

השלכות פיתוח והפקה חד-צדדיים של מאגרי נפט וגז חוצי גבולות

עו"ד נדיה צימרמן
ד"ר (עו"ד) בני שפניר
ד"ר עילי רטיג

אוקטובר 2020

המחקר בוצע בשיתוף פעולה בין:
המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית באוניברסיטת חיפה
וחברת Lexidale המתמחה במחקרי משפט ורגולציה השוואתיים

תקציר מנהלים

במאגר "ישי-אפרודיטה", שהוא מאגר גז טבעי חוצה גבולות בין ישראל לקפריסין, מתבצעות מזה זמן פעולות המספקות אינדיקציות חזקות לכך שפיתוח חד-צדדי עלול להתרחש בקרוב מהצד הקפריסאי, ללא תיאום עם ישראל. נכון להיום נראה כי לא מתקיימים מגעים בין שתי המדינות על-מנת להגיע להסכמות בדבר פיתוח משותף של המאגר וכי ישראל מעלימה עין ממאמצייה החד-צדדיים של קפריסין. ייתכן כי לדבר ישנם מניעים פוליטיים, ביטחוניים וכלכליים לאור המתרחש הגוברת בין מדינות האזור – בייחוד בין טורקיה (שמדיניותה כלפי ישראל היא לעומתית), לבין יוון וקפריסין (שמערכת היחסים המדיניים והביטחוניים אתן היא קרובה והדוקה מתמיד). אם תימשך העלמת העין, עלולה ישראל לוותר בפועל על חלקה במאגר מבלי שהדבר זכה לדיון והחלטה מסודרת של ממשלת ישראל, וזאת למרות הנזקים הכלכליים והריבויים רבי-המשמעות שיש לעניין זה על מאגרים קיימים ועתידיים אחרים.



מפה 1: מאגר ישי-אפרודיטה (מקור: "כלכליסט")

ככלל, מדינות נוטות לפתח מאגרי גז ונפט חוצי גבולות ימיים באמצעות הסכמים לפיתוח משותף או איחוד פעולות (Unitization). יחד עם זאת, לכלל זה ניתן למצוא שני יוצאים מהכלל: האחד, והנדיר יותר, הוא ויתור של מדינה על כל זכויותיה במאגר באופן מלא, כולל הזכויות הריבוניות, בתמורה לקבלה של אחוז מתוך הרווחים העתידיים במאגר (ראו מקרה בחריין-ערב הסעודית שמוצג בהמשך המחקר). השני, העומד במרכז מחקר זה, הוא פיתוח חד-צדדי והפקה של המאגר על ידי אחת מהמדינות השותפות בו. הייחוד של המחקר הנוכחי הוא בבחינת הנושא מנקודת המבט של המדינה הנפגעת מהפעולה החד-צדדית. קרי, המדינה שמוותרת על מימוש זכויותיה במאגר. במקרה שלנו מדינת ישראל.

מטרת המחקר היא לבחון את ההשלכות הגאו-פוליטיות, הכלכליות והמשפטיות, אשר עלולות להיות לחוסר המעש הישראלי. המחקר נעשה באמצעות ניתוח מעמיק של מספר מקרי בוחן מרחבי העולם שבהם מדינות פיתחו חד-צדדית מאגרים משותפים. המקרים הם: איראן-קטר, חוף השנהב-גאנה והרפובליקה הדמוקרטית של קונגו-אנגולה. הבחינה של מקרים אלה מאפשרת להעריך את ההשפעות של פיתוח

קפריסאי חד-צדדי על מיצובה הגאופוליטי, הריבוני והתדמיתי של ישראל באזור ובעולם, במקרה שהיא לא תבטיח את חלקה במאגר ישי-אפרודיטה.

המחקר מלמד כי גם אם נראה שבנקודת זמן מסוימת קיימות למדינה סיבות, פוליטיות או אחרות, לאפשר הפקה חד-צדדית מהמאגר המשותף מבלי שתפוצה על כך בצורה כלשהי, עלולות להיות לדבר השלכות מרחיקות לכת בהמשך על מעמדה הפוליטי. בהנחה שישראל אינה מתכוונת לוותר באופן מוחלט על זכויותיה ולדרוש אותן בהמשך, הרי שפעולה לאחר מעשה ולאחר שכבר נקבעו עובדות בשטח תעמיד את ישראל בחסרון כלכלי-פוליטי, משפטי וריבוני. בהתאם לכך מסקנות המחקר הן כדלקמן:

בתחום הגאו-פוליטי

- **מיצובה של ישראל בעמדת חולשה אזורית:** מדינות המאפשרות הפקה חד-צדדית ממאגר משותף מסמנות את עצמן כנמצאות בעמדת חולשה פוליטית, כלכלית או צבאית. עצם מתן האפשרות להפקה כזו מצד קפריסין, יכול למקם את ישראל במועדון לא רצוי של המדינות ה"חלשות" (כמו במקרה של איראן, חוף השנהב והרפובליקה הדמוקרטית של קונגו) והדבר יכול להשפיע על מעמדה הגאו-פוליטי האזורי.
- **השלכות על מאגרים נוספים:** אם ישראל לא תפעל כעת למנוע הפקה חד-צדדית, היא עלולה למצוא עצמה במצב דומה בעוד מספר שנים גם מול מאגרים משותפים הנמצאים בסמיכות לגבול הימי בין ישראל ללבנון (במיוחד לאור העובדה שתיחום קו הגבול בין שתי המדינות עדיין שנוי במחלוקת). נושא הריבונות על משאבים רגיש מאוד גם בהקשר הישראלי-פלסטיני וישראל אינה יכולה להרשות לעצמה ליצור תקדימים שליליים בנושא זה, גם אם לכאורה היא לא רואה בעת הזו קשר ביניהם.
- **קיבוע יחסי הכוחות מול קפריסין:** ויתור זמני שנועד להיות "מחווה" למדינה השכנה, יכול בהמשך להפוך לתנאי קבוע שעליו נשענים היחסים בין הצדדים. בתרחיש בו היציבות האזורית משתנה לרעת ישראל, היא לא תוכל לסמוך על הצהרות בלתי-פורמאליות בדבר כוונה עתידית להפקה משותפת. התפתחויות שונות בשטח (כגון, הסלמת המתיחות בין שני חלקי האי קפריסין או בין קפריסין לבין טורקיה, סנקציות אירופיות כנגד ישראל, נסיגת ארה"ב מהאזור או שינוי אחר בהרכב הבריתות האזוריות או במעצמות המערבות באזור), יכולות להפוך את המחווה הראשונית לבלתי-רלוונטית. במצב כזה דרישה מאוחרת יותר מצד ישראל למימוש זכויותיה במאגר ישי-אפרודיטה עלולה להיתפס מצד קפריסין כפגיעה ביחסים בין המדינות וכמהלך אשר עלול להחליש את שיתוף הפעולה הביטחוני והמדיני.
- **ויתור על נכס אסטרטגי:** מאגרי גז ונפט אינם רק נכסים כלכליים, אלא מהווים גם נכסים אסטרטגיים למדינה לשם חיזוק יחסים ואינטרסים דיפלומטיים. כך, מאגר ישי-אפרודיטה מהווה נכס אסטרטגי עבור קפריסין, אשר מתכוונת בין היתר לייצא ממנו גז טבעי למצרים. הויתור של ישראל על מימוש זכויותיה במאגר כמוהו כויתור על האפשרות להיות מעורבת בהחלטות אסטרטגיות הנוגעות לייצוא הגז הטבעי למצרים וממנו לעולם.

בתחום המדיניות הכלכלית

- **העדר תמריצים להגיע להסכם הוגן בין הצדדים לאחר תחילת ההפקה:** הניסיון להגיע להסכם פשרה הוגן בדיעבד, לאחר תחילת ההפקה החד-צדדית, נועד לכישלון. הדבר נובע, בין היתר, מהחשש של הצד המפיק שיידרש לשלם פיצויים בדיעבד. ככל שעובר הזמן כך ימאן הצד המפיק לשתף פעולה ולהחזיר את הגלגל לאחור, ביחוד לאחר שהשקיע כספים רבים בפיתוח חלקו במאגר.

- **אבדן פיצוי כספי על הזמן שחלף עד להסדרת ההפקה המשותפת:** המקרים הנידונים במחקר מלמדים כי את הנעשה אין להשיב גם מבחינה כלכלית, שכן הפעילות החד-צדדית לא תוכל להיות מאוזנת בעתיד. גם כאשר המדינות מגיעות להסדר בדיעבד על הפקה משותפת, בדרך כלל המדינה הנפגעת אינה זוכה לפיצוי כספי על הזמן שעבר בו לא זכתה ליהנות מההפקה. לכן, ככל שההסדר בין ישראל לקפריסין יגובש בטרם תחילת ההפקה החד-צדדית, ישראל תיחשף לפחות סיכונים כלכליים.

בתחום המשפט הבינלאומי

- **בירור משפטי בדיעבד עלול להיכשל:** המשפט הבינלאומי אינו מציע תשובה מכרעת (קונקלוסיבית) בנושא של הפקה חד-צדדית במאגרי חוצי גבולות. אין ודאות איזה משקל יינתן במסגרת הדיון הבינלאומי לשיקולים כגון זכויות ריבוניות; הצורך לפעול בשיתוף פעולה בפיתוח משאבים; הפסדים כלכליים; פגיעה בסביבה; פעילות באזור מתוחם או שאינו מתוחם ועוד.
- **בית המשפט נוטה לתמוך במדינה שכבר הציבה עובדות בשטח:** יחד עם זאת, ניתן לומר בזehירות המתבקשת כי בירור משפטי לאחר תחילת ההפקה החד-צדדית יעמיד את המדינה הנפגעת בחסרון רב יותר מאשר בירור משפטי מראש, זאת לאור השיקולים שניתנו בפורום הבינלאומי להשקעות שכבר נעשו בפיתוח של המאגר וכן לפגיעה הסביבתית שעשויה להיות מהקפאת ההפקה לאחר שכבר החלה להתבצע. לפיכך, נראה כי על ישראל להימנע מדיון משפטי בדיעבד ולעשות מאמצים לפתרון העניין בדרכים של משא ומתן והבנות הדדיות עם קפריסין במגמה להגיע לשיתוף פעולה מראש.
- **הסכמה שבשתיקה – הצד המפיק יכול לטעון להסכמה שבשתיקה לפעולותיו.** יחד עם זאת קשה מאוד לטעון להסכמה שבשתיקה כאשר המדינה הנפגעת מתנגדת בזמן אמת לפעילות חד-צדדית באופן פרו-אקטיבי. לפיכך, על ישראל לפעול באופן ברור ונחרץ כנגד הפעילות החד-צדדית של קפריסין כדי למנוע טיעונים של השתק בהמשך. מבחינה זו הזמן אינו "משחק" לטובת ישראל.

יש לציין כי על אף שחברות הנפט הפרטיות עצמן יכולות לשחק תפקיד חשוב בהפעלת לחץ על מדינות לתחילתה של הפקה חד-צדדית (בייחוד כשמדובר בחברות נפט בינלאומיות גדולות כמו Chevron), המחלוקת בנושא צריכה להיפתר בראש ובראשונה בין המדינות. מדינת ישראל היא העומדת בחזית המחלוקת מול קפריסין. מכאן שהבנת המשבר כמו גם הפתרונות האפשריים נמצאים במישור הביילטרלי ועל המדינות לפעול למען מציאת פתרון ראוי.

המחברים

- **עו"ד נדיה צימרמן** היא עורכת דין, דוקטורנטית ועמיתת מחקר במרכז צבי מיתר ללימודי משפט מתקדמים בפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן באוניברסיטת תל אביב. כמו כן היא עמיתת מחקר במרכז אדמונד י. ספרא לאתיקה באוניברסיטת תל אביב. בוגרת הפקולטה למשפטים (בהצטיינות יתרה) והחוג לכלכלה באוניברסיטת חיפה ובעלת תואר מוסמך במשפטים מאוניברסיטת הרווארד. עו"ד צימרמן מתמחה בתחום של דיני ים, סביבה ואנרגיה. היא הקימה וניהלה את המוקד למחקר-יישומי למשאבי סביבה ימית, שפעל תחת הפקולטה למשפטים ובית הספר למדעי הים ע"ש צ'רני באוניברסיטת חיפה ושימשה כיועצת המשפטית בפרויקט "תכנית ימית לישראל" של המרכז לחקר העיר והאזור בטכניון, שנועד לקדם מדיניות כוללת לפיתוח ולשימור המרחב הימי של ישראל בים התיכון. כיום מנהלת את חברת המחקר Lexidale.
- **ד"ר (עו"ד) בני שפנייר** הוא עמית מחקר במרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית. בעל תואר דוקטור למשפטים מאוניברסיטת חיפה. הוא חוקר נושאים של משפט בינלאומי פומבי ומשפט הים בדגש על טריבונלים בינלאומיים. במסגרת המרכז פרסם מספר מאמרים הנוגעים לגבולות הימיים של ישראל בהיבט משפט הים. הוא שימש מרצה אורח בבית הספר למשפטים באוניברסיטת סירקיוז בארצות הברית.
- **ד"ר עילי רטיג** הוא חוקר מדיניות וביטחון אנרגיה באוניברסיטת וושינגטון בסנט לואיס ומרצה לניהול משאבי אנרגיה באוניברסיטת רייס ביוסטון. בנוסף הוא עמית מחקר במרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית ובקתדרת חייקין לגאו-אסטרטגיה. בעל תואר דוקטור למדעי המדינה מאוניברסיטת חיפה. הוא חוקר שיתופי פעולה וסכסוכים בינלאומיים סביב משאבי אנרגיה, עם דגש על המזרח התיכון, הים הכספי ומערב אפריקה. הוא שימש מרצה אורח באוניברסיטת ניו-יורק וחוקר אורח במכון למחקרי ביטחון וסכסוכים באוניברסיטת ג'ורג' וושינגטון.

המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית

המרכז הוקם באוניברסיטת חיפה בשנת 2016 על מנת לפתח ידע בין-תחומי בתחום האסטרטגיה הימית, במובן הרחב של המושג, בדגש על ישראל וסביבתה הימית: מזרח הים התיכון והים האדום. המרכז עוסק במחקר בחמשת תחומי הליבה הבאים: ביטחון אזורי ומדיניות חוץ, תנועת סחורות, אנשים ורעיונות, משפט, אנרגיה וסביבה. המרכז חותר להיות המרכז המוביל בישראל בתחומים אלו ולהרים תרומה משמעותית לשיח האסטרטגי הימי הבינלאומי. המרכז הוקם לנוכח העלייה בחשיבותו של התווך הימי במערכת הגלובלית והאזורית, בהתרחבות של האזורים הכלכליים הבלעדיים (EEZ) ובמרכזיות ההולכת וגוברת של הים במערכת הכלכלית הבינלאומית. באזורנו המרחב הימי נהיה מרכזי נוכח גילויי הגז והנפט במזרח הים התיכון, הפיכתו של חיל הים לזרוע אסטרטגית, התלות המוחלטת של ישראל בסחר מן הים וההכרה כי רצועת החוף הפכה לעמוסה ביותר.

חברת Lexidale

Lexidale היא חברת ייעוץ ומחקר המובילה בתחום מחקרי משפט ורגולציה בעולם. החברה מעסיקה צוות חוקרים ב-43 מדינות בעולם, הכוללות את ארה"ב, מרבית מדינות אירופה, אסיה ודרום אמריקה, הבקיאים בחומר המשפטי, התרבותי והעסקי של מדינתם והמתמחים בעריכת מחקרים השוואתיים הרגישים להקשר הרחב של הדברים.

תוכן העניינים

2	תקציר מנהלים	
	מבוא	
		7
8	מקרה מאגר ישי-אפרודיטה: אינדיקציות לפיתוח חד-צדדי של המאגר מצד קפריסין	1
8	1.1 ההסכם לתיחום גבולות בין ישראל וקפריסין ותגלית מאגר אפרודיטה	
9	1.2 אינדיקציה עובדתית לפעילות חד-צדדית מצד קפריסין	
10	1.3 מגמות גאופוליטיות המצביעות על אפשרות להפקה חד-צדדית מצד קפריסין	
13	2 מודלים אפשריים לפיתוח של מאגרים משותפים	
13	2.1 הכלל: פיתוח מאגרים משותפים בהסכמה בין המדינות	
13	2.2 העברת ריבונות מלאה בשטח המאגר המשותף: מקרה בחריין-ערב הסעודית	
16	2.3 פיתוח חד-צדדי של מאגרים משותפים	
19	3 פיתוח חד-צדדי: הצד הנפגע מתאפיין בעמדת חולשה	
19	3.1 איראן-קטר	
22	3.2 חוף השנהב-גאנה	
24	3.3 הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו-אנגולה	
27	4 ההשלכות האפשרויות של תגובה מאוחרת לפעילות חד-צדדית	
	4.1 איראן-קטר: מערך התמריצים ושינוי הנסיבות שלאחר תחילת ההפקה יקשו עד מאוד על חתימת הסכם הוגן לפיתוח משותף בדיעבד	
27	4.2 חוף השנהב-גאנה: בירור משפטי בדיעבד אינו מבטיח שמירה על זכויות במאגר	
28	4.3 הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו-אנגולה: קיבוע יחסי הכוחות בין המדינות לטווח ארוך	
		30
31	5 מסקנות למקרה ישראל-קפריסין	
34	ביבליוגרפיה	

מפות

2	מפה 1: מאגר ישי-אפרודיטה (מקור: "כלכליסט")
11	מפה 2: תביעות ימיות חופפות בין טורקיה (קו אדום), לבין יוון וקפריסין (קו כחול)
18	מפה 3: סקיצה של תיחום הגבולות בין בחריין לערב הסעודית
21	מפה 4: מפה פוליטית איראן-קטר עם סימון מאגרי הנפט והגז המרכזיים
22	מפה 5: המאגר המשותף לקאטר ואיראן והגבול הימי המוסכם
	מפה 6: המאגר בזמן המחלוקת בין חוף השנהב-גאנה וקו התיחום כפי נקבע על ידי ההרכב המיוחד (Tullow Oil, 2017)
25	מפה 7: המאגרים הימיים המשותפים בין אנגולה לרפובליקה הדמוקרטית של קונגו (מקור:)
27	Edmond et al, 2019

מבוא

ככלל, מדינות נוטות לפתח מאגרי גז ונפט ימיים חוצי גבולות באמצעות הסכמים לפיתוח משותף או לאיחוד פעולות (Unitization). יחד עם זאת, לכלל זה ניתן למצוא שני חריגים: האחד, והנדיר יותר, הוא ויתור של המדינה על זכויותיה הריבוניות במאגר, בתמורה לקבלה של אחוז מתוך הרווחים העתידיים מהמאגר. החריג השני, העומד במרכז מחקר זה, הוא פיתוח חד-צדדי של המאגר על ידי אחת מהמדינות השותפות בו. הייחוד של המחקר הנוכחי הוא בבחינת הנושא מנקודת המבט של המדינה הנפגעת מהפעולה החד-צדדית. קרי, המדינה אשר בפועל מוותרת על מימוש זכויותיה הריבוניות במאגר. במקרה שלנו מדינת ישראל.

במקרה של מאגר ישי-אפרודיטה, שהוא מאגר גז טבעי חוצה גבולות בין ישראל לקפריסין, ישנן אינדיקציות חזקות להיתכנות של פיתוח חד-צדדי מצד קפריסין. נכון להיום נראה כי אין מאמצים בין שתי המדינות להגיע להסכמות בדבר פיתוח משותף של המאגר וכי ישראל "שותקת" לנוכח מאמציה של קפריסין לפעילות מסוג זה.

מטרת המחקר היא לבחון את ההשלכות הפוליטיות, הכלכליות והמשפטיות, אשר עלולות להיות לשתיקתה זו של ישראל. המחקר נעשה באמצעות ניתוח של מספר מקרי בוחן, אשר בהם מדינות בחרו לפתח מאגרים משותפים באופן חד-צדדי. המקרים שנבחנו הם: איראן-קטר, חוף השנהב-גאנה, והרפובליקה הדמוקרטית של קונגו-אנגולה. הבחינה נועדה להעריך את ההשפעה האפשרית על מיצובה הגאופוליטי של ישראל בעולם, במקרה שהיא לא תבטיח את חלקה במאגר ישי-אפרודיטה.

המחקר מחולק לחמישה חלקים:

בחלק הראשון נתאר את המצב במאגר ישי-אפרודיטה שהוא נקודת המוצא למחקר זה. נסקור את ההסכם לתיחום הגבול הימי בין ישראל לקפריסין, נציג את האינדיקציות העובדתיות הקיימות אשר מרמזות על אפשרות לפיתוחו החד-צדדי של המאגר מצד קפריסין וננתח את המגמות הגאו-פוליטיות המעידות אף הן על כיוון זה.

בחלק השני נניח את התשתית התיאורטית של המחקר. חלק זה יסקור בקצרה את שלושת המודלים המרכזיים הקיימים בעולם לפיתוח של מאגרים ימיים חוצי גבולות. הראשון והמרכזי הוא פיתוח המאגרים בדרך של הסכמה; המודל השני הוא העברת ריבונות מלאה במאגר בתמורה לאחוז מהרווחים שמופקים מהמאגר. כדוגמה למודל זה נציג באופן ממצה את המקרה של בחריין וערב הסעודית. המודל האחרון, העומד במרכז מחקר זה, הוא פיתוח חד-צדדי של המאגר.

בחלק השלישי של המחקר ננתח שלושה מקרי בוחן בהם נעשה פיתוח חד-צדדי של מאגר משותף מצד אחת המדינות. נבקש לאפיין את המדינות הנפגעות מהפיתוח החד-צדדי, קרי המדינות שבפועל ויתרו על מימוש זכויותיהן במאגר המשותף (לתקופה מוגבלת או ללא הגבלה). כפי שנראה, המאפיין המשותף של כל המדינות הנפגעות (איראן, חוף השנהב והרפובליקה הדמוקרטית של קונגו) הוא מעמדן הפוליטי והכלכלי "החלש" ביחס למדינה שהחליטה להפיק באופן חד-צדדי מהמאגר – בין אם בהיותן תחת סקציות, במצב מלחמה או תחת תלות פוליטית וכלכלית במדינה השכנה.

בחלק הרביעי של המחקר, ולאחר שאפיינו את המדינות המאפשרות פעולה חד-צדדית מלכתחילה, נבחן את ההשלכות האפשרויות של תגובה מאוחרת מצד המדינות הללו מההיבט הכלכלי-פוליטי, המשפט הבינלאומי וכן נבחן את המשמעות האפשרית לריבונות. במסגרת זו נדגים כי פעולה לאחר תחילת ההפקה

החד-צדדית אינה כפעולה בטרם תחילתה. מבחינה זו כל אחד ממקרי הבוחן יאיר על השלכה אפשרית אחרת.

בחלק החמישי והאחרון נביא מסקנות העולות מניתוח מקרי הבוחן והמלמדות על הפעולות המעשיות הנדרשות במקרה הישראלי.

1 מקרה מאגר ישי-אפרודיטה: אינדיקציות לפיתוח חד-צדדי של המאגר מצד קפריסין

1.1 ההסכם לתיחום גבולות בין ישראל וקפריסין ותגלית מאגר אפרודיטה

ביום 17.12.2010 נחתם בין ממשלת ישראל לממשלת קפריסין הסכם בדבר תיחום האזור הכלכלי הימי (EEZ) בין המדינות.¹ במסגרת סעיף 2 להסכם (Mineral Resources Clause),² הסכימו המדינות לשתף פעולה לשם פיתוח והפקה עתידיים משותפים של מאגרי גז ונפט חוצי גבולות, ולפיו:

"במקרה שיש אוצרות טבע, כולל מאגרי פחמימנים, המשתרעים מהאזור הכלכלי הבלעדי של צד אחד לאזור הכלכלי הבלעדי של האחר, שני הצדדים ישתפו פעולה כדי להגיע להסכם מסגרת בדבר איחוד פעולות באופני הפיתוח וההפקה המשותפים של אוצרות הטבע האמורים."

כמו כן קובע סעיף 4 להסכם כי במקרה של מחלוקת בין הצדדים, אשר אינה ניתנת לפתרון בצינורות הדיפלומטיים ובשיתוף פעולה, המחלוקת תובא לבוררות על פי נוהל שיקבע בין הצדדים.

כשנה לאחר חתימת ההסכם, התגלה שדה גז טבעי משמעותי (בהיקף של כ-130 BCM) באזור הגבול הימי בין שתי המדינות ("מאגר ישי-אפרודיטה").³ שדה זה מצוי בחלקו הגדול באזור המים הכלכליים של קפריסין ובחלקו הקטן הוא גולש לאזור המים הכלכליים של ישראל לשטח של חזקת ישי.⁴ ביום 28.4.2014 נחתם בין המדינות הסכם לחילופי מידע על הממצאים משני עברי הגבול הימי ב"מטרה לסייע לכל צד בגיבוש דעה ביחס להיקף הפחמימנים" המצויים בשטחה של כל מדינה.⁵ בהמשך לכך, ולאחר בחינת ההיבטים הכלכליים, הכריז משרד האנרגיה בנובמבר 2015 על החלק הישראלי של מאגר ישי-אפרודיטה כ"תגלית" אשר ניתן להפיק ממנה גז טבעי בכמויות מסחריות, כמשמעותה בחוק הנפט, התשי"ב-1952.⁶ על פי הערכות של משרד האנרגיה היקף הגז הטבעי בחזקת ישי נע בין 7-10 BCM,⁷ כאשר בהתאם לפרסומים בתקשורת ההכנסה הצפויה לקופת המדינה מפיתוח חזקה זו עומדת על כ-4 מיליארד ₪.⁸

1.2 אינדיקציה עובדתית לפעילות חד-צדדית מצד קפריסין

על אף הסכם התיחום בין המדינות הכולל הסכמה לשיתוף פעולה בפיתוח והפקה של מאגרי גז ונפט חוצי גבולות, נראה כי מאז ההכרזה הרשמית של משרד האנרגיה באוקטובר 2016 בדבר מפגש בין הצדדים לשם

¹ הסכם בין ממשלת מדינת ישראל לבין ממשלת הרפובליקה של קפריסין בדבר תיחום האזור הכלכלי הבלעדי מיום 17.12.2010. ההסכם אושרר בהחלטת ממשלה מס' 2794 מיום 3.2.2011. ההסכם מופיע באתר האו"ם www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/cyp_isr_eez_2010.pdf.

² להרחבה על סוגים שונים של Mineral Resources Clause ראו Vasco Becker-Weinberg, Joint Development of Hydrocarbon Deposits in the Law of the Sea 49-55 (2014).

³ השותפות במאגר אפרודיטה הן דלק קידוחים, נובל אנרג' וחברת British Gas. חברת BG נרכשה בשנת 2015 על ידי חברת Royal Dutch Shell. על מאגר אפרודיטה ראו [אתר של דלק קידוחים](http://www.rds.com/press/2015/09/08/royal-dutch-shell-announces-discovery-of-gas-in-israeli-territory).

⁴ שותפות בחזקת ישי הן 'הזדמנות ישראלית', נאממאקס, אדן אנרגיה ו-Petroleum Services Holdings AS. מידע על המאגר ראו <http://maagar-ishai.org.il>. שטר החזקה הוענק לבעלי הזכויות ביום 16.11.2017. ראו: https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/ishay_20/he/ishay_20.pdf.

⁵ ראו הסכם בין ממשלת מדינת ישראל וממשלת הרפובליקה של קפריסין בדבר חילופין ואי גילוי של מידע סודי מיום 28.4.2014. נכנס לתוקף ביום 14.7.2014. https://www.nevo.co.il/law_html/law09/amana-1632.pdf.

⁶ ערן אזרן, "משרד האנרגיה הכריז: החלק הישראלי במאגר 'אפרודיטה' - תגלית גז" (דה מרקר, 21.11.2015).

⁷ https://www.gov.il/BlobFolder/news/offshore_bid_round_2/he/status_gas_fields.pdf.

⁸ אורה קורן, "משרד האנרגיה: פיתוח מאגר אפרודיטה יתאפשר לאחר הסכם בין ישראל וקפריסין" (דה מרקר, 8.12.19).

קידום פיתוח המאגר המשותף,⁹ לא חלה כל התקדמות במשא ומתן בין הצדדים.¹⁰ המחלוקת העיקרית בין המדינות נעה "סביב כמויות הגז המצויות בחלק הישראלי של המאגר".¹¹

יתרה מכך, בהתאם לפרסומים בתקשורת נראה כי לאחרונה נוקטת קפריסין בצעדים חד-צדדיים לקידום פיתוח מאגר אפרודיטה מבלי להגיע להבנות עם ישראל על זכויותיה במאגר. כך, למשל, בחודש אפריל 2019 אשררה קפריסין את ההסכם עם מצרים הנוגע להנחת צינור תת ימי להולכת הגז הטבעי ממאגר ישי-אפרודיטה למתקני ההנזלה שלה.²¹ פרויקט זה מתקדם בימים אלה באופן אינטנסיבי.³¹ כמו כן בנובמבר 2019 אישרה ממשלת קפריסין את תכנית הפיתוח של מאגר אפרודיטה, העניקה לבעלי הזכויות במאגר רישיון הפקה והכריזה כי הצפי לתחילת הזרמת הגז מהמאגר הוא 2025.⁴¹

על אף עמדתה המוצהרת של ישראל כי אין לפתח את מאגר אפרודיטה בטרם חתימת הסכם איחוד הפעולות בין המדינות,⁵¹ נראה כי קפריסין דבקה בעמדתה להמשיך בפיתוח, וכפי שפורסם על ידי חברת ייעוץ ומחקר מובילה בתעשיית האנרגיה:⁶¹

"Cypriot energy minister Yiorgos Lakkotrypis is adamant the development of the Aphrodite gas field will proceed despite objections raised by Israel over the lack of a unitization agreement with Israel..."

המשך פיתוח חד-צדדי של המאגר על ידי קפריסין, עלול להביא לתוצאה בלתי הפיכה ובפועל להותיר את ישראל ללא חלקה בגז הטבעי במאגר ישי-אפרודיטה. לאור המאפיינים הפיזיים של המאגר, אין כדאיות כלכלית להפקה חד-צדדית בצד הישראלי ולפיכך הפקה רק מהמאגר בצד של קפריסין במשתמע תביא לשאיבה גם מהצד הישראלי.⁷¹

⁹ ראו הודעת משרד האנרגיה, "ישראל וקפריסין ידונו מחר בפיתוח מאגרי הגז הטבעי" (24.10.2016) https://www.gov.il/he/departments/news/natural_gas_ephrodita_vishay כמו כן על השתלשלות המגעים בין הצדדים בנושא יוניטיזציה של מאגר אפרודיטה-ישי ראו פרסום משרד האנרגיה בהתאם לחוק חופש המידע מיום 16.2.2020 <https://foi.gov.il/he/node/8123>

¹⁰ על השתלשלות המגעים בין הצדדים בנושא יוניטיזציה של מאגר אפרודיטה-ישי ראו פרסום משרד האנרגיה בהתאם לחוק חופש המידע מיום 16.2.2020 <https://foi.gov.il/he/node/8123>

¹¹ ראן מכתבו של הממונה על הנפט, יוסי וירצבורגר למר אוהד שוורץ מחברת Nammax מיום 11.12.2017 <https://foi.gov.il/sites/default/files/%D7%9F%D7%9B%D7%AA%D7%91%20%D7%94%D7%9F%D7%9F%D7%95%D7%A0%D7%94%20%D7%9F%D7%93%D7%A6%D7%9F%D7%91%D7%A8%202017.pdf>

¹² ראו "Cyprus House Ratifies Natural Gas Pipeline Agreement with Egypt", Egypt Oil&Gas(14.4.2019) <https://egyptoil-gas.com/news/cypriot-house-ratifies-natural-gas-pipeline-agreement-with-egypt>

¹³ ראו Arab News (1.9.2020) Egypt, Cyprus officials intensify talks over joint gas pipeline project, <https://www.arabnews.com/node/1727726/business-economy>

¹⁴ ראו, למשל, "Cyprus OKs Aphrodite development plan. Grants exploitation license", Offshore Energy (7.11.2019) <https://www.offshore-energy.biz/cyprus-oks-aphrodite-development-plan-grants-exploitation-license>
"Cyprus signs deal for offshore gas concession", Ekathimerini (7.11.2019) <https://www.ekathimerini.com/246238/article/ekathimerini/business/cyprus-signs-deal-for-offshore-gas-concessi-on>

¹⁵ ראו, למשל, פרסום על המכתב ששלח מנכ"ל משרד האנרגיה, אודי אדירי לבעלות הזיכיון במאגר אפרודיטה בדצמבר 2019; אורה קורן, "משרד האנרגיה: פיתוח מאגר אפרודיטה יתאפשר לאחר הסכם בין ישראל וקפריסין", דה מרקר, 8.12.2019 <https://www.themarker.com/dynamo/1.8233148>

¹⁶ (10.12.2019) "Cyprus gas field project still on despite Israeli claim", S&P Global) <https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/natural-gas/121019-cyprus-gas-field-project-still-on-despite-israeli-claim-minister>

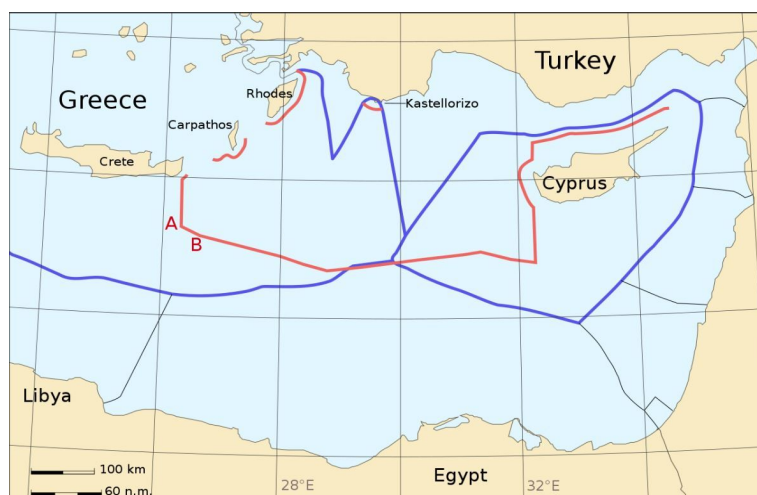
¹⁷ ראו ערן אזרן, "השותפות במאגר ישי נגד תוכנית אפרודיטה: 'אובדן של מיליארדי שקלים למדינה'", דה מרקר, 10.11.2019.

1.3 מגמות גאופוליטיות המצביעות על אפשרות להפקה חד-צדדית מצד קפריסין

אם לפני עשור התרחיש לפיו מדינת ישראל תסכים, בין אם באופן מוצהר או בשתיקה, למצב בו קפריסין תאפשר לחברות פרטיות להפיק באופן חד-צדדי גז טבעי מהמאגר המשותף היה נדמה כבלתי-סביר, בשנים האחרונות אנו עדים למספר מגמות פוליטיות, כלכליות וביטחוניות אשר מלמדות על היתכנות של מצב זה בפועל.

מגמה 1: דרישה של קפריסין, יוון ומצרים ל"מחווה דיפלומטית" בדמות פיתוח חד-צדדי לצורך חיזוק היחסים המדיניים, הכלכליים והביטחוניים ביניהן

בשנים האחרונות קיימת הסלמה מדינית וצבאית בין חלק ממדינות מזרח הים התיכון, בייחוד בין קפריסין וטורקיה ובין יוון וטורקיה (וכן בין שני חלקי האי קפריסין), סביב שאלת תיחום הגבולות הימיים ביניהן וזכויות הפקת המשאבים בתוך המים הכלכליים.⁸¹ טורקיה טוענת כי לרפובליקה הטורקית של צפון קפריסין (המוכרת רק על-ידי טורקיה ואזרבייג'ן) ישנן זכויות הפקה בים. בנוסף, טורקיה טוענת כי האופן שבו יוון תוחמת את גבול המים הכלכליים שלה אינו הוגן ואינו משאיר לה כמעט מים כלכליים לצורך חיפוש משאבי אנרגיה משלה (למרות שהיא גדולה ממנה פי שמונה באוכלוסייה ובצריכת גז-טבעי). כתוצאה מכך, טורקיה החלה לשלוח ספינות מלחמה להרחקת ספינות קידוח פרטיות הפועלות בשטח הימי הקפריסאי, והיא אף חתמה הסכמים לתיחום הגבול הימי שלה עם לוב באופן שמוחק בפועל את תביעותיה של יוון. בתגובה, קפריסין ויוון הגיעו להסכמים דומים עם מצרים.



מפה 2: תביעות ימיות חופפות בין טורקיה (קו אדום), לבין יוון וקפריסין (קו כחול) (מקור: Wikimedia, public domain)

מתיחות גוברת זו היוותה זרז לקידום יחסים דיפלומטיים וביטחוניים עמוקים ורחבים יותר מאי-פעם בין ישראל לקפריסין וליוון (המכונה לעיתים "הברית האגאית") ולכך התווספה גם מצרים, וזאת במקביל להידרדרות היחסים בין ישראל לטורקיה ובין מצרים לטורקיה.⁹¹ במסגרת מגמה זו יכולות קפריסין, יוון

⁸¹ גליה לינדנשטראוס ורמי דניאל, "סוער בים התיכון: חזרתו של הסכסוך הטורקי-יווני לקדמת הבמה", מבט על 1341 (המכון למחקרי ביטחון לאומי) <https://www.inss.org.il/he/publication/greece-and-turkey-tension> (29.6.2020, INSS).

⁹¹ מכון מיתווים, "פעילות המדינות האזוריות באגן הים התיכון ומדיניות ישראל" (נייר מדיניות, דצמבר 2019). https://mitvim.org.il/wp-content/uploads/Hebrew_-_The_regional_players_in_the_Eastern_Mediterranean_and_Israels_policies_towards_them_-_December_2019.pdf

ומצרים לבקש מישראל מחווה בדרך של הפקה חד-צדדית ממאגר אפרודיטה לצורך ייצוא הגז הקפריסאי למצרים כדרך לעקוף את התביעות הימיות של טורקיה. ישראל עשויה להסכים למחווה כזו לאור מספר היבטים:

במישור הכלכלי – ייתכן וישראל תראה בויתור על תביעותיה בנוגע למאגר המשותף כהפסד כספי זניח יחסית לצורך קידום תוכניות אחרות בעלות פוטנציאל כלכלי ופוליטי, כגון תוכניות לייצוא הגז הטבעי שלה לאירופה וליעדים אחרים. ישראל תזדקק לשיתוף פעולה מלא של המדינות המעורבות אם תרצה לקדם את צינור ה-East-Med השאפתני שנועד להעביר גז טבעי ממאגר לווייתן עד לחופי יוון ואיטליה, או לחילופין להקים צינור ממאגר לווייתן למצרים דרך קפריסין, או להקים מתקני הנזלה שיוצבו בקפריסין וינזילו גז ישראלי לייצוא. לכך יש להוסיף תוכניות נוספות להעברת קווי תקשורת וחשמל מישראל לאירופה דרך קפריסין.²⁰

במישור המדיני – ממשלת ישראל רואה את היחסים עם יוון וקפריסין ככלי חשוב בהתמודדות עם לחצים מדיניים וכלכליים שמפעיל האיחוד האירופי, שותפת הסחר הגדולה ביותר של ישראל.²¹ לחצים אלו כוללים לדוגמה הנחיות משנת 2015 לסימון מוצרים שיוצרו ביישובים יהודיים מעבר לקו הירוק (בגדה המערבית וברמת הגולן), כמו גם אימום תקופתיים לסנקציות כלכליות רחבות יותר על בנקים ועסקים בישראל הפועלים באזורים אלו. על-מנת להוציא לפועל סנקציות רחבות יותר, האיחוד האירופי זקוק להסכמה פה אחד של חברותיו, הכוללות גם את יוון וקפריסין. במצב זה ישראל יכולה לשקול מחווה דיפלומטית של ויתור על זכויות במאגר המשותף תמורת המשך התמיכה המדינית של שתי המדינות בישראל במוסדות האירופאיים השונים.

במישור הביטחוני – ישראל רואה ביוון, קפריסין ומצרים שותפות חשובות לשמירת יציבות אזרית. מגמה זו התגברה בייחוד לאור המתיחות ביחסי ישראל-טורקיה מאז שנת 2010. ישראל מקדמת בשנים האחרונות תרגילים צבאיים רחבי היקף עם חיל הים וחיל האוויר היווני, וכן נמצאת איתה במשא ומתן מתמשך סביב מכירת נשק. זוהי פנייה חדה מיחסיה ההיסטוריים של ישראל עם מדינות הסביבה, אשר אופיינו לאורך העשורים האחרונים בשותפות ביטחונית עמוקה עם טורקיה אל מול עוינות מדינית מצד יוון שמקורה גם בעוינות דתית והיסטורית של הכנסייה היוונית אורתודוקסית. אותה "ברית אגאית" המתגבשת עתה שברירת בשלב זה ואינה מובנת מאליה, ולישראל יש אינטרס רב לשמר ולחזק אותה, גם על חשבון ויתור בפועל על זכויותיה הכלכליות במאגר הגז המשותף.

מגמה 2: הצגת הפיתוח החד-צדדי של שדה אפרודיטה כסוגיה ביטחונית דחופה אל מול הסלמה של העימות הקפריסאי-טורקי בים התיכון

המתיחות הגוברת בין טורקיה, יוון וקפריסין סביב מאגרי הגז בים התיכון הובילה בשנתיים האחרונות למספר אירועים חריגים בין חילות הים של המדינות וישנו חשש ממשי להתלקחות אזרית אשר תגרור לתוכה מדינות נוספות (כמו מצרים, לוב וישראל).²² במקרה של הסלמה הכוללת "חילוף מהלומות" מוגבל בין הצדדים, קפריסין תוכל להציג את הפיתוח המהיר של מאגר הגז כעניין ביטחוני דחוף המצריך החרגה מנהל תקין והסכמים קיימים, וזאת על-מנת לחזק את רווחתה הכלכלית והביטחונית ולהציג "עובדות בשטח" כחלק

²⁰ אורה קורן, "האיחוד האירופי יזם: ישראל וקפריסין יחברו את רשתות החשמל", דה מרקר, 2.5.2018 <https://www.themarker.com/dynamo/1.6051574>

²¹ עילי רטיג ועודד ערן, "סוגיות ביחסים הכלכליים בין ישראל לאירופה", בתוך עדי קנטור ויתם רוזנר (עורכים), האיחוד האירופי בעידן של תהפוכות: מגמות, אתגרים ומשמעויות לישראל (מזכר 175), המכון למחקרי ביטחון לאומי, מאי 2018.

²² צבי בראל, "טורקיה ויוון מנהלות במימי הים התיכון מאבק דליק על מאגרי גז", הארץ, 4.9.2020 <https://www.haaretz.co.il/news/world/middle-east/premium-1.9127789>

ממצב החירום שמתרחש מול טורקיה. במצב כזה הסדרים של פיצוי הולם מול ישראל יידחו ויטופלו בדיעבד, אם בכלל.

מגמה 3: הנחת מוצא של קפריסין כי ישראל לא תפנה לבוררות בינלאומיות במקרה של הפקה חד-צדדית

לקפריסין יש יסוד סביר להניח שישראל לא תפנה לבוררות בינלאומית, גם אם היא תתקדם בהפקה חד-צדדית. ראשית, ישראל אינה צד לאמנת הים בשל חששה מהחובה להתייבץ בפני פורומים בינלאומיים. שנית, לישראל יש ניסיון עגום בכל הקשור לפורומים כאלה. בשני העשורים האחרונים ישראל חוותה רצף של כישלונות בבוררות בינלאומיות ובדו"חות מקצועיים שהוגשו בעניינה על-ידי ועדות שונות של האו"ם.³² ולכן, לא לחינם בהסכם הנוכחי בין ישראל לקפריסין ישנה התניה שהבוררות חייבת להיעשות בהסכמת שני הצדדים. לאור כל זאת קפריסין יכולה לצאת מתוך נקודת הנחה שישראל תנסה לפתור את סוגיית ההפקה החד-צדדית בצורה בילטרלית. במצב כזה יש לקפריסין יתרון עקב הסיבות שתוארו לעיל ופיתוח חד-צדדי הוא סיכון שיייתכן וקפריסין תוכל ותצצה לקחת.

מגמה 4: לחץ על קפריסין מצד חברות האנרגיה לקידום מהיר של הפרויקט

לאחרונה התבשרו ישראל וקפריסין על כניסתה האפשרית של חברת האנרגיה שברון (Chevron) למאגרי תמר, לווייתן ואפרודיטה, לאחר שזו פרסמה כי היא נמצאת בתהליך רכישה של נובל אנרג'י.⁴² להתפתחות זו יכולות להיות השלכות על קצב הפיתוח החד-צדדי של מאגר אפרודיטה וכן על היתכנות הליכי משא ומתן בין המדינות. שברון תבקש לפעול להשאת רווחיה מהמאגרים שרכשה, בייחוד לאור המשבר הכלכלי אליו נקלעו חברות אנרגיה רבות בעולם בעקבות ירידת מחירי הנפט והגז. לפיכך, ניתן להניח כי יש לה תוכניות לפיתוח המאגר. ישנו תרחיש סביר ששברון או מי מטעמה ילחצו על ישראל וקפריסין לאפשר הפקה מהירה של השדה המשותף, גם ללא הסכם בין המדינות. העובדה שמדובר באחת מהחברות הגדולות והעשירות בעולם, עם פרויקטים במפרץ הפרסי, במצרים, בקזחסטן, אוסטרליה ומקומות רבים נוספים, נותנת לה מנוף פוליטי וכלכלי רב על שני הצדדים, בייחוד אם תנסה לערב בכך גם את הממשל האמריקאי שיטיל את כובד משקלו, כפי שעשתה בעבר לטובת חברת נובל אנרג'י (בהצלחה חלקית).⁵²

לסיכום, בהתחשב במגמות שתוארו לעיל, תהליך ההפקה ממאגר ישי-אפרודיטה נמצא בצומת דרכים. למרות התשתית המשפטית המאפשרת תחילתה של פעילות משותפת, דבר לא קורה. בפועל, קפריסין מבצעת מהלכים חד-צדדים לקידום פעולות הפקה מצדה. פעולות אלה משתלבות במגמות גאו-פוליטיות המחזקות את האפשרות לתחילתו של פיתוח חד-צדדי.

²³ המקרה הבולט ביותר הוא ההפסד ב"בוררות טאבה" מול מצרים משנת 1988, אשר סביב שאלת הריבונות ברצועת חוף במפרץ אילת באורך של כקילומטר שכלל מלון ואתרי תיירות ישראליים. ישראל נאלצה לוותר על רצועת החוף בעקבות בורות בינלאומית שהתקיימה בהאג והתהליך כולו נתפס על-ידי מקבלי ההחלטות בישראל ככישלון וכדוגמה לכניעה ללחצים ולוויתור על שטחים שלא בצדק. דוגמה נוספת היא בורות משנת 2016 אשר חייבה את ישראל לפצות את איראן בסכום של כ-1.1 מיליארד דולר בעקבות הפקעת קו צינור הנפט אילת-אשקלון (קצא"א) מידי בעלות איראנית בשנת 1979, החלטה שישראל מסרבת לקבל ומערערת עליה תכופות. לכך ניתן להוסיף את חוות הדעת של בית הדין הבינלאומי משנת 2004 בנוגע לחוקיות גדר ההפרדה, כמו גם עשרות דו"חות וגיויים מטעם ועדת האו"ם לזכויות האדם כנגד ישראל, דו"ח גולדסטון בנוגע למבצע "עופרת יצוקה" בעזה, דו"ח "גולדסטון 2" על אירועי משט המאווי מרמרה מ-2010, ועוד.

²⁴ עילי רטיג ושאל חורב, "רכישת נובל אנרג'י על ידי חברת שברון – עסקה שטומנת בתוכה הזדמנויות כלכליות ופוליטיות רבות", גלובס, 16.8.2020. <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001339473>

²⁵ אבי בר-אלי, "לפייד נפגש עם קלינטון, שסייע לחברות הגז בדיוני ועדת ששינסקי", דה מרקר, 20.6.2013. <https://www.themarker.com/dynamo/1.2051020>

2 מודלים אפשריים לפיתוח של מאגרים משותפים

2.1 הכלל: פיתוח מאגרים משותפים בהסכמה בין המדינות

מאגרי נפט וגז ימיים חוצי גבולות יוצרים שאלות משפטיות ופוליטיות מורכבות. בבסיס הדיון על הפקה חד-צדדית בים עומד מושג ריבונותה של המדינה באזור הכלכלי הבלעדי ובמדף היבשת.⁶² הזכות הנורמטיבית הבסיסית של מדינה לפתח את המשאבים באזורים אלו נמצאת באמנת הים (UNCLOS) כמו גם במשפט המנהגי (Customary Law).⁷²

המשפט הבינלאומי אינו מחייב מדינות לשתף פעולה בפיתוח של משאבים משותפים הנמצאים באזור הכלכלי הבלעדי או במדף היבשת של יותר ממדינה אחת.⁸² אמנת הים אינה קובעת חובה להגיע להסדר של פיתוח משותף או איחוד פעולות ואין אכיפה בינלאומית בנושא.⁹² יחד עם זאת, המדינות נדרשות לנהוג בהתחשבות (Due Regard) האחת כלפי השנייה בניצול המשאבים המצויים באזורים אלו.⁹³ הניסיון העולמי מראה כי בהתאם לפרקטיקה הנהוגה, המדינות בוחרות לחתום על הסכמים שונים לפיתוח של מאגרים משותפים,¹³ תוך הכרה הדדית בריבונות של כל מדינה על המשאבים שבשטחה,²³ או אף הכרה על ריבונות הדדית בשטח הפיתוח.³³ לפרקטיקה זו קיימים שני חריגים מרכזיים אותם נפרט להלן.

2.2 העברת ריבונות מלאה בשטח המאגר המשותף: מקרה בחריין-ערב הסעודית

המקרה של בחריין וערב הסעודית מדגים מקרה נדיר, שבו מדינה בוחרת לוותר על ריבונותה בשטח המאגר המשותף ובתמורה לקבל חלק ברווחים העתידיים ממנו.⁴³ הסכם לתיחום הגבול הימי בין בחריין וערב הסעודית במפרץ הערבי (המפרץ הפרסי) נחתם ביום 22 לפברואר 1958. מבחינת המשפט הימי ההסכם היה

²⁶ Constantinos Yiallourides, Joint Development of Seabed Resources in Areas of Overlapping Maritime Claims: ראו: (An Analysis of Precedents in State Practice, 31 U.S.F MAR. L.J. 129, 144 (2018) (להלן: Yiallourides); ראו גם: וייס מועדי שרה "דיני הים" משפט בינלאומי 525, 535 - 537 (מהדורה שלישית, סביל רובי ורון יעל עורכים, התשע"ו-2016); ראו: David M. Ong, Joint Development of Common Offshore Oil and Gas Deposits: Mere State Practice or Customary (International Law, 93 AM. J. INT'L L. 771, 777 (1999) (להלן: Ong). במים הטריטוריאליים למדינה ריבונות מלאה.

²⁷ United Nations Convention on the Law of the Sea, signed 10 December 1982, entered into force 16 November 1994, 1833 UNTS 397 (להלן: אמנת הים), לדוגמה באזור הכלכלי הבלעדי: בסעיף 56(1) "In the exclusive economic zone, the coastal State has (a) sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting conserving and managing the natural resources, whether living or non-living, of the waters superjacent to the seabed and of the seabed and its subsoil, and with regard to other activities for the economic exploitation and exploration of the zone, such as the production of energy from the water, currents and winds and winds ICJ - North Sea Continental Shelf 'Cases - 1969 (Germany/Denmark & Germany/ Netherlands That the rights of...": ראו גם פסק הדין של בית המשפט הבינלאומי בהאג בפרשת מדף היבשת של הים הצפוני: 77, 60, 81; "That the rights of...": בסעיף 19 נאמר בין השאר: "The coastal State in respect of the area of continental shelf that constitutes a natural prolongation of its land territory into and under the sea exist *ipso facto* and *ab initio*, by virtue of its sovereignty over the land, and as an extension of it in an exercise of sovereign rights for the purpose of exploring the seabed and exploiting its natural resources. In short there is here an inherent right. In order to exercise it, no special legal process has to be gone through, nor have any special legal acts to be performed".

²⁸ ראו: Ong, לעיל, ה"ש 26, בעמ' 776-777.

²⁹ ראו לדוגמה: אמנת הים, לעיל, ה"ש 27, בסעיפים: 63 ו-74.

³⁰ ראו לדוגמה: אמנת הים, לעיל, ה"ש 27, בסעיף: 56(2): "In exercising its rights and performing its duties under this Convention in the exclusive economic zone, the coastal State shall have due regard to the rights and duties of other States and shall act in a manner compatible with the provisions of this Convention".

³¹ להרחבה על סוגי ההסכמים השונים ראו Peter D. Cameron, *The Rules of Engagement: Developing Cross-Border Petroleum Deposits in the North Sea and the Caribbean*, 55 INTERNATIONAL AND COMPARATIVE LAW QUARTERLY 259 (2006).

³² ראו: Yiallourides, לעיל, ה"ש 26, בעמ' 144-145.

³³ כמו במקרה של ערב הסעודית וסודן משנת 1974 או מלזיה ותאילנד משנת 1979 וכן מלזיה ווייטנאם משנת 1992.

³⁴ ראו: Yiallourides, לעיל, ה"ש 26, בעמ' 145-146.

ייחודי באופן בו הוא התמודד עם המורכבות הגאוגרפית של האזור והיכולת לחלק אותו בין המדינות באופן הוגן ושווה. בנוסף, ההסכם היה ייחודי בהיבט של היחסים הביטורליים בין המדינות וחלוקת המשאבים ביניהן.

בחרין (תחת פרטקטורט בריטי) הייתה המדינה הראשונה שהחלה לפתח מאגרי נפט במפרץ הערבי כבר בשנת 1935.⁵³ בסוף אותו עשור החל להיווצר מתח בינה לבין ערב הסעודית בנוגע לאזורי חלוקת רישיונות לחיפוש וקידוח נפט.⁶³ בהמשך בשנת 1941 קיבלה חברת הנפט של בחרין (Bahrain Petroleum Company) רישיון לבצע חיפוש באזור נוסף הנמצא צפונית מערבית לבחרין שבמרכזו קבוצת איים הנקראים אבו-סאפא, (Fasht Abu-Safah) (ראו מפה להלן). ערב הסעודית התנגדה לביצוע החיפוש שם והם לא יצאו לפועל.⁷³

בהמשך לכך, שני הצדדים החלו בשורה של מפגשים לצורך משא ומתן בנוגע לאזור כולו.⁸³ בין השאר, נבחנו בשיחות הבעלות ואופן חלוקת האזורים הימים, האיים, השוניות והתווך התת-ימי. בשלב הראשון הציעו הסעודים להעביר לרשותם את אזור אבו-סאפא.⁹³ בחרין דחתה את ההצעה על הסף והשיחות הופסקו משלא נוצרה התקדמות בין הצדדים. בשנת 1954 הסכימו הצדדים לחלק את אזור אבו-סאפא לשני חלקים שווים, אזור מערבי בבעלות ערב הסעודית ואזור מזרחי בבעלות בחרין וכי כל צד יקבל 50% מהרווחים של הנפט באזור. אלא שההסכם לא הבשיל משום שהם לא הגיעו להסכמה על העקרונות לפיהם ישורטט קו החלוקה של האזור. לבסוף, כאמור, ביום 22 בפברואר 1958, לאחר שבע שנים של דיונים, חתמו בחרין וערב הסעודית על הסכם לתיחום גבול מדף היבשת (Bahrain-Saudi Arabia Continental Shelf Boundary),⁰⁴

³⁵ בחרין היא אי (ארכיפלג) בשטח של כ-760 קמ"ר הנמצא בין קטר לבין ערב הסעודית במרכז המפרץ הערבי כשבגדה מנגד שוכנת איראן (פרס). במהלך ההיסטוריה היה האי מקום מעבר של תרבויות שונות כאשר כל העת הפרסים היו בעלי הגישה וההשפעה המרכזית על האוכלוסייה. בסוף המאה ה-18 נכבש האי מידי הפרסים על ידי שבט ערבי שבין מנהיגו הייתה גם המשפחה הסונית אל-ח'ליפה (Al Khalifa) השולטים שם עד היום. בריטניה הייתה המעצמה ששלטה באזור זה של המזרח התיכון החל מאמצע המאה ה-19 והשליטה בו את סמכותה (Pax Britannica). השליטים בבחרין הבינו את יחסי הכוחות אל מול האיזמים מהצד הפרסי ולכן נכנסו לשורה של הסכמים עם בריטניה שבסופם הם הפכו לפרטקטורט מ-1880 ועד 1917. בכך הבטיחה המדינה שהיא מונרכיה בראשה ניצב מלך סוני עם רוב אוכלוסייה שיעי, את ביטחונה כנגד ניסיונות התערבות חיצוניים

³⁶ ראו: Abdullatif A. Alshaikh, Saudi Arabia And Its Gulf Co-Operation Council Neighbors: A Study In International (להלן: Boundary Management, 88, Durham theses, Durham University. Available at Durham E-Theses (2001) Alshaikh). ערב הסעודית מחתה על כך שבחרין הציבה על שני איים קטנים ולא מיושבים עמודי סימון לצורך העבודות המתוכננות בסביבה. האיים ניצבו באמצע הדרך בין החוף המזרחי של ערב הסעודית לחוף המערבי של בחרין. ערב הסעודית טענה לריבונות על שני איים אלו. האיים נקראו: Lubayna Al-Khabirah (Greater Lubaynah) and Lubaynah Al-Sagherah (Smaller Lubayna).

³⁷ בשנת 1927 הכירה בריטניה, שהייתה המעצמה הדומיננטית באזור, בהנהגתו של עבד אל-עזיז אבן סעוד שהתעצבה כמונרכיה מוסלמית. החל משנת 1938, אם גילוי מרבצי הגז הראשונים, הפכה ערב הסעודית למעצמה אזורית. הם ראו עצמם ככוח החשוב באזור והיו להם מספר שיקולים שהנחו אותם. ראשית, כמדינה החזקה באזור הם ראו לעצמם חובה ועדיפות לשמור על הביטחון והיציבות בו. שנית, באופן מסורתי הייתה באזור רשת של קשרים משפחתיים עדות לימים בהם היה האזור בעל מבנה והיררכיה שבטית. רשת זאת יצרה בסיס לשיתוף פעולה וסולידריות בין המדינות מעבר לאינטרסים המידיים. ואחרון, היה ברור שהמשאבים של הנפט הם בעלי חשיבות אסטרטגית ולכן נדרש תכנון ובעיקר הגנה עליהם כך שיוכלו לשמש באופן היעיל ביותר את מדינות הסביבה.

³⁸ ראו: Alshaikh, לעיל ה"ש 36, בעמ' 89. המפגש הראשון התקיים לאחר מלחמת העולם השנייה בלונדון, באוגוסט 1951 בין שר החוץ של ערב הסעודית לבין עמיתו הבריטי על מספר נושאים אזוריים, אחד מהם היה המרחב הימי שבין ערב הסעודית לבחרין.

³⁹ ראו: Alshaikh, לעיל ה"ש 36, בעמ' 89. הוא מצטט את ההצעה הסעודית: "Bainah-as-Saghir [Lubaynah Al-Sagherah] Island and Fasht- al-Jarim and Rennie shoals should be acknowledged as the property of Bahrain, while the Bainah-al-Kabir [Lubaynah Al-Kabirah] and Fasht-bu-Safa shoals should be acknowledged as the property of Saudi Arabia" (ההדגשה לא במקור). הנקודה החשובה היא שאי אבו-סאפא לא היו בחזקת בחרין למרות שהיא כבר תכננה לחפש שם נפט.

⁴⁰ ראו: Agreement concerning the boundary line dividing the Continental Shelf between Iran and Qatar. Signed at Doha on 20 September 1969" (July 8, 1971), No. 11197.

תוך שימוש בשלוש מתודולוגיות שונות.¹⁴ התוצאה של ההסכם הייתה שבחריין נסוגה לחלוטין מדרישתה והעבירה את אזור אבו-סאפא כולו לריבונות ערב הסעודית, ובכלל זה את כל הסמכות להחליט באיזה אופן יפותח השטח. הוסכם כי הרווחים מהתגליות יחולקו באופן שווה בין הצדדים, מבלי שהדבר יפגע בריבונות של ערב הסעודית.

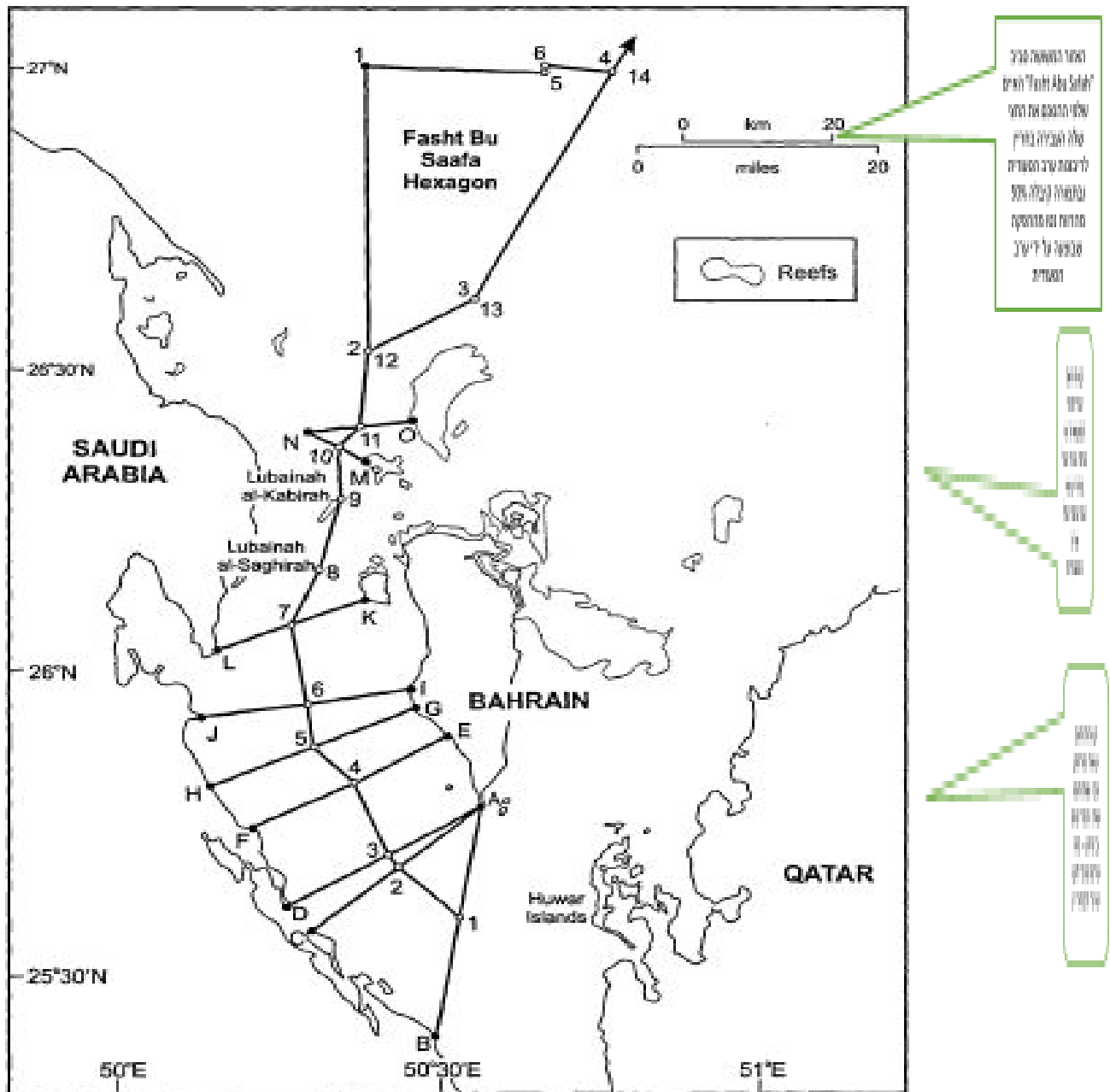
קשה לדעת מה היה השיקול המכריע בהחלטה של בחריין (ובריטניה כנותנת החסות) לוותר על הריבונות ולהסתפק ברווחים. יתכן שהתמורה הכלכלית המובטחת מבלי הצורך לקחת את הסיכונים הנובעים מתהליך הפיתוח היא זו שהובילה לויתור. למעשה, בחריין ויתרה על אזור מחלוקת תמורת ודאות כלכלית. ביחסי הכוחות ובקשרים עם ערב הסעודית, באותו זמן, נראה היה שמדובר בעסקה מוצלחת. אך ייתכן שהרצון להפגין עוצמה מול איראן המתחזקת מצדו השני של המפרץ (אחרי שהיא הלאימה בשנת 1951 את תעשיית הנפט המקומית וגירשה את החברות הזרות, כולל הבריטיות) היא שהביאה את הבריטים וערב הסעודית למסקנה שכדאי לאפשר דווקא לה לפתח את האזור בהיותה כוח חזק משמעותית ואשר אינו ניתן לאיום. ייתכן שכל השיקולים יחד היו הסיבה. השורה התחתונה היא שהמדינה ה"חלשה" יותר ויתרה על ריבונות והעבירה אותה לכוח החזק יותר תמורת רווחים כלכליים.

המודל של בחריין-ערב הסעודית הוא מודל בלתי הפיך. קרי, הוא מותיר את הריבונות במאגר המשותף בידי המדינה המפיקה גם לאחר שהנפט אוזל מהמאגר. לאור כך, החל משנות השישים מדינות שגילו מאגרים משותפים ביקשו להימנע מהמודל הזה בעקבות ההבנה שהוא מכיל גם השלכות פוליטיות וריבוניות כבדות משקל. ראשית, המדינה שוויתרה על זכותה להפיק החלה לחשוש שהמדינה המפיקה תנצל את המצב בשטח ותרחיב עוד את גבולותיה.²⁴ שנית, לקראת סוף שנות השישים החלו מדינות רבות להתייחס ליצוא הנפט שלהן ככלי פוליטי חשוב בזירה הבינלאומית, ולא רק כמקור לרווחים. הכרה זו באה בעקבות הקמת ארגון המדינות המייצאות נפט (OPEC) בשנת 1960 וההכרזה על "חרם הנפט הערבי" כנגד ארה"ב ושאר בעלות בריתה של ישראל בעקבות מלחמת יום כיפור בשנת 1973, דבר שהביא לעליה במחירי הנפט העולמיים. אירועים אלו יצרו העדפה בקרב מדינות רבות להפיק בעצמן מהשדה המשותף על-מנת שיוכלו לשלוט ביעדי הייצוא ולהשיג בכך מנוף לחץ על הלקוחות שלהן בתמורה להטבות פוליטיות שונות (נשק, טכנולוגיה, הצבעות באו"ם). ויתור על ההפקה נתפס לפיכך כוויתור על הכוח הפוליטי הנובע מכך.

<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20787/volume-787-I-11197-English.pdf> (להלן: הסכם בחריין ערב הסעודית 1958)

⁴¹ ראו: הסכם בחריין ערב הסעודית 1958, לעיל ה"ש 40, פרק 1, סעיפים 1-11. ופרק 2 סעיף 7; ראו: Alshaiikh, לעיל ה"ש 36, בעמ' 113. ההסכם עשה שימוש בשלוש מתודולוגיות שונות. שתי המתודולוגיות הראשונות מתוארות בחלק הראשון של ההסכם. המתודולוגיה הראשונה והבסיסית הייתה שימוש בעיקרון של קו האמצע (Median Line) בין המדינות. כפי שניתן לראות במפה (ראו להלן) נקודות 1-7 ו-10-11 מעבירות קו אמצע בין האזורים היבשתיים במרחק שווה מהחוף מכל צד. המתודולוגיה השנייה הייתה, העברת קו תיחום שרירותי שבו הקו בין נקודות 7 ו-8 יותירו את האי האחד בצד של בחריין ואילו הקו בין נקודות 8 ו-9 הותיר את האי השני בחזקת ערב הסעודית. המתודולוגיה השלישית מופיע בחלקו השני של ההסכם. כאן גודר שטח איים של אבו-ספא הנמצא כולו מצד "שמאל" של קו התיחום (נקודות 12-14) קרי, באופן מלא בשטחה הריבוני של ערב הסעודית. המתודולוגיה יצר תיחום של אזור בעל שש צלעות-משושה (Hexagon) (ראו הנקודות 1 עד 6 במפה). וכך נקבע בהסכם לגבי אותו השטח: "This area cited and defined above [Fasht Abu-Safah] shall be in the part falling to the" Kingdom of Saudi Arabia. In view of the desire of HH the Ruler of Bahrain and the consent of HM the King of Saudi Arabia, the oil resources in the area mentioned and delimited above in the part belonging to the Kingdom of Saudi Arabia shall be developed in the manner which his Majesty may choose, on condition that he give the Government of Bahrain half of that which pertains to the Saudi Arabian Government of the net income derived from this development. It is understood that this shall not impair the right of sovereignty and administration of the Saudi Arabian Government in the above-mentioned area." (ההדגשה לא במקור).

⁴² Ong, לעיל ה"ש 26.



מפה 3: סקיצה של תיחום הגבולות בין בחריין לערב הסעודית

(מקור: Blake 1991)

2.3 פיתוח חד-צדדי של מאגרים משותפים

מודל אחר לפיתוח מאגרים חוצי גבולות הוא המודל שבו מדינה אחת בוחרת להתחיל בפיתוח חד-צדדי של המשאבים ללא הסכם ואף תוך התנגדות של המדינה השנייה.³⁴ המשפט הבינלאומי אינו קובע מסמרות כיצד יש לראות מהלכים אלה ואיך יש לטפל בהם. הניסיון הבינלאומי להסדיר את הסוגיה הוא בכל מקרה לגופו, אם הצדדים בוחרים בכלל לפנות לערכאות בינלאומיות.

³⁴ ראו: Youri Van Logchem, *The Status of a Rule of Capture under International Law of the Sea with Regard to Offshore Oil and Gas Resource Related Activities*, 26 Mich. St. Int'l L. Rev. 195, 203–204 (1988) (להלן: Van Logchem, 2018). כך לדוגמה במקרה של קונגו ואנגולה (לפני שחתמו על הסכם לפיתוח משותף, ראו בהמשך), סורינאם וגוויאנה (בעקבות זאת ניתן פסק דין ב-2007 שתייחם את הגבולות בין המדינות), גאנה וחוף השנהב (ראו בהמשך) וגוויאנה וונצואלה (עדיין נמצא במחלוקת).

בספרות ניתן למצוא טיעונים לכאן ולכאן ביחס לחוקיותה של פרקטיקה זו של פיתוח חד-צדדי, תוך הבחנה בין מקרים בהם יש תיחום גבולות בין המדינות למקרים בהם התיחום אינו קיים. כך, למשל יש מלומדים הסבורים כי הפקה חד-צדדית במקרה שבו קיים תיחום גבולות אפשרית מתוך הסתמכות על כלל התפיסה (Rule of Capture) ("כל הקודם זוכה"). הכלל קובע כי למי שיש זכות לקדוח ולהפיק נפט או גז משטח המצוי בבעלותו/ריבונותו יכול ליהנות גם מהמשאבים המגיעים לשטחו משטחו של האחר. המקור לתפיסה זו נמצא בסוגיות של ניצול משאבים "נוזליים" ביבשה בארצות הברית אך גם במדינות נוספות.⁴⁴

לעומתם, יש הסבורים כי אין להעדיף במסגרת המשפט הבינלאומי את כלל התפיסה על פני הכלל של שיתוף פעולה או התחשבות הדדית. לטענתם, אין דוגמה בפסיקה הבינלאומית לקביעה שכלל התפיסה הוא הדרך הנכונה והמקובלת לפיתוח משאבים משותפים בים.⁵⁴ גם הפרקטיקה, הלכה למעשה, מצביעה על כך שמדינות נותנות עדיפות לשיתוף בפיתוח המאגרים המשותפים,⁶⁴ וכי כלל התפיסה אינו מקובל במשפט הימי, בעיקר בשל הרצון להביא לפיתוח יעיל של המשאבים הימיים.⁷⁴ בהקשר זה יש לציין כי לכאורה כלל התפיסה אינו יכול לחול במקרים בהם טרם הוסכם על תיחום הגבולות הימיים, שכן אז אין לפועל חד-צדדית גושפנקא לכך שהוא פועל בשטחו (שטרם תוחם). ומכאן שהתפיסה המקובלת בספרות היא כי במקרים כאלה הדרך היחידה היא לפעול באמצעות שיתוף פעולה בין המדינות.

אולם הניסיון למתוח קו מפריד בין אזורים מתוחמים לכאלה שלא ולהניח שמרגע שנעשה תיחום ישנה ודאות ביחס של המשפט הבינלאומי לשאלת הפיתוח החד-צדדי אינו נכון, שכן ההיסטוריה של הפסיקה מלמדת על עמימות בנושא זה. כבר בשנת 1976 (עוד לפני חתימת אמנת הים משנת 1982) פנתה יוון לבית הדין הבינלאומי בהאג בבקשה לדון בשאלת תיחום מדף היבשת בינה לבין טורקיה. טענתה הייתה (אז כהיום) שלכל האיים שבשטחה יש זכות לקביעת אזורים ימיים כולל מדף היבשת. בשלב ראשון ביקשה יוון צו ביניים שיורה לטורקיה להפסיק את פעילות החיפושים והמיפוי שהיא עשתה באופן חד-צדדי. בית הדין פסק אז כי הפעולות הסיסמיות שעושה טורקיה אינן גורמות לנזקים ארוכי טווח משמעותיים, ולכן אין סיבה לעצור את הפעולה.⁸⁴ אלא שבית הדין גם קבע כי לו הפעולות היו כוללות קידוח או הפקה, שהן פעולות המשנות את המצב הקיים, הוא היה נותן צו מידי להפסקת הפעולות.⁹⁴

⁴⁴ ראו: Joseph W. Morris, *The North Sea Continental Shelf: Oil and Gas Legal Problems*, 2 INT'L L. 191, 206–210 (1968) (להלן: Morris). העיקרון של כלל התפיסה קובע כי למי שיש זכות לחפור ולהפיק נפט או גז משטח קרקע מסוים יכול להפיק את המשאבים הללו גם אם הם מגיעים מתחת לאדמתו של אחר. בית המשפט העליון בארצות הברית הכיר בזכות לתפיסה בפסק דין משנת 1895, גם בית המשפט באנגליה הכיר בכלל התפיסה ביבשה בפסק דין משנת 1843.

⁴⁵ ראו: Ong, לעיל, ה"ש 26, בעמ' 777–778.

⁴⁶ ראו: Ong, לעיל, ה"ש 26, בעמ' 778.

⁴⁷ ראו: Masahiro Miyoshi, *The Basic Concept of Joint Development of Hydrocarbon Resources on the Continental Shelf with Special Reference to the Discussions at the East-West Centre Workshops on the South-East Asian Seas*, 3 INT'L L. 1, 5–6 (1988) (להלן: Masahiro). בין השאר נאמר שם כך: "What is the concept of... international joint development then?... "Joint" development is opposed, by definition, to "individual" or "unilateral" development. Historically it came to be employed as an opposite concept to that of the "rule of (unrestricted) capture" which used to be thought to be a legitimate principle of law in the development of land-based petroleum... However, the lawyers at the third workshop were broadly agreed that there is no "rule of capture" international. ניתן להוסיף כי בסדנא בינלאומית של עורכי דין המתמחים במשפט הים ואנרגייה, אשר בחן בין השאר את נושא הפיתוח המשותף (Joint Development) של מאגרים, הייתה בין המומחים הסכמה רחבה כי כלל התפיסה גם אם הוא מקובל ביבשה אינו קיים בתחום המשפט הבינלאומי בים.

⁴⁸ ראו: Interim Protection (1976) (ICJ – Aegean Sea Continental Shelf Case (Greece v. Turkey)), בסעיף 31 (להלן: מדף היבשת בים האגאי).

⁴⁹ ראו: מדף היבשת בים האגאי, לעיל ה"ש 48, בסעיף 30; וראו: Van Logchem Youri, *The Rights and Obligations of States in Disputed Maritime Areas What Lessons Can Be Learned from the Maritime Boundary Dispute between Ghana and Cote d'Ivoire*, 52 VAND. J. TRANSNAT'L L. 121, 171–172 (2019).

בהמשך, בשנת 2017 בפרשת חוף השנהב-גאנה (עליה נפרט בהמשך) חל היפוך מגמה בפסיקת בית הדין ביחס לפסיקה שניתנה בעניין הים האגאי. הרכב המיוחד של טריבונל הים לא עצר פעולות חד-צדדיות של קידוח והפקה שעשתה גאנה באזור לא מתוחם. הוא אסר על ביצוע קידוחים חדשים והתיר להמשיך ולהפעיל את הקיימים בשל סיבות של השקעות כלכליות עצומות העלולות לרדת לטמיון ואפשרות לנזק סביבתי שיגרם מנטישת הקידוחים.⁵⁰ כאמור, החלטה זו ניתנה באזור לא מתוחם שבו שאלת הריבונות טרם הובררה. ניתן להניח כי על אחת כמה וכמה החלטה כזו יכולה להינתן במקרה שבו הפעולה החד-צדדית נעשית מראש בשטח ריבונותה של המדינה.

לסיכום, קיימות שלוש דרכים לפיתוח של מאגרים משותפים. דרך המלך המקובלת היא פיתוח משותף בהסכמה בין המדינות לפי מיטב שיקול דעתן. ישנה דרך שנייה, חריגה והיסטורית, של ויתור מוחלט על ריבונות תוך קבלת חלק מהרווחים. אליה וקוץ בה שכן הווייתור הוא בלתי הפיך. הדרך האחרונה היא הפיתוח החד-צדדי שבו תמונת המשפט הבינלאומי אינה חד משמעית ועמומה. מחד יש תפיסה כללית במשפט הים המקדמת ומעודדת שיתוף פעולה ופיתוח משאבים בדרך של הסכמות, אך מאידך אין חובה כזו.⁵¹ לא ניתן לשלול את המחשבה שלפחות חלק מאותם הסכמים לפיתוח משותף הן תולדה של חשש הדדי מפני פעולה חד-צדדית הנשענת על כלל התפיסה, גם אם הוא לא הוכר באופן רשמי בפרקטיקה הבינלאומית הימית.⁵²

⁵⁰ ראו: Van Logchem 2018, לעיל ה"ש 43, בעמ' 204-205. ההרכב המיוחד אינו מיחס חשיבות עליונה לריבונות, ובמשתמע לשאלת התייחסות, וגם לא לאידאולוגיה של שיתוף פעולה, אלא לנסיבות כלכליות ונזק סביבתי. העובדה שגאנה עשתה את כל הפעולות לקראת אפשרות של הפקה באזור הנמצא במחלוקת, ואינו מתוחם, כולל העברה לאזור של כל התשתיות והכנה לקידוחים ובסוף גם קדחה והחלה להפיק כל אלו כבר אינם מהווים סיבה לעצירה של פעילות חד-צדדית.

⁵¹ ראו: ITLOS - Dispute Concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Ghana and Cote d'Ivoire in the Atlantic Ocean (Ghana/Cote d'Ivoire), Case No. 23, Judgment of Sept. 23, (2017) 604 – 605 (להלן: גאנה וחוף השנהב). ההרכב המיוחד קבע שם שהחובה על צדדים במצב של סכסוך לנהל משא ומתן אין חובה להגיע לפתרון: "... The Special Chamber notes, however, that the obligation to negotiate in good faith is an obligation of conduct and not one of result. Therefore, a violation of this obligation cannot be based only upon the result expected by one side not being achieved".

⁵² ראו: Ong, לעיל, ה"ש 26, בעמ' 778.

3 פיתוח חד-צדדי: הצד הנפגע מתאפיין בעמדת חולשה

גם אם מודל הפיתוח החד-צדדי אינו הכללי, ישנם מספר מקרים בהם מדינות בחרו לפעול בצורה זו. במחקר זה אנו מתמקדים בשלושה מקרים כאלה בניסיון לבחון את מאפייניו של הצד הנפגע, קרי הצד שאינו מממש את זכויותיו במאגר. כפי שמדגימים המקרים, נראה כי המאפיין המרכזי של הצד הנפגע הוא הימצאותו ברגע הנתון בעמדת חולשה משמעותית ביחס למדינה המפיקה.

נציג שלושה מקרים של פיתוח חד-צדדי בעלי מאפיינים שונים ומהם נסיק כיצד מגיעה מדינה למצב בו משאבים שהיא שותפה בהם מנוצלים מבלי שתיתקח בכך חלק, אם בהסכמה ואם משום שהיא אינה יכול למנוע זאת, ומה קורה כאשר היא מנסה להחזיר את הגלגל לאחור כאשר ההפקה כבר החלה. המקרים הם (1) איראן-קטר, (2) חוף השנהב-גאנה, (3) הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו-אנגולה.

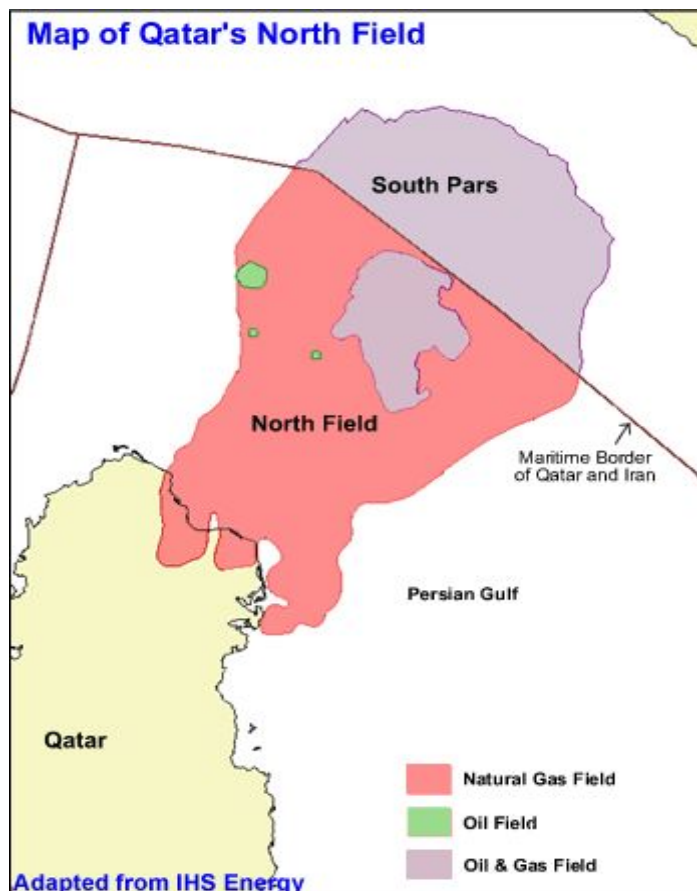
3.1 איראן-קטר

בשנת 1971 גילתה חברת Royal Dutch Shell את שדה הגז הגדול ביותר בעולם, בשטח אשר חוצה את הגבול בין קטר לאיראן. השדה מכיל כ-14,000 מ"מ"ק גז-טבעי מוכחים (כ-7.5% מכל עתודות הגז בעולם), ועוד כ-18 מיליארד חביות של קונדנסט. גודל השדה כ-9,700 קמ"ר, כאשר מתוכו כ-6,000 קמ"ר (62%) שוכן בשטח הימי של קטר (שטח המכונה North Dome), וכ-3,700 קמ"ר (38%) שוכן בשטח הימי של איראן (שטח המכונה South Pars).



מפה 4: מפה פוליטית איראן-קטר עם סימון מאגרי הנפט והגז המרכזיים

(מקור: CIA World Fact Book)



מפה 5: המאגר המשותף לקאטר ואיראן והגבול הימי המוסכם
(מקור: U.S. Energy Information Administration)

שנתיים לפני גילוי השדה הענקי חתמו איראן וקטר הסכם לתיחום הגבול הימי ביניהן בו קבעו כי אמאחת מהן תימצא משאבי טבע שחוצים את הגבול, יהיה על שתיהן לעשות כל מאמץ לשתף פעולה ולחתור להפקה משותפת של השדה.⁵³ למרות ההסכם, קטר החלה בפעולות אקספלורציה וקידוח חד-צדדיות מיד לאחר גילוי השדה. תחילה היא טענה שלא שוכנעה שהמבנה אכן גולש לצד האיראני בחלקו הצפוני ודרשה לשם כך עוד בדיקות.⁵⁴ בפועל, קטר ניסתה למשוך זמן ולקבוע עובדות בשטח, משום שככל הנראה כבר במעמד גילוי השדה על-ידי חברת Shell בשנת 1971 נודע לה כי השדה חוצה את הגבול, אך היא דרשה מהחברה למחוק הערות אלו מהדו"ח.⁵⁵ לאחר שבשנת 1979 כבר הוכח בבדיקות נוספות כי אכן המבנה גולש עמוק לתוך שטחה של איראן, קטר טענה שהיא ביקשה להגיע להסכם עם איראן על הפקה משותפת, אך בעקבות המהפכה האסלאמית באיראן בשנת 1979 ופריצת מלחמת איראן-עיראק מיד לאחר מכן ב-1980 לא היה באפשרותה להתקדם במשא-ומתן ולכן "נאלצה" להמשיך לבדה לעת עתה.

בעוד קטר החלה בפעולות קידוח לאורך שנות השמונים והחלה בהפקה ראשונית מהצד הדרומי של השדה בשנת 1989, איראן לא ביצעה התקדמות כלשהי בצד הצפוני. השילוב של סנקציות אמריקאיות שמנעו

⁵³ ההסכם נחתם בין הצדדים ב-20 בספטמבר 1969, נכנס לתוקפו ב-10 במאי 1970, ונרשם באו"ם על-ידי איראן ביולי 1971: United Nations, "Agreement concerning the boundary line dividing the Continental Shelf between Iran and Qatar. Signed at Doha on 20 September 1969" (July 8, 1971), No. 11197 <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20787/volume-787-I-11197-English.pdf>

⁵⁴ Kashfi, Ahmad, and Wan Siti Adibah. *Joint Development Agreement Scheme for Management of World's Largest Shared Oil and Gas Reservoir*, J. SCI. RES. & DEV. 2 (2015): 70

⁵⁵ Hashimoto, Kohei, Jareer Elass, and Stacy Eller, LIQUEFIED NATURAL GAS FROM QATAR: THE QATARGAS PROJECT, (2004), p. 13

מאיראן גישה לטכנולוגיות מתקדמות לחיפוש והפקת גז בים, ביחד עם המשבר הכלכלי והביטחוני שאיראן נקלעה אליו בעקבות המלחמה הממושכת עם עיראק, הובילה לכך שאף חברה מערבית לא רצתה לקחת חלק בפעולות החיפוש עבורה ולהסתכן בסכסוך עם ארה"ב או עם העולם הערבי. דבר זה העמיד את איראן בעמדת חולשה מובהקת מול קטר שהצליחה לגייס את חברות האנרגיה הגדולות במערב להפיק עבורה גז ולהנזיל אותו לצורך ייצוא במכליות. עד סוף שנות התשעים הפכה קטר ליצואנית הגז נזלי הגדולה בעולם בזכות השדה המשותף, בעוד איראן לא הצליחה להפיק ממנו רווח כלשהו.

למרות הפעולות החד-צדדיות של קטר, איראן לא הלינה באופן פומבי על מעשיה ולא העלתה את הנושא לבוררות בינלאומית. באותן שנים קטר הייתה המדינה היחידה במפרץ שניסתה לשמור על ניטרליות יחסית במלחמת איראן-עיראק, בעוד ששאר מדינות ערב תמכו באופן ישיר בעיראק באמצעות הלוואות כספיים. איראן רצתה לשמר את היחסים עם קטר בתקופה רגישה זו ולכן העלימה עין מפעולותיה. משהסתיימה המלחמה והחלה ההפקה הראשונית בצד הקטרי, פנו גורמים איראניים אליה על-מנת להסדיר את הנושא. בנובמבר 1990 הכריזו שני הצדדים בתקשורת על כוונה לחתום על הסכם פיתוח משותף בהשקעה של 3 מיליארד דולר.⁶⁵ עם זאת, התוכנית לא יצאה לפועל וקטר המשיכה להפיק לבד מהצד שלה, ללא שיתופה של איראן בהפקה או ברווחים.

איראן החלה להפיק מהשדה בצד שלה רק בשנת 2002, כ-12 שנה אחרי שקטר התחילה וכ-30 שנה לאחר הגילוי הראשוני של השדה. בתקופה הזו (1990–2002) הספיקה קטר להפיק כ-214 מ"ק מהשדה באופן חד-צדדי לחלוטין. גם לאחר שאיראן החלה להפיק היא נותרה הרחק מאחור מבחינת קצב התפוקה וכמות הבארות.⁷⁵ בין השנים 2002–2014 קטר הפיקה בקצב של פי 2.5 לעומת איראן. בשנים אלו הפיקה קטר כ-1,240 מ"ק מהצד שלה בשדה, 70% יותר מאיראן שהפיקה כ-710 מ"ק. מעת לעת איראן אף האשימה את קטר ב"גניבת גז איראני" כיוון שהיא קודחת קרוב מדי לגבול וכך מביאה לטענתה לזליגת גז טבעי מהצד האיראני לצד הקטרי.⁸⁵

מבחינה משפטית, קטר הסתמכה על-כך שהסכם התיחום הימי עם איראן נכתב בנוסח מעומעם ולא הגדיר מה צריכים הצדדים לעשות על-מנת לעמוד בהתחייבותיהם "לחתור לשיתוף פעולה" סביב הפקת השדה. לעמדתה, כל עוד נקטה ב"צעדים כנים" בניסיונה לשתף פעולה איראן, היא עומדת בתנאי ההסכם ויכולה להמשיך ולהפיק מהשדה.⁹⁵ בשנים האחרונות קטר הצהירה מספר פעמים שהיא תסייע לאיראן לפתח את החלק שלה באמצעות הפקת משותפת, כפי שהכריזה ב-1990.⁹⁶ עם זאת, לא ברור כיצד ביכולתה לעשות זאת מכיוון שהיא מסתמכת על ציוד וטכנולוגיה מארה"ב שאסור לה לעשות בו שימוש בצד האיראני. לכן סביר להניח שהכרזות מסוג אלו נועדו רק על-מנת שקטר תוכל לטעון לאחר מכן שניסתה לשתף פעולה, אך הדבר שוב נבצר ממנה בעקבות המשך הסנקציות האמריקאיות על איראן.¹⁶

⁵⁶ Iran-Qatar Gas Field," The New York Times, (November 14, 1990), p. 11".

⁵⁷ Martin, Melissa L., *Qatar's Maritime Quagmire: Analysis of South Pars/North Dome Unitization Risk amidst Gulf Qatar's* (להלן: *Rift and the Dubious Prospects of Unitization as State Obligation*, ILSA J. Int'l & Comp. L. 25 (2018) (Maritime Quagmire)

⁵⁸ S&P Global, "Iran lawmaker says Arab countries 'steal' from shared oil, gas fields". December 22, 2011. <https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/natural-gas/122211-iran-lawmaker-says-arab-countries-steal-from-shared-oil-gas-fields-report>

⁵⁹ Qatar's Maritime Quagmire , לעיל ה"ש 57. על הנייר, קיים שיתוף פעולה פורה בין הצדדים. בכל שנה מתקיימת פגישה רשמית בין נציגים איראניים וקטרים שנועדה לבחון את נושאי המחלוקת בשדה המשותף, ומעת לעת משמיע כל צד הצהרה פומבית בנוגע לרצון שלו לשתף פעולה בצורה הדוקה יותר סביב השדה.

⁶⁰ (Mills, Robin. "Qatar Warms Up to Iran on Natural Gas", Bloomberg (July 20, 2017

⁶¹ Qatar's Maritime Quagmire , לעיל ה"ש 57.

בין אם הייתה לקטר הצדקה משפטית להפיק מהשדה ובין אם לאו, הנקודה המכריעה שאפשרה לה לעשות זאת היא הידיעה כי איראן חלשה מכדי להגיב על כך. מאז המהפכה האסלאמית ב-1979 איראן היא מדינה מבודדת שנמצאת תחת סנקציות בינלאומיות ואזוריות וזקוקה לבעלות ברית ככל שתמצא כאלו. עבור איראן, קטר משמשת שותפה חשובה מול איחוד כלכלי חזק שעוין אותה שבראשו ערב הסעודית (Gulf Cooperation Council - GCC).²⁶ קטר למעשה משמשת גשר פוליטי וגאוגרפי עבור איראן, ובמקרה חירום אף יכולה לעזור לה לעקוף את מיצר הורמוז לצורך שינוע נפט באמצעות "צינור דולפין" שעובר דרך עומאן. כך, גם כאשר איראן משמיעה מעת לעת איומים צבאיים מרומזים כנגד קטר על כך שהיא ממשיכה להפיק גז טבעי קרוב מדי לגבול ובכך שהיא "גונבת גז איראני", בפועל היא מעלימה עין ומאפשרת לדבר לקרות. מלבד חוסר הרצון האיראני להיכנס לעימות אלים וישיר מול מדינה חברה ב-GCC, קטר יודעת כי לאיראן גם אין עניין להעלות את הנושא בפני בוררות בינלאומית. בין היתר כיוון שהיא לא בטוחה שתזכה ליחס הוגן מבית המשפט הבינלאומי לעומת קטר שזוכה לתמיכה מערבית נרחבת.³⁶

מצב זה של חולשה מדינית ומשפטית מהצד האיראני מנוצלת בפועל על-ידי קטר הקטנה לצורך הפקה חד-צדדית. קטר מצידה רואה הצדקה בסירובה לשתף פעולה עם איראן משום שבמקרה של הפקה משותפת עם חלוקת רווחים ו/או שיתוף טכנולוגי, היא עלולה לחשוף את עצמה לסנקציות בינלאומיות, אשר יעצרו או יעכבו גם את הפרויקט שלה ויגרמו לה להפסדים כספיים רבים בכך שיקשרו את גורלה בזה האיראני.⁴⁶

3.2 חוף השנהב-גאנה

בעקבות בדיקות סיסמיות מוצלחות נתגלו בשנת 2007 שתי תגליות גדולות במרחק כ-30 מייל מהחוף של גאנה במים הכלכליים שלה (Gulf of Guinea's Tano Basin).⁵⁶ בעקבות כך נתנה ממשלת גאנה רישיון להפיק את המאגר בשנת 2008 ובסוף שנת 2010, לאחר שהושלמה בניית כל התשתיות הנדרשות היא החלה להפיק נפט מהים בפעם הראשונה. חברת טיולוו (Tullow) שהייתה מהשותפות במאגר הראשון גילתה שדה נוסף בשנת 2009 שזכה לכינוי TEN והוא מורכב למעשה משלושה מאגרים (Tweneboa, Enyenra, Ntomme) (הנמצאים בסמוך לגבול הימי עם חוף השנהב).⁶⁶ ממשלת גאנה העניקה לחברה את הזיכיון גם לתגלית זו שממנה החלה ההפקה בשנת 2016.⁷⁶

⁶² Kamrava Mehran, *Iran-Qatar Relations*, In Bahgat, Gawdat, Anoushiravan Ehteshami, and Neil Quilliam (eds.), *Security and Bilateral Issues between Iran and its Arab Neighbours*, pp. 167-188. Palgrave Macmillan, Cham, 2017.

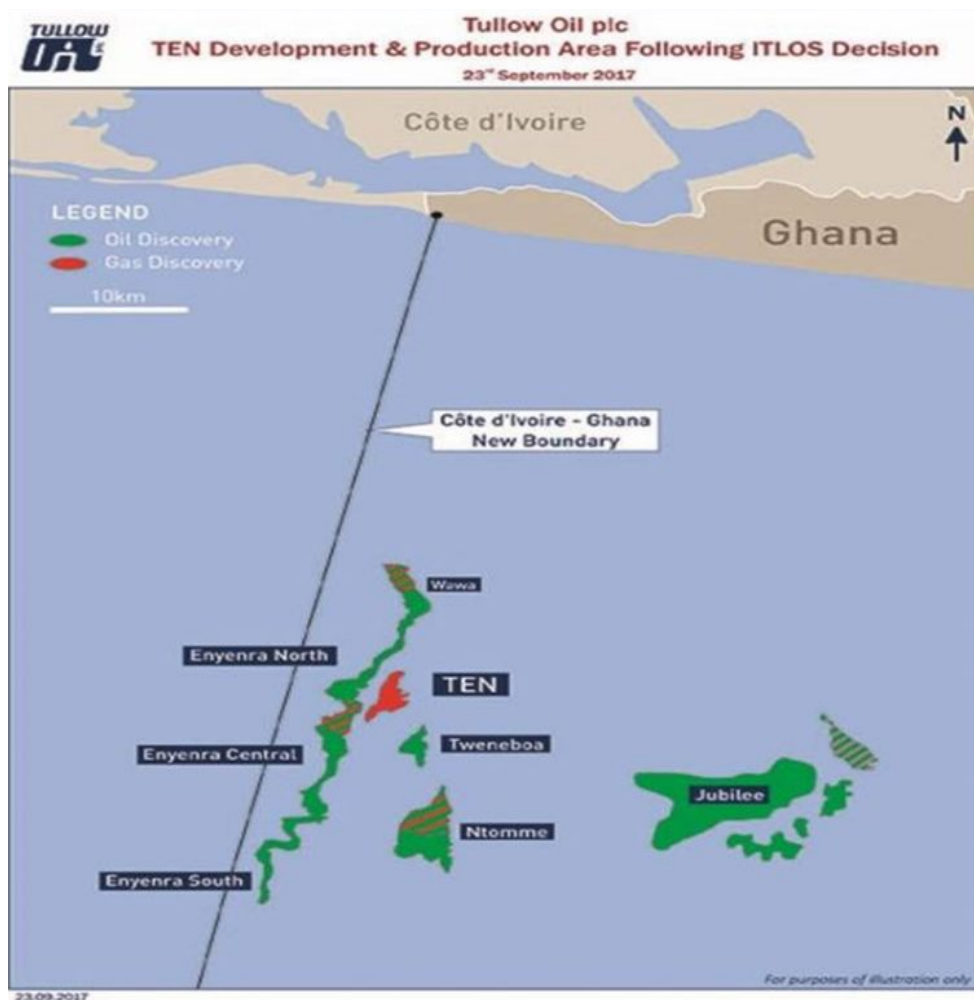
⁶³ שם. איראן לפיכך מעדיפה לטפח את הקשר הישיר והלא-פורמאלי שלה עם קטר, שכולל גם איומים כאלו ואחרים, על-פני פנייה לערכאות בזירות שבהן אין לה יתרון לגודל או לעוצמה אל מול קטר הקטנה. בפועל, הגישה לא-פורמאלית של איראן מעניקה יתרון לקטר, משום שהיא זו שמחזיקה ביכולת הטכנולוגית "לפרוץ קדימה" בהפקה, וכן התנאים הגאוגרפיים מאפשרים לה להפיק בקלות יותר לעומת החצי האיראני של השדה שמאתגר יותר במבנה שלו. ככל שתוכל איראן לשתף פעולה עם קטר, כך יגברו הסיכויים לקבל את הטכנולוגיה הנחוצה לה להפקה עצמאית יעילה יותר

⁶⁴ Qatar's Maritime Quagmire, לעיל ה"ש 57.

⁶⁵ שתי חברות עסקו בחיפוש ובקידוח: חברת קוסמוס (Kosmos) וחברת טיולוו (Tullow) ראו: אתר חברת קוסמוס, <https://www.kosmosenergy.com/ghana>. שדה ג'ובייל הוא קונסורציום של מספר חברות. טיולוו היא המפעילה ומחזיקה ב-35.48% מהמאגר, קוסמוס – 24.08%, חברת האנרגייה של גאנה (GNPC) – 13.64%. ועוד מספר חברות קטנות. קוסמוס היא החברה העומדת בחזית ההפקה.

⁶⁶ ראו: Anna Khalfaoui & Constantina Yiallourides, *Maritime Disputes and Disputed Seabed Resources in the African Continent*, in ROUTLEDGE HANDBOOK OF ENERGY LAW 320, 333 (Tina Hunter, Ignacio Herrera, Penelope Crossley & Gloria Alvarez ed., 2020) (להלן: Khalfaoui & Yiallourides).

⁶⁷ ראו אתר הרשמי של חברת טיולוו: <https://www.tulloil.com/our-operations/africa/ghana> (להלן: טיולוו), (נצפה לאחרונה אוגוסט 2020)



מפה 6: המאגר בזמן המחלוקת בין חוף השנהב-גאנה וקו התיחום כפי נקבע על ידי ההרכב המיוחד (Tullow Oil, 2017)

על אף שעל פניו חוף השנהב התנגדה לפעילות החיפוש והקידוח החד-צדדי באזור מיד עם הגילוי, בפועל המשיכה גאנה את תהליכי החיפוש וההפקה באמצעות חברות הנפט שפעלו מטעמה. גאנה וחברות הנפט טענו שהפעילות הינה בתחום המים הכלכליים של גאנה.⁸⁶ לאורך שנים, עוד בטרם הגילויים המדוברים אך גם לאחר מכן, ניהלו הצדדים משא ומתן לתיחום הגבול הימי ביניהן.⁹⁶ בין השאר, הוקמה ועדה מיוחדת לצורך תיחום הגבול הימי (Joint Ivoirian-Ghanaian Commission on Maritime Border Demarcation). אולם כאמור במקביל לקיומו של המשא ומתן בין הצדדים, גאנה המשיכה בפעילות חד-צדדית.⁹⁷ נראה כי דבר זה התאפשר לאור מעמדה הפוליטי והכלכלי החלש של חוף השנהב.

בתקופה זו של העשור הראשון במאה הנוכחית היה מצבן של שתי המדינות שונה באופן מהותי. גאנה היא רפובליקה המוגדרת כדמוקרטיה השוכנת במערב אפריקה לחופי האוקיינוס האטלנטי במפרץ גיאנה (

⁶⁸ ראו: Khalfaoui & Yiallourides, לעיל ה"ש 66, בעמ' 333

⁶⁹ ראו: Millicent McCreath & Zoe Scanlon, *The Dispute Concerning the Delimitation of the Maritime Boundary Between Ghana and Côte d'Ivoire: Implications for the Law of the Sea*, 50(1) OCEAN DEVELOPMENT & INTERNATIONAL LAW 1, (McCreath & Scanlon: להלן: 4) (2019)

⁷⁰ ראו: Khalfaoui & Yiallourides, לעיל ה"ש 66, בעמ' 333.

17. רוב אוכלוסייתה נוצרים המשתייכים לזרמים שונים. בשנת 1957 היא קיבלה את עצמאותה מבריטניה. מהקמתה ועד שנת 1992 היא סבלה מתקופה של דיקטטורה צבאית והפיכות חוזרות ונשנות. אם סיום תקופה זו החלה המדינה להשתקם ולהפוך למדינה דמוקרטית. המדינה נהנית משוק חופשי ותחרותי. היום היא ניצבת במקום ה-108 מתוך 178 במדד השבריריות העולמי (Fragile States Index).²⁷ במדינה חיים כ-31 מיליון אזרחים; התל"ג לנפש הוא כ-4,700 דולר.³⁷

חוף השנהב שכנתה, לעומתה, הינה רפובליקה המוגדרת כאנוקרטיה פתוחה (Open Anocracy) גם היא שוכנת במערב אפריקה לחופי האוקיינוס האטלנטי במפרץ גיאנה.⁴⁷ היא גובלת בגאנה במזרח ורוב אוכלוסייתה מוסלמית. החל משנת 1482 שלטה צרפת בחוף השנהב וממנה היא קיבלה את עצמאותה בשנת 1960. בשנת 1999 התרחשה במדינה ההפיכה הראשונה ולאחריה תקופה ממושכת של אי-יציבות. בשנת 2000 עלה לשלטון לוראן גבאגבו ((Gbagbo שתקופת שלטונו עד 2011 (הזמן בו החלו להתרחש החיפוש וההפקה החד-צדדית) התאפיינה במאבקים פנימיים ובחלוקת המדינה לצפון הנשלט על ידי כוחות מוסלמיים שאינם מקבלים את סמכות הממשלה הנמצאת באזור הדרומי המתאפיין בפיתוח כלכלי ואוכלוסייה נוצרית עשירה. העימות היה בעל אופי אתני ומאופיין בלחימה אכזרית בין הצדדים. לאחר שהפסיד בבחירות בשנת 2010 וסרב לפנות את כיסאו התערבה צרפת בשנת 2011 וחייבה אותו להתפטר (בשנת 2016 הוא הואשם בבית הדין הפלילי בהאג בפשעים נגד האנושות וזוכה ב-2019 אך הוגש על כך ערעור).⁵⁷ כיום חיים במדינה כ-26 מיליון בני אדם. התל"ג לנפש הוא 3,900 דולר, ועדיין, היום במדד השבריריות נמצאת חוף השנהב במקום ה-32 מתוך 178.⁶⁷

3.3 הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו-אנגולה

באזורים הימיים החופפים שבין אנגולה לרפובליקה הדמוקרטית של קונגו מצויים ארבעה מאגרי נפט משמעותיים, זאת כפי שניתן לראות במפה שלהלן:

⁷¹ ראו: Polity IV Project, <https://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>, להלן (Polity IV Project) (נצפה לאחרונה אוגוסט 2020)

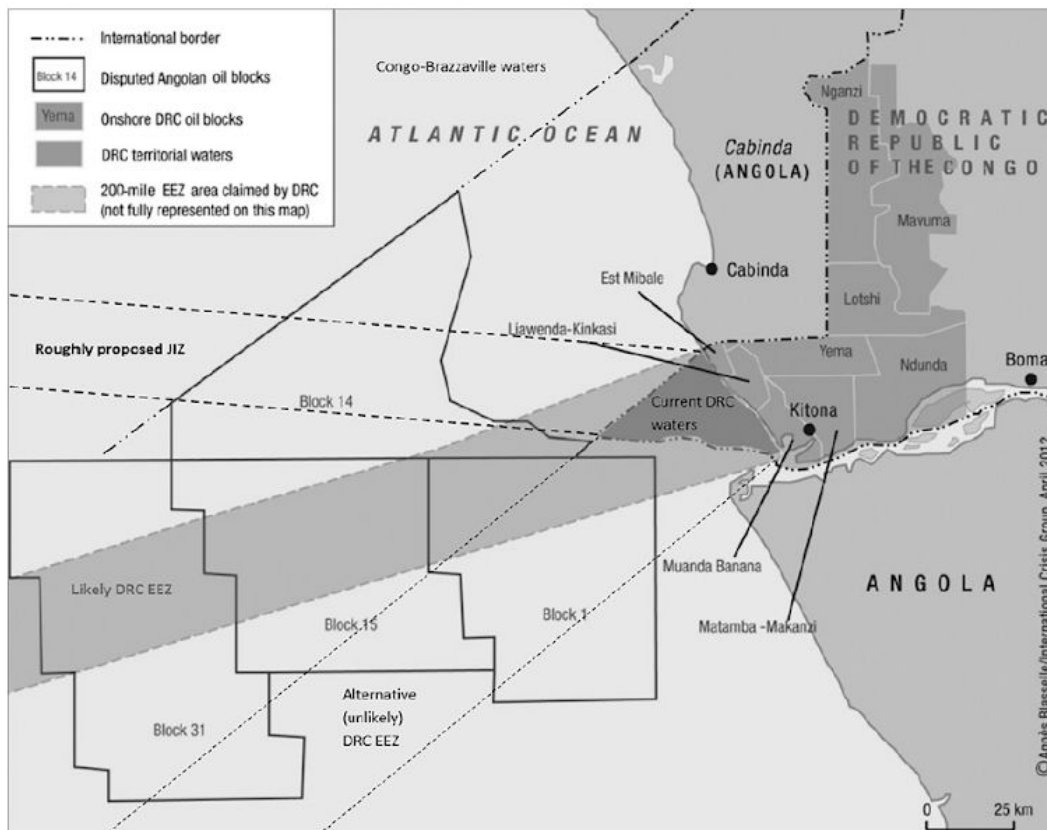
⁷² ראו: Fragile States Index - <https://fragilestatesindex.org/analytics/fsi-heat-map/>. ככול שהמיקום קרוב יותר ל-178 המדינה יותר יציבה (להלן: Fragile States Index) (נצפה לאחרונה אוגוסט 2020)

⁷³ ראו: אתר ה-CIA, Ghana – <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gh.html> (להלן: אתר ה-CIA) (נצפה לאחרונה אוגוסט 2020). לצורך השלמת התמונה הכלכלית של גאנה שאינה קשורה לזמן האירועים ומעבר לנדרש יצוין כי, ב-2011 החלה גאנה לייצא נפט מהקידוחים בים, דבר שגרם להתחזקות המטבע המקומי והחלשות המגזר היצרני ("המחלה ההולנדית"). ב-2015 כשמחירי הנפט החלו לרדת קטנו הרווחים של המדינה בכ-50% אחוז והמשק נקלע למשבר כתוצאה מהעדר מדיניות כלכלית וגרעון תקציבי גבוה. כך לדוגמה בשנת 2017 עמדה האינפלציה על לא פחות מ-12.4%. הממשלה עשתה מאמצים בין השאר לזרז הפקות נפט נוספות, לאמץ תכנית הבראה כלכלית שבמסגרתן נחתמו הסכמים עם גופים כלכליים בינלאומיים ובהם התחייבה גאנה לקצץ את הגירעון, הסובסידיות ואת המגזר הממשלתי ועוד. ב-2019 ניכר המשך השיפור בכלכלת גאנה וברבע הראשון של השנה צמחה הכלכלה בשיעור של 6.7%.

⁷⁴ ראו: Polity IV Project, לעיל ה"ש 71

⁷⁵ ראו: אתר ה-CIA, Ivory Coast, לעיל ה"ש 73.

⁷⁶ ראו: Fragile States Index, לעיל ה"ש 72.



מפה 7: המאגרים הימיים המשותפים בין אנגולה לרפובליקה הדמוקרטית של קונגו (מקור: Edmond et al, 2019)

מאז תחילת שנות האלפיים אנגולה הרחיבה באופן משמעותי את ההפקה החד-צדדית של נפט מהמאגרים המשותפים (זאת באמצעות חברות נפט בינלאומיות גדולות כמו BP, Chevron, Exxon, and Total, אשר מצאו תגליות משמעותיות בבלוק 14, 15 ו-31). נכון לשנת 2012 ההפקה של אנגולה מהמאגרים המשותפים עמדה על 1.7 מיליון חביות נפט ליום, דבר שהפך אותה למפיקת הנפט השנייה בגודלה באפריקה.⁷⁷ כל אותו הזמן הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו לא ויתרה על זכויותיה הריבוניות במאגרים אלה הנמצאים בשטחה בהתאם למשפט הבינלאומי ואמנת הים. אולם, בפועל עד שנת 2003 היא לא דרשה את זכויותיה בהם באופן רשמי.⁸⁷ לאחר מכן, ולמרות דרישותיה של הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו, נמשכה הפקת נפט חד-צדדית מצד אנגולה מהמאגרים המצויים בבלוק 1, 15 ו-31. הפקה זו נמשכת עד היום.

בשנת 2004, לכאורה, הושגה פשרה בין המדינות במסגרת הסכם משותף – Joint Interest Zone – JIZ. בפועל היה מדובר בפשרה חלקית מאוד, במסגרתה הסיכמה אנגולה לחלוק עם קונגו רווחים ממאגרי הנפט המצויים באזור הפחות פרודוקטיבי (בלוק 14),⁹⁷ זאת מבלי לפצות את קונגו על הפקה החד-צדדית שנעשתה בעבר ובמטרה למנוע את דרישותיה האפשריות של קונגו ביחס לאזורי הנפט המשותפים המפיקים

⁷⁷ International Crisis Group, Black Gold in the Congo: Threat to Stability or Development Opportunity? 2–3 (2012) <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/188-black-gold-in-the-congo-threat-to-stability-or-development-opportunity.pdf>

⁷⁸ שם.

⁷⁹ שם. כך, למשל, בשנת 2012 הופקו מבלוק 14 כ-220,000 חביות נפט ליום, זאת בהשוואה ל-640,000 חביות נפט ליום אשר הופקו מבלוק 15.

יותר (ראו במפה). פשרה זו נחתמה בלית ברירה על ידי הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו רק בשנת 2007, כאשר זו נזקקה בדחיפות לכסף ולתמיכה והפוליטית של אנגולה.⁸⁰

מחקר נרחב אשר נעשה בסוגיית הסכסוך בין המדינות וכלל ראיונות רבים. מצביע על כך שהסיבה המרכזית שהרפובליקה הדמוקרטית של קונגו אפשרה הפקה חד-צדדית מהמאגרים המשותפים מלכתחילה ובהמשך חתמה על הסכם הפשרה המאולץ, אשר פגע באופן מובהק באינטרסים שלה, היא חולשתה הפוליטית והביטחונית והתלות הכמעט מוחלטת שפיתחה אנגולה. לאחר נפילת שלטונו של הנשיא Mobutu, המשטר החדש שהוקם בקונגו – (Laurent-Desiré Kabila (1997–2001 ובנו (Joseph Kabila (2019–2001), חש חובה "להחזיר טובה" לאנגולה בעקבות תמיכתה הצבאית להפלת המשטר הישן בעת מלחמת האזרחים הראשונה בקונגו ותמיכתה בשרידותו של המשטר החדש במלחמת האזרחים השנייה. יתרה מכך, המשטר בקונגו חושש מעוצמה הצבאית של שכנתה ולכן מעדיף שלא "להכעיס" אותה.⁸¹

לאור חולשתה זו, מאז חתימת הסכם הפשרה, המשטר בקונגו מחד ממשיך לצאת מידי פעם בהצהרות פומביות בדבר זכויותיה של קונגו במאגרי הנפט המשותפים הנותרים, אולם מאידך אינו נוקט בצעדים אופרטיביים להגשמתן. כך, למשל, בשנת 2009 הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו חוקקה חוק אשר ביקש להכריז על זכויותיה באזורים שעדיין מצויים במחלוקת, אולם בפועל לא הייתה שום כוונה לעשות שימוש מעשי בהכרזה זו, עד כדי כך שהיום יש פוליטיקאים שאף מכחישים את קיומו של החוק.⁸²

כאמור, ההסבר להתנהגותה זו של קונגו טמון בתלות הפוליטית אותה היא פיתחה עם השנים ומחשש לאבד את תמיכתה של אנגולה במשטר הקיים. תלות זו היא שמנעה בעבר ומונעת עד היום מהרפובליקה הדמוקרטית של קונגו לדרוש את מלוא זכויותיה הריבוניות במאגרי הנפט המשותפים.

לסיכום, בשלושה מקרים שהובאו כדוגמה לפיתוח מאגרים חד-צדדי ניתן לראות כי הצד הנפגע סובל מחולשה מובנית בזמן שהדבר מתרחש. חולשה זו יכולה לנבוע ממשבר כלכלי או ביטחוני, ממצב של לוחמה חיצונית או פנימית כמו גם עקב סנקציות או מעורבות זרה. לעיתים החולשה נובעת גם מתלות מסוימת שפיתחה המדינה בשכנתה, בין אם זו תלות דיפלומטית או ביטחונית, דבר אשר מונע ממנה לדרוש את חלקה במאגר. תהא הסיבה אשר תהא הצד המפתח חד-צדדית יודע, מכיר ומבין חולשה זו ומנצל אותה עד תום.

⁸⁰ Patrick Edmond, Kristof Titeca & Erik Kennes, *The DRC–Angola, Offshore Oil Dispute: How Regime (In)Security* (Outweighs Sovereign Claims, 45(5) JOURNAL OF SOUTHERN AFRICAN STUDIES, 841, 849-850 (2019)

⁸¹ חשש זה היה מבוסס גם על פעולות של אנגולה בשטח. כך, למשל, בתגובה לצעדיה של קונגו לדרוש את זכויותיה במאגרים המשותפים, אנגולה גירשה את אזרחי קונגו משטחה ואף החלה לשלוח מידי פעם חיילים לעיירות קונגו. למחקר הרחב ראו Edmond, Titeca & Kennes, לעיל ה"ש 80.

⁸² Patrick Edmond, Kristof Titeca & Erik Kennes, "Angola's Oil Could Actually be the DR Congo's. Here's Why it isn't", African Arguments, (3.10.2019) <https://africanarguments.org/2019/10/03/angola-drc-oil>

4 ההשלכות האפשריות של תגובה מאוחרת לפעילות חד-צדדית

בחלק זה נבחן את ההשלכות האפשריות של תגובה מאוחרת מצד המדינות הנפגעות, אשר בשלב הראשון העלימו עין/נקטו בחוסר מעש ביחס לפעולה החד-צדדית של שכנתן. כל אחד ממקרי הבוחן מאיר על השלכה אפשרית אחרת: מההיבט הכלכלי-פוליטי, המשפט הבינלאומי וכן המשמעות האפשרית לריבונות.

4.1 איראן-קטר: מערך התמריצים ושינוי הנסיבות שלאחר תחילת ההפקה יקשו עד מאוד על חתימת הסכם הוגן לפיתוח משותף בדיעבד

המקרה האיראני-קטרי ממחיש שתי בעיות מרכזיות הנובעות מההנחה של המדינה הנפגעת שהיא יכולה להעלים עין מהפקה חד-צדדית של שכנתה באופן זמני ולהגיב על כך רק בהמשך כאשר מעמדה ישתפר או ישתנו הנסיבות הגיאוגרפיות שהובילו לווייתור הראשוני.

הבעיה הראשונה היא שככל שהזמן עובר, כך התמריץ של המדינה המפיקה לשתף פעולה פוחת עקב החשש שלה להידרש למתן פיצויים בדיעבד, ולכן היא תפעל למנוע את החזרת הגלגל לאחור. מכיוון שאיראן הייתה חלשה מכדי להגיב בזמן אמת לפעולות הראשוניות של קטר בשנות השמונים כאשר השדה רק התגלה, וככל שעבר הזמן והמציאות שנוצרה התקבעה, כך המשיכה קטר בפעולות חד-צדדיות אשר הטיבו עמה, ואף הרחיבה אותן עם השנים בהשקעה כספית רבה מאוד. מכיוון שכך, קטר חוששת שאם היא תיעתר כעת לבקשות איראניות להיכנס למשא ומתן על הסכם חדש לפיתוח משותף, הדבר יכלול גם דרישה לפיצוי על אותן השנים בהן קטר הפיקה באופן חד-צדדי ללא הסכמת איראן (בעיקר בין השנים 1990–2002).

על-מנת להימנע מחתימה על הסכם חדש עם איראן, קטר מארגנת ועידות שנתיים ויוצאת בהצהרות על כך שבכוונתה לעזור לאיראן להפיק גז טבעי. אך בפועל אין להצהרות אלה תוצאות בשטח ומטרתן העיקרית היא להרגיע את הרוחות ולהרוויח עוד זמן. מבחינתה של קטר, הצהרות אלה נועדו לשדר כלפי חוץ כי היא עשתה מאמץ לעמוד בסטנדרט המקובל באמנת הים לשיתוף פעולה עם איראן במסגרת הסכם תיחום הגבולות ביניהן. גם אם יגיעו בהמשך להסכמה על פיתוח משותף וחלוקת רווחים, אין בכוונתה של קטר לפצות את איראן בדיעבד על יותר מעשור בו ביצעה הפקה חד-צדדית.

לפיכך, ישנה חשיבות רבה להסדרה ברורה של הסכמי פיתוח משותפים לפני שמתרחשת הפקה ראשונית על-ידי אחד הצדדים. מרגע שההפקה מתרחשת, קשה הרבה יותר להגיע להסכם וגם אם הסכם כזה יגיע בעתיד המדינה הנפגעת צריכה לצאת מתוך נקודת הנחה שלא תפוצה על הזמן בו לא זכתה ליהנות מהרווחים המשותפים.

הבעיה השנייה הנובעת מתגובה מאוחרת לפעולת הפקה חד-צדדית היא שהנסיבות הגיאוגרפיות שנחשבו לזמניות או "חריגות" והובילו לאותה העלמת עין מצד המדינה הנפגעת יכולות להיוותר על כן ואף להחריף, דבר שיהפוך את ה"ווייתור הזמני" לקבוע וימנע אפשרות להחזיר את הגלגל לאחור. בשנות השמונים האיראנים ראו הגיון רב בכך שהעלימו עין מהפיתוח הקטרי בחצי הדרומי של השדה. איראן ניהלה באותו זמן מערכה קשה אל מול עיראק תוך שהיא נמצאת תחת סנקציות אמריקאיות מכבידות שמנעו ממנה להפיק בעצמה מהשדה. קטר היוותה עבור איראן גשר דיפלומטי חיוני באותן שנים מכיוון שהייתה המדינה הערבית היחידה במפרץ שניסתה לשמור על ניטראליות ולא לתמוך בסדאם חוסיין, ואיראן ביקשה לשמר את הקשר הזה. ההנחה שבתום המלחמה תוכל איראן להחזיר את הגלגל לאחור התבדתה במהירות, כיוון שהסנקציות האמריקאיות כנגדה רק החריפו עם השנים (ב-1993, ב-1996, ושוב ב-2005 בעקבות תכנית

הגרעין) והיוו תירוץ נוסף לקטר להימנע מפיתוח משותף ולהסתפק רק בהצהרות תקופתיות לתקשורת כי יש בכוונתה לשתף פעולה על-מנת לצאת ידי חובה. בדומה לסנקציות, גם יחסיה של איראן עם מדינות ה-GCC החריפו עם השנים והפכו לסדרה של מלחמות לוויין בתימן ובסוריה, דבר שהגביר עוד יותר את הלחץ על קטר שלא לחתור להפקה משותפת עם איראן.

מהמקרה האיראני-קטרי ניתן להסיק שישראל אינה יכולה לסמוך על הצהרות קפריסאיות/יווניות בלתי-פורמאליות בדבר הפקה משותפת עתידית שיש להן הקשר פוליטי ואזורי ברור, כיוון שההקשר הזה יכול בהמשך להשתנות לרעת ישראל וכך להפוך את ההצהרות הללו ללא רלוונטיות. בדומה למקרה האיראני-קטרי, בתרחיש של חוסר יציבות אזורית במזרח הים התיכון (מלחמה, שינוי בבריתות או במעצמות המעורבות באזור, ועוד), הצד בעל היתרון הטכנולוגי שהחל להפיק יגביר את אחיזתו בשטח ויהפוך את הזמני לקבוע. בהקשר הישראלי-קפריסאי, במצב של חוסר יציבות אזורית קפריסין תחזיק ביתרון הטכנולוגי משום שתוכל למשוך חברות בינלאומיות רבות יותר וחזקות יותר.

מעבר לכך, ישנם תרחישים בהם קפריסין תבקש לשנות הבנות קיימות עם ישראל על-מנת שלא לפגוע ביחסיה האזוריים. בדומה לקטר, קפריסין ויוון חברות בארגון כלכלי חזק (האיחוד האירופי) שבו הן מרגישות מקופחות ונתונות לחסדיהן של החברות החזקות בה. עם זאת, אין להן עניין להחריף את מצבן בתוך האיחוד והן בפועל לא תעשנה דבר אם יוחלט לפעול כנגד ישראל. בתרחיש שבו האיחוד יטיל סנקציות כלכליות על ישראל, הדבר עלול להציב בעיה עבור הקפריסאים ולעכב גם את פרויקט הפיתוח שלהם, במקרה שישראל מעורבת בו. לכן, קפריסין תעדיף להדיר את ישראל מהתהליך ככל שתראה שיחסיה של ישראל מול האיחוד האירופי פונים לכיוון של עימות, למשל בעת מבצע צבאי בשטחי הגדה או ברצועת עזה. מכיוון שכך, על ישראל לחתור להסדר פורמלי מהר ככל האפשר על המאגרים המשותפים לפני שיחולו שינויים פוליטיים משמעותיים בשטח שיהוו עבור קפריסין תמריץ לשנות הבנות קיימות.

4.2 חוף השנהב-גאנה: בירור משפטי בדיעבד אינו מבטיח שמירה על זכויות במאגר

לאור הכישלונות במשא ומתן בין חוף השנהב וגאנה, החל ביום 21 בנובמבר 2014 הליך בוררות בטריבונל הים בכדי לקבוע את קו הגבול הימי (Single maritime boundary) בין שתי המדינות.³⁸ ביום 3 בדצמבר 2014, נחתם הסכם בין הצדדים שייסד הרכב מיוחד של הטריבונל (Special Chambers) לדון בטענות הצדדים. התיק הפך להיות מספר 23 ברשימת התיקים של הטריבונל.⁴⁸ פסק הדין ניתן ביום 23 בספטמבר 2017 כמעט שלוש שנים לאחר תחילת ההליכים.⁵⁸

⁸³ ראו: גאנה וחוף השנהב, לעיל ה"ש 51, בסעיפים 1 - 2.

⁸⁴ ראו: גאנה וחוף השנהב, לעיל ה"ש 51, בסעיפים 3 - 7; הטריבונל הוקם מתוקף אמנת הים משנת 1982 והוא נועד ליישב סכסוכים בין המדינות שהן צד לה הוא נועד לפתור שאלות העולות מתוך יישום האמנה או פרשנותה. הטריבונל מורכב מ-21 שופטים הנבחרים בידי מדינות שהן צד לאמנה. השופטים צריכים להיות מומחים במשפט הים וכשירים לשמש במדינותיהם שופטים עליונים. הם נבחרים לקדנציות של תשע שנים על פי הקבוצות האזוריות של מועצת הביטחון. מדינה שהיא צד להליך בפני הטריבונל ואין לה שופט תוכל למנות שופט "אד הוק שיהיה" שופט נוסף. הקוורום של הטריבונל הוא 11 שופטים. לפי בקשת צדדים למחלוקת יכול הטריבונל להקים הרכב מיוחד (Special Chambers) כמו בפרשה של גאנה וחוף השנהב. הוא ייבחר על ידי הטריבונל מתוך שופטיו ויאושר על ידי הצדדים. בשני נושאים יש לטריבונל סמכות מחייבת על כל המדינות: שחרור של ספינות וצוותים שנעצרו על ידי מדינה אחרת ומתן צווים ארעיים (Provisional Measures). הטריבונל פוסק ברוב היושבים בדיון. בנושאים שבהם פסק הטריבונל סמכותו מחייבת והפסיקות אינן ניתנות לערעור.

⁸⁵ ממתן צו הביניים, התנהלו לאורך שנים הליכים של העברת כתבי טענות, התייחסויות, שימועים בפני ההרכב שבו הצדדים טענו את טענותיהם, מסרו את סיכומיהם וכן השיבו לשאלות שהוצגו על ידי ההרכב. בפסק הדין נקבע כי מאגר TEN נמצא בשטחה של גאנה.

זמן קצר לאחר תחילת הליך הבוררות, ביום 27 בפברואר 2015 ביקשה חוף השנהב מההרכב צו ביניים (Provisional Measures) כנגד גאנה. הצו ניתן ביום 25 באפריל 2015. למרות שמדובר בצו ביניים הניתן במהלך ההליך המשפטי יש לו חשיבות עקרונית רבה לענייננו כיוון שהוא מלמד מה מדיניות ההרכב המיוחד ביחס למדינה הפועלת באופן חד-צדדי בפיתוח של מאגרים תת-ימיים.

ההרכב קבע שהקידוחים החד-צדדים של גאנה יוצרים שינויים קבועים באזור (Permanent Modification of the Physical Character of the Area) (68). הוא קבע בין השאר כי אין להתחיל קידוחים חדשים (New Drilling) על ידי גאנה עצמה או על ידי חברות הפועלת מטעמה; לוודא שלא יעשה כנגד חוף השנהב כל שימוש במידע שהתקבל מהחיפושים שנעשו באזור המחלוקת על ידי גאנה או מי מטעמה בעבר, בהווה ובעתיד ושאינו נחלת הכלל; 78 יש לבצע מעקב צמוד אחר הפעילות הממשיכה להתבצע באזור המחלוקת בכדי לוודא שלא נגרם כל נזק לסביבה הימית; 88 על שני הצדדים לפעול בשיתוף פעולה ולהימנע מפעולות חד-צדדיות היכולות להביא להחרפת הסכסוך. 98

יחד עם זאת, ההרכב התייחס גם להפקה החד-צדדית הנעשית בפועל בשטח המחלוקת. כחלק מההצדקות להחלטות בצו, קבע ההרכב מדיניות עקרונית, לפיה גאנה יכולה להמשיך בפעילות שכבר מתבצעת ואינה צריכה לעצור אותה וזאת בשל ההבנה שמדובר בהפסד כספי משמעותי ואפשרות לנזק לסביבה:

"Considering that, in the view of the Special Chamber, the suspension of ongoing activities conducted by Ghana in respect of which drilling has already taken place would entail the risk of considerable financial loss to Ghana and its concessionaires and could also pose a serious danger to the marine environment resulting, in particular, from the deterioration of equipment". 90 (ההדגשה לא במקור)

כך, למעשה, נתן ההרכב המיוחד הכשר לפעולה החד-צדדית של גאנה על בסיס שיקולים כלכליים וסביבתיים. 19 בהתאם לכך, גאנה המשיכה בהפקה חד-צדדית בקידוחים שכבר נעשו. והנפט החל לזרום מהמאגר בשנת 2016 בעוד ההליך מתנהל. 29

86 ראו: ITLOS - Dispute concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Ghana and Côte d'Ivoire in the Atlantic Ocean (Provisional Measures Order of 25 April 2015), (להלן: צו ביניים); "Considering that there is a risk of irreparable prejudice where, in particular activities result in significant and permanent modification of the physical character of the area in dispute and where such modification cannot be fully compensated by financial reparations"

87 ראו: Edwin E. Egeda & Lawrence Apaalse, *Dispute concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Ghana and Cote D'Ivoire in the Atlantic Ocean - Lessons from Another Maritime Delimitation Case arising from the African Region*, 29 Ind. Int'l & Comp. L. Rev. 55, 66 (2019)

88 ראו: Constantinos Yiallourides, *Calming the Waters in the West African Region: The Case of Ghana and Cote d'Ivoire*, 26 AFR. J. INT'L & COMP. L. 507, 523 (2018) לחלוטין.

89 ראו: גאנה וחוף השנהב, לעיל ה"ש 51, בסעיף 16.

90 ראו: צו ביניים, לעיל ה"ש 86, בסעיף 89.

91 ראו: Khalfauoi & Yiallourides, לעיל ה"ש 66, בעמ' 334-335. חשוב לציין כי דברי ההרכב המיוחד בעניין ההיבט הכלכלי אינם מנותקים מהמציאות. ממשלת גאנה באותו זמן תכננה את התקציב שלה בהתאם לרווחים הצפויים מיצוא הנפט. החלטת ההרכב, לבקשת חוף השנהב, לעצור מידית את כל הפעילות עלולה הייתה לגרום לכלכלת גאנה נזק משמעותי וסחרור של ממש בתקופה שהייתה כאמור מאתגרת. בנוסף באותה עת כבר השקיעה חברת טיולוו בקידוחים למעלה משני מיליארד דולר ובמקביל עם בקשת חוף השנהב לקבל צו זמני הגיבו השווקים באופן חד והיא הפסידה ביום אחד למעלה מ-800 מיליון דולר מערכה.

92 ראו: טיולוו, לעיל ה"ש 67.

כפי שתואר בהרחבה בפרקים הקודמים, המשפט הבינלאומי עמום בכל הנוגע להפקה חד-צדדית ממאגרים משותפים. צו הביניים במקרה של חוף השנהב וגאנה מדגים כי אין תשובה אחת סופית ומכריעה (קונקלוסיבית) בנושא של פעילות חד-צדדית. אין כיום תשובה ברורה לשאלה איזה משקל יינתן לשיקולים השונים בבואו של פורום בינלאומי להכריע בעניין פעילות חד-צדדית (בין אם באזור מתוחם ובין אם באזור שאינו מתוחם). לדוגמה: עד כמה משמעותיות הזכויות הריבוניות – האם העובדה שהקידוחים נעשים באזור מתוחם מקנה הגנה למדינה הפועלת חד-צדדית? עד כמה הנורמה של שיתוף פעולה בפיתוח משאבים כפי שהיא בא לידי ביטוי במשפט הים תגבר על פעולה חד-צדדית? מה המשמעות של ההפסדים הכלכליים הפוטנציאליים כסיבה למתן אישור להמשיך במעשה? האם הדבר אמור לגרום למדינות הפועלות חד-צדדית לפעול בכל הכוח ובהשקעה מריבית מתוך ידיעה שכול שתשקענה יותר יגדלו הסיכויים שפעילותן לא תופסק בהמשך? ולבסוף עד כמה משמעותי הנושא של פגיעה בסביבה בהחלטה על מתן היתר להמשך הפעילות החד צדדית?

ובכל זאת, ניתן לומר בזהירות המתבקשת כי פנייה לערכאות הבינלאומיות לאחר מעשה, ולאחר שכבר נקבעו עובדות בשטח, אינה מבטיחה הפסקה של הפעילות החד-צדדית והשבת הגלגל לאחור. אם במקום בו הגבולות הימיים לא תוחמו, בית הדין אפשר למדינה (גאנה) להמשיך ולפעול באופן חד-צדדי, מהשיקולים שהוזכרו, קשה לראות איך במקום בו יש גבולות מתוחמים ויש זכויות ריבוניות למדינה (קפריסין), הפעולה החד-צדדית תופסק. ולכן נראה כי גם מבחינת המשפט הבינלאומי על המדינות לעשות כל מאמץ ולהימנע מלכתחילה מלהגיע למצב שבו שכנתן מתחילה בהפקה חד-צדדית, זאת באמצעות משא ומתן אינטנסיבי במגמה להגיע לשיתוף פעולה מראש ולא בדיעבד.

4.3 הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו-אנגולה: קיבוע יחסי הכוחות בין המדינות לטווח ארוך

מעבר להשלכות הכלכליות והפנים-פוליטיות שיש להחלטה של מדינה בדבר ניהול מאגרי הנפט והגז שלה, יש להחלטה זו גם השלכות פוליטיות על מיצוב כוחה הפוליטי של המדינה באזור בכלל ועל מיצוב יחסי הכוחות בין המדינות שחולקות מאגר משותף בפרט. לפיכך, המאגר המשותף הוא לא רק נכס כלכלי, אלא גם נכס אסטרטגי, אשר להחלטה בדבר ויתור על מימוש הזכויות בו, יכולות להיות השלכות לטווח רחוק גם על מעמדה הגאו-פוליטי של המדינה.

כך כפי שראינו בעניין הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו, העדר המעש שלה בדבר זכויותיה במאגרי הנפט המשותפים תחילתו ברצון של המשטר החדש לגמול לאנגולה על הסיוע שקיבלה ממנה בשנת 1997. ואולם כאשר קונגו הביעה רצון בשנת 2003 לשנות את הסטטוס קוו, הדבר נחל כישלון. למעשה, מאז ועד היום קונגו לא הצליחה לממש את זכויותיה במאגרים. נראה כי אחת הסיבות לכך היא שבפועל הוויתור הראשוני של קונגו (הגם שנבע מסיבה פוליטית לגיטימית לאותו רגע נתון), הביא בהמשך לקיבוע יחסי הכוחות בין הצדדים. ויתור זה ביצר את כוחה הפוליטי של אנגולה מול קונגו ולא אפשר לאחרונה בהמשך לשנות את מערך הכוחות ביניהן.

גם היום ועל אף שבשנים האחרונות אנגולה תחת הנשיא João Lourenço הפחיתה את מעורבותה בענייני הביטחון של קונגו, קונגו עדיין אינה ממחרת לפעול למימוש זכויותיה במאגרי הנפט. בפועל, גם הנשיא החדש של קונגו Felix Tshisekedi, כמו קודמיו, מבקש לזכות בתמיכתה של אנגולה ולכן פועל בהתאם למערכת היחסים שהותווה לאורך השנים בין המדינות.

הוויתור של הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו נבע מתוך חולשה ותלות רגעית, ומרגע שהדבר התרחש הוא התקבע. ניסיונות בהמשך לדרוש את חלקה במאגר ואף לחוקק חוק המצהיר על ריבונות ושליטה בשטח אינם משנים דבר ברגע שניתנה לצד השני האפשרות לקבוע עובדות בשטח. יתרה מכך, הוויתור הראשוני על המאגר נתפס כעת כ"סמן המרכזי" למערכת היחסים בין המדינות. כלומר, דרישה של קונגו להחזיר לעצמה את השדות נתפסת כעת כפגיעה ביחסיה עם אנגולה ולכן היא נמנעת מכך, למרות זכויותיה במאגר. במילים אחרות: מוויתור זמני שנועד כ"מחווה" למדינה השכנה, הדבר הפך ל"חובה" ולתנאי שעליו היחסים נשענים כעת.

לסיכום, חוסר מעש או שתיקה או עמידה מנגד של המדינה הנפגעת מפעילות חד-צדדית נושאת בכנפיה הפסד מהותי. זה יכול להיות הפסד כלכלי או מדיני הוא יכול לבוא לידי ביטוי ביחסים בין המדינות או בערכאות בינלאומיות. נדמה שהשורה התחתונה העולה מתמונה שהוצגה כאן היא שמדינות מוחלשות, גם אם הדבר קשה עבורן, צריכות להבין שוויתור ולו זמני על זכויות אינו ניתן להשבה באופן מלא. את הגלגל לא ניתן יהיה להשיב לאחור וצריך להימנע מראש עד כמה שניתן מהגעה למצב של פעילות חד-צדדית.

5 מסקנות למקרה ישראל-קפריסין

כפי שפורט בהרחבה בפרק הראשון, קיימות כיום אינדיקציות לאפשרות להפקה חד-צדדית מצד קפריסין במאגר ישי-אפרודיטה. גם אם ישראל מביעה התנגדות מסוימת לפעילות זו, בפועל לא נראה שהיא נוקטת בצעדים מעשיים במטרה למנוע אותה. לא ידוע על קיומם של הליכי משא ומתן בין המדינות או הפעלת סעיף הבוררות הקבוע בהסכם תיחום הגבולות שבין המדינות.

גם אם כיום יכולות להיות לממשלת ישראל סיבות פוליטיות להסכים בשתיקה לפעולותיה החד-צדדיות של קפריסין ולמעשה לוותר על מימוש זכויותיה במאגר ישי-אפרודיטה, מטרתו של מחקר זה להאיר על ההשלכות הגיאופוליטיות, הכלכליות והמשפטיות האפשריות לטווח הארוך שיכולות להיות לחוסר מעש זה. בהנחה שישראל אינה מתכוונת לוותר על זכויותיה הריבוניות במאגר (כפי שעשתה בחריין), עליה לקחת בחשבון שלפעולה בדיעבד, לאחר שההפקה החד-צדדית כבר יוצאת לדרך, יש משמעות כבדות משקל.

על מנת ללמוד על ההשלכות האפשריות, שיכולות להיות להחלטתה של ישראל להעלים עין מפעילותה החד-צדדית של קפריסין, ניתחנו במסגרתו של מחקר זה שלושה מחקרי בוחן מרכזיים (איראן-קטר, חוף השנהב-גאנה, הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו-אנגולה). להלן נביא את המסקנות המרכזיות העולות מניתוח זה:

בתחום הגאופוליטי

- **מיצובה של ישראל בעמדת חולשה אזורית:** כפי שראינו מדינות המאפשרות בפועל לשכנתן להפיק באופן חד-צדדי ממאגר משותף מסמנות את עצמן כנמצאות בעמדת חולשה פוליטית, כלכלית או צבאית. כך, למשל, איראן הייתה במצב של לוחמה מול עירק ותחת סנקציות כלכליות, דבר שהציב אותה בעמדת חולשה וחוסר יכולת להפיק מהמאגר המשותף עם קטר. הדבר נכון גם לחוף השנהב והרפובליקה הדמוקרטית של קונגו שהיו נתונות בעת תחילת ההפקה החד-צדדית בעמדת חולשה כלכלית וחוסר יציבות פוליטית מובהקת.
- **השלכות על מאגרים וגבולות אחרים:** עצם מתן האפשרות להפקה חד-צדדית מצד קפריסין, יכולה למקם את ישראל במועדון לא רצוי של מדינות "חלשות" והדבר יכול להשפיע על מעמדה הגאופוליטי האזורי. אם ישראל לא תפעל כעת למנוע הפקה חד-צדדית מצד קפריסין, היא עלולה למצוא עצמה במצב דומה בעוד מספר שנים גם מול הגבול הימי הלבנוני.⁹⁹ נושא הריבוניות על משאבים רגיש מאוד גם בהקשר הישראלי-פלסטיני וישראל אינה יכולה להרשות לעצמה ליצור תקדימים שליליים בנושא זה, גם אם לכאורה היא לא רואה בעת הזו קשר ביניהם. בהקשר זה מעניין להזכיר כי ההיסטוריה של ישראל

⁹⁹ ראו, למשל, פרסום על הכוונה של חברת Total להתחיל לקדוח בקרוב בבלוק 9 בלבנון, אשר בחלקו נמצא באזור המחלוקת עם ישראל. http://www.xinhuanet.com/english/2020-06/04/c_139114407.htm. על אף הכוונה המוצהרת של לבנון לקדוח באזור המחלוקת, נראה כי ישראל מצידה אינה מאפשרת לחברות האנרגיה חופש פעולה באזור, מסיבה שאינה ברורה. כך, למשל, לאחרונה פורסם מכרז של משרד האנרגיה למתן רישיון בבלוק 72 המצוי בסמיכות לאזור המחלוקת ובמכרז מצוין באופן מפורש כי בשלב זה לא יתאפשרו קידוחים שם: ר' סעיף 3.3 למכרז: "It is clarified that at the time of OBR #72 publication, drilling in the license area is not permitted, and that it is unknown whether such permission will be given in the future".

ראו

<http://www.energy-sea.gov.il/English-Site/Pages/Offshore%20Bid%20Rounds/Offshore%20Bid%20Round%20Block%2072%20FINAL.pdf>

מלמדת שבעבר היא הייתה דווקא בצד של המדינות שמפיקות נפט באופן חד-צדדי, ולפיכך אם ישראל אינה רוצה לשנות את מעמדה עליה להביא זאת בחשבון.⁴⁹

- **קבוע יחסי הכוחות מול קפריסין:** כפי שתואר בהרחבה במקרה של אנגולה והרפובליקה הדמוקרטית של קונגו ויתור זמני שנועד להיות "מחווה" למדינה השכנה, יכול להפוך לתנאי קבוע, שעליו נשענים היחסים בין הצדדים. במובן זה דרישה מאוחרת יותר מצד ישראל למימוש זכויותיה במאגר ישי-אפרודיטה עלולה להיתפס מצד קפריסין כפגיעה ביחסים בין המדינות. בהקשר זה ישראל אינה יכולה לסמוך על הצהרות בלתי-פורמאליות בדבר כוונה עתידית להפקה משותפת עקב ההקשר הפוליטי והאזורי הסבוך שיכול להשתנות לרעתה. ככל שהמצב הפוליטי בשטח משתנה (עקב מלחמה, סנקציות, שינוי בבריתות או במעצמות המעורבות באזור), המחווה המקורית של ישראל לקפריסין תהפוך לבלתי רלוונטית וכבר לא תיתפס ככזו. כך קרה עם קטר שהחלה להפיק משדה הגז המשותף עם איראן והפכה ליצואנית גז משמעותית, בעוד שהאחרונה התמודדה עם סנקציות כלכליות. כך גם במקרה של ישראל, קפריסין תפעל בסופו של דבר בהתאם לאינטרסים המדיניים שלה, ללא קשר למחווה של ישראל. אם האיחוד האירופי יחליט לפעול כנגד ישראל, למשל בצורה של סנקציות, קפריסין תעדיף למדר את ישראל ולהרחיק אותה משדה הגז המשותף על-מנת שלא להיפגע מהסנקציות בעצמה. ישראל עלולה למצוא עצמה מפסידה משני המצבים ועליה לחתור להסדר מוסכם על המאגר המשותף לפני שיחל הפיתוח החד-צדדי או יתחוללו שינויים פוליטיים משמעותיים באזור.

- **ויתור על נכס אסטרטגי:** מאגרי גז ונפט אינם רק נכסים כלכליים, אלא הם מהווים גם נכסים אסטרטגיים למדינה לשם חיזוק יחסים ואינטרסים דיפלומטיים. כמתואר, גם מאגר ישי-אפרודיטה מהווה נכס אסטרטגי עבור קפריסין, אשר מתכוונת לייצא ממנו גז טבעי למצרים. הויתור של ישראל על מימוש זכויותיה במאגר כמוהו כויתור על האפשרות להיות מעורבת בהחלטות אסטרטגיות הנוגעות לייצוא הגז הטבעי למצרים. מבחינה זו לא יצמח לישראל יתרון פוליטי מייצוא הגז ממאגר ישי-אפרודיטה למצרים, כיוון שהקשר של מצרים יהיה ישירות מול קפריסין וללא התחשבות בישראל.⁵⁹

בתחום המדיניות הכלכלית

- **העדר תמריצים להגיע להסכם הוגן בין הצדדים לאחר תחילת ההפקה:** כפי שראינו גם במקרה של איראן וגם במקרה של קונגו, הניסיון להגיע להסכם פשרה הוגן בדיעבד, לאחר תחילת ההפקה החד-צדדית, נכשל. כישלון זה נובע בין היתר מהחשש של הצד הפועל חד-צדדית שיידרש לשלם פיצויים בדיעבד. ככל שעובר הזמן כך ימאן הצד המפיק לשתף פעולה ולהחזיר את הגלגל אחורה. מקרים אלה מלמדים כי את הנעשה אין להשיב גם מבחינה כלכלית, שכן הפעילות החד-צדדית לא תוכל להיות מאוזנת בעתיד.

- **אבדן פיצוי כספי על הזמן שחלף עד להסדרת ההפקה המשותפת:** לאור העובדה כי מלכתחילה יחסי הכוחות במאגר ישי-אפרודיטה נותנים יתרון לגודל לצד הקפריסאי, יכולת המיקוח של ישראל אינה גדולה. מכאן שיכולת המיקוח בדיעבד תקטן עוד יותר. ככל שהסדר בין ישראל לקפריסין יגובש בטרם

⁹⁴ לאחר שכבשה את חצי האי סיני מידי מצרים ב-1967, החלה ישראל להפיק באופן חד-צדדי ממאגרי הנפט שלחופי מפרץ סואץ ("אבו-רודיס") ולאחר כמה שנים גם איתרה שדה נוסף ("עלמה") באזור והחלה להפיק ממנה נפט למשק המקומי בעזרת חברת אנרגייה איטלקית. חרף הטענות והקובלנות המשפטיות שהעלו המצרים, ישראל המשיכה להפיק מהשדות ובשנת 1971 ישראל אף מכרה חלק מהנפט ליוגוסלביה, צרפת ואיטליה. התסכול המצרי נבע מכך שמצד אחד מצרים רצתה למנוע מישראל להפיק את הנפט בחצי האי סיני, ומצד שני היא לא רצתה לפגוע בשדות באמצעות הפצצה אווירית למקרה והן עוד ישובו לידיה (מה שאכן קרה). Rubinovitz, Ziv, and Elai Rettig. "Crude peace: The role of oil trade in the Israeli-Egyptian peace negotiations." *International Studies Quarterly* 62, no. 2 (2018): 371-382

⁹⁵ לטעון דומה בנוגע לייצוא של הגז הנוזלי שמקורו בישראל לאירופה ממצרים ראו עילי רטיג "התפתחויות בתחום משק הגז בישראל" *הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2018/19*, 197 (שאל חורב-עורך, 2019).

תחילת ההפקה החד-צדדית, ישראל תיחשף לפחות סיכונים הנוגעים לפיתוח המאגר ותוכל להרוויח יותר. מבחינה זו יש לציין כי אפילו בחריין אשר ויתרה על כל זכויותיה הריבוניות עשתה זו בתמורה לאחוז מהרווחים. אם ישראל תגיע להסכם עם קפריסין רק בדיעבד, לאחר שההפקה כבר תחל להתבצע, קיים סיכוי סביר שישראל לא תפוצה על הזמן שחלף, וכך תפסיד רווחים אפשריים. כך קרה במקרה האיראני-קטרי, בו איראן נאלצה לספוג את אובדן ההכנסות עד אשר הצליחה להגיע למצב שהיא מפיקה בעצמה רק 12 שנה לאחר שקטר כבר החלה בהפקה.

בתחום המשפט הבינלאומי

- **בירור משפטי בדיעבד עלול להיכשל:** כמופרט בהרחבה, המשפט הבינלאומי אינו מציע תשובה אחת סופית ומכרעת (קונקלוסיבית) בנושא של הפקה חד-צדדית של מאגרים חוצי גבולות. אין וודאות איזה משקל יינתן במסגרת הדיון הבינלאומי לשיקולים כגון: זכויות ריבוניות; הצורך לפעול בשיתוף פעולה בפיתוח משאבים; הפסדים כלכליים; פגיעה בסביבה, פעילות באזור מתוחם או שאינו מתוחם ועוד.
- **בית המשפט נוטה לתמוך במדינה שכבר הציבה עובדות בשטח:** יחד עם זאת, ניתן לומר בזהירות המתבקשת כי בירור משפטי לאחר תחילת ההפקה החד-צדדית יעמיד את המדינה הנפגעת בחסרון רב יותר מאשר בירור משפטי מראש, זאת לאור השיקולים שניתנו בפורום הבינלאומי להשקעות שכבר נעשו בפיתוח של המאגר וכן לפגיעה הסביבתית שעשויה להיות מהפסקת ההפקה. שיקולים אלה הובילו את הפורום הבינלאומי לאפשר לגאנה להמשיך את ההפקה החד-צדדית שכבר החלה בה. לפיכך, נראה כי על ישראל להימנע מדיון משפטי בדיעבד ולעשות מאמצים לפתרון את העניין בדרכים של משא ומתן והבנות הדדיות עם קפריסין במגמה להגיע לשיתוף פעולה.
- **הסכמה שבשתיקה – הצד המפיק יכול לטעון להסכמה שבשתיקה לפעולותיו.** יחד עם זאת, קשה מאוד לטעון להסכמה שבשתיקה כאשר המדינה הנפגעת פועלת. אם ישראל רוצה להתנגד לפעילות החד-צדדית, על הפעולה להיות פרו-אקטיבית, ברורה וחד משמעית. מבחינה זו הזמן אינו "משחק" לטובת ישראל ועדיף להיות פרו-אקטיבי בכדי להגיע לפתרון.

ביבליוגרפיה

אמנות והסכמים

הסכם בין ממשלת מדינת ישראל לבין ממשלת הרפובליקה של קפריסין בדבר תיחום האזור הכלכלי הבלעדי מיום 17.12.2010. ההסכם אושרר בהחלטת ממשלה מס' 2794 מיום 3.2.2011.

הסכם בין ממשלת מדינת ישראל וממשלת הרפובליקה של קפריסין בדבר חילופין ואי גילוי של מידע סודי מיום 28.4.2014. נכנס לתוקף ביום 14.7.2014.

https://www.nevo.co.il/law_html/law09/amana-1632.pdf

Agreement concerning the boundary line dividing the Continental Shelf between Iran and Qatar. Signed at Doha on 20 September 1969" (July 8, 1971), No. 11197.

<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20787/volume-787-I-11197-English.pdf>

Bahrain-Saudi Arabia boundary agreement 22 February 1958,

<https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/BHR-SAU1958BA.PDF>

Statues of the International Court of Justice

United Nations Convention on the Law of the Sea, signed 10 December 1982, entered into force 16 November 1994, 1833 UNTS 397

פסיקות של בתי דין בינלאומיים

ICJ – North Sea Continental Shelf Cases – 1969 (Germany/Denmark & Germany/ Netherlands).

ICJ – Aegean Sea Continental Shelf Case (Greece v. Turkey), Interim Protection (1976).

ITLOS – Dispute concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Ghana and Côte d'Ivoire in the Atlantic Ocean (Ghana/Côte d'Ivoire) (Provisional Measures Order of 25 April 2015)

ITOLS – Dispute Concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Ghana and Cote d'Ivoire in the Atlantic Ocean (Ghana/Cote d'Ivoire), Case No. 23, Judgment of Sept. 23, (2017).

ספרות

רטיג, עילי וערן עודד "סוגיות ביחסים הכלכליים בין ישראל לאירופה" **האיחוד האירופי בעידן של תהפוכות: מגמות, אתגרים ומשמעויות לישראל (מזכר 175)** (קנטור עדי ורוזנר יותם רוזנר עורכים, מאי 2018)

סיבל רובי "מקורות המשפט הבינלאומי" **משפט בינלאומי** 51 (מהדורה שנייה, סיבל רובי ועורך, התשע-2010).

Alshaikh, Abdullatif A., SAUDI ARABIA AND ITS GULF CO-OPERATION COUNCIL NEIGHBORS: A STUDY IN INTERNATIONAL BOUNDARY MANAGEMENT, Durham theses, Durham University. Available at Durham E-Theses Online: <http://etheses.dur.ac.uk/1605> (2001)

- Kamrava Mehran, "Iran-Qatar Relations", *In SECURITY AND BILATERAL ISSUES BETWEEN IRAN AND ITS ARAB NEIGHBOURS*, 167 (Bahgat, Gawdat, Anoushiravan Ehteshami, & Neil Quilliam ed.) 2017.
- Khalfaoui Anna & Yiallourides Constantinos, *Maritime Disputes and Disputed Seabed Resources in the African Continent*, in *ROUTLEDGE HANDBOOK OF ENERGY LAW* 320 (Hunter Tina, Herrera Ignacio, Crossley Penelope & Alvarez Gloria ed., 2020).
- Vasco Becker-Weinberg, *Joint Development of Hydrocarbon Deposits in the Law of the Sea* (2014)
- כתבי עת**
- לינדנשטראוס גליה ורמי דניאל, סוער בים התיכון: חזרתו של הסכסוך הטורקי-יווני לקדמת הבמה, **מבט על**, גיליון 1341, 29 ביוני 2020 המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS).
- Blake, Gerald H., *Arabia: The Peaceful Resolution*, *THE POLITICAL GEOGRAPHY OF CONFLICT AND PEACE* 153 (1991).
- Kashfi, Ahmad, and Wan Siti Adibah. *Joint Development Agreement Scheme for Management of World's Largest Shared Oil and Gas Reservoir*, 2 *J. SCI. RES. & DEV* 70 (2015).
- Martin, Melissa L. *Qatar's Maritime Quagmire, Analysis of South Pars/North Dome Unitization Risk amidst Gulf Rift and the Dubious Prospects of Unitization as State Obligation*, 25 *ILSA J. Int'l & Comp. L.* 329 (2018)
- Miyoshi Masahiro, *The Basic Concept of Joint Development of Hydrocarbon Resources on the Continental Shelf with Special Reference to the Discussions at the East-West Centre Workshops on the South-East Asian Seas*, 3 *INT'L J. ESTUARINE & COASTAL L.* 1 (1988).
- Morris Joseph W., *The North Sea Continental Shelf: Oil and Gas Legal Problems*, 2 *INT'L L.* 191 (1968)
- Ong David M., *Joint Development of Common Offshore Oil and Gas Deposits: Mere State Practice or Customary International Law*, 93 *AM. J. INT'L L.* 771 (1999).
- Patrick Edmond, Kristof Titeca & Erik Kennes, *The DRC–Angola Offshore Oil Dispute: How Regime (In)Security Outweighs Sovereign Claims*, 45(5) *JOURNAL OF SOUTHERN AFRICAN STUDIES* 841 (2019)
- Rubinovitz, Ziv, and Rettig Elai, *Crude peace: The role of oil trade in the Israeli-Egyptian peace negotiations*, 62(2) *INTERNATIONAL STUDIES QUARTERLY* 371 (2018).
- Van Logchem Youri, *The Status of a Rule of Capture under International Law of the Sea with Regard to Offshore Oil and Gas Resource Related Activities*, 26 *MICH. ST. INT'L L. REV.* 195 (2018).
- Van Logchem Youri, *The Rights and Obligations of States in Disputed Maritime Areas What Lessons Can Be Learned from the Maritime Boundary Dispute between Ghana and Cote d'Ivoire*, 52 *VAND. J. TRANSNAT'L L.* 121 (2019)

Yiallourides Constantinos, *Joint Development of Seabed Resources in Areas of Overlapping Maritime Claims: An Analysis of Precedents in State Practice*, 31 U.S.F. MAR. L.J. 129 (2018)

Yiallourides Constantinos, *Calming the Waters in the West African Region: The Case of Ghana and Cote D'Ivoire*, 26 AFR. J. INT'L & COMP. L. 507, 523 (2018)

דוחות מקצועיים ומכוני מחקר

מיתווים, "פעילות המדינות האזוריות באגן הים התיכון ומדיניות ישראל", מכון מיתווים – נייר מדיניות, דצמבר 2019.

רטיג, עילי. "התפתחויות בתחום משק הגז בישראל", בתוך שאול חורב (עורך), הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2018/19. ינואר 2019. עמ' 197.

Hashimoto, Kohei, Jareer Elass, and Stacy Eller. "Liquified Natural Gas from Qatar: The Qatargas Project." (2004)

International Crisis Group, *Black Gold in the Congo: Threat to Stability or Development Opportunity* (2012)