

## צוות לקידום הקמת אי מלאכותי מול חופי ישראל

### הצעה להחלטה

מחליטים, בהמשך להחלטה מספר כל/86 של ועדת שרים לענייני כלכלה מיום 18.12.2000 בנושא "קידום הפעילות להקמת איים מלאכותיים", ולהחלטת ממשלה מספר 4776 מיום 17.6.2012 בנושא "בדיקת היתכנות להקמת איים מלאכותיים לצרכי אשכולות תשתית", בהתחשב במסקנות מנהל התכנון במשרד הפנים, המפורטות ב"מסמך מדיניות לאיים מלאכותיים לתשתיות – דוח מסכם לקראת דיון בולחו"ף" מחודש יולי 2007, בהערכות ביניים של הוועדה לבחינת הקמת אי מלאכותי מול חופי ישראל במשרד המדע מיום 6.11.2012, ובתהליך בחינת ההיתכנות להקמת אי מלאכותי לשדה תעופה ולשימושים נוספים שמוביל משרד התחבורה ועל מנת למצות את הפוטנציאל הכלכלי, התכנוני והסביבתי הקיים בהקמת איים מלאכותיים מול חופי ישראל:

1. להקים צוות בראשות ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה ובהשתתפות מנהלים כלליים של המשרדים וראשי היחידות הבאים או נציגיהם:

(א) משרד ראש הממשלה

(ב) משרד האנרגיה

(ג) משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

(ד) המשרד להגנת הסביבה

(ה) משרד הביטחון

(ו) משרד הכלכלה והתעשייה

(ז) אגף התקציבים במשרד האוצר

(ח) אגף החשב הכללי במשרד האוצר

(ט) אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר

(י) מינהל התכנון במשרד האוצר

(יא) בנק ישראל

2. (א) הצוות ימליץ לממשלה, בתוך 180 יום מקבלת החלטה זו על מתקנים קיימים או כאלה שיש צורך בהקמתם ב-15 השנים הקרובות ואשר יש פוטנציאל להעתקתם או להקמתם על גבי אי או איים מלאכותיים מול חופי ישראל, וימליץ על חלופות טכנולוגיות להקמת האי או האיים ועל אזורים גיאוגרפים אפשריים לאי או לאיים, בהתאם למתקנים שיבחרו.

(ב) בגיבוש ההמלצות לבחירת המתקנים, הטכנולוגיה להקמת האיים והאזורים הגיאוגרפיים יילקחו בחשבון, בין היתר, שיקולים של כדאיות כלכלית, הרחקת מפגעים

ממוקדים בנושאים והשפעות על הסביבה.

ג) במידת הצורך, יכללו המלצות הצוות גם המלצות לשינויים ברגולציה הקיימת, אשר עשויים לשפר את תהליך הקמת איים מלאכותיים. עבודת הצוות תיערך בהתאם לעקרונות החלטת ממשלה 2118 מיום 22.10.14 בנושא "הפחתת הנטל הרגולטורי".

3. מסקנות הצוות יובאו לאישור הממשלה. בהתאם להחלטות הממשלה, להורות למשרדי הממשלה האמונים על המתקנים שיאושרו לערוך סקרי היתכנות להערכתם או להקמתם של המתקנים על גבי איים מלאכותיים מול חופי ישראל במיקומים שיומלצו.

א) בחינת ההשפעה הסביבתית בסקרי ההיתכנות תבוצע בתיאום עם המשרד להגנת הסביבה.

ב) במידה ויומלץ על העתקה או הקמה של מתקנים על גבי אי מלאכותי בו יפעל גם שדה תעופה או על העתקה או הקמה של שדה תעופה על גבי אי מלאכותי יערך סקר ההיתכנות בהובלת משרד התחבורה והבטיחות בדרכים במסגרת התהליך לבחינת ההיתכנות להקמת אי מלאכותי לשדה תעופה ולשימושים נוספים, שמוכיל משרד התחבורה והבטיחות בדרכים.

ג) אין בעבודת הצוות ובמסקנותיו כדי לעכב את פעילות משרד התחבורה לבחינת ההיתכנות להקמת אי מלאכותי לשדה תעופה או לגרוע ממנה.

ד) אין באמור כדי לייתר את הצורך בקיום הליך תכנוני כדין בפני מוסד תכנון מתאים, ככל שיוחלט לקדם הקמת מתקן או מתקנים כאמור.

## דברי הסבר

### רקע כללי

סוגיית העמדת מתקני תשתית על איים מלאכותיים או מבנים ימיים נבדקת על ידי הממשלה מזה שנים רבות מכמה סיבות: מיעוט השטח הפנוי ברצועת החוף אשר ניתן להקצות למיקום מתקני תשתית; ההעדפה להרחיק מתקני תשתית מאזורים בעלי צפיפות אוכלוסין ועלויות הקרקע הגבוהות באזורי החוף, אשר יכולות להתפנות עם הקמת תשתית בים.

בינואר 1999, פרסמה ועדת ההיגוי המשותפת של ישראל והולנד לבדיקת היתכנות של בניית איים מלאכותיים לאורך חופי ישראל את דוח הסיכום שלה – "בדיקת קדם-היתכנות: ממצאי ביניים של הצוות הישראלי - הולנדי" (מסמך שמור 1330 במזכירות הממשלה). במסגרת דוח הסיכום קבעה ועדת ההיגוי כי יש היתכנות כלכלית, סביבתית, משפטית וטכנולוגית לבניית איים; כי התוכנית מתאימה לשימושים רבים, ביניהם שדות תעופה ותעשייה; כי ישנה מגבלה בחומרי מילוי להקמת אי כזה; וכי נדרשת תכנית מתאר לאיים כאלו.

במסגרת החלטה מספר כל/86 של ועדת שרים לענייני כלכלה מיום ה-18.12.2000 בנושא "קידום הפעילות להקמת איים מלאכותיים" אומצו המלצות דו"ח ועדת ההיגוי של ישראל והולנד להקמת איים מלאכותיים והוקמה ועדת מקצועית להמשך בדיקת ההיתכנות לבניית איים מלאכותיים.

הוועדה המקצועית, שרוכזה על ידי מינהל התכנון במשרד הפנים, הגישה ביולי 2007 מסמך "מדיניות לאיים מלאכותיים לתשתיות – דוח מסכם לקראת דיון בולח"ף". בהתבסס על ניתוח כלכלי המצדיק הקמת חלק מהמתקנים בים ולאור מצוקת קרקעות למתקני תשתית באזור המרכז, הצביעה הוועדה על הכדאיות בהקמת אשכולות מתקני תשתית קטנים יחסית, אשר יכללו מספר מבני תשתית והמליצה להעדיף, לאור קריטריונים איכותיים וכלכליים, תחנות כוח, מסוף אחסון גז טבעי נוזלי ומתקן התפלת מי ים.

בעקבות מסמך המדיניות קיבלה ממשלת ישראל את החלטת הממשלה 4776 מיום 17.6.2012 בנושא "בדיקת היתכנות להקמת איים מלאכותיים לצרכי אשכולות תשתית". במסגרת החלטה זו הוקם צוות מנהלים כלליים בראשות המנהל הכללי של משרד המדע והטכנולוגיה אשר בחן את ההיתכנות של הקמת אשכול תשתיות בים. עיקרי הערכת ביניים של הצוות מיום ה-6.11.2012 היו כי קיימת עדיפות להקמת מתקני עיבוד גז טבעי ותחנת חשמל ובעדיפות נמוכה יותר הקמת מתקני התפלת מים ומתקני טיפול בשפכים ובפסולת.

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים בוחן בימים אלו היתכנות להקמת אי מלאכותי לשדה תעופה ולשימושים נוספים. לטובת בחינה זו פרסם המשרד ביום 20.7.2017 מכרז למיון מוקדם (PQ) של חברות ישראליות ובינלאומיות שיערכו בחינה של האפשרויות השונות להקמת שדה תעופה ותשתיות נלוות על אי מלאכותי ליד חופי ישראל. יש לציין כי תהליך זה אינו בוחן אפשרות להקמת אשכול תשתיות שאינו חלק מאי מלאכותי בו פועל גם שדה תעופה.

## **ההצעה**

### **סעיף 1**

בהמשך להחלטות הממשלה ולמסקנות הוועדות השונות, מוצע להקים צוות בראשות ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה ובהשתתפות המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה וראשי היחידות הרלוונטיים לנושא או נציגיהם. הצוות יזמן נציגי משרדי ממשלה ואנשי מקצוע שאינם חברים בו בהתאם לרלוונטיות.

#### **סעיף 1.א**

הצוות ימליץ בתוך 180 ימים מקבלת החלטה זו על מתקנים קיימים או כאלה שיש צורך בהקמתם ב-15 השנים הקרובות, ואשר יש פוטנציאל להעתקתם או להקמתם על גבי אי או איים מלאכותיים מול חופי ישראל. בנוסף, ימליץ הצוות על חלופות טכנולוגיות להקמת האי או האיים ועל חלופות אפשריות למיקומם במרחב, בהתאם למתקנים שיבחרו. המלצות הצוות יגובשו, בין היתר, בהתייחס לשיטת ההערכה שהוצגה במסמך המדיניות של מינהל התכנון משנת 2007 ובהתאם לשלבי העבודה ולתהליכי בחירת המתקנים של צוות המנכ"לים בראשות המנהל הכללי של משרד המדע והטכנולוגיה משנת 2012.

#### **סעיף 1.ב**

המלצת הצוות לבחירת המתקנים והמיקום תיעשה על בסיס הבדיקות שנעשו בעבר ועל פי אמות המידה הבאות: כדאיות כלכלית – העלות הנוספת של הקמת המתקן בים מול העלות של הקמתו או הרחבתו על היבשה, תוך התחשבות בעלות ההקמה, בעלות ההפעלה ובערך הקרקע המתפנה; הערך של הרחקת מפגעי רעש וזיהום מקו החוף וממרכזי אוכלוסין; וההשפעה של הפרויקט על סביבת הים, סביבת החוף והמרחב האווירי.

#### **סעיף 1.ג**

מניסיונה של הממשלה בהקמת אסדות הגז הטבעי בעשור הקודם ובעשור הנוכחי, התברר כי הקמת תשתיות חדשות שאינן מוכרות לרגולטורים, כמו איים מלאכותיים, עשויה להיתקל במגוון כללים רגולטורים אשר עשויים לסרב את התהליך, ללא תמורה מהותית מבחינות כלכליות, סביבתיות, בטיחותיות או אחרות. לפיכך, במידת הצורך, יכללו המלצות הצוות גם המלצות לשינויים ברגולציה הקיימת אשר עשויים לשפר את תהליך הקמת איים מלאכותיים. עבודת הצוות תיערך בהתאם לעקרונות החלטת ממשלה 2118 מיום 22.10.14, בנושא "הפחתת הנטל הרגולטורי", שדרשו מרגולטורים, בין היתר, לצמצם חפיפות וסתירות של הרגולציה עם רגולציות אחרות ולצמצם את הפגיעה באינטרסים ציבוריים נוספים, הנוצרת עקב הרגולציה.

### **סעיף 2**

לאחר שהממשלה תאשר את המלצות הצוות לגבי המתקנים שיש פוטנציאל להעתקתם או להקמתם על גבי איים מלאכותיים, יידרשו סקרי היתכנות מפורטים לכל מתקן, הכוללים בחינה מעמיקה של ההיבטים ההנדסיים, התכנוניים והסביבתיים, כחלק מתהליך קידום התכנון והבנייה של המתקנים הנ"ל על גבי אי או איים מלאכותיים. המשרדים האמונים על המתקנים שיאושרו יובילו את סקרי ההיתכנות. מובהר כי הקמת התשתיות והאיים

המלאכותיים כפופים לאישור מוסדות התכנון.

## **סעיף 2.א**

בחינת ההשפעה הסביבתית בסקרי ההיתכנות תבוצע בתיאום עם המשרד להגנת הסביבה, כגוף המקצועי האמון על הנושא וכיועץ של המועצה הארצית לתכנון ובנייה להיבטים הסביבתיים של פרויקטים מסוג זה.

## **סעיף 2.ב**

במידה ויומלץ על העתקה או הקמה של מתקנים על גבי אי מלאכותי בו יפעל גם שדה תעופה או על הקמת או העתקת שדה תעופה על גבי אי מלאכותי, יערך סקר ההיתכנות בהובלת משרד התחבורה והבטיחות בדרכים במסגרת התהליך לבחינת ההיתכנות להקמת אי מלאכותי לשדה תעופה ולשימושים נוספים, שמובל על ידו בימים אלו.

## **סעיף 2.ג**

כאמור, משרד התחבורה מבצע בימים אלו תהליך של בחינת ההיתכנות להקמת אי מלאכותי לשדה תעופה. תוצאותיו ומסקנותיו של התהליך יוסיפו לממשלה מידע חשוב מאוד אודות עלויות, אזורים גיאוגרפיים מומלצים וטכנולוגיות להקמת אי מלאכותי מול חופי ישראל. מדובר בתהליך משלים לעבודתו של הצוות המוקם בהחלטה זו. לפיכך מובהר כי פעילות הצוות או מסקנותיו לא יעכבו או יגרעו מתהליך בחינת ההיתכנות להקמת שדה תעופה על גבי אי מלאכותי שעורך משרד התחבורה.

## **סעיף 2.ד**

התהליך שיבוצע על ידי הצוות בהחלטה זו הינו תהליך טרום-תכנוני, שנועד למפות ברמה האסטרטגית את המתקנים בעלי פוטנציאל להעתקה או הקמה על אי מלאכותי בים, את האזורים הגיאוגרפיים המתאימים ואת הטכנולוגיות המתאימות. אין בתהליכים המבוצעים במסגרת החלטה זו משום תחליף להליכי תכנון הנדרשים על פי דין בפני מוסד התכנון המתאים. ככל שיוחלט כי מתקן כלשהו הינו בעל פוטנציאל להעתקה או להקמה על גבי אי מלאכותי ובדיקת ההתכנות שתיערך תוכיח כי אכן קיימת היתכנות, יתבצע לגביו הליך תכנוני מסודר בפני מוסד התכנון המתאים בהתאם להוראות הדין.

## **תקציב**

אין השפעה תקציבית.

## **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

אין השפעה על מצבת כוח אדם.

## **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

שר האוצר – תומך

שר הביטחון – תומך

שר התחבורה והבטיחות בדרכים - תומך

שר הכלכלה והתעשייה - תומך

השר להגנת הסביבה - תומך

שר האנרגיה - תומך

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטה מספר כל/86 של ועדת שרים לענייני כלכלה מיום 18.12.2000 בנושא "קידום הפעילות להקמת איים מלאכותיים"; החלטת ממשלה 4776 מיום 17.6.12 בנושא "בדיקת היתכנות להקמת איים מלאכותיים לצרכי אשכולות תשתית".

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצ"ב.

#### **סיווגים**

סיווג ראשי 03 תהליך.

תחום פעולה עיקרי 02 חברה וכלכלה.

מוגש על ידי ראש הממשלה

ט"ז בטבת התשע"ח  
03 בינואר 2018



## היועצת המשפטית

ירושלים, ט"ז טבת התשע"ח

03 ינואר 2018

סימוכין: 0859282577

**חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים****נושא הצעת ההחלטה:**

צוות לקידום הקמת אי מלאכותי מול חופי ישראל

**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:**

כפי שמצוין בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, סוגיית העמדת מתקני תשתית על איים מלאכותיים או מבנים ימיים נבדקת על ידי הממשלה מזה שנים רבות ממספר סיבות: מיעוט השטח הפנוי ברצועת החוף אשר ניתן להקצות למיקום מתקני תשתית; ההעדפה להרחיק מתקני תשתית מאזורים בעלי צפיפות אוכלוסין ועלויות הקרקע הגבוהות באזורי החוף, אשר יכולות להתפנות עם הקמת תשתית בים.

על מנת לקדם את תהליך הבדיקה מוצע להקים צוות בראשות ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה אשר ימליץ לממשלה, בתוך 180 יום מקבלת ההחלטה על מתקנים קיימים או כאלה שיש צורך בהקמתם ב-15 השנים הקרובות ואשר יש פוטנציאל להעתקתם או להקמתם על גבי אי או איים מלאכותיים מול חופי ישראל. כמו כן, מוצע כי הצוות ימליץ על חלופות טכנולוגיות להקמת האי או האיים ועל אזורים גיאוגרפיים אפשריים לאי או לאיים, בהתאם למתקנים שיבחרו.

בגיבוש ההמלצות לבחירת המתקנים, הטכנולוגיה להקמת האיים והמיקום מוצע כי יילקחו בחשבון, בין היתר, שיקולים של כדאיות כלכלית, הרחקת מפגעים ממוקדים אנושיים והשפעות על הסביבה; ובמידת הצורך, יכללו ההמלצות גם המלצות לשינויים ברגולציה הקיימת, אשר עשויים לשפר את תהליך הקמת איים מלאכותיים, בהתאם לעקרונות החלטת ממשלה 2118 מיום 22.10.14 בנושא "הפחתת הנטל הרגולטורי".

עוד מוצע כי מסקנות הצוות יובאו לאישור הממשלה ובהתאם להחלטותיה, מוצע להורות למשרדי הממשלה האמונים על המתקנים שיאשרו לערוך סקרי היתכנות להעתקתם או להקמתם של המתקנים על גבי איים מלאכותיים מול חופי ישראל במיקומים שיומלצו. בנוסף, מוצע כי בחינת ההשפעה הסביבתית בסקרי ההיתכנות תבוצע בתיאום עם המשרד להגנת הסביבה. ולסיום מוצע כי אם יומלץ על העתקה או הקמה של מתקנים על גבי אי מלאכותי שבו יפעל גם שדה תעופה או על העתקה או הקמה של שדה תעופה על גבי אי מלאכותי יערך סקר ההיתכנות בהובלת משרד התחבורה והבטיחות בדרכים במסגרת התהליך לבחינת ההיתכנות להקמת אי מלאכותי לשדה תעופה ולשימושים נוספים, שמוביל משרד התחבורה והבטיחות בדרכים בימים אלו. מובהר כי אין בעבודת הצוות ובמסקנותיו כדי לעכב את פעילות משרד התחבורה לבחינת ההיתכנות להקמת אי מלאכותי לשדה תעופה או לגרוע ממנה וכי אין באמור כדי לייתר את הצורך בקיום הליך תכנוני כדין בפני מוסד תכנון מתאים, ככל שיוחלט לקדם הקמת מתקן או מתקנים כאמור.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:**

בשים לב לאמור לעיל, ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.



היועצת המשפטית

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים של המשרדים והגופים הרלוונטיים ביום 3.1.2018.

בנוסח ההצעה הוטמעו תיקונים שונים בהתאם להערות המשרדים שהעבירו התייחסותם.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את הצעת ההחלטה:**

בשים לב לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

שלומית ברנע פרגו, עו"ד

היועצת המשפטית