



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-48776 החברה להגנת הטבע נ' פקיד הדיג הראשי במשרד החקלאות
ופיתוח הכפר ואח'

בפני כבוד השופט, סג"נ אחיקם סטולר

עותרים

החברה להגנת הטבע

ע"י ב"כ עוה"ד ישי שניידור ואח'
נגד

משיבים

1. פקיד הדיג הראשי במשרד החקלאות ופיתוח הכפר
2. המשרד להגנת הסביבה
- ע"י עוה"ד לירן פאר ויהונתן שטראוס מפרקליטות מחוז
מרכז (אזרחי)
3. רשות הטבע והגנים הלאומיים
- ע"י ב"כ עו"ד אור סיון מהלשכה המשפטית ברשות
4. איגוד ארצי לדיג חופי ומים עליונים אגודה שיתופי
חקלאית בע"מ
- ע"י ב"כ עוה"ד סוהיל מוסטפא ועומר חמאיסי
5. י.ע.ד-העמותה לקידום הדיג הספורטיבי ושמירת
הסביבה הימית
- ע"י ב"כ עו"ד אברהם (בומה) ברח"ד

פסק דין

בפניי עתירה מינהלית שהוגשה ע"י החברה להגנת הטבע (ע"ר) כנגד פקיד הדיג הראשי
במשרד החקלאות ופיתוח הכפר ואחרים.

הצדדים לעתירה

החברה להגנת הטבע – ("העותרת")

פקיד הדיג הראשי במשרד החקלאות- מר ניר פרוימן ("פקיד הדיג הראשי" או "המשיב 1")

המשרד להגנת הסביבה – ("המשיב 2")

רשות הטבע והגנים ("הרשות" "המשיבה 3").

איגוד ארצי לדיג חופי ומים עליונים – אגודה שיתופית חקלאית- ("המשיב 4")



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-48776 החברה להגנת הטבע נ' פקיד הדיג הראשי במשרד החקלאות
ופיתוח הכפר ואח'

י.ע.ד – העמותה לקידום הדיג הספורטיבי ושמירת הסביבה הימית ע"ר 580681484
("המשיבה 5")

עיקרי טענות הצדדים

עיקרי טענות העותרת

1. העותרת עתרה ביום 22.3.21 לבית המשפט כי יורה על ביטול החלטת פקיד הדיג שפורסמה ברשומות ביום 21.3.2021, בנוגע להיתרי הדיג בעונת הרבייה 2021. כך שעד לקבלת החלטה אחרת על-ידי פקיד הדיג, בהתאם לפרמטרים שייקבעו בפסק הדין, תחול השבתת דיג מלאה (עבור כל שיטות הדיג למעט דיג מכמורת ודיג בחכה מהחוף המותרות בתקנות) בעונת הרבייה שנקבעה על ידו, בהתאם לקבוע בתקנה 8 לתקנות הדיג.

2. לחילופין, ביקשה העותרת כי ביהמ"ש יורה על ביטול החלטת פקיד הדיג האמורה באופן חלקי, כך שעד תחום חוף הים (מעומק 30 מ' ומעלה), תחול השבתת דיג מלאה כמפורט לעיל, ואילו היתרי הדיג שקבע עבור עונת הרבייה יחולו מעומק 30 מ' ומעלה בלבד. זאת, בהתאם להוראות חוק השמירה על הסביבה החופית התשס"ד-2004 ("חוק הסביבה החופית"), המחייב הגנה על תהליכי רבייה בתחום חוף הים, ובהתאם לעמדת הרשויות המוסמכות.

3. עוד התבקש בית המשפט לקבוע אמות מידה מחייבות להחלטות הבאות של פקיד הדיג, לגבי אופן הפעלת סמכות פקיד הדיג להעניק היתרי דיג בעונת הרבייה, לרבות מתן משקל מכריע לעמדת הרשויות המוסמכות לעניינים הסביבתיים (רשות הטבע והגנים והמשרד להגנת הסביבה), בעקבות הליך בו היו שותפות לגיבוש ההחלטה, ורק לאחר ששוכנע כי אין בהתרת הדיג כדי לפגוע בתהליכי רבייה (בכלל, ובפרט בחוף הים ושל ערכי טבע מוגנים).

4. העותרת טענה כי דין החלטת פקיד הדיג להתבטל בשל חריגה מסמכות. נטען כי פקיד הדיג קבע היתרים לדיג בעונת הרבייה הנוכחית, הסותרים לחלוטין את תכלית הכלל הראשי של השבתת הדיג שנקבע בתקנות. עניין זה מובהר בראש התנגדות רשות הטבע והגנים והמשרד להגנת הסביבה לטיוטת היתרי הדיג.

המשמעות של ההחרגות הרחבות שקבע פקיד הדיג היא שבמהלך התקופה הראשונה לעונת הרבייה (26 ימים), כל צי הדיג, מסחרי ודיג פנאי כאחד, פועל במים והרוב המכריע של המינים בעלי הערך המסחרי (89%) מותרים בדיג. אין מדובר בהחרגה ממוקדת אלא בהיפוך של היוצרות שקבעו התקנות. היתר הדיג



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-48776 החברה להגנת הטבע נ' פקיד הדיג הראשי במשרד החקלאות
ופיתוח הכפר ואח'

מהווה הפעלה של הסמכות באופן בלתי סביר באופן קיצוני המגיע לכדי חריגה מסמכות. מחוקק המשנה קבע לפרטי פרטים את ההסדר, ועל פקיד הדיג ליישם את מצוות המחוקק, שקבע כלל של השבתת דיג בעונת הרבייה, ולא קבע כלל של התרת דיג חלקי.

5. הפעלת הסמכות סותרת את תכלית החקיקה האקולוגית – זאת לאור עמדת הרגולטורים המוסמכים על ההיבטים הסביבתיים, ללא שיתופם בתהליכי קבלת ההחלטה, תוך פגיעה בחוף הים ובערכי טבע מוגנים לתכלית תקנות הדיג ומנוגדים לחוק הסביבה החופית ולחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998 ("חוק גנים לאומיים").

6. העותרת טענה כי ההחלטה לא יכולה לעמוד גם בשל חוסר סבירות, במיוחד בהיבט של תשתית עובדתית משכנעת שתצדיק את הפעלת החריג, וכן היעדר הנמקה לגבי ההחלטה. נטען כי ההחלטה מתעלמת מעמדת הרשויות המוסמכות האמונות על הגנת הסביבה.

7. עוד נטען כי ההחלטה מתעלמת מהנתונים שהוצגו על מצב הדגה וכי שיטות הדיג שנקבעו בהיתרים הן לא סלקטיביות, מסכלות את הרבייה ולא ניתנות לאכיפה. בנוסף הן מצמצמות בפועל את תקופת הרבייה ל-41 ימים בלבד, נמוך מהמינימום של 60 יום שנקבע בתקנות הדיג, להשבתה מוחלטת של הדיג בתקופת הרבייה.

8. כמו כן, העותרת טענה כי החלטת פקיד הדיג פורסמה באיחור מהמועד שנקבע בפסק הדין בעת"מ (מרכז) 20-06-39848 החברה להגנת הטבע נ' פקיד הדיג ואח', כלומר לאחר יום ה-15 בפברואר.

עיקרי טענות המדינה (המשיבים 1-2)

9. המדינה טענה כי יש לדחות העתירה על כל חלקיה. לעניין טענת סמכות וסבירות- החלטת פקיד הדיג היא החלטה מקצועית מן המעלה הראשונה שניתנה בסמכות כפי שניתן לראות בהוראת תקנה 8א(א1) לתקנות הדיג. הוראה זו אינה משתמעת לשתי פנים: היא מסמיכה את פקיד הדיג להוציא היתרי דיג כחריג לאיסור הדיג תקופת הרבייה, ללא הגבלה להיקפים מסוימים, ואינה דורשת לשם כך תנאים מיוחדים מלבד נימוקים בכתב ופרסום הודעה על ההיתר ברשומות;

10. לעניין טענת תכלית החוק האקולוגית - הגם שאין חולק בקשר לנימוקים האקולוגיים של האיסור על הדיג בתקופת הרבייה, אין לומר שזוהי התכלית החקיקתית בעניינינו ושפקיד הדיג אינו מוסמך לשקול שיקולים נוספים ורחבים



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-48776 החברה להגנת הטבע נ' פקיד הדיג הראשי במשרד החקלאות
ופיתוח הכפר ואח'

- כגון שיקולים שקשורים לפעילות הדיג הימי לרבות, הספקת דגים טריים לציבור או פרנסת הדייגים בחלק מתקופת הרבייה ותחת תנאים מוגדרים.
11. לעניין הטענה כי פקיד הדיג לא שיתף את הרגולטורים הסביבתיים בתהליך קבלת החלטתו והתעלם מעמדתם – דין הטענה להידחות. הטענה מטעה ולא נכונה. ההיפך הוא הנכון – עמדת גורמי הסביבה זכתה להתייחסות בנימוקי ההחלטה (ראו עמודים 2-4 להחלטה מושא העתירה) והעובדה שפקיד הדיג הראשי לא קיבל את עמדתם המקצועית אין משמעותה כי זו זכתה להתעלמות או כי ההחלטה שהתקבלה אינה סבירה.
12. לעניין הטענה שמשקלה של עמדת הרשויות האמונות על הגנת הסביבה היה צריך להיות מכריע – דין הטענה להידחות. בהקשר זה בדרך כלל הדין קובע היטב היכן עמדת רשות אחת (המייצעת) היא עמדה מכריעה לצורך החלטת רשות אחרת (המוסמכת). בעניינינו, תקנה 8א(א1) לא קובעת חובת היוועצות סטטוטורית שכזאת.
13. לעניין מועד פרסום ההחלטה – הגם שההחלטה פורסמה לאחר 15 בפברואר, הדבר אינו מצדיק את ביטולה או שינויה. תהליך גיבוש ההחלטה ושיתוף הציבור החל זמן רב לפני פרסום ההחלטה וטיוטת החלטה מפורטת פורסמה לציבור עוד בתאריך 7.2.2021 והוארך לתגובות הציבור עד ליום 17.2.21. בנוסף, התרחש בחופי הים התיכון בישראל אירוע זיהום נפט חריג ובלתי צפוי, במסגרתו נדרשה עבודה מאומצת ואינטנסיבית של פקיד הדיג הראשי. במכלול הנסיבות שפורטו לעיל, ומבלי להמעיט מהעובדה שהעיתוי הוא בניגוד להחלטת בית המשפט הנכבד, אין בעיתוי מתן ההחלטה כדי להוביל לביטולה או לשינויה.

עיקרי טענות המשיבה 3

14. המשיבה 3 טענה כי הרשות סבורה כי ההחלטה של פקיד הדיג להתיר סוגי דיג שונים בעונת הרבייה, אינה מידתית ולמעשה מקצרת את תקופת הרבייה לתקופה הקטנה מ-60 ימים, שכן היא מייתרת באופן משמעותי את איסור הדיג בתקופת הרבייה במשך 25 ימים מתוך תקופת הרבייה שנקבעה. בכך, לעמדת הרשות, חטא פקיד הדיג למטרה של מניעת הפרעה לתהליכי הרבייה של הדגים בים, בכללם גם ערכי טבע מוגנים הכוללים דגים ובעלי חיים אחרים. לעמדת הרשות, החלטת פקיד הדיג לאפשר רבות משיטות הדיג בחלק משמעותי מעונת הרבייה, למעשה



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-48776 החברה להגנת הטבע נ' פקיד הדיג הראשי במשרד החקלאות
ופיתוח הכפר ואח'

מרוקנת מתוכן את מטרתה של תקנה 8א. הרשות סבורה כי לא הוצגו נימוקים משכנעים בבסיס ההחלטה מושא העתירה.

15. הרשות ציינה כי דיג בתקופת הרבייה גורם לפגיעה קשה בסביבה הימית, באופן שמונע התחדשות של הדגה והעמדה של דור הצאצאים הבא. קיימת חשיבות גדולה למניעת הפרעות דיג בעונת רביית הדגים. הדבר נכון הן עבור הדגה בעלת הערך המסחרי אך גם עבור ערכי טבע מוגנים כמו צבי ים ודגי סחוס המצויים בסכנת הכחדה ונלכדים בציד הדיג ועבור ערכי טבע שאינם מוגנים בחוק אך יש להם תפקיד חשוב בשימור המערכת האקולוגית ובתי הגידול הימיים, כמו הדקרים.

16. בנוסף, טענה הרשות כי התרת שיטות הדיג כפי שקבע פקיד הדיג בחלק מעונת הרבייה לא תאפשר הגנה על מיני הדקרים בים התיכון בעונת הרבייה. על אף החרגתם מההיתרים, מתן ההיתרים לסוגי הדיג השונים לא יאפשר הגנה אמיתית על מיני הדקרים. שיטות דיג שונות שהותרו בעונת הרבייה (לרבות רשתות עמידה, שאינן סלקטיביות וידועות בלכידה האגבית של דקרים) עלולות לפגוע מאוד באוכלוסיות הדקרים, בפוטנציאל הרבייה וכן בתפקוד המערכת האקולוגית כולה.

17. עמדתה של הרשות נשלחה לפקיד הדיג במכתבו של המדען הראשי של הרשות, ד"ר יהושע שקדי, מיום 16.2.21 (נספח עת/18). במכתבו הדגיש ד"ר שקדי את עמדת הרשות לפיה ההיתרים אינם ממלאים אחר מטרת התקנות ואף הציע להקים וועדה מייעצת לפקיד הדיג שתפגש בתדירות סבירה ותסייע בקבלת ההחלטות על בסיס כלל המידע הרלוונטי.

עיקרי טענות המשיב מס' 4

18. המשיב מס' 4 טען כי משק הדיג הינו משק קריטי לפרנסתן של עשרות אלפי בני משפחות, אלפים הם העוסקים במשק הדיג ומפרנסים את משפחותיהם (דייגים, מובילים, מחלקים, בעלי ועובדי מסעדות). לטענתו יש לדחות את העתירה שפוגעת בהם אף מעבר לפגיעה שנפגעו בהחלטת פקיד הדיג הראשי. לטענת המשיב מס' 4, החלטות פקיד הדיג הראשי פוגעות קשות ובאופן בלתי מידתי בחופש העיסוק, בניגוד להוראות חוק יסוד: חופש העיסוק. המשיב מס' 4 טען מס' טענות עיקריות:

19. התעלמות פקיד הדיג מהצעות המשיב מס' 4- נטען כי בהצעות שהוצעו על ידי בא כוחו של המשיב מס' 4 בשני מכתבי ההערות ששלח לפקיד הדיג הראשי, יש הצעה להחלטה אשר תביא לאיזון ראוי בין הרצון לשמור על הדגה בים התיכון, לבין



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-48776 החברה להגנת הטבע נ' פקיד הדיג הראשי במשרד החקלאות
ופיתוח הכפר ואח'

פגיעה מידתית בחופש העיסוק של הדייגים. פגיעה אשר יכולה לאפשר לדייגים להתפרנס במינימום האפשרי, ואשר הפגיעה בדגה כתוצאה ממנה הינה פגיעה מזערית. אולם פקיד הדיג לא קיבל את ההצעות. לטענתו, לא צריכה להיות מחלוקת כי השיקול של פרנסת אלפי משפחות וחופש העיסוק של הדייגים והקשורים במשק הדייג, צריכים להוות שיקול מרכזי לפני קבלת ההחלטה על ידי פקיד הדיג הראשי. מעיון בהחלטת המשיב ונימוקיה ברור כי לא ניתן המשקל הראוי לשיקול זה, ועל כן יש מקום לפסול את ההחלטה בשל אי התחשבותה בשיקול רלוונטי מרכזי.

20. החלטה בלתי סבירה בשל התעלמות משיקול ענייני רלוונטי- זאת ועוד, גם אם החלטה מבוססת על שיקולים ראויים וענייניים היא תיחשב בלתי סבירה, כאשר היא מתעלמת התעלמות מוחלטת משיקול ענייני רלוונטי. פקיד הדיג הראשי התעלם התעלמות מוחלטת משיקול ענייני רלוונטי נוסף: שינוי הנסיבות והפגיעה החמורה אשר התווספה בעקבות הכרזת משרד החקלאות מיום 24/2/2021 על איסור שיווק דיג כלשהו במשך 3 שבועות, בעקבות אירוע זיהום הנפט. התעלמות זו מחייבת התערבות בית המשפט.

21. נדרש שינוי החלטה בשל נסיבות משתנות - עוד נטען כי על פי הפסיקה, יש לשנות את ההחלטה, אם הנסיבות משתנות (ויש אפשרות לשנות את ההחלטה). נטען כי שינוי הנסיבות שהתרחש ואשר התבטא בהכרזת משרד החקלאות האוסרת על שיווק של כל סוגי הדגים בעקבות אירוע זיהום הנפט אשר החמיר עוד את מצבם של הדייגים, מעבר לקשיים שבתקופת משבר הקורונה. שינוי נסיבות זה חייב את פקיד הדיג להתחשב בנימוקים שהועלו במכתב ב"כ המשיב מס' 4 מיום 7/3/2021, אך פקיד הדיג לא התייחס אליו כלל ועיקר.

22. החלטה בלתי סבירה בשל מתן משקל יתר לנימוקי העותרת ומשיבים 2 ו-3 - עוד טען המשיב 4 כי החלטת פקיד הדיג הראשי הינה החלטה בלתי סבירה כאשר ברור מנימוקי ההחלטה כי היא נותנת משקל יתר לעמדותיהם והערותיהן של העותרת ושל המשיבים מס' 2, 3, לעומת משקל מזערי מאוד לעמדת המשיב מס' 4 ואף התעלמות מוחלטת מחלק מהערות המשיב מס' 4, לרבות סוגיית שינוי הנסיבות. כבר נפסק כי החלטתה של רשות מנהלית עלולה להיפסל בהיותה בלתי סבירה, גם אם היא שקלה שיקולים רלוונטיים וראויים, וזאת כאשר היא לא מאזנת כראוי בין מכלול השיקולים הרלוונטיים שהונחו בפניה.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-48776 החברה להגנת הטבע נ' פקיד הדיג הראשי במשרד החקלאות
ופיתוח הכפר ואח'

23. קביעת מנגנון פיצוי לדייגים- המשיב מס' 4 טען כי על אף שאין בתקנות חובה חקוקה המחייבת את פקיד הדיג הראשי לקבוע מנגנון פיצוי לדייגים על הנזקים שייגרמו להם כתוצאה מההחלטה, הרי עקרונות הצדק והמשפט המנהלי מחייבים זאת. החלטה כה גורפת וכה פוגעת בפרנסתם של הדייגים ובחופש העיסוק שלהם, איננה יכולה להיות החלטה סבירה כל עוד אין בצדה החלטה לפצות את הדייגים על הנזקים וההפסדים שייגרמו להם, מחייבת התערבות בית המשפט.

עיקרי טענות המשיבה 5

24. מבחינת המשיבה 5, העתירה מתייחסת ובין היתר, לזכויותיהם של רבבות דייגים ספורטיביים/חובבים ומאות עוסקים שמתפרנסים משיווק ציוד לדיג חובבני/ספורטיבי. באף מדינה בעולם אין איסור על פעילות הדיג הספורטיבי בעונת הרבייה, אלא אך ורק הגבלות על שלל הדיג לפי מיני דגים וכיוצא בזה. ההיתר נשוא העתירה, בהתייחס לדיג הספורטיבי, הוא עדיין חריג, מחמיר ואף פוגעני, יותר מאשר בכל מדינה בעולם. בהתאם נפגע גם ענף כלכלי שלם במשק – היבואנים והחנויות לשיווק ציוד דיג ספורטיבי.

25. עקב מגפת הקורונה פחתו ממשית יציאות הדיג הספורטיבי בשנה וממילא צומצם ממשית שלל הדיג. בנסיבות אלו היה דווקא מקום לקיצור עונת הרבייה. כן היה מקום להרחבת היתרי הדיג הן בשל צמצום כמות הדגים שנתפסו כתוצאה מהפחתה ממשית ביציאות לדיג ספורטיבי, הן בשל הפגיעה שממילא נגרמה למי שזהו תרבות הפנאי שלהם ולמי שפרנסתם על מכירת ציוד דיג – שמתכלה ונרכש רק בשל יציאות לדיג. המשיבה 5 אף שקלה הגשת עתירה מטעמה בעניין (קיצור תקופת הרבייה ולהרחבת היתרי הדיג לדיג ספורטיבי) אך בחרה להמשיך בהידברות עם המשיב 1 ולשקול צעדיה לקראת עונת הרבייה בשנה הבאה.

26. במצב דברים זה ולאור מכלול נסיבות העניין כמתואר לעיל, ובמיוחד לאור מגיפת הקורונה ולאור היעדר איסור על דיג פנאי באף מדינה בעולם, חוסר הסבירות היחיד שבהחלטה הוא בהגבלות החמורות מידי של פקיד הדיג, בניגוד לאמור בעתירה.

27. זאת ועוד, לעניין אחד הסעדים שהתבקש בעתירה "קביעת אמות מידה להפעלת סמכותו של משיב 1" או "כפיית המשיב להתייעץ לגבי החלטותיו בעתיד עם המשיבות 2-3", אין מקומו במסגרת עתירה מינהלית, שניתן להגיש רק כנגד החלטה ספציפית. זאת ועוד, בהיעדר הצבעה על מקור סטטוטורי בפקודת הדיג



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-48776 החברה להגנת הטבע נ' פקיד הדיג הראשי במשרד החקלאות
ופיתוח הכפר ואח'

ותקנות הדיג, בדבר חובת המשיב 1 לקביעת אמות מידה או להתייעצות כאמור –
ובדבר הפרת אותה הוראת דין, הרי שזה איננו סעד ראוי לעתירה מינהלית על
ההחלטה - אלא סעד כללי שעניינו בעתירה לבג"ץ.
28. עוד טענה המשיבה 5 לגבי המוסר הכפול ולהיעדר תום לב של העותרת. העותרת
–טענה בעתירתה כי השיט והצלילה של דייגי הפנאי מפריעים בעצם נוכחותם
לרביית הדגים. עם זאת, היא נמנעת מכל דרישה כלפי רשות הטבע והגנים למנוע
את השיט המנועי התיירותי ואת צלילת המכלים בשטחי השמורות הימיות בעונת
הרבייה או למנוע זאת בעומק של עד 30 מטר. זאת, למרות שלשיטת העותרת
השמורות הללו הן ה-מקום בהא הידיעה לרביית הדגים.

דין והכרעה

29. המחלוקת בין הצדדים נסובה על החלטת פקיד הדיג הראשי מיום 7.3.21 (פורסמה
ברשומות ביום 21.3.21). בהחלטתו פקיד הדיג הראשי התיר דיג בים התיכון של
מיני דגים בשיטות מסוימות ובכמויות מוגבלות. זאת בתקופת הרבייה בשנת
2021, ועל אף איסור הדיג שנקבע בהחלטת פקיד הדיג הראשי בתקופת הרבייה
2021 (25.4.21 - 30.6.21).

30. לשם הנוחות, אצטט את ההודעה על תקופת הרבייה בשנת 2021 (נספח עת/1)
ואת ההיתר שקבע פקיד הדיג הראשי כפי שפורסם ברשומות (נספח עת/א1):
"תקופת הרבייה שקבעתי בהתאם לסמכותי לפי תקנה 8א(ד) לתקנות הדיג היא החל
מתאריך י"ג אייר תשפ"א (25 באפריל 2021) ועד ליום כ' תמוז תשפ"א (30 ביוני 2021)"
(נספח עת/1).

"אני מודיע, כי בתוקף סמכותי לפי תקנה 8א(א1) לתקנות הדיג 1937, התרתי דיג בים
התיכון של דגים שאינם שייכים לתת-משפחת הדקרים (Epinephelinae) וכן של דגים
שאינם מן המינים אוכם גדול-קוץ (Sciaena) וסלפית צהובת פסים (Sarpa salpa)
בתקופת הרבייה בשנת 2021 (להלן-תקופת הרבייה) לבעלי רישיונות בתוקף באותה
תקופה. בתנאים אלה:

(1) בתקופה שמיום י"ג באייר התשפ"א (25 באפריל 2021) עד יום ט' בסיוון התשפ"א (20
במאי 2021), בשיטות ובמקומות האלה:



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-48776 החברה להגנת הטבע נ' פקיד הדיג הראשי במשרד החקלאות
ופיתוח הכפר ואח'

- (א) דיג ספורטיבי באמצעות חכות בודדות מכלי שיט רק במקום שבו עומק המים עולה על 10 מטרים.
- (ב) דיג באמצעות רובה תת-מימי בכל עומק;
- (ג) דיג באמצעות רשתות עמידה, שמידת חוריהן 50 מילימטר מקשר לקשר לפחות;
- (ג) דיג באמצעות רשת טבעת רק במקום שבו עומק המים עולה על 30 מטרים;
- (2) נוסף על האמור בפסקה (1), דיג במועדים, בשיטות ובמקומות האלה:
- (א) בכל תקופת הרבייה – בשיטת מערך חכות צף, רק מספינות בעלות רישיון דיג לשיטה זו ורק במקום שבו עומק המים עולה על 40 מטרים.
- (ב) מיום י' בסיוון התשפ"א (21 במאי 2021) עד יום כ' בתמוז התשפ"א (30 ביוני 2021) – דיג באמצעות חכות בודדות מסירה, רק במקום שבו עומק המים עולה על 30 מטרים ורק לדיג של פרט אחד ביממה של המין פלמידה לבנה- *Scomberomorus commerson* (נספח עת/א1)

המסגרת הנורמטיבית

31. הבסיס הנורמטיבי להסדרת דיג בישראל מצוי בפקודת הדיג 1937 ("הפקודה") ובתקנות הדיג 1937 ("תקנות הדיג"). סעיף 9 לפקודה קובע כי שר החקלאות רשאי להתקין תקנות שונות ובהן תקנות האוסרות לנהוג בכל דרך או שיטה, להזיק לקיומו או להתפתחותו של מין ממיני הדגים; תקנות הקובעות אזורים ועונות שהדיג אסור בהם או מוגבל בהם; תקנות הקובעות את מידת הרשתות או חורי הרשתות שמותר להשתמש בהן וכן כל עניין אחר ביחס לשמירתם, הגנתם וכלכלתם של מיני דגים.
32. מכוח סמכות זו, קובעות תקנות הדיג בין היתר אזורים האסורים לדיג ואיסור דיג בתקופת הרבייה (תקנות 8 ו-8א). בתיקון נרחב ומקיף לתקנות הדיג שנערך בשנת 2016, נקבעו והורחבו מגבלות לנגיעה לאזורים ולעונות שהדיג אסור בהם, כמו גם מגבלות על שיטות דיג ואמצעי דיג וכן נקבעה סמכות פקיד הדיג הראשי לקבוע מגבלות נוספות. כך נקבעו בתיקון מגבלות שעניינם איסור דיג בים התיכון למשך תקופות זמן משמעותיות (תקופת הרבייה ותקופת הגיוס במכמורת) כדי לאפשר למיני הדגים להתרבות באין מפריע ולהעמיד דור חדש. באשר להיתר הדיג בתקופת הרבייה, שהוא מוקד עתירה זו, נקבע בתקנה 8א. (א1) לתקנות, כי על אף



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-48776 החברה להגנת הטבע נ' פקיד הדיג הראשי במשרד החקלאות
ופיתוח הכפר ואח'

איסור הדיג הקבוע בתקנת משנה (א), רשאי פקיד הדיג הראשי להתיר, בהחלטה מנומקת בכתב, דיג בים תיכון בתקופת הרבייה, בשיטות דיג ובמועדים שיוורה. בהוראה שנקבעה בתקנה 8.א. (ז) הוגדרה תקופת הרבייה שאינה פחותה מ-60 ימים רצופים ואינה עולה על 90 ימים רצופים.

33. כאמור, ביום 21.3.21 פירסם פקיד הדיג הודעה לציבור על תקופת הרבייה לשנת 2021 והעמידה על 67 ימים, בתקופה 25.4.21 – 30.6.21.

בצד ההודעה על תקופת הרבייה, התיר פקיד הדיג הראשי בתוך תקופת הרבייה דיג בים התיכון בתנאים מסוימים. ההיתר ניתן ביחס לתקופה 25.4.21-20.5.21 ולשיטת דיג מסוימות. תחת תנאים אלה התיר פקיד הדיג הראשי, כאמור לעיל, דיג של דגים שאינם שייכים לתת משפחת הדקרים, וכן מינים שאינם אוכם גדול-קוץ וסלפית צהובת פסים. עוד נקבע כי בתקופה 21.5.21-30.6.21 הותר דיג חכות בודדות מסירה בעומק שעולה על 30 מ' ורק של פרט אחד מזן פלמידה לבנה, והכל כפי שפורסם ברשומות.

34. מעיון בנימוקי החלטת פקיד הדיג אשר צורפה כנספח עת/1, עולה כי ההחלטה על איסור הדיג במשך 67 ימים ועל היתר הדיג בתקופה שנקבעה, התקבלה לאחר מחשבה מעמיקה. וזאת כפי שמפרט פקיד הדיג:

משנת 2015 החל משרד החקלאות להוביל מספר מהלכים משמעותיים בשל המצב המחמיר של התדלדלות משאב הדגה בים התיכון (באזור ישראל ובכלל אגן הים התיכון). בין היתר נקבעו החל משנת 2015 הגבלות דיג משמעותיות שהובילו לבסוף לכדי מדיניות קבועה, עת אושר תיקון נרחב לתקנות הדיג, כפי שהוסבר לעיל. התיקון הוביל לשינוי המציאות בתחום הדיג, לשמירה על משאב הדגה המתחדש, כך לדברי פקיד הדיג.

משקלול המידע הקיים בישראל ובמדינות נוספות הפועלות לשמירת משאב הדגה, גם באמצעות השבתת דיג בעונת הרבייה של מיני דגים חשובים, עולה כי יש חשיבות מכרעת להגנה על מיני הדגים מתת משפחת הדקרים, ולכן ההיתר שניתן לא חל על דיג של מינים מתת משפחה זו ולגביהם יש איסור דיג גורף לאורך תקופה של 67 ימים. בנוסף לתת משפחת הדקרים, מצא פקיד הדיג הראשי לנכון להגביל לאורך כל תקופת ההיתר את הדיג של שני מינים נוספים: אוכם גדול-קוץ, דג טורף, אשר נמצא בסטאטוס של סיכון בפרסומי ארגון IUCN (International Union for Conservation of Nature - האיגוד הבינלאומי לשימור הטבע ומשאבי



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-48776 החברה להגנת הטבע נ' פקיד הדיג הראשי במשרד החקלאות
ופיתוח הכפר ואח'

- הטבע- א"ס) וכן של המין סלפית צהובת סנפיר שהוא דג צמחוני אשר נוכחותו פחתה מאוד בשנים האחרונות.
35. עוד נימק פקיד הדיג הראשי, כי כדי להגן באופן מיטבי ולתקופה ממושכת של 67 ימים על אפשרות הרבייה של מיני דגים נוספים ועל הישרדותם של הדגים הצעירים, היתר הדיג בעונת הרבייה הוגבל בשיטות ובכמות, כאמור לעיל. כך למשל הוא הוגבל ברשתות עמידה עם גודל עיניים הגדול מ-50 מ"מ מקשר לקשר- כדי למנוע דיג של הדגים הקטנים בגודלם וכן הוגבל בעומק מים של 30 מ' ומעלה, כיון שהגנה על האזור הרדוד משמשת כלי אפקטיבי בצמצום הפגיעה במיני דגים נוספים המתרבים בתקופה הזו.
36. המשיבים טענו טענות רבות כנגד החלטת פקיד הדיג, מהן טענות שביקשו לצמצם את ההיתר שניתן בתקופת הרבייה ותומכות בטענות העותרת (המשיבה 3) ומהן שביקשו להרחיב את ההיתר שנתן פקיד הדיג (המשיבות 4 ו-5).
37. מנימוקי פקיד הדיג וכן מטענות המדינה עולה כי פקיד הדיג ביקש בהחלטתו לאזן בין האינטרסים השונים ואף המנוגדים לעיתים של העותרת והמשיבים, על מנת לאפשר, מחד גיסא, לדייגים לדוג לפרנסתם; לאפשר לציבור הרחב ליהנות מאספקה רציפה של דגים טריים; לאפשר דיג ספורטיבי על ההיבטים הכלכליים והעסקיים הכרוכים בו. ומאידך גיסא, לאפשר לדגים מהמינים השונים המתרבים בחופי ישראל, להעמיד דור צאצאים חדש, שיאפשר את שמירת משאב הדגה ושגשוגו, דבר שיוביל בטווח הארוך לרווחת כלל המעורבים בתחום; וכן להגן על מיני דגים שונים הנמצאים בסיכון וכן לפעול לצמצום בפגיעה בערכי טבע מוגנים כמו צבים, למשל.
38. שוכנעתי שמדובר בהחלטה שקולה, מידתית ומקצועית של רשות מנהלית, אשר התקבלה בסמכות על בסיס תשתית עובדתית ודוחות מקצועיים שהוזמנו ע"י משרד החקלאות ופיתוח הכפר. זאת, לאחר שנערכה בחינה מעמיקה של הסוגיות השונות ונבחנו דרכי פעולה שיאפשרו לדייגים להמשיך לדוג למשך חלק מהתקופה תחת מגבלות מסוימות, אך מבלי לפגוע בהשגת התכלית של שימור הדגה בים התיכון.
39. אינני רואה מקום להתערב בהחלטת פקיד הדיג. אינני מקבל את טענת העותרת כי "מחוקק המשנה קבע לפרטי פרטים את ההסדר, ועל פקיד הדיג ליישם את מצוות המחוקק, שקבע כלל של השבתת דיג בעונת הרבייה, ולא קבע כלל של התרת דיג



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-48776 החברה להגנת הטבע נ' פקיד הדיג הראשי במשרד החקלאות
ופיתוח הכפר ואח'

חלקי". מחוקק המשנה, מתקין תקנות הדיג, קבע אמנם הסדרים שונים בעניין הדיג, אולם השאיר לשיקול דעתו של פקיד הדיג נושאים רבים ובהם השאיר לשיקול דעתו, להתיר דיג גם בתקופת הרבייה כפי שנקבע בסעיף 8א.(א1). מתוקף הסמכות שהוקנתה לו קבע פקיד הדיג הראשי את החלטתו לעיל. פקיד הדיג הראשי לא חרג מסמכותו, כפי שטענה העותרת. החלטתו ניתנה כדין, נומקה כדבעי (ולא כפי שנטען ע"י העותרת) ופורסמה ברשומות, כדין.

40. זאת ועוד, פקיד הדיג הראשי לא קיבל את החלטתו בחדרי חדרים אלא שיתף את הציבור בגיבוש החלטתו. תהליך גיבוש ההחלטה ושיתוף הציבור והגופים השונים, בהם המשיבים בעתירה זו, החל זמן רב לפני פרסום ההחלטה.

ביום 3.9.2020 התקיים מפגש שולחן עגול בהשתתפות נציגי הדייגים, נציגי הסביבה (לרבות העותרת) ונציגי האקדמיה ובמסגרתו הוצגו נתונים נוספים על מצב הדגים בים התיכון.

ביום 27.12.2020 התקבלה אצל שר החקלאות פניית העותרת בנושא תקופת הרבייה של שנת 2021 ופנייה נוספת נשלחה גם לפקיד הדיג.

ביום 7.2.2021 פרסם פקיד הדיג הראשי את טיוטת ההחלטה מושא העתירה, לרבות נימוקיו המפורטים, לעיון ולהערות הציבור באתר משרד החקלאות, וביום 10.2.2021 פורסמה הטיוטה גם באתר התזכירים הממשלתי. המועד האחרון להעברת הערות ציבור הוארך המועד עד ליום 17.2.2021. התקבלו מספר הערות ציבור, ובכללן כאמור הערות של העותרת והמשיבות, ואלו נבחנו על יד פקיד הדיג הראשי, כפי שניתן לראות מהחלטת פקיד הדיג הראשי בפרק "התייחסות להערות הציבור שהתקבלו" (נספח עת/1).

41. לעניין עיתוי הפרסום: החלטת פקיד הדיג פורסמה באיחור של כשלושה שבועות, מהמועד שקבע מותב זה בשנה שעברה בעת"מ 20-06-39848 החברה להגנת הטבע נ' פקיד הדיג הראשי ואח' (על סמך הצעתו של פקיד הדיג בדיון – ראה עמ' 2 לפרוטוקול), עד ליום ה-15 בפברואר. מקבל אני את טענות המדינה, כי מעבר לארכה שהציבור קיבל לשם הגשות הערות על ההחלטה, עוכבה ההחלטה עקב המשבר בעניין אירוע זיהום הנפט בים התיכון. עם זאת, ראוי כי בשנה הבאה תפורסם טיוטת ההחלטה לציבור מוקדם יותר מהמועד בו פורסם השנה (7.2.21), על מנת לאפשר קבלת ההערות, התייחסות להן ופרסום ההחלטה בזמן, עד ליום



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-48776 החברה להגנת הטבע נ' פקיד הדיג הראשי במשרד החקלאות
ופיתוח הכפר ואח'

15 בפברואר. על כל פנים, מועד פרסום ההחלטה אינו מצדיק את ביטולה או שינויה.

42. נפסק לא פעם כי מידת ההתערבות של ביהמ"ש בעניינים מנהליים בהחלטות כגון זו של פקיד הדיג, תעשה במקרים חריגים בלבד. על ביהמ"ש מוטלת החובה לברר האם פעולת רשות נעשתה כדין ובתום לב. פקיד הדיג הוא גורם מקצועי ואין להתערב הפעם בהחלטותיו.

43. לאחר שקראתי את טענות הצדדים ואף שמעתי אותם בדיון בבית המשפט, אני קובע כי לא נפלה שגגה בהחלטתו של פקיד הדיג, אשר איזן באופן ראוי את האינטרסים של הצדדים השונים. אינני מתעלם מכך שתקופת איסור הדיג היא בעייתית באשר לדייגים אשר נגדע לתקופת מה מקור פרנסתם, ובהתחשב בכך שהדייגים היו מושבתים גם בתקופת הסגר עקב מגפת הקורונה וכן שלושה שבועות נוספים בתקופת אירוע זיהום הנפט. אף אינני מתעלם מטענות העותרת והמשיבה 3 באשר להיבטים האקולוגיים של ההיתר בתקופה שנקבעה. יוער כי אחד הסעדים לו עתרה העותרת, קביעת אמות מידה מחייבות להחלטות הבאות של פקיד הדיג הראשי, לגבי אופן הפעלת סמכותו, אינה בסמכות בית משפט לעניינים מנהליים.

לסיכום, לא ראיתי לנכון להתערב בהחלטתו של פקיד הדיג, אשר לא חסך מאמץ על מנת לאזן כראוי בין האינטרסים השונים.
התוצאה היא שאני דוחה את העתירה.

העותרת תשלם לכל אחד מן המשיבים 1-2; 3, 4, 5, הוצאות ושכר טרחה בסך של 15,000 ₪ סכום זה יהיה צמוד למדד וישא ריבית חוקית מהיום ועד לתשלומה המלא בפועל.

המזכירות תשלח העתק לבאי כוח הצדדים.

ניתן היום, י"ז אייר תשפ"א, 29 אפריל 2021, בהעדר הצדדים.



בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 48776-03-21 החברה להגנת הטבע נ' פקיד הדיג הראשי במשרד החקלאות
ופיתוח הכפר ואח'

א/חיקם סטולר

אחיקם סטולר, שופט, סגן הנשיאה