

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

ע"י ב"כ מהלשכה המשפטית  
עוה"ד נועה יאיון (מ.ר. 53817) וטל צפריר (מ.ר. 19161)  
מרחי הנגב 2, תל אביב-יפו 6618602  
טלפון: 03-6388744; פקס: 03-6390580

**אדם טבע ודין (ע"ר)**

ע"י עוה"ד עמית ברכה, עו"ד אלי בן-ארי, עוה"ד תמי גנות, עוה"ד לי-היא  
גולדנברג ו/או עו"ד אריה פרידסון  
מרחי יהודה הלוי 48, ת.ד. 15, תל אביב  
טל: 03-5669939; פקס: 03-5669940

העותרות

- ד ג נ -

1. הממונה על ענייני הנפט  
2. משרד האנרגיה  
3. המשרד להגנת הסביבה  
4. מנהל התכנון במשרד האוצר  
ע"י ב"כ מפרקליטות המדינה  
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים  
טלפון: 02-6466590; פקס: 02-6467011

5. חברת אנרג'יאן ישראל לימיטד מ.ח. 560033185  
מבניין ב.ס.ר. 3, קומה 21, רח' מצדה 9, בני ברק  
טלפון: 03-7791188; פקס: 03-7791185

המשיבים

**עתירה למתן צו על תנאי**

כבוד בית המשפט מתבקש בזאת ליתן צו על תנאי המופנה אל המשיבים ומורה להם ליתן טעם מדוע לא יבוטל האישור שניתן לתכנית הפיתוח, או כל אישור אחר המאפשר תחילת ביצוע והקמה של מתקני ההפקה לגז ונפט במתחמים המכונים "כריש" ו-"תנין" שבתחום המים הכלכליים של ישראל, וזאת עד שיתקיים הליך נאות בהתאם לקבוע בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 - כמתחייב או מהיותו של חוק זה תקף באופן חלקי לפחות גם במים הכלכליים, או מהחובה המשפטית והציבורית להחיל חלקים מחוק זה במים הכלכליים - כאשר בסופו של ההליך תתקבל החלטה האם ליתן תוקף לתכנונם הפרטני של מתקני ההפקה על ידי מוסד תכנון ארצי כהגדרתו בחוק, לאחר השלמת -

(1) תסקיר השפעה על הסביבה, הכולל בחינת חלופות ביצוע במידת הצורך, המתייחס

לתכנון זה;

(2) פירסומו של זה לציבור הרחב;

ו-(3) מתן הזדמנות לציבור בעלי העניין והידע להעיר את הערותיו ביחס לתכנון כאמור.

לעתירה זו מצורף תצהיר מטעמו של מר ניר פפאי, סמנכ"ל שמירת טבע אצל העותרת 1, כנספח

## הערה מקדמית

העותרות יבקשו לציין כי לא מצאו כל אישור רשמי באשר לסטאטוס תכנית הפיתוח נשואת העתירה, שכן לא פורסם דבר בנושא, לא באתר משרד האנרגיה ולא מטעם כל גורם ממשלתי אחר.

כך יוצא, שבדומה ל(כמעט) כל המידע שיש ברשות העותרות ביחס לתכנית הפיתוח, החל מן העובדה שהוגשה, ועד לאישורה - הושג מפרסומים בתקשורת המקוונת. הפרסום האחרון, מיום 30.8.2017 דיווח על הודעתה של המשיבה 5 כי המשיב 1 אישר את תכנית הפיתוח ל"כריש" ו"תנין":

"אנרג'יאן נפט וגז (אנרג'יאן) המחזיקה במשותף (50%/50%) עם קרוג'ן קפיטל באנרג'יאן ישראל הודיעה היום (ד') כי הממונה על הגז והנפט במשרד האנרגיה אישר את התכנית לפיתוח שדות הגז "כריש" ו"תנין" (FDP), שהוגשה ביוני האחרון.<sup>1</sup>"

העותרות יצינו גם כי פניותיהם למשיב 1 על מנת שיבהיר את המצב המשפטי - לא נענו. מכאן, שלצורך הגשת עתירה זו, העותרות יצאו מנקודת הנחה שתכנית הפיתוח (שגם היא לא פורסמה ולא מצויה בידי העותרת) אושרה, או לכל הפחות נמצאת בשלבי אישור אחרונים. יש להניח (ולקוות) שבתשובת המדינה ענין זה יובהר, וככל הנראה גם המסמכים הרלוונטיים יצורפו.

## תמצית העתירה

א. תכנית הפיתוח של מאגרי הגז - "תנין" ו"כריש", המצויים בתחומי המים הכלכליים של ישראל (מרחק של כ-120 קילומטרים מקו החוף), הוגשה ביוני 2017. כמות הגז הטבעי במאגרים אלה יחדיו נאמדת בכ-55BCM, ופיתוחם כולל כ-9 קידוחי הפקה, אסדה, צנרת תת ימית ומערכות הולכה.

ב. תכנית הפיתוח הזו, המשתרעת על פני שטח של עשרות קמ"ר, שלאחריה ניתן יהיה להתחיל בעבודות על מנת להפיק גז מן המאגרים - קודמה ואושרה בהליך בזק (כ-3 חודשים), באישורו של הממונה על ענייני הנפט בלבד, ללא שקיפות, ללא פרסום, ללא מעורבות כלשהי של הציבור.

ג. זאת, על אף שאם היה מוקם בתחומי המים הטריטוריאליים של ישראל, היה נדרש לעמידה בהוראות חוק התכנון והבניה במלואן - כולל הגשת תכנית מפורטת, עריכת תסקיר השפעה על הסביבה, דיונים במוסדות התכנון והליכי התנגדויות ועררים. זאת, בנוסף להליכי הרישוי המחוייבים ע"פ חוק הנפט.

ד. הפער הבלתי נתפש הזה, בין רגולציה סדורה, מאוזנת, שקופה ואחראית בתחומי המים הטריטוריאליים (עד 22 ק"מ מהחוף), ובין הריק הרגולטורי המצוי מק"מ מס' 23 ועד ל-370 ק"מ מהחוף (תחום המים הכלכליים), לא רק שאינו סביר ואינו מידתי - הוא גם מסוכן לאדם ולסביבה הימית והיבשתית, ובמיוחד - אינו עולה בקנה אחד עם פרשנות

<sup>1</sup> <http://www.sponser.co.il/Article.aspx?ArticleId=82976>

המדינה באשר לדינים החלים במים הכלכליים, עם הפסיקה, ועם הנהוג במדינות אחרות בעולם.

ה. הגז והנפט הם משאבי טבע השייכים לציבור, שלפעולות הפיתוח שלהם יש השלכות סביבתיות שליליות משמעותיות. מספיק להזכיר את אסון מפרץ מקסיקו מ-2010, שהותיר, מעבר לאבדות בנפש, גם 800 קילומטר של חוף מזוהם, סגירה של 225 אלף קמ"ר לדיג, נזק של מיליארדי דולרים לתעשיית התיירות ונזק סביבתי אדיר.

ו. ככלל, נהוג לחלק את ההשפעות הסביבתיות של הקידוחים לשתי קטגוריות מרכזיות: (א) פגיעה כתוצאה מדליפת חומרים והתפשטותם בעת תקלה משמעותית (פגיעה קטסטרופלית); (ב) פגיעה כתוצאה מפעולות הפיתוח והתפעול עצמן, לרבות פעולות פיזיות ולרבות שחרור חומרים מזיקים בכמות קטנה ומתמשכת (פגיעה כרונית). בעוד הקטגוריה הראשונה מטופלת היום באופן יחסי, השניה הוזנחה כמעט לחלוטין ואין לה כיום מענה אפקטיבי. זאת, על אף שקיימת תשתית חקיקתית רלוונטית. היא פשוט אינה מיושמת.

ז. החשיבות בשמירה על הסביבה הימית אינה מתמצה רק בדאגה לטבע ובעלי החיים הימיים. סביבה ימית בריאה המנוהלת כראוי מספקת לציבור הישראלי שירותים בעלי ערך אדיר, ובהם קיבוע פחמן למיתון שינויי אקלים וייצור חמצן המבוצעים על ידי יצורים ימיים זעירים (התורמים למעגל הגלובלי), ייצור דגה, ואספקת מים נקיים.

ח. אחד העקרונות המשמעותיים ביותר למניעת פגיעה בסביבה שנלמדו, הן כתוצאה מכשלים שונים כדוגמת דליפות, והן כתוצאה מפיתוח ותפעול שוטפים - הוא הפרדת הגורם המאשר מן הגורם המפקח. למסקנה הזו הגיעו מדינות שונות בעולם, בדרי"כ - בדיעבד ולאחר קרות אסונות [כגון ארה"ב לאחר אסון מפרץ מקסיקו]. בישראל כאמור, הגורם הרגולטורי היחיד המאשר את תכנית הפיתוח של "כריש" ו"תנין" - הוא הממונה על ענייני הנפט, האמון, ונבחן על פי הצלחתו להביא (במהירות) את הגז לתחומי ישראל.

ט. הסיבה לכך, היא שבכל הנוגע לרגולציה החלה בתחומי המים הכלכליים, בוודאי בכל הנוגע לרגולציה הסביבתית - תכנונית, מתקיים חוסר בהירות רגולטורי מובהק, מוכר ומתמשך. זאת, על אף פניות חוזרות ונשנות מטעם העותרות להבהיר את המצב הרגולטורי בתחומים אלו.

י. המדינה עצמה מכירה בחוסר הודאות הרגולטורית המתקיימת במים הכלכליים, ומסיבה זו מנסה לקדם זה מעל לעשור (!) את חוק אזורים ימיים<sup>2</sup>, שיגדיר את החקיקה וההסדרים שיחולו בתחומי המים הכלכליים.

יא. בינתיים, המצב הרגולטורי נקבע, כך לעמדת המדינה, בהתאם להוראות חוות הדעת של המשנה ליועמ"ש, אבי ליכט, הקרויה, בהתאם, "הדין החל באזורים הימיים". חוות הדעת לא קבעה דינים החלים בתחומים אלו, אלא רק שרטטה בקווים כללים מהם העקרונות הפרשניים לבחינת תחולת הדין הישראלי המים הכלכליים. על פיה, ככל ש:

<sup>2</sup> נוסח קודם של החוק עבר ועדת שרים ב-2014, מאז שונה מספר פעמים. נוסח החוק האחרון נידון בוועדת השרים לרגולציה ביום 7.8.2017

- א. דבר חקיקה מצוי בתחום הגז והנפט ו/או הגנת הסביבה ;
- ב. הוא אינו כולל הוראה מפורשת הסותרת את החלת הדין על האזורים הימיים ;
- ג. הוא עולה בקנה אחד עם פרשנותו התכליתית של חוק השטחים הימיים והוראותיה של אמנת הים -
- הרי שהוא חל בתחומי המים הכלכליים של ישראל.

יב. העותרות הלכו צעד צעד ע"פ הנחיותיו הפרשניות של המשנה ליועמ"ש והגיעו למסקנה הסבירה היחידה, כי החלת עקרונות תכנוניים [סביבתיים וציבוריים] בתחומי המים הכלכליים של ישראל: תואמת את התכליות של חוק שטחים תת ימיים ; תואמת את הוראות הדין הבינלאומי (ואף מתחייבת ממנו) ; חוק התכנון והבניה אינו כולל הוראה מפורשת המגבילה את תחולתו לתחומי המים הטריטוריאליים, מכאן – שההסדרים הסביבתיים והציבוריים בחוק התכנון והבניה חלים כיום במים הכלכליים של ישראל, בהיותם שלובים יחד עם החקיקה הנוהגת בתחומי הגז והנפט.

יג. ההסדרים התכנוניים הספציפיים, החלים לעמדת העותרות בתחומי המים הכלכליים – הם : (א) תכנון מפורט של מתקני ההפקה שידונו ע"י מוסד תכנון ; (ב) עריכתו של תסקיר השפעה על הסביבה ; ופרסום ומתן הזדמנות לציבור להעיר הערותיו ביחס לתכנון האמור.

יד. החלתם של העקרונות התכנוניים הללו אפשרית גם בהעדר תחולה של חוק התכנון והבניה במלואו בתחומי המים הכלכליים. למעשה, המדינה בעצמה קבעה עקרונות תכנוניים שלא מכוח חוק התכנון והבניה על קידוחי חיפוש גז ונפט בתחומי המים הטריטוריאליים.

טו. בנוסף, כבר נקבע כי "יש בה בזכות ההתנגדות של הציבור, וביתר הזכויות המשייכות עצמן לעקרון שיתוף הציבור, כדי להשליך במישור הפרשני על השאלה האם התכנון המחוקק שלא להחיל את ההסדר הקבוע בחוק התכנון והבניה. חזקה על המחוקק כי לא התכוון לשלול מן הציבור את זכותו ליטול חלק בתכנון הסביבה בה הוא חי." (פס"ד ריכטר). כך שלא יתכן כי תועדף הפרשנות לפיה אין לציבור זכות כלשהי ביחס לתכנית הפיתוח של "כריש" ו"תנין", על פני זו המאפשרת את פרסום המסמכים ותגובת הציבור אליהם.

טז. בנוסף, כבר נקבע כי ניתן להסתפק במסמכים סביבתיים שונים, כמו אלה שהובאו לבחינתו של הממונה על ענייני הנפט (לבדו) על מנת לפטור מהצורך בעריכת תסקיר השפעה על הסביבה למערך הפקה בסדר גודל כזה ;

יז. כמו גם את העובדה שהמדינה, בתגובתה לבית משפט זה, כבר טענה כי "אין כל פגם בהתבססות על מוסד תכנון הפועל ע"פ חוק התכנון והבניה לצורך בחינת האפשרות לסטות באופן חלקי מדיני התכנון והבניה."

יח. על מנת להגיע למסקנה כי אין מניעה לקבוע כי יש לערוך תסקיר השפעה על הסביבה ולדון במסקנותיו במסגרת הליכים שיתקיימו בפני מוסד תכנון קיים, גם מבלי להחיל את חוק התכנון והבניה במלואו בתחומי המים הכלכליים.

יט. לאור זאת, העותרות סבורות כי המצב הרגולטורי הנוכחי, החל במים הכלכליים של ישראל, כולל את ההסדרים התכנוניים – סביבתיים וציבוריים המפורטים לעיל

(ובהרחבה בעתירה). אישור תכנית הפיתוח ללא שהוחלו הסדרים אלו, וללא שניתנה לציבור להביע עמדתו ביחס אליה - אינו עומד במסגרת החוק, אינו סביר, אינו מידתי – ודינו בטלות.

### **הצדדים לעתירה**

**החברה להגנת הטבע, העותרת 1** היא הארגון הסביבתי הגדול והוותיק בישראל. מזה מספר שנים שהעותרת 1 פועלת להגנה על ערכי הטבע בים הישראלי וזאת במגוון דרכים ומישורים: קידומה של רפורמה בניהול תחום הדיג, קידום אכיפה סביבתית באמצעות מוקד לפניות ציבור, קידומן של שמורות טבע בים ושל אזורים המוגנים מפני פעילויות פוגעניות בו, הגנה על קו החוף מפני פיתוח לא מרוסן, פעילות הסברתית, ציבורית וחינוכית נרחבת להעלאת מודעות לצורך בהגנה על הים ועוד. עובדים של העותרת 1 משמשים גם כנציגים מטעם הגופים הירוקים במוסדות התכנון השונים – ברמה הלאומית וברמה המחוזית – ובמסגרת זו גם דנו בקידוחי חיפוש לגז טבעי ולנפט ביבשה ובים. לעותרת 1 גם מומחיות בתחומי האנרגיה והתשתיות ועובד שלה מייצג את הגופים הציבוריים בות"ל. בעותרת מועסקים אקולוגים ימיים והיא עוסקת באופן שוטף במצבו הסביבתי של הים.

**אדם טבע ודין, העותרת 2**, הינה עמותה רשומה, אשר נוסדה במטרה לקדם את ההגנה על איכות הסביבה בישראל. העותרת הינה גוף בלתי תלוי, הפועל ללא כוונת רווח וממומן על ידי תרומות. לעותרת כ-4000 חברים, והיא מונה כ-30 חברי צוות מקצועי, בהם עורכי דין, אנשי מחקר ומדע ואנשי תכנון וכלכלה. העותרת פועלת, בין היתר, למניעת מפגעים סביבתיים, הגנה על בריאות הציבור ואכיפת החוק במישור הסביבתי. מעמדה של העותרת כמגנה על הסביבה ועל אינטרסים ציבוריים חיוניים הוכר בשורה של חוקים וביניהם החוק למניעת מפגעים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב-1992; החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961; חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965; חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984; חוק המים, התשי"ט-1959; ושורה של חוקים נוספים.

**הממונה על ענייני הנפט ומשרד האנרגיה, המשיבים 1 ו-2** הם המשרד הממשלתי אשר בידו נתונות הסמכויות לפיתוח משק האנרגיה של מדינת ישראל ככלל, והסמכויות שלפי חוק הנפט בפרט. הממונה על ענייני הנפט במשרד האנרגיה הוא הרגולטור האחראי להקצאת הזכויות לחיפוש גז ונפט בשטחה של מדינת ישראל, ובכלל זאת הוא מוסמך ליתן אישור לתכניות פיתוח מאגרי גז.

**המשרד להגנת הסביבה, המשיב 3**, הוא המשרד הממשלתי המופקד על שמירת איכות הסביבה, לרבות הסביבה הימית. למשרד להגנת הסביבה תפקיד חשוב בבקרת ההשפעה הסביבתית של תכנית פיתוח במסגרת הליך התכנון, בהיותו הגוף אשר קובע הנחיות ומאשר תסקירי השפעה על הסביבה, והמשרד האמון על חוק שמירת הסביבה החופית.

**מנהל התכנון במשרד האוצר, המשיב 4** הוא הגורם המנהלי המופקד על התכנון בישראל, יוזם ומבצע של תכנית התכנון של המרחב הימי, שכלל הידוע לנו מצאת בימים אלו בשלבי הכנה

סופיים. למוסדות התכנון המחוזיים והארציים מגיעות הבקשות לקידוחי חיפוש ותכניות הפיתוח בתחומי המים הטריטוריאליים.

**חברת אנרג'יאן ישראל לימיטד, המשיבה 5** היא חברת אנרגיה יוונית. ב-2014 היא נכנסה לשוק הגז הישראלי, ובאוגוסט 2016 היא רכשה את הזכויות במאגרי הגז "תנין" ו"כריש" מידי שותפות דלק-נובל, וביוני 2017 הגישה למשרד האנרגיה את תכניות הפיתוח של המאגרים, נשואות עתירה ז.ז.

## העובדות שצריכות לעניין

### המים הכלכליים של ישראל ופיתוח שדות הגז המצויים בהם

1. מקורו של המונח "המים הכלכליים" באמנת הים משנת 1982<sup>3</sup> (להלן – "אמנת הים"), שתחמה והבחינה בן שטחי הים לפי קרבתם לחופי המדינה כמו גם קבעה את זכויות וחובות המדינה לגביהם. באמנת הים מוגדר ה"האזור הכלכלי הבלעדי" [ה-EEZ, או Exclusive Economic Zone], כרצועת ים המשתרעת מסוף המים הטריטוריאליים (12 מייל ימי – וכ-22 ק"מ מקו החוף), ועד ל-200 מייל ימי (כ-370 ק"מ מקו החוף). ואכן, למדינת ישראל ישנן זכויות בעלות ערך כלכלי רב באזור זה.
2. מצבורי הגז שהתגלו בראשית המאה ה-21 בתחום המים הכלכליים הם יקרי ערך ואין חולק באשר לחשיבותן של תגליות אלו לכלכלת ישראל, לאיכות החיים ולבריאות תושביה, כמו גם לסביבה ולטבע הישראלי. על אף זאת, ואולי בשל כך בדיוק – הסדרת היחסים, התפקידים והזכויות בין המדינה – החברות היוזמות – והציבור, בעליו של משאבי הטבע, עוררו וממשיכות לעורר מחלוקות ציבוריות ומשפטיות ערות וכבדות.
3. העותרות, עמותות הפועלות ללא לאות לשמירה על הסביבה והטבע הישראלי כבר עשרות שנים, מברכות על גילויי הגז הללו בהיותם מקור אנרגיה נקי וסביבתי (בוודאי בהשוואה לדלקים פוסיליים אחרים), המקנה לישראל עצמאות אנרגטית, מאפשר לה לפעול לצמצום יוקר המחיה (במישרין – כגון במחירי החשמל והתחבורה – ובעקיפין – במחיריהם של טובין ושירותים המיוצרים בה) ומבטיח לה הכנסות עודפות (מתשלומי תמלוגים ומיסים שונים) המשרתות את הציבור הישראלי הרחב. לאור זאת, העותרות בהחלט רואות יתרונות רבים בהגעתו המהירה והבטוחה לחופי ישראל.
4. על אף זאת, ועל אף החשיבות שבהגעת הגז לשימוש התעשייה והתחבורה הישראלית, העותרות סבורות כי תכנית הפיתוח של "כריש" ו"תנין" אושרה שלא כדין תוך שהמדינה מנעת מלהחיל הסדרים סביבתיים וציבוריים שחלים היום בתחומי המים הכלכליים.

<sup>3</sup> The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS, 1982).

התנהלות זו חושפת את המדינה לסיכונים חמורים, שהליך שונה התואם את הדין ושהיה לוקח בחשבון את הסיכונים הללו, יכול היה למנעם או לפחות לצמצמם משמעותית.

5. אכן, ישנה חשיבות בהגעתו המהירה של הגז לישראל, אולם ישנם ערכים נוספים שיש להקפיד עליהם. כדברי השופט רובינשטיין בבג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון נ' ראש ממשלת ישראל (בג"ץ מתווה הגז):

**"גם כאשר הצורך דוחק, מצביעים לגבולות על המותר והאסור; בל נמצא עצמנו, מתוך רצון כן ואמיתי לפתור את הבעיה הקונקרטיה שלפנינו, שאין להקל בה ראש והיא טעונה פתרון ראוי, מחוץ לגבולות שמציבה שיטת משפטנו בגדרי הדמוקרטיה." (פיסקה קכה).**

### מאגרי "כריש" ו"תנין"

6. מאגרי הגז הטבעי "תנין" ו"כריש" התגלו בשנים 2012 ו-2013, בהתאמה, במרחק של כ-120 קילומטרים מקו החוף הישראלי, צפונית-מערבית לחיפה. כמות הגז הטבעי במאגרים אלה יחדיו נאמדת בכ-55BCM<sup>4</sup> וכך הם נחשבים במאוחד כמאגר השלישי בגודלו – אחרי "תמר" (כ-300-250BCM) ו"לויתן" (כ-600-500BCM).

7. הואיל וזכויות הנפט למאגרי "כריש" ו"תנין" (רישיונות "אלון"), היו בידי אותה שותפות שהחזיקה גם בזכויות הנפט למאגרי "תמר" ו"לויתן" – שותפות "דלק קידוחים" – נובל אנרגי מדיטרניאן – "אבנר חיפושי גז ונפט" ואחרים – חייבה הממשלה במסגרת "מתווה הגז" את השותפות במכירתן לצד שלישי<sup>5</sup>. מי שקנתה את זכויות הנפט במאגרי "כריש" ו"תנין" וקיבלה בהם חזקה היא חברה יוונית בשם "אנרגיאן" (המשיבה 5).

8. בחודש יוני 2017, בהתאם לדרישת שטר החזקה שניתן לה<sup>6</sup>, הגישה אנרגיאן לממונה על ענייני הנפט במשרד האנרגיה (המשיב 1) תוכנית פיתוח למאגרי "כריש" ו"תנין".

9. לפי הודעת משרד האנרגיה<sup>7</sup> ופרסומים נוספים בתקשורת<sup>8</sup> תוכנית הפיתוח נחלקת לשני שלבים, כאשר בשלב הפיתוח הראשון יפותח מאגר "כריש", הגדול יותר. בשלב הפיתוח

<sup>4</sup> BCM = ביליון מטרים מעוקבים

<sup>5</sup> החלטת הממשלה מס' 476 מיום 16/8/2015 –

<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2015/Pages/dec476.aspx>.

<sup>6</sup>

<http://energy.gov.il/abouttheoffice/speakersmessages/documents/%D7%97%D7%96%D7%A7%D7%A%D7%A8%D7%99%D7%A9.pdf>

<http://energy.gov.il/abouttheoffice/speakersmessages/documents/%D7%97%D7%96%D7%A7%D7%A%D7%AA%D7%A0%D7%99%D7%9F-1.pdf>.

<sup>7</sup> <http://energy.gov.il/AboutTheOffice/SpeakersMessages/Pages/GxmsMniSpokesmanOSAug2017.aspx>

<sup>8</sup> <https://www.themarket.com/markets/oil-and-gas-exploration/1.4182084>

<https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3718766,00.html>

<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001193315>

הראשון מבקשת אנרג'יאן לקדוח 3 בארות ולהציב מעליהן מתקן צף לטיפול בגז המופק.<sup>9</sup> אסדה זו תוקם באופן שיאפשר בעתיד את הכפלת כושר הטיפול שלה בגז טבעי וכן יכולת לקלוט ולאחסן גם את עתודות הנפט המצויות בו.<sup>10</sup> בשלב הפיתוח השני יפותח מאגר "תנין" וייקדחו בו 6 בארות שיחוברו בקו-צינור ליחידת ה-FPSO.

10. מהמתקן הצף בכוונת אנרג'יאן להניח צינור תת-ימי לכיוון מישור החוף הצפוני, כשבמקטע האחרון שלו - מרחק של כ-10 ק"מ מהחוף - תוקם גם נקודת חיבור עתידית עבור צנרות ממאגרים נוספים.

11. במקביל לפיתוחם הצפוי של מאגרי הגז הטבעי "כריש" ו"תנין" מתקיימות ומתוכננות עוד פעילויות חיפוש ופיתוח נרחבות נוספות במים הכלכליים הישראליים:

a. **הרחבת ההפקה מ"תמר"** – "תמר" הוא מאגר גז טבעי שהתגלה בשנת 2009. זה הוא המאגר המפיק היחיד נכון למועד הגשתה של עתירה זו והוא מספק גז טבעי לצורכי המשק הישראלי מאז שנת 2013. בעלות הזכויות בחזקת "תמר" מקימות בו היום 3 קידוחי הפקה נוספים על הקיימים כבר. קידוחים אלה יבוצעו במים הכלכליים ויתחברו למערך ההפקה והטיפול הקיים במאגר זה.

b. **פיתוח מאגר "לויתן"**<sup>11</sup> – בשנת 2016 אישר משרד האנרגיה את תוכנית הפיתוח למאגר הגז הטבעי "לויתן". תוכנית הפיתוח כוללת 8 קידוחים – מהם 2 קידוחי חיפוש קיימים שיוסבו לצורכי הפקה קבועה – אשר יחוברו באמצעות צנרת תת-ימית לאסדה קבועה, שתוקם במרחק של כ-7 ק"מ מהחוף הישראלי מול זכרון יעקב-חדרה. מהאסדה יוזרם הגז הטבעי כשהוא לאחר טיפול לנקודת הכניסה הצפונית של מערכת ההולכה בחוף דור, כפי שהוגדרה בתוכנית המתאר הארצית מס' תמא/37ח; זאת, באמצעות צינור שיונח.

c. **הנחתו של צינור הולכה ימי נוסף** – כיום, נשענת אספקת הגז הטבעי לישראל על צינור יחיד. שיקולים שונים – כדוגמת ענייני ביטחון ובטיחות, יתירות ותפעול – מחייבים את הנחתו של צינור נוסף שיוכל לספק למשק הישראלי גז טבעי מהתגליות בים העמוק.

d. **עשרות קידוחי חיפוש נוספים** – בשנת 2012 החליט שר האנרגיה על "סגירת הים"<sup>12</sup> – והקפאת מתן זכויות נפט חדשות. חלוף הזמן והשתנות הנסיבות גרמו גם לשינוי מדיניות ומאז שנת 2016 מוביל משרד האנרגיה מהלך נרחב לקידום פעילות של חיפוש גז טבעי ונפט בים הישראלי. במסגרת זו פירסם משרד האנרגיה "קול קורא" להגשתן של מועמדות לטיפולם של רישיונות חיפוש ב-24 "בלוקים" שהוגדרו<sup>13</sup>. תוצאות ההליך התחרותי צפויות בחודש נובמבר 2017.

<sup>9</sup> מתקן – בדרך כלל, ספינה – המכונה FPSO : Floating Production, Storage and Offloading unit.

<sup>10</sup> בעיקר נפט מסוג קונדנסט הנלווה לגז טבעי.

<sup>11</sup> <https://www.leviathanproject.co.il/>.

<sup>12</sup> <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001161147>

<sup>13</sup> <http://www.energy-sea.gov.il/English-Site/Pages/HomePage.aspx>.

אנו עתידים אם כן לראות עוד עשרות (!) קידוחי חיפוש והפקה מול חופינו שיתפרשו על-פני שטח כולל של אלפי (!) קילומטרים רבועים<sup>14</sup>.

12. לסיכום: בשנים האחרונות – ועוד יותר מכך: בשנים הקרובות הבאות עלינו לטובה – יש עלייה משמעותית – הן כמותית והן איכותית (מבחינת סוגי הפעילות) – בהיקפן של פעילויות הפיתוח במים הכלכליים של ישראל. אלא שבמקביל לכך המסגרת הרגולטורית החלה על פעילויות אלו ומסדירה אותן, אינה ברורה כלל. על כך נרחיב בהמשך העתירה.

### **הגז והנפט - משאבי טבע השייכים לציבור, שלפעילות הפיתוח שלהם קיימות השלכות סביבתיות משמעותיות על הסביבה הימית**

13. כאמור, במים הכלכליים של ישראל מתבצעת פעילות ענפה לגילוי שדות גז ונפט ופיתוחם, ובעתיד הקרוב מאוד, עם כניסת השחקנים החדשים ואישור תכניות הפיתוח - תתגבר פעילות זו באופן משמעותי.

14. הגז והנפט המצויים באזורים אלו מוגדרים כמשאבי טבע ציבוריים, בבעלות ולטובת הציבור הישראלי. כך, בחוות הדעת המשפטית שצורפה לדו"ח ועדת ששינסקי – הועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל (עמ' 4):  
"על פי הדין בישראל, המחצבים המצויים על פני הקרקע, מתחת לפני הקרקע ואף בקרקעית הים ומתחתיה **שייכים לציבור כולו... משאבי הטבע נשארים בבעלות הציבור אף לאחר גילויים ואין ליזמים כל זכות קניינית בהם**"<sup>15</sup>.

15. הפעילות לגילוי והפקת משאבי הטבע הציבוריים הללו - החל משלבי החיפוש הראשוניים, כלה בהקמת המתקנים ותפעולם השוטף, ועד להפקת הגז והולכתו, **משפיעה לרעה על משאבי טבע ציבוריים נוספים – הסביבה, הטבע, החי והצומח הימי, אשר מספקים לאדם שירותים חיוניים כמו חמצן, מים נקיים להתפלה, דגה, ועוד – במים הכלכליים והטריטוריאליים כאחד. ודאי כך, ככל שהפעילות גדולה ומצטברת.**

16. דו"ח שעסק ב"מניעת סכנות סביבתיות מקידוחי גז ונפט בים: בחינת אמצעי הפיקוח של הרשויות" מטעם מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2011) ציין כי:  
**"לקידוחי נפט וגז בים עלולות להיות השלכות ממשיות על סביבת החי והצומח, הן בשל פעולות הקידוח והנחת התשתיות והן עקב דליפת חומרים לים. בין היתר, יש לציין את הפגיעה בחי ובצומח באזור הדליפה ואף באזורים מרוחקים יותר, אם הדליפה אינה מטופלת כהלכה. השפעותיה עלולות לבוא לידי ביטוי גם בתחומים נוספים, כגון כלכלה ובריאות."**<sup>16</sup>

<sup>14</sup> שטחו של כל "בלוק" כאמור הוא כ-400 קילומטרים רבועים.

<sup>15</sup> <http://mof.gov.il/Committees/PreviouslyCommittees/PhysicsPolicyCommittee>

<sup>16</sup> <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02781.pdf>

17. כלומר, ניתן לחלק את ההשפעה הסביבתית של הקידוחים לשתי קטגוריות מרכזיות<sup>17</sup> :
- (א) פגיעה כתוצאה מדליפת חומרים והתפשטותם בעת תקלה משמעותית (פגיעה קטסטרופלית).
- (ב) פגיעה כתוצאה מפעולות הפיתוח והתפעול עצמן, לרבות פעולות פיזיות ולרבות שחרור חומרים מזיקים בכמות קטנה ומתמשכת (פגיעה כרונית).

18. בעוד הקטגוריה הראשונה מטופלת באופן יחסי (באמצעות החלה של החוק למניעת זיהום ים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988 או פקודת מניעת זיהום מי-ים בשמן, התש"ס-1980, למשל), הקטגוריה השנייה – פגיעה סביבתית כתוצאה מפעולות הפיתוח והתפעול – הוזנחה כמעט לחלוטין ואין לה כיום מענה אפקטיבי, וזאת – על אף שקיימת תשתית חוקית לעניין זה.

בכך עוסקת עתירה זו.

### חשיבות השמירה על הסביבה הימית במים הכלכליים

19. החשיבות בשמירה על הסביבה הימית אינה מתמצה רק בדאגה לטבע ובעלי החיים הימיים. סביבה ימית בריאה המנוהלת כראוי **מספקת לציבור הישראלי שירותים בעלי ערך אדיר**, ובהם קיבוע פחמן למיתון שינויי אקלים וייצור חמצן המבוצעים על ידי יצורים ימיים זעירים (התורמים למעגל הגלובלי), ייצור דגה, ואספקת מים נקיים (המגיעים בסופו של דבר גם אל מתקני ההתפלה המספקים כמחצית ממי המשק הישראלי). חשוב לזכור גם כי מי-הים בתחום המים הכלכליים וכל מה שבהם מגיעים לבסוף אל המים הטריטוריאליים, ומשם אל חוף הים התיכון הישראלי. לעניין זה חשוב להזכיר כי הים התיכון בכלל, ומזרח הים התיכון בפרט, הוא אגן סגור שקצב תחלופת המים בו נמוך מאוד (להבדיל מהאוקיאנוס הפתוח).

20. אך גם באשר לטבע והסביבה הימית במים הכלכליים, אלו אינם מדבר שומם. מצויים בהם בתי גידול ייחודיים ומלאי חיים, בהם מגוון ביולוגי ייחודי ורגיש ביותר (כדוגמת אלמוגי מים קרים, דגי מים עמוקים, נביעות מתאן, צבי ים, דולפינים, להקות דגי טונה ועוד).

21. נכון הדבר, שרוב רובו של שטח המים הכלכליים לא מופה, והחיים בו כמעט לא תועדו עדיין. מיפוי בתי הגידול שנערך ע"י היא"ל במסגרת הסקר הסביבתי האסטרטגי (סא"ס) שערך משרד האנרגיה והמים ציין כי פערי המידע במרחב המים הכלכליים, בדגש על הים

<sup>17</sup> חלוקה דומה נעשתה ע"י מבקר המדינה בדו"ח מבקר המדינה – מוכנות והיערכות להשפעות הסביבתיות על קידוחי גז ונפט בים (2013) עמ' 471 : "פיתוח בר קיימא של מאגרי גז ונפט בים התיכון וניצולם מחייבים נקיטה של פעולות אלה: (א) פעולות אסדרה ופיקוח שמטרתן להפחית את הנזקים הסביבתיים הנגרמים מעצם החיפוש וההפקה של גז ונפט ולצמצם את ההסתברות לדליפת גז ונפט (להלן – פעולות מניעה); (ב) פעולות שמטרתן לצמצם את הנזקים בקרות האירוע של זיהום ים ולשקם את הסביבה שנפגעה".

[http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report\\_113/aff984e0-b2a3-433d-bf2a-95f080f86cd9/119-gas-sviva.pdf](http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_113/aff984e0-b2a3-433d-bf2a-95f080f86cd9/119-gas-sviva.pdf)

העמוק, הם גבוהים עד גבוהים מאוד<sup>18</sup>. מכאן, שבתי גידול ייחודיים מסתתרים במרחב המים הכלכליים, אך עד כה לא התגלו בשל הקושי לבצע מחקר בעומקים אלו.

22. הקרן העולמית לשימור חיות הבר, ה-WWF - World Wildlife Fund, פנתה בשנת 2011 למדינות הלבנט המצויות במזרח הים התיכון בקריאה לנהוג בזהירות המרבית בפיתוח שדות הגז לאור חשיבותן ונדירותן של המערכות האקולוגיות המצויות במים הכלכליים ובים העמוק<sup>19</sup>:

**"These unique marine ecosystems are particularly fragile, and vulnerable to external interference – they have evolved in a highly stable, low-energy environment which has led to the creation of exceptionally rare ecosystems.**

The recently discovered Leviathan gas field, 135 km off the coast of Israel, is the world's biggest deepwater gas find in a decade – with an estimated volume of 16 trillion cubic feet of gas – while the West Nile Delta gas field, discovered earlier this year, lies in Egyptian waters, 80 km northwest of Alexandria.

**But on these two areas sits a unique and delicate marine ecosystem, whose rich biological communities host rare species of deep-sea sponges, worms, molluscs and cold water corals – some of which are thousands of years old.**

WWF is **calling on the eastern Mediterranean states – particularly on Cyprus, Egypt, Israel and Lebanon – and on the European Union, to ensure that the highest environmental standards are set** regarding current and prospective developments in deep-sea floor drilling for gas and oil in the eastern Mediterranean, including exploratory drilling and future commercial exploitation."

---

18

[http://energy.gov.il/Subjects/OilSearch/Documents/SEA/SEA\\_G\\_%20After\\_Public\\_comments\\_102016.pdf](http://energy.gov.il/Subjects/OilSearch/Documents/SEA/SEA_G_%20After_Public_comments_102016.pdf)

19

[http://wwf.panda.org/what\\_we\\_do/how\\_we\\_work/policy/wwf\\_europe\\_environment/news/?uNewsID=199287](http://wwf.panda.org/what_we_do/how_we_work/policy/wwf_europe_environment/news/?uNewsID=199287)

23. על מנת שנוכל להבטיח את שמירת הסביבה באזורים ייחודיים ורגישים אלו, נדרשים "סטנדרטים סביבתיים גבוהים". לצורך כך, יש לשמור על האיזון הנדרש בין שימור לפיתוח, באמצעות תכנון מקדים, בטרם מעשה – ולא רק בדיעבד.

#### ניגוד עניינים מוסדי בין הגוף המנפיק את הרישיונות ובין הגוף המפקח על ההיבט הסביבתי

24. אחד העקרונות המשמעותיים ביותר למניעת פגיעה בסביבה, הן כתוצאה מכשלים שונים כדוגמת דליפות, והן כתוצאה מפיתוח ותפעול שוטפים – הוא הפרדת הגורם המאשר מן הגורם המפקח. למסקנה הזו הגיעו מדינות שונות בעולם, בדר"כ - בדיעבד ולאחר קרות אסונות.

25. מחברי דוח הממ"מ לעיל, שבחנו את דו"ח הוועדה הנשיאותית לבדיקת הדליפה הגדולה שארעה במפרץ מקסיקו ב-2010, פירטו באשר למסקנות הוועדה:

"בחוודש אפריל 2010 אירעה דליפת נפט מבאר במפרץ מקסיקו, ובעקבותיה זרמו מאות מיליוני ליטרים של נפט אל הים. מדוח הוועדה לבדיקת הדליפה עולה כי היו כשלים רבים שהובילו לאסון, הן של הרשויות והן של היזמים. **שורש הבעיה, לטענת מחברי הדוח, נעוץ בעובדה שהגוף שמנפיק את הרישיונות הוא אותו גוף שמפקח על ההיבט הסביבתי של הקידוחים...**"

וגם -

"מחברי הדוח מצביעים על כשל מבני של המערכת האחראית לפקח על קידוחי הנפט במפרץ מקסיקו. לטענתם, **כשל זה נעוץ בניגוד עניינים מובנה**, שכן המערכת האחראית להנפקת רישיונות הקידוח היא גם המערכת האחראית להגן על הסביבה<sup>20</sup>."

26. מתוך "רגולציה סביבתי של קידוחים ימיים: המצב המשפטי בישראל", שנכתב ע"י עוה"ד תמרה לוטנר-לב ועוה"ד ד"ר דוד שור - נייר מדיניות שפורסם ע"י התכנית למשפט וסביבה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב:

להסדרה סביבתית של הקידוחים. גם ניסיון של מדינות אחרות מלמד כי אין להפקיד בידי רשות אחת את האחריות לפיתוח מקורות אנרגיה ואת האחריות לשמירה הסביבתית של הקידוחים. כך, גם בארה"ב וגם בבריטניה, ראשיתה של הסדקת תחום הקידוחים הימיים היתה על ידי רשות אחת, שהופקדה לטפל גם ברישוי של הקידוחים וגם בפיקוח הסביבתי והבטיחותי בהם. בשני המקרים התרחשותן של תאונות קשות העלתה כי ניגוד העניינים המובנה אינו מאפשר הסדרה ואכיפה סביבתית, והובילה להמלצה להפריד באופן ברור בין הרשות המעניקה רישיונות לבין זו המפקחת על הפעילות סביבתית ובטיחותית.<sup>18</sup>

<sup>20</sup> דוח מממ לעיל, עמ' 8

-- עמ' רלוונטיים מתוך נייר המדיניות מצ"ב כנספת ב'.

27. לא קשה להבין מדוע קיים קושי משמעותי בכך שהגורם הממשלתי האמון על פיתוח מקורות אנרגיה רבים והגעתם לשימוש מהיר ככל הניתן ע"י המשק הישראלי<sup>21</sup>, הוא גם הנושא באחריות הבלעדית לשמירה ושיקום הסביבה הימית, שנפגעת כאמור כתוצאה מן הפיתוח.

28. **בישראל המצב חמור שבעתיים**, שכן לא זו בלבד שמעמדו של המשרד להגנת הסביבה חלש ביותר אל מול מעמדו הרם של משרד האנרגיה - גם אין אף רשות רגולטורית אחרת, או ועדה כלשהי, שתאזן את כוחו הבלעדי של הממונה על ענייני הנפט. כך קורה שהוא הופך למעין "רגולטור על" בתחומי המים הכלכליים של ישראל, ללא כל בקרה ממשלתית או ציבורית. על כך בהמשך.

### **המים הכלכליים וחוסר הבהירות הרגולטורית המצוי בהם**

29. סוגיית ה"יציבות הרגולטורית" בתחום הגז והנפט עלתה ונידונה בהרחבה בבית משפט זה בבג"ץ 4374/15 התנועה לאיכות השלטון נ' ראש ממשלת ישראל ואחרים (פורסם בנבו), הידוע יותר כבג"ץ מתווה הגז (להלן – "בג"ץ מתווה הגז"). במקרה ההוא, חברות האנרגיה התנו את פעילותן בקיומה של "סביבה רגולטורית יציבה", כלשון המתווה, במסגרתו התחייבה המדינה שלא לשנות את מדיניותה, במשך 10 שנים, בעיקר בתחומי המיסוי, הייצוא וההגבלים העסקיים, אך גם בכלל תחומי האסדרה הנוספים. בית המשפט, על אף שדחה את רוב רובן של הטענות כנגד המתווה, קיבל את הטענה לפיה הפרק שעניינו "סביבה רגולטורית יציבה" נקבע בחוסר סמכות ועל כן בטל.

30. אין חולק שיציבות רגולטורית, ככלל, ובתחומי הגז והנפט בכלל – היא חשובה. היא חשובה לחברות היזמיות לצורך יציאת ודאות, והיא חשובה לציבור, על מנת שיכיר את "גבולות הגזרה", שיכיר את זכויותיו (ואלו לא ישתנו בכל עת), שתהיה לו יכולת לבקר ולפקח על פעולות השלטון ועוד ועוד.

31. אלא שלפני הצורך ב"יציבות" רגולטורית, נדרשת "בהירות" ו-"ודאות" רגולטורית. כלומר, בטרם יבחן הצורך בשינוי האסדרה החלה על תחום מתחומי החיים, נדרש שהאסדרה הנוכחית תהיה ברורה ובהירה – לאזרח הסביר, לחברות העסקיות ולגורמי הממשל.

---

<sup>21</sup> החוק המסדיר חיפוי נפט וגז בישראל, כולל את סמכותו של הממונה על ענייני הנפט, הוא **חוק הנפט**. תכליתו העיקרית של חוק הנפט, כפי שהוכרה ע"י בית המשפט בבג"ץ 5812/00 סאמדן מדיטריניאן נ' הממונה על ענייני הנפט (פורסם בנבו): "מטרתו העיקרית של החוק היא להביא לידי מיצוי את אפשרויות החיפויים אחר נפט, ומשיימצא – להפקתו של הנפט בעילות ובמהירות המרבית כדי להביא רווחה כלכלית למשק בישראלי".

32. בכל הנוגע לרגולציה החלה בתחומי המים הכלכליים, בוודאי בכל הנוגע לרגולציה הסביבתית – תכנונית, מתקיים חוסר בהירות רגולטורי מובהק, מוכר ומתמשך. הנושא עלה גם בבג"ץ מתווה הגז, שם נטען כי לא ברור כיצד תיתכן "פסקת יציבות" "אף שהרגולציה הסביבתית טרם הוסדרה." (פיסקה יח' לבג"ץ מתווה הגז).

א. ואכן, משרדי הממשלה, ובראשם משרד המשפטים, עומלים זה יותר מעשור על חקיקת חוק אזורים ימיים<sup>22</sup> שיגדיר את הסמכות והריבונות הישראלית בתחומי המים הכלכליים. יקבע איזו חקיקה תחול בתחומים אלו, כמו גם אילו הסדרים ספציפיים מיועדים לאסדרת הפעילויות המתקיימות בו. הצעת חוק זו, קודם כל, לא ברור מתי ואם בכלל ובאיזה נוסח סופי תאושר, ואולם, ביחס לכך חשוב להדגיש שלעמדת העותרות יתכן מאד שההכרעה בנוגע להסדרים שהחלתם מתבקשת בעתירה, תהיה רלוונטית גם אם יחוקק בנושא חוק כאמור, אך שההיבטים התכנוניים החיוניים בהם מדובר בעתירה זו לא יוסדרו במסגרתו, או שלא יוסדרו באופן מספק.

33. כך מתואר הצורך בחקיקה בדברי ההסבר (עמ' 11 לפרוטוקול ועדת שרים לרגולציה):

**"החוק המוצע מבקש לקבוע בצורה ברורה ומפורשת את המסגרת המשפטית החולשת על שטחי הים, את הסמכויות שיש למדינת ישראל בשטחים אלו וכן את גבולות הסמכויות שהיא רשאית להפעיל ביחס לפעילויות המבוצעות בהם בכך יתרום החוק המוצע להגברת הוודאות בתחום הן לגורמי הממשלה, הן למגזר העסקי והן לציבור בכלל."**

-- פרוטוקול ועדת השרים לרגולציה מצ"ב כנספח ג'.

34. הסיבה לחוסר הודאות הרגולטורית נובע בין השאר מן העובדה שהחקיקה המסדירה את הפעילות בתחומי המים הכלכליים אינה מפורטת ואינה מובהקת.

**אם כן, כיצד נבחן המצב הרגולטורי הנוכחי, לעמדת המדינה?**

35. כך מסבירה המדינה את **המצב הרגולטורי הנוכחי**:

"לאורך שנות הפעילות של מדינת ישראל בשטחי הים ועד היום נסמכו הרשויות בישראל על מנת להוציא את מדיניותן באזורים הימיים בעיקר על **חוק השטחים התת-ימיים, התשי"ג-1953**. חוק זה קובע כי:  
"שטח מדינת ישראל יכלול את קרקע הים והתת-קרקע של השטחים התת-ימיים הסמוכים לחופי מדינת ישראל, והם מחוצה למים

<sup>22</sup> יצוין, כי העותרות מתנגדות להצעת החוק הנוכחית, שאושרה בוועדת השרים לרגולציה, לאור כרסום משמעותי בסמכויות המשרד להגנת הסביבה בבקרה סביבתית על קידוחי גז ונפט והעדר מנגנוני שיתוף ציבור ופירסום ראויים לפעילות הענפה והמשמעותית שמתקיימת בתחומי המים הכלכליים. מאחר ועתירה זו עוסקת במצב הרגולטורי הנוכחי, לא נפרט בנושא יתר על המידה.

הטריטוריאליים, עד היכן שעומק המים שמעליהם מאפשר את ניצול אוצרות הטבע שבשטחים אלו." (סעיף 1(א)).

חוק השטחים התת-ימיים הותיר סימני שאלה מסוימים בדבר רוחב היקפו של המשפט הישראלי אשר ניתן להחיל על שטחי הים שמעבר לגבולות המדינה מכוחו. על רקע זה ניתנה בחודש ינואר 2013 חוות דעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי פיסקלי) אשר קבעה כי בהתאם לחוק ובהתחשב בהוראות המשפט הבינלאומי, ניתן להחיל בשטחי הים שמעבר לגבולות המדינה הן את הדינים העוסקים ברגולציה של תחום הנפט והגז הטבעי; הן את דיני הגנת הסביבה של המדינה; והן את הדינים הפיסקליים של מדינת ישראל. חוות הדעת לא שללה תחולה גם של דינים נוספים." (עמ' 10-11 בפרוטוקול ועדת השרים לענייני רגולציה).

36. אכן, חוות הדעת של המשנה ליועמ"ש אבי ליכט (בשעתו המשנה הכלכלי-פיסקאלי, היום המשנה לניהול ותפקידים מיוחדים), היא המקור העיקרי לבחינת הדינים החלים היום בתחומי המים הכלכליים. חוות הדעת, הקרויה, בהתאם, "הדין החל באזורים הימיים", שרטטה בקווים כלליים מהם העקרונות לבחינת תחולת הדין הישראלי באזורים הימיים, אך נמנעה מהתייחסות מפורטת לרשימת הדינים החלים באזורים אלו.

37. חוות הדעת קבעה שלוש קביעות עקרוניות הרלוונטיות לענייננו:  
1. נקבע הכלל:

"הרגולציה הישראלית על תחום הגז והנפט, דיני הגנת הסביבה והחוקים הפיסקאליים של מדינת ישראל חלים באזורים הימיים. דינים אלה חלים הן על קרקע הים ותת הקרקע והן על המתקנים המיועדים לחיפוש אוצרות הטבע והפקתם מקרקע הים וכן על כל פעילות המיועדת לקידום הפקת אוצרות הטבע מקרקע הים." (סעיף 4 לחוות הדעת).

2. ומן הכלל אל הפרט: כיצד קובעים אילו דינים בתחומי הגז והנפט והגנת הסביבה חלים?

"ככל שחוק ישראלי פלוני בתחומים בהם עוסקת חוות הדעת מאפשר זאת (למשל בכך שהוא איננו כולל הוראה מפורשת הסותרת את החלת הדין בישראל על האזורים הימיים) יש לפרשו מבחינה תכליתית ובהתאמה לדין הבינלאומי." (סעיף 56 לחוות הדעת).

3. למה הכוונה ב"פרשנות תכליתית והתאמה לדין הבינלאומי?"

- א. פרשנות תכליתית של חוק השטחים התת ימיים התשי"ג (1953) (להלן חוק השטחים התת ימיים);
- ב. התאמה לדין הבינלאומי – לאמנת המדף היבשתי (1958) - ובעיקר להוראות אמנת הים, 1982.

38. אם כך, הרי שעל פי הוראת הייעוץ המשפטי לממשלה:  
**ככל ש:**

- ד. **דבר חקיקה מצוי בתחום הגז והנפט ו/או הגנת הסביבה;**
- ה. **הוא אינו כולל הוראה מפורשת הסותרת את החלת הדין על האזורים הימיים;**
- ו. **הוא עולה בקנה אחד עם פרשנותו התכליתית של חוק השטחים הימיים והוראותיה של אמנת הים -**
- הרי שהוא חל בתחומי המים הכלכליים של ישראל.**

-- חוות הדעת "הדין החל באזורים הימיים" מצ"ב כנספת ד'.

39. כאמור, חוות הדעת נמנעה מפירוט הדינים החלים במים הכלכליים והבהירה גם כי היא "אינה קובעת קביעות לגבי תחולת הדין הישראלי **כולו** באזורים אלו" (ההדגשה במקור). אך כאמור לעיל, היא גם לא שללה את תחולתם של דינים אחרים.

40. אם כך, הרגולציה והאסדרה המחייבת היום במים הכלכליים של ישראל אינה מובהקת ונתונה לפרשנות ע"פ הכללים הפרשניים שהותוו ע"י המדינה.

41. על אף זאת, הפעילות ממשיכה להתקיים, וכפי שפורט בראשית הדברים, היא אף מתרחבת באופן משמעותי. פיתוח שדות הגז של כריש ותנין הוא הפיתוח השלישי בגודלו בתחומי המים הכלכליים של ישראל וכולל כ-תשעה קידוחים, אסדות, מערך הולכה וצנרת ועוד.

42. מערך הפקה כזה, לו היה מוקם בתחומי המים הטריטוריאליים של ישראל, לגביהם אין מחלוקת כי חלה החקיקה הישראלית – היה מחייב:

א. ע"פ חוק הנפט, התשי"ב-1952 (להלן – "**חוק הנפט**"), "בעל זכות נפט כפוף בפעולותיו להוראות פקודת בנין ערים, 1936 (היום – חוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965 – נ.י.), אלא שהשר, בהתייעצות עם שר הפנים, רשאי להרשות סטיות מאותה פקודה." (סעיף 47).

ב. בשנת 2012, הותקנו תקנות הנפט (הרשאה לסטייה מהוראות חוק התכנון והבניה), תשע"ב-2012 (להלן – "**תקנות הנפט**"), שפטרו את קידוחי החיפוש – ואותם בלבד, מהוראות חוק התכנון והבניה. במקומן, נקבע בתקנות הליך מעין-תכנוני חלופי,

- שכלל אישור ע"י מוסד תכנון (ועדה מחוזית לתכנון ובניה), מסמך סביבתי, חוות דעת המשרד להגנת הסביבה ביחס למסמך הסביבתי הליך פרסום והתנגדויות ציבור. בקידוחים המצויים בים – גם אישור ולחוי"ף – הועדה לשמירה על הסביבה החופית.
- ג. **הפקת נפט** (וכל פעולה לאחר הכרזה על תגלית נפט) – כפופה להוראות חוק התכנון והבניה במלואן, המחייבות הכנת תכנית מפורטת, עריכת תסקיר השפעה על הסביבה בהתאם לתקנות התסקירים על כלל סמכויות המשרד להגנת הסביבה, הליכי התנגדויות ועררים.
- ד. מאחר וכריש ותנין הוכרזו כ"תגליות נפט" עוד ב-2014, הם אינם נחשבים עוד כקידוחי חיפוש, ולכן, אם היו מצויים בתחומי המים הטריטוריאליים, היו מחויבים בהליכים המלאים המחייבים ביחס להפקת נפט.
- ה. זאת, **בנוסף** לדרישות חוק הנפט והממונה על ענייני הנפט במסגרת הליכי הרישוי השונים (כדוגמת תכנית עבודה, ההון העומד לרשות המבקש, בדיקות מוקדמות (סעיף 15 לחוק הנפט), מסמכים סביבתיים בהתאם להנחיות משרד האנרגיה ועוד).

43. **אם כן, על מנת לחפש ולהפיק גז ונפט, כמו לצורך (רוב) פעולות הפיתוח בישראל, נדרשת עמידה ברגולציה בתחום הרישוי, כמו גם עמידה ברגולציה התכנונית המתחייבת.**

### **כיצד מתאשרים כיום בפועל קידוחי חיפוש והפקה במים הכלכליים?**

44. בניגוד מוחלט להליך שפורט לעיל, המחייב את קידוחי החיפוש וההפקה בתחומי היבשה והמים הטריטוריאליים, בתחומי המים הכלכליים, בפועל, המדינה מחייבת את החברות היזמיות, ובענייננו, את המשיבה 5, רק בהליכי הרישוי בהתאם לחוק הנפט, ועמידה בהוראות דברי חקיקה סביבתית מאוד ספציפיים, בעיקר בכל הנוגע לטיפול בנזקי דליפות – כמו חוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ג – 1983, והפקודה למניעת זיהום מי-ים בשמן (נוסח חדש) התש"ם – 1980.

45. ההליכים התכנוניים (או אפילו אלו המעין-תכנוניים הקבועים בתקנות הנפט), אינם מוחלים כלל על פעילות לחיפוש והפקת נפט במים הכלכליים. כלומר, מערכת התכנון על האיזונים הקבועים בה, והציבור כולו, מודרים לחלוטין מתהליך קבלת ההחלטות.

46. הרגולציה הישראלית היא כזו שבלעדי החלת הסדרים תכנוניים (או מעין-תכנוניים), המצויים בחוק התכנון והבניה, והנידונים בפלטפורמות של מוסדות תכנון – ארציים – מחוזיים ומקומיים, אין בנמצא מנגנונים אחרים המאפשרים את השתתפותם של בעלי העניין – הממשלתיים והציבוריים כאחד, בדיונים אודות הפיתוח המתוכנן. מכיוון שאין מנגנון המחייב שקיפות ופרסום תכניות הקידוח וההפקה, או שמיעת עמדותיהם של גורמים אחרים בקשר עימן, אין גם – לא לגורמים שלטניים (בפרט, לענייננו, המשרד

להגנת הסביבה או הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים), ולא לגומרים מן הציבור – אפשרות להתייחס אליהן, להתנגד להן, לערור עליהן או להשפיע עליהן בכל דרך אחרת.

47. בנוסף, העובדה שתסקיר השפעה על הסביבה בישראל מחויב גם הוא אך ורק מכוח תקנות התכנון והבניה, ואותן כאמור, לא מחילים במים הכלכליים, מוציאה מהתמונה גם את המשרד להגנת הסביבה וסמכויותיו ככותב ההנחיות לתסקירים, וכן את הליך בחינת החלופות (מאקרו, מיקרו וחלופת אפס) ועוד. היבט חשוב ביחס לנקודה הזו הוא שישראל היא אחת המדינות היחידות בעולם שהחובה לערוך תסקיר השפעה על הסביבה מעוגנת בחוק התכנון והבניה עצמו (במסגרת תקנות התסקירים) ועל כן שלובה בו<sup>23</sup>. **במדינות רבות, לדוגמת ארה"ב, קנדה, גרמניה ואוסטרליה - החובה לערוך תסקיר מעוגנת בחקיקה סביבתית עצמאית, שחלה על פרויקטים והחלטות מדיניות שונות שיש להן השפעה (מהותית/ניכרת) על הסביבה – בין אם אלו כפופים לחוקי התכנון והבניה ובין אם לא.**

48. כך יוצא, שבהימנעות המוחלטת מהחלת חוק התכנון והבניה (לרבות תקנות, סעיפים, או עקרונות מכוחו) – יוצא שהממונה על ענייני הנפט (המשיב 1) הוא הרשות המוסמכת – היחידה - שבידה להתיר ולהסדיר פעילויות של חיפוש והפקה, של נפט וגז טבעי במים הכלכליים, ללא מנגנוני ביקורת – לא ממשלתיים ולא ציבוריים.

49. כאמור, גם ההיבטים הסביבתיים המובהקים נבחנים ומאושרים ע"י הממונה על ענייני הנפט לבדו. לצורך כך, ובהיעדרו של הסדר חקיקתי ראשוני בעניין (חוק הנפט אינו כולל אף הסדר סביבתי), פירסם משרד האנרגיה בספטמבר 2016 "הנחיות סביבתיות לקידוחי נפט וגז טבעי בים"<sup>24</sup>. אלא שמדובר רק בהנחיות מינהליות / פנימיות שקבע לעצמו הממונה על ענייני הנפט באשר לצורת הגשתן של בקשות **לחיפוש בלבד**. נכון למועד הגשתה של עתירה זו לא פירסם הממונה על ענייני הנפט הנחיות דומות לפיתוח שדות נפט בים<sup>25</sup>.

50. שקילת השיקולים הסביבתיים ע"י הממונה על ענייני הנפט באה לידי ביטוי גם בעריכת "סקר אסטרטגי סביבתי לחיפוש ולהפקה של נפט ושל גז טבעי בים התיכון (להלן – "הסקר האסטרטגי"<sup>26</sup>), עליו עמל בשנים האחרונות משרד האנרגיה והתפרסם באוקטובר 2016. היוזמה לביצוע הסקר וגם הליך הכנתו, שכלל ועדת היגוי בהשתתפות נציגי ציבור (כולל נציגי העותרות) היו מבורכים וחשובים.

<sup>23</sup> תסקירי השפעה על הסביבה, מחקר משווה, הוכן עבור המשרד להגנת הסביבה, מאיה קרבטרי ואיריס האן, 2010. <http://www.sviva.gov.il/InfoServices/ReservoirInfo/DocLib2/Publications/P0601-P0700/P0688.pdf>

<sup>24</sup> <http://energy.gov.il/Subjects/OilSearch/Pages/GxmsMniOilSearchOffshore.aspx>.

<sup>25</sup>

<http://energy.gov.il/subjects/oilsearch/documents/offshoreenvironmentalguidelines/offshore%20environmental%20guidelines.pdf>, בסעיף 7.1.5.

<sup>26</sup> [http://energy.gov.il/Subjects/OilSearch/Documents/SEA/SEA\\_G\\_%20After\\_Public\\_comments\\_102016.pdf](http://energy.gov.il/Subjects/OilSearch/Documents/SEA/SEA_G_%20After_Public_comments_102016.pdf)

51. אלא שהסקר האסטרטגי, מבורך ככל שיהיה, אינו – ואינו יכול להיות, תחליף להסדרה תכנונית – סביבתית – ציבורית ראויה. מטרתו, כפי שהגדיר משרד האנרגיה, היא: **”לספק כלים לממונה (על ענייני הנפט – נ.י.) לכלול שיקולים סביבתיים טרם מתן זכויות חדשות לחיפוש נפט וגז טבעי בים. לפיכך, ההמלצות שגובשו הן המלצות עקרוניות שיש צורך לתרגם אותן לכללים מפורטים ולא הנחיות לביצוע”**.

-- עמ' רלוונטיים מתוך תשובת משרד האנרגיה להערות הציור על הסא"ס מצ"ב כנספת ה'.

52. מעבר לעובדה שהסקר האסטרטגי (להלן גם - הסא"ס) לא בחן אתרים פרטניים והכיר במגבלות המידע (המשמעותיות) שהיו לו (וכך למשל, בכל הנוגע לבתי הגידול הפלאגיים (המצויים בגוף המים) ולבתי הגידול הקרקעיים שבים העמוק בתחום המים הכלכליים, הוא כלל המלצה להשלים את המידע מאוחר יותר)), הסא"ס משמש בבחינת מסמך עזר לממונה, ולו בלבד. הוא אינו מחייב, הוא ממליץ בלבד, והכל, במסגרת שיקול הדעת של הממונה, שלא נבחן ולא מפקח בשום מנגנון או פלטפורמה אחרת.

53. ההיבט ה"תכנוני" היחיד שמובא לאישור המועצה הארצית הוא ביחס לתמהיל הפיתוח – כיצד נחלקים מתקני הטיפול בגז הטבעי בין הים ליבשה. מכיוון שהגז הטבעי נדרש להגיע ממקור הפקתו במים הכלכליים למשק הישראלי, והוא נכנס בדרכו זו אל התחום הריבוני הישראלי הנשלט בידי המשפט הפנימי, נדרשו מוסדות התכנון לקבוע ממשק לעניין זה. בשנת 2014 אושרה תוכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת לקבלה וטיפול בגז הטבעי מתגליות ועד מערכת ההולכה הארצית – מס' תמא/37<sup>27</sup>. על-פי הוראת סעיף 6.2 לתמא/37 שעניינה ב"תמהיל הפיתוח בים וביבשה".

6.2	תמהיל הפיתוח בים וביבשה
א.	תכנית הפיתוח תיתן עדיפות לטיפול מרבי בים.
ב.	בתכנית פיתוח הכוללת מתקני טיפול, הממונה על ענייני הנפט, טרם קבלת החלטה, יעביר את התמהיל המוצע (ים - יבשה) לאישור המועצה הארצית, ויכלול את המיקום העקרוני של מתקני הטיפול העיקריים ואת ההצדקה לפריסתם בים וביבשה, תוך התייחסות בין היתר לנושאים הבאים: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. זמינות אספקה</li> <li>2. אקולוגיה וסביבה</li> <li>3. היקף התגליות והרכב הגז</li> </ol>
ג.	שינוי לתכנית פיתוח שאושרה באופן שמשנה את התמהיל שאושר על ידי המועצה הארצית, והכולל מתקני טיפול נוספים, יועבר אף הוא לאישור המועצה הארצית.
ד.	המועצה הארצית תהיה רשאית במסגרת דיון לפי סעיפים ב, ו-ג לעיל, לקבוע הנחיות נוספות לתניס ביחס למתקני הטיפול באתר הספציפי בו היא דנה.

54. בענייננו, מקום בו תוכנית הפיתוח אינה כוללת מתקני טיפול ביבשה - כדוגמת תוכנית הפיתוח שהוגשה למאגרי "כריש" ו"תנין" - לא חלה (גם) הוראה זו, והדיון היחיד שהתקיים לגביה היה דיון "עדכון" לגבי תמהיל הפיתוח.

<sup>27</sup> מסמכי התוכנית פורסמו באתר מינהל התכנון:

[http://www.mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4&et=1&mp\\_id=6vCdEltSxBWsnmXWA2Ot0PHy8UuHtT8nuvFAGelK8Hp7b%2bCHK4ciF%2b6vwRo7F%2fu0eBahMskFJ2p0Ooy2dbJg%2fgSjfg.CfkajD](http://www.mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV4.aspx?tid=4&et=1&mp_id=6vCdEltSxBWsnmXWA2Ot0PHy8UuHtT8nuvFAGelK8Hp7b%2bCHK4ciF%2b6vwRo7F%2fu0eBahMskFJ2p0Ooy2dbJg%2fgSjfg.CfkajD)

-- סדר היום מועצה ארצית מיום 8.8.2017 מצ"ב כנספח ו'.

55. אם כך, על תכנית הפיתוח של "כריש" ו"תנין", על פי המצב המשפטי הנוכחי, לא חלה, לעמדת המדינה, אף הליך תכנוני או מעין תכנוני, ובעל הסמכות היחיד לגביה הוא הממונה על ענייני הנפט (הדברים נאמרו ע"י המשיב 1 בישיבת המועצה הארצית מיום 8.8.17 בהשתתפות מר אלי בן ארי, עובד העותרת 2, אך מעולם לא נכתבו בכתב, על אף בקשות העותרות).

56. עמדה זו של המדינה נסמכת על פרשנות בלבד של חוק השטחים התת ימיים וחוות דעתו של המשנה ליועמ"ש ליכט, שכאמור, אינה קובעת זאת. לכן, לעותרות לא ברור כיצד מנמקת המדינה את עמדתה, ועל מה נסמכת המדינה בפרשנותה זו, שכן לעמדתן, עמידה קפדנית בעקרונות חוות הדעת מובילה למסקנה הסבירה היחידה - וההפוכה:

**החלת עקרונות תכנוניים [סביבתיים וציבוריים] בתחומי המים הכלכליים של ישראל: תואמת את התכליות של חוק שטחים תת ימיים; תואמת את הוראות הדין הבינלאומי (ואף מתחייבת ממנו); חוק התכנון והבניה אינו כולל הוראה מפורשת המגבילה את תחולתו לתחומי המים הטריטוריאליים, מכאן -**  
**שהסדרים הסביבתיים והציבוריים בחוק התכנון והבניה חלים כיום במים הכלכליים של ישראל, בהיותם שלובים יחד עם החקיקה הנוהגת בתחומי הגז והנפט.**

57. העקרונות התכנוניים, עליהם נרחיב להלן, שלעמדת העותרות חלים בתחומי המים הכלכליים, כוללים את תכנונם הפרטני של מתקני ההפקה על ידי מוסד תכנון ארצי כהגדרתו בחוק, לאחר השלמת -  
(1) תסקיר השפעה על הסביבה, הכולל בחינת חלופות ביצוע במידת הצורך, המתייחס לתכנון זה;  
(2) פירסומו של זה לציבור הרחב;  
ו-(3) מתן הזדמנות לציבור בעלי העניין והידע להעיר את הערותיו ביחס לתכנון כאמור.

58. על המחלוקת הפרשנית הזו נסובה עתירה זו, ועל כך להלן.

### מיצוי הליכים

59. מאז הוחלט על "פתיחת הים" לחיפושים לאחר שנות ההקפאה<sup>28</sup>, ואף קודם לכן, פנו העותרות מספר פעמים למשיבים השונים (ובעיקר למשיב 1), על מנת שיבהיר מהו המצב הרגולטורי, בדגש על ההיבטים התכנוניים - סביבתיים - ציבוריים, שחל על פעולות לחיפוש והפקת גז ונפט במים הכלכליים.

פניות אלו מעולם לא קיבלו מענה ענייני ומנומק.

60. הפניה האחרונה מיום 2.8.2017, ביקשה להוריד מסדר היום של המועצה הארצית את ה"עדכון" לגבי תמהיל הפיתוח של תנין וכריש:

"שכן מדובר בניסיון לחמוק מהעקרונות התכנוניים החלים על תכניות הפיתוח על-פי המצב המשפטי דהיום כמו גם מן ההסדרים הקבועים בחוק האזורים הימיים שמקודם בימים אלה.

בהתאם לחוות דעתנו המשפטית, המבוססת על חוות דעתו של המשנה ליועמ"ש עוה"ד אבי ליכט בעניין הדינים החלים באזורים הימיים - בדומה לחקיקת הנפט וחקיקה סביבתית שהוחלה בתחומי המים הכלכליים, כך גם חלים בהם עקרונות תכנוניים-סביבתיים.

לכן, ישנן שתי אפשרויות אפשריות –

א. שתכנית הפיתוח שבנדון תחויב במסלול הרגולטורי המחייב כיום.

ב. שתכנית הפיתוח שבנדון תחויב במסלול הרגולטורי העתידי, שעתיד לקבע בהצעת חוק אזורים ימיים.

מאחר ולהבנתנו את המצב המשפטי המחייב כיום, חלים כיום הסדרים תכנוניים-סביבתיים – הכוללים חובת הכנת תסקיר, דיון במוסד תכנון והליך התנגדויות – על תכניות הפיתוח למאגרי כריש ותנין שבתחומי המים הכלכליים, לא ניתן לאשר את תכנית הפיתוח במסלול המתוכנן כעת, ונדרש להורידה מסדר היום."

-- פניית העותרת 1 מיום 2.8.2017 מצ"ב כנספת ז'.

פניה זו לא נענתה עד היום, וכמובן שה"עדכון" נמסר למועצה הארצית, והנושא לא הורד מסדר היום.

61. מספר חודשים קודם לכן, ועם הפרסום בתקשורת אודות הגשת תכנית הפיתוח של "כריש" ו"תנין" לממונה על ענייני הנפט, פנתה העותרת 1 למשיב 1 ולעוה"ד מאיר לוי, המשנה ליועמ"ש (כלכלי – פיסקאלי), בדרישה להחיל רגולציה תכנונית – סביבתית על תכנית הפיתוח של "כריש" ו"תנין" כמו גם להבהיר מהו ההליך התכנוני שיחול על קידוחי החיפוש המתוכננים (שהוצאו כאמור למכרז). פניה זו, שכללה את מלוא הפרשנות המשפטית של העותרות, לא נענתה מיום הגשתה (26.6.2017) ועד היום.

-- פניית העותרת 1 מיום 26.6.2017 מצ"ב כנספת ח'.

62. עוד ב- 2014, עת הוגשה תכנית הפיתוח של שדה לויתן, פנתה העותרת 1 למשיב 1 וביקשה "הבהרות בנוגע להליך קידום ואישור תכנית הפיתוח של שדה לויתן", לאור המצב הרגולטורי העמום. תשובת משרד האנרגיה היתה:  
"לאור עמדת הממונה על ההגבלים העסקיים בכל הנוגע לקיומו של הסדר כובל, קיימת בשלב זה אי בהירות בדבר קידום תוכנית הפיתוח של שדה לויתן. לפיכך ניתן יהיה לשוב ולבחון את בקשתכם לאחר שתתברר תמונת המצב לאשורו."

-- פניית העותרת מיום 25.11.2014 ותשובת משרד האנרגיה מיום 29.12.2014 לפניה מצ"ב כנספת ט'.

63. גם העותרת 2 פנתה לדרישה להחיל את חוק התכנון והבניה וההסדרים מכוחו על מאגר "לויתן", בטרם מתן שטר חזקה. זאת, בהמשך לחוות דעתה שהוגשה למשרד המשפטים ולמשרד האנרגיה עוד בנובמבר 2013 (!), בעקבות פרסום חוות הדעת של המשנה ליועמ"ש אבי ליכט - בה היא פירטה מדוע לעמדתה חוק התכנון והבניה חל במים הכלכליים:

"קידום הצעת החוק (אזורים ימיים - נ.י.) 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".

לעמדת העותרת 2, חוק התכנון והבניה הינו האמצעי המרכזי באמצעותו ניתן להבטיח את מימוש תכליות חוק השטחים התת-ימיים - לפתח את המשאבים הטבעיים תוך שמירה על אוצרות הטבע במים הכלכליים. תחולה זו תואמת גם את חובתה של המדינה על-פי "אמנת היס" (ו"אמנת המדף היבשתי" שקדמה לה). אמנות אלו הן המקנות לישראל כמדינה חופית את הזכות והסמכות לנצל את המשאבים הטבעיים המצויים בקרקע ובתת הקרקע במים הכלכליים, ומטילות עליה במקביל גם חובה להגן על ולשמר את הסביבה הימית במים הכלכליים אשר תושפע מפעילויות פיתוח אלו.

--- פניית העותרת 2 לגבי שטר החזקה של לויתן מיום 26.3.2014 וחוות הדעת מ-2013 מצ"ב לעתירה זו כנספת י'.

64. חשוב לציין, כי ברקע הדברים, במהלך השנים האחרונות קודם (באיטיות רבה) תזכיר חוק אזורים ימיים (הוא אף הגיע לוועדת שרים לחקיקה ב-2014). בשנים אלה היס היה "סגור" לחיפושים ומתן זכויות נפט חדשות. לאור זאת, הבטחת ההסדרים התכנוניים שיחולו על הפעילות במים הכלכליים לא היה במרכז סדר יומן של העותרות, שפעלו מצידן לטיוב הרגולציה המתוכננת בתחום היס באופן כללי, גם אל מול הליך תכנון המרחב הימי<sup>29</sup> שהתקיים בשנים האחרונות אצל המשיב 4.

<sup>29</sup> <http://iplan.gov.il/Pages/OpenTerritory/merchav-yami/merchav-yami.aspx>

עם פתיחת הים לחיפושים, הגשת תכנית הפיתוח נשואת עתירה זו, והכוונות העתידיות שיגבירו משמעותית את לחץ הפיתוח על הסביבה הימית – העותרת סבורות שלא ניתן עוד להתנהל באופן הזה, ויש להבהיר את המצב הרגולטורי במים הכלכליים.

### **הפרק המשפטי - מהו הדין הסביבתי והציבורי החל ביחס לקידוחי גז ונפט במים הכלכליים?**

65. חוות הדעת של המשנה ליועמ"ש לממשלה בעניין "הדין החל באזורים הימיים" לא פירטה אילו דינים חלים ואילו אינם חלים בתחומי המים הכלכליים. כאמור, חוות הדעת "שירטטה" את ההליך הפרשני על מנת לקבוע האם חקיקה מסוימת חלה או לא חלה בתחומי המים הכלכליים. כך נקבע -

**ככל ש:**

**(א) חוק המצוי בתחום הגז והנפט והגנת הסביבה**

**(ב) לא כולל הוראה מפורשת הסותרת את החלת הדין על האזורים הימיים**

**(ג) עולה בקנה אחד עם פרשנותו התכליתית של חוק השטחים הימיים ואמנת הים**

**הרי שהוא חל בתחומי המים הכלכליים של ישראל.**

להלן נפרט מדוע, בהינתן המלאכה הפרשנית לעיל, חלים הסדרים תכנוניים (ציבוריים וסביבתיים) בתחומי המים הכלכליים:

#### **א. הסדרים תכנוניים כחלק (מרכזי) מדיני הגנת הסביבה בישראל**

66. חוק התכנון והבניה (והתקנות מכוחו) מהווה אחד מן הדינים החשובים ביותר להגנה על הסביבה בישראל. מוסדות התכנון הם הזירה העיקרית בה מוכרעים הקונפליקטים בין פיתוח ושימור, בהליכים מאוזנים הכוללים בעלי עניין המייצגים את מכלול האינטרסים – אלו של הפיתוח, ואלו של השימור ושמירה על הסביבה.

67. לכן, (כמעט) כל פעולת פיתוח ביבשה (ובמים הטריטוריאליים) כפופה, בנוסף לעמידה ברגולציה סביבתית בתחום מניעת זיהום האויר, מקורות המים, הים, הסדרת הפסולת ועוד – גם להליך תכנוני הבוחן את יחסיה עם סביבתה, במטרה למזער את השפעותיה השליליות. כבר נקבע כי:

"איכות החיים נקבעת על פי איכות הסביבה. אם לא נשמור על הסביבה, הסביבה לא תשמור עלינו. מכאן החשיבות הרבה – לכל פרט ופרט ולחברה ככלל – בשמירה על איכותה של הסביבה בה מתנהלים חיינו. "איננו מדברים עוד – כבעבר – אך בשימושי קרקע למיניהם, אלא בתפיסה סביבתית כוללת של חברה, של כלכלה ושל איכות חיים בעיר ובכפר" (השופט מ' חשין בבג"ץ

2920/94 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פ"ד (3) 441, 454. (בג"ץ 4128/02 אדם טבע ודין נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו).

68. פעולות לחיפוש וקידוח גז ונפט אינן שונות. גם הן פעולות פיתוח, בעלות פוטנציאל השפעה דרמטי על סביבתם – בין אם מדובר בסביבה יבשתית או ימית. השפעתם השלילית נחלקת כאמור לשתי קטגוריות מרכזיות - פגיעה כתוצאה מדליפת חומרים והתפשטותם, ופגיעה כתוצאה מפעולות הפיתוח והתפעול עצמן. החוקים הסביבתיים המקובלים ככאלו שחלים בתחומי המים הכלכליים (והנוהגים על פיהם כבר היום) – עוסקים בעיקר בהיבט של מניעת זיהום ים משמן וחומרים אחרים.

69. מבלי להחיל הסדרים תכנוניים סביבתיים – לא ישקלו ולא יבחנו כלל ההיבטים הסביבתיים המרחביים, העוסקים בממשק בין הפיתוח לשימור ובבחינת חלופות למיקום האסדות באזורים פחות רגישים סביבתיים. לא יבחן מזעור קונפליקטים בין השימושים השונים המצויים והפועלים בים – ולא יהיה שיתוף ציבור או מעורבות ציבורית כלשהי – אחד מן העקרונות התכנוניים המוכרים והחשובים ביותר.

#### **ב. חוק התכנון והבניה לא כולל הוראת תחולה טריטוריאלית**

70. חוק התכנון והבניה לא כולל הוראת תחולה טריטוריאלית – בוודאי שלא מפורשת. הוא כן כולל הוראות שונות הכוללות התייחסות למימד הטריטוריאל. סעיף 49 חוק למשל, המתייחס להוראות תכנית מתאר ארצית, קובע כי "תכנית המתאר הארצית תקבע את תכנון של שטח המדינה כולה..."

כך גם סעיף 2, "תחום התכנית" בתכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור – תמ"א 35 (בנוסחה האחרון מ-2016), קובע כי:  
"תכנית זו חלה בכל שטחי מדינת ישראל שבהם חל החוק הישראלי".

71. כלומר, ביחס לתחולתו הטריטוריאלית – חוק התכנון והבניה במקרה הטוב "שותק" – במקרה הטוב יותר – קובע כי הוא חל (לפחות בחלקו) על "שטח המדינה כולה", ו-"בכל השטחים שבהם חל החוק הישראלי".

72. נציין גם, כי חוק הנפט, שמוסכם על הכול שחל במים הכלכליים (שכן בלעדיו לא הייתה מתקיימת פעילות לפיתוח מקורות גז ונפט מעבר למים הטריטוריאליים של ישראל), כולל הוראה מפורשת הכורכת אותו עם חוק התכנון והבניה ומכפיפה את פעילות הפיתוח להליכים הקבועים על פיו (סעיף 47 לחוק הנפט). פטור מהליכים לפי חוק התכנון והבניה יתכן רק באמצעות הרשאה מפורשת של שר האנרגיה בהתייעצות עם שר הפנים.

**ג. הסדרים תכנוניים - סביבתיים במים הכלכליים עולים בקנה אחד עם פרשנות תכליתית של חוק השטחים התת-ימיים וחקיקה בינ"ל**

▪ **התאמה לפרשנות התכליתית של חוק השטחים התת ימיים**

73. ע"פ חוה"ד של המשנה ליועמ"ש ליכט לעניין התכליות של חוק השטחים התת – ימיים, ישנן שתי תכליות עיקריות הרלוונטיות לענייננו:

- a. תכלית ציבורית: "אוצרות הטבע שייכים לציבור הישראלי ומופקים לצרכיו."  
b. תכלית סביבתית: "לפעילות כושלת באזורים אלו עלולות להיות תוצאות קשות בראש ובראשונה עבור תושבי מדינת ישראל וזאת מבחינה סביבתית מבחינת צרכי האנרגיה מבחינת כלכלית ועוד".

לאור זאת, הוא קובע -

"נימוקים אלו מביאים לתוצאה הברורה של הכרח בפעולות פיקוח של המדינה על הנעשה באזורים הימיים, הן בקרקעית הים, הן בתת הקרקע והן על המתקנים המיועדים לחיפוש אוצרות טבע והפקתם.<sup>30</sup>"

74. חוק השטחים התת ימיים רואה לנגד עיניו קודם כל את העובדה שמדובר במשאב טבע בעלות הציבור הישראלי ולטובתו. ההיבט הציבורי אינו, ולא יכול להסתכם בהיבטים הפיסקאליים והכלכליים. כשהציבור הוא בעליו של משאב טבע, לא יתכן שבשום שלב לא יתקיים הליך שיתוף ציבור ביחס לאופן הפקתו וניצולו. לא יתכן שהמידע לגבי תכניות החיפוש וההפקה לא יפורסמו ולא תינתן אפשרות להתנגד להן. בוודאי כך כשכתוצאה מניצולו של משאב ציבורי אחד, עלול להיפגע משמעותית משאב ציבורי אחר - הטבע והסביבה הימית, שעל חשיבותה עמדנו למעלה.

75. החוק העיקרי (ובמקרים מסוימים – הבלעדי), המסדיר את מעמדו של הציבור בכל הנוגע לאופן ומידת הניצול של משאבים ציבוריים - בין אם מדובר בקרקע, מים או משאבי טבע אחרים – הוא חוק התכנון והבניה. קיימים בו מנגנוני פרסום מובנים (כולל של תמלילי ישיבות) ומנגנוני השתתפות - כמו מנגנוני התנגדות ועררים. אף לא אחד מדברי החקיקה המוחלים כעת על תכנית הפיתוח של "כריש" ו"תנין" - מספקים פלטפורמה שקופה המאפשרת שיתוף ציבור.

76. התכלית השניה, התכלית הסביבתית, לא מושגת כיום רק באמצעות חקיקה סביבתית למניעת זיהום ים. כאמור בתת הפרק הקודם, אסדרה סביבתית כוללת גם הסדרה מרחבית ותפעולית, על מנת למזער את הפגיעה כתוצאה מפיתוח מקורות האנרגיה, הפקתם שינועם והובלתם.

<sup>30</sup> חוות הדעת ליכט, עמ' 6 פסקאות 28 עד 31

77. מכאן, כי ע"פ הפרשנות התכליתית של חוק השטחים התת ימיים, כל עוד מתבצעת פעילות ישראלית להפקה וניצול של אוצרות הטבע - אלו כפופים לפיקוח ובקרה באמצעות החקיקה הסביבתית הישראלית. זו, כאמור, כוללת את הכלים התכנוניים הסביבתיים – ציבוריים לעיל.

▪ **התאמה לזכויות וחובות של ישראל בחקיקה בינ"ל - אמנת הים ואמנת המדף היבשתי**

78. ישראל אמנם אינה צד ל"אמנת הים" אך הנוהג המקובל הוא לפעול על פיה (במסגרת משפט בינלאומי מנהגי<sup>31</sup>). בפועל, מדינת ישראל תופסת את רוב הסעיפים המנהגיים - כמחייבים<sup>32</sup>.

79. זאת ועוד. חוות דעת אבי ליכט (סעיף 34) קובעת:

"כלל הוא כי את הדין בישראל יש לפרש ככל הניתן על פי הדין, בהתאם למשפט הבינלאומי. כך בכלל וכך במיוחד ככל שמדובר בחוק השטחים התת-ימיים היונק את מקורותיו משלבים מוקדמים של התפתחות המשפט הבינלאומי לגבי אזורים ימיים. יש לפרש איפוא את חוק זה בהתאם לעקרונות דיני הים כפי שהתפתחו מאז חקיקת החוק."

80. אמנת הים (UNCLOS, 1982), קובעת בתקנה 56 מהן ה"זכויות, שיפוט וחובות המדינה בתחומי המים הכלכליים":

"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."

81. בצד הזכויות שמעניקה "אמנת הים" לחיפוש, פיתוח, שימור וניהול משאבי הטבע - היא מטילה על מדינה המבקשת ליהנות מהן, גם חובות. בפרט, חובה של שמירה על הסביבה

<sup>31</sup> מסמך מדיניות מרחב ימי, שלב א' – משפט ורגולציה עמ' 249

<sup>32</sup> שם, שם.

הימית. אלו שלובות האחת בשנייה. לצורך כך, היא קובעת, למדינת החוף נתונה סמכות השיפוט.

82. עקרון דומה מצוי באמנת המדף היבשתי<sup>33</sup>. היא מעניקה בסעיף 2 את הזכויות הריבוניות למטרת החיפוש והניצול של משאבי הטבע, ובסעיף 5 מסייגת:

**"Article 5**

**The exploration of the continental shelf and the exploitation of its natural resources must not result in any unjustifiable interference with navigation, fishing or the conservation of the living resources of the sea.."**

83. בנוסף, האמנה קובעת מתחמי בטיחות (Safety zones) סביב מתקני החיפוש והפיתוח של המשאבים הטבעיים, בהם:

**"The coastal state is obliged to undertake, in the safety zones, all appropriate measures for the protection of the living resources of the sea from harmful agents".**

84. חובת השמירה על הסביבה הימית מעוגנת גם באמנות בינלאומיות נוספות שישראל היא צד להן, לרבות בסעיף 9א' לאמנת ברצלונה להגנת הים התיכון מפני זיהום (תיקון שאושר בידי ישראל בשנת 2005), בסעיפים 4(ב) ו-8(א) לאמנת המגוון הביולוגי (שנכנסה לתוקף לגבי ישראל בשנת 1995), וגם ביעדי הפיתוח של האו"ם<sup>34</sup> (SDG 14):

**"Enhance the conservation and sustainable use of oceans and their resources by implementing international law as reflected in UNCLOS, which provides the legal framework for the conservation and sustainable use of oceans and their resources, as recalled in paragraph 158 of The Future We Want"**

85. כלומר, גם כאשר מפרשים את חוק השטחים התת-ימיים "בהתאם להוראות המשפט הבינלאומי", כאמור בחו"ד (סעיף 49) – המסקנה המתבקשת היא שלא ניתן להתייחס רק להיבט זכויות הפיתוח, שכן אלו אינן באות לבדן. בצידן - המדינה מחויבת להחיל רגולציה סביבתית לצורך ההגנה והשימור של הסביבה הימית.

86. לסיכום תת-פרק זה.

**החלת עקרונות תכנוניים – סביבתיים וציבוריים – במים הכלכליים תואמת את התכליות של חוק שטחים תת ימיים, ותואמת את הוראות הדין הבינלאומי (ואף**

<sup>33</sup>[http://treaties.fco.gov.uk/docs/fullnames/pdf/1964/TS0039%20\(1964\)%20CMND-2422%201958%2029%20APRIL-31%20OCTOBER,%20GENEVA%3B%20CONVENTION%20ON%20THE%20CONTINENTAL%20SHELF.PDF](http://treaties.fco.gov.uk/docs/fullnames/pdf/1964/TS0039%20(1964)%20CMND-2422%201958%2029%20APRIL-31%20OCTOBER,%20GENEVA%3B%20CONVENTION%20ON%20THE%20CONTINENTAL%20SHELF.PDF)

<sup>34</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg14>

מתחייבת ממנו). בהינתן כך שחוק התכנון והבניה אינו כולל הוראה מפורשת המגבילה את תחולתו לתחומי המים הטריטוריאליים – המסקנה המתבקשת היא שההסדרים הסביבתיים והציבוריים בחוק התכנון והבניה חלים במים הכלכליים של ישראל.

### גם בהעדר החלה של חוק התכנון והבניה - חלים עקרונותיו

87. לעותרות ברור מדוע המדינה מתקשה לקבוע כי כל חוק התכנון והבניה, על מאות סעיפיו וכלל מנגנוניו, חל במים הכלכליים. על אף שחוק התכנון והבניה חל גם במים הטריטוריאליים, מקובל לראותו כרלוונטי בעיקר לתחומי היבשה. אולם, גם אם ישנם הבדלים רלוונטיים וברורים בין התכנון היבשתי ובין התכנון הימי, אין בכך בכדי לבטל את הצורך בתכנון, ובוודאי בעקרונותיו, במרחב הימי.

88. כך סבר גם בית המשפט העליון בפסיקתו בבג"ץ 8077/14 עיריית יקנעם נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה (בעניין תכנית המתאר הארצית – קבלה וטיפול בגז טבעי (תמ"א ח/37) (להלן – "בג"ץ עיריית יקנעם")<sup>35</sup> :

**"מובן כי עלינו להניח כי השונות בין מאפייני הסביבה הימית לסביבה היבשתית עשויה להשפיע על דפוס התכנון הסטטוטורי. אין ספק כי בין המרחב הימי לבין המרחב היבשתי ישנם הבדלים ניכרים ביחס להסדרת הקרקע, למאפייניה, להיקף הפעילות האנושית המתבצעת בה ולמידת ההגבלות התכנוניות החלות בה... אף על פי כן, גם המרחב הימי מחייב תכנון סדר שבגדרו תתקבל הכרעה מוסדית שיטתית בין אינטרסים ציבוריים מתחרים ומתוך ראייה ארוכת טווח."**

89. החלת עקרונות תכנוניים מסויימים, הלקוחים מחוק התכנון והבניה, מבלי להחיל את חוק התכנון והבניה עצמו – היא אפשרות מעשית. למעשה, זו לא תהיה הפעם הראשונה.

90. כך, בהמשך בג"ץ עיריית יקנעם :

**"סוגיה נוספת בעלת אופי כללי שעולה מן הדיון במקרה שבפנינו נוגעת למורכבות בהחלתם של ההסדרים התכנוניים ה"סטנדרטיים" שנקבעו בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, על מקרים מיוחדים ומורכבים כמו זה שבפנינו. על מנת להתגבר על קושי בסיסי זה אומצו במקרה דנן מודלים תכנוניים חדשים, שלא נמצא להם עיגון מפורש בחוק התכנון והבניה (כדוגמת "תוכנית ניהול סביבתי", מנגנונים מסויימים של גמישות ועוד). על דרך האנלוגיה, ניתן להזכיר התפתחות דומה שאירעה בתחום דיני המכרזים, שבהם – כחלק בלתי-נפרד מעיצובם של מכרזים שעניינם פרויקטים מורכבים – נוצר צורך לאמץ מנגנונים החורגים מן המודל של המכרז הפשוט, כדוגמת מכרזים רב-**

<sup>35</sup> פורסם בבנו בגץ 8077/14 עיריית יקנעם נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה

שלביים ואחרים (ראו: [ע"ם 3190/02](#) קל בנין בע"מ נ' החברה לטיפול בשפכים רמת לבנים בע"מ, [פורסם בנבו] פסק דינה של השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש (22.10.2003); דפנה ברק ארז משפט מינהלי כרך ג' – משפט מינהלי כלכלי 32 (2013)). **כשם שעבור המכרזים המורכבים נוצרו מודלים "גמישים" המאפשרים לחרוג מן הכללים שעצבו את דיני המכרזים המסורתיים, בכפוף לשמירה על עקרונות יסוד שלא ניתן להתפשר עליהם, ובראשם עקרון השוויון, כך גם במקרה דנן ניתן היה ללכת כברת דרך לעבר חידושים בהליך התכנון בו עסקינו, תוך שמירה על העקרונות היסודיים.**"

91. גם בע"מ 2408/05 הושעיה ישוב קהילתי כפרי של אגוד המושבים נ' מדינת ישראל **משרד הביטחון**, פורסם בנבו 4.2.07 (להלן: "עניין הושעיה")<sup>36</sup> נקבע כי למרות שחוק התכנון והבניה מקים מנגנון פטור מתכנית - ומאפשר למתן היתרים ללא תכנית מפורטת למתקנים ביטחוניים - יש לעשות שימוש בסמכות הסטייה הזו מחוק התכנון והבניה רק "כאשר צרכי הביטחון והגנת הכלל מחייבים זאת". זאת, שכן:

**"גם צורך הלגיטימי לשמור על מידע בטחוני אינו מהווה פטור גורף למערכת הביטחון מכפיפות לשלטון החוק ולעקרונות יסוד של תכנון ובניה, ואינו דוחק זכויות או אינטרסים לגיטימיים אחרים, כמו שמירה על ערכי הסביבה".**

92. **דברים דומים נקבעו בע"מ 360/08 אדם טבע ודין-אגודה ישראל להגנת הסביבה נ' משרד הביטחון והמשרד להגנת הסביבה (פורסם בנבו)**, בעניינה של עיר הבה"דים בנגב, שם קבע ביהמ"ש העליון כי לאור ההתפתחות בדין הישראלי של איזון שיקולי ביטחון עם עקרונות דמוקרטיים והגנה על זכויות האדם, מן הראוי לחייב את מערכת הביטחון להחיל עקרונות אחרים על הליך התכנון, גם אם אינה מחויבת לכך במסגרת החוק. באותו מקרה דובר בעיקר על החלת ההליך של בחינת השפעה על הסביבה באמצעות תסקיר השפעה.

93. **אולם נדמה שהדוגמא הרלוונטית ביותר היא הדוגמא של תקנות הנפט, שעיינו את הסטייה מהוראות חוק התכנון והבניה בכל הנוגע לקידוחי חיפוש:**

94. כזכור, עד שנת 2012 גם קידוחי החיפוש וההפקה של גז ונפט ביבשה (ובמים הטריטוריאליים) נעשו ללא הליכים תכנוניים כנדרש. רק בעקבות עתירה שהוגשה לבית משפט העליון (להלן – "בג"ץ תקנות הנפט")<sup>37</sup>, הודיע שר האנרגיה דאז לבית המשפט כי בכוונתו "לקבוע הסדר על פי סמכותו בסעיף 47 לחוק הנפט, **הסדר שיאפשר סטייה מדיני התכנון והבניה... ההסדר שיגובש יכלול הליך מעין תכנוני, שבגדרו גם שיתוף הציבור ודין בהתנגדויות, כמו גם הגשתו של מסמך סביבתי.**"

-- תגובת המדינה לבג"ץ תקנות הנפט מצ"ב [כנספח יא'](#).

36

<sup>37</sup> בג"ץ 4425/12 אדם טבע ודין נ' ש האנרגיה והמים – פורסם בנבו.

95. וכך היה. בשנת 2012 הותקנו תקנות הנפט – במסגרת הרשאת סטייה מחוק התכנון והבניה, לקידוחי חיפוש בלבד. קידוחי הפקה, הובהר, כפופים לחוק התכנון והבניה במלואו, ככתבו וכלשונו. התקנות קבעו הסדר מעין תכנוני מזורז, במסגרתו מוגשת בקשה לוועדה המחוזית, מוגש מסמך סביבתי הכולל השפעות סביבתיות, חלופות מיקום וטכנולוגיה, המשרד להגנת הסביבה מגיש את חוות דעתו – ההחלטה מתקבלת ע"י מוסד התכנון (שצורף אליו נציג משרד האנרגיה), ולציבור ניתנת הזכות להגיש התנגדויות ולהשמיען בפני הוועדה.

96. התקנות הללו עוררו מחלוקת רבה בין המשרד להגנת הסביבה (וארגוני הסביבה) למשרד האנרגיה, לאור הפגיעה במעמדו של המשרד להגנת הסביבה ביחס למעמדו המוסדר בחוק התכנון והבניה, לוחות הזמנים הצפופים ועוד.

97. המדינה, מצידה, סברה כי מדובר בהסדר מאוזן וראוי. כך מתוך תגובת המדינה לבג"ץ תקנות הנפט:

"המשיבים יטענו כי **התקנות הנתקפות בעתירה יוצרות הסדר מאוזן וראוי בין האינטרס הציבורי בקיום חיפוש נפט בישראל, והתכליות הייחודיות המתקיימות בבסיס חוק הנפט ביחס לקידוחי חיפוש נפט, לבין התכליות שמגלם בבסיסו חוק התכנון והבניה, ועל כן אין מקימות עילה להתערבותו של בית המשפט הנכבד. התקנות יוצרות אמנם הסדר של סטייה חלקית מדיני התכנון והבניה, בהתאם לסמכות לבצע סטייה כזו בהתאם לסעיף 47 לחוק הנפט, אך בפועל מתקיימים בהן גם העקרונות הבסיסיים של שיתוף הציבור ושקיפות וכמו כן ניתן בגדרן משקל ראוי לבחינת האינטרס הסביבתי.**"

98. כלומר, לעמדת המדינה, בכל הנוגע לקידוחי חיפוש נפט – ביבשה ובמים הטריטוריאליים, הסדר מאוזן וראוי הוא כזה שעל אף הסטייה מחוק התכנון והבניה – מחייב בהליך מעין תכנוני, הכולל סמכות הכרעה המצויה בידי מוסד תכנון, המקפיד על עקרונות בסיסיים של שיתוף ציבור ושקיפות, מאפשר הגשת התנגדויות וניתן בגדרו משקל ראוי לבחינת האינטרס הסביבתי."

99. אף לא אחד מההליכים הללו לא מתקיים ביחס לקידוחי גז ונפט – חיפוש או הפקה – במים הכלכליים. אין מוסד תכנון, אין פרסום, אין שקיפות, אין התנגדויות, אין סמכות למשרד להגנת הסביבה.

100. המדינה אף נתנה כדוגמא את פס"ד ריכטר<sup>38</sup>, אשר עוסק בשאלה הפרשנית מה יהא היחס בין הסדר חקיקתי ספציפי הכולל הוראות לגבי פעולות בניה, אך שותק ביחס לתחולתו של חוק התכנון והבניה. בית המשפט קבע אז, כי גם במצב דברים שכזה – יש

<sup>38</sup> עע"מ 8489/07 יעקב (קובי) ריכטר נ' ועדת המשנה הנקודתית של הוועדה המחוזית, פורסם בבנו

לבחון האם ההסדר החקיקתי הספציפי מגשים את התכליות העומדות בבסיס חוק התכנון והבניה (שקיפות ושיתוף ציבור) – והאם אלו נפגעות באופן משמעותי.

101. כלומר, גם במצב בו חוק התכנון שותק ביחס לתחולה שלו (כמו מקרה ריכטר), וגם במצב בו חוק התכנון והבניה כלל לא חל (כמו בתקנות הנפט), כשדנים בפעולות בניה – יש להקפיד על החלת עקרונות התכנון והבניה.

102. אילו עקרונות?

העיקרון הראשון הוא העיקרון לפיו הממונה על ענייני הנפט מומחה בתחומיו הוא – ובתחומים לו בלבד, ואינו יכול להחליף רשויות אחרות בתחומי מומחיותן, ובראשן – מוסדות תכנון, נקבע ומוסכם ע"י המדינה עצמה.

103. כך, בסעיף 15 לתגובת המדינה לבג"ץ תקנות הנפט :

**"יובהר. מתן רישיון לפי חוק הנפט אינו פוטר את מקבל הרישיון מעמידה בדרישות כל דין אחר או מעמידה בתנאים שייקבעו על ידי רשות מוסמכת. דברים אלו נקבעים במפורש בגופם של הרישיונות שניתנו ע"פ חוק הנפט. תפקידו של הממונה על ענייני הנפט הוא לבדוק את הבקשות בהיבט בו הוא מומחה, קרי לבחון את הבקשה שהוצגה היא על פי מיטב הידע המקצועי בתחום חיפוש הנפט והאם היא תקדם את ענף הנפט בישראל ותוביל את מבקש הרישיון במתווה מתאים שיוביל לאפשרות לגילוי נפט והפקתו. משרד האנרגיה והמים אינו מתיימר להחליף רשויות אחרות בתחומי סמכותן ומתן רישיון אינו מעניק פטור מתחולתו של כל דין, אלא אם נקבע הדבר במפורש בחקיקה. כך הם פני הדברים גם ביחס לתכנון ובניה."**

104. המסקנה היא - שמצב בו הממונה על ענייני הנפט הוא הרגולטור היחיד הקובע ביחס לקידוחי נפט הוא בלתי סביר – גם לעמדת המדינה.

105. גם במקרה בג"ץ עיריית יקנעם, נידונה שאלת היחס בין סמכותו של הממונה על ענייני הנפט, לסמכות מוסד התכנון (פסקאות 110-111):

"הקושי נעוץ בכך שתמהיל הפיתוח יצטרך לזכות רק לאישורו של הממונה על ענייני הנפט, בעוד שמקומה של המועצה הארצית בשלב זה מוגבל במתן עצה לממונה. לשון אחר – בשאלה שיש בה מרכיב תכנוני דומיננטי (ואף המועצה הארצית גילתה דעתה כי אלה הם פני הדברים בקבעה מנגנון המחייב התייעצות עמה) לא נדרש אישור של מוסד תכנון מוסמך...

...השאלה בדבר הצורך בהקמת מתקן יבשתי, שתעמוד על הפרק במועד ההכרעה בשאלת התמהיל, בצד היותה שאלה מקצועית, היא גם שאלה תכנונית מובהקת. חששם של העותרים נובע מההשלכות הניכרות והמורכבות של הקמת תחנת

קבלה ביבשה. מדובר במתקן תשתיתי גדול, הצפוי "לתפוס" שטחי קרקע לתקופה ממושכת, להטיל עליהם ועל סביבתם מגבלות ממשיות וליצור סיכונים בריאותיים, בטיחותיים, ביטחוניים וסביבתיים. אכן, במגבלות המפורטות שקבעה התכנית, מדובר בסיכונים "מחושבים" ומבוקרים שאינם מונעים כשלעצמם את הקמת המתקנים היבשתיים. ברם, נוכח ההשלכות רחבות ההיקף של הקמת מתקנים אלה, יש צורך – בצד ההכרעה "המקצועית" של הממונה – גם בהכרעה במישור התכנוני, על ידי מוסד תכנון.

מצב דברים זה שבו מוסד התכנון, ובפרט זה הנמצא בקודקוד הפירמידה התכנונית אך מייעץ לרגולטור ייעודי בעל תחום אחריות מוגבל לצורך הכרעה בשאלה תכנונית מובהקת הוא בבחינת היפוך יוצרות שאינו יכול לעמוד. כאשר מדובר במאטריה מורכבת אשר קיימת בה רגולציה ברבדים שונים, הפעלת סמכות ברובד אחד, היא סמכותו של הממונה על ענייני הנפט אשר אחראי על תחום שיקולים אחר המוסדר בחוק הנפט, שעיקרם בתחום האנרגיה, לא יכולה ליתר הפעלת סמכות נדרשת ברובד רגולציה אחר, לפי חוק התכנון והבניה".

106. ואכן, גם המשנה ליועמ"ש, עוה"ד אבי ליכט, שנשאל לגבי החלת ההסדר התכנוני על קידוחי גז ונפט במים הכלכליים בוועדה לענייני ביקורת המדינה מיום 17/12/2013 (עמ' 11-13), סיפר על הליך התקנת תקנות הנפט, והגיע למסקנה כי ניתן להחילם גם בים:

"אבי ליכט:

...הובא לשולחני ויכוח מאד קשה בין המשרד להגנת הסביבה למשרד האנרגיה לגבי מי קובע את הפרמטרים של איכות הסביבה בקידוחים בתוך ישראל, בכלל לא בים [הכוונה לחוות הדעת אבי ליכט ביחס לתקנות הנפט - פטור לפי סעיף 47 - נ.י.]. הממשק הזה בסוף הוא לא שאלה משפטית. המשרדים צריכים לשבת ביניהם ובמידה והם לא מצליחים להכריע צריך להביא את זה לממשלה ולקבוע חקיקה ברורה, אגב – לא באזורים ימיים, אלא בחקיקה של כל משרד ומשרד.

זה נכון שהמשרד לאיכות הסביבה נתפס הרבה פעמים כמייצג אינטרס מסוים, משרד התשתיות רואה את הדברים אחרת, ואני ניסיתי בעצם, בהכרעה שלי, ביבשה, לנסות ולקבוע ביניהם קו ברור שאני בטוח ש(לא) כולם מרוצים מההכרעה שלי, אבל יש הכרעה ביבשה. את אותה הכרעה אפשר גם להעתיק לים."

107. העיקרון השני, הוא למעשה שני עקרונות שלובים - שיתוף הציבור בהליכי תכנון ושקיפות. כך נקבע בבג"ץ 288/00 אדם טבע ודין נ' שר הפנים (5) 673, 691 (2001):

”דין התכנון והבנייה בונה עצמו (בין השאר) על שני עקרונות-תשתית האחוזים-וקשורים זה-בזה לבלי-הפרד: עקרון השקיפות ועקרון שיתופו של הציבור בהליכי אישורן של תכניות”.

108. מכוח העיקרון הזה קבע פס”ד ריכטר את החזקה הפרשנית הבאה:

”ביישום לענייננו, סבורני כי יש בה בזכות ההתנגדות של הציבור, וביתר הזכויות המשייכות עצמן לעקרון שיתוף הציבור, כדי להשליך במישור הפרשני על השאלה האם התכנון המחוקק שלא להחיל את ההסדר הקבוע בחוק התכנון והבניה. חזקה על המחוקק כי לא התכוון לשלול מן הציבור את זכותו ליטול חלק בתכנון הסביבה בה הוא חי. על כן, מקום בו ההסדר הקבוע בחוק אחר מכיל הוראות שיש בהן משום מתן ביטוי מספיק, גם אם לא מושלם, לעקרון שיתוף הציבור, אין מניעה להניח כי המחוקק התכוון ליצור הסדר חלופי לזה הקבוע בחוק התכנון והבניה. אולם, כאשר החוק האחר אינו מסדיר את נושא שיתוף ציבור, ולא קיימת סיבה עניינית להניח שבנסיבות בהן עוסק החוק פוחת משקלו של ערך זה, תהא הנטייה לראות הסדר זה כהסדר משלים בלבד.”

109. לאור העובדה שההסדרים המוחלים כעת במים הכלכליים אינם מסדירים את נושא שיתוף הציבור - חזקה כי אין כוונה לשלול זכות זו מהציבור.

### ההסדרים החלים במים הכלכליים לעמדת העותרות

110. מן העקרונות אל הפרטים – לאור כל האמור, אילו הסדרים שיצר חוק התכנון והבניה חייבים, לעמדת העותרות, לחול גם במים הכלכליים?

#### א. חובת עריכת תסקיר השפעה על הסביבה

111. המחוקק, באמצעות תקנות התסקירים, קבע הליך סדור ומובנה לעריכה של מסמך סביבתי ליוזמות פיתוח - תסקיר השפעה על הסביבה. לא פעם, גם מוסדות תכנון וגם במנגנונים אחרים של קבלת החלטות עולה הטענה כי אין צורך ממש בתסקיר השפעה על הסביבה, מספיק שהיו בפני מקבלי ההחלטות נתונים סביבתיים.

112. כך היה גם בבג”ץ 9409/05 אט”ד נ’ הות”ל ואח’ (בג”ץ כביש 9) (פסקה 16):

”בנסיבות אלה, כך טוענות המשיבות, אי-בחינת החלופות לכביש במסגרת תסקיר ההשפעה על הסביבה אינה מצדיקה התערבות בהחלטה לאשר את התכנית נשוא העתירה, שכן בפני הות”ל היו כל הנתונים הנדרשים לקבלת ההחלטה. אף טענה זו לא שכנעה אותנו. משנקבע בחוק התכנון והבניה, המנגנון של תסקיר השפעה על הסביבה כמנגנון להבאת המידע הסביבתי בדבר

השפעותיה הסביבתיות של התכנית ובדבר הדרכים למנוע, ולמצער לצמצם, השפעות אלה, הרי זהו המנגנון שאמור להביא את המידע הסביבתי בפני מוסד התכנון. ההוראות המפורטות שנקבעו בנוגע לאופן הכנת התסקיר ולגבי המידע שאמור להיכלל בתסקיר יהפכו למיותרות, אם תתקבל הטענה שניתן להסתפק בכך שהמידע הנוגע להשפעותיה הסביבתיות של התכנית הובא בפני מוסד התכנון טרם קבלת ההחלטה.

אף לגופם של דברים, ההליך המפורט של הכנת תסקירי השפעה על הסביבה, כפי שהוסדר בתקנות התסקירים (וכן בתקנות הישנות שקדמו להן) ובחוק התכנון והבניה (בכל הנוגע לתכניות לתשתית לאומית), נועד להבטיח כי המידע שיובא בפני מוסד התכנון יהיה מידע מקיף, מבוסס ומקצועי. קיומו של הליך זה הוא חיוני להבאת מלוא המידע הרלוונטי בדבר השלכותיה הסביבתיות של תכנית מסוימת בפני מוסד התכנון, להבטחת מהימנותו של מידע זה ולהגברת הבקרה על תכניות מתאר בעלות השלכות סביבתיות שליליות. משכך, אין לקבל את הטענה כי במקרים בהם יש לבחון סוגיה סביבתית מסוימת (כדוגמת קיום חלופות לתוואי המוצע בתכנית) במסגרת תסקיר השפעה על הסביבה, ניתן להסתפק בכך שהמידע יובא בפני מוסד התכנון שלא במסגרת תסקיר.

113. ואכן, ההיגיון אומר, שאם תכניות קטנות ובעלות השפעה נקודתית יותר ביבשה מחויבות בעריכת תסקיר השפעה על הסביבה – אזי ודאי וודאי שתכניות פיתוח גדולות כדוגמת תכנית הפיתוח של "כריש" ו"תנין", בעלת משמעויות כלכליות- סביבתיות נרחבות - יהיו מחויבות בעריכת תסקיר שכזה.

114. דברים דומים נקבעו בפסה"ד בעניין עיר הבה"דים (עע"מ 360/08 לעיל):

"היקפו רחב הממדים של פרויקט זה, חשיבותו הגדולה למערך צה"ל ולמדינה, והרגישות המיוחדת שנתלוותה להקמתו עקב המיקום שנבחר מבחינת החשש לזיהום סביבתי, הצדיקו אכן בחינה תכנונית כוללת ומקיפה של מכלול ההיבטים במסגרת הליכי תכנון מפורטים, הכוללים תסקיר השפעה על הסביבה ושיתוף הציבור כמקובל במתכונת רגילה של הליכים על פי חוק התכנון והבניה".

115. לכן, העובדה שיש בידי המשיב 1 נתונים סביבתיים שונים (בין מכוח התסקיר האסטרטגי ובין מכוח מסמכים סביבתיים שונים שהוגשו), אין בה בכדי לפטור מעריכתו של תסקיר השפעה על הסביבה. באופן הזה, מתרפא גם, באופן חלקי, הפגם לפיו ההחלטה ביחס לאישור תכנית הפיתוח מצויה בידיו הבלעדיות של הממונה על ענייני הנפט.

116. היבט נוסף והכרחי באיזון קבלת החלטות הוא מוסד תכנון שדן בבקשת הפיתוח:

### **ב. מוסד תכנון שידון בבקשות לקידוחי חיפוש ותכניות להפקת גז ונפט במים הכלכליים**

117. הרכבו של מוסד התכנון (במיוחד אלו הארציים והמחוזיים) – הכולל נציגי ממשלה, נציגי ציבור, בעלי מומחיות שונים, באכסניה אחת, מאפשר קבלת החלטות מאוזנת ששוקלת את כלל השיקולים הרלוונטיים בטרם קבלת החלטה. לא יכול להיות חולק שבכל הנוגע להפקת גז ונפט במים הכלכליים של ישראל יש בעלי עניין רבים, ואינטרסים רבים שצריך לשקול. לכן, ראוי שמוסד תכנון הוא שידון ויכריע בתכנית הפיתוח של "כריש" ו"תנין" ודומיהן.

118. לעמדת העותרות, מאחר והמים הכלכליים מצויים במרחק רב יותר מן החוף, ועל כן מצויים בממשק נמוך יותר עם הועדות המחוזיות הפועלות לאורך החופים, ראוי שיבחנו בראייה ארצית. מוסד התכנון הראוי והמתאים ביותר לדון בקידוחים בתחום זה הוא הולחו"ף.

119. אמנם חוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד-2004 אינו חל במים הכלכליים, שכן הוא כולל סעיף תחולה טריטוריאלית המגביל אותו לתחומי המים הטריטוריאליים, אולם מוסד הולחו"ף – הרכבו וסמכויותיו, מצויינים ופועלים בהתאם לחוק התכנון והבניה.

120. מה שבטוח, הוא שאין קושי בהסמכת מוסד תכנון לדון גם בהליכים שחוק התכנון והבניה עצמו אינו חל ביחס אליהם, אלא רק הליכים "מעין תכנוניים". כך סברה המדינה ביחס לתקנות הנפט<sup>39</sup>:

"אין כל פגם בהתבססות על מוסד תכנון הפועל לפי חוק התכנון והבניה לצורך בחינת האפשרות לסטות באופן חלקי מדיני התכנון והבניה. פרקטיקה זו מקובלת גם בהקשרים דומים אחרים... יש להניח, כי ועדה המבוססת על גוף שפועל לפי חוק התכנון, ושוקלת שיקולי תכנון כדבר שבשגרה, תיתן ביטוי טוב יותר לתכליות העומדות בבסיס דיני התכנון גם בדונה בבקשות הרשאה לביצוע קידוחי הנפט לפי התקנות."

121. כאמור, הולחו"ף כבר דנה בבקשות לקידוחי חיפוש של גז ונפט בים, שלא מכוח חוק התכנון והבניה. לכן, לעמדת העותרות, נכון לקבוע כי הולחו"ף (או ועדת משנה ייעודית שלה) היא שתדון בקידוחים ותכניות הפיתוח בתחומי המים הכלכליים.

<sup>39</sup> תגובת המדינה לבג"ץ תקנות הנפט, פסקה 74

122. מעבר לצורך, נזכיר כי אפילו בתזכיר חוק אזורים ימיים, שעבר ועדת שרים ב- 2014 [ביוזמת משרד המשפטים ובהסכמת משרד האנרגיה]<sup>40</sup>, הוצע הליך מעין-תכנוני בדמות ועדה בראשות הממונה על ענייני הנפט, אך כזו שכוללת בעלי עניין רלוונטיים – כולל נציגי ציבור.

123. המצב כיום, בו הממונה הוא זה שמקבל את החלטות לבדו, אינו סביר ואינו מידתי.

### ג. פרסום ומתן הזדמנות לציבור להביע עמדתו

124. חוק התכנון והבניה, מהווה את אחד הכלים החשובים ביותר שנתן המחוקק לא רק לתכנון וניהול מושכל של קרקע המדינה ומשאביה, אלא גם לשיתוף ציבור, שקיפות ומתן אפשרות לציבור למימוש זכות הטיעון ביחס להחלטות ויוזמות פיתוח שעלולות לפגוע בו או בסביבתו, וזאת בדרך של הבאת מידע חדש בפני מקבלי החלטות והדגשת האינטרסים השונים של הנוגעים בדבר. כך בפס"ד ריכטר (פיסקה 16):

**"הפסיקה עמדה על חשיבותן ומרכזיותן של ההוראות המסדירות את שיתוף הציבור בהליך התכנון. הזכות להתנגדות, כך נקבע, חשובה הן מנקודת מבטו של הפרט, המבקש להיאבק נגד תוכנית הפוגעת בו במידה שאינה מוצדקת לדעתו, והן מנקודת מבט כלל חברתית. זאת, שכן על ידי העלאת התנגדויות ודיון בהן נחשפים היתרונות והחסרונות של התוכנית, כך שבפני מוסד התכנון ייפרשו מלוא הנתונים והשיקולים החשובים להכרעה (ראו, ע"א 2962/97 הנ"ל, עמ' 379 ; בג"ץ 288/00 הנ"ל, עמ' 691).**"

125. מקום בו החלטות שיתקבלו הן הרות גורל עבור כלל הציבור הישראלי, שם גם יש להקדים ולשמוע את עמדתו של הציבור הישראלי בטרם תתקבל החלטה. לא די בגבול שרירותי על מפה כדי לעקור נטוע – אם במרחק של 20 ק"מ מקו החוף העיקרון האמור שריר וקיים וראוי, גם במרחק 25 ק"מ אין הוא מאבד כל משמעות או עיגון חוקי שהם.

126. פסק הדין בבג"ץ מתווה הגז התייחס באריכות להשוואה בין ההסדרים שנקבעו במתווה הגז הישראלי לאלו הנהוגים במדינות מפותחות. לאור זאת, מתבקשת ההשוואה לאסדרה הנוהגת בהתייחס לתהליכים מקבילים בתחומי המים הכלכליים של מדינות מפותחות. להלן נסקור את התהליך, ונדגיש את שיתוף הציבור המובנה והמחויב במסגרתו, בשלוש מדינות שונות: ארה"ב, ניו-זילנד ואנגליה.

### ארצות הברית

127. הסמכות להוציא היתרים לפעולות גז ונפט במים הכלכליים של ארצות הברית נתונה בידיה של הלשכה לניהול אנרגיה בים (BOEM<sup>[1]</sup>) במחלקת הפנים של הממשל

<sup>40</sup> הועדה הוצאה מנוסח החוק המעודכן כפי שעבר ועדת שרים לענייני רגולציה (נספח ג')

האמריקאי הפדרלי. הלשכה מכינה תכנית חומש למכירת זיכיונות, הכוללת פרטים באשר לגודל, לתזמון ולמיקום באופן מדויק ככל הניתן. תכנית החומש מלווה במסמך "הצהרה על השפעה על הסביבה" (EIS) שבעת הכנתו פונה הלשכה לציבור לקבלת תגובות במספר צמתים: בשלב ההערכה הראשונית, עם פרסום טיוטה לתכנית החומש, עם פרסום טיוטת המסמך הסביבתי ולבסוף עם המסמך הסביבתי הסופי. לעניין החובה להכין EIS ר' בסעיף 15.4 ל- 15 DM 516, ראו [2].

128. לפני שיווק בפועל של זכיון או קבוצת זיכיונות במים הכלכליים, נדרש מסמך סביבתי נוסף שאף בהכנתו יש תהליך של שיתוף ציבור.

129. החובה לשתף את הציבור בתהליך הכנתו של מסמך סביבתי מעוגנת בתקנות של מחלקת הפנים המנחות את פעולותיהם של הלשכות והמשרדים השונים בה. לפי תקנות אלו ישנם שני צמתים בהם חובה על לשכה / משרד המגבש החלטת מדיניות חדשה לפנות בהם אל הציבור ולקבל הערות ממנו: השלב הראשוני, עם התגבש הכוונה לפעול, ולאחר מכן עם פירסומה של טיוטה מוכנה של המסמך [3]:

**"A bureau must seek comment from the public as part of the Notice of Intent to prepare an environmental impact statement and notice of availability for a draft environmental impact statement . . ."**

130. הדרישה לקיים הליך של שימוע ציבורי לאחר פירסומו של מסמך סביבתי סופי מעוגנת בתקנות שמכוח התוכנית הלאומית למדיניות סביבתית (NEPA), תקנות שמחייבות כל רשות מינהלית בארה"ב [4]. מסמכים הכפופים לחוק ה-NEPA זמינים לציבור באופן חופשי באתר הלשכה [5].

131. תרשים הממחיש את תהליך בניית תכנית החומש, תוך התייחסות למסמכים הסביבתיים ולהערות הציבור מצ"ב ומסומן [https://www.boem.gov/uploadedFiles/BOEM/Oil\\_and\\_Gas\\_Energy\\_Program/Leasing/5BOEMRE\\_Leasing101.pdf](https://www.boem.gov/uploadedFiles/BOEM/Oil_and_Gas_Energy_Program/Leasing/5BOEMRE_Leasing101.pdf)

132. בנוסף, לשם המחשה, מצורף כנספח יב' דוגמת מסמך המודיע על הגשת מסמך סביבתי משלים לתהליך מכירת זכיון במפרץ מקסיקו, בו ניתן לראות בין היתר רשימה של חמישה מועדים ומיקומים שונים בהם יתקיימו שימועים ציבוריים בעניינו.

133. ה- the Exclusive Economic Zone and Continental Shelf (Environmental Effects) Act, 2012, קובע חובה להגיש בקשה לקבלת היתר לפעילות בתחום הימי (Marine Consent). על הבקשה לכלול תסקיר השפעה [6]. בסעיפים 46-48 לחוק נקבע שמרבית הפעולות במרחב הימי הן notifiable, כלומר שבעניינן הרשות להגנת הסביבה חייבת לפרסם הודעה לציבור ולהזמינו להגיש הערות תוך 30 יום מפרסום ההודעה.

134. נציין כי על פי התקנות הרלוונטיות Environmental Effects - Non-notified Activities Regulations, 2014, sec. 5, קידוחי חיפוש אינם נחשבים notifiable, ועל כן – למרות שעדיין נדרשים להגיש תסקירי השפעה לרשות להגנת הסביבה לפני הביצוע, אין חובה ליידע את הציבור בעניין בקשות ספציפיות (למעט כאשר הפעילות צפויה להשפיע על זכויותיהן ופעילותן של אוכלוסיות ילידיות בשטח הימי). עם המעבר משלב החיפוש לשלב ההפקה, נדרש תהליך הכולל יידוע ושיתוף ציבור מלא.

אנגליה (הממלכה המאוחדת)

135. ה- the Offshore Petroleum Production and Pipelines (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1999 מסדירות את אישורם וחידושם של מאגרי דלקים, צינורות הובלה, תשתיות וכו' במים הטריטוריאליים ובמדף היבשתי [7].

136. בקשה להיתר בתחום זה מוגשת כשאליה מצורפת הצהרה סביבתית ועל המבקש לפרסם מודעה בעיתונות הכתובה ובאתר ציבורי, הכוללת פרטים והנחיות לגבי אופן הגשת הערות לבקשה ובדבר ניהול תהליך ההיוועצות עם הציבור. פרק הזמן לקבלת הערות מהציבור עומד על שלושים ימים לפחות ועל המבקש מוטלת גם חובה למסור עותק של ההצהרה הסביבתית לכל מי שמבקשה בתמורה לסכום מקסימלי של 2 ליש"ט. [8]

137. למזכיר המדינה (secretary of state) שמורה הסמכות לקבוע כי פעולה מסוימת אינה חייבת בהצהרה סביבתית אם מצא כי אין בה השפעה סביבתית מהותית [9]. אלא שגם במקרה כזה על מזכיר המדינה לפרסם מודעה לציבור בה מפורטים בין היתר הטעמים להחלטתו בדבר היעדר השפעה סביבתית מהותית ואת האמצעים שיינקטו על מנת להבטיח שלא תהיה פגיעה סביבתית. כלומר, על אף שבמקרים אלו הציבור אינו לוקח חלק פעיל בקבלת ההחלטה, היא עדיין מתבצעת בשקיפות מלאה ולציבור יש גישה לעצם קבלתה ולשיקולים העומדים בבסיסה.

138. אם כן, גם בהיבט השוואתי, לא יתכן כי לא יוטמעו הליכי שיתוף ציבור ושקיפות בהליכי אישור תכנית הפיתוח של "כריש" ותנין".

## סיכום

139. כיום, בתחומי המים הכלכליים של ישראל, מתקיימת פעילות פיתוח ענפה של חיפוש והפקת גז ונפט. פעילות זו צפויה להתגבר. תכנית הפיתוח של "כריש" ו"תנין" מהווה תוספת משמעותית בהיקפיה, כמו גם בחשיבותה למשק לחברה ולסביבה בישראל. תכניות דומות ל הפרק.

140. תכנית הפיתוח הזו אושרה ע"י המשיב 1 בלבד, עם מעורבות זניחה של המשרד להגנת הסביבה באמצעות דברי חקיקה מצומצמים שעוסקים אך במניעת דליפות – בהדרה מוחלטת של הציבור (שמצידו אפילו לא יודע אם אושרה התכנית באופן סופי) ללא פרסום, ללא מתן אפשרות להתנגד.

141. מצב זה אינו עולה בקנה אחד עם העקרונות הפרשניים של המדינה באשר לדינים החלים באזורים הימיים, אינו תואם את הפסיקה ואינו עומד בשורה אחת עם הרגולציה הבינלאומית. העיקרון אמור להיות שכאשר מדינת ישראל מבצעת פעולה במים הכלכליים, עליה להחיל במקביל את הוראות החוק שהיא עצמה יצרה כדי להסדיר פעולות מסוג זה. כך ביחס לדיני מסים, כך ביחס לדיני עבודה, כך ביחס לדיני הסביבה, וכך ביחס לדיני התכנון.

142. לאור כל זאת, אישור תכנית הפיתוח של "כריש" ו"תנין", מבלי לחייבם בתכנון פרטני של מתקני ההפקה על ידי מוסד תכנון ארצי כהגדרתו בחוק, לאחר השלמת תסקיר השפעה על הסביבה, הכולל בחינת חלופות ביצוע במידת הצורך, המתייחס לתכנון זה, פירסומו לציבור הרחב, ומתן הזדמנות לציבור בעלי העניין והידע להעיר את הערותיו ביחס לתכנון כאמור, אינו סביר, אינו מידתי – ואינו יכול לעמוד.

143. לאור כל האמור, יתבקש בית המשפט להורות על עיכוב מתן אישור סופי לתכנית הפיתוח, או כל אישור אחר המאפשר תחילת ביצוע והקמה של מתקני ההפקה במתחמים המכונים "כריש" ו-"תנין" שבתחום המים הכלכליים של ישראל, וזאת עד שיתקיים הליך נאות בהתאם לקבוע בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 - כמתחייב או מהיותו של חוק זה תקף באופן חלקי לפחות גם במים הכלכליים, או מהחובה המשפטית והציבורית להחיל חלקים מחוק זה במים הכלכליים.

**היום:** כב' באלול, תשע"ז

(13 לספטמבר, 2017)

אלי בן ארי, עורכי דין

נועה יאיון, עורכת-דין

ב"כ העותרות

12/9 – [www.boem.gov](http://www.boem.gov) [1]

<https://elips.doi.gov/ELIPS/DocView.aspx?id=1729> [2]

[https://www.ecfr.gov/cgibin/textidx?SID=bffb0cbcacaeef3da8190259b7b5e4a62&mc=true&rgn=div5#se43.1.46\\_1435&node=pt43.1.46](https://www.ecfr.gov/cgibin/textidx?SID=bffb0cbcacaeef3da8190259b7b5e4a62&mc=true&rgn=div5#se43.1.46_1435&node=pt43.1.46)

1503.1§ .C.F.R 40 [4]

12/9 - <https://www.boem.gov/National-Environmental-Policy-Act> [5]

available at) 38 .Sec [6]

<http://www.legislation.govt.nz/act/public/2012/0072/latest/DLM3956189.html>

[7] המדף היבשתי כולל את המים הכלכליים כפי שעולה ממפה המפורסמת על ידי משרד הסביבה, המזון וענייני

הספר הבריטי <http://jncc.defra.gov.uk/page-4552>