחון)

הבלעדי, והוא נכנס לתוקף ב-7 במאָרס 2004.<sup>11</sup> ההסכם בין לבנון וקפריסין בעניין גבולות התחום הכלכלי הבלעדי נחתם בינואר 2007. הוא אושרר על ידי קפריסין, אך לא על ידי לבנון, ולפיכך לא הופקד באו"ם.<sup>12</sup>

ב-20 בדצמבר 2010 חתמו ישראל וקפריסין על הסכם המסדיר את גבול האזור הכלכלי הבלעדי ביניהן.<sup>13</sup> בהקדמה להסכם נאמר כי הוא נעשה על פי אמנת הים ביחס לאזור הכלכלי הבלעדי.<sup>14</sup> בצידו המערבי תוחם האזור בקו האמצע (Median Line) בין ישראל לקפריסין (איור 3).<sup>15</sup> בצד הצפוני תוחם האזור בנקודה מספר 1 שהיא הנקודה הדרומית ביותר בהסכם שנחתם בין קפריסין ללבנון (איור 4).<sup>16</sup> כלומר, נקודה מספר 1 היא גם הנקודה הדרומית של ההסכם בין לבנון לקפריסין (שלא אושרר), וגם הנקודה הצפונית בהסכם שבין ישראל לקפריסין.<sup>17</sup> ההסכם בין ישראל לקפריסין מסייג שהנקודה אינה מחייבת, והיא נתונה למשא ומתן בעתיד בין המדינות.<sup>18</sup> יתרה מכך, בסעיף שלוש להסכם נקבע כי אם אחת המדינות (ישראל או קפריסין) תחליט לקיים משא ומתן עם מדינה אחרת ביחס לאזור הכלכלי הבלעדי שלה, יהיה עליה להיוועץ במדינה השנייה לפני השגת ההסכם, ולברר אם התייחום נעשה בזיקה לנקודות 1 ו-12.

כבר ב-9 ביולי 2010 וב-11 באוקטובר 2010, לפני חתימת ההסכם בין ישראל לקפריסין, הפקידה לבנון במזכירות האו"ם הודעה ובה פירוט נקודות הגבול של האזור הכלכלי הבלעדי שלה (Southern Limit of Lebanon's Exclusive Economic Zone) בהתאם לסעיף 75(2)

<sup>11</sup> [Agreement between the Republic of Cyprus and the Arab Republic of Egypt on the delimitation of the Exclusive Economic Zone](#), signed in Nicosia on 17 December 2010 (entry into force: 25 February 2011). ניתן לצפות באתר האו"ם (להלן: הסכם ישראל קפריסין); חיים סרברו, "גבול הכסף", מערכות 461, (2015), עמ' 8 (להלן: סרברו 2015). על החובה להפקיד חוזה מאושרר באו"ם ראו: United Nation Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, 1833 U.N.T.S.3 (להלן אמנת הים), סעיף 75(2): "The coastal State shall give due publicity to such charts or lists of geographical coordinates and shall deposit a copy of each such chart or list with the Secretary-General of the United Nations"

<sup>12</sup> חיים סרברו, "תייחום האזור הכלכלי הבלעדי (אכ"ב) בין ישראל לקפריסין" אופקים בגאוגרפיה 88 (2016), עמ' 47-48.

<sup>13</sup> הסכם ישראל קפריסין.

<sup>14</sup> שם, בהקדמה.

<sup>15</sup> שם, בסעיף 1(c); אמנת הים, סעיף 74(1): "The delimitation of the exclusive economic zone between States with opposite or adjacent coasts shall be effected by agreement on the basis of international law, as referred to in Article 38 of the Statute of the International Court of Justice, in order to achieve an equitable solution"

<sup>16</sup> נדיה צימרמן "המחלוקת על תיחום קו הגבול בין ישראל ולבנון – היבטים משפטיים" בתוך: שאל חורב ואהוד גונן (עורכים) הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2017/18 (חיפה: המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית, אוניברסיטת חיפה, 2018) עמ' 148-150; סרברו 2012, עמ' 68.

<sup>17</sup> סרברו 2015, עמ' 10.

<sup>18</sup> הסכם ישראל קפריסין, סעיף 1(e).

לאמנת הים, המחייב מדינות לפרסם זאת בצורה פומבית באו"ם.<sup>19</sup> הקו עבר מנקודה 18 בסמוך לחוף ועד נקודה 23. בהמשך ב־20 ביוני 2011 שבה והפקידה לבנון מכתבים במזכירות האו"ם שבהם הבהירה כי הגבול בין ישראל ללבנון עובר בין נקודה B1 בחוף ראש הנקרה ונקודה 23, שהיא נקודת האמצע בין שלוש המדינות (Equidistant Between those Three Countries).<sup>20</sup> נקודה 23 נמצאת דרומית מערבית כעשרה מיל מנקודה 1 (איור 4). לבנון הבהירה שנקודה 1 תקפה אך ורק בהסכם לקביעת התחום הכלכלי הבלעדי בינה לקפריסין, ואינה קו גבול בין ישראל ללבנון.<sup>21</sup> באותו מכתב התנגדה לבנון לאופן שבו עשו ישראל וקפריסין שימוש בנקודה 1, היתה לנקודת הקצה הדרום־מערבי של ההסכם שלה עם קפריסין כדי לקבוע את קו הגבול בין ישראל ללבנון. ב־12 ביולי 2011 שלחה משלחת ישראל באו"ם למזכירות האו"ם רשימה של שש קואורדינטות ימיות המסמנות את הגבול הימי הצפוני של ישראל, כפי שסוכם על ידי ממשלת ישראל ב־6 ביולי 2011. נקודה מספר 1 בקו זה היא הנקודה המופיעה בהסכם עם קפריסין על התחום הכלכלי הבלעדי, וזוהי לנקודה מספר 1 של ההסכם בין לבנון לקפריסין.<sup>22</sup>

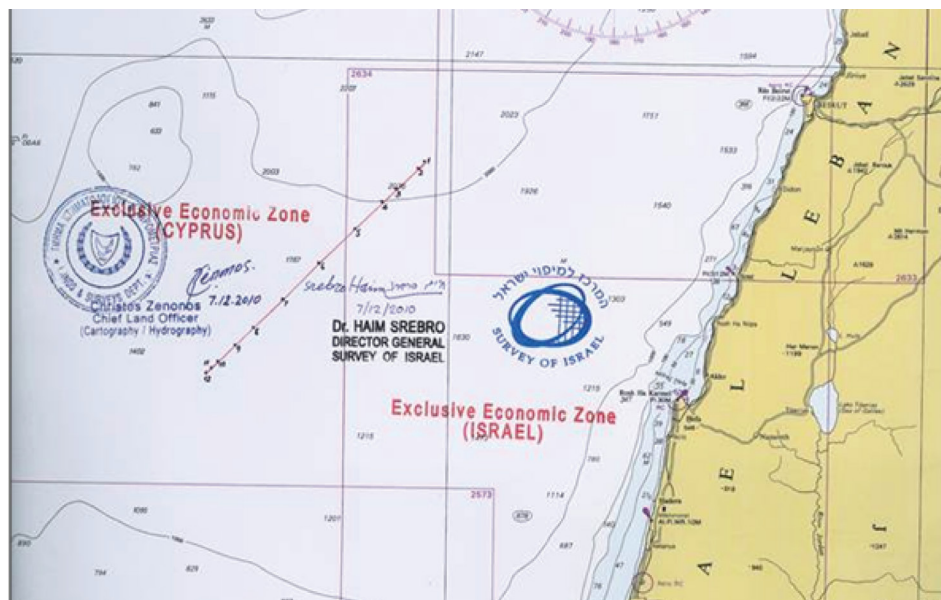
<sup>19</sup> [Deposit by Lebanon of Charts and List of Geographical Coordinates of Points Pursuant to Article 75, Paragraph 2 of the Convention](#). ניתן לצפות באתר הפקדת מסמכים – לבנון (להלן: אתר הפקדת מסמכים – לבנון). יצוין כי אין מדובר בהפקדת ההסכם עם קפריסין אלא רק הגדרה חד־צדדית של הגבול הדרומי של לבנון.

<sup>20</sup> שם, המכתב מ־20 ביוני 2011 המזכיר כי לבנון כבר הפקידה את קו הגבול לשיטתה ב־2010: "I write to you with regard to the exclusive economic zone of Lebanon. On 9 July 2010 and 11 October 2010, Lebanon deposited with the United Nations the geographical coordinates of, respectively, the southern and southwestern maritime borders of that zone. The southern maritime border extends from point B1 on the shore at Ra's Naqurah, the first point on the 1949 Israeli-Lebanese General Armistice Agreement table of coordinates, to point 23, that is equidistant between the three countries concerned, and on the coordinates of which all must agree. The geographical coordinates of point 23 are latitude 33°31' 51.17", longitude 33°46' 08.78". Point 1 does not therefore represent the southern end of the median between the Lebanese Republic and the Republic of Cyprus that separates the exclusive economic zones of each country, and can only be viewed as a point that is shared by Lebanon and Cyprus. It is not a terminal point and therefore may not be taken as a starting point between Cyprus and any other country, particularly given the fact that it is just one point like any of the others on this line."

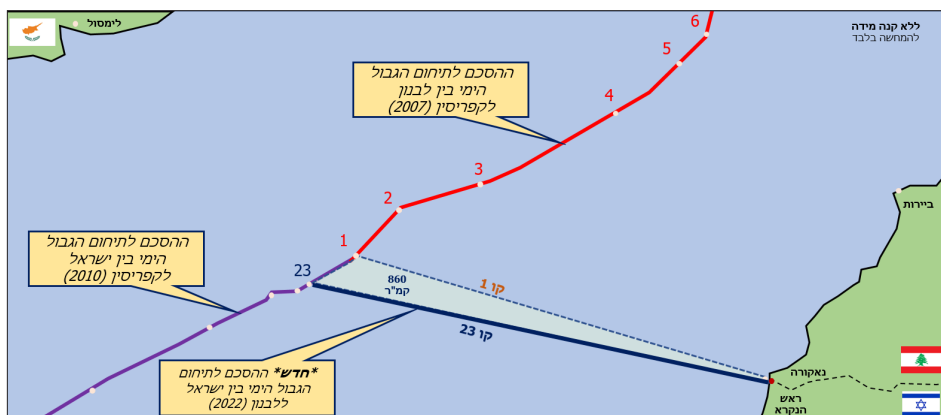
<sup>21</sup> שם.

<sup>22</sup> [List of Geographical Coordinates for the Northern Limit of the Territorial and Exclusive Economic Zone of the State of Israel](#). ניתן לצפות באתר הפקדת מסמכים ישראל (להלן: אתר הפקדת מסמכים – ישראל).





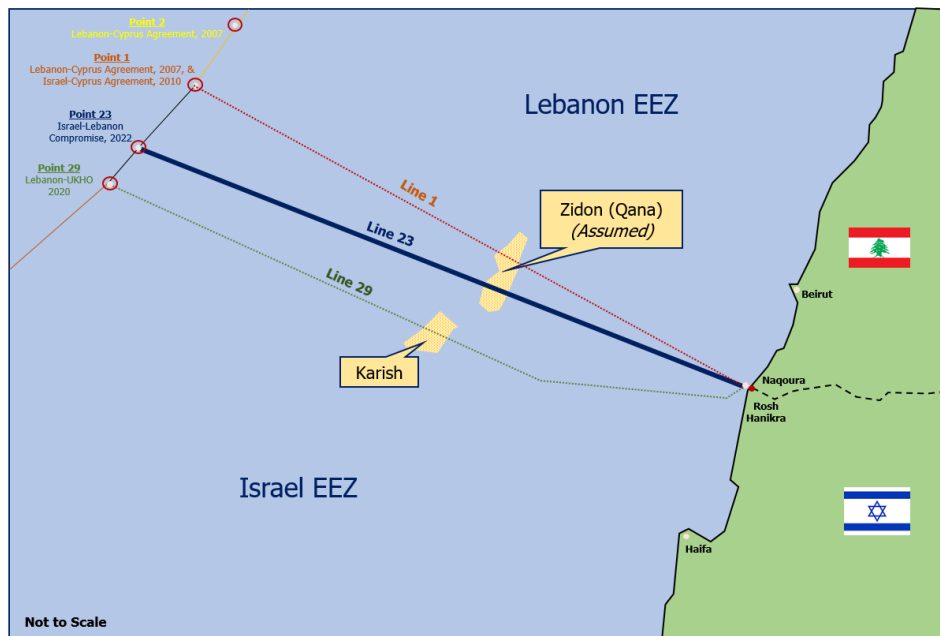
איור 3: מפת הגבול של התחום הכלכלי הבלעדי ישראל לקפריסין – 12 הנקודות<sup>23</sup>



איור 4: מפת קווי המחלוקת בין ישראל ולבנון

בתחילת שנת 2011 ביקשה לבנון ממשרד ההידרוגרפיה הבריטי (UK Hydrographic Office – UKHO) להכין מחקר והמלצות בנוגע לקו הגבול הנכון בינה לבין ישראל. ב-17 באוגוסט 2011 הגיש ה-UKHO את עבודתו ללבנון ובין השאר נקבע בעבודה זו כי נקודה 23 מקורה בטעות הידרוגרפית ומשפטית, וניתנה המלצה לשני קווים אלטרנטיביים, האחד מהם מוביל לנקודה 29 הנמצאת מדרום לנקודה 23.

<sup>23</sup> מקור: נספח 2 להסכם בין ישראל לקפריסין.



איור 5: מפת קו 29 ביחס לקווים 1 ו-23 (כולל מיקומן המשוער של מאגרי הגז והנפט "כריש" ו"צידון")

בתגובת ממשלת לבנון להכרזת ישראל על קו הגבול 1 בחלקו הצפוני של האזור הכלכלי הבלעדי היא בחרה שלא להגיש את עמדת ה-UKHO לאו"ם, וב-3 בספטמבר 2011 היא הגישה את קו 23. באופן רשמי ממשלת לבנון מעולם לא הגישה לאו"ם עמדה ביחס לקו 29 של ה-UKHO, אך גם לא ויתרה על עמדתה עד לחתימת ההסכם. כך בסופו של דבר נוצר משולש המחלוקת בין קו 1 לבין קו 23 בשטח של כ-860 קמ"ר בים (איור 6).

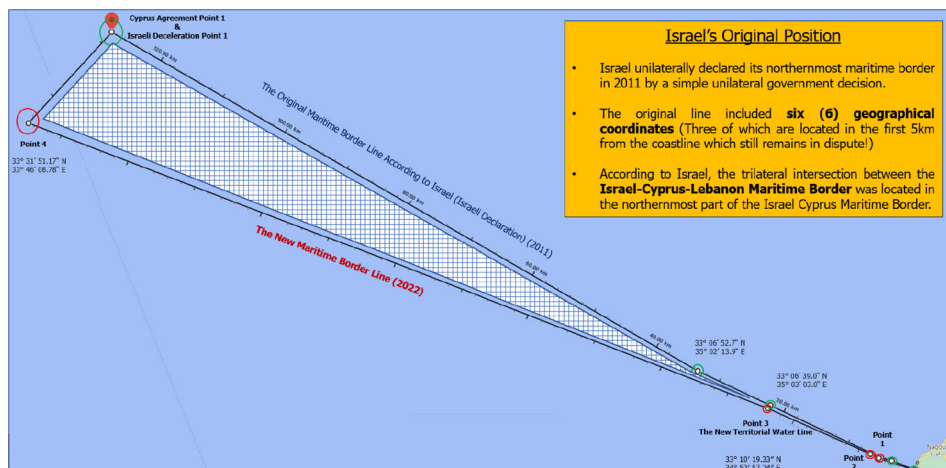
בשלב זה החלה ארצות הברית לתווך בין המדינות לפי בקשת ישראל ובהסכמת הצדדים. בשנת 2012 הציע השליח המיוחד פרדריק הוף לחלק את האזור, ובסופו של דבר הגיעו הצדדים להסכמה כי השטח יחולק כך שלבנון תקבל 56% מאזור המחלוקת וישראל את היתרה. כמו כן הוחלט להתחיל את קו סימון החוף מטווח שלושה מיל מהיבשה כדי לעקוף את נקודת המחלוקת בחוף. השיחות לא הבשילו והמתווכים התחלפו, אך ללא הועיל.<sup>25</sup> במהלך חודש אוקטובר 2020 התקיימו חמישה מפגשים בין צוותים של ישראלים ללבנונים בבסיס האו"ם בנאקורה. במסגרת השיחות הבלתי ישירות, בתיווך ארצות הברית והאו"ם, נעשה ניסיון להגיע להסכם במחלוקת

<sup>24</sup> I am writing to you with regard to the claims" of the "Zidon (Qana) (Assumed)" and "Karish" fields. The claims were deposited on 12 July 2011 by the Israeli mission concerning the geographical coordinates of the northern part of the territorial waters and exclusive economic zone that it alleges belong to Israel...."<sup>24</sup>

<sup>25</sup> Frederic C. Hof, "[Maritime Mediation Between Lebanon and Israel](#)", *New Lines Magazine*, December 4, 2020.<sup>25</sup>



על מיקומו של הגבול הימי בין שתי המדינות. המשא ומתן נכשל ולא חודש לאחר המפגשים הללו. מתברר כי במהלך אותן השיחות הציגה המשלחת הלבנונית לראשונה את קו 29, האמור וטענה כי קו 23 אינו נכון.<sup>26</sup>



איור 6: משולש המחלוקת – 860 קמ"ר (קו 1 מול קו 23)

ב-10 באוגוסט 2021 הודיע מזכיר המדינה האמריקני בלינקן על מינויו של עמוס הובשטיין (Amos Hochstein) לשליח מיוחד ומתאם של ארצות הברית לענייני אנרגייה בין-לאומיים. בין השאר נקבע שהוא יעסוק בסכסוך על הגבול הימי בין ישראל ללבנון. הוא החל לתווך בין הצדדים, ולפי הפרסומים בעיתונות התברר כי הפעם הייתה כוונה לתת מענה לסוגיית השטח והמשאבים כאחד. מול סד זמנים קשוח הנובע מסיום תפקידו של נשיא לבנון בסוף חודש אוקטובר 2022 והבחירות בישראל ב-1 בנובמבר 2022 נהיה המשא ומתן לאינטנסיבי. ואכן, ב-12 באוקטובר אישרה הממשלה את ההסכם, והניחה אותו על שולחן הכנסת עד לאשרורו ב-27 באוקטובר. בין לבין דחה בג"צ עתירות הנוגעות להליך אישור ההסכם.

ב-19 באוקטובר 2022 התקיימה ישיבת ועדת חוץ וביטחון על ההסכם שהונח על ידי הממשלה לעיון הכנסת. ראש המל"ל, מנכ"ל משרד החוץ ומנכ"ל משרד האנרגיה הסבירו את ההסכם, הדרך להשגתו ומשמעותו. דבריהם יכלו לשפוך אור על התהליכים של המשא ומתן כמו גם על ההישגים, לדעתם.<sup>27</sup> ראש המל"ל ציין בדבריו את הדירקטיבה שקיבל צוות המשא ומתן מהממשלה: לשמר את מלוא האינטרסים הביטחוניים של מדינת ישראל בכך שישורטט קו גבול בין-לאומי מוסכם; ליצור יציבות אסטרטגית של אסדה מול אסדה באופן שתאפשר למנוע הידרדרות להסלמה לא רצויה ושגרת חיכוך; להבטיח את ביטחון תשתיות האנרגייה הלאומיות והרציפות האנרגטית של ישראל. קרי, שלא תהיה הפרעה למימוש של הפקת הגז ב"כריש"

<sup>26</sup> בני שפנייה, שינוי עמדת לבנון במחלוקת על הגבול הימי עם ישראל באוקטובר 2020 – בחינה ביקורתית (חיפה: המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית, אוניברסיטת חיפה, 2021) עמ' 2, 7–8.

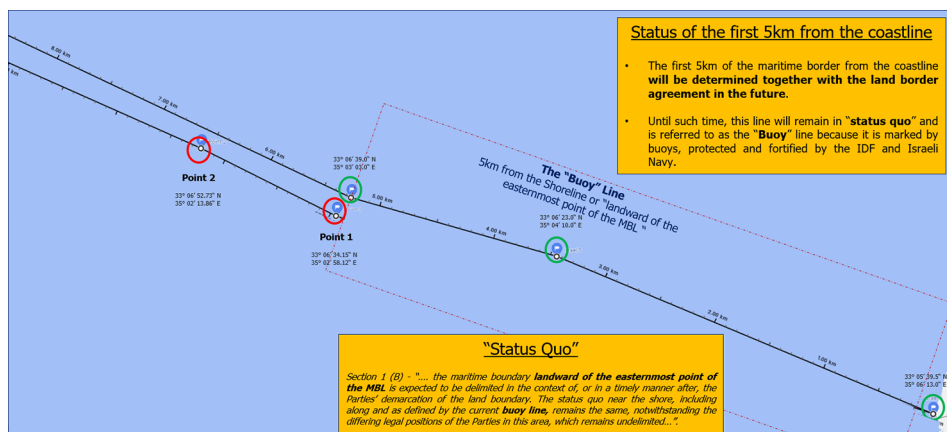
<sup>27</sup> פרוטוקול ועדת חוץ וביטחון, עמ' 3–17.

בעקבות המהלכים השונים בעניין.<sup>28</sup> מנכ"ל משרד החוץ הוסיף את החשיבות שביצירת קו גבול בין-לאומי מוסכם עם מדינת אויב.<sup>29</sup>

## ההישגים והאתגרים שבהסכם – נקודת המבט הישראלית

### סימון קו הגבול הימי בין ישראל ללבנון

ההסכם בנוי מארבעה סעיפים וארבעה נספחים. הסעיף הראשון עוסק בסימון קו הגבול הימי באמצעות ארבע קואורדינטות בים ואופן הגשתן הפורמלי לארצות הברית ולמזכיר הכללי של האו"ם. הוא מנתק את התלות בין נקודת ההתחלה של קו הגבול היבשתי לבין קו גבול הימי לצורכי ההסכם בלבד וזאת מבלי שהצדדים יוותרו על טענותיהם המשפטיות בעניין זה. קו הגבול הימי בין ישראל ללבנון בנוי משני מכלולים: (א) תוואי "קו המצופים" (איור 7); (ב) תוואי קו הגבול הימי המסומן באמצעות ארבע קואורדינטות בים המתחילות בסיום קו המצופים ואורכו עד לנקודה 23 בקצה המים הכלכליים של הצדדים (ראו איורים 1, 5 ו-6).<sup>30</sup>



איור 7: מפת תוואי "קו המצופים"

## ההישגים

הגבול הימי מקיים את האינטרסים הביטחוניים של ישראל כפי שהוגדרו על ידי גורמי הממשלה ובהם המל"ל, צה"ל וחיל הים. זאת הפעם הראשונה שנחתם הסכם גבול ימי עם מדינת אויב על אף שהסכם זה אינו הסכם שלום בין הצדדים. ההסכם קובע שהגבול הימי יהיה "פתרון

<sup>28</sup> פרוטוקול ועדת חוץ וביטחון, עמ' 7, 36.

<sup>29</sup> פרוטוקול ועדת חוץ וביטחון, עמ' 46.

<sup>30</sup> הסכם ימי בין ישראל ללבנון, סעיף 1 א-ד (להלן: ההסכם הימי בין ישראל ללבנון).

קבוע והוגן לסכסוך הימי בין הצדדים".<sup>31</sup> הנקודות (קואורדינטות) של קו הגבול הימי יופקדו באו"ם, וישמשו אסמכתא בין-לאומית לתוקף ההסכם. קו הגבול הימי מסיים הלכה למעשה את התביעות של לבנון בנוגע לשטחים הימיים והמשאבים הנמצאים באזור הכלכלי הבלעדי בצד של ישראל.

### האתגרים

קו הגבול הימי בהסכם משאיר על כנו את המחלוקת עם לבנון בקשר לקו המצופים כסטטוס קוו (Status quo). הוא יוכרע בעתיד בהתבסס על הסכמת הצדדים לנקודת ההתחלה של קו הגבול היבשתי בקרבת החוף. לא זאת אף זאת, ההסכם קובע שהנקודות הימיות שיופקדו באו"ם גוברות על כל הפקדויות הקודמות של הצדדים בעניין קו הגבול הימי. אולם, בעניין קו המצופים, הלבנונים התעקשו שלא לבטל את עמדתם בקשר לנקודות 18 ו-19 (הנקודות בקרבת החוף) שהופקדו באו"ם ביחד עם כל הנקודות האחרות, ואשר מציינות את נקודת ההתחלה של הקו הימי מבחינתם.<sup>32</sup> כלומר, לפחות בכל הנוגע לקו המצופים, ההסכם אינו קץ הסכסוך. נקודת ההתחלה של הגבול הימי תהפוך, אם וכאשר יסוכם הגבול היבשתי עם לבנון בעתיד, לנקודת מחלוקת המעמידה בסימן שאלה את עתיד המשא ומתן, ויכולה להיות סיבה להידרדרות עתידית בכל הקשור לקו הגבול היבשתי. זאת, בניגוד למטרות שאותן הציבה לעצמה ישראל.

### פיתוח מאגר צידון

הסעיף השני עוסק בהימצאותו של מאגר גז ונפט חוצה-גבולות בשם "צידון" שנמצא בין שני צידי הגבול הימי, ובעקרונות לפיתוחו. ההסכם קובע שבעתיד ייחתמו הסכמים מסחריים נפרדים שיסדירו, בין היתר, את זהות השותפים לפיתוח המאגר, ויקבעו את המנגנונים לשיתוף הפעולה באופן מסחרי.

### ההישגים

נוסח ההסכם מתייחס באופן ספציפי לפוטנציאל ההפקה של מאגר צידון שלגביו יש כיום די מידע טכני שהתקבל מסקירות קודמות שבוצעו בים. המידע הקיים מעיד שמרבית המאגר כנראה נמצא בצד הלבנוני של הקו הימי החדש, ורק חלקו הקטן יותר בצד של ישראל. נוסח ההסכם כולל הצהרה משותפת שהצדדים "מודעים" לכך שיש מאגר פוטנציאלי בים (Prospect) שכנראה משתרע בין שני צידי קו הגבול הימי. אין בנוסח ההסכם מספרי ייחוס להיאחז בהם, ואין תמורות אחרות. נוסח ההסכם אינו מפרט את חלוקת הזכויות והחובות בכל הקשור לפיתוח המאגר בין ישראל ללבנון, ואין בו התחייבות של ממשלת לבנון לשתף פעולה באופן ישיר עם ישראל. ואולם, נקבע באופן ברור כי לישראל יש חלק במאגר צידון ככל שהוא נמצא מעבר לקו הגבול הימי המוסכם, דבר שלא היה מקובל על הלבנונים עד לחתימת ההסכם.

<sup>31</sup> שם, סעיף 1ה: "The Parties agree that this Agreement, including as described in Section 1(B), establishes a permanent and equitable resolution of their maritime dispute".

<sup>32</sup> פרוטוקול ועדת חוץ וביטחון, עמ' 10.

למרות שבתקשורת התקבעה הטענה כאילו מדובר ב־17% מסך השטח של המאגר, הרי שגודל השטח והתמורות שלו ייקבעו רק לאחר בדיקות אקספלורציה שיתקיימו בהמשך, וחתימה על הסכם פיתוח המאגר מול המפעיל של בלוק 9 הלבנוני (Final investment Decision – FID) (להלן: המפעיל).

ההסכמה על "כללי המשחק" בכל הקשור לפיתוח מאגר צידון היא הישג מובהק עבור שני הצדדים. בעוד שללבנון אינטרס מובהק לפתח את המאגר במהירות האפשרית, הניסיון מוכיח שהסכמה כזאת יכולה להיות קשה. לדוגמה, ישראל וקפריסין טרם הצליחו להגיע להסכמה משותפת ביניהן לגבי חלוקת התמורות בכל הנוגע למאגר "אפרודיטה", שגם הוא חוצה גבולות – וזאת לאחר 10 שנים של משא ומתן, ולכן ההסדרה בנוגע לחלוקת המאגר בהסכם הנוכחי טובה, ותתברר כקריטית במרוץ לפיתוח המאגר בעתיד.

הישג מהותי נוסף עבור ישראל בכל הקשור לפיתוח מאגר צידון הושג בכך שהוא מגדיר במפורש את המאפיינים המסחריים של התאגידים הבין־לאומיים שיובילו את פיתוחו, בדגש על כך, בין היתר, שהשותפים המעורבים לא יהיו כאלה הנמצאים תחת עיצומים בין־לאומיים. נציין שלאחרונה השיבה חברת נובאטק (Novatek) הרוסית לממשלת לבנון את כל אחזקותיהם בסך 20% מהזכויות בבלוק 9, ויצאה מהפרויקט. ואולם טרם הוחלט מי ייכנס במקומה באופן סופי.

יצירת המסגרת למימוש זכויותיה הכלכליות של ישראל במאגר הפוטנציאלי הוא הישג. נקבע שיתקיים משא ומתן בין ישראל למפעיל אשר יהיה האחראי להעביר לה את התמורות בגין זכויותיה במאגר. הצדדים הסכימו שתנאי מהותי לפיתוח המאגר יהיה חתימת הסכם מחייב בין ישראל למפעיל בטרם קבלת ההחלטה הסופית על פיתוחו. חשוב לומר, לבנון התעקשה שלא תהיה צד להסכם בין ישראל למפעיל, ואף דרשה שההסכם שייחתם לא ישפיע על זכויותיה הכלכליות במאגר. בעתיד, לאחר חתימת ההסכם בין ישראל למפעיל, הוא יפעל לפיתוח של המאגר עבור לבנון באופן בלעדי.<sup>33</sup> מהצד הישראלי ינוהל מאגר צידון כנראה בידי ממשלת ישראל באמצעות רישיון או חזקה או שניהם.

## האתגרים

ההסכם בין ישראל למפעיל יהיה הסכם מסחרי האמור לגלם את ההסכמות של המדינות. ישנם כרגע פערי מידע גדולים בין כל הצדדים אשר יקשו מאוד על גיבוש הסכם כלכלי מחייב. נוסף לכך, נוצרה אסימטריה משפטית משני צידי הגבול. כך למשל בעוד משטר המס על רווחי המאגר בצד הישראלי כבר ידוע וקבוע מראש לאחר שנים של ניסיון מסחרי בנושא תמלוגי אוצרות טבע, הרי שמנגד לבנון עדיין בתחילת הדרך בעניין פיתוח משק הגז שלה, ועולות שאלות בקשר למשטר המס שיוטל על המאגר מהצד הלבנוני. אם תחליט בעתיד ממשלת לבנון להטיל שיעור מס גבוה במיוחד על המפעיל בקשר לרווחי המאגר כדי למקסם את רווחיה, הרי שהיא יכולה לסכן את ביצוע ההסכם כולו. כלומר, למרות שאין, לכאורה, קשר בין ישראל ללבנון במאגר, פעולותיה של כל מדינה כלפי המפעיל עתידות להשפיע על אופן הפיתוח והתפעול של המאגר.

<sup>33</sup> ההסכם הימי בין ישראל ללבנון, סעיף 2 (ה).

אתגר נוסף הוא מה יהיו שיעורי הפיצוי והתמורה שתקבל ישראל בפועל. אומנם בהסכם מתבהר מה השטח הגאוגרפי המשוער הנופל בחלקה של ישראל, אולם לאחר מיפוי סופי של המאגר בתלת־ממד וביצוע קידוח ניסיון, יכול חלקה של ישראל לגדול או לקטון באופן ניכר, על פי הממצאים. לדוגמה, יכול עוד להתברר כי החלק היחסי של המאגר בצד הישראלי מכיל יותר משחשבו תחילה, וכך עשויה הדרישה הישראלית לתמורה לגדול בהתאם. חישובים מסוג אלו עלולים לגרום למחלוקת ומתיחות בין הצדדים.

נוסח ההסכם קובע שהפיתוח של מאגר צידון יהיה רק לטובת לבנון. משמעות הדבר שישראל לא תוכל לקבל לידיה גז או נפט או שניהם שיופקו מהמאגר לשימושה העצמי. ההסכם מחייב את ישראל שלא תפתח את מאגר צידון מהצד שלה באופן עצמאי, והיא משחררת את ההובלה של הפיתוח למפעיל. ישראל מתחייבת לאפשר תנועה חופשית של המפעיל בין שני צידי הגבול לטובת פיתוח המאגר מתוך תיאום, ומבטיחה לא להעמיד קשיים בלתי סבירים במהלך הפיתוח. אין בנוסח ההסכם התייחסות לשאלה אם לבנון תוכל לייצא עודפים של התוצרים למדינות שכנות, ובאיזה אופן תוכל לעשות זאת. לא צוין בהסכם אילו תוצרים יופקו מהמאגר (לדוגמה: האם יופק נפט, גז, קונדנסט, מימן, LNG, מתנול, אמוניה וכדומה). אלו כנראה פרמטרים שישפיעו על רווחיות המאגר בהמשך, וייקבעו בהסכמים מול המפעיל.

### פיתוח מאגרי גז ונפט עתידיים (שאינם מאגר צידון)

הסעיף השלישי מקבע את רצון הצדדים להסתייע בארצות הברית אם יתגלעו חילוקי דעות בעניין פיתוח משאבים נוספים לאורך קו הגבול הימי. בעת הזו קיים מחסור במידע קונקרטי על אודות קיומם של מאגרי גז ונפט נוספים לאורך קו הגבול הימי החדש בין ישראל ללבנון. במהלך המשא ומתן התעורר אצל הצדדים חשש לוותר ויתורים ממשיים מחשש שיהיו תגליות חדשות של מאגרי גז ונפט חוצי־גבולות לאורך קו הגבול הימי בעתיד. לכן נוסח ההסכם אינו מכריע מראש לגבי פיתוחים עתידיים של מאגרים נוספים. ההסכם קובע שהצדדים ישתפו מידע חדש על אודות הליכי האקספלורציה באזור קו הגבול הימי, וינהלו הידברות עם ארצות הברית בנושאים אלו בעתיד. אם יהיו תגליות חדשות בעתיד לאורך קו הגבול, הרי שהצדדים יביאו את הנושא בפני ארצות הברית שתסייע באופן שיהיה מקובל על הצדדים באותה עת. נוסף לכך, הצדדים ויתרו למעשה על טענותיהם לגבי כל המשאבים שיימצאו בעתיד בצד האחר של הגבול הימי. ההסכם מכיל הצהרה של ארצות הברית שבה היא מתחייבת לדאוג לצורכי הנפט של לבנון.

### מעמדה של ארצות הברית כמתווכת ומסייעת ביישוב סכסוכים ופתרון מחלוקות

הסעיף הרביעי קובע כי אם יתגלו חילוקי דעות בין הצדדים בקשר להסכם, אזי הצדדים יסתייעו בארצות הברית כדי להגיע להסכמה. כמו כן, ההסכם מקבע את מועד כניסת ההסכם לתוקף כאשר ארצות הברית תודיע ששני הצדדים קיבלו בכתב את נוסח ההסכם באופן המפורט בנספחים. עבור ישראל חשוב שארצות הברית היא המתווכת והמסייעת בכל הקשור להסכם זה. ישנו חשש שאם לא כך היו פני הדברים, הייתה לבנון עלולה לפנות למוסדות בין־לאומיים לצורך יישוב המחלוקות, מה שאינו מתיישב בהכרח עם האינטרס הישראלי.

## סיכום ומסקנות צופה פני עתיד

ההסכם לתייחום הגבול הימי בין ישראל ולבנון של שנת 2022 הוא בעל חשיבות רבה בכל מובן אפשרי. תקופת הבחירות בישראל שבה ההסכם הוצג לציבור הקשה על השיח הענייני. עתה נותר להביט קדימה ולראות כיצד נכון להתמודד עם האתגרים שמציב ההסכם.

1. יש ליצור מדיניות ואסטרטגיה בכל הנוגע למרחב הימי של ישראל. מדינת ישראל צריכה להכיר בים כמשאב לאומי, ולאסדר אותו בראייה כוללת של שנים קדימה. בראש ובראשונה נדרש לסיים את הליך החקיקה של הצעת חוק האזורים הימיים-2017, הנמצא על שולחנה של הכנסת ובו, בין היתר, תגדיר ישראל מראש את שיטת קביעת גבולותיה הימיים. יש לקבוע מה תהיה נקודת הגבול ביבשה שממנה יחל הגבול הימי עם לבנון, דבר שישפיע על עמדת הפתיחה במשא ומתן העתידי.

2. יש ליזום פיקוח פרלמנטרי ומיניסטריאלי לגבי ההיבטים הכלכליים בקשר להסכם, ולבחון אם ישראל ממצה את זכויותיה במאגר כראוי. מדובר בנושא מורכב שיצריך ידע מקצועי לאורך זמן.

3. יש לתת את הדעת בעניין מיקומן של אסדות עתידיות במרחב הימי. אסדת "כריש" הייתה כלי משחק לקביעת הגבול הימי בידי כל הצדדים. על מדינת ישראל לגבש מדיניות בנוגע למיקום אסדות עתידיות מתוך בחינת כלל השיקולים הרלוונטיים. עליה להבהיר שכיוון שהיא האחראית על הגנת האסדות בים ואף מממנת את פעולות הביטחון, היא זאת שתקבע את מיקומן בעתיד ועל המפעילות להביא זאת בחשבון.

4. לא ירחק היום שבו יחל לחץ על ישראל לשוב ולסייע בעניין פיתוח שדה "גזה-מרין" ומאגרים נוספים מול חופיה של עזה לנוכח המצב הכלכלי הקשה שם.<sup>34</sup> פתרון הסוגייה הלבנונית בים יהווה השראה ותקדים בניסיון לפתור את הסכסוך הימי בעזה. על ישראל לבחון את עמדתה בעניין הכרזת הרשות הפלסטינית על אזור מים כלכליים מול חופי עזה (ישראל הביעה את התנגדותה לכך באופן רשמי כמתבקש).<sup>35</sup> כמו כן על ישראל לבחון את אפשרויות הפיתוח גם כאשר חמאס שולט באזור, אולי בעזרת טורקיה שעימה התחדשו לאחרונה היחסים.

ההסכם לתייחום הגבול הימי בין ישראל ללבנון הוא סימן לתקווה ולאפשרויות הגלומות במרחב הימי. ההסכם מסמן עידן חדש ביחסים בין ישראל ללבנון גם אם הצדדים מנסים להנמיך את הציפיות בעניין. אך יותר מכך, ההסכם מלמד על התווך הימי שבו מדינות יכולות לשתף פעולה גם כאשר ביבשה הן מתקשות לעשות זאת. יש לקוות שההסכם עם לבנון יביא לשגשוג ופריחה כלכלית לאזור כולו.

<sup>34</sup> אורן שפלי, "אמנת הים ופיתוח מאגרים ותשתיות בים כאמצעי לשיתוף פעולה אזורי ושיקומה של רצועת עזה", בתוך שאול חורב וזיו רובינוביץ (עורכים), הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2021/22 (חיפה: המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית, אוניברסיטת חיפה), עמ' 262-263.

<sup>35</sup> הפקדת ישראל את התנגדותה למהלך של הרשות הפלסטינית, 14 בינואר 2020.



**בני שפנייר**, ד"ר (עו"ד) שפנייר הוא עמית מחקר במרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית. בעל תואר דוקטור למשפטים מאוניברסיטת חיפה. הוא חוקר נושאים של משפט בין לאומי פומבי ומשפט הים בדגש על טריבונלים בין-לאומיים. במסגרת המרכז פרסם מספר מאמרים ומחקרים הנוגעים לגבולות הימיים של ישראל בהיבט משפט הים. הוא מלמד קורס במשפט הים בתוכנית ללימודי ביטחון ואסטרטגיה ימית באוניברסיטת חיפה. שימש מרצה אורח בבית הספר למשפטים באוניברסיטת סירקיוז בארצות הברית.

**אורן שפלה**, עורך דין תאגידי ומסחרי, ופעיל בתעשיות האנרגיה וההיי-טק למעלה משבע עשרה שנים. כחלק מניסיונו המקצועי, אורן עבד על פיתוח פרויקטים ימיים בתחום הגז והנפט בישראל, כולל התמחות בפיתוח תשתיות ימיות. אורן כותב, חוקר ומעביר הרצאות בתוכנית ה-MA בביטחון לאומי ואסטרטגיה ימית בביה"ס למדעי המדינה באוניברסיטת חיפה, בשיתוף המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית. במהלך הקריירה שלו, אורן שימש כיועץ משפטי של חברת ייעוץ המתמחה בפיתוח תשתיות ימיות ועורך דין טכנולוגי במשרדים. לאורן MBA מהטכניון, LLM מאוניברסיטת בוסטון בארה"ב, ו-BA ו-LLB מהמרכז הבינתחומי בהרצלייה. אורן מוסמך כעורך דין בישראל וניו-יורק.