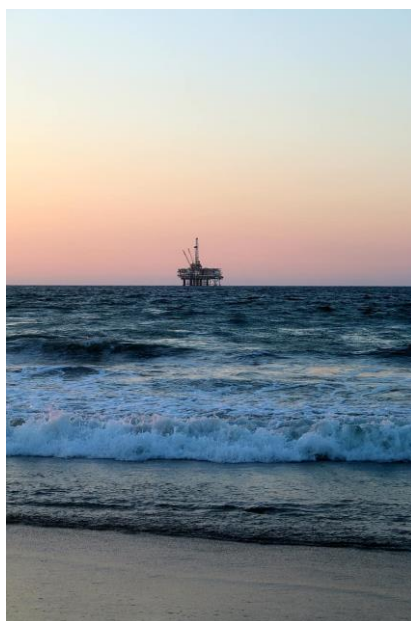


## 2019 - הסדרת הסמכות להגנת תשתיות הפקת האנרגיה במרחב הימי

מאת: סגן נוי וידנפלד, סגנית היועץ המשפטי לחיל הים, מחלקת הייעוץ והחקיקה

בעשור האחרון התגלו מאגרי גז טבעי תת-ימי באזור הימי המצוי בשטח הכלכלי הבלעדי של מדינת ישראל (להלן – המים הכלכליים). בעקבות כך הוקמו מספר מתקנים להפקת גז טבעי באזור זה – "ים תטיס" וכן "תמר" מול חוף אשקלון, ולצידם "לוויתן" מול חוף דור. בשנים הבאות צפויה הקמת מתקנים נוספים, ובכלל זה מתקני "כריש-תנין" בגבול הצפוני. למתקנים משמעות אסטרטגית למשק האנרגיה בישראל, וערכם הכולל מסתכם לפי ההערכות במיליארדי שקלים רבים עבור תאגידי הנפט והגז הישראליים והבין-לאומיים ועבור מדינת ישראל. התפתחויות אלו עוררו את הצורך בהסדרת תשתית חוקית להגנה על המתקנים ולהסדרת סמכויות חיל הים כלפי התאגידים שפועלים במים הכלכליים של מדינת ישראל.



בתמונה: אילוסטרציה למתקן הפקת אנרגיה בים (צילום: picist)

### רקע עובדתי

עד שנת 2019 מעמדו של חיל הים ביחס לתאגידי המפעילים את מתקני הגז במים הכלכליים לא הוסדר בחוק. חיל הים פעל כמנחה מקצועי בתחום האבטחה הימית מכוח מספר החלטות ממשלה, ובהתאם להסכמים שגובשו עם התאגידי המפעילים את המתקנים הימיים.

כך למשל, בנוגע לאסדת הקידוח "ים תטיס", קבעה ממשלת ישראל (החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי שמספרה ב/85 מיום 1 בינואר 2003), כי צה"ל יגן באופן חריג על מתקן "ים תטיס", המצוי במרחק של מיל אחד מחוף למים הטריטוריאליים של מדינת ישראל, כחלק ממערך הבטחון השוטף שלו בהתחשב בכלל משימותיו והאמצעים העומדים לרשותו. למרות שהדבר לא נקבע בהחלטת הממשלה, בפועל שימש חיל הים גם כמנחה המקצועי של חברת האבטחה הפרטית של שותפות "ים תטיס".

מצב זה עורר שאלות משפטיות, שהתחדדו עוד יותר עם הקמתם של מתקנים נוספים, כדוגמת "תמר" ו"לוויתן" המרוחקים מרחק רב יותר מהמים הטריטוריאליים של מדינת ישראל באזור החורג מתחום הפעילות השוטפת והרגילה של כוחות חיל הים.

זירה זו, שהגדרתה המקובלת בדין הבין-לאומי ובדין הישראלי היא "כאזור כלכלי בלעדי" למדינת ישראל, משתרעת על פני מרחב גדול מאוד, מרצועת החוף והמים הטריטוריאליים של מדינת ישראל ועד לטווח של כ-200 ק"מ מערבה, קרי כ-23,700 קמ"ר. גודל השטח כגודל שטחה של מדינת ישראל עצמה.

בשים לב למעמד המשפטי המיוחד של המים הכלכליים, שאינם מתוחמים באמצעים פיזיים, ולכך שבזירה זו יש חופש שיט מלא לכל כלי שיט באשר הוא, נדרש צה"ל להיערכות מבצעית וכן להסדרת סמכויותיו כלפי תאגידים אזרחיים שמפעילים מתקנים באזור זה.

ביום 13 בנובמבר 2013 החליטה ממשלת ישראל (החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מספר ב/53) להטיל על צה"ל את האחריות לפעול להגנת האינטרסים החיוניים של מדינת ישראל בתחום האנרגיה באזור הכלכלי בלעדי. בהחלטה נקבע כי צה"ל יגן על המתקנים בזירה, לרבות מתקני קידוח, הפקה ותשתיות ויספק מעטפת ביטחונית לפעילותם הרציפה.

### **תיקון החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים**

להשלמת הסדרת העניין, החלטה ב/53 קבעה כי החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1988, יתוקן כך שצה"ל, באמצעות חיל הים, יקבע "כגורם מנחה" – המוסמך להנחות בהיבטי אבטחת פיזית וחמושה את כל בעלי היתר מוקדם, רישיון או חזקה לפי חוק הנפט.

ביום 1 בינואר 2019 בתום עבודת מטה שהובלה על ידי הפרקליטות הצבאית תוקן **החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים**, התשנ"ח-1998 (להלן: "החוק" או "החוק להסדרת הביטחון"). התיקון הוסיף את תחום האבטחה הימית לחוק, והסדיר, **בחקיקה ראשית**, את מעמדו של צה"ל **כמנחה הביטחוני הבלעדי בכל הנוגע לפעילות אבטחה ימית במתקנים הימיים**.

התפיסה שביסוד החוק הובהרה במילות ההקדמה שבדברי ההסבר להצעת החוק, שפורסמה בחודש מאי 2017: אוצרות הטבע הקיימים בים מול חופי מדינת ישראל הם מקור ראשי לתספוקת משק האנרגיה של מדינת ישראל, ובהתאם לכך המתקנים המשמשים להפקת האנרגיה בים הם נכסים חיוניים עבור מדינת ישראל; על-כן, ומכיוון שלא קיים בישראל גוף ציבורי או פרטי שמחזיק ביכולת המבצעית להגן על המרחב שמול חופי ישראל, חשוב היה להטיל על צה"ל לבצע את הפעילות הנדרשת כדי לסכל כל ניסיון אשר יגיע מן הים והאוויר, לפגיעה בפעילות ההפקה וההולכה של המשאבים הטבעיים.

חדשות הכנסת



5 ביוני 2017, י"א בסיוון תשע"ז, בשעה 19:00

**אושר בקריאה ראשונה: צה"ל יהיה מוסמך לקבוע את הנדרש להגנה על אסדות הגז - הביצוע יהיה באחריות בעלי הרישיון**

הודעת הכנסת על אישור החקיקה בקריאה ראשונה (מתוך אתר הכנסת)

## חשיבות הפרשה

התיקון לחוק הוא במידה רבה, פרי יוזמה וחשיבה של קציני הפרקליטות הצבאית, והוא נועד להסדיר, **בחקיקה ראשית**, את מעמדו של חיל הים כמנחה ביטחוני בלעדי בכל הנוגע לפעילות האבטחה הימית המבוצעת במתקני החיפוש, ההפקה וההולכה של גז טבעי ונפט בים, וכן בפעילות הימית בנמלים.

הפרקליטות הצבאית הייתה אמונה על קידום תהליך החקיקה ופעלה לשמירת האינטרסים החיוניים של צה"ל בדיונים בכנסת.

על פי החוק, צה"ל מוסמך כיום להנחות גופים שיש להם מתקנים במים הטריטוריאליים של מדינת ישראל ובמדף היבשתי שלה, בכל הנוגע לפעולות הדרושות לאבטחתם הימית. גופים אלה, שרשימתם מפורטת בתוספת השישית לחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, כוללים בעלי רישיונות, היתרים או חזקות למתקן ימי לפי חוק משק הגז הטבעי או חוק הנפט, וכן את חברת החשמל, את חברת נמלי ישראל ואת חברות נמלי חיפה ואשדוד.

בין הגופים המונחים על ידי חיל הים קיימים גופים פרטיים-אזרחיים. הכפפת גופים פרטיים-אזרחיים במדינה דמוקרטית להנחיות של גוף צבאי-ביטחוני מעוררת מורכבות: הן משום הטלת האחריות לאבטחת המתקנים על גופים פרטיים, על כל המשמעויות הכלכליות הכרוכות בכך, הן משום הענקת סמכויות פיקוח לגורמי הצבא כלפי גורמים פרטיים. היבטים אלו נלקחו בחשבון וניתן להם מענה בהליך החקיקה ובפעולות שנעשו מכוחו.

בנוסף, על צה"ל הוטל לאשר את כשירותם של מועמדים לתפקידים של ממונה ביטחון ומאבטחים במתקנים הימיים, ולאשר את מסלול ההכשרה המקצועית שלהם.

לסיכום, הטיפול בחוק, שנמשך מספר שנים, הוא חשוב ביותר: מדובר בפעולה תקדימית להסדרת מעמדו החוקי של חיל הים, כרגולטור בטחוני בתחום המים הכלכליים של מדינת ישראל.

חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים (תיקון מס' 10), התשע"ט-2019*	
תיקון סעיף 1	1. בחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 1 –
(1)	לפני ההגדרה "גוף ציבורי" יבוא: "האזור הימי" – רצועת מימי החופין של ישראל; וכן המדף היבשתי כהגדרתו בחוק הספנות (עבירות נגד ביטחון השיט הבינלאומי ומיתקנים ימיים), התשס"ח-2008; רצועת הים שמעליו; "ברכת נמל" – השטח הימי התחום והסגור על ידי קצוות שוברי הגלים שבתחומי הנמל;
(2)	אחרי ההגדרה "התאמה ביטחונית" ו"סיווג ביטחוני" יבוא: "חוק משק הגז הטבעי" – חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002; "חוק הנפט" – חוק הנפט, התשי"ב-1952; "חוק רשות הספנות והנמלים" – חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004;
(3)	אחרי ההגדרה "מאבטח" יבוא: "מיתקן ימי" – מיתקן הנמצא באזור הימי, לרבות כלי שיט כהגדרתו בחוק הספנות (כלי שיט), התש"ך-1960, המשמש לביצוע סקר לגילוי נפט או לקידוח, להפקה, להולכה, להנולה או לגיוזו של נפט, או לטיפול בנפט, לאגירתו או להובלתו;
(4)	אחרי ההגדרה "מערך הסייבר הלאומי" יבוא: "נפט" – כהגדרתו בחוק הנפט;
(5)	אחרי ההגדרה "נציג מערך הסייבר הלאומי" יבוא: "נציג צה"ל" – מי שמונה על ידי ראש המטה הכללי בצבא הגנה לישראל;
(6)	בהגדרה "פעולות אבטחה", אחרי פסקה (2) יבוא: (3) לענין גופים המנויים בתוספת השישית – פעולות אבטחה ימית;
(7)	אחרי ההגדרה "פעולות אבטחה" יבוא: "פעולות אבטחה ימית" – פעולות הדרושות לשם שמירה על ביטחון של אדם או שמירה על רכוש, במבנה או במקום של גוף ציבורי הנמצא באזור הימי, וכן פעולות למניעת פגיעה בכל אחד מאלה;
(8)	בהגדרה "פעולות אבטחה פיזית", אחרי "במבנה או במקום של גוף ציבורי" יבוא "שאינו נמצא באזור הימי";

\* התקבל בכנסת ביום כ"ד בטבת התשע"ט (1 בינואר 2019), הצעת החוק ודברי הסבר פורסמו בהצעת חוק הממשלה – 1134, מיום י"ב באייר התשע"ט (8 במאי 2017), עמ' 1114.

## מדוע בחרתי בנושא?

כחלק מתפקידי כסגנית היועץ המשפטי לחיל הים בפרקליטות הצבאית, אני עוסקת רבות בכל הקשור לסמכותו של צה"ל להנחות מקצועית את הגופים המנויים בחוק, לעניין פעולות אבטחה ימית. לטעמי, סוגיה זו מעניינת ומורכבת, מכיוון שמדובר במקרה ייחודי יחסית, בו חיל הים עוסק ביחסי "צבא-כלכלה" ומגן על נכסים פרטיים להם חשיבות אסטרטגית וכלכלית למדינת ישראל. השאלות המשפטיות בהן טיפלנו, מעבר להיותן עניין רגולטורי שאינו פשוט כלל ועיקר, משקפות את מעמדו החשוב של צה"ל כצבאה של מדינת ישראל, ואת משימותיו להגן לא רק על השטח הריבוני של מדינת ישראל, אלא גם על נכסים כלכליים חשובים לקיומה של מדינת ישראל.

### להרחבה בנושא, ראו המקורות הבאים:

- החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים (תיקון מס' 10), התשע"ט-2019 ;
- החלטה ב/85 של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי "אסדת קידוח להפקת גז טבעי מול חופי אשקלון" (1 בינואר 2003) ;
- החלטה ב/53 של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי "הגנה על האינטרסים החיוניים של מדינת ישראל בתחום האנרגיה בים התיכון ("מים כלכליים")" (13 בנובמבר 2013).