

בעניין : החברה להגנת הטבע (ע"ר) 58-001749-9

ע"י ב"כ עוה"ד ישי שניידור ואח'

מרח' דוד חכמי 12, תל-אביב 6777812 / פל"ס 7 חיפה

טל': 077-5472001 ; פקס : 077-5472003

העותרת

- ד ג נ -

1. ממשלת ישראל
2. שר החקלאות ופיתוח הכפר
3. פקיד הדיג הראשי במשרד החקלאות ופיתוח הכפר
4. המשרד להגנת הסביבה
5. משרד האנרגיה
6. משרד הפנים
7. משרד האוצר - הרשות לאכיפה במקרקעין
ע"י פרקליטות המדינה
רח' צלאח א-דין 29 ירושלים
8. רשות הטבע והגנים
מרח' עם ועולמו 3, ירושלים 95463
טלפון : 02-5005444 ; פקס' : 02-6529232

המשיבים

עתירה לצו על תנאי

עניינה של עתירה זו בהעדר אסדרה המאפשרת אכיפה אפקטיבית של האיסור הקבוע בסעיף 4.10.2 ד לתמ"א 37 ח על פעילות ספינות דיג מכמורת ברצועה של 500 מ' משני צדי צנרת הגז בים התיכון (להלן : 'רצועת צנרת הגז'), באופן שלפי עמדת הגורמים הממשלתיים המוסמכים יוצר פוטנציאל לאסון אקולוגי בים התיכון (כמו גם סיכון בטיחותי לדייגים וסיכון כלכלי למשק).

בית המשפט הנכבד יתבקש להוציא צו על תנאי, המכוון למשיבים 2 ו-3, ולחילופין המשיבה 1, ולאחר שמיעת המשיבים צו מוחלט בתנאים שימצא לנכון, המורה להם כדלקמן :

א. מדוע לא יתקין המשיב 2, שר החקלאות ופיתוח הכפר, **תיקון לתקנות הדיג**, ובמסגרתן יקבע איסור על דיג מכמורת בהתאם לאיסור המפורש הקבוע בסעיף 4.10.2 ד לתמ"א 37 ח' ואת האמצעים הנדרשים לפיקוח יעיל ואכיפת איסור זה, לרבות התקנת מערכות איכון על ספינות המכמורת.

- ב. לחילופין, מדוע לא יקבע המשיב 3 **ברישינות הדיג** של ספינות המכמורת תנאי האוסר על דיג מכמורת בהתאם לאיסור המפורש הנ"ל הקבוע בסעיף 4.10.2 לתמ"א 37 ח' ואת האמצעים הנדרשים לאכיפת איסור זה, לרבות התקנת מערכות איכון על ספינות המכמורת.
- ג. לחילופין, מדוע לא תפעל ממשלת ישראל, **בכל דרך אחרת אשר תאפשר אכיפה** אפקטיבית של האיסור האמור.
- ד. כל סעד שיימצא על-ידי כב' בית המשפט מתאים ונכון בנסיבות העניין.

העתירה בתמצית

1. סעיף 4.10.2 לתמ"א 37 ח' (תכנית המתאר הארצית לקבלה וטיפול בגז טבעי – מתגליות בים ועד מערכת ההולכה הארצית) אוסר במפורש על דיג מכמורתנים במרחק של עד 500 מ' מהצנרת הימית (צנרת ההולכה והאספקה של הגז).

ד. נתיבי שייט- לא יורשו פעולות עגינה ודיג מכמורתנים לאורך תוואי הצנרת ובמרחק של עד 500 מ' מהצנרת הימית.

2. דיג מכמורת הינו שיטת דיג בה ספינות הדיג (ספינות המכמורת) גוררות רשתות דיג המונחות על הקרקע במעין עוגני ברזל ("דלתות המכמורת") הנגררים על קרקעית הים, וגורפות את כל המצוי על הקרקע.

3. **האיסור שבסעיף 4.10.2 הינו קריטי, והוא נועד למנוע אסון אקולוגי (ואף בטיחותי וכלכלי) שעלול להיגרם עקב פגיעת עוגני הברזל הנ"ל בצנרת הגז, פריצה של הצנרת, ודליפת תוצרי גז או נפט לסביבה הימית.**

4. לפי עמדת הרשויות המוסמכות, הסיכון לאירוע של פריצת הצנרת אינו זניח, ומשמעות התרחשותו היא ברמה משקית ולאומית (זיהום הים, פגיעה בדגה ובאקולוגיה הימית באופן כללי, וגם השבתת אספקת גז, סיכון למתקני התפלה, לרוחצים, וסיכון בטיחותי לדיג הפוגע). בעיקר חמור הסיכון בעומקים של למעלה מ-60 מ', בהם הצנרת מונחת, ככלל, על קרקע הים, ללא כל מיגון פיזי.

5. **קיימת תמימות דעים בין הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר כי מדובר בסיכון חמור שיש לפעול לצמצומו ככל הניתן.**

6. חרף האמור מוסכם על הכול, כי נכון להיום איסור חשוב זה, שנקבע על-ידי ממשלת ישראל בחקיקת משנה, מחוקק המשנה, הינו בחזקת 'אות מתה': האיסור הקבוע בתכנית המתאר הארצית אינו בר אכיפה הן מבחינה נורמטיבית (אינו מתאים לאכיפה כעבירת תכנון ובניה) והן מבחינה מעשית (יחידות הפיקוח הארציות על עבירות תו"ב אינן פועלות כלל בים).

7. לעומת זאת, ליחידת הפיקוח הימית של רשות הטבע והגנים, הנמצאת בים, מאורגנת ומצוידת, ופועלת מטעם פקיד הדיג לאכיפת מגבלות דומות מאד על פעילות כלי דיג (מתוקף חקיקת הדיג), ושכבר תוקצבה במיליונים גם על-ידי משרד האנרגיה כדי שתבצע גם את האכיפה האמורה על איסור דיג בקרבת צנרת גז, אין סמכות חוקית לאכוף את האיסור כל עוד אין הוא מוסדר ברגולציית הדיג – בתקנות הדיג או ברישינות הדיג.

8. ועוד. אין אפשרות לבצע פיקוח יעיל של האיסור החשוב הנ"ל ללא התקנת אמצעי עזר (מערכות איכון על ספינות המכמורת). ואולם, כל עוד לא מוסדר גם עניין זה ברגולציית הדיג, לא ניתן לחייב את הספינות בהתקנת המערכות. כלומר, חלק בלתי נפרד מכל מערך רגולטיבי שנועד לאפשר אכיפה של האיסור הנדון צריך להיות הסדרה גם של חובת התקנת מערכות איכון על ספינות המכמורת.

המצב האבסורדי הינו, אפוא, שלמי שנתונה לכאורה סמכות האכיפה אין כל יכולת לאכוף (כי החקיקה המסמיכה אינה מתאימה לאופי העבירה וכי אין ליחידה המוסמכת אמצעים לאכוף בים), ואילו למי שהינו בעל היכולת, האמצעים והנכונות לאכוף (היחידה הימית ברשות הטבע והגנים מטעם פקיד הדיג) אין הסמכות לאכוף, ובכל מקרה אין אסדרה של עניין הנדרש לשם ביצועה של כל אכיפה אפקטיבית של האיסור (אמצעי איכון). בינתיים אין אכיפה כלל של האיסור, וכל זאת כשיש תמימות דעים לגבי חומרת הסיכון וחשיבות הסדרת הפיקוח והאכיפה.

10. מצב דברים זה מציב את הסביבה בים התיכון, לפי עמדת הרשויות המוסמכות, בפני סיכון של אסון אקולוגי עקב פריצת צנרת הגז (כמו גם יתר הסיכונים הדרמטיים עליהם עמדנו לעיל).
11. אין מחלוקת בין משרדי הממשלה בדבר הצורך לייצר מסגרת נורמטיבית שתאפשר אכיפה של איסור דיג המכמורת הנ"ל בתחום רצועת צנרת הגז, אך קיימות מחלוקות – בין משרדים ואולי בין יועצים משפטיים – לגבי הסמכות לקבוע הסדרים אלה במסגרת רגולציית הדיג.
12. העותרת, במסגרת פעילותה להגנה על הסביבה הימית, עוסקת בנושא מזה שנים (באמצעות פניות, הגשת עבודת מטה בעניין, שותפות בקידום הצעות חוק פרטיות, ועוד), אך לא הצליחה להביא לקידום האסדרה הנדרשת. גם גורמי ממשל ניסו לקדם את האסדרה והעלו חרס. ובינתיים, הסיכון נמשך ומתעצם בשל הרחבת הנחת תשתיות הגז בים במהלך השנים, ולא ניתן להשלים עמו ועם אי הסדרת העניין.
13. לפיכך, תכליתה של עתירה זו הינה להביא את משרד החקלאות ו/או את פקיד הדיג הראשי לפעול, בדרך זו או בדרך אחרת, על מנת להסדיר את האיסור ואת האכיפה במסגרת רגולציית הדיג, ולחילופין לחייב את ממשלת ישראל להפעיל את סמכויותיה בכל דרך אחרת (לרבות קביעת איסורים יעילים ובני אכיפה בדברי חקיקה אחרים, אם מתוקף חקיקת האנרגיה, התו"ב, הסביבה או כל מקור סמכות אחר), תוך גיבוש עמדה משפטית אחידה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, כדי לטפל ללא דיחוי בסיכון הנ"ל.
14. מבחינת היקף ההתערבות של בית המשפט הנכבד: עתירה זו אינה מבקשת את בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבות לייצר איסור נורמטיבי חדש שאינו קיים בדין הקיים, ובנוסף רציונל העתירה הינו חיוב הרשויות לפעול בדרך אפקטיבית כזו או אחרת. לפיכך ההתערבות המבוקשת מבית המשפט הנכבד היא "רכה" ביחס לעתירות העוסקות בהפעלת סמכויות רשות.

מיצוי הליכים

15. עתירה זו מוגשת, כאמור, לאחר שהעותרת פועלת בנושא מזה שנים, ומעלה חרס בידיה.
16. לעתירה מצורפות פניות העותרת וכן התשובות שקיבלה מהחודשים האחרונים בלבד, האחרונות שבהן בסוף אוקטובר 2021:
 - פנית מנכ"לית העותרת לשרי החקלאות, האנרגיה וההגנה מיום 11.7.2021 [מצורפת כנספח א].
 - מענה מנכ"ל משרד האנרגיה למנכ"לית העותרת מיום 27.7.2021 [מצורפת כנספח ב].
 - פניית העותרת לשר החקלאות מיום 1.9.2021 [מצורפת כנספח ג].
 - מענה מנכ"לית משרד החקלאות למנכ"לית העותרת מיום 17.10.2021 [מצורפת כנספח ד].

- מכתב פקיד הדיג למנכ"לית העותרת מיום 18.10.2021 [מצורף כנספח ה].
 - מכתב שרת ההגנ"ס לעותרת מיום 28.10.2021 [מצורף כנספח ו].
17. כפי שכבר צוין, לא רק העותרת מיצתה ניסיונות להביא לאסדרת הנושא על-ידי משיבי משרד החקלאות, אלא גם משרד האנרגיה. הדברים מפורטים בעדכוני מנכ"ל משרד האנרגיה את העותרת שצורפו לעיל, וכן במסמכים שיצורפו להלן בגוף העתירה, הנוגעים לשיח בין משרדי הממשלה הנוגעים בדבר.
18. יודגש, כי כאן הובאו רק הפניות האחרונות של העותרת, ואולם היא פועלת בנדון כבר שנים, החל משנת 2017, והמפורט לעיל הינו רק השלב האחרון של השיח ושיח שמקיימת מול הרשויות.

לנימוקי העתירה

הצדדים לעתירה

19. העותרת:

- 19.1. החברה להגנת הטבע (להלן גם: "החלה"ט") הינה עמותה רשומה, מוכרת ובעלת מוניטין, הפועלת לטובת הציבור בתחום ההגנה על הטבע והסביבה החל מראשית שנות ה-50 של המאה ה-20 – אל מול מוסדות השלטון, במוסדות התכנון שם משמשים נציגיה חברים מטעם ארגון הגג "חיים וסביבה", באמצעות רכזים מקצועיים, ובזירה הציבורית באופן כללי. בהקשר ענייננו עוסקת החלה"ט מזה כעשור בשימור הסביבה בים התיכון על כל היבטי העניין.
- 19.2. כן היתה מעורבת החלה"ט בשורת עתירות שנדונו בבית משפט נכבד זה, כעותרת וכמשיבה, בעניין רגולציית הדיג בים התיכון: קביעת מגבלות על הדיג בים התיכון לשם אישוש האקולוגיה הימית, איסור דיג של מינים בסכנת הכחדה, מניעת זיהום הים ועוד [ר' בג"ץ 1422/15 החברה להגנת הטבע נ' פקיד הדיג במשרד החקלאות (מיום 19.4.2015)]; בג"ץ 6467/15 החברה להגנת הטבע נ' פקיד הדיג בעניין תנאי רישיונות דיג שנקבעו; בג"ץ 2434/16 איגוד הדייגים הספורטיביים נ' נ' פקיד הדיג הראשי ואח' (כמשיבה); בג"ץ 2677/16 דן בילו ואח' נ' ניר פרוימן, פקיד הדיג (כמשיבה); בג"ץ 3366/16 מיכאל זמל ואח' נ' פקיד הדיג הראשי ואח' (כמשיבה); בג"ץ 3237/16 דייג ישיר עופר ששון ואח' נ' פקיד הדיג הראשי (כמשיבה); בג"ץ 3126/17 י.ע.ד נ' רשות הטבע והגנים (כמשיבה); בג"ץ 7189/17 החברה להגנת הטבע ואח' נ' הממונה על ענייני הנפט ואח' (3.7.2018); בג"ץ 428/20 י.ע.ד נ' השר להגנת הסביבה (כמשיבה); בג"ץ 2036/20 החברה להגנת הטבע נ' השר להגנת הסביבה ואח'; בג"ץ 4220/20 החברה להגנת הטבע נ' הממונה על ענייני הנפט במשרד האנרגיה (24.2.2021).

20. המשיבה 1 – ממשלת ישראל: מצורפת כמשיבה בשל הסעד החלופי והכללי המבוקש בעתירה, ככל שלא מתקבלת העתירה לסעד הראשון והשני הנוגע ספציפית לרגולציית הדיג. לעמדת העותרת, ולמיטב הבנתה גם לעמדת הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים, הדרך הנכונה לאסדרת המבוקש היא במסגרת רגולציית הדיג, ולפיכך הסעדים העיקריים המבוקשים בעתירה עוסקים בה. לחילופין מתבקש הסעד השלישי הכללי, המכוון לממשלת ישראל באופן כללי, לאסדרת העניין בכל דרך אחרת, לרבות אסדרת האיסור והפיקוח היעיל עליו באמצעות אסדרה מדברי חקיקה אחרים.
21. המשיב 2 - שר החקלאות: שר החקלאות מופקד מכוח פקודת הדיג על תחום הדיג, ובו יושב האגף לדיג ולחקלאות מים ופקיד הדיג הראשי (המשיב 3). שר החקלאות הוא הגורם המוסמך להתקנת ותיקון תקנות מכוח פקודת הדיג, 1937, והסעד העיקרי המבוקש בעתירה לתיקון התקנות מכוון אליו.

22. המשיב 3 - פקיד הדיג הראשי: פקיד הדיג הוא ראש האגף הבכיר לדיג ולחקלאות מים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר. סמכותו העיקרית של פקיד הדיג היא מתן רישיונות דיג, ליחידים ולספינות וקביעת תנאיהם. הסעד החלופי המבוקש בעתירה מכוון אליו.

23. המשיבים 4-6 הינם משרדי ממשלה נוספים הנוגעים לעניינים הנדונים בעתירה, והם צורפו אליה מכיוון שיש להם עניין בסעדים המבוקשים בעתירה, על מנת שעמדותיהם תוכלנה להישמע, ומשעה שממילא יהיו מיוצגים על-ידי ב"כ משיבי המדינה:

23.1. המשרד להגנת הסביבה (המשיב 4) מופקד על הגנת הסביבה הימית. השר להגנת הסביבה הינו השר האחראי על ביצוע חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004, והינו הגורם הממשלתי המוסמך במישור המקצועי ולהערכת הסיכונים האקולוגיים הכרוכים בפעילות דיג מכמורת על צנרת גז. השר מופקד על ביצועם של דברי חקיקה אחרים הנוגעים למניעת זיהום בים כמו חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988, והחוק למניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ג-1983.

23.2. משרד האנרגיה (המשיב 5) הינו הגורם הממשלתי האחראי על הסדרת פעילות משק האנרגיה, ובתוך כך על הבטחת פעילות הולכת הגז. רשות הגז הטבעי, הפועלת בתוך המשרד, אחראית על הולכת הגז והאבטחה שלו.

23.3. משרד הפנים (המשיב 6) הינו המשרד הממשלתי שמינהל תכנון פועל במסגרתו.

23.4. הרשות לאכיפה במקרקעין (המשיבה 7) הינה הגוף הארצי המופקד על אכיפת עבירות תו"ב, והינה גם הגוף המפקח על אכיפת דיני התו"ב על-ידי הוועדות המקומיות. זה הגוף שתאורטית אמור לאכוף במצב הדברים הנוכחי את האיסור הנדון בעתירה הקבוע בתמ"א 37.

24. המשיבה 8 - רשות הטבע והגנים הלאומיים (רט"ג): רט"ג היא הרשות הממשלתית המופקדת על שמירת הטבע והמגוון הביולוגי בישראל. במסגרת חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח – 1998 (להלן: 'חוק גנים לאומיים'), רט"ג מופקדת על ההגנה על 'ערכי טבע מוגנים' שהוכרזו לפי החוק.

עניינה של רט"ג בעתירה הוא בשני מישורים: האחד, הסיכון הנדון בעתירה של פריצת צנרת הגז יביא בסבירות גבוהה לפגיעה בשמורות טבע ימיות ובערכי טבע מוגנים שרט"ג מופקדת בחוק על ההגנה עליהם, ולכן גם תמכה בחקיקה לקידום העניינים הנדונים בעתירה זו; השני, רט"ג (באמצעות יחידת הפיקוח הימית שלה) משמשת כיחידת הפיקוח הימי עבור פקיד הדיג לאכיפת רגולציית הדיג; השלישי, יחידת פיקוח זו מתוקצבת כבר כשלוש שנים גם על-ידי משרד האנרגיה על-מנת שתאכוף את האיסור הספציפי הנדון בעתירה על דיג מכמורת מעל רצועת צנרת הגז.

25. בעלי עניין נוספים בתוצאות העתירה – דייגי המכמורת

25.1. דייגי המכמורת הינם בעלי עניין בתוצאות העתירה, ולפיכך הינם משיבים נחוצים.

25.2. נכון להיום פועלות למיטב ידיעת העותרת כ 16 ספינות מכמורת מכוח רישיונות שהעניק להם המשיב 3, אך זהות בעלי רישיונות דייג המכמורת אינה מוכרת לעותרת, ואין להם "נציגות" מוכרת שניתן לפעול מולה או לפנות אליה.

25.3. לפיכך, עם הגשת העתירה תפנה המשיבה בבקשה למשיב 3, כי יעביר לה את פרטי בעלי הרישיונות על-מנת שתוכל ליידע אותם על הגשת העתירה, או לחילופין, לפי בחירתו, יעביר לידיעתם את דבר הגשת העתירה.

25.4. העותרת נותנת בזאת את הסכמתה לצירופם כמשיבים כעתירה של כל דיגי מכמורת שיביעו רצון בכך ללא צורך בפניה נוספת לקבלת עמדתה.

רקע עובדתי

צנרת הגז בים

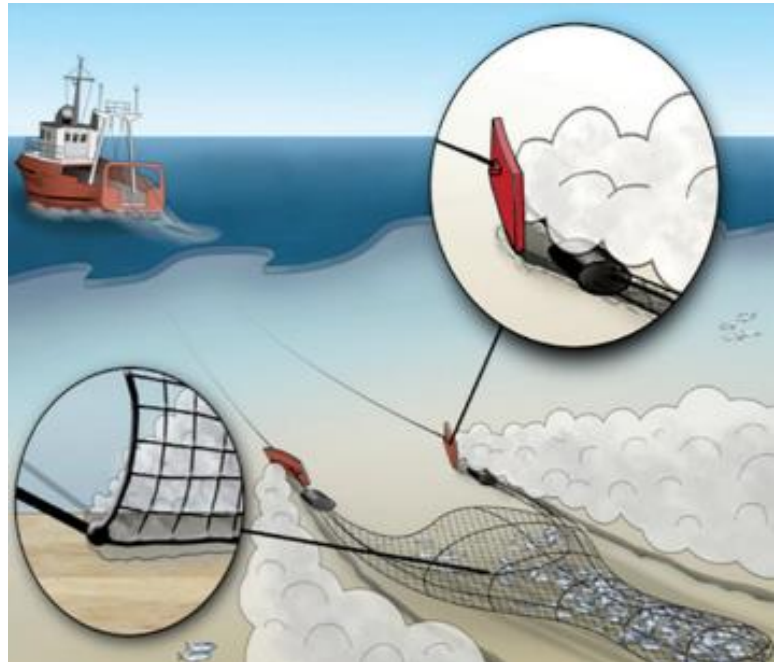
26. עם גילוי מאגרי הגז במי הים התיכון קודמו תכניות שונות לשם ניצול מאגרי הגז לתועלת המשק הישראלי.
27. תמ"א 37ח, שאושרה ב-2015 (ובהמשך תוקנה במספר עניינים בעקבות הליכים שנוהלו בבית משפט נכבד זה), הסדירה תכנונית את נושא הולכת הגז מהמתקנים הימיים להפקת הגז אל מתקנים שבחוף.
28. תכלית תמ"א 37ח (ור' דברי ההסבר) היתה 'ליצור תשתית תכנונית שתאפשר הובלת הגז הטבעי מתגליות הגז, טיפול בו והזרמתו למערכת ההולכה הארצית'.
29. יצוין, כי בעת הדיונים על אישורה של תמ"א 37ח ניתנה תשומת לב גם לעניין זה ולסיכונים האקולוגיים, בים וביבשה, הנובעים מהסיכון של דליפת גז (ותוצריו, למשל קונדנסט, שעמד במקד תשומת הלב הציבורית והדיונים בתמ"א 37ח) לסביבה עקב פריצת הצנרת.
30. סעיף 4.10 לתמ"א 37ח הסדיר את נושא הצנרת הימית, ובכלל זה ביקש לתת מענה לסיכון זה של פריצת הצנרת הימית. בסעיף 4.10.2 דנקבעה ההוראה נשוא עתירה זו:

4.10 מתחם ימי לרצועות תשתית	
4.10.1 שימושים	<p>א. צנרת הולכה, צנרת אספקה וצנרות נלוות לנוזלים וכן מתקנים נלווים מתחת לפני המים, המשרתים במישרין את מערכת האספקה וההולכה, לרבות אמצעי סימון מתחת ומעל לפני המים.</p> <p>ב. קווי תקשורת נלווים לצנרת האספקה וההולכה.</p> <p>ג. הזרמת מים המהווים מוצר לוואי של הפקת הגז הטבעי, אשר מופרדים ממנו בעת הכשרתו (להלן: מי מוצר).</p> <p>ד. בתא שטח 112- יותרו, בנוסף, השימושים המותרים בתכנית למערכת ההתפלה בשטח לתשתיות בים ככל ותאושר.</p>
4.10.2 הוראות	<p>א. באזור בו תוואי הצנרת עובר בעומק מים הנמוך מ-60 מ', יוטמן הצינור בעומק של 1.2 מ'. הוראות סעיף זה לא יחולו במקום בו תוואי הצנרת חוצה קווי תשתית.</p> <p>ב. באזור בו תוואי הצנרת עובר בשטחים ביטחוניים או בשטחי נמל יוטמן הצינור בעומק שלא יפחת מ-3 מ' או בעומק אחר באישור רשפ"ן ומערכת הביטחון, ובהתאם לסקר סיכונים ככל שידרש.</p> <p>ג. לאחר מתן היתר בניה לצנרת הימית הראשונה בכל אחד ממערכי הכניסה לחוף (צפוני/דרומי) - קווי הצנרת עובר העלל הרעיוני הבאים יתוכננו בסמיכות ככל הניתן לצנרת הקיימת באותו מכלול, כפוף לשיקולי בטיחות ושמירה על ערכי טבע.</p> <p>ד. נתיבי שיט - לא יורשו פעולות עגינה ודיג מכמורתנים לאורך תוואי הצנרת ובמרחק של עד 500 מ' מהצנרת הימית.</p> <p>ה. הקמה של קווי תשתית, כאמור בסעיף 4.9.2 (ב).</p>

דיג מכמורת

31. להסבר על האופן בו מבוצע דיג מכמורת ר' גם בראש פסק הדין בתא (ת"א) 2375/07 אורדן חברה לדיג ושווק בע"מ נ' מדינת ישראל (8.7.2014) - להלן: 'עניין אורדן'.
32. המדובר בשיטת דיג בה גוררת ספינת הדיג רשת על קרקעית הים. הרשת מוצמדת לקרקע במעין שני עוגני ברזל הננעצים בקרקעית הים המכונים 'דלתות המכמורת', והרשת הקשורה לעוגנים אלה נגררת על הקרקעית וגורפת את כל שבא בדרכה.
33. במרחב ישראל, דיג מכמורת מבוצע מעומקים של כ-30 מ' (עומק מינימלי לדיג מכמורת לפי תקנות הדיג) ועד לעומקים של 200 מ' ואף למעלה מזה (לא קיימת מגבלת עומק מקסימלית על דיג מכמורת).

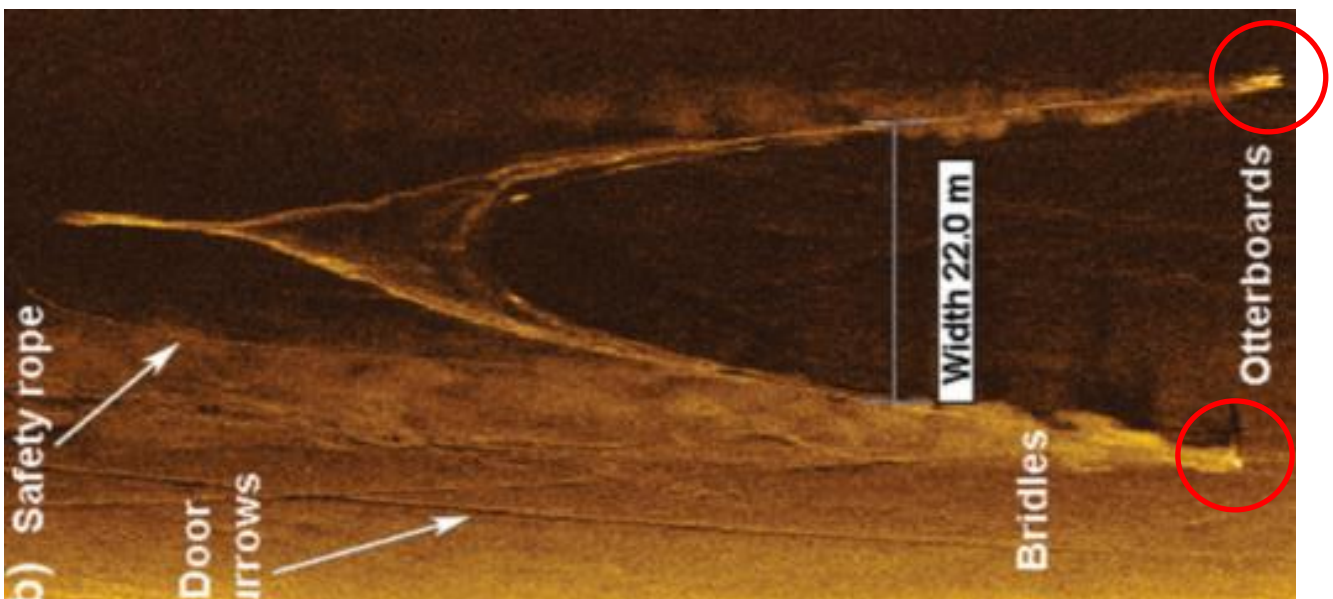
לנתון זה קיימת חשיבות רבה, שכן ככלל ובהתאם לתמ"א 37 בעומקים מעל 60 מ' צנרת הגז מונחת על קרקעית הים מבלי שמוטמנת.



איור של אופן פעולת דיג המכמורת. איור: Ferdinand Oberle

מתמונת הסונאר שלהלן ניתן להתרשם מעוצמת נעיצת דלתות המכמורת, עוגני הברזל, בקרקע (מתוך Lucchetti and Sala, 2012):

מכמורת בעת גרירה. ניתן להבחין ב"דלתות" המונחות על קרקעית הים וחורצות אותה, בחריצים מגרירות קודמות, ובענן הסדימנט המורחף. Lucchetti and sala, 2012 מתוך



34. עיקר החשש נובע מתפיסה בלתי מכוונת של צנרת הגז בעוגני הברזל הנ"ל (דלתות המכמורת), ש"ירימו" אותה ויתקדמו כשהיא תפוסה, עד אשר הצינור ייפרץ.
35. בשל הסיכון הקיים הוחלט להטמין את צינורות הגז במים הרדודים, מתחת לעומק 60 מ', ובאופן חלקי (תלוי בעומקים) גם כוסו בבטון. ואולם, קיים סיכון מוחשי לבלאי, שחיקת הקרקע וכו', שיביא לכך שצינורות שאמורים להיות מוטמנים או מכוסים, ייחשפו. בוודאי שבעומקים בהם הצנרת אינה ממוגנת ו/או מוטמנת, הסיכון הוא מוחשי במיוחד. לפיכך מוסכם על הכול כי במקביל לצעדים שנקטו עם הנחת צנרת הגז, יש גם להרחיק דיג מכמורת מתוואי הצנרת, כפי שאמנם נקבע כאמור במסגרת התמ"א.
36. הדברים מוסכמים על כל הגורמים הנוגעים בדבר, ולפיכך אין צורך להרחיב. נפנה למכתבו של מנכ"ל משרד האנרגיה מאפריל 2021 אל מנכ"ל משרד החקלאות (בפנייה המבקשת את קידום הסדרת העניין על-ידי משרד החקלאות, אשר מגדיר את **ציוד דיג המכמורת כסיכון העיקרי והמשמעותי ביותר לצנרת הגז המונחת בים** [מצורף כנספח ז]):

תשתיות הגז הטבעי המספקות גז טבעי לישראל פרושות בים התיכון החל מהמאגרים שבלב ים ועד לאסדות ולתחנות הקבלה שבחוף. כמו כן, קיימת תשתית המחברת את אוניית LNG, המזרימה גז טבעי לרשת ההולכה הארצית. תשתיות אלה חשופות לסיכונים שונים, כשהעיקרי והמשמעותי שבהם נובע מפגיעת רשתות הדייג ועוגני הספינות. רק לאחרונה, באסון הזפת, חזינו ברגישות המרחב הימי והחשיבות על הקפדה יתרה בסביבה זו.

סקר סיכונים שערכו חברות הגז הטבעי בנושא העלה כי בים התיכון פועלות כ-19 ספינות מכמורת על תוואי קו הגז הימי, וחולפות על פניו למעלה מ-150 פעמים בשנה. ספינות המכמורת הפורסות את רשתות הדייג שלהן בלב ים, גוררות את הרשתות על קרקעית הים והדבר עלול לגרום לפגיעה פיזית בשלמות צינור הגז ובכך להוביל לנזקים חמורים ביותר. פוטנציאל הנזק כתוצאה מפגיעה בצנרת הגז ובתשתיות הנלוות לה, בעל השלכות על בטיחות הדייגים וגופים נוספים הפועלים בים, על הסביבה הימית ואף החופים, וכן השלכות כלכליות רחבות.

37. יצוין, כי בהתאם לניתוח ממ"ג שערכה העותרת על בסיס נתוני איכון לוויני (ור' פירוט במכתב העותרת נספח א לעיל), מדובר על מספר כפול של "מפגשים" בין ספינות מכמורת לבין צנרת גז, כך שהערכת משרד האנרגיה שלעיל הינה ככל הנראה הערכת חסר. יחד עם זאת, גם היא לבדה מלמדת על חומרת הסיכון.
38. באוגוסט 2017 נערכה והוגשה למשרדי הממשלה חוות-דעת על-ידי האקולוג הימי, ד"ר דור אדליסט, מהמכון ללימודי ים באוניברסיטת חיפה, תחת הכותרת: חוות דעת – סיכון לסביבה, לדגה ולדייגים כתוצאה מדליפת חומרים מצנרת גז [מצורפת כנספח ט].

39. בחוות דעת זו הוסבר הסיכון הנובע מעוגני המכמורת לצנרת הגז. בראשה הובא התקציר כדלקמן:
- "פגיעת מכמורתן בצנרת עלולה לגרום לנזק לצנרת, לסביבה, לספינה הפוגעת וצוותה. הסיכון העיקרי המיוחס לכשל בצינור גז נוגע לבטיחות השיט והדייגים, כתוצאה מתפיסת הצינור, סכנת התהפכות וטביעה, סכנת התלקחות וסכנת הרעלה. לדליפת קונדנסט (תעבית) נוספות**

השפעות שהן בעיקרן סביבתיות. בעוד זיהום בגז הינו מקומי בלבד, שפך של קונדנסט מהצנרת עשוי לגרום נזק לסביבה ופגיעה בדגה בהיקף שדומה לזיהום נפט, ומבחינות מסוימות (למשל רעילות החומר בסביבה הימית) עלול להיות גרוע לא פחות. בישראל פרמטרים כמו מיקום הצינור בלב שדות דיג פעילים, עשירים ורדודים יחסית ובמקביל לכוון גרירת הרשתות מגביר את הסיכונים לספינות ולדייגים בדליפת גז, וגם לדגה, בדליפת קונדנסט. התחממות המים אף היא מגבירה את הסיכון לדגה במקרה דליפה".

40. בדו"ח מקיף שפרסמה העותרת על דיג מכמורת בשנת 2019 [עמ' רלוונטיים מצורפים כנספח 2, נוסח מלא באתר העותרת) סוכם הסיכון לתשתיות צנרת הגז (בהתבסס על מחקרים מאירופה) כדלקמן:

סיכון לתשתיות

עם המעבר של המשק הישראלי להסתמכות על גז טבעי מהים כמקור אנרגיה, ופיתוח תשתיות גז ענפות שכוללות גם צנרת עם תוצרי לוואי רעילים (כמו קונדנסט), ברורה הרגישות העצומה ברמה המשקית של פגיעת מכמורת בצנרת גז בים התיכון.

יש לציין כי כיום צינור הגז בין אסדת תמר לבין דור אינו ממוגן בכיסוי בטון מעומק 60 מ' ומעלה.

גרירת ציוד מכמורת על צנרת המובילה גז/ נפט/ קונדנסט היא סיכון לנזק עבור הצינור, עד כדי יצירת שבר (בסבירות נמוכה) ^[67] שמשמעותו היא קטסטרופלית למשק ולסביבה הימית.

במחקר שנערך בפולין נמצא כי 44% ממקרי הנזק לצנרת גז תת ימית נגרמו כתוצאה מספינות מכמורת – הגורם הראשון בחשיבותו מבין כל גורמי הנזק ^[68].

41. על הסכנה שבהתקרבות ספינות דיג המכמורת לצנרת הגז ר' גם בעניין אורדן, בעמ' 15 למעלה לפסה"ד.

42. משרדי הממשלה השונים, לרבות משרד החקלאות, אינם כופרים במידת הסיכון הקיים ובחשיבות הסדרת נושא האכיפה. המחלוקת הינה משפטית, לגבי הסמכות לאסדר את הנושא במסגרת רגולציית הדיג (ר' במכתבה של מנכ"לית משרד החקלאות למנכ"לית העותרת נספח 2 לעיל).

43. לסיכום עניין זה: אין מחלוקת בין משרדי הממשלה השונים לגבי הסיכון האקולוגי המשמעותי הנובע מפעילות דיג מכמורת ברצועת הצנרת הימית, ולגבי הצורך באכיפה אפקטיבית של האיסור שנקבע בתמ"א 37 על דיג מכמורת ברצועת הצנרת. המחלוקת היחידה הינה לגבי האכסניה הנורמטיבית הנכונה להסדרת הסוגיה, קרי מי הרגולטור שצריך להפעיל את סמכויות האסדרה הנתונות לו, ובאיזה אופן, ובעניין זה נעסוק בפרקי העתירה הבאים.

הטיעון

44. נקודת המוצא של הדיון הינה ההסכמה המלאה בין כלל הגורמים הממשלתיים כי קיים צורך ממשי ודחוף להסדיר אכיפה אפקטיבית של האיסור הקבוע בתמ"א 37 על פעילות דיג מכמורת במרחק של 500 מ' מצנרת הגז (קרי ברצועה של 1,000 מ' שבמרכזה עובר צינור הגז התת ימי), שכן כיום האיסור אינו בר אכיפה. דומה, כפי שיפורט להלן, כי לעמדת כלל הגורמים הנוגעים בדבר למעט משרד החקלאות (לרבות משרדי המשפטים, האנרגיה והגני"ס), על האיסור להיות מעוגן גם ברגולציית הדיג, וכך מבוקש בעתירה זו כסעד עיקרי.

ונפרט.

נקודת המוצא של הדיון: האיסור אינו נאכף והינו בחזקת אות מתה

לא ניתן לאכוף את האיסור במצב הנוכחי כעבירת תו"ב

45. **במצב הדברים הנוכחי, וכל עוד לא מוסדר האיסור על דיג מכמורת על רצועת צנרת הגז ברגולציית הדיג, אין אכיפה של האיסור, למרות הסכמת כלל הגורמים בדבר חשיבות העניין, ולמרות שעם הקמת יחידת הפיקוח הימי כבר לפני כארבע שנים היא תוקצבה לשם אכיפת האיסור הספציפי. האיסור לא נאכף ולו פעם אחת.** מדובר ב'אות מתה'.
46. תיאורטית, ניתן היה לאכוף את האיסור הקבוע בסעיף 4.10.2 כעבירת תכנון ובנייה ללא צורך במהלך אסדרתי נוסף. ואולם, הוועדות המקומיות לתו"ב, כמו גם הרשות הארצית לאכיפה במקרקעין ויחידותיה המחוזיות אינן פועלות בעומקי הים, ואין להם תשתית לוגיסטית כלשהי לפעול בים.
47. מעבר לכך, גם מבחינה נורמטיבית-מהותית, לא מתאים לאכוף את האיסור האמור כעבירת תכנון ובנייה, ואפשרות זו כבר נבחנה ונדחתה על-ידי משרד המשפטים. לפי עמדה מיולי 2019 של סגן מנהלת המחלקה להנחית תובעים במשרד המשפטים [מצורפת כנספח יא], דיני התכנון והבנייה אינם מתאימים לאכיפת עבירה 'ניידת' מהסוג של פעילות ספינת דיג. בחוות הדעת הוא מסביר מדוע הכלי הנדרש של 'עבירה מינהלית' אינו ישים בהקשר של פעילות דיג, וכי כל ניסיון לאכוף את האיסור הנ"ל בכלים של דיני תכנון ובנייה יהיה מאולץ וחשוף לקשיים נורמטיביים משמעותיים.
48. ואמנם, במכתב האחרון של מנכ"לית משרד החקלאות אל העותרת [נספח 2 לעיל], לא הוזכרו משרד הפנים, הוועדות המקומיות או הרשות הארצית לאכיפה במקרקעין כגורמים רלוונטיים לאכיפת האיסור, והאפשרות לאכוף את האיסור כעבירת תו"ב כבר לא הוזכרה..
49. לפיכך, במצב הדברים הנוכחי, וכל עוד אין אסדרה של האיסור גם ברגולציית הדיג או בכל דרך אפקטיבית אחרת, אין אכיפה של האיסור, והסביבה הימית חשופה למקרה של אירוע זיהום חמור על כל המשתמע.
50. כל זאת, ויוזכר האבסורד, כשיחידת הפיקוח הימית של רט"ג ממילא פועלת במים מטעם פקיד הדיג באכיפת מגבלות דומות על הדיג (כולל אכיפת שטחים אסורים לדיג מכמורת מתוקף רגולציית הדיג או שמורות טבע), מתוקצבת על-ידי משרד האנרגיה לתכלית אכיפת האיסור של דיג מכמורת בקרבת צנרת גז, ומוכנה ומזומנה לבצע את האכיפה גם על האיסור הנדון – אך לא מוסמכת לבצעו.
51. הדברים סוכמו במכתבו של מנכ"ל משרד האנרגיה למנכ"לית העותרת מיום 27.7.2021, נספח 3 לעיל:

3. נכון להיום, היחידה הימית של רשות הטבע והגנים מבצעת פעולות אכיפה ופיקוח לפי פקודת הדיג, 1937 ובהתאם להנחיות פקיד הדיג הראשי אך אינה מבצעת אכיפה לעניין תשתיות הימיות של הגז הטבעי וזאת בשל העדר סמכות לעשות כן.

בכל מקרה, קשה מאוד לאכוף את האיסור ללא חובת התקנת מערכות איכון מתאימות על ספינות דיג המכמורת

52. מעבר לכך, בהעדר מערכות איכון על ספינות הדיג, קשה מאוד לקיים פיקוח ואכיפה אפקטיבית על האיסור: ספינות המכמורת פועלות במרחק רב מהחוף בשעות היום והלילה, במרחבי הים העצומים, לעיתים במרחק רב מהחוף, במעמקי הים שסירות הפיקוח כלל אינן יכולות להגיע אליהם, ומכיוון שלא

ניתן להציב פקח על כל ספינת דיג נדרשת מערכת איכון על ספינות הדיג על-מנת שניתן יהיה לוודא בבקרה מרחוק כי הן אינן גוררות רשת בתחום הצנרת האסור.

53. בתמצית: לא ניתן לפקח על ספינות המכמורת באמצעות סירות פיקוח בלבד ללא פיקוח מבוסס מערכות איכון בדיוק כשם שלא ניתן לשמור ביטחונית על מרחבי המים הטריטוריאליים ועל גבולה הימי של המדינה באמצעות ספינות חיל הים בלבד וללא מערכות מכ"מ.

54. המדובר אמצעי מקובל בעולם, מערכת ייעודית לספינות דיג המכונה VMS (vessel monitoring system) שמשדרת את מיקום הספינה ליבשה ומהירות השיט שלה באופן מוצפן הנקלט על-ידי גורמי הבקרה בלבד (ולא חשוף כלפי כולי עלמא), שאינו נתון למניפולציות (ושלכן יכול לשמש כראייה בהליכים משפטיים), ושניתן לתכנתו בהתאם לרגולציה שתיקבע באופן שיעל את הפיקוח (למשל, התרעה אוטומטית לפיקוח בכל מקרה של כניסה לאזור אסור, מעקב אחר מהירות השיט במקרה שהכניסה לאזור מותרת אך הדיג בו אסור, ועוד). באופן זה יכול מפקח בודד היושב בחדר בקרה ביבשה לפקח על פעילות של כל ספינות המכמורת המשיטות באלפי קמ"ר של ים, בכל מרחק ובכל שעות היממה, ואף להכווין ביעילות את מאמצי השטח של ספינות הפיקוח.

55. לחשיבות העניין ר' בהתייחסות פנימית של המשרד להגנת הסביבה [מצורפת ומסומנת כנספח יב] להצעת חוק פרטית עליה היו חתומים ח"כים מכלל סיעות הבית לתיקון פקודת הדיג שעסקה, בין היתר, בחובת התקנת מערכות איכון כאמור. כך נאמר במסמך המשרד להגני"ס:

"המנגנון היעיל והנפוץ בעולם לאכיפת עבירות דיג הוא חיוב בהתקנת מערכת איכון לווייני על ספינות דיג, המאפשר איסוף מידע בזמן אמת אודות מיקומה הגיאוגרפי של ספינת הדיג ומהירות השיט שלה. התקנת המערכת והפעלתה, יחד עם איסוף המידע על-ידי מרכז מידע במשרד החקלאות והעברתו - יעניקו לאגף הדיג במשרד החקלאות גם כלי אפקטיבי למניעת הפרות כגון: התקרבות לתשתיות גז ונפט, או דיג באזורים ומקומות בהם הוא אסור ... כלי אפקטיבי למניעת דייגי מכמורת להתקרב לתשתיות גז ונפט באזורים ובעונות בהם הדיג אסור - בין השאר משום שחלק ניכר מהדיג מתרחש רחוק מהחוף ובשעות הלילה."

56. וכן ר' בדברי ההסבר להצעת החוק עצמה. דברי ההסבר מפרטים, בין היתר, את העובדה כי מדובר באמצעי רגולטיבי מקובל בעולם [הצעת חוק לתיקון פקודת הדיג (איכון ספינות דיג), התשפ"א-2021 – מצורפת כנספח יג].

57. יצוין, כי המדובר בפתרון שעלותו זניחה. עלות ההתקנה של מערכת VMS לכל ספינה הינו בין \$1500-\$3,000, ועוד עלות חודשית שוטפת של כ-200 ₪ (תלוי במידת השימוש). העלות של התקנת המערכות על כל ספינות המכמורת הפועלות בישראל לא תעלה אפוא על 200,000 ₪ - סכום זניח שלמיטב ידיעת העותרת משרד האנרגיה הסכים לשאת בו במלואו.

58. גם עלות הפעלתו של חדר בקרה ביבשה אשר יעקוב אחר הספינות אינה משמעותית, ובכל מקרה נמוכה בסדרי גודל מהעלות של הפעלת מערך שלם של סירות דיג ומפקחים שישוטו בים ויבצעו אכיפה בלתי יעילה, ולעיתים בלתי אפשרית (בחושך, במרחקים, במרחבי הים העצומים). עלות ההפעלה של מערך סירות שיבצע אכיפה בכל שטח הים ביעילות דומה לזו של מערכת בקרה מבוססת מערכות איכון הינה דמיונית, שכן נדרש מספר עצום של סירות ומפקחים כדי להשיג אכיפה באיכות דומה. ואכן, מעולם לא הועלה עניין העלות כגורם לאי ביצוע המהלך הרגולטיבי הנדרש של התקנת מערכות איכון על ספינות המכמורת. המענה הריאלי הוא שילוב של מערך פיקוח (סירות ופקחים) בהיקף מצומצם (הקיים כיום), בשילוב עם אמצעי איכון.

59. **ואמנם, מכל הסיבות שלעיל מדובר בפתרון מקובל בעולם הרחב:**
בארה"ב קיימת רגולציה פדרלית מאז 2004, **ובאיחוד האירופי** מאז 2005, המחייבת כל ספינת דיג מעל 12 מ' אורך בהתקנת מערכות VMS. **באוסטרליה** רגולציה דומה שבתוקף משנת 2005 מחייבת בהתקנת VMS בכל ספינה באורך 10 מ' ומעלה.
 לכל העניינים הנדונים כאן (מאפייני מערכת ה-VMS ויתרונותיה, עלויות, רגולציה בעולם, ועוד), ר' בעבודת מטה מקיפה המכסה את כל היבטי העניין, שהוכנה על-ידי חבי' ייעוץ והוגשה למשרדי הממשלה כבר בשנת 2017 [מצורפת ומסומנת יז].
60. גם **נציבות הדיג בים התיכון**, המאגדת את **כל מדינות הים התיכון לרבות ישראל**, קבעה כבר בשנת 2009 סטנדרט מחייב של התקנת מערכות VMS [מצורף ומסומן טו], וקבעה כי מדינת ישראל מפרה את הסטנדרט הנ"ל בכך שלא הסדירה את חובת התקנת מערכות ה-VMS ברגולציה המדינתית שלה, ובכך מאפשרת לספינות הדיג לשוט ללא כל יכולת בקרה ואכיפה של ממש מצורף ומסומן זט].
61. **התקנת מערכת איכון מתאימה מהווה אפוא רכיב הכרחי, תנאי בלעדיו אין, לכל מערך רגולטורי שנועד לאכוף את האיסור על דיג ברצועת הצנרת באופן אפקטיבי, וכל אסדרה שתחסר את הרכיב הנ"ל תאפשר אכיפה מוגבלת בלבד של האיסור. מערכות ה-VMS מהוות פתרון מדף זול ויעיל, שאמנם מיושם במדינות העולם, ונדרש על-ידי נציבות הדיג לים התיכון, שישראל חברה בו.**

נדרש מהלך רגולטיבי משלים

62. לפיכך, במצב הדברים הנוכחי, למרות עוצמת וחומרת הסיכון, וחרף הסכמת כלל הגורמים הנוגעים בדבר חשיבות הדברים, אין אכיפה של האיסור החשוב על איסור דיג מכמורת מעל רצועת צנרת הגז.
63. נדרש אפוא מהלך רגולטיבי משלים, שיאפשר אכיפה של האיסור החשוב שנקבע על-ידי הממשלה במסגרת הוראות תכנית המתאר הארצית, ור' לעניין זה גם את חוות הדעת של משרד המשפטים שהוזכרה לעיל (נספח יא).
64. דומה, שגם בעניין זה אין מחלוקת, גם לא בקרב המשיבים. גם **משרד החקלאות אינו כופר בצורך ובהצדקה כי האיסור החשוב הקבוע בסעיף 4.10.2 לתמ"א 37 יעוגן לשם אכיפתו ברגולציה משלימה, לרבות חיוב במערך איכון, והמחלוקת הינה רק לגבי האכסניה הנורמטיבית המתאימה לכך.**

עמדת כלל משרדי הממשלה ועמדת משרד החקלאות

65. למיטב הבנת העותרת, עמדת משרדי הממשלה להוציא משרד החקלאות תואמת את המבוקש בעתירה כאן, והינה שיש לבצע את הסדרת האכיפה, לרבות התקנת מערכות האיכון, ברגולציית הדיג.
66. לפי מכתבה האחרון של מנכ"לית משרד החקלאות לעותרת מיום 17.10.2021 [נספח ז לעיל], עמדתו העדכנית של משרד החקלאות הינה כדלקמן:
 - מבוצעת "בחינה" של תיקון תקנות הדיג לצורך אסדרת העניין¹.

¹ "יבנוגע לאכיפת איסור דיג בקרבת קווי גז – סמכות זו מצריכה שינוי של תקנות הדיג ועל אגף הדיג והלשכה המשפטית במשרדי פועלים להטמעת הסמכות בתקנות הדיג, והם מצויים לשם כך בקשר עם משרד האנרגיה", [בין היתר לצורך] "יזוהת הגורם בעל הסמכות והאחריות לקביעת האיסור המהותי שיגן על הציערות".

- לפי עמדת היועצים המשפטיים של המשרד, אין סמכות להסדיר את העניין ברישיונות הדיג, שכן "הגנה על תשתיות אינה עולה בקנה אחד עם תכליות פקודת הדיג"².
 - לגבי קביעת חובת התקנת מערכות איכון העניין "עבחן", לרבות "תיקוני חקיקה נדרשים"³.
67. יצוין, כי עמדה זו משקפת התקדמות מסוימת בעמדת המשרד החקלאות. ביולי 2021 השיב שר החקלאות לשאלתא בנושא [המענה מצורף ומסומן יז] כי המשרד אינו בעל המומחיות בנושא, כי "קיימות הוראות מקבילות בחקיקה אחרת, ולכן 'האכסניה המשפטית המתאימה לקביעת האיסור על פעילות המסכנת קווי גז ותשתית צריכה להיעשות בחקיקה המסדירה את תחום האנרגיה אשר מכוחה הונחו קווים אלה בים".

הטיעון להסדרת האכיפה במסגרת רגולציית הדיג

רגולציית הדיג הינה האכסניה הטבעית והיעילה ביותר לאכיפת הוראות הנוגעות לפעילות ספינות דיג

68. דבר החקיקה המסדיר את פעילות הדיג הינו פקודת הדיג-1937. הפקודה כוללת שורה של הסמכות לאסדרת הדיג בשני רבדים: משטר רישוי, ותקנות.
69. פקודת הדיג מעגנת את סמכותו של שר החקלאות, או מי שהוא האציל לו את סמכותו זו, להעניק רישיונות דיג וכן להעניק רישיונות לספינת דיג, וכן לקבוע תנאים במסגרת רישיונות אלה (סעיפים 3 ו-3א לפקודה). סמכות אחרונה זו של השר הואצלה לפקיד הדיג, המעניק מדי שנה רישיונות דיג (לדייגים ולספינות), וקובע בהן תנאים.
70. סעיף 6 לפקודה מעניק סמכויות פיקוח ואכיפה נרחבות לפקיד הדיג וכן לכל 'פקיד ממשלת ישראל' המורשה לכך על-ידי שר החקלאות, ובכלל זה: סמכות להצגת רישיונות ומכשירים, לעלות לכל ספינה לשם בדיקת ובדיקת הציד שבה, לעצור כל אדם החשוד בעבירה על הוראות הפקודה לשם העברתו למשטרת ישראל, לדרוש מידע מדייגים, להחרים ציוד וכן דגים שקיים חשש כי ניצודו בניגוד להוראות המחייבות.
71. סעיף 9 רבתי לפקודה מסמיך את שר החקלאות להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצוע הפקודה (סעיף 9ט), וספציפית לקבוע תקנות לגבי שיטות דיג, אזורי דיג, עונות דיג, גודל דגים מותר בציד, ועוד.
72. סעיף 10 לפקודה, 'עבירות ועונשין', קובע כי דיג בניגוד להוראות שנקבעו בפקודה או מכוחה מהווה עבירה, וקובע את העונשים שבצדה.
73. מכוח הפקודה אישר שר החקלאות את תקנות הדיג, המסדירות את פעילות הדיג, וקובעות מגבלות עליהן. במסגרת רפורמה משמעותית בשנת 2016, עקב משבר אקולוגי בים התיכון (דיג יתר והידלדלות מסוכנת של משאב הדגה), אושר תיקון מקיף לתקנות הדיג, שכלל הרחבה של המגבלות על פעילות הדיג

² "היות וקביעת איסורים שעניינם הגנה על תשתיות אינה עולה בקנה אחד עם תכליות פקודת הדיג, לעמדת הלשכה המשפטית במשרד יש בכך מניעה משפטית".

לעניין בקשתך כי ברישיונות הדיג יוטמעו האיסור על דיג בקרבת קווי הגז ואכיפתו (עד להשלמת הליכי החקיקה הנדרשים וכצעד חירום), היות וקביעת איסורים שעניינם הגנה על תשתיות אינה עולה בקנה אחד עם תכליות פקודת הדיג, לעמדת הלשכה המשפטית במשרד יש בכך מניעה משפטית.

³ "אגף הדיג והלשכה המשפטית במשרד בוחנים את ההסדר המתאים ליישום הנושא זה ואת תיקוני החקיקה הנדרשים".

בכל ההיבטים הרלוונטיים (מגבלות על שיטות, אזורי, ציוד ועונות דיג, ומגבלות על סוגי, גודל וכמות דגים שמוותרים בציוד).

74. אסדרת ענף הדיג נדונה על-ידי בית המשפט הנכבד במסגרת בגץ 2677/16 דן בילו נ' פקיד הדיג הראשי במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (28.8.2016), ונפנה לשם סקירה מלאה [להלן: 'עניין בילו']. בית המשפט הנכבד סיכם את הדברים כך (פסקה 9 לפסה"ד):

"הוראות חוק אלו [פקודת הדיג ותקנות הדיג – י.ש] מקנות לשר החקלאות ולפקידים שהוסמכו על ידו – ובעיקר לפקיד הדיג הראשי שהוא ראש האגף לדיג ולחקלאות במשרד החקלאות ופיתוח הכפר – סמכויות אסדרה רחבות לעניין דיג, חקלאות ימית, יבוא דגים חיים ותוצרי חקלאות ימית: מתן רישיונות והיתרים בהקשרים אלה; פיקוח על הפעילות המורשית – והלא מורשית – בענף הדיג; ואכיפתם של הכללים השונים.

ובפסקה 13 שם:

"סיכום הנקודה: על המבקש לדוג בישראל לקבל רישיון דיג אישי – ואם הוא דג באמצעות ספינה, גם רישיון דיג לספינה – ולעמוד בהוראות המהותיות הקבועות בפקודה ..., בתקנות ..., ובהוראות שנקבעו ברישיון הדיג. רבדי האסדרה השונים מקנים לרשות המוסמכת שיקול דעת רחב לרבות במישור הזמן – קביעת תקופות בהן הדיג מוגבל או אסור; מישור המרחב – קביעת שטחים אסורים לדיג; והגבלות הקשורות לציוד הדיג והגדלת הסלקטיביות של ציוד הדיג (כגון אפיון גודל עיני רשתות בענפי הדיג השונים)".

75. לפיכך, מכוח פקודת הדיג מאסדר משרד החקלאות את פעילות הדיג ומופקד על אכיפת ציות בעלי הרישיונות לכל מגבלות הדיג הקבועות ברבדי הדין השונים: בפקודה, בתקנות וברישינונות.

76. מגבלות הדיג הקבועות בתקנות הדיג וברישינונות הדיג מתייחסות, בין היתר, גם למיקום הדיג, תוך איסור על דיג באזורים שונים. בתקנות הדיג קבועות גם מגבלות על דיג באזורים מסוימים. תקנה 8 לתקנות קובעות רשימה של מגבלות על דיג באזורים מסוימים, ובפרט לגבי דיג מכמורת. תקנה 8 קובעת כך:

"(1) לא ידוג אדם דגים באזורים האלה: ד) בים התיכון, בדיג מכמורת, באזורים המתוחמים על ידי הנקודות הגאוגרפיות כמפורט להלן:

(1) מצפון לקו המתוחם בין הנקודות הגאוגרפיות (להלן – קו דור-הבונים):

רשת ישראל X רשת ישראל Y

192455.7943 723068.899

170190.2548 727368.0043."

77. בהמשך התקנה נקבעה סדרה של הוראות שעה, שהיו בתוקף עד שנת 2020, הקובעות איסור על דיג מכמורת באזורים שהוגדרו לפי נקודות גיאוגרפיות שנקבעו שם. החל מאותו מועד קיימות מגבלות דיג אחרות בתוקף: איסור דיג מצפון לדור, איסור דיג מתחת לעומק 40 מ' בין דור לבת ים, ואיסור דיג מתחת עומק 30 מ' מדרום לבת ים, וכן איסור באזורים סלעיים שונים. ברגולציית הדיג קיימות מגבלות

נוספות (לא רק על דיג מכמורת) המוגדרות לפי אזורי דיג. כלומר, רגולציית הדיג, הן ברובד התקנות והן ברובד הרישיונות, קובעת מגבלות על פעילות ספינות הדיג גם בהיבט אזורי מותרים ואסורים בדיג. אכיפת פקיד הדיג את ציות בעלי הרישיונות למגבלות שנקבעו מחייבת אותו להתייחס גם למיקום ספינת הדיג.

78. לפיכך, **אכיפת האיסור המעוגן בתמ"א 37ח והנדון בעתירה זו בכל הנוגע לפעילות דיג מכמורת מעל רצועת צנרת הגז משתלבת היטב מבחינה מהותית באכיפה הכללית שמשדר החקלאות מפעיל על פעילות ספינות הדיג, לרבות בהיבט הספציפי של אזורי מותרים ואסורים בדיג.**

79. רגולציית הדיג, הן ברובד התקנות והן ברובד הרישוי, מכוונות ומותאמות למהותה המיוחדת והניידת של פעילות דיג, ולכן הינה האכסניה הטבעית להוראת דין הנוגעת לאיסור פעילות דיג בתא שטח מסוים. לכן, האכסניה המתאימה והטבעית לאסדרה של אכיפת מגבלה על פעילות דיג הקבועה בדין (בענייננו, תמ"א 37ח), ובפרט מגבלה הנוגעת לאיסור דיג באזור מסוים, הינה אפוא רגולציית הדיג, שכל הוראותיה נוגעות למגבלות על פעילות דיג, ובפרט פיקוח ואכיפה בעניין אזורי מותרים ואסורים בדיג.

קביעת האיסור על דיג מכמורת מעל רצועת צנרת הגז תואמת את תכליות פקודת הדיג (בניגוד לעמדת משרד החקלאות שלעיל)

80. יש לדחות את עמדת משרד החקלאות, כי 'הגנה על תשתיות' אינה עולה בקנה אחד עם תכליות פקודת הדיג, ולכן "קיימת מניעה משפטית" (לפי עמדת הלשכה המשפטית של המשרד) להסדרת האיסור במסגרת תנאי רישיונות הדיג (ולו באופן זמני עד להשלמת חקיקת משנה מקבילה).

81. יצוין, כי מעמדה זו של משרד החקלאות יש ללמוד כי עניינית הם מסכימים בדבר הצורך המהותי, אך מנועים מהפעלת הסמכות בשל עמדת היועצים המשפטיים. כלומר, שלו לא היתה קיימת אותה "מניעה משפטית", היתה נכונות לקבוע את האיסור במסגרת תנאי רישיונות הדיג.

82. ראשית, עניין זה נטען על-ידי משרד החקלאות בהקשר של קביעת האיסור במסגרת רישיונות הדיג, ולא כנימוק לאי אסדרת הנושא במסגרת תקנות הדיג. ואולם, **הן תקנות הדיג והן רישיונות הדיג נועדו לקדם, כל אחת ברובד שלה, את אותן התכליות של פקודת הדיג. האמצעי הוא אחר (חקיקה או רישוי), אך התכלית היא אחת** (ר' לעניין זה גם בעניין בילו, בו נדון להלן, בו עמד בית המשפט על כך שהן התקנות והן הרישיונות נועדו לשרת את אותן תכליות).

83. לפיכך, משעה שהסכים משרד החקלאות כי ניתן לאסדר את העניין בתקנות הדיג [נספח 2 לעיל] – כלומר שאסדרת העניין במסגרת תקנות הדיג עולה בקנה אחד עם תכליות פקודת הדיג, יש לדחות על הסף טענה של המשרד כי אסדרת העניין במסגרת רישיונות הדיג לא עולה בקנה אחד עם אותן תכליות.

84. **שנית, מהותית, הגנה על תשתית צנרת הגז בים מפני פגיעה של ספינות מכמורת בהחלט משרתת את תכליות פקודת הדיג.**

85. התכלית של רגולציית הדיג לפי פסיקת בית המשפט הנכבד [עניין בילו, בפסקה 9] היא ניהול משאב הדיג המתכלה באופן בר קיימא. אין ספק שהבטחת שלמותה ותקינותה של האקולוגיה הימית באופן שמאפשר את קיומו של משאב הדגה, מקדמת את ליבת תכליות הפקודה. ואמנם, פקודת הדיג, תקנות הדיג ורישיונות הדיג כוללים אין ספור הוראות הנוגעות להגנה על האקולוגיה הימית בכלל ועל משאב הדגה בפרט (לרבות איסורים ומגבלות רגולטוריים שנדונו בעתירות השונות שנוהלו בשנים האחרונות

לגבי הוראות בתקנות ותנאים ברישיונות שנקבעו במסגרת התמודדות הרשויות עם קריסת האקולוגיה הימית בים התיכון).

86. יוזכר, כי סעיף 8א לפקודת הדיג קובע במפורש: **"שיקולי הגנה על בעלי חיים בעת הפעלת סמכות - מי שניתנה לו סמכות לפי פקודה זו רשאי, בעת הפעלת סמכותו, לשקול שיקולים לצמצום פגיעה ברווחתם של בעלי חיים כהגדרתם בחוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994, ולקידום מטרותיו של החוק האמור"**.

87. אסון אקולוגי שיתרחש בים עקב פריצת הצנרת יפגע ללא ספק באקולוגיה הימית ובמשאב הדגה, ולפיכך רגולציה שנועדה לצמצם את הסיכון שיתרחש (כתוצאה מפעילות ספינות הדיג עצמן) בהחלט משרתת את תכליות פקודת הדיג.

88. יתר-על-כן, אסון כאמור יפגע בהכרח גם בפרנסת הדייגים, עד כדי פגיעה קשה ביותר (תלוי בחומרת האסון). לפיכך, מניעתו קשורה בטבורה לתכלית הפקודה הבסיסית של הבטחת פעילות הדיג.

89. מעבר לכך: אחת מתכליות פקודת הדיג היא גם הבטחת בטיחות פעילות הדיג והדייגים. שורה של הוראות בתקנות הדיג נוגעת במישרין ובעיקר לבטיחות, בראש ובראשונה איסור שיט בקרבת הנמלים, ובכך נועדה להבטיח את הבטיחות גם של סירות הדיג וגם של הספינות הנכנסות ויוצאות מהנמלים.

90. תקנות 8(א)(1)-(ג) לתקנות הדיג קובעות שורה של אזורים אסורים בדיג בקרבת נמלי חיפה, יפו ואילת. המגבלה על דיג במפרץ אילת נוגעת גם לאזור שעל-פי החשש קיימים בו נפלים. מכל מקום, **המדובר בשורה של הוראות בתקנות הדיג שעניינן העיקרי הוא בטיחות ולא אקולוגיה**.

91. אין חולק כי אסון של פריצת צנרת הגז יפגע קודם כל בספינת המכמורת שתגרום את הפריצה. כלומר, דייגי ספינת המכמורת יהיו הראשונים להיפגע. בראש חוות הדעת ד"ר אדליסט (נספח 5 לעיל) הובהר הסיכון העיקרי של פגיעה בבטיחות דייגי המכמורת:

"פגיעת מכמורתן בצנרת עלולה לגרום לנזק לצנרת, לסביבה, לספינה הפוגעת וצוותה. הסיכון העיקרי המיוחס לכשל בצנרת גז נוגע לבטיחות השיט והדייגים, כתוצאה מתפיסת הצינור, סכנת התהפכות וטביעה, סכנת התלקחות וסכנת הרעלה".

92. לפיכך, גם בהיבט בטיחות ספינות דיג המכמורת, אכיפה של איסור דיג המכמורת מעל רצועת צנרת הגז תואמת את תכלית פקודת הדיג.

93. יצוין, כי פקודת הדיג עוסקת גם בתכליות "רחוקות" יותר, הנוגעות לפעילות הדיג. כך, פקודת הדיג מעניקה סמכויות לפקידי המכס – הוראתה שמהותה מסחרית וחורגת מהיבטי ניהול הדיג גרידא.

94. ואחרון: אף אם תאמר כי הגנה על תשתית צנרת הגז משרתת גם את תכלית חקיקת האנרגיה של הבטחת אספקת גז שוטפת למשק, אין בכך כדי לגרוע מכך שהיא משרתת כתכלית עיקרית את ההגנה על האקולוגיה הימית שמעוגנת בחקיקת הדיג, שבמסגרתה מבוצע ממילא הפיקוח על פעילות של ספינות דיג.

התאמה ארגונית של משרד החקלאות, באמצעות יחידת הפיקוח הימי של רט"ג, לאכיפת איסור דיג מכמורת מעל רצועת צנרת הגז

95. מכיוון שמשרד החקלאות מופקד על אכיפת הוראות הדיג, לרבות הוראות קרובות לענייננו הנוגעות לאזורים מותרים ואסורים בדיג, הוא נדרש ממילא לכלים הארגוניים והתשתיתיים הנדרשים לאכיפה מסוג זה (המתאימים גם לאיסור דיג המכמורת ברצועת הצנרת).

96. כלומר, רגולצית הדיג אינה רק המתאימה נורמטיבית להסדרת אכיפתו איסור דיג המכמורת מעל רצועת צנרת הגז, אלא זו גם התוצאה הנכונה מבחינה ארגונית-מעשית.
97. אך טבעי, כי משעה שיחידת פיקוח ימית פועלת בים ומפקחת מטעם פקיד הדיג על פעילות ספינות הדיג, לרבות הוראות הנוגעות לאזורים מותרים ואסורים בדיג, היא תפקח גם על אי פעילות של ספינות הדיג באזור האיסור של רצועת צנרת הגז. מדובר בפעולת פיקוח ואכיפה שמשתלבת ממילא בפיקוח והאכיפה השוטפים שהיא מקיימת ממילא על מגבלות דיג דומות במהותן.
98. עם אישור הרפורמה בשנת 2016 התחדד הצורך בקיום של מערך פיקוח ימי, שיאכוף את מגבלות הדיג הקבועות בפקודה, בתקנות וברישיונות. ראשית, העדרה של אכיפה אפקטיבית בים היוותה אחד הגורמים לדיג הבלתי מרוסן שהתנהל בים, ושנית, הרחבת המגבלות על הדיג ברפורמה של שנת 2016 (ומורכבות המגבלות), חייבה אכיפה ימית אפקטיבית.
99. לאור זאת התקשר פקיד הדיג עם רט"ג, והסמיך אותה לשמש כגורם האכיפה מטעמו על פעילות הדיג ולהבטחת ציות בעלי הרישיונות למערך המגבלות הכולל המוטל על פעילותם.
100. בעקבות זאת הורחבה והוסדרה פעילות יחידת הפיקוח הימי של רט"ג, ולמעשה הוקמה יחידה ייעודית לעניין, והיא מאורגנת ומצוידת לשם מילוי תפקידה לאכיפת חקיקת הדיג בים (פקחים בעלי הכשרה ימית, כלי שיט וציוד ייעודי אחר, מערך מודיעין, חוקר, ועוד). יודגש, כי מערך התביעה וניהול התיקים נותר בידי משרד החקלאות.
101. ואמנם, ציפיית משרדי הממשלה הרלוונטיים (בעיקר משרדי האוצר והאנרגיה) היתה, כי יחידת הפיקוח הנ"ל שהוקמה בשנת 2018, ואשר ממילא עוסקת בפיקוח על פעילות ספינות הדיג, תיקח על עצמה לאכוף גם את הוראת איסור דיג המכמורת ברצועת הצנרת, מתוך הבנה כי פעילות אכיפה זו משתלבת לחלוטין בכלל משימות האכיפה שתחת אחריותה. לאור זאת משרד האנרגיה היה אחד השותפים הבכירים ליוזמת הקמת יחידת הפיקוח הימי, והוא מממן מחצית מתקציב יחידת הפיקוח.
102. דברים אלה מובהרים במכתבו של מנכ"ל משרד האנרגיה למנכ"ל משרד החקלאות נספח 2 לעיל:
"ידינת ישראל הכירה בחשיבות ובצורך לבצע אכיפה בים, ובשל כך יזמה לפני כשלוש וחצי שנים הקמה של יחידה ימית ברשות הטבע והגנים אשר מפקחת על הדיג. סמכויות אלו הועברו על-ידי משרד החקלאות ליחידה הימית... בשנת 2017 נחתם הסכם בין משרד החקלאות, המשרד האוצר ומשרד האנרגיה לבין רשות הטבע והגנים לקבלת שירותי פיקוח ואכיפה על הדיג בים התיכון, אגם כנרת וים סוף, וכן מתן שירותי בקרה בנושא תשתיות הגז הטבעי בים התיכון. תוקפו של הסכם זה הוא עד לחודש ינואר 2022, והוא כולל תקצוב משותף בסך 4.35 מלש"ח מדי שנה (מעל למחצית, 2.25 מלש"ח מתקציב משרד האנרגיה), ובנוסף תשלום חד פעמי שהועבר ממשרד האוצר לרשות הטבע והגנים בסך 3.88 מלש"ח".
103. מנכ"ל משרד האנרגיה חזר על אותם הסברים במכתבו למנכ"לית העותרת, נספח 2 לעיל.
104. במאמר מוסגר יצוין, כי המשך מימון משרד האנרגיה את היחידה הימית מצוי בסכנה, שכן מנכ"ל משרד האנרגיה הבהיר במכתבו הנ"ל, כי מכיוון שבפועל יחידת הפיקוח הימי לא יכולה לאכוף את נושא הבטחת הצנרת בשל אי הסדרת האיסור בחקיקת הדיג, לא ימשיך משרד האנרגיה את העברת התקציב – שהרי זו היתה מטרת השתתפותו התקציבית מלכתחילה.
105. לסיכום: יחידת הפיקוח הימי של רט"ג, הפועלת כ'קבלן אכיפה' של פקיד הדיג (כמו גם מבצעת אכיפה ייעודית מתוקף חוקי שמירת הטבע, כמו ערכי טבע מוגנים, איסור דיג בשמורות וכד') הינה

כיום הגורם המדינתי היחיד שהוא בעל היכולת והתשתית הארגונית לבצע אכיפה בים של ההוראה הנדונה. לאף גורם מדינתי אחר – לא למשרד האנרגיה, לא למשרד הפנים, לא לרשות הארצית לאכיפה במקרקעין, לא למשרד להגנת הסביבה, אין היכולת כיום לבצע פעולות אכיפה מסוג זה.

עמדת כל משרדי הממשלה למעט משרד החקלאות תומכת באסדרת האיסור ברגולציית משרד החקלאות על-מנת לאפשר את אכיפתו

106. למיטב הבנת העותרת, קיימת תמימות דעים בין משרדי הממשלה הרלוונטיים – המשרד להגנת הסביבה, משרד האנרגיה ומשרד המשפטים, כולם להוציא משרד החקלאות, כי בהתאם לטיעון כפי שהובא לעיל יש לקבוע את האיסור הקבוע בתמ"א 37ח על דיג מכמורת ברצועת הצנרת ברגולציית הדיג – בתקנות הדיג או למצער, ולו באופן זמני, ברישיונות הדיג.
107. **משרד האנרגיה**: משרד האנרגיה פעל מול משרד החקלאות וניסה להביאו לפעול לתיקון תקנות הדיג, ועד להשלמת מהלך זה להביא לקביעת הדברים במסגרת רישיונות הדיג - 'לפעול בהקדם להסדרת הנושא באמצעות רישיונות דיג לכל הפחות עד להשלמת תיקון חקיקה'. ר' לעניין זה גם את מכתבו של מנכ"ל משרד האנרגיה לעותרת מיום 27.7.2021 [נספח ב] בו סקר את ניסיונות המשרד להביא את משרד החקלאות לקדם תיקוני חקיקה או למצער לקבוע את האיסור ברישיונות הדיג, וזאת על מנת לאפשר אכיפה מכוח רגולציית הדיג ובאמצעות יחידת הפיקוח הימית על דיג מכמורת על רצועת צנרת הגז.
108. לשם השלמת התמונה יצוין, כי בעמדה מוקדמת של משרד החקלאות (נספח ז לעיל) העלה שר החקלאות את האפשרות כי האיסור ייקבע לשם אכיפתו בחקיקת האנרגיה. דומה כי עניין זה אינו רלוונטי עוד, אך להבנת העותרת, חוקי האנרגיה אינם מהווים אכסניה מתאימה לאסדרת איסור פעילות דיג מכמורת ברצועת צנרת הגז.
- 109.1. רגולציית האנרגיה מתמקדת בחברות התשתית. משום כך, אין היא מהווה אכסניה מתאימה, בוודאי לא אופטימלית, להסדרת פעילות של ספינות דיג.
- 109.2. משרד האנרגיה אינו בעל התשתית המתאימה לפיקוח על פעילות ספינות דיג – הדבר רחוק מאד מתחום עיסוקו ומומחיותו.
- 109.3. גם מבחינת בעלי רישיונות הדיג, אין כל היגיון להכפיפם לרגולטורים נוספים ולגורמי אכיפה נוספים, שיפקחו על היבטים דומים לאלה המפוקחים על-ידי הרגולטור הראשון. המדובר בתוצאה המנוגדת למהלכי הממשלה לצמצום הרגולציה ולהפחתת בירוקרטיות.
- 109.4. הטענה כי מכיוון שמשרד האנרגיה היה הרגולטור האחראי על הנחת הצינורות, הוא גם צריך להיות האחראי על אכיפת ההגנה עליהן, דומה לטענה כי מכיוון שמשרד התחבורה אחראי על סלילת הכבישים, הוא אשר היה צריך לאכוף את האופן בו משתמשים בעלי רישיונות הנהיגה בכבישים.
- 109.5. ואמנם, לפי מיטב ידיעת העותרת, וגם לפי מכתבה האחרון של מנכ"לית משרד החקלאות נספח ט לעיל, חלופה זו לאסדרת האיסור נזנחה.
- 109.6. יחד עם זאת יובהר, כי אם ימצאו הרשויות להסדיר את הנושא במסגרת חקיקת האנרגיה ותימצא הדרך האפקטיבית לעשות כן, לעותרת לא תהיה התנגדות לכך.

110. בעניין בילו (בגץ 2677/16) הותקפה החלטת פקיד הדיג לקבוע ברישיונות הדיג מגבלות שונות על פעילות הדיג, וזאת במקביל לקידום תיקון לתקנות הדיג. באישורו את ההחלטה עמד בית המשפט הנכבד על הסמכות המקבילה העומדת לשר החקלאות ולפקיד הדיג לקבוע מגבלות על פעילות הדיג: לראשון באמצעות קביעת תקנות, לשני באמצעות קביעת תנאים ברישיונות.

111. **לעמדת העותרת, דומה שגם לעמדת המשיבים, הדרך הנכונה והעדיפה להסדרת העניינים הנדונים בעתירה זו – הן קביעת האיסור והן חובת התקנת מערכות האיכון - הינה בתיקון התקנות:**

111.1. הסדרת העניין בתקנות מייצרת וודאות רגולטיבית נדרשת, בעוד שרישיונות דיג מוצאים מדי שנה בשנה, ובאופן תיאורטי מאפשרים פתיחה מחדש של הדיון מדי שנה בשנה.

111.2. מבחינת עונשין, הענישה בגין הפרת תנאי רישיון אינה משמעותית וספק אם מייצרת את ההרתעה הנדרשת, וזאת בניגוד להפרת הוראה בתקנות.

111.3. הסדרת חובת התקנה של מערכות איכון, שהינה מערכת קבועה, מתאימה יותר ללא ספק להסדרה במסגרת חקיקת משנה ולא במסגרת רישיונות המתחדשים מדי שנה בשנה.

112. יחד עם זאת, ככל שהאופציה של קידום עיגון האיסור בתקנות מתעכבת, או ככל שבית המשפט הנכבד ימצא שלא להתערב בה בשל מעמדה הנורמטיבי העדיף של חקיקת משנה, יש מקום לפנות לאופציה השנייה של קביעת תנאים ברישיונות הדיג – כשם שנעשה בשנת 2016 בתנאי רישיונות הדיג שנדונו בעניין בילו.

113. שם, כזכור, נקבעו התנאים ברישיונות מבלי להמתין לאישור תקנות דיג שכללו את אותן מגבלות וגם מגבלות נוספות. בית המשפט הנכבד הכריע כי קידום המגבלות בתקנות אינו מונע את הפעלת סמכות הרישוי:

”15. לא מצאתי תימוכין לגישת העותרים שלפיה התקנת התקנות מצמצמת מאליה את סמכות הרישוי. כפי שהסברנו לעיל, מחוקק המשנה הסמיך את פקיד הדיג הראשי ליתן רישיונות ולצרף אליהם תנאים, ואף ראה לקבוע מגבלות מהותיות במסגרת התקנות. בכפוף לאותם נושאים שהוסדרו בתקנות, לא הוגבלה סמכות פקיד הדיג הראשי לצרף תנאים נוספים לרישיונות והשאיר את סמכותו ליתן רישיון ”לשיקול דעתו” של האחרון. דומה אפוא כי אין בתקנות כדי לתמוך בפרשנות העותרים שלפיה התקנות הקיימות ממצות את סמכות פקיד הדיג הראשי לצרף תנאים לרישיונות.

16. למסקנה דומה הגיע בית משפט זה גם בתחומי רישוי אחרים...

21. ... הבחירה באיזו מן הסמכויות הנתונות לרשות מינהלית יש לעשות שימוש נתונה לשיקול דעת הרשויות”.

114. הסעד החלופי (השלישי) המבוקש בעתירה הינו סעד המחייב את המשיבים לאסדר את העניין בכל דרך אפקטיבית אחרת בה ימצאו משיבי המדינה לפעול. ככל שבית המשפט הנכבד לא ימצא ליתן את הסעד העיקרי או המשני המבקש את משיבי משרד החקלאות להפעיל את הסמכויות המוקנות להם, כעמדת כלל משרדי הממשלה האחרים, יבוקש סעד כללי זה המחייב את הממשלה לאסדר את הנושא בכל דרך אפקטיבית אחרת, שכן כמוסכם העניין דורש אסדרה באופן דחוף.

115. עמדנו בסעיפים 52-61 לעיל על הצורך בהתקנת מערכות איכון על ספינות המכמורת כדי לאפשר אכיפה של האיסור הנדון, וכי המדובר בתנאי בלעדיו אין לאכיפה אפקטיבית של האיסור החשוב: כמעט בלתי אפשרי לבצע אכיפה על ספינות דיג השטות במרחבי הים, במרחק של קילומטרים רבים, גם בשעות החשיכה, ללא מערכות איכון שיאפשרו פיקוח מרחוק. עמדנו לעיל על כך, שמדובר בפתרון מדף, זמין, זול מקובל ומיושם בעולם.
116. ואמנם, כלל הגורמים הרלוונטיים, לרבות משרד החקלאות, מסכימים כי מדובר בעניין נדרש. כך, במכתבו [נספח 2 לעיל] הבהיר שר החקלאות את תמיכתו העקרונית בהתקנת מערכות איכון על ספינות הדיג לשם אכיפת הוראות הדיג ("יש הצדקה וצורך"). מנכ"לית משרד החקלאות הבהירה כי הדברים "נבחנים" [נספח 2 לעיל].
117. בהיבט הנורמטיבי תבקש העותרת להדגיש: מערכות ה-VMS אינן פוגעות בכל זכות חוקתית של בעלי הרישיונות לדיג מכמורת. מכיוון שמדובר במערכת מוצפנת שאת האותות שמשדרת יכולים לקלוט רק גורמי הפיקוח אין בהפעלתה משום פגיעה בפרטיות בעלי הרישיונות. לאור העלות הזניחה, שממילא המשיבים הסכימו לשאת בה, אין בחובת התקנתה משום פגיעה קניינית בבעלי הרישיונות.
118. ומכל מקום: בהתאם לדין, לבעלי הרישיונות אין 'זכות מוקנית' לדיג, ולכן איסור על דיג אינו פוגע בזכות כלשהי שלהם ואינו מחייב בפיצוי. הדבר נובע מכך שהדגה הינה משאב ציבורי, וכל מגבלה על ניצולו אינה אלא ניהול של משאב ציבורי. עניין זה נדון בהרחבה בעניין אורדן שהוזכר לעיל, בו נדחתה במלואה תביעת דייגי מכמורת לפיצויים בשל צמצום שטחי דיג בשל מכמורת בשל הנחת הצנרת ביס והקמת מתקני התשתית האחרים ביס (כולם מכח תמ"א 37 על תיקוניה):
- "רשיון הדיג הינו רישיון אישי רגולטורי, שמוצא ע"י הרשות המוסמכת, מידי שנה. הרשות יכולה להתנות בו תנאים, וגם יכולה שלא לחדשו, בין מסיבות אישיות של המבקש, ובין מסיבה של תכנון אזורי הדיג, מספר הדייגים ומקצועותיהם.... " המדינה הינה בעלת זכויות במשאב ציבורי – מי הים התיכון ת"א. בתחום המים הטריטוריאליים היא רשאית לעשות בו שימוש ראוי וחיוני לטובת כלל הציבור, הגם שהדבר כרוך בהטלת מגבלות מסויימות על דייגי ספינות המכמורת... האם למחזיקי רשיון הדיג יש זכות איזושהיא "לקבל" את מלוא השטחים ביס, שהינם מקרקעין של המדינה, רק מכיון שדגו שם בשנה קודמת או לפני? – התשובה שלילית... כפי שנהגי מוניות לא יכולים לרשום זיקת הנאה מחמת שימוש רב שנים, בכבישי המדינה, לטובתם, כך גם הדייגים. הם יכולים לדוג בתחום המים הטריטוריאליים, אבל אין להם זכות "למסלול מסויים" ולקילומטראג' נתון, אפשרות הדיג עצמה מוסדרת באמצעות רשיון חד שנתי... לתובעים אין עילת תביעה לפי איזה מהחוקים".*
119. משמעות הדברים הינה, כי לדיגי המכמורת אין "זכות מוקנית" לדיג מכמורת. ככל שהם מבקשים ליהנות מהמשך האפשרות ליהנות מאותו משאב ציבורי מוגבל, עליהם לפעול בהתאם לתנאי הרישיונות, שהם כשלעצמם רלוונטיים ומידתיים, ונדרשים לנוכח הסיכון העצום לסביבה ולמשק שעלול להיגרם כתוצאה מפריצת קו גז ימי. לפיכך, נכון ומתאים לקבוע את חובת התקנת מערכות האיכון VMS בחקיקה, ראשית או משנה (פקודת הדיג או תקנות הדיג), מכיוון שמדובר בהסדר של קבע ולא נכון לקבוע אותו מדי שנה בשנה, אך נורמטיבית ניתן להסדירו אפילו במסגרת רישיונות הדיג שמנפיק פקיד הדיג מדי שנה בשנה.

בטרם חתימה: על חובת המשיבים להפעיל את סמכויותיהם ולאסדר את הנושא על-מנת לאפשר את אכיפתו, ועל ההיקף ההתערבות השיפוטית המבוקשת במסגרת עתירה זו

120. כלל יסוד הוא, כי בנסיבות המתאימות, חלה על הרשות חובה להפעיל את הסמכות הנתונה לה, וכי אין היא יכולה להימנע מהפעלת הסמכות בטענה כי מדובר ב"סמכות רשות", בדומה לרוב רובן של הסמכויות הנתונות לרשויות המנהל. המדובר באותם מקרים בהם ההימנעות מהפעלת הסמכות מפרה את חובתה לפעול ליישום הדין עליו מופקדת. הדברים ידועים, מהווים מושכלות ראשוניים, ואין צורך בהרחבה.

"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. וכפי שלימדנו יצחק זמיר בסיפרו הסמכות המינהלית (תשנ"ו-1996), כרך ב' 691-692 (זמיר, הסמכות המינהלית).

סמכות מוענקת לרשות מינהלית על מנת שהרשות תפעיל אותה, לפי נסיבות העניין, כדי לשרת את תכלית הסמכות. לפיכך חובה על הרשות להיות ערה לנסיבות, לשקול במקרה המתאים אם יש צורך להפעיל את הסמכות, ולהפעיל אותה לפי הצורך. זוהי החובה לפעול. ... אכן, רוב הסמכויות המינהליות הן סמכויות רשות, כלומר סמכויות שבשיקול דעת, להבדיל מסמכויות חובה. אולם גם בסמכויות רשות יש יסודות של חובה. אחד היסודות האלה היא החובה לברר ולהחליט אם להפעיל את הסמכות. זוהי החובה לפעול" (רע"פ 7861/03 מדינת ישראל נ' מוא"ז גליל תחתון, בפיסקה 16 לפסק-דינו של השופט חשין).

121. אכן, כפי שקביעת תקנות או קביעת מגבלות ברישיונות מחויבת לעמוד באמות מידה מנהליות מקובלות, כך גם החלטה שלא להתקין תקנות או להתנות תנאים והגבלות ברישיונות הדיג. **לא רק המעשה נתון לביקורת משפטית, אלא גם המחדל.** כך, קבע כב' השופט (כתוארו אז) ברק בבג"ץ 297/82 עזרא ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29:

"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 להתקנה. איני רואה כל יסוד רציונאלי להבחנה משפטית - להבדיל מהבחנה באשר למרחב השיקולים - בין שני סוגי ההחלטות."

122. העותרת תטען, כי בנסיבות ענייננו קמה חובה על משיבי המדינה להפעיל את סמכויות האסדרה הנתונות להם, ולעגן את איסור דיג המכמורת על רצועת צנרת הגז באופן שתאפשר אכיפתו. מצב הדברים הנוכחי של העדר יכולת אכיפה של נושא שנושא בחובו סיכון לאסון אקולוגי (בטיחותי וכלכלי) חמור הינו בלתי מתקבל על הדעת ומצדיק התערבות שיפוטית.

123. יחד עם זאת יודגש, כי ההתערבות השיפוטית המתבקשת הינה 'רכה':

בראש ובראשונה, **כי אין מחלוקת בין כלל משרדי הממשלה כי אכן נדרש לאסדר את הנושא, ויפה שעה אחת קודם**. כלומר, אין מחלוקת מול כלל משרדי הממשלה כי אכן נדרש להפעיל את הסמכות כאן. משמע, בתיק זה לא נדרשת העותרת לשכנע מדוע על משרדי המשיבים להפעיל את סמכות ה"רשות" הנתונה להם, שכן עניין זה מקובל על המשיבים.

לכן, בלב העתירה לא עומדת הדרישה להפעלת סמכות רשות, אלא לאסדרתו של הנושא בדרך כזו או אחרת. העותרת כוללת 'מדרג' של הסעדים המבוקשים בהתאם לעמדת כלל הגורמים (למעט משרד החקלאות) לגבי הדרך הנכונה לפתור את המצב הדברים הנוכחי, אך העיקר הינו דרישה להפעלת אסדרה, כשלמשיבים עדיין נתון שיקול הדעת באיזו חלופה לבחור.

124. מעבר לכך. מהות העתירה אינה לחייב את משיבי משרד החקלאות לקבוע איסור חדש על פעילות דיג מסוימת אלא לבצע מהליך רגולטיבי משלים נדרש, שנועד להבטיח כי האיסור שכבר קיים בדין יהיה בר אכיפה. כלומר, העתירה אינה מבקשת לחייב את המשיבים לייצר מצב נורמטיבי חדש – האיסור על דיג מכמורת מעל רצועת צנרת הגז כבר קיים בדין, אלא **לאסדר אכיפה של מצב נורמטיבי קיים תוך מיקום האיסור במסגרת הרגולציה המתאימה, התואמת את תכליתה וגם מאפשרת את אכיפתה בפועל**.

125. ועוד. לכל הפחות בכל הנוגע להסדרת הנושא ברישיונות הדיג, עמדת הרגולטור הרלוונטי, משרד החקלאות, אינה כי הדבר לא נכון / רצוי, אלא כי, קיימת 'מניעה משפטית' להסדיר את הנושא ברישיונות (ולעניין זה ר' לעיל).

126. לפיכך, ככל שיובהר בדרך כזו אחרת, באמצעות בית משפט נכבד זה או בהתערבות היועץ המשפטי לממשלה או בכל דרך אחרת, כי הסמכות לעגן את האיסור ברישיונות קיימת (קרי כי העניין תואם את תכלית פקודת הדיג, ור' טיעונונו לעיל), יתכן שהדברים יפתרו מעצמם.

127. **כך נפתרו הדברים בעתירה דומה שהוגשה על-ידי העותרת לפני מספר שנים בהקשר של קביעת תנאים ברישיונות דיג.**

128. לקראת הוצאת רישיונות הדיג לשנת 2016, לאור המצב האקולוגי הקריטי בים התיכון (קריסת משאב הדגה), פנתה העותרת לפקיד הדיג בדרישה כי יפעיל את סמכותו ויקבע ברישיונות הדיג מגבלות שונות על פעילות הדיג, מבלי להמתין לאישור תקנות דיג שנדונו במקביל. משרד החקלאות סירב לדרישה בנימוק כי אין לו סמכות להסדיר את הנושא ברישיונות הדיג, וכי יש להמתין לאישור התקנות.

129. לאור האמור הגישה העותרת את עתירתה בבג"ץ 1422/15 החברה להגנת הטבע נ' פקיד הדיג. מהותית דובר בעתירה דומה הן בהיבט המשפטי של הפעלת סמכות רישוי, והן בהיבט עמדת משרד החקלאות שלא כפר בצורך במהלך אלא טען למניעה משפטית להוצאתו אל הפועל. בעקבות הגשת העתירה התערב היועץ המשפטי לממשלה, וקבע כי לפקיד הדיג נתונה הסמכות. בעקבות זאת נמחקה העתירה בהסכמה ואמנם המבוקש נקבע ברישיונות הדיג. יש לקוות כי תוצאה דומה תהיה בעתירה הנוכחית.

אשר על כל האמור לעיל יתבקש בית המשפט הנכבד להוראות כמבוקש בריישא העתירה ולקבוע לזכות העותרת את הוצאותיה.

העתירה נתמכת בתצהירו של מר אלון רוטשילד, מנהל תחום המגוון הביולוגי בחברה להגנת הטבע.

29 בנובמבר 2021

ישי שניידור, עו"ד

ב"כ העותרת