

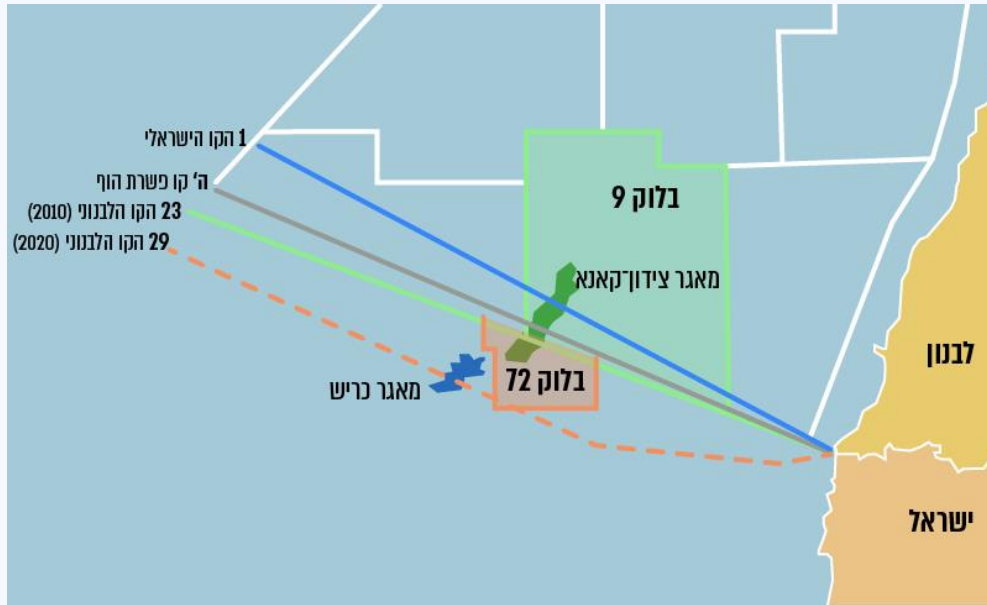
הסכם עם לבנון בסוגיית הגז בים יהיה הישג חשוב לישראל

אורנה מזרחי ופנינה שרביט ברוך | 6 באוקטובר, 2022 | גיליון 1650

בחינת עיקריו של ההסכם בין ישראל ללבנון כפי שפורסמו עד כה מצביעה על כי חתימתו תהיה הישג חשוב לישראל. כבכל הסכם, הוא כולל רכיבים של פשרה והתחשבות באינטרסים וברגישויות של הצד הלבנוני ולכן צפוי שחזבאללה ישאף להציגו כ"ניצחון" (כפי שאירע בעבר בכל עימות צבאי עם הארגון). בה בעת, ההסכם, אם יחתם, ישרת שורת אינטרסים ארוכה של ישראל בתחומים הכלכלי, הביטחוני והאסטרטגי. הסדרת המחלוקת בנושא הגז תהיה מצב של win-win לשני הצדדים. נראה כי רכיבי ההסכם יאפשרו להתגבר על הקשיים המשפטיים שהעלו מתנגדיו במערכת הישראלית. לאור זאת, חשוב שממשלת ישראל תפעל בנחישות לאישורו ולקידום החתימה עליו, עוד טרם תחילת ההפקה משדה כריש, בהנחה שהצד הלבנוני עדיין מעוניין לקדם את החתימה לפני סיום תקופת הנשיאות של מישל עוון בסוף החודש הנוכחי.

ההסכם בין ישראל ללבנון נמצא בישורת האחרונה טרם אישורו הסופי על ידי הצדדים והחתימה עליו. מהדיווחים אודותיו עולה כי הוא כולל את הרכיבים הבאים:

1. אימוצו של קו 23 כסימון הגבול (ולא קביעה סופית), אך לא לכל אורכו. ב-5 הק"מ הראשונים הסמוכים לחוף יישמר הסימון הנוכחי, בהתאם לקו המצופים הישראלי (ראה מפה).



2. במקביל לתחילת הפקתו של הגז מכריש, הנמצא כולו במים הכלכליים של ישראל, יחלו גם החיפושים בשדה הגז הפוטנציאלי בצד הלבנוני, הנקרא "צידון" (בישראל) ו"קאנא" (בלבנון) על ידי קונסורציום בינלאומי, המורכב מהחברות **Total** הצרפתית (40%) ו-**Eni** האיטלקית (40%). החברה הרוסית שהחזיקה ב-20% פרשה והחלק הזה נתון עכשיו בידיה של ממשלת לבנון.

3. על חלקה משדה צידון-קאנא (כשליש), החורג מקו 23 לצד הישראלי, תפוצה ישראל (כנראה בהסכמה עם החברות המעורבות), אם וכאשר תחל הפקת הגז משדה זה.

הפרסומים על אודות ההסכם המתהווה מעוררים ביקורת בישראל, בעיקר מצד גורמי אופוזיציה במערכת הפוליטית, הן לגבי תוכנו - בטענה כי נעשו בו ויתורים מרחיקי לכת - והן בהתייחס לסוגיית סמכותה של הממשלה לאשרו, במיוחד זמן קצר לפני הבחירות לכנסת (ב-1 בנובמבר). מנגד, בצד הלבנוני נעשה מאמץ להוכיח כי ההנהגה הלבנונית לא התפשרה על עמדתה המקורית ואף ביקשה מספר תיקונים בנוסח המוצע (אם כי הובהר שהם אינן עקרוניים). נסראללה מצדו הנמיך את טון איומיו ובנאואו האחרון, ב-1 באוקטובר, הוא נמנע מלחזור עליהם וטען כי מדובר בהסכם חשוב לעם הלבנוני מבחינה כלכלית, והחתימה עליו היא באחריות ההנהגה הלבנונית. ברי, כי אם בסופו של דבר ייחתם ההסכם נסראללה יזקוף לזכותו את השגתו באמצעות איומיו כי יתקוף את אסדת כריש, ויטען בתוקף כי ההסכם איננו כולל כל רכיבי נורמליזציה עם ישראל ואין בו כדי להצביע על כל שינוי ביחסים בין שתי המדינות.

עם זאת, בחינת **רכיבי ההסכם שפורסמו מלמדת כי גלומים בו יתרונות לישראל וללבנון כאחת והוא מעצב ביניהן מצב של win-win**. מה למעשה ישיג כל אחד מהצדדים על פי ההסכם, ועל מה ויתר:

- **עבור לבנון**, המתמודדת עם המשבר הכלכלי הקשה ביותר בתולדותיה, **הרווח הינו בעיקר כלכלי**. ההסכם קובע, כי החיפושים בשדה צידון – קאנא יחלו מיידית, בעוד שעד כה כל החברות נרתעו מלהתקרב לאזור זה. אמנם לא צפוי רווח מידי מהפקת הגז ומדובר בתחילת החיפושים, ואם יאומתו ההערכות כי יש במקום כמות גז הראויה להפקה היא תחל רק בעוד מספר שנים. עם זאת, ההסכם יאפשר להנהגת לבנון לייצר שביב של תקווה לאוכלוסייה הלבנונית, הניצבת בין היתר בפני פשיטת רגל מוחלטת של מערכת החשמל במדינה. מעבר לכך, ייתכן שהסכמה עם ישראל בנושא זה תייצר מוטיבציה בקרב גורמים במערב (ואולי אף במדינות המפרץ) להיחלץ לעזרתה של לבנון. הוויתורים העיקריים של לבנון הם קבלה מוחלטת של העמדה הישראלית הגורסת שאין ללבנון כל נגיעה לשדה כריש, ובפועל הסכמה לסימון קו גבול עם ישראל, גם אם רק ביים ובאופן חלקי - מהלך ממנו נמנעה עד כה. יוזכר כי לבנון, בשונה מישראל, לא אימצה את "הקו הכחול" שסומן לאורך הגבול היבשתי על ידי האו"ם בעקבות נסיגת צה"ל מלבנון.

- **מבחינת ישראל**, הוויתור העיקרי הוא הסכמתה לכך שקו 23, שלבנון חזרה לאחוז בו, יהווה הבסיס לסימון הגבול, ובכך ויתרה למעשה על רוב שטח המחלוקת שכלל 860 קמ"ר (בעוד בעבר ישראל הייתה מוכנה לוותר רק על 55% מהשטח). אלא שבפועל, משמעותו של הוויתור מצומצמת משום שרוב השטח נמצא במים הכלכליים (EEZ) ולא במים הטריטוריאליים, המגיעים עד 12 מיל מהחוף. מנגד ניתן מענה מלא לשתי דרישות ישראליות חשובות: האחת - הימנעות מכל שינוי בנקודת המוצא של סימון הגבול ביבשה והותרת המרחב הסמוך לחוף בעומק של 5 ק"מ (קו המצופים הישראלי), שהינו בעל חשיבות ביטחונית גדולה לצה"ל, באחריותה של ישראל (ולא על פי קו 23). השני - ההסכמה, כי ישראל תזכה בפיצוי/תמלוגים מהפקת הגז בשדה צידון-קאנא, החוצה את קו 23 לתחום הישראלי, אם וכאשר ימצאו שם גז ויפיקו אותו. יוזכר כי עד כה, סירובן של כל החברות הבינלאומיות לפעול באזור נבע מהעדר הסכמה בין לבנון לישראל. גם אם הפיצוי לישראל יהיה מצומצם בהיקפו, מצב זה יהיה עדיף על פני זה הקודם, כשלא ישראל ולא לבנון יכולות ליהנות מהגז בשדה זה.

בנוסף **לתמורות הכלכליות** הצפויות לישראל, בהסדרה של סוגיית הגבול הימי עם לבנון טמונים עבורה יתרונות חשובים, שעיקרם:

- **במישור הביטחוני** – מעבר להסכמה כי לא יחול כל שינוי באחריות הישראלית ב-5 הק"מ הסמוכים לחוף, ההסכם והתחלת חיפוש הגז בצד הלבנוני בעקבותיו יסייעו להבטיח שקט במרחב הימי ויצמצמו את הצורך באבטחת שדה כריש. אמנם, אין בהסכם כדי למנוע לחלוטין אפשרות כי חזבאללה ימצא עילות לחדש את אימויו, אם יבחר בכך, אבל יש בו כדי לרסן את הארגון נוכח האינטרס הכלכלי הלבנוני להצטרף למפיקות הגז במזרח הים התיכון והמעורבות הבינלאומית בהפקת הגז (צרפת ואיטליה בצד הלבנוני ובריטניה ויוון בצד

הישראלי), ובהשגת ההסכם (ארצות הברית). מנגד, אם בסופו של דבר לא יחתם ההסכם המצב הביטחוני המתוח יוותר על כנו, כולל אפשרות לעימותים עם חזבאללה במרחב הימי.

- **ברמה האסטרטגית** – הסכם בין ישראל ללבנון יבטא שינוי חיובי יסודי ביחסי שתי המדינות, המצויות עד כה ביחסי עויינות, והוא עשוי לפתוח פתח לשינוי נוסף במערכת היחסים העתידית ביניהן. זאת, על אף שהיבט זה של ההסכם מוכחש על ידי גורמים רשמיים בלבנון ובעיקר על ידי שופריו של חזבאללה ובראשם נסראללה. צפוי כי נסראללה ידאג לצמצם מחשיבותו של ההסכם, השומט למעשה מתחת רגליו את טענותיו בדבר אופייה התוקפני של ישראל ונחיצות שימור נשקו העצמאי של הארגון כ"מגן לבנון". מעבר לכך, ישראל תוכל להצביע על תרומתה לכלכלה הקורסת של לבנון, שייצובה מהווה גם הוא אינטרס ישראלי.

אשר **להיבטים המשפטיים**, הנוגעים לתהליך אישורו של ההסכם ושעליהם מתבססים מתנגדיו במערכת הישראלית:

- **המסגרת המשפטית** - חוק סדרי השלטון והמשפט, כפי שתוקן ב-2010 וחוק יסוד משאל עם משנת 2014 קובעים, כי ויתור בהסכם על שטח ריבוני של המדינה חייב באישור של רוב חברי כנסת ומשאל עם, אלא אם אושר ברוב של שמונים חברי כנסת. כמו כן התגבש בעבר נוהג שלפיו הסכמים בינלאומיים מונחים על שולחן הכנסת לפני אישורם בממשלה, אלא אם ישנם טעמי דחיפות או סודיות. נהוג גם להביא הסכמים מדיניים חשובים לאישור מליאת הכנסת. מנגד, לא ברור האם ההסכם הנדון עולה כדי "הסכם מדיני חשוב". ראוי לציין כי הנוהגים הללו אינם מעוגנים בחקיקה ולא ברור אם קיימת חובה משפטית לפעול לפיהם ומה היקפה המדויק. בנוסף, קיימות גם הגבלות על חופש הפעולה של ממשלת מעבר לבצע מהלכים מדיניים – כאשר המבחן המנחה הוא של חובת איפוק, אלא אם קיים צורך ציבורי חיוני.

- **סוגיית הריבונות בים** - על פי המשפט הבינלאומי, 12 המייל הראשונים מהחוף הם המים הטריטוריאליים בריבונות המדינה, והאזור שמעבר למים הטריטוריאליים הוא אזור המים הכלכליים (EEZ). באזור המים הכלכליים יש למדינות זכויות לניצול כלכלי של השטח, אך אין מדובר בשטח ריבוני של המדינה. כך שהסכמה לחלוקה של שטח זה, ובוודאי שהסכמה לחלוקה של משאבים שנמצאים במדף היבשתי שעובר בתחום המים הכלכליים של מספר מדינות, אינו ויתור על שטח ריבוני של המדינה. מכאן שאין צורך במשאל עם כדי לתחם אזור זה. לראייה, כשנחתם ההסכם עם קפריסין ובעקבותיו הכריזה הממשלה על קביעת קו התיחום הצפוני של המים הכלכליים בשנת 2011, הנושא לא הובא למשאל עם ואף לא נדרשה הסכמה לכך של רוב מוחלט של חברי הכנסת.

- **לגבי אזור המים הטריטוריאליים** יש מחלוקת על קו הגבול בין ישראל ללבנון, שבא לידי ביטוי במסמכים רשמיים שהועברו על ידי כל מדינה לאו"ם ב-2011 ובהם הוצג הגבול מבחינתה. ככל שההסכם בא לקבוע קו גבול סופי ביניהן שיש בו ויתור לעומת הקו שישראל

הגדירה במסמך זה, ניתן יהיה לטעון כי מדובר בויתור על שטח ריבוני של המדינה. הטיעון הנגדי עשוי להיות כי קו הגבול מעולם לא סוכם ושאת המסמך שהגישה ישראל לאו"ם יש להבין כמתייחס לתביעותיה מול לבנון, אך לא כמשקפות את הגבול הסופי. תימוכין מסוימים לכך ניתן למצוא בכך שישראל בפועל לא נתנה זיכיונות להפקת גז באזור זה.

• קיימת חשיבות גם ל**ניסוח שייקבע בהסכם**, ובעיקר ככל שההסכם ינוסח באופן שיותיר את הקביעה הסופית של קו הגבול להכרעה עתידית, אזי נראה כי אפשר יהיה לטעון כי אין צורך לקיים משאל עם או לדרוש הסכמה של הכנסת להסכם כזה ברוב מיוחד. כמו כן, ככל שהנוסח יהיה גמיש יותר, ולנוכח הדחיפות הביטחונית והמדינית, ובפרט אם ההנחה היא שלא תהיה הזדמנות חוזרת להשגת הסכם כזה, כן יקל על הממשלה לקדם את אישור ההסכם אף בתקופת בחירות ובלי לקיים דיון בכנסת.

לסיכום, ההסכם עם לבנון, אם יחתם, ישרת שורת אינטרסים ארוכה של ישראל בתחומים הכלכלי, הביטחוני והאסטרטגי. נראה כי רכיבי ההסכם אף יאפשרו להתגבר על הקשיים המשפטיים שהעלו מתנגדיו במערכת הישראלית. על כן, חשוב שממשלת ישראל תפעל בנחישות לאישור ולקידום החתימה עליו, עוד טרם תחילת ההפקה משדה כריש, המתוכננת לשבועות הקרובים.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט