**רגולציה של משאבי הטבע ואיכות הסביבה במרחב הימי של ישראל**

ציפי איסר-איציק

**מבוא**

הרגולציה הסביבתית היא תחום מתפתח ודינמי בתחומי הרגולציה השונים. ראשיתה בישראל בשנות השישים של המאה העשרים, אז התחילו לצמוח מערכות משפטיות לניהול משאבי טבע וסביבה. המונח רגולציה סביבתית במאמר זה יתייחס לתחום הרגולציה העוסק במהותו במישרין בקיימות, בשימוש, בשמירה, בצריכה או בשינוי בתכונותיהם של משאבי הטבע והסביבה בכל צורה שהיא ובכל זמן שהוא. נוכח מרכיביהם המגוונים של מקורות הרגולציה הסביבתית,ועל מנת לאפשר ניתוח מקיף של הדברים, נאמץ במאמר 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.

הרגולציה הסביבתית במדינת ישראל, כמו במדינות אחרות, התפתחה באורח ניכר מאז נחקק חוק מניעת מפגעים, תשכ"א-1961, שהוא מעין אב-טיפוס לרגולציה הסביבתית הקלאסית. רגולציה זו הושפעה רבות מתהליכי התיעוש, ההפרטה והגלובליזציה, כמו גם מתופעות של זיהום סביבתי ופגיעה במשאבי הטבע והסביבה. כל אלו חייבו את התאמתה של הרגולציה הסביבתית למציאות שנוצרה. העלייה במודעות הציבורית להגנת הסביבה בארץ ובעולם, התגבשותה של תנועה סביבתית חוץ-ממשלתית פעילה ותהליכים כלכליים ואסטרטגיים גלובליים הובילו לשינויים במודל המשילות והרגולציה הסביבתית. בחינתם של שינויים אלו וניתוח ההתפתחויות מצביעים על כך שלמרות השיפור שחל בתחומים סביבתיים מסוימים, עדיין רובצים לפתחה של החברה בישראל אתגרים סביבתיים משמעותיים.

**בחלקו הראשון** של המאמר תסקר בקצרה התפתחות הרגולציה הסביבתית בישראל על רקע התפיסות הערכיות השונות בתחום הסביבתי והשחקנים המרכזיים שהופיעו בזירה לאורך השנים ותרומתם לתהליך, תתוארנה אבני הדרך בהתפתחות הרגולציה הסביבתית בישראל וינותחו מאפייניה. **בחלקו השני** יוצג מקרה מבחן של הרגולציה במרחב הימי ובחופים של הים התיכון בישראל מזווית סביבתית ביקורתית, כהמחשה לאתגרים שנוצרו במהלך התפתחותה של הרגולציה הסביבתית ואשר עימם היא נדרשת להתמודד כיום. **החלק השלישי** יסכם את המסקנות העולות מהסקירה המובאת במאמר ואת הממצאים מניתוח מקרה המבחן ויציע המלצות בנוגע לרגולציה בישראל בכלל ולרגולציה הסביבתית בפרט.

1. **אבני דרך בהתפתחות הרגולציה הסביבתית: דינמיקה של שינוי תפיסתי-פרדיגמטי**

בדומה למגמות דומות בעולם המערבי, גם בישראל עברה התפיסה הסביבתית שינויים פרדיגמטיים מאז קום המדינה (שוורץ 2000). במהלך ההיסטוריה גובשו פרדיגמות שונות, המשקפות במהותן תפיסות פילוסופיות שונות ביחסי האדם והטבע, ושינויים אלו באו לידי ביטוי גם ברגולציה הסביבתית.

**א. הרגולציה הסביבתית מקום המדינה ועד שנות השישים**

חוקרים של תולדות הציונות מצביעים על זרמים אידיאולוגיים שונים בקרב בני העליות הראשונות בנוגע ליחסי האדם והטבע. מצד אחד אתוס הפיתוח הרציונלי והאמונה ביכולת האנושית לשלוט בטבע, ומצד שני ההשקפה הרומנטית על עולם הטבע, המהללת ומפארת את יפי הטבע כערך לעצמו (De-Shalit 1995). זרמים מנוגדים אלו ליוו את הציונות בשנותיה הראשונות ובאו לידי ביטוי גם עם הקמתה של מדינת ישראל. כך למשל ציין דוד בן-גוריון באחד מנאומיו בכנסת את "יופיו של הטבע, בעצים, בים, בהרים הנפלאים", ובאותה נשימה פיאר את יצירתו של האדם כ"יצירה כלכלית וטכנולוגית" המהווה גורם מרכזי בחיי העם.

המציאות, שהתמודדה עם קשיי היישוב 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 (טל 2006). התפיסה התכנונית שיושמה באמצעות המנגנון הפוליטי הסוציאליסטי דאז התייחסה לטבע במונחים של "כיבוש השממה", והתבטאה בגידול משמעותי בצריכת משאבי הטבע, זיהום נחלים (בביוב תעשייתי), זיהום האוויר (במפרץ חיפה), ייבוש ימת החולה וזיהום הים ממקורות יבשתיים שונים (מכון ירושלים לחקר ישראל 2012, 67–72). הפגיעה בסביבה, ובעיקר המאבק נגד ייבוש החולה, היו הרקע להקמת החברה להגנת הטבע בשנת 1953 – הארגון הסביבתי הלא ממשלתי הראשון בישראל.

היקף החוקים הסביבתיים בשנותיה הראשונות של המדינה היה מצומצם, וכלל את חוק הגנת חיות הבר, התשט"ו-1955, חוק הגנת הצומח, התשט"ז-1956 וחוק המים, התשי"ט-1959. החוקים הללו ביטאו תפיסה של הטבע כבעל ערך עצמאי הראוי להגנה, והשתלבו עם התפיסה הציונית של אהבת הארץ והעם השב אל מולדתו. חוקים אלו, העוסקים בעיקר בשמירת ערכי הטבע והנוף, עניינם איסור ציד חיות בר, איסור פגיעה בצמחים, והגדרת המים כמשאב ציבורי. הם מתאפיינים בניסוח קצר, ענייני ותמציתי הקובע איסורים וסנקציות על הפרתם, מסמיכים רגולטור לפקח על יישומם, ומותירים מרווח רחב יחסית של שיקול דעת לבעל הסמכות הרלוונטי.

**ב. הרגולציה הסביבתית משנות השבעים ועד סוף שנות התשעים**

ככל שנצטברו בקהילה המדעית ממצאים בנוגע להשלכות של הפיתוח והתיעוש על האדם והסביבה, קיבלה התפיסה הסביבתית ממד חדש, מדעי ומקצועי יותר, והיא החלה לעסוק בהשלכות הסביבתיות של הפיתוח הכלכלי בעיקר דרך הפריזמה של ההשפעות על בריאות הציבור (שוורץ 2000). נושאים של זיהום אוויר ומים, וכן פסולת מוצקה ומסוכנת, החלו להופיע כנושאים מרכזיים של איכות הסביבה.

בשנת 1973 הוקם במשרד ראש הממשלה "השירות לשמירת איכות הסביבה" כמנגנון בירוקרטי מקצועי בעל ידע והבנה בתחומי הגנת הסביבה (טל 2006, 367–372). בשנת 1988 הוקם המשרד לאיכות הסביבה, וצוות היחידה הסביבתית הועבר ממשרד הפנים למשרד הממשלתי החדש, תוך מאבקי כוח על העברת הסמכויות הנדרשות לפעילותו. בעת הקמתו של המשרד לאיכות הסביבה אמנם היו בידו סמכויות לפי שמונה-עשר חוקים, אולם בנושאים סביבתיים מרכזיים כגון פליטות לאוויר מכלי רכב, איכות מי השתייה וטיהור שפכים, רישום חומרי הדברה והשימוש בהם, מדיניות שמירת הטבע, תכנון פיזי ונושאים רבים אחרים סמכויותיו היו משניות בלבד. תקציבו של המשרד היה דל ומצומצם ולא הותיר מקום ליוזמות ולפעילות אקטיבית חדשה (תמיר 1990, 9; טל 2006, 403–410).

בשנת 1991 הוקמה עמותת אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה אשר שמה לה למטרה לפעול בכלים מקצועיים ומשפטיים לקידום התפיסה הסביבתית בדומה לארגוני סנגור סביבתיים אמריקניים, שמהם שאבו מייסדי העמותה את ההשראה להקמתה. בהמשך החלו לקום גם ארגוני סביבה מקומיים (grassroots), ואלה צמחו לתנועה הסביבתית הגדולה בישראל – ארגון הגג חיים וסביבה. 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, שעסק במניעת זיהום אוויר, רעש וריח. זמן קצר לאחר חקיקתו נוסדה המועצה הציבורית למניעת רעש וזיהום אוויר (מלר"ז) כגוף סנגור אזרחי, שקיבלה על עצמה לאכוף את החוק, ובהמשך הייתה בין מובילי המאבק נגד כוונת הממשלה להרחיב את תחנת הכוח רידינג.עוד חוקים שנחקקו בתקופה זו הם תיקון מס' 4 (משנת 1969) לפקודת בריאות העם, 1940, אשר הסדיר את איכותם התברואית של מי השתייה; פקודת מניעת זיהום הים בשמן (נוסח חדש), תש"ם-1980; חוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ג-1983; חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984; חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988; חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993; וחוק איסוף ופינוי פסולת למחזור, תשנ"ג-1993. חוקים אלו התאפיינו בגישה הרגולטורית הקלאסית של ציווי ושליטה (command and 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 השתייה ותקני הזרמה לים, ונקבעו מנגנוני פיקוח רגולטוריים כגון היתרי הזרמה לים והיתרי רעלים.

בשנים אלו נחקקו גם חוקים שמטרתם יצירת מנגנונים מוסדיים לפיקוח וניהול בתחומי הגנת הסביבה כגון חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962, שמטרתו הטלת חובה על רשויות מקומיות לטפל בביוב העירוני; חוק גנים לאומיים ושמורות טבע, התשכ"ג-1963, אשר מכוחו הוקמו רשות הגנים הלאומיים ורשות שמורות הטבע כמנגנונים להגנה על אתרים בעלי ערך היסטורי או לאומי וכן אתרים בעלי ערכי טבע ונוף ייחודיים; חוק רשויות נחלים ומעיינות, התשכ"ה-1965 אשר עיגן את הקמתן של רשויות הנחלים ככלי לשימור ולשיקום נחלי הארץ;חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 שכונן את מוסדות התכנון והבנייה, ומכוחו הותקנו תקנות התכנון והבנייה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשמ"ב-1982, המחייבות לבחון את ההשפעות הסביבתיות של תכניות בנייה העלולות לגרום נזק או להשפיע לרעה על הסביבה; חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, אשר כלל כאחת ממטרות הרישוי גם מניעת מפגעים; ועוד.

בתקופה זו נחקקו אפוא חוקים משני סוגים עיקריים: האחד, חוקים שעניינים מניעת זיהום או מניעת מפגעים בתחומי הסביבה השונים והגבלת השימוש במשאבים ופיקוח עליהם; והשני, חוקים שיצרו מנגנונים מוסדיים שונים לפיקוח ולניהול בתחומי הגנת הסביבה, אשר מרביתם בעלי תוקף עד היום.

**ג. הרגולציה הסביבתית החל מתחילת המאה העשרים ואחת**

בסוף המאה העשרים ותחילת המאה העשרים ואחת ניכרת השפעתם של תהליכי הגלובליזציה והישענות 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 העולמי בעיקר נוכח פרסום הדוח הרביעי בשנת 2007 של פאנל מדעני האקלים של האו"ם (IPCC 2007) והתחזק מקומם של ארגוני התנועה הסביבתית בזירה הציבורית. ארגוני 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 נזכיר את חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999; חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004; חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008; חוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011; ועוד. צמיחתה של ההלכה הפסוקה התבטאה גם בפסיקה של בית המשפט העליון, אשר עיגן בהחלטותיו עקרונות מינהליים ופרשניים חשובים להגנת הסביבה. יחסו האוהד של בית המשפט העליון לנושאי הגנת הסביבה ולתפקידם המשמעותי של ארגוני הסביבה זכה לביטוי מפורש בשנת 2011 מפי השופט אנגלרד, 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 פינות חמד בטבע ולברך על כך שלקחו על עצמם משימה זו, בנוסף על גופי תכנון ממשלתיים.[[1]](#footnote-1)

זאת ועוד, בתקופה זו של עליית האידיאולוגיה הכלכלית הניאו-ליברלית והצטרפותה של ישראל למדינות OECD ניכרת ההשפעה של הגישה הכלכלית על הרגולציה הסביבתית בישראל. כך למשל החלה החקיקה הסביבתית לאמץ כלים כלכליים לקידום מטרות סביבתיות, כגון אגרות והיטלי פליטה בחוק אוויר נקי, תשס"ח-2008 (סעיפים 30–31), מנגנון של פיקדון בחוק הפיקדון על מכלי משקה, תשנ"ט-1999, היטל הזרמה לים במסגרתתקנות 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. נוסף על כך יש לציין את החלטת הממשלה משנת 2011 לאמץ תוכנית לאומית לצמיחה ירוקה, לשם הטמעת היעדים הסביבתיים במשק ובכלכלה. תוכנית זו גובשה במפגשי שולחן עגול של נציגי משרדי הממשלה, המגזר הפרטי וארגוני הסביבה.[[2]](#footnote-2)

בתקופה זו החלו גופים מסחריים לאמץ מנגנוני רגולציה עצמית המושתתים על רצונם הוולונטרי להפעיל מערכות לניהול סביבתי שאינן כפופות להתערבות שלטונית או לפיקוח רגולטורי. ISO 14001, התו הירוק ומדד מעל"ה הם כמה דוגמאות לאימוץ וולונטרי של הסדרים וכללי התנהלות סביבתיים כאלה, אשר יישומם מפוקח על ידי הארגונים עצמם או על ידי גורמים שלישיים בלתי תלויים. ארגונים אלו מהווים חלק ממגמה עולמית בתחום זה.

עם זאת, הרגולציה הסביבתית עודנה מושתתת במידה ניכרת על אכיפה פלילית ומינהלית (באמצעות עיצומים כספיים) של חקיקה ראשית, חקיקת משנה, צווים אישיים, תנאים ברישיונות עסקים בנושאי הגנת הסביבה, הוראות בתוכניות מתאר והיתרי בנייה.

היבט נוסף שיש לו 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 על עיקרון מאחד חשוב של צדק סביבתי. ביטוי נוסף לשיקולי הצדק במשפט הסביבתי ניתן בפסיקת בג"ץ שבחנה את חוקתיות החובה שהוטלה על מפעל בגליל המערבי לפנות את האסבסט שהושלך והוטמן לאורך השנים בסביבתו, לפיה נדחתה העתירה שהוגשה נגד החוק, בין היתר מטעמי צדק והגינות.[[3]](#footnote-3)

תיאור ממצה של השינוי המתואר בתפיסה הסביבתית מוצא ביטוי בהחלטת בית המשפט העליון בפסק הדין המתייחס למעמדה של הזכות לסביבה ראויה במשפט הישראלי, ולפיו כיום השיח הסביבתי בישראל שוב אינו מתמקד רק בשימושי קרקע למיניהם, אלא מבוסס על תפיסה סביבתית כוללת של חברה, של כלכלה ושל איכות חיים בעיר ובכפר.[[4]](#footnote-4)

1. **רגולציה במרחב הימי של ישראל בים התיכון: מקרה מבחן**

לצורך המחשת האתגרים שנוצרו במהלך השנים ושעימם נדרשת להתמודד הרגולציה הסביבתית, יובא בפרק זה מקרה מבחן שבמרכזו החופים והמרחב הימי של הים התיכון, שהם בין משאבי הטבע החשובים בישראל. למדינת ישראל כ-200 ק"מ קו חוף וכ-3,950 קמ"ר מים טריטוריאליים באגן המזרחי של הים התיכון. שטחו של האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל (EEZ – Exclusive Economic Zone) הוא כ-26,000 קמ"ר (המארג 2014). בשנים האחרונות אנו עדים לכניסתם המואצת של יזמים פרטיים ובעלי אינטרסים כלכליים ומסחריים לפעילות באזורים חופיים וימיים אלה, הכרוכה ביצירת סיכונים של זיהום ופגיעה אקולוגית (חרות ואחרים 2012).

מקרה מבחן זה יעסוק באתגרי הרגולציה הסביבתית נוכח השימושים השונים המתקיימים במרחב הימי של הים התיכון בישראל ולנוכח הסיכונים הסביבתיים הנשקפים לו בגינם. לצורך דיון זה נייחס למונח "המרחב הימי" הגדרה רחבה שתכלול את הסביבה החופית המוגנת בחוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004, דהיינו תחום של 300 מטר מקו החוף של הים התיכון לכיוון היבשה וכן לכיוון הים, עד סוף מימי החופין . ההגדרה תקיף גם את האזורים הימיים הנוספים שלפי עמדת משרד המשפטים יש למדינת ישראל סמכות וזכויות בהם, הכוללים מלבד המים הפנימיים שלה (מים המצויים בצד הפונה ליבשה של קווי החוף שלה), את מימי החופין (המים הטריטוריאליים שלה – 12 מייל ימי שהם כ-22 ק"מ), את האזור הסמוך של ישראל (24 מייל ימי מחופיה שהם כ-44 ק"מ), וגם את האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל שהוזכר לעיל (כ-200 מיילים ימיים שהם כ-370 ק"מ מקו החוף).

מאמר 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 שיסקרו בהמשך. לאור האמור לעיל המאמר יציע לאמץ וליישם את עקרון הניהול המשולב של המרחב הימי, שהוא עיקרון דומיננטי הזוכה לתמיכה רחבה במחקר האקדמי ובמסמכי מדיניות.

1. **סקירת השימושים והסיכונים הסביבתיים במרחב הימי ואופן אסדרתם**

השינויים הסביבתיים במרחב הימי והעניין הגובר בפיתוחו ובניצול משאבי הטבע שבו יוצרים מציאות חדשה הטומנת בחובה סיכונים סביבתיים שעימם צריכה להתמודד אסדרת המרחב הימי, באופן שייתן מענה מתאים ועדכני להתפתחויות הדינמיות ולאתגרים בעת הזו. האסדרה הנוכחית מקורה בתקופות שונות בעבר והיא נשענת על ריבוי של רגולטורים האמונים על פעילויות שונות במרחב הימי. להלן נסקור שלוש דוגמאות להמחשת סיכוני הגנת הסביבה וריבוי הרגולטורים האמונים על אסדרתם.

**1. בנייה ופיתוח בחופים וסיכונים הנובעים משימושי חוף**

שימוש בשטחי החופים כרוך לעיתים בבנייה ובעבודות פיתוח בחופים. אורך רצועת החוף שנותר פנוי לכל תושב בישראל (בים התיכון) למטרות נופש, חינוך, מדע ומחקר מצומצם מאוד ומוערך בכ-2 ס"מ לתושב. הדבר נובע מכך שברצועת חופי הים התיכון שוכנים שני נמלי ים גדולים, חמש מרינות, חמש תחנות כוח, כ-15 מוקדי מלונאות (חלקם כפרי נופש), חמישה מתקני התפלה, מתקני תשתיות אחרים כמו השפד"ן ומתקני צבא.

על רקע זה ברורה חשיבותו של חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004, שנחקק לאחר מאבק ציבורי ממושך נגד תופעת הבנייה הפרטית בחופי הים.[[5]](#footnote-5) מטרתו המפורשת של החוק היא בין השאר להגן על הסביבה החופית על כל מרכיביה, לשקמה ולשמרה כמשאב בעל ערכים ייחודיים, וכן למנוע ולצמצם את הפגיעה בה. החוק אוסר כל פעולה שעלולה לפגוע בסביבה החופית, ומחייב לקבל אישור מהוועדה לשמירת הסביבה החופית לכל תכנית בתחום הסביבה החופית. על ביצוע החוק מופקד השר להגנת הסביבה, למעט ההוראות המתייחסות להליכי התכנון והבנייה שהן בסמכות שר הפנים. בוועדה לשמירת הסביבה החופית, שיש לה תפקיד חשוב ביישום החוק, 17 חברים, מרביתם נציגי משרדי ממשלה שונים. יו"ר הוועדה הוא נציג שר הפנים.

אחת מתופעות הבנייה הבולטות בחופי הים בראשית שנות האלפיים, בתקופה שקדמה לחקיקתו של חוק שמירת הסביבה החופית, הייתה בניית מרינות (מעגנות). בבסיס היוזמה לבנייתן עמדו אינטרסים של פיתוח ובנייה של שטחי מסחר, מסעדות ומגורים פרטיים בחופים.

סוג נוסף של סיכונים סביבתיים הנשקפים לחופים מהשימושים המתקיימים בהם הוא זיהום בפסולת מוצקה כגון שקיות ניילון, אריזות פלסטיק, בקבוקים ושאריות מזון. פסולת זו נערמת על החופים, נסחפת לים ומצטברת בקרקעית הים או ב"כתמי פסולת" במרכזי האוקיינוסים, ועלולה לפגוע ביצורים ימיים, בבתי גידול ובמגוון הביולוגי בסביבה הימית (פסטרנק ואחרים 2014). פסולת הפלסטיק אינה נעלמת גם לאחר שהות ממושכת בים, אלא מתפרקת וחודרת למארג המזון ומסכנת את בריאות הציבור (Barnes *et al.* 2009, 1985–1998). זאת ועוד, פסולת זו מאיימת על בטיחות השיט וגובה מחיר ממגזרים עסקיים שונים הקשורים לים, כגון תיירות ונופש, ספנות ודיג, תחנות כוח חופיות, מתקנים להתפלת מי ים ועוד. אסדרת ניקיון החופים היא בסמכות המשרד להגנת הסביבה מכוח חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 ומכוח חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004, אך גם בסמכותן של הרשויות המקומיות שבתחומן שוכנים חופים לפי חוק הסדרת מקומות רחצה, תשכ"ד-1964ושר הפנים, האמון על יישומו של החוק.

**2. 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 של ישראל אך גם במים הטריטוריאליים שלה. במציאות שנוצרה התברר כי האסדרה הקיימת והמתייחסת לפעילות זו, כפי שיפורט בהמשך, לוקה בחסר ובלתי הולמת נוכח הסיכונים הסביבתיים שנוצרו (לוטנר-לב ושור 2013). החוק המרכזי המסדיר את הפעילות בתחום קידוחי גז ונפט הוא חוק הנפט, התשי"ב-1952, שקובע את הליכי הרישוי והפיקוח של קידוחי הגז והנפט בים. חוק זה כשלעצמו אינו כולל הוראות באשר לסיכונים הסביבתיים הכרוכים בקידוחים. שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים אחראי על יישום החוק ועליו להתייעץ עם המועצה המייעצת שהוקמה בחוק.

מאידך, כל הסמכויות הנוגעות לפליטות מזהמים לאוויר ולים נתונות בידי המשרד להגנת הסביבה, והפעלתן לא פעם אינן מתואמות עם הסמכויות הרגולטוריות המקבילות.

1. **דיג וחקלאות ימית**

אסדרת הדיג בים התיכון, בכנרת ובמפרץ אילת היא בסמכותו של משרד החקלאות ופיתוח הכפר לפי פקודת הדיג 1937 ותקנותיה, לשם יצירת ממשק דיג ראוי ובר קיימא נוכח הסיכונים שנשקפים למדגה בים התיכון. האחריות לניהול הדיג ניתנה לפקיד הדיג הראשי – מנהל אגף הדיג ולאנשי האגף במשרד החקלאות ופיתוח הכפר.

תפקיד המשרד לגבש את מדיניות המשרד לעידוד הענף, לתכנן את התשתיות הדרושות, להנחות ולהדריך את היזמים ולהתוות את יעדי הענף שמהם ייגזרו מטלות המחקר והפיתוח. בעניין זה יש לציין כי בשנים האחרונות אנו עדים לעלייה בהיקף החקלאות הימית בחופי הים התיכון בישראל (זיידנר ואחרים 2013, 5–8). הסיכונים הסביבתיים הכרוכים בהפעלתן של חוות הדגים כוללים בין השאר העשרה אורגנית של סביבת חוות, העברת גורמי מחלה בין דגי כלובים לדגי בר, הופעה (introduction) של מינים זרים ופגיעה פיזית בסביבה החופית. עקב כך עולה בקרב חוקרים הדרישה להחיל על החוות את אמות המידה הנהוגות לגבי תעשיות מזהמות ולגבש תוכנית ניטור ייעודית ארוכת טווח של אזור חוות הכלובים (CIESM 2007, NOAA 2011).

מכל מקום, עקב הסיוע הממלכתי המוענק לענף זה מכוח החוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, אסדרת הענף אינה בלעדית למשרד החקלאות אלא נמצאת במקביל גם בסמכותו של משרד הכלכלה. נוסף על כך היא צריכה להיות מתואמת גם עם משרדי ממשלה אחרים ובהם המשרד להגנת הסביבה בנוגע להשפעות הסביבתיות של חוות הגידול הרלוונטיות, משרד הפנים בנוגע לרישוי ולאישור הוועדה לשמירת הסביבה החופית, משרד התחבורה בהיבטים של בטיחות כלי שיט ונתיבי שיט, משרד הביטחון לצורך תיאום עם פעילות חיל הים, ומשרד הבריאות בהיבטים הסניטריים.

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

סקירת מקצת הסיכונים הסביבתיים הנשקפים למרחב הימי ומערכות הרגולציה המתייחסות אליהם, כפי שהומחשה 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 הוא רכיב מרכזי באפיונם של אתגרים אלו.

להלן אתייחס לשלושה סוגים בולטים של כשלי אסדרה הקיימים במרחב הימי של ישראל: **ראשית**, מבנה מוסדי לקוי שמקורו בביזור הרגולטורי העלול לפגום ביכולת לבסס אסדרה יעילה עקב היווצרות הטיה סיסטמתית, שבעקבותיה מקבלי ההחלטות אינם מביאים בחשבון בשיקוליהם באופן שוטף נזקים הנגרמים בשל הפעילות השלטונית. **שנית**, האסדרה עלולה להישען על מידע חלקי או חסר אשר מכשיל את השגת מטרתה. ו**שלישית**, החלטות רגולטוריות מושפעות לעיתים מכשלים המשתייכים לתיאוריית הבחירה הציבורית (Public Choice Theory), שעיקרם השפעה של קבוצות לחץ על תהליכי קבלת ההחלטות כך שהמדיניות הרגולטורית שתתקבל תעלה בקנה אחד עם האינטרסים שלהן ולא עם האינטרס הציבורי הרחב.

**1. ביזור רגולטורי וליקויים מבניים**

הסקירה שהובאה בחלקו הראשון של המאמר מצביעה על תופעה בולטת של ביזור רגולטורי, דהיינו על אסדרתם של סוגי פעילות שונים בתחום המרחב הימי של ישראל, על ידי כמה רגולטורים במקביל, תוך חפיפה מלאה או חלקית בתחומי סמכויותיהם. לביזור הרגולטורי יש השלכות על היכולת לפקח ולמנוע סיכונים סביבתיים. כך למשל, רגולטורים עלולים לעיתים להתעלם מחלק מההשפעות של מפגע סביבתי בשל העובדה שהן נופלות בתחום האחריות של גורמים שמחוץ לטווח פעילותם. רגולטורים עשויים להתעלם גם מיתרונות מסוימים שעשויים לצמוח מהתערבות שלטונית למניעת סיכונים סביבתיים בשל העובדה שהם מתרחשים מחוץ 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 רגולטור מקבל בתחום סמכותו החלטות שיש להן השפעה על תחומי סמכותם של רגולטורים אחרים, בין במעשה בין במחדל, קיים חשש שחלק מההשלכות של החלטות אלה לא יישקלו בעת קבלתן, גם אם יש בהן לשנות את מהות ההחלטה שהתקבלה.

במקרים אחרים הביזור הרגולטורי מוביל להיווצרות קונפליקט של אינטרסים המיוצגים על ידי רגולטורים שונים ועקב כך ליצירת קיבעון בתהליך הרגולטורי המונע את אסדרתו הראויה של השוק. הרקע לכך טמון בעובדה שביזור הסמכויות הרגולטוריות יוצר תחומי פעילות רגולטוריים חופפים, הנתונים לסמכותן 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, במקרים מסוימים ביזור סמכויות בין רגולטורים שונים – כמו גם החפיפה ביניהם – יכול להיווצר במכוון, אם מתוך מדיניות סדורה לצורך התמודדות עם תופעות כגון שבי רגולטורי (regulatory capture), ריכוזיות יתר וצבירת כוח שלטוני, אם מתוך כוונה לעודד התמקצעות והתמחות של הרשויות הרגולטוריות בתחומן ולהבטיח הגנה על אינטרסים ציבוריים חשובים (Fainsod 1940; Landis 1974; Majone 1997; OECD 2002), ואם כתוצאה מהשתלשלות היסטורית (אייל ואחרים 2016). בישראל לא ניתן להצביע על עיצובה של מדיניות אסדרה בתהליכים מוסדיים מובנים, והמציאות היא תוצאה של תהליכים פנימיים הקשורים להתפתחותה המהירה של המדינה, שינויים בתפיסה הכלכלית לאורך השנים, והשפעות בינלאומיות וגלובליות(ברק-ארז 2008, ברק-ארז ופרז 2011, ארבל-גנץ 2003, לוי-פאור ואחרים 2015). בהקשר שלפנינו, כאמור, האסדרה של המרחב הימי נעשית על ידי כמה 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 לעיל מצביעה על התנהלותן של רשויות רגולטוריות שונות האמונות על אסדרת המרחב הימי בהיבטים שונים, בלא מנגנוני תיאום או מנגנוני היוועצות מובנים ביניהן.

השלכותיה של תופעת הביזור הרגולטורי בנוגע למרחב הימי בישראל מתחדדות נוכח העניין העסקי הגובר שמגלים יזמים פרטיים במשאבי הטבע של המרחב הימי לצורכי פיתוח וניצול כלכלי – 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 והבטחת אספקתו למשק, אשר נבחנה על ידי מבקר המדינה בשנת 2012 (מבקר המדינה 2013), ממחישה היטב את קשיי הביזור הרגולטורי. במסגרת הבדיקה בחן המבקר את הביזור בין רשויות רגולטוריות לא מעטות ותיאר את הבעייתיות הכרוכה בו – בין היתר ביצירת נטל בירוקרטי על השוק, בחוסר תיאום בין הרשויות הרגולטוריות עקב מורכבות התהליך, בחוסר קוהרנטיות רגולטורית ובחשש לסטגנציה.

מדוח המבקר עולה כי לצורך חיפוש והפקה של גז במים הכלכליים של מדינת ישראל התפתחה פרקטיקה מסורבלת המצריכה פנייה לרגולטורים שונים ובהם למשרד להגנת הסביבה לקבלת היתר הזרמת שפכים לים; למשרד הביטחון – לצורך הגנה על הקידוח; ולמשרד החוץ – בעניין יחסי החוץ עם מדינות שכנות. במועד סיום הביקורת, כארבע-עשרה שנה לאחר שגילו לראשונה גז במים הכלכליים של מדינת ישראל, עדיין לא היה רגולטור אחד שמרכז את הטיפול באישורים השונים הדרושים לצורך הגשת הבקשה לחיפוש ולהפקה. מבקש הרישיון נאלץ להתרוצץ בין כל הרגולטורים, ומשרד האנרגיה ניסה לתאם ביניהם.

(מבקר המדינה 2013, 253).

דוגמה נוספת היא אסדרתו של ענף הדיג, שהייתה חלק מדוח מבקר המדינה בשנת 2010 (מבקר המדינה 2010). 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 הידלדלות 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 והגנים לבין אגף הדיג במשרד החקלאות ופיתוח הכפר. ואולם לפי הדוח, גיבוש ההסכמות הנדרשות בין שני הגופים לא הושג במשך זמן רב. ממצאי המבקר מצביעים 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 ומחסור בנתונים**

פערי מידע וחוסר ודאות נחשבים אתגרים מרכזיים הניצבים בפני ניהול יעיל של משאבי טבע וסביבה. אלה, והקושי בהשגת מידע מלא ואי-הוודאויות המאפיינות את הערכת ההשפעות של זיהום הסביבה על בריאות הציבור ועל מערכות אקולוגיות, יש בהם כדי להסביר את החשיבות שמייחס המחקר האקדמי לבסיס נתונים נגיש ומידע מוצק על הרגולציה הסביבתית (Esty 2004, Farber 2003, Karkkainen 2000). המידע והנתונים הנדרשים לצורך קבלת החלטות רגולטוריות מושכלות בנושאי הגנת הסביבה מגוונים ומורכבים, וכוללים בין השאר 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, פיתוח דרך אפקטיבית להתערבות רגולטורית, יישומה וניטור ביצועה, ועדכון על החידושים הרלוונטיים במחקר המדעי (Esty 2004).

כחלק מהאתגר האמור, אחד הקשיים הניצבים בפני הרגולציה הסביבתית הוא הקושי של הרגולטור להעריך ולהוכיח את הנזק הצפוי להיגרם בגינם של סיכונים סביבתיים. במקרים רבים קושי זה מונע את גיבושה של רגולציה ראויה בעתה (Flournoy 1991). דוגמה לקושי זה ניתן לראות בפרשת הזרמת שפכי התעשייה במפרץ חיפה לים דרך נחל הקישון, אשר התקיימה במשך שנים רבות על פי היתר הזרמה לים וצו הרשאה שניתנו למפעלים על ידי הרגולטורים הרלוונטיים. שנים רבות עברו מאז הוזרמו השפכים התעשייתיים לנחל הקישון ולמפרץ חיפה ומאז שחיילי שייטת צה"ל צללו והשתתפו באימונים צבאיים במים המזוהמים, ועד שהתגלו מקרי הסרטן ושיעורי התמותה החריגים, שהובילו בשנת 2000 למינויה של ועדת החקירה הצבאית שדנה בנושא (דוח ועדת שמגר 2003) ולהפסקת האימונים הצבאים במפרץ חיפה. אף על פי כן, הוועדה, שנדרשה לשאלת פיצוי 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. בדעת המיעוט החזיק נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) השופט שמגר, שהכיר בחובה המשפטית של מערכת הביטחון כלפי החיילים שחלו, ודעתו היא ששימשה בסיס לחקיקה שגובשה בעקבותיה ועיגנה בחוק את חובת מערכת הביטחון כאמור, בין היתר הודות להד הציבורי שעוררה הפרשה ולעובדה שהיה מדובר בחיילים לוחמים בזמן שירותם הצבאי.

לעומת החובה הסטטוטורית שהוטלה על מערכת הביטחון, כל התביעות הכספיות לפיצויים שהגישו חמישים דייגים שפעלו בנחל הקישון ובמפרץ חיפה כנגד עשרה מפעלי תעשייה במפרץ חיפה נדחו. המכנה המשותף לרוב הנתבעים, על פי הנטען, הוא היותם גורמים שהזרימו שפכים כאלה או אחרים למי נחל הקישון.[[6]](#footnote-6) 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 שבו נחשפו למים, וככל שנחשפו.

דברים אלוממחישים 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.

מכל המתואר לעיל מתבהרים הקשיים והמורכבות המאפיינים את השגת המידע הסביבתי המלא, ואשר יש בהם כדי לפגום ביכולת לגבש החלטות רגולטוריות מושכלות.

**3. עיוותי בחירה ציבורית**

סוג נוסף של כשלי רגולציה באסדרה הסביבתית מתמקד בניצול של תהליכים רגולטוריים על ידי קבוצות של בעלי עניין לשם קידום האינטרס הכלכלי שלהן. זוהי תופעה מוכרת הנמצאת ביסודה של תיאוריית הבחירה הציבורית (Public Choice Theory) (Stigler 1972; Buchanan and Tollison 1984; Mueller 1984; Farber and Frickey 1991; Farber and O'Connell 2010 ). לפי תפיסה זו, מקבלי ההחלטות בעניינים סביבתיים עלולים להיות מושפעים מלחצים לא ראויים שמפעילים עליהם גורמים בתעשייה המזהמת שהם מפקחים עליה (Keohane *et al*. 1998, 313), במסגרת ניסיונם לצמצם את אחריותם לנזקים שהם גורמים כדי לחסוך לעצמם כסף ולשפר את מצבם.

אחד המצבים הנחקרים במסגרת תיאוריית הבחירה הציבורית הוא תופעת השבי הרגולטורי (Regulatory Capture) (Stigler 1971, 3–21), שבה מתואר התהליך הרגולטורי כמושפע מן האינטרסים הצרים של הגורמים המפוקחים, עד כדי פגיעה באינטרס הציבורי. בענייננו, על פי גישה זו, נוצר חשש שאינטרסים פרטיים של בעלי עניין מן התעשייה הרלוונטית יקבלו משקל לא פרופורציונלי למציאות בשל העובדה שאין מי שייצג את הציבור הרחב והמפוזר (Farber 1992, 60–61), ובשל א-סימטריה בין התמריצים להשתתפות בתהליך הפוליטי. ההשפעה הבלתי ראויה על רגולטורים יכולה להתבטא בצורות שונות, ובהן הגשת חוות דעת מוטות למקבלי ההחלטות, הענקת טובות הנאה ועוד.

המאבק הציבורי הממושך להטלת היטל הזרמה לים בחקיקה, שממנו הופטר השפד"ן (איגודן – איגוד ערים דן לביוב), שנחשב לגדול המזהמים של הים התיכון בישראל, יש בו אולי כדי להמחיש תופעה זו של השפעה מצד קבוצות לחץ (במקרה זה איגודן) על הרגולטור, ובעקבותיה את הקושי להטיל עליהן חובות רגולטוריות שמטרתן להפחית את הסיכונים הסביבתיים. במקרה זה, אף שבמשך שנים רבות נדרש איגודן למצוא פתרון יבשתי לבוצה הנוצרת בתהליך טיהור השפכים העירוניים של גוש דן, במשך שנים הוא הצליח לקבל היתר הזרמה לים שתוקפו הוארך בכל פעם מחדש, וכך נדחתה שוב ושוב תחילת הפעלתו של הפתרון היבשתי. בשנת 2011 הותקנו תקנות המטילות היטל על ההזרמה לים במטרה להשית את העלויות החיצוניות של הפגיעה בים על הגורם האחראי להזרמה ("המזהם משלם"), ובכך לדרבן אותו לפעול לצמצם את עומס הזיהום ולהפסיקו.

בעקבות זאת פעל איגודן מול המשרד להגנת הסביבה והצליח לקבל פטור מתשלום ההיטל עד לשנת 2013. הדיאלוג, המובא בפרוטוקול ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת שבסופה אושרה הענקת הפטור, מבטא דינמיקה פוליטית של ימין ושמאל מפלגתי. בינואר 2013, בצל מערכת הבחירות לכנסת התשע-עשרה, הופעלו לחצים פוליטיים כדי להאריך לאיגודן את הפטור לתקופה נוספת. רק בפברואר 2017 החל מתקן הטיפול היבשתי לפעול והופסקה הזרמת השפכים לים התיכון על ידי השפד"ן. יצוין כי מעבר לאופן השפעתם של עיוותי הבחירה הציבורית, מקרה זה ממחיש גם את הקושי הכרוך בחשיפתם של מניעים זרים ונסתרים, ככל שקיימים כאלה, כתוצאה מהשפעות של תיאוריית הבחירה הציבורית ברקע של החלטה רגולטורית.

במאמר מוסגר יצוין עוד כי יש הטוענים שבנושאי הגנת הסביבה, תופעת השבי הרגולטורי מתרחשת גם ביחסיהם של ארגוני הסביבה והרגולטור הסביבתי, והופכת את התהליך הרגולטורי לבלתי מאוזן דווקא לטובת ארגוני הסביבה.

**ג. המלצות וסיכום**

מאמר זה שרטט מגמות בהתפתחותם של הרגולציה הסביבתית בישראל ושל המוסדות הרגולטוריים האמונים עליה, במקביל להתגבשותה של התפיסה הסביבתית בישראל על רקע תהליכי הפיתוח המואצים של המדינה מאז הקמתה. התרחבות הרגולציה הסביבתית בשנים האחרונות נובעת בין השאר מההבנה כי הפיתוח המואץ גובה מחיר סביבתי לא מבוטל, בין בזיהום הסביבה ובין בהידלדלות משאבי הטבע של המדינה, וכי על מנת למזער את הנזקים חובה להפעיל מנגנוני ניטור, פיקוח ובקרה מקיפים ומתקדמים.

חשיבותם של משאבי המרחב הימי והסיכונים הסביבתיים הנשקפים להם, כמו גם ההשפעות שיש לפעילויות במרחב הימי על הפעילויות האחרות, הובילו בעשורים האחרונים לגיבוש הרעיון של עקרון הניהול המשולב של משאבי הסביבה החופית והמרחב הימי.

עקרון זה הוא חלק מתפיסה רחבה יותר הנשענת על היתרונות שיש לניהול אינטגרטיבי של משאבי טבע – בין היתר בהפחתת קונפליקטים בנוגע לשימוש במשאבי טבע והגדלת הסיכויים לפיתוח בר קיימא כפי שהם באו לידי ביטוי בפרסומים של גופים בינלאומיים כמו UNESCO (Brusseau *et al.* 1997; Belfiore *et al.* 2003), UNEP (Shipman *et al*. 2009) ובמחקרים אקדמיים (Ernsteins 2010; Portman *et al.* 2011). מן הראוי לציין כי משאבי הטבע של המרחב הימי הם בעלי מכלול ייחודי של מאפיינים (Archer and Casey 1992; Clark *et al*. 1992), אשר הופך אותם מתאימים במיוחד לגישת הניהול האינטגרטיבי. מאפיינים אלה מתייחסים לאופיו הציבורי של המרחב הימי ולאינטרס הציבורי הבין-דורי בשימור משאבי הטבע שלו. נוסף על כך, העובדה שיש בו ממשק בין הים ליבשה, המכיל בתי גידול רגישים בעלי אינטראקציה הדדית ועם הסביבה, מחייבת זווית ראייה רחבה השוקלת את מכלול המרכיבים הרלוונטיים ואת המידע המלא. כמו כן, מגוון השימושים הרחב במרחב הימי והעובדה שהוא טומן בחובו פוטנציאל לפיתוח כלכלי ניכר מעוררים קונפליקטים רבים בין השימושים השונים, כמו גם בין הרשויות השונות האמונות על אסדרתם, ומחייב גם שיתוף של הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות. מאפיינים אלה גם מספקים הסבר לכשליה של גישת הניהול הסקטוריאלית של משאבי הטבע ולחולשתה בהגנה על מגוון המינים והמערכות האקולוגיות הייחודיות במרחב הימי (Cicin-Sain *et al.* 1998), ובסיס לגיבוש מסגרת שתיצור קואורדינציה רגולטורית.

מכאן עולות מספר המלצות בנוגע לעתיד הרגולציה הסביבתית בישראל בכלל ושל המרחב הימי בפרט:

**ראשית**, אין די בהבנה כי נדרשת רגולציה סביבתית עדכנית ומודרנית כדי לתת מענה למציאות המורכבת במרחב הימי; דרושה גם הכרה בצורך ליצור מנגנוני תיאום בינה לבין תחומי פעילות אחרים המוסדרים ברגולציה מקבילה, סקטוריאלית או כללית. מאמר זה מדגיש את הצורך ביישומו של עיקרון לניהול אינטגרטיבי של משאבי הטבע ואת הצורך בתיאום בין הרגולטורים, כפי שהדבר בא לידי ביטוי במקרה המבחן של המרחב הימי של הים התיכון בישראל.

**שנית**, הרגולציה הכללית והתמציתית שאפיינה את שנות השישים פינתה בהדרגה את מקומה לרגולציה מפורטת ומקצועית כמתבקש מהמציאות המורכבת בתחומי הגנת הסביבה. ראוי שמגמה זו תישמר ותימשך על מנת להתוות ולהטמיע במשק ובכלכלה עקרונות ברורים ומוצקים של פיתוח בר קיימא. יש להקפיד על עמידה של האסדרה בקצב הפיתוח לשם שמירה על יתרון הרלוונטיות, שהוא הכרחי לרגולציה הסביבתית כמו לכל סוגי הרגולציה האחרים, אולם הוא גם אלמנט חשוב באפקטיביות של הרגולטור – בייחוד הרגולטור בתחום הסביבתי, שסובל מנחיתות בהשוואה לרגולטורים אחרים מבחינת משאבים וכוח פוליטי.

**שלישית**, ארגוני הסביבה מילאו לאורך השנים תפקיד חשוב בהתפתחות הרגולציה הסביבתית בישראל, בין השאר הודות לפעילותם לצד המשרד להגנת הסביבה בקידום חוקים סביבתיים שהם 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 לסייע בפתרון מחלוקות בשלבי היישום. עקרונות אלו ראוי שיעמדו בבסיס גיבושה של רגולציה סביבתית.

**לבסוף,** ראוי לשקול מתן סמכויות רגולטוריות למועצות או לגופים שהרכב חבריהן הטרוגני כמנגנון לאיזון בין אינטרסים שונים וכמנגנון ליצירת תיאום בין רגולטורים שונים. השגת איזון שכזה היא משימה לא פשוטה כלל ועיקר, אולם אין בכך כדי לגרוע מחשיבות הנושא ומן הצורך להתמודד עם האתגרים שהוא מציב, בפני הרגולציה בישראל בכלל והרגולציה הסביבתית בפרט.

**ביבליוגרפיה**

אייל, עדי, ציפי איסר-איציק ואורן פרז, 2016. "רגולציה בתנאים של ביזור בין התנגשות לסינרגיה ומבט למציאות הרגולטורית בישראל", ישי בלנק, דוד לוי-פאור ורועי קרייטנר (עורכים), **מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות**, תל אביב: הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אוניברסיטת תל אביב, עמ' 213–256.

ארבל-גנץ, אורי, 2003. **רגולציה – הרשות המפקחת**, נייר עמדה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 66–74.

ברק-ארז, דפנה, 2008. "המשפט הציבורי של ההפרטה: מודלים, נורמות ואתגרים", **עיוני משפט** ל(3), עמ' 461–515.

ברק-ארז, דפנה, ואורן פרז, 2011. "המשפט המנהלי בישראל והאתגר הגלובלי", **עיוני משפט** לד, עמ' 93–140.

דוח ועדת שמגר, 2003. "דוח ועדת החקירה בעניין נחל הקישון: תמצית מסקנות ועדת החקירה בעניין ההשלכות של פעילות צבאית בנחל הקישון ומימי הסביבה על בריאותם של חיילי צה״ל שהופעלו במקום", **רפואה ומשפט** 29, עמ' 144–153.

המארג, 2014. **דוח מצב הטבע בים התיכון, 2013**, תל אביב: המארג – התכנית הלאומית להערכת מצב הטבע.

חרות, ברק, ואחרים, 2012. **התכנית הלאומית לניטור מימי החופין של ישראל בים התיכון – דו"ח מדעי לשנת 2011**, חיפה: חקר ימים ואגמים לישראל.

טל, אלון, שירה ליאון זכות, ליאת פרנקל אושרי, איתי גרינשפן ושירה עקוב, 2011. **התנועה הסביבתית בישראל: מגמות, צרכים ופוטנציאל**, באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

לוטנר-לב, תמרה, ודוד שור, 2013. **רגולציה סביבתית של קידוחים ימיים: אחריות נזיקית וביטוח לנזקים סביבתיים מקידוחי גז ונפט בים**, נייר מדיניות מס' 2, תל אביב:הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אוניברסיטת תל אביב.

לוי-פאור, דוד, נעם גדרון וסמדר מושל, 2015. "הגירעון הרגולטורי של עידן ההפרטה", יצחק גל-נור, אמיר פז-פוקס ונעמיקה ציון, **מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי**, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, עמ' 439–479.

מבקר המדינה, 2010. "התמודדותן של רשויות השלטון עם תהליכי הרס המצוק החופי", **דוחות על** **הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009**, ירושלים: משרד מבקר המדינה, עמ' 345–408.

שוורץ, אילון, 2000. "פרדיגמות משתנות בחינוך הסביבתי הישראלי", ג'רמי ברנשטיין (עורך), **מקום למחשבה: מקראה בהגות סביבתית**, תל אביב: מרכז השל, עמ' 5–13.

Archer, Jack H., and Jarman, M. Casey, 1992. “Sovereign Rights and Responsibilities: Applying Public Trust Principles to the Management of EEZ Space and Resources,” *Ocean & Coastal Management* 17(3–4), pp. 253–271.

Barnes, David K., Francois Galgani, Richard C. Thompson, and Morton Barlaz, 2009. “Accumulation and Fragmentation of Plastic Debris in Global Environments,” *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences* 364 (1526), pp. 1985–1998.

Belfiore, Stefano, Miriam Balgos, Bernice McLean, Jordi Galofre, Meredith Blaydes, and Danielle Tesch, 2003. *A Reference Guide on the Use of Indicators for Integrated Coastal Management*, ICAM Dossier 1, IOC Manuals and Guides No. 45, UNESCO.

Breton, Françoise, Clive Gilbert, and Xavier Marti, 2006. *Report on the Use of the ICZM Indicators from the WG-ID: A Contribution to the ICZM Evaluation*, Version 1, Denmark: European Environment Agency.

Brusseau, Paul, Louis Brigand, Jacques Denis, Bernard Gérard, Cecile Grignon-Logerot, Yves Hénocque, and Marc Lointier, 1997. *Methodological Guide to Integrated Coastal Zone Management*, IOC Manuals and Guides No. 36, UNESCO.

Buchanan, James M., and Robert D. Tollison, 1984. “Politics Without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications,” *The Theory of Public Choice II*, Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 11–22.

Cicin-Sain, Biliana, 1993. “Sustainable Development and Integrated Coastal Management,” *Ocean & Coastal Management* 21(1–3), pp. 11–43.

Cicin-Sain, Biliana, Robert W. Knecht, Dosoo Jang, and Gregory Fisk W., 1998. *Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices*, Washington DC: Island Press.

CIESM, 2007. *Impact of Mariculture on Coastal Ecosystems*, Ciesm Workshop Monographs 32, Lisboa, 21–24 February 2007, Monaco: CIESM.

Clark, John R., Sanabria Garcia, and John Caddy, 1992. *Integrated Management of Coastal Zones*, Food and Agriculture Organization of the United Nations Rome.

Consult, Rupprecht, 2006. “Executive Summary,” *Evaluation of Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Europe: Final Report*, Colonia, Germany,pp. 6–22*.*

Department for Environment, Food and Rural Affairs, 2013. “A Coastal Concordat for England,” November 11, 2013.

Department of Fisheries and Oceans, 1987. Oceans Policy for Canada: A Strategy, Ottawa, Discussion Paper.

De‐Shalit, Avner, 1995. “From the Political to the Objective: The Dialectics of Zionism and the Environment,” *Environmental Politics* 4(1), pp. 70–87.

Ernsteins, Raimonds, 2010. “Sustainable Coastal Developmen and Management: Collaboration Communication and Governance,” *Human Resources: The Main Factor of Regional Development* (3), pp. 247–252.

Esty, Daniel C., 1999. “Toward Optimal Environmental Governance,” *NYU* *Law Review* 74, pp. 1495–1574.

–––, 2004. “Environmental Protection in The Information Age,” *NYU Law Review* 79, pp. 115–211.

Fainsod, Merle, 1940. “Some Reflections on The Nature of The Regulatory Process,” *Public policy* 1, pp. 297–323.

Farber, Daniel A., 1992. “Politics and Procedure in Environmental Law,” *Journal of Law, Economics, and Organization* 8(1), pp. 59–81.

–––, 2003. “Probabilities Behaving Badly: Complexity Theory and Environmental Uncertainty,” *UC Davis Law Review* 37, pp. 145–173.

Farber, Daniel A., and Anne Joseph O'Connell, 2010. *Research Handbook on Public Choice and Public Law*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Farber, Daniel A., and Philip P. Frickey, 1991. Law and Public Choice: A Critical Introduction, Chicago: University of Chicago Press.

Flournoy, Alyson C., 1991. “Legislating Inaction: Asking the Wrong Questions in Protective Environmental Decisionmaking,” *Harvard Environmental Law Review* 15, pp. 327–391.

Foster, Sheila, 1998. “Justice from the Ground Up: Distributive Inequities, Grassroots resistance, and the transformative politics of the environmental justice Movement,” *California Law Review* 775, pp. 788–791.

IPCC, 2007. *Climate Change 2007: The Physical Science Basis*, IPCC Fourth Assessment Report.

Jongman, Rob, and Marion Bogers, 2008. “Current Status of the Practical Implementation of Ecological Networks in the Netherlands,” *KEN-Knowledge for Ecological Networks*,Report from Alterra Institute, Wageningen: The Netherlands.

Karkkainen, Bradley C., 2000. “Information as Environmental Regulation: TRI and Performance Benchmarking, Precursor to a New Paradigm,” *Georgetown Law Journal* 89, pp. 257–370 .

Keohane, Nathaniel O., Richard L. Revesz, and Robert N. Stavins, 1998. “Choice of Regulatory Instruments in Environmental Policy,” *The Harvard Environmental Law Review* 22, pp. 313–367.

Landis, James M., 1974. *The Administrative Process*, Westport, CT: Greenwood Press.

Landy, Marc K., Marc J. Roberts, and Stephen R. Thomas, 1990. *The Environmental Protection Agency: Asking The Wrong Questions*, New York and Oxford: Oxford University Press.

Majone, Giandomenico, 1997. “From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance,” *Journal of Public Policy* 17, pp. 139–167.

Marine Management Organization, 2014. *Enabling Sustainable Growth in our Marine Area*, Annual Report and Accounts 2013/14.

Mueller, Dennis C., 1984. “Public Choice: A Survey,” *A Theory of Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, Paris: OECDPublications, pp. 23–70.

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.)

OECD, 1997. *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in Oecd Countrie*s, Paris: OECD Publications.

–––, 2002. *Regulatory Policies in OECD Countries: From interventionism to Regulatory Governance*, Paris: OECD Publications.

Parkes, Michael J., and Edward W. Manning, 1998. “An Historical Perspective on Coastal Zone Management in Canada,” *Fisheries and Oceans Canada:* *Fisheries and Oceans Conservation Report Series*, Department of Fisheries and Oceans, Ottawa, Canada.

Pickaver, Alan H., Clive Gilbert, and Françoise Breton, 2004. “An Indicator Set to Measure the Progress in The Implementation of Integrated Coastal Zone Management in Europe,” *Ocean & Coastal Management* 47(9–10), pp. 449–462.

Portman, Michelle E., and I. Fishhendler, 2011. *Towards Integrated Coastal Zone Management: Approaches and Tools*, Jerusalem: The Hebrew University Press.

Portman, Michelle E., Luciana S. Esteves, Xuan Quyn Le, and Ahmed Z. Khan, 2011. “Progress in ICZM: A Handbook for Scholars and Practitioners,” *SECOA,* Jerusalem: The Hebrew University Press, pp. 1–87.

–––, 2012. “Improving Integration for Integrated Coastal Zone Management: An Eight Country Study,” *Science of The Total Environment* 439, pp. 194–201.

Revesz, Richard L., 1996. “Federalism and Interstate Environmental Externalities,” *University of Pennsylvania Law Review* 144(6), pp. 2341–2416.

Shipman, Brian, Yves Hénocque, and Charles Ehlers, 2009. “The Way Forward for ICZM in the Mediterranean: A Ramework for Implementing Regional ICZM Policy at the National and Local Level,” *Final ICZM Policy report: The Way Forward for the Mediterranean Coast*, Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, European Union.

Stigler, George J., 1971. “The Theory of Economic Regulation,” *The Bell journal of Economics and Management Science* 2(1), pp. 3–21.

–––, 1972.“Economic Competition and Political Competition,” *Public Choice* 13(1), pp. 91–106.

Trumbic, Željka, Marea Hatziolos, Hsrry Coccossis, Yves Hénocque, Jeftic Ljubomir, and Bernard Kalaora, 1997. *Assessment of Integrated Coastal Area Management Initiatives in the Mediterranean: Experiences From METAP and MAP (1988–1996)*, Athens: METAP/MAP/PAP.

1. ע"א 8116/99, אדם טבע ודין נ' הועדה המקומית, פ"ד נח (5) 196, 210 (23.7.2001). [↑](#footnote-ref-1)
2. החלטת ממשלה מס' 3768 מיום 23.10.2011. [↑](#footnote-ref-2)
3. בג"ץ 6971/11, איתנית נ' מדינת ישראל (2.4.2013), טרם פורסם, ניתן לעיון במאגר נבו. [↑](#footnote-ref-3)
4. בג"ץ 4128/02, אדם טבע ודין נ' ראש ממשלת ישראל, פ''ד נח(3) 503, 512 (16.3.2004). [↑](#footnote-ref-4)
5. ע"א 1054/98 (הערה \_\_\_ לעיל); ת"א (ת"א) 127450/98, אדם טבע ודין נ' אביב ושות' הולידיי אפרטמנטס בע"מ ואח', תק-של 2002 (3) 28 (1.8.2002). [↑](#footnote-ref-5)
6. ת.א. (חיפה) 732/01, לוי ואח' נ' חיפה כימיקלים בע"מ ואח', החלטה מיום 3.11.2013. [↑](#footnote-ref-6)