

ציפי איסר איציק

המרכז להגנת הסביבה, בית הספר
למשפטים, המכללה האקדמית
נתניה; הפקולטה למשפטים,
אוניברסיטת בר-אילן

מאמר זה עבר שיפוט עמיתים

ציטוט מומלץ

איסר איציק צ. 2014. האסדרה של
המרחב הימי בישראל – הפער בין
המצוי לרצוי. *אקולוגיה וסביבה* 5(1).



צילום: אמנון אייכלברג

האסדרה של המרחב הימי בישראל – הפער בין המצוי לרצוי

4 במאי, 2014

גיליון אביב 2014 / כרך 5(1) / הים התיכון

[סקירות](#)

על קצה המזלג

- המרחב הימי של ישראל הוא משאב משותף, שניצול משאבי הטבע הגלומים בו מושך בעלי עניין רבים. עובדה זו מעלה שאלות באשר להיקף האסדרה הקיימת ולהתאמתה לאתגרים החדשים שהמציאות מציבה בפנינו.
- האסדרה הימית כיום מבוזרת, ונעשית ללא תהליך מובנה של תיאום בין הרשויות השונות, שלעתים חסרות את הכלים הדרושים לצורך ההתמודדות עם אתגרי המציאות.
- יש ליצור בסיס ידע מקצועי רחב לגבי המרחב הימי, להנגישו לציבור ולמקבלי ההחלטות, ולאמץ מדיניות אינטגרטיבית עדכנית ואסדרה בעלת כלי פיקוח הולמים וחדשים, שתיתן מענה למציאות החדשה.
- ראוי שאסדרת המרחב הימי תתבסס על: קביעת סמכות מרכזית לניהול השימושים בו; הגדרת כללים לדרך השימוש במנגנון האסדרה; הענקת סמכויות חקיקה ותכנון; תקצוב ממשלתי נאות; יצירת פלטפורמה מוסדית לתיאום בין רשויות; שקיפות ושיתוף ציבור.

המערכת

תקציר

המרחב הימי של ישראל בים התיכון מעורר בשנים האחרונות עניין ציבורי רב לאור קידוחי הגז והנפט המתבצעים בו, ולנוכח התשתיות השונות שקיימות בו ושמטכונות להיבנות בו. אלה יוצרים לחצי פיתוח, צפיפות שימושים, וקונפליקטים ומאבקים בין בעלי העניין השונים. ריבוי ערכי הטבע הייחודיים ומגוון המינים שהמרחב הימי מתאפיין בהם מחד גיסא, והגידול בהיקף השימושים והפעילויות בו מאידך גיסא, מציבים אתגרים רבים וחדשים בפני מדינת ישראל.

ראשית, נדרשות יצירת בסיס ידע מקצועי רחב לגבי המרחב הימי והנגשתו לציבור ולמקבלי ההחלטות. שנית, עולה הצורך לאמץ מדיניות אינטגרטיבית עדכנית, שתתבטא בתכנון ובניהול מושכלים של המרחב הימי. ושלישית, מתחייבת אסדרה עדכנית בעלת כלי פיקוח הולמים וחדשים, שתיתן מענה למציאות החדשה. כל זאת, תוך יצירת תיאום ושיתוף פעולה מובנה בין בעלי העניין השונים במרחב הימי.

המאמר סוקר בקצרה ובתמציתיות את מצב האסדרה הקיים. הסקירה מציגה רשויות אסדרה שונות שיש להן סמכויות ותחומי פעילות הקשורים למרחב הימי, ובהן: משרד הפנים, משרד התחבורה, המשרד להגנת הסביבה, משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, משרד הביטחון, משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד הבריאות. הרשויות האמורות אמונות על ביצועה של חקיקה מסוגים שונים במרחב הימי, מתקופות שונות, ובתחומים הבאים: זיהום הים ממקורות יבשתיים, מתחבורה ימית, מנמלים וממעגנות או על-ידי הטלת פסולת, בנייה של תשתיות ימיות ובנייה בסביבה החופית, סיכונים הנובעים מקידוחי גז ונפט, אסדרה בתחום הדיג ובתחום החקלאות הימית. תמונת המצב המצטיירת היא של אסדרה מבזורה, הנעשית ללא תהליך מובנה של תיאום בין הרשויות השונות, שלעיתים חסרות כלי אסדרה שדרושים לצורך ההתמודדות עם אתגרי המציאות הנוכחית.

המאמר מציג המלצות מחויבות המציאות, ומתווה קווים מנחים לאסדרה הראויה למרחב הימי של ישראל בים התיכון, במגבלת היקף היריעה. הסקירה מתמקדת באסדרה הישראלית בלבד, בעוד אמנות בין-לאומיות נכללו בה רק במקרים שבהן הוטמעו במשפט הישראלי.

תיאור המצוי – איומים סביבתיים במרחב הימי ואופן אסדרתם

היקף הפעילות במרחב הימי של ישראל בים התיכון הולך וגדל בהשוואה לעבר, נוכח צורכי הפיתוח והשימושים החדשניים, שהפכו את המרחב הימי למשאב טבע חשוב בכלכלה המודרנית. כך, לצד הפעילות הקלסית במרחב הימי, הכוללת פעילות דיג, תחבורה ימית ותיירות נופש ופנאי, מתווספת בשנים האחרונות פעילות עסקית חדשה של קידוחי גז ונפט, חקלאות ימית, התפלת מים ים, הרחבת נמלים, ועוד. העובדה שהמרחב הימי הוא משאב טבע משותף, המתאפיין בריבוי של בעלי עניין בניצול משאבי הטבע הגלומים בו, מעלה את שאלת היקף האסדרה הקיימת ואת הצורך בבחינת התאמתה לאתגרים החדשים שהמציאות הקיימת מציבה בפנינו. להלן נסקור בקצרה את האסדרה, החלה על המרחב הימי של ישראל בים התיכון מהזווית של מידת הפיקוח שלה על האיומים הנשקפים לנוכח השימושים והפעילויות החדשים, ואת הרשויות האסדרה האמונות על ביצועה.

זיהום הים על-ידי הטלת פסולת

מניעת זיהום הים על-ידי הטלת פסולת מספינות וממטוסים הייתה הנושא הראשון שזכה בשנת 1976 להתייחסות בפרוטוקול בין-לאומי מכוח אמנת ברצלונה ^[35]. הפרוטוקול נועד להביא לנקיטת האמצעים הראויים לשם מניעה וצמצום של הטלת פסולת לים מספינות וממטוסים ושל שרפת פסולת בים. התחייבותה הבין-לאומית של מדינת ישראל הוטמעה במשפט הישראלי במסגרת חוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ג-1983 ^[13] שסמכות ביצועו הוקנתה לשר להגנת הסביבה. החוק אוסר הטלת פסולת מכלי שיט או טיס לים, אלא על פי היתר, כשההטעה של הפסולת או הטלתה נעשית בישראל. לצורך מתן היתרי ההטלה, הוקמה בחוק ועדה למתן היתרי הטלה, שחבריה (שבעה במספר) מתמנים על-ידי השר להגנת הסביבה שנציגו משמש יו"ר, והם נציגי משרד הביטחון, משרד הבריאות, משרד הכלכלה, משרד התחבורה ומשרד התיירות, וכן נציג הארגונים הסביבתיים.

בשנת 1995 עודכן הפרוטוקול הבין-לאומי, והוכנסו בו שינויים שנכנסו לתוקף ב-2005. השינויים התמקדו באיסור מוחלט על הטלת פסולת לים, למעט רשימה מצומצמת של חומרים שמותר לסלקם לים, שכולם חומרים טבעיים או שמקורם בסביבה הימית. שרפת פסולת בים והטבעת כלי שיט נאסרו לחלוטין החל ב-2001.

הטלתם של החומרים האמורים לים טעונה קבלת היתר הטלה, הניתן על פי שיקולים סביבתיים וכלכליים בהשוואה לחלופות יבשתיות.

זיהום הים ממקורות יבשתיים

תופעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, הנובעת בין היתר מהזרמה של ביוב עירוני בלתי מטופל, של שפכים תעשייתיים ושל מי נגר עילי המכיל מזהמים שונים (כגון: שמנים, מתכות כבדות, ממסים סינתטיים, חומרי דלק וחומרי דיזון והדברה), זכתה להתייחסות בשנת 1988 בחוק למניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988^[14]. חוק זה מעגן בחקיקה הישראלית את הפרוטוקול הבין-לאומי למניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים של אמנת ברצלונה^[3], שישראל הצטרפה אליה כבר בשנת 1976, וסמכות ביצועו מצויה בידי השר להגנת הסביבה. עמוד התווך של החוק מתמצה באיסור הטלת פסולת או הזרמת שפכים לים ללא היתר. לשם כך הוקמה בחוק הוועדה למתן היתרים, המורכבת משבעה נציגי משרדי ממשלה שתחומי פעילותם קשורה לנושא מניעת זיהום הים, והרכבה זהה להרכב הוועדה למתן היתרי הטלה שהוזכרה לעיל. שיקולי הוועדה למתן היתרים הוותו בתקנות, ולפיהן: אין להתיר הזרמה לים של פסולת או שפכים אם קיימות חלופות לטיפול או לסילוק יבשתי בפסולת או בשפכים, או אם קיימות טכנולוגיות ישימות מבחינה כלכלית ומזיקות פחות מבחינה סביבתית; נאסרה הזרמה של שפכים או פסולת המכילים חומרים מסוכנים המפורטים בתוספת, אם לא הותקנו והופעלו האמצעים הטכנולוגיים הטובים ביותר הקיימים (BAT – Best Available Technology) לטיפול טרם הטלתם או הזרמתם לים^[31]. נתוני המשרד להגנת הסביבה מצביעים על כך, שלמרות התנאים המגבילים למתן היתרי הזרמה לים, מספר היתרי ההזרמה שניתנו בפועל על-ידי הוועדה למתן היתרים עומד על 192, מתוכם 122 היתרים בתוקף נכון לינואר 2014^[5]. נוסף על כך, מתוך מגמה ליצור תמריץ כלכלי שלילי לגורמים מזהמים, כדי שיצמצמו את כמויות החומרים המזהמים שהם פולטים לסביבה, וכן כדי לפצות את החברה על הפגיעה במשאבי הטבע השייכים לכלל הציבור, נקבע בתיקון לחוק משנת 2004 כי יוטל היטל על מי שגורם לזיהום הים, אף אם הוא עשה כן בהתאם להיתר כדין^[7]. בפועל, רק בשנת 2011 נקבעו בתקנות ההיטלים, וגם אז – ניתן פטור מתשלום ההיטל לאיגודן (איגוד ערים דן לביוב), שלפי המתואר באתר המשרד להגנת הסביבה הוא גדול המזהמים של הים התיכון בישראל^[6]. תוקפו של הפטור פקע בינואר 2013, ולא הוואך מחדש נוכח ביקורת של ארגוני הסביבה, למשל של עמותת צלול ושל אדם טבע ודין^[18].

^[25] (ראו עוד על הנושא בגיליון זה).

היבט נוסף הנוגע לזיהום הים, מתבטא בחוק להסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964^[11], המסמך את שר הפנים לאסור בצו את הרחצה בחלק של חוף ים, אם הרחצה בו עלולה לסכן את חייהם של בני האדם, ולאחר התייעצות עם שר הבריאות – לאסור את הרחצה בחוף הים אם היא עלולה לסכן את בריאותם של בני אדם.



יג לא חוקי בשמורת שקמונה / צילום: דותן רותם

ייהום הים מתחבורה ימית, מנמלים וממעגנות

דליפות שמן ונפט מכלי שיט הם איום לסביבה הימית, וככאלה הן זוכות להתייחסות סטטוטורית במסגרת פקודת מניעת זיהום מים בשמן (נוסח חדש), התש"ם-1980 [24]. מטרתה העיקרית של הפקודה היא מניעת זיהום הים בשמן באמצעות הוראות מנהליות שונות ובאמצעות סנקציות פליליות. תחולתה של הפקודה מוגבלת למימי החופין בישראל ולמימיה הפנימיים, וכן לכלי שיט ישראליים גם מחוץ לתחומי מימי החופין של ישראל. השרים האמונים על ביצוע הפקודה הם השר להגנת הסביבה ושר התחבורה.

בשנת 1973 הצטרפה ישראל לאמנה בין-לאומית למניעת זיהום מאניות [33]. האמנה הוטמעה במשפט הישראלי באמצעות תקנות מניעת זיהום מים בשמן (ביצוע האמנה), התשמ"ז-1987 [32], הקובעות כללים למניעת זיהום הים בשמן שמקורו בהרקת שמן ומי שיפוליים מחדרי מכונות של כלי שיט. התקנות קובעות כי יש לנהל פנקס שמן לכלי שיט גדולים ולמכליות שמן, והוראות מיוחדות באשר לבנייתן ולתפעולן השוטף של מכליות שמן. התקנות מייחסות חשיבות נפרדת ל"אזור המיוחד" באשר להתנהלות אניות ומכליות שמן בו, וכוללות דרישה לשימוש בשיטה מיוחדת למניעת זיהום הים. כל הים התיכון מוגדר כ"אזור מיוחד" כאמור.

נמלים ומעגנות אף הם עלולים לגרום זיהום בים ובחופים בדרכים שונות. הממונה על הנמלים במשרד התחבורה אחראי על הפיקוח על הנמלים מכוח פקודת הנמלים (נוסח חדש), תשל"א-1971 [23]. הפקודה הסמיכה את שר התחבורה בהתייעצות עם שר הבריאות להתקין תקנות לעניין איסור על זיהום מי נמל, נתיב מים, נהר הראוי לשיט או כל מקום ביבשה שממנו עלולה הזוהמה להיסחף לנמל, לנתיב מים או לנהר הראוי לשיט, וזאת בין אם הזוהמה מקורה בחומרי פסולת ובין אם מקורה בכל חומר אחר, מוצק או נוזל. ואכן שר התחבורה התקין את תקנות הנמלים (מעגנות), התשע"א-2010 [28] והסדיר את מניעת זיהום המעגנה. בין היתר, נאסרה בתקנות צביעת כלי שיט בתחום המעגנה בתרכובות בדיל אורגניות [17] (TBT). כמו כן, נאסרה הזרמת שפכים למי מעגנה, הוסדר איסוף הפסולת בכלי שיט ועל הציף, ועוגן איסור כללי על יצירת מפגעים (עוד על הנושא בגיליון זה – כאן וכאן).

ראוי לציין כי מפקחי אגף ים וחופים של המשרד להגנת הסביבה מבצעים ביקורות מקצועיות מכוח סמכותם לפיקוח ולאכיפת התנאים ברישיון העסק ומכוח תקנות הנמלים במתקנים הימיים לאורך חופי הארץ [8].

זיכונים הנובעים מקידוחי גז ונפט

תגליות הגז הטבעי מול חופי ישראל, והערכות על קיומם של מאגרים גדולים נוספים, הובילו להופעתם של מיזמים לחיפוש גז ונפט בים התיכון, בעיקר באזור הכלכלי הבלעדי (Exclusive Economic Zone – EEZ) אך גם במים הטריטוריאליים של ישראל. במציאות שנוצרה, האסדרה הקיימת להסדרת פעילות זו, כפי שיפורט בהמשך, לוקה בחסר ואינה הולמת את הסיכונים הסביבתיים שהיא יוצרת. החוק המרכזי המסדיר את הפעילות בתחום קידוחי גז ונפט הוא חוק הנפט, התשי"ב-1952 [9], שקובע את הליכי הרישוי והפיקוח של קידוחי הגז והנפט בים. החוק אינו כולל הוראות באשר לסיכונים הסביבתיים הכרוכים בקידוחים. השר האמון על ביצוע החוק הוא שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, שרשאי להתייעץ במועצה המייעצת, שהוקמה על פי החוק וששניים מתוך 15 חבריה הם עובדי המשרד להגנת הסביבה. יתרה מכך, החוק אינו מטיל חובות מפורשות בנושאי הגנת הסביבה על בעל היתר או הרישיון, מלבד החובה הכללית להשיב את המצב לקדמותו בתום פעילות הקידוח, והדבר נתון לשיקול דעתו הבלעדי של משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, שאמון על מתן ההיתרים והרישיונות. אף תקנות הנפט, התשי"ג-1953 [30], המגדירות את הליכי הרישוי של קידוחי הנפט, אינן כוללות דרישות סביבתיות כלשהן. נוכח הדרישה הציבורית פרסם משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים לאחרונה טיוטה להערות הציבור של הנחיות סביבתיות לחיפוש ולהפקת נפט וגז טבעי בים [19]. בד בבד, התקין השר את תקנות הנפט (הרשאה לסטייה מהוראות חוק התכנון והבנייה), תשע"ב-2012 [29]. כפי ששמן מעיד עליהן, הן מקלות על פעילות לחיפוש גז ונפט ביחס לדרישות חוק התכנון והבנייה, בעיקר בשלב החיפוש וקידוחי הניסיון. הן אמנם פוטרות מהחובה להגיש תסקיר השפעה על הסביבה, אך כוללות דרישה למסך סביבתי כמפורט בהנחיות (עוד על הנושא בגיליון זה) [כולל תגובה של משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים].

בניית תשתיות ימיות

לנוכח אסדרתו של תכנון המרחב הימי, הלוקה בחסר, ולאור הצורך בבנייתן של תשתיות ימיות, עולה שאלה הנוגעת לתחולת החקיקה התכנונית החלה בחופים (שבסמכות שר הפנים) באזורי הים השונים. במשך השנים נסמכו רשויות המדינה על חוק השטחים התתי-ימיים, התשי"ג-1953 [10] לצורך החלת הדין הישראלי באזורים הימיים שמחוץ למים הטריטוריאליים לשם ניצול אוצרות הטבע שבשטחים אלה. אולם נוכח חוסר הוודאות באשר להיקפם של הדינים הישראליים שניתן להחיל באזורים הימיים שמחוץ למים הטריטוריאליים, ולאור הפעילות הכלכלית שהתפתחה באזורים אלה, יזם משרד המשפטים תזכיר הצעת

חוק האזורים הימיים, התשע"ד-2013^[27]. לפי תזכיר הצעת החוק, יוסמך שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, בהתייעצות עם השר להגנת הסביבה ושר הפנים, לקבוע הסדרים בעניין הטמעת שיקולי תכנון והגנה על הסביבה החופית והימית, שיחולו בטרם הקצאה של זכויות חיפוש והפקה באזור הכלכלי הבלעדי של מדינת ישראל. הסדרים אלה יתייחסו, בין השאר, להקמת ועדה מייעצת ולהרכבה, להיקף הבדיקות הסביבתיות שיידרשו, וכן לשיתוף הציבור בהליך. התזכיר מציין כי עבודת המטה בקרב משרדי הממשלה טרם הסתיימה, ובחלק מן המקרים יש צורך בקיום בירורים נוספים. הפצת התזכיר בשלב זה נועדה להגביר את מאמצי התיאום הפנים-ממשלתיים ולאפשר לגורמים מן הציבור להגיב על ההסדרים הקורמים עור וגידים.

היקפי דיג וחקלאות ימית

אסדרת הדיג היא בסמכותו של משרד החקלאות ופיתוח הכפר לפי פקודת הדיג 1937^[22] ותקנותיה. המשרד הוסמך להסדיר את העיסוק בדיג בים התיכון, בכינרת ובמפרץ אילת, לשם יצירת ממשק דיג ראוי ובר-קיימא. האחריות לניהול הדיג ניתנה לפקיד הדיג הראשי – מנהל אגף הדיג, ולאנשי האגף במשרד החקלאות ופיתוח הכפר. בדיקת מבקר המדינה משנת 2010 באגף הדיג מצאה ליקויים באופן שבו פיקח האגף על העיסוק בדיג בים התיכון וניהל אותו^[20]. הדו"ח מציין כי עקב התדלדלות הדגה בים התיכון יש צורך בפעילות יזומה של אגף הדיג לאישוש הדגה, בין היתר באמצעות הקמת אזורים ימיים מוגנים. אחד התנאים שמונה המבקר להצלחת האזורים הימיים המוגנים הוא התכנון והתייחסות של השטחים הימיים המוגנים בתיאום ובשיתוף פעולה בין רשות הטבע והגנים לבין אגף הדיג במשרד החקלאות ופיתוח הכפר. אולם לפי הדו"ח, גיבוש ההסכמות הנדרשות בין שני הגופים לא הושג במשך זמן רב, ואף לא עד למועד בדיקת המבקר. נוסף על כך, מבקר המדינה מציין את המלצת הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכליים (OECD) לצמצם את צי הדיג, לצורך יצירת מתאם בין גודל צי הדיג, כושר הדיג וכמות הדגה. לפי הדו"ח, תכנית כזו, הגם שהוכרזה לגבי הים התיכון, לא יושמה על-ידי האגף כלל.



הזנת חוף מצפון לנמל אשדוד - ספינת מחפר מזרימה חול בצינור, והחול מותח לחוף. הבנייה לאורך החוף המפריעה להסעת החולות צפונה / צילום: גדי בטלהיים

ממצאי המבקר מעלים את השאלה אם הפיקוח על העיסוק בדיג במבנהו הנוכחי, תחת אגף במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, מספק מענה אסדרה ראוי, ומצביעים על הצורך למסד שיתוף פעולה בין המשרד להגנת הסביבה, רשות הטבע והגנים ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר בעניין (עוד על הנושא בגיליון זה: [כאן](#), [כאן](#), [וכאן](#)).

ענף החקלאות הימית מפותח על-ידי המחלקה לחקלאות ימית, שהוקמה באגף הדיג של משרד החקלאות ופיתוח הכפר. תפקידה של המחלקה לגבש את מדיניות המשרד לעידוד הענף, לתכנן את התשתיות הדרושות, להנחות ולהדריך את היזמים

ולתוות את יעדי הענף שייגזרו מהם מטלות המחקר והפיתוח. נוכח הסיוע הממלכתי המוענק לענף זה, מכוח החוק לעידוד השקעות הון בחקלאות^[12], אסדרת הענף אינה בלעדית למשרד החקלאות ופיתוח הכפר, אלא היא גם בסמכותו המקבילה של משרד הכלכלה. נוסף על כך, היא צריכה להיות מתואמת גם עם המשרד להגנת הסביבה (באשר להשפעות הסביבתיות של חוות הגידול הרלוונטיות), עם משרד הפנים (באשר לרישוי ולאישור הוועדה למימי חופין), עם משרד התחבורה (בהיבטים של בטיחות כלי שיט ונתיבי שיט), עם משרד הביטחון (בעניין תיאום פעילות חיל הים), עם משרד הבריאות (בהיבטים סניטריים) וכן הלאה.

בנייה בסביבה החופית

סקירת האסדרה לא תהיה שלמה אם לא נציין את חוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד–2004^[15]. החוק נחקק לאחר מאבק ציבורי ממושך בעקבות התפשטות תופעת הבנייה הפרטית בחופי הים, והוא פרי שיתוף פעולה של ארגוני הסביבה, חברי כנסת מהשדולה הסביבתית והשרה לאיכות הסביבה יהודית נאות ז"ל. חוק זה קובע איסור על כל פעולה שעלולה לפגוע בסביבה החופית, ומחייב באמצעות תיקון של חוק התכנון והבנייה, לקבל אישור מהוועדה לשמירת הסביבה החופית לכל תכנית בתחום הסביבה החופית. הסביבה החופית המוגנת על פי החוק, כוללת תחום של 300 מטר שיימדד מקו החוף של הים התיכון לכיוון היבשה, וכן התחום שיימדד מקו החוף של הים התיכון לכיוון הים עד סוף מימי החופין, לרבות קרקעית הים ותת-הקרקעית, וכן משאבי הטבע והנוף, ערכי הטבע והמורשת, ועתיקות שבמי הים ומעליהם. בין מטרות החוק נמנות הגנה על הסביבה החופית על כל מרכיביה כאמור, שיקומם ושימורם כמשאב בעל ערכים ייחודיים, וכן מניעה וצמצום במידת האפשר של פגיעה בהם.

ביצועו של חוק זה מצוי בסמכותו של השר להגנת הסביבה, למעט ההוראות המתקנות את חוק התכנון והבנייה שהן בסמכות שר הפנים. בוועדה, שיש לה תפקיד חשוב ביישום החוק, יושבים 17 חברים, שמרביתם נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים. יור"ר הוועדה הוא נציג שר הפנים. ראוי להזכיר בהקשר הזה את משרד הביטחון, האמון על מתקני הביטחון של ישראל במרחב הימי. המתקנים הביטחוניים הימיים מוחרגים מתחולת סעיפי הליבה של החוק לשמירת הסביבה החופית, אך כפופים לעקרונות שהחוק מבטא תחת סמכותו של משרד הביטחון (ראו סעיף 14 לחוק שמירת הסביבה החופית^[15]).

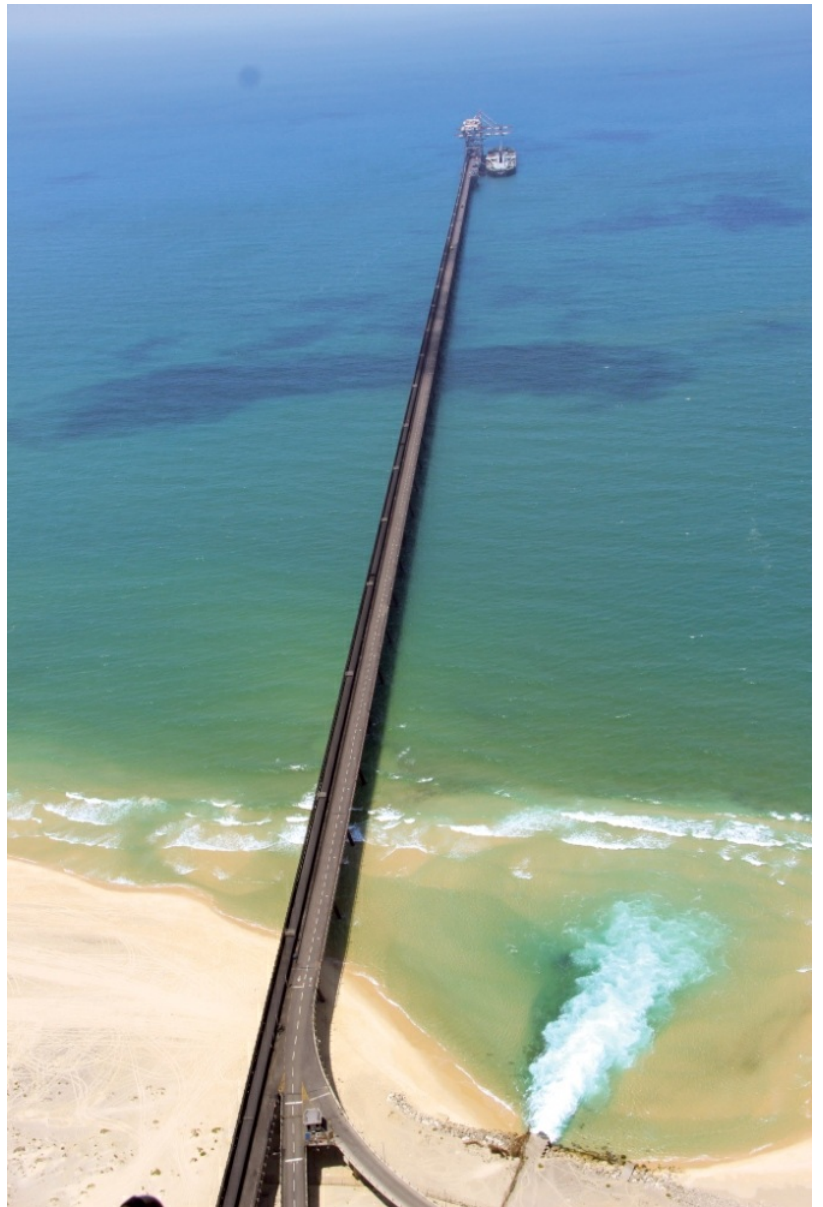
יזור סמכויות אסדרה במצב הקיים

סקירת המצב הקיים חושפת תופעה של ביזור סמכויות בין מספר רשויות שהן בעלות סמכויות אסדרה הנוגעות לשימוש במרחב הימי. בחלק מהמקרים מדובר בתחומי פעילות חופפים, הנתונים בסמכותן של רשויות שונות בעלות מטרות שונות ומבנה מוסדי שונה. כתוצאה מכך, נוצרת אינטראקציה בין הרשויות, שהשלכותיה יכולות להיות לעתים שליליות – כגון חוסר תיאום, קונפליקט וקיבעון נורמטיבי, ולעתים חיוביות – ולהוביל לאגבור (סינרגיה), להתמקצעות מוסדית ולהרמוניה מבחינת האסדרה.

תופעת ביזור הסמכויות בין מאסדרים שונים נוצרת במקרים מסוימים במכוון, מתוך מדיניות סדורה לצורך התמודדות עם תופעות של "רגולטור שבוי" (Capture Regulatory) ועם תופעות של ריכוזיות יתר וצבירת כוח שלטוני, ולעתים היא תוצאה של השתלשלות היסטורית^[2]. בישראל לא ניתן להצביע על עיצובה של מדיניות אסדרה בתהליכים מוסדיים מובנים, והמצב הקיים נובע מתהליכים פנימיים הקשורים להתפתחותה המהירה של המדינה, משינויים בתפיסה הכלכלית שלה לאורך השנים ומהשפעות בין-לאומיות וגלובליות. האסדרה של המרחב הימי בישראל נעשית על-ידי מספר רשויות אסדרה האמונות על היבטים שונים של הנושא, ובהן המשרד להגנת הסביבה, משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הפנים, משרד התחבורה, משרד הביטחון ועוד. התנהלותן של הרשויות האמורות נעשית בלא מנגנוני תיאום או מנגנוני היוועצות מוכנים בין לבין עצמן.

יתרה מכך, המרחב הימי התברך במשאבי טבע רבים, שמשמשים כיום מוקד עניין ליזמים פרטיים המעוניינים בפיתוחם ובניצולם הכלכלי, ובהם חברות לחיפושי גז ונפט, מיזמי חקלאות ימית, מיזמי ייצור חשמל, התפלת מי ים, חברות דיג, מיזמי תיירות, תשתיות להובלה ימית ועוד. כל אלה נושאים עימם פוטנציאל להשפעות סביבתיות שליליות על המרחב הימי, ומחייבים יצירת בסיס ידע זמין ונגיש לציבור ולמקבלי ההחלטות ותיאום בין המיזמים השונים, אך גם – ובעיקר – בין המאסדרים המפקחים עליהם לצורך מניעת ההשפעות השליליות בין הפעילויות השונות לבין עצמן.

נוסף על כך, העניין ההולך והגובר בניצול ובפיתוח של משאבי הטבע במרחב הימי מצריך בנייה של תשתיות ימיות שמשולבות בתשתיות יבשתיות מתאימות. תשתיות אלה מחייבות תכנון אינטגרטיבי, המתחשב בבעלי העניין המגוונים ובדינמיות של המרחב הימי.



זחל הפחם ומוצא מי הקירור של תחנת הכוח רוטנברג באשקלון | צילום: אילן מלסטר
כמו כן, השינויים הסביבתיים במרחב הימי והעניין הגובר בפיתוחו של המרחב הימי ובניצול משאבי הטבע, מחייבים את התאמתה ואת עדכונה של האסדרה החלה במרחב הימי להתפתחויות ולאתגרים החדשים במרחב הימי בעת הזו. סקירת האסדרה מעידה על קושי בעדכון האסדרה כנדרש, ועל יצירת כללי אסדרה כברירת מחדל מכוח הנחיות מנהליות עקב הקונפליקטים המתגלעים בין בעלי העניין השונים.

כל האמור לעיל מצביע על צורך של ממש בשדרוג, בעדכון ובתיאום בין כל מנגנוני האסדרה של המרחב הימי וביצירת מסגרת לניהול אינטגרטיבי משולב ויעיל.

מנגנון ליצירת ניהול אינטגרטיבי למרחב הימי – מהמצוי לרצוי

דומה כי היעדר תיאום בין רשויות אסדרה הוא תופעה שמדינות רבות הכירו בקיומה לא רק בהקשר של אסדרת המרחב הימי, וארגון ה-OECD אף ביטא זאת מפורשות [34]. ממשלת ישראל אף נטלה על עצמה לייסד מנגנון תיאום כזה עם הצטרפותה לארגון, ומשרד ראש הממשלה פרסם הצעה לכך [21]. עם זאת, מדובר בהצעה לנוהל כללי, ואין די בה כדי לתת מענה לתופעות הייחודיות של המרחב הימי. הדרישה להסדיר את המצב ולקבוע מנגנון אסדרה משולב לניהול המרחב הימי מועלית בקביעות

ובעקבות בשנים האחרונות מצד הארגונים הסביבתיים. כך, למשל, עמותת צלול דורשת להקים בחוק רשות משותפת למשרדי הממשלה, לרשויות המקומיות ולציבור, שתרכז את הטיפול בכל הנושאים הסביבתיים הקשורים למרחב הימי [26, 25]. החברה להגנת הטבע קוראת להגדיר בצורה ברורה מנגנון תיאום בין-משרדי שתפקידו לתאם בין בעלי העניין השונים במרחב הימי [1]. באדם טבע ודין דורשים לערוך שינוי יסודי בניהול הסביבה הימית, וכן דורשים תיאום של הפעילויות השונות הנוגעות לים ולמשאביו, תוך הקפדה על איזון הצרכים השונים ועל מזעור הפגיעה בסביבה ובחברה. הדרישות באות לנוכח הביקורת נגד הפעילות המנהלית הקיימת כיום בנוגע לים התיכון, ועקב העובדה שהיא איננה מבוצעת בצורה אינטגרטיבית, ואיננה מתואמת בין משרדי הממשלה הרבים שיש להם סמכויות ניהול ופיקוח במרחב הימי [4, 16].

תקצר היריעה מלעמוד בפירוט על כל מאפייני מנגנון האסדרה שיהלום את מורכבות אסדרת המרחב הימי בישראל, אולם ניתן לציין מספר עקרונות מתבקשים לאור הסקירה דלעיל.

- מנגנון זה ראוי שיוגדר בחוק כדי שניתן יהיה להקנות לו את הסמכות המרכזית והעליונה לניהול השימושים במרחב הימי של ישראל, להבטיח פיתוח בר-קיימא שלו ולאפשר אכיפה אפקטיבית של מדיניותו.
- יש להגדיר מראש כללים ברורים שישמשו את המנגנון שיוסמך, לצורך איזון ראוי בין האינטרסים השונים, ולעתים גם המנוגדים, שמייצגים בעלי העניין השונים ורשויות האסדרה השונות.
- לצורך התמודדות עם הקונפליקטים בין בעלי האינטרסים השונים במרחב הימי, יהיה צורך להעניק למנגנון זה סמכויות חקיקתיות ותכנוניות, שיאפשרו לקבוע סדרי עדיפות לפעילות במרחב הימי, לעגן אותן באסדרה ובתכניות מחייבות ולאכוף אותן.
- יש לצייד מנגנון זה בתקצוב ממשלתי כדי שיוכל להפעיל גורמי מקצוע שיבחנו את האתגרים החדשים והתכופים שמציב המרחב הימי, ייצרו מאגר ידע רלוונטי ונגיש, ויקבעו דרישות ותנאים מקצועיים כתנאי לבחינת השלכותיה של כל פעילות מוצעת במרחב הימי.
- מנגנון זה יכול לקבל לידי מלכתחילה את סמכויות האסדרה בנושאים שניגוד האינטרסים בהם בין רשויות האסדרה מובהק ומובנה. דוגמה לנושא כזה היא מתן רישיונות חיפוש לפי חוק הנפט, המתאפיין בהתנגשות בין האינטרס לפתח מאגרי גז ונפט לבין האינטרס למזער את ההשפעות הסביבתיות של הקידוחים. כמו כן יכול מנגנון זה לשמש פלטפורמה מוסדית לתיאום ולהכרעה בין הרשויות השונות במקרים של ניגוד אינטרסים ביניהן, לאחר שהוסר ניגוד עניינים אינהרנטי בתחום האסדרה של כל אחת מהן.
- ראוי כי הפעלתו של מנגנון זה תתבצע תוך שמירה על עקרונות של שקיפות ושיתוף הציבור נוכח ריבוי בעלי העניין, המצויים בעמדות מיקוח שונות, ונוכח האינטרס הציבורי המהותי לשמירת הקיימות של המרחב הימי ושל משאבי הטבע שבו.

סיכום

כל האמור לעיל נועד להמחיש בקיצור נמרץ את המורכבות הרבה המאפיינת את אסדרת המרחב הימי, נוכח לחצי הפיתוח ההולכים והגוברים והגדלת היקף בעלי העניין בפעילות במרחב הימי בשנים האחרונות. מאמר זה לא התיימר להציג משנה סדורה באשר למסגרת האסדרה הראויה להתמודדות עם האתגרים של המציאות הנרקמת לנגד עינינו, ואם הוא מאפשר להצביע על הכיוון שמדינת ישראל צריכה לשאוף אליו כדי לשמור על האינטרס הציבורי בניהול מושכל של משאבי המרחב הימי, בכך דיינו.

תודות

סקירה זו היא חלק ממחקר רחב יותר, המתבצע במסגרת המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים בנושא: "הפרטה, רגולציה ואחריות המדינה".

מקורות

1. ארז ח. 2013. חקיקה וכלים משפטיים להגנת המגוון הביולוגי – מחקר משווה: הסביבה הימית – כלים להגנתה. תל-אביב: החברה להגנת הטבע.
2. אייל ע, איסר-איציק צ ופרז א. רגולציה בתנאים של ביזור: בין התנגשות לסניגריה ומבט למציאות הרגולטורית בישראל. בתוך: לוי פאור ד, קרייטנר ר ובלנק י (עורכים). משפט, חברה ותרבות. כך

- "רגולציה". יתפרסם במהלך 2014.
3. אמנת ברצלונה. כתבי אמנה 854, כרך 25.
4. אדם טבע ודין. [גיבוש מדיניות כוללת במרחב הימי – צו השעה](#). נצפה ב-10 בפברואר 2014.
5. המשרד להגנת הסביבה. [היתרי ההזרמה / הטלה לים. באתר האינטרנט](#). נצפה ב-10 בפברואר 2014.
6. המשרד להגנת הסביבה. [השפד"ן](#). באתר האינטרנט.
7. חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1998. סעיף 9א.
8. המשרד להגנת הסביבה. [מניעת זיהום ים ממתקנים ימיים](#). באתר המשרד להגנת הסביבה. נצפה ב-10 בפברואר 2014.
9. חוק הנפט, התשי"ב-1952.
10. חוק השטחים התת-ימיים, התשי"ג-1953. ס"ח 120.
11. חוק להסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964. ס"ח 434.
12. חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, התשמ"א – 1980, ס"ח תשמ"א, 56.
13. חוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ג-1983. ה"ח 1623, התשמ"ג.
14. חוק למניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988. ס"ח 1256, התשמ"ח (21.7.1988).
15. חוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד-2004. ס"ח 1958, התשס"ד.
16. טבצ'ניק ד, ונגר א וריטוב מ. 2012. [דו"ח אדם טבע ודין: משק הגז הימי – מחדלים ופתרונות](#). נצפה ב-10 בפברואר 2014.
17. כהן י וחרות ב. 2003. זיהום ב-TBT (תרכובת רעילה של בדיל) בנמלים ובמעגנות בישראל. המכון לחקר ימים ואגמים לישראל בע"מ. דו"ח חיא"ל H28/2003.
18. כנסת ישראל. 2011. ועדת הפנים והגנת הסביבה. [פרוטוקול 402 משיבת הוועדה מיום 21.6.2011](#). נצפה ב-10 בפברואר 2014.
19. משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים. 2013. הנחיות סביבתיות לקידוחי נפט וגז טבעי בים – טיוטה להערות הציבור – דצמבר 2013.
20. משרד מבקר המדינה. 2010. ניהול ענף הדיג. [דוח שנתי 61 לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009](#). נצפה ב-10 בפברואר 2014.
21. משרד ראש הממשלה. 2013. [תורת הערכת השפעת הרגולציה – מיסוד תהליכי הערכת השפעת הרגולציה](#). מהדורה להערות. נצפה ב-10 בפברואר 2014.
22. פקודת הדיג. 1937. ע"ר 667.
23. פקודת הנמלים (נוסח חדש), תשל"א-1971. דיני מדינת ישראל [נוסח חדש] מס' 20. 28.7.1971.
24. פקודת מניעת זיהום מים בשמן (נוסח חדש), התש"ם-1980. דמ"י 33, נוסח חדש, התש"ם (25.3.1980).
25. צלול – עמותה לאיכות הסביבה. 2011. [דו"ח מצב הים 2011 – סקירת האיומים על הים התיכון](#).

וקריאה להקמת רשות ממשלתית לים ולחופים.

26. צלול – עמותה לאיכות הסביבה. 2014. דוח מצב הים 2014 – מי ינהל את הים? המלצת עמותת צלול לניהול מיטבי של הים התיכון. נצפה ב-10 בפברואר 2014.
27. תזכיר הצעת חוק האזורים הימיים, התשע"ד-2013. נצפה ב-10 בפברואר 2014.
28. תקנות הנמלים (מעגנות), התשע"א-2010. ק"ת 6931, התשע"א (21.9.2010).
29. תקנות הנפט (הרשאה לסטייה מהוראות חוק התכנון והבנייה), תשע"ב-2012. ק"ת תשע"ב מס' 7114 (30.4.2012).
30. תקנות הנפט, התשי"ג-1953. ק"ת תשי"ג מס' 334.
31. תקנות מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התש"ן-1990, ק"ת 5240, התש"ן (11.1.1990), סעיפים 6-7.
32. תקנות מניעת זיהום מי ים בשמן (ביצוע האמנה), התשמ"ז-1987. ק"ת 5006.
33. International Maritime Organization. 1973. International convention for prevention of pollution from ships (MARPOL).
34. OECD. 1997. Regulatory Impact Analysis: Best practices in OECD countries.
35. UNEP. Protocol for prevention and elimination of pollution of the Mediterranean Sea by dumping from ships and aircraft or incineration at sea, entered in force on February 12 1978.