



# היערכות לאירועי זיהום ים בישראל - רקע לדיון

כתיבה: אסנת אלגום-מזרחי | אישור: אליעזר שוורץ, ראש צוות  
תאריך: כו' באדר א' התשפ"ב, 27 בפברואר 2022.

סקירה

## תוכן עניינים

---

1.....	תמצית.....
3.....	1. רקע - הסביבה הימית והחופית בישראל.....
5.....	2. היערכות לאירועי זיהום ים בישראל – מדיניות וחקיקה.....
8.....	2.1 פעילות היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית - מניעת אירועי זיהום ים.....
9.....	הוועדה למתן היתרי הזרמה לים.....
10.....	10 הקרן למניעת זיהום ים.....
13.....	2.2 התוכנית הלאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן ועיגונה בחקיקה.....

## תמצית

מסמך זה נכתב לקראת דיון ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בנושא **"היערכות לאומית להתמודדות עם אסונות אקולוגיים ימיים"**. בתחילת המסמך מוצג רקע כללי על הסביבה הימית בארץ, ובהמשך מוצגת פעילות היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית במשרד להגנת הסביבה בהתייחס למניעה ולטיפול באירועי זיהום ים, תוך אזכור פעילותם של שני גופים רלוונטיים: הוועדה למתן היתרי הזרמה לים, והקרן למניעת זיהום ים. לאחר מכן מוצגת סקירת מדיניות הנוגעת להיערכות לאירועי זיהום ים בישראל, ובכללה התייחסות להחלטות ממשלה רלוונטיות, תזכיר חוק שפורסם בנושא, ופירוט אודות התלמ"ת - **התוכנית הלאומית למוכנות ולתגובה לאירועי זיהום ים בשמן**. בסיום מוצגות מספר נקודות לדין.

יודגש כי המסמך הנוכחי מציג רקע כללי בכל הנוגע **למדיניות היערכות המדינה לאירועי איום פוטנציאליים וזיהום הים והחוף**, בין היתר באמצעות סקירת החלטות ממשלה רלוונטיות ותוכניות היערכות (כגון התלמ"ת), וכן התייחסות לחסמים הקיימים במימושה של מדיניות זו נכון להיום (פברואר 2022), כפי שיוצג בחלק הדיון שבסיום המסמך.

### רקע כללי- הסביבה הימית

"הסביבה הימית" בישראל כוללת את כלל המרכיבים, הפעילויות והשימושים של הסביבה הימית בתחומי השיפוט של ישראל בים התיכון ובים סוף. המרחב הימי משרת צרכים רבים של החברה, המשק, המדינה והסביבה. רצועת החוף בישראל כוללת את חופי הים התיכון וים סוף, ומתפרשת על פני כ-197 ק"מ (חופי הים התיכון), ו-14 ק"מ (חוף ים סוף). אזור החוף של ישראל הינו משאב טבעי בעל חשיבות שטחו מוגבל, השימושים בתחומו מרובים, והוא נתון תחת לחצי פיתוח. כיום **לא קיימת מסגרת אחת כוללת לתיאום הפעילויות והשימושים השונים**. בנוסף, רק לחלק מהשימושים בים קיימת רגולציה מפורטת, ולחלקם ישנה רגולציה חלקית או שאינה קיימת כלל. אחד האיומים הפוטנציאליים הנשקפים למרחב הימי הוא אירוע זיהום של הים והסביבה החופית.

**זיהום הים** עלול להתרחש כתוצאה מגורמים שונים וממקורות מגוונים, כגון הזרמת ונזילת/דליפת נפט, שפכים ממקורות תעשייתיים או יבשתיים, השלכת פסולת לים, פעולות לקידוח ולשאיבת גז/נפט, חקלאות ימית ובנייה לאורך רצועת החוף. המשרד להגנת הסביבה פועל לצורך היערכות לאירועי זיהום ים בשלושה מישורים: **מניעה, טיפול ושיקום**. פעולות אלו מבוססות על מערכת רגולטורית שמעוגנת בחקיקה ובהסכמים בין-לאומיים.

- **במישור הבין-לאומי** ישראל פועלת בהתאם לדרישות **האמנה בדבר מוכנות, תגובה ושיתוף פעולה מפני זיהום משנת 1990** (אמנת ה-OPRC שאשררה ישראל ביוני 1999), **ואמנת ברצלונה** משנת 1976.
- **במישור הלאומי** האחריות להיערכות ומוכנות לטיפול בזיהום ים בשמן הוטלה על המשרד להגנת הסביבה בשלוש החלטות ממשלה (בשנים 1998, 2008, 2014), ובמסגרת תוכנית התלמ"ת- **התכנית הלאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן**, שאומצה בהחלטת ממשלה 3542 מיוני 2008, בה נקבע בין היתר, כי השר להגנת הסביבה יזום הליך חקיקה לעיגון התלמ"ת. במסגרת תזכיר חוק התלמ"ת הודגש הצורך ליישם את האמנה הבין-לאומית במישור הישראלי-המקומי, על ידי כך שכלל הגופים שבתחומם יש רצועת חוף או הפועלים בים, יכינו תכניות וייערכו לפיהן להתמודדות עם תקריות זיהום הים בשמן, ולהסדיר את הטיפול בתקריות כאלה ובתוצאותיהן. מסמך זה מתמקד בהיערכות מדינת ישראל לזיהומי ים שמקורם בשמן.

המסמך סוקר את סוגיית המדיניות והיערכות לאירועי זיהום ים תוך התייחסות לשני נושאים עיקריים: 1. פעילות היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית במשרד להגנת הסביבה אשר אמונה, בין היתר, על תחומי קביעת מדיניות לניהול, היערכות ומוכנות לטיפול באירועי זיהום ים בשמן. 2. התוכנית הלאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן (התלמ"ת) ועיגונה בחקיקה.

### **1. פעילות היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית במשרד להגנת הסביבה**

**היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית** במשרד להגנת הסביבה היא יחידה מקצועית הפרוסה לאורך כל חופי ישראל. ליחידה יש סמכויות רבות בתחומי הים והחופים, ובהן: **מניעת זיהום ים** ממקורות שונים; היערכות לטיפול באירועי זיהום ים; **קביעת מדיניות** סביבתית לתשתיות בים ובחופים; שמירת הסביבה החופית; ריכוז פעילות הוועדה למתן היתרים להזרמת שפכים ולהטלת פסולת לים; ריכוז **תוכניות ניטור** בים; **פיקוח ואכיפה**; **חקיקה ותקנות** לאומיות, ועוד. **הוועדה למתן היתרי הזרמה לים** ביחידה הארצית היא ועדה בין-משרדית שמעניקה היתרים להזרמה לים לרשויות ומפעלים שאינם מורשים להזרים את שפניהם למכונים לטיהור שפכים (מט"ש) מסיבות שונות, וכן מטילה על המזרימים היטל בהתאם לכמות ההזרמה וסוגיה. **הקרן למניעת זיהום ים** הוקמה מכוח חקיקה בשנת 1979. הקרן פועלת ומנהלת תקציבית במסגרת המשרד להגנת הסביבה ומונה 7 חברים ממשרדי ממשלה ומגופים ציבוריים שונים. תקציב היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית נשען בעיקרו על הקרן למניעת זיהום ים, הפועלת במסגרת המשרד להגנת הסביבה. לקרן למניעת זיהום ים יש שישה מקורות הכנסה עיקריים: **1. אגרה להגנת איכות הסביבה הימית, 2. קנסות 3. היטלי הזרמה לים 4. החזר הוצאות ניקוי 5. כספים המוקצים לקרן מתקציב המדינה 6. כספי תרומות.** בשנת 2010 הכנסות הקרן למניעת זיהום ים מאגרות, קנסות והיטלים היו 6.3 מיליון ש"ח, ואילו ב-2014 היו 30.6 מיליון ש"ח. בשנים 2012-2017, שיעור ההכנסה מהיטלי הזרמה לים היה כ-60% מסך ההכנסה הכוללת. בשנת 2019 פחת התקציב ל-8.5 מיליון ש"ח, ובשנת 2020 חלה עלייה בהכנסות הקרן, שהיו 20.6 מיליון ש"ח.

בדוח ועדת המנכ"לים הבין-משרדית שפורסם בנובמבר 2021 על ידי המשרד להגנת הסביבה צוין כי למשרד יש **מחסור בתקנים ותקצוב הולם לצורך היערכות לאירועי זיהום ים, וכי נדרשים כ-20 תקני כח אדם תוספתיים ליחידה הימית של המשרד** (חלקם כבר הוקצה בתקציב האחרון שאושר), על מנת שזו תוכל לתת מענה סביר לתקריות זיהום ים על בסיס הסיכונים הקיימים.

**2. התוכנית הלאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן ועיגונה בחקיקה (התלמ"ת)** - התוכנית הלאומית מהווה **מסגרת ארגונית המאגדת את הגורמים השונים הפועלים בתגובה לאירועי דליפת שמן לים**, שעלולים לגרום לזיהום הסביבה הימית. מטרת התלמ"ת היא **בניית מערך כולל למוכנות ולתגובה לאירועי זיהום ים משמן**. בעקבות החלטת הממשלה 832 שהתקבלה לאור אסון הזפת לחופי הים התיכון (בפברואר 2021), הפיץ המשרד להגנת הסביבה חוק שעניינו **מוכנות ותגובה לתקריות של זיהום הים והסביבה החופית בשמן, התשפ"א-2021**, בו צוין כי על הגופים השונים הפועלים בים להיות ערוכים לתקריות זיהום הים והסביבה החופית בשמן, ולהכין תוכניות חירום. **על אף שתזכיר החוק פורסם במרץ 2021, ונסגר להערות הציבור במאי 2021, עד עתה לא הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק בנושא לצורך השלמת החקיקה.** כמו כן, חרף העובדה שמאז החלטת הממשלה משנת 2008 בדבר הצורך באימוץ התלמ"ת ועיגונה בחקיקה, ולמרות פעולות שביצעה הממשלה בנושא, **אין בנמצא נכון למועד כתיבת מסמך זה (פברואר 2022), חוק אשר מעגן את התוכנית הלאומית או את התקצוב שלה.**

## 1. רקע - הסביבה הימית והחופית בישראל

המרחב הימי של ישראל משרת צרכים רבים של החברה, המשק, המדינה והסביבה. רצועת החוף הימית כוללת את חופי הים התיכון וים סוף, ומתפרשת על פני כ-197 ק"מ (חופי הים התיכון), ו-14 ק"מ (חוף ים סוף). אזור החוף של ישראל הינו משאב טבעי בעל חשיבות רבה ששטחו מוגבל, השימושים בתחומו מרובים, והוא נתון תחת לחצי פיתוח בלתי פוסקת בעשורים האחרונים.<sup>2</sup>

מזה מספר עשורים מתחוללים במרחב הימי שינויים והוא משמש מקור לפעילויות רבות, ביניהן: ניצול משאבים המצויים בעומק הים, תגליות אנרגיה, מקור להתפלת מים, מרחב סחר בין-לאומי, תשתיות תקשורת, דיג, חקלאות ימית, ומרחב לפעילות פנאי ונופש

"הסביבה הימית" בישראל כוללת את סך כל המרכיבים, הפעילויות והשימושים של הסביבה הימית בתחומי השיפוט של ישראל בים התיכון ובים סוף. המרחב הימי של ישראל משרת צרכים רבים של החברה, המשק, המדינה והסביבה.<sup>1</sup> רצועת החוף הימית בישראל כוללת את חופי הים התיכון וים סוף, ומתפרשת על פני כ-197 ק"מ (חופי הים התיכון), ו-14 ק"מ (חוף ים סוף). אזור החוף של ישראל הינו משאב טבעי בעל חשיבות רבה ששטחו מוגבל, השימושים בתחומו מרובים, והוא נתון תחת לחצי פיתוח בלתי פוסקת בעשורים האחרונים.<sup>2</sup>

המונח "אזורים ימיים" כולל כמה רצועות ים הנבדלות זו זמו במרחקן ממדינות החוף: המים הפנימיים (מקורות מים המוקפים בשטח המדינה), מים **טריטוריאליים** (עד 12 מייל ממדינת החוף), האזור הסמוך (עד 24 מייל ממדינת החוף), האזור **הכלכלי** הבלעדי (עד 200 מייל ממדינת החוף), והמדף **היבשתי** (עד 350 מייל ממדינת החוף).<sup>3</sup> יצוין כי הגדרות אלו הן בין-לאומיות ומקובל להשתמש בהן במדינות שונות בעולם.

מזה מספר עשורים מתחוללות במרחב הימי תמורות גיאופוליטיות וסביבתיות מהותיות.<sup>4</sup> הגידול הדמוגרפי והעלייה ברמת החיים מגבירים את הלחץ על שטחי הים לצורך הפקת משאבים. כמו כן, פיתוח טכנולוגיות המאפשרות ניצול מרבי יותר של משאבים המצויים בעומק הים (כגון קידוחי גז ונפט), מביא אף הוא להגדלת הפעילות במרחב הים העמוק. מלבד תגליות האנרגיה של השנים האחרונות, המרחב הימי משמש גם כמקור של מי גלם למערך ההתפלה, כמרחב לפעילות ענפה של סחר בין-לאומי, תשתיות תקשורת, דיג, חקלאות ימית מתפתחת ועוד.<sup>5</sup> הגידול בהיקף הפעילות במרחב הימי הביא ללחץ גובר על הסביבה הימית, ועל ערכי הציבוריים של הים כ"ריאה הכחולה" של ישראל וכמרחב לפעילות פנאי ונופש.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> רני עמיר, מנהל אגף ים וחופים במשרד להגנת הסביבה. [הגנה על המערכת הימית בישראל מפני פעילות אנושית, מדיניות ויישום](#). מתוך הספר: "הוד הים- יציבות ושינוי במערכות הימיות בישראל". בעריכת נגה סטמבלר. 2013.

<sup>2</sup> ד"ר יניב אלומה וד"ר אורית ברנע, [חוות דעת בנושא: השפעה אקולוגית של מפגעים אנתרופוגניים על סביבת חוף הים התיכון בישראל](#). המשרד להגנת הסביבה, יולי 2018.

<sup>3</sup> [הצעת חוק האזורים הימיים, התשע"ה-2014](#).

<sup>4</sup> שם.

<sup>5</sup> מסמך [תוכנית ימית לישראל- דוח הטמעה ומעקב](#). הטכניון, מכון טכנולוגי לישראל.

<sup>6</sup> דליה טל, [דוח מצב הים 2014- מי ינהל את הים? המלצת עמותת צלול לניהול מיטבי של הים התיכון](#). הוצאת מכון מחקרי הים והסביבה של עמותת צלול. ינואר 2014.

**תרשים 1: מיפוי הרשויות והגופים האחראים על הסדרת הפעילות במרחב הימי והחופי בישראל**



כפי שניתן ללמוד מהתרשים, ישנם כ-12 משרדי ממשלה וגופים שאחראים על הסדרת הפעילות המתנהלת במרחב הימי והחופי של ישראל. בין משרדים אלו נמנים: משרד התחבורה; הבריאות; החקלאות; התקשורת; האנרגיה והמים; הפנים; התיירות; השיכון (רשות המקרקעין); המשפטים; המשרד לביטחון הפנים; המשרד להגנת הסביבה, ומשרד הביטחון. בחלק מהמשרדים יש אגפים/רשויות ממשלתיות שאחראיות על ניהול הפעילות במרחב הימי.

**תרשים 2: שימושים ופעילויות במרחב הימי של ישראל בים התיכון**



בים התיכון מתקיימים בו זמנית מגוון פעילויות ושימושים שמתבצעים על ידי מספר רב של גופים. כיום לא קיימת מסגרת אחת כוללת לתיאום כלל הפעילויות, ולחלקן לא קיימת רגולציה מוסדרת. ריבוי השימושים בים ובחוף על פני שטח קטן חושפים אותו לסכנות ולאיומים שונים

מתרשים 2 ניתן ללמוד כי בים התיכון מתקיימים בו זמנית מגוון שימושים ופעילויות שמתבצעים על ידי מספר רב של גופים. בין השימושים השונים יש השפעות הדדיות, והן בעלות השלכה משמעותית על הסביבה הימית והחופית.<sup>7</sup> כיום לא קיימת מסגרת אחת כוללת לתיאום

<sup>7</sup> חיה ארז, חקיקה וכלים משפטיים להגנת המגוון הביולוגי. מחקר משווה: הסביבה הימית- כלים להגנתה. אפריל 2013. החברה להגנת הטבע.

**הפעילויות והשימושים השונים.** בנוסף, לחלק מהשימושים בים קיימת רגולציה מפורטת, ולעומתם ישנם תחומים בהם הרגולציה חסרה או שאינה קיימת כלל.<sup>8</sup> על פי דוח "מצב הים" של עמותת צלול, ריבוי התפקידים והשימושים הקיימים בחוף ובים על פני שטח קטן ומצומצם חושפים את הים התיכון בישראל לסכנות אשר נובעות, בין היתר, מחיכוכים וקונפליקטים שנוצרים בין השימושים השונים. כמו כן, אחד האיומים המרכזיים הנשקפים לסביבה הימית והחופית הוא **אירוע זיהום ים** ממקורות שונים, כפי שיפורט להלן.<sup>9</sup>

## 2. היערכות לאירועי זיהום ים בישראל - מדיניות וחקיקה

**זיהום המים** (Water pollution) הוא זיהום של גופי מים (כגון אגמים, נהרות, אוקיינוסים ומי תהום). הזיהום מתרחש כאשר חומרים מזוהמים משוחררים לתוך מקורות מים בצורה ישירה או עקיפה, ללא טיפול מתאים לנטרול או לטיהור המזהמים. זיהום מים משפיע על צמחים ובעלי חיים ימיים, וכן על המערכת האקולוגית כולה. הזיהום פוגע גם בבני אדם, והוא בעל פוטנציאל לגרימת נזקים בריאותיים שונים, לפגיעה כלכלית (למשל כתוצאה מזיהום מקורות דיג), ולפגיעה באיכות המים המשמשים לרחצה או לפעילות נופש. נהוג להשתמש במונח "מים מזוהמים" כאשר מקור הזיהום והנזק הוא אנושי, וכאשר הזיהום הופך את המים לבלתי שמישים עבור בני אדם, או שהם עוברים שינוי משמעותי ביכולת שלהם לשמש כבית גידול אקולוגי למגוון בעלי החיים הימיים.<sup>10</sup> **זיהום הים** עלול להתרחש כתוצאה מגורמים שונים וממקורות מגוונים, כגון הזרמת ונזילת/דליפת נפט, שפכים ממקורות תעשייתיים ויבשתיים, השלכת פסולת לים, פעולות לקידוח ולשאיבת גז, חקלאות ימית ובנייה לאורך רצועת החוף. על פי המשרד להגנת הסביבה (להלן: המשרד להג"ס) נהוג לסווג את המקורות לזיהום ים לכמה סוגים: **1.** זיהום שמקורו בדליפת נפט או גז (כתוצאה מפעילות שמקורה בחיפוש והפקת גז ונפט) **2.** זיהום הים שמקורו בשמן (שעלול להתרחש עקב תקלה/ דליפה/ תאונות שונות/ חבלה מכוונת). **3.** זיהום שמקורו בגורמים יבשתיים (כגון פסולת פלסטיק, או תקלת שפך ממקור יבשתי המאחסן שמן ושוכן סמוך לחוף).<sup>11</sup> מסמך זה מתמקד בזיהום ים שמקורו בשמן.

**1.** אחד האיומים הפוטנציאליים לסביבה הימית הוא **ארוע דליפת נפט או גז** ממאגרי הפיתוח שפועלים בים. יודגש כי פיתוח מאגרי הגז בים כרוך בפגיעה סביבתית יחסית מצומצמת, אשר ניתן למזער אותה כל עוד מרחיקים את התשתיות מאתרים רגישים בים. אולם, הסיכון הנשקף

זיהום מים מתרחש כאשר חומרים מזוהמים משוחררים לתוך מקורות מים ללא טיפול מתאים. הזיהום משפיע על המערכת האקולוגית, ובעל פוטנציאל לגרימת נזקים בריאותיים וכלכליים

זיהום הים עלול להתרחש כתוצאה ממקורות וגורמים שונים, כגון: הזרמת ונזילת/דליפת נפט, שפכים ממקורות תעשייתיים או יבשתיים, השלכת פסולת לים, פעולות לקידוח ולשאיבת גז, חקלאות ימית ובנייה לאורך רצועת החוף

<sup>8</sup> מינהל התכנון. מסמך מדיניות למרחב הימי של ישראל - ים תיכון, מאי 2020.

<sup>9</sup> דליה טל, דוח מצב הים 2014 - מי ינהל את הים? המלצת עמותת צלול לניהול מיטבי של הים התיכון. הוצאת מכון מחקרי הים והסביבה של עמותת צלול. ינואר 2014.

<sup>10</sup> פרופ' שאול חורב, הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2018/19. המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית. אוניברסיטת חיפה.

<sup>11</sup> נציין כי במסמך התוכנית הלאומית (התלמ"ת) מפורטים תרחישים נוספים לתקריות זיהום ים, כגון: שפך עקב פעולה מכוונת; שפך במהלך הזרמה ממקשר ימי לחוף (דוגמת צינור קצא"א); תקלת מעטפת בכלי שייט (טביעה, שריפה, התנגשות וכד'); שפך שמן במתחם נמל; זיהום שנוצר מחוץ למים הטריטוריאליים של ישראל ומתקדם לחופיה. המשרד להגנת הסביבה, תוכנית לאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן - 2014

לים הוא **ממקרי תקלה או דליפה** אשר יובילו לזיהום סביבתי נרחב.<sup>12</sup> לאירוע מסוג זה יהיו גם השלכות כלכליות נרחבות ופוטנציאל נזק למתקני התפלה, משק הדגה וענף התיירות. בהקשר זה יצוין כי כבר בשנת 2013 התריע מבקר המדינה כי קיים צורך בקביעת הנחיות מוסכמות ומאשרות המסדירות את מכלול ההיבטים הסביבתיים הכרוכים בפעילות חיפוש והפקת גז ונפט בים.<sup>13</sup> לדברי גורמים עמותת צלול ובחברה להגנת הטבע, נכון לשנת 2022, פיתוח המאגרים מתבצע הרחק מעיני הציבור, ללא חקיקה סביבתית תואמת ועל ידי משרד האנרגיה כרגולטור יחיד בתהליך, **ובהיעדר חוק להסדרת המים הכלכליים של ישראל**.<sup>14</sup> לפיכך, נדרשת השקעה במנגנוני בקרה ופיקוח סביבתיים ומוסדרים לנושא, תוך שיתוף הציבור, **ותכלול הנושא בידי מספר גורמים שיפעלו בשיתוף פעולה מתוך תפיסה שתחתור ליצירת איזון בין אינטרסים כלכליים וסביבתיים**.<sup>15</sup>

2. נוסף על האפשרות שהים התיכון יזדהם מפעילות החיפוש וההפקה של גז ונפט בו, יש סיכון גבוה, שאף התממש בפועל, לזיהום הים ממכליות המובילות **שמן נוזלי לסוגיו**<sup>16</sup> ומתאונות פוטנציאליות של אלפי אניות סחר המשייטות בים התיכון.<sup>17</sup> כמו כן יש סיכון לזיהום סביבתי עקב דליפת גז או נפט מסיבות בטחוניות (פיגוע חבלני או מלחמה).<sup>18</sup> סיכון בולט נוסף עלול להיגרם כתוצאה מדליפה או שפך המתרחש במהלך הזרמה ממקשר ימי לחוף (כגון צנרת קצא"א שמסלולה עובר באזורים יבשתיים וימיים שלהם רגישות אקולוגית רבה).<sup>19</sup>

למרות אמצעי הזהירות והמניעה הננקטים בשלבי הקידוח, ההפקה וההובלה, לא ניתן למנוע לחלוטין תאונות וזיהומים, לכן המטרה היא **מזעור הנזקים באמצעות היערכות נכונה למכלול סיכוני הזיהום האפשריים בים**. לממדי הזמן והמרחב יש חשיבות עליונה: ככל שיטופלו כתם השמן ושאר הזיהומים המסוכנים קרוב יותר למקור האירוע וסמוך יותר למועד התרחשותו, כך יצטמצמו הנזקים הסביבתיים והכלכליים הנגרמים בעטיים.<sup>20</sup> על פי דוח מסכם שהוכן על ידי משרד ראש הממשלה והוגש לאו"ם בשנת 2019, ישראל פועלת למניעת זיהום הים ממקורות

<sup>12</sup> במסגרת הפקת הגז במאגרי הקידוח, נוצר חומר בשם "קונדנסט" שהוא נפט קל. הן הגז והן הנפט עלולים להוות מקור לזיהום.

<sup>13</sup> משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 64א: [מוכנות והיערכות להשפעות סביבתיות של קידוחי גז ונפט בים](#), עמ' 484-498, 15 באוקטובר 2013.

<sup>14</sup> ד"ר יובל ארבל, סמנכ"ל עמותת צלול, שיחה טלפונית מיום 22 בפברואר 2022.

<sup>15</sup> להרחבה נוספת בנושא ראו: דליה טל, [דוח מצב הים 2014 - מי ינהל את הים? המלצת עמותת צלול לניהול מיטבי של הים התיכון](#). הוצאת מכון מחקרי הים והסביבה של עמותת צלול. ינואר 2014. [החברה להגנת הטבע. עתירה לבג"ץ נגד משרד האנרגיה ואח' בנושא: מתן רישיון לקידוחי גז ונפט בסמוך לאתר "הפרעת פלמחים"](#), 24 ביוני 2020.

<sup>16</sup> נפט, מזוט כבד, מזוט קל, סולר, בנזין ועוד.

<sup>17</sup> על פי אתר המשרד להגנת הים, מכליות שמן פורקות במסופי הדלק הנמצאים לאורך חופי הים התיכון ובאילת כ-14 מיליון טון שמן נוזלי בשנה. עוד כ-2 מיליון טון שמן בשנה מיוצאים דרך מסופי הדלק הימיים של ישראל.

<sup>18</sup> משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 64א: [מוכנות והיערכות להשפעות סביבתיות של קידוחי גז ונפט בים](#), עמ' 484-498, 15 באוקטובר 2013.

<sup>19</sup> להרחבה בנושא הסיכונים הסביבתיים הנשקפים לים מהסכם קצא"א ראו: רינת בניטה: [הסכם קצא"א - Red Med: רקע לדיון בנושא ההשלכות הסביבתיות של ההסכם](#). מרכז מחקר והמידע של הכנסת. 28 בנובמבר 2021.

<sup>20</sup> אחת הדרכים לטיפול בזיהומים בשמן היא באמצעות ריסוס "דיספרסנטים" בים ובאוויר. הכוונה לכימיקלים שמרוססים על פני כתם השמן כדי להגביר את תהליך הפיזור (דיספרסיה) הטבעי. חומר זה עוזר לשמן להתפזר לטיפות קטנות שיגרמו נזק מועט יחסית לבעלי החיים בים.

אחת המטרות המרכזיות של הגופים האחראים על ניהול המרחב הימי היא "למזער נזקים" באמצעות היערכות נכונה למכלול סיכוני הזיהום האפשריים בים. כאשר מתרחש זיהום, לממדי הזמן והמרחב יש חשיבות, כך שכל שיטופל כתם השמן סמוך למועד התרחשות האירוע, כך יצומצם הנזק



תעשייתיים ויבשתיים שונים. כמו כן, על פי הדוח, המשרד להגנת פועל לצורך היערכות לאירועי זיהום ים בשלושה מישורים עיקריים: מניעה, טיפול ושיקום. פעולות אלו מבוססות על מערכת רגולטורית שמעוגנת בחקיקה ובהסכמים בין-לאומיים, פרוטוקולים ואכיפה כפי שיפורט להלן.<sup>21</sup>

**במישור הבין-לאומי** ישראל פועלת בהתאם לדרישות **האמנה בדבר מוכנות, תגובה ושיתוף פעולה מפני זיהום משנת 1990** (אמנת ה-OPRC שאשררה ישראל ביוני 1999). האמנה אומצה בלונדון בעקבות התרחשות של מספר אסונות ימיים גדולים שבמהלכם נשפכו אלפי טונות של שמן לים ושבעטיים נגרמו נזקים סביבתיים בלתי הפיכים לסביבה הימית. בעקבות אירועים אלו התגבשה ההבנה כי הטיפול בנזקים הישירים והעקיפים הנגרמים משפיכת שמן לים אינו מספק, וכי יש צורך גם למנוע את התפשטות הזיהום ואת הנזק הסביבתי הנובע ממנו. האמנה נועדה להביא למוכנות לתקריות של זיהום ים בשמן על סוגיו, לרבות באמצעות הכנת תכניות חירום, הקמת מערכת לתגובה מהירה לטיפול בזיהומים חמורים, והקמת מנגנון לשיתוף פעולה בין-לאומי. **אמנת ברצלונה** עליה חתמה מדינת ישראל בשנת 1976, אף היא מתייחסת לנושא זיהום ים בשמן בפרוטוקול ייעודי לנושא אשר שם לו למטרה לקדם עזרה הדדית בין מדינות הים התיכון לשמירה על הסביבה הימית ומניעת זיהומים.<sup>22</sup>

**במישור הלאומי** האחריות להיערכות ומוכנות לטיפול בזיהום ים בשמן הוטלה על המשרד להגנת הסביבה בשלוש החלטות ממשלה מרכזיות (בשנים 1998, 2008, 2014).<sup>23</sup> בהחלטת הממשלה מס' 3542 מיוני 2008 אימצה הממשלה את עקרונות **התכנית הלאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן** (להלן: "התלמ"ת"), וקבעה בין היתר, כי המשרד להגנת הסביבה יקבל 10 תקני כח אדם ותקציב מתאימים לצורך ביצוע פעולות היערכות לתרחישי זיהום ים, וכי השר להגנת הסביבה ייזום הליך חקיקה לעיגון התלמ"ת. במסגרת תזכיר חוק התלמ"ת הודגש הצורך ליישם את האמנה במישור הישראלי-המקומי, על ידי כך שכל הגופים שבתחומם יש רצועת חוף או הפועלים בים יכינו תכניות וייערכו לפיהן להתמודדות עם תקריות זיהום ים בשמן, אם יתרחשו, ולהסדיר את הטיפול בתקריות כאלה ובתוצאותיהן.<sup>24</sup>

יודגש כי המסמך הנוכחי מתמקד בהיערכות מדינת ישראל **לזיהומי ים שמקורם בשמן**. בפרקים הבאים יוצג פירוט על היערכות לאירועי זיהום ים תוך התייחסות לשני מוקדי פעולה עיקריים: **1. פעילות היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית במשרד להגנת ים** אשר אמונה,

<sup>21</sup> המשרד להגנת הסביבה. דוח הטמעת יעדי פיתוח בר קיימא של האו"ם - VNR. יולי 2019.

<sup>22</sup> המשרד להגנת הסביבה, תוכנית לאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן- 2014.

<sup>23</sup> החלטת ממשלה 3662 (חמ/6) בנושא תוכנית לאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן, 16 באפריל 1998; החלטת ממשלה 3542 בנושא תוכנית לאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן, 5 ביוני 2008; החלטת ממשלה 2381 בנושא שיקום הערבה והיערכות לאומית לטיפול באירועי זיהום סביבתיים בעקבות אירוע פריצת צינור הנפט בבאר אורה. 28 בדצמבר 2014.

<sup>24</sup> שם.

המשרד להגנת ים פועל לצורך היערכות לאירועי זיהום ים בשלושה מישורים עיקריים: מניעה, טיפול ושיקום. פעולות אלו מבוססות על מערכת רגולטורית שמעוגנת בחקיקה ובהסכמים בין-לאומיים, פרוטוקולים ואכיפה

במישור הבין-לאומי ישראל פועלת בהתאם לאמנת ה-OPRC שנועדה להביא למוכנות לתקריות זיהום ים בשיתוף פעולה בין מדינות. במישור הלאומי האחריות להיערכות לטיפול בזיהום ים מוטלת על המשרד להגנת הסביבה, במסגרת התלמ"ת- תוכנית לאומית למוכנות ולתגובה לאירועי זיהום ים בשמן

בין היתר, על תחומי קביעת מדיניות לניהול, היערכות ומוכנות לטיפול באירועי זיהום ים בשמן.  
2. **התוכנית הלאומית** למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן (התלמ"ת) ועיגונה בחקיקה.

**היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית במשרד להגנת הים היא יחידה מקצועית הפרוסה לאורך חופי ישראל, ויש לה מספר סמכויות בתחומי הים והחופים, ובהם: מניעת זיהום ים ממקורות שונים; ניהול היערכות ומוכנות לטיפול באירועי זיהום ים, קביעת מדיניות סביבתית ועוד**

## 2.1 פעילות היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית - מניעת אירועי זיהום ים

**היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית** במשרד להגנת הים (שנקראה בעבר: "אגף ים וחופים" ולהלן במסמך זה: "היחידה הארצית"), היא יחידה מקצועית הפרוסה לאורך כל חופי ישראל: בים התיכון (כ-197 ק"מ של רצועת חוף), במפרץ אילת (כ-14 ק"מ) ובכנרת ובים המלח (כ-40 ק"מ). ליחידה יש מספר רב של סמכויות בתחומי הים והחופים, ובהם: מניעת זיהום ים ממקורות שונים; ניהול, היערכות ומוכנות לטיפול באירועי זיהום ים בשמן; קביעת מדיניות מקצועית סביבתית לתשתיות בים ובחופים; שמירת הסביבה החופית בתכנון ובפיקוח; ריכוז פעילות הוועדה למתן היתרים להזרמת שפכים ולהטלת פסולת לים; ריכוז תוכניות ניטור בים, וריכוז מידע ומחקר בסביבה הימית; פיקוח ואכיפה לרבות חקירת עבירות על החוק; חקיקה ותקנות לאומיות; יישום הנחיות, הסכמים ואמנות בין-לאומיות, וחינוך והסברה לציבור בנושא שמירת הים והחופים.<sup>25</sup>

**סמכויות אכיפה:** ליחידה הארצית יש סמכויות לאכיפת חוקים שנועדו לשמור על הסביבה הימית מפני זיהומים, ובהם: **חוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה), התשע"א-2011; חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1998** ותקנותיו; **פקודת מניעת זיהום מי הים בשמן (נוסח חדש), התש"ם-1980; חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984; וחוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים, התשנ"ז-1997**. בתחום האכיפה היחידה פועלת לגביית אגרות והיטלים על השימושים השונים, מטילה קנסות על מזהמים, ובסמכותה לפתוח תיקי חקירה ולהגיש תביעות<sup>26</sup> במסגרת פעולות אכיפה מנהלית ופלילית.<sup>27</sup>

חשוב לציין שבדוח מבקר המדינה משנת 2019 נכתב כי: "הגורמים העומדים בראש מערך האכיפה של המשרד להג"ס תמימי דעים כי יש **פערים גדולים בין האחריות הרבה המוטלת על המשרד להג"ס ובין המשאבים העומדים לרשותו למילוי משימותיו**, וכי המצב חריף ביותר בתחום האכיפה הסביבתית".<sup>28</sup> כך, גם על פי "דוח מצב הים" של עמותת "צלול", היחידה הארצית במשרד להגנת הים מאופיינת בכוח אדם מצומצם ביחס למספר המטלות הרב המוטל עליה, מכאן שקיים צורך לתגבר אותה, להגדיל את מצבת כוח האדם בה ולהרחיב את סמכויותיה בכדי שתוכל לבצע את פעילויותיה באופן מיטבי.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית - אתר המשרד להגנת הסביבה. כניסה ביום 1 בנובמבר 2021.

<sup>26</sup> להרחבה בנושא פעילות אכיפה בתחומי הגנת הסביבה ראה: דוח מבקר המדינה 69 בנושא: "המשרד להגנת הסביבה- אכיפה בתחומי הגנת הסביבה", עמודים 1635-1773.

<sup>27</sup> המשרד להגנת הסביבה, היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית. סיכום תוכנית "חוף נקי" לשנת 2020. 7 במרץ 2021.

<sup>28</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 69, אכיפה בתחומי הגנת הסביבה, 6 במאי 2019, עמ' 1642.

<sup>29</sup> דליה טל, דוח מצב הים 2014- מי ינהל את הים? המלצת עמותת צלול לניהול מיטבי של הים התיכון. הוצאת מכון מחקרי הים והסביבה של עמותת צלול. ינואר 2014.

**להלן תוצג סקירה בדבר תחום פעילותם של שני גופים מרכזיים המצויים באחריות היחידה הארצית במשרד להגנ"ס, ואמונים על היבטי אסדרה סביבתית למניעת זיהום ים ממקורות שונים: הוועדה למתן היתרי הזרמה לים, והקרן למניעת זיהום ים.**

### **הוועדה למתן היתרי הזרמה לים**

על פי **חוק "מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, תשמ"ח-1988"** מינה השר להגנת הסביבה **ועדה בין-משרדית למתן היתרים להזרמת פסולת/שפכים לים**. שמונת חברי הוועדה הם נציגי השרים: הגנת הסביבה - יו"ר, ביטחון, בריאות, כלכלה, חקלאות, תיירות, תחבורה, ונציג של גופים ציבוריים שעניינם שמירת איכות הסביבה. היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית במשרד להגנ"ס היא הגוף המקצועי המייעץ לוועדה למתן היתרים, מרכז את הפעילות המנהלית ואחראי על הפיקוח והאכיפה מול בעלי ההיתר.<sup>30</sup> **הוועדה למתן היתרי הזרמה לים** מעניקה היתרים להזרמה לים לרשויות ולמפעלים שאינם מורשים להזרים את שפכיהם למכונים לטיהור שפכים (מט"ש) מסיבות שונות, ומטילה על המזרימים היטל בהתאם לכמות ההזרמה וסוגיה.<sup>31</sup>

יצוין כי רשויות ומפעלים מזרימים שפכים וקולחים בשגרה ובתקלות לנחלים ולים. ההזרמות מבוצעות באישור הוועדה למתן היתרי הזרמה לים. עד לפני כמה שנים מצב ההזרמות לים היה חמור יותר, כאשר רוב הרשויות הזרימו לנחלים ולים שפכים כבשגרה. בעקבות לחץ שהפעילו ארגוני הסביבה על הרשויות המקומיות ועל המשרד להגנ"ס, לצד ההבנה שניתן להשתמש בקולחים להשקיה חקלאית, הוקמו בארץ מכונים לטיהור שפכים (מט"שים), לצד הפניית המים להשקיה חקלאית. פעילות הוועדה למתן היתרי הזרמה לים מתבצעת מול כ-120 מפעלים. **למפקחי היחידה יש סמכויות לערוך חקירות, חיפושים ובמידת הצורך אף עיכוב ומעצר.**<sup>32</sup>

כפי שצוין, אחד התפקידים המרכזיים של היחידה הארצית במשרד להגנ"ס **הוא יישום ואכיפת חוקים סביבתיים הנוגעים לסביבה הימית**. ככלל, המזהמים נושאים באחריות לזיהום שאותו הם יוצרים על פי עיקרון "המזהם משלם". עיקרון זה בא לידי ביטוי בהיטלים שמשלמים בעלי היתרי הזרמה לים בגין כמות השפכים המוזרמים, סוגי המזהמים המצויים בהם ועוד, וכן בקנסות או עיצומים כספיים אשר משולמים בגין הזרמה לים ללא היתר או פעולה אחרת המנוגדת לרגולציה הסביבתית הימית. היטלים וקנסות כאמור משולמים **לקרן למניעת זיהום ים** הפועלת במסגרת המשרד להגנ"ס כפי שיפורט בהמשך פרק זה. כמו כן, מפקחי היחידה הארצית מבצעים ביקורות שוטפות במפעלים המזרימים לים, דיגום לבחינת איכות השפכים המוזרמים, ובודקים את עמידת המפעל ביעדי היתר ההזרמה, כנדרש בתנאי ההיתר. גורמים המזרימים שפכים או מטילים פסולת לים בניגוד לחוק נחקרים ונשפטים בהתאם לחוק, המאפשר ענישה

<sup>30</sup> המשרד להגנת הסביבה, היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית: [מניעת זיהום ים ממקורות יבשתיים- מסמך מדיניות](#). 8 בנובמבר 2021.

<sup>31</sup> עופר זילברטל ואוהד קרני. [המשרד להגנת הסביבה: תחום הזרמה והטלה של פסולת ושפכים לים](#). דוח טיוב רגולציה. מרץ 2018.

<sup>32</sup> דליה טל ועופר רמתי, המכון לחקר הים והנחלים של עמותת צלול. [הצעת עמותת צלול להפסקת זיהום הנחלים והים באמצעים כלכליים](#). [חוקים ומנהלים](#). אוקטובר 2020.

הוועדה למתן היתרי  
הזרמה לים, המשווייכת  
ליחידה הארצית, מעניקה  
היתרים להזרמה לים  
לרשויות ולמפעלים שאינם  
מורשים להזרים את  
שפכיהם למכונים לטיהור  
שפכים (מט"ש), וכן  
מטילה עליהם היטל  
בהתאם לכמות ההזרמה  
וסוגיה. פעילות הוועדה  
למתן היתרי הזרמה לים  
מתבצעת מול  
כ-120 מפעלים

של עד שנת מאסר, או קנס כספי. יצוין כי ישנן הזרמות לא מבוקרות של שפכים לים, שמקורן בתאונות או תקלות של מערכות הביוב המוניציפאליות, ובאירועי גשם הגורמים להצפות ולגלישת שפכים לים דרך מערכות הניקוז.<sup>33</sup>

## הקרן למניעת זיהום ים

הקרן למניעת זיהום ים הוקמה בשנת 1979 מכוח **תקנות שפיכתם של שמנים לתוך מי הים (הקמת הקרן למניעת זיהום הים) התש"ם-1979**.<sup>34</sup> הקרן פועלת ומנוהלת תקציבית במסגרת המשרד להגנ"ס והנהלתה מונה 7 חברים ממשרדי ממשלה ומגופים ציבוריים שונים. יו"ר הנהלת הקרן הוא מנכ"ל המשרד להגנ"ס, ומרכז פעולות הקרן הוא מנהל היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית. תקציב היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית נשען בעיקרו על הקרן למניעת זיהום ים, הפועלת במסגרת המשרד להגנ"ס ונסמכת על אגרות מאוניות ומסופי דלק, על קנסות וכן על הכנסות היטל ההזרמה לים.<sup>35</sup> מטרת הקרן הן: לרכז אמצעים כספיים ללחימה בזיהום מי הים; למנוע זיהום מי ים וחופים; ולסייע בניקוי חופים ובפיקוח עליהם.<sup>36</sup> הקרן פועלת בין היתר, באמצעות בניית מתקנים ורכישת ציוד למניעת זיהום הים, הפעלת תכניות חירום לאירועי זיהום גדולים, הגשת עיצומים נגד מזהמים, וביצוע מחקרים בנושא הים והחופים. כמו כן, הקרן עוסקת במימון של פעולות למניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, מבצעי ניקוי חופים, ופעולות חינוך והסברה. בהתאם ל**פקודת מניעת זיהום מי ים בשמן (נוסח חדש), התש"ם-1980**, לקרן יש שישה מקורות הכנסה עיקריים: **1. אגרה להגנת איכות הסביבה הימית** (אשר מתקבלת ברובה מבעלי כלי שיט ומסופים לפריקת שמן כגון- נמלים שונים, ממשרד התחבורה, חברת החשמל ועד לשנת 2018 התקבלה מחברת קצא"א). **2. קנסות המוטלים על ידי בתי המשפט** (עקב תביעות פליליות וענישה כספית) ועיצומים מינהליים שהוטלו מכוח דיני הגנת הסביבה הימית. **3. היטל הזרמה לים** (מס שמוטל על כל מי שמזרים לים בהיתר הזרמה לים). **4. החזר הוצאות ניקוי** - משולם לעיתים רחוקות, במקרים בהם התרחשו אירועי זיהום ים בשמן מאוניה והוצאו הוצאות בגין הפעלת ציוד, כוח אדם או ספינות. **5. כספים המוקצים לקרן מתקציב המדינה** - כגון תקציב ייעודי שניתן ע"י משרד האוצר לרכישת ציוד ייעודי וכלי שיט לטיפול בזיהום ים בשמן, ו/או תקציב ייעודי שניתן לתמיכה ברשויות מקומיות כחלק מתכנית "חוף נקי" בשנים 2018-2019. **6. כספי תרומות לקידום מטרות הקרן** - כגון כספים המתקבלים מהכשרות המועברות ע"י אנשי היחידה הארצית. יודגש כי על אף שתקצוב הקרן מוסדר בין היתר, גם במסגרת סעיפי תקצוב ייעודיים של תקציב המדינה ומשמש להוצאות שונות (כגון סעיפי שכר, תמיכות, הוצאות תפעול ופעילות שוטפת כמו גם היערכות לתקריות זיהום ים),

תקציב היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית במשרד להגנ"ס נשען בעיקר על הקרן למניעת זיהום ים, שנסמכת בעיקר על אגרות מאוניות ומסופי דלק, על קנסות, על תקציב המדינה, ועל הכנסות היטלי ההזרמה לים

לקרן למניעת זיהום ים יש שישה מקורות הכנסה עיקריים: 1. אגרות להגנת איכות הסביבה הימית 2. קנסות 3. היטלי הזרמה לים 4. החזר הוצאות ניקוי (לאחר הטיפול באירועי זיהום) 5. כספים מתקציב המדינה 6. כספי תרומות

<sup>33</sup> גליה פסטרנק, **זיהום ים בישראל: מקור, טיפול ומניעה**, בתוך: הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2018/19, המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית, אוניברסיטת חיפה. ינואר 2019.

<sup>34</sup> **תקנות שפיכתם של שמנים לתוך מי הים (הקמת הקרן למניעת זיהום הים), התש"ם-1979**.

<sup>35</sup> אתר המשרד להגנת הסביבה. **הקרן למניעת זיהום ים**. 11 באוקטובר 2021.

<sup>36</sup> הקרן למניעת זיהום ים. **דוח ארבע שנותי 2016-2019**, הוגש לוועדת הפנים של הכנסת. אוקטובר 2020.

**במסמך הנוכחי תוצג התמקדות בהכנסות הקרן משלושת מקורות ההכנסה הבאים: אגרות, קנסות והיטלים, ובהתאם לפירוט שמופיע בדוחות הכספיים שהגישה הקרן למניעת זיהום ים לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בשנים 2010–2020.**

**בלוח 1 להלן מוצג היקף הכנסות הקרן מאגרות, קנסות והיטלים בשנים 2010–2020.**

**לוח 1: הכנסות הקרן (אגרות קנסות והיטלים) בשנים 2010–2020, במיליוני שקלים<sup>37</sup>**

שנת תשלום	הכנסה
2010	6.3
2011	10.3
2012	23.5
2013	26.5
2014	30.6
2015	30.5
2016	29.5
2017	28.4
2018	22.7
2019	8.5
2020	20.6

בשנת 2010 הכנסות הקרן למניעת זיהום ים מאגרות, קנסות והיטלים היו 6.3 מיליון ש"ח, ואילו בשנת 2014 היו 30.6 מיליון ש"ח. בשנים 2012–2017, שיעור ההכנסה מהיטלי הזרמה לים היה כ-60% מסך ההכנסה הכוללת. בשנת 2019 פחת התקציב ל-8.5 מיליון ש"ח, בין היתר עקב הפחתה בתשלום היטלי ההזרמה לים, ובשנת 2020 חלה עלייה בהכנסות הקרן

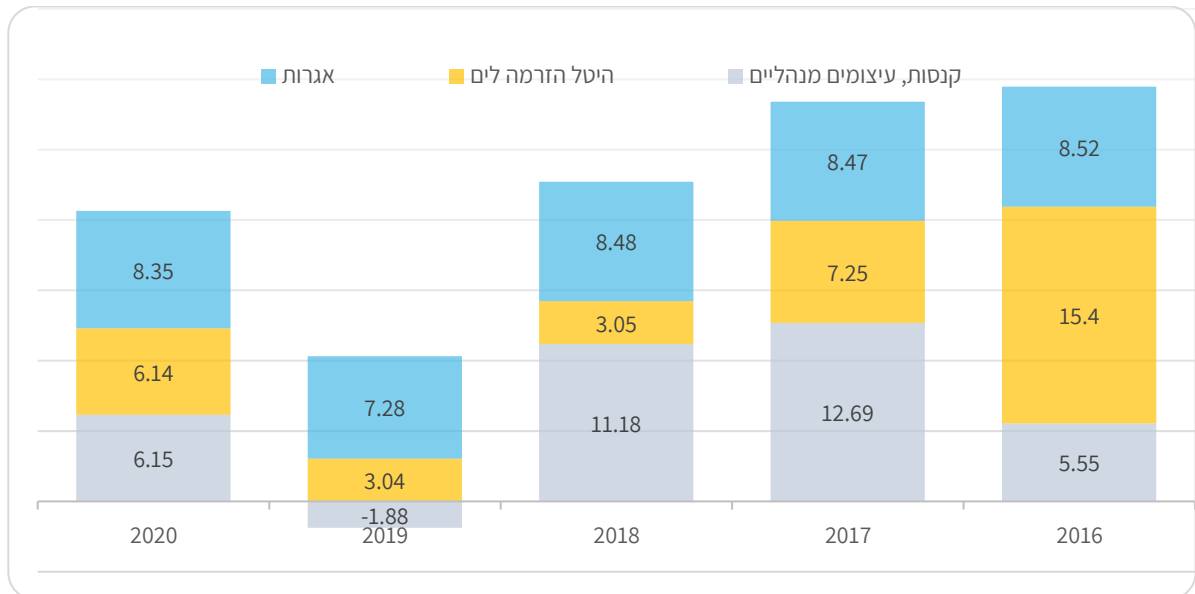
מהלוח עולה כי בשנת 2010 הכנסות הקרן למניעת זיהום ים (שמקורן באגרות שנגבו, מקנסות ומהיטלים) היו **6.3 מיליון ש"ח**, ואילו בשנת 2014 הן היו **30.6 מיליון ש"ח**, השנה בה ההכנסות היו הגבוהות ביותר, כלומר עלייה של כ-38%. יצוין כי עד שנת 2012, הקרן למניעת זיהום ים נסמכה בעיקר על הכנסות מאגרות הגנת איכות הסביבה הימית (שהיוו כ-2/3 ממקורות התקציב), ומקנסות (1/3 ממקורות התקציב) בגין עבירות על חוקי מניעת זיהום הים הנגזרים מבתי המשפט. בשנים 2012–2017, שיעור ההכנסה מהיטלי הזרמה לים היה כ-60% מהיקף ההכנסה הכוללת. מינואר 2017 ואילך, עקב הפסקת הזרמת בוצת שפכי "איגודן" לים, **קטנה** ההכנסה באופן משמעותי כתוצאה מהפסקת תשלום ההיטל מהאיגודן, כך שבעוד בשנת 2017 היקף ההכנסות עמד על **28.4 מיליון ש"ח**, בשנת 2019 הוא פחת ל-**8.5 מיליון ש"ח**. לכך יש להוסיף כי משנת 2016 לא התקבלו בקרן הכנסות שמקורן בתקציב המדינה.<sup>38</sup> בשנת 2020 חלה **עלייה** בהכנסות הקרן (שהיתה 20.6 מיליון ש"ח), זאת בעיקר עקב פעילות הזרמה לים של מתקנים שעסקו בפיתוח שדות הגז: מתקן כריש ואסדת ההפקה לווייתן. כמו כן איגוד ערים דן לביוב (איגודן) שילם היטל עבור הזרמות ביוב לים במוצא רידינג בעת אירועי גשם.<sup>39</sup> בתרשים 2 שלהלן יוצג פילוח הכנסות הקרן על פי מקורות ההכנסה בשנים 2010–2020.

<sup>37</sup> הקרן למניעת זיהום ים. [דוח ארבע שנותי 2016-2019](#). הוגש לוועדת הפנים של הכנסת. אוקטובר 2020; הקרן למניעת זיהום ים. [דוח שנתי 2020](#). הוגש לוועדת הפנים של הכנסת. מאי 2021.

<sup>38</sup> הקרן למניעת זיהום ים. [דוח ארבע שנותי 2016-2019](#). הוגש לוועדת הפנים של הכנסת. אוקטובר 2020.

<sup>39</sup> הקרן למניעת זיהום ים. [דוח שנתי 2020](#). הוגש לוועדת הפנים של הכנסת. מאי 2021.

### 40 תרשים 3 : הכנסות הקרן על פי מקורות ההכנסה בשנים 2016-2020 (במיליוני שקלים)



מן התרשים עולה כי בשנים 2016-2017 סך הכנסות הקרן היו כ-**29 מיליון ש"ח**, כאשר בשנת 2016 כמחצית מסכום ההכנסות (**15.4 מיליון ש"ח**), היתה מהיטלי הזרמה לים, והיתר מאגרות וקנסות. לעומת זאת בשנת 2017, כ-45% מההכנסות היו מקנסות ועיצומים מנהליים. בשנת 2019 חלה ירידה כוללת בהכנסות הקרן (שעמדו על **8.5 מיליון ש"ח**), בין היתר כתוצאה מהחזר כספים בסך של כ-2.67 מיליון ש"ח שנגבו במסגרת עיצום כספי שנגבה ביתר. כפי שצוין קודם, בשנת 2020 חלה עלייה בהכנסות הקרן והן עמדו על סך של **20.65 מיליון ש"ח**, זאת בעיקר עקב פעילות הזרמה לים של מתקנים שעסקו בפיתוח שדות הגז: מתקן כריש ואסדת ההפקה לווייתן. כמו כן, יש לציין כי בשנה זו התקבל בקרן החזר של כספי ביטוח מחברת ענבל בסך **11,400 ש"ח** מנזקי הסערה במרץ 2020 באילת.<sup>41</sup>

מבלי להיכנס לכלל נתוני תקציב הקרן, להלן יובאו כמה נתונים בהתבסס על דוחות הקרן:<sup>42</sup>

- תקציב הקרן נכלל בתקציב המשרד להגנת הסביבה בתוכנית מספר 26-13-04, כתקציב הוצאה מותנית בהכנסה.
- עד לשנת 2015 תוקצבה הקרן גם מתקציב המדינה, אך בשנים האחרונות לא הועבר תקציב ופעילות הקרן התבססה על ההכנסות בלבד.
- סך הוצאות הקרן מתקציב שנת 2019 היו כ-35.3 מיליון ש"ח. בשנת 2020 בוצעו במזומן כ-12.5 מיליון ש"ח, ויתרת ההתחייבויות בסוף שנה לביצוע בשנה לאחר מכן הייתה כ-11.7 מיליון ש"ח.

<sup>40</sup> מקור הנתונים מתוך: הקרן למניעת זיהום ים. דוח שנתי 2020. הוגש לוועדת הפנים של הכנסת. מאי 2021.

<sup>41</sup> הקרן למניעת זיהום ים. דוח שנתי 2020. הוגש לוועדת הפנים של הכנסת. מאי 2021.

<sup>42</sup> שם.

- יתרת עודפי התקציב (הלא מחוייבים) בקרן בסוף שנת 2019 הייתה כ-86.5 מיליון ש"ח, ובשנת 2020 הייתה כ-95.8 מיליון ש"ח.

בהחלטת הממשלה  
מס' 3542 מיוני 2008  
אומצו עקרונות  
התוכנית הלאומית  
למוכנות ותגובה  
לאירועי זיהום ים בשמן  
(להלן: התלמ"ת)

לפי דברי ההסבר לתזכיר **חוק מוכנות ותגובה לתקריות של זיהום הים והסביבה החופית בשמן, התשפ"א-2021**,<sup>43</sup> הכנסות הקרן השוטפות עומדות בממוצע על כ-13 מיליון ש"ח בשנה, ולא מכסות את ההוצאה השוטפת הקבועה בקרן העומדת על כ-20 מיליון ש"ח בממוצע בשנה. המשמעות היא שהקרן גירעונית מבחינה תיפעולית, וככל שלא יהיו מקורות הכנסה נוספים לקרן לרבות מתקציב המדינה, יתרות התקציב בקרן יצטמצמו עד למצב בו לא תוכל לממן את כלל הפעילות. מצב זה נובע עקב עומס המשימות המוטלות על הקרן, והיותה מקור המימון היחידי של פעילות המשרד בסביבה הימית והחופית.

## 2.2 התוכנית הלאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן ועיגונה בחקיקה

כאמור, בהחלטת הממשלה מס' 3542 מיוני 2008 אומצו עקרונות התוכנית הלאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן.<sup>44</sup> בהחלטה נקבע, בין היתר, כי **השר להגנת הסביבה יזום הליך חקיקה לעיגון התלמ"ת**, בהתאם לדרישות האמנה בדבר מוכנות, תגובה ושיתוף פעולה מפני זיהום משנת 1990 (המכונה גם אמנת ה-OPRC), אשר ישראל אשררה ביוני 1999.<sup>45</sup> בחלוק כ-4 שנים, במרץ 2012, הופץ תזכיר להצעת החוק הממשלתית [למוכנות ותגובה לתקריות של זיהום הים והסביבה החופית בשמן, התשע"ב-2012](#). בפועל, **הצעת החוק לא הונחה על שולחן הכנסת ולא קודמה**.

התוכנית הלאומית  
מהווה מסגרת  
ארגונית המאגדת את  
הגורמים השונים  
הפועלים בתגובה  
לאירועי דליפת שמן  
ליים, ומטרתה לבנות  
מערך כולל למוכנות  
ולתגובה לאירועי  
זיהום ים משמן

על בסיס תזכיר החוק משנת 2012, התפרסמה על ידי המשרד להגנת הסביבה באפריל 2014 **תכנית לאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן**.<sup>46</sup> התוכנית הלאומית מהווה **מסגרת ארגונית המאגדת את הגורמים השונים הפועלים בתגובה לאירועי דליפת שמן לים**, שעלולים לגרום לזיהום הסביבה הימית לאורך חופי מדינת ישראל ובים התיכון. בהתאם, מטרת התלמ"ת היא **בניית מערך כולל למוכנות ולתגובה לאירועי זיהום ים משמן**, ובכלל זה מיפוי אזורים רגישים לאורך החוף; זיהוי מוקדי סיכון לזיהום ים; מדיניות טיפול באירועי זיהום ים, ופירוט של שיטות ואמצעים לטיפול באירועי זיהום ים חמור. התוכנית מהווה גם חלק מהתארגנות אזורית לטיפול משותף ולסיוע הדדי בעת אירועי חירום של זיהומים גדולים בהיקפם, בשילוב כוחות של הגורמים הרלוונטיים.<sup>47</sup> בהקדמה לתלמ"ת מצוין כי כתוצאה מהתרחשות אירוע חמור של זיהום הים והחופים בשמן, הנזקים הסביבתיים והנזקים לכלכלת המדינה, עלולים להיות **כבדים ביותר**.

<sup>43</sup> משרד המשפטים, תזכיר [חוק מוכנות ותגובה לתקריות של זיהום הים והסביבה החופית בשמן, התשפ"א-2021](#), 29 במרץ 2021..

<sup>44</sup> מזכירות הממשלה, [החלטה מס' 3542: תכנית לאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן \(תלמ"ת\)](#), 5 ביוני 2008.

<sup>45</sup> האמנה נועדה להביא למוכנות לתקריות של זיהום ים בשמן, באמצעות הכנת תכניות חירום, הקמת מערכת לתגובה מהירה לטיפול בזיהומים חמורים של הים בשמן, והקמת מנגנון לשיתוף פעולה בין-לאומי.

<sup>46</sup> המשרד להגנת הסביבה, [תוכנית לאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן- 2014](#).

<sup>47</sup> שם.

**במרץ 2021 לאחר אסון הזפת לחופי הים התיכון, הפיץ המשרד להגנת הסביבה בנושא מוכנות ותגובה לתקריות זיהום הים בשמן. על אף שתזכיר החוק פורסם כאמור כבר במרץ ונסגר להערות הציבור במאי 2021, עד עתה הוא לא הונח על שולחן הכנסת לצורך השלמת החקיקה**

על כן, דרכי ההתמודדות עם אירוע כזה מתבצעות בשלושה מישורים: מניעה, טיפול באירוע ושיקום, תוך הכנת תוכניות חירום מקומיות (ברשויות החוף) ומפעליות (בקרבת מפעלים).

במרץ 2021, בעקבות החלטת הממשלה מס' 832 מפברואר של אותה השנה<sup>48</sup> שהתקבלה לאור אסון הזפת לחופי הים התיכון (ראו מסגרת), הפיץ המשרד להגנת הסביבה תזכיר חוק נוסף שעניינו מוכנות ותגובה לתקריות של זיהום הים והסביבה החופית בשמן, התשפ"א-2021.

למסמך צורפה, כנדרש על פי החוק, גם הערכת השפעת הרגולציה (RIA). על פי ה-RIA, הרגולציה הקיימת כיום מתייחסת רק להיבטים משיקים שעניינם מניעת גרימת זיהום כאמור מכלי שיט או ממקורות יבשתיים או להתמודדות עם אירועי אסון המוני ואירועי חומרים מסוכנים, כמו גם אפשרות עקיפה לדרוש מגופים טעוני-היתר להיערך לטיפול באירוע זיהום ים משמן למשל באמצעות תנאים ברישיון עסק, במסגרת היתרי הזרמה או באמצעות תנאים ברישיונות קידוח והפקה. אולם, כך על פי ה-RIA, **חסרות ברגולציה הקיימת הוראות שמטרתן להבטיח את היערכות כלל הגופים שבתחומם חופים או כאלו הפועלים בחופים ובים לטיפול מיטבי באירוע של זיהום ים בשמן, וכנגזרת מתכנית לאומית לטיפול מיטבי באירועים שכאלה**. יתר על כן, הרגולציה הקיימת לא מבטיחה את התיאום בין כלל הגופים, וכן לא מסדירה את הפיזויים על הוצאות ונזקים הקשורים באירוע ובטיפול בו. בדוח צוין כי בהעדר רגולציה מתאימה, נשענת כיום המוכנות לתגובה ויישומה על שיתוף פעולה וולונטרי שאינו מספק.<sup>49</sup> **ביקורת דומה בדבר חוסר מוכנות והיערכות כוללת לאירועי זיהום** אשר עלולים להתרחש בים במספר מוקדים בו זמנית כתוצאה מסכנת דליפה ממתקני גז ונפט, מיכליות ואוניות, או מפעילויות אחרות המתבצעות בים, עלתה בהרחבה גם במסמך של עמותת צלול - "דוח מצב הים לשנת 2017".

במסמך נטען כי **מדינת ישראל אינה ערוכה למקרי תאונות דליפת שמן לים בין היתר כתוצאה מהצטיידות חסרה, העדר תקצוב, ודחיית חוק אישור התלמ"ת, לצד מחלוקות פנימיות בין המשרדים השונים הפועלים בסביבה הימית**.<sup>50</sup>

בהתאם לתזכיר החוק, הגופים שבתחומם או באחריותם יש רצועת חוף או הפועלים בים ובהם רשויות מקומיות, רשות הטבע והגנים, נמלים, מפעלים, מתקנים ביטחוניים, ובעלי מתקנים לחיפוש והפקה של נפט וגז טבעי - יהיו ערוכים לתקריות זיהום הים והסביבה החופית בשמן, ויידרשו להכין תוכניות חירום ולהיערך לפיהן. כמו-כן, התזכיר נועד להסדיר את אופן הטיפול בתקריות כאלה ובתוצאותיהן, ומסווג את תקריות זיהום הים לשלוש דרגות (לפי היקפן ומידת חומרתן).<sup>51</sup> **ואולם, על אף שתזכיר החוק פורסם כאמור כבר במרץ ונסגר להערות הציבור במאי 2021, עד עתה לא הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק בנושא לצורך השלמת**

<sup>48</sup> מזכירות הממשלה, החלטת ממשלה מס' 832, טיפול באירוע זיהום חופי הים התיכון בישראל ("זפת בסערה"), 23 בפברואר 2021.

<sup>49</sup> המשרד להגנת הסביבה, דוח הערכת השפעות רגולציה בנושא מוכנות ותגובה לזיהומי ים משמן, 29 במרץ 2021.

<sup>50</sup> להרחבה ראו: דוח מצב הים 2017: חוק התלמ"ת, מדוע צריך לאשרו ומה חשוב לתקן בו? כתיבה: עו"ד תומר מירז.

<sup>51</sup> מוכנות ותגובה לתקריות של זיהום הים והסביבה החופית בשמן, התשפ"א-2021



**החקיקה.** הביקורת המרכזית שעלתה מצד ארגוני סביבה, גרמי מדיניות, ודוחות מבקר המדינה בנושא זה מעלה כי חרף העובדה שמאז החלטת הממשלה משנת 2008 בדבר הצורך באימוץ תוכנית לאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן ובעיגונה בחקיקה, ולמרות פעולות שונות שביצעה הממשלה בנושא, בהן כתיבת התוכנית ופרסומה, והחלטת ממשלה נוספות שהתקבלו בעניין, **אין בנמצא נכון למועד כתיבת מסמך זה (פברואר 2022), חוק אשר מעגן את התוכנית הלאומית או את התקצוב שלה.**

#### תרשים 4: החלטות ממשלה וציוני דרך בנושא היערכות לזיהום ים



#### זיהום חופי הים התיכון בזפת - פברואר 2021

בפברואר 2021 נגרם אסון סביבתי לחופים וליים התיכון לאורך חופי ישראל כתוצאה מאירוע בו נפלטה לחופי ישראל פסולת ימית של זפת שמקורה בנפט גולמי. להערכת מומחים מדובר באחד מאירועי הזיהום האקולוגיים החמורים ביותר שפקדו את ישראל, בין היתר בשל השטח הגדול שניזוק מהזיהום, וכן בשל בעילותה הגבוהה והשפעתה ארוכת הטווח של הזפת. זיהום הזפת פגע גם בחופים בדרום לבנון. מספר ימים לאחר האירוע הוציאו משרדי הפנים, הגנת הסביבה ומשרד הבריאות הוראה לכלל הציבור שלא להגיע לחופים מראש הנקרה ועד זיקים לצרכי פעילות פנאי. על פי דברי המשרד להגנת"ס מקור הזיהום מיוחס לאוניה שהגיעה מהמפרץ הפרסי ושפכה מאות טונות של נפט גולמי במים הכלכליים של ישראל, אשר הפכו לזפת במגע עם מי הים. כתוצאה מהזיהום הנרחב נגרם נזק רב לחופים הסלעיים בצפון ובמרכז הארץ, ולמגוון בעלי חיים כגון צבי ים, דגים, סרטנים שכוסו בזפת, ואף לווייתן שגופתו נפלטה לחוף. בעקבות אירוע הזיהום הכריז המשרד להגנת"ס על **מצב חירום ברמה 2 (מתוך 3)**. רשות הטבע והגנים, גופי מחקר ימי וארגוני סביבה שלחו צוללנים לפעולות מיפוי וניקוי תת ימיות בשמורות הטבע הימיות ובחופים, ולצדם פעלו חיילים ומתנדבים. בימים שלאחר האסון בוצעו פעולות שונות שתכליתן מיפוי האזורים המזוהמים, איתור כתמי שמן בים, שיקום וניקוי החופים, וכן ניסיונות להצלת בעלי חיים שנפגעו בזיהום. כחודש לאחר הכרזת מצב החירום, ב-17 במרץ 2021 הכריז המשרד להגנת הסביבה על ביטול מצב החירום והעביר את המשך הטיפול בחופים לידי רשויות החוף המקומיות. בעקבות האירוע נשמעה ביקורת מצד הציבור וארגוני הסביבה כלפי פעילות הממשלה בכל

הנוגע לטיפול ולניהול האירוע. בין היתר נטען על ידי ארגוני הסביבה כי **על אף קיומה של תכנית לאומית למוכנות לאירועי זיהומי ים שאושרה בממשלה כבר בשנת 2008, התוכנית לא יושמה ולא תוקצבה עד היום, בשל התנגדותם של משרד האוצר ומשרד האנרגיה. עוד נטען כי ישראל אינה ערוכה לטיפול בזיהומי ים, בין היתר בעקבות מחסור בכוח אדם ובמשאבים הנדרשים לשיקום, טיפול ומניעת זיהומים מסוג זה.**

ביום 23.2.21 התקבלה [החלטת ממשלה בנושא טיפול באירוע זיהום חופי הים התיכון בישראל \("זפת בסערה"\)](#). במסגרת ההחלטה הוטל על הקרן למניעת זיהום הים שבמשרד להגנת הסביבה להקצות תקציב על סך **45 מיליון ש"ח** לצורך שיקום החופים שנפגעו. עוד הוטל על המשרד להגן"ס להעניק סיוע לרשויות המקומיות שנפגעו באירוע, וכן לבצע ניטור ותיעוד בדבר היקף עוצמת הפגיעה, ובדיקת השימוש באמצעים חדשניים לשיקום הסביבה החופית והימית. בעקבות החלטת הממשלה הופץ על ידי השרה להגן"ס דאז, גילה גמליאל [תזכיר חוק מוכנות ותגובה לתקריות של זיהום הים והסביבה החופית בשמן-התשפ"א-2021](#). כמו כן, בעקבות החלטת הממשלה הוקמה ועדת מנכ"לים בין-משרדית בראשות מנכ"ל המשרד להגן"ס, לצורך גיבוש המלצות לממשלה על דרכי התמודדות עם תרחישי אסון ימיים והיערכות למניעתם, לרבות המשמעות התקציבית ותוספת כוח אדם הכרוכה בכך. הוועדה התכנסה לראשונה במאי 2021, והגישה את המלצותיה לממשלה בנובמבר 2021. **בדוח ועדת המנכלים הבין-משרדית** הומלץ על שדרוג אמצעי ההתמודדות עם תרחישי אסון שפך נפט והיערכות למניעתם. בין היתר כלל הדוח המלצות עיקריות להיערכותם המשולבת של מספר גופים, כגון משרד הבריאות, רשות החירום הלאומית, רשות המים, חברת החשמל, הרשויות המקומיות ועוד. הדוח כלל המלצה על שורת צעדים נדרשים לצורך היערכות המדינה לאירועי זיהום ים, ובהם: הקמת מערך מודיעין לגילוי והתרעה מוקדמת מזיהומי ים בשמן (באמצעות מערכת לוויינים, רדאר חוף, והיועצות עם מומחים); השלמת חקיקת חוק התלמ"ת כמסגרת החוקית להיערכות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן; עדכון כללי של התלמ"ת והפצתו לכלל הגורמים; השלמת רכש ציוד וכלי שיט כתלות בתקצוב הולם; הקמת מערך זיהוי ומעקב אווירי על בסיס התרעות זיהום ים בשיתוף עם משרד הביטחון; הקצאת תקנים תוספתיים ליחידה הארצית להגנת הסביבה הימית; סיוע של משרד האוצר למשרד להגן"ס בגיבוש חלופות לפתרון חסם הרכש בעת אירוע זיהום ים לצורך מימוש פעולות תגובה בזמן אמת; גיבוש תוכנית הערכות למשק המים בעת אירוע זיהום אשר מעמיד בסיכון את מתקני ההתפלה; הכנת תוכנית היערכות להשפעה אפשרית של תקריות זיהום ים בשמן על בריאות הציבור; תוכנית היערכות למשק החשמל בעת אירוע זיהום שעלול לסכן תחנות כוח חופיות; השלמת היערכות ומוכנות לאירוע זיהום ים על ידי הרשויות המקומיות והחופיות, לרבות שדרוג תוכניות חירום מקומיות, רכש ציוד ואחזקתו, והיערכות מפעלים ומתקני שינוע שמן לאירוע זיהום, בהתאם להנחיות המשרד להגן"ס.<sup>52</sup>

בהתייחס לנושא תוספת התקציב ותקני כוח האדם הנדרשים לפעילות היחידה הימית במסגרת המלצות הוועדה, צוין בדוח כי לעמדת המשרד להגן"ס נדרשת תוספת של 20 תקני כח אדם ליחידה על מנת שהיא תוכל לתת מענה סביר לאירועי זיהום ים בשמן בהתבסס על הסיכונים הקיימים היום. לפי הדוח, בדיוני התקציב לשנת 2021-2022 הוקצו למשרד תקנים חדשים, אך ללא פירוט מהות התקנים והיקפם. כן נכתב כי "תגבור מצבת כוח האדם ביחידה

<sup>52</sup> המשרד להגנת הסביבה, [המלצות ועדת המנכלים: החלטת משלה מספר 832 "זפת בסערה"](#) - היערכות למוכנות ותגובה לתקריות זיהום ים בשמן. 21 בנובמבר 2021.

הימית נמצא גבוה בסדר העדיפויות של המשרד להגנ"ס, אולם בשל צרכים רבים דחופים אחרים, תיירש בשנים הבאות **הקצאה נוספת של תקנים ליחידה הימית** והיא תועלה ע"י המשרד להגנ"ס בדיוני התקציב הבאים".

כמו כן נכתב בהתייחס לשאלת תקצוב הקרן מתקציב המדינה כי "לאור היתרות הקיימות בקרן והפניה של המשרד להגנ"ס לקבלת פיצוי מהקרן הבין-לאומית (לא מפורט כמה), דיון על תקצוב הקרן מתקציב המדינה יושהה כל עוד ישנם בקרן 30 מיליון ש"ח לפחות בעודפים לא מחויבים (15 מיליון ש"ח לחירום, ו-15 מיליון ש"ח לכיסוי הגרעון של הפעילות השוטפת של היחידה הימית)".

### סוגיות לדין:

מדוחות המבקר השונים שעסקו בנושא, כמו גם מדיוני ועדת הפנים והגנת הסביבה בנושא היערכות המדינה לאירועי זיהום ים בשמן שנערכו בעבר ומהנתונים שהוצגו במסמך, עולה תמונת מצב לפיה טרם יושומו במלואן המלצות החלטות הממשלה שעסקו בנושא לאורך השנים, כמו גם המלצות הצוות הבין-משרדי שהוקם על ידי המשרד להגנ"ס, לצד העדר תקצוב ותזכיר חוק שלא קודם לידי חקיקה. **העיסוק בנושא מעלה מספר סוגיות לדין:**

- אחת הביקורות המרכזיות בנושא היערכות לאירועי זיהום ים, מעלה כי חרף העובדה שמאז החלטת הממשלה משנת 2008 בדבר הצורך באימוץ תוכנית לאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים ועיגונה בחקיקה, ולמרות פעולות שונות שביצעה הממשלה בנושא, **אין בנמצא נכון למועד כתיבת המסמך (פברואר 2022), חוק שמעגן את התוכנית הלאומית או את תקצובה**. כהמשך לכך, עולה שאלה בדבר אימוץ **ועדכון התלמ"ת למציאות העכשווית, נכון לשנת 2022**. נשאלת השאלה **כיצד המדינה מתכוונת לקדם את התוכנית ולפעול ליישומה ולעיגונה בחקיקה, בד בבד עם התאמתה למצב כיום** (תוך התייחסות למגוון האיומים הנשקפים לסביבה הימית כתוצאה מזיהום, כולל זיהום שמקורו בקידוחי גז ונפט, ולא רק כתוצאה מזיהומי שמן)?<sup>53</sup>
- אחת המסקנות שעלו מדוח ועדת המנכ"לים הבין-משרדית היא כי למשרד להגנ"ס יש **מחסור בתקנים ותקצוב הולם** לצורך היערכות לאירועי זיהום ים, וכי נדרשים כ-20 תקני כח אדם תוספתיים ליחידה הימית של המשרד על מנת שזו תוכל לתת מענה סביר לתקריות זיהום ים על בסיס הסיכונים הקיימים.<sup>54</sup> כאמור, לפי דוח הוועדה בדיוני התקציב לשנים 2021-2022 הוקצו תקנים נוספים אך ללא פירוט מהות התקנים והיקפם. על כן, עולה השאלה בדבר **היערכות המדינה ומשרד האוצר במסגרת דיוני התקציב לשנים 2023-2024**, לצורך הקצאת תקנים נוספים הנדרשים למשרד ותיקצובו בהתאם.<sup>55</sup> כמו כן, לאור העובדה כי בדוח המלצות ועדת המנכ"לים הבין-משרדית

<sup>53</sup> על פי [דוח מבקר המדינה 64א](#) משנת 2013, הסיכון העיקרי שעליו מבוססת תלמ"ת 2008 הוא תרחישי זיהום ים הנגרם מהובלת שמן לסוגיו באניות בקרבת חופי ישראל. נמצא כי התכנית [אינה](#) עוסקת בתרחישי זיהום ים הנובע מקידוחי גז ונפט בים, וקיים צורך לעדכנה בהתאם.

<sup>54</sup> המשרד להגנת הסביבה, [המלצות ועדת המנכ"לים: החלטת משלה מספר 832 "זפת בסערה"](#) - היערכות למוכנות ותגובה לתקריות זיהום ים בשמן. 21 בנובמבר 2021.

<sup>55</sup> יצוין כי בדוח ועדת המנכלים הבין-משרדית שפורסם על ידי המשרד להגנ"ס צוין כי בדיוני התקציב לשנים 2021-2022 הוקצו למשרד תקנים חדשים. אולם כך לדברי המשרד להגנת הסביבה, בשל צרכים רבים דחופים אחרים, תיירש בשנים הבאות הקצאה נוספת של תקנים ליחידה הימית והיא תועלה על ידי המשרד בדיוני התקציב הבאים לשנים 2023-2024.

צוין שבוצעה על ידי המשרד להגנת ספניה לקרן הבין-לאומית לצורך קבלת פיצוי, וכי הומלץ להשהות את הדיון על תקצוב הקרן מתקציב המדינה כל עוד יש בקרן 30 מיליון ש"ח לפחות בעודפים לא מחויבים, עולה הצורך לערוך מעקב אחר ההתפתחויות בנושא זה. בהקשר זה נזכיר כי בדברי ההסבר לתזכיר חוק מוכנות ותגובה לתקריות של זיהום הים והסביבה החופית בשמן, התשפ"א-2021 נכתב כי ככל שלא יוקצו לקרן מקורות תקציביים נוספים, יתרות העודפים צפויות להצטמצם בשנים הבאות עד למצב בו הקרן לא תוכל לממן את הפעילות הנדרשת.

- שאלה נוספת נוגעת ל**זהות הגורם שבידו תופקד האחריות לניהול ולתכלול הטיפול באירועי זיהום ים ומניעתם**. כיום הסמכות מצויה בידי מספר גורמים (בהם המשרד להגנת"ס, רשויות מקומיות, רט"ג, משרד הבריאות ועוד). עולה השאלה בדבר הצורך בגורם מתכלל שיהיה אמון על ניהול הסביבה הימית, ובין היתר גם על נושא ההיערכות לאירועי זיהום. זאת, בכדי למנוע ביזור סמכויות בין גופים רבים.
- כמו כן, עולה השאלה בדבר קידום חקיקת חוק 'אזורים ימיים' הכולל הגדרת **סמכויות ניהול ותכנון במרחב הימי כולו, והבטחת ההגנה על הסביבה הימית גם בתחומי המים הכלכליים**. שאלות אלו מתחדדות לנוכח קיומם של מגוון מודלים לתכלול ולניהול הסביבה הימית במדינות שונות בעולם כגון רשות סטטוטורית עצמאית לניהול הסביבה הימית – "רשות ים", ריכוז סמכויות בידי משרד ממשלתי אחד, ועדת תאום בין-משרדית, מועצת ים, ועדת תכנון ייעודית לסביבה הימית, וכיוב'.<sup>56</sup>

<sup>56</sup> להרחבה ראו: כתב העת אקולוגיה וסביבה, האסדרה של המרחב הימי בישראל- הפער בין הרצוי למצוי. 5(1). עמ' 64–70. כתיבה: ציפי איסר איזיק. 2014; ציפי איסר איזיק. [הרגולציה הסביבתית בישראל: אתגרים של תיעוש, הפרטה, וגלובליזציה- המרחב הימי של הים התיכון כמקרה בוחן](#). המרכז לצדק חברתי ודמוקרטי ע"ש יעקב חזן במכון ליר בירושלים. פברואר 2016; עמותת צלול: [מי ינהל את הים? הצעת "צלול" לניהול מיטבי של הים התיכון](#). 24 באוקטובר 2018; מינהל התכנון- [מסמך מדיניות למרחב הימי של ישראל- ים תיכון](#). מאי 2020.