



נספח א'

נובמבר 2013

תחולתו של חוק התכנון והבניה באזור המים הכלכליים

חוות דעת משפטית מטעם אדם טבע ודין

תקציר

משרד המשפטים מקדם בימים אלו את הצעת חוק האזורים הימיים אשר עתידה לקבוע הסדר כולל ועדכני בנוגע לתחולה של הדין הישראלי באזורים הימיים. אולם, קידום הצעת החוק מתארך ונגרר זה שנים רבות, וכתוצאה מכך שוררת אי וודאות משפטית אשר מותירה את אזור המים הכלכליים מופקר, כאשר מדינת ישראל והיזמים מתנהלים במים הכלכליים כב"מערב הפרוע". ביום 15.1.13 פורסמה חוות דעת מטעם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי - פיסקלי), אבי ליכט, על פיה הדין הישראלי הנוגע להסדרת ניצול אוצרות הטבע, להגנה על הסביבה ולהסדרת התחום הפיסקאלי חל גם באזור המים הכלכליים. חוות הדעת גובשה על מנת להבהיר את המצב המשפטי באזור המים הכלכליים עד לחקיקת חוק האזורים הימיים (להלן: "חוו"ד היועמ"ש"). יחד עם זאת, חוות דעת זו, לעמדתנו, אינה מספקת, ואינה נותנת מענה למצב הקיים, שכן אין בה כלל התייחסות לחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה" או "החוק").

חוות דעת זו מבססת את התחולה המשפטית של חוק התכנון והבניה במים הכלכליים הבלעדיים שלחופי מדינת ישראל. כמו כן מוצעים בה עקרונות מנחים ליישום החוק על פעילות קידוחי החיפוש וההפקה של נפט וגז במים הכלכליים.

מים כלכליים מוגדרים באמנת היס משנת 1982, אשר מבחינה בין אזורים ימיים שונים: אזור "המים הטריטוריאליים" הוא שטח המים המשתרעים לאורך 12 מייל ימי (22 ק"מ) כלפי חוץ מקו החוף, ובו מתקיימת ריבונות של מדינת החוף. מעבר לאזור זה מתקיים "האזור הסמוך" אשר משתרע לאורך 12 מייל ימי נוספים. אזור המים הכלכליים הבלעדיים, אשר עומד בלב ענייננו, הוא השטח הימי המשתרע מסוף האזור הסמוך ועד 200 מייל ימי מחופי המדינה (370 ק"מ). באזור זה למדינה יש זכויות כלכליות במשאבי הטבע בים ובקרקעיתו, הכוללות ניצול מאגרי גז ונפט.

במים הכלכליים של ישראל בים התיכון מתבצעת כיום פעילות אינטנסיבית לאיתור והפקה של אוצרות טבע, גז ונפט, בקרקעית הים על ידי חברות אנרגיה. פעילות זו, על הסוגיות הסביבתיות והכלכליות המורכבות הכרוכות בה, מעלה צורך לבחון את תחולתו של הדין הישראלי ככלל, ואת תחולת דיני התכנון והבניה בפרט, על המים הכלכליים.

נקודת המוצא הינה כי לדין הישראלי תחולה באזור המים הכלכליים. בהתאם, קיימת חובה להחיל במים הכלכליים חקיקה הנוגעת לפעולות חיפוש והפקת משאבים בים, ובתוכה את דיני הגנת הסביבה של מדינת ישראל.

נקודת מוצא זו מבוססת על חוק השטחים התת-ימיים, התשי"ג-1953 אשר קובע כי שטחי קרקע הים ותת הקרקע הממוקמים מעבר למים הטריטוריאליים נכללים כשטח מדינת ישראל. צרוף הוראה זו לחזקה המקובלת (הניתנת לסתירה) על פיה הדין הישראלי הינו בעל תחולה טריטוריאלית, מעלה כי חוק המדינה חל בכלל השטחים המהווים שטח מדינת ישראל- ובכלל זה במים הכלכליים.

תחולתו של חוק התכנון והבניה במים הכלכליים

בחירת התחולה הספציפית של חוק התכנון והבניה במים הכלכליים מובילה לכדי מסקנה כי החוק הינו בעל תחולה במים הכלכליים. וזאת על בסיס מספר נימוקים:

הוראת תחולה המנויה בחוק התכנון והבניה עצמו

חוק התכנון והבניה קובע בסעיף 49 כי "תכנית המיתאר הארצית תקבע את התכנון של שטח המדינה כולה". עוד מכיל החוק הוראה ספציפית ביחס להפקת מחצבים בסעיף 49(2) לפיה "שטחי הפקת מחצבים" יקבעו באמצעות תכנית מתאר ארצית. צרוף הוראות אלה אל הוראות חוק השטחים התת-ימיים, אשר מגדיר את המים הכלכליים כשטח מדינת ישראל, מוביל לכדי מסקנה כי חוק התכנון והבניה הינו בעל תחולה בשטח המים הכלכליים.

תחולת חוק התכנון והבניה מתוקף היותו חוק בעל השפעה סביבתית ניכרת

בחינה של דברי ההסבר לחוק השטחים התת-ימיים, מלמדת כי מטרת המחוקק הייתה לפעול לשימור של אוצרות הטבע המצויים במים הכלכליים. לאור זאת, ברור כי כוונת המחוקק הייתה להחיל בשטח המים הכלכליים את הדינים הישראליים אשר מקדמים את שימור אוצרות הטבע- ובראשם דינים בעלי השפעה סביבתית.

חוק התכנון והבניה הינו בעל השפעה סביבתית ניכרת ובבסיסו ניצבות בין היתר תכליות סביבתיות. שכן מדובר בחוק המהווה מסגרת להסדרת סוגיות בעלות השלכות סביבתיות משמעותיות, כגון מיקום מזהמים, הקצאת שטחים פתוחים וכדומה. כמו כן מכיל החוק מימד ספציפי של תכנון סביבתי הכולל כלים משמעותיים שמקדמים הגנה על הסביבה, ובראשם תסקיר השפעה על הסביבה ומנגנון לשיתוף ומעורבות הציבור בהליכי תכנון. בהיותו חוק בעל השפעה סביבתית רבה ובעל מנגנונים להשפעה ולהגנה על הסביבה, חוק התכנון והבניה הינו אמצעי מרכזי באמצעותו ניתן להבטיח את מימוש תכליות חוק השטחים התת-ימיים, ולשמר את אוצרות הטבע במים הכלכליים. לפיכך גם לאור טעם זה קמה לחוק התכנון והבניה תחולה בשטח המים הכלכליים.

הוראת תחולה המנויה בחוק הנפט התשי"ב-1952

חוק הנפט הינו החוק העיקרי אשר מסדיר כיום את נושא פעולות הרישוי והפיקוח של קידוחי נפט וגז בים. מדינת ישראל פועלת לאור חוק הנפט במים הכלכליים, ומבלי שתתקיים מחלוקת בדבר תחולתו באזור זה.

חוק הנפט כולל בסעיף 47 הוראה אשר מחילה את חוק התכנון והבניה בשטחים בהם חל חוק הנפט. סעיף זה למעשה מכפיף בעל זכות נפט לפקודת בניין ערים, ובמופעה העדכני- לחוק התכנון והבניה. בהינתן העובדה כי ישראל מחילה כיום את חוק הנפט במים הכלכליים, ברור כי חוק התכנון והבניה חל גם הוא על בעלי זכויות נפט במים הכלכליים.

תחולה מתוקף האחריות שיש למדינת ישראל כמי שנהנית ממשאבי הטבע לערוך תסקיר השפעה על הסביבה

מדינת ישראל מחילה באופן סלקטיבי חלק מהדין הישראלי על פעילות חיפוש והפקת המשאבים במים הכלכליים. בעוד שישראל מחילה חוקים פיסקאליים וחוקים המסדירים את הליכי הרישוי והפיקוח על הקידוחים, היא פוטרת עצמה מלהחיל את מלוא ההסדרים הסביבתיים הקיימים בדין. כך נוצר מצב בו ישראל, שמתירה את הפקת המשאבים בים, ואשר נהנית מפירות המשאבים, לא נוטלת אחריות מלאה ביחס לסביבה הימית, ובפרט ביחס לסיכונים הפוטנציאליים מהפקתם.

מדינת ישראל, כמי שנהנית מפירות המשאבים, היא האחראית הישירה לנזקים הסביבתיים הנגרמים בתהליך הכרוך בהפקתם. מתוקף אחריות זו גם קמה לה החובה להגן על הים מפני הנזקים הפוטנציאליים הקיימים בהפקת משאבי נפט וגז. לפיכך, **עצם האחריות כלפי הסביבה הימית מולידה חובה להחיל את חוק התכנון והבניה על פעילות איתור והפקת המשאבים במים הכלכליים, ובפרט את החובה לקיים תסקיר השפעה על הסביבה.**

חובת בצוע תסקיר קיימת גם מתוקף מקורות שונים בדין הביני"ל, ובפרט מתוקף אמנת הים. אמנה זו, אשר מקנה למדינות החוף את הסמכות לנצל את משאבי הטבע המצויים בקרקע ובתת הקרקע במים הכלכליים, מטילה על מדינת החוף גם חובה להגן ולשמר את הסביבה הימית בשטח המים הכלכליים. האופן המקובל למילוי החובות המנויות באמנת הים הוא עריכה של תסקיר השפעה על הסביבה, במסגרת הליכי תכנון שימושים בעלי פוטנציאל לגרימת נזק לסביבה הימית.

עקרונות מנחים ליישום חוק התכנון והבניה במים הכלכליים

משביססנו את דבר התחולה של חוק התכנון והבניה במים הכלכליים עולה כעת השאלה כיצד יש ליישם את החוק, ומהם המנגנונים המנויים בחוק התכנון והבניה אשר מבטיחים הסדרה מיטבית של פעולות חיפוש והפקת משאבי גז ונפט במי הים התיכון?

ראשית יש לבחון למי ממוסדות התכנון קנויה סמכות לפי דין להסדיר את פעולות החיפוש וההפקה של גז ונפט במים הכלכליים? לעמדתנו, על פי המצב החוקי הקיים, הגורם התכנוני היחיד אשר לו סמכויות תכנוניות ביחס לשטח המים הכלכליים היא המועצה הארצית. שכן להבדיל ממוסדות התכנון ברמה המחוזית והמקומית ששטח סמכותן תחום, סמכותה של המועצה הארצית משתרעת כאמור על שטח המדינה כולה.

שנית יש לבחון מהם הכלים התכנוניים המתאימים ליישום סמכויות המועצה הארצית להסדרת פעולות חיפוש והפקה של גז ונפט בים. לצורך כך נעמוד תחילה על הכלים שיש ליישם בטווח המיידי על מנת להבטיח הסדרה תכנונית של קידוחי חיפוש והפקה העתידיים להתבצע בזמן הקרוב, כגון קידוח "לוויתן". בהמשך נעמוד על פתרונות בטווח הארוך להסדרה תכנונית רחבה וכוללת של כל הקידוחים המתבצעים בים.

פתרונות מידיים העונים על צרכי השעה

הכלי התכנוני הזמין והיעיל ביותר להסדרת קידוחי ההפקה בטווח המיידי הוא תמ"א המכילה הוראות מפורטות, שהינה יעודית לקידוח נתון, ומלווה בתסקיר השפעה על הסביבה, בהליך שקוף ובשיתוף ציבור כבר בשלבי התכנון הראשוניים.

השימוש בתמ"א עם הוראות מפורטות מאפשר הסדרה ברמה הארצית של קידוחי ההפקה ויש בו את הגמישות הנחוצה על מנת לאזן מחד את צרכי השעה, אך מנגד להבטיח הסדרה ראויה של המצב הפרוץ כיום. יתרה מכך, ההסדרה המוצעת מאפשרת נקודת מבט רחבה על ידי גורמי מקצוע אשר יבצעו את מלאכת האיזון העדין בין שלל האינטרסים והשיקולים הנוגעים לסביבה הימית.

על התמ"א לעיל להיות מלווה בתסקיר השפעה על הסביבה אשר נועד לספק מידע מקיף על השפעותיה הצפויות של התכנית על הסביבה, לבחון חלופות לתכנית ובכלל זה את חלופת האפס, ולפרט את האמצעים הנדרשים לשם מניעה או צמצום ההשפעות השליליות הצפויות מתכנית.

פתרון נוסף המוצע לטווח הזמן המידי הוא תיקון חוק שמירת הסביבה החופית התשס"ד-2004 והרחבת סמכויות הולחוף אל שטח המים הכלכליים; לפיכך מוצע לתקן את ההגדרה "סביבה חופית" המנויה בסעיף 2 לחוק שמירת הסביבה החופית כך: אחרי המילים "עד סוף מימי החופים", יוספו המילים: "ושטח המדינה שמעבר להם".

הרחבת התחום כאמור תאפשר ליישם את ההגנות והאמצעים הקבועים בחוק שמירת הסביבה החופית גם בשטח המים הכלכליים, ותבטיח הגנה טובה יותר על הסביבה החופית באזור זה. הצעת חוק זו באה לתקן את המצב האבסורדי הקיים כיום לפיו חוק שמירת הסביבה החופית, על מכלול העקרונות שהוא קובע והכלים היישומיים שהוא יוצר כדי להבטיח את שמירת הסביבה הימית, אינו תקף מעבר לתחום המים הטריטוריאליים.

פתרון בטווח הארוך: תכנית מתאר ארצית לכלל שטח הקרקע ותת הקרקע בים

חיפוש והפקה של גז ונפט הינו כאמור נושא עקרוני וייחודי המעלה סוגיות חברתיות וכלכליות מגוונות וכן טומן בחובו סיכונים רבים לפגיעה בסביבה ובבריאות הציבור. לפיכך ראוי שנושא עקרוני זה יוסדר על ידי תוכנית מתאר ארצית אשר תסדיר את כלל ההיבטים הרלוונטיים לחיפוש והפקה של גז ונפט בכלל שטחי הקרקע ותת הקרקע בים. יש לפעול לתכנון תמ"א אשר תחול על השטח הימי של מדינת ישראל בכללותו ובתוכו שטח המים הכלכליים. תמ"א זו תתווה את כלל שימושי הקרקע ותת הקרקע המותרים במים הכלכליים של מדינת ישראל, זאת בהתאם לזכויות השימוש המוקנות למדינת ישראל בדין הבינלאומי בשטח זה.

על תכנית מעין זו להקצות שטחים שיהוו שמורות טבע ימיות בהתאם לערכי הטבע הייחודיים המצויים בהן. כן על התכנית לייעד אזורים להקמת תשתיות שונות, ולהגדיר שטחים בהם ניתן לבצע קידוחים לצורך חיפוש והפקה של גז ונפט. כמובן שיעודי קרקע שונים במסגרת התכנית יקבעו בהתחשב בשיקולים סביבתיים ובערכי הטבע הייחודיים המצויים בסביבה הימית, והתמ"א תכלול תסקיר השפעה על הסביבה.

חוות הדעת נכתבה יחד עם אורי אטינגר ובשיתוף עו"ד תמר גנות, עו"ד אלי בן ארי וראש תחום התכנון יעל דורי מאדם טבע ודין.

החלת הדין הישראלי במים הכלכליים

1. אמנת הים משנת 1982¹ מבחינה בין אזורים ימיים שונים: אזור "המים הטריטוריאליים" הוא שטח המים המשתרעים לאורך 12 מייל ימי (22 ק"מ) כלפי חוץ מקו החוף, ובו מתקיימת ריבונות של מדינת החוף. מעבר לאזור זה מתקיים "האזור הסמוך" אשר משתרע לאורך 12 מייל ימי נוספים. אזור המים הכלכליים הבלעדיים, אשר עומד בלב ענייננו, הוא השטח המשתרע מסוף האזור הסמוך ועד 200 מייל ימי מחופי המדינה (370 ק"מ) (להלן: "המים הכלכליים").² באזור זה למדינה יש זכויות כלכליות במשאבי הטבע בים ובקרקעיתו, הכוללות ניצול מאגרי גז ונפט.³
2. בים התיכון מתבצעת כיום פעילות אינטנסיבית לאיתור והפקה של אוצרות טבע, גז ונפט, בקרקעית הים על ידי חברות אנרגיה. פעולות אלה מתבצעות ברובן במים הכלכליים של מדינת ישראל. מאגרי הגז שנמצאו בשנים האחרונות אל מול חופי ישראל נמצאים בשטח המים הכלכליים; מאגר "תמר" נמצא כ- 90 ק"מ מחיפה, מאגר "לוויתן" ממוקם כ- 130 ק"מ מחיפה, ומאגר "דלית" נמצא כ- 40 ק"מ מול חופי חדרה.⁴
3. פעילות זו, על הסוגיות הסביבתיות והכלכליות המורכבות הכרוכות בה מעלה את הצורך לבחון את תחולתו של הדין הישראלי במים הכלכליים. עד לעת האחרונה ריחף סימן שאלה ביחס לתחולת הדין הישראלי על הפעולות לחיפוש והפקת משאבים במים הכלכליים. בהתאם, וכפועל יוצא מאי הוודאות המשפטית, נוצר מצב אבסורדי שבו מדינת ישראל מתנהלת במים הכלכליים כב"מערב פרוע" כאשר היא מתירה פעילות חיפוש והפקה של אוצרות טבע ומנפיקה היתרים לצורך כך, אך זאת מבלי שתפקח ותטיל רגולציה על פעולות אלה. האבסורד במצב זה, מתחדד אף יותר לאור ההשלכות הסביבתיות, החברתיות והכלכליות של פעילות החיפוש וההפקה של המשאבים בים התיכון, ובפרט לאור הסיכונים הפוטנציאליים של פעילות זו.⁵
4. **עמדתנו היא כי הדין הישראלי חל באזור המים הכלכליים, וכי קיימת חובה להחיל את החקיקה הקיימת הנוגעת לפעולות חיפוש והפקת משאבים בים, עד להסדרה של חקיקה ייעודית בתחום קידוחי הנפט והגז בים.** עמדה זו הוצגה בפרוט בדו"ח אדם טבע ודין "משק

¹ The United Nations convention on the law of the sea (UNCLOS, 1982).

² הדין הבינלאומי מסדיר עקרונות לתיחום ולקביעת גבולות של שטח המים הכלכליים במקרים בהם יש חפיפה בין שטח המים הכלכליים של מדינות. למשל, בשנת 2010 נחתם הסכם לקביעת גבול המים הכלכליים הבלעדיים בין ישראל וקפריסין אשר מגדיר את קו האמצע, הוא קו הגבול, בין שתי המדינות. למידע נוסף על הסכם זה באתר משרד האנרגיה והמים: <http://energy.gov.il/AboutTheOffice/SpeakerMessages/Pages/GxmsMniRDSpokesmanEcoWater.aspx>

³ חרף העובדה שישראל אינה צד רשמי לאמנה זו, הרי שהוראותיה עדיין חלות על ישראל וזאת מכוח המשפט המנהגי הבינלאומי.

⁴ משרד האנרגיה, "משק הגז הטבעי בישראל": <http://energy.gov.il/Subjects/NG/Pages/GxmsMniNGEconomy.aspx>

⁵ להרחבה בעניין ההשלכות הסביבתיות והסיכונים של פעילות הפקת גז ונפט בים ראה דוח אדם טבע ודין "משק הגז הימי מחדלים ופתרונות" (2012), בעמ' 5-6.

הגז הימי מחדלים ופתרונות מיוני 2012.⁶ הדו"ח סוקר בהרחבה את הסמכויות הנובעות מהדין הקיים אשר מחייבות ומאפשרות רגולציה של תחום חיפוש והפקת המשאבים בים, ועומד על החובה הקיימת להחיל את דיני הגנת הסביבה במים הכלכליים.

5. כבסיס לעמדתנו לעיל יש לפנות אל דבר החקיקה המרכזי שמתייחס לאזור המים הכלכליים - חוק השטחים התת-ימיים, התשי"ג-1953. חוק זה קובע בסעיף א' כי שטחי קרקע הים ותת הקרקע הממוקמים מעבר למים הטריטוריאליים⁷ נכללים כשטח מדינת ישראל:

ישטח מדינת ישראל יכלול את קרקע הים והתת-קרקע של השטחים התת-ימיים הסמוכים לחופי ישראל, והם מחוצה למים הטריטוריאליים, עד היכן שעומק המים שמעליהם מאפשר את ניצול אוצרות הטבע שבשטחים אלה".

6. על פי רוב, ולפי חזקה אשר ניתנת לסתירה, תחולת הדין הישראלי היא טריטוריאלית, קרי קיימת חפיפה בין גבולות מדינת ישראל ובין תחולת הדין הישראלי.⁸ לפיכך, שטח קרקע הים ותת הקרקע בהם ניתן לנצל אוצרות טבע, באזור המים הכלכליים, מהווים שטח מדינת ישראל ועל כן הדין הישראלי חל בהם.

7. אם כן, נקודת המוצא של דיון זה הינה כי הדינים הרלוונטיים הנוגעים להגנת הסביבה הינם בעלי תחולה במים הכלכליים, ויש להחילם בין היתר על פעולות חיפוש והפקת משאבי גז ונפט בים.

8. עמדה דומה הוצגה לאחרונה בחו"ד היועמ"ש :

"על פי הדין כיום ועד לחקיקת חוק האזורים הימיים, החוק הישראלי הנוגע להסדרת החיפוש, ההפקה וההולכה של אוצרות הטבע, להגנה על הסביבה ולהסדרת התחום הפיסקאלי חל גם באזורים הימיים"⁹ [ההדגשות אינן במקור]

9. בהתאם, לעמדתנו חוק התכנון והבניה הינו בעל תחולה במים הכלכליים, בין היתר בהיותו חוק בעל השפעות סביבתיות ניכרות.

10. החלה של חוק התכנון והבניה במים הכלכליים תאפשר את תיקון המצב האבסורדי כיום בו מוחל חוק התו"ב רק בשטח המים הטריטוריאליים, בעוד שקידוחים במים הכלכליים "פטורים" מכל הסדרה תכנונית. פער רגולטורי זה מאפשר מצב בעייתי בו הקידוחים בשטח המים הטריטוריאליים נדרשים לעבור הליך תכנוני, בעוד שקידוחים סמוכים להם אשר נעשים מתוקף אותם רישיונות שמנפיקה ישראל, אינם עוברים כלל דרך מוסדות התכנון,

⁶ דוח אדם טבע ודין, ה"ש 5 לעיל, בעמ' 12.

⁷ לצורך דיון זה נתייחס לשטחים אלו המצויים מעבר לתחום המים הטריטוריאליים כאזור "המים הכלכליים", שכן ענייננו בדין החל על פעולות החיפוש וההפקה של אוצרות טבע בשטח הקרקע ותת הקרקע בשטחים התת ימיים המצויים באזור זה ולא מעבר לו. לצורך סוגיה זו אין משמעות להבחנה בין המונח "השטחים התת-ימיים" המובא בחוק השטחים התת-ימיים ובין המונח "המים הכלכליים".

⁸ עוד בעניין זה ראה אהרון ברק, פרשנות במשפט, פרשנות החקיקה, עמ' 578 (התשנ"ג). כן ראה בנימין רובין, "תחום תחולת המשפט, שטח המדינה ומה שביניהם", משפטים, כ"ה, עמ' 215 (1995).

⁹ " הדין החל באזורים הימיים" (חוות דעת של המשנה ליועמ"ש הממשלה (כלכלי-פיסקלי), אבי ליכט), ינואר 2013.

רק משום שהם מתבצעים אל מחוץ לגבול המים הכלכליים. פער זה לעמדתנו הינו חסר בסיס משפטי- שהרי הרציונאלים והתכליות העומדים בבסיס החלת חוק התו"ב במים הטריטוריאליים חלים באותה מידה גם בשטח המים הכלכליים. על כן, אין כל הגיון והצדקה להפחית את רמת ההסדרה מעבר לגבולות המים הטריטוריאליים, ובפרט כאשר יש בכך כדי לחשוף את הציבור הישראלי ואת הסביבה הימית לסיכונים רבים.

11. החלתו של חוק התו"ב אינה מציעה פתרון מושלם ביחס לצרכים הסביבתיים המגוונים ולסיכונים השונים לסביבה, לבריאות הציבור ולביטחון, הנובעים מפעולות החיפוש וההפקה של גז ונפט בים. על מנת לענות באופן מקיף על אתגרים אלו יש להסדיר את התחום ברגולציה ייחודית, כוללנית ומקיפה, אשר תייסד מנגנוני פיקוח סביבתי בכל שלבי הקידוחים, תחייב תסקיר השפעה על הסביבה (להלן: "תסקיר"), תאפשר הליך שיתוף ציבור ביחס להנפקת היתרים ועוד. אולם, עד להסדרה זו יש להחיל את חוק התו"ב בבחינת הרע במיעוטו, ולעשות שימוש במנגנונים המנויים בו להגשמת מטרות סביבתיות וחברתיות.

12. זאת ועוד, החלתו של חוק התו"ב במים הכלכליים חשובה ורלוונטית ביחס לשימוש בשטח הים לצורך הפקת משאבי גז ונפט, אך לא לצורך שימושים אלו בלבד. חוק התו"ב מהווה כלי באמצעותו ראוי להסדיר שימושים נוספים שיש להם השפעה על המים הכלכליים. בין היתר יש להחילו ביחס לבניה של איים מלאכותיים, בניית תשתיות, שיט ותובלה, דיג, הגדרת שמורות ימיות וכדומה. לפעולות אלה עשויות להיות השלכות סביבתיות, כלכליות וחברתיות מרחיקות לכת, ועל כן ראוי לעשות שימוש במנגנונים המצויים בחוק התו"ב על מנת להסדירן.

תחולתו של חוק התכנון והבניה במים הכלכליים

13. בחינה של התחולה הספציפית של חוק התו"ב על אזור המים הכלכליים מובילה לכדי מסקנה כי החוק הינו בעל תחולה במים הכלכליים, וכי מתוקפו ניתן וראוי ליישם הסדרה תכנונית של הפעולות הנעשות במסגרת קידוחי החיפוש וההפקה של גז ונפט בשטח זה. עמדה זו נשענת על מספר נימוקים:

א. הוראת תחולה המנויה בחוק התכנון והבניה עצמו

14. חוק התכנון והבניה קובע בסעיף 49 כך:

"תכנית המיתאר הארצית תקבע את התכנון של שטח המדינה כולה".

15. עוד מוסיף החוק הוראה ספציפית ביחס להפקת מחצבים בסעיף 49(2), לפיה "שטחי הפקת מחצבים" יקבעו באמצעות תכנית מתאר ארצית (להלן: "תמ"א"). צרוף הוראות אלה אל הוראות חוק השטחים התת-ימיים, אשר מגדיר את המים הכלכליים כשטח מדינת ישראל, מוביל לכדי מסקנה כי חוק התו"ב מוחל לפי הדין הישראלי בשטח המים הכלכליים.

16. בהקשר זה יש לציין כי ניתן להניח שבבואו לקבוע את הוראת סעיף 49 לחוק התו"ב, עמד לנגד עיני המחוקק חוק השטחים התת-ימיים אשר חוקק כ-12 שנים קודם לחוק התו"ב. לו שאף לכך, יכול היה המחוקק להחריג את שטחי המים הכלכליים וכן את הסדרת הפקת מחצבים דלקיים כגז ונפט, מחוק התכנון והבניה.

17. החרגה מעין זו ניתן למצוא בחוק שמירת הסביבה החופית התשס"ד-2004, אשר מציין באופן מפורש בסעיף 2 לחוק כי "הסביבה החופית" עליה חל החוק, משתרעת בכיוון הים על

פני שטח הים שעד סוף מימי החופין. קרי עד תום שטח המים הטריטוריאליים בלבד, ומבלי שיחול על המים הכלכליים.¹⁰ הגבלה דומה ניתן למצוא ביחס לתחום תחולתן של הועדות המחוזיות לתכנון ובניה. תחום הסמכויות של הועדות המחוזיות נקבע על פי החלוקה לנפות שנעשתה על ידי הממשלה ב"הודעה על שטח המדינה למחוזות ולנפות ותיאורי גבולותיהם". על פי חלוקה זו, תחומן של הנפות הסמוכות לים חולש על השטח שעד "גבול מימי החופין",¹¹ קרי התחום שעד המים הכלכליים. מדוגמאות אלו עולה כי **משלא הגביל המחוקק את תחולת חוק התו"ב בים, ניתן להסיק כי התכוון לקבוע תחולה של החוק בכל שטחי הים המהווים שטח מדינת ישראל.**

ב. תחולת חוק התכנון והבניה מתוקף היותו חוק בעל השפעה סביבתית ניכרת

1. ב. חוק השטחים התת-ימיים כחוק בעל תכלית סביבתית

18. כפי שהוזכר לעיל, חוק השטחים התת-ימיים קובע כי שטחי קרקע הים ותת הקרקע הממוקמים מעבר למים הטריטוריאליים נכללים כשטח מדינת ישראל. יחד עם זאת, בחינה של כוונות המחוקק ביחס לחוק השטחים התת-ימיים כפי שהיא עולה מדברי ההסבר של החוק, מלמדת כי מטרת המחוקק הייתה לפעול לשימור של אוצרות הטבע המצויים במים הכלכליים. זאת על מנת להבטיח כי יעמדו לצורכי מחקר, ניצול ופיתוח בעתיד. ובלשון דברי ההסבר שצורפו לחוק:

"הואיל וחקירות מדעיות שנערכו בזמן האחרון מרמזות על מציאותם של אוצרות מינרליים ושאר אוצרות טבע בשטחים התת-ימיים הסמוכים לחופי ישראל... מן הרצוי לנקוט פעולה לשימורם של אוצרות אלה ולהבטיח מציאותם לצרכי מחקר, ניצול ופיתוח בעתיד". [ההדגשות אינן במקור]

דברי ההסבר מצביעים על הכרה של המחוקק בכך שקיימים אוצרות טבע מעבר לגבולות המים הטריטוריאליים בים התיכון, ועל שאיפת המחוקק לפעול לצורך שימורם.¹²

19. לאור זאת, ברור כי כוונת המחוקק הייתה להחיל בשטח המים הכלכליים את הדינים הישראליים אשר מקדמים את שימור אוצרות הטבע- ובראשם דינים בעלי תכליות סביבתיות ושהינם בעלי השפעה על הגנת הסביבה.

20. פרשנות זו של חוק השטחים התת-ימיים עולה בקנה אחד עם העמדה המוצגת בחוות הדעת של המשנה ליועמ"ש לממשלה אשר הוזכרה לעיל. בחוות הדעת עמד המשנה ליועמ"ש לממשלה על היקף התחולה של חוק השטחים התת-ימיים תוך מתן פרשנות תכליתית לחוק, וקבע כי חוקים אשר עניינם הגנה על הסביבה חלים על אזור המים הכלכליים.

21. על התכליות הסביבתיות של חוק השטחים התת-ימיים ניתן גם ללמוד מפסק דינו של הנשיא דאז ברק בבג"ץ 4128/02 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש-ממשלת ישראל בו מוצגת רשימה המונה את הדינים בישראל העוסקים באיכות הסביבה,

¹⁰ חוק הפרשנות התשמ"א-1981 מגדיר את המונח "מימי החופין" כ"רצועת ים פתוח לאורך חופי המדינה, ברוחב שנים עשר מילים ימיים מנקודת שפל המים שבחוף". הגדרה זו תואמת את הגדרת המונח "מים טריטוריאליים" באמנת הים המזכרת לעיל.

¹¹ הודעה על חלוקת שטח המדינה למחוזות ולנפות ותיאורי גבולותיהם, ילקוט הפרסומים 1337, 9.2.1967, עמ' 861.

¹² דברי ההסבר להצעת החוק מיום 11.8.1952, מופיעים בעמ' 4 לחו"ד "הדין החל באזורים הימיים" הי"ש 9 לעיל.

אשר כוללת את חוק השטחים התת-ימיים.¹³ הרשימה אשר מובאת בסדר כרונולוגי, לפי מועד חקיקת החוקים, פותחת בחוק השטחים התת-ימיים. מכאן ניתן להבין שלא רק שחוק השטחים התת-ימיים הינו חוק סביבתי, אלא שמדובר בחוק חלוצי, אשר מבטא את אחת ההתייחסויות הראשונות של המחוקק הישראלי לנושאים סביבתיים, ובענייננו הגנה ושימור אוצרות טבע.

ב.2. האם חוק התכנון והבניה הינו חוק בעל תכליות סביבתיות והשפעה סביבתית?

22. לאחר שהבנו כי מתוקף חוק השטחים התת-ימיים חלה חובה להחיל את דיני הסביבה בשטח המים הכלכליים, עלינו לעשות צעד נוסף על מנת לבחון את תחולת חוק התו"ב במים הכלכליים, ולשאול האם חוק התו"ב עולה כדי דין בעל תכליות סביבתיות ובעל השלכות סביבתיות, המצדיקות כי יוחל במים הכלכליים? בהקשר זה נטען שאין ספק כי חוק התו"ב מכיל בין תכליותיו תכליות סביבתיות, וכי השפעתו על הסביבה היא דרמטית.

23. לחוק התו"ב תכליות מגוונות והוא כולל היבטים רבים שאינם נוגעים ישירות לסביבה, ואולם, אין חולק כי בין תכליותיו בולטות תכליות סביבתיות, וכי השפעתו על הסביבה היא מרחיקת לכת, אף יותר מחוקים אשר נמנים באופן מובהק ממנו על קודקס חוקי הסביבה הישראלי. כל זאת כיוון שחוק התו"ב מהווה מסגרת על להסדרת סוגיות שלהן השלכות סביבתיות משמעותיות, כגון מיקום מזהמים, הקצאת שטחים פתוחים ועוד. כמו כן מכיל החוק מימד ספציפי של תכנון סביבתי אשר כולל כלים משמעותיים שמקדמים הגנה על הסביבה, ובראשם תסקיר השפעה על הסביבה. עוד מכיל החוק מנגנון לשיתוף ומעורבות של הציבור בהליכי תכנון אשר מאפשר לציבור להביע את עמדתו, בין היתר ביחס להשלכות הסביבתיות של החלטות מוסדות התכנון.

24. עוד על הפן הסביבתי של חוק התו"ב ניתן ללמוד מהפסיקה הישראלית כפי שיפורט להלן:

25. ראשית, מעמדו של חוק התכנון והבניה כחוק המסדיר סוגיות סביבתיות הוכר במסגרת רשימת דיני הסביבה אשר הובאו בפסק דינו של הנשיא דאז ברק, שהוזכר לעיל, בבג"ץ 4128/02 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש-ממשלת ישראל.

26. בנוסף, הפסיקה הכירה זה מכבר בתכלית הסביבתית של חוק התכנון והבניה, ויפים לעניין זה דבריה של השופטת דאז פרוקציה בע"מ 2273/03 אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע:

"... את מקומה של תפיסת התכנון המסורתית, אשר התירה מיצוי מירבי של ערכה הכלכלי של הקרקע בטווח הזמן הקצר, תפסו דיני התכנון המודרניים, הקשובים במיוחד לצורך בשמירה על אינטרסים ארוכי טווח של החברה, ולצורך בנקיטת גישה זהירה בהיקף ניצולה של הקרקע, מתוך אחריות ציבורית, לאומית, וחברתית, במבט להווה ולעתיד גם יחד. לפיכך, דיני התכנון כיום נותנים ביטוי גם לצורך בשימור הקרקע, ובוחנים את השפעותיהן הכלכליות, חברתיות, חלוקתיות ואקולוגיות של תכניות, לצד ההכרה בצורך בפיתוח ובבנייה."¹⁴ [ההדגשות אינן במקור]

¹³ בג"ץ 4128/02 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש-ממשלת ישראל פ"ד (נח) 503, 516 (2004).

¹⁴ ע"מ 2273/03 אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע, 23, טרם פורסם (2006).

27. זאת ועוד, כאשר מתבוננים בכלים ובמנגנונים אשר מסדיר חוק התו"ב, ובראשם תסקיר ההשפעה על הסביבה, ניתן להסיק בנקל כי בחוק מוטמעות תכליות סביבתיות, וכי יש לו השפעות סביבתיות מרחיקות לכת. תסקיר השפעה על הסביבה, כהגדרתו, הינו כלל המידע בדבר השפעותיו הצפויות של פרויקט על סביבתו, ובדבר הדרכים למנוע השפעות שליליות. תסקיר מלא הינו כלי עזר תכנוני הכרחי כדי שהגוף התכנוני יוכל לדעת באמת מה משמעות החלטתו בנוגע לפרויקט, וכן כדי שיוכל לשקול באופן ראוי את תועלתו של פרויקט מוצע, אל מול נזקו האפשרי. מנגנון התסקיר קבוע **בתקנות התכנון והבניה (תסקירי ההשפעה על הסביבה), התשס"ג-2003** (להלן: "תקנות התכנון והבניה").

28. התייחסות לקשר בין חוק התו"ב כחוק בעל השפעה ניכרת על הסביבה ובין תסקיר ההשפעה על הסביבה ככלי מרכזי באמצעותו מעוצבת השפעתו של החוק, הובאה על ידי השופט דאז חשין בבג"ץ 2920/94 **אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה, עמותה רשומה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה** :

*"להארה מיוחדת זכה בשנים האחרונים נושא השפעת התכנון על הסביבה – לא מעט בזכות לוחמי איכות הסביבה, בהם יחידים וגופי ציבור למיניהם – והדבר ניכר ברגישותם הגוברת של מתכננים לעשות ככל יכולתם לשמירת הטבע והנוף – מעשה בראשית – בלא שיד אדם תקלקל את מעשה הבריה. **בתוך כל אלה מוצא את מקומו תסקיר ההשפעה על הסביבה**". [ההדגשות אינן במקור]*

29. לסיכום, בחינת התכליות של חוק השטחים התת-ימיים מעלה כי לנגד עיני המחוקק עמדו תכליות סביבתיות ביחס למשאבי הטבע בים התיכון, וכי הוא ביקש לפעול לשימורם ולהגנתם. לאור זאת עולה כי יש מקום להחיל דינים אשר יש בהם הכלים להגשים מטרות אלו במים הכלכליים. בהתאם, חוק התו"ב בהיותו חוק בעל תכליות סביבתיות ובעל מנגנונים להשפעה ולהגנה על הסביבה, הינו בעל תחולה בשטח המים הכלכליים.

ג. **הוראת תחולה המנויה בחוק הנפט התשי"ב-1952**

30. חוק הנפט הינו החוק העיקרי אשר מסדיר כיום את נושא פעולות הרישוי והפיקוח של קידוחי נפט וגז בים, ואין חולק כי הוא בעל תחולה במים הכלכליים. חוק הנפט קובע את המסגרת הנורמטיבית לאישור ולביצוע של חיפוש נפט וגז ושל הפקת המשאבים. החוק קובע את התנאים למתן רישיון לחיפוש ולהפקת נפט וגז ושורה של תנאים נוספים לאופן ביצועם של אלה. החוק מוחל כיום הלכה למעשה על החברות אשר מבקשות לחפש ולהפיק משאבים בים התיכון, כאשר יחידת הנפט במשרד התשתיות הלאומיות היא שאחראית על הסדרת הקידוחים ומתן רישיונות לחיפוש והפקה של גז ונפט. אין חולק כי מדינת ישראל מחילה את חוק הנפט במים הכלכליים ומיישמת הוראות מסוימות בו לצורך הסדרה של קידוחי נפט וגז בים, ובפרט הוראות הנוגעות לרישוי.

31. לענייננו, חוק הנפט עצמו כולל הוראה אשר מחילה את חוק התכנון והבניה בשטחים בו חל חוק הנפט, בסעיף 47 לחוק הנפט אשר מורה כך :

“בעל זכות נפט כפוף בפעולותיו להוראות פקודת בנין ערים, 1936, אלא שהשר, בהתייעצות עם שר הפנים, רשאי להרשות סטיות מאותה פקודה”¹⁵.

32. חוק הנפט למעשה מכפיף בעל זכות נפט (זכות שניתנת מתוקף חוק הנפט), לפקודת בנין ערים, ובמופעה העדכני- לחוק התכנון והבניה. בהינתן העובדה כי מדינת ישראל מחילה כיום הלכה למעשה את חוק הנפט במים הכלכליים, **ברור כי גם חוק התכנון והבניה חל על בעלי זכויות נפט במים הכלכליים**, זאת על פי סעיף 47 לחוק הנפט.

33. זאת ועוד, סעיף 47 לחוק הנפט מתיר לשר האנרגיה והמים בהתייעצות עם שר הפנים להתיר סטייה מחוק התכנון והבניה. בהתאם הותקנו בשנת 2012 **תקנות הנפט (הרשאה לסטייה מהוראות חוק התכנון והבניה)**, **תשע”ב-2012** (להלן: **”תקנות הנפט”**), אשר מאפשרות חריגה מחוק התכנון והבניה במסגרת קידוח ופעולות הנעשות לצורך קידוחי חיפוש של משאבים בים. עצם הצורך בהחרגה האמורה מעיד על כך שברירת המחדל היא שחוק התנו”ב חל על פעולות חיפוש והפקת משאבים במים הכלכליים.

34. **במאמר מוסגר, נעיר כי לעמדתנו תקנות הנפט הינן דוגמה מובהקת לכך שמשרד האנרגיה והמים אינו נותן מענה להיבטים הסביבתיים הנובעים מפעולות הפקת המשאבים בים התיכון. שכן, תקנות הנפט שנועדו לזרז את הליכי החיפוש והפקת האנרגיה הינן הסדר פוגעני לסביבה והחלתן באזורים הימיים עלולה להוביל לתאונות קשות ואף לאסון לאומי. “קיצור הדרך” שמאפשרות התקנות נעשה על חשבון הסביבה, בריאות הציבור וביטחונן.**

ד. **תחולה מתוקף האחריות שיש למדינת ישראל כמי שנהנית ממשאבי הטבע לערוך תסקיר השפעה על הסביבה**

1. ד. **החובה של ישראל להגן על הסביבה הימית כמי שנהנית מפירות משאבי הטבע**

35. מדינת ישראל מחילה באופן סלקטיבי חלק מהדין הישראלי על פעילות חיפוש והפקת המשאבים במים הכלכליים. בין הדינים המרכזיים אשר מוחלים על פעילות זו הינו חוק הנפט. מתוקף חוק הנפט מדינת ישראל מנפיקה רישיונות לחיפוש ולקידוח של גז ונפט בים, וכך מובילה ומקדמת שימוש במשאבי הטבע מהם היא זכאית ליהנות על פי אמנת הים המזרחית לעיל. עוד מחילה מדינת ישראל חקיקה פיסקאלית ביחס לאוצרות הטבע, אשר אינה עומדת בלב עניינו של דיון זה.

36. לעומת זאת, בכל הנוגע לחקיקה בהקשר הסביבתי¹⁶ נראה כי מדינת ישראל נמנעה מלהחיל את כלל ההסדרים הסביבתיים הקיימים בדין הישראלי ביחס לפעילות חיפוש והפקת נפט וגז במים הכלכליים. כך גם לאחר פרסום חו”ד היועמ”ש נראה כי מדינת ישראל עדיין אינה מחילה את כלל החוקים הקובעים הסדרים סביבתיים באזור המים הכלכליים.

37. לאור החלה סלקטיבית זו של הדין הישראלי נוצר מצב בו מדינת ישראל, שמתירה את הפקת המשאבים בים, ואשר נהנית מפירות המשאבים, לא נוטלת אחריות מלאה ביחס

¹⁵ פקודת בנין ערים-1936 בוטלה בתיקון 18 לחוק התכנון והבניה ומושכלות הן שכל הפניה של חיקוק אל פקודת בנין ערים כמזה כהתייחסות אל חוק התכנון והבניה. זאת בהתאם לסעיף 25 לחוק הפרשנות התשמ”א-1981 אשר קובע כי “אזכור של חיקוק בחיקוק אחר - כוונתו לחיקוק המאוזכר כנוסחו בשעה שנוקקים לו, לרבות הוראות שנוספו בו והוראות שבאו במקומו בחיקוק אחר”.

¹⁶ להרחבה בנוגע לדינים הסביבתיים אשר עשויים לתת מענה לסוגיות הסביבתיות בחיפוש והפקה של משאבי גז ונפט ראה: דוח אדם טבע ודין “משק הגז הימי מחדלים ופתרונות” ה”ש 5 לעיל, בעמ’ 9-10.

- לסביבה הימית, ובפרט ביחס לסיכונים הפוטנציאליים מפעילות זו. ואולם, ראוי כי מי שנהנה מפירות המשאבים גם יישא באחריות לכל נזק הנגרם אגב הפקתם.
38. **מדינת ישראל כמי שנהנית מפירות הפקת משאבי הטבע בים, היא האחראית הישירה לנזקים הסביבתיים הנגרמים בתהליך הכרוך בהפקתם. מתוקף אחריות זו גם קמה לה החובה להגן על הים התיכון מפני הנזקים הפוטנציאליים הקיימים בהפקת משאבי נפט וגז, ולא להתרשל בתפקידה זה.**
39. כובד המשקל של אחריות זו מתחדד עוד יותר לאור הסיכונים העצומים אשר טמונים בפעילות חיפוש והפקת נפט וגז. בשנים האחרונות אירעו מספר אסונות סביבתיים הממחישים סיכונים אלו, ובהם אסון דליפת הנפט שארע בשנת 2010 במפרץ מקסיקו, שהינו האסון הסביבתי החמור ביותר שהתרחש בארה"ב. מקרה חמור נוסף ארע במפרץ מקסיקו בחודש יולי 2013, כאשר פיצוץ בקידוח גז גרם לשריפה באסדה ולדליפת גז לים.¹⁷
40. הסיכון לאסון סביבתי שלו השלכות כלכליות, בריאותיות וחברתיות מתקיים בכל שלבי תהליך החיפוש וההפקה של הנפט והגז. לאור ההשלכות הקשות שיש למימוש הסיכון, על הממשלה מוטלת חובה לפעול בכל האמצעים על מנת למנוע ולצמצם את הסיכון.
41. בהתאם לכך, על מדינת ישראל לחדול מלברור את דיני הסביבה מתוך הדינים שהיא מחילה במים הכלכליים, ועליה לעשות שימוש בכלים המשפטיים העומדים לרשותה על מנת לממש את האחריות שלה כלפי הסביבה הימית. כפי שהוסבר לעיל, חוק התו"ב מכיל מנגנונים וכלים באמצעותם יכולות הרשויות להגן על סביבת הים, ובראשם תסקיר השפעה על הסביבה. לפיכך, **עצם האחריות כלפי הסביבה הימית מולידה חובה להחיל את חוק התכנון והבניה, ובפרט את החובה לקיים תסקיר השפעה על הסביבה בשלבי התכנון וההסדרה של פעולות קידוחים לצורך הפקת משאבים במים הכלכליים.**
- 2.ד. החובה לערוך תסקיר השפעה על הסביבה בקידוחי נפט וגז במים הכלכליים על פי הדין הבינלאומי
42. תסקיר השפעה על הסביבה הינו כלי שמוטמע בקרב מדינות רבות אשר להן זכויות להפקת משאבי גז ונפט בים. כך למשל ניתן למצוא חובה לערוך תסקיר השפעה על הסביבה בארה"ב, נורבגיה, בריטניה דנמרק וקנדה.¹⁸ השימוש בתסקירים ככלי בהליך קבלת החלטות החל בשנות ה-60, וכיום הוא מהווה כלי מבוסס, אשר יותר ממאה מדינות עושות בו שימוש בהליכי פיתוח שונים. בהקשר של פעילות חיפוש והפקת גז ונפט בים, קיים קונצנזוס ביחס לחיוניותם של תסקירי ההשפעה על הסביבה, וביחס לחובה לדרוש הכנת תסקיר לפני מתן רישיון לפעילות חיפוש והפקה של משאבי טבע בים.¹⁹
43. כך למשל, בארה"ב פעילות חיפוש והפקה של נפט וגז בים מוסדרת באמצעות תוכנית חומש, אשר כוללת מלבד הגדרה של תחום והקף הרישיונות לקידוחים, גם חובה לערוך תסקיר

¹⁷ BBC News US & Canada available at: <http://www.bbc.co.uk/news/23430161> (24/7/2013)

¹⁸ איתי פידלמן, "מניעת סכנות סביבתיות מקידוחי נפט וגז בים: בחינת אמצעי הפיקוח של הרשויות", הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 15-23 (2011).

¹⁹ Elisabeth Druel, "Environmental Impact Assessments in Areas Beyond National Jurisdiction"

STUDIES N°1/2013. IDDRI. P.10:

http://www.iddri.org/Publications/Collections/Analyses/STUDY0113_ED_Environmental%20Impact%20Assessments.pdf

השפעה על הסביבה. עריכת התוכנית החמש-שנתית נעשית מתוקף חוק המדף היבשתי (Outer Continental Shelf Lands Act), ואילו התסקיר אשר מלווה את התכנית נעשה מתוקף חוק ה NEPA – National Environmental Policy Act, על פיו יש חובה לבחון השפעות סביבתיות של כל פעולה פדראלית שיש לה השפעה על הסביבה.

44. ככלל, תסקיר השפעה על הסביבה הוא כיום הכלי המקובל לצורך הבטחת צמצום פגיעה סביבתית של פעילות פיתוח. התסקיר הוא כלי תכנוני בעל השפעה רבה, אשר נועד להבטיח כי התכנון יעשה תוך מניעה של מפגעים ככל הניתן. התסקיר מנתח את ההשפעות הסביבתיות שיש לתכנית, בוחן את מאפייני הסביבה הקיימת, את שימושי הקרקע באזור המוצע לתכנית ואת רגישות המקום לפיתוח. כן נבחנות בתסקיר חלופות שונות למיקום תכנית, ובהן אפשרות "חלופת האפס", קרי ההשלכות שיש לכך שפרויקט מתוכנן לא ייושם.

45. מעבר לחובות ספציפיות לערוך תסקירי השפעה על הסביבה שמצויות בדין הפנימי של מדינות רבות, המשפט הביני"ל מתייחס במגוון מופעים לחובה לערוך תסקיר השפעה על הסביבה. אמנת הים אשר מקנה כאמור למדינות החוף את הסמכות לנצל את משאבי הטבע המצויים בקרקע ובתת הקרקע במים הכלכליים, מטילה על מדינת החוף גם חובה להגן ולשמר את הסביבה הימית בשטח המים הכלכליים; ובלשון סעיף 56 לאמנה:

1. In the exclusive economic zone, the coastal State has:
 - (a) sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living, of the waters superjacent to the seabed and of the seabed and its subsoil, and with regard to other activities for the economic exploitation and exploration of the zone, such as the production of energy from the water, currents and winds;
 - (b) jurisdiction as provided for in the relevant provisions of this Convention with regard to:
 - (i) the establishment and use of artificial islands, installations and structures;
 - (ii) marine scientific research;
 - (iii) **the protection and preservation of the marine environment;**
 - (c) other rights and duties provided for in this Convention.

46. ומכאן שהזכויות אשר מעניקה אמנת הים למדינות החוף בשטח המים הכלכליים אינן מסתכמות בזכות להפיק משאבים, אלא מתווספת להן הסמכות, **שהינה למעשה סמכות חובה, להגן ולשמר את הסביבה הימית**. סמכות זו אינה מוענקת למדינות החוף בחלל ריק, ואמנת הים מחילה חובות על מדינות חוף לשמר את משאבי החיים בים: על מדינת חוף לקבוע את היקף ניצול משאבי החיים בשטח המים הכלכליים שתחת סמכותה, ולהבטיח את ההגנה על משאבים אלו וקיומם לאורך זמן, בהתאם לידע המיטבי המצוי לרשותה (סעיף 61 לאמנה).

47. בנוסף, אמנת הים דורשת בסעיף 204 לאמנה מהמדינות החתומות על האמנה לפקח על הסיכונים וההשפעות של זיהום על אזורי הסביבה הימית המצויים תחת שליטת המדינה או

בשטח שיפוטה. כמו כן סעיף 206 לאמנה מורה כי כאשר למדינה יש בסיס סביר להאמין שפעילות מתוכננת תחת שליטתה או בשטח השיפוט שלה עשויה לגרום לזיהום ניכר או לנזקים חמורים לסביבה הימית עליה לבצע הערכה של השפעות הפעולות על הסביבה הימית. האופן המקובל למילוי חובות אלו הוא עריכה של תסקירי השפעה על הסביבה.²⁰

48. תוכנית הסביבה של האו"ם (UNEP) התוותה בשנת 1987 מסמך המפרט את המטרות והעקרונות לעריכת תסקיר השפעה על הסביבה. המסמך קובע כי יש לערוך תסקיר כאשר :

“where the extent ,nature or location of a proposed activity is such that it is likely to significantly affect the environment”

למותר לציין כי פעולות חיפוש והפקה של גז ונפט בים עולות כדי פעילויות שעשויות להיות בעלות השפעה משמעותית על הסביבה.

49. עוד קובע המסמך כי קיימת חובה לערוך תסקיר השפעה על הסביבה כאשר הפעילות המתוכננת עלולה להזיק למדינות אחרות.²¹ חובה זו אף הוטמעה כחלק מהמשפט המנהגי הבינלאומי בחוות דעת מייעצת משנת 1996 של בית הדין הבינלאומי (ICJ) בה נקבע מפורשות כי החובה הכללית של מדינה להבטיח כי הפעילות שנעשית בשטח שיפוט המצוי תחת שליטתה תעשה תוך כבוד לסביבה במדינות ובאזורים שהינם מעבר לשליטתה, הינה חלק מקורפוס דיני הסביבה הבינלאומי.²²

50. חיזוק לעמדה זו ניתן למצוא בפסק דין של בית הדין הבינלאומי משנת 2010 בעניין Pulp Mills בו נאמר מפורשות כי החובה לערוך תסקירי השפעה על הסביבה היא כה מקובלת עד כי ניתן לראות בה כחובה המנויה בדין הבינלאומי כאשר לפעילות עשויה להיות השפעה חוצת גבולות משמעותית, ובלשון פסק הדין:²³

“the obligation to protect and preserve... has to be interpreted in accordance with a practice ,which in recent years **has gained so much acceptance that it may now be considered a requirement under general international law to undertake an environmental impact assessment** where there is a risk that the proposed industrial activity may have a significant adverse impact in a transboundary context, in particular on a shared resource”.

51. בהקשר זה למותר לציין כי פעילות החיפוש וההפקה של משאבי גז ונפט בשטח המים הכלכליים עלולה להזיק לסביבה של המדינות השכנות לישראל, לחופיהן, לסביבה הימית בשטחן ולערכי הטבע שבאזורים אלה. לפיכך, טיב הפעילות של חיפוש והפקת המשאבים בים היא שמטילה את החובה לערוך תסקיר השפעה על הסביבה, על פי הדין המנהגי הבינלאומי. כמו כן, ראוי לציין כי לאור מצב היחסים הרעוע של מדינת ישראל עם מדינות

²⁰ Druel (2013), p. 14.

²¹ UNEP 1987 Goals and Principles of Environmental Impact Assessment, adopted by Decision 14/25 of the Governing Council of UNEP on 17 June 1987.

²² Legality of the Threats or Use of Nuclear Weapons ,Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996 (I), p.242,§29 .

²³ Pulp Mills On the River Uruguay (Argentina v. Uruguay) Judgment, I.C.J. Reports 2010, § 204.

- החוף השכנות לה בים התיכון ובראשן לבנון וטורקיה, ניתן לייחס תוספת חשיבות למניעת סיכונים אשר עלולים לפגוע בסביבה של מדינות אלה.
52. בנוסף על כל זאת יש להדגיש כי הקונצנזוס הבינלאומי שהוצג לעיל בנוגע לחובה לערוך תסקיר כאשר שוקלים מתן היתר לקידוחי גז ונפט בים, מתייחס לשטח הים המצוי בשליטת מדינות חוף, הכולל את המים הכלכליים.
53. לצד זאת כיום מתקיים דיון רחב בזירה הבינלאומית לגבי דבר קיומה של חובה דומה ביחס לשטחים המצויים מעבר לשטח השיפוט הלאומי, קרי מעבר למים הכלכליים, המכונים ABNJ- areas beyond national jurisdiction. במסגרת דיון זה קיימת הסכמה יחסית לגבי החובה להפיק תסקירים גם בשטחים החיצוניים למים הכלכליים. הסכמה זו נובעת מההכרה הרחבה בחשיבות התסקיר ככלי בסיסי וכדרישה יסודית טרם ביצוע פעילות אשר מסכנת את הסביבה הימית.²⁴
54. מכאן ניתן ללמוד שעצם קיומם של סימני שאלה ביחס לחובה לקיים תסקירים לפעילות במים הכלכליים בישראל, הינה עדות לכך שההסדרה החוקית של הנושא בישראל מפגרת אחר הנעשה בעולם. בעוד שהשיח הבינלאומי בוחן כלים ואפשרויות להגן על אזורי הסביבה הימית שמחוץ לשטחי השיפוט המדינתיים, תוך הכרה בחשיבות העצומה של ההגנה על הסביבה הימית, בישראל עוד מהרהרים, תוהים, ואף מנסים לחמוק מהחלה של כלי שהינו "טאבו" בעולם. לפיכך- יש להחיל את חוק התכנון והבניה, ובכלל זה את ההוראות המנויות בחוק לעניין תסקירי השפעה על הסביבה, על הפעילות במים הכלכליים. **אין כל הצדקה לכך שיזמים, שנדרשים לבצע תסקיר במדינות רבות בעולם, יזכו לפטור מהליך זה בישראל, ובפרט שהמחיר של פטור זה מוטל על חשבון הסביבה ועל חשבון הציבור.**
3. ד. מסמך סביבתי אינו שקול לתסקיר הגנה על הסביבה
55. במסגרת הדיון בחובה לבצע תסקיר השפעה על הסביבה אנו נדרשים להתייחס ל"מסמך הסביבתי" אשר נדרש כיום מיזמים במסגרת הסדרה תכנונית של קידוחי החיפוש של נפט וגז בים. **המסמך הסביבתי נדרש מתוקף תקנות הנפט (הרשאה לסטייה מהוראות חוק התכנון והבניה), תשע"ב-2012** אשר מאפשרות כמוסבר סטייה מהוראות חוק התכנון והבניה לעניין קידוחים המבוצעים במהלך חיפוש נפט וגז, ועד לשלב בו קידוח נפט מוגדר כ"תגלית". עד לשלב זה מחייבות התקנות עריכת "מסמך סביבתי" בלבד. בהקשר זה יש להבהיר כי מסמך סביבתי אינו שקול והינו נחות מתסקיר השפעה על הסביבה, ונסביר:
56. בין תסקיר ובין מסמך סביבתי קיים פער תהומי שעיקרו בשלושה מרכיבים קריטיים אשר נעדרים מהמסמך הסביבתי: **ראשית** תוכן המסמך הסביבתי כפי שהוא מוגדר בתקנות הנפט הינו עמום ואמורפי. **שנית** המסמך הסביבתי מבוצע על בסיס הנחיות של משרד האנרגיה כאשר המשרד להגנת הסביבה מהווה גורם מיעץ בלבד. זאת בעוד שתסקיר השפעה על הסביבה מונחה על ידי המשרד להגנת הסביבה, מה שמבטיח בכורה לאינטרסים סביבתיים. על פי המצב כיום, משרד האנרגיה והמים מצוי בניגוד עניינים בבואו להנחות מסמכים סביבתיים, זאת בהיותו הגורם שאמון על קידום ופיתוח משק האנרגיה ובעל אינטרס

²⁴ Druel, pp. 9-11.

מובהק לקדם קידוחים גם אם ב"מחיר" סביבתי.²⁵ **לבסוף** המסמך הסביבתי נבדל מתסקיר בהיבט של שיתוף הציבור וזכות הציבור להתנגד. המסמך הסביבתי אמנם מופקד להתנגדות, אולם עצם העובדה שהוא אינו רחב כתסקיר מצמצמת את היקף המידע לו חשוף הציבור בדבר הסיכונים הסביבתיים, ועל כן נפגעת אפשרות הציבור להתנגד. בנוסף, בניגוד לתסקיר, לא קיימת זכות ערר על החלטות הועדה הדנה בהתנגדויות הציבור לבקשה לאישור קידוח.

57. לפיכך אנו סבורים שאין בעריכת מסמך סביבתי כדי למלא את החובה המוטלת על מדינת ישראל לקיים תסקיר השפעה על הסביבה כמקובל בעולם, כקבוע בדין המנהגי הבינלאומי, וכפי שעולה מעצם האחריות שיש למדינת ישראל לסביבה הימית במים הכלכליים.

58. בנוסף יש להבהיר כי תקנות הנפט כאמור חלות על שלבי החיפוש בלבד. על פי המצב המשפטי כיום ברגע בו קידוח מוגדר כ"תגלית", שבה תחולת חוק התו"ב לחסות עליו, ועל כן בשלבי ההפקה של גז או נפט נדרשים היזמים לתסקיר השפעה על הסביבה. בהתאם, לעמדתנו, גם במים הכלכליים קידוח אשר הוכרז כ"תגלית" שב אל חיקו של חוק התו"ב, ונדרש לבצע במסגרת הסדרת הליך ההפקה תסקיר השפעה על הסביבה.

59. מכל האמור לעיל עולה כי החלת חוק התו"ב על פעולות חיפוש והפקה של גז ונפט במים הכלכליים מתחייבת בשל נימוקים שונים, הנתועים הן בדין הישראלי והן בדין הבינ"ל. לפיכך על מדינת ישראל לפעול בדחיפות לשינוי המצב הקיים ולקדם הסדרה תכנונית של פעולות החיפוש וההפקה של נפט וגז במים הכלכליים. זאת תוך שימוש בכלים ובמנגנונים המצויים בחוק התו"ב ובראשם תסקיר השפעה על הסביבה, שקיפות ושיתוף הציבור.

יישום חוק התכנון והבניה על פעולות חיפוש והפקת משאבים במים הכלכליים-

עקרונות מנחים

60. משביססנו את דבר התחולה של חוק התו"ב במים הכלכליים עולה כעת השאלה כיצד יש ליישם את החוק, ומהם המנגנונים המנויים בחוק התו"ב אשר מבטיחים הסדרה מיטבית של פעולות חיפוש והפקת משאבי גז ונפט במי הים התיכון?

61. לאור העובדה שחיפוש והפקה של גז ונפט יוצרים שינויים על פני השטח וכרוכים בהקמת מבנים ותשתיות, מובן שהם כפופים לדיני התכנון והבניה. על מנת לסבר את האוזן בנוגע לסדרי הגודל של מבני התשתית המוקמים במהלך קידוחי חיפוש וקידוחי הפקת נפט וגז נתאר בקצרה כמה דברים אמורים: הפקה של גז ונפט בים כוללת שני שלבים מרכזיים. הראשון הוא שלב החיפוש והשני הוא שלב ההפקה. בכל אחד מהשלבים הללו נדרשות תשתיות מאסיביות. בשלב החיפוש נערכים קידוחי ניסיון באמצעות אסדות חיפוש אשר שוהות באתר החיפוש לאורך פרק זמן קצר יחסית, הנע על פי רוב בין מספר ימים ועד מספר חודשים. אסדות אלו מחוברות בעת החיפוש לקרקע, לכל הפחות בנקודת הקידוח. אופן העיגון משתנה בהתאם לעומק הקידוח ובהתאם למשתנים נוספים. בשלב ההפקה, לאחר איתור שדה גז או נפט, נעשה שימוש במתקנים מאסיביים יותר ובהם אסדות הפקה אשר

²⁵ להרחבה בעניין זה ראה דוח אדם טבע ודין "משק הגז הימי מחדלים ופתרונות", ה"ש 5 לעיל, בעמ' 16-22.

מחברות אל הקרקע בין אם באמצעות עוגנים הנשלחים אל הקרקע או באמצעות פלטפורמה דמוית מגדל אשר מקובעת בקרקע ומהווה בסיס לאסדה. לחלק ממתקני ההפקה "תוחלת" חיים מעבר לשלב ההפקה ויש לתת את הדעת לתשתיות הנותרות גם לאחר סיום ההפקה.

62. כדי להבין את מימדיהן של תשתיות ואסדות אלה יש לדמות שטח שמכיל לבד מציוד מכאני מאסיבי, גם תשתיות מגורים לעשרות עובדים, מנחת למסוקים ועוד מגוון של מתקנים הממוקמים על האסדה. בנוסף לאסדות ישנם באזור הקידוח מתקנים נוספים כגון צינורות המונחים על קרקע הים ומקובעים לה. בנוסף, להבדיל מאסדות החיפוש, אסדות ההפקה שוהות באתרי הקידוח לאורך תקופות ארוכות העולות כדי מספר שנים. לאור כל זאת, **ברור כי המבנים האמורים דורשים הסדרה תכנונית.**

א. מערכת התכנון בישראל

63. מערכת התכנון והבניה במדינת ישראל אמונה על קביעת אופן הקצאת הקרקעות בישראל לייעודים ולשימושים השונים הנדרשים לקיומה התקין של מדינה. החלטותיה והכרעותיה של מערכת התכנון שונות ומגוונות, ולרבות מהן השלכות לטווח ארוך ולדורי דורות. כך למשל עוסקת מערכת זו בשאלת אופן פיזור האוכלוסייה במדינה, במיקומם של יישובים, בבניית תשתיות, בתכנון ערים ועוד.

64. פעולות התכנון והבניה מתבצעות על פי חוק התו"ב אשר מקים היררכיה של מוסדות תכנון ושל תכניות, המהוות את המסגרת התכנונית למראית פני המדינה ולהקצאת הקרקעות שבה לייעודים שונים. גופי התכנון אשר מקים החוק אמונים על מקטעים שונים בנוף התכנון הארצי, החל מהמועצה הארצית לתכנון ולבניה וכלה בועדות המקומיות. הרכבם של הגופים הללו משתנה אף הוא לפי טיב הנושא הנדון והיקפו. חוק התו"ב כמו גם התקנות שהותקנו מכוחו, קובע את תהליך אישורן של תכניות וכן את תהליך אישורם של היתרי בניה, ומתווה את המסלול הנדרש לבחינה מלאה ככל האפשר של ההיבטים, האינטרסים, העמדות והעניינים הנוגעים בדבר, אשר עליהם יש לתת את הדעת, לשם קבלתה של תכנית מאוזנת, העונה על צרכים רבים ככל הניתן.

ב. למי ממוסדות התכנון קיימת סמכות לפי דין להסדיר את פעולות החיפוש וההפקה של גז ונפט במים הכלכליים?

65. בבואנו לבחון את האופן הניתן ליישום חוק התו"ב במים הכלכליים יש ראשית לאתר את מוסד התכנון שלו קנויה הסמכות בעניין זה. במסגרת זו, נבחן את הסמכויות של מוסדות התכנון השונים:

66. **תכנון ברמה הארצית:** מוסד התכנון שמכין תוכניות מתאר ארציות היא המועצה הארצית לתכנון ובניה (להלן: "המועצה הארצית"). תוכניות מתאר ארציות (להלן: "תמ"א") מאושרות כקבוע בסעיף 53 לחוק התו"ב על ידי הממשלה, שלצורך עניין זה בלבד יש לה סמכות של מוסד תכנון. סמכותה של המועצה הארצית משתרעת כאמור לעיל "על שטח המדינה כולה" (סעיף 49 לחוק התו"ב).

67. היות וכמפורט לעיל שטחה של המדינה כולל את שטח קרקע הים ואת שטח תת הקרקע במים הכלכליים, הרי שקידוחי הנפט והגז באזורים אלה נמצאים בתחום סמכותה התכנוני של המועצה הארצית, וניתן לכלול שטח זה בתוכנית מתאר ארצית. למותר להוסיף כי נושא עקרוני וייחודי זה גם מן הראוי שיוסדר, לפחות ברמת התכנונית הראשונית, על ידי תמ"א שתייחד לנושא זה, כפי שידון בהמשך.
68. **תכנון ברמה המחוזית:** הוועדה המחוזית לתכנון ובניה (להלן: "**הוועדה המחוזית**") היא שמכינה תוכניות מתאר מחוזיות, אשר מאושרות על ידי המועצה הארצית. מבחינה תכנונית מדינת ישראל מחולקת למחוזות, ואלו מחולקים בתוכם לנפות. בסעיף 7 לחוק התו"ב נקבע כי לכל מחוז תהיה וועדה מחוזית.
69. החלוקה העדכנית לנפות ולמחוזות נקבעה בשנת 1957 ב"**הודעה על חלוקת שטח המדינה למחוזות ולנפות ותיאורי גבולותיהם**" שהוצאה על ידי הממשלה מתוקף סמכותה לפי סעיף 3 **לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948**.²⁶ בהודעה זו נקבע כי המדינה תכלול ששה מחוזות, כאשר גבול הנפות הגבולות בים התיכון הוגדר בהודעה זו כשטח הנמתח "לאורך שפת הים התיכון". בשנת 1967 הוכנס שינוי משמעותי בגבולות הנפות הללו אשר הרחיב את תחום הנפות הסמוכות לים התיכון עד "גבול מימי החופין".²⁷ מכאן שחלוקת המחוזות מכלילה באופן מפורש את המים הטריטוריאליים של מדינת ישראל, אך מחריגה את המים הכלכליים שלה. לאור זאת ניתן להסיק כי לוועדות המחוזיות אין סמכות, נכון לעכשיו ועל פי המצב המשפטי הקיים, לעניין ההסדרה התכנונית של פעולות החיפוש וההפקה של גז ונפט במים הכלכליים.
70. **תכנון ברמה המקומית:** על פי הוראות סעיף 13 לחוק התו"ב, תנאי מוקדם לקיומה של ועדה מקומית כלשהי הינו הכרזת שר הפנים על השטח כשייך למרחב תכנון מקומי. הדבר נעשה על פי סעיף 14 לחוק התו"ב, באמצעות "צו תכנון" אשר מפרט את גבולותיו המדויקים של מרחב התכנון המקומי. כל גבולותיהם של מרחבי התכנון המקומיים המוכרים לנו כיום אינם כוללים את הים, והמרחבים הגובלים בים למעשה נתחמים על ידי קו המים, בדומה למצב ששרר בעבר בהתייחס לגבולות סמכותן של ועדות התכנון המחוזיות. לפיכך, כל עוד לא השתנו מרחבי התכנון המקומיים הרי ששטח המים הכלכליים אינו כלול בתחום מרחב תכנון מקומי, ולכן גם לא ניתן לאשר לגביו תכנית מתאר מקומית או מפורטת על ידי הוועדה המקומית. עם זאת, אין מניעה שתכנון מפורט יתבצע גם על ידי סמכות תכנונית גבוהה יותר, לה נתונות גם הסמכויות של מוסדות התכנון הנמוכים, ולענייננו, המועצה הארצית.
71. **הוועדה לשמירת הסביבה החופית:** על פי הוראות התוספת השנייה לחוק התו"ב כל תכנית החלה בתחום "הסביבה החופית" צריכה לקבל את אישורה של הוועדה לשמירת הסביבה החופית (להלן: "**ולחוף**"). כפי שצוין לעיל המונח סביבה חופית מוגדר **בחוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004**, אשר מחריג מפורשות את המים הכלכליים מתחום תחולתו, ומגדיר את גבול הסביבה החופית בכיוון הים כשטח המשתרע עד מימי החופין, קרי עד תום המים הטריטוריאליים.

²⁶ הודעה על חלוקת שטח המדינה למחוזות ולנפות ותיאורי גבולותיהם, ילקוט המרסומים 531, 11.4.1957 עמ' 761.

²⁷ ילקוט הפרסומים 1337, מה-9.2.1967 עמ' 861.

72. לאור הגבלת סמכות מפורשת זו עולה כי לולחוף אין כיום סמכויות להסדרה תכנונית של הפעילות לחיפוש והפקת נפט וגז במים הכלכליים של מדינת ישראל. **כפי שיורחב בהמשך, לעמדתנו יש לפעול בהקדם לתיקון החוק לשמירת הסביבה החופית ולהרחיב את סמכויות הולחוף גם לשטח המים הכלכליים.**

73. מתוך סך האמור לעיל ניתן להסיק כי **נכון למצב המשפטי החל כיום הגורם התכנוני היחיד אשר לו סמכויות תכנוניות ביחס לשטח המים הכלכליים היא המועצה הארצית, אשר סמכותה משתרעת על כל שטח המדינה.**

ג. כלים תכנוניים

74. עתה, משעמדנו על סוגיית הסמכות, עלינו לבחון מהם הכלים התכנוניים המתאימים ליישום של סמכויות ההסדרה התכנונית של פעולות החיפוש וההפקה של גז ונפט במים הכלכליים. ראשית נבחן כלים שיש ליישם בטווח המידי על מנת להבטיח הסדרה תכנונית של קידוחי ההפקה העתידים להתבצע בזמן הקרוב, כגון קידוח "לוויתן". בהמשך נעמוד על פתרונות בטווח הארוך יותר להסדרה תכנונית רחבה של כל הקידוחים המתבצעים בים.

1.1. פתרונות מידיים העונים על צרכי השעה

75. קידוחי גז ונפט אשר מבוצעים כיום במים הכלכליים, למשל במאגר "תמר", אינם מוסדרים כלל מבחינה תכנונית. בעתיד הקרוב צפויים להתחיל קידוחי גז ונפט במאגרים נוספים, ובפרט מאגר "לוויתן", וראוי להקדים ולעשות שימוש בכלים התכנוניים הקיימים על מנת להבטיח כי יבוצעו כדיון תוך מזעור פגיעה סביבתית. לאור המצב התכנוני הקיים נציע פתרונות מידיים, שהינם: (1) עריכת תכנית מתאר ארצית המכילה הוראות מפורטות המלווה בתסקיר השפעה על הסביבה, שקיפות ושיתוף ציבור. (2) הרחבת סמכויות הולחוף למים הכלכליים באמצעות תיקון לחוק שמירת הסביבה החופית.

1.1.א. תכנית מתאר ארצית המכילה הוראות מפורטות, המלווה בתסקיר השפעה על

הסביבה, שקיפות, ושיתוף ציבור

76. הכלי התכנוני הזמין והיעיל ביותר להסדרת קידוחי גז ונפט בטווח המידי הוא **תמ"א המכילה הוראות מפורטות, שהינה יעודית לקידוח נתון, ומלווה בתסקיר השפעה על הסביבה, שתתוכנן בהליך שקוף, ותלווה בהליך שיתוף ציבור.** נדגיש כי אין אנו רואים בפתרון זה כפתרון ראוי לטווח הרחוק, יחד עם זאת, בשל המצב הקיים כיום באזור המים הכלכליים, הסיכונים העולים מחיפושי הנפט והגז והצורך בפתרונות מידיים, אנו מעלים את הפתרון הנ"ל שהינו, נכון להיום, הכלי המתאים ביותר להסדרה של קידוחים לצורך הפקה של גז ונפט והתשתיות המוקמות במצב הקיים.

77. השימוש במנגנון של תמ"א עם הוראות מפורטות, מאפשר הסדרה ברמה הארצית של קידוחי ההפקה, ויש בו את הגמישות הנחוצה על מנת לאזן מחד את צרכי השעה, אך מנגד להבטיח הסדרה ראויה של המצב הפרוץ כיום. יתרה מכך, ההסדרה המוצעת מאפשרת נקודת מבט רחבה על ידי גורמי מקצוע אשר יבצעו את מלאכת האיזון העדין בין שלל האינטרסים והשיקולים הנוגעים לסביבה הימית. בנוסף, וכפי שיפורט בהמשך, **בבוא היום**

לכשתתוכנן תמ"א כוללת להסדרת כלל השימושים בסביבה הימית, יאוחדו התמ"אות הנפרדות במסגרת תכנית זו.

78. המודל המוצע אינו בגדר חידוש. מערכת התכנון במדינת ישראל מכילה כבר כיום מגוון של תכניות אשר מסדירות ברמה הארצית מתווה כוללני של יעודי קרקע יחד עם פרוט עקרונות לשימוש בקרקע. דוגמה למנגנון תכנוני מעין זה ניתן למצוא בתמ"א 10 אשר מסדירה את תחנות הכוח ורשת החשמל הארצית. הסדרה זו מורכבת משורה ארוכה של כ-50 תמ"אות,²⁸ אשר רובן מתוות הוראות מפורטות ביחס למתקני תשתית ספציפיים. תכניות אלה נתנו ועודן נותנות מענה לצרכי השעה של משק האנרגיה הישראלי, כאשר הן מאפשרות הקמה של תחנות כוח.²⁹

קידוח לצורך חיפוש של גז נפט:

79. שלב חיפוש הגז והנפט בים טומן בחובו סיכונים סביבתיים ניכרים. כך למשל, אסון הדליפה ממתקן הנפט במפרץ מקסיקו בשנת 2010, שנחשב כאמור לאסון הטבע הגדול בהיסטוריה של ארה"ב, התרחש בשלב של קידוח לצורך חיפוש נפט. לאור זאת, אין מקום להקל ראש בשלב קידוחי החיפוש ככל שהדבר נוגע לפוטנציאל הפגיעה הסביבתית מקידוחים אלה. בהתאם, קיימת חשיבות מכרעת להסדרה תכנונית, ובפרט לעריכה של תסקיר השפעה על הסביבה, בשלב קידוחי החיפוש.

80. לאור זאת, לעמדתנו, אין די בהסדר החלופי שמציעות תקנות הנפט.³⁰ המנגנון המתאים ביותר להסדרה של קידוחי החיפוש במים הכלכליים הינו מנגנון הדומה לזה אשר הוצג לעיל ביחס לקידוחי ההפקה; קרי, **תכנית מתאר ארצית ובה הוראות מפורטות**, המלווה בתסקיר השפעה על הסביבה, אשר נערכת בשקיפות ותוך שיתוף הציבור.

חובת הכנת תסקיר השפעה על הסביבה

81. כפי שהוסבר בהרחבה לעיל, על התמ"א המוצעת לעיל להיות מלווה בתסקיר השפעה על הסביבה. כבר עמדנו על כך שהתסקיר הינו כלי עזר תכנוני מהחשובים שעומדים לרשות מוסדות התכנון אשר נועד לסייע למוסדות התכנון כדי שיוכלו להימנע, עד כמה שאפשר, מקבלת החלטות שישפיעו באופן שלילי על הסביבה. כלי זה כהגדרתו בסעיף 1 לחוק התו"ב, נועד לספק מידע מקיף על השפעותיה הצפויות של תכנית על הסביבה, ולפרט את האמצעים הנדרשים לשם מניעה או צמצום ההשפעות השליליות הצפויות. ראו לעניין זה סעיפים 2728, ו-44.

חובת שקיפות ושיתוף ציבור בשלבי התכנון המוקדמים של תכנית המתאר הארצית

82. אנו סבורים כי בתכנית זו יש מקום חשוב למשובים של הציבור, או לפחות של הציבור העוסק בתחום, כבר בעת קביעת המדיניות המתורגמת בתמ"א למסמכים תכנוניים. כמו כן, חברותה של ישראל בארגון OECD כוללת מחויבות של המגזר הציבורי לקיים ולהטמיע תהליכים בסיסיים של שקיפות ושיתוף ציבור.

²⁸ אתר משרד הפנים: <http://www.moin.gov.il/Subjects/Energy/Pages/About.aspx>

²⁹ דוגמאות נוספות להסדרה דומה ניתן למצוא בתמ"א 10 וכן בתמ"א ח/מ/א/23.

³⁰ להרחבת טענות אדם טבע ודין בעניין תקנות הנפט ראו בג"ץ 4425/12 אדם טבע ודין- אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר האנרגיה והמים (פורסם בנוב 2012).

83. ככל שהדבר נוגע לפעולות קידוח בים לצורך הפקת גז ונפט ראוי כי הליך שיתוף הציבור יהיה מעמיק ורחב ככל הניתן, וזאת בשל מגוון נימוקים :
84. **העדר מומחיות** : מכיוון שתחום הקידוחים בים הינו תחום צעיר בישראל, במוסדות התכנון יש מחסור במומחים הבקיאיים בנושא. בהעדר ניסיון ומומחיות יש לקבל בזרועות פתוחות כל מידע מטעם גורמים מקצועיים בציבור הישראלי.
85. **העדרם של בעלי אינטרס אישי להגנה על הסביבה הימית**: הסביבה הימית, וודאי השטח המצוי בתחום המים הכלכליים, אינו שטח המוכר לרוב הציבור בישראל. בהתאם, ניתן להניח כי לא לרבים קיים אינטרס אישי בהגנה על הסביבה הימית. להבדיל משטחי היבשה המצומצמים בישראל, אשר כל שינוי בהם צפוי להשפיע על אינטרסים מוגדרים של תושבים, ובהתאם להניע תושבים להגן עליהם, הפגיעה בסביבה הימית אינה נוגעת באופן אישי לפרטים מסוימים בציבור.
86. לפיכך, בהעדר זיקה או אינטרס אישי וישיר לא ניתן להצביע על תושבים שלהם אינטרס ישיר להגן על הסביבה הימית, ועל כן סביבה זו נותרת במובן מסוים נטולת הגנה. לאור מצב זה יש מקום לאפשר לאותם מעטים אשר מעוניינים מסיבות אלה ואחרות להיות מעורבים בנעשה בסביבה הימית, במה רחבה יותר להבעת עמדותיהם, כבר בשלבי הדיון הראשונים בתכנית.
87. הדבר נכון ביתר שאת לאור העובדה שבקידוחי הגז והנפט בים מעורבים גורמים רבי עצמה והשפעה, אשר מבקשים לקדם את האינטרסים שלהם לניצול משאבי הים באופן אשר מתנגש לא אחת עם האינטרסים הסביבתיים בים.
88. **חשיבות הדיון ב"חלופת האפס"**: היכולת להתנגד לעצם יישומה של תכנית לאחר שזו הוכנה ואושרה להפקדה הינה לעולם מוגבלת. הדיון בהתנגדויות נעשה לאחר שהושקעו משאבים רבים בהכנת תכנית, ולאחר שבעלי אינטרסים שונים השקיעו משאבים רבים בקידומה. לא בכדי דיונים בהתנגדויות עוסקים במקרים רבים במחלוקות העולות ביחס לשאלה כיצד ליישם תכנית מוצעת, ולא בעצם השאלה בדבר קיומה של התכנית. שמיעת עמדת הציבור בשלב מאוחר מעקר לרוב את האפשרות הממשית לקיים דיון משמעותי והליך שיתוף ציבור ב"חלופת האפס", קרי ברעיון לפיו אין צורך או הצדקה ליישום התכנית המוצעת. שכן, באופן טבעי, לאחר שנתקבלה על ידי הרשויות ההחלטה בדבר נחיצותה של תכנית, היכולת של מקבלי ההחלטה לסגת מעמדתם ולדון בנפש קולטת וחפצה ב"חלופת האפס" הינה פחותה.
89. לאור האמור לעיל, לעמדתנו, יש לקיים הליך שקוף ופתוח של שיתוף ציבור בשלבים מוקדמים של דיון בתכניות.

ג.1.1. הרחבת סמכויות הולחוף למים הכלכליים באמצעות תיקון לחוק שמירת הסביבה החופית

90. פתרון נוסף שניתן ליישם בטווח הזמן המיידית, על מנת לתת מענה לצורך הדחוף להסדיר את הקידוחים המבוצעים במים הכלכליים, הינו הרחבה של תחום סמכויות הולחוף אל שטח המים הכלכליים.

91. לצורך כך מוצע **תיקון לחוק שמירת הסביבה החופית התשס"ד-2004**, שמטרתו לתקן את הגדרת התחום הימי בחוק זה, כך שיכלול את כל השטח הימי והתת ימי, לרבות זה שבהמשך ומעבר לגבול מימי החופים, אשר בו יש למדינה זכויות, מעמד או ריבונות מסוג כלשהו מכוח כל חוק, אמנה או הסכם בינלאומי. הרחבת התחום כאמור תאפשר ליישם את ההגנות והאמצעים הקבועים בחוק שמירת הסביבה החופית גם בשטח המים הכלכליים, וכך תובטח הגנה טובה יותר על הסביבה החופית באזור זה.

92. לפיכך מוצע לתקן את ההגדרה "סביבה חופית" המנויה בסעיף 2 לחוק שמירת הסביבה החופית כך: **"עד סוף מימי החופים"**, יווספו המילים: **"ושטח המדינה שמעבר להם"**.

93. הצעת חוק זו באה לתקן את המצב האבסורדי הקיים כיום לפיו חוק שמירת הסביבה החופית, על מכלול העקרונות שהוא קובע, והכלים היישומיים שהוא יוצר כדי להבטיח את שמירת הסביבה הימית מפני פגיעה וסיכונים, אינו תקף מעבר לתחום המים הטריטוריאליים של ישראל.

94. כתוצאה ממצב זה, רק חלק מבוטל מחיפושי הנפט והגז להם נתנה המדינה רישיונות (אלו אשר מצויים בתחום מי החופים), נעשו בפיקוח הועדה לשמירת הסביבה החופית, ואילו על חיפושים וקידוחים הסמוכים אליהם, שיכולים להימצא רק מעט עמוק יותר בים, אך ללא כל שוני מהותי מבחינת ההשפעה האפשרית על איכות המים, הדגה, הנוף, ושאר המשתנים הסביבתיים, אין כל פיקוח כזה. זהו מצב בלתי ראוי ובלתי רצוי.

2.ג. פתרון לטווח הארוך – גיבוש תכנית מתאר ארצית לכלל שטח הקרקע ותת הקרקע בים

95. חיפוש והפקה של גז ונפט הינו כאמור נושא עקרוני וייחודי המעלה סוגיות חברתיות וכלכליות מגוונות, וכן טומן בחובו סיכונים רבים לפגיעה בסביבה ובבריאות הציבור. לפיכך ראוי שנושא עקרוני זה יוסדר על ידי קביעת מדיניות כוללת לניהול שימושי הים של מדינת ישראל. יש ליישם את המדיניות שתקבע בגיבוש **תוכנית מתאר ארצית אשר תסדיר את כלל ההיבטים הרלוונטיים לחיפוש והפקה של גז ונפט בכלל שטחי הקרקע ותת הקרקע בים**.

96. הצורך החיוני בתמ"א מעין זו עולה ביתר שאת מכיוון שפעולות לצורך חיפוש והפקה של גז ונפט מצריכות סוג חדש של יעוד קרקע, שיתכן שלמימושו יהיו השפעות כלל ארציות שעלולות ליצור קונפליקטים.

97. בנוסף, תכנית מתאר כוללת הכרחית בענייננו גם לאור העובדה שתחום קידוחי הגז והנפט בים התיכון הינם מיזם חדשני בנוף הישראלי שאין לגביו ניסיון ומומחיות רבים בישראל. חוסר הוודאות הקיים בפעולות הקידוח בים, והנזק העצום העלול להיגרם מהם מחייבים הסתכלות כוללת ולא פרטנית, של גוף מוסמך ומקצועי בסדר גודל של המועצה הארצית, אשר יש ביכולתו לשקול ולאזן את מירב השיקולים הסביבתיים, הכלכליים, הלאומיים, הבריאותיים ועוד, במבט על.

98. לפיכך ולאור הצורך בתכנון רחב היקף ולטווח ארוך השוקל את מלוא השיקולים הרלבנטיים באופן מקצועי, **יש לפעול לתכנון תמ"א אשר תחול על השטח הימי של מדינת ישראל בכללותו ובתוכו שטח המים הכלכליים. תמ"א זו תתווה את כלל שימושי הקרקע**

ותת הקרקע המותרים במים הכלכליים של מדינת ישראל, זאת בהתאם לזכויות השימוש המוקנות למדינת ישראל בדין הבינלאומי בשטח זה.

99. על תכנית מעין זו להקצות שטחים שיהוו שמורות טבע ימיות בהתאם לערכי הטבע הייחודיים המצויים בהן. כן על התכנית לייעד אזורים להקמת תשתיות שונות, ולהגדיר שטחים בהם ניתן לבצע קידוחים לצורך חיפוש והפקה של גז ונפט. לצורך הקצאה זו ידרש מיפוי השטח הימי ואיסוף מידע רב בפרט ביחס לאזורים רגישים ובעלי יחודיות סביבתית.

100. מובן שייעודי קרקע שונים במסגרת התכנית יקבעו בהתחשב בשיקולים סביבתיים ובערכי הטבע הייחודיים המצויים בסביבה הימית. התמ"א תכלול תסקיר השפעה על הסביבה ותתבסס עליו ביחס לאותם נושאים שניתן להגדירם ולתחמם לצורך הכנת התמ"א הכללית. בנוסף, יגובשו תסקירי השפעה נוספים במידה וידרש ביחס להשלמות של איסוף מידע וניתוחו במסגרת התכנון המפורט של הפרויקטים הימיים העתידיים. נוסף על ההגדרה הרחבה של שימושים המותרים במים הכלכליים על התמ"א להכיל הוראות כלליות ועקרונות מנחים בדבר אופן השימוש המותר בקרקע ובתת הקרקע בים.

101. יש לקבוע כי התמ"א תעודכן מעת לעת בהתאם לידע מדעי, תכנוני וסביבתי אשר יצטבר במהלך השנים.

102. לצד האמור לעיל, ברור שגיבוש של מדיניות כוללת והכנת תמ"א בהתאם, הינו תהליך ארוך טווח אשר יארך מספר שנים עד להשלמתו. על כן גיבוש תמ"א כוללנית לשטח הים אינו מספק פתרון מידי לצורך הדחוף בהסדרת הקידוחים המתקיימים עתה במים הכלכליים בים התיכון.

103. לעמדתנו, היה על מדינת ישראל להקפיד את המשך החיפושים והקידוחים וזאת עד לגיבוש תכנית מתאר ורגולציה ייעודית לנושא ובטרם נגרם אסון לאומי. אולם כל עוד רשויות השלטון ממשיכות במתן היתרים ורישיונות, עליהן לספק פתרונות להסדרה מיידית של הקידוחים המבוצעים כיום, ואשר יבוצעו בעתיד הקרוב, ובמקביל לזרז את הליך גיבוש תכנית המתאר לכלל השטח הימי שבשליטת מדינת ישראל והרגולציה הייעודית לו.

סיכום

חוות דעת זו ביססה את תחולתו של חוק התכנון והבניה בשטח המים הכלכליים של מדינת ישראל. תחולה זו נשענת על מספר אדנים:

- ✓ הוראת תחולה המנויה בחוק התו"ב, על פיה חל חוק התו"ב על שטח המדינה כולה;
- ✓ היותו של חוק התו"ב בעל השפעה סביבתית ניכרת, לאור הכלים והמנגנונים שהוא מכיל. החלת החוק במים הכלכליים נובעת בהקשר זה מתכלית המנויה בחוק השטחים התת ימיים על פיה יש לנקוט בפעולות לשימור אוצרות הטבע במים הכלכליים. חוק התכנון והבניה הוא חוק מרכזי בדין הישראלי להגשמת תכלית זו;
- ✓ הוראת תחולה המנויה בחוק הנפט על פיו בעל זכות נפט כפוף לחוק התו"ב;
- ✓ תחולה מתוקף האחריות של מדינת ישראל לערוך תסקיר השפעה על הסביבה לקידוחים במים הכלכליים, כמי שנהנית מפירות הפקת המשאבים. וזאת בהתאם לדין הבינ"ל.

המלצות

משביססנו את תחולת חוק התו"ב באזור המים הכלכליים, הצענו עקרונות מנחים ליישום החוק באזור זה, תוך התייחסות לפתרונות מידיים ופתרונות ארוכי טווח:

- ✓ בשלב המידי על המועצה הארצית לפעול להגשמת סמכויותיה להסדרה תכנונית של קידוחי ההפקה במים הכלכליים, ולקדם תמ"א המכילה הוראות מפורטות לקידוחי ההפקה, אשר מלווה בתסקיר השפעה על הסביבה, בהליך שקוף, שבו הציבור שותף כבר בשלבי התכנון המוקדמים.
- ✓ עוד יש לפעול לשינוי חקיקתי להרחבת סמכויות הולחוף לשטח המים הכלכליים, באמצעות תיקון לחוק השמירה על הסביבה החופית. כך ניתן יהיה ליישם את הכלים וההגנות בחוק השמירה על הסביבה החופית גם באזור המים הכלכליים.
- ✓ בטווח הארוך יש לפעול לתכנון תמ"א אשר תחול על השטח הימי של מדינת ישראל בכללותו, ובתוכו שטח המים הכלכליים. תמ"א זו תתווה את כלל שימושי הקרקע ותת הקרקע המותרים במרחב הימי של מדינת ישראל, ותכיל עקרונות כוללים בדבר אופן השימוש המותר בקרקע ובתת הקרקע בים.



דנה טבצ'ניק, עו"ד

ראש תחום כלכלה וסביבה