

חיה ארז

צלול – עמותה לאיכות הסביבה

נועה יאיר

אגף שמירת טבע, החברה להגנת הטבע

מאמר זה עבר שיפוט עמיתים

ציטוט מומלץ

ארז ח ויאיר נ. 2014. מקומו של התסקיר הסביבתי האסטרטגי בניהול המרחב הימי. *אקולוגיה וסביבה* 5(1): 71–74.



הספק לגבי עתיד המגוון הביולוגי הימי יוכל להצטמצם אם תאומץ מדיניות של תכנון משולב | צילום: חגי נתיב

מקומו של התסקיר הסביבתי האסטרטגי בניהול המרחב הימי

4 במאי, 2014

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

[חזית המחקר](#)

על קצה המזלג

- תסקיר סביבתי אסטרטגי הוא כלי לבחינה מראש של הקונפליקטים שיכולים להתרחש בשלב ההוצאה לפועל של מיזמים שונים, ובעזרתו אפשר להציע חלופות עוד לפני שבעיות מתעוררות.
- 25 מ-28 מדינות האיחוד האירופי אימצו בחקיקה את החובה לבצע תסקיר אסטרטגי.
- בישראל נערכים כיום תסקירי השפעה על הסביבה רק על-ידי יזמים ולא על-ידי הממשלה. היזמים יכולים לנתח את ההשפעות הסביבתיות של מיזם פיתוח מסוים בלבד, ואין להם ראייה כוללת.
- על הרשויות בישראל ללמוד מניסיוןן של מדינות אחרות, לאמץ את הרפורמה המוצעת במאמר זה, ולבצע תסקיר סביבתי אסטרטגי לטובת גיבוש מדיניותן הכוללת.
- המהלך לקידום תסקיר אסטרטגי לפיתוח בר-קיימא של הסביבה הימית על-ידי משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, עשוי לשנות תפיסות יסוד בניהול המרחב הימי.

המערכת

תקציר

מגוון השימושים בסביבה הימית והיקפם גדלו בעשורים האחרונים בקצב מהיר. פעילות המגזרים השונים – התעבורה הימית, הדיג, תחנות כוח המוקמות סמוך לחוף, מכוני ההתפלה, הקידוחים הימיים של גז ונפט, חוות לניצול אנרגיית רוח, חקלאות ימית ועוד – מאיימת לפגוע פגיעה אנושה בסביבה הימית ובמגוון הביולוגי.

תכנון המרחב הימי הוא כלי הכרחי למניעה או להקטנה של הפגיעה בסביבה הימית, אך כשהוא נעשה לכל מגזר בנפרד, בלי להתחשב בהשפעות ההדדיות והמאגברות (הסינרגיות) בין השימושים, הפגיעה דווקא מועצמת, ולכן בחרו מספר גדול של מדינות לאמץ מדיניות של תכנון משולב לסביבה הימית, המתחשב בבעלי עניין רבים, שלהם אינטרסים מנוגדים. האתגר המורכב הביא לפיתוח מספר כלי תכנון, שאחד המרכזיים בהם הוא התסקיר הסביבתי האסטרטגי (להלן: "תסקיר אסטרטגי").

תסקירים אסטרטגיים הם תהליך שמבצעות רשויות ציבוריות כחלק מתהליך גיבוש המדיניות של הרשות. ביצועו בשלב מוקדם בהליך התכנון, מאפשר לפתור בקלות יחסית קונפליקטים בין המשתמשים והאינטרסים השונים ולמנוע מראש אימוץ מדיניות שתסב נזקים משמעותיים למערכות האקולוגיות ביבשה ובים. למרות יתרונם המובהק, לא נעשה עדיין בישראל כל שימוש בתסקירים אסטרטגיים, ומתבצעים רק תסקירי השפעה על הסביבה המתמקדים במניעת השלכות שליליות של מיזמים ספציפיים (למשל, הרחבת נמל חיפה) בשלבי הסיום של ההליך התכנון.

כעת, עם הקמת המיזם "מדיניות המרחב הימי של ישראל" על-ידי משרד הפנים, ועם הרפורמה שמקדם משרד ראש הממשלה להטמעת הליכי הערכת האסדרה, שמטרתה קידום קבלת החלטות מבוססת מידע, שיתוף בעלי עניין ושקיפות – התנאים בשלים לביצוע תסקירים אסטרטגיים גם בישראל.

זיתוח תפיסת התכנון המרחבי הימי המשולב

סביבה הימית מתקיימים רוב בתי הגידול על פני כדור הארץ^[4], והיא משמשת מקור מזון חשוב, מקור אספקת חמצן, גורם הממתן את האקלים ועוד. בעשורים האחרונים מאוימת הסביבה הימית מהגידול המהיר במגוון ובהיקף של השימושים של מגזרים שונים. לצד גידול בהיקף השימושים המסורתיים, כמו תעבורה ימית, בילוי בחופים ושיט, גדלה בקצב מהיר פעילות מגזרים כמו תעשיית קידוחי הנפט והגז, חוות לניצול אנרגיות רוח וחקלאות ימית. למרות לחצי הפיתוח הגוברים, המערכות הימיות אינן זוכות להגנה ראויה, ונכון לשנת 2009 זכה רק כ-1% משטח האוקיינוסים והימים להגנה רשמית כלשהי, וזאת לעומת 12% משטח היבשה^[4].

לחצי הפיתוח הגוברים מחייבים תכנון מרחבי של הפעילויות בים. עם זאת, תכנון הפעילויות בכל מגזר בנפרד, תוך התעלמות מההשפעות ההדדיות והמאגברות שיש לפעילויות, ומהשפעתן הכוללת על הסביבה, עלול דווקא להעצים את הפגיעה בסביבה הימית ובמגוון הביולוגי. מגבלות התכנון המגזרי הובילו לפיתוח תפיסה של תכנון משולב של המרחב הימי (Marine spatial planning, MSP). התפיסה אומצה על-ידי מספר גדול של מדינות, שריכוזו את תכנון הפעילויות של מגזרים הנמצאים באחריות רשויות ומשרדי ממשלה שונים תחת סמכות אחת. בחלק מהמדינות מתייחסת סמכות התכנון למימי החופין בלבד, וחלק מהן הרחיבו אותה גם לאזור הכלכלי הבלעדי, המשתרע עד 200 מייל ימי מהחוף, ושלמדינות יש בו זכויות למחקר, לניצול, לשימור ולניהול של משאבים טבעיים^[3].

בחלק מהמדינות הוקמו רשויות ייעודיות מכוח חוק, ולתוצרי התכנון שהן מבצעות יש מעמד סטטוטורי. אוסטרליה הייתה הראשונה להקים רשות לתכנון ולניהול של שמורת שונית המחסום הגדולה עוד בתחילת שנות ה-70 של המאה ה-20. באנגליה אחראית רשות ניהול הים, שתחת סמכותה ניהול ענף הדיג ושמירת הטבע והמגוון הביולוגי, לתכנון המשולב, המחייב גם את רשויות הרישוי והפיקוח בתחום האנרגיה. בקנדה מוטלת האחריות לתכנון המרחב הימי על שר הדיג והאוקיינוסים, תוך שיתוף פעולה עם רשויות וארגונים רלוונטיים. בגרמניה מעניק חוק התכנון את הסמכות לרשות הפדרלית הימית הכפופה למשרד התחבורה והבינוי. מדינות אחרות, כגון הולנד, בחרו במודל תכנון על-ידי גוף ממשלתי בין-משרדי, לא סטטוטורי.

כלי התכנון המרכזי לפתרון קונפליקטים: תסקיר סביבתי אסטרטגי (SEA – Strategic Environmental)

(Assessment)

תכנון המרחב הימי הוא אתגר מורכב, שכן הוא מחייב התחשבות בבעלי עניין רבים, לעתים בעלי אינטרסים מנוגדים, המתחרים על משאב משותף, שלא ניתן לגידור [1]. כך, לדוגמה, אינטרס חברות הקידוח עשוי להתנגש עם אינטרס הדייגים או עם צרכים בטחוניים.

אחד מכלי התכנון המרכזיים, שפותחו לפתרון הקונפליקטים בין השימושים השונים ובעלי העניין הרבים, הוא תסקירים סביבתיים אסטרטגיים (להלן: "תסקירים אסטרטגיים"). התסקירים האסטרטגיים פותחו ככלי לזיהוי ולניטור של השפעות סביבתיות, המשמש את הרשויות המוסמכות, החל בשלב מוקדם ככל האפשר של גיבוש מדיניות בתחום ספציפי (מדיניות אנרגיה, מדיניות תכנון וכדומה). לב התסקיר הוא הגדרת חלופות מדיניות. עבור כל חלופה מתבצעת הערכה של השפעותיה הישירות, העקיפות, המצטברות והמאגברות על תחומים שהוגדרו מראש, כגון המגוון ביולוגי, איכות אוויר או קרקע, באופן המאפשר השוואה בין החלופות בסיום ההליך. בשלב יישום המדיניות, מתבצע, כחלק מההליך התסקיר האסטרטגי, ניטור של התכניות הנגזרות מהמדיניות, כדי לזהות השפעות שלא נצפו בשלבי המוקדמים ולטפל בהן.

הכלי אומץ בחקיקה של 25 מדינות האיחוד האירופי, מכוח הדירקטיבה האירופית (הנחיה מחייבת למדינות האיחוד) להערכות סביבתיות אסטרטגיות בשנת 2001 [2] ומכוח פרוטוקול קייב להערכות אסטרטגיות, שנחתם על-ידי 38 מדינות (בתוקף מילוי 2010), ומשמש כאחד מכלי המדיניות והערכת האסדרה המפותחים ביותר במדינות הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכליים (OECD).

יתרונות של התסקיר הסביבתי האסטרטגי

התסקיר האסטרטגי נועד להתגבר על החסרונות המובנים בתסקירי השפעה על הסביבה. תסקירי השפעה נערכים בשלב מאוחר בהליך התכנון, על-ידי יזמים. הם מנתחים השפעות סביבתיות של מיזם פיתוח ספציפי, ומציעים דרכים למתן או למזער השפעות שליליות צפויות שלו. את התסקיר האסטרטגי, לעומת זאת, מבצעת הרשות, כחלק מהליך גיבוש מדיניותה. כך מתאפשרת מראש מניעה של בחירה במדיניות שאינה בת-קיימא. חשיבותו של התסקיר בהיותו פלטפורמה לריכוז ולעיבוד כלל המידע הרלוונטי למדיניות המתגבשת בתחום מסוים, וזאת בתהליך המבוסס על מחקר מדעי, בשקיפות ותוך הקפדה על שיתוף הציבור ובעלי עניין החל בשלבי הראשונים.

מכאן נובע גם יתרון של התסקיר בקביעת מדיניות לניהול ולתכנון הים, כפלטפורמה המאפשרת זיהוי ושקלול של כלל האינטרסים בים וריכוז מידע מדעי, שחסרונם בסביבה הימית בולט, לצורך קבלת החלטות. הבחינה האסטרטגית ארוכת הטווח מאפשרת עיצוב מדיניות בת-קיימא, שהחלטות קונקרטיות ביחס לתחומים ולאינטרסים השונים ייגזרו ממנה.



גידול בהיקפי השימושים המסורתיים בים ובחופים בתוספת שימושים חדשים בהם מחייב ביצוע של תסקיר סביבתי אסטרטגי.
בתמונה – מעגנת הרצליה / צילום: רון אלמוג ©

הניסיון העולמי בביצוע תסקירים אסטרטגיים

אנגליה, לדוגמה, אימצה את הדירקטיבה האירופית לתסקירים סביבתיים אסטרטגיים^[2] בתקנות. מכוח התקנות בוצעו שמונה תסקירים סביבתיים אסטרטגיים, שעסקו באזורים ימיים שונים ובהיבטי מדיניות שונים, כחלק מתהליך הכנת מסמך מדיניות בתחום הפקת אנרגיה ממקורות ימיים והקצאת רישיונות להפקתה^[7]. מטרת-העל של מסמך המדיניות היו מיתון שינוי האקלים על-ידי צמצום פליטות דו-תחמוצת הפחמן, הבטחת מקורות אנרגיה מתחדשת וקידום הביטחון בתחום האנרגיה.

בשנת 2010, כשזוהה צורך להרחיב ולעדכן תסקיר אסטרטגי קודם, החל ביצוע תסקיר נוסף. במסגרתו הוגדרו שלוש חלופות: הימנעות מפתחת אזורי רישוי חדשים; המשך תכנית הרישוי הקיימת המאפשרת הפקת רישיונות; פתיחת אזורי רישום חדשים, תוך הגבלת אזורי הרישיונות והגבלת לוחות הזמנים להפקת רישיונות – החלופה שנבחרה בסופו של דבר.

התסקיר בחן לעומק את השפעות החלופות השונות על תחומים כמו: המגוון הביולוגי ובתי גידול; תעשיית הדיג; בריאות הציבור; תשתיות ומחצבים; שינוי האקלים; השפעות בין-לאומיות. במסגרת התסקיר נערך, למשל, מיפוי של רגישותם הכוללת והעונתית של עופות ים לזיהום פני השטח, במטרה ליצור מדד לרגישותם לפיתוח חוות של טורבינות רוח. ההמלצות היו, בין השאר, לא להקצות רישיונות באזורים רגישים; לתאם בין פעילויות בעת מתן ההיתרים לתעשיות שהן מקור רעש; להרחיק טורבינות רוח מהחוף כדי להקטין את השפעותיהן על עופות ים.

הניסיון העולמי המצטבר הוביל להמלצות לשיפור ולשכלול מנגנון ביצוע התסקירים האסטרטגיים. קיימות הצעות לשנות את מבנהו, המתבסס על המבנה המקובל בתסקירי השפעה על הסביבה, ושעל פי הביקורת, אינו מתמודד כראוי עם מורכבות הנושא^[6]. מוצע לבחון באמצעות מדדים כלכליים את השפעת חלופות המדיניות על אספקת שירותי המערכת האקולוגית (במקום בחינת ההשפעה על מדדים סביבתיים, כמו נזק לבתי גידול או פגיעה באוכלוסיות עופות ים). לבחון את השפעת החלופות על שירותי אספקת מזון, כמו לדוגמה, אזורי רבייה של צדפות מאכל או אזורי דיג, על שירותי בקרת אקלים, על שירותי תיירות ועוד, וזאת על-ידי כימות כספי או איכותי של ערכם.

הזדמנויות לתכנון המרחב הימי בישראל בעזרת תסקירים

סביבתיים אסטרטגיים

השיח על תכנון המרחב הימי בישראל בכלל ועל השימוש בתסקירים סביבתיים אסטרטגיים בפרט נמצא עדיין בחיתוליו. עם זאת, נדמה כי מנגנוני קבלת ההחלטות בישראל בשלים יותר מתמיד לקידום ולעריכה של הערכות אסטרטגיות טרם קבלת החלטות.

אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה מקדם בשנה האחרונה רפורמה בקבלת החלטות ממשלתיות, לצורך הטמעת הליכי הערכת השפעת האסדרה (RIA – Regulatory Impact Assessment). לשיטתו, הליכים אלה יובילו לייעול האסדרה הממשלתית ולשיפורה. הליכי ההערכה של השפעת האסדרה מבוססים על קבלת החלטות שמבוססת על מידע ומחקר, שיתוף בעלי עניין, בחינת חלופות ושקיפות. לפיכך, רפורמה זו יכולה לשמש בסיס לעריכת תסקירים אסטרטגיים, בעיקר לאור העובדה שאחד מכלי ההערכה העיקריים ב-OECD להערכת האסדרה הוא התסקיר האסטרטגי [5].

הליכי ההערכה של השפעת האסדרה (ה-RIA) שמקדם האגף, פורטים את הליך קבלת ההחלטות לתשעה שלבים: (א) אפיון המצב הקיים; (ב) תכנון תהליך הלמידה ואיסוף המידע; (ג) תכנון היועצות עם בעלי עניין ומומחים; (ד) הגדרת מטרות ויעדי המדיניות; (ה) גיבוש חלופות; (ו) ניתוח החלופות; (ז) השוואה בין החלופות; (ח) קביעת התהליכים לבחינה עתידית של האסדרה; (ט) המלצות.

בזמן הכיר משרד הפנים בחשיבותו של תכנון המרחב הימי, והתחיל בשנת 2012 מיזם העוסק ב"מדיניות המרחב הימי של ישראל", שמטרתו להתוות עקרונות מדיניות להסדרת השימושים בים התיכון ולניהולם, תוך קידום כלים לניהול אינטגרטיבי של הים. למיטב ידיעתנו, צוות המיזם מתעניין באפשרות לביצוע הערכה סביבתית אסטרטגית ובוחן אותה [\(עוד על המיזם בגיליון זה\)](#).

יצהרת כוונות על ביצוע תסקיר אסטרטגי יצאה גם ממשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים [\(עוד על הנושא בגיליון זה\)](#), שלו תפקיד משמעותי בהסדרת המרחב הימי ובניהולו. התסקיר אמור להיות חלק מגיבוש מדיניות לגבי הקצאות עתידיות של שטחים חדשים לחיפוש נפט וגז ולהתבסס על תכנית ניטור רקע לאומית שמבצע המכון לחקר ימים ואגמים.

השילוב של תהליך ההערכה של השפעת האסדרה, עם לחצי הפיתוח בעקבות גילוי מאגרי הגז שמגבירים את הסכנות הסביבתיות, ועם יוזמות התכנון האסטרטגיות של משרד הפנים ומשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים לתכנון ולניהול של מרחב הים התיכון לחופי ישראל, מספק הזדמנות ייחודית לנצל את הניסיון העולמי שהצטבר, ולבצע לראשונה בישראל תסקירים אסטרטגיים הן כחלק מגיבוש מדיניות התכנון הן במסגרת גיבוש מדיניות הקצאת זכויות נפט.

מקורות

1. ארז ח. 2013. חקיקה וכלים משפטיים להגנת המגוון הביולוגי – מחקר משווה: הסביבה הימית – כלים להגנתה. החברה להגנת הטבע (ע"ר).

2. Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.

3. Ehler C and Douvère F. 2009. Marine spatial planning: A step-by-step approach towards ecosystem-based management. Intergovernmental oceanographic commission and man and the biosphere programme. IOC manual and guides no. 53, ICAM dossier no. 6. Paris: UNESCO.

4. Lausche B., 2011. Guidelines for protected areas legislation. IUCN, Gland, Switzerland.

5. OECD. 2006. DAC guidelines and reference series. [Applying strategic environmental assessment – Good practice guidance for development co-operation](#). OECD publishing.

- Rosario Partidario M and Gomes RC. 2013. Ecosystem services inclusive strategic .6
.environmental assessment. *Environmental Impact Assessment Review* **40**: 36–46
- United Kingdom Department of Energy and Climate Change. 2009. [Offshore energy](#) .7
[.strategic environmental assessment – Post public consultation report](#)