

# לשמור על הים, לשמור עלינו

חוק האזורים הימיים, אשר הופץ לאחרונה כתזכיר להערות, נועד להבהיר את המצב המשפטי בשטחי הים, וליצור ודאות בדינים החלים. יש לברך על כך; נוכח השלכותיהם האקולוגיות רבות ההיקף של הקידוחים מול חופי ישראל, עלינו ליצור הסדרים משפטיים שיבטיחו הגנה מספקת על הסביבה הימית, כמתחייב מן האמנות הבינלאומיות ומתפיסה ארוכת טווח של פיתוח בר-קיימא

דלית דרור

הטבע שבשטחים אלה". בפועל הוחלו מכוח האמנות הנזכרות וחוק זה הן הדינים העוסקים ברגולציה של קידוחי נפט וגז והן דיני הגנת הסביבה, וזאת על פי חוות דעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי), אף כי הגורמים המוסדרים חלקו עליה.

תזכיר חוק האזורים הימיים, התשע"ג-2013, אשר הופץ על ידי משרד המשפטים להערות, נועד להבהיר את המצב המשפטי בשטחי הים וליצור ודאות בדינים החלים. במימי החר פים של מדינת ישראל (12 מייל ימי מן החוף) ברור כי חלים כל החוקים כפי שהם חלים ביתר שטחה של מדינת ישראל. אשר למה שמחוץ לשטח הטריטוריאלי קובעת הצעת החוק רשימות של החיקוקים שחלים – באזור הסמוך (24 מייל ימי מן החוף), באזור הכלכלי הבלעדי שמעבר לאזור הסמוך,

מדינה משתרעת ככלל בגבולותיה הטריטוריאליים, לרבות מימי החופים שלה, אך לפי המשפט הבינלאומי יש לה גם זכויות בשטחי המדף היבשתי הסמוך לחופיה לשם חיפוש וניצול משאבי טבע (אמנת המדף היבשתי מ-1958, שישראל חתומה עליה). אמנת הים (שישראל אינה חתומה עליה, אך מקבלת על עצמה את הוראותיה כמשפט בינלאומי מנהגי) מגדירה אזור כלכלי בלעדי שבו למדינת החוף זכויות ריבוניות לחיפוש, לניצול, לניהול ולשימור אוצרות טבע, כמו גם לשימור ולהגנה על הסביבה הימית.

מבחינת המשפט הפנימי בישראל קבע חוק השטחים התתיימיים עוד בשנת 1953 כי שטח המדינה יכול גם את קרקע הים ואת תת-הקרקע של השטחים התתיימיים הסמוכים לחוף, גם מחוץ למים הטריטוריאליים, "עד היכן שעומק המים שמעליהם מאפשר את ניצול אוצרות



עו"ד דלית דרור, היועצת המשפטית למשרד להגנת הסביבה

**הצעת החוק מבחירה את המצב המשפטי גם מן הבחינה הסביבתית בכך שהיא מחילה במפורש חוקים סביבתיים על האזור הכלכלי הבלעדי שבו מתבצעת כיום פעילות אינטנסיבית של קידוחים והפקה**



אסדת קידוח מול חופי ישראל

העולם נכח בעבר  
הלא רחוק באסונות  
אקולוגיים כבדים  
שגרמו פעילויות נפט  
וגז, למשל במפרץ  
ולדז שבאלסקה  
(1989) ובמפרץ  
מקסיקו (2010). בים  
התיכון אסון מסוג זה  
עלול להיות אף חמור  
עוד יותר, בהיותו ים  
סגור כמעט לגמרי

גוון הביולוגי הקיים בהן, וכן להחיל את הפרקים בחוק זה שעניינם סמכויות אכיפה ועונשין. עוד יש להוסיף ולהחיל בראייתנו את החוק להגנת חיית הבר, כדי לאפשר הגבלה על ציד ועל סחר; את חוק אוויר נקי, שעניינו רגולציה על זיהום אוויר והוא מחייב משטר של היתרי פליטה והפחתת גזי חממה; את חוק מניעת מפגעים, המתמודד עם מפגעי רעש וריח; את חוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה – חובות דיווח ומרשם), לפחות על המתקנים הקבועים; ואת חוק מניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), המאפשר תובענות להוצאת צווים שיפוטיים למניעה או לצמצום של מפגעים. גם חוק שמירת הסביבה החופית, שהמשרד להגנת הסביבה מופקד עליו, מחייב התאמה של הגדרת "תחום חוף הים". אשר לדיג באזור הכלכלי הבלעדי – הסדרתו צריכה לדידנו להביא בחשבון גם את ההגנה על ערכי הטבע, נוכח השלכותיו של הדיג על הסביבה הימית. אמנת הים המנהגית, לצד זכויות הניצול שהיא מקנה למדינת החוף, מטילה עליה גם חובות ואחריות לפעול להגנה על הסביבה הימית. גם אמנת ברצלונה, החלה על המדינות הסובבות את הים

במתקנים המצויים באזור הכלכלי הבלעדי ובמתקנים הקבועים המצויים בו. ההצעה קובעת כי אוצרות הטבע באזור הכלכלי הבלעדי הם נכסי מדינה, וכן היא מתייחסת לתחולת דיני המס, לתחולת דיני העונשין ולסמכויות האכיפה. יש לברך על הצעת חוק האזורים הימיים, המבהירה את המצב המשפטי גם מן הבחינה הסביבתית בכך שהיא מחילה במפורש על האזור הכלכלי הבלעדי, בו מתבצעת כיום פעילות אינטנסיבית של קידוחים והפקה, את פקודת מניעת זיהום מי ים בשמן, את חוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), את חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, את חוק שמירת הניקיון, את חוק החומרים המסוכנים, את חוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה), וכן את הוראות חוק גנים לאומיים ושמורות טבע הנוגעות לערכי טבע מוגנים. ואולם לדעתנו יש להחיל באזור הכלכלי הבלעדי גם את פרקי חוק גנים ושמורות המאפשרים הכרזה על אזורים מוגנים ועל שמורות טבע ימיות בשטח הכלכלי הבלעדי, מה שיאפשר הגנה אפקטיבית יותר על המערכות האקולוגיות בסביבה הימית ועל המ-

התיכון (ואשר ישראל חתומה עליה) והפרוטוקול לים מכוחה, וכן אמנות גלובליות נוספות – מחייבים כולם את המדינות לצמצם את זיהום הים ולהגן על הסביבה הימית. לתפיסתנו אחריותה זו של מדינת החוף אינה מוגבלת רק להוראות המוחלות ברשימת החוקים המופיעות בתוספות להצעת החוק. הפעילות האינטנסיבית הנעשית בשנים האחרונות באזור הכלכלי הבלעדי מחייבת גם הבטחה מהמדינה הנהנית מניצול אוצרות הטבע כי האיזון האקולוגי יישמר ככל האפשר, וכי לא ייגרמו ממנה נזקים בלתי הפיכים לאדם ולסביבה.

בהקשר זה צורם במיוחד ההסדר התכנוני המוצע בסעיף 17 להצעת החוק, ולפיו שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים הוא שיקבע – בהתייעצות עם שרי הפנים והגנת הסביבה – את התקנות שיסדירו את תכנון השטח ואת הבדיקות הסביבתיות המתחייבות מן הפעילות הנעשית בו. לדיני התכנון והבנייה תכליות סביבתיות מובהקות, ומכוחם הותקנו תקנות תסקירי ההשפעה על הסביבה. במקום החלה (בהתאמות הנדרשות) של דיני התכנון, הבנייה והרישוי על השטח הכלכלי הבלעדי, הועתק בהצעת החוק ההסדר


מכוח חוק הנפט 1952, לפיו לא קיים למעשה הליך תכנוני, ואילו משרד התשתיות הלאומיות, שהוא המשרד המופקד על פיתוח אוצרות הטבע ועל ניצולם, הוא גם הגורם המנחה בדבר הבדיקות הסביבתיות הנדרשות בשלב פעולות החיפוש וההפקה של נפט וגז, במקום המשרד להגנת הסביבה. בצורך בהליך בדיקה כלשהו בשלב ההפקה המסחרית אין ההצעה עוסקת כלל.

לדעתנו חייב להיות מוסד תכנון מקצועי ורב-תחומי המסדיר את התכנון ואת הרישוי בסביבה הימית (כגון הוולחוף) – הוועדה לשמירת הסביבה החופית, לפי התוספת השנייה לחוק התכנון), אשר בו מאזנים נציגים של אינטרסים אחרים, את האינטרס שמבטא משרד התשתיות הלאומיות, ויש בו נציגות לרשות

הטבע והגנים, לאקדמיה ולארגוני החברה האזרחית. ההסדר החוקי חייב להבטיח בחינה ראויה של הפעולות הסביבתיות של השימושים השונים באזור הכלכלי, לרבות בדיקת חלופות מיקום וטכנולוגיה, המלצות ביחס לאמצעים הנדרשים למזעור ההשפעות הסביבתיות והוראות לשיקום המקום. בחינה סביבתית זו צריכה להיעשות על ידי המשרד להגנת הסביבה, שהוא בעל המערך המקצועי המתאים בנושאי הסביבה השונים (זיהום ים, אוויר, שפכים, פסולת, קרינה וכיוצא באלה). יתרה מזו, בהליך התכנוני שייקבע צריכה להיות הצגה של התוכנית ושל מסמכי הבחינה הסביבתית לציבור וכן אפשרות להשמיע הערות והשגות.

בעבר הלא רחוק נכח העולם באסונות אקולוגיים כבדים שגרמו פעילויות נפט וגז. במפרץ ולדז שבאלסקה (1989) דלף נפט גולמי ממכלית של חברת אקסון בהיקף של מיליון חביות, ונגרם נזק חמור לכל פעילות הנופש והחקלאות, למיליארדי דגים, אריות ים, לווייתנים ויונקים ימיים אחרים ולציפורים, וזאת מלבד נזקים ארוכי טווח לבתי גידול. במפרץ מקסיקו (2010) התפרצה באר נפט תת-ימית של חברת BP, פוצצה את

אסדת הקידוח ויצרה דליפה בלחץ גדול שהתקשו לבלום אותה במשך ימים רבים. במקרה זה הייתה גם פגיעה בחיי אדם מלבד הנזק העצום לחופים, לפעילות הנופש והחקלאות ולבעלי חיים, לצמחים ולמכלול המערכות האקולוגיות באזור. הנזקים באסונות אלה הסתכמו בעשרות מיליארדי דולרים. יש לציין כי אסון מסוג זה בים התיכון עלול להיות אף חמור עוד יותר, בהיותו ים סגור כמעט לגמרי.

בורכנו בכך שהקידוחים באזור הכלכלי הבלעדי שלחופי ישראל מניבים, אך איתם, ונוכח השלכותיהם האקולוגיות רבות ההיקף, עלינו ליצור הסדרים משפטיים שיבטיחו הגנה מספקת על הסביבה הימית, כמתחייב מן האמנות הבינלאומיות ומתפייסה ארוכת טווח של פיתוח בר-קיימא. 

**הפעילות האינטנסיבית  
הנעשית בשנים האחרונות  
באזור הכלכלי הבלעדי  
מחייבת הבטחה מהמדינה  
הנהנית מניצול אוצרות הטבע  
כי האיזון האקולוגי יישמר  
ככל האפשר, וכי לא ייגרמו  
ממנה נזקים בלתי הפיכים  
לאדם ולסביבה**