

הקמת יחידת אכיפה ימית ברשות הטבע והגנים

פתרון לשימור הים התיכון בדגש חוקי הדיג,
שימור הטבע, והבטיחות הימית.



כתיבה: אלון רוטשילד, נועה יאיון
אגף שימור סביבה וטבע
נובמבר 2016



החברה להגנת הטבע
שומרים. מחנכים. אוהבים

דגים באחריות
הרפורמה להצלת הים התיכון

www.mafish.org.il

תקציר

ורישוי הדיג), לרשויות המקומיות ולמשרד הפנים (האחראים על איסור הדיג בחופים מוכרזים).

המהלך יחזק את אגף הדיג, ויעניק לו את הכלים החסרים לו לאכיפת הרגולציה בשטח. כך תבוצע הפרדה בין הגוף המבצע רגולציה ורישוי, לבין הגוף האוכף, כפי שמקובל למשל בארצות הברית. לצורך מימוש יעד זה, נדרשים **שלושה צעדים משמעותיים**:

הראשון הוא הקצאת משאבים לתקנים וציוד הנדרשים לצורך ביצוע משימות האכיפה ברט"ג.

השני הוא הסמכת רשות הטבע והגנים לפיקוח, אכיפה ותביעה של פקודת הדיג ואיסור דיג בחופים מוכרזים. הסמכה כזו ניתן לעשות באמצעות קידום תקנות דיג חדשות לנושא אכיפה, אשר יגדירו סמכויות אכיפה, חקירה ותביעה לפקחי רשות הטבע והגנים. כך תוגדר מסגרת עבודה שיאפשרו ניהול מלא של תיק תביעה ברשות הטבע והגנים, משלב האכיפה בשטח, דרך החקירה ועד להגשת כתב אישום/ קנס. לחילופין, ניתן לבצע הסמכה של פקחי רט"ג לפיקוח וחקירה (לרבות עיכוב, חיפוש ותפיסת ציוד), כאשר התביעה מנוהלת ע"י תובע חיצוני תחת משרד החקלאות.

השלישי הוא הסמכת פקחי היחידה לאכיפת איסור הדיג בחופי רחצה מוכרזים, מכוח "צו הסדרת מקומות רחצה" על ידי שר הפנים.

הים התיכון סובל כיום מחוסר משילות בשטח, המתבטא בחוסר אכיפה, הבולט במיוחד בתחום הדיג.

מצבו האקולוגי הקשה של הים התיכון קשור קשר הדוק למחדל אכיפה מתמשך בתחום הדיג, מחדל אשר לא תוקן לאחר העברת האחריות על אכיפת הדיג ליחידת הפיצו"ח במשרד החקלאות.

אישור התיקון לתקנות הדיג (2016) הרחיב מאוד את מגבלות הדיג, על מנת לאפשר את התאוששות הדגה. אולם, ברור שללא אכיפה בשטח התקנות יהיו "אות מתה" והמצב בשטח ימשיך להתדרדר. ברור גם שתפקודה של יחידת הפיצו"ח בתחום הימי לא צפוי להשתפר משמעותית, והיא לא תוכל להתמודד עם האתגר לנוכח ריבוי המשימות שלה.

התקנות החדשות, כמו גם הכוונה להרחיב משמעותית את היקף השמורות הימיות, מחייבות היערכות ממשלתית לאכיפה מסדר גודל אחר - גדול ומקצועי בהרבה מהמצב היום.

בנוסף, איסור דיג בחופים מוכרזים אינו נאכף כיום על ידי משרד הפנים ועל ידי הרשויות המקומיות, ולכן קיימת סכנה מתמשכת לציבור המתרחצים.

מתבקש להטיל את משימות האכיפה בתחום שמירת הטבע והדיג על יחידה מקצועית ייעודית, שתרכז את האכיפה הנוגעת לציד ימי (דיג) מכוח פקודת הדיג, חוק הגנת חיית הבר וחוק גנים לאומיים ושמורות טבע. הפלטפורמה המתאימה ביותר להקמת יחידה זו היא רשות הטבע והגנים: גוף מיומן באכיפת ציד, מיומן בפעילות ימית, בעל מוטיבציה לאכיפה, ובעל גיבוי מדעי/מקצועי ראוי. היחידה תיתן שירותי אכיפה לאגף הדיג במשרד החקלאות (האחראי על מדיניות

א. היעדר אכיפה על הדיג-פגיעה חמורה בים התיכון

כשלי האכיפה צוינו כבר בשנת 2010 בדוח מבקר המדינה על ענף הדיג. בעקבות פרסום הדוח הועברו תקני האכיפה מאגף הדיג במשרד החקלאות, אל יחידת הפיצו"ח במשרד החקלאות. אולם, ממצאי דוח המעקב של מבקר המדינה (נוב' 2016) קבעו כי "העברת הפיקוח לידיה של יחידת האכיפה לא הביאה לידי שינוי ממשי בהיקפיה של אכיפת פקודת הדיג, (1937 להלן - פקודת הדיג) במשרד החקלאות".

כך למשל, מפרט הדוח כי: "בחודשים ינואר-יולי 2015 נעשתה אכיפה ימית באמצעות הסירה בים התיכון שלוש פעמים בלבד"; "מרשימות התיקים המשפטיים עלה שמשנת 2013 כלל לא נפתחו תיקים משפטיים לפי הגדרת סעיפי אישום בגין הפרת תקנות בעבירות שעניינן חריגה מגודל דג מינימלי מותר"; "לא נמצאה פעילות מתוכננת ויזומה לאכיפתה וצמצומה של פעילות כלי השיט הפועלים ללא רישיון דיג, והאכיפה בנושא זה אינה מנוהלת על סמך תכנית סדורה".

אחד הגורמים המרכזיים בהתדרדרות המצב האקולוגי בים התיכון הוא דיג לא מבוקר. היעדר ניהול ואכיפה לאורך שנים גרמו לתופעות שליליות רבות:

- פגיעה מאסיבית בחיות מוגנות - מאה אלף חיות מוגנות נפגעות בשנה בעקבות פעילות דיג (לרבות כ-3,000 צבי ים בשנה!).
- פגיעה בהתחדשות הדגה - דיג בעונת הרבייה ושלל לא חוקי של דגיגים צעירים (קטנים מהמינימום החוקי על פי תקנות הדיג) המהווה כ-80% משלל המכמורת.
- פגיעה בבתי גידול סלעיים
- דיג בשיטות אסורות (כמו דיג ברובה בעזרת מיכלי אוויר, דיג בהזרמת לחץ אוויר לשוניות סלעיות ("תחוויק"))



גיתרון, חיה מוגנת, בשלל דיג בנמל יפו. דווח במסגרת מוקד SEAWATCH. צילום: רוי גווילי

ב. כשל האכיפה ע"י יחידת הפיצו"ח

• פקחי הפיצו"ח ומוקד הפיצו"ח לא היו בקיאים בחוקי הדיג ובמגבלות שהטיל פקיד הדיג, ולמרות דיווחים מפורטים שזרמו אל הפיצו"ח, אירועים רבים לא טופלו.

• גם במרבית האירועים שפקחים הגיעו אליהם, לא בוצעה אכיפה בפועל. הפקחים לא חתרו למגע, לא נוצרה הרתעה, ואכן מרבית הדייגים המשיכו לדוג ללא הפרעה בעונת הרבייה.

כישלון האכיפה בשנת 2016 (בהמשך לדוח המעקב של מבקר המדינה) **העלה מספר מסקנות:**

1. ליחידת הפיצו"ח אין את המוטיבציה והיכולות המקצועיות לאכיפת דיג בים התיכון, והיא לא נותנת שירות הולם לאגף הדיג במשרד החקלאות.
2. אכיפה ימית בכלל, ואכיפת דיג בפרט, מחייבת ידע מקצועי מתאים (זיהוי דגים, הכרת דפוסי הפעילות של הדייגים), מיומנויות ייעודיות והיערכות נאותה (יכולת לפעול הן במעגנות, הן בחנויות ובשווקים, והן בים), ופעילות רצופה שבעה ימים בשבוע, 365 ימים בשנה, יום ולילה, שאינה מותנית בזמינות ממשימות יבשתיות אחרות.

בעקבות עתירה לבג"צ של החברה להגנת הטבע, קבע פקיד הדיג הראשי, לראשונה, **שורת מגבלות במסגרת רישיונות הדיג לשנת 2016:**

- איסור דיג מכמורת בציד ייעודי לדיג בסלעים.
- השבתת חלק משיטות הדיג בעונת הרבייה + הגבלת עומק המכמורת ל-40 מ' בעונת הרבייה.
- השבתת המכמורות מדיג לשלושה חודשים בעונת הגיוס.
- כפי שמפורט בדוחות מוקד SEAWATCH, למרות שליחידת הפיצו"ח היה זמן להיערך, והוקצו לה תקנים ייעודיים לאכיפת דיג, **לא בוצעה אכיפה אפקטיבית:**
- לא בוצעה היערכות אופרטיבית לקראת עונת הרבייה - לא בהסברה לדייגים, לא בהיערכות פנימית של יחידת הפיצו"ח, ולא בריכוז מאמץ עם גופי אכיפה אחרים.
- למעט מספר אירועי אכיפה בודדים, הדיג התנהל בצורה פרועה וכמעט ללא הפרעה.

ג. אישור תקנות הדיג החדשות - אתגר ציבורי שאסור להיכשל באכיפתו

בספטמבר 2016, לאחר תהליך ארוך, אישרה וועדת הכלכלה של הכנסת את תקנות הדיג החדשות לים התיכון. התקנות מציבות אתגר מקצועי בהיקף נרחב וברמת מורכבות שתחום זה לא ידע בעבר, המחייב רמת מיומנות גבוהה:

ידע אקולוגי ביולוגי (זיהוי מיני דגים ומדידת אורכם, לרבות זיהוי מינים מוגנים), אכיפה מבוססת מיקום בלב ים (אזורים סגורים לדיג מכמורת והקפה), אכיפה מבוססת ציוד (ציוד לדיג סלעים וגודל עין ברשתות), אכיפה מבוססת מכסות (לאלפי דייגים ספורטיביים), ואכיפה מבוססת עונות (רבייה וגיוס).

אם בשנת 2016 נדרש הפיצו"ח לאכיפה של שלוש מגבלות בלבד (ללא הצלחה יתרה), תקנות הדיג החדשות מחייבות עיסוק מורכב בסדרי גודל גדולים בהרבה:

1. אכיפת מגבלות אזוריות מורכבות על דיג מכמורת • איסור דיג בכל אזורי המצע הקשה, לרבות בלב הים.
• איסור דיג במים רדודים - לרבות הבדלים בין הצפון, המרכז והדרום, הבדלי יום לילה וכד' - וכל זאת ללא מכשירי איכון על ספינות המכמורת!

2. אכיפת איסור דיג הקפה במים רדודים במרחק 500 מ' מהחוף.

3. אכיפת הכפלת גודל העין ברשתות העמידה, והגדלת הגודל המינימלי לשלל דגים (במסגרת התקנות הוכפל הגודל המינימלי לדיג דקרים (לוקוסים) ומוסר ים).

4. אכיפת איסור דיג למשך עונות הרבייה והגיוס.

5. אכיפת איסור גורף על דיג בצלילה בעזרת מיכלי אוויר.

6. אכיפת מכסת שלל יומית של 5 ק"ג על אלפי דייגים ספורטיביים.

ברור כי מדובר על מטלה ברמת מקצועיות גבוהה - הן מבחינת הידע הביולוגי (זיהוי הדגים) והן מבחינת מורכבות הזירה (יבשה, ים) ומגוון נושאי האכיפה (עונה, עומק, אזור, ציוד, מכסה, אורך דג, מין הדג וכד').

האמון הציבורי במשילות בתחום הדיג בים התיכון נמוך מתמיד. מצבו של הים התיכון ורמת הציות הנמוכה של הדייגים, אינם מאפשרים עוד "תקופת חסד".
יש לכוון מערכת אכיפה ימית בעלת יכולות מוכחות וברורות לביצוע המשימה.

ד. אכיפה ימית - לא רק דיג

• אכיפת איסור דיג בחופי רחצה מוכרזים - צורך בטיחותי ואקולוגי.

"צו הסדרת מקומות רחצה (סדרים ואיסורים במקומות רחצה מוכרזים)" קובע איסור דיג בחוף מוכרז, אולם כיום הנושא אינו נאכף על ידי הרשויות המקומיות או משרד הפנים, החסרים תקנים, הכשרה, ציוד ומיומנות לאכיפה זו.

דיג בחוף רחצה מוכרז מהווה סכנה בטיחותית למתרחצים, בגלל תנועת סירות הדיג וציוד הדיג (רשתות, קרסים, רובי צלצל) המצויים במים. דיג זה הוא גם סיכון אקולוגי לדגיגים צעירים במים הרדודים.

יחידת אכיפה ימית ברט"ג תבצע שלל משימות העוסקות בהגנה על המערכת האקולוגית ועל משתמשי הים:

• הצורך העולה באכיפה ימית של שמורות טבע ופגיעה בערכי טבע מוגנים.

כיום, רק 0.25% מהים התיכון מוגן כשמורת טבע. על פי אמנות בינלאומיות ישראל מחויבת להגן לפחות על 10% משטח הים שלה כשמורות, ואכן רשות הטבע והגנים מקדמת כיום 6 שמורות טבע ימיות גדולות.

שמורות אלה, שהראשונה בהם (שמורת ראש הנקרה המורחבת) כבר בתהליכי הכרזה, יחייבו מערך אכיפה ימי כדי לממש את ייעודן הציבורי.

מעבר לכך, רט"ג אמונה על פי חוק על מניעת פגיעה בערכי טבע מוגנים - גם מחוץ לשמורות טבע. הגדלת האכיפה הימית על הדיג ברט"ג תפעל בסינרגיה עם משימות שמירת טבע אלה.



דיג ברשת בחוף מוכרז, בסמוך למתרחצים וגולשים, מהווה סכנה בטיחותית.

ה. התנאים ההכרחיים לאכיפה יעילה בים

נכון להיום לא קיים בישראל גוף אכיפה מתכלל לאכיפה הימית. הרכיבים החיוניים לגוף אכיפה יעיל בתחום הדיג והטבע הימי:

1. מוטיבציה

רכיב הכרחי לאכיפה המחייבת עבודה בתנאים קשים של מזג אוויר, לילה, ואף עימותים עם דייגים. מוטיבציה אינה רק סוגיה אישית של פקח כזה או אחר, הרואה לו ייעוד לשמור על החי הימי והתחדשות הדגה כמשאב ציבורי. זו גם תוצאה של מיקוד ארגוני. כשהאכיפה על נושא מסוים היא יעד של הנהלת הארגון המבצע מעקב, קובע יעדים ודורש תוצאות, פעולת גורמי האכיפה היא ממוקדת ונושאת תוצאות.

2. מקצוענות ימית

ים הוא מקצוע. הוא המקצוע של הדייג, ולכן חייב להיות גם המקצוע של הפקח. לא ניתן לצפות מפקח שמקצועו יבשתי להתמקצע בפעילות ימית - השטת סירה, תמרון ומרדף, הבנת דפוסי הפעולה של הדייג וכד'.

3. מקצוענות בבעלי חיים

דיג הוא פעולת ציד של בעלי חיים בים. אכיפת דיג מחייבת היכרות מקצועיות עם הדגה - זיהוי מיני הדגים, הבנת בתי הגידול שלהם, העונתיות בה הם נידוגים וכד'.

4. ניהול תהליך האכיפה והתביעה על ידי גוף אחד

תהליך האכיפה מסתיים בהגשת תיק, אך האכיפה מתממשת ומייצרת הרתעה רק אם התיק מסתיים בהרשעה. לכן, יש חשיבות עליונה לכך שהגוף המפקח והגוף התובע יהיו חלק מאותו ארגון, וינהלו כתהליך רציף.

5. זמינות ופעילות ייעודית 24/7 בים ובמעגנות

אכיפת דיג אינה משימה שניתן לבצע "על הדרך". זו משימה ייעודית, שהמבצעים אותה צריכים להיות זמינים לה באופן רציף, תוך יכולת לבנות ולבצע תכנית עבודה שאינה מושפעת מצרכים של משימות אחרות ביבשה.

1. יחידת אכיפה ימית ברט"ג - הפיתרון המתאים לאכיפת שמורות ימיות, אכיפת חוקי הדיג ואיסור דיג בחופים מוכרזים

לרט"ג יש פלטפורמות ומיומנות קיימת באכיפה ימית, על ידי פקחים ייעודיים המתניידים ברכב ביבשה ובסירות בים (ברשות רט"ג 5 סירות כיום).

לפיכך, יש לרט"ג יכולת לריכוז מאמץ ואיגום משאבים. פקח רט"ג שמגיע לסירת דיג בלב ים יכול לאכוף גם פגיעה בערכי טבע מוגנים, גם את חוקי הדיג וגם את חוקי השיט - באותו אירוע ועל גבי אותה פלטפורמה. בנוסף, ריכוז המאמץ של מספר כלי שיט אכיפתיים על אותו יעד מאפשר צמצום החיכוך והאלימות. ריכוז זה יושג רק בגוף שברשותו מספר כלים וצוותים אורגניים ומתואמים.

5. יחידת אכיפה ימית וייעודית

יחידת אכיפה ימית וייעודית תואמת את המלצות העבודות האסטרטגיות המתבצעות כיום במנהל התכנון ("המרחב הימי") והטכניון ("תכנית ימית לישראל"), ותוכל לשמש כבסיס להרחבה עתידית בהתאם להתגברות הצרכים וריבוי השימושים הצפוי בים התיכון.



דייגים פורקים שלל בעת איסור הדיג בעונת הרבייה של שנת 2016. דווח במסגרת מוקד SEAWATCH

הקמת יחידת אכיפה ימית ברט"ג תאפשר אכיפה בשמורות הטבע הימיות (המצויות בתהליכי הרחבה משמעותיים), הגנה על ערכי טבע מוגנים מחוץ לשמורות הימיות, וביצוע אכיפה יעילה של חוקי הדיג - על פי המדיניות שיקבע פקיד הדיג הראשי במשרד החקלאות. פקיד הדיג הראשי הוא הרגולטור האחראי על מימוש תקנות הדיג וקביעת התנאים ברשיונות הדיג, כשהיחידה תבצע אכיפה ותביעה בפועל.

היחידה הימית היא הפיתרון האפקטיבי, היעיל והכלכלי ביותר, מהסיבות הבאות:

1. מיומנות באכיפת ציד

רט"ג היא הגוף הממשלתי המתמחה באכיפה על פעילויות ציד ביבשה. מכיוון שדיג הוא פעולת ציד בים, ברור שהמיומנות והידע הקיימת ברט"ג לאכיפה ייעודית של ציד היא נכס שלא קיים באף גוף ממשלתי אחר בישראל.

2. הסמכה קיימת לפיקוח על חוקי הדיג

כבר היום רשות הטבע והגנים היא הגוף הבלעדי המבצע את אכיפת חוקי הדיג במפרץ אילת. יתרה מכך, גם בים תיכון חלק מפקחי הרשות מוסמכים לאכוף את חוקי הדיג. (בשני המקרים התביעה עדיין באחריות משרד החקלאות). מכאן שברשות יש ניסיון ומיומנות באכיפת חוקי הדיג.

3. ניסיון קודם ומוצלח באכיפת מגוון חוקים

לרשות הטבע והגנים ניסיון מוכח באכיפת חוקים נוספים מעבר לחוקי הליבה שלה. כך בסיירת הירוקה, האוכפת מגוון חוקי מקרקעין, כך בהסמכת פקחי הרשות לאכיפת איסור נהיגה על החוף עבור משרד הפנים, וכך בכוונה להסמך את הרט"ג לאכוף את חוקי השיט שבאחריות רשות הספנות והנמלים (רספ"ן).

4. מיומנות באכיפה ימית וההיגיון שביצירת איגום

תכליות אכיפה ימית

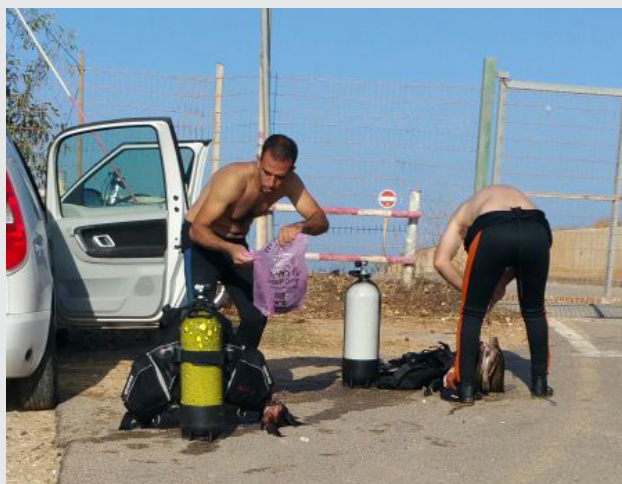
תנועה בים מחייבת פלטפורמות ייעודיות ומיומנות בתפעולן. אין הדבר דומה להגעה לאכיפה יבשתית באמצעות רכב.

ז. הקמת יחידת אכיפה ימית ברט"ג - מה נדרש?

אכיפה ימית ברט"ג שתכלול תוספת 9-11 תקנים, סירת טווח רחוק, ותקציב לתחזוקה, על פי הפירוט הבא:
סיכום תקנים ותקציב ליחידת אכיפה ימית בים תיכון ומפרץ אילת:

תוספת נדרשת	קיים ברט"ג	סה"כ דרוש	
6	4	10	תקנים
1	-	1	• פקח
1	-	1	• תובע
1	-	1	• חוקר
1 (0)	(1) -	1	• מנהל
1 (0)	(1) -	1	• אקולוג
1	-	1	• מנהלה
-	5	5	סירות:
1	-	1	• טווח קצר
			• טווח ארוך
11 (9)	4	14	סיכום תקציב ותקנים:
1	5	6	• תקנים
			• סירות
200,000	300,000	500,000	• תחזוקת סירות
ש"ל לשנה	ש"ל לשנה	ש"ל לשנה	

¹ בשלב ראשון, ועד להפעלה מלאה של מערך השמורות הימיות והאכיפה הימית, תוכל היחידה להתבסס על תקנים קיימים ברט"ג של אקולוג ומנהל.



דייגים בשיטה אסורה - צלילה בעזרת מיכלי אוויר מאולץ - עם שלל דיג בחוף סידנא עלי. דווח במסגרת מוקד SEAWATCH

1. הסמכת רט"ג לאכיפת פקודת הדיג:

חלופה א'

תיקן התביעה מנוהל ברט"ג מהפיקוח ועד הרשעה: קידום תקנות דיג חדשות תחת הכותרת "תקנות הדיג (מערך אכיפה, הטלת קנסות וכתבי אישום)". תקנות אלה יגדירו עבור פקחי משרד החקלאות ופקחי רשות הטבע והגנים:

- הגדרת הכשירות הנדרשת לפקח מכוח פקודת הדיג
- הגדרת סמכויות מעצר וחקירה
- הגדרת מערך ניהול התיק
- הגדרה של חלק מהעבירות כעבירות מנהליות, על מנת

לאפשר הטלת קנס במקום ובזמן העבירה במקרים מובהקים ופשוטים לכאורה. זאת, תוך שימור האפשרות להגשת כתב אישום במקרים חמורים/ עבירות חוזרות.

חלופה ב'

הסמכה של פקחי רט"ג לפיקוח וחקירה (לרבות עיכוב, חיפוש ותפיסת ציוד), כאשר התביעה מנוהלת ע"י תובע חיצוני תחת משרד החקלאות. מחייב חתימת שר החקלאות ושר הגנת הסביבה על הסמכה, ואישור המשרד לביטחון פנים.

החסרונות של חלופה זו הן שהתביעה מנוהלת במשרד החקלאות, ולא נשמר רצף בניהול התיק. בנוסף, הסמכה זו תחומה בזמן, ותקשה על יצירת רצף פעילות ובניית כוח האדם ביחידה.

2. הסמכת פקחי היחידה לאכיפת איסור הדיג בחופי רחצה מוכרזים, מכוח "צו הסדרת מקומות רחצה" על ידי שר הפנים.

3. אישור תקציב להקמת יחידת אכיפה ימית ברט"ג אישור הצעת מחליטים בממשלה בנושא הקמת יחידת