

## סיכונים סביבתיים במרחב הימי של ישראל – מבט אל האופק הרגולטורי

### ציפי איסר איציק\*

החופים והמרחב הימי של הים התיכון הם ממשאבי הטבע החשובים בישראל. בשנים האחרונות אנו עדים לכניסתם המואצת של יזמים פרטיים ובעלי אינטרסים כלכליים ומסחריים לפעילות באזורים חופיים וימיים אלה, תוך יצירת סיכונים של זיהום ופגיעה אקולוגית. מציאות זו מציבה אתגרים של רגולציה סביבתית יעילה, שתחול על השימושים השונים המתקיימים בחופים ובמרחב הימי של הים התיכון בישראל ועל הסיכונים הסביבתיים הנובעים מהם. רגולציית החופים והמרחב הימי בישראל, כפי שהתפתחה בישראל לאורך השנים, מתאפיינת בתפיסה סקטוריאלית, מופעלת בידי רגולטורים שונים, נעדרת מנגנון תיאום ביניהם ולוקה בכשלי רגולציה שונים. המאמר יבקש להפנות לעקרונות הניהול המשולב של המרחב הימי, שהוא עיקרון דומיננטי במסמכי מדיניות בין-לאומיים ובמחקר האקדמי, ולהציג סקירה השוואתית של מודלים שונים ליישומם. לצורך בחינת המודל המוסדי הרצוי לישראל ייסקרו היתרונות והחסרונות של המודלים השונים, ינותחו השיקולים לבחירתו, וישורטטו כיווני חשיבה ליישומם. המאמר הוא קול קורא להמשך דיון באימוץ מדיניות לניהול משולב לחופים ולמרחב הימי בישראל.

א. מבוא. ב. סקירת השימושים והסיכונים הסביבתיים במרחב הימי ואופן אסדרתם; 1. הפרטת שימושי חוף, גביית תשלום ופגיעה בזכות הגישה לחופים; 2. בנייה ופיתוח בחופים וסיכונים הנובעים משימושי חוף; 3. זיהום הים על ידי הטלת פסולת ועל ידי הזרמת שפכים; 4. קידוחי גז ונפט בים; 5. בנייה של תשתיות ימיות; 6. סיכונים מתחבורה ימית ומנמלים; 7. דיג וחקלאות ימית. ג. כשלים ברגולציה הסביבתית של

\* המאמר מבוסס על פרק שנכתב במסגרת מחקר מקיף על רגולציה בישראל, שנערך במרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה על שם יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים (2012–2015). הוא הרחבה ופיתוח של סקירת דין שפורסמה על ידי הכותבת במסגרת המאמר: ציפי איסר איציק "האסדרה של המרחב הימי בישראל – הפער בין המצוי לרצוי" אקולוגיה וסביבה 5 (1) 64, 64–70 (2014). הכותבת שימשה עורכת דין ומנכ"ל אגודת אדם טבע ודין בשנים 1999–2010. כיום היא שותפה במשרד עורכי הדין ליפא מאיר ושות', ראש המרכז להגנת הסביבה בבית הספר למשפטים במכללה האקדמית נתניה ומועמדת לתואר דוקטור למשפטים באוניברסיטת בר אילן. אני מודה למערכת כתב העת המשפט וכן לקוראת האנונימית של המאמר על ההערות המעמיקות שסייעו לי מאוד.

המרחב הימי בישראל; 1. ביזור רגולטורי וליקויים מבניים; 2. היעדר ידע וחוסר נתונים; 3. עיוותי בחירה ציבורית (Public Choice). ד. עקרון הניהול המשולב של המרחב הימי כעיקרון מנחה לרגולציה המרחב הימי; 1. מהות העיקרון לניהול סביבתי משולב; 2. מודלים לניהול משולב של המרחב הימי – סקירה השוואתית. ה. מבט לעתיד: המודל הישראלי הרצוי; 1. שיקולים בבחירת המודל המוסדי; 2. קווים מנחים למחשבה לגיבוש המודל; 3. מענה לכשלי הרגולציה. ו. סיכום.

## א. מבוא

החופים והמרחב הימי של הים התיכון הם ממשאבי הטבע החשובים בישראל.<sup>1</sup> למדינת ישראל כ-200 ק"מ קו חוף וכ-3,950 קמ"ר מים טריטוריאליים באגן המזרחי של הים התיכון. שטחו של האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל (EEZ – Exclusive Economic Zone)<sup>2</sup> כ-26,000 קמ"ר.<sup>3</sup> בשנים האחרונות אנו עדים לכניסתם המואצת של יזמים פרטיים ובעלי אינטרסים כלכליים ומסחריים לפעילות באזורים חופיים וימיים אלה, הכרוכה ביצירת סיכונים של זיהום ופגיעה אקולוגית.<sup>4</sup>

במאמר זה אעסוק באתגרים העומדים בפני הרגולציה הסביבתית נוכח השימושים השונים המתקיימים במרחב הימי של הים התיכון בישראל, ונוכח הסיכונים הסביבתיים הנשקפים לו בגינם. לצורך דיון זה אאמץ הגדרה רחבה של המונח "המרחב הימי", ואכלול בה את הסביבה

1 לסקירת תרומת הים להתפתחות האדם ולהשפעתו על החיים בקרבנו ראו דוד אילוז וצבי דובינסקי "הים במקורות ישראל – זה הים גדול ורחב ידיים" אקולוגיה וסביבה 112 (1), 112–113 (2014).

2 האזור הכלכלי הבלעדי הוגדר באמנת האומות המאוחדות לחוק הים (United Nations Convention on the Law of the Sea) של המשפט הבין-לאומי הפומבי (להלן: "חוק הים"), והוא אזור ימי עד 200 מיילים ימיים (370.4 ק"מ) מחוף מדינה שבו למדינה זכויות מיוחדות לחיפושים ולשימוש במשאבים ימיים, כולל ייצור אנרגיה ממים ורוח.

3 המארג – התכנית הלאומית להערכת מצב הטבע בחסות האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים דו"ח מצב הטבע בים התיכון 2013 (2013) [www.hamaarag.org.il/sites/default/files/media/file/report/field\\_report\\_report\\_file/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%9E%D7%A6%D7%91%20%D7%94%D7%98%D7%91%D7%A2%20%D7%91%D7%99%D7%9D%20%D7%94%D7%AA%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%9F%20%202013.pdf](http://www.hamaarag.org.il/sites/default/files/media/file/report/field_report_report_file/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%9E%D7%A6%D7%91%20%D7%94%D7%98%D7%91%D7%A2%20%D7%91%D7%99%D7%9D%20%D7%94%D7%AA%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%9F%20%202013.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

4 מידע על איכות מימי החופין נאסף במסגרת תכנית הניטור הלאומית של ישראל בים התיכון, ולפיו עד תחילת המאה ה-21 נצפתה מגמת שיפור ברמות הזיהום, אך מאז היא נעצרה ברובה, והערכים של מרכיבי הזיהום השונים וביניהם: מתכות כבדות, חומרי דשן ומזהמים אורגניים התייצבו (דבר שלא בהכרח מעיד על מצב טוב) או שאף חלה עלייה מסוימת ברמתם (למשל כספית בדגים ורכיכות במפרץ חיפה). ראו המכון לחקר ימים ואגמים לישראל התכנית הלאומית לניטור מימי החופין של ישראל בים התיכון – דו"ח מדעי לשנת 2011: דו"ח חיא"ל H78/2012 (2012) [www.sviva.gov.il/InfoServices/ReservoirInfo/DocLib2/Publications/P0601-P0700/P0696.pdf](http://www.sviva.gov.il/InfoServices/ReservoirInfo/DocLib2/Publications/P0601-P0700/P0696.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

החופית המוגנת בחוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד–2004,<sup>5</sup> דהיינו תחום של 300 מ' מקו החוף של הים התיכון לכיוון היבשה וכן לכיוון הים, עד סוף מימי החופין, לרבות קרקעית הים ותת-הקרקעית וכן משאבי הטבע והנוף וערכי הטבע והמורשת שבהם ומעליהם. ההגדרה תקיף גם את האזורים הימיים הנוספים שלפי עמדת משרד המשפטים<sup>6</sup> יש למדינת ישראל סמכות וזכויות בהם, הכוללים, מלבד המים הפנימיים שלה (מים המצויים בצד הפונה ליבשה של קווי החוף שלה), את מימי החופין (המים הטריטוריאליים שלה – 12 מייל ימי שהם כ-22 ק"מ), את האזור הסמוך של ישראל (24 מייל ימי מחופיה שהם כ-44 ק"מ)<sup>7</sup> וגם את האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל הנזכר לעיל (כ-200 מיילים ימיים שהם כ-370 ק"מ מקו החוף). אנסה להציג את תמונת המצב של רגולציית המרחב הימי בישראל, כפי שהתפתחה בישראל לאורך השנים, ואשר מתאפיינת בתפיסה סקטוריאלית, מופעלת בידי רגולטורים שונים ונעדרת מנגנון תיאום ביניהם. במציאות הרגולטורית שנוצרה מתגלים כשלי אסדרה שאותם אסקור בהמשך. לאור כל אלה, אבקש להפנות לעקרון הניהול המשולב של המרחב הימי, שהוא עיקרון דומיננטי במסמכים בין-לאומיים, הזוכה לתמיכה רחבה במחקר האקדמי ובמסמכי מדיניות. לשם כך, תוצג מהות העיקרון, תובא סקירה השוואתית של מודלים מוסדיים ליישום, וינתחו שיקולים שונים לגבי אופן קליטתו הראויה בישראל.

בפרק השני אסקור את הנתונים ואת האיזמים הסביבתיים השונים הנשקפים למרחב הימי בנסיבות הקיימות, ולצדם אציג את הרגולציה והרגולטורים שבסמכותם מצויים סוגי האיזמים הסביבתיים. בפרק השלישי אנתח את כשלי הרגולציה הקיימים במצב הקיים. בפרק הרביעי אתאר את עקרון הניהול האינטגרטיבי שאומץ במדינות שונות כעיקרון מנחה לרגולציית המרחב הימי. בפרק זה אציג את העיקרון ואסקור מודלים שונים ליישום. בפרק החמישי, שבמרכזו המודל הרצוי לישראל, אסקור את היתרונות והחסרונות של המודלים השונים, אנתח את השיקולים לבחירתו של המודל המוסדי המתאים לישראל, אשרטט כיווני חשיבה ליישום של המודל הרצוי בישראל ואבחן את המענה שיש בו לכשלי הרגולציה שתוארו. בפרק השישי אסכם את המאמר ואקרא לאימוץ מדיניות לניהול משולב למרחב הימי בישראל.

## ב. סקירת השימושים והסיכונים הסביבתיים במרחב הימי ואופן אסדרתם

השינויים הסביבתיים במרחב הימי והעניין הגובר בפיתוח ובניצול משאבי הטבע שבו, יוצרים מציאות חדשה הטומנת בחובה סיכונים סביבתיים שעמם צריכה להתמודד רגולציית המרחב

5 חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד–2004.

6 ההגדרה נשענת על ההגדרות המופיעות בתזכיר הצעת חוק האזורים הימיים, התשע"ד–2013 המשקפת את העמדה הרשמית של משרד המשפטים ומתייחסת לזכויות ולסמכויות המפורטות בה. ראו [www.tazkirim.gov.il/Memorandum\\_Archive/Attachments\\_2013/41820\\_x\\_Attach\\_File.doc](http://www.tazkirim.gov.il/Memorandum_Archive/Attachments_2013/41820_x_Attach_File.doc) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

7 האזור החופי הסמוך מכונה Contiguous zone. לפי אמנת חוק הים, השליטה על האזור הסמוך מותרת על ידי מדינה חופית על מנת למנוע הפרה של מנהגיה, חוקיה ותקנותיה הבריאותיים, למנוע הגירה בלתי-חוקית ולשמור על כספי הציבור.

הימי, באופן שייתן מענה מתאים ועדכני להתפתחויות הדינמיות ולאתגרים בעת הזו. הרגולציה הנוכחית, מקורה בתקופות שונות מן העבר, והיא נשענת על ריבוי של רגולטורים שונים האמונים על פעילויות שונות במרחב הימי. להלן נסקור את הסיכונים השונים ואת הרגולטורים האמונים על אסדרתם.

### 1. הפרטת שימושי חוף, גביית תשלום ופגיעה בזכות הגישה לחופים

בישראל כיום 140 חופי רחצה מוכרזים, מהם 93 לאורך הים התיכון<sup>8</sup> נכון לעונת הרחצה 2015. חופי הרחצה הם קניינו של הציבור, והם מוחזקים עבורו בנאמנות על ידי רשויות שלטוניות, על מנת לאפשר לציבור ליהנות מהם לפי הדין. לפי פסק הדין שניתן בפרשת חוף הכרמל,<sup>9</sup> התכלית של שמירה על חופי הים לתועלת הציבור ולשימושו היא נורמה משפטית מקובלת ששורשיה נטועים כבר במשפט הרומי העתיק. חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964<sup>10</sup> שעל ביצועו מופקד שר הפנים, קובע כי אין לגבות תשלום עבור הכניסה לחופים אלא בהתקיימם של כמה תנאים. ראשית, התשלום ייגבה על פי חוק עזר עירוני שאושר על ידי שר הפנים, עבור שירותים מיוחדים שניתנים בחוף הרחצה פרט לאלה: נוכחותו של מציל, ניקיון, בתי שימוש והספקת מים לשתייה. שנית, נקבע חלק סביר של אותו חוף, שהגישה אליו נוחה, לכניסה בלי תשלום. שלישית, לא ניתן לגבות דמי כניסה עבור ילד שטרם מלאו לו 13, ויש הגבלה על גובה התשלום גם לילד עד גיל 17.

בעקבות התפשטותה של תופעת גביית דמי כניסה לחופים, הוגשה עתירה של אדם טבע ודין בשנת 2005 למימוש זכות הגישה של הציבור לחופים,<sup>11</sup> ובעקבותיה פרסם שר הפנים בשנת 2007 אמות מידה לאישור בקשה של רשות מקומית לגבות דמי כניסה בחופים.<sup>12</sup> בדיקה שנערכה על ידי אדם טבע ודין במאי 2013, גילתה כי מבין 137 חופי הרחצה המוכרזים בישראל התיכון באותה שנה, ניתן היתר גבייה של דמי כניסה רק ב-9, ובסכום שאינו עולה על 12 ש"ח.<sup>13</sup> עם זאת, במקומות רבים גובים דמי חניה בחופים,<sup>14</sup> ואלה הגיעו לעתים ל-60 ש"ח

8 הנתונים לקוחים מאתר האינטרנט של משרד הפנים. ראו "עונת הרחצה 2015" אתר משרד הפנים [www.moin.gov.il/Subjects/swimming-season2012/Pages/default.aspx](http://www.moin.gov.il/Subjects/swimming-season2012/Pages/default.aspx) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

9 ע"א 1054/98 חוף הכרמל נופש ותיירות (1989) בע"מ נ' עמותת אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה, פ"ד נו(3) 385, 411-412 (2002), שם נאמר "ראוי להדגיש כי התכלית של שמירה על חופי הים לתועלת הציבור ולשימושו היא נורמה משפטית מקובלת מימים ימימה. שורשיה נטועים במשפט הרומי העתיק, ונוסחו עוד בחוק היוסטיניאני בו נקבע 'על פי המשפט הטבעי משותפים לכל אדם: האוויר, והמים הנוזלים, הים וביחד עמו גם חופי הים'". חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964.

10 בג"ץ 5824/05 אדם טבע ודין נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 10.12.2009).

11 אמות המידה פורסמו בחוזר המנהל הכללי 4/2007 (29.5.2007) [www.moin.gov.il/Chozrei](http://www.moin.gov.il/Chozrei) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

12 [www.moin.gov.il/Chozrei](http://www.moin.gov.il/Chozrei) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

13 הנתונים מופיעים באתר האינטרנט של אגודת אדם טבע ודין [www.adamteva.org.il/?CategoryID=1203&ArticleID=1664](http://www.adamteva.org.il/?CategoryID=1203&ArticleID=1664) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015). ראו גם מפת הגבייה בחופים בקיץ 2013 [www.adamteva.org.il/\\_Uploads/dbsAttachedFiles/mapatvia2013.pdf](http://www.adamteva.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/mapatvia2013.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

לרכב.<sup>15</sup> לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים, ניתן לגבות דמי חניה בחופים, ובלבד שאין בכך כדי לחסום את הנגישות הרגלית לחוף בדרך נוחה אחרת, אשר אינה מחייבת חניה בתשלום. אם אין דרך אחרת כאמור (גישה רגלית, מגרש חניה ללא תשלום או תחבורה ציבורית), אזי גביית דמי החניה מהווה למעשה מסווה לגביית דמי כניסה. כך למשל מהתובענה הייצוגית שהוגשה נגד עיריית נתניה שגבתה דמי חניה בחוף פולג, עולה כי עמדת גביית התשלום הוצבה במרחק רב מהחוף, ולא התאפשרה חניה חלופית ללא תשלום, כפי שמחייב הדין, ובכך למעשה נמנעה אפשרות של גישה חופשית לחוף הים המוכרז.<sup>16</sup>

תופעה נוספת שעליה מצביעה עמותת "צלול" בדו"חות השנתיים שלה על מצב הים, היא הפרטת שטחי החופים על ידי הרשויות המקומיות לזכיינים פרטיים אשר משכירים כסאות ישיבה בחופים תמורת תשלום.<sup>17</sup> על פי הבדיקות שנערכו בכמה חופים בתל-אביב ובהרצליה, פחות מ-20% מרצועת החוף הקרובה לקו המים נותרו פנויים. בשאר השטח נדרש הציבור לשלם לזכייני החוף על הזכות לשבת על כיסאות המוצבים בחוף. הרגולציה הקיימת אינה מונעת את התופעה. הכיסאות והשמשיות להשכרה מוצבים בחוף באישור העיריית במסגרת התקשרות הסכמית התוחמת את השטח שניתן לשימוש הזכייני. למעשה, כל עוד לא תהיה רגולציה ברמה הארצית, שתגביל באופן קונקרטי את היקף התופעה, המציאות תהיה תלויה במדיניות שיאמצו הרשויות המקומיות השונות בנושא ובמידת האכיפה שהן יפעילו נגד הזכיינים הפרטיים.

## 2. בנייה ופיתוח בחופים וסיכונים הנובעים משימושי חוף

סיכונים סביבתיים מסוג נוסף נובעים משימושים בשטחי החופים לרבות בנייה ופיתוח, כפי שיפורט להלן. למעשה, לאחר הוצאתם של שטחים לצורכי תשתיות וביטחון, שטח החופים שנותר בישראל פנוי למטרות נופש, חינוך, מדע ומחקר, הוא מצומצם מאוד, ואורכו מוערך

- 14 לגבי תופעה זו ראו אורי טל גביית דמי כניסה לחופים (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2009) [www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02216.pdf](http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02216.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).
- 15 אתר אדם טבע ודין, לעיל ה"ש 13; ראו תביעה ייצוגית נגד עיריית ראשון לציון שעניינה גבייה בלתי חוקית של דמי חניה בחופי רחצה (20 ש"ח לרכב): ת"מ (מחוזי ת"א) 115/09 גבאי נ' עיריית ראשון לציון (פורסם בנבו, 28.12.2009). ראו גם תביעה ייצוגית נגד עיריית נתניה שעניינה גביית דמי חניה (25 ש"ח לרכב) בחוף פולג: ת"צ (מחוזי מר") 53543-07-12 דקל נ' עיריית נתניה (פורסם בנבו, 20.6.2013).
- 16 שם; צפרייר רינת "הישג למאבק נגד חנייה בתשלום בחופים" הארץ 23.6.2013 [www.haaretz.co.il/news/science/1.2052856](http://www.haaretz.co.il/news/science/1.2052856) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015); בילי פרנקל "כניסה חנם לחוף פולג? תצעדו 2 ק"מ בשמש" YNET 31.7.2012 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4261848,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4261848,00.html) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).
- 17 התופעה זכתה לסיקור תקשורתי נרחב. ראו למשל צפרייר רינת "הים אותו ים, החופים כבר לא" הארץ 30.7.2012 [www.haaretz.co.il/news/science/1.1788866](http://www.haaretz.co.il/news/science/1.1788866) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015). מהכתבה עולה שלפי ממצאי עמותת צלול, בחוף מציצים בתל אביב רק 25 מטרים מרצועת החוף ליד המים נותרו פנויים – מתוך רצועה של 125 מטרים. בחוף פרישמן כל 115 המטרים כוסו בכיסאות בתשלום וכך גם בחוף גורדון. בחוף תל ברוך נותרו עשרים מטרים פנויים – מתוך 110 מטרים. בחוף השרון שבהרצליה רק תשיעית מרצועת החול נותרה פנויה.

בכ-2 ס"מ לתושב.<sup>18</sup> זאת, משום שברצועת חופי הים התיכון הוקמו 2 נמלי ים גדולים, 5 מרינות, 5 תחנות כוח, כ-15 מוקדי מלונאות (חלקם כפרי נופש), 3 מתקני התפלה ומתקני תשתיות אחרים כגון מתקני השפד"ן ומתקני צבא.

על רקע זה ברורה חשיבותו של חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004,<sup>19</sup> שנחקק לאחר מאבק ציבורי ממושך נגד תופעת הבנייה הפרטית בחופי הים.<sup>20</sup> מטרתו המפורשת של החוק היא בין היתר להגן על סביבת החוף על כל מרכיביה, לשקמה ולשמרה כמשאב בעל ערכים ייחודיים, וכן למנוע ולצמצם את הפגיעה בה. החוק אוסר 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 כאמור תחום של 300 מטר מקו החוף של הים התיכון לכיוון היבשה, וכן את התחום מקו החוף לתוך הים עד סוף מימי החופין, לרבות קרקעית הים ותת-הקרקעית, וכן משאבי הטבע והנוף, ערכי הטבע והמורשת והעתיקות שבמי הים ומעליהם. על ביצוע החוק מופקד השר להגנת הסביבה, למעט ההוראות המתקנות את חוק התכנון והבנייה שהן בסמכות שר הפנים. בוועדה לשמירת הסביבה החופית, שלה תפקיד חשוב ביישום החוק, 17 חברים, מרביתם נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים. יו"ר הוועדה הוא נציג שר הפנים. ראוי להזכיר בהקשר הזה את משרד הביטחון, האמון על מתקני הביטחון של ישראל במרחב הימי. המתקנים הביטחוניים מורחגים מתחולת החוק לשמירת הסביבה החופית, אך כפופים לעקרונות שהחוק מבטא בסמכותו של משרד הביטחון.<sup>21</sup>

18 ארגוני הסביבה השונים מפרסמים מעת לעת עדכונים לגבי הקצאת שטחי החופים, ראו למשל מפת האינטרסים בחופים של אדם טבע ודין משנת 2012, המציינת כי לכל תושב נותרו פחות מ-1.5 ס"מ חוף פנוי: [www.adamteva.org.il/?CategoryID=927&ArticleID=1463](http://www.adamteva.org.il/?CategoryID=927&ArticleID=1463) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015). לפי ממצאי החברה להגנת הטבע, לכל ישראלי יש 2.5 סנטימטר של חוף, והמספר הזה הולך וקטן עם הזמן; ראו [www.teva.org.il/?CategoryID=367&ArticleID=6673](http://www.teva.org.il/?CategoryID=367&ArticleID=6673) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015). לפי אתר האינטרנט של עמותת צלול, רוחב רצועת החוף הממוצע לתושב נאמד בפחות מ-2 ס"מ; ראו [www.zalul.org.il/?p=4809](http://www.zalul.org.il/?p=4809) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015). גם המשרד להגנת הסביבה מצייין כי עם קום המדינה היו לכל תושב ישראל 31 ס"מ חוף בממוצע, וכיום נותרו 2.5 ס"מ חוף בלבד לכל אחד מתושבי המדינה; ראו [www.sviva.gov.il/subjectsEnv/](http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015). [SeaAndShore/IsraelCoast/Pages/default.aspx](http://SeaAndShore/IsraelCoast/Pages/default.aspx) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

19 חוק שמירת הסביבה החופית.

20 מאבקים אלו הגיעו לפתחו של בית המשפט. ראו למשל המאבק נגד בניית מגדלי חוף הכרמל בעניין חוף הכרמל, לעיל ה"ש 9; ראו גם המאבק נגד הבנייה בפרויקט סי אן סאן בחוף הים בתל אביב בת"א (שלום ת"א) 127450/98 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' איב ושות' הולדיי אפרטמנטס בע"מ (פורסם בנבו, 1.8.2002). החוק הוא פרי שיתוף פעולה של ארגוני הסביבה, חברי כנסת מהשדולה הסביבתית והשרה לאיכות הסביבה יהודית נאות ז"ל.

21 ס' 14 לחוק שמירת הסביבה החופית. לדיון בתשתיות ביטחוניות באזורי החוף ובוועדת התכנון הצבאית אשר מעניקה אישורים לבנייה ביטחונית באזורים אלו ראו אורן פרז ואסתר רוזנבלום "כרוניקה של הגמוניה תכנונית: המעמד של מערכת הביטחון בהליכי התכנון בראי המאבק הסביבתי להצלת חוף עתלית (2001–2003)" מחקרי משפט כג 371 (2007).

אחת מתופעות הבנייה בחופי הים, היא בניית מרינות (מעגנות), בראשית שנות ה-2000,<sup>22</sup> אשר בלטה בתקופה שקדמה לחקיקתו של החוק לשמירת הסביבה החופית. מאחורי היזמה לבניית מרינות עמדו אינטרסים של פיתוח ובנייה של שטחי מסחר, מסעדות ומגורים פרטיים בחופים. דוגמה בולטת לתופעה היא פרויקט המרינה בהרצליה, שלצורך בנייתו שונה ייעוד של שטח חוף רחצה לשטח אזור תיירות ונופש הכולל מתקני מעגנה, תחזוקה ימית, מועדוני ספורט ומלונאות לסוגיה, מלונות דירות, דירות נופש ובתי נופש, שירותי מסחר בזיקה לתיירות ושיט, בידור, מסעדות ובתי קפה. הפרויקט עמד במרכזו של מאבק ציבורי שהגיע לערכאות משפטיות,<sup>23</sup> ואשר הסתיים באיסור מגורים פרטיים בפרויקט.

סוגיה נוספת של עבודות פיתוח בחופים כרוכה בבניית פרויקטים של סלילת טיילת מרוצפת במפלס חוף הים, כדוגמת הטיילת בחופי הרצליה או בחופי נהריה, אשר גררה מאבקים ציבוריים ומשפטיים. בנוגע לביצועם של פרויקטים מסוג זה, קבע בית המשפט כי אזור שפת הים הוא אזור בעל רגישות סביבתית גבוהה, שלציבור יש עניין בנוגע לנעשה בו. לכן נקבע כי תכנית מתאר הנוגעת לשפת הים אמנם אינה צריכה לכלול פירוט של כל פרט ולו הקטן ביותר הנוגע לבנייה באזור זה, ורשות הרישוי היא בעלת סמכות ביחס לבנייה בחוף, אולם, באשר לאזור כזה מוטב כי ההחלטות המשמעותיות יתקבלו במסגרת גופי התכנון, ולא ייוותרו להחלטתם של גופי הרישוי. לכן תכנית מתאר של חוף הים והבנייה בו צריכה להיות מפורטת ככל האפשר.<sup>24</sup>

למותר לציין כי לבנייה בחופים, ובכללה גם בניית פרויקטים של מרינות, יש תרומה לתהליך התמוטטות מצוק החוף ולנסיגת חזיתו מזרחה, תופעה שהטיפול המורכב בה ותהליך קבלת ההחלטות הרגולטוריות לגביה התעכב שנים רבות.<sup>25</sup>

22 ניתן לעמוד על העלייה בהיקף יוזמות התכנון להקמת מרינות חדשות ברו"ח חופי ישראל 2003. ראו החברה להגנת הטבע ופורום ארגוני החוף דו"ח מספר 4 – בין הרצוי והמצוי 15 (2003) [www.deshe.org.il/\\_Uploads/dbsAttachedFiles/hofim\\_2003.pdf](http://www.deshe.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/hofim_2003.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

23 ע"ם 2273/03 אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע (פורסם בנבו, 7.12.2006). הדיון נסוב סביב שאלת השימוש למגורים פרטיים ב"דירות נופש" שנבנו במרינה, שבסיומו התקבלה עמדת החברה להגנת הטבע, והשימוש הפרטי למגורים נאסר, להבדיל מהשימוש ביחידות כיחידות מלונאיות.

24 דוגמאות למאבקים בעניין זה שהגיעו לערכאות משפטיות, ראו פרשת טיילת חוף זבולון בהרצליה בעת"ם (מינהליים ת"א) 10336-11-12 עזרא נ' רשות הרישוי המקומית – הרצליה (פורסם בנבו, 7.3.2013); פרשת טיילת חוף הנכים בהרצליה בעת"ם (מינהליים ת"א) 1197/09 מפלגת הירוקים נ' ו. ערר מחוזית לתכנון ובנייה (פורסם בנבו, 12.5.2010); פרשת הטיילת בנהריה בעת"ם (מינהליים חי') 1143/03 אדם טבע ודין נ' ועדה מחוזית לתכנון ובניה (פורסם בנבו, 10.7.2003).

25 ראו בעניין זה מסמך מדיניות שהגישו המשרד להגנת הסביבה ומכון ירושלים לחקר ישראל בנושא התמוטטות המצוק בחופי ישראל, דרכים להתמודדות, והמשמעויות הכלכליות, הציבוריות והסביבתיות (2010) [www.mccp.co.il/wp-content/uploads/2014/04/%D7%9E%D7%A1%D7%9E%D7%A-%D7%94%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%95%D7%AA1.pdf](http://www.mccp.co.il/wp-content/uploads/2014/04/%D7%9E%D7%A1%D7%9E%D7%A-%D7%94%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%95%D7%AA1.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015); מבקר המדינה דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009 – התמודדות של רשויות השלטון עם תהליכי הרס המצוק החופי (2010)

חלק ניכר משטחי החופים נתפס כאמור גם לצורכי תשתיות לאומיות שקיומן מותנה בקרבה לים, והבולטות שבהן הן מתקני ההתפלה, תחנות הכוח הפחמיות ונמלי הים. לפי נתוני רשות המים,<sup>26</sup> כיום פועלים לאורך חופי הים התיכון ארבעה מתקנים להתפלת מי ים (נוסף על מתקן ההתפלה אילת): באשקלון, בפלמחים, בחדרה ובשורק. מתקנים אלו מייצרים יחד 505 מיליון מ"ק מים בשנה, פועלים בשיטת אוסמוזה הפוכה (SWRO)<sup>27</sup> ומספקים מים למערכת המים הארצית. מתקן התפלה נוסף באשדוד נמצא כרגע בשלב הקמה מתקדם. מתקן ההתפלה באשדוד היה צפוי להתחיל לספק 100 מיליון מ"ק במהלך שנת 2015.<sup>28</sup> רשות המים היא שמפקחת על מתקני ההתפלה (מכוח חוק המים, התשי"ט-1959), והיא מבצעת בקרה שוטפת על הקמת המתקנים ועל תפעולם השוטף ומוודאת שהמתפיל עומד בכל תנאי ההסכם, לרבות כמויות ואיכות המים המסופקים למערכת המים הארצית. להתפלת המים יש השפעה על הסביבה הימית, בין היתר משום שהיא פולטת לים תמלחות וחומרים אורגניים.<sup>29</sup> בה בעת מפקח המשרד להגנת הסביבה על ההשפעות של מתקני ההתפלה על הסביבה הימית מכוח סמכויותיו למניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים. הסמכות המיניסטריאלית לגבי משק המים ומתקני ההתפלה בכללותו, מצויה בידי שר התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים מכוח חוק המים.

בחופי הים התיכון בישראל פועלים גם שני נמלים גדולים: נמל אשדוד ונמל חיפה. בפברואר 2005, במסגרת תהליך ההפרטה של הפעילות הנמלית,<sup>30</sup> הוקמו חברת נמל חיפה וחברת נמל אשדוד וכן חברת נמלי ישראל (חנ"י) המופקדת על הנכסים של הנמלים. החל ממועד זה עוסקת רשות הספנות והנמלים במשרד התחבורה בפיקוח על החברות הללו ובהסדרת השיט בישראל. חנ"י מקדמת בשנים האחרונות תכנית להרחבת נמלי חיפה ואשדוד

www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report\_162/d99b3561-bdcf-435b-b838-bf2462432741/6491.pdf (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

26 הנתונים מפורטים באתר האינטרנט של רשות המים - www.water.gov.il/Hebrew/Planning-and-Development/Desalination/Pages/desalination-%20structures.aspx (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

27 הסבר על שיטת האוסמוזה ההפוכה ניתן לעיון באתר האינטרנט של רשות המים, ולפיה מדובר בתהליך שבו מעבירים את המים המלוחים, בלחץ גבוה מאד, דרך ממברנות המאפשרות מעבר מים בלבד ומונעות מעבר מלחים. המים שעוברים דרך הממברנות הם מים מותפלים, ואילו המים שנשארים בתמיסה הם רכוז המורם חזרה לים (כ-50% ממי הים הופכים למים מותפלים והשאר חוזרים לים כרכוז) www.water.gov.il/Hebrew/Planning-and-Development/Desalination/Pages/default.aspx?P=print (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

28 לפי נתוני רשות המים - www.water.gov.il/Hebrew/Planning-and-Development/Desalination/Pages/desalination-%20structures.aspx (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

29 יורם אבנימלך "השפעת מתקני התפלת מי הים על הסביבה הימית" אקולוגיה וסביבה 3, 211-213 (2012).

30 בעניין הפרטת הפעילות הנמלית ראו "מי כאן בעל הבית? הפרטת חברות הנמל בישראל" (נייר עמדה של אייל טבת מהמרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה, 2004) www.vanleer.org.il/sites/files/product-pdf/niir\_emda\_haprtt\_nmlim.pdf (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).



ולהפרטת הפעילות הנמלית בהם, עקב הצפי לגידול בתנועת המטענים בנמלים.<sup>31</sup> לצורך ההרחבות יידרשו פעולות להעמקת תעלות הכניסה לנמלים וכריית כמויות חול גדולות, פעולות שהן בעלות פוטנציאל השפעה רחב על הסביבה הימית.<sup>32</sup> את מהלכי התכנון מובילה חנ"י בתוך מוסדות התכנון של משרד הפנים, אולם האחריות המיניסטריאלית היא של שר התחבורה. מתקני תשתית נוספים שנבנו בחופי הים התיכון הם תחנות הכוח של חברת החשמל.<sup>33</sup> חמש תחנות הכוח הגדולות והוותיקות בישראל הוקמו בסמוך לחוף על מנת להבטיח אספקת מים לקירור. התחנות המופעלות על ידי חברת החשמל הן: "אורות רבין", המופעלת בפחם ליד חדרה; "רידינג", המופעלת בגז טבעי בצפון תל-אביב; "רוטנברג", המופעלת בפחם ליד אשקלון; "אשכול", המופעלת בגז טבעי ליד אשדוד; וחיפה, המופעלת בגז טבעי. לעתים ריבוי הרגולטורים גורם לחיכוכים ביניהם וליצירת כשלים בתהליכי קבלת ההחלטות. כך למשל, חילוקי הדעות בעניין פרויקט D בין שר התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים, האמון על תכנונה ועל ביצועה של המדיניות הלאומית במשק החשמל, על פי חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996,<sup>34</sup> ובין השר להגנת הסביבה, האמון על היבטים של הגנת הסביבה בפעילות הייצור במשק החשמל. מדובר בתכנית להקים שתי יחידות ייצור חשמל המוסקות בפחם, שהספק כל אחת מהן כ-600 מגה-ואט (פרויקט D) באתר "רוטנברג" באשקלון. המחלוקת נסובה על סוג הדלק שבאמצעותו יופעלו יחידות הייצור – גז טבעי, כעמדת המשרד להגנת הסביבה, או פחם, כעמדת משרד התשתיות הלאומיות. המחלוקת הובילה לאי-ביצוע של הפרויקט ולעיכוב בפיתוח משק החשמל, ואלה שימשו נושא לביקורת של מבקר המדינה.<sup>35</sup> חילוקי הדעות בין שני השרים קיבלו ממד נוסף, נוכח העובדה שראש הממשלה, שר הפנים ושר האוצר הכריזו על המיזם המתוכנן כעל תשתית לאומית, כמשמעה בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 על מנת להעביר את דיוני התכנון והבניה שלה לוועדה לתשתיות לאומיות, אשר בה נציג המשרד להגנת הסביבה אינו משמש היועץ הסביבתי לוועדה, להבדיל מהוועדות האחרות לתכנון ובניה.<sup>36</sup> מחלוקת אלה ותהליך קבלת ההחלטות הפגום, לא זו בלבד

- 31 ראו פירוט התכניות באתר חברת נמלי ישראל [www.israports.org.il/PortsDevelop/masterplan/Pages/StrategicMasterPlan.aspx](http://www.israports.org.il/PortsDevelop/masterplan/Pages/StrategicMasterPlan.aspx) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).
- 32 ארגוני הסביבה מתריעים על הסיכונים הסביבתיים הכרוכים בפעולות אלה. ראו למשל התייחסות באתר עמותת צלול [www.zalul.org.il/?page\\_id=1870](http://www.zalul.org.il/?page_id=1870) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015). ראו גם התייחסות באתר החברה להגנת הטבע [www.teva.org.il/?CategoryID=951&ArticleID=4721](http://www.teva.org.il/?CategoryID=951&ArticleID=4721) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).
- 33 ראו פירוט המתקנים באתר האינטרנט של משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים [energy.gov.il/Subjects/Electricity/Pages/GxmsMniElectricityProduction.aspx](http://energy.gov.il/Subjects/Electricity/Pages/GxmsMniElectricityProduction.aspx) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).
- 34 חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996.
- 35 לתיאור ההשתלשלות ראו מבקר המדינה דוח ביקורת שנתי א63 120-125 (17.10.2012) [old.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=624](http://old.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=624) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).
- 36 בוועדה לתשתיות לאומיות מועסק יועץ סביבתי שאינו עובד מדינה במיקור חוץ לפי ס' 6 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. עניין זה נדון בין היתר בעתירה בעניין תיקון מספר 60 לחוק התכנון והבניה שענין את הקמתה של הוועדה לתשתיות לאומיות בבג"ץ 4128/02 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש-ממשלת ישראל, פ"ד נח(3) 503 (2004).

ששימשו בסיס להתדיינויות משפטיות בבג"ץ,<sup>37</sup> אלא אף הובילו לקיבעון ולעיכוב בפיתוח הראוי של משק החשמל.

סיכונים סביבתיים נוספים נשקפים לחופים עקב שימושים המתקיימים בחופים. אחד מהם הוא זיהום בפסולת מוצקה כגון שקיות ניילון, אריזות פלסטיק, בקבוקים, שאריות מזון וכיו"ב פסולת הנערמת על החופים, אשר נסחפת לים ומצטברת בקרקעית הים או ב"כתמי פסולת" במרכזי האוקיינוסים, ועלולה לפגוע ביצורים ימיים, בבתי גידול ובמגוון הביולוגי בסביבה הימית.<sup>38</sup> פסולת הפלסטיק אינה נעלמת גם לאחר שהות ממושכת בים, אלא מתפרקת וחדרת למארג המזון ומסכנת את בריאות הציבור.<sup>39</sup> בנוסף, פסולת זו מאיימת על בטיחות השיט וגובה מחיר ממגזרים עסקיים שונים הקשורים לים, כגון תיירות ונופש, ספנות ודיג, תחנות כוח חופיות, מתקנים להתפלת מי ים ועוד. אסדרת ניקיון החופים היא בסמכות המשרד להגנת הסביבה מכוח חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד–1984<sup>40</sup> ומכוח חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד–2004,<sup>41</sup> אך גם בסמכותן של הרשויות המקומיות שבתחומן מצויים חופים לפי חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד–1964<sup>42</sup> ושר הפנים האמון על ביצועו של החוק. לצורך התמודדות עם הסיכונים הללו בפועל יזם המשרד להגנת הסביבה את תכנית "חוף נקי", המופעלת מאז שנת 2005 בחופי הים התיכון ובאילת.<sup>43</sup> התכנית משקפת שיתוף פעולה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ומשלבת פעולות ניקוי רציפות על ידי הרשויות המקומיות, יחד עם הגברת מודעות הציבור לחשיבות השמירה על הניקיון, על ידי הסברה ואכיפה בחופים ובאמצעי התקשורת וחינוך הדור הצעיר. במסגרת זו מעניק המשרד להגנת הסביבה מדי שנה תמיכה כספית לרשויות המקומיות החופיות לסיוע בפעולות ניקיון ופיקוח בחופים הלא מוכרזים. המדד להצלחת התכנית הוא שמירה לאורך זמן על מצב הניקיון בחופים לפי "מדד חוף נקי" שפותח לשם כך, ואשר מודד את הניקיון בחופים בצורה שוטפת ושגרתית לאורך כל השנה. עד שנת 2012 מצביעים נתוני המשרד להגנת הסביבה כי חל שיפור ניכר הן בעמידה ביעד המדד – 58% מהרשויות עמדו ביעד לעומת 2010, שבה עמדו ביעד רק 38% מהרשויות

37 ראו למשל בג"ץ 9032/01 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר התשתיות הלאומיות (פורסם בנבו, 2.2.2004).

38 גליה פסטרנק, אהוד שפניר, דב צביאלי, דלית מוהר, אסף אריאל ורני עמיר "הפסולת הימית בחופי הים התיכון של ישראל – מאפיינים, מקורות ודרכי התמודדות" אקולוגיה וסביבה 5(1) 25 (2014).

39 David K. A. Barnes, Francois Galgani, Richard C. Thompson & Morton Barlaz, *Accumulation and Fragmentation of Plastic Debris in Global Environments*, 364 PHIL. TRANS. R. SOC. B 1985 (2009).

40 חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד–1984.

41 חוק שמירת הסביבה החופית.

42 חוק הסדרת מקומות רחצה.

43 ראו פרטים על התכנית באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה [www.sviva.gov.il/subjects/Env/SeaAndShore/IsraelCoast/cleancoastprogram/Pages/default.aspx#GovXParagraphTitle1](http://www.sviva.gov.il/subjects/Env/SeaAndShore/IsraelCoast/cleancoastprogram/Pages/default.aspx#GovXParagraphTitle1) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

– והן בפרמטרים נוספים של המדד.<sup>44</sup> אולם נוכח העובדה שתקציבי התכנית הלכו ופחתו החל משנת 2012, נתוני מדד החוף לשנים 2012–2013 מצביעים על הרעה במצב ניקיון החופים וגידול במספר המדידות ובמספר הרשויות שבהן המדד נמצא "מלוכלך" עד "מלוכלך מאוד", זאת בהשוואה לכל שנות הפעולה של "חוף נקי".<sup>45</sup>

סוג נוסף של סיכונים סביבתיים הנשקפים לחופים נובע מנהיגת כלי רכב בחוף הים. לאורך חופי הים התיכון השתרשה תופעה של נהיגה ברכבי שטח ובטרקטורונים, הגורמת להריסתם ומעמידה בסכנה את חיי הנופשים בים. חוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים, התשנ"ז–1997<sup>46</sup> (להלן: "חוק איסור נהיגה בחוף הים") אשר עיגן את איסור הנהיגה בחוף הים, קבע ששר הפנים אחראי לביצועו. במקביל ניתנה לשר להגנת הסביבה הסמכות למנות מפקחי הגנת הסביבה גם לעניין חוק זה, לפי חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), התשס"ח–2008<sup>47</sup> וחוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה), התשע"א–2011.<sup>48</sup> על פי נוהל "איסור נהיגה ברכב בחוף הים" שפרסם משרד הפנים בשנת 2000, על הרשויות המקומיות הוטל לפעול למניעת כניסתם של כלי רכב אל חופים שאינם חופי רחצה מוכרזים, בין היתר באמצעות שילוט. דו"ח מבקר המדינה בנושא<sup>49</sup> מצא כי במסגרת תקציב הפיתוח לשנת 2003 מימן משרד הפנים לכל הרשויות המקומיות החופיות עלות הצבת שלטים המציינים את איסור הנהיגה בחוף הים ומתריעים על הקנסות הניתנים בגין עברה זו. ולמרות זאת, שלטים כאמור לא הוצבו. אכיפתו של חוק זה נתקלה בבעיות שונות<sup>50</sup> כגון אלימות מצד נהגים הנתפסים בחוף הים, נוסח בעייתי של האיסור בחוק, בעיות הנובעות מחלוקת האחריות המיניסטרילית וכיו"ב, אך חלקן תוקנו בתיקוני החוק משנת 2010 ו-2011. יש לקוות כי

44 נתוני 2012–2013 הם האחרונים שמופיעים באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה, נכון ליוני 2015, הגם שפורסם קול קורא לתמיכה ברשויות מקומיות לשנת 2014; המשרד להגנת הסביבה תכנית "חוף נקי" – סיכום שנתי 2011 (2012) [www.sviva.gov.il/subjectsenv/seaandshore/israelcoast/cleancoastprogram/documents/cleancoastreport2011.pdf](http://www.sviva.gov.il/subjectsenv/seaandshore/israelcoast/cleancoastprogram/documents/cleancoastreport2011.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

45 ראו המשרד להגנת הסביבה תכנית "חוף נקי" – סיכום שנתי 2012 (2013) [www.sviva.gov.il/subjectsenv/seaandshore/israelcoast/cleancoastprogram/documents/cleancoastreport2012.pdf](http://www.sviva.gov.il/subjectsenv/seaandshore/israelcoast/cleancoastprogram/documents/cleancoastreport2012.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015); המשרד להגנת הסביבה "חוף נקי" – סיכום שנתי 2013 (2014) [www.sviva.gov.il/subjectsenv/seaandshore/israelcoast/cleancoastprogram/documents/cleancoastreport2013.pdf](http://www.sviva.gov.il/subjectsenv/seaandshore/israelcoast/cleancoastprogram/documents/cleancoastreport2013.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

46 חוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים, התשנ"ז–1997.

47 חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), התשס"ח–2008.

48 חוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה), התשע"א–2011.

49 מבקר המדינה דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009 – פעולות הרשויות המקומיות למניעת מפגעים בחופי הים התיכון (2010) [www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report\\_162/354df4be-4f90-4781-bd6a-7eee8693b47b/6493.pdf](http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_162/354df4be-4f90-4781-bd6a-7eee8693b47b/6493.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

50 ראו פירוט בדו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת: אורי טל אכיפת חוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים, התשנ"ז–1997 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2009) [www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02420.pdf](http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02420.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

הסמכתם של פקחים נוספים לפי החקיקה החדשה, ומבצעי אכיפה משולבים של פקחי רשות הטבע והגנים<sup>51</sup> בשילוב תיקוני החוק יובילו לשיפור ביישומו של החוק.

### 3. זיהום הים על ידי הטלת פסולת ועל ידי הזרמת שפכים

תופעת זיהום הים על ידי הטלת פסולת מספינות וממטוסים זכתה להתייחסות כבר בשנת 1976 בפרוטוקול בין-לאומי מכוח אמנת ברצלונה.<sup>52</sup> התחייבותה הבין-לאומית של מדינת ישראל בנושא נקלטה למשפט הישראלי בחוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ג-1983<sup>53</sup> שסמכות ביצועו הוקנתה לשר להגנת הסביבה. החוק אוסר הטלת פסולת מכלי שיט או טיס לים אלא על פי היתר, ורק אם ההטעה של הפסולת או הטלתה נעשית בישראל. לצורך מתן היתרי ההטלה, הוקמה בחוק ועדה שחבריה מתמנים על ידי השר להגנת הסביבה שנוציגו משמש כיושב הראש. חברי הוועדה הם נציגי משרד הביטחון, משרד הבריאות, משרד הכלכלה, משרד התחבורה ומשרד התיירות, וכן נציג הארגונים הסביבתיים.

בשנת 1995 עודכן הפרוטוקול הבין-לאומי, והשינויים שנכנסו לתוקף ב-2005 התמקדו באיסור מוחלט של הטלת פסולת לים, למעט רשימה מצומצמת של חומרים שמותר לסלקם לים, שכולם חומרים טבעיים או שמקורם בסביבה הימית.<sup>54</sup> שרפת פסולת בים והטבעת כלי שיט נאסרו החל מ-2001.<sup>55</sup> הטלתה של פסולת כאמור טעונה קבלת היתר הטלה, הניתן על פי שיקולים סביבתיים וכלכליים בהשוואה לחלופות יבשתיות.<sup>56</sup>

תופעה נוספת של זיהום הים נגרמת ממקורות יבשתיים, עקב הזרמה של ביוב עירוני בלתי-מטופל, של שפכים תעשייתיים ושל מי נגר עילי המכיל מזהמים, וזכתה להתייחסות בחוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988.<sup>57</sup> חוק זה מעגן בחקיקה הישראלית את

51 ראו למשל מבצע אכיפה משולב של רשות הטבע והגנים, שיטור ימי מתנ"א ומתנדבי "אור ירוק" בחופי הים שבו ניתנו כ-100 דו"חות על נהיגה אסורה בחוף [www.parks.org.il/News/Pages/achifa-chofim.aspx](http://www.parks.org.il/News/Pages/achifa-chofim.aspx) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015); ראו גם את מאמרו של מנכ"ל עמותת אור ירוק, המתאר את בעיית הבטיחות הנלווית לתופעה: שמואל אבוהב "מדי שנה: 1,739 דו"חות נהיגה – בחופי הים" *nrg* (5.10.2014) [www.nrg.co.il/online/1/ART2/629/401.html](http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/629/401.html) (5.10.2014) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

52 *Protocol for the Prevention of Pollution in the Mediterranean Sea by Dumping from Ships and Aircraft* (1978) available at 195.97.36.231/dbases/webdocs/BCP/ProtocolDumping\_76\_Eng.pdf (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

53 חוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ג-1983.

54 התוספת השנייה לתקנות מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ד-1984 כוללת את רשימת החומרים האסורים בהטלה. כמו כן, המשרד להגנת הסביבה פרסם את רשימת החומרים שהטלתם לים הותרה על פי התיקון לאמנה והנחיותיו לגבי היטלי הטלה [www.sviva.gov.il/subjectsEnv/WasteDumpingPollution/Documents/AllowedDumpingMaterials2005.pdf](http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/WasteDumpingPollution/Documents/AllowedDumpingMaterials2005.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

55 "הטלה" בס' 1 לחוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת) כוללת "הטבעה בים של כלי שיט או כלי טיס או כל חלק מהם" וכן "שריפת פסולת בים או פירוקה בחום בדרך אחרת".

56 התוספת הרביעית לתקנות מניעת זיהום הים (הטלת פסולת) מפרטת את השיקולים במתן היתר.

57 חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988.

הפרוטוקול הבין-לאומי למניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים של אמנת ברצלונה,<sup>58</sup> שישראל הצטרפה אליה כאמור בשנת 1976, וסמכות ביצועו מצויה בידי השר להגנת הסביבה. החוק אוסר הטלת פסולת ממקורות יבשתיים 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 ההטלה הנ"ל. לפי הדין, אין להתיר הזרמה לים של פסולת או שפכים אם יש חלופות לטיפול או לסילוק יבשתי בפסולת או בשפכים, או אם קיימות טכנולוגיות ישימות מבחינה כלכלית ומזיקות פחות מבחינה סביבתית. כמו כן 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.<sup>59</sup>

לפי נתוני המשרד להגנת הסביבה, למרות התנאים הסטטוטוריים המגבילים למתן היתרי הזרמה לים, מספר היתרי ההזרמה שניתנו בפועל על ידי הוועדה למתן היתרים עומד על 256, מתוכם 106 היתרים בתוקף נכון ליוני 2015,<sup>60</sup> ומסתמנת מגמת צמצום במספרם. למען שלמות התמונה יצוין כי נתוני המצאי של פליטות המזהמים לים התיכון 2012<sup>61</sup> מצביעים על ירידה מסוימת בעומס המזהמים ועל מאמצים לקיום מחויבותה הבין-לאומית של ישראל להפחתה בעומסי הזיהום לים התיכון.

נוסף על כך, מתוך מגמה ליצור תמריץ כלכלי שלילי לגורמים מזהמים, כדי לעודד צמצום של כמויות החומרים המזהמים המוזרמים לים, וכדי לפצות את הציבור על הפגיעה במשאבי הטבע, נקבע בתיקון לחוק משנת 2004 כי יוטל היטל על מי שגורם לזיהום הים, אף אם הוא עשה כן בהתאם להיתר כדון.<sup>62</sup> בפועל, רק בשנת 2011 נקבעו בתקנות ההיטלים, וגם אז – ניתן פטור מתשלום ההיטל לאיגודן (איגוד ערים דן לביוב), שלפי עמדת המשרד להגנת הסביבה

58 *Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution from Land-Based Sources and Activities* (1983) available at [http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/InternationalRelations/international-Conventions/Marine\\_coast/BarcelonaConvention/Documents/mul38141.pdf](http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/InternationalRelations/international-Conventions/Marine_coast/BarcelonaConvention/Documents/mul38141.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

59 ס' 6–7 לתקנות מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התש"ן–1990, ק"ת 5240.  
60 ראו היתרי הזרמה/הטלה לים באתר המשרד להגנת הסביבה [www.tinyurl.com/Discharge-Projection](http://www.tinyurl.com/Discharge-Projection) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

61 המשרד להגנת הסביבה דו"ח מצאי פליטות מזהמים לים התיכון 2012 (2015) [www.sviva.gov.il/infoservices/reservoirinfo/doclib2/publications/p0701-p0800/p0794.pdf](http://www.sviva.gov.il/infoservices/reservoirinfo/doclib2/publications/p0701-p0800/p0794.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015). הדו"ח הוכן בהתאם לתכנית הפעולה האסטרטגית לטיפול בזיהום ממקורות יבשתיים (SAP – Strategic Action Programme), אשר אומצה בשנת 1997 על ידי המדינות החברות באמנת ברצלונה, במטרה לעזור למדינות הים התיכון להכין, לאשרר וליישם תכנית פעולה לאומית (NAP – National Action Plan) לפיקוח על מזהמים המגיעים אל הים התיכון. המטרה הסופית של התכנית היא להפחית, עד לשנת 2025, הזרמת מזהמים ממקורות נקודתיים.

62 ראו מניעת זיהום ים ממתקנים ימיים באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה [www.tinyurl.com/MarinePollution](http://www.tinyurl.com/MarinePollution) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

הוא גדול המזהמים של הים התיכון בישראל.<sup>63</sup> תוקפו של הפטור פקע בינואר 2013, ולא הוארך מחדש נוכח ביקורת חריפה של ארגוני הסביבה.<sup>64</sup>

#### 4. קידוחי גז ונפט בים

תגליות הגז הטבעי מול חופי ישראל, והערכות על קיומם של מאגרים גדולים נוספים, הובילו להופעתם של מיזמים לחיפושי גז ונפט בים התיכון, בעיקר באזור הכלכלי הבלעדי (Exclusive Economic Zone – EEZ) אך גם במים הטריטוריאליים של ישראל. במציאות שנוצרה התגלה כי הרגולציה הקיימת והמתייחסת לפעילות זו לוקה בחסר ובלתי-הולמת נוכח הסיכונים הסביבתיים שנוצרו.<sup>65</sup> החוק המרכזי המסדיר את הפעילות בתחום קידוחי גז ונפט הוא חוק הנפט, התשי"ב–1952,<sup>66</sup> שקובע את הליכי הרישוי והפיקוח של קידוחי הגז והנפט בים. החוק אינו כולל הוראות באשר לסיכונים הסביבתיים הכרוכים בקידוחים. שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים אחראי על ביצוע החוק, ועליו להתייעץ עם המועצה המייעצת שבחוק.<sup>67</sup> יתרה מכך, החוק אינו מטיל חובות מפורשות בנושאי הגנת הסביבה על בעל ההיתר 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,<sup>68</sup> המגדירות את הליכי הרישוי של קידוחי הנפט, אינן כוללות דרישות סביבתיות כלשהן. בדצמבר 2013, פרסם משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים טיוטה להערות הציבור של הנחיות סביבתיות לחיפוש ולהפקת נפט וגז טבעי

63 "כיום בוצע השפד"ן מהווה את גדול המזהמים של הים התיכון בישראל". ראו באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה [www.sviva.gov.il/subjectsEnv/SeaAndShore/MarinePollution/Land/ProjectionSources/Pages/Shafdan.aspx](http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/SeaAndShore/MarinePollution/Land/ProjectionSources/Pages/Shafdan.aspx) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

64 צלול – עמותה לאיכות הסביבה דו"ח מצב הים 2011 – סקירת האיומים על הים התיכון וקריאה להקמת רשות ממשלתית לים ולחופים (2011) [www.zalul.org.il/wp-content/uploads/2012/11/%D7%93%D7%95%D7%97-%D7%9E%D7%A6%D7%91-%D7%94%D7%99%D7%9D-20111.pdf](http://www.zalul.org.il/wp-content/uploads/2012/11/%D7%93%D7%95%D7%97-%D7%9E%D7%A6%D7%91-%D7%94%D7%99%D7%9D-20111.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015); צלול – עמותה לאיכות הסביבה דו"ח מצב הים 2014: מי ינהל את הים? המלצת עמותת צלול לניהול מיטבי של הים התיכון (2014) [www.zalul.org.il/wp-content/uploads/2014/01/%D7%9E%D7%99-%D7%99%D7%A0%D7%94%D7%9C-%D7%90%D7%AA-%D7%94%D7%99%D7%9D-6.1.141.pdf](http://www.zalul.org.il/wp-content/uploads/2014/01/%D7%9E%D7%99-%D7%99%D7%A0%D7%94%D7%9C-%D7%90%D7%AA-%D7%94%D7%99%D7%9D-6.1.141.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015); הכנסת אשררה את תקנות מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים (היטל למניעת זיהום הים), התש"ע–2010 בפרוטוקול ישיבה מס' 402 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-18 (21.6.2011) [www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/pnim/2011-06-21.rtf](http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/pnim/2011-06-21.rtf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

65 "רגולציה סביבתית של קידוחים ימיים: אחריות נזיקית וביטוח לנוקים סביבתיים מקידוחי גז ונפט בים" (נייר מדיניות של תמרה לוטנר לב ודוד שור, 2013) [www.law.tau.ac.il/Heb/\\_Uploads/dbsAttachedFiles/PolicyPaperLiabilityApril2013efinal.pdf](http://www.law.tau.ac.il/Heb/_Uploads/dbsAttachedFiles/PolicyPaperLiabilityApril2013efinal.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

66 חוק הנפט, התשי"ב–1952.

67 המועצה מונה 15 חברים, בהם לפחות 7 נציגי ציבור והיתר נציגי משרדי ממשלה (אוצר, אנרגיה והגנת הסביבה).

68 תקנות הנפט, התשי"ג–1953, ק"ת 334.

ביום 69 בד בבד, התקין שר התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים את תקנות הנפט (הרשאה לסטייה מהוראות חוק התכנון והבנייה), התשע"ב–2012.70 כפי ששמן מעיד עליהן, תקנות אלה מקלות על מחפשי הגז והנפט לסטות מדרישות חוק התכנון והבנייה, בעיקר בשלב החיפוש וקידוחי הניסיון, ובכלל זה הן כוללות פטור מהחובה להגיש תסקיר השפעה על הסביבה. עם זאת, התקנות מעגנות דרישה והנחיות מפורטות להכנת מסמך סביבתי הכולל פירוט של ההשפעות הסביבתיות (לרבות על מקורות המים, הקרקע, האוויר, הים, ערכי טבע ונוף) של פעילות החיפוש, האחסון והשינוע של תוצרי הפעילות, בדיקת חלופות מיקום וטכנולוגיה והמלצות למזעור ההשפעות הסביבתיות והמלצות בנוגע לשיקום האתר עם סיום הפעילות.

## 5. בנייה של תשתיות ימיות

הליכי התכנון הנדרשים במרחב הימי לאור הצורך הגובר בבנייתן של תשתיות ימיות, מעלים שאלה באשר לתחולת החקיקה התכנונית החלה בחופים (שבסמכות שר הפנים) גם באזורי הים השונים. במשך השנים נסמכו רשויות המדינה על חוק השטחים התת-ימיים, התשי"ג–1953<sup>71</sup> לצורך החלת הדין הישראלי באזורים הימיים שמחוץ למים הטריטוריאליים לשם ניצול אוצרות הטבע שבשטחים אלה. זאת, חרף חוסר הוודאות באשר להיקפם של הדינים הישראליים שניתן להחיל באזורים הימיים שמחוץ למים הטריטוריאליים. לאור הפעילות הכלכלית שהתפתחה לאחרונה באזורים הימיים, יזם משרד המשפטים תזכיר הצעת חוק האזורים הימיים, התשע"ד–2013.<sup>72</sup> בתזכיר הצעת החוק המגדירה ארבעה אזורים ימיים שונים שבסמכות מדינת ישראל, נקבע בין היתר כי שר התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים, בהתייעצות עם השר להגנת הסביבה ושר הפנים, יוסמך 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. בנוסף, מתייחסת הצעת החוק למתקנים שניתן למצוא באזורים הימיים, וקובעת מה החיקוקים החלים על הפעילויות המבוצעות בהם, במובחן מן האזורים הימיים עצמם (שלא בהכרח כפופים לחיקוקם אלה). הצעת החוק נמצאת בראשית דרכה, ותזכיר הצעת החוק מציין כי עבודת המטה בקרב משרדי הממשלה טרם הסתיימה, ויש צורך בקיום בירורים נוספים. הפצת התזכיר בשלב זה נועדה

69 הנחיות סביבתיות "לחיפוש והפקת נפט וגז טבעי בים – טיוטה להערות הציבור" (1.12.2013) [energy.gov.il/Subjects/OilSearch/Documents/OffshoreEnvironmentalGuidelines/offshore%20environmental%20guidelines.pdf](http://energy.gov.il/Subjects/OilSearch/Documents/OffshoreEnvironmentalGuidelines/offshore%20environmental%20guidelines.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015). בעניין זה, הערות הציבור התקבלו בכתב וכן נשמעו בדיון "שולחן עגול" שהתקיים ביום 27.4.14.

70 תקנות הנפט (הרשאה לסטייה מהוראות חוק התכנון והבנייה), התשע"ב–2012, ק"ת 7114.

71 חוק השטחים התת-ימיים, התשי"ג–1953.

72 תזכיר הצעת חוק האזורים הימיים; הצעת חוק האזורים הימיים, התשע"ה–2014, ה"ח הממשלה 909; במקביל יזמו מספר חברי כנסת הצעת חוק פרטית דומה המבוססת על התזכיר הממשלתי, ראו הצעת חוק האזורים הימיים, התשע"ה–2014, פ/2859/19/3.

להגביר את מאמצי התיאום הפנים-ממשלתיים ולאפשר לגורמים מן הציבור להגיב על ההסדרים הקורמים עור וגידים.

## 6. סיכונים מתחבורה ימית ומנמלים

דליפות שמן ונפט מכלי שיט הן איום לסביבה הימית, וככאלה זוכות להתייחסות סטטוטורית במסגרת פקודת מניעת זיהום מי ים בשמן (נוסח חדש), התש"ם-1980.<sup>73</sup> 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.<sup>74</sup> האמנה נקלטה במשפט הישראלי באמצעות תקנות מניעת זיהום מי ים בשמן (ביצוע האמנה), התשמ"ז-1987,<sup>75</sup> הקובעות כללים למניעת זיהום הים בשמן שמקורו בהרקת שמן ומי שפוליים מחדרי מכוונות 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 בדרישה לשימוש בשיטה מיוחדת למניעת זיהום הים. כל הים התיכון מוגדר כ"אזור מיוחד".

הממונה על הנמלים במשרד התחבורה אחראי על הפיקוח על הנמלים מכוח פקודת הנמלים [נוסח חדש], התשל"א-1971.<sup>76</sup> הפקודה הסמיכה את שר התחבורה בהתייעצות עם שר הבריאות להתקין תקנות שיאסרו זיהום מי נמל, נתיב מים ונהר הראוי לשיט. זאת, בין שהזוהמה מקורה בחומרי פסולת ובין שמקורה בכל חומר אחר, מוצק או נוזל. ואכן, שר התחבורה התקין את תקנות הנמלים (מעגנות), התשע"א-2010<sup>77</sup> והסדיר את מניעת זיהום המעגנה. בין היתר, נאסרה בתקנות צביעת כלי שיט בתחום המעגנה בתרכובת הבדיל הרעילה (TBT).<sup>78</sup> כמו כן, נאסרה הזרמת שפכים למי מעגנה, הוסדר איסוף הפסולת בכלי שיט ועל הרציף, ועוגן איסור כללי ליצור מפגעים.

73 פקודת מניעת זיהום מי-ים בשמן [נוסח חדש], התש"ם-1980.

74 *International Convention for Prevention of Pollution from Ships, IMO (1973) available at* [http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-\(MARPOL\).aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

75 תקנות מניעת זיהום מי הים בשמן (ביצוע האמנה), התשמ"ז-1987, ק"ת 5006.

76 פקודת הנמלים [נוסח חדש], התשל"א-1971.

77 תקנות הנמלים (מעגנות), התשע"א-2010, ק"ת 6931.

78 המכון לחקר ימים ואגמים לישראל זיהום ב-TBT (תרכובת רעילה של בדיל) בנמלים ובמעגנות בישראל – דו"ח חיא"ל H28/2003 (2003) [www.ocean.org.il/heb/\\_documents/2.pdf](http://www.ocean.org.il/heb/_documents/2.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015). האיסור הוסדר בעקבות הדו"ח שמצא ריכוזים גדולים של תרכובות הבדיל הרעילה TBT, שמקורה בצבעים של כלי שיט, במשקעי קרקעית הים בנמלים ובמעגנות לאורך חופי ישראל.



סיכונים סביבתיים במרחב הימי של ישראל – מבט אל האופק הרגולטורי

ראוי לציין כי למשרד להגנת הסביבה יש סמכויות לגבי המתקנים הימיים לאורך חופי הארץ, והן מתייחסות לאכיפת התנאים ברישיון העסק ובתקנות הנמלים<sup>79</sup> באמצעות מפקחי אגף ים וחופים.

## 7. דיג וחקלאות ימית

רגולציית הדיג ביים התיכון, בכינרת ובמפרץ אילת היא בסמכותו של משרד החקלאות ופיתוח הכפר לפי פקודת הדיג, 1937<sup>80</sup> ותקנותיה, לשם יצירת ממשק דיג ראוי ובר-קיימא נוכח הסיכונים שנושקפים למדגה ביים התיכון. האחראיות לניהול הדיג ניתנה לפקיד הדיג הראשי – מנהל אגף הדיג, ולאנשי האגף במשרד החקלאות ופיתוח הכפר.

ענף החקלאות הימית מפוקח על ידי המחלקה לחקלאות ימית, שבאגף הדיג של משרד החקלאות. תפקיד המחלקה לגבש את מדיניות המשרד לעידוד הענף, לתכנן את התשתיות הדרושות, להנחות ולהדריך את היזמים ולהתוות את יעדי הענף שמהם ייגזרו מטלות המחקר והפיתוח. בעניין זה יש לציין כי בשנים האחרונות אנו עדים לעלייה בהיקף החקלאות הימית בחופי הים התיכון בישראל:<sup>81</sup> מלבד חוות הדגים בנמל אשדוד, המספקת נכון לשנת 2012 כ-1,500 טונות בשנה, קיימות שתי מערכות לגידול דגים ביים הפתוח המעוגנות בקרקעית הים. הן נמצאות כ-11 ק"מ מערבית לאשדוד בעומק מים של 55–60 מטר, ושטחן כ-500 דונם. היקף הייצור ביים הפתוח היה כ-500 טונות בשנת 2012. משרד החקלאות ופיתוח הכפר מקדם את הרחבת חוות הדגים ביים הפתוח ליכול עתידי מתוכנן של כ-10,000 טונות בשנה. המתחם המיועד ישתרע על 6,000 דונם (כ-5,000 לגידול דגים ומוצרי לוואי, והשאר לצורכי לוגיסטיקה ומו"פ). הסיכונים הסביבתיים הכרוכים בהפעלתן של חוות הדגים כוללים: העשרה אורגנית של סביבת חוות, העברת גורמי מחלה בין דגי כלובים לדגי בר, הופעה (introduction) של מינים זרים ופגיעה פיזית בסביבה החופית, ועל כן עולה בקרב חוקרים הדרישה להחיל על החוות את אמות המידה הנהוגות בתעשיות מזהמות ולגבש תכנית ניטור ייעודית ארוכת טווח של אזור חוות הכלובים.<sup>82</sup>

בכל אופן, עקב הסיוע הממלכתי המוענק לענף זה, מכוח החוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, רגולציית הענף אינה בלעדית למשרד החקלאות, אלא היא גם בסמכותו המקבילה

79 מניעת זיהום ים ממתקנים ימיים, לעיל ה"ש 62.

80 פקודת הדיג, 1937; תקנות הדיג, 1937.

81 גיל זיידנר, בלה גליל, נורית קרס ואריק דיאמנט "היערכות לניטור ההשפעות הסביבתיות של חוות לגידול דגים ביים הפתוח מול חופי הים התיכון בישראל" אקולוגיה וסביבה 5 (1) 4, 5–8 (2013).

82 שם; כן ראו מונוגרפיה המסכמת סדנת מומחים, כולם נציגי המדינות הים תיכוניות, שבחנו את היקף ההשפעה הסביבתית של חוות הדגים ביים התיכון, ופרסמו המלצות למקבלי החלטות ולמנהלים בתחום הסביבה הימית: *Impact of Mariculture on Coastal Ecosystems*, 32 CIESM, 21–24 (February 2007), available at <http://www.ciesm.org/online/monographs/lisboa07.pdf> (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015); כן ראו טיוטת מסמך מדיניות לאומי של מנהל האוקיינוסים והאטמוספירה הלאומי האמריקני: *National Aquaculture Research and Development Strategic Plan*, NOAA (2011), available at [http://www.nmfs.noaa.gov/aquaculture/docs/research/jsa\\_draft\\_aq\\_research\\_plan.pdf](http://www.nmfs.noaa.gov/aquaculture/docs/research/jsa_draft_aq_research_plan.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

של משרד הכלכלה. בנוסף, היא צריכה להיות מתואמת גם עם משרדי ממשלה נוספים ובהם: המשרד להגנת הסביבה בנוגע להשפעות הסביבתיות של חוות הגידול הרלוונטיות, משרד הפנים בנוגע לרישוי ולאישור הוועדה לשמירת הסביבה החופית, משרד התחבורה בהיבטים של בטיחות כלי שיט ונתיבי שיט, משרד הביטחון לצורך תיאום עם פעילות חיל הים ומשרד הבריאות בהיבטים הסניטריים.<sup>83</sup>

### ג. כשלים ברגולציה הסביבתית של המרחב הימי בישראל

סקירת הסיכונים הסביבתיים הנשקפים למרחב הימי ומערכות הרגולציה המתייחסות אליהם, כפי שהובאה לעיל, טומנת בחובה כשלים המקשים על אסדרתם היעילה. הסקירה האמורה מצביעה על כך שאתגרי הרגולציה הסביבתית במרחב הימי מהווים מערכת מורכבת של בעיות בקרת זיהום וניהול משאבי טבע. המגוון הרחב של הסיכונים מהווה אלמנט מרכזי באפיונם של אתגרים אלו. זיהוי הכשלים והגורמים להיווצרותם, יש בו כדי לסייע בגיבוש המענה הרגולטורי ההולם.

בפרק זה אצביע על כשלי רגולציה מרכזיים אשר זוכים להתייחסות מולטי-דיסציפלינרית בספרות הרגולציה, אשר באים לידי ביטוי במרחב הימי בישראל. זאת, על מנת לבחון את הסיבות לכך שהפעילות הרגולטורית הקיימת לאסדרת הסיכונים הסביבתיים במרחב הימי, לא תמיד משיגה את יעדיה ולעתים אינה מצליחה למנוע פגיעה ברווחה החברתית.<sup>84</sup> לשם כך אדון בפרק זה בשלושה סוגים בולטים של כשלי רגולציה: ראשית, מבנה מוסדי לקוי הנעוץ בביזור הרגולטורי, עלול לפגום ביכולת לבסס רגולציה יעילה עקב היווצרות הטיה שיטתית, שבעקבותיה מקבלי החלטות אינם מביאים בחשבון נזקים הנגרמים בשל הפעילות השלטונית במסגרת שיקוליהם. שנית, הרגולציה עלולה להישען על מידע חלקי או חסר אשר מכשיל את השגת מטרתה. שלישית, החלטות רגולטוריות מושפעות לעתים מכשלים המשתייכים לתאוריית הבחירה הציבורית (Public Choice).<sup>85</sup> דהיינו, קבוצות לחץ משפיעות על תהליכי קבלת החלטות הרגולטוריות וגורמות לכך שהמדיניות הרגולטורית הננקטת תואמת את רצונו ואינה משרתת את האינטרס הציבורי הרחב.

83 לעניין זה משרד החקלאות פרסם הנחיות ליזמים בתחום החקלאות הימית, תהליכי הרישוי, הסיוע, הדרישות המקצועיות ומגבלות איכות הסביבה, כפי שמופיע באתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר [www.moag.gov.il/agri/yhidotmisrad/fishery/Mariculture/yazamut.htm](http://www.moag.gov.il/agri/yhidotmisrad/fishery/Mariculture/yazamut.htm) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

84 לניתוח כשלי רגולציה הניצבים בפני רגולציה סביבתית באופן כללי ראו Daniel C. Esty, *Toward Optimal Environmental Governance*, 74 N.Y.U. L. REV. 1495 (1999); MARC K. LANDY, MARC J. ROBERTS & STEPHEN R. THOMAS, *THE ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY: ASKING THE WRONG QUESTIONS: FROM NIXON TO CLINTON*, 238-241 (1994); Richard L. Revesz, *Federalism and Interstate Environmental Externalities*, 144 P.U. L. REV. 2341 (1996).

85 דיון בתאוריית הבחירה הציבורית מובא בהמשך בפרק ג.3 להלן.

סיכונים סביבתיים במרחב הימי של ישראל – מבט אל האופק הרגולטורי

להלן אנחה ואפרט את הכשלים הרגולטוריים האמורים, כפי שבאים לידי ביטוי ברגולציה הסביבתית של המרחב הימי בישראל.

### 1. ביזור רגולטורי וליקויים מבניים

הסקירה המובאת בפרק השני מצביעה על תופעה בולטת של ביזור רגולטורי, דהיינו על אסדרתם של סוגי פעילות שונים בתחום המרחב הימי של ישראל, במקביל על ידי כמה רגולטורים, תוך חפיפה מלאה או חלקית בתחומי סמכויותיהם. לביזור הרגולטורי יש השלכות על היכולת לפקח ולמנוע סיכונים סביבתיים. כך, למשל, רגולטורים עלולים לעתים להתעלם מחלק מההשפעות של מפגע סביבתי משום שהן נופלות בתחום האחריות של גורמים שמחוץ לתחום פעילותם. גם מיתרונות מסוימים שעשויים לצמוח מהתערבות שלטונית למניעת סיכונים סביבתיים, עלולים רגולטורים להתעלם, נוכח העובדה שהם מתרחשים מעבר לתחום סמכותם. עקב כך, תהליך קבלת ההחלטות של אותם רגולטורים עלול להיות לקוי, ולסבול מסימפטום של החצנות המתפזרות בין תחומי הפעילות של רגולטורים אחרים. במילים אחרות, כאשר החלטות רגולטוריות של רגולטור בתחום סמכותו, בין שבמעשה ובין שבמחדל, הן בעלות השפעה על תחומי סמכותם של רגולטורים אחרים, קיים חשש שחלק מהשלכותיהן של החלטות אלה, המצויות מחוץ לתחום סמכותו, לא יישקלו בעת גיבושן, אף אם יש בהן כדי לשנות את מהות ההחלטה הרגולטורית שהתקבלה.

במקרים אחרים מוביל הביזור הרגולטורי להיווצרות קונפליקט של אינטרסים המיוצגים על ידי רגולטורים שונים ועקב כך ליצירת קיבעון בתהליך הרגולטורי המונע את אסדרתו הראויה של השוק. הרקע לכך נעוץ בעובדה שביזור הסמכויות הרגולטוריות יוצר תחומי פעילות רגולטורים חופפים, הנתונים בסמכותן של רשויות שונות שהן בעלות מטרות שונות, תחומי מומחיות שונים ומבנה מוסדי שונה. עקב כך, האינטראקציה בין הרשויות עלולה להתאפיין בחוסר תיאום, בקונפליקטים ואף בקיבעון נורמטיבי.

כפי שיפורט בהמשך, ביזור סמכויות בין הרגולטורים שונים – וגם החפיפה ביניהם – יכולים להיווצר במקרים מסוימים במכוון, מתוך מדיניות סדורה לצורך התמודדות עם תופעות של רגולטור שבו (Regulatory Capture)<sup>86</sup> ועם תופעות של ריכוזיות יתר וצבירת כוח שלטוני, או מתוך כוונה לעודד התמקצעות והתמחות של הרשויות הרגולטוריות בתחומן ולהבטיח הגנה על אינטרסים ציבוריים חשובים,<sup>87</sup> ולעתים הם יכולים להיווצר בעקבות השתלשלות

86 לדיון בתופעה זו ראו להלן תת-פרק ג.3.

87 Giandomenico Majone, *From The Positive to The Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in The Mode of Governance*, 17 JOURNAL OF PUBLIC POLICY 139 (1997); Merle Fainsod, *Some Reflections on The Nature of The Regulatory Process*, in PUBLIC POLICY 297 (Carl J. Friedrich & Edward S. Mason eds., 1940); Charles H. Koch, *James Landis: The Administrative Process*, 48 ADMIN. L. REV. 419 (1996); *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD (2002).

היסטורית.<sup>88</sup> בישראל לא ניתן להצביע על עיצובה של מדיניות רגולציה בתהליכים מוסדיים מובנים, והמציאות היא תוצאה של תהליכים פנימיים הקשורים להתפתחותה המהירה של המדינה, משינויים בתפיסה הכלכלית לאורך השנים ומהשפעות בין-לאומיות וגלובליות.<sup>89</sup> בענייננו, כאמור, הרגולציה של המרחב הימי בישראל נעשית על ידי כמה רשויות רגולציה 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. הסקירה המפורטת בפרק ב' לעיל, מצביעה על התנהלותן של רשויות רגולטוריות שונות האמונות על רגולציית המרחב הימי בהיבטים שונים שלו, בלא מנגנוני תיאום או מנגנוני היועצות מובנים ביניהן.

השלכותיה המתוארות לעיל של תופעת הביזור הרגולטורי בנוגע למרחב הימי בישראל מתחדדות לאור העניין העסקי הגובר שמגלים יזמים פרטיים במשאבי הטבע של המרחב הימי, וזאת לצורכי פיתוח וניצול כלכלי; כך למשל חברות לחיפושי גז ונפט, מיזמי חקלאות ימית, מיזמי ייצור חשמל, התפלת מי ים, חברות דיג, מיזמי תיירות, תשתיות להובלה ימית ועוד. כל אלה נושאים עמם פוטנציאל להשפעות סביבתיות שליליות על המרחב הימי, ומחייבים יצירת בסיס ידע רחב, זמין ונגיש לציבור ולמקבלי ההחלטות ותיאום בין המיזמים השונים, אך גם – ובעיקר – בין הרגולטורים 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 המשולבות בתשתיות יבשתיות מתאימות. מובן כי יצירתן של תשתיות אלה מחייבת תכנון אינטגרטיבי, המתחשב בבעלי העניין המגוונים ובדינמיות של המרחב הימי.

אסדרתם של קידוחי גז טבעי בים ואבטחת אספקתו למשק, אשר נבחנה על ידי מבקר המדינה בשנת 2012,<sup>90</sup> ממחישה את קשיי הביזור הרגולטורי. לצורך בדיקת אסדרתם של קידוחי הגז הטבעי בים מצייין הדו"ח כי משרד מבקר המדינה נדרש לבחון את פעולותיהן של רשויות רגולטוריות לא מעטות ובהן: משרד האנרגיה, רשות הגז הטבעי, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, משרד האוצר, משרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה וחברת נתיבי הגז

88 לדיון בתופעת ביזור הסמכויות הרגולטוריות בישראל ראו עדי אייל, ציפי איסר-איציק ואורן פרו "רגולציה בתנאים של ביזור: בין התנגשות לסינרגיה ומבט למציאות הרגולטורית בישראל" משפט, חברה ותרבות (ישי בלנק, דוד לוי פאור ורועי קרייטנר עורכים, טרם פורסם).

89 על הצורך בפיתוח מנגנוני רגולציה עם הפחתת הבעלות הממשלתית באספקת סחורות ושירותים ראו דפנה ברק-ארז "המשפט הציבורי של הפרטה: מודלים, נורמות ואתגרים" עיוני משפט ל 461 (2008); לניתוח אופני השפעתו של המשפט הבינ-לאומי על הרגולציה המדינית ראו דפנה ברק-ארז ואורן פרו "המשפט המנהלי בישראל והאתגר הגלובלי" עיוני משפט ל 93 (2011). ראו גם דוד לוי-פאור "הגרעון הרגולטורי של עידן הפרטה – לקראת רפורמה רגולטורית בישראל?" (טרם פורסם); "רגולציה – הרשות המפקחת" 66–74 (נייר עמדה של אורי ארבל-גנץ, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2003).

90 מבקר המדינה דו"ח שנתי 64 א 251–279 (15.10.2013) [www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report\\_113/cd08faa1-7421-4109-adb8-bf2371317310/112-gas.pdf](http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_113/cd08faa1-7421-4109-adb8-bf2371317310/112-gas.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

הטבעי לישראל בע"מ. כן נעשו בדיקות השלמה במשרד ראש הממשלה, במשרד החוץ, ברשות ההגבלים העסקיים, בחברת החשמל לישראל, בחברת נתיבי ישראל – החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ, באיגוד ערים אזור באר-שבע (שירותי כבאות), במועצה המקומית זיכרון יעקב ובמועצה האזורית חוף הכרמל. דומה כי אורכה של רשימה זו כשלעצמו מעיד על היקפו הרחב של הביזור הכרוך באסדרת הנושא, ועל הבעייתיות הנובעת ממנו בין היתר ביצירת נטל בירוקרטי על השוק, בחוסר תיאום בין הרשויות הרגולטוריות עקב מורכבות התהליך, בחוסר קוהרנטיות רגולטורית ובחשש לסטגנציה.

ואכן, מדו"ח המבקר עולה כי לצורך קבלת אישורים מהרגולטורים השונים לצורך חיפוש והפקה של גז במים הכלכליים של מדינת ישראל התפתחה פרקטיקה מסורבלת ונוהגת המצריכה פנייה לרגולטורים שונים ובהם: משרד להגנת הסביבה – לקבלת היתר הזרמת שפכים לים, משרד הביטחון – לצורך הגנה על הקידוח; ומשרד החוץ – בעניין יחסי החוץ עם מדינות שכנות. דהיינו, במועד סיום הביקורת, כ-14 שנים לאחר שגילו לראשונה גז במים הכלכליים של מדינת ישראל, לא היה עדיין רגולטור אחד שמרכז את הטיפול באישורים השונים הנדרשים לצורך הגשת הבקשה לחיפוש ולהפקה. מבקש הרישיון נאלץ להתרוצץ בין כל הרגולטורים, ומשרד האנרגיה ניסה לתאם ביניהם. מבקר המדינה מסיים את ביקורתו בהמלצה: "הימצאותה של כמות גדולה של גז טבעי במים הכלכליים של המדינה צפויה להעניק לה עצמאות אנרגטית ויתרונות כלכליים, סביבתיים ומדיניים. כדי להבטיח שימוש יעיל במשאבי הגז וניהול מאוזן שלהם, נדרשים המשרדים הנוגעים בדבר לגבש מדיניות מתואמת וארוכת טווח להקצאה הוגנת של המשאב לטובת הכלל, לשם המשך פיתוח משק הגז ולהבטחת אספקת הגז גם לדורות הבאים".<sup>91</sup>

דוגמה נוספת היא אסדרתו של ענף הדיג אשר פורטה בפרק הקודם, ואשר הייתה חלק מדו"ח מבקר המדינה בשנת 2010.<sup>92</sup> בביקורת נמצאו ליקויים באופן שבו פיקח אגף הדיג במשרד החקלאות ופיתוח הכפר על העיסוק בדיג בים התיכון ובדרך שבה ניהל אותו. הדו"ח מציין כי עקב התדלדלות הדגה בים התיכון נדרשת פעילות יזומה של אגף הדיג לאישוש הדגה, בין היתר באמצעות הקמת אזורים ימיים מוגנים. אחד התנאים שמונה המבקר להצלחת אזורים ימיים מוגנים כאמור, הוא התיאום ושיתוף הפעולה בתכנון ובתיאום של השטחים הימיים המוגנים בין רשות הטבע והימים 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 משרד המבקר. ממצאי המבקר מטילים ספק בנוגע למענה שמנפק הפיקוח הקיים על העיסוק בדיג, ומצביעים על הצורך לגבש תיאום ושיתוף פעולה בין המשרד להגנת הסביבה, רשות הטבע והגנים ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר, לצורך מתן מענה רגולטורי הולם לענף.

91 שם, בעמ' 253.

92 מבקר המדינה דו"ח שנתי 61 לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009 1118 (2010) [www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/149.aspx](http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/149.aspx) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

2. היעדר ידע וחוסר נתונים

פערי מידע וחוסר ודאות נחשבים אתגרים מרכזיים הניצבים בפני ניהול יעיל של משאבי טבע וסביבה. לכן חשיבותו של בסיס נתונים נגיש ומידע מוצק לרגולציה הסביבתית זכתה לתשומת לב ניכרת במחקר האקדמי, בעיקר נוכח הקושי בהשגת המידע המלא ואי-הוודאויות המאפיינות את הערכת ההשפעות של זיהום הסביבה על בריאות הציבור ועל מערכות אקולוגיות.<sup>93</sup> המידע והנתונים הנדרשים לצורך קבלת החלטות רגולטוריות מושכלות בנושאי הגנת הסביבה מגוונים ומורכבים וכוללים: פרטים בנוגע לזיהוי הבעיה הסביבתית, איתור הקשר הסיבתי בין מפגע ספציפי לנזקים ולנפגעים ספציפיים, הערכה כמותית של ההשפעות השונות של המפגע ושל הנזקים, ההשלכות האפידמיולוגיות והאקולוגיות שלו, זיהוי הזכויות שנפגעו ובעליהן, חשיפת הדרך האפקטיבית להתערבות רגולטורית ליישומה ולניטור ביצועה, עדכון על החידושים הרלוונטיים במחקר המדעי ועוד.<sup>94</sup>

כחלק מהאתגר האמור, אחד הקשיים הניצבים בפני רגולציה סביבתית הוא הקושי של הרגולטור להעריך ולהוכיח את הנזק הצפוי להיגרם בגינם של סיכונים סביבתיים. קושי זה מונע במקרים רבים את גיבושה של רגולציה ראויה בעתה.<sup>95</sup> דוגמה לקושי זה ניתן לראות בפרשת הזרמת שפכי התעשייה במפרץ חיפה לים דרך נחל הקישון, אשר התקיימה במשך שנים רבות על פי היתר הזרמה לים וצו הרשאה שהוצאו למפעלים על ידי הרגולטורים הרלוונטיים.<sup>96</sup> שנים רבות עברו מאז שהוזרמו השפכים התעשייתיים לנחל הקישון ולמפרץ חיפה, ומאז שחיילי שייטת 13 צללו והשתתפו באימונים צבאיים במים המזוהמים, ועד שהתגלו מקרי הסרטן ושיעורי התמותה החריגים, שהובילו בשנת 2000<sup>97</sup> למינויה של ועדת החקירה הצבאית שדנה בנושא (ועדת שמגר)<sup>98</sup> ולהפסקת האימונים הצבאים במפרץ חיפה.

93 לניתוח מקיף ולטקסונומיה של פערי המידע וחוסר הוודאות בנושאי הגנת הסביבה ראו Daniel C. Esty, *Environmental Protection in the Information Age*, 79 N.Y.U. L. REV. 115 (2004). לעניין אי-וודאות האופיינית למשפט הסביבתי ראו Daniel A. Farber, *Probabilities Behaving Badly: Complexity Theory and Environmental Uncertainty*, 37 U.C.D. L. REV. 145 (2003). להדגשת היבטים של חוסר וודאות ופערי נתונים כסימני היכר של הרגולציה הסביבתית ראו Bradley C. Kakkainen, *Information as Environmental Regulation: TRI and Performance Benchmarking, Precursor to the New Paradigm?*, 89 GEO. L.J. 257 (2001).

94 Esty, לעיל ה"ש 93, בעמ' 139.

95 ראוי לציין כי גם תחומי עיסוק נוספים נתקלים בליקויי מידע, אולם בתחום הסביבתי נוכח מציאות מורכבת וניסיון קצר יחסית, הדבר בולט במיוחד. ראו Alyson C. Flournoy, *Legislating Inaction: Asking the Wrong Questions in Protective Environmental Decisionmaking*, 15 HARV. ENV. L. REV. 327 (1991).

96 המשרד להגנת הסביבה מפעלי הקישון [www.sviva.gov.il/subjectsEnv/SeaAndShore/MarinePollutionLand/ProjectionSources/Pages/KishonPlants.aspx](http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/SeaAndShore/MarinePollutionLand/ProjectionSources/Pages/KishonPlants.aspx) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

97 צדוק יחזקאלי וענת טל-שיר "צלילה ממארת" YNET 9.12.2009 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3813482,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3813482,00.html) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

98 יאיר סקסלקי "דו"ח ועדת החקירה בעניין נחל הקישון: תמצית מסקנות ועדת החקירה בעניין ההשלכות של פעילות צבאית בנחל הקישון ומימי הסביבה על בריאותם של חיילי צה"ל שהופעלו במקום" רפואה ומשפט 29, 144 (נובמבר 2003).

ובכל אופן, ועדת שמגר שנדרשה לשאלת פיצויים של החיילים שנפגעו עקב הצלילה במי הנחל, קבעה על פי דעת הרוב של שני חברי הוועדה מתחום המדע והרפואה, שלא נמצא קשר סיבתי בעל מובהקות סטטיסטית מדעית בין הצלילה במים המזוהמים לבין התחלואה שנתגלתה. זאת, בניגוד לדעת המיעוט של הנשיא (בדימוס) שמגר שהכירה בחובה המשפטית של מערכת הביטחון כלפי החיילים שחלו, והיא זו שהייתה הבסיס לחקיקה שגובשה בעקבותיה ועיגנה בחוק את חובת מערכת הביטחון כאמור, בין היתר הודות להד הציבורי של הפרשה והעובדה שהיה מדובר בחיילים לוחמים בשירות צבאי.<sup>99</sup> לעומת החובה הסטטוטורית שהוטלה על מערכת הביטחון, נדחו כל התביעות כספיות לפיצויים שהוגשו על ידי חמישים דייגים שפעלו בנחל הקישון ובמפרץ חיפה נגד עשרה מפעלי תעשייה במפרץ חיפה, שציפרו בדרך של הודעות צד ג' חמישים ואחד צדדים נוספים שהמכנה המשותף לרובם, על פי הנטען, הוא היותם גורמים שהזרימו שפכים כאלו או אחרים למי נחל הקישון.<sup>100</sup> בית המשפט המחוזי ציין בהחלטתו כי לפי העובדות שהובאו בפניו ובהתאם לנתוני המחלות, לא עלה בידי התובעים להוכיח כי המחלות נגרמו מחשיפתם למי הקישון, זאת, במידה ובאופן שבו נחשפו למים, וככל שנחשפו. בהחלטתו נסמך בית המשפט על פסיקתו של בית המשפט העליון בעניין קרישוב<sup>101</sup> שעסק בתביעת נזיקין כספית בגין חשיפה לאזבסט, המתאר את משוכת הוכחת הסיבתיות הניצבת בדרכו של התובע נזקים בגין חשיפה לחומרים רעילים בסביבה. לפי פסיקה זו "לא בכדי ענין הסיבתיות הפוטנציאלית מתעורר במשפטי נזקי חומרים רעילים: תהליכי ההתפתחות של מחלות רבות אינם מובנים עד תום, מעט מאוד ידוע על רבבות סוגי הכימיקלים הקיימים או על מידת רעילותם המנגנונים שבאמצעותם גורמים חומרים כימיים לסרטן והשלבים ההתפתחותיים מחשיפה ראשונה ועד גידול, אינם מובנים היטב וסוגי סרטן ומוטציות אינם מספקים כל ראייה פיזיקאלית אודות הגורמים שגרמו להם [...] בתיקי נזקי חומרים רעילים רבים, קיימת בעיה מובנית בנושא הוכחת הקשר הסיבתי העובדתי. כיצד יוכיח תובע שחומר מסוים יכול לגרום למחלה מהסוג שממנה הוא סובל (קשר סיבתי עובדתי פוטנציאלי), אם לא ידוע כלל אם החומר הנדון רעיל או כיצד מתפתחת המחלה הנדונה? אף אם ידוע שהחומר מסוגל לגרום לאותה מחלה, כיצד יוכיח התובע שהחשיפה הנדונה גרמה למחלה בגופו (קשר סיבתי עובדתי ספציפי), אם הגידול בגופו אינו משאיר אף רמז לחומר שגרם להתפתחותו? במקרים רבים נוספים, לבעיות אלה מצטרפות בעיות מובנות נוספות – תקופת חביון בין חשיפה לבין מחלה, של עד עשרות שנים; העובדה שמחלות רבות יכולות

99 דוד רטנר "מופז אימץ את דעת שמגר: צוללני הקישון שחלו בסרטן יוכרו כנכי צה"ל" הארץ 28.4.2003 www.haaretz.co.il/misc/1.878079 (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015). שר הביטחון דאז שאול מופז צוטט בכתבה באמרו כי למרות הוויכוח המתנהל בציבור ובקרב אנשי מקצוע, בדבר הקשר בין הצלילה בקישון למחלת הסרטן, הוא "סבור שההחלטה בעניין זה צריכה להתבסס על העיקרון הערכי. למערכת הביטחון ולצה"ל יש אחריות ללוחמים, ומכאן שמוטלת עלינו חובה עליונה לבריאותם ולגורלם של חיילי צה"ל, שניזוקו עקב אימונים ולחימה שמערכת הביטחון החליטה עליהם".

100 ת"א (מחוזי חי') 732/01 תולי נ' חיפה כימיקלים בע"מ (פורסם בנוב, 3.11.2013).

101 ע"א 1639/01 קיבוץ מעיין צבי נ' קרישוב, פ"ד נח(5) 215 (2004).

להיגרם על ידי יותר מחומר אחד, או באופן טבעי ללא חשיפה כלל; העובדה שבעידן המתועש, אנשים חשופים לאותו סוג של חומר ממקורות שונים, ועוד".<sup>102</sup>

דברים אלה ממחישים גם את האתגר הקשה לכמת את כל הנזקים המוכחים שמוקד זיהום ספציפי גרם לסביבה, וזאת אף אם ניתן לזהותו, עקב פיזורו הנרחב (במקום ובזמן) וריבוי הניזוקים. אתגר נוסף עולה מממצאי ועדת החקירה הצבאית נוכח העובדה שזיהום נחל הקישון נוצר משילוב של כמה מקורות זיהום (מפעלי תעשייה שונים במפרץ חיפה הזרימו אליו את שפכי התעשייה שלהם), ועקב כך נוצר קושי לזהות את חלקו היחסי של כל אחד מהמקורות בנזקים שנוצרו.<sup>103</sup> הקושי מקבל ממד נוסף נוכח החשש מקיומם של אפקטים סינרגטיים עקב שילוב סימולטני בין מוקדי זיהום שונים, שאז היקף הנזק הסביבתי עלול לעלות על הסכמה של הנזקים הפרטניים שנובעים מכל אחד ממקורות הזיהום בנפרד. אם כי יש לציין שפסיקתו של בית המשפט המחוזי בעניינם של הדייגים מתייחסת לטענה של סינרגיזם כאמור, כאל תזה שלא הוכח שיש לה בסיס מדעי תקף.<sup>104</sup> מכל המתואר, מתבהרים הקשיים והמורכבות המאפיינים את השגת המידע הסביבתי המלא, ואשר יש בהם כדי לפגום ביכולת לגבש החלטות רגולטוריות מושכלות.

### 3. עיוותי בחירה ציבורית (Public Choice)

סוג נוסף של כשלי רגולציה באסדרה הסביבתית מתמקד בניצול של תהליכים רגולטוריים על ידי קבוצות בעלי עניין לשם קידום האינטרס הכלכלי שלהן. זוהי תופעה מוכרת, הנמצאת ביסודה של תורת הבחירה הציבורית (Public Choice Theory).<sup>105</sup> לפי תפיסה זו, מקבלי ההחלטות בעניינים סביבתיים עלולים להיות מושפעים לא רק מהאינטרס הציבורי, אלא גם מלחצים לא ראויים המופעלים עליהם מצד התעשייה המזהמת שהם מפקחים עליה.<sup>106</sup> זאת, לנוכח ניסיונם של גורמים מזהמים לצמצם את אחריותם לנזקים שהם גורמים כדי לחסוך לעצמם כסף או לגייס לטובתם את האינטרסים הכלכליים ולהתערב בתהליך הפוליטי לצורך שיפור מצבם. אחד המצבים הנחקרים במסגרת תורת הבחירה הציבורית הוא שבי רגולטורי

102 שם, בפס' 17 לפסק הדין.

103 סקסלקי, לעיל ה"ש 98, בעמ' 146–147.

104 עניין חיפה כימיקלים, לעיל ה"ש 100, בעמ' 81.

105 THE THEORY OF PUBLIC CHOICE–II (James M. Buchanan & Robert D. Tollison eds., 1984);

Dennis C. Mueller, *Public choice: A Survey*, in THE THEORY OF PUBLIC CHOICE–II 23, 23–

70 (James M. Buchanan & Robert D. Tollison eds., 1984); James M. Buchanan, *Politics*

*Without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative*

*Implications*, in THE THEORY OF PUBLIC CHOICE–II 11, 11–22 (James M. Buchanan &

Robert D. Tollison eds., 1984); George J. Stigler, *Economic Competition and Political*

*Competition*, 13 PUBLIC CHOICE 91 (1972); RESEARCH HANDBOOK ON PUBLIC CHOICE AND

PUBLIC LAW (Daniel A. Farber & Anne J. O'Connell eds., 2010); DANIEL A. FARBER &

PHILLIP P. FRICKEY, *LAW AND PUBLIC CHOICE: A CRITICAL INTRODUCTION* (1991)

Nathaniel O. Keohane, Richard L. Revesz & Robert N. Stavins, *The Choice of Regulatory* 106

*Instruments in Environmental Policy*, 22 HARV. ENV. L. REV. 313 (1998)



(Regulatory Capture),<sup>107</sup> שבו מתואר התהליך הרגולטורי כלכוד על ידי אינטרסים זרים. בענייננו, על פי גישה זו, נוצר חשש שאינטרסים של בעלי עניין פרטיים (בקרב התעשייה הרלוונטית) יקבלו משקל בלתי-פרופורציונלי למציאות, משום שאין מי שייצג את הציבור הרחב והמפוזר,<sup>108</sup> ובשל א-סימטריה בין התמריצים להשתתפות בתהליך הפוליטי. ההשפעה הבלתי-ראויה על רגולטורים יכולה להתבטא בצורות שונות, ובהן הגשת חוות דעת "מטעם" למקבלי ההחלטות, או בהענקת טובות הנאה.

המאבק הציבורי<sup>109</sup> הממושך להטלת היטל הזרמה לים בחקיקה, שממנו הופטר איגודן-איגוד ערים דן לביוב (שפד"ן) (שכאמור בפסקה ב.3 לעיל תרומתו לזיהום הים התיכון בישראל משמעותית מאוד), יש בו אולי כדי להמחיש סוג כזה של השפעה שיש לקבוצות לחץ (במקרה זה איגודן) על הרגולטור, ובעקבותיה את הקושי להטיל עליו חובות רגולטוריות שמטרתן הפחתת הסיכונים הסביבתיים. במקרה זה, אף שבמשך שנים רבות נדרש איגודן למצוא פתרון יבשתי לבוצה הנוצרת בתהליך טיהור בשפכים העירוניים של גוש דן, הוא הצליח לאורך השנים לקבל היתר הזרמה לים, ובכל פעם נדחה מועד סיום ההזרמה של הבוצה לים ונדחתה תחילת הפעלתו של הפתרון היבשתי.<sup>110</sup> בשנת 2011 הותקנו תקנות המטילות היטל על ההזרמה לים<sup>111</sup> במטרה להשית על הגורם האחראי להזרמה את העלויות החיצוניות של הפגיעה בים (המזהם משלם), ולתת תמריץ לצמצם את עומס הזיהום ולהפסיקו.<sup>112</sup> בעקבות זאת, פעל איגודן אצל המשרד להגנת הסביבה והצליח לקבל פטור מתשלום ההיטל עד לשנת 2013. הדיאלוג המוצא ביטוי בפרוטוקול ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת<sup>113</sup> המתעד את הדיון שבו אושרה הענקת הפטור, מבטא דינמיקה פוליטית של ימין ושמאל מפלגתי – יו"ר איגודן, חברי הכנסת והשר להגנת הסביבה שתמכו בפטור ממפלגת הליכוד, ואילו המתנגדים הם מהשמאל הפוליטי. גם השיח הציבורי שליווה את הנושא הצביע על שיקולים פוליטיים

George J. Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, 2 THE BELL JOURNAL OF ECONOMICS AND MANAGEMENT SCIENCE 3, 3–21 (1971)

Daniel A. Farber, *Politics and Procedure in Environmental Law*, 8 J. L. ECON. & ORG. 59, 60–61 (1992)

עמותת צלול בלטה במאבק זה, ופעולותיה בעניין זכו לסיקור תקשורתי נרחב. ראו "בזכות מאבק עמותת צלול: השפד"ן לא קיבל פטור – וישלם השנה 16 מיליון שקלים בגין זיהום הים בבוצה" *EnergiaNews* 30.4.2013 [www.energianews.com/article.php?id=16751](http://www.energianews.com/article.php?id=16751) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

לתיאור השתלשלות הדברים ראו פרוטוקול משיבת הוועדה המשותפת לוועדת הפנים והגנת הסביבה ולוועדת העבודה, הרווחה והבריאות לנושא סביבה ובריאות מיום 17.1.2011 בנושא "המשך הזרמת בוצת השפד"ן לים" שממנה עולה כי הפסקת הזרמת הבוצה לים נדחתה מאז שנת 2008 [www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/pnim/2011-01-17-01.rtf](http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/pnim/2011-01-17-01.rtf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

תקנות מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים (היטל למניעת זיהום הים), התשע"א–2011, ק"ת 7031.

לדיון במטרת ההיטל ראו ספאא חלבי, אילן מלסטר ורני עמיר "היטל הזרמה לים – האם מטרתו מושגת?" *אקולוגיה וסביבה* 5(1), 36 (2014).

פרוטוקול ישיבה מס' 402 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-18 (21.6.2011) [www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/pnim/2011-06-21.rtf](http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/pnim/2011-06-21.rtf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

מפלגתיים בצל מערכת הבחירות, שקיבלו משקל מכריע באישור הפטור לאיגודן.<sup>114</sup> למען שלמות התמונה, מנגד, נתמכו תומכי הפטור בטענה שההיטל הוגבל בזמן שהוערך כנדרש לצורך הפעלת הפתרון היבשתי לבוצה, וכי הטלת ההיטל בתקופה זו היה בה כדי להשית על איגודן, שהוא גוף ציבורי, עלויות כבדות שיתגלגלו על תושבי גוש דן, אולם אין בהן כדי להשפיע על רמת הזיהום של היס. למותר לציין כי טענה זו מתעלמת מהעלויות הכלכליות המתגלגלות לכתפי הציבור בעקבות הזיהום של היס, ובכל מקרה, המציאות היא שבניגוד להערכות הזמן שהוצגו על ידי איגודן בבקשת הפטור, עד מועד כתיבת שורות אלה לא הושלם יישומו של הפתרון היבשתי האמור, לכן הבוצה עודנה מוזרמת ליס, והפטור מתשלום ההיטל לא הוארך,<sup>115</sup> אך הנושא תלוי ועומד בפני בית המשפט העליון אשר נדרש לדיון בעתירתו של איגודן נגד הטלת ההיטל.<sup>116</sup> פרט לאופן השפעתם של עיוותי הבחירה הציבורית, מקרה זה ממחיש גם את הקושי הכרוך בחשיפתם של מניעים זרים ונסתרים, אם קיימים, בשל השפעות של תורת הבחירה ציבורית, ברקעה של החלטה רגולטורית.

במאמר מוסגר יצוין כי יש הטוענים כי בנושאי הגנת הסביבה, תופעת השבי הרגולטורי מתרחשת גם ביחסיהם של ארגוני הסביבה והרגולטור הסביבתי, והופכת את התהליך הרגולטורי לבלתי-מאוזן דווקא לטובת ארגוני הסביבה. מטרתו של מאמר זה אינה דורשת את הרחבת הדיון בטענה זו לגופה, ולא ברור אם היא אכן תופעה רווחת, ואם היא קיימת, הרי שאף היא יכולה להצביע על הכשל הנדון. בכל אופן, ניתן למצוא מחקר ענף בתחום רגולציות משאבי הטבע והסביבה, המנתח בהרחבה את תופעת השבי הרגולטורי בידי התעשייה, תוך גריעתן והוצאתן השיטתית של קבוצות חלשות ומעוטות כוח פוליטי וכלכלי מתהליך קבלת ההחלטות, בעיקר בנושאים של צדק סביבתי.<sup>117</sup>

114 ראו מאיה יעקובס "שפד"ן – המזהם ישלם" *TheMarker* 14.01.2013 [www.themarker.com/14.01.2013/1906763-opinion/1.1906763-opinion](http://www.themarker.com/14.01.2013/1906763-opinion/1.1906763-opinion) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015), שבו עולה הטענה כי לחצים פוליטיים ערב הבחירות הובילו להארכת הפטור מתשלום ההיטל; "פטור מהיטל לשפד"ן – מחטף לפני הקמת ממשלה חדשה" רשת ב 28.1.2013, המתאר ניסיון לבצע מחטף ערב הבחירות ולהאריך את הפטור של השפד"ן ממניעים פוליטיים [www.iba.org.il/bet/?entity=905100&type=1](http://www.iba.org.il/bet/?entity=905100&type=1) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

115 לפי הדיווחים שפורסמו בכלי התקשורת, הוועדה למתן היתרי הזרמה ליס והיועץ המשפטי לממשלה סברו כי אין להאריך את הפטור מתשלום ההיטל, בניגוד לעמדת השר להגנת הסביבה שפעל להארכתו. ראו חן פונדק "הפטור לא הוארך: שפד"ן ישלם 16 מיליון שקל על הזרמת שפכים ליס" *Calcalist* 30.4.13 [www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3601349,00.html](http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3601349,00.html) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015); וכן ראו תיאור השתלשלות הדברים באתר האינטרנט של עמותת צלול, "בוצת השפד"ן סכנה ליס" צלול [www.zalul.org.il/?page\\_id=114](http://www.zalul.org.il/?page_id=114) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

116 בג"ץ 6334/13 איגודן – תשתיות איכות סביבה נ' השר להגנת הסביבה (פורסם בנבו, 17.9.13).

117 Sheila Foster, *Justice From the Ground Up: Distributive Inequities, Grassroots Resistance, and the Transformative Politics of the Environmental Justice Movement*, 86 CAL. L. REV. 775, 788–791 (1998). לניתוח הנושא בהקשר הישראלי ראו יששכר רוזן-צבי "של מי הפסולת הזו לעזאזל? ! סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל" מחקרי משפט כג 487 (2007).

#### ד. עקרון הניהול המשולב של המרחב הימי כעיקרון מנחה לרגולציית המרחב הימי

חשיבותם של משאבי המרחב הימי והסיכונים הסביבתיים הנשקפים להם, כמו גם ההשפעות ההדדיות שיש לפעילויות במרחב הימי על הפעילויות האחרות, הובילו בעשורים האחרונים לדיונים נרחבים בשאלת אופן ניהולם הראוי ואסדרתם היעילה במסגרת המחקר האקדמי ובמסמכי מדיניות של גופים בין-לאומיים. הרעיון המרכזי המשותף לכולם הוא עקרון הניהול המשולב של משאבי הסביבה החופית והמרחב הימי.

מחקר שבחן את המניעים של מדינות שונות המיישמות גישה אינטגרטיבית לניהול משאבי הטבע של המרחב הימי, הצביע על כך שהגורמים העיקריים לאימוץ גישה זו הם: קיומה של בעיה סביבתית כלשהי כגון זיהום, נזק לבתי גידול או התכלות של משאבים, והשאיפה לפיתוח כלכלי ולהפקת יתרונות כלכליים מהמרחב הימי, כגורמים עיקריים.<sup>118</sup>

עיקרון זה הוא חלק מתפיסה רחבה יותר הנשענת על היתרונות שיש לניהול אינטגרטיבי של משאבי טבע בין היתר בהפחתת קונפליקטים בנוגע לשימוש במשאבי טבע והגדלת הסיכויים לפיתוח בר קיימא כפי שבאו לידי ביטוי בפרסומים של גופים בין-לאומיים כמו UNESCO,<sup>119</sup> UNEP<sup>120</sup> ובמחקרים אקדמיים.<sup>121</sup> מן הראוי לציין כי משאבי הטבע של המרחב הימי הם בעלי מכלול ייחודי של מאפיינים,<sup>122</sup> אשר הופך אותם מתאימים במיוחד לגישת הניהול האינטגרטיבי. מאפיינים אלה מתייחסים לאופיו הציבורי של המרחב הימי ולאינטרס הציבורי הבין-דורי בשימור משאבי הטבע שלו. בנוסף, העובדה שיש בו ממשק בין הים ליבשה, המכיל בתי גידול רגישים בעלי אינטראקציה הדדית ועם הסביבה, מחייבת זווית ראייה רחבה השוקלת את מכלול המרכיבים הרלוונטיים ואת המידע המלא. וכמו כן, מגוון השימושים הרחב במרחב

- Biliana Cicin-Sain, *Sustainable Development and Integrated Coastal Management*, 21 118  
.OCEAN & COASTAL MGMT. 11 (1993)
- Stefano Belfiore, Miriam Balgos, Bernice McLean, Jordi Galofre, Meredith Blaydes & 119  
Danielle Tesch, *A Reference Guide on the Use of Indicators for Integrated Coastal Management*, UNESCO (2003); Paul Brusseau et al., *Methodological Guide to Integrated Coastal Zone Management*, UNESCO (1997)
- Brain Shipman, Yves Henocque & Charles N. Ehlers, *The Way Forward for the 120  
Mediterranean Coast: A Framework for Implementing Regional ICZM Policy at the National and Local Level*, ICZM (2009)
- RAIMONDS ERNSTEINS, GOVERNANCE AND COMMUNICATION FOR SUSTAINABLE COASTAL 121  
DEVELOPMENT (2011); Michelle E. Portman, Luciana S. Esteves, Le X. Quynh & Ahmed Z. K. Mashud, *Progress in ICZM: A Handbook for Scholars and Practitioners*, SECOA (2011), available at <http://www.projectsecoa.eu/images/stories/secoadocs/Work%20Packages/WP03%20Social,%20economic,%20cultural%20dimensions%20of%20urban%20development/D3.3/D3.3%20ICZM%20Handbook.pdf> (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).
- Jack H. Archer & M. Casey Jarman, *Sovereign Rights and Responsibilities: Applying 122  
Public Trust Principles to the Management of EEZ Space and Resources*, 17 OCEAN & COASTAL MGMT. 253 (1992); JOHN R. CLARK, *INTEGRATED MANAGEMENT OF COASTAL ZONES* (1992)

הימי והעובדה שהוא טומן בחובו פוטנציאל לפיתוח כלכלי ניכר, מעוררים קונפליקטים רבים בין השימושים השונים, בין הרשויות האמונות על אסדרתם, ומחייבים גם לשתף את הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות. מאפיינים אלה גם מספקים הסבר לכשליה של גישת הניהול הסקטוריאלי של משאבי הטבע, ולחולשתה בהגנה על מגוון המינים והמערכות האקולוגיות הייחודיות במרחב הימי.<sup>123</sup>

הערכה סוציו-אקונומית של העלויות והתועלות הכרוכות באימוץ גישת הניהול האינטגרטיבי של המרחב הימי, אשר בוצעה בשנת 2000 ביזמת מועצת האיחוד האירופי,<sup>124</sup> הצביעה על כך שיש יתרון כלכלי מובהק להשקעה במיזמי הניהול האינטגרטיבי של המרחב הימי, וכי ההשקעה במיזמים אלה היא בעלת תשואה גבוהה יותר בהשוואה למיזמים דומים של ניהול אינטגרטיבי שאינם במרחב הימי.

נוכח כל האמור, גישת הניהול האינטגרטיבי של המרחב הימי הפכה לגישה מקובלת לניהול ראוי של משאבי הטבע במרחב הימי. עם זאת, ראוי לציין כי מדובר במקבץ של עקרונות וכלים שהדרכים הקונקרטיות ליישם מגוונות ומשתנות ממדינה למדינה. עקב כך, המחקר האמפירי בנושא מצביע על כך שבמקרים רבים קשה להעריך במדויק את הישגיה של גישה זו ולכמת את האופן שבו היא השפיעה.<sup>125</sup> הקשיים נובעים בין היתר מתנאים מוסדיים בעלי שונות רבה ממדינה למדינה, מתנאי רקע חברתיים-כלכליים משתנים, מתוצאות ומהשפעות של אופן הניהול בעלות מנעד רחב ממדינה למדינה המקשות על יצירת בסיס להשוואה, משיטות מדידה שונות של תוצאות הניהול המשולב ועוד. לפיכך מרכיב חשוב באימוץ גישת הניהול האינטגרטיבי התופס גם מקום במחקר האמפירי,<sup>126</sup> הוא גיבוש מנגנון לניתוח ולהערכה של הישגיו וכפועל יוצא לשיפורו. ניתן להצביע על התקדמות רבה ביישומה המעשי של גישת הניהול המשולב למרחב הימי במדינות שונות, ועל הצלחה מסוימת בהשגת יעדיה.<sup>127</sup> לפיכך, בחלקו הראשון של פרק זה אתאר את עקרונותיה של גישת הניהול האינטגרטיבי של המרחב הימי, כפי שבאו לידי ביטוי במסמכים רשמיים ובמחקר. בחלקו השני אציג סקירה השוואתית ואנתח מודלים שונים לאימוץ גישה זו. לאור כל אלה, בחלק השלישי והאחרון אציג כיווני חשיבה למודל ישראלי.

123 CLARK, שם, בפרק 2; BILLIANA CICIN-SAIN, ROBERT W. KNECHT, DOSOO JANG & GREGORY; FISK, INTEGRATED COASTAL AND OCEAN MANAGEMENT: CONCEPTS AND PRACTICES (1998).

124 An Assessment of the Socio-Economic Costs & Benefits of Integrated Coastal Zone Management, ICZM (2000), available at [http://ec.europa.eu/environment/iczm/pdf/socec\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/iczm/pdf/socec_en.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

125 Evaluation of Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Europe, RUPPERECHT CONSULT (2006), available at [http://ec.europa.eu/environment/iczm/pdf/evaluation\\_iczm\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/iczm/pdf/evaluation_iczm_report.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

126 M. E. Portman, L. S. Esteves, X. Q. Le, & A. Z. Khan, *Improving Integration for Integrated Coastal Zone Management: An Eight Country Study*, 439 SCIENCE OF THE TOTAL ENVIRONMENT 194 (2012).

127 שם, בעמ' 220.

## 1. מהות העיקרון לניהול סביבתי משולב

גישת הניהול הסביבתי המשולב הוגדרה על ידי UNEP כגישת ממשל אדפטיבי רב-מגזרי אשר שואפת לאזן בין הפיתוח, השימוש וההגנה על הסביבה החופית.<sup>128</sup> כבר בשנת 1972 אימצה ארצות-הברית חקיקה פדרלית<sup>129</sup> שהטילה על המדינות ליישם את עקרון הניהול המשולב לאזור החופי, לגבי השימושים והתכנון המדינתיים והמקומיים. שני עשורים לאחר מכן, בפסגת האקלים של האו"ם שנערכה בריו דה-ז'נרו, שבה גובשה אג'נדה 21, עוגן בפרק 17 עיקרון זה כחלק מתכנית הפעולה המוצעת לפיתוח בר קיימא.<sup>130</sup> גם האיחוד האירופי אימץ מאוחר יותר, בשנת 2002, החלטה ליישום עיקרון זה על מדינות האיחוד.<sup>131</sup> עקרון הניהול המשולב לאזור החופי זכה גם להכרה ולהגדרה רשמית במסגרת פרוטוקול משנת 2008 שנלווה לאמנת ברצלונה<sup>132</sup> שאליו הצטרפה ישראל אך טרם אשררה אותו.<sup>133</sup> הפרוטוקול האמור קורא לאימוץ תהליך דינמי לניהול בר קיימא ולשימוש באזורים חופיים, אשר מתחשב בין היתר ברגישות של המערכות האקולוגיות באזורים החופיים ושל הנופים הימיים, במגוון הפעילויות והשימושים וביחסי הגומלין ביניהם, ובהשפעה שלהם על הים ועל חלקים מהיבשה.<sup>134</sup> האזור החופי מוגדר בפרוטוקול כ"תחום הגיאומורפולוגי של כל אחד מצדי קו החוף של הים, שבו האינטראקציה בין הים לחלקי הקרקע יוצרת מערכות אקולוגיות ומשאבים הנוצרים ממרכיבים ביוטיים ואביוטיים"<sup>135</sup> בעלי קיום משותף ואינטראקציה עם קהילות אנושיות

- Sustainable Coastal Tourism: An Integrated Planning and Management Approach*, UNEP 128 (2009), available at [http://www.unep.org/pdf/DTIE\\_PDFS/DTIx1091xPA-SustainableCoastalTourism-Planning.pdf](http://www.unep.org/pdf/DTIE_PDFS/DTIx1091xPA-SustainableCoastalTourism-Planning.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).
- Coastal Zone Management Act, 16 U.S.C. §§ 145–146 (1972) 129
- Agenda 21: United Nations Conference on Environment & Development*, UNITED NATIONS 130 (1992), available at [docs.google.com/gview?url=http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf&embedded=true](https://docs.google.com/gview?url=http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf&embedded=true) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).
- Recommendation of the European Parliament and of the Council of 30 May 2002 131 concerning The implementation of Integrated Coastal Zone Management in Europe, OJ L 148/24, 2002/413/EC (2002).
- Protocol on Integrated Coastal Zone Management in the Mediterranean*, OFFICIAL 132 JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION (2009), available at [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22009A0204\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22009A0204(01)&from=EN) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).
- "אמנת ברצלונה (הגנה על הסביבה הימית ואזורי החוף של הים התיכון)" המשדר להגנת הסביבה 133 [www.sviva.gov.il/subjectsEnv/InternationalRelations/international-Conventions/Marine\\_coast/BarcelonaConvention/Pages/default.aspx](http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/InternationalRelations/international-Conventions/Marine_coast/BarcelonaConvention/Pages/default.aspx) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015). האתר מפרט את הפרוטוקולים לאמנה שאושרו.
- Protocol on Integrated Coastal Zone Management in the Mediterranean*, לעיל ה"ש 132, ב- 134 Article 2.
- תכונות פיזיות של בית גידול: אקלים, משקעים, טמפרטורה, רוחות ולחות, הקרקע, המים, האור, 135 החמצן והמינרלים, אלו הם גורמים א-ביוטיים, כלומר הגורמים שאינם אורגניזמים חיים. לעומתם, הגורמים הביוטיים הם כלל האורגניזמים החיים בבית גידול. גורמים ביוטיים ואביוטיים

ופעילויות חברתיות כלכליות רלוונטיות, ולפיכך הוא חל הן על שטחי החופים והן על המרחב הימי" (התרגום שלי – צ.א.א.).

הפרוטוקול האמור מציין כי חיוניות הדרישה לניהול אינטגרטיבי של האזור החופי נובעת מן הצורך להבטיח את הרווחה הביולוגית ואת התפקוד הדינמי והטבעי של שפת הים ובייחוד לאור התלות ההדדית של חלקי הים והחוף היוצרת ישות אחת דה פקטו.

עקרון הניהול האינטגרטיבי מבוסס על יישומה של גישה מערכתית בתכנון ובפיתוח של האזור החופי המתייחסת לכלל המרכיבים האקולוגיים, וכן על הבטחת ממשל ראוי אשר מאפשר שיתוף אמתי ואקטואלי של הקהילות המקומיות ובעלי העניין מהחברה האזרחית העוסקים באזור החופי בתהליך שקוף לציבור של קבלת ההחלטות.<sup>136</sup> אחד המרכיבים החשובים של עיקרון זה הוא תיאום מוסדי בין-מגזרי של מגוון השירותים האדמיניסטרטיביים והרשויות האזוריות, המקומיות והלאומיות שהן בעלות סמכויות שלטוניות באזור החופי. באשר להקצאת השימושים באזור החופי, הריבוי והמגוון של הפעילויות באזור החופי מחייבים חשיבה מושכלת בנוגע לאופן הקצאתם, ומתן עדיפות לשירותים ציבוריים, בנוגע לזכות שימוש ומיקום בשטחי הים הקרובים לחוף תוך מניעתן של תופעות של ריכוז מיותר וזחילה אורבנית.

עקרון הניהול האינטגרטיבי שם דגש מיוחד בצורך בתיאום בין כל הרגולטורים הרלוונטיים בתחומים שונים וברמות שונות. זאת, באמצעות גופים או מנגנונים של תיאום, שמטרתם למנוע גישת ניהול סקטוריאלית ועל מנת לאפשר גישת ניהול מקיפה וכוללת.

המשמעות היא שהאינטגרציה צריכה לבוא לידי ביטוי בחמישה ממדים:<sup>137</sup> הראשון, בין מגזרים שונים של פעילות באזור החופי (דיג, חקלאות ימית, תיירות ימית וחופית, תחבורה ימית ונמלים, קידוחי גז ונפט וכיו"ב); השני, בין האלמנטים היבשתיים והאלמנטים הימיים של האזור החופי; השלישי, בין דרגות שונות של מקבלי ההחלטות (רמה מקומית, אזורית ולאומית); הרביעי, בין מדינות ברמה הבין-לאומית; והחמישי, בין דיסציפלינות של ידע שונות (מדעי הטבע, מדעי החברה, הנדסה, מדעי המדינה וכיו"ב).

## 2. מודלים לניהול משולב של המרחב הימי – סקירה השוואתית

בקרב מדינות שונות אשר חתמו על אמנת ברצלונה ניתן למצוא מנגנונים שונים לניהול אינטגרטיבי של האזור החופי. אופיים של מנגנונים ואופן פעילותם מושפעים בין היתר מהתנאים המוסדיים, הפוליטיים, התרבותיים ומההקשרים החברתיים-הכלכליים השונים של כל מדינה, כמו גם מההיבטים הסביבתיים הרלוונטיים, וכאמור מנעד השונות ביניהם רחב. לכן,

הם חלק מהגדרתה של מערכת אקולוגית, ראו פירוט באתר המשרד להגנת הסביבה [www.sviva.gov.il/subjectsEnv/Streams/rehabilitationPlanning/Pages/StreamsEcosystem.aspx](http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/Streams/rehabilitationPlanning/Pages/StreamsEcosystem.aspx) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

<sup>136</sup> על חשיבות הליכי שיתוף הציבור בהליכי תכנון החופים ראו דב חנין, אבנר דה שליט, אור רכלבסקי ואלונה ורדי לא סוגרים את הים: על צדק סביבתי והשתתפות הציבור בתכנון (רולי רון עורכת, 2008).

<sup>137</sup> Cicin-Sain, לעיל ה"ש 118, בעמ' 43-11.

הניסיונות להשוות בין המנגנונים השונים ומידת האפקטיביות שלהם הם כשלעצמם נושא למחקר רב.<sup>138</sup> ככלל ניתן להבחין בין שלושה מודלים מוסדיים של ניהול משולב למרחב הימי, אשר מקבלים ביטוי רגולטורי מוסדי במדינות שונות (להבדיל ממסגרות תפעוליות או ממיזמים אד הוק). מודל אחד הוא המודל של רשות ציבורית עצמאית האמונה על רגולציית המרחב הימי תוך תיאום עם רשויות רגולטוריות רלוונטיות. המודל השני מבוסס על ריכוז הסמכויות העיקריות בידי משרד ממשלתי אחד האמון על תיאום מול יתר בעלי העניין בממשלה ומחוצה לה. המודל השלישי, מבוסס על עיגון של כללים דיוניים שמטרתם ליצר דיאלוג וקואורדינציה בין הרגולטורים השונים.

המודל הראשון, המבוסס על הקמת רשות סטטוטורית עצמאית לניהול האזור הימי אומץ בבריטניה (Marine Management Organization (MMO)).<sup>139</sup> הרשות (MMO) שהוקמה בחוק Marine and Coastal Access Act 2009, קיבלה לידיה סמכויות מסוימות מרשויות סקטוריאליות אחרות, והיא מרכזת את סמכויות הרגולציה בתחומי מפתח במרחב הימי ובהם: אסדרת הדיג, שימור המגוון הביולוגי ומשאבי הטבע הימיים, תכנון ובנייה במרחב הימי, רישוי תעשיות ימיות, אכיפה וטיפול במצבי חירום של זיהום ים, יצירת בסיס מידע ונתונים סטטיסטיים לגבי המרחב הימי וניהול הקשר עם מוסדות האיחוד האירופאי בנוגע לתכניות בין-לאומיות במרחב הימי.<sup>140</sup> הגישה המשולבת לניהול המשאבים החופיים והימיים באה לידי ביטוי בחוק האמור אשר שילב והחליף הוראות מתוך חוקים ותקנות קיימים.<sup>141</sup> הקואורדינציה בין הרגולטורים השונים בעלי העניין מתנהלת באמצעות צוות מלווה בין משרדי (Sponsorship Group)<sup>142</sup> הפועל לצד הרשות (MMO), שבו חברים נציגי משרד האנרגיה ושינוי האקלים, נציגי המשרד להגנת הסביבה, המזון וענייני הכפר, נציגי משרד התחבורה, נציגי משרד הפנים

138 Michelle Portman & Itay Fishhendler, ; לעיל ה"ש 121, Portman, Esteves, Quynh & Mashud *Towards Integrated Coastal Zone Management*, HEBREW UNIVERSITY 16–23 (2011); Francois Breton, Clive Gilbert & Xavier Marti, *Report on the Use of The ICZM Indicators From the WG-ID*, EU (2006); A.H. Pickaver, C. Gilbert & F. Breton, *An Indicator Set to Measure The Progress in The Implementation of Integrated Coastal Zone Management in Europe*, 47 OCEAN & COASTAL MGMT. 449 (2004); I. Trumbic, M. Hatzios, H. Coccossis, Y. Henocque, L. Jeftic, F. Juhasz & B. Kalaora, *Assessment of Integrated Coastal Area Management Initiatives in the Mediterranean: Experiences from METAP and MAP (1988–1996)*, METAP (1997).

139 הרשות הסטטוטורית הוקמה בשנת 2010 ושמה (Marine Management Organization (MMO) מכוח חוק Marine and Coastal Access Act, 2009, c. 23 (Eng.). ליתר פירוט ראו את אתר האינטרנט של הרשות - <https://www.gov.uk/government/organisations/marine-management-organisation> (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

140 לתיאור המודל בבריטניה ראו Portman, Esteves, Quynh & Mashud לעיל ה"ש 121, בעמ' 64–70.

141 Marine and Coastal Access Act, 2009, c. 2 (Eng.).

142 *Corporate Plan 2014–2017: Enabling Sustainable Growth in Our Marine Area*, MARINE MANAGEMENT ORGANIZATION, available at [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/430632/corporate-plan14-17\\_-\\_new.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/430632/corporate-plan14-17_-_new.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

והקהילות המקומיות ונציג משרד ההגנה. הצוות מייצע למזכיר המדינה לענייני סביבה, מזון וענייני הכפר וליו"ר הדירקטוריון של הרשות, בנושאים אסטרטגיים בתחום פעילות הרשות, בקביעת יעדים לרשות ובפיקוח על השגתם. במקביל, הרשות התקשרה במזכרים לשיתוף פעולה עם רגולטורים שונים, לצורך הטמעת כללים לשיתופי פעולה באופן שוטף. אחד המסמכים הבולטים בהקשר זה הוא הסכם מ-2013 בין המשרד להגנת הסביבה, המזון, והחקלאות, משרד השלטון המקומי, משרד התחבורה, הרשות (MMO) ורשות הפארקים והגנים, המכונה The Coastal Concordat for England.<sup>143</sup> ההסכם קובע עקרונות מפתח המחייבים רגולטורים ורשויות מוסמכות בתחומי המרחב הימי, שפכי הנהרות והחופים, ומטרתו להבטיח פעילות משותפת ומתואמת לצורך פיתוח החוף באנגליה. עקרונות אלה כוללים הפחתת כפילויות רגולטוריות, פרסום הנחיות במשותף, שיפור הערכות הסיכונים, הגברת השקיפות ועקביות ברגולציה. הסמכות להוביל את יישום המסמך הוקנתה לרשות (MMO). לצורך מימוש יעדיה מתוקצבת הרשות על ידי המשרד להגנת הסביבה המזון והחקלאות, והיא מנהלת את תקציבה באופן עצמאי.

המודל השני, מושתת על ריכוז סמכויות בידי משרד ממלתי אחד, שבמסגרת תפקידו אמור לתאם בין כל בעלי העניין. מודל כזה אומץ בארצות-הברית, שם רוכזו בשנת 2014 הסמכויות הרגולטוריות לניהול המרחב הימי בידי הלשכה לניהול של אוקיינוסים ומשאבים חופיים (Office of Ocean & Coastal Resource Management – OCRM)<sup>144</sup> הפועלת כחלק מהיחידה הלאומית לאוקיינוסים ואקלים (National Oceanic and Atmospheric Administration – NOAA) במסגרת משרד המסחר הפדרלי (U.S. Department of Commerce). מעבר ליישום יוזמות ספציפיות, OCRM פועלת על מנת לתאם את הפעילויות השונות במרחב הימי בין גופים שונים, מהמגזר הפרטי, מהחברה האזרחית, מהקהילה המדעית, ומכל רמות הממשל. OCRM מרכזת את היוזמות השונות, מספקת כלים ונתונים אמינים לצורך קבלת החלטות, ופועלת לשיתוף הציבור בהגדרת מטרות ודרכים יעילות לעבודה משותפת. היא מטפלת במכלול של נושאים הקשורים למרחב הימי ובהם הגנת מינים בסכנת הכחדה, תכנון ובנייה במרחב הימי, התמודדות עם אירועי טבע חריגים וכיו"ב.

מבחינה סטטוטורית, פעילותה של OCRM במסגרת NOAA,<sup>145</sup> כפופה ל-National Environmental Policy Act of 1969 (NEPA)<sup>146</sup> שהוא החוק הפדרלי המרכזי המעגן מדיניות

143 *Annual Report and Accounts for The Financial Year Ended 31 March 2014*, MARINE MANAGEMENT ORGANIZATION, available at [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/330935/annual\\_report\\_2014.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/330935/annual_report_2014.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015); DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS (November 11<sup>th</sup>, 2013), available at [http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/256234/coastal-concordat-20131111.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/256234/coastal-concordat-20131111.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

144 לאתר האינטרנט של המשרד ראו <http://coast.noaa.gov/about/?redirect=301ocm> (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

145 שם.

146 National Environment Policy Act (1969).



לאומית לאיכות הסביבה, לתקנות ליישום של החוק (CEQ Regulations for Implementing NEPA)<sup>147</sup> ולצו אדמיניסטרטיבי<sup>148</sup> בדבר הקמתה של NOAA 216-6: Environmental) NOAA בשנת 1972 נחקק החוק הפדרלי המרכזי שעל ביצועו הופקדה NOAA, Coastal Zone Management Act,<sup>149</sup> והוא עוסק בניהול משאבי החוף של ארצות-הברית, והאזורים הימיים. מטרתו העיקרית היא לשמר את המשאבים של אזור החוף של המדינה, להגן עליהם, לפתחם, וככל שניתן, לשחזרם או לשפרם. מכוח חוק זה, תוקצבה NOAA בתקציבים ייעודיים וגובשו שתי תכניות פדרליות מרכזיות שקידמו את אימוץ עקרונות הניהול המשולב במרחב הימי של המדינות השונות.

גם בקנדה אומץ ברמה הפדרלית המודל של אסדרת תחום הים והאזור החופי בידי משרד הדיג והאוקיינוסים הפדרלי של הממשל הקנדי (Department of Fisheries and Oceans Canada – DFO).<sup>150</sup> אם כי יישומו של עקרון הניהול המשולב לא נבע מחוק פדרלי מרכזי, אלא התגבש מתוך מסמכי מדיניות שונים והסכמים בין גופים שלטוניים ברמות הממשל השונות.<sup>151</sup> בשנת 1987 קרא DFO לחוקק חוק מסגרת לניהול משולב במרחב הימי של האוקיינוסים של החופי קנדה.<sup>152</sup> בשנת 1994 המליץ צוות מייעץ ממשלתי על אימוץ אסטרטגיה לניהול משולב של הימים והאוקיינוסים,<sup>153</sup> ובעקבות זאת נחקק בשנת 1996 חוק האוקיינוסים Oceans Act,<sup>154</sup> אשר מבטא את אימוץ גישת הניהול המשולב ברמות הממשל האזוריות והלאומיות. אחד החידושים העיקריים של החוק הוא הקביעה כי יש לאמץ את העיקרון של ניהול סביבתי של האוקיינוסים, המשלב שיקולים סביבתיים, כלכליים וחברתיים. זאת, מתוך הכרה במרחב הימי כאקוסיסטמה וכמסגרת המקשרת פעילויות יבשתיות באזור החוף עם האזורים הימיים. האתגר שהציב החוק לממשלה הוא תיאום בין שימושי הקרקע בחופים שנתרו בשליטה מדינתית, לבין השימושים הימיים שהם בשליטה פדרלית. ה-DFO פועל על מנת לעמוד באתגר זה מכוח

Regulation for Implementing The Procedural Provisions of The National Environmental Policy Act (2005)	147
NOA 216-6 (1999), Environmental Review Procedures for Implementing The National Environmental Policy Act	148
The Coastal Zone Management Act (1972)	149
ראו אתר האינטרנט של משרד DFO : vision- : DFO http://www.dfo-mpo.gc.ca/about-notre-sujet/org/vision-eng.htm (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).	150
J.G. Micheal Parkes & E.W. Manning, <i>An Historical Perspective on Coastal Zone Management in Canada</i> , OCEANS CONSERVATION REPORT SERIES (1998)	151
<i>Oceans Policy for Canada: A Strategy</i> , Department of Fisheries and Oceans Discussion Paper (1987)	152
<i>Report of the National Advisory Board on Science and Technology Committee on Oceans and Coasts</i> (1994)	153
Oceans Act, 1996, c. 31 (Can.)	154

סמכותו בחוק האוקיינוסים, בין היתר באמצעות תהליכי שיתוף בעלי עניין שיזם ותכנית פדרלית לניהול האוקיינוסים שקידם.<sup>155</sup>

המודל השלישי, הנשען על כללים דיוניים של תיאום רגולטורי במרחב הימי, הוא מודל שבמרכזו הקמת מסגרת דיונית פורמלית שאיננה ישות משפטית עצמאית, לשם יצירת תיאום בין-משרדי ממשלתי. לדוגמה בהולנד, הוקמה בשנת 1990 מכוח תכנית ממשלתית למדיניות סביבתית (Nature Policy Plan) התארגנות המכונה רשת אקולוגית לאומית (National Ecological Network – NEN).<sup>156</sup> במסגרת הרשת הזו מיוצגים גופים ממשלתיים, חוץ-ממשלתיים, רשויות מקומיות ואזוריות ועוד. פעילותה נתמכת על ידי הממשלה הן מבחינה כספית (תמיכה ארוכת טווח) והן מבחינה רעיונית,<sup>157</sup> ותפקידה הוא לפתח רשת קוהרנטית של אזוריים טבעיים (תחומי ליבה ואזורי פיתוח הטבע) שמחברים על ידי מסדרונות אקולוגיים (והאזוריים הימיים בכללם), כחלק מהמדיניות הלאומית לשימור הטבע בהולנד. רשת זו החלה את דרכה בעקבות החלטה של הממשלה להעביר את ניהול התקציבים של קרן ההשקעות לאזוריים כפריים (Investment Fund for Rural areas – ILG) למחוזות (שנים-עשר במספר) בשיתוף פעולה עם השירותים האזוריים של משרד החקלאות, הגנת הסביבה ואיכות המזון (Ministry of Agriculture, Nature Conservation and Food Quality – ANF). הקרן האמורה יוצרת באופן פעילותה ערובה לשיפור שיתוף הפעולה בין הממשל ברמה הלאומית, המחוזית והמקומית. מימוש תקציב הקרן מסור בידי מנגנוני הממשל ברמת המחוזית, כל אחד לפי חלקו, וזאת לפי הנחיות הניתנות על ידי המשרד הממשלתי (ANF). משמעות הדבר היא כי הקרן הממשלתית מספקת תקציב, המנוצל בפועל באופן המותאם לצרכים של כל אזור או מחוז. היעדים של תקציבי המחוזות, משותפים לאלה של העיריות, של מועצות המים ושל ארגוני החברה האזרחית, וניתנים ליישום באמצעות הסכמים בין השלטון המרכזי לבין הממשל ברמה המחוזית, אשר הם תקפים ומובטחים מבחינה כלכלית לתקופות של שבע שנים. היעדים המוסכמים מוגדרים, אבל יש מידה רבה של חירות לגבי אופן השגתם ולוחות הזמנים לבחינתם.

תקציב הקרן הממשלתית העומד לרשות המחוזות מגיע ממקורות ממשלתיים שונים ובהם קרנות חקלאיות, קרנות לניהול מים, קרנות תרבותיות או תקציבי תכנון מרחבי. נושאי הגנת סביבה תופסים מקום מרכזי בהסכמות שבין המדינה לכל אחד מהמחוזות במונחים קונקרטיים, קרי היקף מספרי של שטחי קרקע שנועדו לשיקום, לטיהור ולשימור, קילומטרים של שבילים, וכיו"ב.

155 ראו Parkes & Manning, לעיל ה"ש 151, בעמ' 22.

156 *National Ecological Network (NEN)*, GOVERNMENT OF THE NETHERLANDS  
<https://www.government.nl/topics/nature-and-biodiversity/contents/national-ecological-net-work-nen> (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

157 Rob Jongman & Marion Bogers, *Current Status of the Practical Implementation of Ecological Networks in the Netherlands* (2008), available at <http://www.ecological-networks.eu/documents/publications/ken/NetherlandsKENWP2.pdf> (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

סיכונים סביבתיים במרחב הימי של ישראל – מבט אל האופק הרגולטורי

הצגת שלושת המודלים לעיל, מצביעה על כך שיישום העיקרון של ניהול אינטגרטיבי למרחב הימי נעשה במדינות שונות בדרכים שונות, הנגזרות מהמורכבות המאפיינת את המרחב הימי ומהאינטרסים השונים והמתנגשים המתבטאים בפעילויות השונות בו. לכל המקרים משותפת התובנה כי האינטרס בשימור משאבי הטבע הייחודיים במרחב הימי, ואופי האינטראקציה בין שימושי החוף לשימושים הימיים, מצריכים שילוב ותיאום של כל השיקולים השונים ברמות הממשל השונות ובתחומי הידע השונים כחלק מתהליך הרגולציה של המרחב הימי.

### ה. מבט לעתיד: המודל הישראלי הרצוי

הצורך להסדיר את המצב ולקבוע מנגנון רגולציה משולב לניהול המרחב הימי עלה על סדר היום הציבורי בישראל. עמותת צלול נקטה עמדה אקטיבית התובעת להקים במסגרת חוק, רשות משותפת למשרדי הממשלה, לרשויות המקומיות ולציבור, שתרכז את הטיפול בכל הנושאים הסביבתיים הקשורים למרחב הימי.<sup>158</sup> החברה להגנת הטבע קראה להגדיר בצורה ברורה מנגנון תיאום בין משרדי שתפקידו לתאם בין בעלי העניין השונים במרחב הימי.<sup>159</sup> עמותת אדם טבע ודין דרשה לחולל שינוי יסודי בניהול הסביבה הימית, כדי ליצור תיאום בין הפעילויות השונות הנוגעות לים ולמשאביו, תוך הקפדה על איזון הצרכים השונים ועל מזעור הפגיעה בסביבה ובחברה.<sup>160</sup>

כמו כן, המרכז לחקר העיר והאזור בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון יזם תהליך של יצירת תכנית ימית רחבת יריעה, המכונה תכנית ימית לישראל כדי לתת מענה לצורך בכלי ניהול אפקטיביים, אסטרטגיים ואינטגרטיביים למרחב הימי.<sup>161</sup> המרכז ממליץ בין היתר על הקמת "מועצה ימית" המרחיבה את ההרכב של הולחו"ף<sup>162</sup> ובעלת סמכות רחבה וכלים

158 "דו"ח מצב הים 2011" צלול עמותה לאיכות הסביבה [www.zalul.org.il/?p=785](http://www.zalul.org.il/?p=785) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

159 חיה ארז "חקיקה וכלים משפטיים להגנת המגוון הביולוגי – מחקר משווה: הסביבה הימית – כלים להגנתה" החברה להגנת הטבע (2013) [www.teva.org.il/\\_Uploads/dbs/AttachedFiles/TEV\\_Sea.pdf](http://www.teva.org.il/_Uploads/dbs/AttachedFiles/TEV_Sea.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

160 דנה טבצ'ניק, אריה ונגר ומיכאל ריטוב "דו"ח אדם טבע ודין: משק הגז הימי – מחדלים ופתרונות" אדם טבע ודין (2012) [www.adamteva.org.il/\\_Uploads/dbs/AttachedFiles/gasreport.pdf](http://www.adamteva.org.il/_Uploads/dbs/AttachedFiles/gasreport.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

161 באתר האינטרנט של המרכז פורסמו דו"חות של שני השלבים הראשונים של הפרויקט הכוללים איסוף מידע, חזון וכלי מדיניות שלדיים. התכנית הימית עתידה להתפרסם במהלך 2015. ניתן לעיין באתר תוכנית ימית לישראל [www.msp-israel.net.technion.ac.il/%D7%90%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA/%D7%90%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%94%D7%A4%D7%A8%D7%95%D7%99%D7%99%D7%A7%D7%98/](http://www.msp-israel.net.technion.ac.il/%D7%90%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA/%D7%90%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%94%D7%A4%D7%A8%D7%95%D7%99%D7%99%D7%A7%D7%98/) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

162 הוועדה לשמירת הסביבה החופית שהוקמה בחוק שמירת הסביבה החופית.

מתאימים לתכנון, לפיתוח מדיניות מרחבית, לרישוי של כלל השימושים והפעולות במרחב הימי של ישראל ולתיאום בין הגופים הממלכתיים והציבוריים העוסקים בענייני הים. במקביל, משרד הפנים מקדם בשנים האחרונות פרויקט לגיבוש "מדיניות מרחב ימי ישראל – הים התיכון" שאותו מוביל מנהל התכנון של המשרד בשיתוף IMP-MED של האיחוד האירופי.<sup>163</sup> לפרויקט הוגדרו שלוש מטרות מרכזיות: האחת, הסדרת בסיס הידע במרחב הימי והנגשתו; השנייה, קידום הסדרה תכנונית כוללת במרחב הימי; והשלישית, קידום כלים לניהול אינטגרטיבי ותיאום בין בעלי העניין השונים. במסגרת הפרויקט הוקמה ועדת היגוי בין-משרדית שבה חברים: מנהל התכנון במשרד הפנים (יו"ר), משרד התחבורה – רשות הספנות והנמלים, המשרד להגנת הסביבה, משרד התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים, משרד הביטחון, משרד החקלאות ורשות הטבע והגנים (משקיפה). ישיבת ההתנעה של הפרויקט התקיימה בשלהי שנת 2012. במהלך שנת 2013 עודכנה גם המועצה הארצית על התקדמות הפרויקט. עם זאת, עד מועד כתיבת שורות אלה, פורסמו רק תוצרי שלב א' של הפרויקט, הכוללים ניתוח רב-תחומי ועריכת סקר בין-לאומי משווה וכן מצגת המתארת הקמת מרכז מידע ימי לאומי שיהווה בסיס רחב, זמין ונגיש לבעלי עניין ולציבור הרחב.<sup>164</sup> בנוסף, נערך מפגש חשיפה לציבור של הפרויקט<sup>165</sup> במהלך 2015, שממנו עולה כי הכנת מסמך המדיניות תושלם ככל הנראה במהלך 2016, ומסקנותיו יהוו בסיס לבחינת האפשרות להמשך ההסדרה התכנונית במרחב הימי.

מן הראוי לציין כי פרויקט זה משתלב בפרויקט בין-לאומי של האיחוד האירופי ה-IMP-MED (Integrated Maritime Policy in the Mediterranean)<sup>166</sup> ומהווה חלק ממנו. מדובר בפרויקט העוסק בגיבוש מדיניות משולבת לים התיכון במטרה לעודד ולתמוך בתהליך של דיאלוג ושיתוף לתשע המדינות השוכנות בחופי הים התיכון: אלג'יריה, מצרים, ישראל, ירדן, לבנון, לוב, מרוקו, פלסטין, ותוניסיה. בין מטרותיו: הסדרת בסיס הידע במרחב הימי והנגשתו. קידום הסדרה תכנונית כוללת במרחב הימי, קידום כלים לניהול אינטגרטיבי ותיאום בין בעלי העניין השונים.

יצוין כי היעדר תיאום בין רשויות רגולטוריות הוא כשל מוכר וידוע במדינות רבות ובהקשרים שונים (לאו דווקא סביבתיים), וגם ארגון ה-OECD התייחס לתופעה באופן

163 פרטים על הפרויקט לגיבוש "מרחב ימי ישראל – הים התיכון" ניתן למצוא באתר האינטרנט של משרד הפנים [www.moin.gov.il/Subjects/SurroundingsCoastal/Pages/Sea\\_Space\\_Planning.aspx](http://www.moin.gov.il/Subjects/SurroundingsCoastal/Pages/Sea_Space_Planning.aspx) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

164 "תוצרי שלב א'" משרד הפנים [www.moin.gov.il/Subjects/merchav-yami/Pages/tozarim.aspx](http://www.moin.gov.il/Subjects/merchav-yami/Pages/tozarim.aspx) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

165 ראו תיעוד של המפגש מיום 29.4.15 והמצגות שהוצגו בו, "מרחב ימי לישראל: כנס חשיפה לציבור הרחב" מינהל התכנון (2015) [www.moin.gov.il/Subjects/merchav-yami/Documents/2015.04.29-hasifa-ronit.pdf](http://www.moin.gov.il/Subjects/merchav-yami/Documents/2015.04.29-hasifa-ronit.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

166 פרטים על הפרויקט ניתן לקבל באתר האינטרנט שלו: *EuroMed Regional Transport Project*, [http://www.imp-med.eu/En/home\\_4\\_index](http://www.imp-med.eu/En/home_4_index) IMP-MED (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

נרחב.<sup>167</sup> ממשלת ישראל נטלה על עצמה לייסד מנגנון תיאום בין מערכות רגולציה עם הצטרפותה ל-OECD, ומשרד ראש הממשלה פרסם טיוטה למיסוד תהליכי השפעת הרגולציה.<sup>168</sup> עם זאת, למרחב הימי כאמור מאפיינים ייחודיים,<sup>169</sup> וההצעה האמורה לנוהל כללי אינה מספקת מענה הולם לתופעות הייחודיות המוצאות ביטוי במרחב הימי.

נוכח ההכרה של הרשויות הרגולטוריות בישראל בצורך לאמץ גישת ניהול אינטגרטיבי למרחב הימי בישראל, ונוכח הפעילות הבין-לאומית בנוגע לים התיכון אשר מחזקת הכרה זו, ידון המשכו של פרק זה מתוך ראייה צופה פני עתיד בממצאים לניהול ולרגולציה של המרחב הימי של ישראל, אשר עולים מהשוואת המודלים המוסדיים-הרגולטוריים דלעיל, ויבחן את מידת המענה שיש בהם לכשלי הרגולציה שתוארו בחלקו הראשון של המאמר. לבסוף יוצגו בקצרה כמה קווים למחשבה למודל רגולטורי ישראלי למרחב הימי.

### 1. שיקולים בבחירת המודל המוסדי

כפי שתואר בפרק ב' לעיל, רגולציית המרחב הימי בישראל מתאפיינת בסקטוריאליות ובפיקוח מבוזר של רשויות רגולציה מגוונות. זאת, בניגוד להנחת המוצא במחקר ובמסמכי המדיניות הרבים בנושא, שלפיה שיקולים סביבתיים, כלכליים וממשליים יוצרים בסיס איתן לאימוצה של גישת הניהול הרואה במרחב הימי מכלול של משאבי טבע המהווה אקוסיסטמה ייחודית המצריכה התייחסות אינטגרטיבית. לאור העובדה שגישה זו זוכה לתמיכה רשמית של הרשויות השלטוניות ושל ארגונים אזרחיים, ראוי לבחון את השיקולים הרלוונטיים לבחירה של אחד מבין שלושת המודלים הרגולטוריים הנזכרים ליישום גישת הניהול המשולב של המרחב הימי בישראל. במסגרת של שיקולים אלו יובאו בחשבון היבטים שונים כגון: אפקטיביות רגולטורית, התמחות מקצועית, יעילות תפעולית והשפעת התרבות הפוליטית. להלן ייבחן כל אחד מהמודלים לאורם של השיקולים האמורים.

**המודל הראשון** מבוסס כאמור על הקמת רשות סטטוטורית עצמאית, בדומה לרשות הגבלים עסקיים או רשות ניירות ערך, המוקמת בחוק ואשר הרכב חבריה משקף כוונה להפגיש בעלי עניין מתחומים שונים בעלי עניין מכוח זיקתם המקצועית, האזרחית, הארגונית, הפוליטית וכיו"ב.<sup>170</sup> השיקולים התומכים במודל הרשות העצמאית לניהול המרחב הימי, נעוצים בחוסר תלות במנגנון הממשלתי בעת הפעלת סמכויותיה. הרשויות הרגולטוריות<sup>171</sup> הן חלק מן השירות הציבורי, אך פועלות בריחוק ובעצמאות מסוימים מן הממשלה. לפיכך הן אינן

167 *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, OECD (1997) 167  
http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

168 מיכאל אטלן "תורת הערכת השפעת הרגולציה: מיסוד תהליכי הערכת השפעת הרגולציה" **משרד ראש הממשלה** (2013) [www.pmo.gov.il/policyplanning/mimshal/Documents/tfisatmisud.pdf](http://www.pmo.gov.il/policyplanning/mimshal/Documents/tfisatmisud.pdf) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

169 "סביבה חופית" **משרד הפנים** [www.moin.gov.il/Subjects/SurroundingsCoastal/Pages/Sea\\_Space\\_Planning.aspx](http://www.moin.gov.il/Subjects/SurroundingsCoastal/Pages/Sea_Space_Planning.aspx) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

170 אורי ארבל-גניץ "כרוניקה של כישלון ידוע מראש? מועצות רגולטוריות בישראל במבט סוציו-אנליטי" **משפט ועסקים** ה' 459 (2006).

171 המכונות גם תאגידים סטטוטוריים.

משולבות לחלוטין במבנה הארגוני של הממשלה, והן בעלות אישיות משפטית נפרדת. מוסדותיה של הרשות הרגולטורית הם אוטונומיים ובעלי סמכות לנהל את הפעילות השוטפת. בסמכותה של מועצת הרשות לפרש את מטרותיה וליצוק בהן תוכן מעשי; עובדי הרשות אינם עובדי מדינה; ויש לה תקציב משלה.<sup>172</sup> המבנה של רשות עצמאית, המנהלת באופן עצמאי את תקציבה, את פעילותה ואת מדיניות גיוס עובדים בהתאם לצרכיה, מניח בסיס מוצק לקיום מערכת יעילה ומקצועית של רגולציה, אשר אף יהיה ביכולתה להתגבר על הכשל של היעדר ידע ונתונים (פרק ג.2) כרגולטור מקצועי ועצמאי. הריחוק של הרשות מהדרג הפוליטי כפן נוסף של עצמאותה המקצועית, מאפשר לה להתבסס בהחלטותיה רק על שיקולים מקצועיים ארוכי טווח במנותק משיקולים פוליטיים זרים. עם זאת, יש לציין כי מדובר במידה מוגבלת של עצמאות, שכן, במידה מסוימת, הרשות נתונה להשפעת הממשלה וגורמים שונים בה. על כל רשות ממונה שר משרי הממשלה, האחראי על ביצוע החוק המקים את הרשות. ככלל, השר הממונה הוא זה שממנה את חברי המועצה, מאשר את מינוי המנכ"ל ויושב הראש, תקציבה של הרשות טעון אישורו של השר הממונה ואישור שר האוצר, וכללים שמפרסמת רשות רגולטורית טעונים, בדרך כלל, אישור השר הממונה (ולעתים גם אישורם של גורמים נוספים). יתרון נוסף למודל זה של הרשות הרגולטורית נובע מהאפשרות של שיתוף הציבור בהנהלתה,<sup>173</sup> שהוא פרמטר מרכזי בגישת הניהול המשולב. במועצת הרשות חברים נציגי גופים שונים, בהם המדינה, גופים ציבוריים הקשורים לפעילותה, גורמים פרטיים בעלי עניין וכן נציגי ציבור.<sup>174</sup> מבנה זה משקף רצון לשתף בניהול הרשות ובקביעת מדיניותה, לצד נציגי הממשלה, גם את הגורמים הנוקקים לשירותיה באופן ישיר או מושפעים מפעולותיה, וכן את הגורמים המעוררים בתחום עיסוקה. מבחינה זו שונה הרשות הרגולטורית ממשרדי הממשלה. משרד ממשלתי אמנם משלב בעבודתו, לעתים, נציגי ציבור, אולם לא בתפקידים של קביעת מדיניות או של פיקוח.<sup>175</sup>

מעלה נוספת למודל הרשות העצמאית נגזרת מכך שלעתים התפקידים המוטלים עליה מאפשרים לה לקבל הכנסות עצמאיות, ולא להסתמך על תקציב המדינה לצורך מימון

172 יצחק זמיר הסמכות המנהלית כרך א 387 (2010); אם כי לעתים קיימים הסדרים שבהם המדינה מעמידה מקרקעין או ציוד לרשותה של רשות רגולטורית.

173 שיתוף הציבור כמאפיין של הרשות הסטטוטורית עלה בדו"ח המועצה לתאגידים ציבוריים, אשר מונתה בשנת 1992 על ידי שר המשפטים דאז דן מרידור כדי להציע קווי מדיניות להקמת תאגידים ציבוריים. ראו דו"ח המועצה לתאגידים ציבוריים (2003) [www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/H01-03-2007\\_12-02-31\\_doch.doc](http://www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/H01-03-2007_12-02-31_doch.doc) (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).

174 במועצת הביטוח הלאומי מכהנים נציגי משרד העבודה, נציג משרד האוצר, נציג משרד בריאות ועוד; בנוסף מכהנים בה נציגי עובדים ונציגי מעבידים, נציגי המשק החקלאי ונציגי העובדים העצמאיים, נציגות ארגוני נשים ונציג המרכז לשלטון מקומי. במועצת הפרות חברים נציגי מגדלי פרות, נציגי יצרני מוצרי פרות, נציגי צרכנים וכן נציג ציבור, שניתן למנות כנציג ההסתדרות הציונית העולמית – הסוכנות היהודית לארץ ישראל.

175 מינויים של עובדי מדינה, כנציגי הממשלה החברים במועצת התאגיד הציבורי, מאפיין אף הוא את התאגיד הציבורי. מבנה זה של מועצת התאגיד מעניק לדרג המקצועי של הממשלה אפשרות לתרום לניהול התאגיד ולהשפיע, במידה מסוימת, על קביעת מדיניותו ועל ניהולו.

פעילותה, ובכך גם לחזק את עצמאותה התפקודית.<sup>176</sup> ניהול המרחב הימי צופן אפשרויות פוטנציאליות של הכנסות מאגרות והיטלים שונים ולכן הוא יתרון בר מימוש בענייננו. מנגד, בעשורים האחרונים הוקמו רשויות רגולטוריות עצמאיות בישראל, ונצבר ניסיון מעשי בפעילותן, ועמו גם הערכה ביקורתית בנוגע לתפקודן.<sup>177</sup> כך, הועלו ספקות באשר להתאמת דגם מועצת הרשות הרגולטורית להשגת תכליתה, לאור מאפיינים מנהליים וסוציאלי-אנליטיים של הרכבה המקשים את תהליכי קבלת ההחלטות שלה ועמידתה ביעדיה המוסדיים-פונקציונליים. חיסרון נוסף נובע מכך שלעתים דרישות הכשירות להתמנות למועצות אלו אינן מפורטות דיין, ואם אין בקרה ציבורית מהותית על הכשירות של המכהנים במועצות, התוצאה היא הופעתם של מינויים פוליטיים ובלתי-מקצועיים המכשילים את תפקודן הראוי. נקודת תורפה נוספת של הקמת גוף בעל אישיות משפטית נפרדת, המעסיק עובדים, היא העלויות הגבוהות הכרוכות בהקמתו ובהפעלתו.

המודל השני מבוסס על ריכוז הסמכויות בידי משרד ממשלתי, שהוא חלק ממערכת משרדי הממשלה. השיקולים התומכים במודל זה נעוצים באופי השלטוני המובהק של הסמכויות הנדרשות לניהול המרחב הימי, ובכך שהן כרוכות בקביעת מדיניות וסדר עדיפויות לאומי, הנגזרים מרוח השלטון ומשיקולים של מדיניות הממשלה. לאור אופי הסמכויות, ראוי שהממשלה, כגוף בעל הסמכות הביצועית העליונה ברשות המבצעת, תהיה האחראית בפני הכנסת במישרין על אופן יישומן.

יתרה מזו, ניהול המרחב הימי ואסדרתו מחייבים פעולות תיאום בין גורמים ממשלתיים שונים. פעולות אלה הן למעשה חלק מעבודת המטה של הממשלה, ואך ראוי שיבוצעו בידי הממשלה ולא בידי גוף שמחוץ לה.

לעומת זאת, השיוך הממשלתי המכפיף את בעל הסמכות למבנה ההיררכי ולנוהלי קבלת ההחלטות המקובלים במערכת הממשלתית עלול להוביל במקרים מסוימים לסתירות פנימיות ולתהליך קבלת החלטות מסורבל. מודל מוסדי זה אינו מונע את האפשרות הפוטנציאלית שהשיקולים שיישקלו בעת קבלת ההחלטות לא ישקפו בהכרח ראייה מקיפה של הנושא, אלא יוכפפו לאילוצי תקציב או מדיניות אחרת בתחום אחר, בניגוד לעמדה המקצועית הראויה. בנוסף, חילופי השר העומד בראש המשרד עלולים לגרום להחלפת חלק מהדרג המקצועי, ובעיקר להחלפתו של ראש הדרג המקצועי במשרד או של בכיריו, והדבר עלול לפגוע בניהול המרחב הימי בשל חוסר הרציפות.

היותו של הגורם המסדיר משרד ממשלתי מכפיפה אותו אף למערכת השכר ולמדיניות גיוס העובדים המקובלות במגזר הממשלתי. אילוצים של מנגנונים ממשלתיים כגון: הקצאת תקני

176 דו"ח המועצה לתאגידיים ציבוריים, לעיל ה"ש 173, בעמ' 28. הדו"ח מציין מעלה זו כשיקול בהקמת תאגידיים סטטוטוריים.

177 ארבל-גנץ, לעיל ה"ש 170, מעלה ספקות באשר להתאמת דגם המועצה הרגולטורית להשגת תכלית תפקידה; הלל סומר "רשות לאומית לתקשורת: לא חלום בלהות, לא תרופת פלא" המרכז למשפט וטכנולוגיה 3, 9 (2004). סומר מציין כי ההערכה לתפקודן של המועצות הציבוריות במלאת עשור וחצי היא מעורבת, וייתכן שצריך לקבוע דרישות כשירות רציניות יותר להתמנות למועצות אלו, ואולי יש לבצע בקרה ציבורית יותר מהותית על הכשירות של המכהנים במועצות ועל מניעת מינויים פוליטיים אליהן.

כוח אדם, מסגרת תקציב ממשלתי ועיכוב בתהליכי קבלת החלטות, אינם מאפשרים למצות את הרמה המקצועית של העובדים במיטבה, ובכך עלול להיפגע קריטריון המקצועיות שהוא תנאי הכרחי להצלחת הניהול המשולב של המרחב הימי.

**המודל השלישי** כאמור מבוסס על עיגון של כללים דיוניים פורמליים, לשם יצירת תיאום בין רמות שלטוניות שונות ובין מגזרים שונים, כגון ועדה בין-משרדית ממשלתית או שולחן עגול. לפי דו"ח המועצה לתאגידים ציבוריים,<sup>178</sup> מסגרת מסוג של ועדת תיאום בין-משרדית מתאימה לביצוע תפקידי תיאום בין גורמים ממשלתיים, ואין מקום להקמת גוף בעל אישיות משפטית נפרדת, המעסיק עובדים, שהקמתו והפעלתו כרוכות בעלויות גבוהות, לצורך ביצוע עבודת המטה של הממשלה. עם זאת, ראוי לציין כי תפקידי התיאום במסגרת רגולציית המרחב הימי בישראל מתייחסים לא רק למשרדי ממשלה, אלא גם לרשויות מקומיות, לרשויות סטטוטוריות שונות, לגופים מהסקטור הפרטי ולארגוני החברה האזרחית. תפקידים אלה דווקא מצריכים השקעת משאבי כוח אדם ותשומות נוספות. יתרה מזו, רגולציית המרחב הימי היא עניין המחייב איסוף מידע מקצועי רלוונטי בתחומי ידע שונים, לצורך קבלת החלטות מושכלת, אשר בהחלט מצריך העסקת מומחים מדיסציפלינות שונות. ולבסוף, תפקידי הרגולציה של המרחב הימי נוכח מגוון השימושים המתקיימים בו, אינם מסתכמים בתיאום גרידא, אלא כוללים גם פעילות רגולטורית של עיגון כללים, רישוי, תכנון, ניטור, פיקוח וכיו"ב, ולכן ספק אם ועדה בין-משרדית שהיא נטולת מסגרת מוסדית תוכל להתמודד עם האתגרים הקיימים. מלבד זאת, כפי שעולה מהסקירה בפרק הראשון, רגולציית המרחב הימי כרוכה בקונפליקטים בין אינטרסים שונים, המיוצגים על ידי גופים שלטוניים ופרטיים שונים, שהאתגר ליישב ביניהם אינו פשוט. אולם ועדות בין-משרדיות שהוקמו בעבר בישראל בנושאים שונים לא הצליחו במקרים שנויים במחלוקת לסיים קונפליקטים שהתגלעו בין משתתפיהן,<sup>179</sup> ולכן תהליכי קבלת ההחלטות במסגרתן לא הובילו להחלטות אופרטיביות בשלות ליישום. חולשתן המעשית של ועדות אלה, יש בה כדי לפגום בהתאמתן כמודל לאסדרת המרחב הימי בישראל. לסיכום, מניתוח השיקולים השונים ליישום המודלים המוסדיים לעיל, עולה כי מאזן השיקולים מטה את הכף לטובת המודל הראשון שבמרכזו הקמת רשות רגולטורית עצמאית לאסדרת המרחב הימי. מודל זה עדיף על שני המודלים האחרים, בעיקר בגין שני אלמנטים

178 דו"ח המועצה לתאגידים ציבוריים, לעיל ה"ש 173, בעמ' 29. במסגרת פירוט התפקידים שאין מקום להטיל על תאגידים סטטוטוריים.

179 ראו לדוגמה את הוועדה הבין-משרדית בנושא מתקני גישה אלחוטית שהייתה אמורה לגבש עמדה מוסכמת בין משרד התקשורת, משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה, שסיימה את דיוניה ב-2009 כשהמחלוקת בין משרד התקשורת לבין משרד הפנים והגנת הסביבה נותרה על כנה, והמחלוקת מתבררת בבית המשפט העליון. ראו בג"ץ 6477/08 מרכז השלטון המקומי בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 30.9.2013); כך גם בוועדה הבין-משרדית לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל (ועדת צמח) אשר מונתה ב-2011. המחלוקת שהתגלעה בין משרד התשתיות הלאומיות ובין המשרד להגנת הסביבה לגבי היקף ייצוא הגז הטבעי נותרה על כנה, ושר האוצר הכריע בה בסופו של דבר. ראו "הוועדה הבין-משרדית לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל" (2011) energy.gov.il/Subjects/NG/ Documents/NGReportSep12.pdf (נבדק לאחרונה ב-1.11.2015).



סיכונים סביבתיים במרחב הימי של ישראל – מבט אל האופק הרגולטורי

חשובים: האחד הוא אופיים המקצועי וארוך הטווח של תפקידי הרגולציה של המרחב הימי, המצדיק את הפרדת הגורם הממלא אותם מהשפעתה הישירה של הממשלה ומתקופות כהונתה הקצרות, ואת העצמאות התפקודית שלה כמרכיב חיוני; והשני, הוא העובדה שמדובר בתחום אינטר-דיסציפלינרי שבו שיתוף הציבור הוא אלמנט חשוב, הן לצורך קביעת המדיניות והן לצורך הפיקוח, וברשות הרגולטורים יכול לקבל עיקרון זה את הביטוי הרחב ביותר.

## 2. קווים מנחים למחשבה לגיבוש המודל

נוכח כל האמור לעיל, הדיון במהותו של עקרון הניהול המשולב למרחב הימי וסקירת יישומו לעיל, מעוררים כמה נושאים שראויים להישקל לצורך אימוץ מנגנון רגולטורי משולב בישראל. ניתן לסיים פרק זה בהצגתם של קווים מנחים למחשבה, המוצעים בהסתכלות צופה פני עתיד, לצורך יישום עקרון הניהול המשולב למרחב הימי בישראל כדלקמן:

מיסוד רשות לאסדרת המרחב הימי – יש לשקול את הקמתה של רשות רגולטורית מכוח חוק, שתעסוק במכלול נושאי השימור של המרחב הימי, השימוש בו ופיתוחו. בין מאפייניה של רשות זו: אחריות בלעדית לקביעת יעדים לטווח הארוך בכל הנוגע לשימושים הנוכחיים והעתידיים במרחב הימי וגיבוש אינדיקטורים ליישומם, תוך שקלול של כל ההיבטים הרלוונטיים לעניין; הקנייתה של הסמכות המרכזית והעליונה לניהול השימושים במרחב הימי של ישראל, להבטיח פיתוח בר קיימא שלו ולאפשר אכיפה אפקטיבית של מדיניותה; מינויה של מועצת הרשות המורכבת מנציגי משרדי הממשלה בעלי העניין כמתואר בפרק ב' (הגנת הסביבה, חקלאות, תחבורה, ביטחון, תשתיות לאומיות אנרגיה ומים, פנים, בריאות, תקשורת וכיו"ב), מנציגי השלטון המקומי, מנציגי ציבור המתמנים על פי חוק ייצוג גופים ציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה, התשס"ג–2002<sup>180</sup> ומנציגי אקדמיה; קיומם של כללים מוגדרים בחוק לאיזון ראוי בין האינטרסים השונים, המיוצגים על ידי בעלי העניין והרגולטורים השונים; תקצובה כרשות רגולטורית על ידי הממשלה, תוך שמירת עצמאותה להשתמש בתקציבה לפי שיקול דעתה, למשימות שונות בתחום פעילותה, ולנייד אותו משימה למשימה בשקיפות ולפי שיקולי יעילות, ללא כל צורך להיזקק לאישור ממשלתי קונקרטי; הסמכת הרשות לקבל דיווחים, מסמכי מדיניות, תכניות אב ותכניות פיתוח מכל הגופים הרגולטוריים הקשורים למרחב הימי לצורך בדיקה, תיאום ובקרה.

היקף הסמכויות הרגולטוריות ומגוון הכלים הרגולטורים – ההתמודדות עם הקונפליקטים בין בעלי האינטרסים השונים במרחב הימי מצריכה חשיבה בנוגע להיקף הסמכויות הרגולטוריות שיוענקו לרשות ובנוגע למהותן. במסגרת זו מוצע כי יישקלו סמכויות חקיקתיות ותכנוניות, שיאפשרו לה לקבוע סדרי עדיפות לפעילות במרחב הימי, לעגן אותן ברגולציה ובתכניות מחייבות ולאכוף אותן. בנוסף, יש צורך לשקול דרכים לחזק ולייעל את מערך הפיקוח, הניטור והאכיפה, וליצור כלים עדכניים ויעילים לפיקוח על משאבי הטבע של המרחב הימי כחלק מרגולציה סביבתית עדכנית והולמת. כלים מסוג זה הם חלק מהתפיסה הסביבתית שהתגבשה בשנים האחרונות בישראל הנוקטת גישה כלכלית לקידום מטרות סביבתיות.

180 חוק ייצוג גופים ציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה, התשס"ג–2002.

במסגרת הכלים הרגולטוריים האמורים נכללת הגדרת זכויות במשאבי הטבע (מכסות דיג כדוגמה), המקדמת את קיימות המשאבים ומגוון המינים בטווח ראייה של הדורות הבאים, והמתאפיינת בראייה סביבתית כוללת של חברה, של כלכלה ושל איכות חיים. בנוסף, מתבקשת גם חשיבה בנוגע לצורך בהרחבת סמכויותיו של המשרד להגנת הסביבה כרגולטור כללי, לתחומי הפעילות ההולכים ומתרחבים במרחב הימי.

יצירת מאגר ידע ומידע – נוכח אתגרי המידע הניצבים בפני הרגולציה הסביבתית, יש להביא בחשבון את הצורך של הרשות במצבת כוח אדם הכוללת בעלי מקצוע מתחומי ידע רלוונטיים שונים, שיבחנו את האתגרים החדשים והתכופים שמציב המרחב הימי, ייצרו מאגר מידע רלוונטי ונגיש לציבור, אם אפשר, וימליצו על דרישות מקצועיות כתנאי לבחינת השלכותיה של כל פעילות מוצעת במרחב הימי. לצורך השגת יעדים אלה תידרש חשיבה לגבי חיזוק היכולת המקצועית לאיסוף נתונים ואספקת מידע על המרחב הימי באמצעות טכנולוגיות מתקדמות וחדשניות.

עקרון השקיפות ושיתוף הציבור כעקרון יסודי – עקרון השקיפות ושיתוף הציבור מהווה פרמטר חשוב בעקרון הניהול המשולב של המרחב הימי, נוכח ריבוי בעלי העניין, המצויים בעמדות מיקוח שונות, ונוכח האינטרס הציבורי המהותי בשמירת הקיימות של המרחב הימי ושל משאבי הטבע שבו. לפיכך, יש לתת את הדעת בנוגע לגיבושה של חובת דיווח לציבור שתוטל על הרשות, הן באופן תקופתי והן באופן שוטף, של כל הפעולות במרחב הימי, לרבות תכניות, הקצאות, השקעות, דיונים, דיווחים כספיים, דו"חות שניים וכיו"ב.

### 3. מענה לכשלי הרגולציה

אימוץ של מודל ניהול משולב למרחב הימי של ישראל כאמור, עשוי לתת מענה לכשלים הקיימים ברגולציה של המרחב הימי בישראל, כפי שנסקרו במאמר זה, אם המנגנון המדובר ייושם לאשורו.

תוצאות הלוואי הנובעות מהביזור הרגולטורי כמתואר בתת-פרק 1.ג לעיל עתידות להצטמצם נוכח קיומם של מנגנוני התיאום המוטמעים במודל ניהול זה, בין הרגולטורים השונים האמונים על אסדרת השימושים השונים במרחב הימי. אם יאומץ מודל ניהול המבוסס על רשות עצמאית, הרי הרכב המועצה המנהלת שלה משקף מעצם טבעו נציגות של כל הרגולטורים הרלוונטיים ברמות הממשל השונות. המועצה כגוף המכיל ייצוג רחב של אינטרסים וגופים, היא זו שמגבשת את מדיניות הרשות, בתהליך קבלת החלטות שמעצם מהותו מבטיח שיתוף של כל בעלי העניין וראייה רחבה של מכלול השיקולים הנוגעים למרחב הימי. הרשות שתוקם תקבל את האחריות לפיתוח, לייעול ולתיאום מכלול הפעילויות של הפיקוח, הבקרה והאכיפה, ולמיסוד שיתוף הפעולה בין הגופים השלטוניים והציבוריים העוסקים במרחב הימי.

כשלי המידע והיעדר הנתונים אשר תוארו בתת-פרק 2.ג לעיל עתידים לקבל מענה הן באמצעות הקמת מאגר מידע שיהיה חלק מתחום האחריות של הרשות שתוקם, והן באמצעות העסקת כוח אדם מקצועי בעל הכשרה רבת-תחומית הנדרשת לצורך קבלת החלטות מושכלות. העובדים האמונים על יצירתו של מאגר המידע יעסקו באיסוף מידע קיים ונרכש ובצמצום פערי ידע בנוגע למאפיינים הסביבתיים ולערכי הטבע המיוחדים, במרחב הימי של ישראל, ובנוגע

לאינטראקציה בין פעילות האדם למערכת האקולוגית של המרחב הימי. מידע ונתונים אלה יהוו בסיס לצורך קבלת החלטות על ניהול המרחב הימי של ישראל. עיוותי בחירה ציבורית המתוארים בתת-פרק 3.3 לעיל עשויים להתמעט נוכח הייצוג ההטרונגי של שלל הרגולטורים והאינטרסים השונים במועצת הרשות ובתוך מנגנון הרשות, מה שיקשה (הגם שלא יבטיח מניעה מוחלטת) להפעיל לחצים יוצרי עיוותים מסוג זה. יתרה מזו, ריבוי השימושים במרחב הימי, משמעותו המעשית היא תחומי עיסוק ושווקים שונים שבהם תעסוק הרשות. בנסיבות אלה, פוחתים הסיכויים לתופעות של שבי רגולטורי (Regulatory Capture) האופייניות לרגולציה סקטוריאלית, שבה יש אינטראקציה שוטפת בין הרגולטור הסקטוריאל למפוקחים באותו שוק ספציפי.<sup>181</sup>

## ו. סיכום

המרחב הימי של ישראל טומן בחובו סיכויים וסיכונים שונים, אשר מעוררים תשומת לב גוברת בשנים האחרונות, בעיקר נוכח גילוי מאגרי הגז המשמעותיים, ונוכח היזמות והשימושים במרחב הימי ההולכים ומתרבים. התפתחויות אלה עדיין לא הובילו לגיבושה של מדיניות רגולציה לאומית סדורה ההולמת את אתגרי המציאות הנוכחית, וניהול משאבי המרחב הימי מתבצע על פי חקיקה מתקופות שונות מן העבר שעליה אמונים רגולטורים סקטוריאליים, שבמקרים מסוימים אינם מתואמים ביניהם, ובמקרים אחרים חלוקים ביניהם. במציאות הרגולטורית הקיימת, מתגלים כשלי רגולציה הפוגעים בניהולם היעיל והאפקטיבי של משאבי הטבע של המרחב הימי ובהגנה על האינטרסים הציבוריים לגביהם.

בשנים האחרונות גוברת בעולם המודעות לעקרון הניהול האינטגרטיבי במרחב הימי, כעיקרון שיש בו כדי לתת מענה לכשלים ולחסמים המתגלים בתהליכי אסדרת המרחב הימי, והוא מיושם במדינות העולם בדרכים שונות. בישראל אנו עדים ליזמות שונות שמטרתן גיבוש מודל רגולטורי ישראלי לאימוץ של עיקרון זה. מלאכת הגדרתו ואופן הטמעתו של מנגנון אסדרה נדרש, אשר יהיה בו כדי לתת מענה רגולטורי למורכבות ניהולו האינטגרטיבי של המרחב הימי בישראל, היא אתגר לא פשוט. בכל אופן, היעדרו של מנגנון ניהול אינטגרטיבי למרחב הימי בישראל בימים אלה אינו עוד עניין תאורטי אקדמי בלבד, אלא גם אינטרס ציבורי מעשי ההולך ומתחזק ככל שלחצי הפיתוח הכלכלי של המרחב הימי הולכים וגוברים. יישומו של מנגנון כזה לא רק שיחזק את שלטון החוק והמנהל התקין, אלא יבטיח כי תהליכי הפיתוח הכלכלי והעסקי של המרחב הימי יבוצעו תוך שמירה על האינטרסים החברתיים והסביבתיים הלאומיים של ישראל.

מאמר זה, שהתמקד בעיקר בתיאור המצב הקיים מבחינה מעשית ורגולטורית, ובניתוח הסיכונים הסביבתיים והכשלים בפני אסדרתם, הוא רק שלב ראשון בדרך לשרטוט של מודל רגולטורי שלם לאסדרתו הראויה של המרחב הימי של הים התיכון בישראל. המאמר סוקר סוגי

181 על הרקע לצמיחתן של רשויות רגולטוריות עצמאיות כמענה לכשלים רגולטורים הקשורים בהתנהלותם ראו Majone, לעיל ה"ש 87; Fainsod, לעיל ה"ש 87.

התמודדות שונים של שיטות משפט שונות עם סיכונים וכשלים במרחב הימי, והוא בבחינת קול קורא להמשך דיון, ולקידומה של האפשרות ההולמת לשיפור המסגרת הרגולטורית, שתספק הגנה וקיימות למגוון משאבי הטבע שבהם התברך המרחב הימי בישראל.