

כ"ו חשוון, תשע"ט  
4 נובמבר, 2018

לכבוד

חה"כ איתן כבל, יו"ר ועדת הכלכלה

חברי ועדת הכלכלה

### הנדון: רגעי ההכרעה על עתיד הים העמוק - סעיפים 16-29 לחוק אזורים ימיים

מחר, ה-5/11/2018, מתקיים הדיון השלישי בוועדת הכלכלה על הצעת חוק אזורים ימיים, שיחל מהקראת סעיף 16. למעשה, מכאן והלאה מתחיל הדיון העקרוני, המהותי והקונטרוברסיאלי ביותר – האופן שבו ינוהל ויתוכנן האזור הכלכלי הבלעדי – שטח השווה בגודלו לכלל השטח של מדינת ישראל, ובו משאבי ואוצרות טבע יקרים ביותר, שניצולם מעסיק את אזרחי ישראל בשנים האחרונות באופן עקבי.

על פניו, על פי נוסח הצעת החוק כיום, ישנה הפרדה קונספטואלית מלאה בין סעיף 16 - שעוסק בתכנון המרחב הימי באמצעות מסמך מדיניות, סעיפים 17-28, שעוסקים בהיבטים סביבתיים של אישור פעולות גז ונפט, וסעיף 29 שעוסק בהכרזה של אזור ימי מוגן.

ההפרדה הזו היא הפרדה מלאכותית – שכן למעשה כל הסעיפים הללו עוסקים במסגרת קבלת ההחלטות באזור הכלכלי הבלעדי: היכן יהיה אזור שמור, היכן אזור לפיתוח, איזה סוג של פיתוח, מי מקבל את ההחלטות באזור הזה, באיזה הליך, וכיצד הציבור לוקח בו חלק.

על מנת לפשט את הדברים נאמר כך: בפני ועדת הכלכלה עומדת מחר ההכרעה – לראשונה אי פעם בספר החוקים הישראלי – כיצד ינוהל, ינוצל ויתוכנן האזור הכלכלי הבלעדי.

לעמדת ארגוני הסביבה, ישנם כמה עקרונות שצריכים להוביל את הדיון, ובסופו של יום את ההכרעה:

א. האם נכון שהגורם היחיד שמקבל החלטות ביחס לפעולות המשמעותיות ביותר באזור זה - פעולות גז ונפט - יהיה הממונה על ענייני הנפט? או שנכון להקים ועדה מעין - תכנונית, עם נציגי ציבור, שתהיה בעלת סמכות הכרעה על כלל הפעולות באזור הכלכלי הבלעדי?

ב. האם יתכן שהציבור יודר מהליכי קבלת החלטות בהליכי התכנון, הרישוי והאישור של הפעולות המתבצעות באזור הכלכלי הבלעדי על אף שמדובר בניצול של משאבי טבע ציבוריים?

ג. האם נכון שהמדינה תימנע מלתכנן כראוי את האזור הכלכלי הבלעדי מתוך ראייה כוללת ומאוזנת, ותשאיר את שיקול הדעת ליזמים שיבקשו לפעול בשטח זה?

ד. האם מוצדק שלא תתאפשר אפשרות להכריז על שמורות טבע באזורים הייחודיים והרגישים שהתגלו (ועוד יתגלו) בים העמוק?

כל השאלות הללו קשורות לכלל הסעיפים (מסעיף 16 עד 29), ועל כן נדרש לדון בהן במרוכז, וכהקדמה לדיון בסעיפים המפורטים.

בכל זאת, ולמען הנוחות, נביא כאן את הצעותינו המפורטות לשינוי ע"פ מספרי הסעיפים בנוסח הנוכחי:

- א. סעיף 16 - הסעיף התכנוני - מסמך מדיניות ותכנית ימית מרחבית.
- ב. סעיפים 17-28 - הליכי האישור של פעולות ושימושים במים הכלכליים.
- ג. סעיף 29 (+סעיף הגדרות) - הכרזה על שמורת טבע ימית בנוסף לאזור ימי מוגן.

## סעיף 16 - מסמך מדיניות ותכנית מרחבית ימית

על פי נוסח החוק הנוכחי, וע"פ כוונתם המקורית של מנסחיו, לאזור המים הכלכליים אמורה להיות מאושרת, בתוך שנתיים, מעין תכנית מתאר ארצית (הקרויה בחוק – מסמך מדיניות), שתכלול את "הסדרת מכלול הפעילויות והשימושים באזורים הימיים", תאושר ע"י הממשלה בהתאם להצעת שר האוצר - ותחייב את כלל הגורמים הפועלים באזור.

לצורך הכנת אותו מסמך מדיניות - מנסחי החוק תלו את תקוותם בהליך התכנון של המרחב הימי שקודם ע"י מנהל התכנון בארבע השנים האחרונות. הציפייה היתה, שבין תוצרי התכנון תהיה גם מעין תכנית מתאר למים הכלכליים, שתהווה מסמך המדיניות שהחוק קבע שיאושר.

אלא שהיום, לאחר מיצוי השלבים הסופיים של גיבוש המסמך, כבר אפשר לומר בבטחה (והדבר, להבנתנו, מוסכם ע"י כלל גורמי הממשלה המעורבים) שמסמך המרחב הימי מתייחס בפירוט לאזור המים הטריטוריאליים בלבד, בעוד שלגבי המים הכלכליים הוא משאיר את הדברים פתוחים, לטובת הכרעה עתידית (מציע שההכרעה בנושא תתקבל ע"י רשות ים, שתקום, מתישהו, אולי).

חסרונו של מסמך מדיניות למים הכלכליים אינו מקרי. המידע הקיים – גם באשר למאגרי הגז והנפט, גם באשר למשאבי הטבע האחרים, גם באשר לעתיקות וגם באשר לסביבה הימית – הוא מועט, ומתקבל אט אט ככל שחוקרים ופועלים שם יותר. קשה מאוד לתכנן שטח שהמידע המצוי לגביו (בין המידע לגבי פיתוח ובין המידע לגבי שימור) לוקה בחסר.

היום למשל, אנחנו יודעים הרבה יותר על הים העמוק וייחודיותו, מאשר ידענו לפני מספר שנים בודדות.

**כך יוצא, שלמעשה, סעיף 16, העוסק במסמך המדיניות, מתוך כוונה (חיובית) ליצור מערך תכנוני מסוים למים הכלכליים, שיחייב את כלל בעלי העניין המצויים באזור לפעול על פיו, ויקיים הליך מסוים של שימוע ציבורי - הפך להיות במידת רבה תאורטי.**

על מנת להתגבר על הכשל הזה בחוק, והאתגר של תכנון המרחב הימי העמוק, אנחנו מציעים להשאיר את החובה להכין מעין מסמך מדיניות עקרוני למים הכלכליים בתוך שנתיים, שיהיה מסמך כללי, אותו תאשר הממשלה.

**אולם כהשלמה למסמך עקרוני זה, אנחנו מציעים לקבוע בחוק שתוך 5 שנים, תוכן תכנית מרחבית ימית מפורטת, ע"י ועדה מעין תכנונית שתהיה אחראית על המרחב (על כך בהרחבה בסעיף 17 להלן) שתכלול את אלו:**

- (1) חלוקת המרחב לאזורים ימיים תפקודיים, המאפשרים מגוון פעילויות ושימושים.
- (2) הנחיות הקובעות סדרי עדיפויות, ויחסי גומלין בין הפעילויות והשימושים ומגבלות פיתוח בכל אזור תפקודי.
- (3) תחימת שטחים לאזורים שיוכרזו כאזורים ימיים מוגנים וקביעת יעדים להכרזה על אזורים ימיים מוגנים.
- (4) הוראות בדבר ניטור השפעות ישירות, עקיפות ומצטברות של פעילות פיתוח ודיג על הסביבה הימית.

בנוסף, אישור תכנית מרחבית ימית יכלול הליך שיתוף ציבור מובנה ושקוף, ויאפשר מנגנוני גמישות נדרשים באזור לפי מידע עדכני.

לסיכום. אנחנו מציעים להוסיף לסעיף 16 את סעיף 16א, שיחייב הכנת תכנית מרחבית ימית בתוך 5 שנים, כאמור לעיל. אנו סבורים שכך ניתן להבטיח את תכנון המרחב באופן שמאזן בין כלל האינטרסים, בהליך משתף, שקוף ויעיל.

## סעי' 17-28 - אישור פעולות ושימושים באזור הכלכלי בלעדי

על פי נוסח החוק הנוכחי, סעיף 17 קרוי "אישור להיבטים הסביבתיים של פעולות נפט באזור הכלכלי בלעדי", וכשמו כן הוא – עוסק רק בהיבטים הסביבתיים הכרוכים באישור של פעולות נפט ע"י הממונה על ענייני הנפט.

נתחיל בכך שגם ביחס להיבט המצומצם הזה הסעיף בעייתי מאוד, שכן הוא מעניק למשרד להגנת הסביבה סמכות ייעוץ בלבד, **בעוד סמכות ההכרעה (גם ביחס לנושאים הסביבתיים) נותרת בידי הממונה על ענייני הנפט במשרד האנרגיה, שמצוי בכל עת בניגוד עניינים בין חובתו להביא גז לישראל במהרה, ובין הצורך לשמור שמירה מיטבית על הסביבה הימית.** בנוסף, הסעיף בנוסחו הנוכחי לא כולל שום הליך של שיתוף ציבור ביחס לפעולות נפט המאושרות, דבר בלתי מתקבל על הדעת לשעצמו.

חשוב לומר, שלעמדת משרד האנרגיה, "הממונה על ענייני הנפט לא מחליט לבדו, ויהיה לו קשה מאוד לקבל החלטה שאינה עומדת בקנה אחד עם המלצות המשרד להגנת הסביבה". אולם לא ניתן להשאיר נושא אקוטי כהליך וולנטרי, ובנוסף להדיר את הציבור מהליך קבלת ההחלטות.

חקיקה אינה נקבעת בהתאם לגורמים הפרסונאליים המשמשים בתפקידם באותה העת, ויש חובה לעגן את הסמכויות השונות של המשרדים בחקיקה, שתאפשר לציבור לפקח ולעמוד על קיומן.

אך מעבר לכשלים הנקודתיים הללו, ישנה בעיה עקרונית עם סעיף 17, והיא שהוא עוסק בפעילות אחת ויחידה בתחומי המים הכלכליים של ישראל - חיפוש והפקה של גז ונפט. אמנם זוהי, כרגע, פעילות מרכזית שמתקיימת שם, אך היא אינה היחידה, בוודאי לא בעתיד הקרוב.

לא יתכן שמנסחים חוק (שלקח כ-15 שנה לקדם) שמסתכל רק על ההווה הקרוב.

על מנת לנהל ולתכנן מרחב, ששווה בגודלו לשטח מדינת ישראל, נדרש לכוון מנגנון קבלת החלטות מקצועי ויעיל, שממלא אחר עקרונות היסוד התכנוניים בדבר שקיפות ומעורבות ציבור.

חשוב לציין, שעמדתנו איננה שיש להעתיק את ההסדרים התכנוניים המלאים החלים במים הטריטוריאליים למים הכלכליים, או שיש להחיל את חוק התכנון והבניה ככתבו וכלשונו באזור זה.

**אך התפיסה שהנהיגה המדינה עד כה (ובאה לידי ביטוי בנוסח הנוכחי של חוק אזורי ימיים), לפיה לציבור אין עניין במים הכלכליים לאור המרחק שלהם מהחוף, היא שגויה מן היסוד, ומספיק היה לחוות את מחאת אסדת הגז של הקיץ האחרון על מנת לראות את מידת העניין והאמוציות שהנושא מעורר בקרב הציבור הישראלי.**

לציבור יש עניין רב במתרחש במים הכלכליים, בין השאר מהסיבות הבאות:

א. **כל המשאבים המנוצלים באזור זה, ובראשם הגז והנפט - הם משאבי טבע ציבוריים, כלומר - הציבור הישראלי הוא בעליהם.** לא מדובר בחברת הייטק, או מוצר פרטי כלשהו. מתבקש שתינתן לבעליו של המשאב הזה, שהוא גם מתכלה ורב ערך, דריסת רגל כלשהי באופן הניהול, הניצול והחלוקה שלו.

ב. שנית, הפיתוח של אותם משאבים ציבוריים, **משפיע לרעה על משאבים ציבוריים אחרים - הדגה, הסביבה הימית המופלאה שמצויה במצולות, שירותי מערכת אקולוגית כמו ייצור חמצן ועוד ערכים ציבוריים שיש לציבור עניין להגן עליהם.**

ג. **חשיבותו של המשאב הזה לכלכלת ישראל, לסביבה ולחברה - גבוהה מאוד.**

ד. פיתוח המשאב הזה, גם במרחקים גדולים מהחוף, מעורר **מחלוקות ציבוריות ערות מאוד, כמו הקמפיין המנוהל בימים אלו על מיקום האסדה.**

ה. **המרחק מן החוף למים הכלכליים הוא קצר מאוד (המרחק בין תל אביב ליקום), ואפילו המרחק מן החוף לבארות הקידוח (120 ק"מ) אינו משמעותי. למשל שפך**

קונדנסט (נפט קל) מאסדת הגז של שדות כריש ותנין במרחק של 90 ק"מ עלול להסחף לחופי ישראל ולכסות את החופים בעשרות אלפי חביות הפגיעה תהיה לר רק בטבע ובתירות אלה גם שתשתיות חיוניות – ממתקני התפלה, תחנות כח ועוד.

1. **העובדה שמדובר באזור בראשיתי, שבו הטבע הייחודי והמופלא של המעמקים נשמר כמעט ללא פגע - היא שמחייבת, ביתר שאת, את השמירה עליו, ואת האפשרות של הציבור, שהטבע יקר לליבו, יוכל לנסות ולמזער את הפגיעה בסביבה הימית. לא כל הידע מצוי במשרד להגנת הסביבה ובאגף הסביבה במשרד האנרגיה.**
2. **גם בעולם מאפשרים לציבור להשמיע עמדתו לפחות בשלב אחד של פיתוח משאבי הגז והנפט במים הכלכליים, ובדר"כ במספר שלבים בדרך.**

לכן, המנגנון שאנחנו מכירים כמנגנון היעיל והצודק ביותר להסדרת שימושים בשטח מסוים – הוא ועדה מעין תכנונית, שיש בה ייצוג של כלל בעלי העניין הרלוונטיים, כולל נציגי ציבור, וכוללת הליך סדור של פרסום מידע והשגות. הסיבה לכך שבמקרה זה מוצעת ועדה "מעין" תכנונית היא מאחר ואנו סבורים שלא נכון שהיא תוסדר באמצעות חוק התכנון והבניה, ולא תשאב סמכויותיה ממנו. הפלטפורמה הנכונה לכונן את הוועדה הזו היא חוק אזורים ימיים.

לכן, אנחנו מציעים להקים במסגרת סעיף 17, ועדה ארצית לאישור הפעילויות והשימושים באזור הכלכלי, שתוקם במנהל התכנון, והיו"ר שלה יהיה עובד משרד האוצר בעל הכשרה מקצועית בענייני התכנון והבניה בתחומי הים.

**אין כל משמעות לוועדה מעין תכנונית למים הכלכליים שלא תהיה לה סמכות לאשר פעולות נפט, שכן מדובר בפעילות רחבת היקף עם השפעות פוטנציאליות משמעותיות על המרחב, ופעמים רבות פעילות המצויה בקונפליקט או מעלה עניין ציבורי מהותי.**

### סעיף 29 (+ סעיף 2 - הגדרות) - שמורת טבע במים הכלכליים

על פי נוסח החוק הנוכחי אין אפשרות להכריז על שמורות טבע במים הכלכליים, אלא רק על מה שקרוי "אזור ימי מוגן" (פרק ח', סעיף 29) – אזור ששר האוצר רשאי לקבוע בהכרזה כל פעולה כפעולה מותרת שביצועה אינו טעון היתר מאת מנהל רט"ג, ואף רשאי, על דעת עצמו (בהתייעצות עם השר להגנת הסביבה ורשות הטבע והגנים), לבטל או לשנות הכרזה כזו.

זו אינה שמורת טבע.

באזור הכלכלי בלעדי, בים העמוק, יש בתי גידול ייחודיים ומרתקים כמו גני אלמוגים ונביעות גז ייחודיות. לכן, **בצד האפשרות להכריז על אזור ימי מוגן, יש לעגן את האפשרות להכריז על שמורת טבע ימית באתרים רגישים במיוחד הראויים להגנה מלאה** כפי שקיימת בתחומי המים הטריטוריאליים: שמורת טבע בניהול רט"ג, עם סמכויות פיקוח וניהול מלאות, ותוך שמירה על מנגנוני הבקרה והגריעה המפורטים בחוק גנים לאומיים ושמורות טבע.

לעומת הליך הכרזה של אזור ימי מוגן במים הכלכליים, הליך הכרזה של שמורת טבע (כמו גם גריעה) צריך להיות שונה ומותאם לכך שמדובר באזור רגיש באופן מיוחד, ולכן מוגן יותר מפני פגיעה ושינויים. אנחנו מציעים להוסיף לפרק ח' - סעיף 29א – שמורת טבע ימית:

- (1) שר האוצר רשאי, בהתייעצות עם השר להגנת הסביבה ועל פי הצעת הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים, להכריז על שטח בעל ערכים ייחודיים הראויים להגנה באזור הכלכלי כשמורת טבע ימית.
- (2) הכרזה על שטח כשמורת טבע לפי סעיף זה טעונה פרסום ברשומות.
- (3) שר האוצר, בהסכמת השר להגנת הסביבה, על פי הצעת הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים ובהמלצת מועצת גנים ושמורות טבע, רשאי לגרוע או לשנות הכרזה על שמורת טבע. גריעה או שינוי כאמור טעונים פרסום ברשומות.