

העותרת:

החברה להגנת הטבע

ע"י ב"כ עוה"ד נעה יאיון ו/או טל צפריר ו/או עוה"ד חגית הלמר
מרח' הנגב 2 תל אביב
טל. 03-6388744 פקס. 03-6390580

- נגד -

המשיבים:

1. פקיד הדיג הראשי במשרד החקלאות ופיתוח הכפר

2. משרד החקלאות ופיתוח הכפר

ע"י ב"כ מפרקליטות המדינה, משרד המשפטים

רח' צלאח א דין 29 ירושלים

טלפון: 02-6466010 פקס: 02-6467011

3. רשות הטבע והגנים הלאומיים

מכתובת עם ועולמו 3 ירושלים, 95463

טלפון: 02-5005444 פקס: 02-6529232

עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזאת לבית המשפט הנכבד עתירה למתן צו על תנאי המופנה אל המשיבים 1-2, ומורה להם ליתן טעם ולנמק כדלקמן:

א. מדוע לא יפעיל המשיב 1 את סמכותו על פי פקודת הדיג, 1937 (להלן: "**פקודת הדיג**") ותקנות הדיג, 1937 (להלן: "**תקנות הדיג**") ויטמיע תנאים ומגבלות ברישיונות דיג וספינות דיג (להלן ביחד: "**רישיונות דיג**") לשנת 2015 באופן שישקף את הצורך הדוחק בניהול מושכל של ענף הדיג בים התיכון שהוזנח זה שנים, והוביל למצבו המדורדר של משאב הדגה בים התיכון.

ב. מדוע לא יורה המשיב 1 על איסור דיג בעונת רביית הדגים בים התיכון שתחילתה ביום 1.4.2015 וסופה ביום 30.6.2015, מכוח סמכותו ע"פ פקודת הדיג ותקנות הדיג, וזאת על מנת לאפשר את העמדת הצאצאים במטרה להביא להתאוששות הדגה ולמנוע את קריסתה.

ג. לחלופין ומבלי לגרוע מהטענות לעיל, מדוע לא יפעיל המשיב 1 את סמכותו על פי סעיף 13 לפקודת הדיג ו/או באמצעות סמכותו הכללית לקביעת כללים שיש בכוחם להיטיב את מצב הדגה המתדרדר, ובכלל זה איסור דיג בעונת רבייה.

כל ההדגשות שבעתירה הוספו על ידי הח"מ, אלא אם צוין אחרת.

לעתירה זו מצורפות :

א. חוות דעת מומחה מטעמו של ד"ר מנחם גורן, והיא מהווה חלק בלתי נפרד מעתירה זו (מצ"ב כנספח א').

ב. תצהיר מטעמו של מר אלון רוטשילד, מנהל פרויקט 'דיג בר קיימה' אצל העותרת.

בנוסף, יחד עם עתירה זו מוגשת בקשה לקיום דיון דחוף בעתירה.

ואלה נימוקי העתירה:

רקע קצר - על טרגדיית "משאב הדגה המשותף"

1. מקרה הדיג הישראלי בים התיכון הוא מקרה מובהק של טרגדיית משאב משותף, שהעדר התערבות מטעם הרגולטור הביאה להזנחתו והתדרדרותו במשך השנים עד כדי סכנה להמשך קיומו. זאת, על אף שהחוק הקנה סמכויות משמעותיות ושיקול דעת רחב לפקיד הדיג הראשי במשרד החקלאות לצורך ניהול משאב הדגה בישראל - לרבות באמצעות קביעת תנאים ברישיונות דיג.
2. פעמים רבות מובא מצבו של משאב הדגה (בישראל ובעולם) כדוגמה מובהקת לקיומו של כשל השוק מסוג "מוצר ציבורי" שהגישה אליו חופשית (כלומר, כמעט בלתי מוגבלת), אך מאחר והמשאב מוגבל ומתכלה, הניצול של אחד הוא בהכרח על חשבון השני (כלומר מוצר "יריבי" - RIVAL). במצב של שוק חופשי והעדר התערבות התוצאה היא ניצול יתר בלתי יעיל עד למצב של התכלות המשאב באופן מוחלט. על כן, גם לראייתם של כלכלנים ניאו קלאסיים מובהקים הדוגלים במינימום מעורבות ממשלתית בשוק הפרטי, הוא מוגדר "כשל שוק" המצדיק - ומחייב - התערבות ממשלתית.
3. מי שטבע את המושג "הטרגדיה של נחלת הכלל" (tragedy of the commons) בשנת 1968 היה גארט הארדין¹, שהתייחס ל"כר מרעה משותף", וטען שכאשר כל אדם דואג למקסום התועלת האישית שלו, הוא לא מנצל את המשאב באופן יעיל, פוגע ביכולת ההתחדשות שלו ומוביל לכך שהמשאב יתכלה במהירות. גם אלינור אוסטרום², שהתבססה על מחקרו של הארדין, התייחסה לצורך בניהול המשאב הציבורי לצורך שמירתו (Governing the commons).
4. מעבר לעובדה שבעקבות העדר הניהול של הענף בישראל השחקנים השונים מתנהלים באופן בלתי יעיל וכורתים את הענף עליו הם יושבים וממנו הם מתפרנסים, התוצאה מבחינת הטבע והסביבה ושאר הנהנים מהמערכת האקולוגית הייחודית בים התיכון, היא הרת אסון. זה שנים שאין חולק, לא מטעם משרד החקלאות ואגף הדיג, לא מטעם הדייגים, ולא מטעם

¹ Hardin, G. 1968. The tragedy of the commons. Science 162(5364):1243-1248.

² Ostrom, E. 1990. Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. New York: Cambridge University Press.

הציבור שבראות הים והסביבה הימית חשובים לו – כי ישנו צורך דוחק ודחוף לפעול על מנת להציל את משאב הדגה והמערכת האקולוגית בים התיכון מקריסה.

5. לאור שנות ההזנחה הרבות, אין ספק כי נדרשת רפורמה משמעותית לצורך פתרון אפקטיבי ארוך טווח לאישוש המשאב. רפורמה שכזו תדרוש השקעת משאבים, שינויי חקיקה ותקנות, שינויי מהותי של האופן בו מנוצל הים המשאב ועוד. החברה להגנת הטבע עמלה בשנים האחרונות על קידום רפורמה כזו, וסבורה כי על משרד החקלאות להעמיד את הטיפול בנושא בראש סדרי העדיפויות שלו.

6. אולם בוודאי שאין בכך בכדי לומר שעד להשלמת רפורמה שכזו, ניתן לשקוט על השמרים ולאפשר למשאב להמשיך להתדרדר מיום ליום. ההפך הוא הנכון. יש לעשות כל שניתן במסגרת הכלים המצויים כעת על מנת למזער נזקים ולמנוע מצב בו הרפורמה, באם תגיע, לא תעמוד בפני עובדה מוגמרת.

7. **עתירה זו עוסקת בכלים מינהליים המצויים כבר כעת בידי של פקיד הדיג הראשי. לעמדת העותרת, לא זו בלבד שהוא נדרש להפעילם לאור מצב החירום בו מצוי משאב הדגה בים התיכון, זוהי חובתו החוקית במסגרת תפקידו כרגולטור הראשי של ענף זה בישראל: קביעת תנאים ומגבלות ברישיונות הדיג הניתנים על ידו מדי שנה.**

8. **על אף שמדובר באחת הסמכויות המרכזיות (אם לא המרכזית שבהן) המצויה בידי פקיד הדיג הראשי, ועל אף שרישיונות אלו ניתנים מדי שנה - עד היום כמעט ולא נעשה בה שימוש.**

9. בסוגיה זו דנה העתירה להלן.

תמצית טענות העתירה

10. בעשרות השנים האחרונות מצבו של משאב הדגה בישראל, בדומה למגמות העולמיות, מצוי בהתדרדרות מהירה ומתמדת, בעיקר כתוצאה מפעילות האדם ובראשה ניצול יתר. דיג יתר מתרחש כשפעילויות דיג מביאות את קצב הידלדלות אוכלוסיית הדגים אל מעבר לקצב התחדשותה, ולכך יש השלכות אקולוגיות, כלכליות וחברתיות.

הכרה והבנה של גורמי המשבר אקוטיות לצורך התוויית הפתרון - לטווח הקצר, הבינוני והארוך, וכפי שיתואר להלן, הפתרון טמון כולו בניהול המשאב והמשתמשים בו.

11. תמהיל ענף הדיג בישראל כולל מעל ל-1000 מועסקים, וכמה עשרות אלפי דייגים חובבים. הדייגים המסחריים מחולקים, כעקרון, לשלוש שיטות דיג שונות: דייגי מכמורת (כ- 23 ספינות פעילות הגוררת רשת על הקרקעית), דייגים חופיים (בין 150-200 ספינות דיג באמצעות מערך קרסים או רשתות עמידה) ודייגי הקפה, כ-11 ספינות בלבד, שדגים באמצעות רשתות המקיפות להקות דגים. לכלל המשתמשים ישנה השפעה מצטברת על משאב הדגה המוגבל, כמו גם השפעה אחד על השני. את כולם נדרש פקיד הדיג לנהל, בעת משבר ובעת שגרה.

12. ישנם מספר אינדיקטורים למשבר החמור בו מצוי ענף הדיג בים התיכון של ישראל: ירידה משמעותית בשלל הדגה (40% בשני העשורים האחרונים), ירידה בשלל ליחידת מאמץ בדיג מכמורת, גודל דג קטן משמעותית ממקומות דומים בים התיכון ואחוז דייגים צעירים גבוה

- מאוד בשלל דיג המכמורת. בנוסף לנזק הכלכלי למשאב הדגה, נגרמת גם פגיעה קשה בטבע הימי, לרבות פגיעה בכ-100,000 פרטים של חיות מוגנות כל שנה.
13. על פי חוות דעתו של ד"ר גורן, המצורפת לעתירה זו, הגורם המוביל לתוצאה זו הוא **דיג יתר** – **דיג המבוסס על הקרן ולא הריבית**. הגורמים לכך, על פי גורן, הם בעיקר – העדר ניהול של ההשפעות השליליות של שיטות הדיג השונות האחת על השנייה, דיג בעונת רבייה ובמים רדודים ומחסור בשטחים סגורים לדיג לצורך התחדשות דגה.
14. במצב הדברים כיום, הבעיות הללו לא מטופלות (בוודאי לא ביעילות) ע"י המשיב 1, ואין להן כל מענה בממשק הדיג הישראלי. מעבר למספר הוראות בתקנות הדיג הארכאיות, שבוודאי אינן מותאמות למצב העדכני, לא של משאב הדגה ולא של מאפייני הענף (ועל כך בהמשך), הדייגים השונים ממשיכים להתנהל בריק ניהולי כמעט מוחלט.
15. למסקנה דומה הגיע דוח מבקר המדינה כבר כ-2010, שסקר את ניהול ענף הדיג בישראל. מסקנותיו היו כי אגף הדיג, שתפקידו "להסדיר את העיסוק בדיג לשם יצירת ממשק דיג ראוי" - כשל בתפקידו וכי עליו "ליישם צעדים נחוצים לאישוש הדגה בים התיכון".
16. למרות זאת, בשנת 2015 אנו מצויים באותו כשל ניהולי עליו דובר ב-2010 כצורך דחוף, משבר הדגה מתדרדר תוך פגיעה קשה בציבור הדייגים ובטבע והסביבה הימית.
17. החברה להגנת הטבע פועלת זה כמעט 3 שנים לקידום פתרונות ארוכי טווח בדמות קידום רפורמה לדיג בר קיימא בים התיכון, אל מול משרד החקלאות ובשיתוף גורמים נוספים, ביניהם רשות הטבע והגנים. מדובר במהלך מורכב וכולל הדורש שינויי חקיקה ותקציב. אולם, יחד עם קידום המהלך הכולל, פעלה החברה להגנת הטבע לעצירת ההידרדרות בטווח הזמן הקצר, להטמעת הגבלות שונות על הדיג באמצעות הכלי המנהלי הקיים כיום – הטמעת תנאים שונים ברישיונות הדיג, שיאפשרו את ניהול הענף באופן מושכל על מנת להיטיב את מצב המשאב המתדרדר.
18. אלא שלעמדת פקיד הדיג הראשי ומשרד החקלאות לא ניתן להטמיע תנאים אפקטיביים ברישיונות הדיג, ויש להמתין להתקנת תקנות בעניין. ואכן, חודשו הרישיונות בשנת 2015 ללא שנכללו בהם תנאים כלשהם לשינוי המצב.
19. לעמדת החברה להגנת הטבע, החלטתם זו, המבוססת על העמדה המשפטית לפיה לפקיד הדיג הראשי אין סמכות להתנות תנאים ברישיונות בתחומים/נושאים בהם לשר סמכות להתקין לגביהם תקנות, חורגת משמעותית ממתחם הסבירות, אינה מידתית ונסמכת על פרשנות משפטית שגויה.
20. פקודת הדיג ותקנות הדיג המנדטוריות, מפקידות סמכויות ייחודיות ונרחבות ביותר בידי פקיד הדיג הראשי, ומעניקות לו שיקול דעת רחב. אחת הסמכויות המרכזיות הנתונות בידי היא הסמכות להעניק רישיונות דיג "בתנאים ובמגבלות שיקבע" (תקנה 2א(1) וש"יראה צורך" להטילם (סעיף 3א(2) לפקודה).
21. כמובן, שהחלטותיו נדרשות לעמוד באמות מידה מנהליות של סבירות, מידתיות והגיונות. במובן זה, דין החלטתו להפעיל סמכותו, כדין החלטתו שלא להפעילה – שתיהן נתונות לביקורת שיפוטית.

22. לעמדת החברה להגנת הטבע, על אף שסמכות פקיד הדיג הראשי נוסחה ככלל בלשון "רשות", הרי שגם לשון החוק, כוונת המחוקק – ובעיקר, נסיבות העניין הייחודי שלפנינו, הופכות את סמכותו זו, לכלול תנאים ומגבלות ברישיונות הדיג – לסמכות חובה. **הנסיבות הכוללות את מצבו של המשאב, את הריק הניהולי ואת דחיפות הטיפול במשבר הן כאלו שהופכות את "אי הפעלתה של סמכות לבלתי סבירה באופן היורד לשורשו של עניין"** (בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל).

23. עמדת פקיד הדיג הראשי ומשרד החקלאות, לפיה אין אפשרות לבצע שינוי ולהכניס תנאים ברישיונות ללא קידום תקנות ע"י השר ואישור שלהן בוועדת הכלכלה בכנסת, מתעלמת מן העובדה שהסמכות להתנות תנאים ברישיונות עומדת בפני עצמה על רגליה שלה ללא תלות בסמכות השר להתקין תקנות.

24. מעבר לכך שמדובר, לעמדת החברה להגנת הטבע, בפרשנות משפטית שגויה, **פרשנות זו מובילה לכך שבפועל, סמכות פקיד הדיג הרחבה כל כך על פי הפקודה והתקנות, מרוקנת מתוכן כמעט לחלוטין**. זאת, לאור העובדה שסמכות השר להתקין תקנות מקיפה את כלל הנושאים הרלוונטיים לניהול ממשק דיג - שיטות דיג אסורות, אזורים אסורים לדיג, עונות אסורות לדיג, גודל דגים מינימליים המותרים לתפיסה, ציוד הדיג ועוד. למעשה, היא כוללת אפילו את הסמכות להתקין תקנות בעניין התנאים אותם יש לצרף לרישיונות, סמכות הנתונה במפורש לפקיד הדיג הראשי.

25. מעבר לסתירה המובנית בין פרשנות המשיבים לבין החוק והתקנות עצמן, הרי שבפועל היא מביאה למצב אבסורדי בו פקיד הדיג הראשי נעדר כל סמכות אפקטיבית לנהל את התחום עליו הוא מופקד בשגרה, ובוודאי בעת משבר. זאת, במצב בו כוונת המחוקק הייתה הפוכה בתכלית, והתכוונה לאפשר שיקול דעת רחב לפקיד הנדרש לנהל ענף מורכב, משתנה ודינאמי כל כך.

26. בנוסף, הרי שסמכות פקיד הדיג להטמיע תנאים ברישיונות הדיג היא הכלי הניהולי המשמעותי ביותר המופקד בידיו, גם במצב בו קיימות תקנות עדכניות ואפקטיביות, שכן מדובר בכלי שונה בתכלית מתקנות: לעומת חקיקה הקובעת נורמה כללית וקבועה, הרישיון האישי, המתחדש מדי שנה, מאפשר לקחת בחשבון נתונים אישיים של מבקש הרישיון בד בבד עם נתונים עדכניים בדבר מצבו של המשאב הטבעי והאופן הראוי לנהלו בטווחי זמן קרובים.

27. לכן, לעמדת החברה להגנת הטבע, הכלי המנהלי של מתן רישיונות והגבלתם באמצעות תנאים שונים הוא כלי משלים לחקיקה ראשית ומשנית.

28. מן הכלל אל הפרט – לעמדת החברה להגנת הטבע ישנם מספר תנאים שצריכים לחול כבר ברישיונות 2015 ויש בכוחם להביא לשינוי במצב הדגה:

א. איסור דיג בעונת רבייה, אחד המרכיבים המשמעותיים ביותר, המבטיחים כי הדגים יעמידו דור המשך המאפשר את קיומו והמשכיותו של הענף כולו.

ב. הגבלת דיג מכמורת באזורים של מצע סלעי, אזורי אומנה חשובים לגדילתם של דגים צעירים.

ג. הרחקת הדיג (גם דיג מכמורת וגם דיג הקפה) מן החוף, שכן המים הרדודים הם האזור בו מרוכזים הדגים הצעירים ופעילויות הרבייה.

ד. איסור על שיטת דיג חדשה הנהוגה בשנים האחרונות - באמצעות הכנסת לחץ אויר לשונית הסלע והברחת כל הדגים אל הרשת - שהשפעתה הרסנית במיוחד.

29. על אף שהצעות אלו, להבנת החברה להגנת הטבע, ככלל מוסכמות על פקיד הדיג ומשרד החקלאות ככאלה הנדרשות כבר עתה לצורך שיפור מצב הדגה, הם סבורים כי ישנה מניעה משפטית לקביעת הגבלות אלו ברישיונות הדיג, ויש להסדירם במסגרת תקנות בלבד.

30. כאמור, לעמדת החברה להגנת הטבע מדובר בהחלטה שגויה בפרשנות המשפטית, בלתי סבירה באופן קיצוני שממשיכה להוביל את משאב הדגה בבטחה לעבר נקודת אל חזור.

31. ואולם, גם אם ימצא בית המשפט כי קיים קושי להטמיע תנאים מסוג זה באמצעות הכלי המנהלי של רישיונות דיג, הרי שיש להבטיח את הטמעתם במסגרת מנהלית אחרת – בין אם באמצעות הסמכות הנתונה לפקיד הדיג על פי סעיף 13 לפקודה, המאפשרת לו לצמצם את פעולות הדיג של דייג או דייגים בעלי רישיון – למרות כל האמור ברישיונות הדיג – "לעיתים קבועות או למקומות קבועים וכן(או) לשיטות קבועות", ובין אם באמצעות סמכותו הכללית של המשיב 1 מכוח חקיקת הדיג, באופן שעשה עד היום לצורך הקפאת צי ספינות הדיג בשנת 1990 ו-1995.

32. בניגוד לעמדת פקיד הדיג ומשרד החקלאות לפיה השימוש בסעיף 13 בעייתי משום שהוא פוגע ב"זכויות חוקתיות", לעמדת החברה להגנת הטבע דווקא ההחלטה על הותרת המצב הקיים היא שפוגעת בעיסוקם של דייגים רבים הנפגעים באופן יומיומי כתוצאה מהעדר ניהול המשאב והידלדלות הדגה, מעבר לפגיעה האנושה באינטרס הציבורי ובבריאות המערכת האקולוגית בים התיכון.

הצדדים לעתירה

העותרת

33. החברה להגנת הטבע (להלן גם: "**החלה**"ט") הינה עמותה רשומה, ללא כוונת רווח, הפועלת לטובת הציבור בתחום ההגנה על הטבע והסביבה החל מראשית שנות ה-50'. בזכות מקצועיותה בתחומים אלו – הגנה על המגוון הביולוגי, שמירה על משאבי המים, תכנון ושטחים פתוחים ועוד, היא פועלת באופן דומיננטי ועקבי להגנת ערכי טבע, סביבה ונוף במגוון זירות – במוסדות התכנון, שם נציגיה משמשים כנציגי ארגון הגג של הארגונים הסביבתיים, אל מול רשויות השלטון, באמצעות מרכזים מקצועיים (מרכזי צפרות, יונקים, מכון דמונתה של ארץ) ועוד. להשגת מטרותיה לטובת הציבור, פועלת החלה"ט באופן אינטנסיבי גם בזירה החינוכית בישראל להטמעת ערכי שמירת הטבע ואהבת הארץ לילדים ומבוגרים כאחד.

34. בתחום הדיג בים התיכון, החלה"ט עוסקת מאז שנת 2012 לקידום ניהול בר קיימא של הדגה, ולשמירה על המערכת האקולוגית של הים התיכון. במסגרת זו, ביצעה החלה"ט עבודה מקצועית רב תחומית בסיוע אקולוגים, כלכלנים, מומחי דיאלוג ושיתוף ציבור, מומחי הסברה ומשפטנים, לניתוח מחקרי של התחום ולהצעת רפורמה כוללת. הפעילות בוצעה גם

תוך ביצוע סדנאות עם מומחים מחו"ל ומישראל, ודיאלוג אינטנסיבי עם בעלי העניין, לרבות דייגים, פקידי ממשלה, חובבי ים ואנשי אקדמיה. במקביל, מובילה החלה"ט את קמפיין "דגים באחריות", הכולל למעלה מ-21,000 חברים בקבוצת פייסבוק ייעודית, את "קוד הכבוד של הדיג הספורטיבי" שבמסגרתו למעלה מ-3300 דייגים חובבים חתמו על אמנה בדבר כללי התנהגות לדיג אחראי, הוצאת חוברות מקצועיות כמו חוברת "השוניות הסלעיות בים התיכון", ופעילויות הסברה בשטח בנושא איסור דיג ואיסור מכירה של מינים מוגנים בים.

35. לחלה"ט זכות עמידה כגוף ציבורי מוכר העוסק בנושאי הגנת הסביבה, בין השאר על יסוד הכרת הפסיקה במעמדו של "עותר כן ורציני המצביע על בעיה ציבורית אשר פתרונה דרוש למען הצדק" (בג"צ 217/80 סגל נ' שר הפנים, פ"ד לד(4) 429, 441).

המשיבים ומעמדם

36. **המשיב 1** - פקיד הדיג הראשי, הוא ראש האגף הבכיר לדיג ולחקלאות מים (להלן: "**אגף הדיג**") במשרד החקלאות ופיתוח הכפר. פקיד הדיג הראשי הוא המופקד מכוח פקודת הדיג ותקנות הדיג על ניהול משאב הדגה בישראל, ובמסגרת זו נתון לו שיקול דעת רחב. סמכותו העיקרית היא מתן רישיונות דיג, ליחידים ולספינות, אותם הוא מוסמך על פי חוק להגביל ולהתנות בתנאים. בפועל וזה שנים רבות שהכלי המנהלי של התנאת תנאים ברישיון לא מופעל כמעט בכלל, וזאת על אף שמצבו הקשה של משאב הדגה ידוע ומוכר לאגף הדיג.
37. **המשיב 2** - משרד החקלאות, הוא האמון מכוח חוק על תחום הדיג בישראל, ובו יושב האגף לדיג ולחקלאות מים. משרד החקלאות הכריז בשנים האחרונות על כוונתו לקדם רפורמה בענף הדיג בים התיכון.
38. **המשיבה 3** - רשות הטבע והגנים הלאומיים, היא הרשות הממשלתית האמונה על שמירת הטבע והמגוון הביולוגי בישראל. במסגרת חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח – 1998, אין לפגוע בערך טבע מוגן אלא בהיתר מאת מנהל הרשות. מינים רבים של בעלי חיים, המהווים "ערכי טבע מוגנים" בהתאם לאכרזת גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשס"ה-2005, נפגעים באופן יומיומי, בין אם במכוון ובין אם באופן אגבי מפעילות הדיג הבלתי מנוהלת - ביניהם דולפינים, צבי ים, כרישים, סרטנים בסכנת הכחדה ועוד. לרשות הטבע והגנים מספר פקחים הפועלים בתחומי הים התיכון לאכיפת חוק גנים ושמורות והחוק להגנת חיית הבר תשט"ו-1955.

א. הרקע העובדתי

משבר הדגה המתמשך והחמור בים התיכון, גורמים ודרכים לפתרון

39. בעשרות השנים האחרונות מצבו של משאב הדגה בישראל, בדומה למגמות העולמיות, מצוי בהתדרדרות מהירה ומתמדת, בעיקר כתוצאה מפעילות האדם ובראשה ניצול יתר. **דיג יתר מתרחש כשפעילויות דיג מביאות את קצב הידלדלות אוכלוסיית הדגים אל מעבר לקצב התחדשותה, ולכך יש השלכות אקולוגיות, כלכליות וחברתיות.**

40. הניסיונות לטיפול מערכתי במשבר החלו בעולם לפני עשרות שנים, ולא מדובר רק במדינות המפותחות כדוגמת ארה"ב, אוסטרליה ומדינות אירופה, כי אם גם מדינות מתפתחות כגון מצרים, מדינות שונות במזרח הרחוק ועוד. ואכן, בדוח האו"ם (2012)³ פורסם כי בקרב מדינות אשר יישמו מדיניות ניהולית אחראית ובת קיימא, חל שיפור משמעותי במצב מאגרי הדגה. במובן הזה, ישראל מצויה הרחק מאחור, שכן מעבר לפעמיים בהן התקבלה החלטה על הגבלת צי ספינות הדיג בשנת 1990 ו-1995, עד היום דבר לא נעשה על מנת לנהל את המשבר ולאושש את המשאב.

41. לעתירה זו מצורפת חוות דעתו של ד"ר מנחם גורן, ד"ר לזואולוגיה המתמחה בביולוגיה ימית, החוקר זה עשרות שנים את מצבו של משאב הדגה בים התיכון. ד"ר גורן מצביע על מספר ממצאים המוכיחים שהדגה בים התיכון מצויה במצב מתמשך של דיג יתר, כמו גם על הגורמים למצב זה.

42. הכרה והבנה של גורמי המשבר אקוטיות לצורך התוויית הפתרון - לטווח הקצר, הבינוני והארוך, וכפי שיתואר להלן, הפתרון טמון כולו בניהול המשאב והמשתמשים בו.

43. העותרת הציגה מידע זה בפני המשיבים 1 ו-2 מספר לא מועט של פעמים, ולמיטב ידיעתה אין ויכוח מהותי בין גורמי המקצוע בעניין זה - לא באשר למאפייני משבר הדגה הישראלי ולא באשר לפתרונות ליציאה ממנו.

א. תמהיל ענף הדיג בישראל

44. הדיג אינו פעילות חקלאית קלאסית, אלא דומה יותר לפעילות ציד המתבססת על דגה שמקורה במערכת אקולוגית בריאה. מבחינת תועלות למשק, הרי שמבחינת אספקת מזון התועלת של הענף זניחה (2% בלבד מתצרוכת הדגה של תושבי ישראל מסופקת מפעילות הדיג בים התיכון), אולם מבחינת מועסקים, הענף תומך בלמעלה מאלף מועסקים במעגל ראשון, בחלוקה הבאה:

45. דיג מכמורת - ספינות הגוררות רשת על קרקעית הים, המשמשת ללכידת דגים וחסרי חוליות ובפועל אוספת כמעט כל מה שנכנס אליה. כ-23 ספינות מכמורת פעילות, סביבות 100 מועסקים ישירים. דגים כ-66% מן השלל השנתי, רובו שלל של דגים קטנים ולא מסחריים (הקרוי שלל לוואי - BYCATCH).

46. דיג חופי - באמצעות ספינות ובהן מערך קרסים או רשתות עמידה. הקבוצה הגדולה ביותר בקרב הדייגים המסחריים - דגים כ-13% מן השלל השנתי, המתאפיין בעיקר בדגים גדולי גוף ובשלל לוואי מועט. הדיג החופי כולל כ-150-200 ספינות פעילות ומעל ל-1000 מועסקים ישירים. בקבוצה זו נכללים גם כ-20 בעלי רישיונות חריגים לדיג בצלילה באמצעות מיכלי אויר הדגים בעיקר בבתי גידול סלעיים. הרישיונות הניתנים להם הם חריגים מהסיבה ששיטת דיג זו הינה שיטת דיג אסורה על פי תקנות הדיג.

47. דיג הקפה - באמצעות ספינות ובהן רשתות הקפה (המקיפות להקות דגים). דגים כ-3% מן השלל השנתי, כ-11 ספינות פעילות ומספר מצומצם של מועסקים ישירים.

³ FAO. 2012. The State of World Fisheries and Aquaculture.

48. בנוסף לדייגים המסחריים, ישנם עשרות אלפי דייגים חובבים (ספורטיביים) עבורם העיסוק בדיג הוא משאב פנאי משמעותי, בשיטות שונות – חכות מהחוף או מסירות, צלילה חופשית ועוד. הדייגים הספורטיביים, שמספרם הוכפל בעשור האחרון ומוערך כיום ב-70,000 איש הדגים לפחות פעם בשנה, אחראים בכל שנה על דיג של כ-18% משלל הדיג. מרביתם של הדייגים הספורטיביים (כ-85%) תופסים כמות קטנה מאוד של דגים, ומיעוטם (כ-15%) תופסים דגים בכמות מסחרית גדולה.

49. כפי שיפורט להלן, לכלל המשתמשים ישנה השפעה מצטברת על משאב הדגה המוגבל, כמו גם השפעה אחד על השני. **את כולם נדרש פקיד הדיג לנהל, בעת משבר ובעת שגרה. זהו תפקידו של המשיב 1.** בוודאי שביחס לכל משתמש נדרשת הסדרה ונדרשים כלי ניהול המתאימים למאפייניו הוא, וזאת על מנת להגיע לממשק דיג בר קיימא, שיאפשר את המשך קיומו של המשאב כיום ובעתיד לטובתם של כלל המשתמשים, לטובת הטבע הימי כמו גם לטובתו של הציבור הישראלי בכללותו.

ב. אינדיקטורים וגורמים למשבר

50. לאחר הכרת תמהיל המשתמשים בענף הדיג בישראל, חשוב להבין מהם האינדיקטורים והגורמים למשבר הדגה בחוף הים התיכון הישראלי. על פי חוות דעתו של ד"ר גורן, קיימים מספר אינדיקטורים המצביעים על דיג היתר:

- א. ירידה בשלל הדגה (ירידה של 40% בהיקף השלל בשני העשורים האחרונים);
- ב. ירידה בשלל ליחידת מאמץ בדיג מממורת (בעשור האחרון, ירידה של פי 2.5 של השלל ליחידת מאמץ (שעת גרירת רשת) לצורך השגת כמות דגים זהה, ותוך פגיעה סביבתית כפולה - עלייה של 25% בשיעור שלל לוואי);
- ג. גודל דג קטן משמעותית ממקומות דומים בים התיכון (סקר משווה בין ישראל לאיסקנדרון בטורקיה מלמד כי תחת מאמץ דיג זהה, משקל הדגים בישראל, כמו גם השלל ליחידת מאמץ, הם כשישית מבטורקיה);
- ד. אחוז דגיגים צעירים גבוה מאוד בשלל הדיג (למעלה מ-70% משלל דיג המממורת המובא אל החוף הוא מתחת לגודל המינימום האפשרי ע"פ סעיף 6 לתקנות הדיג, כלומר – מרבית הדגים נידוגים בטרם הספיקו להתרבות).

51. ד"ר גורן סבור כי הגורם הראשון והעיקרי המוביל לתוצאה זו הוא **דיג המבוסס על הקרן ולא הריבית**, ושהפתרון גלום ב"ניהול בר קיימא המבוסס על תשתית מדעית". כך הוא כותב:
"העיקרון הבסיסי בניהול משאב דגה הוא בהגנה על הקרן (כלומר – קיום אוכלוסייה מתרבה בכמות מספקת, ושמירה על יכולתה להעמיד צאצאים והגעתם לבגרות), ו"קציר" של הריבית (כלומר – דגים ופירות ים שכבר הספיקו להתרבות, ובעלי גודל גוף גדול ככל האפשר (שערכם המסחרי גבוה))."

52. לעמדתו, על מנת לדוג את הקרן ולא את הריבית, קיימות ארבע בעיות אותן יש למתן/למזער/למנוע, באמצעות ניהול ממשק דיג:

- השפעות צולבות שליליות בין שיטות הדיג השונות;

- דיג בעונת הרבייה ;
 - דיג במים רדודים ;
 - מחסור בשטחים סגורים היכולים לשמש להתחדשות דגה, כולל אזורי שוניות סלעיות.
53. **במצב הדברים כיום, ארבע הבעיות הללו לא מטופלות (בוודאי לא ביעילות) ע"י המשיב 1, ואין להן כל מענה בממשק הדיג הישראלי. מעבר למספר הוראות בתקנות הדיג הארכאיות, שבוודאי אינן מותאמות למצבו העדכני, לא של משאב הדגה ולא של מאפייני הענף (ועל כך בהמשך), הדייגים השונים ממשיכים להתנהל בריק ניהולי כמעט מוחלט.**
54. על כך העיד בראש ובראשונה מבקר המדינה, בדוח נוקב וחמור בשנת 2010.

ג. דוח מבקר המדינה, 2010 - ניהול ענף הדיג בישראל

55. כאמור, מצבו המתדרדר והולך של משאב הדגה והמערכות האקולוגיות בים התיכון ידוע ומוכר זה שנים לעוסקים בתחום, בין אם בתחום הדיג ובין אם בתחומי הסביבה והמחקר הימי, ואף היה נשוא דוח מבקר מדינה 61ב לשנת 2010 בנושא ניהול ענף הדיג. בדוח מתוארים בהרחבה מצב החירום בו מצוי משאב הדגה, כמו גם הסיבות והאחראים למצב זה.
56. הדוח, שביקר את האגף הבכיר לדיג ולחקלאות מים, קבע כי **האגף, הפועל מכוח פקודת ותקנות הדיג, ותפקידו "להסדיר את העיסוק בדיג לשם יצירת ממשק דיג ראוי" - כשל בתפקידו, שכן עיקרי ממצאיו היו כי –**
- "ניהול הדיג בכנרת ובים התיכון היה לקוי"**
- עמודים רלוונטיים מדוח מבקר המדינה בנושא ניהול ענף הדיג מצ"ב כנספח ב'.

57. על פי הדוח, באמירה "ממשק דיג ראוי" הכוונה ל-
- "ניהול ממשק דיג בר קיימא שנועד לאלה: מצד אחד משאב הדגה כמשאב לאומי המתחדש משנה לשנה. מצד אחר - ניצולו בצורה מיטבית כדי שאזרחי המדינה יוכלו ליהנות מדגים טריים מן הים התיכון, מן הכנרת וממפרץ אילת"**
- (הערת שוליים עמ' 1097).
58. ואכן, המצב המתואר בפועל, עוד בשנת 2010, הוא היפוכו של "ממשק דיג בר קיימא". כך מתואר:

"שדות הדיג הפוריים באוקיינוס ובימים הולכים ונעלמים בהדרגה כתוצאה מזיהום ומניצול יתר, ולמרות זאת נמשכת בהם פעילות הדיג האינטנסיבית של מרבית מדינות העולם... שלל הדיג בים התיכון ירד בישראל בעשור האחרון ביותר מ-80%, ודגי הים התיכון בסכנת הכחדה. בשליש האחרון של העשור הראשון של שנות האלפיים חלה החמרה נוספת במצב הדגה - כ-80% מ-60,000 הדגים שנתפסו באזור נמל אשדוד היו מתחת לגודל הטיפוסי של דג מאכל (100 גרם), קטנים יותר מבני מינם ובני גילם שליד חופי תורכיה ואיטליה, וכשליש מן המינים שעלו ברשת היו פולשים. החוקרים טוענים שיש צורך דחוף בנקיטת צעדים מידיים לשיפור המצב ובראש ובראשונה הטלת הגבלות חמורות על היקף הדיג ואיסור לדוג בחלק מאזורי המזרח התיכון

בעונות מסוימות. צעד כזה ננקט כבר במדינות רבות (במצרים, בתורכיה,

ובמדינות האיחוד האירופי)

59. כאמור לעיל וכפי שיפורט בהמשך, במרחק של חמש שנים מכתובת אותו הדוח, ובסייג אחד של העברת סמכויות הפיקוח מיחידה פנימית בתוך אגף הדיג ליחידת הפיצו"ח של משרד החקלאות, **בפועל לא נעשה שום שינוי אמיתי בניהול המשאב, בוודאי שלא הוטלו "הגבלות חמורות על היקף הדיג" כמתואר לעיל כצורך דחוף (כבר ב-2010).** ואכן, תמונת המצב נותרה עגומה, ומשאב הדגה (ואיתו המערכת האקולוגית בים התיכון) המשיכו בהתדרדרותם.

60. בדוח מציע המבקר מספר אפיקי פעולה אותם יש לבחון לצורך "אישוש ענף הדיג הימני". ביניהם - בדיקת האפשרות להשבתת הדיג בים התיכון - בין אם מוחלטת ובין אם חלקית, הגבלת דיג במים רדודים, הכרזה על אזורים אסורים לדיג והקטנת מאמץ הדיג ע"י הגבלת הפעילות (עמ' 1117 לדוח). הוא מציע לבחון הכרזה על שטחים ימיים מוגנים בים התיכון בתיאום ושיתוף פעולה עם רשות הטבע והגנים, ואף מציין כי בין רשות הטבע והגנים ואגף הדיג הייתה הידברות בעניין שלא הבשילה. עד היום, עניין זה לא הגיע לכדי בשלות ולמיטב ידיעת העותרת עוד רחוק מפתרון.

61. עניין נוסף שהוצע ע"י המבקר הוא הקטנת צי הדיג בכדי לאושש את הדגה וזאת בהתאם להמלצות ארגון ה-OECD ולמסמך עקרונות של הארגון הקובע כי מדינות החברות בארגון ישאפו לשמר את הדגה וליצור "מתאם בין גודל הצי וכושר הדיג שלו לכמות הדגה ע"י הקטנת צי הדיג". על פי דוח המבקר, כמו גם ע"פ הצהרות חוזרות ונשנות מפי המשיב 2 - בכוונת המשרד לאמץ את העקרונות הללו ולשנות מהותית את תמהיל המשתמשים במשאב.

62. הדוח מסכם באמירה כי **"לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החקלאות ליישם צעדים נחוצים לאישוש הדגה בים התיכון."**

63. לא בכדי ניתן לראות כי ישנה חפיפה משמעותית בין אמירותיו של מבקר המדינה ב-2010 ובין חוות דעתו של ד"ר גורן. ואכן, המשבר בענף הדיג כה חמור, וכה מוכר - עד כי כמעט ואין ויכוח באשר למאפייני המשבר, הגורמים לו - והאמצעים הנדרשים לפתרון. **ועדיין, בשנת 2015, אנו מצויים בפני אותו כשל ניהולי עליו התריע מבקר המדינה ככזה הדורש טיפול דחוף ב-2010, ופתרונות אמיתיים לא נראים באופק.**

ד. פגיעה בטבע ובאינטרס הציבורי בהגנה על הים התיכון

64. כאמור, העותרת הינה עמותה סביבתית-ציבורית הפועלת ללא לאות לשמירה על הטבע והסביבה בישראל מאז שנות החמישים. מעבר להיבטים הנוגעים לניהול יעיל של משאב הדגה בישראל, שפורטו ויפורטו להלן, בסופו של יום אל לנו לשכוח שענייננו כאן במשאב טבע השייך לציבור ומנוהל בנאמנות בלבד ע"י המשיבים 1-2. המערכת האקולוגית הייחודית בים התיכון, שהדגה הינה חלק ממנה, חשובה לציבור הישראלי המשתמש ונהנה מהים, ואינה רק מוצר צריכה של הדייגים וצרכני הדגים.

65. **לניהול הכושל של ממשק הדיג והדייגים בישראל ישנן השלכות סביבתיות קשות ביותר על הסביבה הימית.**

66. כך, מתוך חוות הדעת של ד"ר גורן :

"לניהול שגוי של הדגה השלכות סביבתיות קשות על המערכת האקולוגית הימית, לרבות פגיעה ישירה בחיות מוגנות, פגיעה מערכתית של מכמורת בקרקע הים (לרבות באזורים סלעיים) ופגיעה בתהליכי התחדשות הדגה בגלל שיעור גבוה של שלל לוואי.

על פי הנתונים שניתחנו, למעלה ממאה אלף פרטים של ערכי טבע מוגנים (על פי חוק גנים לאומיים ושמורות טבע 1998, בעיקר כרישים ובטאים) נידונים כל שנה, לרבות פגיעה לא מכוונת בכ-3000 צבי ים (חיות בר מוגנות על פי חוק הגנת חיות הבר 1955) (על פי נתוני מרכז ההצלה לצבי ים, רשות הטבע והגנים) ו-4 דולפינים (נתוני מחמ"לי - מרכז חקר יונקים ימיים בישראל).

יחד עם המינים המוגנים, קיימת פגיעה אדירה במיליוני בעלי חיים שאינם מוגנים, ואינם מהווים שלל מסחרי. כך, מין של דג, רכיכה, ספוג או אלמוג אשר נפגעים כתוצאה מפעילות דיג, נפגעים למרות שאין להם כל ערך מסחרי. פגיעה זו בולטת במיוחד בפעילות דיג המכמורת, שאינה סלקטיבית. אורגניזמים אלה מושלכים גוססים או מתים חזרה לים ובכך נגרעים מהים רכיבים ביולוגיים החשובים לטבע באופן כללי, אך גם חשובים למשאב הדגה המסחרי, שכן אלה מינים המהווים פעמים רבות מזון לדגים מסחריים. דיג המכמורת גורם גם לנזק מערכתי הנגרם לקרקעית הים בגלל גרירת הרשת, על שטח עצום של כ-2000 קמ"ר בשנה.."

67. **ברור כי בעת שהמשיב 1 בוחן את דרכי פעולתו ואופן הפעלת סמכותו, הוא נדרש ומחויב לקחת בחשבון את המחיר הציבורי הכבד המתקבל מהפגיעה האנושה בטבע והסביבה הימית.** בנוסף, המשיבה 3, האמונה מכוח חוק על שמירת הטבע בישראל, נדרשת בהתערבות במצב הדברים הנתון, לאור הפגיעה המתמשכת והקשה של פעילות הדיג בישראל על המערכות האקולוגיות הרגישות בים התיכון.

ההליכים שננקטו עד כה ע"י העותרת

68. העותרת פעלה ופועלת אל מול כלל המשיבים בעניין קידום הרפורמה לדיג בר קיימא בישראל במשך כמעט 3 שנים. במקביל, ולקראת חידוש רישיונות 2015, פנתה למשיבים 1 ו-2 בדרישה להתנות תנאים ברישיונות הדיג על מנת שישקפו את הצורך הדחוף בשיפור המצב הקיים ומניעת הדרדרות נוספת. להלן פירוט קצר של השתלשלות העניינים בתחילה בסוגיה הרחבה של קידום רפורמה לדיג בר קיימא, ולאחר מכן בפירוט רב יותר בעניין פניות העותרת בנושא רישיונות הדיג:

א. קידום רפורמה לדיג בר קיימא

69. העותרת פנתה לראשונה למשיב 1 בעניין הצורך בקידום רפורמה במהלך אביב 2012, והציעה שיתוף פעולה בקידום תהליך משותף לבחינת הכשלים בענף הדיג בים התיכון והדרכים לפתרונן. ברוח זו, התקיימה פגישה עם השרה והמנכ"ל דאז של משרד החקלאות ופיתוח

הכפר, והתקבלה ברכתם העקרונית למהלך. במסגרת זו, אף הופיעה השרה בכנס ירושלים של החברה להגנת הטבע, שעסק בנושא הים התיכון, ונשאה דברי ברכה.

70. במהלך החודשים מרץ-יוני 2013, התקיימו פגישות רבות במסגרת פורום שכלל נציגים ממשרדי הממשלה הרלוונטיים - חקלאות, הגנת הסביבה, רשות הטבע והגנים ומשרד האוצר, במטרה לגבש הסכמות וכיווני פעולה. הדיונים התקיימו בראשות המשיב 1 דאז.

71. בסיום התהליך, הוצגו ממצאיו בפני מנכ"ל המשיב 2 בחודש יולי 2013. לאחר הצגה זו והצגה משלימה שהתקיימה כחודש לאחר מכן, הודיע המשיב 2 כי הוא מתחיל ב"עבודה פנימית" תוך משרדית. למיטב הבנתנו, ומעבר למספר אמירות מטעמו של המשיב 1 על כך שהנושא "נכנס לתכניות העבודה", לא קודם הנושא באופן אפקטיבי.

72. ביולי 2014 נענתה שאילתא מטעמו של ח"כ דב ליפמן לשר החקלאות, ח"כ שמיר (שהוגשה כחצי שנה לפני כן), בזו הלשון: "האם תקודם רפורמה בניהול הדיג?" שר החקלאות השיב כי משרדו רואה חשיבות רבה בקידום הנושא, ולצורך כך הם מצויים ב"שלבי עבודה מתקדמים ביותר להכנתה ולאישורה של תכנית-אב רב-שנתית לענף הדיג המקומי". **לשאלה מהם לוחות הזמנים להשלמתה, ענה שר החקלאות - חודשיים.** בנוסף, הוא טען כי במקביל הם עמלים על פתרונות מקומיים: בדמות צמצום מבוקר של פעילות דיג המכמורת בתמורה לפיצוי, הגדלת גודל עין של רשתות הדיג והרחקת פעילות מכמורתנים מחוף הים אל לב הים ועוד. -- עמודים רלוונטיים מתוך תשובת שר החקלאות לשאילתא מיום 2.7.2014 מצ"ב **כנספח ג'.**

73. מיותר לציין כי חלפו עברו חודשיים, וחודשים רבים נוספים, ותכנית אב אינה בנמצא. בנוסף, גם לא ידוע לעותרת על קידום "פתרונות מקומיים" במקביל לקידום התכנית.

ב. הדרישה לעשיית שימוש מיידי בסמכותו של פקיד הדיג לקביעת תנאים ברישיונות דיג שישפרו את מצב הדגה בים התיכון

74. ביום ה-16.7.2014 - התקיימה פגישה בין העותרת למשיב 1, בסמוך לאחר כניסתו לתפקיד, בה העלתה העותרת בפני המשיב 1 את הדרישה להטמיע תנאים ברישיונות הדיג לשנת 2015, על מנת לטייב את מצב הדגה בפרק הזמן הקרוב. זאת, שכן ברור שעד שתאושר רפורמה כוללת לאישוש המשאב יעבור פרק זמן משמעותי.

75. לאחר שפניות נוספות בדוא"ל לא צלחו, ועם התקרבותו של המועד לחידוש רישיונות, פנתה העותרת ביום 9.11.2014, לפקיד הדיג הראשי, בדרישה שיפעיל סמכותו ויטמיע תנאים נדרשים ברישיונות הדיג לשנת הדיג הקרובה – 2015. בפנייה טענה העותרת כי על אף שברור שמצבו הנואש של הענף מחייב קידום רפורמה כוללת ומקיפה, "קיימים כבר היום כלים בידיו של משרד החקלאות לצורך מזעור הפגיעה במשאב הדגה ובפרנסת הדייגים ונקיטה בפתרונות-ביניים. כלים אלה לא מנוצלים כלל, באופן שאינו עומד בגבולות הסביר". העותרת התייחסה לכלי הניהולי המרכזי המצוי בידי פקיד הדיג הראשי – הסמכות ושיקול הדעת במתן רישיונות בתנאים ובמגבלות שיקבע, וציינה כי **לא יתכן כי יחודשו רישיונות הדיג ללא יישומם של צעדים ניהוליים לצמצום הפגיעה במשאב הדגה, וכי "החלטה שכזו לא תעמוד במבחן הסבירות, ודאי לא לאחר שנים של הזנחה, לאחר התבטאויותיו של המשרד בדבר**

רצונו בקידום רפורמה בענף הדיג הימי מן השנה האחרונה, וכשברור שפקידי המשרד מודעים היטב לנתונים העדכניים באשר להתדרדרות המשאב וירידה בשלל ליחידת מאמץ וכו'."

76. בנוסף, ציינה העותרת מספר דוגמאות להגבלות שלעמדתה אין מניעה, ואף ישנה חובה, לכלול במסגרת תנאי רישיון לספינות דיג ורישיונות דיג אישיים: הרחקת דיג המכמורת מן החוף באופן שלא יותר דיג ברחק הקטן ממייל ימי אחד מקו החוף; הגבלת דיג מכמורת באזורים של מצע סלעי; הגבלת דיג בעונות רבייה; קביעת מכסת שלל יומית של 5 קילו לדייגים חובבים; ואיסור על שימוש בלחץ אויר בגוף המים במסגרת פעילות דיג. הצעות אלו לא ניתנו כלאחר יד אלא בהתאם למחקר שביצעה העותרת בדבר הגורמים למשבר ודרכי פתורו (כמפורט לעיל). העותרת ציינה במפורש כי היא מודעת ל"הליכים המתגבשים זה מספר שנים במשרד החקלאות לצורך קידום תקנות - אך אין ולא צריכה להיות סתירה בין המהלכים הללו ואף להפך."

-- פניית החלה"ט מיום 9.11.2014 מצ"ב כנספח ד'.

77. ביום 17.11.2014 פנתה החלה"ט בשנית וקראה לעצור בדחיפות את חידוש הרישיונות לשנת 2015 וזאת עד להסדרת תנאים ומגבלות ברישיונות הדיג, שיש בהם כדי לעצור את הפגיעה הקשה במשאב הדגה בים התיכון.

-- פניית החלה"ט מיום 17.11.2014 מצ"ב כנספח ה'.

78. באותו היום התקבלה תשובת משרד החקלאות לשתי הפניות הללו. במסגרת תשובתם טענו כי על אף שרישיונות הדיג הם כלי מנהלי חשוב המצוי בידי פקיד הדיג, "אין בסמכותו של פקיד הדיג לקבוע תנאים ברישיונות דיג כאשר החוק הראשי, קרי – פקודת הדיג, 1937, קובע כי ההסדרים בנושאים מסוימים יוסדרו בידי שר החקלאות ופיתוח הכפר בתקנות." לטענת משרד החקלאות, טענת העותרת לפיה "אין ולא צריכה להיות סתירה בין המהלכים האלה (שינויי חקיקה – נ.י., ח.ה.) ואף להפך", היא "מוטעית מבחינה משפטית."

-- תשובת משרד החקלאות מיום 17.11.2014 מצ"ב כנספח ו'.

79. בהמשך לתשובת משרד החקלאות, נקבעה פגישה בין נציגי העותרת ונציגי המשיב 2 ביום 26.11.2014, במשרדה של היועצת המשפטית של המשיב 2, על מנת ללבן את הסוגיות שהועלו בפנייתנו. במסגרת הפגישה הבהירה העותרת כי "איננה סבורה כי קידום רפורמה בדיג יכולה להיעשות במסגרת תנאים ומגבלות ברישיון. אולם – הכלי המנהלי של רישיונות הוא הכרחי לניהול משאב הדגה ואינו מצוי כלל בשימוש, על אף שהוא יכול וצריך להיות אבן דרך חשובה בדרך לאישוש המשאב". עוד הבהירה העותרת כי "במצב הדברים הנוכחי של קריסת משאב הדגה והואקום הניהולי הקיים, לא סביר שלא יעשה שימוש בכלי זה כבר ב-2015".

נציגי המשיב 2, ביניהם המשיב 1, הודיעו כי כוונתם לפרסם מכתב נלווה לחידוש הרישיונות ובו הודעה לדייגים על כוונתם להטמיע תנאים ברישיונות הדיג של שנת 2015, וזאת לאחר קיום שימוע. בנוסף, סוכם כי ישקלו לשלב את התנאים שהוצגו ע"י החברה להגנת הטבע.

-- סיכום הפגישה מיום 26.11.2014 מצ"ב כנספח ז'.

80. ואכן, מספר ימים לאחר מכן פורסם המכתב לדייגים מטעם המשיב 1, ובו נכתב כי "בכוונת המשרד להוביל למהלך בשנה הקרובה והבאות אחריה פעולות נוספות בכדי לשמר ולהבטיח המשך קיום של משאב דגה פורה וזמין", וכי בכוונתו לפעול, "כבר במהלך 2015, לפרסום נהלים, תיקון תקנות וקביעת תנאים ברישיונות, לצורך מימוש מדיניות זו". זאת, בין היתר באמצעות יישום המהלכים הבאים:

- א. קביעת נוהל בעניין רישיונות דיג אשר יקבע מנגנונים מעודכנים לקבלת רישיונות דיג לאופן השימוש בהם;
 - ב. הגבלה על פעילות דיג בעונת הרבייה;
 - ג. הגבלה על כמות דגים מותרת בדיג ספורטיבי;
 - ד. הגבלה של דיג באזורים במרחב הים התיכון.
- עוד הובהר במכתב כי "המהלכים המפורטים יבוצעו תוך שיתוף ציבור והודעות מפורטות בעניין יופצו להערות הציבור בתחילת השנה".
- מכתב פקיד הדיג לדייגים מצ"ב כנספח ח'.

81. **עד לתאריך הגשת עתירה זו, ולמיטב ידיעתה של העותרת, על אף שעונת הרבייה המדוברת הינה במרחק של כחודש ימים, לא פרסם המשרד "הודעה מפורטת להערות הציבור" בעניינים אלו, לא קיים הליך שיתוף ציבור, ולא קבע דבר ביחס להגבלות על הדיג, לא במסגרת רישיונות ולא במסגרת אחרת.**

82. העותרת מבחינתה שלחה התייחסות למכתב הדייגים ביום 14.12.2014 ובו בירכה על הכוונה שהוכרזה בו, לצד הערות נקודתיות לנושאים שהועלו. בנוסף, התייחסה העותרת לשינוי הנסיבות שחל מאז הפגישה מיום 26.11.2014 - ההודעה על פיזור הכנסת וההליכה לבחירות. נכתב, כי יש בכך בכדי לעכב את המשך קידום התקנות ש"יכולות להיחתם רק ע"י שר החקלאות שימונה לאחר הבחירות. וזאת, כשלב ראשון בלבד למהלך של קידום תקנות בכנסת, מהלך שעשוי לקחת זמן רב. שינוי נסיבות זה אף מוסיף לצורך במציאת פתרונות לטווח הקצר והבינוני - בדמות תנאים ברישיונות 2015".

-- התייחסות העותרת למכתב הדייגים מיום 14.12.2014 מצ"ב כנספח ט'.

83. העותרת מצידה המתינה לפרסום "ההודעה המפורטת לציבור" ביחס לכוונת פקיד הדיג בתחילת 2015, אלא שכבר ביום ה-20.1.2015 הבהיר המשיב 1, בהודעת דואר אלקטרוני למר אלון רוטשילד, רכז מגוון ביולוגי בחברה להגנת הטבע ומנהל פרויקט הדיג, כי -

"לאחר בדיקה נוספת של הסמכויות לעדכון הרישיונות (בעיקר בנוגע להגבלת דיג בעונות מסוימות, מעבר למה שקבוע היום לדיג בשיטת של צלילה עם מיכלים), עולה כי אין אפשרות לבצע שינוי והכנסת תנאים ברישיונות ללא קידום התקנות ואישור שלהן בוועדת הכלכלה בכנסת.

בתוכנית העבודה שלנו השנה מקודמות תקנות חדשות (שיועברו במהלך החודשים הקרובים לעיון הציבור) שבכוונתנו להגיש לכנסת עד סוף השנה, וכוללות גם מגבלות לשיטות דיג ובתוכן גם מגבלות דיג בעונות שונות. בנוסף, כפי שדברנו והצגנו גם בישיבה שהתקיימה בלשכה המשפטית במשרד,

אנחנו עמלים כעת על עדכון ופרסום נוהל רישיונות שיאפשר לנו לבצע הבחנה בין דייגים מקצועיים לדייגים ספורטיביים, וגם להטיל מגבלות שונות באופן שיאפשר ניהול ממשק דיג משופר בעקבות כך. שני נושאים אלו, יחד עם כוונה המתגבשת עדיין, לפעול לצמצום של צי הדיג, יוכלו לאפשר לדעתנו שיפור משמעותי של פעילות הדיג ושמירה טובה יותר של משאב הדגה.

אני לא רואה בשלב זה מקום לבצע ישיבת עבודה הכוללת את היועצים המשפטיים, שכן, על אף הנסיבות המיוחדות של פעילות הממשלה והכנסת בשנה זו, ולאור חומרת המצב כפי שאתה מצביע עליה בנוגע לים התיכון, לא נראה כי נוכל לקדם כל מהלך שעוקף את הסמכות הניתנת על פי חוק לשר החקלאות בנוגע להגבלות של מקום או זמן לביצוע פעילות דיג."

-- הודעת דוא"ל המשיב 1 מיום 20.1.2015 מצ"ב כנספח י'.

84. לאור הבהרות אלו, והמחלוקת המשפטית המצויה בין עמדת העותרת ובין עמדת המשיבים 1-2, לא נותרה לעותרת ברירה אלא לפנות לכבוד בית משפט זה, שכן לעמדת החברה להגנת הטבע, פרשנותם של המשיבים 1-2 אינה סבירה בהיותה שגויה משפטית, בלתי מתקבלת על הדעת בשגרה, ובוודאי בחירום, ומשמעותה בפועל הינה עקירה מתוכן של סמכות הניהול של פקיד הדיג הראשי ואפשרותו לפעול להסדרת הענף עליו הוא מופקד, המצוי כאמור, במשבר חמור.

ב. הטיעון המשפטי

85. החלטת המשיבים 1 ו-2, שלא להתנות תנאים והגבלות ברישיונות הדיג לשנת 2015, מאחר ולעמדתם, לפקיד הדיג הראשי אין סמכות להתנות תנאים ברישיונות בתחומים/נושאים בהם לשר סמכות להתקין לגביהם תקנות, חורגת משמעותית ממתחם הסבירות, אינה מידתית ונסמכת על פרשנות משפטית שגויה.

86. להלן נפרט מדוע, לעמדת העותרת, עמדה עקרונית זו של המשיבים 1-2 שגויה, ומביאה לכדי תוצאה בלתי סבירה באופן קיצוני, ולאחר מכן נתייחס לתנאים שהוצעו על ידי העותרת ונדחו ע"י המשיבים 1-2, כל אחד מטעמיו הוא.

א. סמכות פקיד הדיג הראשי - סמכות ייחודית עם שיקול דעת רחב

87. פקודת הדיג ותקנות הדיג מלמדות כי הסמכות לניהול ורישוי תחום הדיג רובה ככולה, מופקדת בידי פקיד הדיג הראשי, והוא המופקד על ניהול ורישוי ביחס לענף הדגה בישראל.

88. סעי' 3(1) ו-3(2) לפקודת הדיג מקנים את הסמכות לתת רישיון לשר החקלאות או לכל פקיד המורשה על ידו כחוק, לתת רישיון לדוג דגים (מדובר ברישיון אישי, לאדם), ורישיון לספינת דיג.

89. בתקנה 2(1) ובתקנה 2א(1) לתקנות הדיג נקבע כי הסמכות לתת רישיונות דיג מצויה בידי פקיד הדיג הראשי.

90. בנוסף לסמכות מרכזית זו של מתן רישיונות דיג, מציות בידיו סמכויות רגולטוריות שונות הנדרשות לניהול ופיקוח על התחום כגון שיטות דיג אסורות (תקנה 4); אזורים אסורים לדיג (תקנה 8 ו-8א) ועוד.

91. בפקודת הדיג ותקנות הדיג המנדטוריות, מבחינת נוסחן הלשוני, מנוסחות סמכויותיו של פקיד הדיג באופן רחב ביותר, כשהוא בעל שיקול דעת כמעט בלתי מוגבל - לאשר, לפסול, להתנות ולבטל רישיונות והיתרים כמעט בכל תנאי שימצא לנכון. זאת, מאחר והפקודה והתקנות מנוסחות בכלליות רבה (בהתאם לתקופתן), ואינן מפורטות כלל.

92. גם ביחס להוראות המסדירות את פעולות הדיג הקיימות, ואוסרות במפורש על דיג באזורים, בשיטות ובאמצעים מסוימים, בדר"כ נתונה לפקיד הדיג הראשי הסמכות להתיר את הפעולות "מטעמים מיוחדים שירשמו" (ראו למשל תקנה 4 (5), (10), (14), (15), ותקנה 10).

93. דוגמא נוספת היא סמכותו של פקיד הדיג לפי סעי' 13 לפקודה, לפיה פקיד הדיג הראשי (יחד עם הממונה על המחוז) רשאים לתת הודעה על צמצום פעולות הדיג וזאת "למרות כל דבר האמור ברישיון הדיג שלו או שלהם או למרות כל תנאים המצורפים ברישיון" – **משמע, לפי הפקודה, רשאי פקיד הדיג הראשי לפי שיקול דעתו לקבוע הוראות ו/או הגבלות שיגברו גם על תנאי הרישיון:**

13. ממונה על מחוז ופקיד הדיג הראשי רשאים יחדיו, במודעה שתפורסם בכל עת שהיא, לצמצם את פעולות הדיג של כל דיג או דייגים בעלי רשיון (למרות כל דבר האמור ברישיון הדיג שלו או שלהם או למרות כל תנאים המצורפים לרישיון) לעתים קבועות או למקומות קבועים וכן (או) לשיטות קבועות, אם ע"י קביעת תור לדיג ואם באופן אחר."

94. כך גם הצהירה המדינה במסגרת תשובתה לעתירה בבג"צ 3842/03 **ויליאם חזי סאבא נ' מנהל אגף לדיג ולחקלאות מים, משרד החקלאות** (פורסם בנבו) (להלן: "**בג"צ סאבא**"), עתירה שהוגשה בעקבות החלטת פקיד הדיג הראשי בשנת 1995 להקפיא את צי כלי השיט לדיג כולו, על כל תת ענפיו, מתוך חשש לקריסת ענף הדיג. וכך נכתב בתשובה המדינה (המשיבים 1 ו-2 דכאן):

"בפתח הדברים יוער כי מדיניות המשיבים בדבר צמצום צי כלי השיט לדיג הינה סבירה ואף מוצדקת. **מדיניות זו נסמכת על הבנתם ושיקול דעתם המקצועי של המשיבים, שהם הגורמים שנושא הסדרת הפיקוח על ממשק הדגה מצוי בסמכותם**"

-- תשובת המדינה בבג"צ סאבא מצ"ב כנספח יא'.

95. ואכן, ברור וידוע כי שיקול הדעת הרחב שניתן לפקיד הדיג וסמכויותיו המקיפות אין משמעותן שהחלטותיו חסינות מביקורת שיפוטית, בדיוק להפך. ואכן, אופן הפעלת סמכותו של פקיד הדיג נבחן וצריך להבחן על פי מידת התאמתו ל"עקרונות המקובלים של המשפט המנהלי", כפי שנכתב ע"י בית המשפט בבג"ץ 1953/09 חליל אלואלידי נ' שר החקלאות ופיתוח הכפר (פורסם בנבו):

"שאלת הזיקה בין הפעלת סמכות הרישוי לבין מהות התנאים אותם ניתן להציב כתנאי למתן רשיון נבחנת על פי עקרונות מקובלים של המשפט

המינהלי. במסגרת זו, נבחנות, בין היתר, שאלות הנוגעות לסמכות ההתנאה, וסבירות ההתנאה. מקום שהחוק גופו מגדיר את התנאים בהם ניתן להתנות את מתן הרשיון, בין במפורש, ובין מכח פרשנות מכללא, הרשות המוסמכת מחוייבת להם, ואינה יכולה לחרוג מהם. **מקום שהחוק מקנה סמכות להתנות תנאים ברישיון בלא פירוט טיבם, כי אז לנותן הרשיון שיקול דעת רחב לקובעם. אלא שבהפעלת סמכות ההתנאה במתן רשיון כאמור, על בעל הסמכות לנקוט בהגינות, ובסבירות. התערבות שיפוטית בתנאים שנקבעו למתן רשיון, אפשרית רק כשמתקיים בהם פגם מינהלי.**"

96. כפי שהחלטתו של פקיד הדיג להתנות רישיונות בתנאים והגבלות מחויבת לעמוד באמות מידה מנהליות מקובלות, להימצא במתחם הסבירות ולהיות מידתית והוגנת – כך גם החלטתו שלא להפעיל סמכויותיו. כך, מתוך בג"ץ 297/82 עזרא ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) :29

"ההבחנה בין מעשה לבין מחדל - שהיא קשה כשלעצמה אינה רלוואנטית לעניין הפעלת שיקול הדעת, שכן בזו כמו בזו, בהתקיים התנאים הנחוצים לכך, חייבת הרשות המינהלית לפעול, אם כי מרחב הפעולה שלה הוא שונה..."

נמצא, כי רשות מינהלית, המסרבת לעשות שימוש בסמכות הרשות הנתונה לה ומסרבת להתקין אקט מינהלי כללי, חייבת לבסס סירוב זה באמות המידה המקובלות. עליה להראות, כי החלטתה זו נעשית מתוך שיקולים סבירים, וכי אין בה שרירות והפליה וכיוצא בכך עילות, הפוסלות מעשה מינהלי. אכן, **אם חוסר סבירות בהתקנתה של תקנה יש בו כדי להביא לבטלותה של התקנה, הרי גם חוסר סבירות באי-התקנתה יש בו כדי להביא לבטלות ההחלטה שלא להתקינה. איני רואה כל יסוד ראציונאלי להבחנה משפטית - להבדיל מהבחנה באשר למרחב השיקולים - בין שני סוגי ההחלטות.**"

97. כך בוודאי לאור העובדה שלעמדת העותרת, סמכותו של המשיב 1 להתנות תנאים ברישיונות הדיג לצורך ניהול הענף, על משתמשיו השונים, אינה סמכות רשות, כי אם סמכות חובה.

ב. סמכות פקיד הדיג הראשי להטמעת תנאים ומגבלות ברישיונות דיג - סמכות חובה

ב.1 רישיונות דיג - כלי ניהול מרכזי והכרחי הנתון לפקיד הדיג הראשי לצורך ניהול ענף הדיג

98. משלמדנו כי פקיד הדיג הראשי ומשרד החקלאות הם "הגורמים שנושא הסדרת הפיקוח על ממשק הדגה מצוי בסמכותם", נעבור לבחינת הכלי המרכזי המצוי בידיהם כיום לשם יישום מדיניות המשרד ביחס לממשק הדגה: רישיונות הדיג - הניתנים כיום על ידי פקיד הדיג ללא הצבת כל תנאי ברישיונות.

99. על הרישיון -

"הרישיון הוא מכשיר מקובל בידי המינהל הציבורי לקיים פיקוח על פעילות מסוימת של גורמים פרטיים כדי למנוע פגיעה שאינה ראויה בזכויות של אחרים או בטובת הציבור"
(זמיר, כרך א', 172-173).

100. כידוע, הסמכות לתת רישיון מאליה כוללת את הסמכות לקבוע תנאים ברישיון.
נפסק:

"מטבעה של הסמכות ליתן רישיון, שנועדה להסדיר ולפקח, ניתן ללמוד גם על סמכותה של הרשות המפקחת והמסדירה להתנות את מתן הרישיון בתנאים (השוו: ע"פ 107/58 היועץ המשפטי נ' מלון נורדאו פלז'ה, פ"ד יג(1959), 1345, 1358; דנג"ץ 6127/00 המפקחת על הביטוח נ' ציון חברה לביטוח בע"מ, פ"ד נח(4) 937, 946-947 (2004))."

עמ' 9187/07 **אורי לוזון נ' משרד הפנים**, פורסם בנבו (2008)

101. באשר לשאלה האם סמכותו של המשיב 1 להתנות תנאים ברישיונות הדיג במקרה שלפנינו היא סמכות רשות, או שמא סמכות חובה, יש לבחון לא רק את לשון החוק, אלא את "מהות הסמכות ונסיבות העניין": כך, על פי ספרו, של המלומד זמיר, הסמכות המינהלית, עמ' 87: "ברור שהפירוש של סמכות מסוימת וסיווגה כסמכות-רשות או כסמכות-חובה תלוי לא רק בלשון החוק המעניק את הסמכות, אלא הוא תלוי גם בכוונת החוק, קרי, במהות הסמכות ובנסיבות העניין".

102. לשון הפקודה ותקנות הדיג, בהתייחסן לסמכות מתן הרישיונות והסמכות להתנות אותן בתנאים מנוסחות בד"כ בלשון רשות:

סע 3(1) לפקודת הדיג קובע את הסמכות למתן רישיונות לדוג דגים:

"3. (1) רשאי שר החקלאות או כל פקיד המורשה על ידו כחוק ליתן רישיון לדוג דגים, או כל מין דג מסוים בישראל אם לדעתו אין להעניק רישיון מניעה מטעמים של בטחון הציבור או מטעמים של עברו, תכונותיו או התנהגותו של המבקש..."

סע 3א(2) קובע את הסמכות למתן רישיונות לספינות דיג:

(2) שר החקלאות או כל אדם שהוא מילא את ידו כדין רשאי, לפי שיקול דעתו, ליתן לבעל הרשום או לבעלים הרשומים של כל ספינה שנרשמה בישראל רישיון, באופן הקבוע ולאחר תשלום האגרות הקבועות, המרשה את השימוש באותה ספינה לצורך דיג-דגים והרשות בידו לצרף לאותו רישיון תנאים בעניין השטח שמותר לדוג בו באותה ספינה וכן בענין אופן השימוש בה, וכל מיני תנאים אחרים שיראה צורך להטילם"

תקנה 2 לתקנות הדיג מפרטת את הסמכות לעניין מתן רישיונות לדוג דגים:

"2. (1) פקיד הדיג הראשי רשאי לתת לאנשים המתאימים, לפי שיקול דעתו, רישיונות לדוג דגים (להלן - רישיון דיג); בקשה לרישיון דיג תוגש לאחד ממשרדי האגף לדיג של משרד החקלאות בתל-אביב, חיפה או טבריה.

תקנה 2א מפרטת את הסמכות לעניין מתן רישיונות לספינות דיג:

2א. (1) פקיד הדיג הראשי רשאי לתת, לפי שיקול דעתו, רשיון לספינה לעסוק בדיג בתנאים ובמגבלות שיקבע.

103. לא כך ביחס לתקנה 4(7) העוסקת בדיג בים התיכון, ומתייחסת לאיסור מפורש לדוג דגים אלא בהתאם לתנאים המפורטים ברישיון הדיג:

4(7) שום אדם לא ידוג דגים בכל אזור של מים מלוחים או מלוחים במקצת (פרט למים פרטיים וים חולה), אלא לפי אותם תנאים שינקוב פקיד הדיג הראשי, ויירשמו ברישיון הדיג אשר לאותו אדם, או יצורפו אליו, וגם אז רק באותן שיטות ובאותם זמנים או באותה עונה שיהיו כתובים שם"

104. כעולה מן הכתוב, לכל הפחות ברור כי כוונת המחוקק הייתה כי **באופן הרגיל, יצורפו לרישיון הדיג תנאים, והתנאים יכללו שיטות, זמנים ועונות** מותרים לדיג.

105. פרשנות זו מקבלת חיזוק לאור העובדה שכל המגיש בקשה לרישיון דיג לספינה מחויב בפירוט הבא:

תקנה 2א(3) הבקשה לרישיון לספינה לעסוק בדיג, תכלול את הפרטים האלה:

(א) **פרטים מלאים על הספינה, לרבות מערכת ההתנעה שלה;**

(ב) **האזור בו תעסוק הספינה בדיג;**

(ג) **שיטה או שיטות הדיג שבהן ישתמשו בספינה"**

106. מכאן כי על אף שלשון הפקודה מנוסחת בלשון "רשות" ביחס לסמכות פקיד הדיג להתנות רישיונות ככל ש"יראה צורך להטילם", ותקנות הדיג קובעות כי הוא רשאי לתת רישיון דיג לספינה "בתנאים ובמגבלות שיקבע", הרי שלעמדת העותרת כוונת המחוקק הייתה כי רישיונות הדיג יכללו תנאים, וכי תנאי הרישיון הללו יתייחסו לשיטות, זמנים ועונות דיג מותרות ביחס לכל ספינה וביחס לכל רישיון. שאלת שיקול הדעת וה"רשות" להתנות תנאים מתייחסת בעיקר לסוג התנאים ומידתם, ופחות לשאלה העקרונית – האם רישיונות דיג יכללו תנאים או לא.

107. זאת, בוודאי ובוודאי בהתייחס למצבו של משאב הדגה כיום, שאין ספק ואין מחלוקת באשר לצורך להסדירו ולנהלו לאחר שנים של כשל ניהולי. בהקשר זה נבקש לציין כי להבנת העותרת, אין מחלוקת באשר לשאלה האם פקיד הדיג רואה "צורך" בהטלת מגבלות על הדיג לצורך אישוש משאב הדגה. כאמור, הוא קבע כך בעצמו במכתב לדייגים מיום 26.11.2014.

108. מכאן כי השאלה היחידה היא לא האם פקיד הדיג "רואה צורך בהטילם" של תנאים ומגבלות לצורך הסדרת פעילות הדיג, אלא מדוע, על אף הצורך שהוא רואה, הוא אינו עושה זאת.

109. כאמור, לצורך הכרעה באשר למהות סמכותו של פקיד הדיג אל לנו להסתפק בלשון החוק כי אם גם בנסיבות העניין.

110. נסיבות העניין שלפנינו לא יכלו להיות ברורות יותר באשר לצורך הדחוף והמיידי בהפעלת סמכותו של פקיד הדיג לעצור את ההתדרדרות הקשה של משאב העומד בסכנת כיליון.

111. תכלית פקודת הדיג ותקנות הדיג – על אף שהדברים לא כתובים במפורש, ברור כי תכלית שני דברי חקיקה אלו, שנחקקו "בנשימה אחת" (בשנת 1937), היא להבטיח את שימור משאב הדגה, שהוא תנאי בלעדיו אין לקיום ענף הדיג. בנוסף, ככל משאב ציבורי המופקד בנאמנות בידי הרגולטור, באחריותו הדאגה לטובת האינטרסים הציבוריים הקשורים קשר הדוק עם תחום אחריותו - מניעת פגיעה קשה במערכת האקולוגית הימית (והדגה כחלק ממנה), שיקומה והבראתה - לטובת כלל המשתמשים בים.

112. ניכר כי פרשנות זו מקובלת גם על המשיב 1, שכתב במכתב לדייגים מיום 26.11.2014 כי בכוונת המשרד להוביל פעולות "בכדי לשמר ולהבטיח את המשך קיום של משאב דגה פורה וזמין. פעולות אלו נדרשות הן לטובת פעילות דיג מסחרית ומקצועית והן לטובת הציבור הרחב המגלה יותר ויותר עניין בתחום הדיג **והסביבה הימית בכלל**";

113. בנוסף לכך, "נסיבות העניין" כוללות את הבסיס העובדתי שעמד בפני פקיד הדיג על קבלת ההחלטה האם להפעיל סמכותו. כאמור וכמפורט לעיל, בשנתיים האחרונות הובאו בפניו נתונים עדכניים ומדאיגים לא רק באשר למצב המשאב המדורדר אלא גם באשר לדרכים לפתרון המשבר ולעצירת ההתדרדרות. סקרים, מחקרים ונתונים רבים מצויים היום בידי פקיד הדיג הראשי, זאת, בנוסף להמלצתו/התרעתו של מבקר המדינה בדוח משנת 2010. להבנת העותרת, לא זו בלבד ש"הנסיבות" הייחודיות שאנו מצויים בהן ידועות לו, כי אם, בעקרון, מוסכמות עליו.

114. **הנה כי כן, הטלת מגבלות ותנאים ברישיונות דיג, הכרחית בנסיבות העניין ובהתחשב במצב הקיים – הן מכוח חובתו של פקיד הדיג להסדרת הענף התעסוקתי של דיג, והן מכוח חובתו לקיים ולהבטיח את האינטרסים הציבוריים המובהקים בהצלת משאב הדגה והמערכת האקולוגית המדורדרת בים התיכון.**

115. להשוואה, נפנה לעעס 2814/12 ד"ר רודריגז נ' **משרד הבריאות האגף לרישוי מקצועות רפואיים** (פורסם בנבו), שם לשון רשות פורשה כלשון חובה, בכדי להבטיח את האינטרס הציבורי:

"לשון אחר: המנהל רשאי ואף מחויב לוודא בגדר הפעלת שיקול דעתו כי מבקשי רישיון מעין אלה יוכלו לעסוק ברפואה רק אם תנוח דעתו כי הם כשירים לכך".

116. כך גם ע"פ בג"צ כתר הנ"ל, שעסק בסמכות להתנות תנאים בזיקה למטרות החוק, וקבע: "כאשר חוק כזה מקנה לפקיד מסוים סמכות לתת רישיון כנ"ל או לסרב, פירוש הדבר, כי הוטל עליו התפקיד לקיים את הפיקוח האמור, והוא לא יוכל למלא את תפקידו זה בלי שיהיה לו גם הכוח להתנות ברישיון, שהוא אומר לתיתו, אותם תנאים שמילויים דרוש כדי להבטיח שמטרות החוק יוגשמו ולא יעשו פלסתר".

117. לאחרונה נידונה סוגיית ייצוא הגז בפני בית משפט זה. אז תקפו העותרים את אופן קבלת ההחלטה על ייצוא הגז – שהתקבלה בהחלטת ממשלה ולא בחקיקה. בית המשפט קיבל את עמדת המדינה והתייחס לאינטרסים הציבוריים המובהקים בבסיס ההחלטה המצדיקים ואף מחייבים את הממשלה להפעיל סמכותה – ולא באמצעות חקיקה ראשית. כך מעמדת כבוד

השופט סולברג בבג"צ 4491/13 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו):

"הלכה פסוקה היא, כי 'סמכות הרשות הופכת לסמכות שבחובה, כאשר הנסיבות העובדתיות הן כאלה שערכי היסוד של השיטה החוקתית והמשפטית שלנו הופכים את אי-הפעלתה של הסמכות לבלתי סבירה באופן היורד לשורשו של עניין' (דברי הנשיא מ' שמגר בבג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404, 421 (1993)). אכן, הנסיבות המיוחדות של משק הגז הטבעי עשו את הסמכות שלפי סעיף 33 לחוק הנפט, לכזו שיש חובה להפעילה. לשימוש בגז טבעי בישראל ישנה חשיבות כלכלית עצומה, חשיבות סביבתית, בריאותית וחברתית. להסבת שיעור ניכר מיחידות יצור החשמל לשימוש בגז טבעי ישנן השלכות ניכרות בכל התחומים הללו. הגז הטבעי הנדון הוא קניינה של המדינה. על הממשלה – בהיותה נאמן הציבור בנכסי המדינה – מוטלת חובה להפעיל את סמכותה, על מנת לשמור באופן מיטבי על זכויות הקניין של המדינה בגז הטבעי ולהבטיח את הבטחון האנרגטי של המדינה. שומה על הממשלה ליתן הוראות מחייבות לבעלי החזקות, להורות להם לשמור במאגרי הגז הטבעי את כמות הגז הנחוצה לצרכי המשק הישראלי בעשורים הקרובים. אף אילו החליטה הממשלה לעגן בחקיקה ראשית את המדיניות שאותה קבעה בהחלטתה, לא היה בכך כדי לפטור את הממשלה מחובתה להפעיל לאלתר את סמכויותיה הסטטוטוריות הנ"ל. הזמן דוחק ואין ניתן לשבת על הגדר: 'על כל רשות מינהלית לפעול ולהפעיל סמכותה בהתאם לדין הקיים, ואין היא רשאית שלא לעשות כן בגלל אפשרות שחקיקה עתידית תשנה את התמונה ותפתור בדרך כלשהי את הבעיה המתעוררת עתה בבית המשפט. רשות שנתונה בידה סמכות לשקול ולהחליט, הופקדה בידה לא רק זכות להפעיל את הסמכות, אלא גם החובה לשקול את הפעלתה ולהפעילה כשמוצדק הדבר' (דברי השופט ת'אור בבג"ץ 3872/93 מיטראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות פ"ד מז(5) 485, 496 (22.10.93))."

118. מכאן, כי לעמדת העותרת, גם בבחינת לשון החוק וכוונת המחוקק, וגם – ובעיקר – בנסיבות העניין והאינטרס הציבורי המובהק, לא יכולה להיות שאלה באשר לחובתו של פקיד הדיג הראשי להפעיל סמכותו להגביל את רישיונות הדיג השנתיים בהתאם למצב הדגה.
119. לחלופין ומבלי לגרוע מעמדתה לעיל, תטען העותרת כי אי-קביעת תנאים ומגבלות ברישיונות שנתן פקיד הדיג הראשי לאורך כל השנים, היא, למצער, סמכות רשות שלא הופעל לגביה אותו יסוד של חובה המחויב מפקיד הדיג הראשי. שהרי, כפי שקבע המלומד זמיר: "...אפילו כאשר החוק מדבר בלשון של שיקול-דעת מוחלט, נכללת החובה להפעיל את שיקול-הדעת, להכין תשתית עובדתית ראויה ולשקול שיקולים ענייניים" (זמיר, עמ' 87).
120. כך, למשל, נדונה סמכות שר התחבורה בגדרי חוק רישוי שירותי התעופה, לקבוע ולשנות תנאים ברישיון. סעי' 3 לחוק הנ"ל נוקט לשון רשות. בבג"ץ 1882/10 ארקייע קוי תעופה ישראליים בע"מ נ' שר התחבורה והבטיחות בדרכים (פורסם בנבו) (שלא דן בשאלה אם

מדובר בסמכות חובה או סמכות רשות) נקבע כי קביעת תנאים חדשים ברישיון של אל-על, בצמוד להחלטת שר התחבורה לאפשר לה להפעיל טיסות פנימיות, היא ראויה ויותר מכך – כי ביטול התנאים הוא שעלול להפוך את החלטת השר לבלתי סבירה. **ללמדנו כי אי-הידרשות להוספת תנאים ברישיון היא שהיתה פוגמת בהחלטה המינהלית:**

”...תחרות חופשית אין משמעה תחרות שלוחת רסן. ברי, כי האינטרס הציבורי עלול להינזק אם כתוצאה מכוחה העודף תנצל אל על את יתרונותיה על מנת לדחוק את ישראיר וארקיע מן השוק ולהפוך למונופול. משכך, ישנה חשיבות רבה לתנאים בהם הותנה רישיונה של אל על. תנאים אלו, אשר נקבעו על-ידי הגורמים המקצועיים אשר היו מעורבים בגיבוש ההחלטה, אמורים להקטין את החשש מפגיעה בתחרות כתוצאה מכניסתה של אל על כמובילה נוספת בקו. יוזכר, כי בעוד שארקיע וישראיר טוענות כי אין בתנאים אלה כדי למנוע פגיעה בתחרות, אל על טוענת כי הם מגבילים את פעילותה יתר על המידה. לא מצאתי ממש בטענות העותרות השונות לעניין זה. התנאים שנקבעו מאזנים בצורה נכונה בין מכלול האינטרסים הנוגעים בעניין, תוך שהם שומרים בראש ובראשונה על אינטרס הציבור בקיומה של תחרות הוגנת, ההולמת את תנאי השוק הקיימים. ביטולם של תנאים אלו, כפי שמבקשת אל על, עלול להפוך את החלטת השר לבלתי-סבירה...”

121. **בענייננו, אי-קביעת תנאים ומגבלות ברישיונות דיג לאורך כל השנים משמעה זניחה ואי-הפעלה כלל של החובה לשקול ולבחון את הנתונים העדכניים לעת מתן או חידוש רישיון.**

ב.2 הסמכות להתנות תנאים ברישיונות הדיג עומדת בפני עצמה, ללא תלות בסמכות השר להתקין תקנות.

122. כאמור לעיל, עמדת משרד החקלאות אשר בגינה מוגשת עתירה זו, הינה כי: “אין בסמכותו של פקיד הדיג לקבוע תנאים ברישיונות דיג כאשר החוק הראשי, קרי – פקודת הדיג, 1937, קובע כי ההסדרים בנושאים מסוימים יוסדרו בידי שר החקלאות ופיתוח הכפר בתקנות” (ההדגשה במקור) (נספח ו' לעיל).

123. כן נזכיר את תשובת פקיד הדיג הראשי (נספח י' לעיל), לפיה “אין אפשרות לבצע שינוי והכנסת תנאים ברישיונות ללא קידום התקנות ואישור שלהן בוועדת הכלכלה בכנסת...לא נראה כי נוכל לקדם כל מהלך שעוקף את הסמכות הניתנת על פי חוק לשר החקלאות בנוגע להגבלות של מקום או זמן לביצוע פעילות דיג”.

124. מכאן, כי לעמדת המשיבים 1-2, כיום, האסדרה היחידה העומדת על הפרק לצורך שינוי ממשק הדיג בישראל היא ברמה החקיקתית (חקיקת משנה) [זאת, מעבר לנהלים בירוקרטיים כאלה ואחרים הנוגעים לאופן הגשת בקשות לרישיון דיג הכוללים אבחנה בין פעילות דיג מקצועית וספורטיבית].

125. לעמדתם, הפעלת סמכותו של פקיד הדיג להטמעת תנאים ברישיון “תעקוף” את סמכות השר להתקין תקנות בנוגע לנושאים שונים.

126. בכל הכבוד, עמדה זו תמוהה ביותר.

127. ראשית, מאחר ופרשנות זו מובילה לכך שבפועל, סמכות פקיד הדיג הרחבה כל כך על פי הפקודה והתקנות, מרוקנת מתוכן כמעט לחלוטין, ושנית, מאחר ולתקנות תפקיד שונה מהתפקיד המנהלי של תנאי רישיון, והוא נדרש והכרחי.

ב.1.2 פרשנות המשיבים 1-2 משמעותה ריקון סמכותו של פקיד הדיג הראשי מתוכן, ופגיעה קשה ביכולתו לנהל את הענף בשגרה, ובחירום

128. פקודת הדיג, כנהוג בדברי חקיקה רבים, מסמיכה את השר הרלוונטי (במקרה זה שר החקלאות) כאמון עליה, ומפקידה בידיו את הסמכות להתקין תקנות. כך, בנוסח מקובל, נכתב בסעיף 9 לפקודה:

”9. (1) שר החקלאות רשאי להתקין תקנות כדלקמן, ומשהתקין רשאי הוא לשנותן או לבטלן:

- (א) תקנות האוסרות לנהוג בכל דרך או שיטה או להשתמש בכל כלי או מכשיר או בחומרים העשויים להזיק לקיומו או להתפתחותו של מין ממיני הדגים;
 - (ב) תקנות הקובעות אזורים ועונות שהדיג אסור או מוגבל בהם בין לחלוטין ובין לגבי איזה מין מסוים;
 - (ג) תקנות הקובעות שעור למידת גדלם של דגים ממין מסוים שמותר לדוג אותם;
 - (ד) תקנות הקובעות את מידת הרשתות או חורי הרשתות שמותר להשתמש בהן לדיג בישראל או בכל חלק מסוים הימנה;
 - (ה) תקנות הקובעות את סמכויותיהם של האנשים שיתנו רשיונות ותעודות היתר והפרוצדורה בקשר עם מתן הרשיונות ותעודות ההיתר וביטולם והפסקת תקפם, והקובעות את טפסי הבקשות, הרשיונות ותעודות ההיתר והתנאים שיש לצרף אל הרשיונות ותעודות ההיתר;
 - (ו) תקנות הקובעות את האגרה המוטלת בעד מתן רשיונות ותעודות היתר;
 - (ז) תקנות המסדירות כל ענין אחר ביחס לשמירתו, הגנתו וכלכלתו של מין דג, כפי הצורך;
 - (ח) תקנות הבאות להבטיח כי ספינות דיג ינהגו לפי אמנות בינלאומיות שישראל צד להן;
 - (ט) תקנות בכל ענין אחר הנוגע לביצוע פקודה זו.
- (2) תקנות לעניין פסקאות (ח) או (ט) לסעיף קטן (1) טעונות אישור ועדת הכלכלה של הכנסת”

129. מעיון מהיר בנושאים לגביהם מוסמך השר להתקין תקנות – עולה כי הם **מקיפים את כל הנושאים הרלוונטיים לניהול ממשק דיג** – שיטות דיג אסורות, אזורים אסורים לדיג, עונות אסורות לדיג, גודל דגים מינימליים המותרים לתפיסה, ציוד הדיג המותר (רשתות) – ואף נושאים פרוצדוראליים באשר לאגרות ואופן הגשת בקשה לרישיון.

130. בנוסף, תקנה 9(ז), המסמיכה את השר להתקין תקנות המסדירות "כל עניין אחר ביחס לשמירתו, הגנתו ומין דג כפי הצורך", ותקנה 9(ט) – סעיף סל המאפשר לשר לקבוע תקנות "בכל עניין אחר הנוגע לביצוע פקודה זו" – מבהירות כי למעשה, שר החקלאות ראשי ומוסמך להתקין תקנות בכל נושא ובכל עניין הנוגע לניהול ענף הדיג בישראל.
131. מכאן, כי הנושאים בהם השר רשאי להתקין לגביהם תקנות – חופפים לנושאים לגביהם לפקיד הדיג סמכות לקבל החלטות ולקבוע תנאים והגבלות ברישיונות.
132. הדבר עולה בבירור לאור סעיף 9(ה) המאפשר לשר החקלאות להתקין תקנות "הקובעות את טפסי הבקשות, הרישיונות ותעודות ההיתר והתנאים שיש לצרף אל הרישיונות ותעודות ההיתר"
133. כלומר, השר רשאי להתקין תקנות הקובעות תנאים שיצורפו לרישיונות – סמכות אותה העניק שר החקלאות בעצמו לפקיד הדיג הראשי בתקנות הדיג (שהותקנו יחד עם פקודת הדיג בשנת 1937).
134. ברור אם כן, כי אם נקבל את פרשנות המשיבים 1-2, לפיה בכל נושא לגביו לשר החקלאות סמכות להתקין תקנות, לפקיד הדיג אין סמכות לעסוק בו, הרי שנימצא בפני מצב בו לא זו בלבד שלפקיד הדיג אין סמכות לקבל החלטות בשום עניין הנוגע לממשק הדיג בישראל, הוא גם לא מוסמך להתנות תנאים ברישיון, שכן גם בעניין זה לשר נתונה סמכות להתקין תקנות.
135. מעבר לסתירה המובנת בין פרשנות המשיבים ובין החוק והתקנות עצמן, הרי שבפועל היא מביאה למצב אבסורדי בו פקיד הדיג הראשי נעדר כל סמכות אפקטיבית לנהל את התחום עליו הוא מופקד בשגרה, ובחירום. וזאת, במצב בו כוונת המחוקק הייתה הפוכה בתכלית, והתכוונה לאפשר שיקול דעת רחב לפקיד הנדרש לנהל ענף מורכב, משתנה ודינאמי כל כך.
136. נקודה נוספת המבהירה את חוסר ההיגיון הטמון בעמדת המשיבים 1-2 נוגעת לתשובתם לטענת העותרת לפיה ידוע לה על מקרה אחד בו פקיד הדיג היתנה את מתן רישיון הדיג באמצעות מתקני נשימה מלאכותיים בזמנים מוגבלים (איסור על דיג חודש בשנה ובשישי-שבת). על כך טענו המשיבים כי במקרה זה הוסמך פקיד הדיג להתנות תנאים ברישיון "הואיל ותקנה 4(10) הסמיכה אותו להרשות את הדיג בשיטה זו מטעמים מיוחדים שירשמו." (נספח ו', סעיף 4.1).
137. כלומר, לעמדת המשיבים 1-2, דווקא המגבלה המפורשת על שיקול דעת פקיד הדיג, לפיה הוא רשאי להותיר דיג בשיטה זו רק מטעמים מיוחדים, היא זו שמקנה לו את שיקול הדעת – ולא זו המגבילה אותו: לעמדת העותרת, ברור כי הכוונה ב"טעמים מיוחדים שירשמו" היא חובת הנמקה מפורטת יותר לאור "חומרת" הפעילות האסורה בתקנות, כמו במקרה דיג המיכלים שלאור השפעתם על הסביבה מצויים בחזקת שיטת דיג אסורה. למעשה, הפרשנות היא הפוכה. במרבית המקרים – מספיקים טעמיו "הרגילים" של פקיד הדיג. במקרים חמורים – וחריגים, נדרשים "טעמים מיוחדים". כלומר, בדיוק להיפך מפרשנות המשיבים 1-2 – המונח "טעמים מיוחדים" לא מקנה סמכויות לפקיד הדיג כי אם מצמצם את שיקול דעתו.

138. בנוסף, עולה מעמדה זו שבסמכות פקיד הדיג רק "להקל" מהאמור בתקנות, ולא להחמיר. זאת, גם במצבים בהם המשאב מצוי בקריסה.

139. לעמדת העותרת, פרשנותם זו של המשיבים 1-2 שגויה מן היסוד, חורגת משמעותית ממתחם הסבירות ובלתי מידתית בכל קנה מידה. היא מביאה לתוצאה אבסורדית ובלתי מתקבלת על הדעת, ופוגעת אנושות ביכולתו של פקיד הדיג לנהל את הענף ולקבל החלטות אפקטיביות לצורך אישוש משאב הדגה לטובת כלל הדייגים והציבור בישראל.

ב.2.2 תקנות ותנאי רישיון: כלים נדרשים - ומשלימים - לצורך ניהול ענף הדיג בישראל

140. כמפורט לעיל, סמכותו של שר החקלאות להתקין תקנות נתונה ביחס לכל נושא ועניין הנוגע לניהול ענף הדיג בישראל. סמכות זו הינה סמכות חשובה ונדרשת, והעותרת סבורה כי נכון שיפעיל סמכותו זו ויקבע הוראות עדכניות לניהול ממשק דיג בר קיימא, במציאות בה התקנות כל כך לא תואמות את המצב הקיים ולא נותנות מענה למשבר.

141. אולם, אין בכך לכדי לומר דבר על סמכותו של פקיד הדיג להפעיל את סמכותו הנתונה לו כדין.

142. למעשה, וכפי שציננה העותרת גם בפנייתה למשיבים 1-2 מיום 9.11.2014 (נספח ד'), סמכותו של פקיד הדיג אינה "עוקפת" את סמכותו של שר החקלאות ולא באה בנעליו. היא סמכות משלימה – והכרחית – לצורך ניהול ממשק הדיג בישראל, ככלי דינמי המגיב לתנאים בים התיכון ולמצבו המשתנה של משאב הדגה.

143. סמכות זו נדרשת להפעלה גם במקומות בהן קיימות תקנות בתוקף, וגם – ובעיקר, במקום בו קיים ריק רגולטורי.

144. הכלי המנהלי של רישיון הוא כלי ייחודי ונדרש גם במקומות בהם החקיקה עדכנית ואפקטיבית. שכן, חקיקה היא קביעת נורמה כוללת, החלה על כלל משתמשי הענף, היא בדרי"כ קבועה ובלתי גמישה, במובן זה שהיא עומדת בתוקפה לתקופה ארוכה (עד שתשונה באמצעות חקיקה מתקנת).

145. זאת, לעומת הרישיון שהוא בראש ובראשונה אישי – כלומר, התנאים ברישיון שיינתנו לאלמוני אינם בהכרח זהים לאלו שיינתנו לפלוני, ויכולים להינתן תוך התחשבות במאפייניו של מבקש הרישיון, ובנוסף – הוא מתחדש בכל שנה. לא בכדי רישיון דיג מתחדש מדי שנה – לכל היותר. נקודת המוצא היא כי ישנם גורמים שונים הנתונים לשינוי – בין אם ביחס לגורם מבקש הרישיון ובין אם ביחס למצב העובדתי בשטח.

146. כך למשל, נתונים בדבר מצב הדגה, אזורי החשובים במיוחד לרבייה והתחדשות הדגה, ציוד מיוחד שדייגים החלו להשתמש בו, שיטת דיג שלא היה ידוע עליה, מין דג המצוי בסכנת הכחדה מיוחדת ועוד – יכולים וצריכים לבוא לידי ביטוי ברישיונות השנתיים באמצעות מגבלות ותנאים מפורשים.

147. ואכן, ממש לאחרונה, קבעה כבוד השופטת פלפל, במסגרת תביעה שהגישו דייגי מכמורת כנגד מדינת ישראל, נתג"ז וחברת החשמל (ת"א) (ת"א) 2375/07 אורדן חברה לדייג ושווק בע"מ נ' מדינת ישראל, פורסם בנבו, כי:

"רשיון הדיג הינו רישיון אישי רגולטורי, שמוצא ע"י הרשות המוסמכת, מידי שנה. הרשות יכולה להתנות בו תנאים, וגם יכולה שלא לחדש, בין מסיבות אישיות של המבקש, ובין מסיבה של תכנון אזורי הדיג, מספר הדייגים ומקצועותיהם.... המדינה הינה בעלת זכויות במשאב ציבורי – מי הים התיכון. בתחום המים הטריטוריאליים היא רשאית לעשות בו שימוש ראוי וחיוני, לטובת כלל הציבור, הגם שהדבר כרוך בהטלת מגבלות מסוימות על דייגי ספינות המכמורת"

148. לכן, גם במצב בו קיימות תקנות מפורטות, והמצב אינו מצב חירום של משבר מתמשך, יש חשיבות לכלי המנהלי של תנאי רישיון, שיכול וצריך לקחת בחשבון נסיבות אישיות של המבקש בד בבד עם נסיבות הקשורות במצב המשאב ומידת השפעת הרישיון המבוקש על מצב זה.

149. על אחת כמה וכמה כשהחוק והתקנות מיושנים, אינם נותנות מענה אפקטיבי, מובילים ותורמים למצבו המתדרדר והולך של המשאב – ובמיוחד – לא ברור מתי וכיצד תיקון תקנות יכול להיכנס לתוקף ולהשפיע בפועל על המצב.

150. נציין בהקשר זה שלמיטב ידיעת העותרת בכוונת המשיבים 1-2 להתקין תקנות שונות כבר מעל 4 שנים. במצב הדברים הזה, הפרשנות לפיה לא ניתן להסדיר שינויים מסוימים באמצעות הכלים המנהליים הקיימים הופכת לאבסורדית אף יותר.

ג. מן הכלל אל הפרט - התנאים הנדרשים לעמדת העותרת להטמעה במסגרת רישיונות 2015

151. בפניותיה של העותרת למשיבים 1-2, לא הסתפקה בדרישה להתניית תנאים ברישיונות דיג שיש בכוחם להביא לשיפור במצב הדגה בים התיכון, אלא הציעה מגוון הצעות לתנאים שכאלה. הצעות אלו הוצעו על ידה בהסתמך על חוות דעת מדעיות ונתונים שאספה במהלך עבודתה לקידום רפורמה בדיג בישראל.

152. בנוסף, הבהירה העותרת למשיבים כי ברור וידוע כי רפורמה כוללת ונדרשת בתחום הדיג בישראל מחייבת שינויי חקיקה מקיפים ותקציבים. אולם ישנם שינויים שניתן וצריך לעשות כבר היום במסגרת הכלים המנהליים המצויים בידי המשיב 1.

153. להלן נפרט את ההצעות שהוצעו ע"י העותרת, את חשיבותם ויכולתם להביא לשיפור במצבו העגום של משאב הדגה, כמו גם הנימוקים לדחייתם ע"י המשיבים 1-2.

ג.1 הגבלת דיג בעונת רבייה

154. הגבלת דיג בעונת הרבייה היא אחת ההגבלות המוסכמות והברורות ביותר בנחיצותן ע"י העוסקים בדיג בישראל ובעולם.

155. על פי חוות הדעת של ד"ר גורן (עמ' 10), "המרכיב הבסיסי ביותר בכל מהלך לניהול דיג הוא הגבלת הדיג בעונות בהם הדגים מעמידים את דור ההמשך המאפשר את קיומו והמשכיותו של הענף כולו. יצוין כי מדובר במרכיב בסיסי ומקובל במדינות רבות בעולם, לרבות מצרים, טורקיה וכו'."

156. גם המשיב 1, במכתבו לדייגים מיום 26.11.2014 (נספח ח') הודיע כי בשנת 2015 בכוונתו לקבוע "הגבלה על פעילות דיג בעונת הרבייה של הדגים בים התיכון והכנרת".
157. חשוב לציין, כי עונת הרבייה משתנה בין מיני הדגים השונים, ומתקיימת בתקופות שונות. על בסיס המחקר שביצעה העותרת, עונת הרבייה האפקטיבית ביותר בים התיכון הישראלי מתחילה בכל שנה בראשון באפריל ואורכת כ-3 חודשים, ובכך מאפשרת חידוש מאגרי הדגה של מרבית המינים המסחריים.
158. אלא שביום 20.1.2015, חזר בו המשיב 1 מן הכוונה המשתמעת במכתב לדייגים והבהיר כי: "לאחר בדיקה נוספת של הסמכויות לעדכון הרישיונות (בעיקר בנוגע להגבלת דיג בעונות מסוימות, מעבר למה שקבוע היום לדיג בשיטת של צלילה עם מיכלים), עולה כי אין אפשרות לבצע שינוי והכנסת תנאים ברישיונות ללא קידום התקנות ואישור שלהן בוועדת הכלכלה בכנסת." (ראו נספח י').
159. עמדה זו תואמת את תשובת המשיבה 2 מיום 17.11.2014, לפיה "נושא זה מוסדר בתקנה 8 לתקנות האיסור, בין היתר, דיג בשטחים בכנרת בעונת הרבייה. בתקנה זו יסדיר השר, ככל שימצא זאת כנכון, את הגבלות הדיג בים התיכון בעונת הרבייה" (נספח ו' לעיל).
160. תקנה 8 עוסקת באיסור דיג באזורים ספציפיים המוגדרים בכל אחד מחמשת סעיפי המשנה ((א) עד (ה)), לרבות על דרך איסור דיג בתקופת קינון והטלה באזורים אלו.
161. לא נחזור על הטענות שנטענו לעיל באשר לפרשנות המשפטית השגויה של המשיבים, אלא נבהיר, שוב, ובאופן ספציפי ביחס להגבלה זו - כי אין כל הצדקה, בוודאי לא במצב החירום בו מצוי משאב הדגה, להמתין ולהתמהמה עד עדכון התקנות כך שיוגבל הדיג בכל אזור הים התיכון בעונת הרבייה – כאשר התקנות עצמן קובעות ביחס לים התיכון, את סמכות פקיד הדיג להתייחס לעונת הדיג.
- נפנה שוב, לתקנה 4(7) העוסקת בדיג במים מלוחים (הים התיכון):
- "4(7) שום אדם לא ידוג דגים בכל אזור של מים מלוחים או מלוחים במקצת (פרט למים פרטיים וים חולה), אלא לפי אותם תנאים שנקוב פקיד הדיג הראשי, וירשמו ברישיון הדיג אשר לאותו אדם, או יצורפו אליו, וגם אז רק באותן שיטות ובאותם זמנים או באותה עונה שיהיו כתובים שם"
162. תקנה 8א(א) המתייחסת לאיסור דיג באזור שהוגדר בה בים התיכון, לא סותרת את תקנה 4(7), העוסקת בהסדרת התנאים לדיג בים התיכון – זו וגם זו נועדו להבטיח את אי-הדלדלות משאב הדגה בים התיכון, ואת שתיהן צריך להפעיל ולאכוף.
163. החלטת פקיד הדיג שלא לאסור על דיג בעונת הרבייה הקרובה משמעותה פגיעה נוספת באפשרות התאוששות המשאב. מלבד העובדה שאין כל טעם משפטי המצדיק את המחדל, מדובר בהחלטה הלוקה בחוסר סבירות קיצונית.
164. מסיבה זו, ולאור פרק הזמן הקצר ביותר עד לתחילת עונת רביית הדגים, מצורפת לעתירה זו בקשה לדיון דחוף בעתירה.

ג. הגבלת דיג מכמורת באזורים של מצע סלעי

165. הגבלה נוספת שהוצעה ע"י עותרת נוגעת לאזורים רגישים במיוחד שיש לאסור בהם דיג. קבוצת אזורים כזו היא האזורים עם קרקעית ים במצע סלעי. אלו מהווים אזורי אומנה חשובים לגדילתם של דגים צעירים ולתמיכה בכלל שירותי המערכת האקולוגית בים. פעילות מכמורת הגוררת רשת על קרקעית הים באזורים אלו מהווה פגיעה בלתי הפיכה בבית גידול ייחודי ובכושר ההתחדשות של משאב הדגה.

166. כפי שכותב ד"ר גורן בחוות דעתו:

"עיקרון חשוב בשמירה על משאב הדגה הוא אזורים מוגנים המאפשרים התחדשות, אם כשמורת טבע, או אם כאזור האסור לדיג, או שהדיג בו מוגבל לשיטות והיקפים מסוימים. בישראל, רק 0.25% משטח המים הטריטוריאליים בים התיכון מוכרז כשמורות טבע. לכך יש להוסיף עוד שטחים מוגבלים בדיג, כמו שטחים צבאיים ותשתיות, אך ככלל השטח המוגן הוא מצומצם באופן קיצוני. בעיקר, חסרה הגנה על שטחי השוניות הסלעיות והמצע הסלעי. שטחים אלה הם האזורים המגוונים ביותר מבחינה ביולוגית בים התיכון, ולכן חשיבות רבה להתחדשות הדגה.

למרות זאת, מבוצע דיג מכמורת גם באזורים סלעיים, לעיתים בעזרת ציוד מיוחד המשטח את בית הגידול הסלעי. דיג זה פוגע בתשתית של בית הגידול, ולכן פוגע בכושר ההתחדשות של הדגה"

167. גם ביחס לעניין זה התבססו המשיבים 1 ו-2 על תקנה 8 לתקנות כהצדקה לדחיית הצעת העותרת. כך מתוך סעי' 3.3 לתשובתם הנ"ל: "גם כאן, בכל הנוגע לאיסור דיג מכמורת באזורי מצע סלעי, ההסדר הרגולטורי יקבע בתקנות ולא בתנאים ברישיון".

168. לעמדת העותרת, לאור העובדה שספינות דיג, ככלל, דגות באזורים שונים בחופי הים התיכון, ניתן וצריך להתאים לכל רישיון את המגבלות האזוריות הרלוונטיות לאזור בו הוא רשאי לדוג. לכן, ומעבר לטענה המשפטית – הכללית – המוטעית, ישנה חשיבות בהגבלה אזורית גם במסגרת רישיונות הדיג.

ג. הרחקת דיג המכמורת מן החוף באופן שלא יותר דיג בעומק הקטן מ- 40 מטר

169. מגבלה אזורית נוספת שהוצעה ע"י העותרת היא הרחקת הדיג מן החוף. המים הרדודים הם האזור בו מרוכזים הדגים הצעירים ופעילויות הרבייה. כך לדוגמא, המשקל הממוצע של חלק ממיני הדגים בעומק 30 מטר הוא כמחצית ממשקלם הממוצע בעומק 40 מטר. בנוסף, מרבית הפגיעה בצבי הים הצעירים ע"י ספינות מכמורת, מתקיימת בעומקים רדודים. לכך יש להוסיף שבמים הרדודים מתקיים קונפליקט מקסימלי בין דייגי החוף לבין המכמורתנים אשר פוגעים לעיתים בציוד הדיג של החופיים.

170. את הצעת העותרת בעניין זה דחו המשיבים 1 ו-2 בסעי' 3.1 לתשובתם הנ"ל מהטעם ש"תקנה 4(1) קובעת כי לא ידוג אדם במכמורת בים התיכון במקום שבו עומק המים פחות מ- 15 מטר".

171. אכן, תקנה 4(1) קובעת איסור על דיג מכמורת בעומק שהוא פחות מ- 15 מטר. תקנה זו, לעמדת המשיבים 1-2, לא מאפשרת קביעת אמת מידה מחמירה יותר מהקבוע בה. אם ירדה

העותרת לסוף דעתם של המשיבים 1-2, הרי שלעמדתם החלטה שכזו מטעמו של פקיד הדיג תהווה סתירה לתקנות ועל כן לא אפשרית.

172. אלא שלעמדת העותרת, בהינתן העובדה הידועה (כאמור, גם למשיבים 1-2), כי המרחק הקבוע בתקנה הוא מרחק בלתי רלוונטי, פוגעני ביותר שתוצאותיו קשות וסותרות את מטרת חקיקת הדיג לשמירה על משאב הדגה, סמכות פקיד הדיג להחמיר מן הכתוב בתקנה באמצעים מנהליים אחרים אפשרית ואף נדרשת.

173. על חשיבות הרחקת הדיג מן החוף ניתן ללמוד מחו"ד ד"ר גורן:

"על פי תקנות הדיג, דיג מכמורת אסור בעומק הרדוד מ-15 מ' בלבד. מדובר על עומק רדוד ביותר, המאפשר לדייגי מכמורת לבצע פעילות דיג בעומקים רדודים בהם שוהים הדגיגים הצעירים בשלבי חייהם הראשונים. כך לדוגמא, המשקל הממוצע של חלק ממיני הדגים בעומק 20 מטר הוא כמחצית ממשקלם הממוצע בעומק 40 מטר..

בפועל, המצב חמור בהרבה, מכיוון שאפילו התקנה המינימלית של 15 מ' מינימום אינה נאכפת, וחלק מדייגי המכמורת גוררים את הרשת גם בעומקים רדודים יותר.

לכן, דיג מכמורת בעומקים של עד 40 מ' עומק הוא פוגעני במיוחד להתחדשות הדגה, וחשוב למנוע אותו".

ג.4. הרחקת דיג הקפה מן החוף באופן שלא יותר דיג במרחק הקטן ממייל ימי אחד מקו החוף

174. רשתות ההקפה מתאפיינות בגודל עין קטן במיוחד מעצם היותן שיטת דיג של מים פתוחים כשדגי המטרה הם קטנים מטבעם. שימוש ברשתות הקפה במים רדודים ותוך הגעה עד לקרקעית הים פוגע במגוון רחב של יצורים ימיים לרבות דגיגים צעירים וקרקע הים עצמה. לכן, מטרת ההגבלה לאפשר לדייגי ההקפה להתמקד בדיג פלאגי (דיג של מים פתוחים שאינו מגיע לקרקעית).

175. הצעה זו דחו המשיבים בסעי' 3.2 לתשובתם הנ"ל, מהטעם ש"גם כאן הסמכות היא בידי השר. כך, למשל, נקבע בתקנה 4(3) לתקנות כי לא ידוג אדם בנחלי ים תיכון ובתחומי 100 מטרים מפתחם ברשת".

176. בכל הכבוד, ולעומת התקנה האוסרת דיג במרחק של 15 מטר מהחוף, שם מוסכם על העותרת כי מדובר בהגבלה מפורשת המצויה בתקנות, כאן מעבר להקשר הכללי של דוגמא אחת להגבלת דיג באזור מסוים הקבועה בתקנות, לעמדת העותרת אין קשר בין השניים.

177. כאמור במפורט לעיל, העובדה שלשר סמכות להתקין תקנות הכוללות גם הגבלת אזורים (במסגרת העובדה שבסמכותו להתקין תקנות בכל נושא הקשור לממשק הדיג בישראל), אינה מעלה ואינה מורידה מסמכותו של פקיד הדיג הראשי לקבוע הגבלות ספציפיות לשיטת דיג ספציפית במסגרת סמכותו להתנות רישיון בתנאים.

ג.5. איסור על שימוש בלחץ אוויר

178. הגבלה נוספת שהוצעה ע"י העותרת היא הגבלה על שיטת דיג חדשה הנהוגה בשנים האחרונות והשפעתה דרסטית והרסנית במיוחד. המדובר בתופעה חמורה של דיג באזורים סלעיים באמצעות הכנסת לחץ אויר לשונית והברחת כלל הדגים החוצה לצורך תפיסתם ברשת. שיטה זו, המכונה "צמצום" (או בערבית "תחויק") מהווה פגיעה מערכתית בשוניות הסלעיות ובכלל האורגניזמים הימיים ללא אבחנה בין מינים מסחריים ובין מינים לא מסחריים.

179. כך, מתוך חוות דעת ד"ר גורן :

"שיטות דיג הרסניות העושות שימוש באוויר דחוס כדי להבריא את הדגים מתוך שוניות סלעיות הן בעלות פוטנציאל השפעה דרמטי על תפקודן האקולוגי של שוניות אלה. שיטות אלה אינן סלקטיביות ולכן עלולות לפגוע בכל מרכיבי המערכת האקולוגית, ולחשוף את השונית לאכלוס מחדש על ידי מינים פולשים במקום מינים מקומיים. לכן, כל מניעה של נזק כזה לשוניות, מאפשר חיסכון בתהליכי שיקום ארוכים, ומונע נזקים שחלקם הם בלתי הפיכים בגלל תופעת הפלישה הביולוגית. כל שונית סלעית שטרם נפגעה, וניתן למנוע את הנזק הנגרם לה כתוצאה מהזרמת אוויר דחוס – היא רווח סביבתי משמעותי בטווח הקצר והארוך."

180. גם את הצעתה זו של העותרת דחו המשיבים בסמכות השר להתקין תקנות, תוך הפניה לתקנה 4 הקובע שיטות דיג אסורות, כאשר לעמדתם "הזה המקום להסדרת השימוש בלחץ אויר במסגרת פעילות דיג" (שם, סעי' 3.5).

181. בכל הכבוד, נראה לעותרת שהמשיבים הרחיקו לכת בפרשנותם זו. האם מבחינת המשיבים 1-2, לא ניתן לאסור על שיטת דיג חדשה שמשתרשת, הרסנית ככל שתהיה, רק מאחר וקיימת לשר להתקין תקנות שונות בעניין שיטות דיג אסורות? התוצאה המתקבלת מעמדת המשיבים היא כל כך בלתי מתקבלת על הדעת שלא יכול להיות ספק, לעמדת העותרת, כי עמדה זו איננה מצויה במתחם הסבירות.

182. לסיכום פרק זה :

- א. ההצעות שהוצעו ע"י העותרת כתנאים אפשריים לרישיונות הדיג בשנת 2015 יש בכוחן להביא לשינוי משמעותי במצב הדגה בים התיכון, כמהלך ראשון לעצירת ההתדרדרות.
- ב. למיטב ידיעת והבנת העותרת, אין ויכוח עובדתי/מקצועי מהותי באשר לצורך בהגבלות שהוצעו.
- ג. כפי שפורט לעיל, אין, לעמדת העותרת, כל מניעה משפטית לקביעת הגבלות אלו ברישיונות הדיג.
- ד. מכאן, כי הותרת המצב על כנו, כלומר, החלטת המשיבים 1-2 שלא להטמיע תנאים אלו ברישיון הינה החלטה בלתי סבירה באופן קיצוני שממשיכה להוביל את משאב הדגה בבטחה לעבר נקודת אל חזור.

ד. סעד חלופי - הפעלת סמכות פקיד הדיג מכוח סעיף 13 לפקודה ו/או מכוח סמכות הכללית על פי חוק.

183. מבלי לגרוע בטענותינו העקרוניות באשר לסמכותו של פקיד הדיג להטמיע תנאים ברישיונות הדיג, גם אם ימצא בית המשפט כי קיים קושי להטמיע תנאים מסוג זה באמצעות הכלי המנהלי של רישיונות דיג, הרי שיש להבטיח את הטמעתם במסגרת מנהלית אחרת – בין אם באמצעות הסמכות הנתונה לפקיד הדיג על פי סעיף 13 לפקודה, ובין אם באמצעות סמכותו הכללית המשיב 1 מכוח חקיקת הדיג.

184. כאמור, סעיף 13 לפקודה מאפשר לפקיד הדיג (ולממונה על המחוז) לצמצם את פעולות הדיג של דיג או דייגים בעלי רישיון – למרות כל האמור ברישיון הדיג שלהם – "לעיתים קבועות או למקומות קבועים וכן(או) לשיטות קבועות, בין אם ע"י קביעת תור לדיג ואם באופן אחר".

185. בפנייתה של העותרת למשיבים 1-2 מיום 9.11.2014 (נספח ד') הפנתה העותרת את תשומת ליבם לסעיף זה. בתשובתם לפנייה מיום 17.11.2014 (נספח ו') טענו המשיבים כי החקלאות: שימוש בסעיף 13 בעייתי משום שהוא פוגע ב"זכויות חוקתיות".

186. אמירה זו אינה ברורה לעותרת כלל ועיקר, משתי סיבות עיקריות:

האחת, מאחר והבחירה שלא להפעיל את הסמכות ולא לנהל את ענף הדיג בישראל (בחירה המביאה לפגיעה בבסיס לפרנסת הדייגים – משאב הדגה) היא שפוגעת פגיעה חמורה לא רק ב"זכויות החוקתיות" של מרבית העוסקים בענף, אלא גם באינטרס הציבורי המובהק בשמירה על משאבי וערכי הטבע הייחודיים בים התיכון.

השנייה, מאחר והמשיב 1 הפעיל סמכות זו מספר פעמים בעבר במסגרת קביעת הסדרי דיג במקומות שונים. כך לדוגמא באילת בשנת 1965 במסגרת הודעה שפורסמה בילקוט הפרסומים ב-1965 ביחס להסדרי דיג באילת:

פקודת הדיג, 1937
הודעה בדבר קביעת הסדר דיג באילת

הננו מודיעים כי יש ברעתנו לקבוע בתוקף סמכויותינו לפי סעיף 13 לפקודת הדיג, 1937, הסדר בדבר דיג הפלמידה במפרץ אילת לעתים קבועות או למקומות קבועים או לשיטות קבועות אם על ידי קביעת תור לדיג, אם על ידי קביעת שיטות דיג מיוחדות ואם באופן אחר – תחת למרות כל דבר האמור ברישיון דיג כל דיג או בתנאים המצויים לרישיון.

בבואנו לקבוע הסדר הדיג תינתן עדיפות לדייגים הסתמיים בעבודת דיג באילת במפרץ כל הדייגים הסתמיים או קבוצות אשר יטפלו בפיתוח ושכלול שיטות הדיג באילת.

כל דייג המעוניין לדיג פלמידות או להטמיע בשיטות דיג אחרות בשנים 1963-1966 במפרץ אילת, מתבקש להרשע בפנינו ביום רביעי כ"ב באדר א' תשכ"ה (24 בספטמבר 1965), בשעה 14.00 במשרד החקלאות באילת.

כ"ח בשבט תשכ"ה (31 בינואר 1965)

מ' קרמר פקיד הדיג הראשי	" צמחנבר ממונה על המחוז
----------------------------	----------------------------

(חמ 73872)

1 ד"ר 1937, ת"ס 1 חמ' 687 עמ' 137.

187. אולם גם בשנת 2004 הודיע פקיד הדיג הראשי "הודעה בדבר צמצום דיג בים התיכון" באזור השפד"ן. כך, בהודעה מיום 19.8.2004 (ממנה נלמד גם על עשיית שימוש בסמכות זו בשנת 2003):

"יום חמישי 19 אוגוסט 2004

הודעה בדבר צמצום פעילות דיג בים התיכון

בתוקף סמכותי לפי סעיף 13 לפקודת הדיג, 1937, אני מודיע לאמור :

עקב פעילות יזומה להנחת קו צינור הגז בים תיכון, באזור ה"שפדן". מתבצעות עבודות ימיות באזור, שבעקבותן משתנה נקודת שפך צינור השפדן.

על כן ובהתאם לזאת הנני אוסר ובאופן מוחלט כל פעילות דיג באזורים המפורטים להלן! "השפדן" - השטח הסגור הוא מעגל ברדיוס של 3 ק"מ מסביב לנקודת מוצא הצינור

שנמצא באתר (צפון) 45' 31 N (מזרח) 45' 38' 34 E.

תחילתה של הודעה זו מיום פרסומה בשעה 12:00 ועד ליום ראשון 22 אוגוסט 2004 בשעה 24:00.

הודעה זו אינה מבטלת הודעה קודמת בדבר צמצום פעילות דיג "השפדן ומוצא ביוב עכו" מיום ה-8 לדצמבר 2003.

חיים אנג'וני

מנהל אגף הדיג

פקיד הדיג הראשי"

-- הודעה מיום 19.8.2004 מכוח סעי' 13 לפקודה מצ"ב כנספח יב'.

188. לא ברור לעותרת מדוע ניתן להגביל פעילות דיג לצורך הנחת צינור גז, אך לא ניתן להגביל פעילות דיג מן הטעם הפשוט שהפעילות הזו פוגעת פגיעה קשה בהמשך קיום הדיג עצמו.

189. חשוב להדגיש: ההחלטה שלא להטיל מגבלות נדרשות על פעילותן של שיטות דיג מסויימות (ואין המשמעות לאסור אותן), מסיבות של פגיעה אפשרית בחופש העיסוק משמעותה בפועל החלטה על המשך פגיעה משמעותית בחופש העיסוק של מספר רב של עוסקים בשיטות דיג אחרות.

190. ועל מה מדובר? כפי שעולה מחוות הדעת של ד"ר גורן, אחת הבעיות העיקריות המאפיינות את המשבר בענף הדגה הישראלי היא תופעת ההשפעות השליליות של שיטות הדיג אחת על השניה. כך, על פי חוות הדעת:

"תחרות בין שיטות דיג על שטחי דיג ועל שלל דיג אינה תופעה חיובית מכיוון שהיא מביאה לכך ש"כל הקודם זוכה", והתוצאה פגיעה בדגיגים צעירים בטרם הספיקו להתרבות. לדיג של דגים צעירים במכמורת (70% מהשלל) השפעות שליליות על שלל הדיג הנעשה בשיטות אחרות ועל התחדשות משאב הדגה."

191. ההשפעה העיקרית היא ההשפעה השלילית של דיג המכמורת על שלל הדיג החופי והספורטיבי:

"ההשפעה המשמעותית ביותר שזוהתה היא בין דיג המכמורת לבין הדיג החופי (בו עוסקים מרבית הדייגים המסחריים בישראל) והדיג הספורטיבי. השפעה שלילית זו של המכמורת מתבטאת בדיג של פרטים רבים של מיני מטרות האופייניים לשיטות דיג אחרות, כפרטים צעירים שטרם הספיקו לגדול ולהתרבות. מכיוון שבדיג המכמורת נתפסים דגים אלה בגיל צעיר, ערכם המסחרי נמוך יחסית, ולכן מדובר באבדן כלכלי ישיר למשק, כמו גם בנוק כלכלי עקיף בגלל פגיעה בהתחדשות מאגרי הדגה.

המכמורת, המתמקדת בדיג של מינים קטני גוף (ובעיקר חסילונים – שרימפ), פוגעת באופן משמעותי בשלל המטרה של מרבית הדייגים בישראל, דייגי החוף והדייגים החובבים, מכיוון שהיא פוגעת במספרים עצומים של דייגים צעירים שטרם הספיקו להתרבות, שמרביתם אמורים להיות, עם התבגרותם, שלל המטרה של שיטות הדיג האחרות. כך, ניתוח של הרכב השלל מצביע על כך שכ-90% מהמינים האופייניים לשלל הדיג החופי – נידונים גם במכמורת. מיני המטרה של הדיג החופי הנתפסים במכמורת מהווה 30-45% בביומסה מסך שלל הדיג המסחרי במכמורת (landed catch) (ועוד חלק לא ידוע בשלל הלוואי – total catch). הפרטים הנתפסים במכמורת קטנים בהרבה מבני מינים הנתפסים בדיג החופי/הקפה. למשל, הגודל הממוצע של 4 מהמינים הנפוצים ובעלי ערך כלכלי בדיג החופי הוא עד פי 20 מגודלם הממוצע במכמורת.

192. כמפורט בפרק על תמהיל ענף הדיג (פרק ב' לעיל), בענף המכמורת עוסקים פחות מ-100 איש, לעומת ענף הדיג החופי המעסיק כ-1000 עובדים. ברור שכל עוד לא מוטלות מגבלות לגיטימיות על דיג המכמורת לצורך צמצום השפעתם על משאב הדגה ועל פרנסתם של שאר הדייגים – "הפגיעה החוקתית" מתמשכת, והכל, בגיבוי ובהחלטה של המשיבים 1-2.

193. נציין רק, כי הפגיעה האפשרית בעיסוקם של הדייגים רלוונטית לטווח קצר בלבד, שכן בטווח הארוך אישוש משאב הדגה יועיל לכלל העוסקים בענף, וזאת אף מבלי להזכיר את התועלת הציבורית המשמעותית כתוצאה מהבראת המערכת האקולוגית בים התיכון. עמדה זו התקבלה גם ע"י בית המשפט בפרשת סאבא, שעסקה בהקפאת צי ספינות המכמורת: **"אין חולקין, כי הקפאת צי כלי השיט לדיג-מכמורת, צעד ראוי הוא, אשר מלבד הדאגה מפני המשמעותיות האקולוגיות הכרוכות בקריסת משק הדגה, טומן בחובו גם דאגה לפרנסתם של אלה העוסקים בענף, וביניהם העותר עצמו."**

194. סיבה נוספת בגינה חשוב לציין את פרשת סאבא לעיל הינה מאחר והיא עוסקת במקרה בו הפעיל המשיב 1 את סמכותו – והחליט החלטה מנהלית להקפיא את צי ספינות הדיג בישראל. זאת הוא עשה, לא במסגרת תקנות, וללא חשש מפגיעה ב"זכויות חוקתיות" – במסגרת הודעה בלבד. הוא עשה זאת, שכן היה סבור בעת ההיא כי מדובר בהחלטה הכרחית ונדרשת לצורך אישוש משאב הדגה. החלטתו זו, כאמור, אושרה ע"י בית משפט זה.

195. כלל ידוע הוא כי **"הרשות המנהלית רשאית מכללא לקבוע תנאים שיש להם זיקה למטרות החוק, העומדים, כמובן, בכללים החלים באופן רגיל על הפעלת שיקול הדעת המינהלי"** (בג"ץ כתר לעיל).

196. כמפורט לעיל, בנסיבות הנוכחיות – על הרשות קיימת חובה לפעול במסגרת סמכותה זו. כדברי המשנה לנשיא (בדימוס) מ' חשין ברע"פ 7861/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל תחתון [פורסם בנבו] (8.5.2006):

"לא להתנאות בה ניתנה סמכות לרשות הציבור, וסמכות - כל סמכות - שלובה באחריות המוטלת על רשות הציבור להסדיר כיאות אותו תחום חיים שהסמכות פרושה עליו. אחריות פירושה למעשה הוא, חובה להפעיל את הסמכות הניתנת לרשות כל אימת שהנסיבות מחייבות הפעלתה של הסמכות."

197. מכל האמור, לעמדת העותרת, אף אם יסבור בית המשפט כי ישנו קושי להתנות תנאי רישיון כמפורט לעיל, לכל הפחות יש להורות למשיב 1 להפעיל סמכותו במסגרת סעיף 13 לפקודת הדיג, או במסגרת סמכותו הכללית לקבוע כללים והנחיות לצורך קיום אחריותו על פי חוק.

ג. סיכום

198. עמדה המשיבים 1-2 לפיה לא ניתן להסדיר או לנהל באופן אפקטיבי את ענף הדיג בישראל אלא באמצעות חקיקה (התקנת תקנות) שגויה משפטית ומרוקנת מתוכן את סמכותו החשובה של פקיד הדיג הראשי כרגולטור האמון על ענף הדיג. בכך היא סותרת חקיקת הדיג ותכליתה - ובעיקר, פוגעת פגיעה קשה בדגה, בדייגים ובאינטרס הציבורי החשוב בהגנה על המערכת האקולוגית הייחודית של הים התיכון.

199. לכן, יש להורות למשיבים 1-2 להפעיל סמכותם על דרך קביעת תנאים שונים ברישיונות דיג, ובכללם איסור דיג בעונת הרבייה, כבר בשנת 2015 וזאת מבלי להידרש להשתהות ולו עוד זמן נוסף עד התקנת תקנות על ידי השר, מהלך שככל הנראה יארך זמן רב.

200. לחילופין, ומבלי לפגוע בטענות לעיל, יש להורות לפקיד הדיג להטיל הגבלות שונות, ביניהן איסור דיג בעונת הרבייה במסגרת סמכותו בסעיף 13 לפקודת הדיג ו/או במסגרת סמכותו הכללית על פי חוק.

201. אשר על כן מבוקש להיעתר למבוקש בפתח עתירה זו.

202. כמו כן, מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיב 2 בהוצאות העתירה ובשכ"ט עו"ד בתוספת מע"מ כחוק.

נועה יאיון, עו"ד חגית הלמר, עו"ד
ב"כ החברה להגנת הטבע