

03 מאי 2018
י"ח אייר תשע"ח

לכבוד
ח"כ איתן כבל
יו"ר ועדת הכלכלה, כנסת ישראל

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק אזורים ימיים -
עמדת החברה להגנת הטבע, 'צלול', 'אדם', טבע ודין'

חוק האזורים הימיים נועד להסדיר את הזכויות והחובות של המדינה בשטח המים הכלכליים. בשטח זה מצויים משאבי טבע ציבוריים יקרי ערך, לצד סביבה ימית טבעית ייחודית ומופלאה.

אין מחלוקת כי מדינת ישראל חייבת להסדיר את סמכויותיה וריבונותה בתחומי המים הכלכליים, ששטחם שווה לשטחה היבשתי של ישראל. פעילות הפיתוח של שדות הגז והנפט בתחומי המים הכלכליים מתבצעת שנים רבות מידי במצב של חוסר ודאות רגולטורית, מצב המוביל לפגיעה קשה במשק, בטבע ובסביבה, ובציבור – בעליו של משאבי הטבע המצויים שם.

עם זאת, הצעת החוק המונחת לפניכם מציעה אסדרה חלקית ושגויה: היא נעדרת מנגנוני איזון בין הצורך בפיתוח הכלכלי עם ההכרח בשימור הסביבה הימית, היא נעדרת מנגנונים שיבטיחו את השקיפות, את מעורבות ושיתוף הציבור בחלוקת זכויות החיפוש וההפקה של הנפט, היא נעדרת מנגנונים שיאפשרו למשרד להגנת הסביבה לממש את סמכותו ואחריותו כלפי הציבור בישראל – במניעת אסונות בסדרי גודל עצומים. עוד נעדרת הצעת החוק מנגנון הולם לשימור אתרי טבע רגישים בסביבה הימית של המים הכלכליים.

עיקרי הצעתנו לתיקון הצעת החוק:

- א. הקמת מנגנון מאוזן של וועדה מעין – תכנונית לקבלת החלטות בנושא חיפושי וקידוחי גז ונפט, בהובלת מנהל התכנון כגורם מאזן. מנגנון זה מתבסס על הצעת מסמך המדיניות של מנהל התכנון לוועדה תכנונית בים ("וליים"), אשר יש להקנות לה סמכויות לקבלת החלטות תכנוניות במים הכלכליים - במסגרת חוק האזורים הימיים (תיקון פרק ו').
וועדה כזו תאפשר גם שקיפות ושיתוף הציבור בהחלטות בנושאי חיפושי והפקת גז ונפט, ופיתוח בכלל, לרבות פרסום, עריכת תסקיר השפעה על הסביבה, מתן זכות לציבור להשתתף בהליך, וקביעת מנגנון ערר על החלטות הוועדה.
- ב. יש לחזק את סמכותו של המשרד להגנת הסביבה להטמעת שיקולים סביבתיים בפעילות ההפקת גז ונפט – ולאכיפתם (תיקון פרק ז').

ג. **אזורים ימיים מוגנים:**

סביבת הים העמוק אינה מדבר שומם. מצויים בו בתי גידול מלאי חיים, בהם מגוון ביולוגי ייחודי ורגיש ביותר (כדוגמת אלמוגי מים קרים, דגי מים עמוקים, להקות דגי טונה נודדות, נביעות מתאן, ועוד). הגדרת "אזור הימי המוגן" בהצעת החוק סובלת מפגמים מהותיים שמאיינים את תכלית ההגדרה של "אזור מוגן". אזור מוגן צריך להיות מוגדר כאסור בשימושים פוגעניים כמו דיג, תשתיות וכיו"ב, ומנוהל על ידי הרשות המוסמכת והאמונה על כך – רשות הטבע והגנים, עם מלוא סמכויותיה. לכן, אנו מבקשים את תיקון הסעיפים הנוגעים ל"אזור ימי מוגן" (תיקון פרק ח):

- גריעת אזור מוגן רק באישור מועצת גנים ושמורות וועדת הפנים של הכנסת.
- ביטול סמכותו של שר האוצר להתיר שימושים פוגעניים בתחום אזור ימי מוגן, והותרת הסמכות הבלעדית לניהול השטח בידי מנהל רטי"ג.

בנוסף יש להוסיף את ההגדרה "שמורה ימית" כנוסחה של "שמורת טבע" בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח-1998, באחריות ובניהול של רשות הטבע והגנים, כמנגנון נוסף ומקביל למנגנון של "אזור ימי מוגן".

פירוט עמדתנו בנושא ההסדר התכנוני במים הכלכליים (פרק ו'):

הצעת החוק היא חד צדדית, מקבעת יחסי כוחות מוטים ומסוכנים, ובהעדר מנגנוני שקיפות ושיתוף ציבור מותירה את הזירה ריקה ממנגנוני בקרה על החלטות שמתקבלות בחדרי חדרים שהשפעתן על הציבור והסביבה היא גדולה ורבה.

א. תכנון וקבלת החלטות מאוזנת לגבי פיתוח ושימור במים הכלכליים

בתחומיה הריבוניים של מדינת ישראל נוצרו במשך שנים מנגנוני איזון בין פיתוח, שימור ומעורבות הציבור בקבלת החלטות.

חוק אזורים ימיים אמור היה להסדיר איזונים אלה לראשונה בתחום המים הכלכליים, אך בנוסחו הנוכחי – מותיר ריק מוחלט באזור זה – ובריק זה נותר משרד האנרגיה כשליט יחיד.

כוונת מנסחי הצעת החוק היתה לכלול הסדר תכנוני לתחומי המים הכלכליים באמצעות מעין תמ"א – תכנון מרחבי ומשתף לים, באישור הממשלה ובהמלצת המועצה הארצית לתכנון ובניה. הסדר תכנוני זה הוגדר כ"מסמך מדיניות", אשר יקבע "יעדים וסדרי עדיפויות לעניין הפעילויות והשימושים באזור הכלכלי הבלעדי, היקפם ויחסי הגומלין ביניהם", כמו גם "הנחיות לשרי הממשלה שהוקנתה להם סמכות על פי דין באזור זה". **כלומר – כוונת מנסחי החוק הייתה להכפיף את פעילות הגז והנפט לתכנון מרחבי, ולהגדיר גבולות גזרה לממונה על ענייני הנפט במשרד האנרגיה.**

אולם בפועל, מנגנון זה לא יוכל להתממש:

א. מנהל התכנון שקד בשנים האחרונות על הכנת מסמך מדיניות לים התיכון. ביחס למים הריבוניים, המסמך מפורט וחשוב. ביחס למים הכלכליים, לאור פערי הידע הגבוהים לגבי הסביבה הימית באזור זה, נמנעו עורכי המסמך מקביעת תכנון מרחבי, יחסי גומלין בין שימושים וסדרי קדימויות – ובמקום, הציעו לכוון ועדה מעין תכנונית למרחב המים הכלכליים – שהיא זו שתעשה זאת. לאור זאת, לא נכון עכשיו להשקיע שנים נוספות בניסיון לייצר מסמך מדיניות ברמת הפירוט שמגדיר חוק האזורים הימיים, בהעדר הידע הנדרש.

ב. בגלל פערי הידע העצומים בים העמוק, והדינמיות של המרחב הימי, תכנית אחת אשר נכתבת בנקודת זמן בודדה, אינה יכולה לספק הנחייה ארוכת טווח למשרדי הממשלה, ונדרשת תכנית מרחבית בסיסית ולצידה מנגנון גמיש, המסוגל להתעדכן באופן רציף במידע חדש, ולקבל החלטות מושכלות בהתאם לכך. לכאורה, מסמך המדיניות של מנהל התכנון הציע מנגנון כזה – רשות ים. אולם, רשות כזו לא תוקם בשנים הקרובות, וספק אם תוקם אי פעם, לאור התנגדות מקיפה של כלל משרדי הממשלה, מה גם שטרם תוקצבה, ושלא הוכנה הצעת חוק שתגדיר את סמכויותיה, וטרם הוקמה "ועדה בין-משרדית" שתעמול על הקמתה. בכל מקרה, מאפייני רשות הים המוצעת בתכנית המרחב הימי של מנהל התכנון לא יתרמו לניהול אינטגרטיבי של המים הכלכליים.

התוצאה:

בתנאי הריק שיווצרו בהיעדר מסמך מדיניות אופרטיבי למים הכלכליים, המצב הנוכחי – הבעייתי – דהיום ישאר על כנו: כל הסמכויות המשמעותיות לגבי המים הכלכליים יותרו בידיו של גורם אחד – הממונה על ענייני הנפט במשרד האנרגיה – אשר יהווה מחליט יחיד לגבי פעילויות חיפושי והפקת גז ונפט במרחב עצום זה.

כך יקובע מצב לא מאוזן מול האינטרס הסביבתי ברמה הממשלתית, והציבור יודר מתהליכי קבלת ההחלטות.

הפתרון:

הפתרון למצב זה פשוט: ניתן לאמץ את מנגנון התכנון הימי שמוצע במסגרת תכנית המרחב הימי בהובלתו של מנהל התכנון, ולעגן אותו כמנגנון התכנוני למים הכלכליים – עם סמכויות מתאימות – בדומה למנגנון המוצע למים הריבוניים:

תכנית המרחב הימי מציעה למים הריבוניים וועדה תכנונית המתמחה בנושא הים ("וליים"), אשר לה סמכויות רישוי, כערכאה תכנונית אחת ("one stop shop"). התכנית מציעה כי וועדה זו תמונה גם למים הכלכליים, אולם יהיו לה סמכויות ייעוץ בלבד.

אנו מציעים כי חוק אזורים ימיים יעגן את הקמת הווליים, שתחום אחריותה יתפרש על כלל האזורים הימיים, כשבמים הכלכליים, תפקידה יהיה של וועדה תכנונית בעלת סמכויות אישור לכלל פעילויות הפיתוח והשימור במרחב זה – לרבות קידוחי גז ונפט. יודגש כי, ביחס למים הכלכליים, מדובר על הסדר תכנוני שאינו מכוח חוק התכנון והבניה, דומה להסדר המעין - התכנוני שנקבע בתקנות הנפט לגבי המים הריבוניים.

אנו מציעים שהרכב הוועדה יכלול את: מינהל התכנון (יו"ר), משרד האנרגיה, המשרד להגנת הסביבה, משרד הבריאות, משרד התחבורה, משרד הביטחון, רשות הטבע והגנים, ונציגי ציבור מקרב הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה.

הליך קבלת החלטות יכלול מנגנון לעיון הציבור בבקשות המוגשות לוועדה ומנגנון להגשה של התייחסויות הציבור אליהן, דיון בהן וערר לפני החלטה סופית.

וועדה זו תהווה מנגנון שישמור על האיזון בין משרדי הממשלה, ותאפשר גם שקיפות ושיתוף הציבור בהחלטות בנושאי חיפוש והפקת גז ונפט, ופיתוח בכלל, לרבות פרסום, עריכת תסקיר השפעה על הסביבה, מתן זכות לציבור להשתתף בהליך, וקביעת מנגנון ערר על החלטות הוועדה (בפני המועצה הארצית).

כבסיס לעבודת הווליים במים הכלכליים, אנחנו כן סבורים שנכון יהיה, בהמשך, ועם הצטברות הידע – להכין תמ"א גמישה, שתתווה מרחבים ימיים תפקודיים, שכל אחד מהם מאפשר מגוון שימושים ופעילויות, עם הנחיות לגבי סדרי עדיפויות ויחסי גומלין בין השימושים השונים ומנגנוני תיאום ביניהם.

לסיכום

כל זמן שההסדרים המוצעים כאן אינם כלולים בהצעת החוק, הצעת החוק הנוכחית הינה חד צדדית, מדירה את הציבור ומפקירה את צרכי האדם, הטבע והסביבה הימית. החברה להגנת הטבע, 'צלוּל' ו'אדם', טבע ודין' קוראים לכם להתנגד להצעה בנוסחה הנוכחי ולפעול לטובת הסדרת רגולציה הוגנת, יעילה, מאוזנת, שקופה וברורה – לטובת הציבור, היזמים והטבע הישראלי.