פרק י"ד

המים הכלכליים

פרק י"ד

המים הכלכליים*

הצעת חוק האזורים הימיים, התשע"ח–2017, אושרה בקריאה ראשונה ביום 13.11.2017[1], אך הליך חקיקתה לא הושלם והיא טרם הפכה לחוק. הצעת החוק נסמכת על אמנת המדף היבשתי משנת 1958[2] ועל אמנת האומות המאוחדות בדבר דיני הים – United Nations Convention on the Law of the Sea) UNCLOS), משנת 1982.[3]

אמנות אלו מעניקות למדינות הגובלות בים זכויות לניצול משאבי טבע באזור המוגדר באמנת הים כ"אזור כלכלי בלעדי" (EEZ), ובכלל זה זכויות ריבוניות ייעודיות למדינת החוף, כפי שנקבע בסעיף 56 לאמנת הים. סעיף 2(1) לאמנת המדף היבשתי מעניק למדינות השוכנות לחופי הים "זכויות ריבוניות" לחיפוש משאבי הטבע ולניצולם, ואילו סעיף 5(2) לאמנת המדף היבשתי מאפשר את הקמת המתקנים הדרושים לשם חיפוש משאבי הטבע והפקתם.

גם אמנת הים (UNCLOS) עוסקת, בין השאר, בזכויות מדינות החוף בשטחי הים הסמוכים להן ובסמכויותיהן. אמנת הים UNCLOS מרחיבה את סמכויות

---

* פרק זה נכתב על ידי עו"ד שי נמרודי וע"י עו"ד צבי קן תור.

1 הצעת חוק האזורים הימיים, התשע"ח–2017 (אושרה בקריאה ראשונה בתאריך 13.11.2017).

2 אמנת המדף היבשתי (Convention on the Continental Shelf, 1958).

3 אמנת הים (United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982) (ידועה גם כאמנת הים UNCLOS).

המדינות בשטחים הסמוכים, וכן מגדירה את השטח עליו חלה האמנה, עד מרחק של 200 מייל ימי (כ־370 ק"מ) מקו החוף.

סעיף 56 לאמנת הים (UNCLOS) קובע כי האזור עד 200 מייל ימי מקו החוף (כ־370 ק"מ) ייקרא Exclusive Economic Zone (ה־EEZ), היינו "**אזור כלכלי בלעדי**". כמו כן נקבע באמנת הים כי למדינת החוף תהיינה "**זכויות ריבוניות**" לצורך חיפוש משאבים טבעיים וניצולם. סעיף 56 (b)(1) לאמנת הים מעניק למדינת החוף סמכויות שיפוט מוגדרות בשטח ה-EEZ, ובכללן סמכויות ביחס להקמת מתקנים, למחקר מדעי ימי ולהגנת הסביבה הימית. המסקנה היא כי שתי האמנות העוסקות בתחום מבוססות על מודל של הענקת זכויות וסמכויות מפורשות למדינת החוף מכוח המשפט הבין־לאומי.

לדעת המחברים, המסקנה המתבקשת היא כי על פי קביעת כל אחת משתי האמנות העיקריות המכסות את תחום המים הכלכליים, נכון וראוי, מבחינה כלכלית ומשפטית, להחיל סמכות רגולטורית רחבה הנגזרת מן הזכויות הריבוניות ומסמכויות השיפוט שהוקנו למדינת החוף. זאת בכל אזור המים הכלכליים המהווה אזור כלכלי בלעדי של מדינת החוף.

לכן, יהיה זה נכון לקבוע כי באזור המים הכלכליים של מדינת ישראל יחולו כל דיני ישראל, לרבות דיני הכניסה לישראל, ולמעט הדינים אשר הוחרגו במפורש באמנת הים(UNCLOS) או בחקיקה ישראלית.

גישה זו שונה במידה רבה מן ההסדר שהוצע במסגרת הצעת חוק האזורים הימיים, שלפיה תחול באזור המים הכלכליים רק רשימה מוגדרת של חיקוקים המנויים בתוספת לחוק. כלומר, הצעת חוק האזורים הימיים מבוססת על מודל של החלה סלקטיבית של הדין הישראלי, בעוד שהגישה המוצעת על ידי המחברים מבוססת על תחולה כללית של הדין הישראלי, בכפוף להחרגות מפורשות.

לדעת המחברים, מודל של תחולה סלקטיבית עלול ליצור פער בלתי מוצדק בין הפעילות הכלכלית המתבצעת בתחומי המדינה לבין פעילות מקבילה באזור הכלכלי הבלעדי, ולהעניק יתרון רגולטורי משמעותי למפעילי משאבי הטבע.

בחוות הדעת של עו"ד אבי ליכט, אשר פורסמה בינואר 2013,[4] עת שימש משנה ליועץ המשפטי לממשלה, נאמר כי אף שחוות הדעת אינה עוסקת בריבונות של ישראל על האזורים הימיים, ואינה באה לקבוע לגבי תחולת הדין הישראלי כולו באזורים אלו, עמדתו היא כי כל הדינים בתחומי הגז והנפט, דיני הגנת הסביבה, וכל החוקים הפיסקליים, אכן חלים במלואם באזורים הימיים.

עו"ד ליכט הדגיש כי למרות החלת דינים אלו על המים הכלכליים של ישראל, הרי שחוות הדעת אינה קובעת קביעות לגבי תחולת הדין הישראלי כולו באזורים אלו. עוד מצוין בחוות הדעת כי החזקה שהדין הישראלי חל רק בגבולות המדינה ניתנת לסתירה.

לדעת המחברים, אכן, שתי האמנות הנזכרות, אמנת המדף היבשתי ואמנת הים, יוצרות בסיס משפטי איתן לסתירה זו. לפיכך, המסקנה המתבקשת היא כי על פי קביעת כל אחת משתי האמנות העיקריות המכסות את תחום המים הכלכליים, נכון וראוי, מבחינה כלכלית ומשפטית, להחיל סמכות רגולטורית רחבה הנגזרת מן הזכויות הריבוניות ומסמכויות השיפוט שהוקנו למדינת החוף. זאת בכל אזור המים הכלכליים המהווה אזור כלכלי בלעדי של מדינת החוף.

המצב כיום הוא כי מדינת ישראל פרסמה מכרזים, העניקה זיכיונות וגובה מיסים ביחס לפעילות המתקיימת באזורים הימיים, אף שתחולת הדין הישראלי בהם מוסדרת באופן חלקי ומבוססת במידה רבה על החלה מפורשת של חיקוקים מסוימים. ברור שמדינת ישראל ורשויותיה תהיינה הכתובת לכל מקרה כמו למשל ביחס למקרה הקשור לדיני העבודה, כמו תאונת עבודה, אירוע פלילי, נזק סביבתי וכדומה, ועדיף שיהיה ברור מראש מהן הנורמות הרלוונטיות.

לאור הדברים האמורים לעיל, עמדת המחברים היא כי נכון יהיה כי ההסדר החקיקתי הנוגע למים הכלכליים ינוסח מחדש באופן שהוא יעבור מ"הסדר שלילי" ל"הסדר חיובי" אשר נהוג בחלק ניכר מן המדינות שלהן אזור כלכלי בלעדי, ונובע מן האמנות השונות. כאמור, על פי ה"הסדר החיובי" המוצע יחולו

---

4 "הדין החל באזורים הימיים" (חוות דעת של עו"ד אבי ליכט, 15.1.2013) (להלן: "חוות הדעת").

כל חוקי ישראל במים הכלכליים, זאת למעט התחומים שמוחרגים על פי האמנות או בחקיקה ישראלית מפורשת.

הרלוונטיות של האמנות הללו לספר זה היא בכך שעובדים זרים אשר יועסקו בכל עיסוק שהוא כמו למשל חיפושי נפט או גז או בהפקתם באזורים הימיים או כלובי דגים ובעתיד אולי גם כריית מינרלים, יהיו כפופים, ככל שהדין הישראלי יחול על פעילות זו, לדרישות הדין הישראלי, ובכלל זה להסדרי העסקה, היתרי עבודה והוראות המס החלות על פעילות באזורים הימיים.

רשימת מקורות

הצעות חוק

— הצעת חוק האזורים הימיים, התשע"ח–2017 (אושרה בקריאה ראשונה בתאריך 13.11.2017).

אמנות

— אמנת האומות המאוחדות בדבר דיני הים United Nations Convention (on the Law of the Sea, 1982) (ידועה גם כ"אמנת הים UNCLOS "), סעיפים 56, 56(b).

— אמנת המדף היבשתי (Convention on the Continental Shelf, 1958), סעיפים 2(1), 5(2).

חוות דעת

— "הדין החל באזורים הימיים" (חוות דעת של עו"ד אבי ליכט, 15.1.2013).