



הוזר הים

איתנות ותמורות במערכות הימיות של ישראל

עורכת

נגה סטמבלר

צמיחת הכלכלה הכחולה - זווית רגולטורית ירוקה

ציפי איסר-איציק,
טל גרנות, שגיא אגמון
ליפא מאיר ושות'

tzipi@lipameir.co.il,
talga@lipameir.co.il,
sagi@lipameir.co.il

תקציר

הסיכונים הסביבתיים המתרבים במרחב הימי כתוצאה מריבוי האינטרסים הכלכליים והתפתחותה של הכלכלה הכחולה, מדגישים את הצורך ביישום מדיניות יעילה ואחראית להתמודדות עם האתגרים האלו. לשם כך, נדרשת בין היתר אסדרה מתכללת בעלת ראייה רחבה של מגוון השימושים השונים, אשר נשענת על מידע מקצועי, המאפשר בחינת כל השפעות הגומלין, ויצירת איזון אינטרסים מושכל. בשנים האחרונות החלו תהליכי חשיבה לגיבוש מדיניות לתכנון ולניהול המרחב הימי של ישראל, ואימוץ חקיקה אשר תקבע את תחולת הדין הישראלי באזורים הימיים השונים. תהליכים אלה טרם הושלמו. במרבית תחומי הפעילות במרחב הימי עדיין שורר ביזור רגולטורי, אשר יוצר כשלים בצמיחה בת-קיימה של הכלכלה הכחולה. אף שננקטו בשנים האחרונות צעדים רגולטוריים קונקרטיים להגנה על משאבי הטבע במרחב הימי, אין די בכך. הספרות המקצועית עוסקת בצורה נרחבת בגישת הניהול המשולב של המרחב הימי (במובחן מהמרחב היבשתי), כמתודולוגיה אפקטיבית, אשר יש בה כדי לתת מענה לאתגרים הקיימים, לספק הגנה למרחב הימי מפני סיכונים סביבתיים, ולעודד צמיחה בת-קיימה של הכלכלה הכחולה. ייחודו של המרחב הימי (בהשוואה למרחב היבשתי), אופיו הגלובלי, הדינמיות של המערכות האקולוגיות שבו, והמורכבות הנובעת מריבוי שימושים, מחייבים את אימוץ גישת הניהול המשולב כדי להתמודד עם אתגרים סביבתיים וכלכליים בצורה הוליסטית. מאמר זה ימחיש את האתגרים האמורים, ינתח חלק מהסוגיות העולות נוכח אתגרים אלה, וייתחם לאפיקי פעולה רלוונטיים ברוח גישת הניהול המשולב של המרחב הימי.

מבוא

"כלכלה כחולה" היא מונח רווח, המתייחס (על-פי הצהרת משלחת האיחוד האירופאי לאזור הים התיכון¹) לסקטורים שונים ובהם: חקלאות ימית וחוות דגים; דיג; נמלים; ספנות; תיירות חוף; תעבורה ימית; קידוחי גז ונפט; התפלה; ביוטכנולוגיה ימית; אנרגיה ימית וטורבינות רוח ימיות, והגנה על הסביבה הימית. בשנים האחרונות ישנו עיסוק הולך וגובר בקידומה של הכלכלה הכחולה, ולצד זה גם עיסוק ב"צמיחה כחולה", כאשר הכוונה היא לקדם, לצד פעילויות הכלכלה הכחולה, גם מדיניות אסטרטגית ארוכת טווח למיצוי מושכל, מקיים ומוסדר של הפוטנציאל הכלכלי בים. מדיניות זו אמורה להוביל להסדרת פיתוח מיטבי, הנסמך על משאבי הים לקידום וחיזוק כלכלה בת-קיימה, תוך

שימור הסביבה הימית ומזעור הפגיעה בה, ככל הניתן.

צמיחתה של הכלכלה הכחולה בשנים האחרונות מבטאת את תלותו הגוברת של האדם בשירותיו החיוניים של הים: מים (אידוי טבעי, התפלה), מזון (דיג), אקלים (גורם ממתן, קליטת גזי חממה), פנאי (שיט, מלונאות, חופים, ערכי טבע), מקור אנרגיה ועוד. ואולם, פוטנציאל הניצול של משאבי הים עומד בסכנה בשל השינויים הדרמטיים הנגרמים לים ולאזורי החוף כתוצאה ישירה או עקיפה של שימושי האדם: התחממות גלובלית/שינויי אקלים; שינויים במגוון הביולוגי והתבססות מינים פולשים; בנייה והתערבות בסביבה הטבעית; זיהומים מעשה ידי אדם (פלסטיק, דליפות של מזהמים שונים, דלקים ושמונים) ועוד.

במשך שנים שררה בעולם התפיסה של "חופש הים", שמקורה באמנת חוק הים 1982², לפיה מדינות חופשיות לפעול כרצונן בעומק הים. אנו מבינים כיום, שתפיסה זו אינה בת-קיימה, ועלולה להביא תוך שנים מעטות לקריסה אקולוגית, שעשויות להיות לה השלכות קשות למין האנושי לאור התלות האנושית בשימושי הים. ניצול מקיים של המשאבים הימיים, שיאפשר צמיחה כחולה תוך מיצוי של ההזדמנויות שמספקת הכלכלה הכחולה, והתמודדות עם האיומים על המרחב הימי, דורש שינוי בתפיסה הקיימת של ניהול המרחב הימי. לפיכך נדרש מעבר לניהול הוליסטי של משאבי הים, מבחינה רגולטורית ותכנונית, הן במסגרת שיתופי פעולה בינלאומיים ברמה העולמית והאזורית, והן במישור הפנים מדינתי, באמצעות חיזוק התיאום בין הגופים הרגולטוריים האמונים על תכנון, שימוש, פיקוח ואכיפה של השימושים השונים.

בישראל, הולכת ומתפתחת תחרות עזה על המשאב הימי המוגבל. על מרחב זה מתחרים מגוון אינטרסים מנוגדים בהם ביטחון, דיג, נופש ופנאי, תחבורה, תיירות, שמירת טבע ועוד. למרות חשיבותו האסטרטגית והאקולוגית של המרחב הימי, נמנעה ישראל במשך שנים מגיבוש גישה הוליסטית לניהולו, ועד היום חסרה אסדרה מתכללת של המרחב הימי, שתאפשר איוון מושכל בין השימושים השונים, תוך התחשבות בהשפעות הגומלין ביניהם.

אחת הסוגיות המרכזיות שיש להסדיר במסגרת אסדרת המרחב הימי היא, החלת כל החקיקה הישראלית הנדרשת לפעילות בתחום "האזור הכלכלי הבלעדי". לעניין זה יצוין כי לפי אמנת חוק הים 1982² מקובל להבחין בין אזורים ימיים שונים: המים הריבוניים (הטריטוריאליים), המשתרעים עד 12 מיילים ימיים (כ-22 ק"מ) מקווי הבסיס (החוף) ובהם נמשכת ריבונות המדינה החופית; האזור הסמוך, המוגדר כעד 24 מייל ימי (כ-44 ק"מ) מקו המוצא, שבו יש למדינה החופית שליטה על מנת למנוע הפרה של מנהגיה, חוקיה ותקנותיה הבריאותיים, למנוע הגירה בלתי חוקית ולשמור על כספי הציבור; והאזור הכלכלי הבלעדי, שהינו רצועת ים עד 200 מייל ימי (370.4 ק"מ) מקו המוצא של המדינה החופית, לגביה יש לה זכויות לחיפוש, ניצול, ניהול ושימור אוצרות הטבע המצויים בה בסמיכות לקרקע הים או תחתיה. מאחר שעד היום לא נקבעה בחקיקה הסדרה מפורשת לתחולת חוקי מדינת ישראל באזור הכלכלי הבלעדי, נוצרת לקונה משפטית באשר לתחולת הדין הישראלי באזור זה. פער זה משפיע באופן ישיר על יכולת הפיקוח והאסדרה של הפעילויות באזור זה, המשמש זירה מרכזית לפעילויות הכלכלה הכחולה.

בשנים האחרונות ניכרת התקדמות מסוימת בכיוון תכלול וניהול המרחב הימי בישראל, המתבטאת בעיקר בשני מהלכים מרכזיים: מסמך המדיניות לתכנון וניהול המרחב הימי של ישראל (אשר פורסם בנובמבר 2022) שהוכן על-ידי מינהל התכנון ואושר על-ידי הולחו"ף³, ובהצעת חוק האזורים הימיים⁴ מסמך המדיניות נועד להתוות חזון וקווי מדיניות לתכנון וניהול המרחב הימי, תוך התייחסות לצורך בפיתוח מדיניות וכלים לקידום הכלכלה הכחולה, אך הוא נותר בשלב של

קביעת עקרונות בלבד ואינו מגובה עדיין בכלים רגולטורים- פרקטיים. בשל כך, טרם הונחה תשתית ארגונית ומקצועית לאסדרה אפקטיבית של המרחב הימי.

באשר להצעת חוק האזורים הימיים, אשר נועדה להסדיר את המסגרת המשפטית החלה על שטחי הים, להגדיר את גבולותיהם, ולבסס את סמכויות המדינה ורשויותיה באזורים אלה – התקדמותה נעצרה, והיא אינה מקודמת נכון להיום. במסגרת ההצעה, תוכנן להעניק סמכויות סטטוטוריות לרשויות קונקרטיות שינהלו את הפעילות באזורים הימיים, אך בהיעדרה נותר המרחב הימי ללא אסדרה ברורה.

משמעות הדברים היא שלמרות ההתקדמות המשמעותית בגיבוש מסמך המדיניות, היעדר הגדרה ברורה של סמכויות ואחריות על-פי דין יוצר קושי משמעותי בניהול מושכל של המרחב הימי בישראל. מצב זה פוגע ביכולת לקדם את הצמיחה הכחולה, ובהתפתחות של הכלכלה הכחולה בישראל באופן מיטבי.

השימושים והלחצים המתגברים על המרחב הימי, בעיקר בעקבות עליית החשיבות של קידום הכלכלה הכחולה בשנים האחרונות, חושפים אותו לסיכונים סביבתיים משמעותיים. אף שלכלכלה הכחולה קיימים יישומים שיכולים להשתלב במערכות האקולוגיות הימיות תוך מניעת פגיעה בהן, כגון פרויקטים של אנרגיה ימית, תיירות אקולוגית ומיזמי טכנולוגיה כחולה (Blue-Tech), פוטנציאל זה נותר, נכון ליום, רחוק ממימוש – ובוודאי בישראל. בהתאם לכך, האתגר המרכזי נותר צמצום הסיכונים הסביבתיים המידיים, אשר ממשיכים להוות אתגר מרכזי בניהול המרחב הימי. כפי שיפורט בהמשך, אסדרת המרחב הימי סובלת מכשלים רגולטוריים, המקשים על ההתמודדות עם הסיכונים הסביבתיים, ומעכבים את פיתוחן וקידומן של הכלכלה והצמיחה הכחולה. במאמר זה נבחן שתי דוגמאות מרכזיות, מבין רבות אחרות, הממחישות כיצד כשלי אסדרה מסוגים שונים, המתייחסים לפגיעות שונות במרחב הימי, מסכלים את היכולת לממש את הצמיחה הכחולה הנדרשת – קרי, פיתוח כלכלי בר-קיימה במרחב ימי, המתנהל באופן המגן על המערכות האקולוגיות ואינו מסכן את הסביבה הימית.

כשלי האסדרה של תחום הדיג

אחת הפעילויות המשפיעות ביותר על המרחב הימי היא פעילות הדיג, המתבצעת בהיקפים נרחבים ובפריסה גיאוגרפית כמעט בכל המרחב הימי. ענף הדיג בישראל כולל שני סוגים עיקריים: דיג מסחרי אינטנסיבי ודיג "מסורתי", המבוצע לצורכי פנאי או לפרנסתם של דייגים חובבים.

על-פי נתוני האו"ם משנת 2018, 90% מאזורי הדיג בעולם מתקרבים לקריסה או כבר נמצאים במצב של קריסה, בעקבות דיג יתר. מצב הדגה בים התיכון ובים השחור נחשב לאחד החמורים בעולם: כשני שליש ממיני הדגים המסחריים סובלים מניצול יתר, הפוגע בהתחדשותם הטבעית ומציב סכנה ממשית לשרשרת המזון הימית ולמגוון הביולוגי.⁵

גם בישראל, ענף הדיג מהווה אחד השימושים המשפיעים על הכלכלה הכחולה, ויש להתייחס אליו במסגרת התכלול של המרחב הימי, במטרה לקדם כלכלה וצמיחה כחולה. הדיג בישראל מספק פרנסה למאות מועסקים, ומשרת ערכים נוספים כגון תרבות ופנאי. עם זאת, מבחינת אספקת מזון, לפי נתוני משרד החקלאות לשנת 2021, הדיג בים התיכון מספק כ-20 ק"ג דגים לנפש⁶, ותורם רק כ-3% מאספקת הדגה לשוק המקומי⁷. חרף תרומתו הכלכלית המוגבלת, טביעת הרגל האקולוגית שלו משמעותית ביותר: הדיג בישראל גורם לפגיעה נרחבת במערכת האקולוגית הימית, הן

בהיקף השטח המושפע והן בעוצמת הנזק הנגרם לטבע. לצד חשיבותו של הדיג לביטחון התזונתי בישראל, הוא גורם לפגיעה בסביבה הימית הטבעית: בתי הגידול הימיים, המארג האקולוגי הימי, מינים מוגנים ומלאי הדגה סובלים כולם מהשפעותיו השליליות⁷. בנוסף, ציוד הדיג עצמו מהווה איום משמעותי על המערכות האקולוגיות והחופים. ציוד זה נסחף לים והופך לפסולת ימית, שוקע לקרקעית, ומתפרק למיקרופלסטיק, או מצטבר כפסולת הפוגעת בחופים ובאיכות הסביבה הימית.

דיג בלתי מבוקר הוביל, על-פי נתוני החברה להגנת הטבע לשנת 2022, לירידה של 25% בשלל הדיג בים התיכון (כולל בישראל) בעשור האחרון⁸. יתרה מכך, כ-50% מהשלל שנלכד במכמורות מורכב ממינים שאינם מסחריים, המושלכים מתים בחזרה לים, תוך בזבז משאבים ופגיעה נוספת במארג האקולוגי⁷. בנוסף, מדי שנה נלכדים בציוד דיג בישראל כ-3000 צבי-ים, המצויים בסכנת הכחדה ופגיעות בהם אסורות⁷, עובדה שמדגישה את ההשפעה ההרסנית של הדיג על המגוון הביולוגי הימי.

התוצאה היא מאבק מתמיד בין הצורך לשמר ולחזק את אוכלוסיות הדגה הקיימות לבין הדרישות המיידיות של הדייגים ותעשיית הדיג. הדיג נמצא בהתנגשות מתמשכת עם שימושים אחרים במרחב הימי, ובעיקר עם תשתיות ימיות כמו מתקני התפלה, קידוחי נפט וגז, אשר הולכים ומתפשטים במרחב הימי בישראל. מציאות זו יוצרת חיכוך מתמיד ופוגעת ביכולת לנהל את השימושים בים באופן מתואם ובר-קיימה.

בעבר, המשפט הבינלאומי כמעט לא הגביל את הדיג במים בינלאומיים שמחוץ לאזור הכלכלי הבלעדי, למעט שמירה על מינים מוגנים. גישה זו הובילה לניצול יתר של משאב הדגה ולתופעה הידועה כ"טרגדיה של נחלת הכלל". במציאות זו, היה משתלם לדייגים למצות את האינטרס המיידי שלהם ולדוג ללא הגבלה, מתוך מטרה להקדים מתחרים באזורים עשירים בדגה. התוצאה הייתה התעלמות מההשלכות ארוכות הטווח: דלדול חמור של מלאי הדגה ופגיעה רחבת היקף במערכות האקולוגיות הימיות. ואולם ריבוי התביעות הסותרות על המרחב הימי, בישראל ובעולם, הביא להבנה כי יש צורך דחוף בשינוי התפיסה המסורתית של "הים הפתוח" (High seas).

ההבנה הגלובלית כי נדרשת מסגרת בינלאומית כוללת להסדרת הים הפתוח, לצד הצורך בתכנון רב-לאומי ושמירת הטבע באזורים שמחוץ לתחום האזור הכלכלי הבלעדי, הובילה לאחרונה לחתימה על אמנת BBNJ (Biodiversity Beyond National Jurisdiction)⁹. אמנה זו נועדה לקדם שימור ושימוש בר-קיימה של המגוון הביולוגי הימי באזורים שמעבר לתחום השיפוט הלאומי. במסגרת האמנה נקבעו מנגנונים להכרזה על אזורים מוגנים באוקיינוס, שבהם ניתן להגביל שימושים, כגון דיג, כרייה ופעילויות נוספות, במטרה להגן על המערכות האקולוגיות הימיות והמגוון הביולוגי הייחודי שלהן.

גם בישראל התחולל לאורך השנים שינוי תפיסתי במדיניות ניהול ענף הדיג, שהתבטא במעבר מגישה מסורתית ששמה דגש על פיתוח הענף לשם מקסום השלל בטווח הקצר, אל מדיניות מאוזנת יותר, המגבילה את פעילות הדיג במטרה לשמר את משאבי הדגה ולהגן על הסביבה הימית בטווח הארוך³.

הרגולטור המרכזי האמון על ניהול ענף הדיג בישראל הוא משרד החקלאות, הפועל מכוח פקודת הדיג, 1937 ותקנותיה¹⁰. הפקודה מעניקה סמכויות אסדרה נרחבות לפקיד הדיג הראשי, המשמש כמנהל אגף הדיג במשרד החקלאות. עיקר הרגולציה בענף מתבצע באמצעות מתן רישיונות דיג, הן לדיג מסחרי והן לדיג ספורטיבי¹¹, לצד פיקוח ואכיפה על

פעילות הדיג. בנוסף, סמכויות שונות הנוגעות לניהול המרחב הימי הוקנו למשרד התחבורה, רשות הטבע והגנים, משרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה, משרד האנרגיה והתשתיות והמים, משרד הביטחון ולרשויות נוספות¹², מה שמדגיש את המורכבות הרגולטורית בענף.

במהלך השנים נמתחה ביקורת נרחבת על אופן ניהול ענף הדיג בישראל, ובפרט בדוח מבקר המדינה¹³ משנת 2010, שהצביע על שורה של ליקויים חמורים בתחום זה: בחקיקה, בתכנון, בביצוע, במחקר ובאכיפה. הדוח הדגיש את הקשיים בפיקוח ובאכיפה מול עבריינות דיג, שמובילה להידלדלות מדאגיה של הדגה. עוד צוין כי פקודת הדיג לא נאכפה לאורך השנים, בעיקר בשל הזנחה מתמשכת של הענף והיעדר תקציבים ייעודיים. נוסף על כך, דוח מבקר המדינה הצביע על כך שרבים מהדייגים כלל לא היו מודעים למגבלות הרגולטוריות הקיימות ולמטרות שביסודן. השילוב בין היעדר אכיפה לבין חוסר מודעות יצר תנאים שאיפשרו דיג יתר, פגעו בקיימות הענף, והביאו לצמצום הדרגתי ומתמשך באוכלוסיות הדגה לאורך השנים.

מרבית המלצות המדיניות בתחום הדיג לאורך השנים התמקדו בהגבלות על פעילות הדיג מבחינת זמן ומרחב, אך יישומן נבלם עקב היעדר מימון לרפורמות הנדרשות. בשנת 2005 חל שינוי מסוים, שהתבטא בהקפאת מתן רישיונות דיג לספינות דיג. עם זאת, בתחום דיג החובבים, נמשכת תופעת הדיג הבלתי חוקי, כולל שימוש בשיטות אסורות כמו רשתות גרירה מן החוף, אשר זוכה לאכיפה מוגבלת בלבד.

במרץ 2017 נכנס לתוקפו תיקון משמעותי לתקנות הדיג¹⁴ אשר הגדיר לראשונה את מטרת-העל של ניהול ענף הדיג – שמירה על הדגה ועל הסביבה הימית לטובת כלל הציבור. במסגרת התיקון הוגבלו פעילויות הדיג מבחינת אזורי הפעולה והיקף השלל המותר במטרה להבטיח את שימור המערכות האקולוגיות הימיות ואת משאבי הדגה לטווח הארוך. בבג"צ 2677/16 שדן בילו נ' פקיד הדיג הראשי במשרד החקלאות ופיתוח הכפר¹⁵ נקבע כי תכליתה העיקרית של פקודת הדיג היא "להבטיח כי משאבי הדגה של מדינת ישראל – שהם משאב מתכלה-מתחדש, שזמינותו תלויה, בין השאר, בדרכי השימוש וברמת הפעילות הננקטת – ינוהלו בצורה מיטבית, בת-קיימה ובאופן העולה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי הרחב".

על פני הדברים, מדיניות הדיג בישראל עוצבה בהתאם לעקרונות הקיימות: שימור הענף, צמצום נזקים אקולוגיים והפחתת קונפליקטים עם שימושים אחרים³.

עם זאת, למרות מגבלות דיג שנקבעו בתיקון לתקנות¹⁴ – כמו איסור דיג בשליש מהמים הטריטוריאליים של ישראל, בעונת הרבייה ובעונת גיוס הדגיגים למשך שלושה חודשים, לצד הגבלת שיטות ומכסות לדיג ספורטיבי – התיקון אינו מספק. הדילול המתמשך באוכלוסיות הדגה והפגיעה בבתי הגידול ממשיכים, ללא צעדים פרואקטיביים לשיקומם. בנוסף, הרגולציה המבוזרת בתחום הדיג מקשה על הגנה אפקטיבית על המרחב הימי והמערכת האקולוגית.

הקושי במצב הקיים מתבטא בשורה של עתירות שהוגשו בשנים האחרונות על-ידי החברה להגנת הטבע. כך, בבג"צ 8221/21 החברה להגנת הטבע נ' ממשלת ישראל¹⁶ דרשה החברה להגנת הטבע תיקון ואסדרה של האכיפה הקיימת על פעילות של ספינות דיג-מכמורת בקרבת צנרת הגז בים התיכון. העתירה הוגשה על רקע ריבוי קידוחי הגז והנפט במרחב הימי, היוצרים התנגשות עם ענף הדיג בשל צמצום שטחי הדיג ובשל הזיהום הסביבתי.

ביצוע קידוחים במים הריבוניים של ישראל מתבצע כיום בהתאם לתקנות הנפט (הרשאה לסטייה מהוראות חוק

התכנון והבנייה) תשע"ב-2012¹⁷, ודורש אישור של ועדה מחוזית, והיתר מכוח תקנות התכנון והבנייה (עבודה ושימוש הטעונים היתר), תשכ"ז-1967¹⁸. לעומת זאת, קידוחים באזור הכלכלי הבלעדי, אינם מחייבים אישור של ועדה מחוזית, אלא רק אישור של הממונה על ענייני הנפט.

כדי להתמודד עם הסכנה שבפגיעה בצינורות הולכת הגז שבקרקעית הים בידי ספינת הדיג וכדי למנוע פליטת מזהמים לים, קבעה תוכנית המתאר הארצית לקבלה וטיפול בגז טבעי (תמ"א 37/ח) כי "לא יורשו פעולות עגינה ודיג מכמורתניים לאורך תוואי הצנרת ובמרחק של עד 500 מ' מהצנרת הימית"¹⁹. עם זאת, נטען בעתירה, כי איסור זה אינו בר אכיפה, שכן הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, הרשות הארצית לאכיפה במקרקעין ויחידותיה המחוזיות, אינן פועלות במעמקי הים, ואין להן תשתית לוגיסטית המאפשרת אכיפה בים.

לעומת זאת, ליחידת הפיקוח הימית של רשות הטבע והגנים, הפועלת בים מטעם פקיד הדיג לאכיפת מגבלות דומות מאוד על פעילות כלי דיג, אין סמכות חוקית לאכוף את האיסור שמקורו בתמ"א, כל עוד אין הוא מוסדר ברגולציית הדיג – בתקנות הדיג או ברישיונות הדיג.

כך נוצר מצב אבסורדי: הגופים בעלי סמכות האכיפה כמו גופי התכנון והבנייה, חסרי יכולת בשל היעדר אמצעים לפעול בעומקי הים, ואילו לגוף שהוא בעל היכולת והאמצעים לאכוף, כמו רשות הטבע והגנים, אין את הסמכות החוקית הנדרשת. כאמור, בשל היעדר אסדרה מפורטת, לא ניתן לאכוף את האיסור על דיג-מכמורת בקרבת צנרת הגז. בעתירה דרשה החברה להגנת הטבע לתקן את תקנות הדיג, כך שתיאסר גרירת רשתות דיג בסמוך לצנרת הגז. בנוסף, הוצע לחייב את ספינות הדיג בהתקנת אמצעים ייעודיים שיאפשרו אכיפה ופיקוח, כולל חובת התקנת מערכות איכון על ספינות המכמורת לצורך מעקב ואיתור הפרות.

העתירה נדחתה מן הטעם שהיא מוקדמת, שכן ממשלת ישראל טענה כי היא פועלת לתיקון תקנות הדיג, אם כי תקנות אלה טרם הותקנו עד היום. אומנם משרד החקלאות ורשות הטבע והגנים (רט"ג) מודיעים מעת לעת לדייגים על תקופות איסור על דיג בים התיכון במהלך עונות הרבייה והגיוס, אך המקרה ממחיש את הבעייתיות שנובעת מהיעדר תיאום רגולטורי בין מערכות הרגולציה והרגולטורים. חוסר תיאום זה יוצר מצב אבסורדי, שבו גם כאשר קיימות הוראות מחייבות, אכיפתן נותרת בעייתית.

בהערת אגב, יצוין כי מחקר שפורסם לאחרונה²⁰ חשף כי שיטת דיג המכמורת גורמת לפליטת פחמן, אשר יותר ממחציתו ישתחרר לבסוף לאטמוספירה בכמות שעלולה להכפיל את הפליטות השנתיות הנגרמות משריפת דלק על-ידי צי הדיג העולמי כולו. ממצאים אלה ממחישים את הצורך בהגבלת שיטת דיג זו, הן לשם הגנה על המרחב הימי והן כחלק מן הצורך להפחתת פליטות. בנוסף, הם מדגישים את החשיבות של גישה כוללת לבחינת כלל הפעילות במרחב הימי והשלכותיה הרחבות.

מלבד האמור, ראוי לציין כי תחולת החקיקה הישראלית באזור הכלכלי הבלעדי סובלת מליקוי משמעותי. בחוות דעת של המשנה ליועמ"ש משנת 2013²¹ נקבע כי הדין הישראלי הנוגע לניצול אוצרות הטבע, להגנה על הסביבה ולהסדרת התחום הפיסקאלי חל גם באזור הכלכלי הבלעדי, וזאת עד לחקיקת חוק האזורים הימיים – חוק שטרם נחקק. עם זאת, לא ברור מה המשמעות המעשית של קביעה זו, ויש אי בהירות בנוגע לפרשנות מונחים כמו "הדין הנוגע להסדרת ניצול אוצרות הטבע" או "הדין הנוגע להגנה על הסביבה". כך, לדוגמה, קיימת עמימות באשר לתחולת

חוק התכנון והבנייה באזור הכלכלי הבלעדי. נוסף על כך, חוק שמירת הסביבה החופית²² שנועד להגן על הסביבה הימית, אינו חל באזור הכלכלי הבלעדי. כתוצאה מכך, חיפושי הנפט והגז, שמרביתם מתבצעים מעבר למימי החופים ומוסדרים באמצעות רישיונות חיפוש והפקה לפי חוק הנפט²³ אינם נתונים לפיקוח של הולחר"ף. דוגמה נוספת לכשלים במערכת הרגולטורית נוגעת לסמכויות הרשויות המקומיות החופיות. רשויות מקומיות אלה מחזיקות בסמכויות רגולטוריות ביחס להסדרת הפעילות בחופים בהתאם לחוק הסדרת מקומות רחצה²⁴ אך אינן מחזיקות בסמכות לפקח או להסדיר את פעילות הדיג באותם חופים.

לעיתים, גם כאשר קיימת סמכות רגולטורית להגנה על משאבי הטבע במרחב הימי, רגולציה זו נחלשת ומתמודדת בקושי מול לחצים כלכליים מנוגדים. דוגמה לכך ניתן למצוא בעת"מ 48776-03-21 החברה להגנת הטבע נ' פקיד הדיג הראשי²⁵ שבמסגרתה עתרה החברה להגנת הטבע לביטול החלטת פקיד הדיג שהתירה דיג בהיקף מוגבל בעונת הרבייה בשנת 2021, זאת בניגוד לאיסור הקבוע בתקנות.

במקרה זה נקבע כי פקיד הדיג הראשי פעל כדין, שכן על-פי תקנות הדיג הוא מוסמך להתיר דיג בהיקף מוגבל גם בעונת הרבייה, למרות האיסור הכללי. בית המשפט קבע כי ההיתר ניתן תוך איזון בין האינטרסים המתנגשים: הדגה, הדייגים והציבור. ההיתר איפשר לדייגים להמשיך להתפרנס, ולציבור ליהנות מאספקת דגים טריים, לצד שמירה על משאב הדגה, מתן אפשרות לדגים להתרבות, הגנה על מינים בסיכון, וצמצום הפגיעה בערכי טבע מוגנים כגון צב-ים. עתירה זו, שנדחתה כאמור, ממחישה את חולשתם של עקרונות הקיימות שנועדו לתמוך בשיקום בתי הגידול ובמעבר לדיג בר-קיימה, אל מול לחצים ודרישות כלכליות מיידיות, הבאים על חשבון מאמצי השיקום ארוכי הטווח. בנוסף היא מדגימה את ההשפעה של היעדר עקרונות ברורים לניהול המרחב הימי, המשלבים איזון מתכלל וקבוע בין אינטרסים שונים, על ההתמודדות עם לחצים אלה. לצד זאת, ישנם איומים חיצוניים המשפיעים על אוכלוסיית הדגה.

נוכח התנגשות פעילות הדיג עם פעילויות ימיות נוספות מתחום הכלכלה הכחולה, כגון קידוחי גז ותשתיות ימיות, ולצד הצורך לאזן בין לחצים כלכליים למגבלות רגולטוריות על פעילות הדיג כמתואר לעיל, עמדתנו הינה, כי צמיחה כחולה, הכוללת הגנה אמיתית על המערכת האקולוגית ויישום עקרון הזהירות המונעת, מחייבים נקיטת צעדים נוספים: עדכון תקנות הדיג מעת לעת על בסיס מידע מדעי עדכני המתחשב במכלול הסיכונים; ניטור מצב ובריאות הדגה ויישום המדיניות בהתאם; החלה מוגבלת של פקודת הדיג באזור הכלכלי הבלעדי; אסדרת סמכויות הפיקוח באזורים הימיים ועוד, ובעיקר: קביעת מדיניות כוללת, המבוססת על סדרי עדיפויות ברורים במרחב הימי, לצד יצירת מערכת אחידה של פיקוח ואכיפה, והגברת שיתופי הפעולה והתיאום בין הגופים האמונים על הסדרת המרחב הימי, תוך חיזוק הראייה המתכללת לניהול המרחב הימי.

כשלי האסדרה של זיהום ים

תחום נוסף שבו ניכרים כשלי האסדרה של המרחב הימי הוא ההגנה מפני זיהום הים, שמקורותיו הפוטנציאליים מתרבים ככל שהכלכלה הכחולה מתפתחת. זיהום זה נגרם הן ממקורות יבשתיים, כגון הזרמת שפכים תעשייתיים וביוב עירוני, זרימה טבעית של נחלים מזהמים והשלכת פסולת, והן ממקורות ימיים, הכוללים זיהום מכלי שיט ותעבורה ימית, פעילות אסדות גז, ודליפות מתשתיות ימיות של גז ונפט.

הזיהום פוגע בצמחייה, בבעלי חיים ימיים, ובמערכת הטבעית כולה תוך גרימת נזק גם לאדם. הנזקים כוללים פגיעות בריאותיות, כמו הימצאות ריכוזים גבוהים של מתכות כבדות בדגים; דרך פגיעה באיכות חיים, למשל באמצעות זפת ופסולת בחופים; שיבוש יכולות התפלה או הפקת מזון מהים, כגון באמצעות דיג או חקלאות ימית; ולבסוף, השלכות כלכליות משמעותיות הנובעות מהפגיעה במערכות אלה¹³. בפרק זה נתמקד בעיקר בזיהום הנגרם כתוצאה מפעילות כלכלית המתקיימת בים עצמו, כחלק מן הכלכלה הכחולה. עם זאת, חשוב לזכור שהתמונה השלמה מורכבת יותר ומשלבת גורמים נוספים.

ניתן ללמוד על הביזור הרגולטורי השורר בתחום זה מההבנות שנחתמו בשנת 2020 בין החברה הממשלתית קצא"א (חברת קו צינור אירופה אסיה) לחברת RED-MED, הנמצאת בבעלות משותפת של חברה פרטית ישראלית וחברה מאיחוד האמירויות. הבנות אלה עוסקות בהובלה ימית של נפט גולמי מאזור המפרץ הפרסי ושווקים אסייתיים לאגן הים התיכון, תוך שימוש בתשתית ההובלה והאחסון של קצא"א בתוואי שבין נמלי הנפט באילת ובאשקלון. מסמך ההבנות עורר חששות משמעותיים בנוגע להשלכות הסביבתיות, בעיקר בשל הסיכון הייחודי למפרץ אילת – אזור ימי רגיש במיוחד – אך גם בשל הגדלת היקפי הנפט המובל בצינור היבשתי באשקלון, פריקתו והעמסתו על מכליות נפט בדרך לאירופה. סיכונים אלה כוללים חשש לדליפת נפט בעקבות תקלה, תאונה או פגיעה מכוונת של גורמים עוינים העלולים לפגוע במרחב הימי באזור נמל אשקלון. בנושא זה הוגשה עתירה לבג"ץ (בג"ץ 3072/21 החברה להגנת הטבע ואח' נגד ממשלת ישראל ואח'²⁶) על-ידי ארגוני הסביבה, אליהם הצטרפו הרשויות המקומיות אילת ואשקלון. בעתירה נמתחה ביקורת על מסמך ההבנות, שנחתם למרות התנגדותם של רשות הטבע והגנים והמשרד להגנת הסביבה – הרגולטורים האמונים על שמירת הטבע הימי והיבשתי. המסמך גובש בהובלת משרד ראש הממשלה ובתמיכת משרד האוצר, משיקולים כלכליים ואסטרטגיים, אך ללא שיתוף המשרד להגנת הסביבה או הרשויות המקומיות, ללא ידיעתם, ומבלי שניתנה להם האפשרות להביע את עמדתם טרם החתימה על המסמך.

המקרה ממחיש היטב את הבעייתיות הנובעת מחוסר הסנכרון בין הגופים הרגולטוריים, כאשר כל גוף פועל מתוך נקודת מבטו הצרה, ללא גורם רגולטורי מרכזי שיבחן את המרחב הימי באופן כולל ויתאם בין האינטרסים השונים. כך, משרד האוצר מתמקד בקידום הכלכלה ושיקולים כלכליים רחבים, המשרד להגנת הסביבה שם דגש על שמירת ערכי הטבע והמערכת האקולוגית, ואילו הרשויות המקומיות פועלות לטובת רווחת האוכלוסייה המקומית באזורי החוף. היעדרו של גוף מתכלל לניהול המרחב הימי מוביל לקונפליקטים ולחוסר איזון בין המטרות והשימושים השונים, ומדגיש את הצורך בגורם מרכזי שיאזן בין השיקולים הכלכליים, האקולוגיים והחברתיים, תוך ראייה כוללת של כלל האינטרסים.

בעת כתיבת שורות אלו, כאשר ישראל נמצאת במלחמת "חרבות ברזל", מתחדדת ביתר שאת הסכנה שאלה חשוף המרחב הימי כתוצאה מלחימה. דוגמאות לכך כוללות תקיפת מתקני תשתיות הסמוכים לים, כמו מכלל קצא"א באשקלון, שפורסם כי היה יעד לתקיפה (שסוכלה) ב-7 באוקטובר 2023²⁷, או תקיפת אוניות סוחר ומכליות המשנעות דלקים בכמויות גדולות, שעלולה להביא לדליפת דלקים ולגרום לזיהום ים חמור ונרחב.

גם בשגרה, שינוע דלקים בים, מהווה סיכון משמעותי לסביבה הימית²⁸. כל תקלה בתהליכי השינוע או ההזרמה, עלולה לגרום לאסון אקולוגי כבד, הממחיש את החשיבות שבהגברת הפיקוח והאכיפה, לצד פיתוח תשתיות בטוחות ואמצעי מניעה יעילים.

לפיכך, גם אם לא ניתן למנוע לחלוטין אירועי זיהום בים, קיימת חשיבות רבה בקביעת מנגנון רגולטורי אשר יעסוק בניהול הסיכונים השונים לזיהום המרחב הימי, ובמזעור הנזקים ככל שניתן, באמצעות היערכות מוקדמת ויעילה. כפי שיפורט בהמשך, גם בתחום ההגנה על המרחב הימי מפני זיהום, בדומה לתחום הדיג, ולתחומים נוספים במרחב הימי, החלת הוראות רגולטוריות מתאימות המבוססות על מדיניות סדורה לניהול המרחב הימי עשויה הייתה להוביל לתוצאות אפקטיביות יותר, ולשיפור יכולת ההתמודדות עם האתגרים הסביבתיים.

סוגיית הביזור הרגולטורי בתחום זיהום הים והיעדר התיאום בין הרשויות המוסמכות זכתה להתייחסות בפסיקת בתי המשפט בישראל. כך למשל, בפסק דין ת"צ (מינהליים ת"א) 13-03-29117 דב יעקובוביץ' נ' מי הרצליה בע"מ משנת 2017²⁹ עמד בית המשפט על הבעייתיות המובנית במשטר הרגולטורי הקיים, בקובעו כי "...הרגולציה החלה על הים וחופיו מקורה בתקופות שונות, והפיקוח עליה נתון בידי גופים רגולטוריים שונים". בית המשפט עמד על כך שהסמכויות בתחום הטיפול והמניעה של זיהום ים מפוזרות בין מספר גופים רגולטורים, ובהם המשרד להגנת הסביבה, הרשויות המקומיות, רשות הטבע והגנים, ומשרד הבריאות. ביזור סמכויות זה, כך נקבע, יוצר קשיים משמעותיים בתיאום ובאכיפה. חרף הרצון הכן והאמיתי של הרשויות השונות לאכוף את החקיקה הסביבתית ולמנוע זיהום ים, המבנה המוסדי המבוזר, המאופיין בכפילויות סמכויות ובהיעדר מנגנוני תיאום אפקטיביים, מהווה חסם משמעותי בפני אכיפה יעילה של הדין הסביבתי בתחום זה.

אירוע "זפת בסערה" שאירע בשנת 2021, ממחיש את המורכבות המוסדית והרגולטורית בטיפול באירועי זיהום ים בישראל. במסגרת אירוע זה, דליפת נפט גולמי באזור הכלכלי הבלעדי של ישראל הובילה לזיהום זפת נרחב לאורך חופי המדינה, אשר גרם לנזק אקולוגי משמעותי בשל היקפו הנרחב ורמת הרעילות גבוהה של החומר המזהם. חומרת האירוע הובילה את המשרד להגנת הסביבה להכריז על מצב חירום סביבתי. תחקיר מקיף שערך ופרסם המשרד להגנת הסביבה בעקבות האירוע³⁰, אף שהתמקד בפעילות היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית, חשף פערים מהותיים במערך התיאום הבין-מוסדי. התחקיר הצביע על היבט מרכזי של הבעיה בהקשר של סקרי החוף, אשר האחריות לביצועם מוטלת על בעלי תוכניות החירום המקומיות (תח"מ) ברשויות המקומיות. סקרים אלה מהווים נדבך מרכזי בגיבוש אסטרטגיית הפעולה ובמעקב אחר יישומה בשטח. ממצא משמעותי נוסף בתחקיר נוגע להיעדר עיגון סטטוטורי של חובות הרשויות המקומיות בתחום המוכנות לאירועי זיהום ים. כך, הכנת תוכניות החירום המקומיות, תרגולן, ההצטיידות הנדרשת והפעלתן בעת חירום מתבססים כיום על מנגנוני הסברה ושכנוע בלבד, ללא מסגרת חקיקתית מחייבת. מצב זה, כך עולה מהתחקיר, אינו מספק מענה הולם לאתגרים העומדים בפני המערכת. לאור זאת, התחקיר הדגיש את הצורך בהעמקת שילובן של הרשויות המקומיות החופיות במערך הטיפול בזיהומי ים, תוך מעבר ממודל וולונטרי למודל סטטוטורי מחייב. המלצות התחקיר כללו עדכון והרחבה של ההנחיות לביצוע סקרי חוף, לצד קידום תיקוני חקיקה שיעניקו למשרד להגנת הסביבה סמכויות מוגדרות בתחום המוכנות והמענה לאירוע זיהום ים. התחקיר העלה פער משמעותי נוסף בהיבט התשתיתי של הטיפול בזיהומי ים, הנוגע למערך הלאומי לטיפול ופינוי בפסולת שמנית מהחופים. הממצאים הצביעו על כך שההנחיות המקצועיות בדבר איתור, הקמה ותחזוקה של אתרי אחסון חופיים זמניים לפסולת שמנית לא יושמו באופן מספק. לאור זאת, התחקיר המליץ על הסדרת המערך הלאומי באמצעות התקשרות קבועה עם זרוע ביצוע ממשלתית, אשר תבטיח מענה מערכתי ויציב לאתגר זה.

התחקיר העלה סוגיות מהותיות הנוגעות למערך הסמכויות והפיקוד בעת התמודדות עם אירועי זיהום ים משמעותיים. היבט מרכזי אחד נגע למעורבות הצבאית באירועים מסוג זה, כאשר התחקיר הצביע על הצורך בגיבוש פקודה מטכ"לית שתסדיר את אופן הפעלת צה"ל במסגרת מערך התגובה הלאומי לאירועי זיהום ים. היבט קריטי נוסף שעלה מהתחקיר נגע למערך הסמכויות של מנהל האירוע מטעם המשרד להגנת הסביבה. בהקשר זה, התחקיר חשף פער משמעותי בין האחריות המוטלת על מנהל האירוע לבין הסמכויות החוקיות העומדות לרשותו. פער זה בא לידי ביטוי בולט במקרים שבהם רשויות מקומיות לאמילאו אחר ההנחיות לביצוע פעולות הניקוי. היעדר סמכות חוקית ברורה הגביל את יכולתו של מנהל האירוע לאכוף את ביצוע ההנחיות ולהבטיח תגובה מהירה ואפקטיבית מצד כלל הגורמים הרלוונטיים. ממצאים אלה מדגישים את הצורך בהסדרה מקיפה של מערך הסמכויות בתחום הטיפול באירועי זיהום ים, הן בהיבט של שילוב המערכת הצבאית והן בהיבט של חיזוק סמכויות הפיקוח והאכיפה של הגורמים המופקדים על ניהול האירוע. הסדרה כזו נדרשת על מנת להבטיח מענה מערכתי יעיל ומתואם לאירועי זיהום ים עתידיים. הכשלים הרגולטוריים שהתגלו הובילו, בין היתר, להכרה בצורך לעדכן את התוכנית הלאומית למוכנות ולתגובה לאירועי זיהום ים בשמן (התלמ"ת)³¹, ולהטמיע את עקרונותיה באופן אפקטיבי בקרב משרדי הממשלה ורשויות נוספות. ביטוי מעשי לתהליך הפקת הלקחים ניתן למצוא בפרסום תזכיר חוק מוכנות ותגובה לתקריות של זיהום הים והסביבה החופית בשמן³², שנועד להסדיר באופן מקיף את היערכותה של מדינת ישראל לאירועי זיהום ים בשמן. תזכיר זה משקף גם את מחויבותה של ישראל ליישום אמנת International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation³³ – "אמנת ה-OPRC", אשר עליה היא חתומה, ואשר אושררה בישראל ב-1999 ותכליתה שיפור מוכנותן של מדינות החוף להתמודדות עם תקריות של זיהום ים בשמן. בהמשך לצעדי המדיניות שנסקרו לעיל, נדבך משמעותי נוסף בהתמודדות המערכתית עם אתגרי זיהום הים בא לידי ביטוי בהחלטת הממשלה 832 מיום 23.2.2021³⁴ שנקבעה לאחר אירוע "זפת בסערה". החלטה זו ותזכיר החוק שגובש בעקבותיה, משקפים תפיסה כוללת המשלבת היבטים תקציביים ומבניים. במישור התקציבי, הוטל על הקרן למניעת זיהום הים במשרד להגנת הסביבה להקצות תקציב משמעותי בסך 45 מיליון ש"ח לטובת שיקום החופים – צעד המעיד על ההכרה בצורך בהשקעת משאבים ממשליים בהגנה על הסביבה הימית. במישור המבני-ארגוני, החלטת הממשלה הובילה להקמת ועדת מנכ"לים בינמשרדית בראשות מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה. הקמת ועדה זו מהווה ניסיון להתמודד עם אתגר הביזור הרגולטורי שנדון לעיל, באמצעות יצירת פורום בכיר לתיאום בינמשרדי. תפקידה של הוועדה – גיבוש המלצות להתמודדות עם תרחישי אסון ימיים והיערכות למניעתם – משקף גישה פרואקטיבית המדגישה את חשיבות התכנון המקדים וההיערכות המערכתית לאירועי חירום סביבתיים. בהמשך להערכת הכשלים הרגולטוריים והצעדים שננקטו לתיקונם, ראוי להתייחס לממצאי מסמך הערכת השפעת הרגולציה³⁵ (RIA, Regulatory Impact Assessment) שנערך לקראת פרסום תזכיר החוק הממשלתי. מסמך זה מחזק את הטענה בדבר חוסר האפקטיביות של המסגרת הרגולטורית הקיימת בקובעו מפורשות כי המצב הנורמטיבי הנוכחי אינו מספק מענה הולם לשני היבטים מרכזיים: האחד, היערכות מספקת של הגופים הרלוונטיים – הן אלה שבתחום שיפוטם מצויים חופים, והן אלה המקיימים פעילות בסביבה החופית והימית – לטיפול מיטבי באירועי זיהום ים בשמן; והשני, היעדר מנגנוני תיאום אפקטיביים בין גופים אלה.

ישנה חשיבות מיוחדת לקביעת המסמך כי בהיעדר מסגרת רגולטורית מחייבת, המוכנות והתגובה לאירועי זיהום ים מתבססות כיום על מנגנוני שיתוף פעולה וולונטריים בלבד. מצב דברים זה, כפי שעולה מן המסמך, אינו מספק מענה ראוי לאתגרים המורכבים הניצבים בפני מערך ההגנה על הסביבה הימית, ומחדד את הצורך ברפורמה רגולטורית מקיפה. במסגרת התפתחות המענה המערכתי לאתגרי זיהום הים, המלצות הוועדה הבינמשרדית שהוקמה לאחר החלטת הממשלה, שיקפו תפיסה מקיפה של היערכות משולבת. תפיסה זו כללה שילוב מערכתי של גופים מגוונים ובהם משרד הבריאות, רשות חירום לאומית, רשות המים, חברת החשמל, והרשויות המקומיות. נדבך מרכזי בהמלצות אלה התמקד בקידום השלמת הליכי החקיקה הנדרשים לעיגון החלטת הממשלה 3542 משנת 2008³⁶, אשר אימצה את עקרונות התוכנית הלאומית למוכנות ולתגובה לאירועי זיהום ים בשמן ("חוק התלמ"ת").

התלמ"ת, כמסגרת ארגונית מקיפה, נועדה לאגד תחת קורת גג אחת את כלל הגורמים הרלוונטיים להתמודדות עם אירועי זיהום ים בשמן. חשיבותה של מסגרת זו נעוצה ביכולתה לבנות מערך תגובה אינטגרטיבי המשלב שורה ארוכה של גורמים, ובהם המשרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה (רשות הספנות והנמלים), משרד האנרגיה והתשתיות, רשויות מקומיות, מתקני התפלה, צה"ל, תחנות כוח, חברות הנמל, רשות הטבע והגנים, משטרת ישראל וגורמים פרטיים העשויים להיות מעורבים בזיהום ים. עם זאת, ראוי לציין כי עקרונות אלה טרם מצאו את ביטויים במסגרת חקיקתית מחייבת. הצורך בהסדרה חקיקתית של המערך המוצע בתלמ"ת קיבל משנה תוקף בהחלטות ממשלה מאוחרות יותר. כך למשל, החלטת הממשלה 2381 משנת 2014³⁷ הדגישה את החיוניות שבהשלמת ההיערכות האסטרטגית של המשרד להגנת הסביבה לטיפול בתקריות זיהום ים בשמן ולניהולן, זאת במטרה להבטיח הגנה אפקטיבית על המרחב הימי והסביבה החופית. בהמשך להתפתחות המענה המערכתי שתואר לעיל, אירוע "זפת בסערה" הוביל להכרה משמעותית נוספת בדבר הצורך בהרחבת היקף התוכנית הלאומית למוכנות ולתגובה לאירועי זיהום ים. ההתמודדות עם אירוע זה המחיש כי המיקוד הבלעדי בזיהום ים בשמן, כפי שנקבע במסגרת התלמ"ת המקורית, אינו נותן מענה מספק למגוון התרחישים העלולים לסכן את הסביבה הימית והחופית. תובנה זו משקפת את ההבנה המתפתחת כי נדרשת תפיסה רחבה יותר של איומי זיהום ים, המביאה בחשבון מגוון רחב של תרחישים אפשריים ומחייבת התאמה של המסגרת הרגולטורית והמערך התפעולי בהתאם. הרחבת היקף התלמ"ת מהווה, אפוא, נדבך חיוני נוסף בתהליך שיפור המוכנות הלאומית להתמודדות עם אירועי זיהום ים על מופעיהם השונים.

חרף ההכרה המערכתית בצורך ברפורמה מקיפה של המערך הרגולטורי בתחום זיהום הים, כפי שבאה לידי ביטוי בשורת החלטות הממשלה שנסקרו לעיל, המציאות מלמדת כי עד למועד כתיבת מסמך זה, טרם חל שינוי מהותי במצב המשפטי הקיים. החלטות ממשלה אלו נותרו ברמה ההצהרתית בלבד, כאשר התלמ"ת - על אף חשיבותה כמסמך מדיניות רוחבי - טרם עוגנה במסגרת חקיקתית מחייבת, ותזכיר החוק שנועד להסדיר סוגיה מחייבת ותזכיר החוק מחייבת, ותזכיר החוק שנועד להסדיר סוגיה זו לא התפתח לכדי הליך חקיקה של ממש.

לסיכום, היעדר עיגון חקיקתי של התלמ"ת מעורר קושי כפול: ראשית, הוא מותיר חלל משמעותי בכל הנוגע להגדרת סמכויות רגולטוריות הכרחיות להתמודדות עם אירועי זיהום ים; שנית, הוא מקשה על עדכון והתאמת המסגרת הנורמטיבית לאתגרים המתפתחים בתחום זה. חשיבות מיוחדת נודעת בהקשר זה לעמדה שהובעה בפסק הדין בעניין יעקובוביץ²⁹ אשר הדגיש, כי פתרון יסודי לבעיית הביזור הרגולטורי מחייב התערבות חקיקתית, ואף ציין מודל קונקרטי

בדמות הקמת רשות סטטוטורית עצמאית לניהול האזור הימי. מודל זה, אשר עשוי היה לספק מענה מערכתי לכשלים שזוהו, טרם זכה לבחינה מעמיקה.

מכלול הדברים מצביע על פער משמעותי בין ההכרה התיאורטית בצורך ברפורמה מקיפה, לבין היכולת לישמה הלכה למעשה, פער המדגיש את הצורך הדחוף בקידום הליכי חקיקה שיעגנו את המסגרת הרגולטורית הנדרשת להתמודדות אפקטיבית עם אתגרי זיהום הים.

בחינת המסגרת החקיקתית הקיימת מעלה כי המחוקק הישראלי התייחס באופן ספציפי למספר מקורות זיהום ים מוגדרים. התייחסות זו באה לידי ביטוי בשלושה דברי חקיקה מרכזיים: פקודת מניעת זיהום מי-ים בשמן [נוסח חדש], התש"ם-1980³⁸, המתמקדת בזיהום ימי שמקורו בשמן; חוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ג-1983³⁹, המסדיר את סוגיית הטלת הפסולת לים מכלי שיט וטיס, כאשר שני דברי חקיקה אלה והתקנות שהותקנו מכוחם חלים גם על כלי שיט ישראליים מחוץ למימי החופין של ישראל; וכן חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים התשמ"ח-1988⁴⁰, האוסר הטלת פסולת ממקורות יבשתיים או הזרמת שפכים לים ללא היתר מהוועדה למתן היתרי הזרמה לים. מסגרת חקיקתית זו מהווה למעשה את יישומה של אמנת ברצלונה⁴¹ להגנה על הסביבה הימית וחופי הים התיכון בדין הישראלי, שעליה חתומה ישראל, בדין הישראלי, ומשקפת התייחסות נקודתית למקורות זיהום ספציפיים, להבדיל ממסגרת רגולטורית כוללת להגנה על הסביבה הימית.

בנוסף, בשנת 1983 חתמה ישראל על אמנת International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL)⁴², האמנה לזיהום ים מאוניות, שהוטמעה בדין הישראלי באמצעות תקנות מניעת זיהום ים בשמן (ביצוע האמנה)⁴³ התשמ"ז-1987, ותקנות הנמלים (מניעת זיהום משפכים מכלי שיט) התשפ"ד-2024⁴⁴ אשר נכנסו לתוקף לאחרונה. מכלול התקנות הללו מעגן את המסגרת הנורמטיבית למניעת זיהום הים כתוצאה מפעילות ימית, כאשר דגש מיוחד ניתן לזיהום הנובע מכלי שיט. חקיקת המשנה בתחום זה הושלמה בתקנות הנמלים (השלכת אשפה מכלי שיט), תשפ"ב-2022⁴⁵ אשר משלימות את המארג הרגולטורי בנושא.

אף-על-פי שהמסגרת הרגולטורית הקיימת מספקת הנחיות בסיסיות, היא אינה מהווה תחליף למערך ארגוני מקיף ואינטגרטיבי הנדרש להתמודדות עם אירועי זיהום ים. המסגרת הנוכחית מתאפיינת בחסר משמעותי בכל הנוגע להגדרת סמכויות וחובות של גורמים מרכזיים בשרשרת התגובה לאירועי זיהום.

היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית, הפועלת תחת המשרד להגנת הסביבה, מהווה גורם מפתח בניהול ושמירת הסביבה הימית והחופית של ישראל. היחידה, אשר פריסתה משתרעת לאורך כל החופים הישראליים, הוסמכה בסמכויות סטטוטוריות נרחבות בתחומי הפיקוח, האכיפה והרגולציה הסביבתית^{46, 47-48}. תחומי אחריותה כוללים מגוון רחב של משימות, ובהן: מניעת זיהום ים ממקורות שונים; גיבוש והפעלת מערך היערכות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן; התוויית מדיניות סביבתית לתשתיות ימיות וחופיות; הסדרת הפיתוח בסביבה החופית באמצעות מנגנוני תכנון ופיקוח; ניהול הוועדה למתן היתרי הזרמה והטלה לים; הובלת תוכנית ניטור ומחקר בסביבה הימית; וקידום יישומן של אמנות והתחייבויות בינלאומיות בתחום הגנת הסביבה הימית¹³. ואולם, על אף המנדט הרחב והסמכויות המשמעותיות שהוענקו ליחידה מכוח מגוון דברי חקיקה, קיים פער מהותי בין היקף האחריות והסמכויות המוטלות עליה לבין המשאבים המוקצים למימושן¹³. פער זה מעלה שאלות מהותיות באשר ליכולתה האפקטיבית של היחידה

לממש את ייעודה במלואו ולהגשים את מטרות החקיקה הסביבתית בתחום הימי.

בעשור האחרון, התרחבה תפיסת הסיכון הסביבתי בזירה הימית מעבר לחשש המסורתי מזיהום ימי הנובע מתעבורת אוניות. המגמה המואצת של פיתוח משאבי אנרגיה בים התיכון, המתבטאת בהרחבת פעילות החיפוש וההפקה של נפט וגז, יצרה מוקד סיכון משמעותי נוסף. על אף הפוטנציאל לנזק סביבתי משמעותי, המסגרת הרגולטורית הקיימת מפקידה את האחריות העיקרית להליכי הרישוי והפיקוח אחר הפעלת הקידוחים בידי משרד האנרגיה והתשתיות, באמצעות הממונה על ענייני הנפט. סמכות זו נשענת על שני מקורות חקיקה מרכזיים: חוק הנפט, התשי"ב-1952²³ ותקנות הנפט (עקרונות פעולה לחיפוש נפט והפקתו בים) תשע"ז-2016⁴⁹. מבנה רגולטורי זה מעורר שאלות מהותיות באשר לאיזון הראוי בין שיקולי פיתוח כלכלי לבין ההגנה על הסביבה הימית. במסגרת הפרוצדורה הרגולטורית הקיימת, נדרשת אומנם הגשת מסמך סביבתי כחלק מהליכי הרישוי, אולם, הסמכות לבחינתו ולאישורו נתונה בידי הממונה על ענייני הנפט שאינו הרגולטור המקצועי המובהק בתחום ההגנה על הסביבה. מבנה מוסדי זה מעורר שאלות מהותיות באשר ליכולת לקיים הערכה סביבתית מקיפה ומקצועית של ההשלכות הפוטנציאליות של פעילות הקידוח. הפיצול המוסדי הקיים במרחב הימי, המתאפיין בבזזור סמכויות בין גופים רגולטוריים שונים, כאשר כל אחד מהם פועל לקידום האינטרס הציבורי הספציפי שעליו הוא מופקד, יוצר מציאות רגולטורית מורכבת. היעדרה של ראייה אינטגרטיבית וכוללת מקשה על קיומו של הליך מובנה לאיזון בין האינטרסים המתחרים מתעוררים כתוצאה מן הפעילויות המגוונות במרחב הימי. דוגמה מובהקת לקושי זה ניתן למצוא בתחום חיפוש והפקת הנפט בים. כבר בשנת 2013, עמד מבקר המדינה⁵⁰ על הצורך בגיבוש הנחיות מוסכמות להסדרת ההיבטים הסביבתיים הכרוכים בפעילות זו. הצורך בהנחיות אלו נבע, בין היתר, מהקושי המובנה של המשרדים השונים להגיע להסכמה בדבר האיזון הראוי בין האינטרסים המתחרים. קושי שבא לידי ביטוי במחלוקות שהתגלעו סביב ההתייחסות להיבטים סביבתיים בחוק הנפט.

בעקבות המלצות מבקר המדינה ופעילות אינטנסיבית של ארגוני סביבה, אשר התמקדה בסוגיית קידוחי הגז והנפט בים, פרסם הממונה על ענייני הנפט בשנת 2016 (עם עדכון בשנת 2019)⁵¹ מסגרת רגולטורית מקיפה להסדרת ההיבטים הסביבתיים בפעילות חיפוש והפקת נפט וגז טבעי בים. המסמך מבסס מערכת דרישות סביבתיות דיפרנציאלית, המותאמת לשלבים השונים בתהליך החיפוש וההפקה, החל משלב הסקרים הסיסמיים, דרך שלב הרישיון וכלה בשלב החזקה. במסגרת זו נדרשים בעלי הזכויות להכין מסמכים סביבתיים מקיפים הכוללים, בין היתר, תוכניות ניטור, הערכות השפעה סביבתית, תוכניות חירום מפעלית לטיפול בזיהום ים, וכן לקבל היתרי הזרמה לים, היתרי רעלים והיתרי פליטה בהתאם לשלב וסוג הפעילות. ההנחיות מדגישות את הצורך בהתייחסות מיוחדת לרגישות הסביבתית של הים התיכון, המתאפיין בתחלופת מים איטית, מגוון ביולוגי ייחודי ושימושים מרובים. המסמך מעגן את הדרישות הסביבתיות כחלק בלתי נפרד מתנאי הרישיון או החזקה, תוך קביעה כי סטייה מהן עלולה להוביל לביטול זכות הנפט בהתאם לסעיף 55 לחוק הנפט. עם זאת, חרף היקפן המקיף של ההנחיות ורמת הפירוט הגבוהה שלהן, מעמדן הנורמטיבי נותר בגדר הנחיות מינהליות בלבד, ללא עיגון בדבר חקיקה ראשית או משנית. היעדר עיגון סטטוטורי פורמלי של ההנחיות האמורות מעלה סוגיות משפטיות ומעשיות מהותיות. ראשית, בהיותן הנחיות מינהליות בלבד, כוחן המשפטי המחייב מוגבל ביחס לחקיקה ראשית או משנית, דבר העלול להקשות על אכיפתן האפקטיבית. שנית, היעדר מעמד חקיקתי פורמלי חושף את ההנחיות לשינויים תכופים או להחלשה פוטנציאלית בעקבות חילופי ממשל או שינויים במדיניות, ובכך מערער את יציבותן לטווח ארוך. מצב דברים זה עלול ליצור אי-ודאות משפטית ורגולטורית,

הן עבור הגורמים המפוקחים והן עבור הגופים האמונים על הגנת הסביבה הימית. כאמור, בשנת 2016 הותקנו תקנות הנפט (עקרונות פעולה לחיפושי נפט והפקתו בים), תשע"ז-2016⁴⁹ אשר ביקשו להסדיר היבטים מסוימים של ההגנה על הסביבה הימית במסגרת פעילות חיפושי והפקת נפט. התקנות משלבות שיקולים סביבתיים בשלושה מישורים עיקריים: בהגדרת המסגרת הנורמטיבית של תפקידי המפעיל, בקביעת אמות המידה לניסיון המקצועי הנדרש לצורך אישור מפעיל, ובהסדרת מנגנון הבטוחות הכספיות. ואולם, המסגרת הרגולטורית שנקבעה בתקנות מתאפיינת ברמת הפשטה גבוהה ונעדרת התייחסות מפורטת לדרישות סביבתיות אופרטיביות או להנחיות הסביבתיות שפורסמו באותה שנה. היעדר אינטגרציה נורמטיבית בין התקנות להנחיות הסביבתיות מחליש את האפקטיביות של המשטר הרגולטורי בכללותו.

לסיכום, המבנה המוסדי הקיים בתחום הרגולציה הסביבתית של פעילות חיפושי והפקת נפט וגז בים מעלה קשיים מהותיים. מחד, הממונה על ענייני הנפט, הפועל במסגרת משרד האנרגיה והתשתיות, מחזיק בסמכויות הרישוי והפיקוח המרכזיות על פעילות הקידוחים, כולל הסמכות לאשר את המסמכים הסביבתיים. מאידך, המומחיות המקצועית בתחום ההגנה על הסביבה הימית מרוכזת במשרד להגנת הסביבה, אשר מעורבותו בתהליכי קבלת ההחלטות מוגבלת יחסית ומתמקדת בעיקר במתן היתרי הזרמה לים, היתרי רעלים והיתרי פליטה. פיצול סמכויות זה, המלווה בהיעדר מנגנון פורמלי לתיאום ואיזון בין האינטרסים המתחרים, עלול להוביל להחלטות שאינן משקפות באופן מיטבי את מכלול השיקולים הסביבתיים. הדבר מדגיש את הצורך ברפורמה מבנית שתסדיר מחדש את חלוקת הסמכויות בין הגופים הרגולטוריים, או לחלופין, תיצור מנגנוני תיאום ושיתוף פעולה אפקטיביים ביניהם.

הניתוח שהוצג לעיל של הסיכונים הסביבתיים של זיהום המרחב הימי של ישראל חושף את המורכבות המבנית והאתגרים הרגולטורים הטמונים במציאות הרגולטורית הקיימת. ריבוי השימושים והאינטרסים המתחרים במרחב הימי המוגבל, לצד התגברות הסיכונים הסביבתיים והיעדר מנגנוני תיאום אפקטיביים, מעלים שאלות יסוד באשר להתאמת המסגרת המשפטית הנוכחית למציאות המשתנה. לפיכך, בפרק הבא נבחן את האפשרות והנחיצות של מעבר ממשטר רגולטורי מבוזר ומקוטע, המאופיין בחפיפה ובסתירות בין סמכויות רגולטוריות שונות, למסגרת משפטית אינטגרטיבית המאפשרת ניהול כולל ומתואם של המרחב הימי על מכלול האתגרים הסביבתיים הכרוכים בו.

מהמצוי לרצוי - ניהול סביבתי משולב

סקירת מקרי המבחן שהוצגה בפרקים הקודמים חושפת את חולשותיה המבניות של המסגרת הרגולטורית הנוכחית בניהול ההיבטים הסביבתיים במרחב הימי של ישראל. הכשלים שנחשפו – החל מפיצול סמכויות רגולטוריות, דרך היעדר ראייה מערכתית, וכלה בחסר בהסדרה סטטוטורית מקיפה – משקפים תפיסה מיושנת של ניהול סקטוריאלי, שאינה מותאמת למורכבות ולדינמיות המאפיינות את המרחב הימי המודרני. לפיכך, מתחדדת שאלת הצורך ברפורמה רגולטורית מקיפה המבוססת על גישה הוליסטית, אשר תאפשר ניהול אינטגרטיבי של המרחב הימי על מכלול השימושים, האינטרסים והאתגרים הכרוכים בו.

סקירת הכשלים הרגולטוריים שהוצגה בפרקים הקודמים חשפה שלושה מוקדי כשל מרכזיים במשטר הנוכחי של ניהול המרחב הימי בישראל.

ראשית, היעדר ניהול אינטגרטיבי של פעילויות הכלכלה הכחולה, הכוללות מיזמי אנרגיה, תיירות, חקלאות ימית, התפלה ועוד. פעילויות אלו, חרף פוטנציאל הפגיעה הסביבתית הטמון בהן, מנוהלות כיום באופן מבוזר וסקטוריאלי, ללא התייחסות מערכתית למכלול הסיכונים הסביבתיים והאינטרסים המתנגשים.

שנית, קיים פער משמעותי בין קיומה של רגולציה פורמלית לבין היכולת לאכוף אותה באופן אפקטיבי. דוגמאות בולטות לכך ניתן למצוא בהיעדר אכיפה של מגבלות הדיג בקרבת תשתיות גז, ובהתנהלות הרשויות השונות באירוע זיהום הזפת, אשר פעלו ללא תיאום וללא מסגרת ארגונית מאחדת. מצב זה מוביל לכך שכל גוף רגולטורי מאמץ מדיניות צרה המתמקדת באינטרס ציבורי בודד, תוך התעלמות מהשלכות רוחב ומשיקולים החורגים מתחום סמכותו הישיר.

שלישית, ביזור הסמכויות הרגולטוריות יוצר לא רק חפיפה וקונפליקטים בין רשויות, אלא גם "חורים רגולטוריים" – תחומים שאינם מוסדרים כלל או שהסדרתם חלקית בלבד⁵². מצב זה מקבל משנה חומרה לנוכח הפוטנציאל הכלכלי העצום הגלום בפיתוח הכלכלה הכחולה. הכשלים הרגולטוריים הופכים לחסם משמעותי בפני יזמות וחדשנות במרחב הימי, שכן המורכבות הברוקרטית והסיכונים הסביבתיים הבלתי מנוהלים מרתיעים משקיעים ויזמים פוטנציאליים. תופעת הביזור הרגולטורי והיעדר אסדרה מתכללת אינה מאפיינת רק את ישראל; היא מהווה אתגר מרכזי במשפט הסביבתי שאיתו מתמודדות מדינות רבות, נוכח הצורך לאזן בין אינטרסים מורכבים ומתחרים⁵³⁻⁵⁹. ואולם, בהקשר של הכלכלה הכחולה, המשמעות של כשלים אלו חורגת מעבר להיבטים המינהליים גרידא. ההשלכות הכלכליות והסביבתיות של המבנה הרגולטורי המבוזר מייצרות עלויות משקיות משמעותיות, הן במישור הישיר של עיכוב ומניעת יוזמות כלכליות חדשניות, והן במישור העקיף של נזקים סביבתיים פוטנציאליים. הפרדוקס הטמון במצב הנוכחי הוא שדווקא המבנה הרגולטורי שנועד להסדיר ולקדם את הפעילות במרחב הימי, הפך בפועל לגורם מעכב ומרתיע. לאור זאת, מתחדד הצורך בבחינה מחודשת ומעמיקה של המשטר הרגולטורי הראוי לניהול המרחב הימי בישראל, תוך שימת דגש על יצירת מסגרת אינטגרטיבית שתאפשר פיתוח בר-קיימה של הכלכלה הכחולה.

לאור הכשלים שנסקרו, נראה כי המענה הרגולטורי המיטבי טמון באימוץ גישת הניהול הסביבתי המשולב (Integrated Environmental Management). גישה זו, המבקשת ליצור איזון אופטימלי בין פיתוח המרחב הימי לבין שימור המערכת האקולוגית, זכתה להכרה נרחבת במשפט הבינלאומי ובמשפט המשווה. היא מעוגנת בחקיקה במדינות רבות, לרבות ארצות הברית⁶⁰ והאיחוד האירופי⁶¹ וקיבלה ביטוי פורמלי בפרוטוקול הניהול המשולב של האזורים החופיים שנלווה לאמנת ברצלונה (2008)⁶², אשר אושר על-ידי ישראל בשנת 2016, וכן במסמך המדיניות של מנהל התכנון³. הניהול הסביבתי המשולב מציע מסגרת קונספטואלית המאפשרת התמודדות אפקטיבית עם אתגרי הרגולציה הסביבתית במרחב הימי. יתרונותיו המרכזיים כוללים הפחתת קונפליקטים בניהול משאבי טבע והגברת הסיכויים לפיתוח בר-קיימה, בעיקר באמצעות יצירת מנגנוני תיאום מוסדיים בין-מגזריים. מנגנונים אלה מאפשרים סנכרון בין הגופים בעלי הסמכות במרחב הימי והחופי, תוך יצירת מסגרת ניהולית מקיפה המסדירה את הממשק בין הסמכויות המבוזרות.

בהקשר של פיתוח הכלכלה הכחולה, אימוץ גישת הניהול המשולב מחייב יצירת תשתית רגולטורית המעודדת חדשנות ויזמות באמצעות מערך תמריצים כלכליים ורגולטוריים. תשתית זו צריכה להתבסס על שלושה נדבכים מרכזיים: ראשית, קביעת מסגרת רגולטורית ברורה ויציבה המגבירה את הוודאות להשקעות במרחב הימי; שנית, יצירת מנגנוני

תיאום בין-מוסדיים המשלבים את כלל הגורמים הרלוונטיים כבר בשלב קביעת המדיניות; ושלישית, פיתוח מערכת פיקוח ואכיפה אחידה ואפקטיבית. שילובם של נדבכים אלה יאפשר יצירת תנאים מיטביים להתפתחות ענפי כלכלה קיימים וחדשים במרחב הימי.

המאמצים הראשוניים של ישראל לאימוץ פרדיגמה רגולטורית חדשה במרחב הימי התבטאו בשני מהלכים מרכזיים. הראשון, ניסיון לעיגון סטטוטורי באמצעות הצעת חוק האזורים הימיים⁶⁴, שנועדה ליצור מסגרת נורמטיבית מאוזנת לניהול האינטרסים המתחרים במרחב הימי. ואולם, יוזמה חקיקתית זו נותרה בשלבי טיוטה במשך שנים ארוכות, ללא התקדמות משמעותית בהליכי החקיקה. המהלך השני התבטא בגיבוש מסמך מדיניות מקיף על-ידי מינהל התכנון⁶⁵, אשר שילב תובנות ממחקרים ועבודות מקבילות בתחום.

ואולם, במבט על המצב הנוכחי, ניכר כי מרבית היוזמות לרפורמה רגולטורית נותרו בגדר הצהרות מדיניות או טיוטות חקיקה, מבלי שהבשילו לכדי כלים רגולטוריים אופרטיביים. הפער בין ההכרה בצורך בשינוי לבין היישום בפועל מקבל משנה חומרה לנוכח ההתפתחות המואצת של הכלכלה הכחולה בזירה הגלובלית. לפיכך, קיימת דחיפות מיוחדת בחידוש המאמצים לרפורמה במנגנוני הניהול הרגולטוריים של המרחב הימי, על מנת לאפשר לישראל למצות את הפוטנציאל הכלכלי הטמון בפיתוח בר-קיימה של משאביה הימיים.

יישום עקרונות הניהול המשולב במרחב הימי מקבל ביטויים מוסדיים מגוונים במשפט המשווה. ניתן למפות שלושה מודלים מרכזיים: המודל המתאם, המודל המועצתי, והמודל הריכוזי. המודל המתאם, המיושם לדוגמה בהולנד, מתבסס על יצירת מנגנוני תיאום בין גופים רגולטוריים קיימים. במסגרת זו הוקמה בהולנד בשנת 1990 "הרשת האקולוגית הלאומית"⁶⁶, פלטפורמה המאגדת את כלל הגופים הרלוונטיים למרחב הימי והאקולוגי, במטרה לייצר מדיניות מתואמת תוך דגש על שמירת המסדרונות האקולוגיים.

המודל השני, המיושם בארצות הברית, מתבסס על הקמת גוף מתכלל בדמות הלשכה לניהול אוקיינוסים ומשאבים חופיים (NOAA)⁶⁷. גוף זה, הפועל מכוח חקיקה פדרלית ייעודית ונתמך בתקציבים ייעודיים, אחראי על תיאום הפעילויות במרחב הימי בין הגופים השונים, תוך קידום עקרונות הניהול המשולב.

המודל השלישי, הריכוזי, מיושם בבריטניה מכוח ה-Marine and Coastal Access Act 2009⁶⁸. במסגרת זו הוקמה רשות סטטוטורית עצמאית המרכזת סמכויות רגולטוריות מהותיות בתחומים מגוונים, החל מאסדרת הדיג, דרך שימור המגוון הביולוגי, ועד לתכנון ובנייה במרחב הימי. מודל זה הוכיח את יעילותו בהפחתת כפילויות רגולטוריות והגברת השקיפות והעקביות בפעילות הרגולטורית.

בהקשר הישראלי, על אף שמאמר זה אינו מתיימר לספק ניתוח ממצה של היתרונות והחסרונות של כל מודל, ניתן להצביע על יתרונות משמעותיים באימוץ המודל הריכוזי. הקמת רשות ים עצמאית עשויה לספק מענה אופטימלי לאתגרים הייחודיים של ישראל, ובפרט לאור הגידול בביקושים למיזמי כלכלה כחולה והצורך בראייה אסטרטגית ארוכת טווח. רשות כזו תוכל לנהל את מכלול השימושים במרחב הימי מתוך ראייה הוליסטית, תוך איזון בין האינטרסים המתחרים והבטחת פיתוח בר-קיימה של הכלכלה הכחולה. עם זאת, חשוב להדגיש כי העיקרון המנחה צריך להיות יישום אפקטיבי של ניהול משולב, ללא קשר למודל המוסדי הנבחר, כל עוד זה מספק מענה הולם לאתגרי הכלכלה הכחולה ומבטיח פיתוח בר-קיימה של משאבי הים.

סיכום

במאמר זה נעשה ניסיון לבחון את האתגרים העומדים בפני ישראל בפיתוח הכלכלה הכחולה, תוך התמקדות במסגרת הרגולטורית הנדרשת לניהול בר-קיימה של המרחב הימי. בעוד שהכלכלה הכחולה העולמית מתפתחת במהירות וכוללת מגוון רחב של פעילויות חדשניות, הפעילות הכלכלית במרחב הימי של ישראל עדיין מתמקדת בעיקר בתשתיות, דיג ותיירות חופים. פער זה מדגיש את הפוטנציאל הבלתי ממומש לפיתוח כלכלי, כפי שמשתקף בתוכנית לצמיחה כחולה של מינהל התכנון.

בשנים האחרונות ניכרת מגמת שיפור מסוימת בניהול המשאב הימי בישראל, המתבטאת בשורה של צעדים רגולטוריים כגון רפורמה במדיניות הדיג והרחבת תחולתה של אמנת MARPOL. ואולם, צעדים אלה, חשובים ככל שיהיו, מהווים פתרונות נקודתיים שאינם מספקים מענה מערכתי לאתגר הכולל של פיתוח כלכלה כחולה בת-קיימה. המעבר מניצול קצר-טווח של משאבי הים לפיתוח בר-קיימה המשמר את יכולת ההתחדשות של המערכת האקולוגית הימית מחייב שינוי פרדיגמטי בתפיסת הניהול הרגולטורי.

שינוי זה צריך להתבסס על שלושה נדבכים משלימים: ראשית, אימוץ גישה הוליסטית המתייחסת למרחב הימי כמכלול אינטגרטיבי ומאזנת בין האינטרסים המתחרים בראייה ארוכת טווח. שנית, הקצאת משאבים משמעותית למחקר ופיתוח הדרושים לקבלת החלטות מבוססות-מדע. שלישית, רפורמה יסודית במבנה הארגוני והמשפטי של מערך הרגולציה הימית, תוך מעבר ממדיניות תגובתית למדיניות יוזמת המדגישה מניעה וחיזוק החוסן האקולוגי.

רשימת מקורות

1. Declaration of the union for the mediterranean ministerial conference on blue economy (2015). https://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2015/11/2015-11-17-declaration-on-blue-economy_en.pdf
2. The united nation convention on the law of the sea article 87 https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf
3. מסמך חזון ומדיניות למרחב הימי של ישראל, ים תיכון, מינהל התכנון, (נובמבר 2022).
4. הצעת חוק אזורים ימיים, התשע"ח-2017, ה"ח הממשלה 1165. https://www.gov.il/he/pages/sea_policy_suggest
5. 90% of fish stocks are used up, UNCTAD,(2018) <https://unctad.org/news/90-fish-stocks-are-used-fisheries-subsidies-must-stop>
6. אגף הדיג, משרד החקלאות. עתיד ענף הדיג בישראל. מצגת שהוצגה בדיון בוועדת הכלכלה בכנסת. (6 במרץ 2022)
7. החצי הכחול והחברה להגנת הטבע. הדיג בים התיכון - לאן? <https://mafish.org.il/fishing-reform/the-problem/>
8. פרי נ, ים בסכנה - חמשת האיומים הגדולים ביותר על הים בישראל, גרינפיס (2022).
9. Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction, (June 2023) <https://documents.un.org/doc/undoc/ltid/n24/222/06/pdf/n2422206.pdf>
10. פקודת הדיג, 1973.
11. מינהל התכנון. מסמך חזון ומדיניות למרחב הימי של ישראל ים תיכון: דוח שלב א' - סקירה וניתוח מצב קיים; כרך א', עיקרי

- הממצאים. 2015.
12. אלגום-מזרחי א. היערכות לאירועי זיהום ים בישראל: רקע לדיון. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, (פברואר 2022).
 13. דוח שנתי 61ב לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (מאי 2011).
 14. תקנות הדיג (תיקון), התשע"ז-2016, ק"ת 7746.
 15. בג"צ 2677/16 דן בילו נ' פקיד הדיג הראשי במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (נבו, 28.8.2016).
 16. בג"צ 8221/21 החברה להגנת הטבע נ' ממשלת ישראל (נבו, 9.12.2021).
 17. תקנות הנפט (הרשאה לסטייה מהוראות חוק התכנון והבניה), תשע"ב-2012.
 18. תקנות התכנון והבניה (עבודה ושימוש הטעונים היתר), תשכ"ז-1967.
 19. החלטה מס' 2112 של הממשלה "תמ"א 37/ח" (23.10.2014).
 20. McVeigh k. Carbon released by bottom trawling 'too big to ignore', *The Guardian* (18.1.2024)
 21. ליכט א. חוות דעת- הדין החל באזורים הימיים, משרד המשפטים (ינואר 2013).
 22. חוק השמירה על הסביבה החופית, התשס"ד-2004, ס"ח 540.
 23. חוק הנפט, התשי"ב-1952, ס"ח 109.
 24. חוק הסדרת מקומות רחצה, תשכ"ד-1964, ס"ח 172.
 25. עת"מ 21-48776-03 החברה להגנת הטבע נ' פקיד הדיג הראשי, (נבו, 29.04.2021).
 26. בג"צ 3072/21 החברה להגנת הטבע וח' נגד ממשלת ישראל ואח' (נבו, 23.12.2021).
 27. 35 מחבלי קומנדו דרך הים: המתקפה שסיכלו לוחמי זרוע הים בשבת השחורה. רשת 13, (7 בנובמבר 2023). <https://13tv.co.il/>
 28. אדלסון ד. למנוע אסון סביבתי: המבצע לסילוק ה"פצצה המתקתת" מים סוף, <https://www.ynet.co.il/environment-science/article/b1nsggrq3> (2023) Ynet
 29. ת"צ (מינהלים ת"א) 13-03-29117 דב יעקובוביץ' נ' מי הרצליה בע"מ (נבו, 27.12.2017).
 30. דוח סיכום תחקיר אירוע זפת בסערה, המשרד להגנת הסביבה (פברואר 2022). https://fs.knesset.gov.il/24/Committees/24_cs_bg_627200.pdf
 31. תוכנית לאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן (תלמ"ת) המשרד להגנת הסביבה (2008).
 32. תזכיר חוק מוכנות ותגובה לתקריות של זיהום הים והסביבה החופית בשמן, התשפ"א-2021.
 33. International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation, 1990., United Nations Treaty Series.
<https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume/201891%volume-1891-i-32194-english.pdf>
 34. החלטת ממשלה 832 -טיפול באירוע זיהום חופי הים התיכון בישראל ("זפת בסערה"), (23.02.2021), https://www.gov.il/he/pages/dec832_2021
 35. דוח הערכת השפעות רגולציה בנושא מוכנות ותגובה לזיהומי ים משמן, המשרד להגנת הסביבה (2021).
 36. החלטת ממשלה 3542 - תוכנית לאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן (תלמ"ת) (18.05.2008).
 37. החלטת הממשלה 2381 - שיקום הערבה והיערכות לאומית לטיפול באירועי זיהום סביבתיים בעקבות אירוע פריצת צינור הנפט בבאר אורה (28.12.2014).

38. פקודת מניעת זיהום מי הים בשמן (נוסח חדש) (התש"ס-1980).
39. חוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת) (התשמ"ג-1983).
40. חוק מניעת זיהום ים ממקורות יבשתיים (התשמ"ח-1988).
41. Barcelona Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean (1976).
42. International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL), 1973.
43. תקנות מניעת זיהום מי ים בשמן (ביצוע האמנה) (התשמ"ז-1987).
44. תקנות הנמלים (מניעת זיהום משפכים מכלי שיט) (התשפ"ד-2024).
45. תקנות הנמלים (השלכת אשפה מכלי שיט) (תשפ"ב-2022).
46. חוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה) (התשע"א-2011).
47. חוק שמירת הניקיון (התשמ"ד-1984).
48. חוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים (התשנ"ז-1997).
49. תקנות הנפט (עקרונות פעולה לחיפושי נפט והפקתו בים), ק"ת 142 (תשע"ז-2016).
50. דוח שנתי 64א, מוכנות והיערכות להשפעות סביבתיות של קידוחי גז ונפט בים, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (15 באוקטובר 2013).
51. הנחיות הממונה על הנפט: הנחיות סביבתיות לחיפוש ולהפקה של נפט וגז טבעי בים, משרד האנרגיה, עדכון (אפריל 2019).
52. איסור-איציק, צ. האסדרה של המרחב הימי בישראל: הפער בין הרצוי למצוי. אקולוגיה וסביבה. 5 (2014).
53. Stephenson, R. L., et al. A practical framework for implementing and evaluating integrated management of marine activities. *Ocean & Coastal Management* **177**, 127-138 (2019).
54. Cicin-Sain, B. & Belfiore, S. Linking marine protected areas to integrated coastal and ocean management: A review of theory and practice. *Ocean. Coast. Manag.* **48**, 847-868 (2005).
55. Cicin-Sain, B. Sustainable development and integrated coastal management. *Ocean. Coast. Manag.* **21**, 11-43 (1993).
56. Read, P. & Fernandes, T. Management of environmental impacts of marine aquaculture. Europe. *Aquaculture* **226**, 139-163 (2003).
57. Craik, N. & Gu, K. Strategic environmental assessment in marine areas beyond national jurisdiction: Implementing integration. *Int. J. Mar. Coast. Law* **37**, 189-216 (2022).
58. Kearney, J., et al. The role of participatory governance and community-based management in integrated coastal and ocean management in Canada. *Coast. Manag.* **35**, 79-104 (2007).
59. Elliott, M., Borja, Á. & Cormier, R. Managing marine resources sustainably: A proposed integrated systems analysis approach. *Ocean. Coast. Manag.* **197**, 105315 (2020).
60. Coastal Zone Management Act, 16 U.S.C. §§1451-146.
61. Recommendation 2002/413/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 2002 concerning the implementation of Integrated Coastal Zone Management in Europe, OJ L 148/24 (June 6, 2002).

62. Protocol on Integrated Coastal Zone Management (ICZM, 21.1.2008) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22009A0204\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22009A0204(01)&from=EN)

63. איסר-איציק, צ. הרגולציה הסביבתית בישראל: אתגרים של תיעוש, הפרטה וגלובליזציה - המרחב הימי של הים התיכון כמקרה מבחן, מכון ון ליר, ירושלים, (פברואר 2016).

64. Marine and Coastal Access Act2009 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/23/content>.