

## המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

- טיוטה לדיון -

### **הרגולציה הסביבתית בישראל: אתגרים של תיעוש, הפרטה**

### **וגלובליזציה - המרחב הימי של הים התיכון כמקרה מבחן**

ציפי איסר איציק<sup>1</sup>, פברואר, 2016

#### חבוא

הרגולציה סביבתית הינה תחום מתפתח ודינאמי בקרב תחומי הרגולציה השונים. ראשיתה בשנות ה-70 של המאה הקודמת אז התחילו לצמוח מערכות משפטיות לניהול משאבי טבע וסביבה. המונח רגולציה סביבתית בפרק זה, יתייחס לתחום הרגולציה העוסק במהותו במישרין בקיימות ו/או בשימוש ו/או בשמירה ו/או בצריכה ו/או בשינוי בתכונותיהם בכל צורה שהיא ובכל זמן שהוא של משאבי הטבע והסביבה. נוכח מרכיבה המגוונים של מקורות הרגולציה הסביבתית (רגולטורים שונים מבחינה מוסדית הממונים על תחומי פעילות שונים, שיוצרים כללי רגולציה מסוגים שונים בעלי מהות סטטוטורית שונה) ועל מנת לאפשר ניתוח מקיף של הדברים, אנו נאמץ בפרק זה הגדרה רחבה של המונח רגולציה. הגדרה זו מכילה את הכללים המחייבים להתנהלותם של יחידים ושל ארגונים, בין פרטיים ובין ציבוריים, אשר מעוגנים בצורות שונות, לרבות חוקים, תקנות, צווים, תכניות מתאר, רישיונות עסקים, היתרים, נהלים והנחיות, הסכמים וולונטריים, הסכמים בינלאומיים ועוד<sup>2</sup>.

הרגולציה הסביבתית בראשית דרכה מנתה כללי ציווי ופיקוח, שנחלקו בין תחומי הזיהום השונים לפי מקורותיהם. מורכבותם של סיכוני הסביבה המתאפיינים ברב-תחומיות והיעדר גבולות (משפיעים על האוויר, המים והקרקע במקביל ונטולי תיחום טריטוריאלי), וביכולת השפעה מקבילה ומצטברת (יכולים להיכנס לגוף ממקורות שונים), הצריכה עם הזמן שינויים ברגולציה הסביבתית הקלאסית. למעשה, ניתן להצביע על מגמה בהתפתחות של הרגולציה הסביבתית אשר הינה בעלת שלושה מאפיינים עיקריים: **האחד**, התחשבות מוגברת בסיכונים לבריאות הציבור ולאינטרסים שלו בניהול משאבי הטבע והסביבה. **השני**, יצירת דיאלוג עם בעלי העניין בנושאי פיתוח, יישום והערכת כלי המדיניות. **השלישי**, התמקדות ביעילות כלכלית, בהערכת הסיכונים ובהשגת התוצאה הרצויה.

הספרות העוסקת בהתפתחות המשפט והממשל הסביבתי במדינות שונות דנה בהרחבה בפער שנוצר עם הזמן בין צרכי המציאות המודרנית, שעקב מורכבותה נזקקת לגמישות ולדינאמיות מצד הרגולציה הסביבתית, ובין הבירוקרטיה והכללים הנוקשים שאפיינו את הרגולציה

---

<sup>1</sup> ציפי איסר איציק שימשה כמנכ"ל אדם טבע ודין. כיום שותפה במשרד עורכי הדין ליפא מאיר ושות'; ראש המרכז להגנת הסביבה במכללה האקדמית נתניה ומועמדת לתואר דוקטור למשפטים מאוניברסיטת בר אילן. הערות יתקבלו בברכה לאימייל [tzipi2408@gmail.com](mailto:tzipi2408@gmail.com)  
הפרק נכתב במסגרת [מחקר על רגולציה בישראל](#), שמתקיים במרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים.

<sup>2</sup> להגדרת המונח "רגולציה" ראו [מונחון](#) שנכתב במסגרת המחקר המתואר לעיל.

הסביבתית בראשיתה. מגמת ההתפתחות של המשפט והמשל הסביבתי המשתקפת במחקר האמפירי (בעיקר במדינות אירופה), מצביעה על תהליך שתחילתו באסטרטגיה של דיכוי הזיהום, המשכו בפיקוח רגולטיבי ישיר על מקורות זיהום, והישענותו בהמשך על בניית יחסים של שיתוף פעולה עם מגוון בעלי אינטרסים חברתיים. עם זאת, נראה כי גם הרגולציה הסביבתית הנוכחית אינה חפה מכשלים, וגם היא עדיין מתקשה לתת מענה סביבתי ובר קיימא למציאות של הידרדרות והידלדלות של משאבי טבע, נוכח תיעוש, הפרטה וגלובליזציה.

הרגולציה הסביבתית במדינת ישראל, כמו במדינות אחרות, עברה תהליך של התפתחות ניכרת מאז חקיקתו של חוק מניעת מפגעים, תשכ"א-1961, המהווה אב-טיפוס לרגולציה הסביבתית הקלאסית. השפעות של תהליכי התיעוש, ההפרטה והגלובליזציה לא פסחו עליה, ובכללן גם זיהום סביבתי ופגיעה במשאבי הטבע והסביבה. כל אלו חייבו את התאמתה של הרגולציה הסביבתית למציאות שנוצרה. העלייה במודעות הציבורית להגנת הסביבה בארץ ובעולם, כמו גם התגבשותה של תנועה סביבתית חוץ ממשלתית פעילה, ותהליכים כלכליים ואסטרטגיים גלובליים, הובילו לשינויים במודל המשילות והרגולציה הסביבתית. בחינתם של שינויים אלה וניתוח ההתפתחויות מצביעים על כך שלמרות השיפור שחל בתחומים סביבתיים מסוימים, עדיין רובצים לפתחה של החברה בישראל אתגרים סביבתיים משמעותיים.

**בחלק הראשון** אסקור בקצרה את התפתחות הרגולציה הסביבתית בישראל, על רקע התפיסות הערכיות השונות בתחום הסביבתי, את השחקנים שהופיעו לאורך השנים ותרומתם לתהליך, אתאר אבני דרך בהתפתחות הרגולציה הסביבתית בישראל, ואתח את מאפייניה.

**בחלק השני** יוצג מקרה בוחן של הרגולציה במרחב הימי ובחופים של הים התיכון בישראל מזווית סביבתית ביקורתית, כהמחשה לאתגרים שנוצרו במהלך התפתחותה ועימם נדרשת להתמודד הרגולציה הסביבתית כיום. הדיון בפרק זה יפרט את האיומים הסביבתיים הנשקפים בישראל למרחב הימי בים התיכון, יסקור את הרגולציה הסביבתית הנוגעת להם וייתיחס לקיומם של החסמים והאתגרים הניצבים בפניה ולהשפעתם. סיומו של ניתוח מקרה המבחן יצביע על הצורך ליישם בישראל את עקרון הניהול האינטגרטיבי המשולב של משאב הים, כמו גם של יתר משאבי הטבע והסביבה, ועל האתגר של הפעלת מנגנוני תיאום בין הרשויות הרגולטוריות הפועלות בתחום.

**החלק השלישי** יסכם את המסקנות העולות מהסקירה המובאת במאמר ואת הממצאים מניתוח מקרה המבחן בנוגע לרגולציה בישראל בכלל ולרגולציה הסביבתית בישראל בפרט.

**1. אבני דרך בהתפתחותה של הרגולציה הסביבתית: דינאמיקה של שינוי תפיסתי-פרדיגמטי**

בדומה למגמות דומות בעולם המערבי, גם בישראל התפיסה הסביבתית עברה שינויים פרדיגמטיים, מאז קום המדינה. ניתן לזהות במהלך ההיסטוריה פרדיגמות שונות, המשקפות במהותן תפיסות פילוסופיות שונות ביחסי האדם והטבע, אשר באו לידי ביטוי גם ברגולציה הסביבתית.

#### **א. הרגולציה הסביבתית מקום המדינה ועד שנות ה-60**

חוקרים של תולדות הציונות מצביעים על זרמים אידיאולוגיים שונים בקרב בני העליות

הראשונות בנוגע ליחסי האדם והטבע. מחד, אתוס הפיתוח הרציונאלי והאמונה ביכולת האנושית לשלוט בטבע, ומאידך ההשקפה הרומנטיקנית לעולם הטבע, המהללת ומפארת את יפי הסביבה כערך כשלעצמו<sup>3</sup>. זרמים מנוגדים אלו ליוו את הציונות בשנותיה הראשונות ובאו לידי ביטוי גם עם הקמתה של מדינת ישראל. כך למשל דוד בן גוריון בנאומו בכנסת מציין מחד את "יופיו של הטבע, בעצים, בים, בהרים הנפלאים" אך מאידך מפארת את יצירתו של האדם כ"יצירה כלכלית וטכנולוגית" המהווה גורם מרכזי בחיי העם<sup>4</sup>.

המציאות שהתמודדה עם קשיי הישוב הצעיר בארץ בשנותיו הראשונות הפכה את הגישה הרומנטית למשנית במסגרת תהליכי קבלת ההחלטות האופרטיביות, נוכח הצורך לפתח כלכלה תעשייתית מודרנית ולבנות בתים ותשתיות במדינה הצעירה<sup>5</sup>. התפיסה התכנונית שיושמה באמצעות המנגנון הפוליטי הסוציאליסטי דאז התייחסה לטבע במונחים של "כיבוש השממה", אשר התבטאה בגידול משמעותי בצריכת משאבי הטבע, זיהום נחלים (בביוב תעשייתי), זיהום האוויר (במפרץ חיפה), יבוש ימת החולה וזיהום הים ממקורות יבשתיים שונים<sup>6</sup>. הפגיעה בסביבה, ובעיקר המאבק נגד יבוש ימת החולה, שימשו רקע להקמת החברה להגנת הטבע בשנת 1953 הארגון הסביבתי הלא ממשלתי הראשון בישראל<sup>7</sup>.

היקף החוקים הסביבתיים של שנותיה הראשונות של המדינה, היה מצומצם, וכלל את חוק הגנת חיות הבר, התשט"ו-1955<sup>8</sup>, חוק הגנת הצומח, התשט"ז-1956<sup>9</sup> וחוק המים, התשי"ט-1959<sup>10</sup>, החוקים הללו מבטאים תפיסה של הטבע כבעל ערך עצמאי הראוי להגנה, והשתלבו עם התפיסה הציונית של אהבת הארץ והעם השב אל מולדתו. חוקים אלו עוסקים בעיקר בשמירת ערכי טבע ונוף, וכוללים איסור ציד חיות בר, איסור פגיעה בצמחים והגדרת המים כמשאב ציבורי, מתאפיינים בניסוח קצר, עקרוני ותמציתי, הקובע איסורים וסנקציות על הפרתם ומסמיכים רגולטור לביצועם, תוך הותרת מרווח שיקול דעת רחב יחסית לבעל הסמכות הרלוונטי.

## **ב. הרגולציה הסביבתית משנות ה-70 ועד סוף שנות ה-90**

ככל שנצברו בקהילה המדעית ממצאים בנוגע להשלכות של הפיתוח והתיעוש על האדם והסביבה, קיבלה התפיסה הסביבתית מימד חדש, מדעי ומקצועי יותר, והיא החלה לעסוק בנושאים של בריאות הציבור, תוך בחינת השלכות הסביבתיות של הפיתוח הכלכלי בעיקר דרך הפריזמה של ההשפעות על בריאות הציבור<sup>11</sup>. נושאים של זיהום אוויר ומים, וכן פסולת מוצקה ומסוכנת, החלו להופיע כנושאים מרכזיים של איכות הסביבה.

<sup>3</sup> De-Shalit, A. (1995). "From the political to the objective: the dialectics of Zionism and the environment." *Environmental Politics* 4(1): 70-87.

<sup>4</sup> דוד בן גוריון, דברי הכנסת, 1963, עמ' 331.

<sup>5</sup> לדיון היסטורי וניתוח של מגמות אלה ראו: א' טל, הסביבה בישראל, משאבי טבע, משברים, מאבקים ומדיניות-מראשית הציונות ועד המאה ה-21, 2006, עמ' 48-32.

<sup>6</sup> ראו סקירה בפרסום תחזית קיימות לישראל 2030, המשרד להגנת הסביבה ומכון ירושלים לחקר ישראל, 2012, עמ' 67-72, ניתן לעיון בקישור: <http://kayamut2030.org>

<sup>7</sup> יש לציין כי בימיה הראשונים הסתמך תקציב החברה להגנת הטבע בעיקר על מימון ממשלתי למימון הוצאותיה, מה שהגביל במידה מסוימת על פעילותה ונסך אופי ממסדי על פעילותה. בהמשך גם התפתחה פעילותה בתחום בתי ספר שדה כך ששליש מתקציבה הגיע מתמיכה ממשלתית בבתי הספר שלה.

<sup>8</sup> ס"ח 170, התשט"ו, עמ' 10.

<sup>9</sup> ס"ח 206, התשט"ז, עמ' 79.

<sup>10</sup> ס"ח 288, התשי"ט, עמ' 169.

<sup>11</sup> א' שוורץ, פרדיגמות משתנות בתפיסה הסביבתית, 2006, אתר האינטרנט של מרכז השל:

<http://heschel.org.il/sites/default/files/paradigm.pdf>

בשנת 1973 הוקם במשרד ראש הממשלה ה"שירות לשמירת איכות הסביבה" כמנגנון בירוקראטי מקצועי בעל ידע והבנה בתחומי הגנת הסביבה. בשנת 1976 הועברה היחידה למשרד הפנים<sup>12</sup>. בשנת 1988<sup>13</sup> הוקם המשרד לאיכות הסביבה (כתוארו אז) וצוות היחידה הסביבתית הועבר ממשרד הפנים למשרד הממשלתי החדש, תוך מאבקי כוח על העברת הסמכויות הנדרשות לפעילותו. בתום תהליך המעבר, בעת הקמתו אמנם היו בידי המשרד לאיכות הסביבה סמכויות לפי שמונה-עשר חוקים, אולם בנושאים סביבתיים מרכזיים כגון פליטות לאוויר מכלי רכב, איכות מי שתיה וטיהור שפכים, רישום חומרי הדברה ושימוש בהם, מדיניות שמירת הטבע, תכנון פיזי ועוד, סמכויותיו היו משניות בלבד. תקציבו של המשרד היה דל ומצומצם ולא הותיר מקום ליוזמות ולפעילות אקטיבית חדשה.<sup>14</sup>

בשנת 1991 הוקמה אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה<sup>15</sup> עמותה אשר שמה לה למטרה לפעול בכלים מקצועיים ומשפטיים לקידום התפיסה הסביבתית בדומה לארגוני סגור סביבתיים אמריקאים, שמהם מייסדי העמותה שאבו השראה. בהמשך, החלו לקום גם ארגוני סביבה נוספים ומקומיים (grassroots), שצמחו בהמשך לכדי תנועה סביבתית גדולה בישראל<sup>16</sup>. בתקופה זו נחקקו חוקים סביבתיים המבטאים שינוי בתפיסה הסביבתית בישראל, ואשר נותנים ביטוי להשפעה של הסביבה על בריאות הציבור. הראשון שבהם היה חוק מניעת מפגעים, התשכ"א-1961<sup>17</sup> שעסק במניעת זיהום אויר, רעש וריח. זמן קצר לאחר חקיקתו נוסדה מלר"ז (מועצה ציבורית למניעת רעש וזיהום אויר), כגוף סגור אזרחי, שלקחה על עצמה את תפקיד אכיפתו של החוק, ובהמשך הייתה בין מובילי את המאבק נגד כוונת השלטון להרחיב את תחנת הכוח רידינג<sup>18</sup>. בין החוקים הנוספים שנחקקו בתקופה זו נכללים: תיקון מס' 4 (משנת 1969) לפקודת בריאות העם, 1940<sup>19</sup> אשר הסדיר את איכותם התברואית של מי השתייה, פקודת זיהום הים בשמן (נוסח חדש), תש"ם-1980, חוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ג-1983<sup>21</sup>, חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984<sup>22</sup> שנועד למנוע השלכת פסולת ברשות הרבים, חוק מניעת

<sup>12</sup> לתיאור הרקע והתהליך ראו: א' טל, הי"ש \_\_\_\_\_ לעיל, עמ' 372-367.

<sup>13</sup> בהחלטת הממשלה מס' 5 מתאריך 25 לדצמבר 1988. בעת הקמתו כונה המשרד לאיכות הסביבה, שמו שונה לבקשת השר גדעון עזרא ז"ל בהחלטת הממשלה מס' 193 מיום 25 ביוני 2006 ומאז שמו המשרד להגנת הסביבה.

<sup>14</sup> י' תמיר, התקציב המביש, ביוספירה, י"ט 5, 1990, עמ' 9; א' טל, הי"ש \_\_\_\_\_ לעיל, עמ' 403 – 410.

<sup>15</sup> מסמכי ההתאגדות מצויים באתר האינטרנט של העמותה בקישור:

<http://www.adamteva.org.il/?CategoryID=1093&ArticleID=1674>

<sup>16</sup> כיום למעלה מ-100 ארגונים רשומים כחברים בארגון הגג חיים וסביבה. ראו דוח הסוקר ומנתח את צמיחת התנועה הסביבתית בישראל שנערך באוניברסיטת בן גוריון- א' טל, ש' ליאון זכות, ל' פרנקל אושרי, א' גרינשפן וש' עקוב, התנועה הסביבתית בישראל - מגמות, צרכים ופוטנציאל, יוני 2011, ניתן לעיון בקישור:

[http://in.bgu.ac.il/SiteAssets/Pages/news/env\\_econ/alon\\_tal\\_heb\\_2.pdf](http://in.bgu.ac.il/SiteAssets/Pages/news/env_econ/alon_tal_heb_2.pdf)

<sup>17</sup> ס"ח 332, תשכ"א (23.3.1961) עמ' 58.

<sup>18</sup> אודות מלר"ז בשנותיה הראשונות ראו: ד. סיוון, "מלר"ז-המועצה הציבורית למניעת רעש וזיהום אויר, ביוספירה, מס' 3/70, עמ' 3, תשל"א, דצמבר 1970. וכן ניתן ללמוד על פעילותה כיום המתמקדת במדידות קרינה באתר

האינטרנט שלה בקישור: <http://www.malraz.org.il/?CategoryID=156>

א' טל מצייני בספרו כי הקרב נגד הרחבת רדינג התייש את כוחותיה, ומענק מחודש ממשרד הבריאות הוביל לתחייתה ולשינוי במגמתה, כך שעסקה יותר בנושאים ברמת המיקרו. ראו: א' טל, שם בעמ' 520-517.

<sup>19</sup> ע"ר 1940, תוס' 1, עמ' 191.

<sup>20</sup> תרמו לכך פרסומו של דוח הפאנל הבין-ממשלתי לשינוי האקלים של האו"ם (IPCC) ופעילותו הציבורית של סגן נשיא ארה"ב לשעבר אל גור בנושא זה, אשר זיכו אותם יחד בפרס נובל לשלום בשנת 2007, ראו קישור לאתר מרכז

הפרס: [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/2007/](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2007/)

<sup>21</sup> ס"ח 1084, התשמ"ג (30.6.1983) עמ' 110.

<sup>22</sup> ס"ח 1118, התשמ"ד (7.6.1984) עמ' 142.

זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988,<sup>23</sup> חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993<sup>24</sup> וחוק איסוף ופינוי פסולת למחזור, תשנ"ג-1993.<sup>25</sup> חוקים אלה התאפיינו בגישה רגולטורית של ציווי ופיקוח קלאסית (command & control), וקבעו נורמות אחידות בתחומי הסביבה השונים, לשם מניעת זיהום או מפגעים ולשם הגבלת השימוש במשאבים ופיקוח עליהם. מכוח חוקים אלו הותקנו תקנות אשר הסדירו את קביעתם של תקנים ספציפיים רלוונטיים כגון: תקני איכות מי שתייה, תקני הזרמה לים, ונקבעו מנגנוני פיקוח רגולטוריים כגון היתרי הזרמה לים והיתרי רעלים.

בשנים הללו נחקקו גם חוקים שמטרתם יצירת מנגנונים מוסדיים לפיקוח וניהול בתחומי הגנת הסביבה כגון: חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962<sup>26</sup> שמטרתו הטלת חובה על רשויות מקומיות לטפל בביוב העירוני, חוק גנים לאומיים ושמורות טבע, התשכ"ג-1963<sup>27</sup> אשר הקים את רשות הגנים הלאומיים ורשות שמורות הטבע כמנגנונים להגנה על אתרים בעלי ערך היסטורי או לאומי וכן אתרים בעלי ערכי טבע ונוף ייחודיים<sup>28</sup>; חוק רשויות נחלים ומעיינות, התשכ"ה-1965<sup>29</sup> אשר הקים את רשויות הנחלים ככלי לשימור ולשיקום נחלי הארץ; חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965<sup>30</sup> שכוון את מוסדות התכנון והבניה, ומכוחו הותקנו תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשמ"ב-1982<sup>31</sup> המחייבות לבחון את ההשפעות הסביבתיות של תכניות בניה העוללות לגרום נזק או להשפיע לרעה על הסביבה; חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968<sup>32</sup> אשר כלל כאחת ממטרות הרישוי גם מניעת מפגעים; ועוד.

מהתיאור לעיל עולה כי בתקופה זו נחקקו חוקים משני סוגים עיקריים: א. חוקים שעניינם מניעת זיהום או מניעת מפגעים בתחומי הסביבה השונים, וכן הגבלת השימוש במשאבים ופיקוח עליהם. ב. חוקים שייסדו מנגנונים מוסדיים שונים לפיקוח ולניהול בתחומי הגנת הסביבה, אשר מרביתם בעלי תוקף עד היום.

### ג. הרגולציה הסביבתית החל מתחילת המאה ה-21

בסוף המאה ה-20 ותחילת המאה ה-21 ניכרת השפעתם של תהליכי הגלובליזציה והשענות על הסחר העולמי, התגברות מגמת ההפרטה ועליית קרנו של מנגנון השוק. כתוצאה מכך גם חלה עלייה בהשפעת הצמיחה המואצת על הפגיעה במשאבי הטבע והסביבה והתחזקותם של בעלי ההון עקב העלייה בריכוזיות ההון. במקביל, בשנים הללו עלתה המודעות הציבורית למשבר האקלים הגלובלי<sup>33</sup> והתחזק מקומם של ארגוני התנועה הסביבתית בזירה הציבורית. ארגוני

<sup>23</sup> ס"ח 1256, התשמ"ח (21.7.1288), עמ' 188.

<sup>24</sup> ס"ח 1408, התשנ"ג (14.1.1993), עמ' 28.

<sup>25</sup> ס"ח 1422, התשנ"ג (11.6.1993), עמ' 116.

<sup>26</sup> ס"ח 376, התשכ"ב (19.7.1962), עמ' 96.

<sup>27</sup> ס"ח 230, התשכ"ג, עמ' 149.

<sup>28</sup> שתי הרשויות אוחדו מאוחר יותר לגוף אחד רשות הטבע והגנים בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח-1998, ס"ח תשנ"ח, 289, עמ' 202.

<sup>29</sup> ס"ח 457, התשכ"ה (7.7.1965), עמ' 150.

<sup>30</sup> ס"ח 467, התשכ"ה (12.8.1965), עמ' 308.

<sup>31</sup> ק"ת, 4307, התשמ"ב (14.1.1982), עמ' 502.

<sup>32</sup> ס"ח 537, התשכ"ח (16.8.1968), עמ' 204.

<sup>33</sup> בעיקר נוכח פרסום הדוח הרביעי בשנת 2007 של פאנל מדעני האקלים של האו"ם IPCC אשר אף זיכה אותו בפרס נובל לשלום באותה שנה יחד עם סגן נשיא ארה"ב לשעבר אל גור, ראו בקישור:

[http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/wg1/en/contents.html](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg1/en/contents.html)

סנגור כמו אדם טבע ודין והחברה להגנת הטבע, שהיו בעלי זכות עמידה וסמכות אכיפה פרטית בחוקים הסביבתיים, פעלו באמצעות כלים משפטיים וציבוריים, והביאו בפעילותם לחקיקתם של חוקים סביבתיים מודרניים ולגיבושה של הלכה פסוקה בתחום המשפט הסביבתי.

בין החוקים הסביבתיים שנחקקו בתקופה זו כפועל יוצא מפעילותם של ארגוני הסביבה: חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999<sup>34</sup>, החוק לשמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004, חוק אויר נקי, התשס"ח-2008<sup>35</sup>, חוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011<sup>36</sup> ועוד. צמיחתה של ההלכה הפסוקה התבטאה גם בפסיקה של בית המשפט העליון, אשר עיגן בהחלטותיו עקרונות מנהליים ופרשניים חשובים להגנת הסביבה<sup>37</sup>. יחסו האוהד של בית המשפט העליון לנושאי הגנת הסביבה ולתפקידים המשמעותיים של ארגוני הסביבה זכה לביטוי מפורש מפי השופט אנגלרד בע"א 8116/99 שנכתב בשנת 2011, שציין כי המודעות בחברה הישראלית לאיכות הסביבה ולשמירה על נכסי הטבע למען הכלל ולמען הדורות הבאים עדיין אינה מפותחת, ולכן יש לחזק את ידיהם של ארגונים פרטיים במאמציהם לשמור על-פינת חמד בטבע ולברך על כך שלקחו על עצמם משימה זו, בנוסף על גופי תכנון ממשלתיים.<sup>38</sup>

זאת עוד, בתקופה זו של עליית האידיאולוגיה הכלכלית הניאו-ליברלית, והצטרפותה של ישראל לארגון ה-OECD, ניכרת ההשפעה של הגישה הכלכלית על הרגולציה הסביבתית בישראל. כך למשל בחקיקה הסביבתית שהחלה לאמץ כלים כלכליים לקידום מטרות סביבתיות, כגון אגרות והיטלי פליטה בחוק אויר נקי, תשס"ח-2008 (סעיפים 31-30), מנגנון של פיקדון בחוק הפיקדון על מכלי משקה, תשנ"ט-1999, היטל הזרמה לים במסגרת תקנות מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים (היטל למניעת זיהום הים), התשע"א-2011, מנגנוני אכיפה כלכליים בחוק הגנת הסביבה (המזהם משלם) (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2008 ועיגון חובות דיווח ומרשם לצורך שקיפות המידע על סיכונים סביבתיים בחוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה-חובות דיווח ומרשם), התשע"ב-2012. בנוסף יש לציין את החלטת הממשלה משנת 2011 לאמץ תכנית לאומית לצמיחה ירוקה, לשם הטמעת היעדים הסביבתיים במשק ובכלכלה. תכנית זו גובשה על ידי שולחן עגול של נציגי משרדי הממשלה, המגזר הפרטי וארגוני הסביבה<sup>39</sup>.

בנוסף, בתקופה זו החלו לבוא לידי ביטוי מנגנוני רגולציה עצמית המושתתים על רצונם הוולונטרי של גופים מסחריים אשר אימצו מערכות לניהול סביבתי שאינן כפופות להתערבות שלטונית או לפיקוח רגולטורי. כך לדוגמה ISO 14001, התו הירוק ומדד מעל"ה, כחלק ממגמה עולמית של אימוץ וולונטרי של הסדרים וכללי התנהלות סביבתיים, אשר יישומם מפוקח על ידי

<sup>34</sup> ס"ח 1710, התשנ"ט (12.5.1990), עמ' 170.

<sup>35</sup> ס"ח 2174, התשס"ח (31.7.2008), עמ' 752.

<sup>36</sup> ס"ח 2275, התשע"א (31.1.2011), עמ' 278.

<sup>37</sup> ראו סקירת פסיקתו הסביבתית של בית המשפט העליון בתקופת נשיאותו של השופט אהרון ברק, בדוח אדם טבע ודין, זכויות סביבתיות בפסיקת בית המשפט העליון: בתקופת הנשיא אהרון ברק (1995 – 2006), ת"א, 2006.

<sup>38</sup> "לצד, המודעות בחברה הישראלית לאיכות הסביבה ולשמירה על נכסי הטבע למען הכלל ולמען הדורות הבאים עדיין אינה מפותחת. אנו מפגרים בנושא איכות הסביבה פיגור רב אחר רוב המדינות המפותחות. הדבר חמור במיוחד בשל שטחי הטבע המצומצמים מאוד של מדינת ישראל, שלגביהם כל החלטה מוטעית היא פגיעה אנושה ובלתי הפיכה בנכסים שמחובתנו לשמור עליהם מכל משמר. לטעמי, יש לבית-משפט זה תפקיד גדול ביצירת המודעות שהחברה בישראל זקוקה לה. לכן יש לעשות כל מאמץ פרשני, במסגרת הנורמטיבית הנתונה, כדי לשמור על המשאבים המצומצמים מאוד של טבע ונוף. יש לברך על כך כי גם ארגונים פרטיים לקחו על עצמם את המשימה החשובה הזאת, נוסף על גופי תכנון ממשלתיים. יש לחזק את ידיהם במאמציהם לשמור על-פינת חמד בטבע...". ע"א 8116/99 אדם טבע ודין נ' הועדה המקומית, פ"ד נח (5) 196, בעמ' 210.

<sup>39</sup> החלטת הממשלה מס. 3768 מיום 23/10/2011, ראו בקישור:

<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2011/Pages/des3768.aspx>

הארגונים עצמם או על ידי גורמים שלישיים בלתי תלויים.<sup>40</sup>

יחד עם זאת, הרגולציה הסביבתית עודנה מושתתת בצורה ניכרת על אכיפה פלילית ומנהלית (באמצעות עיצומים כספיים) של חקיקה ראשית, חקיקת משנה, צווים אישיים, תנאים ברישיונות עסקים בנושאי הגנת הסביבה, הוראות בתכניות מתאר והיתרי בניה.

היבט נוסף ובעל השפעה על הרגולציה הסביבתית נעוץ בהכרה הגוברת בעקרון הצדק הסביבתי, הכורך את הטיפול במפגעים סביבתיים וההגנה על משאבי הטבע עם ערכים חברתיים של צדק חלוקתי. הכרה זו התחזקה נוכח המחאות החברתיות שהתרחשו בעולם ובישראל בשנים האחרונות. לדוגמה, בפסיקת בית המשפט העליון (מינואר 2013) קבעה השופטת ברק ארז כי: "החקיקה הסביבתית החדשה מושתתת כולה על עיקרון מאחד חשוב של צדק סביבתי, המטיל את מימון הטיפול והמחזור של פסולת על יצרניה... חקיקה זו מלמדת על האינטרס החברתי-סביבתי שבחיוב המפעלים לשלם אגרת פינוי פסולת, בהתאם להיקף הפסולת שייצרו. חקיקת חוקי עזר ברוח זו משתלבת היטב בתפיסה החקיקתית החדשה..."<sup>41</sup>. ביטוי נוסף לשיקולי הצדק במשפט הסביבתי ניתן בפסיקת בג"צ שבחנה את חוקתיות הטלת חובת ניקוי אסבסט על מפעל איתנית שהושלך והוטמן לאורך השנים בגליל המערבי במסגרת חוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011, בו דחה בית המשפט בין היתר מטעמי צדק והגינות את העתירה שהוגשה נגד החוק.<sup>42</sup>

תיאור ממצה של השינוי המתואר בתפיסה הסביבתית מוצא ביטוי בהחלטתו בית המשפט העליון בפסק הדין המתייחס למעמדה של הזכות לסביבה ראויה במשפט הישראלי, ולפיו כיום השיח הסביבתי בישראל כבר איננו מתמקד רק בשימושי קרקע למיניהם, אלא מבוסס על תפיסה סביבתית כוללת של חברה, של כלכלה ושל איכות חיים בעיר ובכפר.<sup>43</sup>

## 2. רגולציה במרחב הימי של ישראל בים התיכון – מקרה מבחן

לצורך המחשת האתגרים שנוצרו במהלך השנים ועמן נדרשת להתמודד הרגולציה הסביבתית, יובא בפרק זה מקרה מבחן שבמרכזו החופים והמרחב הימי של הים התיכון שהם בין משאבי הטבע החשובים בישראל<sup>44</sup>. למדינת ישראל כ-200 ק"מ קו חוף וכ-3950 קמ"ר מים טריטוריאליים באגן המזרחי של הים התיכון. שטחו של האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל (EEZ - Exclusive Economic Zone)<sup>45</sup> כ-26,000 קמ"ר.<sup>46</sup> בשנים האחרונות אנו עדים לכניסתם המואצת של יזמים

<sup>40</sup> לסקירת מנגנוני רגולציה עצמית ראו: א' פרז 2011....

<sup>41</sup> בג"צ 1756/10 עיריית חולון נ' שר הפנים, טרם פורסם, ניתן לעיון במאגר נבו.

<sup>42</sup> "לכך מצטרף גם שיקול של צדק, לפיו אין זה צודק שהגורם המזהם שהרוויח מפעולת הזיהום אך יסיט את העלויות אל כתפי הציבור..." בג"צ 6971/11 איתנית נ' מדינת ישראל, טרם פורסם, ניתן לעיון במאגר נבו.

<sup>43</sup> "האדם הוא חלק מסביבתו. הוא מקיים עם סביבתו יחסי גומלין. הוא משפיע על סביבתו והוא מושפע ממנה. הקרקע, המים, האוויר הם היסודות לקיום האנושי... הם הבסיס לקיום הפיזי. הם הבסיס לקיום הרוחני. איכות החיים נקבעת על-פי איכות הסביבה. אם לא נשמור על הסביבה, הסביבה לא תשמור עלינו... איננו מדברים עוד – כבעבר – אך בשימושי קרקע למיניהם, אלא בתפיסה סביבתית כוללת של חברה, של כלכלה ושל איכות חיים בעיר ובכפר" זאת, אף שהעתירה שהגישה אדם טבע ודין נדחתה, ראו: בג"ץ 4128/02 אדם טבע ודין נ' ראש-ממשלת ישראל, פ"ד נח(3) 503, 512.

<sup>44</sup> לסקירת תרומת הים להתפתחות האדם ולהשפעתו על החיים בקרבנו ראו: ד' אילוז וצ' דובינסקי, "הים במקורות ישראל" זה הים גדול ורחב ידיים", אקולוגיה וסביבה, כרך 5 (1), 113-112 (2014).

<sup>45</sup> האזור הכלכלי הבלעדי הוגדר באמנת האומות המאוחדות לחוק הים (United Nations Convention on the Law of the Sea) (להלן חוק הים) של המשפט הבינלאומי הפומבי, והוא אזור ימי עד 200 מיילים ימיים (370.4 ק"מ) מחוף מדינה בו למדינה זכויות מיוחדות לחיפושם ולשימוש במשאבים ימיים, כולל ייצור אנרגיה ממים ורוח.

<sup>46</sup> דוח מצב הטבע בים התיכון 2013, המארג התכנית הלאומית להערכת מצב הטבע בחסות האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, יוני 2014 ניתן לעיון בקישור:

פרטיים ובעלי אינטרסים כלכליים ומסחריים לפעילות באזורים חופיים וימיים אלה, הכרוכה ביצירת סיכונים של זיהום ופגיעה אקולוגית<sup>47</sup>.

מקרה מבחן זה יעסוק באתגרי הרגולציה הסביבתית נוכח השימושים השונים המתקיימים במרחב הימי של הים התיכון בישראל, ולאור הסיכונים הסביבתיים הנשקפים לו בגינם. לצורך דיון זה תאומץ הגדרה רחבה של המונח "המרחב הימי" הכוללת את הסביבה החופית המוגנת בחוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004<sup>48</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>49</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 שהינם כ-22 ק"מ), את האזור הסמוך של ישראל (24 מייל ימי מחופיה שהינם כ-44 ק"מ)<sup>50</sup> וגם את האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל הנזכר לעיל (כ-200 מיילים ימיים שהינם כ-370 ק"מ מקו החוף).

פרק זה יבקש להציג את תמונת המצב של אסדרת 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 האמור לעיל, יבקש הפרק להפנות לעיקרון הניהול המשולב של המרחב הימי שהינו עיקרון דומיננטי במסמכים בינלאומיים, וזוכה לתמיכה רחבה במחקר האקדמי ובמסמכי מדיניות. לשם כך, תוצג מהות העיקרון, תובא סקירה השוואתית של מודלים מוסדיים ליישומו, וינתחו שיקולים שונים לגבי אופן קליטתו הראויה בישראל.

מבנה הניתוח של מקרה המבחן יהיה כדלקמן: **בחלק הראשון** יסקרו הנתונים והאיומים הסביבתיים השונים הנשקפים למרחב הימי בנסיבות הקיימות ולצדם יוצגו הרגולציה והרגולטורים שבסמכותם הרגולטורית מצויים סוגי האיומים הסביבתיים. **בחלק השני** ינתחו כשלי האסדרה הקיימים במצב הקיים. במרכזו של **החלק השלישי** יתואר עקרון הניהול האינטגרטיבי שאומץ במדינות שונות כעיקרון מנחה לאסדרת המרחב הימי. חלק זה יציג את העיקרון ויכלול סקירה השוואתית של מודלים שונים ליישומו. **החלק הרביעי** יבחן את המודל המוסדי הרצוי לישראל. לשם כך, ייסקרו היתרונות והחסרונות של המודלים השונים, ינתחו

<http://www.hamaarag.org.il/content/inner/%D7%93%D7%95%D7%97-%D7%9E%D7%A6%D7%91-%D7%94%D7%98%D7%91%D7%A2-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C>

<sup>47</sup> 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 מרכיבים הזיהום השונים וביניהם: מתכות כבדות, חומרי דשן ומוזהמים אורגניים התייצבו (דבר שלא בהכרח מעיד על מצב טוב) או שאף חלה עליה מסוימת ברמתם (למשל כספית בדגים ורכיכות במפרץ חיפה), ראו: ב' חרות, ע' שפר, נ' גורדון ואח', **התכנית הלאומית לניטור מימי החופין של ישראל בים התיכון – דו"ח מדעי לשנת 2011**, דוח חיא"ל H78/2012 ניתן לעיון בקישור: <http://www.sviva.gov.il/InfoServices/ReservoirInfo/DocLib2/Publications/P0601-P0700/P0696.pdf>

<sup>48</sup> ס"ח 1958 התשס"ד (15.8.2004) עמ' 540.

<sup>49</sup> ההגדרה נשענת על ההגדרות המוצאות ביטוי בתזכיר הצעת חוק האזורים הימיים, התשע"ד-2013 המשקפת את העמדה הרשמית של משרד המשפטים ומתייחסת לזכויות ולסמכויות המפורטות בה, ראו בקישור:

[http://www.tazkirim.gov.il/Memorandum\\_Archive/Attachments\\_2013/41820\\_x\\_AttachFile.doc](http://www.tazkirim.gov.il/Memorandum_Archive/Attachments_2013/41820_x_AttachFile.doc)

<sup>50</sup> 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.



השיקולים לבחירתו של המודל המוסדי המתאים לישראל, ישורטטו כיווני חשיבה ליישום של המודל הרצוי בישראל וייבחן המענה שיש בו לכשלי הרגולציה שתוארו. החלק החמישי יסכם את מקרה המבחן ויקרא לאימוץ מדיניות לניהול משולב למרחב הימי בישראל.

#### א. 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 עמם צריכה להתמודד אסדרת המרחב הימי, באופן שייתן מענה מתאים ועדכני להתפתחויות הדינאמיות ולאתגרים בעת הזו. האסדרה הנוכחית מקורה בתקופות שונות מן העבר ונשענת 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>51</sup> נכון לעונת הרחצה 2015. חופי הרחצה הינם 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>52</sup>, התכלית של שמירה על חופי הים לתועלת הציבור ולשימוש הינה נורמה משפטית מקובלת ששורשיה נטועים כבר במשפט הרומי העתיק. חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964<sup>53</sup> שעל ביצועו מופקד שר הפנים, קובע כי אין לגבות תשלום עבור הכניסה לחופים, אלא בהתקיימם של מספר תנאים. ראשית, התשלום יגבה על פי חוק עזר עירוני שאושר על ידי שר הפנים, עבור שירותים מיוחדים שניתנים בחוף הרחצה מעבר לנוכחותו 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, וקיימת 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>54</sup> ובעקבותיה פרסם שר הפנים בשנת 2007 אמות מידה לאישור בקשה של רשות מקומית לאישור גביית דמי כניסה בחופים<sup>55</sup>. בדיקה שנערכה על ידי אדם טבע ודין במאי 2013, גילתה כי מבין 137 חופי הרחצה מוכרזים בים התיכון

<sup>51</sup> הנתונים מתוך אתר האינטרנט של משרד הפנים בקישור: <http://www.moin.gov.il/Subjects/swimming-season2012/Pages/default.aspx>

<sup>52</sup> "ראוי להדגיש כי התכלית של שמירה על חופי הים לתועלת הציבור ולשימוש הינה 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". ע"א 1054/98 חוף הכרמל נופש ותיירות 89 בע"מ ואח' נ' עמותת אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה ואח', פ"ד נו (3) 385, 412-411.

<sup>53</sup> ס"ח תשכ"ד מס' 434 מיום 7.8.1964 עמ' 172.

<sup>54</sup> בג"צ 5284/05 אדם טבע ודין נ' שר הפנים ואח', לא פורסם.

<sup>55</sup> אמות המידה פורסמו בחוזר מנכ"ל 04/07 וניתנות לעיון בקישור:

[http://www.moin.gov.il/ChozreiMancal/200704\\_00.pdf](http://www.moin.gov.il/ChozreiMancal/200704_00.pdf)

באותה שנה, ניתן היתר גבייה של דמי כניסה, רק ב-9 חופי רחצה בסכום שאינו עולה על 12 ש"ח<sup>56</sup>.

עם זאת, קיימת תופעה של גביית דמי חניה בחופים<sup>57</sup>, אשר הגיעו לעיתים עד 60 ₪ לרכב<sup>58</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 חנייה בתשלום. אם לא קיימת 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 חנייה חלופית ללא תשלום כפי שמחייב הדין, ובכך למעשה נמנעה אפשרות של גישה חופשית לחוף הים המוכרז<sup>59</sup>.

תופעה נוספת עליה מצביעה עמותת צלול בדוחות השנתיים שלה על מצב הים, הינה הפרטת שטחי החופים על ידי הרשויות המקומיות לזכיינים פרטיים אשר משכירים כסאות ישיבה בחופים תמורת תשלום<sup>60</sup>. על פי הבדיקות שנערכו במספר חופים בתל אביב והרצליה, פחות מ-20% מרצועת החוף הקרובה לקו המים נותרו פנויים. בשאר השטח נדרש הציבור לשלם לזכייני החוף על הזכות לשבת על כיסאות המוצבים בחוף. האסדרה הקיימת אינה מונעת את התופעה. הצבת הכיסאות והשמשיות להשכרה נעשית באישור העיריית במסגרת התקשרות הסכמית, התוחמת את השטח שניתן לשימוש הזכיון. למעשה, כל עוד לא תהיה אסדרה ברמה הארצית, שתגביל באופן קונקרטי את היקף התופעה, המציאות תהיה תלויה במדיניות שתאמצנה הרשויות המקומיות השונות בנושא ובמידת האכיפה שהן תפעלנה כנגד הזכיינים הפרטיים.

## 2. בניה ופיתוח בחופים וסיכונים הנובעים משימושי חוף

סיכונים סביבתיים מסוג נוסף נובעים משימושים בשטחי החופים שחלקם כרוך בבניה ופיתוח בחופים כפי שיפורט להלן. למעשה, שטח הסביבה החופית בישראל, שנותר פנוי פר תושב למטרות נופש, חינוך, מדע ומחקר, לאחר הוצאתם של שטחים לצורכי תשתיות וצורכי ביטחון הוא מצומצם מאוד ואורכו מוערך בכ- 2 ס"מ לתושב<sup>61</sup>. הדבר נובע מכך שברצועת חופי הים התיכון,

<sup>56</sup> הנתונים מופיעים באתר האינטרנט של אדם טבע ודין בקישור:

<http://www.adamteva.org.il/?CategoryID=1203&ArticleID=1664> וכן ראו מפת הגבייה בחופים קיץ 2013 בקישור: [http://www.adamteva.org.il/\\_Uploads/dbsAttachedFiles/mapatgia2013.pdf](http://www.adamteva.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/mapatgia2013.pdf)

<sup>57</sup> לגבי תופעה זו ראו גם בדוח "גביית דמי כניסה לחופים" של מרכז המידע והמחקר של הכנסת מיום 11.5.2009, בקישור: <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02216.pdf>.

<sup>58</sup> ראו קישור לאתר האינטרנט של אדם טבע ודין, ה"ש 14 לעיל. וכן ראו תביעה ייצוגית נגד עיריית ראשון לציון שעניינה גביית בלתי חוקית של דמי חניה בחופי רחצה (20 ₪ לרכב): ת"מ (ת"א) 115/09 גבאי נ' עיריית ראשון לציון (28.12.09) ותביעה ייצוגית נגד עיריית נתניה שעניינה גביית דמי חניה (25 ₪ לרכב) בחוף פולג: ת"צ 53543/07-12 (מרכז) דקל נ' עיריית נתניה, (20.6.2013).

<sup>59</sup> ראו תיק התובענה הייצוגית בה"ש 16 לעיל, וכן צ' רינת, "הישג למאבק נגד חנייה בתשלום בחופים", הארץ 23.6.2013 בקישור: <http://www.haaretz.co.il/news/science/1.2052856>; ב' פרנקל, "כניסה חנם לחוף פולג? תצדעו 2 ק"מ בשמש", YNET, 31.7.2012, בקישור: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4261848,00.html>

<sup>60</sup> התופעה זכתה לסיקור תקשורתי נרחב, ראו למשל: צ' רינת, "הים אותו ים, החופים כבר לא, הארץ 30.7.2012. לפי ממצאי עמותת צלול שפורסמו כאמור: בחוף מציעים 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 החוף נותרה פנויה.

<sup>61</sup> אירגוני הסביבה השונים מפרסמים מעת לעת עדכונים לגבי הקצאת שטחי החופים. ראו למשל מפת האינטרסים בחופים של אדם טבע ודין מ-2012 המציינת כי לכל תושב נותרו פחות מ 1.5 ס"מ חוף פנוי, ניתן לעיון בקישור: <http://www.adamteva.org.il/?CategoryID=927&ArticleID=1463>; לפי החברה להגנת הטבע לכל ישראלי יש

הוקמו שני נמלי ים גדולים, חמש מרינות, חמש תחנות כוח, כ-15 מוקדי מלונאות (חלקם כפרי נופש), שלושה מתקני התפלה, מתקני תשתיות אחרים כמו מתקני השפד"ן ומתקני צבא. על רקע זה, ברורה חשיבותו של חוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד-2004<sup>62</sup>, שנחקק לאחר מאבק ציבורי ממושך נגד תופעת הבנייה הפרטית בחופי הים.<sup>63</sup> מטרתו המפורשת של החוק הינה בין היתר להגן על הסביבה החופית על כל מרכיביה, שיקומה ושימורה, כמשאב בעל ערכים ייחודיים, וכן למנוע ולצמצם את הפגיעה בה. החוק אוסר על כל פעולה שעלולה לפגוע בסביבה החופית, ומחייב באמצעות תיקון של חוק התכנון והבנייה, לקבל אישור מהוועדה לשמירת הסביבה החופית לכל תכנית בתחום הסביבה החופית. הסביבה החופית המוגנת על פי החוק, כוללת 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, וערכי הטבע והמורשת, ועתיקות 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, שיש לה 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 מוחרגים מתחולת החוק לשמירת הסביבה החופית, אך כפופים לעקרונות שהחוק מבטא תחת סמכותו של משרד הביטחון.<sup>64</sup>

אחת מתופעות הבניה בחופי הים, הינה בניית מרינות (מעגנות), בראשית שנות ה-2000<sup>65</sup>, אשר בלטה בתקופה שקדמה לחקיקתו של החוק לשמירת הסביבה החופית. מאחורי היוזמה לבניית מרינות עמדו אינטרסים של פיתוח ובניה של שטחי מסחר, מסעדות ומגורים פרטיים בחופים. דוגמא בולטת לתופעה הינו פרויקט המרינה בהרצליה, שלצורך בנייתו שונה יעוד 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>66</sup>, ואשר

2.5 סנטימטר של חוף והמספר הזה הולך וקטן עם הזמן ראו בקישור :

<http://www.teva.org.il/?CategoryID=367&ArticleID=6673> ; ולפי אתר האינטרנט של עמותת צלול רוחב רצועת החוף הממוצע לתושב נאמד בפרחות מ-2 ס"מ בקישור : <http://www.zalul.org.il/?p=4809> ; גם המשרד להגנת הסביבה מציין כי עם קום המדינה היה לכל תושב ישראל 31 ס"מ חוף בממוצע, וכיום נותרו 2.5 ס"מ חוף בלבד לכל אחד מתושבי המדינה, ראו באתר האינטרנט של המשרד בקישור :

<http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/SeaAndShore/IsraelCoast/Pages/default.aspx>

<sup>62</sup> ס"ח תשס"ד מס' 1958 מיום 15.8.2004 עמ' 540.

<sup>63</sup> מאבקים אלו הגיעו לפתחו של בית המשפט. ראו למשל המאבק נגד בניית מגדלי חוף הכרמל : ע"א 1054/98 חוף הכרמל נופש ותיירות 89 נ' עמותת אדם טבע ודין, פ"ד נו(3), 385 ; המאבק נגד הבניה בפרויקט סי אן סאן בחוף תל אביב : ת"א (ת"א) 127450/98 אדם טבע ודין נ' אביב ושות' הולדיי אפרטמנטס בע"מ ואח', תק-של 2002 (3) 28. החוק הוא פרי שיתוף פעולה של ארגוני הסביבה, חברי כנסת מהשדולה הסביבתית והשרה לאיכות הסביבה יהודית נאות ז"ל.

<sup>64</sup> סעיף 14 לחוק שמירת הסביבה החופית. לדיון בתשתיות ביטחוניות באזורי החוף ובוועדת התכנון הצבאית אשר מעניקה אישורים לבניה ביטחונית באזורים אלו ראו : א' פרו וא' רוזנבלום "כרוניקה של הגמוניה תכנונית : המעמד של מערכת הביטחון בהליכי התכנון בראי המאבק הסביבתי להצלת חוף עתלית", מחקרי משפט כג 1 (371) (2003-2004).

<sup>65</sup> על העלייה בהיקף יוזמות התכנון להקמת מרינות חדשות ניתן לעמוד מדוח חופי ישראל 2003 של החברה להגנת הטבע ופורום ארגוני החוף בעמ' 15 בקישור :

[http://www.deshe.org.il/Uploads/dbsAttachedFiles/hofim\\_2003.pdf](http://www.deshe.org.il/Uploads/dbsAttachedFiles/hofim_2003.pdf)

<sup>66</sup> עע"ם 2273/03 אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע ואח', (07.12.2006) פורסם בנבו. הדיון נסוב סביב שאלת השימוש למגורים פרטיים ב"דירות נופש" שנבנו במרינה, שבסימום התקבלה עמדת החברה להגנת הטבע והשימוש הפרטי למגורים נאסר, להבדיל מהשימוש ביחידות כיחידות מלונאיות.

הסתיים באיסור על 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 ענין ביחס לנעשה בו. לכן נקבע כי תכנית מתאר הנוגעת לשפת הים אמנם אינה צריכה לכלול פירוט ביחס לכל פרט ולו הקטן ביותר המתייחס לבנייה באזור זה, ורשות הרישוי הינה בעלת סמכות ביחס לבניה בחוף, אולם, ביחס לאזור כזה מוטב כי ההחלטות המשמעותיות יתקבלו במסגרת גופי התכנון, ולא ייוותרו להחלטתם של גופי הרישוי. לכן, תכנית מתאר ביחס לחוף הים ולבנייה בו, צריכה להיות מפורטת ככל האפשר<sup>67</sup>.

למותר לציין כי לבניה 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>68</sup>.

חלק ניכר משטחי החופים נתפס כאמור גם לצורכי תשתיות לאומיות שקיומן מותנה בקרבה לים, והבולטים שבהם הינם מתקני ההתפלה, תחנות הכוח הפחמיות ונמלי הים. כיום פועלים לאורך חופי הים התיכון לפי נתוני רשות המים<sup>69</sup> ארבעה מתקנים להתפלת מי ים (בנוסף למתקן התפלה אילת): באשקלון, פלמחים, חדרה ושורק. מתקנים אלו מייצרים יחד 505 מיליון מ"ק מים בשנה, פועלים בשיטת אוסמוזה הפוכה (SWRO)<sup>70</sup> ומספקים מים למערכת המים הארצית. בנוסף לכך, מתקן התפלה נוסף באשדוד נמצא כרגע בשלב הקמה מתקדם. מתקן ההתפלה באשדוד היה צפוי להתחיל לספק 100 מיליון מ"ק במהלך שנת 2015<sup>71</sup>. הפיקוח על מתקני ההתפלה נעשה על ידי רשות המים (מכוח חוק המים, התשי"ט-1959) המבצעת 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

<sup>67</sup>דוגמאות למאבקים בעניין זה שהגיעו לערכאות משפטיות ראו פרשת טיילת חוף זבולון בהרצליה עת"מ (ת"א) עת"מ 10336-11-12 עזרא ואח' נ' רשות הרישוי המקומית - הרצליה ואח', ניתן ביום 07.03.2013; פרשת טיילת חוף הנכים בהרצליה עת"מ (ת"א) 1197/09 מפלגת הירוקים נ. ועדת ערר מחוזית לתכנון ובנייה ואח', ניתן ביום 12.5.2010; פרשת הטיילת בנהריה עת"מ 1143/03 אדם טבע ודין נ. הוועדה המקומית לתו"ב נהריה, תק-מח 2003 (2) 9926.

<sup>68</sup> ראו בעניין זה מסמך מדיניות: התמוטטות המצוק בחופי ישראל, דרכים להתמודדות, והמשמעות הכלכליות, הציבוריות והסביבתיות, אפריל 2010 ניתן לעיון באתר "החברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים התיכון בע"מ בקישור: <http://www.mccp.co.il/wp-content/uploads/2014/04/%D7%9E%D7%A1%D7%9E%D7%9A-%D7%94%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%95%D7%AA1.pdf> וכן ראו דוח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2009 בנושא "התמודדותן של רשויות השלטון עם תהליכי הרס המצוק החופי" אשר פורסם ביום 13.10.2010 בקישור: [http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report\\_162/d99b3561-bdcf-435b-b838-bf2462432741/6491.pdf](http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_162/d99b3561-bdcf-435b-b838-bf2462432741/6491.pdf)

<sup>69</sup> הנתונים מפורטים באתר האינטרנט של הרשות בקישור: <http://www.water.gov.il/Hebrew/Planning-and-Development/Desalination/Pages/desalination-%20structures.aspx>

<sup>70</sup> הסבר על שיטת האוסמוזה הפוכה 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 רכז המוזרם חזרה לים (כ-50% ממי הים הופכים למים מותפלים והשאר חוזרים לים כרכוז), בקישור: <http://www.water.gov.il/Hebrew/Planning-and-Development/Desalination/Pages/default.aspx?P=print>

<sup>71</sup> לפי נתוני רשות המים בקישור: <http://www.water.gov.il/Hebrew/Planning-and-Development/Desalination/Pages/desalination-%20structures.aspx>

בין היתר משום שהיא פולטת לים תמלחות וחומרים אורגניים.<sup>72</sup> במקביל 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>73</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 ולהפרטת הפעילות הנמלית בהם, עקב הצפי לגידול בתנועת המטענים בנמלים<sup>74</sup>. לצורך ההרחבות תידרשנה פעולות להעמקת תעלות הכניסה לנמלים וכריית כמויות חול גדולות, פעולות שהן בעלות פוטנציאל השפעות רחב על הסביבה הימית.<sup>75</sup> את מהלכי התכנון מובילה חנ"י בתוך מוסדות התכנון של משרד הפנים, כאשר האחריות המיניסטריאלית הינה של שר התחבורה.

מתקני תשתית נוספים שנבנו בחופי הים התיכון הינן תחנות הכוח של חברת החשמל<sup>76</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, רידנג המופעלת בגז טבעי בצפון תל אביב, רוטנברג המופעלת בפחם ליד אשקלון, אשכול המופעלת בגז טבעי ליד אשדוד וחיפה המופעלת בגז טבעי. ריבוי הרגולטורים גורם לעיתים לקונפליקטים ביניהם וליצירת כשלים בתהליכי קבלת ההחלטות.

כך למשל, הקונפליקט סביב פרויקט D בין שר התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים האמון על תכנונה ועל ביצועה של המדיניות הלאומית במשק החשמל, על פי חוק משק החשמל, תשנ"ו-1996<sup>77</sup> ובין השר להגנת הסביבה האמון על היבטים של הגנת הסביבה בפעילות היצור במשק החשמל. המדובר 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 תופעלנה יחידות היצור, גז טבעי כעמדת המשרד להגנת הסביבה או פחם כעמדת משרד התשתיות הלאומיות. המחלוקת הובילה לאי ביצועו של הפרויקט ולעיכוב בפיתוח משק

<sup>72</sup> י' אבנימלך, השפעת מתקני התפלת מי הים על הסביבה הימית, אקולוגיה וסביבה, אוגוסט 2012, גליון 3, עמ' 211-

213, ניתן לצפייה בקישור: <http://magazine.isees.org.il/ArticlePage.aspx?ArticleId=266>

<sup>73</sup> בעניין הפרטת הפעילות הנמלית ראו: א' טבת, מי כאן בעל הבית? הפרטת חברות הנמל בישראל, 2012, נייר

מדיניות, באתר מכון ון ליר: <http://www.vanleer.org.il/sites/files/product->

[pdf/niir\\_emda\\_haprtt\\_nmlim.pdf](http://www.vanleer.org.il/sites/files/product-pdf/niir_emda_haprtt_nmlim.pdf)

<sup>74</sup> ראו פירוט התכניות באתר חנ"י:

<http://www.israports.org.il/PortsDevelop/masterplan/Pages/StrategicMasterPlan.aspx>

<sup>75</sup> ארגוני הסביבה מתריעים על הסיכונים הסביבתיים הכרוכים בפעולות אלה. ראו למשל באתר של צלול התייחסות

בקישור: [http://www.zalul.org.il/?page\\_id=1870](http://www.zalul.org.il/?page_id=1870) וכן באתר החברה להגנת הטבע בקישור:

<http://www.teva.org.il/?CategoryID=951&ArticleID=4721>

<sup>76</sup> ראו פירוט המתקנים באתר האינטרנט של משרד התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים בקישור:

<http://energy.gov.il/Subjects/Electricity/Pages/GxmsMniElectricityProduction.aspx>

<sup>77</sup> ס"ח תשנ"ו מס' 1579 מיום 21.3.1996 עמ' 208.

החשמל אשר שימש נושא לביקורת של מבקר המדינה.<sup>78</sup> הקונפליקט בין שני השרים קיבל 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 לא משמש כיועץ הסביבתי לוועדה, להבדיל מהוועדות האחרות לתכנון ובניה.<sup>79</sup> מחלוקות אלה ותהליך קבלת ההחלטות הפגום, לא זו בלבד ששימש בסיס להתדיינויות משפטיות בבג"ץ<sup>80</sup>, אלא אף הוביל לקיבעון ולעיכוב בפיתוח הראוי של משק החשמל.

סיכונים סביבתיים נוספים נשקפים לחופים כתוצאה משימושים המתקיימים בחופים. אחד מהם הינו 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>81</sup> פסולת הפלסטיק אינה נעלמת גם לאחר שהות ממושכת בים, אלא מתפרקת וחודרת למארג המזון ומסכנת את בריאות הציבור.<sup>82</sup> בנוסף, פסולת זו מאיימת על בטיחות השיט וגובה מחיר ממגזרים עסקיים שונים הקשורים לים, כגון תירות ונופש, ספנות ודיג, תחנות כוח חופיות, מתקנים להתפלת מי ים ועוד. אסדרת ניקיון החופים הינה בסמכות המשרד להגנת הסביבה מכוח חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984<sup>83</sup> ומכוח חוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד-2004<sup>84</sup>, אך גם בסמכותן של הרשויות המקומיות שבתחומן מצויים חופים לפי חוק הסדרת מקומות רחצה, תשכ"ד-1964<sup>85</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>86</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, העניק המשרד להגנת הסביבה מידי 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

<sup>78</sup> לתיאור ההשתלשלות ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 63 א, 17.10.2012, עמ' 125-120. ניתן לעיון בקישור:

<http://old.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=624>

<sup>79</sup> בוועדה לתשתיות לאומיות מועסק יועץ סביבתי שאינו עובד מדינה במיקור חוץ לפי סעיף 6 לחוק התכנון והבניה. עניין זה נדון בין היתר בעתירה בעניין התיקון לחוק התכנון והבניה שענין את הקמתה של הוועדה לתשתיות לאומיות (תיקון מס' 60): בג"ץ 4128 / 02 אדם טבע ודין נ' ראש הממשלה ואח', פ"ד נח (3) 503.

<sup>80</sup> ראו למשל: בג"ץ 9032/01 אדם טבע ודין נ' שר התשתיות הלאומיות ואח', תק-על (2004) (1) 746.

<sup>81</sup> ג' פסטרנק, א' שפניר, ד' צביאלי, ד' מוהר, א' אריאל ור' עמיר, "הפסולת הימית בחופי הים התיכון של ישראל – מאפיינים, מקורות ודרכי התמודדות" אקולוגיה וסביבה 1 (5) 25 (2014), ניתן לעיון בקישור:

<http://magazine.isees.org.il/DownloadPage.aspx?ArticleId=379>

<sup>82</sup> Barnes, D. K., F. Galgani, R. C. Thompson and M. Barlaz (2009). "Accumulation and fragmentation of plastic debris in global environments." *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences* 364(1526): 1985-1998.

<sup>83</sup> ס"ח 1118, התשמ"ד (7.6.1984), עמ' 142.

<sup>84</sup> ס"ח תשס"ד מס' 1958 (15.8.2004) עמ' 540.

<sup>85</sup> ס"ח תשכ"ד, 172.

<sup>86</sup> לפרטים על התוכנית באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה ראו:

<http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/SeaAndShore/IsraelCoast/cleancoastprogram/Pages/default.aspx#GovXParagraphTitle1>

שנת 2012 מצביעים נתוני המשרד להגנת הסביבה כי חל שיפור ניכר הן בעמידה ביעד המדד – 58% מהרשויות עמדו ביעד לעומת 2010, בה עמדו ביעד זה רק 38% מהרשויות, והן בפרמטרים נוספים של המדד<sup>87</sup>. אולם, נוכח העובדה שתקציבי התכנית הלכו ופחתו מהחל משנת 2012, נתוני מדד החוף לשנים 2012-2013 מצביעים על הרעה במצב ניקיון החופים וגידול במספר המדידות ובמספר הרשויות בהן המדד נמצא "מלוכלך" עד "מלוכלך מאד", זאת בהשוואה לכל שנות הפעולה של "חוף נקי"<sup>88</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 ולסכנה לחיי הנופשים בים. חוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים, התשנ"ז-1997<sup>89</sup> (להלן - חוק איסור נהיגה בחוף הים) אשר עיגן את איסור הנהיגה בחוף הים, מינה את שר הפנים כאחראי לביצועו. במקביל ניתנה גם לשר להגנת הסביבה הסמכות למנות מפקחי הגנת הסביבה גם לעניין חוק זה לפי חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), תשס"ח-2008<sup>90</sup> וחוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה), תשע"א-2011<sup>91</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.

דוח מבקר המדינה בנושא מצא<sup>92</sup> 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 עבירה זו, ולמרות זאת שלטים כאמור לא הוצבו. אכיפתו של חוק זה נתקלה בבעיות שונות<sup>93</sup> כגון אלימות מצד נהיגים הנתפסים בחוף הים, נוסח בעייתי של האיסור בחוק, בעיות הנובעות מחלוקת האחריות המיניסטריאלית וכיו"ב, שחלקן תוקנו בתיקוני החוק משנת 2010 ו-2011. יש לקוות כי הסמכתם של פקחים נוספים לפי החקיקה החדשה, ומבצעי אכיפה משולבים של פקחי רשות הטבע והגנים<sup>94</sup> בשילוב תיקוני החוק יובילו לשיפור ביישומו של החוק.

<sup>87</sup> נתוני 2012 ו-2013 הם האחרונים שמופיעים באתר נכון ליוני 2015, הגם שפורסם קול קורא לתמיכה ברשויות מקומיות גם לשנת 2014.

<sup>88</sup> ג' פסטרנק, תכנית "חוף נקי" - סיכום שנתי, 2011 המשרד להגנת הסביבה, בקישור: <http://www.sviva.gov.il/subjectsenv/seaandshore/israelcoast/cleancoastprogram/documents/cleancoastreport2011.pdf>

<sup>89</sup> ראו: ג' פסטרנק, "חוף נקי" – סיכום שנתי 2012, המשרד להגנת הסביבה, בקישור: <http://www.sviva.gov.il/subjectsenv/seaandshore/israelcoast/cleancoastprogram/documents/cleancoastreport2012.pdf>

<sup>90</sup> ג' פסטרנק, "חוף נקי" – סיכום שנתי 2013, המשרד להגנת הסביבה, בקישור: <http://www.sviva.gov.il/subjectsenv/seaandshore/israelcoast/cleancoastprogram/documents/cleancoastreport2013.pdf>

<sup>89</sup> ס"ח 1615, התשנ"ז (17.3.1997), עמ' 84.

<sup>90</sup> ס"ח תשס"ח מס' 2155 מיום 11.6.2008 עמ' 534.

<sup>91</sup> ס"ח תשע"א מס' 2290 מיום 5.4.2011 עמ' 738.

<sup>92</sup> [http://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)

<sup>93</sup> ראו פירוט בדוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת: א. טל, אכיפת חוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים, התשנ"ז-1997, 3.2009, בקישור: <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02420.pdf>

<sup>94</sup> ראו למשל באתר רשות הטבע והגנים הודעה בדבר מבצע אכיפה משולב של רשות הטבע והגנים, שיטור ימי מתנ"א ומתנדבי "אור ירוק" בחופי הים בו ניתנו כ-100 דוחות על נהיגה אסורה בחוף:

<http://www.parks.org.il/News/Pages/achifa-chofim.aspx> וכן ראו מאמר של מנכ"ל עמותת אור ירוק המתאר

### 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>95</sup>. התחייבותה הבין-לאומית של מדינת ישראל בנושא נקלטה למשפט הישראלי בחוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ג-1983<sup>96</sup> שסמכות ביצועו הוקנתה לשר להגנת הסביבה. החוק אוסר הטלת פסולת מכלי שיט או טיס לים, אלא על פי היתר, כשהטענה של הפסולת או הטלתה נעשית בישראל. לצורך מתן היתרי ההטלה, הוקמה בחוק ועדה שחבריה מתמנים על-ידי השר להגנת הסביבה שנציגו משמש כיו"ר. 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 על הטלת פסולת לים, למעט רשימה מצומצמת של חומרים שמותר לסלקם לים, שכולם חומרים טבעיים או שמקורם בסביבה הימית<sup>97</sup>. שרפת פסולת בים והטבעת כלי שיט נאסרו החל מ-2001<sup>98</sup>. הטלתה של פסולת כאמור טעונה קבלת היתר הטלה, הניתן על פי שיקולים סביבתיים וכלכליים בהשוואה לחלופות יבשתיות<sup>99</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 למניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988<sup>100</sup>. חוק זה מעגן בחקיקה הישראלית את הפרוטוקול הבין-לאומי למניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים של אמנת ברצלונה<sup>101</sup>, שישאל 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 הטלה הנ"ל. לפי הדין אין להתיר הזרמה לים של פסולת או שפכים אם קיימות חלופות לטיפול או לסילוק יבשתי בפסולת או בשפכים, או אם קיימות טכנולוגיות ישימות מבחינה כלכלית ומזיקות פחות מבחינה סביבתית. כמו כן נאסרה הזרמה של שפכים או פסולת המכילים חומרים מסוכנים המפורטים בתוספת, אם לא הותקנו והופעלו האמצעים הטכנולוגיים הטובים ביותר הקיימים

---

את בעיית הבטיחות הנלווית לתופעה: ש' אבוהב, "מדי שנה: 1,739 דו"חות נהיגה – בחופי הים", NRG, 5/10/2014, בקישור: <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/629/401.html>

<sup>95</sup> Protocol for Prevention and Elimination of Pollution of the Mediterranean Sea by Dumping from Ships and Aircraft or Incineration at Sea, Entered in force on February 12 1978, UNEP.

<sup>96</sup> ס"ח 1084, התשמ"ג. (30.6.1983) בעמ' 110.

<sup>97</sup> התוספת השנייה לתקנות מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ד-1984 כוללת את רשימת החומרים האסורים בהטלה. כמו כן, המשרד להגנת הסביבה פרסם באתר האינטרנט שלו את רשימת החומרים שהטלתם לים הותרה על פי התיקון לאמנה והנחיותיו לגבי היטלי הטלה לפיה:

<http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/SeaAndShore/WasteDumpingPollution/Documents/AllowedDumpingMaterials2005.pdf>

<sup>98</sup> "ההטלה" בסעיף 1 לחוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ג-1983 כוללת הטבעה בים של כלי שיט או כלי טיס או כל חלק מהם ושריפת פסולת בים או פירוקה בחום בדרך אחרת.

<sup>99</sup> התוספת הרביעית לתקנות מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ד-1984 מפרטת את השיקולים במתן היתר.

<sup>100</sup> ס"ח 1256, התשמ"ח (21.7.1988), עמ' 118.

<sup>101</sup> כתבי אמנה 854, כרך 25, בעמ' 465.



(BAT – Best Available Technology) לטיפול טרם הטלתם או הזרמתם לים<sup>102</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>103</sup> ומסתמנת מגמת צמצום במספרם. למען שלמות התמונה, יצוין כי נתוני המצאי של פליטות המזהמים לים התיכון 2012<sup>104</sup> מצביעים על ירידה מסוימת בעומס המזהמים, ועל מאמצים לקיום מחויבותה הבינלאומית 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 כדין<sup>105</sup>. בפועל, רק בשנת 2011 נקבעו בתקנות ההיטלים, וגם אז – ניתן פטור מתשלום ההיטל לאיגודן (איגוד ערים דן לביוב), שלפי עמדת המשרד להגנת הסביבה הוא גדול המזהמים של הים התיכון בישראל<sup>106</sup>. תוקפו של הפטור פקע בינואר 2013, ולא הורחב מחדש נוכח ביקורת חריפה של ארגוני הסביבה<sup>107</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, האסדרה הקיימת והמתמייחסת לפעילות זו, כפי שיפורט בהמשך, התגלתה כלוקה בחסר וכבלתי הולמת נוכח הסיכונים הסביבתיים שנוצרו<sup>108</sup>. החוק המרכזי המסדיר את הפעילות בתחום קידוחי גז

<sup>102</sup> תקנות מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התש"ן-1990, ק"ת 5240, התש"ן (11.1.1990), עמ' 250, סעיפים 6-7.

<sup>103</sup> המשרד להגנת הסביבה, היתרי ההזרמה / הטלה לים. באתר האינטרנט בקישור:

[www.tinyurl.com/Discharge-Projection](http://www.tinyurl.com/Discharge-Projection)

<sup>104</sup> דוח מצאי הפליטות 2012 הוכן בהתאם לתוכנית 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 (National Action Plan – NAP) לפיקוח על מזהמים המגיעים אל הים התיכון. המטרה הסופית של התוכנית היא להפחית, בשנת 2025, הזרמת מזהמים ממקורות נקודתיים. הדוח ניתן לעיון בקישור:

<http://www.sviva.gov.il/infoservices/reservoirinfo/doclib2/publications/p0701-p0800/p0794.pdf>

<sup>105</sup> המשרד להגנת הסביבה, מניעת זיהום ים ממתקנים ימיים. ניתן לעיון באתר המשרד להגנת הסביבה:

[www.tinyurl.com/MarinePollution](http://www.tinyurl.com/MarinePollution)

<sup>106</sup> לפי אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה - "כיום בוצע השפד"ן מהווה את גדול המזהמים של הים התיכון בישראל, ראו בקישור:

<http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/SeaAndShore/MarinePollutionLand/ProjectionSources/Pages/Shafdan.aspx>

<sup>107</sup> צלול – עמותה לאיכות הסביבה. 2011. דו"ח מצב הים 2011 – סקירת האיומים על הים התיכון וקריאה להקמת רשות ממשלתית לים ולחופים: [www.zalul.org.il/wp-content/uploads/2012/11/pdf\\_201111-מצב-הים-2011.pdf](http://www.zalul.org.il/wp-content/uploads/2012/11/pdf_201111-מצב-הים-2011.pdf). דוח מצב הים 2014. דוח מצב הים 2014 – מי ינהל את הים? המלצת עמותת צלול לניהול מיטבי של הים התיכון: <http://www.zalul.org.il/?p=5916> וכן ראו את הביקורת העולה בפרטיכל מס' 402 מיישבת ועדת פנים והגנת הסביבה של הכנסת מיום 21.6.2011, אשר אישרה את תקנות מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים (היטל למניעת זיהום הים), התש"ע-2010 - <http://knesset.gov.il/protocols/data/rtf/pnim/2011-06-21.rtf>

<sup>108</sup> בעניין זה ראו: ת' לוטנר לב וד' שור, נייר מדיניות מס' 2 בנושא רגולציה סביבתית של קידוחים ימיים: אחריות נזיקית וביטוח לנזקים סביבתיים מקידוחי גז ונפט בים, אפריל 2013, ניתן לעיון בקישור:

<http://www.law.tau.ac.il/Heb/Uploads/dbsAttachedFiles/PolicyPaperLiabilityApril2013efinal.pdf>

ונפט הוא חוק הנפט, התשי"ב-1952<sup>109</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>110</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>111</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 בים<sup>112</sup>.

בד בבד, התקין שר התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים את תקנות הנפט (הרשאה לסטייה מהוראות חוק התכנון והבנייה), תשע"ב-2012<sup>113</sup>. כפי ששמן מעיד עליהן, תקנות אלה מקלות על פעילות לחיפוש גז ונפט בסטייה מדרישות חוק התכנון והבנייה, בעיקר בשלב החיפוש וקידוחי הניסיון, ובכלל זה 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) כתוצאה מפעילות החיפוש, האחסון והשינוע של תוצרי הפעילות, בדיקת חלופות מיקום וטכנולוגיה והמלצות למזעור ההשפעות הסביבתיות וכן בנוגע לשיקום האתר עם סיום הפעילות.

## 5. בנייה של תשתיות ימיות

הליכי התכנון הנדרשים במרחב הימי לאור הצורך הגובר בבנייתן של תשתיות ימיות, מעלה 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>114</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>115</sup>.

<sup>109</sup> ס"ח 109, התשי"ב (31.8.1952), עמ' 322.

<sup>110</sup> המועצה מונה 15 חברים בהם לפחות 7 נציגי ציבור והיתר נציגי משרדי ממשלה (אוצר, אנרגיה והגנת הסביבה).

<sup>111</sup> ק"ת תשי"ג מס' 334 מיום 5.2.1953 עמ' 622.

<sup>112</sup> הנחיות סביבתיות לקידוחי נפט וגז טבעי בים – טיוטה להערות הציבור – דצמבר 2013. ניתן לעיון בקישור:

<http://energy.gov.il/Subjects/OilSearch/Documents/OffshoreEnvironmentalGuidelines/offshore%20Environmental%20guidelines.pdf>

הערות הציבור התקבלו בכתב וכן נשמעו בדיון "שולחן עגול" שהתקיים ביום 27.4.14.

<sup>113</sup> ק"ת תשע"ב מס' 7114 מיום 30.4.2012.

<sup>114</sup> ס"ח 120, התשי"ג (20.2.1953), עמ' 5.

<sup>115</sup> ראו הפנייה לתזכיר הצעת החוק בה"ש 7 לעיל. וכן ראו: הצעת חוק האזורים הימיים, התשע"ה-2014, ה"ח 909, ט"ז בכסלו התשע"ה, 8.12.2014, עמ' 502.

במקביל יזמו בנובמבר 2014 מספר חברי כנסת הצעת חוק פרטית דומה המבוססת על התזכיר הממשלתי ומספרה 2859/19/פ

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 שידרשו, 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 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>116</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>117</sup>. האמנה נקלטה במשפט הישראלי באמצעות תקנות מניעת זיהום מי ים בשמן (ביצוע האמנה), התשמ"ז-1987<sup>118</sup>, הקובעות כללים למניעת זיהום הים בשמן שמקורו בהרקת שמן ומי שפוליים מחדרי מכונות של כלי שיט. התקנות קובעות כי יש לנהל פנקס שמן לכלי שיט גדולים ולמכליות שמן, והוראות מיוחדות באשר לבנייתן ולתפעולן השוטף של מכליות שמן. התקנות מייחסות חשיבות נפרדת ל"אזור המיוחד" באשר להתנהלות אניות ומכליות שמן 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], תשל"א-1971<sup>119</sup>. הפקודה הסמיכה את שר התחבורה בהתייעצות עם שר הבריאות להתקין תקנות שיאסרו זיהום מי נמל, נתיב מים ונהר הראוי לשיט. זאת, בין אם הזוהמה מקורה בחומרי פסולת ובין אם מקורה בכל חומר אחר, מוצק או נוזל. ואכן שר התחבורה התקין את תקנות הנמלים (מעגנות), התשע"א-2010<sup>120</sup> והסדיר את מניעת זיהום המעגנה. בין היתר, נאסרה בתקנות צביעת כלי שיט בתחום המעגנה בתרכובת הבדיל הרעילה (TBT)<sup>121</sup>. כמו כן, נאסרה

<sup>116</sup>דמ"י 33, נוסח חדש, התש"ם (25.3.1980), עמ' 630.

<sup>117</sup> International Convention for Prevention of Pollution from Ships.

<sup>118</sup> ק"ת 5006, התשמ"ז, עמ' 438.

<sup>119</sup> דיני מדינת ישראל [נוסח חדש] מס' 20 מיום 28.7.1971 עמ' 443.

<sup>120</sup> ק"ת 6931, התשע"א, 21.9.2010.

<sup>121</sup> האיסור הוסדר בעקבות דוח של המכון לחקר ימים ואגמים משנת 2003 שמצא ריכוזים גדולים של תרכובות הבדיל הרעילה TBT, שמקורה בצבעים של כלי שיט, במשקעי קרקעית הים בנמלים ובמעגנות לאורך חופי ישראל: כהן י וחרות ב. 2003. זיהום ב-TBT (תרכובת רעילה של בדיל) בנמלים ובמעגנות בישראל. המכון לחקר ימים ואגמים

הזרמת שפכים למי מעגנה, הוסדר איסוף הפסולת בכלי שיט ועל הרציף, ועונן איסור כללי על יצירת מפגעים.

ראוי לציין כי למשרד להגנת הסביבה יש סמכויות לגבי המתקנים הימיים לאורך חופי הארץ, והן מתייחסות לאכיפת התנאים ברישיון העסק ובתקנות הנמלים<sup>122</sup> באמצעות מפקחי אגף ים וחופים.

#### 7. דיג וחקלאות ימית

אסדרת הדיג בים התיכון, בכינרת ובמפרץ אילת היא בסמכותו של משרד החקלאות ופיתוח הכפר לפי פקודת הדיג 1937<sup>123</sup> ותקנותיה, לשם יצירת ממשק דיג ראוי ובר-קיימא נוכח הסיכונים ששקפים למדגה בים התיכון. האחריות 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 מהם יגזרו מטלות המחקר והפיתוח. בעניין זה יש לציין כי בשנים האחרונות אנו עדים לעלייה בהיקף החקלאות הימית בחופי הים התיכון בישראל<sup>124</sup>: מלבד חוות הדגים בנמל אשדוד, המספקת נכון לשנת 2012 כ-1,500 טונות בשנה, קיימות שתי מערכות לגידול דגים בים הפתוח המעוגנות בקרקעית הים. הן נמצאות כ-11 ק"מ מערבית לאשדוד בעומק מים של 55-60 מטר, ושטחן כ-500 דונם. היקף הייצור בים הפתוח היה כ-500 טונות בשנת 2012. משרד החקלאות ופיתוח הכפר מקדם את הרחבת חוות הדגים בים הפתוח ליבול 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 לגבי תעשיות מזהמות ולגבש תכנית ניטור ייעודית ארוכת טווח של אזור חוות הכלובים<sup>125</sup>.

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

לישראל בע"מ. הדוח ניתן לעיון באתר המכון לחקר ימים ואגמים בקישור:

<http://www.ocean.org.il/heb/documents/2.pdf>

<sup>122</sup> המשרד להגנת הסביבה. מניעת זיהום ים ממתקנים ימיים. באתר המשרד להגנת הסביבה:

[www.tinyurl.com/MarinePollution](http://www.tinyurl.com/MarinePollution)

<sup>123</sup> ע"ר 667, תוס' 1, עמ' (ע) 137, (א) 157.

<sup>124</sup> הנתונים מתוך: ג' זיידנר, ב' גליל, נ' קרס וא' דיאמנט, "היערכות לניטור ההשפעות הסביבתיות של חוות לגידול דגים בים הפתוח מול חופי הים התיכון בישראל", אקולוגיה וסביבה פברואר 2013, עמ' 5-8.

<sup>125</sup> שם. וכן ראו מונוגרפיה המסכמת סדנת מומחים, כולם נציגי המדינות הים תיכוניות, שבחנו את היקף ההשפעה הסביבתית של חוות הדגים בים התיכון, ופרסמו המלצות למקבלי החלטות ולמנהלים בתחום הסביבה הימית: CIESM. 2007. Impact of mariculture on coastal ecosystems. Ciesm Workshop Monographs n32. Lisboa, 21-24 Feb 2007; Monaco: CIESM. [www.ciesm.org/online/monographs/lisboa07.pdf](http://www.ciesm.org/online/monographs/lisboa07.pdf)

וכן טיוטת מסמך מדיניות לאומי של מנהל האוקיינוסים והאטמוספירה הלאומי האמריקאי (NOAA): NOAA. 2011. National Aquaculture Research and Development Strategic Plan.

Draft. [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).

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 הועדה 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>126</sup>

## **ב. כשלים באסדרה הסביבתית של המרחב הימי בישראל**

סקירת הסיכונים הסביבתיים הנשקפים למרחב הימי ומערכות הרגולציה המתאיחות אליהם, כפי שהובאה לעיל, טומנת בחובה כשלים המקשים על אסדרתם היעילה. הסקירה האמורה מצביעה על כך שאתגרי האסדרה 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.

בחלק זה אצביע על כשלי אסדרה מרכזיים אשר זוכים להתייחסות מולטי-דיסציפלינרית בספרות הרגולציה, כפי שהם 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 ומצליחה למנוע פגיעה ברווחה החברתית<sup>127</sup>.

אתיחס לשלושה סוגים בולטים של כשלי אסדרה: **ראשית**, מבנה מוסדי לקוי הנעוץ בביזור הרגולטורי עלול לפגום ביכולת לבסס אסדרה יעילה עקב היווצרות הטיה סיסטמית, שבעקבותיה מקבלי החלטות לא לוקחים בחשבון באופן שיטתי נזקים הנגרמים בשל הפעילות השלטונית במסגרת שיקוליהם. **שנית**, האסדרה עלולה להישען על מידע חלקי או חסר אשר מכשיל את השגת מטרתה. **שלישית**, החלטות רגולטוריות מושפעות לעתים מכשלים המשתייכים לתיאורית הבחירה הציבורית (public choice)<sup>128</sup>. דהיינו, קבוצות לחץ משפיעות על תהליכי קבלת החלטות הרגולטוריות וגורמות לכך שהמדיניות הרגולטורית הננקטת תואמת את רצונן ואינה משרתת את האינטרס הציבורי הרחב. להלן אפרט ואנתח את הכשלים הרגולטוריים כפי שבאים לידי ביטוי באסדרה הסביבתית של המרחב הימי בישראל.

### **1. ביזור רגולטורי וליקויים מבניים**

הסקירה המובאת בחלק הראשון מצביעה על תופעה בולטת של ביזור רגולטורי, דהיינו על אסדרתם של סוגי פעילות שונים בתחום המרחב הימי של ישראל, במקביל על ידי מספר רגולטורים, תוך חפיפה מלאה או חלקית בתחומי סמכויותיהם. לביזור הרגולטורי יש השלכות על היכולת לפקח ולמנוע סיכונים סביבתיים. כך למשל, רגולטורים עלולים לעיתים להתעלם מחלק

<sup>126</sup> לעניין זה פרסם משרד החקלאות הנחיות ליזמים בתחום החקלאות הימית, תהליכי הרישוי, הסיוע, הדרישות המקצועיות ומגבלות איכות הסביבה -

<http://www.moag.gov.il/agri/yhidotmisrad/fishery/Mariculture/yazamut.htm>

<sup>127</sup> לניתוח כשלי רגולציה הניצבים בפני רגולציה סביבתית באופן כללי ראו:

Landy, M. K., M. J. Roberts and S. R. Thomas (1990). "The environmental protection agency-asking the wrong questions.", Esty, D. C. (1999). "Toward optimal environmental governance." NYUL Rev. p. 238-241; Revesz, R. L. (1996). "Federalism and interstate environmental externalities." 74: 1495.

University of Pennsylvania Law Review 144(6): 2341-2416.

<sup>128</sup> דיון בתיאורית הבחירה הציבורית מובא בהמשך בפסקה ב.3 להלן.

מההשפעות של מפגע סביבתי בשל העובדה 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. כתוצאה מכך, 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 אם במעשה ובין אם במחדל, הינן בעלות השפעה על תחומי סמכותם של רגולטורים אחרים, קיים חשש שחלק מהשלכותיהן של החלטות אלה, המצויות מחוץ לתחום סמכותו, לא תישקלנה 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. כתוצאה מכך, האינטראקציה בין הרשויות עלולה להתאפיין בחוסר תיאום, בקונפליקטים ואף בקיבעון נורמטיבי.

כפי שיפורט בהמשך, ביזור סמכויות בין הרגולטורים שונים – כמו גם החפיפה ביניהם – יכולים להיווצר במקרים מסוימים במכוון, מתוך מדיניות סדורה לצורך התמודדות עם תופעות של רגולטור שבו (Regulatory Capture)<sup>129</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>130</sup>, ולעתים הם יכולים להיווצר כתוצאה מהשתלשלות היסטורית<sup>131</sup>. בישראל לא ניתן להצביע על עיצובה של מדיניות אסדרה בתהליכים מוסדיים מובנים, והמציאות היא תוצאה של תהליכים פנימיים הקשורים להתפתחותה המהירה של המדינה, משינויים בתפיסה הכלכלית לאורך השנים ומהשפעות בין-לאומיות וגלובליות<sup>132</sup>. בענייננו כאמור, האסדרה של המרחב הימי נעשית על-ידי מספר רשויות אסדרה האמונות על היבטים שונים של הנושא ובהן המשרד להגנת הסביבה, משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הפנים, משרד התחבורה, משרד הביטחון ועוד. הסקירה המפורטת בפסקה 1א, מצביעה על התנהלותן של רשויות רגולטוריות שונות האמונות על אסדרת המרחב הימי בהיבטים שונים, בלא מנגנוני תיאום או מנגנוני היוועצות מובנים ביניהן.

<sup>129</sup> לדיון בתופעה זו ראו בפרק ב.3 בהמשך.

<sup>130</sup> Majone, G. (1997). "From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance." *Journal of Public Policy*: 139-167.; Fainsod, M. (1940). "Some reflections on the nature of the regulatory process." *Public policy* 1: 297-323.; Landis, J. M. C. (1974). *The administrative process*, Greenwood Press.; OECD (2002). *Regulatory policies in OECD countries: from interventionism to regulatory governance*, 2002, OECD.

<sup>131</sup> לדיון בתופעת ביזור הסמכויות הרגולטוריות בישראל ראו:

ע' אייל, א' פרז וצ' איסר-איציק, רגולציה בתנאים של ביזור: בין התנגשות לסירגיה ומבט למציאות הרגולטורית ישראל, כרך "רגולציה" בסדרת משפט, חברה ותרבות, בעריכת ד' לוי-פאור, ר' קרייטנר וי' בלנק (צפוי להתפרסם במהלך 2015).

<sup>132</sup> על הצורך בפיתוח מנגנוני רגולציה עם הפחתת הבעלות הממשלתית באספקת סחורות ושירותים ראו: ד' ברק ארז, "המשפט הציבורי של הפרטה: מודלים, נורמות ואתגרים", *עיוני משפט* ל 461 (2008). לניתוח אופני השפעתו של המשפט הבינלאומי על הרגולציה המדינתית ראו: ד' ברק ארז וא' פרז, "המשפט המנהלי בישראל והאתגר הגלובלי", *עיוני משפט* לד 93 (2011). וכן ראו: ד' פאור-לוי, "הגרעון הרגולטורי של עידן הפרטה: לקראת רפורמה רגולטורית בישראל?", במסגרת פרויקט הפרטה של מכון ון-ליר (2010); א' ארבל גנץ, "רגולציה – הרשות המפקחת", המכון הישראלי לדמוקרטיה, נייר עמדה (2003) 66-74.

השלכותיה של תופעת הביזור הרגולטורי בנוגע למרחב הימי בישראל, מתחדדות לאור העניין העסקי הגובר שמגלים יזמים פרטיים במשאבי הטבע של המרחב הימי, וזאת לצרכי 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 עימם 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 וגובר 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>133</sup>, ממחישה את קשיי הביזור הרגולטורי. לצורך בדיקת אסדרתם של קידוחי הגז הטבעי בים מציין הדוח 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 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 רשימה זו כשלעצמו מעיד על היקפו הרחב של הביזור הכרוך באסדרת הנושא, ועל הפרובלמטיות הנובעת ממנו בין היתר ביצירת נטל בירוקרטי על השוק, בחוסר תיאום בין הרשויות הרגולטוריות עקב מורכבות התהליך, בחוסר קוהרנטיות רגולטורית, ובחשש לסטגנציה.

ואכן, מדוח 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>134</sup>.

דוגמא נוספת הינה אסדרתו של ענף הדיג אשר פורטה בחלק הקודם, והייתה חלק מדוח מבקר

<sup>133</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 64 בעמ' 251-279, ניתן לעיון באתר האינטרנט של מבקר המדינה בקישור: [http://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)

<sup>134</sup> שם, בעמ' 253.

המדינה בשנת 2010.<sup>135</sup> בביקורת נמצאו ליקויים באופן שבו פיקח אגף הדיג במשרד החקלאות ופיתוח הכפר על העיסוק בדיג בים התיכון, ובדרך שבה ניהל אותו. הדוח 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 ובתיחום של השטחים הימיים המוגנים בין רשות הטבע והימים לבין אגף הדיג במשרד החקלאות ופיתוח הכפר. אולם לפי הדוח, 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.

## 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>136</sup>. המידע והנתונים הנדרשים לצורך קבלת החלטות רגולטוריות מושכלות בנושאי הגנת הסביבה הינם מגוונים ומורכבים והם כוללים: 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>137</sup>.

כחלק מהאתגר האמור, אחד הקשיים הניצבים בפני רגולציה סביבתית הינו הקושי של הרגולטור להעריך ולהוכיח את הנזק הצפוי להיגרם בגינם של סיכונים סביבתיים. קושי זה מונע במקרים רבים גיבושה של רגולציה ראויה בעתה.<sup>138</sup> דוגמא 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>139</sup>. שנים רבות עברו

<sup>135</sup> משרד מבקר המדינה, 2010, ניהול ענף הדיג. דוח שנתי 61 לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009, בעמוד

1118 : [www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/149.aspx](http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/149.aspx)

<sup>136</sup> לניתוח מקיף ולטקסונומיה של פערי המידע וחוסר ודאות בנושאי הגנת הסביבה ראו: Esty, D. C. (2004). "Environmental protection in the information age." NYUL Rev. 79: 115  
למשפט הסביבתי ראו: Farber, D. A. (2003). "Probabilities Behaving Badly: Complexity Theory and Environmental Uncertainty." UC Davis L. Rev. 37: 145  
כסימני היכר של הרגולציה הסביבתית: Karkkainen, B. C. (2000). "Information as environmental regulation: TRI and performance benchmarking, precursor to a new paradigm." Geo. LJ 89: 257

<sup>137</sup> ראו Esty ה"ש 94 לעיל, טבלת הטקסונומיה המלאה בעמ' 139.

<sup>138</sup> ראוי לציין כי גם תחומי עיסוק נוספים נתקלים בליקויי מידע, אולם בתחום הסביבתי נוכח מציאות מורכבת וניסיון קצר יחסית, הדבר בולט במיוחד: Flournoy, A. C. (1991). "Legislating Inaction: Asking the Wrong Questions in Protective Environmental Decisionmaking." Harv. Envtl. L. Rev. 15: 327.

<sup>139</sup> ראו תיאור הנוגע למפעלי הקישון באתר המשרד להגנת הסביבה בקישור:

<http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/SeaAndShore/MarinePollutionLand/ProjectionSources/Pages/KishonPlants.aspx>



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>140</sup> למינויה של ועדת החקירה הצבאית שדנה בנושא (ועדת שמגר)<sup>141</sup> ולהפסקת האימונים הצבאים במפרץ חיפה. 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>142</sup>.

לעומת החובה הסטטוטורית שהוטלה על מערכת הביטחון, נדחו כל התביעות הכספיות לפיצויים שהוגשו על ידי חמישים דייגים שפעלו בנחל הקישון ובמפרץ חיפה כנגד עשרה מפעלי תעשייה במפרץ חיפה, שצירפו בדרך של הודעות צד ג' חמישים ואחד (51) צדדים נוספים. המכנה המשותף לרובם, על פי הנטען, הוא היותם גורמים שהזרימו שפכים כאלו או אחרים למי נחל הקישון.<sup>143</sup> בית המשפט המחוזי ציין בהחלטתו כי לא עלה בידי התובעים להוכיח, בהתאם לעובדות שהובאו בפניו ובהתאם לנתוני מחלותיהם, כי המחלות נגרמו כתוצאה מחשיפתם למי הקישון, זאת במידה ובאופן בו נחשפו למים, וככל שנחשפו. בהחלטתו נסמך בית המשפט על פסיקתו של בית המשפט העליון בעניין קרישוב<sup>144</sup> שעסק בתביעת נזיקין כספית בגין חשיפה לאסבסט, 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

<sup>140</sup> התחקיר החשוב שבו נחשפו הנתונים נערך על ידי ענת טל שיר וצדוק יחזקאלי ופורסם בעיתון ידיעות אחרונות בתאריך 26.5.2000 ראו קישור לתחקיר באתר YNET: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3813482,00.html>

<sup>141</sup> תמצית מסקנות ועדת החקירה בעניין ההשלכות של פעילות צבאית בנחל הקישון ומימי הסביבה על בריאותם של חיילי צה"ל שהופעלו במקום מיום 21.11.2002 פורסמו במשפט ורפואה במערכת הביטחון בקישור: <http://www.ismal.co.il/imgs/uploads/refua-umishpat-29-144.pdf>

<sup>142</sup> שר הביטחון דאז שאול מופז צוטט באומרו 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 לחומרים...מוטלת עלינו חובה עליונה לבריאותם ולגורלם של חיילי צה"ל, שניזוקו עקב אימונים ולחימה שמערכת הביטחון החליטה עליהם" בכתבה ד' רטנר, "מופז אימץ את דעת שמגר: צוללני הקישון שחלו בסרטן יוכרו כנכי צה"ל", **הארץ** 28.4.2003, ניתן לעיון בקישור: <http://www.haaretz.co.il/misc/1.878079>

<sup>143</sup> ת.א. (חיפה) 732/01 לוי אח' נ' חיפה כימיקלים בע"מ ואח', החלטה מיום 3.11.2013.

<sup>144</sup> ע"א 1639/01 קיבוץ מעיין צבי נ' קרישוב, פ"ד נ"ח(5) 215 (2004)

בין חשיפה לבין מחלה, של עד עשרות שנים; העובדה שמחלות רבות יכולות 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>145</sup> דברים אלה ממחישים גם את הקושי 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 מספר מקורות זיהום (מפעלי תעשייה שונים במפרץ חיפה הזרימו אליו את שפכי התעשייה שלהם), וכתוצאה מכך נוצר קושי לזהות את חלקו היחסי של כל אחד מהמקורות בנזקים שנוצרו.<sup>146</sup> הקושי מקבל ממד נוסף נוכח החשש מקיומם של אפקטים סינרגטיים עקב שילוב סימולטני בין מוקדי זיהום שונים, שאז היקף הנזק הסביבתי עלול לעלות מעבר לסכמה של הנזקים הפרטניים כתוצאה 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>147</sup>. מכל המתואר, מתבהרים הקשיים והמורכבות המאפיינים את השגת המידע הסביבתי המלא, ואשר שיש 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>148</sup> לפי תפיסה זו, מקבלי החלטות בעניינים סביבתיים עלולים להיות מושפעים לא רק מהאינטרס הציבורי, אלא גם מלחצים לא ראויים המופעלים עליהם מצד התעשייה המזהמת המפוקחת על ידם.<sup>149</sup> זאת, לאור 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 הינו שבי רגולטורי (Regulatory Capture),<sup>150</sup> שבו מתואר התהליך הרגולטורי כלכוד על ידי אינטרסים זרים. בענייננו, על פי גישה זו, נוצר חשש שאינטרסים של בעלי עניין פרטיים (בקרבת התעשייה הרלוונטית) יקבלו משקל בלתי

<sup>145</sup> שם בפסקה 17 לפסק הדין.

<sup>146</sup> ראו תיאור של מצב נחל הקישון בתמצית מסקנות ועדת החקירה, ה"ש \_\_ לעיל, עמ' 146-147.

<sup>147</sup> ת.א. (חיפה) 732/01 לעיל בעמ' 81 לפסק הדין.

<sup>148</sup> Buchanan, J. M. and R. D. Tollison (1984). *The Theory of public choice--II*, University of Michigan Press.; Mueller, D. C. (1984). "Public choice: a survey." *A Theory of Public Choice--II*: 23-70.; Stigler, G. J. (1972). "Economic competition and political competition." *Public Choice* 13(1): 91-106, Buchanan, J. M. (1984). "Politics without romance: A sketch of positive public choice theory and its normative implications." *The theory of public choice II*: 11-22.; Farber, D. A. and A. J. O'Connell (2010). *Research handbook on public choice and public law*, Edward Elgar Publishing.; Farber, D. A. and P. P. Frickey (1991). *Law and public choice: a critical introduction*, University of Chicago Press.

<sup>149</sup> Keohane, N. O., R. L. Revesz and R. N. Stavins (1998). "Choice of Regulatory Instruments in Environmental Policy, The." *Harv. Envtl. L. Rev.* 22: 313.

<sup>150</sup> Stigler, G. J. (1971). "The theory of economic regulation." *The Bell journal of economics and management science*: 3-21.

פרופורציוני למציאות, בשל העובדה שאין מי שייצג את הציבור הרחב והמפוזר<sup>151</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>152</sup> הממושך להטלת היטל הזרמה לים בחקיקה, שממנו הופטר איגודן-איגוד ערים דן לביוב (שפד"ן) (שכאמור בפסקה א.3 לעיל תרומתו לזיהום הים התיכון בישראל משמעותית מאד), 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, למרות 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, כשבכל פעם מועד סיום ההזרמה של הבוצה לים ולתחילת הפעלתו של הפתרון היבשתי נדחה.<sup>153</sup> בשנת 2011 הותקנו תקנות המטילות היטל על ההזרמה לים<sup>154</sup> במטרה להשית על הגורם האחראי להזרמה את העלויות החיצוניות של הפגיעה בים (המזהם משלם), ולתת תמריץ לצמצם את עומס הזיהום ולהפסיקו<sup>155</sup>.

בעקבות זאת, פעל איגודן אצל המשרד להגנת הסביבה והצליח לקבל פטור מתשלום ההיטל עד לשנת 2013. הדיאלוג המוצא ביטוי בפרטיכל ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת<sup>156</sup> המתעד את הדיון שבו אושרה הענקת הפטור, מבטא דינמיקה פוליטית של ימין ושמאל מפלגתי, כשיו"ר איגודן, חברי הכנסת והשר להגנת הסביבה שתמכו בפטור ממפלגת הליכוד, ואילו המתנגדים הינם מהשמאל הפוליטי. גם השיח הציבורי שליווה את הנושא הצביע על שיקולים פוליטיים מפלגתיים בצל מערכת הבחירות, שקיבלו משקל מכריע באישור הפטור לאיגודן.<sup>157</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 שהינו גוף ציבורי, עלויות כבדות שיתגלגלו על תושבי גוש דן, בשעה שאין בהן כדי להשפיע על רמת הזיהום של הים. למותר לציין כי טענה זו מתעלמת מהעלויות הכלכליות המתגלגלות לכתפי

---

<sup>151</sup> Farber, D. A. (1992). "Politics and procedure in environmental law." *Journal of Law, Economics, and Organization* 8(1): 59, 60-61.

<sup>152</sup> עמותת צלול בלטה במאבק זה, פעולותיה בעניין זכו לסיקור תקשורתי נרחב ראו למשל: "בזכות מאבק עמותת צלול: השפד"ן לא קיבל פטור - וישלם השנה 16 מיליון שקלים בגין זיהום הים בבוצה" *EnergiaNews* 30.4.2013. בקישור: <http://www.energianews.com/article.php?id=16751>

<sup>153</sup> לתיאור השתלשלות הדברים ראו פרטיכל מיישיבת הוועדה המשותפת לוועדת הפנים והגנת הסביבה ולוועדת העבודה, הרווחה והבריאות לנושא סביבה ובריאות מיום 17.1.2011. בנושא "המשך הזרמת בוצת השפד"ן לים" ממנה עולה כי הפסקת הזרמת הבוצה לים נדחתה מאז שנת 2008 בקישור:

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/pnim/2011-01-17-01.rtf>

<sup>154</sup> תקנות מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים (היטל למניעת זיהום הים), התשע"א-2011, ק"ת 7031, התשע"א (8.9.2011), עמ' 1356;

<sup>155</sup> לדיון במטרת ההיטל ראו סי' חלבי, א' מלסטר' ור' עמיר, היטל הזרמה לים - האם מטרתו מושגת?, *אקולוגיה וסביבה* 5 (1) מאי 2014, 36-40, בקישור: <http://magazine.isees.org.il/DownloadPage.aspx?ArticleId=382>

<sup>156</sup> פרוטוקול מיישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה 21.6.2011 בקישור:

<http://knesset.gov.il/protocols/data/rtf/pnim/2011-06-21.rtf>

<sup>157</sup> ראו למשל: מ' יעקובס, שפד"ן - המזהם ישלם?, *דה מרקר* 14.01.2013 בקישור:

<http://www.themarker.com/opinion/1.1906763> בו עולה הטענה כי לחצים פוליטיים ערב הבחירות הובילו להארכת הפטור מתשלום ההיטל. וכן ראו: "פטור מהיטל לשפד"ן - מחטף לפני הקמת ממשלה חדשה", רשת ב-קול ישראל 28.1.2013. המתאר ניסיון לבצע מחטף ערב הבחירות ולהאריך את הפטור של השפד"ן ממניעים פוליטיים בקישור: <http://www.iba.org.il/bet/?entity=905100&type=1>

הציבור כתוצאה מהזיהום של הים, 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 לים, והפטור מתשלום ההיטל לא הוארך<sup>158</sup>, אך הנושא תלוי ועומד בפני בית המשפט העליון אשר נדרש לדיון בעתירתו של איגודן כנגד הטלת ההיטל<sup>159</sup>. יצוין כי, מעבר לאופן השפעתם של עיוותי הבחירה הציבורית, מקרה זה ממחיש גם את הקושי הכרוך בחשיפתם של מניעים זרים ונסתרים, ככל שקיימים, כתוצאה מהשפעות של תורת הבחירה הציבורית, ברקעה של החלטה רגולטורית.

במאמר מוסגר יצוין כי יש הטוענים כי בנושאי הגנת הסביבה, תופעת השבי הרגולטורי מתרחשת גם ביחסיהם של אירגוני 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, וככל שהיא קיימת הרי שאף היא יכולה להצביע על הכשל הנדון. בכל אופן, ניתן למצוא מחקר ענף בתחום אסדרת 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>160</sup>

**ג. הניהול המשולב של המרחב הימי כעיקרון מנחה לאסדרת 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 בינלאומיים. הרעיון המרכזי המשותף לכולם הינו עיקרון 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 הינם: 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>161</sup>

עיקרון זה הינו חלק מתפיסה רחבה יותר הנשענת על היתרונות שיש לניהול אינטגרטיבי של משאבי טבע בין היתר בהפחתת קונפליקטים בנוגע לשימוש במשאבי טבע והגדלת הסיכויים

---

<sup>158</sup> לפי הדיווחים שפורסמו בכלי התקשורת, הועדה למתן היתרי הזרמה לים והיועץ המשפטי לממשלה סברו כי אין להאריך את הפטור מתשלום ההיטל, בניגוד לעמדת השר להגנת הסביבה שפעל להארכתו, ראו: ח' פונדק, "הפטור לא הוארך: שפד"ן ישלם 16 מיליון שקל על הזרמת שפכים לים", כלכליסט, 30.4.13 בקישור - <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3601349,00.html> וכן ראו תיאור השתלשלות הדברים באתר האינטרנט של עמותת צלול: [http://www.zalul.org.il/?page\\_id=114](http://www.zalul.org.il/?page_id=114)

<sup>159</sup> בג"ץ 6334/13 איגודן נ' השר להגנת הסביבה.

<sup>160</sup> Foster, S. (1998). "Justice from the ground up: Distributive inequities, grassroots resistance, and the transformative politics of the environmental justice movement." *California Law Review*: 775, 788-791.

ניתוח הנושא בחקשר הישראלי ראו: "רוזן-צבי, של מי הפסולת הזו לעזאזל?! סילוק פסולת ולצדק סביבתי בישראל, מחקרי משפט כג (תשס"ז) 487-558.

<sup>161</sup> Cicin-Sain, B. (1993). "Sustainable development and integrated coastal management." *Ocean & Coastal Management* 21(1): 11-43.P. 41-43.

לפיתוח בר קיימא כפי שבאו לידי ביטוי בפרסומים של גופים בינלאומיים כמו UNESCO<sup>162</sup>, UNEP<sup>163</sup> ובמחקרים אקדמיים<sup>164</sup>. מן הראוי לציין, כי משאבי הטבע של המרחב הימי הינם בעלי מכלול ייחודי של מאפיינים<sup>165</sup>, אשר הופך אותם מתאימים במיוחד לגישת הניהול האינטגרטיבי. מאפיינים אלה מתייחסים לאופיו הציבורי של המרחב הימי, ולאנטרס הציבורי הבין-דורי בשימור משאבי הטבע שלו. נוסף לכך, העובדה שיש בו ממשק בין היס 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 הימי והעובדה שהוא טומן בחובו פוטנציאל לפיתוח כלכלי ניכר, מעוררים קונפליקטים רבים בין השימושים השונים, בין הרשויות האמונות על אסדרתם, ומחייב גם שיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות. מאפיינים אלה גם מספקים הסבר לכשליה של גישת הניהול הסקטוראלית של משאבי הטבע, ולחולשתה בהגנה על מגוון המינים והמערכות האקולוגיות הייחודיות במרחב הימי<sup>166</sup>.

הערכה סוציו-אקונומית של העלויות והתועלות הכרוכות באימוץ גישת הניהול האינטגרטיבי של המרחב הימי, אשר בוצעה בשנת 2000 ביוזמת מועצת האיחוד האירופאי<sup>167</sup> הצביעה על כך שיש יתרון כלכלי מובהק להשקעה במיזמי הניהול האינטגרטיבי של המרחב הימי, וכי ההשקעה במיזמים אלה הינה 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. יחד עם זאת, ראוי לציין כי המדובר 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>168</sup>. הקשיים נובעים בין היתר מתנאים מוסדיים בעלי שונות

---

<sup>162</sup> Belfiore, S., M. Balgos, B. McLean, J. Galofre, M. Blaydes and D. Tesch (2003). "A Reference Guide on the Use of Indicators for Integrated Coastal Management". Brusseau, P., L. Brigand, J. Denis, B. Gérard, C. Grignon-Logerot, Y. Hénoque and M. Lointier (1997). "Methodological guide to integrated coastal zone management."

<sup>163</sup> Shipman, B., Y. Henocque and C. Ehlers (2009). "The way forward for ICZM in the Mediterranean—a framework for implementing regional ICZM policy at the national and local level." Final ICZM Policy report. PAP/RAC Consultants.

<sup>164</sup> Ernsteins, R. (2010). "SUSTAINABLE COASTAL DEVELOPMENT AND MANAGEMENT: COLLABORATION COMMUNICATION AND GOVERNANCE." Human Resources: The Main Factor of Regional Development(3). ; Portman, M. E., L. Esteves, L. X. Quyn and A. Z. Khan (2011). "Progress in ICZM: A Handbook for Scholars and Practitioners." SECOA. 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>

<sup>165</sup> Archer, J. H. and M. Casey Jarman (1992). "Sovereign rights and responsibilities: Applying public trust principles to the management of EEZ space and resources." *Ocean & Coastal Management* 17(3–4): 253–271, Clark, J. R., S. Garcia and J. Caddy (1992). *Integrated management of coastal zones*, Food and Agriculture Organization of the United Nations Rome.

<sup>166</sup> See Clark supra, at chapter 2; Cicin-Sain, B., R. W. Knecht, D. Jang and G. W. Fisk (1998). *Integrated coastal and ocean management: concepts and practices*, Island Press.

<sup>167</sup> **Socio-Economic study:** In 2002 the Commission launched a study on the Socio-Economic costs and benefits of ICZM. [http://ec.europa.eu/environment/iczm/pdf/socec\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/iczm/pdf/socec_en.pdf)

<sup>168</sup> Consult, R. (2006). "Evaluation of integrated coastal zone management (ICZM) in Europe." Colonia, Germany.

רבה ממדינה למדינה, מתנאי רקע סוציו אקונומיים משתנים, מתוצאות ומהשפעות של אופן הניהול שהינן בעלות מנעד רחב ממדינה למדינה המקשים 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>169</sup>, הינו 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>170</sup>.

לפיכך, פרק זה יתאר בחלקו בראשון את עקרונותיה של גישת הניהול האינטגרטיבי של המרחב הימי כפי שבאו לידי ביטוי במסמכים רשמיים ובמחקר. בחלקו השני יציג סקירה השוואתית וינתח מודלים שונים לאימוץ גישה זו. לאור כל אלה, החלק השלישי והאחרון יכלול כיווני חשיבה למודל ישראלי.

### 1. מהות העיקרון לניהול סביבתי משולב

גישת הניהול הסביבתי המשולב הוגדרה על ידי UNEP כגישת ממשל אדפטיבי מולטי-סקטוריאלי אשר שואפת לאזן בין הפיתוח, השימוש וההגנה על הסביבה החופית.<sup>171</sup> כבר בשנת 1972 אימצה ארצות הברית חקיקה פדראלית<sup>172</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'נירו, בה גובשה אג'נדה 21, עוגן בפרק 17 עקרון זה כחלק מתכנית הפעולה המוצעת לפיתוח בר קיימא.<sup>173</sup> גם האיחוד האירופי אימץ מאוחר יותר בשנת 2002 החלטה ליישום עקרון זה על מדינות האיחוד.<sup>174</sup>

עקרון הניהול המשולב לאזור החופי זכה גם להכרה ולהגדרה רשמית במסגרת פרוטוקול משנת 2008 שנלווה לאמנת ברצלונה<sup>175</sup> אליו הצטרפה ישראל אך טרם אשררה אותו<sup>176</sup>. הפרוטוקול האמור קורא לאימוץ תהליך דינאמי 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

---

<sup>169</sup> Portman, M. E., L. S. Esteves, X. Q. Le and A. Z. Khan (2012). "Improving integration for integrated coastal zone management: An eight country study." *Science of The Total Environment* 439(0): 194-201.

<sup>170</sup> Portman above, at p. 220.

<sup>171</sup> Sustainable Coastal Tourism - An integrated planning and management approach, UNEP 2009, at: [http://www.unep.org/pdf/DTIE\\_PDFS/DTI1091xPA-SustainableCoastalTourism-Planning.pdf](http://www.unep.org/pdf/DTIE_PDFS/DTI1091xPA-SustainableCoastalTourism-Planning.pdf)

<sup>172</sup> Coastal Zone Management Act, 16 U.S.C. §§1451-146.

<sup>173</sup> Agenda 21, United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992. At:

<http://docs.google.com/gview?url=http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf&embedded=true>

<sup>174</sup> 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.

<sup>175</sup> Protocol on Integrated Coastal Zone Management (ICZM, 21.1.2008, see: [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)

<sup>176</sup> בהתאם לאתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה המפרט את הפרוטוקולים לאמנה שאושרו בקיבוץ: [http://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)

האזור החופי מוגדר בפרוטוקול כ"תחום הגיאומורפולוגי של כל אחד מצדי קו החוף של הים, שבו האינטראקציה בין הים וחלקי הקרקע יוצרת מערכות אקולוגיות ומשאבים הנוצרים ממרכיבים ביוטיים ואביוטיים<sup>178</sup> בעלי קיום משותף ואינטראקציה עם קהילות אנושיות ופעילויות חברתיות כלכליות ולוונטיות, 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 הדינאמי והטבעי של שפת הים ובמיוחד 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 המתאימת 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>179</sup>. אחד המרכיבים החשובים של עיקרון זה הינו תיאום מוסדי בין-מגזרי של מגוון השירותים האדמיניסטרטיביים והרשויות האזוריות, המקומיות והלאומיות שהינן 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 על הצורך 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>180</sup>: האחד, בין סקטורים 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 הבינלאומית; 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 הסוציו-אקונומיים השונים של כל מדינה, כמו

<sup>177</sup> ראו סעי 2 לפרוטוקול.

<sup>178</sup> תכונות פיזיות של בית גידול: אקלים, משקעים, טמפרטורה, רוחות ולחות, הקרקע, המים, האור, החמצן והמינרלים, אלו הם גורמים א-ביוטיים, כלומר הגורמים שאינם אורגניזמים חיים. לעומתם, הגורמים הביוטיים הם כלל האורגניזמים החיים בבית גידול. גורמים ביוטיים ואביוטיים הינם חלק מהגדרתה של מערכת אקולוגית, ראו פירוט באתר המשרד להגנת הסביבה בקישור:

<http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/Streams/rehabilitationPlanning/Pages/StreamsEcosystem.aspx>

<sup>179</sup> על חשיבות הליכי שיתוף הציבור בהליכי תכנון החופים ראו: ד' חנין, א' דה שליט, א' רכלבסקי וא' ורדי, לא סוגרים את הים: על צדק סביבתי והשתתפות הציבור בתכנון, (ר' רוזן עורכת, 2008) בקישור:

[http://www.israelyoung.org.il/files/sagie/publication\\_\\_2\\_.pdf](http://www.israelyoung.org.il/files/sagie/publication__2_.pdf)

<sup>180</sup> Cicin-Sain, B. (1993). "Sustainable development and integrated coastal management." *Ocean & Coastal Management* 21(1): 11-43.;

גם מהאספקטים הסביבתיים הרלוונטיים, וכאמור מנעד השונות ביניהם רחב. לכן, הניסיונות להשוות בין המנגנונים השונים ומידת האפקטיביות שלהם הם כשלעצמם נושא למחקר רב<sup>181</sup>. ככלל ניתן להבחין בין שלושה מודלים מוסדיים של ניהול משולב למרחב הימי, אשר מקבלים ביטוי רגולטורי מוסדי במדינות שונות (להבדיל ממסגרות תפעוליות או מיזמים אד הוק). מודל אחד, הינו המודל של רשות ציבורית עצמאית האמונה על אסדרת 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>182</sup>. הרשות (MMO) שהוקמה בחוק Marine and Coastal Access Act 2009, קיבלה לידיה סמכויות מסוימות מרשויות סקטוריאליות אחרות והיא מרכזת את סמכויות האסדרה בתחומי מפתח במרחב הימי ובהם: אסדרת הדיג, שימור המגוון הביולוגי ומשאבי הטבע הימיים, תכנון ובניה 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 לתכנון בינלאומיות במרחב הימי<sup>183</sup>. הגישה המשולבת לניהול המשאבים החופיים והימיים באה לידי ביטוי בחוק האמור אשר שילב והחליף הוראות מתוך חוקים ותקנות קיימים<sup>184</sup>. הקואורדינציה בין הרגולטורים השונים בעלי העניין מתנהלת באמצעות צוות מלווה בין משרדי (sponsorship group)<sup>185</sup> הפועל לצד הרשות (MMO), שבו חברים נציג משרד האנרגיה ושינוי האקלים, נציג המשרד להגנת הסביבה, המזון וענייני הכפר, נציג משרד התחבורה, נציג משרד הפנים והקהילות המקומיות ונציג משרד ההגנה. הצוות מייעץ 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

<sup>181</sup> ראו לדוגמה Portman ה"ש 122 לעיל, וכן:

Portman, M. and I. Fishhendler (2011). "Towards integrated coastal zone management: Approaches and tools." Jerusalem, Israel: Hebrew University. at p.16-23; Breton, F., C. Gilbert and X. Marti (2006). "Report on the use of the ICZM indicators from the WG-ID." A contribution to the.; Pickaver, A., C. Gilbert and F. Breton (2004). "An indicator set to measure the progress in the implementation of integrated coastal zone management in Europe." Ocean & Coastal Management 47(9): 449-462.; Trumbic, I., M. Hatzios, H. Coccossis, Y. Henocque, J. F. Jetric Lj and B. Kalaora (1997). Assessment of integrated coastal area management initiatives in the Mediterranean: experiences from METAP and MAP (1988-1996). Athens: METAP/MAP/PAP.

<sup>182</sup> רשות הסטטוטורית הוקמה בשנת 2010 ושמה Marine Management Organization (MMO) מכוח חוק: Marine and Coastal Access Act 2009 ראו קישור לאתר האינטרנט של הרשות:

<http://www.marinemanagement.org.uk>

<sup>183</sup> לתיאור המודל בבריטניה ראו גם: Portman, A Handbook for Scholars and Practitioners ה"ש 122 לעיל בעמ' 64-70.

<sup>184</sup> העברת הסמכויות ל-MMO ב-chapter 2 לחוק שכותרתו: "Transfer of functions to the MMO" בקישור:

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/23/contents>

<sup>185</sup> Marine Management Organization Corporate Plan 2014-17, Enabling sustainable growth in our marine area, p. 10 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)



הינו 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>186</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 מתקצבת הרשות על ידי המשרד להגנת הסביבה המזון והחקלאות, והיא מנהלת את תקציבה באופן עצמאי.

**המודל השני**, מושתת על ריכוז סמכויות בידי משרד ממשלתי אחד, שבמסגרת תפקידו אמור לתאם בין כל בעלי העניין. מודל כזה אומץ בארה"ב, שם רוכזו בשנת 2014 הסמכויות הרגולטוריות לניהול המרחב הימי בידי הלשכה לניהול של אוקיאנוסים ומשאבים חופיים (Office of Ocean & Coastal Resource Management – OCRM)<sup>187</sup> הפועלת כחלק מהיחידה הלאומית לאוקיאנוסים ואקלים (National Oceanic and Atmospheric Administration – NOAA) במסגרת משרד המסחר הפדראלי (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 ובניה במרחב הימי, התמודדות עם אירועי טבע חריגים וכיו"ב.

מבחינה סטטוטורית, פעילותה של OCRM במסגרת NOAA<sup>188</sup>, כפופה ל- National Environmental Policy Act of 1969 (NEPA)<sup>189</sup>, שהינו החוק הפדראלי המרכזי המעגן מדיניות לאומית לאיכות הסביבה, לתקנות ליישום של החוק (CEQ Regulations for Implementing NEPA)<sup>190</sup> ולצו אדמיניסטרטיבי<sup>191</sup> בדבר הקמתה של NOAA (National Oceanic and Atmospheric Administration) Environmental Review Procedures for Implementing the National Environmental Policy Act). בנוסף, בשנת 1972 נחקק החוק הפדראלי המרכזי שעל ביצועו

---

<sup>186</sup> Marine Management Organization, Annual Report and Accounts for the financial year ended 31 March 2014, Ordered by the House of Commons to be printed on 16 July 2014, p. 10-11, 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); Department for Environment, Food and Rural Affairs A Coastal Concordat for England 11 November 2013, at: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/256234/coastal-concordat-20131111.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/256234/coastal-concordat-20131111.pdf)

<sup>187</sup> ראו קישור לאתר האינטרנט של המשרד: <http://coastalmanagement.noaa.gov/about/welcome.html>

<sup>188</sup> <http://www.nepa.noaa.gov/>

<sup>189</sup> [https://ceq.doe.gov/laws\\_and\\_executive\\_orders/the\\_nepa\\_statute.html](https://ceq.doe.gov/laws_and_executive_orders/the_nepa_statute.html)

<sup>190</sup> [https://ceq.doe.gov/ceq\\_regulations/regulations.html](https://ceq.doe.gov/ceq_regulations/regulations.html)

<sup>191</sup> [http://www.corporateservices.noaa.gov/ames/administrative\\_orders/chapter\\_216/216-6.html](http://www.corporateservices.noaa.gov/ames/administrative_orders/chapter_216/216-6.html)

הופקדה NOAA Coastal Zone Management Act (NOAA) <sup>192</sup> והוא עוסק בניהול משאבי החוף של ארה"ב, והאזורים הימיים. מטרתו העיקרית היא לשמר, להגן, לפתח, וככל שניתן, לשחזר או לשפר את המשאבים של אזור החוף של המדינה. מכוח חוק זה, תוקצבה NOAA בתקציבים ייעודיים וגובשו שתי תכניות פדראליות מרכזיות שקידמו את אימוץ עקרונות הניהול המשולב במרחב הימי של המדינות השונות.

גם בקנדה אומץ ברמה הפדראלית המודל של אסדרת תחום הים והאזור החופי בידי משרד הדיג והאוקיאנוסים הפדראלי של הממשל הקנדי (Department of Fisheries and Oceans (Canada - DFO). <sup>193</sup> אם כי יישומו של עיקרון הניהול המשולב לא נבע מחוק פדראלי מרכזי, אלא התגבש מתוך מסמכי מדיניות שונים והסכמים בין גופים שלטוניים ברמות הממשל השונות <sup>194</sup>. בשנת 1987 קרא DFO לחוקק חוק מסגרת לניהול משולב במרחב הימי של האוקיאנוסים שלחופי קנדה <sup>195</sup>. בשנת 1994 המליץ צוות מייצע ממשלתי על אימוץ אסטרטגיה לניהול משולב של הימים והאוקיאנוסים <sup>196</sup>, ובעקבות זאת נחקק בשנת 1996 חוק האוקיאנוסים Oceans Act <sup>197</sup>, אשר מבטא את אימוץ גישת הניהול המשולב ברמות הממשל האזוריות והלאומיות.

אחד החידושים העיקריים של החוק היא הקביעה כי יש לאמץ את העיקרון של ניהול סביבתי של האוקיאנוסים, 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 החופים שנותרו בשליטה מדינתית, לבין השימושים הימיים שהינם בשליטה פדראלית. DFO פועל על מנת לעמוד באתגר זה מכוח סמכותו בחוק האוקיאנוסים, בין היתר באמצעות תהליכי שיתוף בעלי עניין שיוזם ותכנית פדראלית לניהול האוקיאנוסים שקידם <sup>198</sup>.

**המודל השלישי**, הנשען על כללים דיוניים של תיאום רגולטורי במרחב הימי, הינו 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>199</sup>. במסגרת הרשת הזו מיוצגים גופים ממשלתיים, חוץ ממשלתיים, רשויות מקומיות ואזוריות ועוד. פעילותה נתמכת על ידי הממשלה הן מבחינה כספית (תמיכה ארוכת

---

<sup>192</sup>The Coastal Zone Management Act of 1972 (CZMA) [Pub.L. 92-583](#), 86 [Stat. 1280](#), enacted October 27, 1972, [16 U.S.C. §§ 1451-1464](#), Chapter 33:

[http://coast.noaa.gov/czm/media/CZMA\\_10\\_11\\_06.pdf](http://coast.noaa.gov/czm/media/CZMA_10_11_06.pdf)

<sup>193</sup> ראו קישור לאתר האינטרנט של המשרד: [http://www.dfo-mpo.gc.ca/about-notre-sujet/org/vision-](http://www.dfo-mpo.gc.ca/about-notre-sujet/org/vision-eng.htm)

[eng.htm](http://www.dfo-mpo.gc.ca/about-notre-sujet/org/vision-eng.htm)

<sup>194</sup> לסקירה היסטורית של אימוץ עיקרון הניהול המשולב בקנדה ראו:

Parkes, J. M. and E. Manning (1998). "An Historical Perspective on Coastal Zone Management in Canada." Fisheries and Oceans Canada: Oceans Conservation Report Series. At: <http://www.dfo-mpo.gc.ca/Library/253981.pdf>

<sup>195</sup> Department of Fisheries and Oceans. 1987. Oceans Policy for Canada: A Strategy. Discussion Paper. Ottawa.

<sup>196</sup> Report of the National Advisory Board on Science and Technology Committee on Oceans and Coasts, 1994

<sup>197</sup> Oceans Act. S.C., 1996. c.31.

<sup>198</sup> ראו Parkes ה"ש 152 לעיל, בעמ' 22.

<sup>199</sup> ראו בקשור: [http://www.government.nl/issues/nature-and-biodiversity/national-ecological-network-](http://www.government.nl/issues/nature-and-biodiversity/national-ecological-network)  
[www.ecologicalnetworks.eu/documents/.../ken/NetherlandsKENWP2.pdf](http://www.ecologicalnetworks.eu/documents/.../ken/NetherlandsKENWP2.pdf) וכן ראו: [nen](http://www.ecologicalnetworks.eu/documents/.../ken/NetherlandsKENWP2.pdf)

טווח) והן מבחינה רעיונית<sup>200</sup>, ותפקידה הינו לפתח רשת קוהרנטית של אזורים טבעיים (תחומי ליבה ואזורי פיתוח הטבע) שמחברים על ידי מסדרונות אקולוגיים (והאזורים הימיים בכללם), כחלק מהמדיניות הלאומית לשימור הטבע בהולנד.

רשת זו החלה את דרכה בעקבות החלטה של הממשלה להעביר את ניהול התקציבים של קרן ההשקעות לאזורים 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 דבר 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 הינם 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. 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 לשימושי הימיים, מצריכים שילוב ותיאום של כל השיקולים השונים ברמות הממשל השונות ובתחומי הידע השונים כחלק מתהליך האסדרה של המרחב הימי.

#### ד. מבט לעתיד: המודל הישראלי הרצוי

הצורך להסדיר את המצב ולקבוע מנגנון אסדרה 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>201</sup>. החברה להגנת הטבע קראה להגדיר בצורה ברורה מנגנון

---

<sup>200</sup> Jongman, R., M. Bogers and W. U. Alterra (2008). "Current status of the practical implementation of ecological networks in the Netherlands." KEN-Knowledge for Ecological Networks: Catalysing Stakeholder Involvement in the Practical Implementation of Ecological Networks. Report from Alterra Institute, Wageningen., available at: <http://www.ecologicalnetworks.eu/documents/publications/ken/NetherlandsKENWP2.pdf>

<sup>201</sup> "דו"ח מצב הים 2011" סקירת האיזמים על הים התיכון וקריאה להקמת רשות ממשלתית לים ולחופים, צלול עמותה לאיכות הסביבה, אוקטובר 2011.

תיאום בין-משרדי שתפקידו לתאם בין בעלי העניין השונים במרחב הימי.<sup>202</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>203</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>204</sup> המרכז ממליץ בין היתר על הקמת "מועצה ימית" המרחיבה את ההרכב של הולחו"ף<sup>205</sup> ובעלת סמכות רחבה וכלים 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" אותו מוביל מנהל התכנון של המשרד בשיתוף IMP-MED של האיחוד האירופאי.<sup>206</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 וועדת 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 בינלאומי משווה וכן מצגת המתארת הקמת מרכז מידע ימי לאומי שיהווה בסיס רחב, זמין ונגיש לבעלי עניין ולציבור הרחב<sup>207</sup>. בנוסף, נערך מפגש חשיפה לציבור של הפרויקט<sup>208</sup> במהלך 2015, ממנו 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 בינלאומי של האיחוד האירופאי ה- IMP

<sup>202</sup> חקיקה וכלים משפטיים להגנת המגוון הביולוגי - מחקר משווה: הסביבה הימית - כלים להגנתה, החברה להגנת הטבע, אפריל 2013,

<sup>203</sup> ראו דו"ח אדם טבע ודין, משק הגז הימי מחדלים ופתרונות, יוני 2012. וכן: נייר העמדה בנושא גיבוש מדיניות כוללת במרחב הימי – צו השעה, באתר האינטרנט של אדם טבע ודין בקישור:

<http://www.adamteva.org.il/?CategoryID=1207&ArticleID=1724>

<sup>204</sup> באתר האינטרנט של המרכז פורסמו דוחות של שני השלבים הראשונים של הפרויקט הכוללים איסוף מידע, חזון וכלי מדיניות שלדיים והתכנית הימית עתידה להתפרסם במהלך 2015 ניתן לעיון: [http://msp-](http://msp-israel.net.technion.ac.il/%D7%90%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.moin.gov.il/Subjects/SurroundingsCoastal/Pages/Sea\\_Space\\_Planning.aspx](http://www.moin.gov.il/Subjects/SurroundingsCoastal/Pages/Sea_Space_Planning.aspx)

<sup>205</sup> הועדה לשמירת הסביבה החופית שהוקמה בחוק לשמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004.

<sup>206</sup> פרטים על הפרויקט ניתן למצוא באתר האינטרנט של משרד הפנים בקישור:

[http://www.moin.gov.il/Subjects/SurroundingsCoastal/Pages/Sea\\_Space\\_Planning.aspx](http://www.moin.gov.il/Subjects/SurroundingsCoastal/Pages/Sea_Space_Planning.aspx)

<sup>207</sup> ראו קישור לתוצרי שלב א': <http://www.moin.gov.il/Subjects/merchav-yami/Pages/tozarim.aspx>

<sup>208</sup> ראו תיעוד של המפגש מיום 29.4.15 והמצגות שהוצגו בו בקישור:

<http://www.moin.gov.il/Subjects/merchav-yami/Documents/2015.04.29-hasifa-ronit.pdf>

Integrated Maritime Policy in the Mediterranean (MED)<sup>209</sup> ומהווה חלק ממנו. המדובר בפרויקט העוסק בגיבוש מדיניות משולבת לים התיכון במטרה לעודד ולתמוך בתהליך של דיאלוג ושותפות לתשע המדינות השוכנות בחופי הים התיכון: אלג'יריה, מצרים, ישראל, ירדן, לבנון, לוב, מרוקו, פלסטין, ותוניסיה. בין מטרותיו: הסדרת והנגשת בסיס הידע במרחב הימי, קידום הסדרה תכנונית כוללת במרחב הימי, קידום כלים לניהול אינטגרטיבי ותיאום בין בעלי העניין השונים.

יצוין כי היעדר תיאום בין רשויות אסדרה הוא כשל מוכר וידוע במדינות רבות ובהקשרים שונים (לאו דווקא סביבתיים), וגם ארגון ה-OECD התייחס לתופעה באופן נרחב<sup>210</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>211</sup>. עם זאת, למרחב הימי כאמור מאפיינים ייחודיים<sup>212</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 הבינלאומית בנוגע לים התיכון אשר מחזקת הכרה זו, ידון המשכו של פרק זה מתוך ראייה צופה פני עתיד בממצאים לניהול ולאסדרה של המרחב הימי של ישראל, אשר עולים מהשוואת המודלים המוסדיים-הרגולטוריים דלעיל, ויבחן את מידת המענה שיש בהם לכשלי האסדרה שתוארו בחלקו הראשון של המאמר. לבסוף יוצגו בקצרה מספר קווים למחשבה למודל רגולטורי ישראלי למרחב הימי.

#### 1. שיקולים בבחירת המודל המוסדי

כפי שתואר בפסקה לעיל, אסדרת המרחב הימי בישראל מתאפיינת בסקטוריאליזם ובפיקוח מבוזר של רשויות רגולציה מגוונות. זאת בניגוד להנחת המוצא במחקר ובמסמכי המדיניות הרבים בנושא, לפיה 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 ההיבטים שונים כגון: אפקטיביות רגולטורית, התמחות מקצועית, יעילות תפעולית, והשפעת התרבות הפוליטית. להלן יבחן 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

<sup>209</sup> פרטים על הפרויקט ניתן לקבל באתר האינטרנט שלו בקישור: [http://www.imp-med.eu/En/home\\_4\\_index](http://www.imp-med.eu/En/home_4_index)

<sup>210</sup> OECD. 1997. Regulatory Impact Analysis: Best practices in OECD countries:

[www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf).

<sup>211</sup> טיוטה להערות - תורת הערכת השפעת הרגולציה, מיסוד תהליכי הערכת השפעת הרגולציה, משרד ראש הממשלה, ינואר 2013. טיוטת הדוח ניתנת לעיון באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה בקישור:

<http://www.pmo.gov.il/policyplanning/mimshal/Documents/tfisatmisud.pdf>

<sup>212</sup> [http://www.moin.gov.il/Subjects/SurroundingsCoastal/Pages/Sea\\_Space\\_Planning.aspx](http://www.moin.gov.il/Subjects/SurroundingsCoastal/Pages/Sea_Space_Planning.aspx)

מתחומים שונים בעלי עניין מכוח זיקתם המקצועית, האזרחית, הארגונית, הפוליטית וכיו"ב.<sup>213</sup> השיקולים התומכים במודל הרשות העצמאית לניהול המרחב הימי, נעוצים בעצמאות התפקודית של הרשות במילוי תפקידיה, ובחוסר תלות בהפעלת סמכויותיה במנגנון הממשלתי. הרשויות הרגולטוריות<sup>214</sup> הן חלק מן השירות הציבורי, אך פועלות תוך ריחוק ועצמאות מסוימים מן הממשלה. לפיכך הן אינן 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>215</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 אסדרה, אשר אף יהיה ביכולתה להתגבר על הכשל של היעדר ידע ונתונים (פרק ב.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, הרשות נתונה, במידה מסוימת, 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 (ולעיתים גם אישורם של גורמים נוספים).

יתרון נוסף למודל זה של הרשות הרגולטורית נובע מהאפשרות של שיתוף הציבור בהנהלתה<sup>216</sup>, שהינו 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>217</sup>. מבנה זה משקף רצון לשתף בניהול הרשות ובקביעת מדיניותה, לצד נציגי הממשלה, גם את הגורמים הנזקקים לשירותיה באופן ישיר או מושפעים מפעולותיה, וכן את הגורמים המעוררים בתחום עיסוקה. מבחינה זו שונה הרשות הרגולטורית ממשרדי הממשלה. משרד ממשלתי אמנם משלב בעבודתו, לעיתים, נציגי ציבור, אולם לא בתפקידים של קביעת מדיניות או של פיקוח<sup>218</sup>. מעלה נוספת למודל הרשות העצמאית נגזרת מכך שלעיתים התפקידים המוטלים עליה מאפשרים לה לקבל הכנסות עצמאיות, ולא להסתמך על תקציב המדינה לצורך מימון פעילותה,

<sup>213</sup> א' ארבל-גנץ, "כרוניקה של כישלון ידוע מראש: מועצות רגולטוריות בישראל במבט סוציו-אנליטי", משפט ועסקים ה, התשס"ו, 494.

<sup>214</sup> המכונות גם תאגידים סטטוטוריים.

<sup>215</sup> ראו: י. זמיר, הסמכות המנהלית, כרך א' (להלן - זמיר), בעמוד 387 (אם כי לעיתים, קיימים הסדרים, בהם המדינה מעמידה מקרקעין או ציוד לרשותה של רשות רגולטורית).

<sup>216</sup> שיתוף הציבור כמאפיין של הרשות הסטטוטורית עלה בדוח במועצה לתאגידים ציבוריים, 2003, אשר מונתה בשנת 1992 על ידי שר המשפטים דאז דן מרידור כדי להציע קווי מדיניות להקמת תאגידים ציבוריים. הדוח ניתן לעיון בקישור: [http://knesset.gov.il/committees/heb/material/data/H01-03-2007\\_12-02-31\\_doch.doc](http://knesset.gov.il/committees/heb/material/data/H01-03-2007_12-02-31_doch.doc)

<sup>217</sup> 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 הפירות חברים נציגי מגדלי פירות, נציגי יצרני מוצרי פירות, נציגי צרכנים וכן נציג ציבור, שניתן למנות כנציג ההסתדרות הציונית העולמית – הסוכנות היהודית לארץ ישראל.

<sup>218</sup> 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.

ובכך גם לחזק את עצמאותה התפקודית<sup>219</sup>. ניהול המרחב הימי צופן אפשרויות פוטנציאליות של הכנסות מאגרות והיטלים שונים ולכן הוא יתרון בר מימוש בענייננו.

מנגד, בעשורים האחרונים בהם הוקמו רשויות רגולטוריות עצמאיות בישראל, נצבר ניסיון מעשי בפעילותן, ועמו גם הערכה ביקורתית בנוגע לתפקודן<sup>220</sup>. כך, הועלו ספקות באשר להתאמת דגם מועצת הרשות הרגולטורית להשגת תכליתה, לאור מאפיינים מנהליים וסוציו-אנליטיים של הרכבה המקשים על תהליכי קבלת ההחלטות שלה ועמידתה ביעדיה המוסדיים-פונקציונאליים. חיסרון נוסף, נובע מכך שלעיתים דרישות הכשירות להתמנות למועצות אלו אינן מפורטות דיין וככל שלא קיימת בקרה ציבורית מהותית על הכשירות של המכהנים במועצות, התוצאה הינה הופעתם של מינויים פוליטיים ובלתי מקצועיים המכשילים את תפקודן הראוי. נקודת תורפה נוספת של הקמת גוף בעל אישיות משפטית נפרדת, המעסיק עובדים, הינה העלויות הגבוהות הכרוכות בהקמתו ובהפעלתו.

**המודל השני**, מבוסס על ריכוז הסמכויות בידי משרד ממשלתי, המהווה 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 ואסדרת המרחב הימי מחייבים פעולות תיאום בין גורמים ממשלתיים שונים, אשר מהוות למעשה חלק מעבודת המטה של הממשלה, אשר נכון והולם שתבוצע בידי הממשלה ולא בידי גוף שמחוץ לה.

לעומת זאת, השינוך הממשלתי המכפיף את בעל הסמכות למבנה ההירארכי ולנהלי קבלת ההחלטות המקובלים במערכת הממשלתית עלול להוביל במקרים מסוימים לסתירות פנימיות ולתהליך קבלת החלטות מסורבל. מודל מוסדי זה לא מונע את האפשרות הפוטנציאלית שהשיקולים שישקלו בעת קבלת ההחלטות לא ישקפו בהכרח ראייה מקיפה של הנושא, אלא יוכפפו לאילוצי תקציב או למדיניות אחרת בתחום אחר, בניגוד לעמדה המקצועית הראויה. בנוסף, חילופי השר העומד בראש המשרד, עלולים לגרום להחלפת חלק מהדרג המקצועי - ראש הדרג המקצועי או בכירים במשרד, מה שעלול לפגוע בניהול המרחב הימי בשל היעדר רציפות.

היותו של הגורם המסדיר משרד ממשלתי, מכפיפה אותו אף למערכת השכר ולמדיניות גיוס עובדים המקובלים במגזר הממשלתי. אילוצים של מנגנונים ממשלתיים כגון הקצאת תקני כוח אדם, מסגרת תקציב ממשלתי, עיכוב בתהליכי קבלת החלטות וכו' - אינם מאפשרים למצות באופן מיטבי את רמתם המקצועית של העובדים, 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

<sup>219</sup> דוח המועצה לתאגידים ציבוריים, ה"ש 174 לעיל, בעמ' 28 מציינ מעלה זו כשיקול בהקמת תאגידים סטטוטוריים.

<sup>220</sup> ראו: ארבל גנץ, ה"ש 171 לעיל, המעלה ספקות באשר להתאמת דגם המועצה הרגולטורית להשגת תכלית תפקידה, וכן הלל סומר, "רשות לאומית לתקשורת: לא חלום בלהות, לא תרופת פלא", רשות תקשורת חדשה? המשפט, השוק והשיח הציבורי (המרכז למשפט וטכנולוגיה, תשס"ד-2004) 9 המציין כי ההערכה לתפקודן של המועצות הציבוריות במלאת עשור וחצי היא מעורבת, ויתכן 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. ניתן לעיון בקישור:

<http://weblaw.haifa.ac.il/he/Research/ResearchCenters/techlaw/DocLib/telecom.pdf>

רמות שלטוניות שונות ובין מגזרים שונים, כגון ועדה בין-משרדית ממשלתית או שולחן עגול. לפי דוח המועצה לתאגידים ציבוריים<sup>221</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.

יחד עם זאת, ראוי לציין כי תפקידי התיאום במסגרת אסדרת 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, אסדרת 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 האסדרה של המרחב הימי נוכח מגוון השימושים המתקיימים בו, אינם מסתכמים רק בתיאום גרידא, אלא מדובר בפעילות 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, אסדרת המרחב הימי כרוכה בקונפליקטים בין אינטרסים שונים, המיוצגים על ידי גופים שלטוניים ופרטיים שונים, שהאתגר ליישב ביניהם אינו פשוט. ועדות בין-משרדיות שהוקמו בעבר בישראל בנושאים שונים, לא הצליחו במקרים קונטרוברסליים שונים לסיים קונפליקטים שהתגלעו בין משתתפיהן<sup>222</sup>, ולכן תהליכי קבלת ההחלטות במסגרתן לא הובילו להחלטות אופרטיביות בשלות ליישום. חולשתן המעשית של ועדות אלה עלולה 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, אשר נהנית מעדיפות על פני שני המודלים האחרים, בעיקר בגין שני אלמנטים חשובים. האחד, הוא אופיים המקצועי וארוך הטווח של תפקידי האסדרה של המרחב הימי, המצדיק את הפרדת הגורם הממלא אותם מהשפעתה הישירה של הממשלה ומתקופות כהונתה הקצרות, ואת העצמאות התפקודית שלה כמרכיב חיוני. השני, 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 לצורך גיבוש המודל

הדיון במהותו של עקרון הניהול המשולב למרחב הימי וסקירת יישומו לעיל, מעוררים מספר

<sup>221</sup> דוח המועצה לתאגידים ציבוריים, ה"ש 174 לעיל, בעמ' 29 במסגרת פירוט התפקידים שאין מקום להטיל על תאגידים סטטוטוריים.

<sup>222</sup> ראו לדוגמה את הוועדה הבין-משרדית בנושא מתקני גישה אלחוטית שהייתה אמורה לגבש עמדה מוסכמת בין משרד התקשורת, משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה, סיימה את דיוניה ב-2009 כשהמחלוקת בין משרד התקשורת לבין משרד הפנים והגנת הסביבה נותרה על כנה, והמחלוקת מתבררת בבית המשפט העליון (בג"ץ 6477/08 5405/09). הדוח ניתן לעיון בקישור:

[http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/Radiation/Communication\\_Facilities/cellular/Documents/mitkan\\_gisha\\_doch\\_2009.pdf](http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/Radiation/Communication_Facilities/cellular/Documents/mitkan_gisha_doch_2009.pdf)

כך גם בוועדה הבין-משרדית לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל (ועדת צמח) אשר מונתה ב-2011 הקונפליקט שהתגלע בין משרד התשתיות הלאומיות והמשרד להגנת הסביבה לגבי היקף ייצוא הגז הטבעי נותר על כנו, ושר האוצר הכריע בסופו של דבר במחלוקת. דוח הוועדה ניתן לעיון בקישור:

<http://energy.gov.il/Subjects/NG/Documents/NGReportSep12.pdf>



סוגיות שמן הראוי לשקול לצורך אימוץ מנגנון רגולטורי משולב בישראל. להלן מספר קווים מנחים למחשבה בהסתכלות צופה פני עתיד, לצורך יישום עקרון הניהול המשולב למרחב הימי בישראל:

- **מיסוד רשות לאסדרת המרחב הימי** – יש לשקול את הקמתה של רשות רגולטורית מכוח חוק, שתעסוק במכלול נושאי השימור, השימוש והפיתוח של המרחב הימי. בין מאפייניה של רשות זו: אחריות בלעדית לקביעת יעדים לטווח הארוך בכל הנוגע לשימושים הנוכחיים והעתידיים במרחב הימי וגיבוש אינדיקטורים ליישום, 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 א' (הגנת הסביבה, חקלאות, תחבורה, בטחון, תשתיות לאומיות אנרגיה ומים, פנים, בריאות, תקשורת, וכיו"ב), מנציגי השלטון המקומי, מנציגי ציבור המתמנים על פי חוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה, התשס"ג-2002<sup>223</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 ממשמה למשימה בשקיפות ולפי שיקולי יעילות, ללא כל צורך להיזקק לאישור ממשלתי קונקרטי; הסמכת הרשות לקבל דיווחים, מסמכי מדיניות, תכניות אב ותכניות פיתוח מכל הגופים הרגולטורים 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 שתוענקה לרשות ובנוגע למהותן. במסגרת זו מוצע כי תישקלנה סמכויות חקיקתיות ותכנוניות, שיאפשרו לה לקבוע סדרי עדיפות לפעילות במרחב הימי, לעגן אותן באסדרה ובתכנוניות מחייבות ולאכוף אותן. בנוסף, יש צורך לשקול דרכים לחזק וליעל את מערך הפיקוח, הניטור והאכיפה, וליצור כלים עדכניים ויעילים לפיקוח על משאבי הטבע של המרחב הימי כחלק מרגולציה סביבתית עדכנית והולמת. כלים מסוג זה מהווים חלק מהתפיסה הסביבתית שהתגבשה בשנים האחרונות בישראל העושה שימוש בגישה כלכלית לקידום מטרות סביבתיות, ובכללם הגדרת זכויות במשאבי הטבע (מכסות דיג כדוגמא), 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 האסדרה 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 במידה ואפשר, וימליצו על דרישות מקצועיות כתנאי לבחינת

<sup>223</sup> ס"ח 1879, התשס"ג (25.11.2002), עמ' 118.

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 יסוד** – עקרון השקיפות ושיתוף הציבור מהווה פרמטר חשוב בעיקרון 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, דוחות שניים וכיו"ב.

### 3. מענה לכשלי האסדרה

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

תוצאות הלוואי הנובעות מהביזור הרגולטורי כמתואר בפסקה 1 לעיל עתידות להצטמצם נוכח קיומם של מנגנוני התיאום המוטמעים במודל ניהול זה, בין הרגולטורים השונים האמונים על אסדרת השימושים השונים במרחב הימי. ככל שיאומץ מודל ניהול המבוסס על רשות עצמאית, הרי שהרכב המועצה המנהלת שלה משקף מעצם טבעו נציגות של כל הרגולטורים הרלוונטיים ברמות הממשל השונות. המועצה כגוף המכיל ייצוג רחב של אינטרסים וגופים, הוא זה שמגבש 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, ליעול ולתיאום מכלול הפעילויות של הפיקוח, הבקרה והאכיפה, ולמיסוד שיתוף הפעולה בין הגופים השלטוניים והציבוריים העוסקים במרחב הימי.

כשלי המידע והיעדר הנתונים אשר תוארו בפסקה 2 עתידים לקבל מענה הן באמצעות הקמת מאגר מידע שיהווה חלק מתחום האחריות של הרשות שתוקם, והן באמצעות העסקת כוח אדם מקצועי בעל הכשרה רב 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 מיוחדים, 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 בפסקה 3 עשויים להתמעט נוכח הייצוג הטרוגני של שלל הרגולטורים והאינטרסים השונים במועצת הרשות ובתוך מנגנון הרשות, מה שיקשה (הגם שלא יבטיח מניעה מוחלטת) על הפעלת לחצים יוצרי עיוותים מסוג זה. יתרה מזו, ריבוי השימושים במרחב הימי, משמעותו המעשית הינה תחומי עיסוק ושווקים שונים בהם תעסוק הרשות. בנסיבות אלה, פוחתים הסיכויים לתופעות של שבי רגולטורי (Regulatory Capture) האופייניות לאסדרה סקטוריאלית, שבה יש אינטראקציה שוטפת בין הרגולטור הסקטוריאלני למפוקחים

#### 4. סיכום מקרה המבחן

המרחב הימי של ישראל טומן בחובו סיכויים וסיכונים שונים, אשר מעוררים תשומת לב גוברת בשנים האחרונות, בעיקר נוכח גילוי מאגרי הגז המשמעותיים, ונוכח היוזמות והשימושים במרחב הימי ההולכים ומתרבים. התפתחויות אלה לא הובילו עדיין לגיבושה של מדיניות אסדרה לאומית סדורה ההולמת את אתגרי המציאות הנוכחית, וניהול משאבי המרחב הימי מתבצע על פי חקיקה מתקופות שונות מן העבר עליה 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 ליוזמות 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, הינו אתגר לא פשוט. בכל אופן, העדרו של מנגנון ניהול אינטגרטיבי למרחב הימי בישראל בימים אלה אינו עוד עניין תיאורטי 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.

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

#### מסקנות והמלצות: רגולציה בישראל ורגולציה סביבתית בפרט

מאמר זה משרטט מגמות בהתפתחותה של הרגולציה הסביבתית בישראל ושל המוסדות הרגולטורים האמונים עליה, במקביל לגיבושה של התפיסה הסביבתית בישראל, לצד תהליכי הפיתוח המואצים של המדינה מאז הקמתה. הדינאמיות המאפיינת בשנים האחרונות את צמיחת היקפה של רגולציה הסביבתית נובעת בין היתר מההבנה כי לפיתוח המואץ יש מחיר, הבא לידי ביטוי בזיהום הסביבה ובהידלדלות משאבי הטבע של המדינה. להלן מספר המלצות בנוגע

<sup>224</sup> על הרקע לצמיחתן של רשויות רגולטוריות עצמאיות כמענה לכשלים רגולטורים הקשורים בהתנהלותם ראו: Majone, G. (1997). "From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of ; Fainsod, M. (1940). "Some reflections on the nature governance." *Journal of Public Policy*: 139-167. of the regulatory process." *Public policy* 1: 297-323.;

לרגולציה הסביבתית בישראל, בעקבות הסקירה לעיל וניתוח מקרה המבחן. **ראשית**, אין די בהבנה כי נדרשת רגולציה סביבתית עדכנית ומודרנית כדי לתת מענה למציאות המורכבת. דרושה גם הכרה בצורך ליצור מנגנוני תיאום וקואורדינציה בינה לבין תחומי פעילות שונים המוסדרים ברגולציה מקבילה, בין אם סקטוריאלית ובין אם כללית. מאמר זה מציב זרקור על הצורך ביישומו של העיקרון לניהול אינטגרטיבי של משאבי הטבע, על משמעותו וחשיבותו, ועל הצורך בקואורדינציה בין הרגולטורים הרבים והשונים, כפי שבאו לידי ביטוי מובהק במקרה המבחן של המרחב הימי של ים התיכון בישראל.

אך צורך זה גם קיים בתחומי הסביבה האחרים שבהם חופף תחום סמכותו של המשרד להגנת הסביבה את תחום סמכותם של רגולטורים אחרים, בין אם באופן מלא ובין אם באופן חלקי. כך למשל, התחום של קרינה בלתי מייננת מספק דוגמה מובהקת לכשלי אסדרה הנובעים מביזור רגולטורי. כך למשל, מחלוקת בין משרד התקשורת לבין המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים באשר לפטור מהחובה לקבל היתר בניה להתקנת מתקני גישה אלחוטיים (אנטנות זעירות) על גגות בתים ומרפסות – הובילה לקיבעון רגולטורי שקיבל מענה (זמני) באמצעות בג"ץ<sup>225</sup>. **שנית**, מתיאור השתלשלות הדברים עולה כי הרגולציה הכללית והתמציתית שאפיינה את שנות ה-60 פינתה בתהליך הדרגתי את מקומה לרגולציה מפורטת ומקצועית כפועל יוצא מהמציאות המורכבת בתחומי הגנת הסביבה. ראוי כי מגמה זו תשמר ותמשך על מנת להתוות ולהטמיע במשק ובכלכלה עקרונות ברורים וודאיים של פיתוח בר קיימא. רגולציה סביבתית מפורטת ומקצועית אמנם מצריכה מנגנון עדכון יעיל לצורך הדבקת פערים בין קצב הפיתוח ובין אסדרתו הנאותה, אולם פירוט והתמקצעות טומנים בחובם לא רק את יתרון הרלוונטיות שהוא הכרחי לרגולציה הסביבתית כמו לכל סוגי הרגולציה האחרים, אלא הוא גם אלמנט חשוב באפקטיביות של הרגולטור האמון על ביצועה, שהינו לעת הזו רגולטור בעל נחיתות יחסית בהשוואה לרגולטורים אחרים מבחינת משאבים וכוח פוליטי.

**שלישית**, אירגוני הסביבה מילאו לאורך השנים תפקיד משמעותי בתהליכי התפתחות הרגולציה הסביבתית בישראל, בין היתר הודות לפעילותם המוצלחת לצד המשרד להגנת הסביבה, לקידום של חוקים סביבתיים המהווים מעמודי התווך של הרגולציה הסביבתית בישראל. שיתוף הציבור ושקיפות הליכי קבלת ההחלטות מאפשרים לארגונים הללו לבוא לידי ביטוי בזמן אמת, במקביל לבעלי העניין הפרטי והכלכלי ויש בהם כדי לפתור מחלוקות ולמתן קונפליקטים בשלבי היישום, ועל כן חשוב לראות בעקרונות אלה עקרונות מנחים לצורך גיבושה של רגולציה סביבתית ראויה ואפקטיבית. חוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה משנת 2002 הינו כלי המאפשר את יישום עקרון זה ברמה המוסדית, וראוי להרחיבו גם לכל מנגנון רגולטורי עתידי שיוקם כחלק מהרחבת האסדרה הסביבתית.

מן המאמר עולות גם תובנות רלוונטיות לרגולציה בישראל בכלל. האתגר של תיאום בין רגולטורים שסמכויותיהם חופפות באופן מלא או חלקי, ופועלים באותם שווקים הינו אתגר המאפיין לא רק את הרגולציה הסביבתית. אתגר זה מצוי כיום במרכזו של דיון רחב שמתנהל בארגון OECD כפי שפורט במאמר זה לעיל, וההמלצות שמתגבשות שם נבחנות גם בישראל. משרד ראש הממשלה פרסם כאמור טיוטת תורת רגולציה שטרם התגבשה לכללים ישימים. ראוי

<sup>225</sup> לתיאור המקרה ראו: ע' אייל, צ' איסר איציק, א' פרוז, רגולציה בתנאים של ביזור בין התנגשות לסניגריה ומבט למציאות הרגולטורית בישראל, ה"ש \_\_\_\_\_ לעיל, בעמ' \_\_\_\_\_.

שתהליך אימוץ תורת רגולציה יקודם בשקיפות ובשיתוף בעלי הענין, וינחיל דפוס קואורדינציה בין מערכות הרגולציה השונות.

בנוסף, הקניית סמכויות רגולטוריות למועצות או לגופים שעל חבריהן נמנים נציגים שונים, כמנגנון לאיזון בין אינטרסים שונים וכן כמנגנון ליצירת קואורדינציה בין רגולטורים שונים, צריכה להישקל היטב. השאיפה להגיע לאיזון שבין יעילותו של אותו מנגנון ויכולותיו המנהליות לבין הצלחתו בקידום התכלית הציבורית שלשמה הוא הוקם הינה משימה לא פשוטה. לשם כך יש להביא בחשבון את מספר החברים באותו גוף, את היקף התפקיד של כל חבר והזמן שיעמוד לרשותו לשם כך, הכשרתם של החברים בגוף זה, התקציב שיעמוד לרשותו ועוד<sup>226</sup>.

אין בכך כדי לגרוע מחשיבות הנושא ומן הצורך להתמודד עם האתגרים שהוא מציב, הן בפני הרגולציה בישראל בכלל והן בפני הרגולציה הסביבתית בפרט.

---

<sup>226</sup> לניתוח התנהלותן של מועצות רגולטוריות ראו: א' ארבל גנץ, כרוניקה של כישלון ידוע מראש: מועצות רגולטוריות בישראל במבט סוציו-אנליטי, **משפט ועסקים** ה', 2006, 459-494.