

21 אוקטובר, 2013

## הוועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד שימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים

### עמדת החברה להגנת הטבע

החברה להגנת הטבע מתכבדת בזאת להגיש הערותיה לוועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד שימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים.

בפתח הדברים, נציין כי דוח מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 64'א', שפורסם בשבוע שעבר, התייחס לרבים מן הכשלים המוכרים יותר ופחות בניהול משאבי הטבע בישראל, ודבריו כמו גם המלצותיו צריכים להישקל בכובד ראש, בין השאר במסגרת עבודתה של ועדה זו.

מתוך מכלול התייחסויותיו, נבקש לפתוח בממצא הראשון של המבקר לפיו **"הממשלה טרם ביצעה בחינה מקיפה של כלל ההיבטים של סוגיית ניהול משאבי הטבע של מדינת ישראל ושיעור התמלוגים המוטלים בגין השימוש בהם, לרבות היבטים של איכות הסביבה"** (ההדגשות אינן במקור).

אין כל ספק כי שאלת התמלוגים, כמו גם ההיבטים הכלכליים הנוספים, צריכים להבחן ולהתעדכן, אולם נדרשת גם **"בחינה מקיפה של כלל ההיבטים של סוגיית ניהול משאבי הטבע בישראל"**.

החברה להגנת הטבע פוגשת מדי יום בהשלכות קצרות וארוכות הטווח של הניהול הבעייתי של משאבי הטבע בישראל, בפעילותה במרחב הציבורי ובמוסדות התכנון למען שמירת הטבע בישראל. עמדתנו זו מטרתה לשקף במעט את המחיר הגבוה שישראל ותושביה משלמים על פיתוח וניצול המשאבים באופן בו זה נעשה כעת.

החברה להגנת הטבע מברכת על הקמת הוועדה, שמהווה צעד ראשון חשוב בדרך לניהול הוגן של נכסי הציבור. נבקש בנוסף להגשת התייחסות זו, גם להישמע בפני הוועדה בעל פה.

עניין נוסף הדורש התייחסות הוא **שקיפות עבודת הוועדה**. החלטת הוועדה שלא לפרסם לציבור את תמליליה, ולהסתפק בפרסום קצר (ולעמדתנו בלתי ממצה) של החלטות הוועדה היא בעינינו בעייתית.

כעמותה ציבורית הפועלת רבות אל מול מקבלי החלטות בתחומים רבים, ניסיונו מראה כי שקיפות בקבלת החלטות היא תנאי הכרחי לשיתוף ציבור אמיתי ואפקטיבי, שמאפשר לציבור להתייחס נקודתית לסוגיות המרכזיות הנדונות בוועדה. כך הופכת ההתייחסות הציבורית למקצועית ורלוונטית יותר לעבודת הוועדה, מה שתורם לעילות עבודתה, כמו גם להתפוגגות החשדנות המאפיינת את הציבור כלפי עבודתה של ועדות שדנות בנושאים רגישים.

כנציגי ארגון הגג של ארגוני הסביבה במוסדות התכנון בישראל, נעיד כי אין בפרסום התמלילים בכדי לפגוע בעבודתן החשובה של מוסדות התכנון ובחופשיות השיח. להפך. על כן, ומניסיון העבר (הקרוב) עם ועדות קודמות, נבקש מן הוועדה לשקול בשנית את החלטתה ולפתוח את ישיבות הוועדה לעיני הציבור ולאור השמש. מועדה שדנה בניהול אוצרות הטבע של הציבור ובנכסיו, מתבקש כי תבחר לפעול באופן השקוף והמשתף ביותר הניתן.

**סרדין הנרת כבר לא לבד.**

הנרת וחוף הים שייכים לכולנו.  
החברה להגנת הטבע דואגת שהם יהיו פתוחים ונגישים לכולם באמצעות קידום חוק החופים, הכשרת שביל סובב נרת ופעילויות נוספות.



**ראשית דבר - על החברה להגנת הטבע ופעילותה למען שמירת השטחים הפתוחים והטבע בישראל**

החברה להגנת הטבע הינה עמותה רשומה, ללא כוונת רווח, הפועלת מזה שישים שנים לטובת הציבור בתחום ההגנה על הטבע והסביבה החל מראשית שנות ה-50. החברה להגנת הטבע הינה הארגון הסביבתי הגדול והוותיק בישראל ובעלת ניסיון רב - רוב שנים בעבודה בכלים מקצועיים מגוונים על מנת להגיע להישגים מיטביים בשמירת המגוון הביולוגי והשטחים הפתוחים בישראל:

- פיתוח תחום התכנון באופן מקצועי ומרכזי כפועל יוצא מההכרה בחשיבותה של מדיניות התכנון והמקרקעין לשמירה על משאב הקרקע.
- פיתוח יכולות מקצועיות בתחומים ייחודיים כאנרגיה ותשתיות, משפט, הסברה והפעלת שדולה פוליטית מקצועית.
- ריכוז מאמצים בנושאים הראויים לעלות לראש סדר העדיפויות הלאומי כתחומי החופים, הים התיכון, הכנרת, המים והנחלים, הטבע העירוני וכן השמירה על המגוון הביולוגי.
- שימוש מושכל בידע מקצועי (סביבתי, מדעי, תכנוני ועוד) בהתייעצות עם מומחים מהשורה הראשונה. ידע זה מסייע בגיבוש חלופות מקצועיות השומרות על השטחים הפתוחים ומגינות על הטבע והסביבה, וגם בהצגתן באופן יעיל וברור בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות.
- שיתוף הציבור הרחב וגיוסו לטובת שימור הסביבה והטבע באמצעות פעילות קהילתית ברמה הארצית והמקומית. כיום לאחר 60 שנות פעילות חברים בחברה להגנת הטבע עשרות אלפי בתי אב בישראל. מאות אלפי ישראלים משתתפים מדי שנה בפעילויות הארגון השונות באזורים המאווימים על ידי פיתוח. אלפי ילדים ובני נוער פעילים דרך קבע במסגרת הפעילות החינוכית של הארגון, והם בעלי בריתנו. בזכותם אנו פועלים בכל המישורים במסגרת חברה אזרחית פעילה ומעורבת למען שמירת הטבע והסביבה בישראל.
- ליווי קבוצות מקומיות הנרתמות לשמירת השטחים הפתוחים בסביבתן הקרובה, והקמת "קואליציות" של ארגונים ציבוריים המגבירות את התהודה הציבורית ומעלות אל מוקד ההתעניינות בעיות שונות בזירה המקומית ובזירה הארצית.
- הצגת המאבקים כבעלי ממדים רבים הכוללים מלבד הממד הסביבתי גם ממדים חברתיים וכלכליים, מטרתה להוביל לפיתוח מושכל בר קיימא. כך יעמדו הציבור וערכי הסביבה במרכז והקרקע והשטחים הפתוחים יישארו ברשות הציבור.

מאבקים פוטנציאליים רבים נמנעים בזכות פעילותה של החברה להגנת הטבע, אשר משכילה להציע חלופות ברמה מקצועית. במקרים רבים הנחישות והאמונה בצדקת הדרך משתלמות ומביאות להצלחות גדולות במאבק על שמירת הטבע והסביבה.

החברה להגנת הטבע רואה במערכת התכנון זירת מרכזית בקבלת החלטות הנוגעות לאיכות החיים והסביבה, ובעיצוב דמות הארץ לשנים רבות. ההחלטות המתקבלות במערכת התכנון משפיעות על המרחב הפיזי והאנושי לשנים רבות, ולעיתים מביאות לשינוי פני הנוף לנצח באופן בלתי הפיך.

ניסיון עשיר במיוחד הוא ניסיונה בתחום התכנון והבניה, באופן פורמלי ובאופן בלתי-פורמלי: באופן פורמלי - רכזי החברה פועלים מזה שנים בוועדות התכנון ברמה הארצית והמחוזית. במועצה הארצית נציגיה משמשים מאז 1976 כנציגי ארגון הגג של הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה. במקביל, החל משנת 2003 הם משמשים כחברים, נציגי ארגוני הסביבה, בוועדות אלו, מכוח חוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה, התשס"ג 2002. באופן לא פורמלי - על ידי הכנת סקרי טבע ונוף, חוות דעת מקצועיות, גיבוש חלופות אלטרנטיביות לתכנון, ופעילות ציבורית, משפטית ותקשורתית משלימה.

**בשנים האחרונות, על מנת לשמור על הטבע והמגוון הביולוגי הישראלי החברה להגנת הטבע פועלת אל מול מוסדות התכנון, משרדי הממשלה, רשויות מקומיות והמגזר העסקי בישראל למען שיתוף פעולה והצטרפות למאמץ העולמי ביוזמות תכנון המשמרות את הנופים הייחודיים ובתי הגידול הנדירים בהם התברכה ישראל, הבסיס לשמירת הטבע בישראל. לעבודת הועדה השפעות ישירות ועקיפות על מאמציה של החברה להגנת הטבע, ומתוקף כך היא מגישה עמדתה להלן.**

**סרדין הננרת כבר לא לבד.**  
הננרת וחוף הים שייכים לכולנו.  
החברה להגנת הטבע דואגת שהם יהיו פתוחים ונגישים לכולם באמצעות קידום חוק החופים, הכשרת שביל סובב ננרת ופעילויות נוספות.



## עמדת החברה להגנת הטבע

### הצורך בתכנון מדיניות כולל לניהול מקיים של משאבי הטבע הישראליים

בשש השנים האחרונות פרסמה החברה להגנת הטבע מידי שנה את "דוח האיומים על השטחים הפתוחים בתחום התכנון והבניה". ששת הדו"חות מצביעים על מגמות מדאיגות של פיתוח בזבזני במשאב הקרקע ללא התחשבות בטבע. לצערנו, עולה מהם תמונה קשה של מדיניות ציבורית המקדמת תהליכי תכנון ופיתוח המעדיפים אינטרסים יזמיים צרים של ניצול אוצרות טבע כאן ועכשיו, על פני אינטרסים ציבוריים רחבים של שמירת שטחים פתוחים עתירי ערכי טבע ונוף לטובת הדור הנוכחי ולטובת הדורות הבאים.

בעוד שמדיניות התכנון המוצהרת, בהובלת משרד הפנים, משתפרת כל הזמן מאז אישורה של תמ"א 35 (תכנית המתאר הארצית לבניה, לפיתוח ולשימור לשנת 2020) תכנון סקטוריאלי והיישום בפועל ברשויות שונות בישראל, מונע על ידי לחצים בלתי ענייניים, בין היתר כתוצאה מקשרי הון ושלטון. בשנים האחרונות קודמו מספר הליכי גיבוש מדיניות תכנון במנהל התכנון בתחומי העיסוק הרלוונטיים לעבודה זו (תמ"א 13 לחופי ים המלח, תמ"א 14 ב' לכריה וחציבה של אגרגטים למשק הבנייה והסלילה, תמ"א 14 ג' לכרייה של מינרלים תעשייתיים), אולם מנסיונו המצטבר במערכות התכנון, אנו סבורים שלא די במדיניות תכנון מרחבי - מתארי.

טרם גיבוש מדיניות תכנונית – כמו גם טרם גיבוש מדיניות כלכלית - פיסקאלית, יש הכרח וצורך לגבש מדיניות כוללת לניהול משאבי הטבע היקרים בישראל, מדיניות עקבית ונחושה – מדיניות הקובעת בבסיסה מטרות ויעדים, שיתוו את הדרך לכלי המדיניות המתאימים – הן בתחומי החקיקה והרגולציה, הן בתכנון ובבניה, והן כלים כלכליים - פיסקליים.

ברור מאליו כי להיבטים הכלכליים – חוזיים – פיסקאליים של ניהול משאבי הטבע בישראל יהיו ביטויים מרחביים, והשפעות ישירות ועקיפות על הסביבה, הבריאות, התיירות, הדיור, התעסוקה והפנאי בישראל.

על כן, לשאלה מהו חלקה של המדינה במשאבי הטבע צריכות לבוא שאלות מקדימות השואלות: כיצד המדינה רואה את עתיד ניצול משאבי הטבע שלה, מהן המטרות המרכזיות אותן היא מייעדת ולגביהן היא חושבת שנכון וראוי לנצל את אוצרות הטבע שלה – לטווח הקצר ולטווח הארוך, וכל זאת – על בסיס מידע, ככל הניתן מדויק, באשר למצב הקיים ולהיקפי המשאבים עליהם מדובר.

לאחר מכן יש לקבוע כיצד המדינה חושבת שנכון לחלק את משאבי הטבע הישראליים, במובנים של צדק חלוקתי הן ברמה התוך דורית והן ברמה הבין דורית. זו אינה שאלה כלכלית גרידא, כי אם שאלה של מדיניות ציבורית.

כפי שעולה מדוח מבקר המדינה, בתשובת החשב הכללי באוצר התייחסו לסוגיית התמלוגים וקבעו כי "אין זה בסמכותו של החשכ"ל לקבוע הנחיות בנוגע להתאמת גביית התמלוגים ממשאבי טבע לעקרונות צדק חלוקתי והיבטים ציבוריים אחרים, עקרונות אלו צריכים להיקבע על ידי הממשלה" (דוח מבקר המדינה - גביית תמלוגים ושימוש במשאבי טבע, עמ' 141).

מכאן, כי גם משרד האוצר מכיר בכך כי היבטי התמלוגים צריכים להיגזר מעקרונות שאינם כלכליים – עקרונות ציבוריים שונים שצריכים להיקבע ע"י נציגי הציבור הנבחרים.

מתוך שכן, מנדט הוועדה המצומצם לתחומי המדיניות הכלכלית פיסקאלית כפי שעולה מסיכום הדיון בישיבה מיום 20.8.2013 ("הובהר כי מנדט הוועדה וסמכויותיה עיקרן לגבי המשטר הפיסקאלי וכי יש להפריד זאת מנושאים אחרים") - הינו בעייתי ביותר לא רק בהיותו בלתי ממצה, אלא לאור העובדה כי לקביעות הוועדה יהיו השלכות על תחומים נרחבים שהיא עצמה לא תדון בהם כלל.



אנו רואים חשיבות רבה בעבודת הוועדה, אולם על מנת שתשיג מטרותיה, עליה קודם כל לדעת מהן, ועל פי אילו עקרונות עליה לפעול. לכן, יש להרחיב את מנדט הוועדה לכדי התייחסות כוללת לניצול משאבי הטבע בישראל.

אנו תקווה כי מסקנות הוועדה יתרמו לביסוסם של כלי מדיניות שיסייעו בקידום מגמות של פיתוח בר קיימא, עקרונות של צדק חלוקתי וצדק וסביבתי ולשמירת השטחים הפתוחים בישראל לרווחת הציבור הרחב.

## ניהול מקיים של משאבי הטבע - צדק סביבתי, צדק חברתי וצדק חלוקתי

"על הממשלה לוודא כי בניצול משאבי טבע מתכלים יישמרו עקרונות הקיימות (sustainability), ההתחשבות בדורות הבאים והבטחת התועלת המרבית לציבור." (דוח מבקר המדינה - גביית תמלוגים ושימוש במשאבי טבע, עמ' 123).

קשה לחשוב על תחום הקושר באופן כל כך הדוק בין שלושת הרגליים של פיתוח בר קיימא – כלכלה, חברה וסביבה, כמו ניהול משאבי הטבע בישראל. ועדיין, המילה קיימות או פיתוח בר קיימא - נעדרות ממטרות הוועדה, מכתב המינוי ומהעולה מהפרוטוקולים שפורסמו לציבור. זאת יש לשנות. יש לשקול וליישם שיקולי קיימות, החל משלב החיפוש אחר המשאב ועד לשלב השקעת רווחי המדינה. נזכיר, כי היעד של פיתוח בר קיימא משותף לכלל משרדי הממשלה, החל מהחלטת ממשלה מספר 246 משנת 2003, וכלה בפרסום התכנית הלאומית לצמיחה ירוקה בשנת 2012.

פיתוח בר קיימא של משאבי הטבע הישראליים צריך להיות מטרת העל של ועדה נכבדה זו, ולצורך כך, היא נדרשת להכיר את משמעויות הפיתוח בכלל ההיבטים הנוגעים לעניין.

בין השאר, חשיבותם של הטבע, השטחים הפתוחים והמגוון הביולוגי הישראלי, שהינם מבין הנפגעים העיקריים מניהולם הכושל של משאבי הטבע עד כה.

### א. ייחודיותו של הטבע והמגוון הביולוגי הישראלי

מיקומה הגיאוגרפי הייחודי של ישראל במפגש בין שלוש יבשות, והגיוון האקלימי והגיאולוגי שלה מקנים לה עושר ביולוגי יוצא דופן. וכך, למרות שטחה הקטן התברכה ישראל במגוון ביולוגי עשיר הכולל מבחר גנטי ייחודי של מיני חי וצומח:

- מינים המצויים בקצה תפוצתם העולמי הצפוני.
- מינים המצויים בקצה תפוצתם העולמי הדרומי.
- מינים ייחודיים לישראל (מינים אנדמיים מקומיים ייחודיים לישראל).
- מגוון בתי גידול מארבעה אזורים ביו-גאוגרפיים שונים.

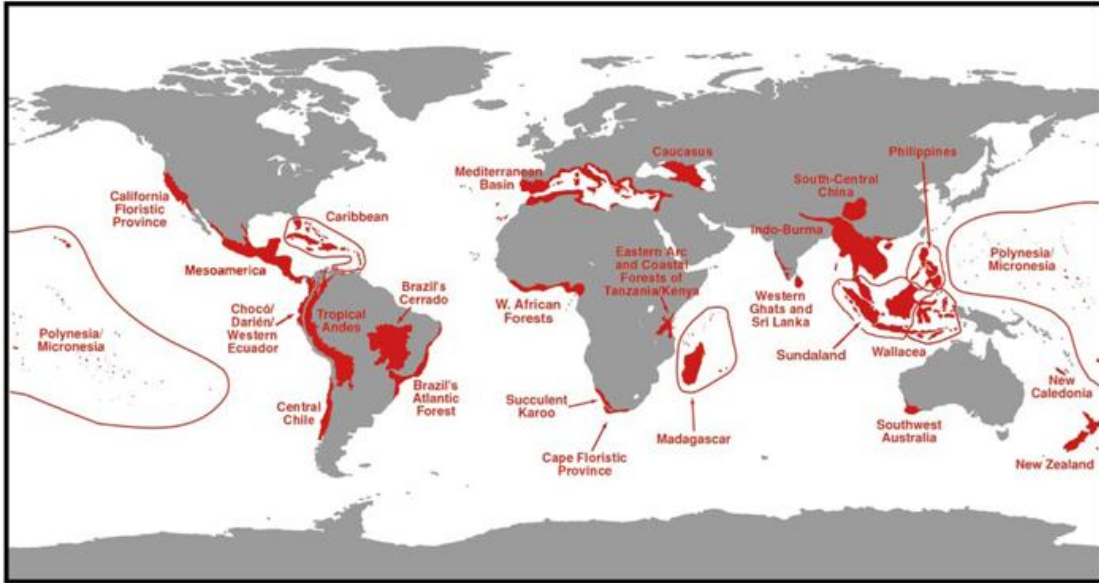
בישראל מוכרים כיום כ - 2800 מינים של צמחי בר, יותר מ - 500 מיני עופות, כ - 100 מיני יונקים, כ - 100 מיני זוחלים, אלפי מינים של חסרי חוליות ועוד. מגוון מינים זה נפרש על פני בתי גידול שונים ומרכיב מערכות אקולוגיות, אשר כולן יחד מהוות את המגוון הביולוגי של ישראל. האדם מנצל את המגוון הביולוגי העשיר הזה לקיומו. אולם מאז תחילת המהפכה התעשייתית, האיום על המגוון הביולוגי בישראל, כמו גם בעולם כולו, הולך ומחריף. הסיבות לכך הן: אבדן של בתי גידול טבעיים וקייטועם, חדירת מינים פולשים הדוחקים את המינים המקומיים, ציד, זיהום מים וקרע ועוד.

עיקר האיום נובע משינוי שימושי קרקע בעקבות פעילות אנושית אינטנסיבית, כמו בנייה, סלילת כבישים, כרייה וחציבה, פיתוח תעשייה, הכשרת שטחי חקלאות ועוד. שטחן של המערכות האקולוגיות הטבעיות מצטמצם, ואיתן היכולת של המערכות האקולוגיות לספק לנו את השירותים האקולוגיים החיוניים לקיומנו.



רשימות המינים האדומים (מינים בסכנת הכחדה) כוללות 23% מדגי המים המתוקים, 83% מהדו-חיים, 35% מהזוחלים, 23% מהעופות המקננים, 60% מהיונקים, ו-30% מהצמחים האנדמיים.

לאור זאת אין פלא שעבודת מחקר שפורסמה בכתב העת היוקרתי "Nature" שמיפתה את האזורים החשובים ביותר לשמירת המגוון הביולוגי העולמי קבעה כי ישראל מצויה בתחומי "האזורים החמים" (Biodiversity Hotspots). ומכאן כי מוטלת עליה אחריות עולמית כבדה לשמירת נכסי הטבע שלה.



מאחר והרבה מאוד מן המשאבים בהם עוסקת הועדה מצויים בנגב, נבקש להתמקד בו, בייחודיותו, ובצורך הדוחק לשמרו. על אף שפעמים רבות מתייחסים לנגב כשממה שניתן לעשות בה כרצוננו, הרי שלא כך המצב. אנו נזכרים בחשיבותו של הנגב והמדבר בחגי ישראל, בו המוני תושבי ישראל מחפשים מקום לטייל בו, לחוות טבע אמיתי ועוצמתי, ולהתחבר למורשת. אופיו המיוחד של אזור הנגב מושך אליו מטיילים רבים, הנהנים מיופיו של המדבר, ממגוון האפשרויות שהוא מספק למטיילים, ומהמרחבים הבלתי מופרים.

**למעשה, הנגב הינו האזור האחרון בישראל בו השתמר עדיין בשלמותו נוף ארץ בראשית של ממש – פראי, מבוחר בקניונים, משופע במצוקים גבוהים ועשיר בערכי טבע, נוף והיסטוריה מהמעלה הראשונה. עומק השטח וריחוקו הם התנאים העיקריים לשימורו של האזור.**

בשל ייחודו של שטח זה יזמה החברה להגנת הטבע, בשיתוף רשות הטבע והגנים, מהלך אשר אמור לתת לאזור זה מעמד של "ארץ בראשית". בנוסף, החלטת ממשלה מספר 3497 משנת 1994 קבעה כי בארץ המכתשים גלומים ערכי טבע ייחודיים בקנה מידה לאומי ובינלאומי המחייבים נקיטת אמצעים מיוחדים לשימורם במצבם הטבעי, מניעת פגיעה בהם, תכנונם ופיתוחם כאתרי טבע ותיירות.

**ב. השטחים הפתוחים וחשיבותם**

השטחים הפתוחים בישראל הולכים ומצטמצמים, וערכי הטבע והנוף המצויים בהם מצויים תחת איומים בלתי פוסקים מיוזמות בנייה ופיתוח. מקובל לבחון את האיומים הללו על פי המדדים המאפיינים את השטחים הפתוחים: פגיעה בכמות השטחים הפתוחים -

- שינוי ייעודם של השטחים הפתוחים למטרות בינוי ופיתוח (מגורים, תעסוקה ועוד).

**סרדין הננרת כבר לא לבד.**

הננרת וחוף הים שייכים לכולנו. החברה להגנת הטבע דואגת שהם יהיו פתוחים ונגישים לנוכלם באמצעות קידום חוק החופים, הכשרת שביל סובב ננרת ופעילויות נוספות.



**פגיעה באיכות השטחים הפתוחים וברצף שלהם -**

- פיתוח בשטחים פתוחים ייחודיים ובעלי ערכיות סביבתית גבוהה, עד כדי הרס של בתי גידול רגישים ושל מערכות טבעיות מתפקדות.
- קיטוע הרצף של השטחים הפתוחים המשמש מדד הכרחי לקיומם של שטחים פתוחים איכותיים.
- ניהול שגוי של השטחים הפתוחים העלול לגרום להם נזק בלתי הפיך, כגון חדירה של מינים פולשים הדוחקת את האוכלוסיות המקומיות של מיני החי והצומח ופוגעת בהם.

הפעילות למען השמירה על השטחים הפתוחים ולמען שימור משאבי הקרקע בישראל כוללת כמה ערכים עיקריים:

**הערך הסביבתי** - שימור המגוון הביולוגי, העשרת כמותם של מי התהום ושימור איכותם, מיתון תופעת ההתחממות הגלובלית כתוצאה מתהליכים של קיבוע פחמן באמצעות הצמחייה.

**הערך הנופי-תרבותי** - הנופים הפתוחים משמרים ערכי מורשת ונופי תרבות, המבטאים את הקשר ההיסטורי בין העם לבין מולדתו. הנופים מהווים נכס תרבותי לאומי, והם חלק בלתי נפרד מחינוכם של הדורות הבאים לחיזוק הקשר בינם לבין הארץ, ולאחריותו של כל אחד ואחד לשמירה על ערכי הטבע.

**הערך החברתי** - פעילויות פנאי ונופש הנגישות לכל שכבות האוכלוסייה, מקומות מפגש בין קהילות שונות.

**הערך הכלכלי** - קידום ענף התיירות ופעילויות פנאי ונופש, שירות ציבורי דוגמת שימור כמות המים ואיכותם, שימור הנוף ושימור המגוון הביולוגי, פיתוח יעיל ומושכל של הקרקע, השומר על השטח הפתוח, בעל יעילות כלכלית גבוהה.

**ג. צדק חלוקתי בניצול משאבי טבע**

צדק חלוקתי מונע על ידי תפיסה חברתית, כלכלית וסביבתית עמוקה הקוראת לחלק את המשאבים הציבוריים בצורה הוגנת ונבונה. חלוקה זו מכוונת לראיית צרכי הדור הנוכחי כמו גם צרכי הדורות הבאים, ולמען מניעת הפגיעה במשאבים נדירים וייחודיים כמשאבי סביבה וטבע.

על אף שקולו של הציבור במה שידוע בכינויו "המחאה החברתית של קיץ 2011" לא הוביל בסופו של יום לשינוי שהתבקש, אי אפשר להתעלם מן העובדה שהציבור כיום בישראל מודע יותר לזכויותיו ואכפתי יותר כלפי עתידו.

מדיניות הממשלה לדורותיה, שהפריטה את משאבי הטבע שלה באופן מוחלט, התנערה מאחריותה שנים ארוכות וכשלה בתפקידה כנאמן הציבור.

אפילו מבלי להיכנס לשיקולים של צדק והוגנות - כל תלמיד שנה ראשונה בלימודי הכלכלה לומד כי הפרטת מונופול היא בעייתית ביותר, ובכל מקרה נדרשת לכל הפחות רגולציה אדוקה וקפדנית שתבטיח כי השוק יפעל באופן יעיל. זה כאמור לא קרה, וזאת יש להבטיח שיקרה עכשיו.

השילוב של מונופול המצוי בידיים פרטיות יחד עם היותם של המשאבים מתכלים יוצרת מציאות גם של ניצול יתר – וגם של רווחים המצויים בידיהם של מתי מעט. ודאי שבמצב דברים זה לא ניתן לאפשר את החזקת המונופול בידי חברות זרות. כך מצטמצמת לאפס אחריותו של גורם הנזק כלפי החברה והטבע בישראל, אחריות שכבר היום מצויה בחסר.

מכל האמור עולה כי נדרש תיקון אמיץ של עוול היסטורי, בדמות חקיקה מעודכנת ורגולציה חזקה שתעמוד בלחצים הפרטיים העצומים המופעלים בעניין זה, המצויים הרחק מן העין הציבורית.

**סרדין הנרת כבר לא לבד.**

הנרת וחוף הים שייכים לכולנו. החברה להגנת הטבע דואגת שהם יהיו פתוחים ונגישים לנוכלם באמצעות קידום חוק החופים, הכשרת שביל סובב נרת ופעילויות נוספות.



על מנת להשיג חלוקה הוגנת של המשאבים, המנוהלים באופן מקיים, יש לפעול להכפפת הרגולציה והרגולטורים לביקורת ציבורית. זאת, על ידי הבטחת השקיפות ושיתוף הציבור לאורך הליכי קבלת החלטות בעניין ניהולם של נכסי הציבור.

#### ד. שינויים מבניים נדרשים לצורך ניהול מקיים של משאבי טבע

ניסיונו בעבודה אל מול מקבלי החלטות בתחומי ההקצאה והניהול של ניהול משאבי טבע מלמד כי בנוסף לחקיקה ולהכרעות מדיניות נדרש גם מנגנון ניהול שיבטיח כי החלטות יתקבלו באופן המיטבי והשקוף ביותר, והמדיניות עליה הוכרע אכן תמומש.

דוגמא לבעייתיות ניהולית הוא תחום הגז והנפט, הנסמך על חקיקה ישנה ובלתי רלוונטית, המעניקה את מלוא הסמכות ושיקול הדעת לגורם אחד במשרד אחד, הוא הממונה על ענייני הנפט. מועצת הנפט הממליצה לו כוללת הרכב בעייתי (שהשתפר במידה בשנים האחרונות אך עדיין בעייתי) והחלטותיה אינן מפורסמות באופן ממצה או שניתן להבין מהן משהו. כך קורה, שהחלטות מדיניות קריטיות כגון החלוקה של היס לקידוחי גז ונפט (גם בתחומי המים הטריטוריאליים וגם בתחומי המים הכלכליים) מתקבלת באופן מצומצם ביותר, ונודעת בדיעבד בלבד, ללא נימוקים וללא מידע.

ראוי בהחלט לציין, כי המודעות העולה בתחומי ניהול משאבי הגז ונפט הובילו לשינויים מערכתיים חשובים בתחום זה, ומשרד האנרגיה החל לפרסם הרבה יותר מידע באתר חדש, עובד מזה כמה שנים על "קוד סביבתי בטיחותי" גם לים וגם ליבשה, ופרסם תקנות המייצרות הליכים מעין תכנוניים לחיפושי נפט. כל אלו – נעשו כתוצאה מלחץ ציבורי וצורך גובר.

תחום ניהול משאבי הטבע בהם עוסקת ועדה זו אינו שונה – ולעיתים אף חמור, מתחום הניהול של הגז והנפט. ההבדל הוא שאלו טרם עמדו במרכז תשומת הלב הציבורית.

לעמדת החברה להגנת הטבע, ישנם כמה עקרונות לפיהם יש לכוון מנגנוני ניהול – ביניהם:

- 1) יכולת לקבל מידע ולהזמין חוות דעת אובייקטיביות (לעומת המצב כיום בו מרבית המידע מצוי בידי התעשייה וגורמים עסקיים).
- 2) יכולת להיעזר ביועצים חיצוניים בלתי תלויים.
- 3) יכולת קבלת זווית ראייה כוללת ואסטרטגית לכלל משאבי הטבע ולהשלכות ניצולם על הדור הנוכחי והדורות הבאים.
- 4) ייצוג מאוזן של בעלי העניין השונים העוסקים בניהול משאבי הטבע – מחצית משרדי ממשלה ורשויות ממשלתיות הנוגעים בדבר ומחצית נציגי הציבור – רשויות מקומיות, ארגוני חברה אזרחית ואקדמיה. בכל זאת, מדובר בניהול נכסי ציבור.
- 5) מנגנון תומך הכולל פרסום, שקיפות ושיתוף ציבור.

מנגנוני ניהול אלו מטרתם להפקיע את תהליך קבלת החלטות מידי שר ו/או פקיד בודד - לידי מועצה ציבורית רחבה ומייצגת במגוון שיקולים רלוונטיים.

#### ה. הערכה ומדידה של משאבי וערכי טבע - הפגמים בקבלת החלטות מבוססת כלים כמותיים

כאמור, פעמים רבות מתקבלות החלטות בתחום של ניהול משאבי הטבע ללא כל בחינה מערכתית ואסטרטגית, וללא תכלול של משמעויות ההחלטה בטווח הקצר והארוך. אין ספק כי מצב זה מחייב שינוי, אולם יש להיזהר ממצב בו הכלי העיקרי בו תתמקד הוועדה לבחינת החלופות ולהכרעה ביניהן תהיה הכלי של ניתוח עלות תועלת. וודאי במצב בו מנדט הוועדה ממוקד במתן ערך כלכלי (בין אם באמצעות תמלוגים או היטלים אחרים) על השימוש במשאבי הטבע.

בפתח הדברים נציין את אמירתו הידועה של אלברט איינשטיין הרלוונטית במיוחד לענייננו:

**"Not everything that counts can be counted and not everything that can be counted counts"**



ניתוח עלות תועלת (CBA) הינו כלי כלכלי אשר בוחן חלופות במדדים כמותיים (ערכים כספיים). אין מחלוקת שמדובר בכלי מרכזי בהליכי מדיניות אולם גם אין מחלוקת באשר לכך שהוא אינו חף מפגמים.

**הבעייתיות עם ניתוחי עלות תועלת (ובעיקר עם מרכזיותם) מועצמת כשמדובר בכימות (או ניסיון כימות) של ערכי סביבה וטבע, בריאות, כמו גם ערכים חברתיים נוספים. בתחומים אלו חישוב העלויות, ובעיקר התועלות כמעט בלתי אפשרי, בין השאר משום אי הודאות וקשיי אמידה<sup>1</sup>. על כן מושמעת ביקורת רבה על השימוש ב-CBA בעיקר בתחומי מדיניות של סביבה ובריאות, שני תחומים אינהרנטיים ביותר בתחום הניהול של משאבי הטבע.**

מצאנו מגוון רחב של עמדות אופוזיציה לשימוש הנרחב בכלי זה, כאשר בארה"ב לדוגמה טוענים כי ניתוח עלות תועלת לצורך מדיניות סביבתית או בריאותית היא כישלון חרוץ<sup>2</sup> על סמך ניתוח מעל 20 מקרי בוחן בשנים האחרונות.

במסמכים אחרים, כולל מדריכי OECD, לכל הפחות מובהר כי ניתוח עלות תועלת אינו כלי המתאים לכל הערכת רגולציה, וכי לעיתים יש לבחור בכלים איכותניים חלופיים לצורך בחירה בחלופה הטובה והראויה ביותר. מכאן, כי לא תמיד הרגולציה המיטבית היא המביאה "לתועלת המרבית בעלות הנמוכה ביותר".

אין כאן ניסיון לטעון כי אין לבצע כלל ניתוחי עלות תועלת. המדובר בכלי חשוב, שמתאים בחלק מן המקרים. אולם, אין להתייחס אליו כ-"One Size Fits All".

להלן נפרט מספר כלים כלכליים ואיכותניים להערכת השפעות סביבתיות. נקודת המוצא היא כי **יש להתאים את הכלי ע"פ אפיון הבעיה וע"פ תחום המדיניות.**

### **קשיי השימוש ב-CBA לצורך הערכת השפעות סביבתיות**

(1) קשיי כימות לשיקולים ערכיים-אידיאולוגיים. התוצאה היא שהם לא מקבלים התייחסות או שהם נשארים בתחום הנחות היסוד שמקדימות לדיון ( Shapiro and Scroeder, 2008).

(2) קשיי הערכת משאבי טבע. בחינת הערך הכלכלי של משאבי טבע נחלקת לשני סוגים: ערכי שימוש וערכי אי-שימוש<sup>3</sup>:

**ערכי השימוש** נובעים מצריכה של מוצרים ושירותים של הטבע, למשל מזון, זהב והאבקה, בין אם באופן ישיר - אספקת מוצרים ושירותים לצריכה, כגון דיג, עץ, פוספטים, אשלג - בעלי ערך שוק, בין אם באופן עקיף - שירותי בקרה (למשל בקרת אקלים, מניעת סחף קרקע) ושירותי תמיכה (למשל מחזור חומרים, האבקה), ובין אם ע"פ "ערכי האופציה": הערך מהאפשרות ליהנות מהטבע בעתיד (באופן ישיר או עקיף). למשל האפשרות של אדם לבקר בעתיד בטבע באלסקה מעניקה לו ערך, בשל נכונות האדם לשלם עבור שימור הטבע שם.

**ערכי אי-שימוש** נובעים מעצם קיום המשאבים, ללא שימוש בהם לצורכי ייצור או צריכה. ערכי אי השימוש כוללים ערכי קיום - הערך של הידיעה עבור האדם שהמוצר/השירות קיים. ההנאה מעצם הקיום מהווה שירות תרבותי. ערך זה יכול להיות קשור לשימוש פוטנציאלי, גם עבור הדורות הבאים; ערכים אלטראיסטיים: אשר אינם נגזרים מהצריכה הפרטית של אדם, אלא מהעובדה כי תועלת הפרט גדלה מכך שאדם

<sup>1</sup> על כן נעשה שימוש בקריטריון מזעור העלויות, המגדיר שהרגולציה תיקבע לפי מינימום עלות, וללא שיקולי תועלת. שיקול זה קל יותר ליישום, אך אינו מספק, ולא בהכרח מביא לתוצאות אופטימליות.

<sup>2</sup> [http://www.progressivereform.org/articles/CPR\\_Comments\\_New\\_EO\\_Reg\\_Rev.pdf](http://www.progressivereform.org/articles/CPR_Comments_New_EO_Reg_Rev.pdf)

<sup>3</sup> שמיר, ש. ושכטר, מ. 2010, "היבטים כלכליים". בתוך: התכנית הלאומית למגוון הביולוגי בישראל. נערך על ידי ספריאל, א. המשרד להגנת הסביבה, ירושלים, עמ' 145-172.



אחר נהנה מהמוצר או מהשירות; ערכי עיזבון הקשורים להורשת המערכת האקולוגית ושירותיה לדורות הבאים.

**ערכי אי השימוש הינם מוצרים ושירותים שאינם נסחרים בשוק חופשי, אלא הם בעלי ערך אידיאולוגי ערכי. על כן יש קושי להעריך את שווים הריאלי, ועל כן יש לבחור בכלים איכותניים ולא כמותיים בהליכי קביעת מדיניות.**

(3) כימות שרירותי ובלתי מדויק – גם במתן ערך כספי לערך שימוש (למשל – להאבקת דבורים) מדובר באתגר מסובך שתוצאתו היא כי לעיתים נקבע ערך שרירותי, ולכל הפחות בלתי מדויק. זאת מאחר ומגבלת המשאבים (ידע, זמן וכסף) בעייתית במיוחד בתחומי סביבה וטבע אשר נדרשים לתשתית של ידע מדעי. מחקר מדעי מחייב בחינה לאורך זמן, ויש מגוון רחב מאוד של תחומי מומחיות (שלעיתים אינם נמצא בישראל). אלו דורשים זמן וכסף, משאבים המצויים בחסר.

(4) קושי בהערכת השפעות עתידיות – קושי כללי בקביעת מדיניות, המקבל משנה תוקף בהערכת השפעות סביבתיות, שכן המדובר בתחום בו גם בהווה רב הנסתר על הגלוי.

(5) העדפת הווה על פני עתיד – גם ע"פ הכלכלה ההתנהגותית מדובר על תופעה של היוון היפרבולי<sup>4</sup> בהליכי קבלת החלטות – נטייתם של בני האדם לפעול לפי העדפת הווה בעלת יחס היוון שירד עם הזמן. כלומר, ככל שמדובר בבחינת השפעות בעתיד הרחוק יותר כך הן יבוא לידי ביטוי פחות. סביבה וקיימות מחייבים ראייה ארוכת טווח במיוחד, ועל כן מדובר בקושי משמעותי.

**תוצאת הקשיים הללו היא שפעמים רבות שימוש בניתוח עלות תועלת בתחומי סביבה ובריאות מאפשר מניפולציות בנתונים – ובתוצאה. כך הוא משמש כלי לפוליטיזציה ול"הלבנת" החלטות שנקבעו מראש<sup>5</sup>. על כן, בתחומים אלו ישנה חשיבות מכרעת בשילוב כלים כלכליים חלופיים, כמו גם - ובעיקר - כלים איכותניים, שלעיתים יחליפו את ה-CBA ולעיתים ישלימו אותו. במקרה האחרון, חשוב להקפיד כי לניתוח הכלכלי לא תהיה עדיפות על פני הניתוחים האיכותניים.**

### דוגמא לכלים איכותניים<sup>6</sup>:

להלן מספר דוגמאות לא ממצה לכלים איכותניים לבחינת מדיניות –

- **גישת הערכה רבת קריטריונים Multiple criteria evaluation:** גישה זו שוקלת את היתרונות והחסרונות בכל חלופה אפשרית, תוך התייחסות למספר מדדים ולא רק לשיקולים מוניטריים. הכלים יכולים להיות כמותיים או איכותניים. תוצר השיטה הוא הערכה (כמותית או איכותנית) של כל חלופה בהתייחס לכל מדד. על מקבלי החלטות לבחור את החלופה לפי המשקל שניתן לכל מדד, מתוך הנחה שלא ניתן למצוא פתרון אופטימלי בכל התחומים הנבחרים, ולכן יתקבלו פתרונות שלא יקבלו ציונים גבוהים בכל המדדים<sup>7</sup>.
- **הערכת עלות תועלת הוליסטית - Holistic evaluation of costs and benefits:** הערכת עלות תועלת על פי רוב מחשבות את התועלת לפי סך חלקיה. גישה זו טוענת

<sup>4</sup> Winker R. Now or Never, Environmental Protection under Hyperbolic Discounting, Working Paper 06/60 October 2006, Swiss Federal Institute of Technology Zurich

<sup>5</sup> Shapiro, S.A. and Schroeder, C.H. 2008. "Beyond Cost-Benefit Analysis: A Pragmatic Reorientation". Harvard Env'tl. L. Rev. 32: 433.

<sup>6</sup> Ackerman, F. 2008. Critique of Cost-Benefit Analysis, and Alternative Approaches to Decision-Making. Medford, Massachusetts, England: Friends of the Earth England, W.a.N.I.

<sup>7</sup> Munda, G., Nijkamp, P., and Rietveld, P. 1994. "Qualitative Multicriteria Evaluation for Environmental Management". *Ecological economics* 10 (2): 97-112.



שסכום החלקים אינו בהכרח שווה לסך הכולל, מה גם שישנם עיוותים בכל חלק קטן, וסכימה שלהם אינה מובילה לתוצאה המבטאת נאמנה את המציאות. גישה זו מחשבת את סך העלויות על פי רוב באופן מוניטרי, והתועלות מסוכמות לכדי תוצר איכותני, ובכל מקרה לא בהכרח נמדדות ביחידות מידה זהות לעלויות. מקבלי החלטות יידרשו לבצע תהליך שקול של קבלת החלטות על בסיס מדדים שאינם בהכרח כלכליים. דוגמא: בשתי פעילויות – סקי ועבודות שיפוצים, יש שיעור מוות זהה. ב-CBA שניהם יקבלו התייחסות זהה, אך ב-CBA הוליסטי, שיקול דעת חברתי יוביל ללקיחת אחריות והגנה על פועלי השיפוצים יותר מאשר על הגולשים.

• **קביעת מטרות וניתוח רווחיות Fixed targets and cost-effectiveness analysis**

**analysis**: קביעת המטרות נעשית מראש, על בסיס אמירה ערכית עקרונית, והתפקיד של הניתוח הכלכלי הינו מציאת אסטרטגיית הפעולה המשתלמת ביותר להשגת המטרות. למשל היעד של מדינת ישראל הוא הפחתת פליטות גזי החממה ב-20% עד 2020. בניתוח הרווחיות יאמצו את האופציות הזולות ביותר (ויעלו בהדרגה ליקרות יותר) להגעה ליעד, כלומר - תתקבל העלות השולית של הפחתת פליטות הפחמן הדו-חמצני. מנגנון זה טוב גם עבור גיוס תמיכה של הציבור: קל יותר לשכנע את הציבור למחזר 10% יותר מהכמות הממוחזרת כיום, מאשר להראות את החישובים של הכמות האופטימאלית למחזור.

כפי שניתן לראות, ובמיוחד לאור ההכרח בהערכת וקביעת מדיניות באמצעים איכותניים, הרי שנדרשת היכרות מעמיקה עם המחיר הגבוה הנגבה מניצול משאבי הטבע גם אם איננו ניתן לכימות, עם ערכיותו של הטבע הישראלי ועם האתגרים בשמירתו. נדרשת אמירה מפורשת של הועדה בדבר אחריותה של המדינה על משאבי הטבע הייחודיים שלה, על ניהול המשאב בנאמנות בשמו ולמענו של כל הציבור בישראל, ובמצבים מסוימים, גם אחריותה הבינלאומית של ישראל בעניין זה.

כפועל יוצא, להלן עמדת החברה להגנת הטבע ביחס למשאבי הטבע הנידונים במסגרת הועדה:

- הפקת מינרלים בים המלח.
- הפקת פוספטים ומינרלים תעשייתיים בשטחי "ארץ בראשית" בנגב.
- הפקת אגרגטים בפעילות כרייה וחציבה עבור משק הבניה והסלילה (מחצבות ומכרות).
- הפקת מים מינרליים על ידי תעשיית המזון והמשקאות.



## משאבי הטבע הלאומיים

### 1. הפקת מינרלים בים המלח

לא ניתן להפריז בחשיבותו של ים המלח לטבע ולציבור הישראלי. ים המלח, נכס טבע, נוף ומורשת בינלאומי, המועמד להכרזה כאתר מורשת עולמית על ידי אונסק"ו, ארגון החינוך, המדע והתרבות של האו"ם, הולך וגווע. מפלס ים המלח יורד בהתמדה מזה 40 שנה כתוצאה משימוש שעושות מדינות האזור במים שהגיעו אליו בעבר, בעיקר דרך נהר הירדן. ים המלח סובל מגרעון של כ- 800 מיליון מטרים מעוקבים (מ"ק) מים בכל שנה. 250 מיליון מ"ק נשאבים על ידי מפעלי ים המלח בישראל ובירדן והשאר נשאבים לאורך הירדן. המשמעות היא שכ- 94% מהמים שהעניק הטבע לים המלח נגרעים על ידי פעילות האדם.

כתוצאה מכך מפלס הים יורד בשנים האחרונות בשיעור של למעלה ממטר אחד בכל שנה. מעבר לפגיעה הנופית, גורמת ירידת המפלס לנזקים בהיקף ניכר לסביבת ים המלח. יוזמות רבות מכוונות להתמודד עם תופעות אלו, להלן מספר דוגמאות שליווינו בפעילותנו מקרוב:

א. החברה להגנת הטבע התנגדה לחלופה של הגבהת הסוללות בבריכה 5 של מפעלי ים המלח. משמעותה המידית של הגבהת הסוללות היא פגיעה קשה במרחב הסובב את ים המלח כתוצאה מכרייה בהיקפים עצומים של חומר גלם לבניית הסוללות. החברה להגנת הטבע טענה שאיזון בר קיימא בין המשך תפקוד מפעלי ים המלח לבין מניעת הפגיעה בפעילות המלונאית ובתשתיות הארציות, יכול להיות מושג רק באמצעות חלופת "קציר המלח". חלופה זו נראתה עדיפה מבחינה סביבתית וראויה לקידום, אף שעלותה גבוהה יותר. ממשלת ישראל החליטה לבסוף להעדיף את חלופת "קציר המלח" העדיפה מבחינה סביבתית, נופית ואקולוגית.

ב. תכנית מתאר מקומית הוגשה על ידי "מפעלי ים המלח" מקבוצת "כימיקלים לישראל" לוועדה המחוזית. מטרתה הקמת בריכה 6, אשר לטענתם נחוצה להגדלת התפוקה. תכנית זו כוללת הגדלת כמות השאיבה של מי הים ושל שטחי האידוי באמצעות הקמת בריכת אידוי נוספת, בשטח של כ- 16 קמ"ר מצפון לבריכה 5. הבריכה מיועדת להגדיל את כושר הייצור בשיעור של כ-10%. הבריכה תגרום לירידת המפלס בעוד 2% לשנה. הגברת שאיבת המים תאיץ את תהליך ירידת המפלס ואת נסיגת קו החוף באגן הצפוני. לתכנית זו צפויות השפעות סביבתיות שליליות כגון: דרישה לכמויות גדולות של חומרי כרייה וחציבה להקמת סוללות הבריכה וירידת המפלס.

### עמדת החברה להגנת הטבע

כיום, במצב של חוסר ודאות, יש להימנע מפעולות בלתי הפיכות שימשיכו את ההחמרה במצבו של ים המלח. ים המלח הוא בעל ערך טבע ונוף לאומי רב. הבעיות הסביבתיות האדירות סביבו קשורות באופן ישיר לירידת המפלס. כל תכנון עתידי שכרוך בהגדלת שאיבת המים מהאגן הצפוני (שהוא גוף המים הטבעי היחיד שנותר בים המלח) על חשבון תוספת מים לאגן הדרומי (שהוא שטח של בריכות אידוי תעשייתיות) יגרום לפגיעה בים המלח ובסביבתו.

כל החלטה בעניין עתיד אזור ים המלח מחייבת תהליך מבוקר של קבלת החלטות. בד בבד עם הצורך הברור והדחוף בהעלאה משמעותית של התמלוגים הנגבים ממפעלי ים המלח יש לדאוג לכך כי הרווח למדינה מן התקבולים – יופנה לפיצוי סביבתי בדגש על נסיגת המפלס והתמודדות עם תופעת הבולענים, כמו גם על מחקר ופיתוח, הן באמצעות קרן ייעודית והן בדרך אחרת.

**סרדין הנרת כבר לא לבד.**

הנרת וחוף הים שייכים לכולנו. החברה להגנת הטבע דואגת שהם יהיו פתוחים ונגישים לכולם באמצעות קידום חוק החופים, הכשרת שביל סובב נרת ופעילויות נוספות.



## 2. פוספטים ומינרלים תעשייתיים - תכניות כרייה ב'ארץ בראשית' בנגב

במסגרת מוסדות התכנון מקודמות היום תכניות ביוזמת קבוצות פרטיות ותעשייתיות שונות לכריית מינרלים תעשייתיים מסוגים שונים. תכניות אלה כוללות פיתוח נלווה רב, המאיים על רציפות השטחים הפתוחים ועל כמותם. שטחים אלה הם מהאיכותיים ומהרגישים בנגב מבחינה אקולוגית ונופית. הפעילות נעשית אמנם תחת זיכיון מטעם מדינת ישראל, אולם לחצי השוק הפרטי הם שמביאים בסופו של יום להמשך הכרייה, אשר חלק ניכר ממנה מופנה לייצוא. מאז ההחלטה על ארץ המכתשים בשנת 1994, לא קיימה המדינה דיון מחודש בשאלת המשך "ייצוא" נופי בראשית.

בעקבות המאבק לשימור השטחים הפתוחים באזור מפעלי ייצור הפוספטים באזור אורון-צין בנגב בבעלות חברת "רותם אמפרט" וסביב קידום התכניות לכריית פוספטים בשדה הכרייה "חצבה מערב", התחזקה בחברה להגנת הטבע ההכרה בצורך לשמר את השטחים הפתוחים בנגב כשטחי "ארץ בראשית". אזורים אלה הם בעלי חשיבות נופית שבמשך דורות רבים יד אדם לא נגעה בהם. בעקבות המאבק על שדה הכרייה "חצבה מערב", אותו הובילה החברה להגנת הטבע יחד עם קבוצות נוספות מהציבור הרחב מול חברת "רותם אמפרט", הוחלט על הכנת תכנית מתאר כוללת חדשה לכריית פוספטים באזור אורון צין שבנגב. נקבע כי התכנית החדשה תאזן בין צורכי הכרייה לבין ערכי הטבע, הנוף והטיילות.

בנוסף, המועצה הארצית לתכנון ולבנייה הורתה לפני מספר שנים לערוך תכנית מתאר ארצית לכרייה ולחציבה של מינרלים תעשייתיים – תמ"א 14 ג' (בעיקר פוספטים). במסגרת תכנית זו ייבחנו ברמה הארצית עתודות הכרייה והחציבה של המינרלים התעשייתיים בישראל. למהלך זה חשיבות רבה לקידום השמירה על ערכי טבע, סביבה ונוף בכלל, ובעיקר על שטחי "ארץ בראשית" בנגב. החברה להגנת הטבע מלווה את עריכת תכנית המתאר הארצית לכרייה ולחציבה של מינרלים תעשייתיים (תמ"א 14 ג') כנציגת ארגון הגג של ארגוני הסביבה. במהלך השנתיים האחרונות מקודם על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה חלק ראשון של הליך התכנון להכנת מסמך מדיניות לכריית מינרלים תעשייתיים אשר טרם נדון ואושר במועצה הארצית לתכנון ולבניה.

כמו כן, החברה להגנת הטבע וארגון אדם, טבע ודין, הופיעו בפני ועדת וירצבורגר בחודש נובמבר 2012 והציגו את עמדתם ביחס לסוגיות מדיניות הנוגעות לכריית מינרלים תעשייתיים מנסיון בתחומים אלו כארגונים סביבתיים ציבוריים.

### עמדת החברה להגנת הטבע

#### המצב הקיים: מדיניות ממשלתית השבויה בנתוני התעשייה

בפתח הדברים ראוי להדגיש שכפי שעולה מנסיוננו בליווי מסמך המדיניות לכריית מינרלים תעשייתיים במסגרת תמ"א 14 ג' ובהיכרותנו עם המלצות ועדת וירצבורגר, גורמים ממשלתיים המובילים מדיניות ציבורית העוסקת במשק הכרייה של מינרלים תעשייתיים אינם זוכים לשיתוף מלא של נתוני החברות לטובת הליך התכנון. התעשייה חובקת את הנתונים כנתונים תעשייתיים חסויים, עובדה אשר לאורך שנים אינה מקובלת על החברה להגנת הטבע וראוי לתקן ליקוי זה. לא ניתן להערכתנו לבצע רגולציה אפקטיבית בנסיבות אלו.

#### היקפי הייצור על בסיס משאב מתכלה במחסור עולמי

לאור משבר המזון וגידול האוכלוסין בעולם, פוספט הוא משאב מתכלה במחסור עולמי. הוא ה"נפט" של הדורות הבאים. מדינות שיהיה להן יבטיחו את ייצור המזון לעצמן ויהיה להן יתרון גיאוגרפי-פוליטי-כלכלי אדיר. מדינות שלא, יהיו מוגבלות ביכולת הפיתוח שלהן. סין משריינת לעצמה עתודות משאבי טבע לעתיד ולרווחת גידול האוכלוסין שלה. לכן, ייצור הפוספט צריך להיות אחראי ומתון, בראיית צרכי הדורות הבאים.

נדרשת הכרעה על היקפי הייצור בישראל, משום שיש השלכות עצומות להיקף ניצול חומר הגלם במסמך המדיניות לכריית מינרלים תעשייתיים במסגרת תמ"א 14 ג' נבחנו 2 חלופות ניצול חומר גלם פוספט ביחס להיקף הכרייה בשנת 2010: חלופת "עסקים כרגיל" העומדת על 3% גידול שנתי או חלופת "שימור מצב קיים" העומדת על 0% גידול שנתי.

#### סרדין הנרת כבר לא לבד.

הנרת וחוף הים שייכים לכולנו. החברה להגנת הטבע דואגת שהם יהיו פתוחים ונגישים לכולם באמצעות קידום חוק החופים, הכשרת שביל סובב הנרת ופעילויות נוספות.



נושא זה מופיע לאורך המסמך בחלקיו השונים, כאשר מוצגת חלופת "עסקים כרגיל" ללא סייגים. אנו סבורים שחלופת "עסקים כרגיל" של 3% גידול שנתי היא מרחיקת לכת, ותגרום לנזק אדיר מימדים לשטחים הפתוחים והמגוון הביולוגי.

גרף הגידול שהתעשייה מבקשת לעצמה על פי היקפי הייצור הקיימים - אינו בגדר "תורה מסיני" ויש לו משמעויות קריטיות על שטחים פתוחים ערכיים. נדרשת כריה על בסיס האזורים המסורתיים הקיימים בו קיימת פעילות תעשייתית (אורון, צין, מישור רותם). קטגורית, אין לאפשר פריצת אזורי הכרייה, לא לאזור הערבה ולא דרומה לאזור להר נשפה. שלביות בניצול עתודות על ציר הזמן תאפשר מו"פ טכנולוגי בהיבטים סביבתיים שונים וחשובים.

#### שאלת המשך "ייצוא" נופי בראשית

מאד מטריד תרחיש בו רותם אמפרט/כ"ל יירכשו ע"י תאגיד בינלאומי, ושטחים אדירים ערכיים בנגב ייכרו לטובת ייצור במקומות אחרים בעולם. זוהי תהיה "תרומה" שלילית לקיימות בנגב. לצורך קביעת היקף הייצוא או הגבלתו ראוי שיוצגו בפני הועדה נתונים שלא מצויים בפנינו:

- צרכי השוק המקומי בטווח הקרוב והרחוק.
- צרכי השוק העולמי בטווח הקרוב והרחוק.
- מגמות ומדיניות הנהוגה במדינות אחרות שבורכו במרבצי פוספט.
- משמעויות כלכליות וחברתיות של הגבלת הייצוא בתרחשי היקף שונים, ובתרחשי תמלוגים שונים.
- חלופות לתעשייה.

#### השלכות סביבתיות של תהליך הייצור התעשייתי של פוספט

כמו שיש קשר בתחזיות גידול 0% ל-3%, בין היקף הייצור להיקף אובדן שטחים פתוחים, יש לכך גם קשר להשלכה על היבטים סביבתיים נוספים: אבק כריה, זיהום מים, זיהום אוויר. ראוי לציין במסמך כי הרגולטור (המשרד להג"ס) צריך להקפיד הקפה יתרה על תהליכי ייצור. כמו כן, יש לצפות כי על ציר הזמן (כמו בדחיית ניצול מרבצים ושמירת עתודות) ייתכן שתהינה טכנולוגיות שהן יותר ברות קיימא גם בהיבטים הסביבתיים האחרים.

#### תמלוגים בגין ייצור הפוספט

יש להגדיל בדחיפות ומשמעותית, את תקבולי המדינה מרווחי התעשייה ולעמוד על בסיס תקבול בשיעור ריאלי ההולם את ערך השוק העולמי של הפוספט.

להלן נתונים על קצה המזלג בנוגע לרווחיות התעשייה:

- בשנת 2010 נערך הסכם גישור (שני נציגי המדינה, שני נציגי רותם אמפרט) - ל-2% תמלוגים בלבד.
- הנטו הוא שיעור אף נמוך יותר, לאחר הניכויים שמבצעת החברה ממחיר הפוספט הגולמי לפוספט המועשר.
- לפי הסכם הגישור הערך הבסיסי לטון פוספט נקבע אחת ל-5 שנים. למרות שמחיר הפוספט מאמיר משנה לשנה.
- רותם אמפרט משלמת כחצי דולר על כל טון פוספט כאשר מחירו בשוק הינו כ-190 דולר.
- בשנת 2010 עמד הרווח הנקי מפוספטים על 108 מיליון דולר. שיעור התמלוגים השנתי למדינה עמד על 3 מיליון דולר.

מדובר במשאב ציבורי, ונשאלת שאלה הכרחית, מעבר לתעסוקה ישירה ועקיפה: היכן הרווח לציבור? עמדתנו היא כי יש להעלות באופן דחוף את תקבולי המדינה (אחוז התמלוגים והעלאת שיעור המס על רווחי היתר/על הייצוא) באופן שיבטא את ציבוריות המשאב. נוכח האמרת מחירי הפוספט משנה לשנה, יש לקבוע כי ערך טון פוספט, ייקבע ביחס לכל עסקה בנפרד ולא אחת ל-5 שנים.

#### מתווה תהליך התכנון המוצע להמשך קידום תמ"א 14 ג'

מנהל התכנון חושב שלא נדרש בהמשך לשלב עריכת מסמך המדיניות לכריית מינרלים תעשייתיים הליך מתארי של עריכת תמ"א בעלת תוקף חוקי. חשוב לקיים ניתוח ודיון האם נדרש השלב הבא של תכנית המתאר הארצית, או שדי בהכנת מסמך מדיניות. הניתוח והדיון חשובים מכיוון שגם אם נניח שאין צורך בהכנת תמ"א ובהסתפקות במסמך המדיניות, הבעיה המטרידה ביותר היא שלא יושגו מסי' מטרות התוכנית, כגון:

**סרדין הננת כבר לא לבד.**  
הננת וחוף הים שייכים לכולנו.  
החברה להגנת הטבע דואגת שהם יהיו פתוחים ונגישים לכולם באמצעות קידום חוק החופים, הכשרת שביל סובב נרת ופעילויות נוספות.



- מטרה ב' (שריון אתרים הנדרשים לכריה וחציבה).  
- מטרה ג' (קביעת הנחיות לערכית תכניות מפורטות).  
בנוסף על 2 החלופות (הכנה/אי הכנה של תמ"א) עמדנו היא כי ייתכן ויש חלופות נוספת כשינוי תמ"מ 4 / 14 ושילוב בתמ"א 14 ב' שעוסקת בתחום דומה (מכיוון שתמ"א 14 ב' עדיין לא נדונה במועצה הארצית לקראת העברה להערות הועדות המחוזיות – ייתכן ודווקא היא יכולה לתת מענה לסוגיות אלו).

שיקום שטחים נרחבים בנגב שנכרו בעבר, ושייכרו בעתיד  
הנתון המופיע במסמך המדיניות לכריית מינרלים תעשייתיים בדבר סך השטחים ללא כל הסדרה ושיקום הוא מדהים בהיקפו: 27,730 דונם.  
חייבים להדגיש זאת בהמלצות הועדה בכדי לחייב את התעשייה להקצות את המשאבים הנדרשים לתכנון וביצוע שיקום לפני אישור כריה נוספת בשטחים פתוחים שאינם מופרים.  
בנוסף, לגבי מינרלים תעשייתיים שאינם פוספט (לו יש קרן לשיקום ייחודית, בדומה לקרן לשיקום מחצבות) קיים ליקוי חמור: אין קרן ייעודית לשיקום אתרי כרייה. כך, בקרוב יתחילו בכריית נחושת.

מדיניות ציבורית אשר כוללת הליכי שלביות, מעקב, בקרה על כריית מינרלים תעשייתיים  
אל מול מכלול הסוגיות בכלל ואלו שיש בהן אי ודאות בפרט, נכון להמליץ על מנגנון מסודר ומחייב של מעקב, בקרה ועדכון אחר קידומן של תכניות לכריית מינרלים תעשייתיים. נושא זה אינו נכלל בדוח, וראוי להשלים הצעה מעשית שתקדם את הנושא. שלביות בניצול עתודות בציר הזמן תאפשר מו"פ טכנולוגי בהיבטים סביבתיים שונים (כריה תת קרקעית, שיקום, אבק כריה).

כריה תת קרקעית וכרייה רב שכבתית  
על פי נתוני המכון הגיאולוגי ונתוני צוות התכנון של תמ"א 14 ג' יש עתודות רבות של מינרלים תעשייתיים בתת הקרקע בעומק המאפשר ניצולם רק באמצעות כרייה תת קרקעית. כמו כן, יש מס' מינרלים שנמצאים באותו אתר כרייה עתידי המצויים בשכבות תת קרקע שונות המצריכות כרייה רב שכבתית (כלומר, שבאותו אתר יפעלו מס' גורמים תעשייתיים המעוניינים בשכבות גיאולוגיות שונות).  
מדובר במאגרים של מינרלים תעשייתיים שיכולים לשחרר לחצים אדירים מהשטחים הפתוחים הערכיים. לכן נדרש להאיץ את פעילות המו"פ ומדיניות ציבורית משלימה (בעיקר ברמ"י) לגבי כריה תת קרקעית וכרייה רב שכבתית. על הועדה לשמור על העתודות המירביות של מינרלים תעשייתיים, ו להבהיר כי תחילת דיון בשטחים פתוחים לא מופרים בעתיד (אם בכלל) לא יקרה לפני שיוכח כי נעשה מו"פ ונצבר ניסיון בכריה תת קרקעית ובכרייה רב שכבתית ונעשה מיצוי של אפשרויות כריה כזו בארץ.



### 3. כרייה וחציבת אגרגטים עבור משק הבניה והסלילה (מחצבות ומכרות)

בעקבות ההשקעה הגדולה בתשתיות בשנים האחרונות וכן הגדלת השטח הבנוי בישראל בעקבות גידול האוכלוסייה, הולך וגדל הביקוש לתוספת מחצבות ולאתרי ייצור לחומרי הגלם הנחוצים למשק הבניה והסלילה, הכוללים את חומרי הגלם הבאים:

- חצץ
- חול
- גיר למלט
- חרסית
- גבס למלט
- בזלת
- גיר לטיח
- גיר לסיד
- גיר למוזאיקה
- אבן לחיפוי ולריצוף
- טוף

המחצבות נחוצות להמשך התפתחות משק הסלילה והבניה, אולם משום שהן נתפסות בציבור כמפגע אשר ראוי להרחיקו ממוקדי מגורים ותעסוקה, מיקומן מתחייב בשטחים הפתוחים ורחוק ככל האפשר ממקומות יישוב, כלומר, בלב השטחים הפתוחים. הפקת חומרי הגלם במחצבות ותשתיות נלוות גורמים לפגיעה בשטחים הפתוחים ובערכי טבע ונוף ייחודיים באזורים רבים של הארץ.

למחצבות השפעות ישירות ובלתי הפיכות על המגוון הביולוגי בישראל. מעבר לכך – למחצבות השפעות עקיפות ומרחביות כתוצאה מפעילות המחצבה שכוללות:

- א. שיבוש של זרימת נגר ונחלים.
- ב. פוטנציאל להפצה של מינים פולשים לתשתיות שונות.
- ג. רעש, אבק ומטרדים נוספים.

לכל אלו השלכות כלכליות רחבות היקף בעוד מרבית ההשפעות השליליות הללו אינן מופנמות בעלות הפעילות של חברות החציבה (גורם הנזק). מינים זרים פולשים (Invasive alien species) הם אורגניזמים שחרגו מתחום תפוצתם הטבעי בעקבות פעילות האדם, במכוון או שלא במכוון. אוכלוסיותיהם מתרבות במיני בר, מתפשטות, ומשפיעות על התפקוד של המערכות האקולוגיות ועל התועלות שהאדם מפיק ממערכות אקולוגיות אלה, כולל פגיעה משמעותית בתשתיות (רשת קווי החשמל, סתימת צנרות להובלת מים, פגיעה במבנים ובתי מגורים ועוד), סכנה לבריאות הציבור, נזקים לתיירות ועוד. מסיבה זו, מוערך כי מינים פולשים גורמים לנזק כלכלי עולמי של 1.4 טריליון דולר בשנה.

לפני כשלוש שנים הסתיים שלב א' (מסמך המדיניות) של הכנת תכנית המתאר הארצית לכרייה ולחציבה של אגרגטים הנחוצים למשק הבניה והסלילה בישראל (תמ"א 14ב'), אשר עם כניסתה לתוקף תבוטל תמ"א 14.

על פי מסמך המדיניות שאושר בשנת 2010 במועצה הארצית לתכנון ולבניה קיים פער גדול באזור מרכז הארץ בין היצע מצומצם של אגרגטים הנחוצים למשק הבניה והסלילה לשנת 2040, לבין ביקוש הולך וגדל. הסיבה לעליית הביקוש היא הפיתוח המואץ באזור זה. פער זה גורם ללחץ אדיר לפיתוח אתרי כרייה וחציבה בציר הגבעות המזרחיות במחוז המרכז.

#### סרדין הננרת כבר לא לבד.

הננרת וחוף הים שייכים לכולנו. החברה להגנת הטבע דואגת שהם יהיו פתוחים ונגישים לכולם באמצעות קידום חוק החופים, הכשרת שביל סובב ננרת ופעילויות נוספות.



## עמדת החברה להגנת הטבע

כיום, שיעורי ההיוון המקובלים לפרויקטי תשתית נותנים ערך נמוך מדי ובלתי משקף לתועלות עתידיות של שטחים טבעיים פתוחים. כך נוצר מצב אבסורדי, שלמרות שהשטחים הפתוחים הנותנים שירותים לאדם הולכים ומצטמצמים – ערכם העתיד, בעת שיהיו יותר נדירים ויותר חשובים – יחשב נמוך יותר בגלל שיעורי היוון שאינם משקפים את ערכם האמיתי. על כן, אנו סבורים כי הרגולציה הכלכלית צריכה לשאוף להשיג שתי מטרות:

- א. ייעול השימוש במשאבים – בדגש על צמצום הקו הכחול של שטח החציבה ותמרוץ של כרייה תת קרקעית אשר משמרת שטחים פתוחים
- ב. הפנמת השפעות שליליות חיצוניות כך שהיזם יתומרץ ל מזער פגיעה והשפעות סביבתיות שליליות כתוצאה מפעילות המחצבה.

מהלך הכנת תכנית המתאר הארצית לכרייה ולחציבה של אגרגטים הנחוצים למשק הבנייה והסלילה בישראל (תמ"א 14ב') הוא הזדמנות להטמיע את התפיסה של פיתוח בר קיימא וליישמה על משק הכרייה והחציבה.

בהתאם למסמך המדיניות של תמ"א 14 ב', מדיניות התכנון והניהול למשק הכרייה והחציבה מכוונת לראייה כוללת של משק זה, על כל הממשקים החיצוניים המשפיעים עליו ומושפעים ממנו. שלוש שנים חלפו מאז התוותה מדיניות זו, ולא נעשו פעולות נדרשות. לועדה זו יש את המנדט לקידום עקרונות התכנון הנגזרים ממדיניות תמ"א 14ב' במכלול ההיבטים, הכלים והאמצעים ליישומם.

להלן מפורטים העקרונות של אמצעי המדיניות המשלימים, החיצוניים לתכנית, אשר אנחנו מבקשים מהועדה הנכבדה להתייחס ליישומם:

### תמרוץ הרחבה והעמקה של מחצבות קיימות

יש חשיבות גדולה להתאים את שיעור ההיוון לערכם הציבורי של השטחים הפתוחים והמערכות האקולוגיות הטבעיות על מנת שיתבצע תמחור כלכלי אמיתי שיקבע את כדאיות של פתיחת מחצבות חדשות או ייעול החציבה תוך כרייה תת קרקעית לעומת כרייה רדודה ונרחבת יותר. יש חשיבות גדולה להסיר חסמים קיימים בנוגע לניצול עתודות במחצבות קיימות ובהרחבת למחצבות אלו, והסדרת שיווק המחצבות לטווח הקצר ולטווח הארוך.

### קידום טכנולוגיות כרייה תת קרקעית

כולל פיילוט ראשון באזור המרכז, קידום מחקר ופיתוח בתחומים משלימים, עידוד כרייה תת קרקעית באמצעים פיסקאליים (הפחתת מיסוי על ציוד ייעודי לכרייה תת קרקעית, הקטנת שיעור התמלוגים למדינה ולקרן לשיקום מחצבות, מיסוי כרייה פתוחה, מתן פטור מאגרות שיקום ותשלום תמלוגים למנהל וכד').

### צמצום ביקוש לחומרי כרייה וחציבה

עידוד שימוש בחומרים חליפיים דוגמת פסולת בניין ממוחזרת ועוד, באמצעות קביעת יעד לאומי של 90% מחזור פסולת בניין עד שנת 2025 ואמצעים ליישומו וכן קביעת יעדי מיחזור מחייבים בפרויקטי תשתית ותחבורה, כמקובל בעולם. כמו כן, נדרש לאמץ תקנים, תקנות ותהליכי בקרה שיושמו במדינות שונות בעולם, המאפשרים שימוש נרחב בחומרים ממוחזרים.

### קידום תכנון מערך שינוע חומרי גלם

מאתרי כרייה וחציבה ובמיוחד מ"אשכולות אתרי חציבה" במחוזות דרום וצפון, ועד לאתרי פריקה ומפעלי משנה במרכז הארץ, בעיקר באמצעות הגדלת קיבולת מסילה, מסופי טעינה ופריקה, שלוחות רכבת, מסועים וכן שימושי קרקע נלווים.

### הטלת היטל דיפרנציאלי על חומרי כרייה וחציבה

על פי מיקום המחצבה (קירבה למוקדי הביקוש), שיטת הכרייה (פתוחה/ תת קרקעית) וסוג חומר הגלם.

### קידום מחקר ופיתוח

לאיתור וניצול חומרים תחליפיים לחומרים השונים ובהם בזלת, טוף ונוספים, עבור השימושים השונים.

### פיצוי ושיקום אקולוגי

יש חשיבות גדולה להפניית חלק מהרווחים של הקרן לשיקום מחצבות לפיצוי ושיקום אקולוגי של הפגיעה הסביבתית, וכן לטובת מזעור השפעות שליליות תוך כדי פעילות המחצבה כמו למשל הפצת צמחים פולשים דרך חומר החציבה.

### **סרדין הננת כבר לא לבד.**

הננת וחוף הים שייכים לכולנו.  
החברה להגנת הטבע דואגת שהם יהיו פתוחים ונגישים לכולם באמצעות קידום חוק החופים, הכשרת שביל סובב נרת ופעילויות נוספות.



#### 4. הפקת מים מינרליים על ידי תעשיית המזון והמשקאות

כל משאבי הטבע בהן עוסקת הוועדה הם נכסי הציבור, אולם למשאבי המים מעמד ציבורי מיוחד, שקיבלו גושפנקא בסעיף 1 לחוק המים, התשי"ט-1959, הקובע כי מקורות המים שבמדינה "הם קנין הציבור, נתונים לשליטתה של המדינה ומיועדים לצרכי תושביה".

בנוסף, המודעות הציבורית ביחס לצורך בשמירת משאבי המים משמעותית יותר מאשר המודעות ביחס לשאר משאבי הטבע הנידונים במסגרת הוועדה, שלעיתים לציבור הרחב קשה לעשות את ההקשר בינם ובין חיי היום יום שלו. למרות מודעות זו, הבאה לידי ביטוי בצריכה מופחתת ביחס למדינות ה-OECD, השפעתן של חברות המים המינרליים המפיקות לעיתים ממקומות בעייתיים ביותר – לא קיבלו במה מספקת עד היום (מעבר למאבקים נקודתיים).  
דוגמאות לקונפליקטים ניתן לראות בעינות סלוקיה/קצביה בגולן עבור חברת "מי עדן" מהווים את אחת התפיסות הבוטות ביותר של מי מעיין ופגיעה בנחל. כך גם עין זהב, המעיין העיקרי שתפסה חברת "נביעות" בעבר - ייבש את המעיין לחלוטין (לפני מספר שנים בעקבות לחץ ציבורי הופסקה השאיבה).

ככלל המשבר העמוק שבו מצוי משק המים הישראלי מתבטא, בעיקר, בהתדרדרות מסוכנת במצבם של משאבי המים הטבעיים ובפגיעה קשה בבתי הגידול הלחים - במעינות, בנחלים, ובבתי הגידול הביצתיים.

לאורך שני העשורים האחרונים, החלה בישראל תופעה של רישיונות הפקת מים הניתנים לגורמים עסקיים מתעשיית המזון והמשקאות, לשם פיתוח תעשייה המשווקת מים מינרליים למשקי בית ולעסקים. אחד המקרים הבולטים בהם עסקה החברה להגנת הטבע, בו תופעה זו התקיימה תוך איום על קיומה של מערכת טבעית – הוא המקרה של ההסכם שנחתם בין קיבוץ עין גדי לבין רשות הטבע והגנים, ביחס לתעשיית המים המשותפת לקיבוץ ולגורם עסקי.

בעשורים האחרונים, הרשות האחראית על ניהול משאבי המים בישראל (רשות המים) מובילה מדיניות של הפקת יתר של מי תהום במרבית האגנים בישראל. הפקת יתר והורדת מפלסי מי התהום פוגעות בשפיעה של עשרות מעינות בגליל, בגולן, בעמקים, ובמישור החוף. מדוח "געגועים לנחל" שפרסמו בשנה שעברה על מצב הנחלים והמעיינות<sup>8</sup> עולה ששפיעת המים ב-60 מתוך 91 מעינות שסקרנו נמצאת במגמת דעיכה חמורה (מעינות רבים אבדו 30-50% משפיעת המים שלהם), שמרבית המעינות עדיין תפוסים לצורכי חקלאות, ושנחלים רבים שהיו בעבר נחלי איתן הם היום נחלים יבשים.

כאמור, קידוחי המים המינרליים שותפים למגמה זו. דוח מבקר המדינה התייחס לסוגיית תמלוגי המים המינרליים, וקבע כי קיימת בעייתיות עם העובדה כי תעריף המים עבור חברות המים המינרליים הם בהתאם לתעריף לתעשייה, שנמוך במידה ניכרת מהתעריף לצרכן הביתי הרגיל. מתוקף כך המליץ "להשלים במהרה את הבחינה של סוגיית הטלת תמלוגים על חברות המים המינרליים או נקיטת כל שיטת גבייה אחרת שתתמחר כנדרש את השימוש במשאב טבע זה ותיבחן באופן מקצועי ואובייקטיבי. כל עיכוב בטיפול בסוגיה זו פוגע בעקרונות הצדק החלוקתי ופוגע בהכנסות המדינה."

היבט נוסף בניהול משאבי המים מתייחס לבעייתיות בשקיפות וחוסר בשיתוף ציבור בהליכי קבלת החלטות. ב-2010 פורסמו מסקנות ועדת החקירה הממלכתית לניהול משק המים<sup>9</sup>, שבחנה בין היתר את הסיבות למשבר. הוועדה מצאה כי "אחד הליקויים שתום ללא ספק למשבר נעוץ בהעדר שקיפות מספקת בכל הנוגע לבעיות שעמן מתמודד משק המים ובאי שיתוף מספק של הציבור בתהליך קבלת החלטות" (עמ' 17).

כך לדוגמה, החלטות בדבר ניהול והפקה ממשאבי המים הטבעיים מתקבלות בוועדות שיפוט פנימיות של רשות המים שאין בהן נציגות של משרדי ממשלה נוספים (מלבד נציג אחד של רשות

<sup>8</sup> [http://www.teva.org.il/\\_Uploads/dbsAttachedFiles/nechalim12.pdf](http://www.teva.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/nechalim12.pdf)

<sup>9</sup> <http://elyon1.court.gov.il/heb/mayim/doc/sofi.pdf>



הטבע והגנים) ואין בהן נוכחות של נציגי ציבור. אין מעמד לציבור טרם החלטה על מתן רישיון הפקת מים, והדרך הפתוחה בפני בעלי העניין היא פניה משפטית בלבד (על כל המשתמע מכך). בנוסף, אין בהרכב מועצת רשות המים, נציג ציבור סביבתי (שאינו נציג השר להגנת הסביבה), כפי שמקובל במועצת אחרות, זאת למרות שלהחלטות על כמויות הפקה והקצאה של מי תהום יש השלכות ישירות על מצב משאבי המים הטבעיים ועל שפיעת המים במעיינות ובנחלים.

#### עמדת החברה להגנת הטבע

**לעמדת החברה להגנת הטבע, נדרשת חשיבה מחודשת, ודאי כיום, בעידן ההתפלה ובהינתן קיומם של פתרונות כ"תמי 4" ודומיו - האם יש עוד צורך בשאיבה של מים מינרליים ישראלים? זאת, במקום בו בתי הגידול הלחים משוועים להתאוששות ונדרש שחרור מעיינות. ודאי וודאי שאין מקום להקצאה של רישיונות נוספים לחברות נוספות.**

בנוסף, במציאות הקיימת בישראל, יש לשפר משמעותית את האופן בו מתקבלות החלטות ביחס לנכס ציבורי חיוני המצוי במחסור כמשאב המים, העומד במרכז תחרות עזה בין אינטרסים שונים. קיים הבדל גדול מאד בין ריכוזיות של קבלת החלטות ביחס לניהול משאב המים (שהופקדה על פי החוק בידי רשות המים), לבין מצב בו מערכת קבלת ההחלטות ביחס לניהול המשאב מתרחשת "בדלתיים סגורות", ולא מתאפשרת בקרה ציבורית על תהליכי קבלת ההחלטות. דווקא במערכת ריכוזית נדרשת הקפדה יתרה על שקיפות ושיתוף ציבור, בכדי שהמשאב הציבורי ינוהל באופן דמוקרטי ומאוזן.

#### לסיכום

החברה להגנת הטבע מברכת על הקמת ועדה חשובה זו, ורואה הזדמנות אמיתית לגיבוש ראייה חדשה ונדרשת לניהול בר קיימא של משאבי הטבע בישראל. עם זאת, אנו מבקשים מהועדה לבחון מחדש את סוגיית ניהול משאבי הטבע על כלל היבטיו בראייה כוללת ומערכתית. בנוסף, מן הראוי כי לאור אופייה של הועדה ועיסוקה בנכסים יקרי ערך של הציבור הישראלי, תנהג הועדה בשקיפות המרבית ותפרסם את תמלילי ישיבותיה לציבור.



עו"ד נועה יאיון  
מחלקה משפטית

בברכה,



איתמר בן דוד  
מנהל תחום תכנון

החברה להגנת הטבע

