

הערכה אסטרטגית ימית ל ישראל 2017/18

עורך ראשי: פרופ' שאול חורב
ערך והפיק: אהוד גונן



הצעת חוק האזורים הימיים התשע"ז-2017 והשפעתו על משק האנרגיה

אורן שפלר

מה הרקע להצעת החוק?

הפרק הנוכחי עוסק בטיטוט הצעת חוק האזורים הימיים, התשע"ז-2017 (להלן: "הצעת החוק") לפי הנוסח שאושר בוועדת השרים לרגולציה ביום 07.08.2017. הצעה זו קיבלה תוקף של החלטת ממשלה בתאריך ה-24.08.2017¹ ואושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה ביום 17.9.2017.

זה למעלה מעשור עם העלייה הדרמטית בפעילות הכלכלית במימי החופים והמים הכלכליים של ישראל עקב תגליות הגז, מורגש חסרונה של חקיקה מסודרת לגבי הדין הישראלי באזורים הימיים. מצב שבו קיימת אי-ודאות משפטית הוא בעל השלכות כלכליות ולאומיות רבות בתחומים שונים, ולכן למדינה רצון להסדיר את תחולתו של הדין הישראלי באזורים הימיים בין השאר היות ואי קידום הצעת החוק "עלול לחשוף את המדינה לטענות בהליכים משפטיים שידרשו להחיל על פיתוח השדות, מחוץ למים הטריטוריאליים, את חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965² (להלן "חוק התכנון והבנייה") אשר במתכונתו הנוכחית אינו מתאים לאופי הפעילות בים העמוק".³

עמדת המדינה גורסת כי חקיקת חוק האזורים הימיים בעת הזו תסייע ליצירת סביבה רגולטורית מעודדת השקעות של גופים זרים באזור הכלכלי הבלעדי של ישראל, ותסייע להצלחת הליך "פתיחת הים"⁴ (כלומר ההליך התחרותי למתן רישיונות חיפושי נפט וגז) המתנהל בימים אלו, כמו כן תגדיל את הוודאות הכלכלית בתחומי המיסוי, חוקי עבודה, בטיחות, תקינה והגנת הסביבה ותשפר את ההיערכות לשעת חירום.

1 ראה/י החלטת ממשלה מספר 2983 (רגו/8).

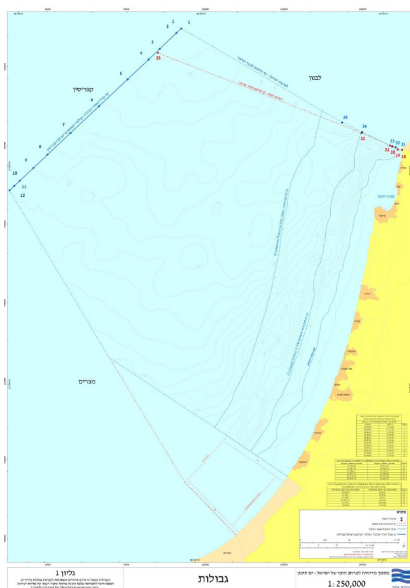
2 ראה/י חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965.

3 ראה/י דברי ההסבר להצעת המחליטים של ועדת השרים לענייני רגולציה מתאריך 3.8.2017 בנושא "הדין החל האזורים הימיים של מדינת ישראל", עמוד 2, פסקה ה'.

4 ראה/י אתר האינטרנט הייעודי של הליך "פתיחת הים" <http://www.energy-sea.gov.il>

מה מטרת הצעת החוק?

מטרת הצעת החוק היא להסדיר את הדין הישראלי באזורים הימיים; מימי החופים,⁵ המים הפנימיים,⁶ האזור הסמוך⁷ והאזור הכלכלי הבלעדי⁸ (להלן: "האזורים הימיים") באופן שיאפשר למדינה לממש את ריבונותה במימי החופים והפנימיים, להגביר את יכולת המניעה והגילוי של עבירות בשטח מדינת ישראל, לממש את זכויותיה באזור הכלכלי הבלעדי והמדף היבשתי, להבטיח את הפיתוח והניצול של אזורים אלו (לרבות לעניין אוצרות הטבע) ולהגביר את ההגנה על הסביבה הימית החופית וערכי הטבע מוגנים.⁹



איור 1. הגבולות הימיים של ישראל (בלתי רשמי)¹⁰

- 5 ראה/י הצעת החוק, סעיף 1(3). "מימי חופים. רצועת הים התיכון ברוחב 12 מיילים ימיים מקווי הבסיס, לרבות קרקע הים באותה רצועה והמרחב האווירי שמעליה".
- 6 ראה/י הצעת החוק, סעיף 4. "המים הפנימיים של מדינת ישראל הם המים בשטח שמקווי הבסיס לכיוון היבשה, לרבות קרקע הים שמתחתיהם והמרחב האווירי שמעליהם".
- 7 ראה/י הצעת החוק, סעיף 6. "האזור הסמוך של מדינת ישראל הוא רצועת הים התיכון שמעבר למימי החופים עד למרחק של 24 מיילים ימיים מקווי הבסיס".
- 8 ראה/י הצעת החוק, סעיף 9 (א). "האזור הכלכלי הבלעדי של מדינת ישראל הוא רצועת הים התיכון שמעבר למימי החופים עד למרחק של 200 מיליים ימיים מקווי הבסיס, לרבות קרקע הים באותה רצועה".
- 9 ראה/י הצעת חוק האזורים הימיים, התשע"ז-2017, סעיף 1 – מטרת החוק.
- 10 ראה/י ראה/י דוח שלב א', "מסמך מדיניות למרחב הימי של ישראל, ים תיכון" מתאריך נובמבר 2015, עמוד 20.

על פי הצעת החוק, המדינה תרחיב את תחולתם של חלק מחוקי המדינה לאזורים הימיים על פי מדרג משפטי בשיטת **תוספות לחוק**. הרחבה זו תיתן פתרון קבע למצב הזמני הנהוג מאז פרסום חו"ד של המשנה ליועץ המשפטי (כלכלי-פיזיקלי) עו"ד אבי ליכט בנושא "הדין החל באזורים הימיים"¹¹ (להלן "חו"ד המשנה ליועץ המשפטי") המקיימת פרשנות משפטית לחקיקה הישראלית הקיימת עוד משנות ה-50.¹²

חוות דעת (להלן "חו"ד) המשנה ליועץ המשפטי נתנה מענה זמני לסוגיות משפטיות מורכבות עד לחקיקת חוק האזורים הימיים אשר נדחה פעמים רבות. בחוות הדעת, המשנה ליועץ המשפטי סקר את מצב הקיים וגרס כי "על פי הדין ועד לחקיקת חוק האזורים הימיים, החוק הישראלי הנוגע להסדרת החיפוש, ההפקה וההולכה של אוצרות טבע, להגנה על הסביבה ולהסדרת התחום הפיזיקלי חל גם באזורים הימיים... על הקרקע, תת-קרקע וכן על המתקנים המשמשים באופן ישיר ועקיף לחיפוש, הפקה והולכה של אוצרות טבע המצויים באזורים הימיים".¹³ כמן כן, בחו"ד הוצגה עמדה שניתן להחיל בשטחי הים את "הרגולציה הישראלית על תחום הגז והנפט, דיני הגנת הסביבה והחוקים הפיזיקליים של מדינת ישראל חלים באזורים הימיים".¹⁴

מה הרקע להחלת הדין הישראלי באזורים הימיים?

על פי הצעת החוק, הדין הישראלי הנוכחי¹⁵ יוחלף בדין החדש כך שמימי החופים (המוכרים גם כמים טריטוריאליים) יהיו "רצועת הים התיכון ברוחב 12 מיילים ימיים מקווי הבסיס, לרבות קרקע הים באותה רצועה והמרחב האווירי שמעליה".¹⁶ "מימי החופים והמים הפנימיים הם בשטח הריבונות של מדינת ישראל, כל חיקוק החל במדינת ישראל יחול לגביהם, אלא אם כן נקבע אחרת".¹⁷

11 ראה/ חו"ד משפטי "הדין החל באזורים הימיים" על ידי עו"ד אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי פיזיקלי) מתאריך 15.1.2013.

12 ראה/ למשל חוק מימי חופין התשי"ז-1956 וגם חוק השטחים התת-ימיים התשי"ג-1953.

13 ראה/ חו"ד המשנה ליועץ המשפטי, עמוד 11, סעיף 57.

14 ראה/ חו"ד המשנה ליועץ המשפטי, עמוד 1, סעיף 4.

15 ראה/ בין היתר חוק מימי חופין התשי"ז-1956.

16 ראה/ הצעת החוק, סעיף 3.

17 ראה/ הצעת החוק, סעיף 5 (א-ב). הכלל הבינלאומי הנוכחי (12 מייל ימי מקו החוף) החליף את עקרונות "חופש הים – Freedom of the Seas" ההולנדי שנקבע עוד במאה ה-17 אשר קבע את כלל מרחק "יריית התותח", כלומר 3 מיילים ימיים (Cannon Shot Rule) כמרחב הריבונות של מדינה לתוך הים. כלל זה הורחב מספר פעמים לאורך השנים באמנות שונות (גם בישראל) עד ל-12 מייל ימיים כמקובל היום.

רקע היסטורי

בשנת 1958 גובשה "אמנת המדף היבשתי" (Convention on the Continental Shelf)¹⁸ אשר ביססה לראשונה את התפיסה כי ריבונות המדינה משתרעת גם מעבר למים הטריטוריאליים, זאת באמצעות "זכויות ריבוניות" בשטח "המדף היבשתי". אמנה זו אף הסדירה את האפשרות להקים מתקנים לצורך חיפוש והפקה של משאבי טבע בים באזורים הימיים. ישראל חתמה על אמנה זו באפריל 1958 ואשררה אותה בספטמבר 1961.¹⁹

בשנת 1982 גובשה אמנה בינלאומית נוספת בשם "אמנת הים" (United Nations Convention on the Law Of the Seas)²⁰. כחלק מאמנה זו, נקבעו בין היתר הגדרות לשטחים הימיים,²¹ כללים למעבר לכלי שיט באזורים הימיים,²² אופן המדידה של אזורים ימיים במדינות הגובלות לחוף,²³ זכויות וסמכויות באזורים ימיים, כללים לשמירה על הסביבה הימית²⁴ ובנוסף קבעה מנגנון בינלאומי ליישוב סכסוכים בנושאים ימיים.²⁵ רשימת הזכויות מעניקה את הזכות לחיפוש, ניצול, ניהול ושימור אוצרות הטבע המצויים באזור הכלכלי הבלעדי²⁶ והקמת איים מלאכותיים ומתקנים.²⁷ ישראל בחרה שלא לחתום על אמנת הים אף שפועלת על פי הנוהג הבינלאומי בנושאים המוסדרים באמנת הים (כך למשל הכריזה מדינת ישראל על גבולה הימי הצפוני עם לבנון, ואף מסרה על כך הודעה למוסדות האו"ם²⁸). להבדיל – קפריסין, לבנון ומצרים הן חברות באמנת הים וגם הרש"פ (שהצטרפה כחברה בינואר 2015).²⁹ טורקיה וארה"ב טרם הצטרפו לאמנה זו, כל אחת מסיבותיהן הייחודיות.

- 18 ראה/י אמנת המדף היבשתי–1958 (נחתם בג'נבה ב 29 אפריל 1958).
- 19 ראה/י רשימת המדינות המאשררות את אמנת המדף היבשתי להלן – רשימת המדינות החתומות על אמנת יבשת.
- 20 ראה/י אמנת הים (United Nations Convention on The Law Of The Sea – UNCLOS–1982).
- 21 ראה/י את אמנת הים, Territorial Sea & Continuous Zone (Part II), ואת Exclusive Economic Zone (Part V).
- 22 ראה/י את אמנת הים, הסדרת מעבר במים הטריטוריאליים (Part II, Section 3) והסדרי מעבר בינלאומיים.
- 23 ראה/י את אמנת הים Article 7 – Straight Baselines.
- 24 ראה/י את אמנת הים אמנת הים, Part XII – Protection & Preservation of the Marine Environment.
- 25 ראה/י את אמנת הים Section 186–191.
- 26 ראה/י את אמנת הים Part V, Section 56.
- 27 ראה/י את אמנת הים Part V, Section 60.
- 28 ראה/י החלטת ממשלה 3452 מתאריך 10.7.2011.
- 29 ראה/י רשימת המדינות שאשררו את אמנת הים.

אי-הצטרפותה של ישראל לאמנת הים קשורה למדיניות הפנים והחוץ של ישראל לאורך השנים ולהתפתחויות בינלאומיות. מדיניות זו נגזרה בין היתר משיקולי ביטחון המדינה במסגרת החובות המוטלות על מדינות החוף על פי אמנת הים. ניתן להבין יותר על שיקוליה של ישראל מחו"ד של עו"ד משה שחל, שר האנרגיה לשעבר, שפורסמה בשנת 2009³⁰ בהתייחסות משרדו לטייטה קודמת של הצעת חוק האזורים הימיים. שיקולים אלו כללו את הרצון להימנע מחשיפה למנגנון יישוב סכסוכים בינלאומי בקביעת גבולותיה הימיים הסופיים בטריבונל של משפט הים.³¹ הרצון להימנע מרצף תביעות וסכסוכים מול מדינות שכנות לאור תגליות הגז הגדולות במימיה של ישראל והאזור, התאמת מדיניות ישראל לנוהג המקובל בין מדינות האמנה באזור שנמענו מלהכריז על האזורים הכלכליים הבלעדיים ואי החלת הדין הישראלי באופן שיפגע בתנופת האקספלורציה בימים ההם בשטח. חו"ד זו איננה מסמך רשמי של מדינת ישראל אך אולי מעידה על החשיבה בנושא אי-הצטרפותה של ישראל לאמנת הים.

קביעת גבולות האזורים הימיים של ישראל

הצעת החוק משנה למעשה את שיטת מדידת 'קו הבסיס' ממנו נמדדים גופי המים של המדינה (מימי החופין והאזור הכלכלי הבלעדי) ממדידת הגבולות הימיים בשיטת "קו שפל החוף" למדידה בשיטת "קווי בסיס ישרים" (Straight Baselines). החוק עתיד להסמיך את הממשלה לקבוע את הנקודות הגאוגרפיות בקו החוף או בסמוך אליו אשר ישמשו לקביעת קווי הבסיס מהם נמדדים האזורים הימיים בשונה מהמצב כיום בו נמדד קו הבסיס מקו מפגש המים והחוף בעת שיא השפל. בנוסף, הממשלה תוכל להחליט על קצה תחום האזורים הימיים, כולם או חלקם.³²

מדובר בסעיף בעל חשיבות לאומית ובינלאומית גדולה. הממשלה תוסמך לקבוע נקודות גאוגרפיות לאורך קו החוף או בסמוך לו (בהתייעצות עם המרכז למיפוי ישראל) ולמתוח "קו דמיוני" ביניהם לצורך חישוב שטחם של האזורים הימיים עד קצה גבול האזור הכלכלי הבלעדי. קצה האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל יחפוף לגבולותיהן של המדינות השכנות, על

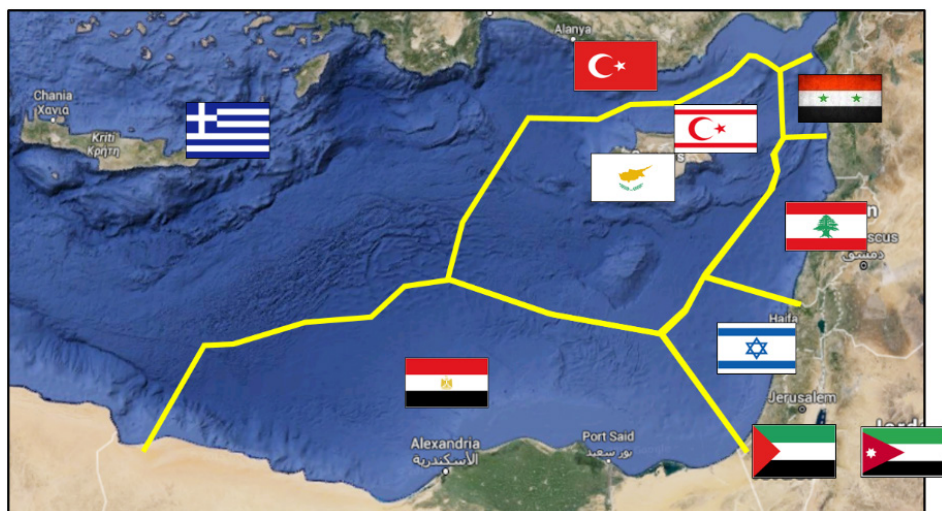
30 ראה/י חו"ד משפטי שפורסם באמצעי התקשורת משנת 2009 בנושא "הדין החל באזורים הימיים", מאת עו"ד משה שחל

31 ההנחה העומדת כנראה בבסיס המלצה זו היא שמעמדה של ישראל בארגונים בינלאומיים מופלה בדרך כלל לרעה וכאשר מובאים נושאים לדיונים בארגונים בינלאומיים עמדת ישראל מאותגרת בדרך כלל באופן בלתי ענייני ומסיבות מדיניות על ידי מדינות ערב.

32 ראה/י הצעת החוק, סעיף 27. "הממשלה, לאחר קבלת חוות דעתו של המרכז למיפוי ישראל, תקבע בהחלטתה את הנקודות הגאוגרפיות בקו החוף או בסמוך אליו שישמשו לצורך קביעת קווי הבסיס שמהם נמדדים האזורים הימיים, ורשאית היא להודיע בהחלטה על קצה תחום האזורים הימיים, כולם או קצתם."

כן יש להסדיר זאת באמצעים דיפלומטיים. נכון להיום טרם פורסמו הנקודות הגאוגרפיות הרשמיות לעניין קביעת קווי הבסיס של ישראל העתידיים (אם כי – הוצגו בפומבי באופן בלתי רשמי נקודות גאוגרפיות אפשריות על ידי מנהל מרכז המיפוי לשעבר ד"ר חיים סרברו בכנס של המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), מיום 27.2.2014).³³

שיטת קווי הבסיס הישרים היא אחת מהשיטות המקובלות בדין הבינלאומי לקביעת הגבולות הימיים ותואמת את אמנת הים.³⁴ ישנו ויכוח אקדמי בנוגע למידת התאמתה של שיטת קווי הבסיס הישרים למאפיינים הגאוגרפיים של קו החוף של ישראל.³⁵ בדברי ההסבר להצעת החוק קיימת הפניה לספרות מקצועית בנושא ההיבטים הטכניים לקביעת קווי הבסיס.³⁶



איור 2. המדינות בים התיכון והאזורים הכלכליים הבלעדיים (EEZ)

האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל והליך "פתיחת הים"

הממשלה מציינת בין היתר כי הליך "פתיחת הים" הוא אחד מהסיבות לקידום הצעת החוק בתקופה זו. ישראל בעיצומה של הליך תחרותי למתן רישיונות אקספלורציה לכ-24

33 ראה/י תוכנית האירוע של ה-INSS מתאריך 27.2.2014.

34 ראה/י את אמנת הים Article 7 – Straight Baselines

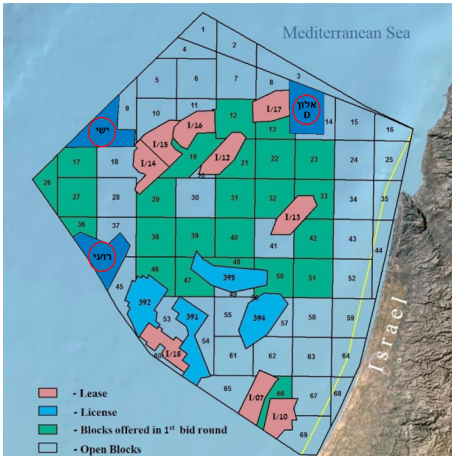
35 ראה/י הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2016 פרק 16: "ניהול האזורים הימיים של ישראל-המצב המשפטי", עמוד 191, עו"ד נדיה צימרמן. "נראה כי קובעי המדיניות בישראל מודעים לכך שמאפייניו הגאוגרפיים של החוף הישראלי אינם תואמים את שיטת הקווים הישרים בהתאם לאמנה, אולם... ישראל נסמכת על הפרקטיקה המקובלת במדינות השכנות באזור".

36 ראה/י A Manual on Technical Aspects of the United Nations Convention on The Law of the Sea-1982.

רישיונות חדשים באזור הכלכלי הבלעדי. המועד האחרון להשתתפות בהליך נדחה מספר פעמים וכיום הוא 37.15.11.2017 ישראל מעוניינת לקדם את האקספלורציה מסיבות מגוונות ובהן הגברת התחרות בין ספקי הגז, עידוד שחקנים חדשים להגיע לישראל, גיון מקורות האנרגיה, עיבוי מקורות ההכנסה, ביטחון אנרגטי ועוד.

מרבית שטחי האקספלורציה החדשים המוצעים לחלוקה כיום ממוקמים במרכזו של האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל (ולא ליד הגבולות הימיים – ראה/י אזורים ירוקים באיור 3).³⁸ עד היום ישראל ניהלה אסטרטגיה הדרגתית באזור הכלכלי הבלעדי אשר הובילה לתגליות "לווייתן", "תמר" ואחרות. ועם זאת, בהקשר זה חשוב גם להכיר את רישיונות האקספלורציה בקרבת הגבולות הימיים והם רישיון "אלון ס"³⁹ מול לבנון, תגלית "יש"י"⁴⁰

מול קפריסין (שידוע שהוא נחלק עם מאגר "אפרודיטה" בצד הקפריסאי), ורישיון "רועי"⁴¹ מול מצריים (להלן "הרישיונות ליד הגבול הימני").



איור 3. מפת האקספלורציה החדשה של ישראל

הרישיונות ליד הגבול הימני הוענקו ליזמים על פי תוכנית עבודה סדורה מטעם המדינה ועשויים לשמש תמריץ להסדרת הגבולות הימיים בעתיד. לפי הצעת החוק, יש לראות באוצרות הטבע באזורים הימיים של ישראל (ובהם גם בשטח הרישיונות ליד הגבול הימני) כנכסי מדינה על פי חוק נכסי המדינה, התשי"א–1951, לרבות המגבלות החלות עליהן.⁴²

37 ראה/י הודעה מטעם הממונה על ענייני הנפט מתאריך 22.6.2017.

38 ראה/י מפת הרישיונות להליך "פתיחת הים" של משרד האנרגיה מתאריך 20.12.2016.

39 ראה/י כתבה בגלובס מתאריך 27.8.2017 בו נכתב ש"תוכנית העבודה האורכה לאחרונה על ידי שר האנרגיה לאחר שקיבל את ערעורם של מחזקה שלא היה באפשרותו לבצע קידוחים ברישיון, מסיבות מדיניות וביטחוניות הקשורות למחלוקת בדבר תיחום אזור המים הכלכליים הבלעדיים של ישראל מול לבנון ומהרצון להימנע מהתלקחות עד לפתרון הסוגיה באמצעות מתווכים בינלאומיים."

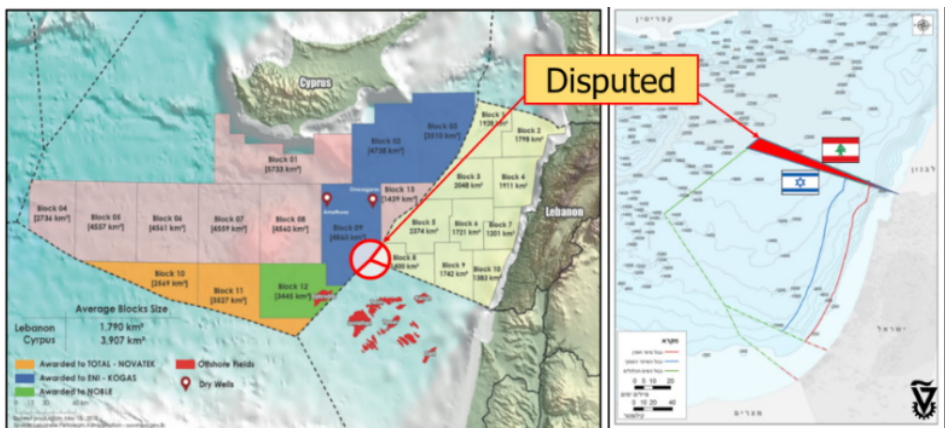
40 ראה/י כתבה בגלובס מתאריך 22.11.2015 בנושא הכרזת "יש"י" כתגלית מסחרית.

41 ראה/י דיווח על הערכת תוכנית העבודה לקידוח ברישיון "רועי" מתאריך 18.6.2017 (מועד אחרון לקידוח הוערך ל 1.3.2018).

42 ראה/י טיוטת הצעת החוק, עיקרי החוק המוצע, עיקר 3 – תחולת דינים באזורים הימיים ומעמדם של אוצרות טבע.

ההסדרים המדיניים האפשריים בקרבת הגבול הימי הם **הסכמי תחימה ימיים** (Maritime Unitization Agreements)⁴⁴ /או/ **הסכמי הפעלה** (Delimitation Agreements)⁴³, **הסכמי הפעלה** (Unitization Agreements)⁴⁴ /או/ **הסכמי פיתוח משותפים** (Joint Development Agreements)⁴⁵.

בשנת 2010 חתמה ישראל על הסכם תיחום גבולה הימי עם קפריסין על בסיס העיקרון הבינלאומי של "קו האמצע" (Median Line)⁴⁶ וזאת לאחר חתימת הסכם תיחום בין לבנון וקפריסין קודם לכן. בשנת 2011 נקבעה בהחלטת ממשלת ישראל תחימת הגבול הימי הצפוני של מימי החופים והאזור הכלכלי הבלעדי מול לבנון ופורסמה רשימת הקואורדינטות הגאוגרפיות.⁴⁷



איור 4. האזור במחלוקת בין ישראל ולבנון (המושפע גם מהגבול הימי של קפריסין)⁴⁸

ההתנגדות הלבנונית לא איחרה לבוא. לבנון הגישה מחאה לאו"ם בנוגע להסכם שהושג בין ישראל לקפריסין הכולל בתוכו לדבריה חלק מהשטח הימי בתחומה של לבנון וכן הקפיאה

43 ראה/ A Manual on Technical Aspects of the United Nations Convention on the Law of the Sea-1982, עמוד 137, סעיף 58.

44 ראה/ הגדרה: "Joint operations to maximize recovery among separate operators within a common reservoir."

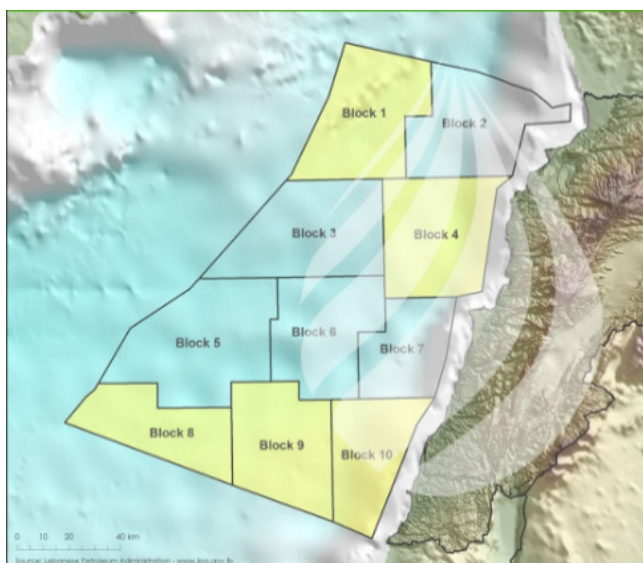
45 ראה/ Cross-Border Unitization and Joint Development Agreements: An International Law Perspective, Bastida et al, Houston Journal of International Law, 2007.

46 ראה/ Agreement Between The Government of the State of Israel and the Government of the Republic of Cyprus on the Delimitation of the Exclusive Economic Zone-2010.

47 ראה/ החלטת ממשלה מתאריך 10 יולי, 2011.

48 ראה/ Executive Magazine, Renewed Dynamism, Dated December 25, 2015 וגם את המפה החדשה של ישראל על פי התוכנית הימית לישראל של הטכניון, דצמבר 2015.

את אשרור ההסדרה שלה מול קפריסין. בהקשר זה ממשלת לבנון הוציאה באביב 2017 קול קורא לחברות העוסקות בסקרי גילוי גז ונפט להגשת מועמדות לבצע סקרים תת-מימיים במספר אזורים שחלקם נמצאים בשטח שבמחלוקת שבין ישראל ללבנון. ב-13 באוקטובר, 2017 הודיעה ממשלת לבנון שבמסגרת הליך הענקת רישיונות האקספלורציה בשטחה שאותה היא מנהלת בימים אלו, הגישה קונסורציום המורכב מחברת ENI, (איטלקי), TOTAL (צרפתי) ו-Novatek (רוסי) בקשה לקיים סקרים סיסמיים בבלוקים 4 ו-49⁹ (יש לציין שחלקו של בלוק 9 נמצא בשטחה הימי של מדינת ישראל על פי עמדתה של ישראל – ראה/י איור 5).



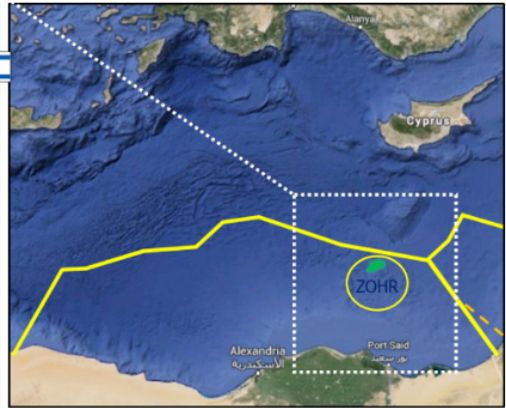
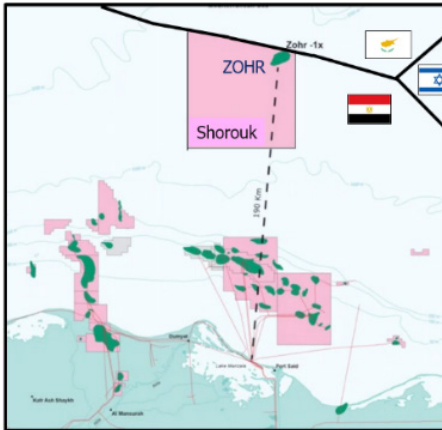
איור 5. בלוקים פתוחים בסבב חלוקת רישיונות אקספלורציה הראשון ללבנון⁵⁰

לגבי הגבול הימי הדרומי, הסברה הנוכחית היא שיתכן שקביעת הגבול הימי עם מצריים תהיה קשורה לעסקת חבילה רחבה יותר שתטפל בשלל הנושאים בין המדינות ובהם בין היתר הסדרה סופית של פסיקת הבוררות של ה-ICC כנגד חברות EGAS ו-EGPC המצריות לטובת חברת חשמל הישראלית ואחרות בגין הפסקת יצוא הגז לישראל (עקב הפיגועים בצינור הולכת הגז בסיני).⁵¹ כמו כן, קיים סיכוי שמתן אישור לעסקאות מכר גז טבעי ממאגרי תמר ולוויתן למצריים ו/או דרך מתקניה תהיה במסגרת עסקה זו. ייתכן גם שהעסקה תהיה קשורה לקביעת הגבול הימי בין מצריים לרש"פ.

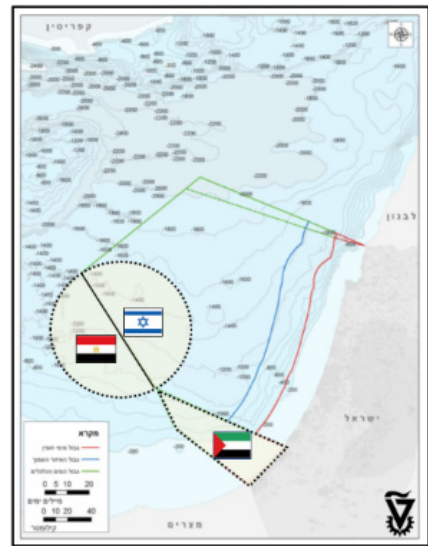
49 ראה/י הודעה של סוכנות ריטרס מתאריך 13.10.2017.

50 ראה/י אתר האינטרנט של מנהל הנפט הלבנוני מתאריך ינואר 2017.

51 ראה/י כתבה בגלובס, 6.12.2015.



איור 6. פעילות אקספלורציה במצריים (תגלית "זוהר" בסמיכות לגבול הימי עם קפריסין (ישראל)



איור 8. מפת הגבול הימי עם עזה והסכמים, (מקור: אתר האינטרנט של Vox המופנה ממסמך המדיניות שלב א' (ע"מ 188))

איור 7. מפת התוכנית הימית לישראל של הטכניון (שעל גבה מסומן אזורי גבול בדרום)

מצריים נמצאת בתנופת פיתוח משאבים באזור הכלכלי הבלעדי שלה (שם נתגלה מאגר "זוהר"). למצריים וישראל אינטרסים הדדיים לשיתוף פעולה באזורים הימיים אך לעיתים גם אינטרסים מנוגדים. מחד גיסא, תגליות הגז מביאות הזדמנויות חדשות לשיתוף פעולה בהסכמה בין ישראל ומצריים מה שיחייב השקעה בתשתיות לטובת שתי המדינות והסדרת הגבול הימי. מאידך גיסא, שתי המדינות מתחרות על שוקי היעד ליצוא גז טבעי

ועל השקעות בינלאומיות. יש לציין כי ההיסטוריה הדיפלומטית והכלכלית בין המדינות תנודתית מאוד.

במקביל לפעילות הדיפלומטית האזורית, על מחזיקי הרישיונות ליד הגבול הימי להגיע להסכמים מסחריים לפיתוח מאגרים חוצי-גבולות. בשלב זה חברות מסחריות יתקשו להגיע להסכמות מסחריות בנוגע למאגרים ליד הגבול הימי של ישראל מול לבנון ומול הרש"פ וזאת בגלל המצב המדיני המתוח בין המדינות בעת הזו. ולכן, כנראה שההזדמנות הטובה בעת הזו לשיתוף פעולה מסחרי היא באזור הימי שבין ישראל וקפריסין.

האזורים הימיים – מימי חופים והמים הפנימיים

הצעת החוק תסדיר מחדש את הדין הישראלי על מימי החופים הכולל גם את "המים הפנימיים"⁵². בישראל יגדיר התיקון הזה למעשה רצועת מים פנימיים מול רצועת החוף הישראלי ועד לקווי הבסיס החדשים שיוגדרו (להזכיר, על פי המצב הקיים מים פנימיים קיימים כיום רק באגם הכנרת ובשטח נמלי ישראל שבתוך שוברי הגלים של הנמלים). שינוי זה רלוונטי נוכח אימוץ שיטת קווי הבסיס החדשה.

דוגמאות להחלת הדין הישראלי על פרויקטים במימי החופים

הפרויקט המשמעותי ביותר במימי החופים של ישראל כיום הינו הקמת אסדת הטיפול למאגר "לווייתן" וכניסת הצנרת הימית לתחנת הקבלה בחוף דור. לאור מיקומה של האסדה במימי החופים ומערך הכניסה החופי הצפוני לחוף דור, פעילות ההקמה תהיה נתונה לדין הישראלי במלואה כולל לחוק התכנון והבנייה.

הקמת אסדת "לווייתן" ומערך כניסת הצנרת לחוף דור אושרו במסגרת תוכנית מתאר ארצית (תמ"א) 37'ח' על ידי המועצה הארצית לתכנון ובנייה מתוקף חוק התכנון והבנייה והתוכנית עברה גם הליך בג"ץ⁵³. לאחר מכן, התוכנית לפיתוח המאגר כולו אושרה על ידי הגורמים המקצועיים במשרד האנרגיה והוענקו היתרי בנייה.

52 ראה/י הצעת החוק, סעיף 4. "המים הפנימיים. המים הפנימיים של מדינת ישראל הם המים בשטח שמקווי הבסיס לכיוון היבשה, לרבות קרקע הים שמתחתיהם והמרחב האווירי שמעליהם".

53 ראה/י בג"ץ 7737/14 עיריית יוקנעם ואח' נגד המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ואח'.



איור 9. אסדת "לווייתן" במימי החופים של המדינה (בבנייה בארה"ב)

תשתיות ההפקה וההולכה התת-ימיים מהקרקעית של הים במאגר ועד לאסדת "לווייתן" הם מחוץ למימי החופים של ישראל ועל כן אינם נתונים לתמ"א 37ח' ו/או לחוק התכנון והבנייה. ניתן להניח כי בעתיד ימוקמו אסדות נוספות (מקובעות ו/או צפות) באזורים הימיים של ישראל ועל כן ההסדרה המשפטית והתכנונית חשובה כבר עתה.⁵⁴

האזור הסמוך

לפי הצעת החוק, ישראל תסדיר את החיקוקים שלגביהם נתונות סמכויות פיקוח ואכיפה באזור הסמוך.⁵⁵ ההסדר יכלול בין היתר הרחבת דינים ספציפיים כמו חוק העתיקות⁵⁶ ותקנות חוק העתיקות מעבר למימי החופים. כמו כן, ההסדר ירחיב את האחריות לניהול הכניסה והיציאה מהאזור הסמוך, ויקביל אותה לכניסה וליציאה מישראל. בנוסף לכך, יורחבו סמכויות השיטור וסמכויות הפיקוח והאכיפה למניעת ביצוע עבירות ויחולו גם

54 ראה/י טיוטת החוק, "מטרת החוק המוצע והצורך בו" (דברי הסבר), עמוד 8, "לא למותר לציין כי בעתיד קיימת אפשרות שאפיקי הפעילות המבוצעת בעידודה של מדינת ישראל בשטחי הים הסמוכים לחופיה יתרחבו אף מעבר להקשרים של איתור משאבי הנפט והגז הטבעי הטמונים בהם. בהקשר זה, למשל, החלטת ממשלה 4776 בנושא "בדיקת היתכנות להקמת איים מלאכותיים לצורכי אשכולות תשתית, מיום 17.6.2012".

55 ראה/י הצעת החוק, סעיף 6. "האזור הסמוך של מדינת ישראל הוא רצועת הים התיכון שמעבר למימי החופים עד למרחק של 24 מיילים ימיים מקווי הבסיס".

56 ראה/י חוק העתיקות, תשל"ח-1978.

רשימת הדינים המופיעים בתוספת הראשונה⁵⁷ להצעת החוק. על פי הצעת החוק, התוספת הראשונה כוללת דינים בתחום תשלומי החובה לרבות מכס הגירה ובריאות הציבור שיחולו באזור הסמוך. חוק תכנון הבנייה לא נכלל בתוספת הראשונה וזאת מכיוון שהצעת החוק אינה מרחיבה את תחולתה מעבר למימי החופים. כחלופה – הצעת החוק מציעה מנגנון תכנון מסוג אחר שעליו יפורט בהמשך.

דוגמאות להחלת הדין הישראלי על פרויקטים באזור הסמוך

עבור משק האנרגייה הרחבת הדין הישראלי לאזור הסמוך במתכונת המוצעת היא שינוי בהשוואה למצב הקיים. לדוגמה, באזור הסמוך הדרומי ממוקמים מתקנים ימיים קבועים (אסדת מרי B ואסדת "תמר") כך שהצעת החוק תשפיע על אופן ניהול האסדות הנמצאות במרחק כק"מ או שניים מחוץ למימי החופים ובתוך האזור הסמוך.



איור 10. פלטפורמת ים תטיס באזור הסמוך של ישראל (מקור צילום: אלבטרוס צילום אוויר בע"מ מתוך אתר דלק קידוחים)

אסדות אלו מוקמו על ידי המדינה והחברה המפעילה את האסדות באזור הסמוך מכמה סיבות: מבנה מדף היבשת המאפשר את הקמתן, מיקומן מחוץ למימי החופים, וסיבות פרקטיות אחרות (כמו הקרבה לחזקת "אשקלון", תחנה חופית קיימת, קשיים בתכנון והבנייה, מחאת תושבים בצפון, הליכים משפטיים וכיו"ב).

⁵⁷ ראה/י הצעת החוק, תוספת ראשונה, "החיקוקים שלגביהם סמכויות פיקוח ואכיפה באזור הסמוך".

האזור הכלכלי הבלעדי⁵⁸

לפי הצעת החוק, ישראל תסדיר את תחולת הדין הישראלי באזור הכלכלי הבלעדי⁵⁹ כלומר "רצועת הים התיכון שמעבר למימי החופים עד למרחק 200 מיילים ימיים מקווי הבסיס, לרבות קרקע הים באותה רצועה".

במקרים שבהם קיימת חפיפה לאזור הכלכלי של מדינה שכנה (קפריסין, לבנון, מצרים ו/או הרשות הפלסטינית) הצעת החוק קובעת שקצה תחום האזור הכלכלי הבלעדי ייקבע בהסכם עם אותה מדינה ובהיעדר הסכם על פי כללי המשפט הבינלאומי. לעת עתה רק הגבול הימי בים התיכון עם קפריסין נקבע בהסכם.⁶⁰ נשאלת השאלה האם לאחר אימוץ שיטת קווי הבסיס הישרים כפי שמוצע בהצעת החוק, תהיה השלכה שתחייב שינויים בגבול הימי המוסכם עם קפריסין. ההסכם מכיל הסכמה מותנית ומוגבלת לאופן שבו ניתן לערוך שינויים בנקודות הגאוגרפיות 1 ו/או 12 המוסכמות לקו האמצעי⁶¹ ומנגנון בוררות (Arbitration) בהסכמה במקרה של סכסוך.

לפי הצעת החוק, המדינה תסדיר פורמלית גם את שנכתב בבג"ץ דודיאן⁶² דהיינו "מאגרי הנפט והגז עצמם הם נכס בבעלות המדינה"^{63,64} (אף על פי שהדיון המשפטי המלא טרם הוכרע סופית בנושא היקף הזכויות הקנייניות ומעמדן ב"קניין חדש"⁶⁵). לפי הצעת החוק, המדינה תראה את המאגרים כנכסי מדינה "לרבות המגבלות הקשורות בביצוע עסקאות בנכסים אלה ובמתן הרשאות להשתמש בהם או לנצל אותם על ידי הממשלה".⁶⁶

58 ראה/י הצעת החוק. פרק ה. סימן א'. סעיפים 9–10 הכולל הגדרה לאזור הכלכלי הבלעדי וגם הגדרת למדף היבשתי מסיבות משפטיות.

59 ראה/י הצעת החוק, סעיף 9 (א). "האזור הכלכלי הבלעדי של מדינת ישראל הוא רצועת הים התיכון שמעבר למימי החופים עד למרחק של 200 מיילים ימיים מקווי הבסיס, לרבות קרקע הים באותה רצועה".

60 ראה/י הצעת החוק, סעיף 9 (ב).

61 ראה/י ההסכם בין ישראל לקפריסין, Article 1 (e).

62 ראה/י בג"ץ 3734/11 חיים דודיאן ואח' נ' כנסת ישראל, פסקה 28.

63 ראה/י חוק נכסי המדינה, התשי"א–1951, סעיף 1.

64 ראה/י חוק השטחים התת-ימיים, תשי"ג–1953, סעיף 1א.

65 ראה/י בג"ץ 3734/11 חיים דודיאן ואח' נ' כנסת ישראל, פסקה 28 "זכות בעלת ערך כלכלי, שמקורה ברשויות השלטון".

66 ראה/י הצעת החוק, סעיף 11 ודברי ההסבר – עיקר 3.

הצעת החוק מפרטת את הפעולות והפעולות הנלוות⁶⁷ שעליהן יחולו החוקים בתוספת השנייה⁶⁸ (ואת רשימת הנכסים הקשורים לפעולות אלו). רשימת החוקים כוללת בין היתר גם את חוק הנפט,⁶⁹ חוק משק הגז הטבעי,⁷⁰ חוק ההגבלים העסקיים,⁷¹ פקודת הנמלים,⁷² החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים,⁷³ חוקי הגנת הסביבה ואחרים.

בנוסף לכך, הצעת החוק מסדירה את החיקוקים החלים "במתקנים הימיים"⁷⁴ המצויים באזור הכלכלי הבלעדי הבלעדי בתוספת השלישית⁷⁵ ובהם גם דיני תעסוקה, ביטחון סוציאלי, תשלומי חובה, הגירה, בטיחות ובריאות. זאת ועוד, בתוספת הרביעית⁷⁶ מופיעה רשימת החיקוקים החלים "במתקנים ימיים קבועים"⁷⁷ המצויים באזור הכלכלי הבלעדי שהחלתם דרושה בשל תקופת הפעילות הממושכת של מתקנים אלו, בסייגים המתאימים (ראה/י גם היערכות לשעת חירום).

דוגמאות להחלת הדין הישראלי על פרויקטים באזור הכלכלי הבלעדי

להלן דוגמה להשפעת הצעת החוק על פרויקט מאגר "כריש ותנין" הנמצא באזור הכלכלי הבלעדי שכבר בתכנון. בשלבי ההקמה של הפרויקט יפעלו באזור הכלכלי הבלעדי אסדות ו/או אוניית קידוח ו/או כלי שיט לביצוע עבודות ימיות והקמה של המאגר לפרקי זמן קצובים

67 ראה/י הצעת החוק, סעיף 12. "חיפוש, הפקה, ניצול, שימור או ניהול של אוצרות טבע וגם הנחת כבלים וצינורות, ביצוע מחקר מדעי, הקמת מתקנים ימיים, שמירת הבטיחות והביטחון במתקנים ימיים ובסיבתם והגנה על הסביבה וערכי הטבע."

68 ראה/י הצעת החוק, תוספת שנייה, "החיקוקים החלים באזור הכלכלי הבלעדי".

69 ראה/י חוק הנפט, תשי"ב-1952.

70 ראה/י חוק משק הגז הטבעי, תשס"ב-2002.

71 ראה/י חוק ההגבלים העסקיים, תשמ"ח-1988.

72 ראה/י פקודת הנמלים [נוסח חדש], תשל"א-1971.

73 ראה/י חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, תשנ"ח-1998.

74 ראה/י הצעת החוק, פרק ב' הגדרות. "מתקן ימי – מבנה או מתקן לרבות אסדה, באזור הכלכלי הבלעדי, בין שהוא מחובר לקרקע הים ובים שאינו מחובר לקרקע, הנדרש לביצוע אחת הפעולות כמפורט להלן [אש כרשום בחוק] באזור הכלכלי הבלעדי וזאת גם אם הוא כלי שיט כהגדרתו בחוק הספנות (כלי שיט), התש"ך-1960".

75 ראה/י הצעת החוק, תוספת שלישית, "החיקוקים החלים במתקנים ימיים המצויים באזור הכלכלי הבלעדי".

76 ראה/י הצעת החוק, תוספת רביעית, "החיקוקים החלים במתקנים ימיים הקבועים המצויים באזור הכלכלי הבלעדי".

77 ראה/י הצעת החוק, פרק ב' הגדרות. "מתקן ימי קבוע – מתקן ימי המתוכנן לעמוד במקומו דרך קבע או לתקופה ממושכת, ששר המשפטים הכריז עליו בהודעה ברשומות, ולעניין המתקן הנדרש לפעולה כאמור בפסקה (1) להגדרה "מתקן ימי" – ששר משפטים הכריז עליו כאמור לאחר התייעצות עם שר האנרגיה".

וקצרים ולאחר מכן בסיום עבודתן יצאו מהשטח. כלים אלו משמשים "מתקן ימי"⁷⁸ כמוגדר בהצעת החוק ויחולו עליהם הדינים הרשומים בתוספת השנייה, והשלישית בהתאם לצורך (בסייגים המתאימים).



איור 12. "מתקן ימי" אסדת קידוח



איור 11. "מתקן ימי" אוניית קידוח

לאחר מכן, בגמר ההקמה ובשלב ההפקה, ימוקם לפי התוכנית מתקן FPSO (Floating Production Storage & Offloading) באזור הכלכלי הבלעדי בעל מאפיינים של "מתקן ימי קבוע", כלומר מתקן קבע שיישאר באזור לאורך זמן וישמש כמתקן אסטרטגי להפקת גז עבור ישראל. ולכן על מתקן מסוג FPSO יחולו רשימת הדינים בתוספת השנייה, השלישית והרביעית להצעת החוק (בסייגים המתאימים).



איור 13. מתקן הפקה צף (FPSO) באזור הכלכלי הבלעדי המוצע עבור מאגר "כריש תנין"⁷⁹ ("מתקן ימי קבוע")

78 ראה/י ראה/י הצעת החוק, פרק ב' הגדרות. "מתקן ימי".

79 ראה/י הודעה לעיתונות של חברת אנרג'יאן מתאריך יוני 20, 2017.

הרחבת הדין הישראלי לאזור הכלכלי הבלעדי באופן המתואר לעיל היא בעלת משמעות כלכלית כבדת משקל עבור יזמים במשק האנרגייה ויש לבחון את המשמעות של מהלך זה בקפידה.

מצד אחד, הצעת החוק יוצרת ודאות רגולטורית ומשפטית באזורים הימיים בהתאם לחוק הבינלאומי, מגבירה את הפיקוח והמשילות של המדינה ומסדירה את תחומי האחריות בין המדינה והצדדים הנוספים כגון חברות הפקה והחיפוש, אך מנגד הצעת החוק מגדילה את עלויות ההקמה והתפעול של פרויקטים ועלולה להשפיע על הכדאיות הכלכלית לאורך זמן.

זאת ועוד – כפי שכבר הוזכר, סוגיה נוספת המעוררת מחלוקת בהצעת החוק היא אי-תחולת חוק התכנון והבנייה מעבר למימי החופים. מחלוקת זו עלתה לאחרונה בנושא "כריש ותנין" לאחר שתוכנית הפיתוח של המאגר הוגשה למועצה הארצית באמצעות מנכ"ל משרד האנרגייה ב-8.8.2017 ואושרה זמן קצר לאחר מכן על ידי משרד האנרגייה ב-30.8.2017.⁸⁰ המתנגדים להצעת החוק כפי שהיא מוצעת (ולאופן מתן האישור לתוכנית "כריש ותנין") טוענים "שיש ליצור הפרדה בין הגוף המאשר את הקידוחים (משרד האנרגייה ומשרד האוצר) לבין הגוף המפקח עליהם (משרד האנרגייה)".⁸¹ על עילה זו הוגש לאחרונה בג"ץ "בטענה שאישור תוכנית פיתוח צריך להינתן רק לאחר השלמת תסקיר השפעה על הסביבה, הכולל בחינת חלופות, פרסום לציבור ומתן הזדמנות לציבור להעיר הערכותיו והשגותיו".⁸² על כך יורחב בהמשך.

תחבורה, מסמך המדיניות, היבטים סביבתיים באישור פעולות לקידוח נפט והתעשייה הישראלית

תחבורה ימית

הצעת החוק בגרסתו הנוכחית קודמה לוועדת השרים למיניהם (רגולציה וחקיקה) בהובלתם של משרד האנרגייה ומשרד המשפטים בהתאמה. על פי הצעת החוק בולט חוסר מעורבותו של משרד התחבורה בנושאים הקשורים לתחבורה ימית ומעבר נתיבי השיט. למרות שבתוספות להצעת החוק ישנם אזכורים לחוקי הספנות והנמלים למיניהם, ייתכן שניתן לשקול מעורבות גדולה יותר (אולי מעמד של יועץ) למשרד התחבורה בנושאים הרלוונטיים על פי הצעת החוק.

80 ראה/י הודעה לעיתונות של חברת אנרג'יאן מתאריך אוגוסט 30, 2017.

81 ראה/י אתר אינטרנט של ארגון "צלול" בנושא חוק האזורים הימיים.

82 ראה/י כתבה בכלכליסט מתאריך 14.9.2017 "החברה להגנת הטבע לבג"ץ: לעצור את פיתוח מאגרי כריש ותנין".

מסמך המדיניות

כפי שתואר לעיל, הצעת החוק מעוררת מחלוקת בין משרד האנרגיה לבין המשרד להגנת הסביבה בסוגיית ניהול ההיבטים הסביבתיים, ובאישור פעולות לקדיחת גז ונפט באזור הכלכלי הבלעדי. על כך נדרשה הממשלה להכריע בנושא. הצעת החוק מציעה מנגנון "מעין תכנוני" המאזן בין האינטרס בפיתוח מאגרי נפט וגז לאינטרס בשמירה על הסביבה הימית, הבטיחות והבריאות. כפי שכבר הוזכר, הצעת החוק אינה מרחיבה את חוק התכנון והבנייה מעבר למימי החופים.⁸³ המנגנון "המעין תכנוני" כולל בין היתר את חובת אישור הממשלה (לפי הצעת משרד האוצר בהתייעצות עם המועצה הארצית) של "מסמך מדיניות ארוכת טווח לעניין הסדרת מכלול הפעילויות והשימושים באזורים הימיים"⁸⁴ בתוך שנתיים מיום תחילת החוק.^{85,86} כל הגורמים בממשלה שיפעילו סמכותם מכוח חוק האזורים הימיים יהיו כפופים למסמך מדיניות זה.⁸⁷ ראוי לציין שעד לאישור הסופי של מסמך המדיניות על ידי הממשלה "משרד האנרגיה יפעיל את סמכויותיו באזור הכלכלי הבלעדי בהתאם לפעילויות והשימושים באותו אזור ובהתחשב בהיבטים הסביבתיים הנוגעים לאזור... בהתאם להמלצות הסקר האסטרטגי סביבתי שנערך על ידי משרד האנרגיה".⁸⁸

היבטים סביבתיים באישור פעולות לקידוח נפט

עוד מוצע שמתן אישור לביצוע פעולות לקדיחת נפט⁸⁹ באזור הכלכלי הבלעדי יהיה בידי גורם מוסמך⁹⁰ במשרד האנרגיה. למשרד לאיכות הסביבה יהיה רק מעמד מייעץ בהליכי האישור. הגורם המוסמך יהיה רשאי לסטות מעמדתו של המשרד לאיכות הסביבה אך ורק מנימוקים מיוחדים שיירשמו ויפורסמו.⁹¹

83 על הגישה התכנונית שיש להחיל את חוק התכנון והבנייה באזור הכלכלי הבלעדי ניתן להרחיב בחו"ד של אדם, טבע ודין מתאריך נובמבר 2013.

84 ראה/י הצעת החוק, סעיף 16 (א-ט).

85 ראה/י הצעת החוק, סעיף 16 (א).

86 ראה/י החלטת ממשלה 2983 (רגו/8).

87 ראה/י הצעת החוק, סעיף 16 (ז).

88 ראה/י הצעת החוק, סעיף 16 (ח).

89 ראה/י הצעת החוק, הגדרות, "פעולה לקדיחת נפט – קדיחת נפט במהלך חיפוש נפט או במהלך הפקת נפט, הקמת מתקן ימי קבוע לצורך קדיחת נפט או לשם טיפול בתוצרי הקדיחה או אחסונם או פירוק מתקן ימי האמור, והנחת תשתיות וצינורות להובלת נפט".

90 ראה/י הצעת החוק, הגדרות, "הגורם המוסמך – הגורם המוסמך לאשר פעולה לקדיחת נפט לפי חוק הנפט או לפי חוק משק הגז הטבעי".

91 ראה/י הצעת החוק, סעיף 19 (ה).

בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי המדינה סבורה שפעולת קידוח נפט באזור הכלכלי הבלעדי שונה במהותה מפעולה המתבצעת במים הריבוניים וביבשה, שכן מיקום הקידוח רחוק מאוד מהאוכלוסייה ומפעילויות ושימושים ימיים אחרים, ובכך מצטמצמות ההשפעות של ביצוע העבודות על הציבור ועל הסביבה הימית בקרבת היבשה. מנגנון "מעין תכנוני" נותן ביטוי לשיקולים תכנוניים, בטיחותיים, הנדסיים, מקצועיים וסביבתיים כנדרש מהליך מסוג זה. הצעת החוק מכילה רשימה של דינים סביבתיים החלים על האזורים הימיים, ומרגע אישור ההצעה יידרשו גם אישורים נוספים כמו אישור תוכנית חירום מפעלית, היתר רעלים, אישור היתר הזרמה לים מהוועדה הבין-משרדית בראשות המשרד להגנת הסביבה וכן היתר פליטה (עבור גז).

עוד בנושא הסביבתי – על פי עקרונות שייקבעו במסמך המדיניות ולאחר מתן הזדמנות לרשות שמירת הטבע והגנים לחוות דעתה, שר האוצר יוכל להכריז על שטחים מסוימים באזור הכלכלי הבלעדי כ"אזור ימי מוגן"⁹². אזור ימי מוגן יהיה במעמד שמורת טבע, זאת לפי חוק הגנים הלאומיים ותקנותיו (בשינויים המחייבים). יש לציין כי האיסורים וההגבלות החלים לעניין אזור ימי מוגן לא יחולו על צבא ההגנה לישראל או על שלוחה אחרת של מערכת הביטחון ששר הביטחון או ראש הממשלה אישר לעניין זה.⁹³

במובן הפרקטי – מנהל התכנון (כיום חלק ממשרד האוצר) מכין זה מספר שנים מסמך מדיניות מהסוג המוזכר בהצעה, הליך שטרם הסתיים⁹⁴ ועד כה פורסמה רק טיוטה של שלב א' בנובמבר 2015.⁹⁵ משרד האנרגיה נערך גם הוא לקבלת החלטות בנושאים סביבתיים באמצעות מסמך הסקר האסטרטגי הסביבתי לחיפוש ולהפקה של נפט ושל גז טבעי בים שפורסם.⁹⁶

להצעת החוק כפי שמוצע יש מתנגדים בעניין זה. ארגונים סביבתיים קוראים לממשלה לעצור את קידום הצעת החוק בנוסח הזה בעת הזו ולאפשר לציבור להביע עמדתו. עוד טוענים הארגונים הסביבתיים כי הצעת החוק אינה מאפשרת הגנה על ערכי הטבע באזורים הימיים, ופוגעת בהליך התקין ודמוקרטי.⁹⁷ לדידם, יש למנוע מצב שבו משרד לאיכות

92 ראה/י הצעת החוק, סימן ה', סעיף 26 (א). "אזור ימי מוגן הינו שטח בים התיכון שבו נשמרים חי, צומח, דומם או קרקע, שיש בהם עניין מדעי או חינוכי, מפני שינויים בלתי רצויים במראם, בהרכבם הביולוגי או במהלך התפתחותם."

93 ראה/י הצעת החוק, סימן ה', סעיף 26 (i).

94 ראה/י כתבה בכלכליסט מתאריך 9.11.2015.

95 ראה/י דוח שלב א', "מסמך מדיניות למרחב הימי של ישראל, ים תיכון" מתאריך נובמבר 2015.

96 ראה/י סקר אסטרטגי סביבתי לחיפוש ולהפקה של נפט ושל גז טבעי בים מתאריך אוקטובר 2016.

97 ראה/י מערכת חדשות "תשתיות" – "ארגוני הסביבה לשטייניץ: עצור את הצעת חוק האזורים הימיים" מתאריך 6.9.2017.

הסביבה לא יוכל לבצע את תפקידו על ידי מהלך "עוקף תכנוני". הם דורשים את החלת חוק התכנון והבנייה באזורים הימיים או לחלופין לבצע הסדרים תכנוניים ספציפיים ראויים.

התעשייה הישראלית ותוכן מקומי

יש לציין שהרחבת דיני העבודה הישראליים לאזור הכלכלי הבלעדי בתוספת הרביעית של הצעת החוק מטרתה להסדיר את תנאי ההעסקה ההוגנים ושמירת הזכויות של כוח אדם ישראלי שיעבדו במתקנים הימיים הקבועים מחוץ למימי החופים. כידוע, המדינה שמה דגש על חשיבות השילוב, ההעסקה וההכשרה של כוח אדם ישראלי ותוכן מקומי בתעשיית הגז והנפט ככל האפשר, ואף קבעה רגולציה שנועדה לעודד מעורבות זו ככל האפשר. כך למשל בחזקות לווייתן וכריש ותנין נקבעו אומדנים למדידה של שילוב תוכן מקומי בפרויקטים באזורים הימיים (כמו למשל חובת הגשת תוכנית עבודה מפורטת, השקעות מינימום וכדומה).⁹⁸ כמו כן, במתווה הגז (החלטת ממשלה 476) הוסכם שבעלי הזכויות בחזקות ישקיעו בתוכן מקומי סכום מצטבר של 500 מיליון דולר על פני שמונה שנים (החל מהמועד הקובע)⁹⁹ במטרה להגדיל ככל הניתן את הערך המוסף למשק הישראלי.

היערכות התעשייה האזרחית לשעת חירום

היערכות התעשייה האזרחית לשעת חירום היא נושא שאותו מדגיש מבקר המדינה בדוח שפורסם בספטמבר 2015.¹⁰⁰ בשטרי חזקת "לווייתן" ו"כריש ותנין" מוטלת על המפעיל החובה להכין "נוהל הפעלת מתקנים"¹⁰¹ וגם לתאם פעולות בשעת חירום עם הרשויות.¹⁰² המבקר התריע על ליקויים בכל הקשור להפעלת התעשייה האזרחית בשעת חירום ובפרט על ההפעלה של מתקני הגז בים בשעת חירום. עד היום, למרות שהוסדרו חלק מהליקויים שצוינו בדוח, טרם הושלמו כל הפעולות הדרושות להסדיר מצב זה. ועם זאת ראוי לציין שהצעת החוק מרחיבה את תחולתו של חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשל"ט–1979 התשכ"ז–1967 למתקנים הימיים הקבועים באזור הכלכלי הבלעדי.¹⁰³ בכך, המדינה תשפר את יכולתה לוודא את רציפות אספקת גז טבעי בשעת חירום וגם תסדיר את הבסיס החוקי

98 ראה/י חזקת "לווייתן" וחזקת "כריש ותנין", סעיף 30, תוכן מקומי.

99 ראה/י החלטת ממשלה 476, סעיף ט.

100 ראה/י דוח מבקר המדינה "היערכות התעשייה האזרחית לשעת חירום", ספטמבר 2015.

101 ראה/י שטר חזקת "לווייתן" ו/או "כריש ותנין", סעיף 20.

102 ראה/י שטר חזקת "לווייתן" ו/או "כריש ותנין", סעיף 28.2.

103 ראה/י הצעת החוק, התוספת רביעית, חוק מספר (32).

להענקת אישור "מפעל חיוני"¹⁰⁴ למתקני הגז הקיימים באזורים הימיים שניתן בקיץ 2014.¹⁰⁵ אף על פי כן במצב הקיים חלק מבעלי התפקידים החיוניים במתקנים באזורים הימיים הם אנשי מקצוע שאינם ישראלים, המועסקים על ידי חברה זרה ואינם תושבי קבע¹⁰⁶ ולכן נשאלת השאלה באילו אמצעים תוכל להבטיח המדינה את איוש תפקידי המפתח להפעלת המתקנים הימיים הקבועים בשעת חירום. יש צורך לבחון מנגנונים נוספים על מנת לוודא שתפקידי המפתח להפעלת מתקנים ימיים הקבועים באזורים הימיים יאוישו כנדרש בשעת חירום בין אם בשטר החזקה או בהסכמה ו/או באמצעות צווי ריתוק ו/או בתיקוני חקיקה ו/או באמצעות הכשרת בעלי תפקידים שהם תושבי קבע בישראל.

סיכום והמלצות

יש לקדם את חוק האזורים הימיים שאושר בוועדות השרים תוך כדי ניסיון להגיע להסכמה רחבה ככל האפשר בין הגופים המקצועיים עד לחקיקתה הסופית בכנסת בהקדם, בשים לב בין היתר לסוגיות הבאות:

1. השלכות הקביעה של קווי הבסיס לפי הנקודות הגאוגרפיות בקו החוף או בסמוך אליו שישמשו לצורך קביעת קווי הבסיס שמהם נמדדים האזורים הימיים (על פי סעיף 27 להצעת החוק).
2. להגיע להסכמה מדינית (פומבית או שקטה) בנקודות החפיפה של האזור הכלכלי הבלעדי עם מדינות שכנות וגם להיערך להיעדר הסכמה מדינית על פי כללי המשפט הבינלאומי (על פי סעיף 9 (ב) להצעת החוק).
3. לסיים בהקדם ולאשר את מסמך המדיניות לעניין הסדרת מכלול הפעילויות והשימושים באזורים הימיים (על פי פרק ה' סימן ג' מסמך המדיניות. סעיף 16 להצעת החוק).

104 ראה/י חוק שירות עבודה בשעת-חירום, תשכ"ז–1967, הגדרות. "מפעל חיוני – כל מפעל או חלק ממנו, הפועל או שאפשר להפעילו לצורכי הגנת המדינה או ביטחון הציבור או לקיום הספקה או שירותים חיוניים, שאושר לעניין זה בצו על ידי השר בהתייעצות עם שר הביטחון...; וכן כל מפעל או חלק ממנו שאפשר להפעילו לצורכי קיום המשק ושפעולתו חיונית לקיום הספקה או שירותים הדרושים לציבור או ליצוא, והשר אישר אותו בצו לעניין זה...."

105 ראה/י דוח מבקר המדינה "היערכות התעשייה האזרחית לשעת חירום", ספטמבר 2015. עמוד 16. "בקיץ 2014 ניתן אישור מפעל חיוני למתקני הגז שבלב ים, שאותם מפעילה בין השאר חברה פרטית זרה."

106 ראה/י דוח מבקר המדינה "היערכות התעשייה האזרחית לשעת חירום", ספטמבר 2015. הפניה מספר #5. "הנוסח המעודכן של חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז–1967, מפנה לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו–1986, שבו נקבע כי תושב קבוע הוא "אדם שמקום מגוריו הקבוע הוא בשטח שחל עליו משפט מדינת ישראל, או מי שרואים את שהותו כישיבת קבע מכוח [לחוק זה]".

4. לגבש הנחיות כלליות להכנת מסמך סביבתי, שעל בסיסו יאובשו ההנחיות הפרטניות להכנת מסמך סביבתי (על פי פרק ה' סימן ד' היבטים סביבתיים באזור פעולות נפט. סעיפים 17–25 בהצעת החוק)
5. לקדם פיתוח מאגרים קיימים וחדשים בישראל ובהם פרויקט "לווייתן", הרחבת "תמר דרום-מערב" ופרויקט "כריש ותנין" בדגש על השגת ביטחון אנרגטי הכולל "זמינות פיזית בלתי ניתנת לשיבוש של גז טבעי, במחיר סביר, ותוך כדי התחשבות בשיקולים סביבתיים".
6. לקדם את הליך "פתיחת הים" ללא עיכובים נוספים; לעודד מפעילים (Operators) להגיע לישראל, לקבוע מנגנוני הפחתת רגולציה ואישור פרויקטים על "מסלול מהיר", ולעודד יזמים ושחקנים בינלאומיים לפעול ולהשקיע בישראל.
7. לבחון את המשמעות ואת הדרכים לשלב את משרד התחבורה כמשרד מייעץ בכל הקשור לניהול היבטי הספנות, נתיבי השיט בינלאומיים ונושאים חיוניים נלווים אחרים להצעת החוק.
8. לבחון ולהטמיע מנגנונים נוספים שיבטיחו את תפקודה של התעשייה האזרחית בשעת חירום.