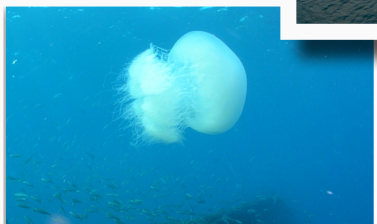
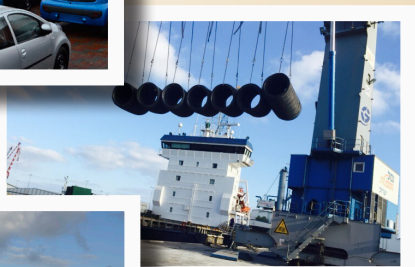


הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2018/19

עורך ראשי: פרופ' שאול חורב
עורך והפיק: אהוד גובן



סקירת סטטוס הצעת חוק האזורים הימיים, התשע"ח-2017 הנמצא בדיונים בוועדת הכלכלה כהכנה לקריאה שנייה ושלישית בכנסת¹

אורן שפיר

1. מהו הסטטוס של הצעת החוק?

מאמר זה יסקור את התקדמות הליך החקיקה של הצעת חוק האזורים הימיים, התשע"ח-2017 (להלן "הצעת החוק"). הצעת החוק גובשה מטעם ממשלת ישראל, אושרה בוועדת השרים לענייני רגולציה ובוועדת השרים לענייני חקיקה, וצלחה קריאה ראשונה בכנסת. לאחר מכן היא הועברה לדיונים בוועדת הכלכלה בראשות ח"כ איתן כבל כהכנה לקריאה שנייה ושלישית במועד שטרם נקבע.

נכון למועד זה התקיימו כשלושה דיונים בוועדת הכלכלה עם גורמי המקצוע הרלוונטיים. מרבית חברי הוועדה² מתייצבים לדיונים, ומייצגים את מגוון הקשת הפוליטית. הצעת החוק הנוכחית גובשה לאחר שהממשלה הכריעה בנושאים מהותיים שהיוו מחלוקת בין משרדי הממשלה השונים (הכרעות אלו יתוארו בהמשך). בעבר הוגשו גרסאות שונות להצעת החוק כהצעות חוק פרטיות (שונות מההצעה הנוכחית), כולל באמצעות יו"ר הוועדה, ח"כ איתן כבל ואחרים הבקיאים בנושאים שבמחלוקת. לדיונים בוועדה מופיעים גם נציגיהם של בעלי עניין, ובהם נציגים של ארגונים סביבתיים, פעילים חברתיים, חברות גז ונפט, לוביסטים, עו"ד, גופי ביטחון, אקדמיה וכיו"ב.

שיטת העבודה בוועדה נעשית על ידי הקראת הסעיפים ודיון בהם. עד כה הוקראו בדיונים סעיפים 1 עד 17 (עם התייחסות קצרה לסעיף 16) מתוך כ-48 סעיפים.

2. מהן נקודות המחלוקת העיקריות וההסדרים המתגבשים העולים מהדיונים בוועדה?

2.1 דיון ראשון (7 מאי 2018)³

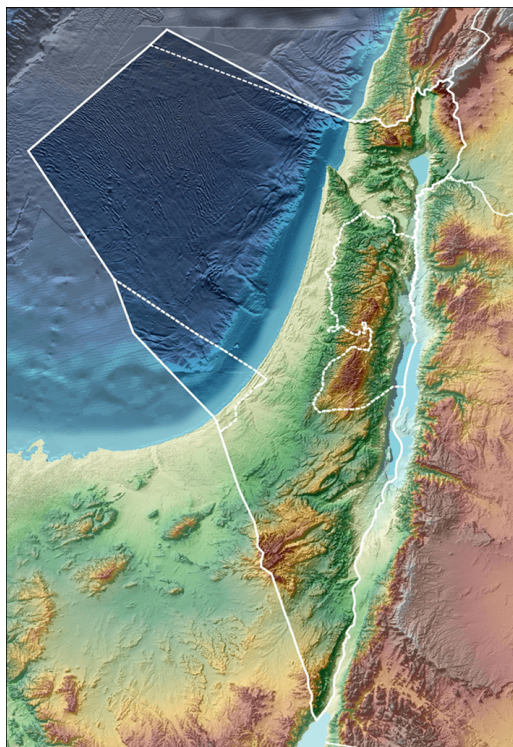
הדיון הראשון עסק במטרת החוק ובהערות כלליות לפני הקראת הסעיפים. הדיון התמקד בזכויות והחובות של מדינת ישראל במים הכלכליים על פי הדין המקומי והבינלאומי. אחת

1 המאמר מתייחס להצעת חוק האזורים הימיים, התשע"ח-2017, מתאריך 6 בנובמבר, 2017, עמוד 48 שצלחה קריאה ראשונה בכנסת.

2 חברי ועדת הכלכלה, הכנסת ה-20, <https://m.knesset.gov.il/Activity/committees/Economics/Pages/CommitteeMembers.aspx>

3 ראו הודעה לעיתונות, ועדת הכלכלה, מאי 7 2018, <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteesNews.aspx?ItemID=2068388>

ממטרותיו העיקריות של החוק היא לתת ודאות למשקיעים וגורמים עסקיים הפועלים באזורים הימיים, ולעודד את השקעותיהם. הצעת החוק מבוססת על חוקים דומים במדינות שונות, ועומדת בכפיפה אחת עם עקרונות הדין הבינלאומי. החוק יאפשר למדינת ישראל לסרטט את האזורים הימיים כולל את הגבולות הימיים של המדינה. כמו כן, החוק ייתן ודאות בנושא תחולת חוקי המדינה באזורים הימיים.⁴



איור 1: מפת האזורים הימיים וגבולות המדינה הימיים (בלתי רשמי, נכון להיום), מקור: התוכנית הימית של הטכניון

הגרסה הנוכחית של הצעת החוק גובשה בשנת 2017 על ידי הממשלה, ומהווה המשך ישיר של שני תזכירי החוק הקודמים משנת 2009 ושנת 2013, ולחוד"ד של המשנה ליועץ המשפטי (כלכלה) לשעבר, עו"ד אבי ליכט בנושא האזורים הימיים. בטרם גובשה הגרסה הנוכחית קיימו משרד המשפטים ומשרד האנרגייה התייעצויות עם משרדי הממשלה הרלוונטיים ובהם גם משרד החוץ, הביטחון, האנרגייה, הגנת הסביבה, תחבורה, חקלאות,

4 ראו שידור וידאו דיון מספר 1 של ועדת הכלכלה, מאי 7, 2018, <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteesBroadcast.aspx?TopicID=17630>

כלכלה, אוצר, תקשורת, בריאות, ביטחון פנים, העבודה והרווחה, וכן עם גורמים נוספים כגון רשויות, ארגונים סביבתיים, נציגי תעשייה ואקדמיה.

הצעת החוק הנוכחית **מכריעה** בסוגיות מהותיות שבין משרד האנרגיה והמשרד להגנת הסביבה בנוגע לסמכויות אישור פעולת נפט והיבטים הסביבתיים באזורים הימיים, ובכך נבדלת מגרסאותיה הקודמות.

דיון, מחלוקות, חלופות והכרעות⁵

אחת מהטענות העיקריות כנגד הצעת החוק היא שאיננה קובעת מנגנון לניהול כולל של המים הכלכליים של ישראל. לפי טענה זו, הצעת החוק מדגישה את תהליך האקספלורציה, הפיתוח וההפקה של גז ונפט בים בלבד, ואינה מתעמקת במגוון נוסף של שימושים במים הכלכליים. הגורסים בטענה זו מציעים כי יש לקבוע מנגנון המתכלל את כל הפעילות ולא לרכז את הסמכויות בידי הממונה על ענייני הנפט. לשם קביעת מנגנון זה הצעת החוק עושה שימוש **במסמך מדיניות** עליו יפורט בהמשך.

להלן עיקרי הדיון בוועדה:

- **ניהול כולל של המרחב הימי של ישראל.** נציגת מנהל התכנון התבקשה לסקור את נושא **מסמך המדיניות**.⁶ הנציגה עדכנה את חברי הוועדה על ההתקדמות בהכנה של מסמך המדיניות, שנעשה בתמיכת האיחוד האירופי ובהדרכתו, ושצפוי להסתיים בשנת 2023. לדבריה, הצוות עומל על המסמך כשנתיים בשתי ועדות מקבילות: האחת, מצומצמת הכוללת נציגים מכל משרדי הממשלה הרלוונטיים, והשנייה, רחבה יותר, הכוללת גם נציגי הציבור רלוונטיים, NGOs, אקדמיה וכיו"ב. בד בבד עם עבודת הוועדות מתקיים הליך שיתוף הציבור.⁷ הנציגה שיתפה כי העבודה מתקדמת, וכי כבר הספיקו ליצור מפות המעידות על כל התשתיות הימיות במרחב הימי של ישראל בראייה כוללת. כמו כן, ישראל חברה ביוזמת UFM (Union for the Mediterranean) של האיחוד האירופי, ובכלל זה מקבלת את עקרונות האיחוד האירופי לניצול מושכל של הפוטנציאל הכלכלי בים (פיתוח כלכלה כחולה).⁸ ניכר שנעשית עבודה הוליסטית עם חלק מהמדינות בים התיכון בנוגע לכל הנושאים גם ביחד, אשר באה לידי ביטוי במסמך המדיניות.

5 ראו פרוטוקול הדיון בוועדת הכלכלה, מאי 7, 2018

6 ראו הצעת החוק, פרק ו', סעיף 16

7 ראו מסמך המדיניות למרחב הימי של ישראל, ועדת עורכים רחבה, 23.4.2018, http://www.iplan.gov.il/Documents/Editorial_Committee.pdf

8 ראו פרוטוקול [עמוד 19].

לעת עתה, מסמך המדיניות מציג שלוש חלופות לניהול המרחב הימי של ישראל: **החלופה הראשונה** כוללת הקמה של "רשות הים" תחת משרד ראש הממשלה ו/או כוועדה ייעודית במנהל התכנון שבמשרד האוצר.⁹ תפקידה של הרשות החדשה לרכז את כל ההיבטים של ניהול המרחב הימי של ישראל תחת רשות אחת (שמעבר לאקספלורציה, פיתוח והפקה). הרשות תורכב מוועדות, ובהם גם ועדה לענייני הים (ול"ים) ותקבע קווי מדיניות. **החלופה השנייה**, גם כן כוללת הקמת "רשות הים" תחת משרד ראש הממשלה או במל"ל, אך למטרת ניהול ותכלול ההיבטים השונים במרחב הימי, ולא כרשות בעלת כוח גולטורי. למעשה הצעה זו אינה מציעה להקים גוף גולטורי חדש אלא להשאיר את כל הסמכויות בגופים הקיימים, ולתאמם ולנהלם ביעילות רבה יותר. בתחומי האחריות של הרשות החדשה על פי חלופה זו יהיו נושאים רוחביים, כגון היבטים ביטחוניים, שיתוף מאגרי מידע וכדומה. העיקרון המנחה חלופה זו הוא להימנע מיצירת עוד מנגנון מסורבל ולא אפקטיבי.¹⁰ מרכז חיפה למדיניות ואסטרטגיה ימית תומך בחלופה זו. **החלופה השלישית** טרם גובשה סופית, ותוצג באמצעות המשרד להגנת הסביבה, ועל כן טרם עלתה לדיון. תהליך ההכנה של מסמך המדיניות זהה לתהליך הכנת תמ"א מפורטת על פי חוק התכנון והבנייה,¹¹ כולל דיונים עם ועדות מקומיות, ואישור המועצה הארצית ועד לאישור הממשלה. מבקרי הצעת החוק טוענים כי מסמך המדיניות לוקה בחסר ויוצר הליך "מעין תכנוני" העוקף את חוק התכנון והבנייה שלא חל במים הכלכליים של ישראל.

- **אזור ימי המוגן.**¹² בשלב זה מסמך המדיניות מציג כ-18% מהמים הטריטוריאליים של מדינת ישראל כאזורים ימיים מוגנים. טרם הוכרע איזה אחוז מן השטח של המים הכלכליים יוכרז כאזור ימי מוגן. יש לציין כי נושא זה נמצא במחלוקת מול הארגונים הסביבתיים. לטענת הארגונים נדרשת העמקה נוספת בהבדלים שבין "אזור ימי מוגן" ל"שמורת טבע", וכי עולה חשש כי בזמן שיחלוף בין אישור הצעת החוק בכנסת ועד לאישור מסמך המדיניות לאחריו, משרד האנרגיה יזכה לסמכויות מוחלטות בלתי

9 גיא נרדי, ים של פוטנציאל: מי ינהל את המרחב הימי היוקרתי של ישראל? גלובס, מתאריך 3.7.2018.

10 לעניין זה, מומלץ לעיין בהצעה המנומקת של מרכז חיפה למדיניות ואסטרטגיה ימית שנשלחה למנהל התכנון במסגרת הליך שיתוף ציבור בעניין הגורם המיועד לניהול המרחב הימי בתאריך 24.4.2018. http://hms.haifa.ac.il/images/publications/MEDINIUT_MISMACH.pdf נייר העמדה מדגיש את החשיבות הרבה בריכוז כלל הנושאים הקשורים לניהול המרחב הימי תחת מנהל אחד במשרד ראש הממשלה, אך איננה רואה צורך בהפקעת סמכויות ממשרדי הממשלה האמונים על נושא הים אלא סידורם מחדש. על רשות הים להיות אמון על גיבוש המטרות הלאומיות והאסטרטגיה הימית וניהול משרדי הממשלה בהתאם. יש לציין כי נייר העמדה מנומקת ביותר, מאוד פרקטית וברת יישום בנסיבות העניין.

11 ראו חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

12 ראו הצעת החוק, פרק ח', סעיף 29.

מבוקרות לקיים פעולות נפט במים הכלכליים לטובת אקספלורציה ופיתוח, ומבלי שיוכרוזו האזורים הימיים מוגנים באופן אפקטיבי. מהלך זה ייתר בסופו את העבודה שתיעשה עד לאותה עת בעניין ההכרזה על האזורים ימיים מוגנים במים הכלכליים. נטען בוועדה כי לעיתים האינטרסים של משרד האנרגייה וחברות הגז והנפט רחוקים מהאינטרס הציבורי, ועל כן יש לרסנם באופן אפקטיבי מיד ולא בהדרגתיות. לעניין זה, משרד האנרגייה ציין את הסקר האסטרטגי הסביבתי שביצע בשנת 2016, העומד כסמן דרך חשוב לקראת קביעת האזורים הימיים המוגנים במים הכלכליים ועל פיו יפעל.

• **עקרון הפרדת הרשויות.** במהלך הדיון עלתה השאלה: האם ייתכן כי הגוף הממונה על חיפוש המחצבים (אקספלורציה) במים הכלכליים ועל פיתוח משאבי הטבע במרחב הימי, הוא אותו הגוף שאמור גם לפקח על פעולות אלו? כדי להסביר את ההיגיון שבדבר, התייחסה נציגת משרד המשפטים לשינויים שחלו בארה"ב לאחר האסון במפרץ מקסיקו. בארה"ב פוצלו חלק מהסמכויות הממשלתיות לגורמים שונים, אלא שהם פוצלו למחלקות שונות תחת אותו המשרד (בארה"ב משרד הפנים – מחלקת ניהול הקרקע והמינרליים), וזאת על מנת לשמר את יכולת ההכרעה בסוגיות שבמחלוקת. בדומה לכך, משרד האנרגייה בישראל הקים גוף חדש האמון על נושאים סביבתיים, גוף המופרד מהממונה על ענייני הנפט. לפי עמדת משרד המשפטים, ההפרדה המהותית חשובה יותר מהזהות הסופית של הגורם המוסמך לאישור פעולת נפט במים הכלכליים, וזאת מכיוון שקשה ליצור הפרדה מוחלטת בין כל הגורמים האמונים על תחומי אחריות דומים. ההפרדה המהותית קיימת ולכן היא מאוזנת ושומרת על עקרון הפרדת הרשויות. הוסיף הממונה על ענייני הנפט את הדוגמה של אוסטרליה, שם נתגלה ששני משרדים ממשלתיים פעלו באופן לא מסונכרן ביניהם, והחליטו לאחד ביניהם.

2.2 דיון שני (12 ליולי 2018)

בדיון זה התחיל תהליך הקראת סעיפי הצעת החוק החל מסעיף 1 ואילך.¹³ מטרת הקראת הסעיפים איננה לעורר דיון ו/או ויכוח על כל סעיף ופרטיו השונים, אלא להתמקד בנושאים מהותיים בלבד עם תיקוני נוסח, זאת מבלי לעכב את התהליך כולו. במהלך הדיון אושרו מספר תיקונים בהסכמה, ומספר נושאים מהותיים נדחו להמשך דיונים בטרם הכרעה. יש לזכור כי הממשלה כבר הכריעה לגבי סוגיות מהותיות, ויש ציפייה שלא לעכב את הדיונים יתר על המידה. להלן עיקרי הדיון בוועדה:

13 ראו שידור וידאו דיון מספר 2 של ועדת הכלכלה, יוני 12, 2018, <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteesBroadcast.aspx?TopicID=18461>

דיון, מחלוקות, חלופות והכרעות¹⁴

• **נכסי מדינה ומאגרים חוצי-גבולות.** בעניין סעיף 1 (3) – מטרת החוק, נטען כי הנוסח אינו מציב כמטרה את הצורך להגן על מאגרי גז ונפט חוצי-גבולות.¹⁵ כלומר, אין בהצעת החוק מנגנון הנותן הגנה מפני גזל נכסי המדינה על ידי ניצול מאגר גז מצידו האחד של הגבול, מבלי הסמכה ו/או הסדרה מדינית עם המדינה בצד השני של הגבול. הצורך בהגנה מתעורר לאור הבוררות האיטית המתנהלת בעניין מאגר 'אפרודיטה' ומאגר 'ישי', והסכנה שצד אחד יפתח את חלקו של המאגר מבלי להגיע להסכמה עם שכנותיה ללא התייחסות משפטית נאותה של המדינה. חשש זה עלול להתרחב למאגרים נוספים בעתיד.

הועלתה הצעה לתקן את נוסח הסעיף ולאמץ את העיקרון האמור בסעיף 77 (2) לאמנת הים¹⁶ המחייב מתן **הסכמה מפורשת** (Express Consent) של מדינת חוף (Coastal State) לניצול משאבי הטבע במדף היבשתי (הקרקע). פרשנות משפטית מסוימת מייחסת למנגנון **ההסכמה המפורשת** באמנת הים מעין הגנה על מאגרים חוצי-גבולות כניסיון להוביל למשא ומתן, הידברות והסכמה בין מדינות. **שאלה המתעוררת עקב הערות שהתקבלו בדיון (א"ש):**

האם מותר למדינה לפתח ו/או לנצל מאגר גז ו/או נפט הנמצא בשטחה הימי אשר משתרע בין גבולה הימי עם מדינה אחרת, ללא הסכמה משכנתה?

בפשטות, בהחלט ישנם תקדימים ודוגמאות לתרחישים שונים, הרי סכסוכים מסוג זה קיימים בכל מקום. אבל במקרה דלהלן, חשוב לזכור שמדינת ישראל וקפריסין קיבלו על עצמם מרצון (Voluntarily) הליך בוררות בינלאומי להסדרת החלוקה ו/או האיחוד של מאגרי אפרודיטה וישי, ומן הדין והמשפט הבינלאומי לפעול על פי תוצאת הליך זה. מדובר כמובן בשאלה משפטית מורכבת שיש לחקור לעומק על מנת לבנות הגנה ו/או טענות אפקטיביות.

14 ראו פרוטוקול מס' 779, מדיון בוועדת הכלכלה, יוני 12, 2018

15 מאגר גז חוצה גבולות הוא מאגר שמבנהו הגאולוגי משתרע בין שתי מדינות גובלת והמדינות חולקות אותו על פי אחוזים. המדידה הכמותית של המאגר לעיתים סבוכה ונדרשת בוררות בינלאומית מורכבת על מנת להכריע.

16 UNCLOS, Article 77 (2) "The rights referred to in paragraph 1 are exclusive in the sense that if the coastal State does not explore the continental shelf or exploit its natural resources, no one may undertake these activities without the express consent of the coastal State".



איור 2: מפת חלוקת המים הכלכליים של ישראל וקפריסין ל'בלוקים' וקן הגבול הימי בין המדינות, מקור: כתבת "גז עצבים" מוסף כלכליסט, 16.10.2018

בשל ההשלכות הכלכליות והמדיניות מרחיקות הלכת של גזל מאגר גז ללא הסכמה, הועלתה הצעה מחמירה לכלול אפשרות להטלת סנקציות כלכליות על מדינות ו/או חברות מסחריות הפועלות בגזל אוצרות הטבע של המדינה ללא הסכמה מהצד השני הגבול.

לעניין זה עמדת משרד המשפטים היא שהצעת החוק אינה מיועדת לתת מענה לכל הסוגיות העולות מפיתוח מאגרי גז ונפט במים הכלכליים, כמו למשל במקרה של מאגרים חוצי-גבולות. משרד המשפטים מפנה לחוק הנפט, תשי"ב-1952 כחוק האמור לתת מענה לנושא. כמו כן, עניין רגיש זה זוכה לליווי צמוד של משרד החוץ כבר שנים רבות. הממונה על ענייני הנפט ביקש שלא לייחס יתר-שאת לנושא הנ"ל בפומבי. לאחר דיון קצר בוועדה, הוסכם לצרף סיומת לסעיף 11 להצעת החוק (הסעיף העוסק במעמדם של מאגרי גז כנכסי מדינה והדין החל עליהם) וכך מתווסף הסיומת הנ"ל: "..... אלא אם כן ייקבע הסדר אחר לאותו נושא".

• **טריבוונל בינלאומי לנושאים ימיים.** לדיון התייצב שר האנרגיה לשעבר, עו"ד משה שחל, והתייחס לחו"ד שפרסם בעבר בנושא תזכיר חוק קודם. עו"ד שחל ציין לפרוטוקול כי אינו מייצג שום גוף מסחרי בדיוני הוועדה, וכי התייצב פרו-בונו מפאת חשיבות הנושא. לעמדתו, הצעת החוק מסוכנת לביטחון מדינת ישראל ואין לקדמה, היות וישראל איננה חתומה על אמנת הים כמדיניות, וכי הצעת החוק מנוגדת לאינטרס הישראלי הביטחוני. לדידו, קיימת חבות משפטית שתוטל על המדינה בנושא מחלוקות סביב הגבולות הימיים מכורח אמנת הים, וכי ללא הסדר בין המדינות הגובלות

לישראל וסביבתה בים, סוגיית הגבולות תועבר לטריבונל הבינלאומי, שם לישראל מעמד נחות ותפסיד. כך למשל הציג את הסוגיה של הסכסוך בגבול הימי עם לבנון, ואת הסוגיה של הסכסוך בגבול הימי מול עזה והרש"פ. לעמדתו, תרומתה של הצעת החוק מוגבלת בנקודת זמן זו, כיוון שחו"ד של עו"ד אבי ליכט מעניקה את הוודאות הרצויה מבלי לחשוף את המדינה לדין הבינלאומי המחייב. משרד המשפטים השיב כי החוק חיוני למדינת ישראל, גם מסיבות פיסקליות, וכי לא מספיק להישען על חו"ד של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לשעבר, עו"ד אבי ליכט. כמו כן, מכיוון שישראל איננה מצטרפת לאמנת הים אלא רק מאמצת חלק מעקרונותיה על דרך המשפט המקובל, והעובדה שישראל לא מקבלת על עצמה את ההליך המשפטי המחייב לפתרון סכסוכים (Compulsory), היא לא תיחשף להליך מחייב של הטריבונל של בית הדין הבינלאומי ללא הסכמתה.

בהקשר זה יש לציין כי נושא סכסוך הגבולות הימיים בין ישראל ולבנון נסקר לעומקו על ידי עו"ד נדיה צימרמן במסגרת ההערכה האסטרטגית הימית השנתית 2017-18 של מרכז חיפה למדיניות ואסטרטגיה ימית,¹⁷ ויש בסקירה זו תמיכה בעמדת משרד המשפטים כי כל עוד ישראל לא הצטרפה לאמנת הים לא ניתן לכפות עליה את מנגנון פתרון הסכסוכים הקבוע בפרק 15 באמנה שאליו מתייחס עו"ד שחל.

• **אזור ימי מוגן.**¹⁸ בוועדה נבחנה הגדרת המונח "אזור ימי מוגן" ביחס למונח "שמורת טבע" המופיע בחוק בגנים הלאומיים.¹⁹ משרד האנרגיה הדגיש את החשיבות של שמירה על ערכי טבע המוגנים בים והפנה לסקר האסטרטגי הסביבתי שביצע ב-2016²⁰ שם נמצאו בתי גידול רגישים של אלמוגים נדירים במים הכלכליים של ישראל. בתי גידול אלו הוגדרו כאזורים בעלי חשיבות סביבתית גדולה, ועתידיים להיות מוכרזים כאזורים ימיים מוגנים על פי מסמך המדיניות. בנוסף לכך, מנהל התכנון עדכן כי במסמך המדיניות העתידי הוא יתייחס בפירוט לאזורים ימיים שייסגרו לפעילות ימית מטעמים סביבתיים ומורשת טבע, כפי שנעשה באזורים בעלי חשיבות ביטחונית רגישה. הוסכם שהסעיף הרלוונטי העוסק בנושא זה בהצעת החוק הוא סעיף 29 שטרם הוקרא בוועדה, ומכיוון שמדובר בנושא מהותי, יש לשקול תיקון נוסח למונח "אזור ימי מוגן" לאחר הדיון בסעיף העיקרי. יו"ר הוועדה הגדיר נושא זה כנושא מהותי, וציין שיש להמשיך לבחון אותו לעומק.

17 המחלוקת על תיחום קו הגבול הימי בין ישראל ולבנון – היבטים משפטיים, ההערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2017-18 עמ' 148, <http://hms.haifa.ac.il/images/reports/report-2018.pdf>

18 ראו הצעת החוק פרק ח', סעיף 29.

19 חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח-1998.

20 ראו הצעת החוק, סעיף 16 (ח), וגם סקר אסטרטגי סביבתי לחיפוש ולהפקה של נפט ושל גז טבעי בים, אוקטובר 2016

- **האבחנה בין "מתקן ימי" ל"לבין" "מתקן ימי קבוע".**²² עלו השאלות מדוע יש צורך בהכרזה אקטיבית של השר הממונה על מעמדו של מתקן ימי קבוע, ומדוע לא להסתפק רק במבחן עובדתי ביחס לפעילות המתקן עצמו. עמדת משרד המשפטים היא שהכרזה אקטיבית של שר נועדה ליצור ודאות מוחלטת ולא ליצור חובה פרשנית – יש לנושא משמעויות כלכליות מרחיקות לכת לגבי עלויות ההפעלה של המתקנים הללו. החשש הוא ששר לא יכריז על מתקן ככזה מסיבות פוליטיות ו/או סיבות אחרות במועד, וכך ייווצרו מעין פטור, דחייה ו/או מעקף של מטרת החוק. משרד המשפטים ציין שיש כוונה להחיל את כל דיני העבודה על מתקן ימי קבוע כאילו היה מפעל הממוקם ישראל, אך אין כוונה לעשות זאת למתקן ימי רגיל העלול לפעול לפרק זמן מוגבל באזורים הימיים של ישראל ולעזוב. לאור ההערה, יו"ר הוועדה ביקש להגדיר באופן מדויק מהי "תקופה ממושכת" אשר תיקבע לפי אופי העבודה של המתקן והתיקון יוכנס לחוק.

נראה כי ייתכן תרחיש שמעמדה המשפטי של אסדת הפקה צפה (FPSO) עלולה להתחלף לאורך חיי הפרויקט, כך שתעבור ממעמד של "מתקן ימי" למעמד של "מתקן ימי קבוע", עליה תחול גם התוספת הרביעית לחוק²³ (על כל המשתמע מכך) לאחר פרק זמן, ובהתאם לפונקציונליות של המתקן, במועד ההכרזה על כך ברשומות על ידי שר המשפטים, בהתייעצות עם שר האנרגיה.
- **אימוץ שיטת קווי הבסיס הישרים לטובת תיחום האזורים הימיים.**²⁴ נציג המרכז למיפוי ישראל פירט בעניין השימוש המיועד בשיטת קווי הבסיס הישרים לצורך קביעת האזורים הימיים של ישראל. הנקודות וקווי הבסיס יהוו סמן ימי לצורך חישוב האזורים הימיים לאורך קו החוף. לנקודות אלו קיימת נגיעה ו/או משיקות לקו החוף. הובהר כי לאחר אישור הצעת החוק, הממשלה מתכוונת להכריז על נקודות שמהן יימדדו

21 ראו 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 [א.ש כרשום בחוק 1 - 4] באזור הכלכלי הבלעדי וזאת גם אם הוא כלי שיט כהגדרתו בחוק הספנות (כלי שיט), התש"ך-1960.

22 ראו 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".

23 "החיקוקים החלים במיתקנים הימיים הקבועים המצויים באזור הכלכלי הבלעדי"

24 ראו הצעת החוק, סעיף 3 וההגדרה בדברי ההסבר: "להגדרה "קווי בסיס" – כאמור בחלק הכללי, החוק המוצע משנה את הדרך שבה נוקטת ישראל לכדי מדוד את אזורי הים השונים הסמוכים לחופיה. בהתאם לשיטה המוצעת, יימדדו האזורים הימיים מהקווים הישרים הנמתחים בין נקודות גאוגרפיות בחוף או בקרבתו, הנקבעות על פי פרקטיקה קרטוגרפית מקובלת. אותם קווים ישרים המשמשים לנקודת מוצא לצורך מדידת האזורים הימיים השונים, הם קווי הבסיס".

האזורים הימיים, ולפרסם את הקואורדינטות. על פי דברי הנציג, הנקודות המוצעות (הבלתי רשמיות) הן:

- נקודת ראש הנקרה.
- נקודת איי "תכלת".
- נקודת ראש כרמל.
- נקודת קצה מזח הפחם של "אורות רבין" (2 ק"מ לתוך הים).
- נקודת ראש שובר הגלים באשדוד.
- נקודת קו הגבול עם רצועת עזה.

• **הרחבת תחולת חוק העתיקות לאזור הסמוך.**²⁵ משרד המשפטים הבהיר כי הניסיון המצטבר מעיד על כך שלעיתים מתגלות עתיקות באזור הסמוך בזמן ביצוע עבודות תשתית במרחב הימי, ולגביהן יש צורך בהסדרת הבעלות, החובות, הזכויות והכללים לצורך שימור העתיקות למורשת ישראל. לשיטתם, תחולת חוק העתיקות תורחב לאזור הסמוך, וכך גם סמכויות השיטור בנושא עתיקות לפי חוק העונשין. הסייג היחיד בכך שיש לתת פטור מחובת רישום הערה בפנקס המקרקעין בעניין העתיקות, וכי לא תירשם הערה לוועדה המחוזית מכיוון שאינו רלוונטי לאזור הסמוך.

• **תשלום ארנונה עבור מתקנים, צנרת ותשתיות במים הטריטוריאליים.** מדובר בנושא בעל משמעות כלכלית גדולה לבעלי עניין באזורים הימיים [א"ש]. שאלת חובת הארנונה לעיריות/מועצות חוף על מתקנים ותשתיות בקרבת החוף נבחנה מספר פעמים בערכאות שיפוטיות ובבג"ץ לאורך השנים. כך למשל עיריית חיפה, אשדוד וחדרה ניסו בעבר להסדיר את הסוגיה. עד כה המגמה של בתי המשפט בישראל היא לפסוק לשלילה בשאלת חבות בארנונה על שטחים בים, כך למשל בנושא שטח הים הכלוא בין הרציפים ושוברי הגלים בנמל אשדוד,²⁶ וכך גם דוגמת מתקן פריקת הפחם בחדרה.²⁷ בחלק מהמקרים גם לא הגיעו לסיומם ההליכים המשפטיים. בדיון הנוכחי בוועדת הכלכלה, יו"ר הוועדה, שהעלה את הנושא, הנחה לבחון האם ניתן לשלב את חובת תשלום הארנונה על מתקנים ימיים בהצעת החוק. מנהל התכנון עדכן כי מדובר בסוגיה בסמכות משרד הפנים, ויש לדרוש את עמדתה בנושא. הוסכם שהנושא יקבל התייחסות במסמך המדיניות, ולכן אין צורך לשלבו כסעיף נפרד בהצעת החוק.

• **אישור רשימת החוקים בתוספת הראשונה, השנייה, השלישית והרביעית.** משרד המשפטים עדכן שגיבש את רשימת התוספות במשך כשלוש שנים מול כל משרדי הממשלה הרלוונטיים, בהתאם לדין הבינלאומי (אמנת הים), על מנת לזהות אילו

25 ראו הצעת חוק פרק ד', האזור הסמוך, סעיף 7.

26 עת"מ 86/329 חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ נ' עיריית אשדוד.

27 עת"מ 99-80-96361 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' עיריית חדרה.

חוקים ניתן להחיל על המים הכלכליים. בעבודת המטה הזו הוכרע שחוק התכנון והבנייה לא יחול על המים הכלכליים של ישראל. לחלופין, הוצע מנגנון הסדרה חלופי "מעין תכנוני" דרך כלי משפטי הנקרא "מסמך מדיניות" באחריות מנהל התכנון הנעשית בהליך דמוי תמ"א [א"ש]. ראוי לציין שהתוספת השנייה בהצעת החוק מרחיבה את חוק משק הגז הטבעי²⁸ לאזורים הימיים, דבר שיאפשר בין היתר בניית מערכת ההולכה של גז מעבר למים הטריטוריאליים. הרחבה מסוג זה עשויה להכשיר את הדרך להקמת מערכת הולכה בינלאומית חדשה לאירופה, שלא מכורח שטר חזקה של ספקי הגז.

יו"ר הוועדה סיכם שהשאלה לגבי תחולתה, כן או לא, של חוק התכנון והבנייה על המים הכלכליים (החוק אינו מופיע בתוספות) נחשבת בעינו נושא מהותי, ויהיה צורך לשוב ולדון בו בהמשך. בשולי הדיון נשאל גם כיצד המדינה מתכננת לתקצב את אכיפת כל חוקי המדינה במים הכלכליים על פי התוספות של החוק.

- **מסמך המדיניות.** מנהל התכנון עדכן בהתקדמות הכנת מסמך המדיניות הכולל גם את המים הטריטוריאליים וגם המים הכלכליים. את עבודת ההכנה של מסמך המדיניות מלווים גם מומחים בינלאומיים מטעם משרדי הממשלה האמונים על הדבר. הקושי המרכזי בקביעת מדיניות הצופה את פני העתיד הוא פערי ידע וחוסרים לגבי המצב הקיים בים, ולכן קשה לקבוע מדיניות צופה פני עתיד מבלי להעשיר את מקורות הידע תחילה. כיום יש מיפוי בתימטרי של רוב האזורים הימיים; זו שיטה הממפה גופים המונחים על הקרקע ותוואי. יש לציין כי ככל שהמים הופכים לעמוקים יותר, כך קשה יותר להשיג מידע על אודותיו. מנהל התכנון הקים מרכז מידע המאגד את כל המידע הקיים. כמו כן, מנהל התכנון מעוניין לקדם החלטה בדבר הגורם אשר ינהל את האזורים הימיים של ישראל. הניסיון הבינלאומי מעיד על כך שחייב להיות גוף אחד שמנהל את המרחב הימי. מעמד מסמך המדיניות יהיה של החלטת ממשלה, וכל הגורמים בממשלה יפעלו על פיו. יו"ר הוועדה הדגיש כי על מסמך המדיניות להפגין גמישות כך שיותאם בהמשך כאשר פערי הידע יצטמצמו בעתיד. משרד המשפטים פירט מהם העקרונות לשמירה על גמישות זו. סטטוס מסמך המדיניות הוצג לציבור בכנס של מנהל התכנון באפריל 2018.²⁹

עד גמר הדיון הנ"ל אושרו סעיפים 1 עד 15 בהצבעה עם תיקונים קלים, כמו כן אושרו התוספות לחוק מאחד עד ארבע. סעיף 16 עבר קריאה ראשונית בלבד, והתקיים דיון קצר בעניינו. הסעיף לא הובא לאישור, והכוונה לקיים דיון בהמשך.

28 חוק משק הגז הטבעי, תשס"ב-2002.

29 ראו מסמך המדיניות למרחב הימי של ישראל, ועדת עורכים רחבה, 23.4.2018.

2.3 דיון שלישי (5 בנובמבר 2018)³⁰

בתחילת הדיון השלישי הוגשה הסתייגות של מספר ח"כים בדבר המאגרים חוצי-הגבולות. יו"ר הוועדה הנחה את משרד המשפטים לקיים פגישה עם הח"כים המסתייגים, זאת על מנת למצוא פתרון מוסכם לסוגיה מהותית זו.

כמו כן, למרות חשיבות הנושא, הוחלט שלא לקיים דיון המשך בנושא סעיף 16 (מסמך המדיניות) היות ויו"ר הוועדה ביקש לאפשר זמן נוסף לקיים דיון בין-משרדי, בטרם יובא הסעיף להקראה נוספת בוועדה ולאישור.

להלן עיקרי הדיון בוועדה:

הדיון עסק בסעיף 17, המסדיר גם את זהות הגורם המוסמך למתן אישור לפעולת נפט באזור הכלכלי הבלעדי.³¹ הסעיף מטיל את האחריות והסמכות על משרד האנרגיה.³² נושא מהותי זה הוכרע על ידי הממשלה עוד בטרם עבר הצעת החוק לקריאה ראשונה בכנסת.

סעיף 17 – הגורם המוסמך – הממונה על ענייני הנפט שמונה לפי חוק הנפט, ולעניין פעולת נפט שחל עליה חוק משק הגז הטבעי – השר או מנהל רשות הגז הטבעי שמונה לפי חוק משק הגז הטבעי, לפי העניין.

לפי משרד המשפטים ומשרד האנרגיה, הנוסח הנוכחי מהווה נקודת איזון נדרשת לצורך מתן אישור לפעולות נפט בים, וזאת גם לאור חוק הנפט, תשי"ב-1952 (להלן חוק הנפט).

דיון, מחלוקות, חלופות והכרעות

- **האחריות על הליך אישור פעולת נפט.** הטענה העיקרית כנגד ההסדר היא שההגדרה בסעיף 17 מעניקה שליטה כמעט מוחלטת למשרד האנרגיה בנושא אישור פעולות נפט בים. שליטה/סמכות זו עוקפת את מנהל התכנון, המשרד להגנת הסביבה, ורגולטורים נוספים תוך כדי נטילת סיכון סביבתי גדול מדי ללא פיקוח. לדעת המתנגדים להסדר, זה, ההצעה אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות התכנון והבנייה כפי שקיימים ביבשה, בחופים ובמים הטריטוריאליים. חשוב לזכור שחוק התכנון והבנייה אינו חל מעבר

30 ראו פרוטוקול מס' 843 משיבת ועדת הכלכלה, מספר 3 בנובמבר 5, 2018.

31 הצעת החוק, סעיף 17, הגדרות. "פעולת נפט - קדיחת נפט במהלך חיפוש נפט או במהלך הפקת נפט, הנחת תשתיות וצינורות להובלת נפט, או הקמת מיתקן ימי קבוע צורך קדיחת נפט או לשם טיפול בתוצרי הקדיחה או אחסונום ופירוק מיתקן ימי כאמור, והכל גם אם לא הוכרז על המיתקן בהודעה ברשומות כאמור בהגדרה "מיתקן ימי קבוע".

32 ראו שידור וידאו דיון מספר 3 של ועדת הכלכלה, נובמבר 5, 2018. <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteeProtocols.aspx?ItemID=2074139>

למים הטריטוריאליים, וזאת גם לפי נוסח הצעת החוק, ולכן הממשלה מרכיבה מנגנון "מעין תכנוני" הכולל רק חלק מעקרונות התכנון והבנייה במים הכלכליים.

להבדיל – הארגונים הסביבתיים מציעים שהחלטות בנושא המים הכלכליים יתקבלו בוועדה מיוחדת לענייני ים (וליים) שינוהל על ידי מנהל התכנון במשרד האוצר. מנהל התכנון וכל גורמי הממשלה הרלוונטיים יפעלו על פי מסמך המדיניות אשר יקבל תוקף של תוכנית מתאר מחייבת, וזאת לאחר אישור פעולת נפט על ידי משרד האנרגיה. הטענה היא כי המודל המוצע הזה דומה למודל הקיים. כך למשל פועלות הוועדה לענייני החופים (ולח"וף) והוועדה לתשתיות לאומיות (הות"ל). ועדות אלו נמצאו כבר כיעילות. לטענת הארגונים הסביבתיים, חברי הווליים יהיו נציגים של מספר משרדים ממשלתיים, ובראש הוועדה יעמוד שר האוצר. זאת ועוד, וריאציה נוספת לחלופה הזו מציעה שרשות הים תהיה בכפיפות למשרד ראש הממשלה, ותעסוק גם בתחומים שהצעת החוק אינה נוגעת בהם, כמו למשל ניהול משאב החול הלאומי ו/או הקמה של תשתיות ימיות כמו קווי תקשורת, מערכות הולכת גז, הכשרה מקצועית ועוד.³³

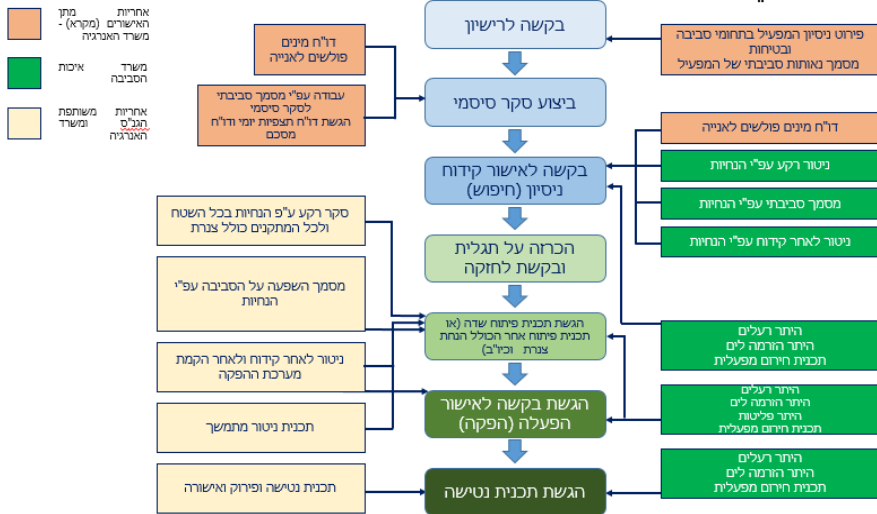
הדיון בנושא לא הוביל להסכמה בדבר הגורם המוסמך לאישור פעולת נפט. יש לציין כי הניסיונות למצוא פתרון יצירתי לבעיה נמשכים כל העת, בזמן שהכרעת הממשלה בעניין בנוסח של הצעת החוק עומדת בעינה.

• הליך הרישוי לאישור פעולת נפט. לבקשת יו"ר הוועדה, משרד המשפטים ומשרד האנרגיה הציגו שקפים ויזואליים המסבירים את חלוקת האחריות בין המשרדים למתן היתרים, רישיונות וחזקות לפעולות נפט בים על פי המנגנון המוצע בהצעת החוק. להלן שחזור השקפים שהוצגו בדיון בוועדה:



איור 3: האחריות המוטלת על משרד האנרגיה בהתייעצות עם המשרד להגנת הסביבה

סיפור דרך הרישוי - שחזור שקף



איור 4: הצגת הליך הרישוי והצגת הדרישות הסביבתיות

ניכר שעל פי ההסדר המתגבש, משרד האנרגיה, ממוניו ופקידיו יהיו האחראים לניהול הליך מתן הרישוי לאישור פעולת נפט, הכולל גם את מתן האישור לתוכנית הפיתוח למאגרים במים הכלכליים. מתן האישור ייקח בחשבון מספר תנאים סביבתיים המוצגים לעיל באחריות משרד האנרגיה, ובהתייעצות עם המשרד להגנת הסביבה. כל סטייה מעמדת המשרד להגנת הסביבה מחייב נימוק בכתב.

לעניין זה, מתנגדי ההסדר ביטאו את מורת רוחם מכך שהגוף המאשר של פעולת נפט הוא גם הגוף המפקח והמנטר של הפעולה. לטענתם, הדבר נוגד את עקרון הפרדת הרשויות (כפי שנידון בהרחבה בדיונים קודמים). חבר ועדה אף ציטט מתוך דוח אמריקני רשמי העוסק בחקירת האסון שהתרחש במפרץ מקסיקו. לטענתו, ממצאי הדו"ח קובעים שאחת מהסיבות לאי-מניעת האסון נבעה מכך שהגוף המאשר של פעולות נפט היה באותה עת גם הגוף המפקח והמנטר של הפעולה. לטענתו, הדו"ח מחזק את הטענה שיש לדרוש העברת הליך הרישוי של פעולות נפט לגוף נפרד ממשרד האנרגיה, כגון גוף כמו ולי"ם ו/או רשות נפרדת. גם כאן לא הושגה הסכמה, ועל כן הצעת הממשלה עומדת בעינה.

• **שיתוף ציבור בהליך התכנון.** במהלך הדיון הביעו מספר ח"כים ונציגי ציבור מורת רוח מכך שעל פי ההצעה לא יתקיים הליך שיתוף ציבור בהליך הרישוי של פעולת נפט, ובמיוחד בהליך מתן האישור לתוכנית הפיתוח של מאגרי גז ונפט בים. פולמוס זה כרוך במאבקם של חלק מתושבי אזור החוף כנגד הקמת פלטפורמת "לווייתן" במים הטריטוריאליים על פי תמ"א 37ח', ולניסיונותיהם להעתיק את מתקן הטיפול הרחק

מהחוף לפי הבאר במים הכלכליים. בעקבות כך, יו"ר הוועדה הפציר כי ללא הליך יעיל של שיתוף ציבור בדבר אישור פעולות נפט החוק לא יוכל לעבור מבחינתו. הממונה על ענייני הנפט ציין בסוף הדיון כי דרישת יו"ר הוועדה מובנת לו, וכי נציגי המשרדים ישובו לוועדה בדיונים הבאים עם הצעה משופרת הכוללת גם את שיתוף הציבור בהליך.

3. סיכום והמלצות

יש להמשיך לקדם את חוק האזורים הימיים תוך השגת הסכמה רחבה בין הגופים המקצועיים ככל האפשר עד לחקיקתה הסופית בכנסת בהקדם האפשרי, עם דגש על הסוגיות הבאות:

- 3.1 סיום שלב הקראת סעיפי החוק בוועדת הכלכלה ואישורם המהיר ללא עיכוב.
- 3.2 קידום ו/או השלמת הפעילות הדיפלומטית בנושא בגבולות הימיים של ישראל ובכללם:

3.1.1 הגעה להסכמה מדינית עם **לבנון** (פומבית או שקטה) באמצעות מתווך אם נדרש, בנוגע לנקודות החפיפה של האזור הכלכלי הבלעדי עם ישראל.

3.1.2 סיום הבוררות הבינלאומית בהסכמה מול **קפריסין**³⁴ בעניין קביעת אחוז החלוקה ו/או איחוד של מאגרי הגז אפרודיטה וישי בגבול הימי המשותף בין המדינות. על שני הצדדים להימנע מכל פעולה במאגרים אלו עד גמר הליך הבוררות.

3.1.3 הכנה מראש של מחקר מקיף וטיעונים משפטיים לכללי המשפט הבינלאומי למקרים עתידיים של היעדר הסכמה בעניין הגבולות הימיים ו/או מאגרים חוצי-גבולות ובהם בין היתר בחינת מנגנון **הסכמה המפורשת** (Express Consent) ברוח סעיף 77 לאמנת הים כתנאי לפיתוח מאגרים חוצי-גבולות ו/או בחינת **מודלים** למניעה ו/או הרתעה מפני גזל נכסי מדינה ללא הסכמה.

- 3.3 **הסכמה ו/או הכרעה בנושאים שעלו עד כה בוועדת הכלכלה, והם:** (א) הסדרה אפקטיבית של האזורים הימיים המוגנים במים הכלכליים על פי ההתייבויות הבינלאומיות של ישראל; (ב) קביעת הגורם האחראי על ניהול האזורים הימיים. **מומלץ לאמץ את עמדתו המנומקת של מרכז חיפה לאסטרטגיה ימית**³⁵ בדבר הקמת רשות ים מתכללת לפעילות משרדי הממשלה והרגולטורים בתחום; (ג) הסדרת הליך אישור פעולות נפט, שילוב אפקטיבי של המשרד להגנת הסביבה והכללת הליך שיתוף ציבור בהליך;

34 סוניה גורודיסקי ועמירם ברקת, מאגר אפרודיטה: ישראל וקפריסין יפנו לבוררות בינ"ל. גלובס, 1.5.2018

35 ראו נייר עמדה "התייחסות וההערות מרכז חיפה למדיניות ואסטרטגיה ימית לטיטת מסמך המדיניות הימית של אגף תכנון במשרד האוצר", אפריל 24, 2018 (ראו הערה 10).

ולבסוף (ד) קביעת מדיניות תקציבית לטובת האכיפה של חוקי המדינה באזורים הימיים; בהיעדר הסכמה, יש לאמץ את עמדת הממשלה על מנת שלא לעכב את הליך החקיקה.

3.4 **גמר הכנת מסמך המדיניות.** יש לנסות להקדים ו/או לסנכרן את אישור מסמך המדיניות בממשלה לאותה העת שבה הצעת החוק תאושר בכנסת.

3.5 קידום פיתוחם של מאגרים חדשים בישראל, ויצירת שיתופי פעולה בינלאומיים כמו הקמת צנרת גז בינלאומית, הקמת תשתיות משותפות ופיתוח מאגרים חצי-גבולות.

3.6 סיום הליך "פתיחת הים מספר שתיים" במועד המתוכנן וללא עיכובים; עידוד מפעילים (Operators) ומשקיעים (Investors) להגיע לישראל. **יש לוודא שהמפעילים והמשקיעים המגיעים לישראל תואמים את האינטרס הלאומי מבחינת טיבם, איכותם, עוצמתם ושיוכם הגאופוליטי המתיישב ומתיישר עם קיומה, עצמאותה והתעצמותה של מדינת ישראל;** קביעת מנגנוני הפחתת רגולציה ואישור פרויקטים על "מסלול מהיר".

3.7 הכשרת כוח אדם מקצועי המסוגל לייצג באופן אפקטיבי את האינטרס הישראלי בנושאי משפט ימי בארגונים בינלאומיים.

3.8 אימוץ נהגים ושיטות מהעולם המערבי הרלוונטיים לטובת (א) פיתוח תשתיות האנרגיה מהים; (ב) מציאת האיזון הנכון בין ניצול משאבי האנרגיה לבין ערכים סביבתיים; (ג) שימוש נכון ברווחים ותקבולים של אוצרות הטבע לחיזוק הכלכלה ומערכת החינוך בישראל; ו- (ד) הגנה על ערכי מורשת והמערכת האקולוגית הימית.