

**בבית המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים**

עת"מ 19-11-

העותרות:

1. מועצה מקומית זכרון יעקב
2. צלול – עמותה לאיכות הסביבה (ע"ר 580350940)
3. מועצה מקומית ג'סר א-זרקא
4. מועצה אזורית מגידו
5. מועצה מקומית פרדס חנה-כרכור
6. מועצה אזורית עמק חפר

ע"י עוה"ד ד"ר רענן הר-זהב ו/או יונתן ברמן
ו/או אורי אדלשטיין ו/או שחר אבימור ו/או
אודי נוימן ו/או גל קנר-אלימי ו/או יעל פלג
ד"ר רענן הר-זהב, אדלשטיין, ברמן, עורכי דין
רח' הברזל 32, תל-אביב
טל': 03-5602225 ; פקס : 03-5601755

נ ג ד

המשיבים:

1. ראש אגף איכות אוויר – המשרד להגנת הסביבה
ע"י פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
רח' מח"ל 7, ירושלים
טל': 02-5419555 ; פקס : 02-6468053
2. נובל אנרג'י מדיטרניאן לימיטד, ח.פ. 560017162

שד' אבא אבן 12
מגדלי אקרשטיין, בניין D
הרצליה 4672530

עתירה מינהלית

מוגשת בזה עתירה מינהלית, בה יתבקש בית המשפט הנכבד כדלקמן :

1. לקבוע כי היתר פליטה מס' 1901 מיום 6.11.2019, שניתן לפי חוק אוויר נקי, תשס"ח-2008 (להלן : חוק אוויר נקי) על ידי המשיב 1 למשיבה 2 להפעלת אסדת הגז לווייתן (נספח ע/1 להלן), בטל ;
2. לקבוע כי לא תתקיים באסדת לווייתן פעילות הכרוכה בפליטת גזים, לרבות הרצת המתקן, כל עוד לא פורסם היתר פליטה חדש, המקיים את הוראות הדין כמפורט בעתירה זו, וזאת לאחר הליך מלא של שיתוף הציבור להיתר החדש בהתאם להוראות סעיף 21 לחוק אוויר נקי.
לחלופין מתבקש בית המשפט כדלקמן :
3. לקבוע שככל שהמשיב 1 אישר את תכנית ההרצה של אסדת לווייתן (נספח ע/2 להלן), שפורסמה ביום 18.11.2019 בשעות הערב באתר המשיבה 2, הרי שאישור זה בטל, מן הטעם שאת הוראות

- ההרצה, ובכלל זה את הוראות ערכי הפליטה המותרים בהרצה, יש לקבוע לפי הוראות חוק אוויר נקי בגוף ההיתר, לאחר שיתאפשר לציבור להעיר על טיוטת הוראות ההרצה;
4. להורות למשיב 1 לתקן את היתר הפליטה כך שניטור המזהמים שייפלטו מפעילות אסדת לווייתן לא יבוצע על ידי המשיבה 2, המצויה במצב של ניגוד עניינים, ואף לא על ידי גורם שעמו המשיבה 2 תתקשר, אלא על ידי המשיב 1, בעצמו או באמצעות גורם אובייקטיבי שייבחר על ידו;
5. להורות למשיב 1 לתקן את היתר הפליטה כך שיבוצע ניטור רציף, ישיר ופיזי של חומרים מסוכנים בכלל, ובנוזן בפרט, בכל מקורות הפליטה המוקדדים על גבי האסדה; ניטור רציף ישיר ופיזי של חומרים מסוכנים בכלל, ובנוזן בפרט, במרחבי זיהום אפשריים מן המקורות הלא מוקדדים על גבי האסדה; וניטור רציף ישיר ופיזי סביבתי גם באזור התפעול בחגית בנוסף לאתרים שהוזכרו בהיתר הפליטה, וכל זאת לפני תחילת תקופת ההרצה של האסדה;
6. להורות למשיב 1 לתקן את ההיתר הפליטה כך שמועד הניטור הרציף של גזי TOC יחל לפני תקופת ההרצה של האסדה;
7. להורות למשיב 1 לתקן את היתר הפליטה כך שכל ההוראות הנוגעות לתקופת ההרצה, לרבות קביעת ערכי הפליטה המותרים והפיקוח עליהם, יפורטו בהיתר הפליטה ולא ב"תכניות" או הוראות חיצוניות להיתר הפליטה;
8. להורות למשיב 1 לתקן את היתר הפליטה כך שכל ההוראות הנוגעות לניטור, התחזוקה, הניהול הסביבתי, איכות הסביבה וה-LDAR (איתור וטיפול בדליפות), לרבות קביעת ערכי הפליטה המותרים והפיקוח עליהם, יפורטו בהיתר הפליטה ולא ב"תכניות" או הוראות חיצוניות להיתר הפליטה;
9. להורות למשיב 1 לתקן את היתר הפליטה כך שכלל פליטת המזהמים בעת תקלות תבוא בגדר ערכי הפליטה המותרים שנקבעו בהיתר וכך שהחרגת הפליטות הקבועה בסעיף 8 להיתר, בעת תקלה בשלוש מיחידות ייצור האנרגיה, תבוטל; וכך שהוראות סעיף 8 המתירות המשך ייצור גם בעת תקלה המביאה לחריגה מערכי הפליטה המותרים תבוטלנה;
10. להורות למשיב 1 לפרסם טיוטה של התיקונים המפורטים בסעיפים 7-2 לעיל ולקיים הליך של שיתוף הציבור בהתאם להוראות סעיף 21 לחוק אוויר נקי טרם פרסום היתר הפליטה המתוקן;
11. להורות למשיב 1 להתנות את כניסתו לתוקף של היתר הפליטה בהכנה של תכנית, בשיתוף עם המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים ובשיתוף עם הרשויות המקומיות הרלוונטיות ובהן העותרות, שתפורסם לציבור, בעניין הפעולות שיינקטו במצבי חירום ובמצבי אסון.
- העתירה נתמכת בתצהירו של מר זיו דשא, ראש המועצה המקומית זכרון יעקב.
- העתק היתר פליטה מס' 1901 מיום 6.11.2019 מצורף ומסומן ע/1.
- העתק תכנית ההרצה של האסדה, שפורסמה ביום 18.11.2019 בשעות הערב, מצורף ומסומן ע/2.
- כל ההדגשות הוספו על ידי הח"מ אלא אם צוין אחרת.

תוכן עניינים

1	מבוא.....	4
2	הצדדים להליך.....	6
3	הרקע העובדתי.....	8
3.1	מתקן לווייתן.....	8
3.2	הליכי אישור היתר הפליטה ותכנית ההרצה.....	10
3.3	הגזים שייפלטו מאסדת לווייתן בהתאם להיתר.....	12
4	הטיעון המשפטי.....	18
4.1	עקרון הזהירות המונעת.....	18
4.2	ההיתר מפקיד בידי המשיבה 2 את ניטור המזהמים שהיא עצמה תפלוט ומציב אותה בניגוד עניינים חריף.....	19
4.3	ההיתר אינו מחייב קיום ניטור רציף על פליטת גזי BTEX ובהם בנזן.....	26
4.3.1	שני סוגי המקורות שיש לנטר באסדה.....	27
4.3.2	הוראות הניטור בהיתר הפליטה והפגמים בהן.....	27
4.4	ההיתר אינו קובע הוראות לגבי תקופת ההרצה ומתיר פליטות במהלך ההרצה באמצעות תכנית חיצונית להיתר בניגוד לחוק אוויר נקי.....	35
4.4.1	הוראות ההיתר בדבר כמויות הפליטה המותרות ובעניין תכנית ההרצה.....	37
4.4.2	ההוראות בדבר תכנית חיצונית אינן עולות בקנה אחד עם הוראות חוק אוויר נקי.....	38
4.4.3	קביעת הוראות ההרצה בתכנית חיצונית מנוגדת לעקרון שיתוף הציבור.....	40
4.5	ההיתר מותיר חלק מהוראות הניטור והדיגום לתכניות והוראות חיצוניות להיתר.....	42
4.6	ההיתר מותיר את ההוראות בדבר תחזוקת המתקן לתכנית חיצונית להיתר.....	44
4.7	ההיתר מותיר את ההוראות בדבר ניהול סביבתי, איכות הסביבה ו-LDAR לתכנית חיצונית להיתר.....	45
4.7	ההיתר אינו מגביל את כמות המזהמים שייפלטו בזמן תקלה משלוש יחידות ייצור.....	46
4.8	העדרה של תכנית חירום.....	48
5	סמכות בית המשפט.....	49
6	סוף דבר.....	49

1. מבוא

1. אל מול חופיה של מדינת ישראל הוצב לראשונה מתקן ענק לטיפול בגז. **מתקן זה, אסדת לויתן, צפוי לטפל בכמות חסרת תקדים של גז.** הרשויות בישראל מעולם לא התמודדו עם הצורך ברגולציה של מתקן בסדר גודל כזה ושל זיהום בהיקף שהוא צפוי לפלוט. האינטרס הכלכלי של המשיבה 2, שתשמש כמפעילת המתקן, נאמד במיליארדי שקלים.
2. ביסוד עתירה זו עומדת התנהלותו הפזיזה והרשלנית של המשרד להגנת הסביבה, אשר בבחירה בין שמירה על בריאות הציבור מפני חשיפה לגזים רעילים, מסרטנים ובעלי פוטנציאל נזק בריאותי קשה, לבין האינטרסים הכלכליים של המשיבה 2, חברת נובל אנרג'י מדיטריניאן לימיטד, בחר באינטרסים הכלכליים של התאגיד ולא בבריאות הציבור.
3. בעשותו כן, **המשיב 1 בחר לדרוס את הבלמים והאיזונים שנקבעו בחוק אוויר נקי, ושנועדו למתן, ולו במעט, את פערי הכוחות האדירים בין בעלי ההון, שהמשיבה 2 מצויה בבעלותם לבין הציבור. המשיב 1 בחר להסתיר מן הציבור את הוראות הרצת המתקן ולא לפרסמן להערות. הוראות אלה פורסמו רק פחות משתי יממות לפני הגשת עתירה זו ושעות ספורות לפני תחילת ההרצה ותחילת הפליטה של טונות של מזהמים, בניגוד להוראות החוק תוך עיקור מתוכן של עקרון שיתוף הציבור הקבוע בחוק.**
4. כבר בפתח הדברים נציין שבמסגרת עתירה זו ראוי שבית המשפט ישים לנגד עיניו את קביעתו של בית המשפט העליון ביחס להתנהלות המשרד להגנת הסביבה מול חברות מזהמות:

"יש לקבל עם קב חומטין את חזקת תקינות המינהל במכלול, שכן מסתבר שלעיתים קרובות (מדי) – הרגולטור קיבל פה את עמדת המפוקח ולפרקים הוא אפילו שינה את גישתו הרגולטורית הבסיסית (פעמים לכאורה אפילו ללא פשר), וזאת, בין השאר, כדי להתאימה לדרישות של הנתון לביקורתו."

רע"פ 2841/17 חיפה כימיקלים בע"מ נ' עיריית חיפה, פסקה 40 ב. (27.7.2017).
5. עתירה זו עוסקת בהיתר הפליטה שניתן למשיבה 2 לפי חוק אוויר נקי ביום 6.11.2019. כפי שנראה, ההיתר מאפשר לה לפלוט כמויות עצומות של גזים, חלקם רעילים, וחלקם אף מסרטנים. פוטנציאל הסכנה הבריאותית של פליטת המזהמים הוא גדול מאוד. כך בשגרה, וכך ודאי במקרים של תקלות, תאונות או חבלות מתוכננות. בנסיבות אלה, ניתן היה לצפות שהמשיב 1 ינהג בדחילו ורחימו בקובעו את הוראות היתר הפליטה, יקיים כל תג ותו של הוראות חוק אוויר נקי, ישים את אינטרס הציבור ואת שלומו ובריאותו בראש מעייניו, ישים לנגד עיניו את עקרון הזהירות המונעת העומד ביסוד חוק אוויר נקי, יבטיח שיתקיים פיקוח אפקטיבי ובלתי תלוי על פליטות הגזים מן האסדה, ולא ייתן היתר פליטה עד שמלוא הפרטים יהיו ברורים לו ולציבור ועד לקיומה של ודאות כי שלום הציבור ובריאותו לא יועמדו בסיכון.
6. אלא שהוראות היתר הפליטה, וקביעת חלק מתנאי הפליטה ב"תכניות", מלמדות כי המשיב 1 לא קיים את חובותיו. הוראות היתר הפליטה מלמדות שהאינטרס העסקי של המשיבה 2 זכה לבכורה והועמד מעל לשיקולי שלום הציבור.
7. הפגמים בהיתר הפליטה הם רבים, ונפרטם בהמשך. במסגרת מבוא זה נעמוד על הדברים בתמצית בלבד.

8. כפי שנראה, הוראות היתר הפליטה מפרות ברגל גסה את עקרון היסוד לפיו "אין מבוקר נעשה מבקר", ובפרפרזה המתאימה לענייננו – **אין מזהם נעשה מנטר**. במקום שייקבעו הוראות המבטיחות ניטור רציף של הזיהום באמצעות גורם ניטרלי, **המשיב 1 הפקיד את המשיבה 2 על ניטור המזהמים. מדובר בניגוד עניינים זועק לשמייים**. למשיבה 2 אינטרס כלכלי עצום בפעילות רציפה של האסדה (יהא הזיהום אשר ייפלט על ידה אשר יהא), ובכלל זאת בתוצאות הניטור שיאפשרו זאת. הפסקת פעילות הייצור בגלל חריגה מערכי הזיהום המותרים תעלה לה בסכומי עתק. דרישות לשינויים בפעילות או בציוד יביאו למשיבה 2 לנזק כלכלי. אי עמידה בלוחות הזמנים לייצור עלולה להביא לסכסוכים משפטיים עם הגורמים שאליהם היא צפויה לספק גז. חריגה מערכי הזיהום המותרים עלולה להביא להטלת עיצומים כספיים עליה, ובנסיבות מסוימות גם להליכים פליליים. המשיב 1 מודע לכך היטב, **ולמרות זאת** החליט שהמשיבה 2 היא שתנטר את רמת הזיהום שתיפלט מן האסדה. **הטלת תפקיד הניטור על המשיבה 2 מנוגד באופן בוטה לאיסור על ניגוד עניינים והוא מהווה התפרקות של המשיב 1 מתפקידו כרגולטור**.

9. אם לא די בכך, **המשיב 1 נמנע מקביעת הוראות בדבר ניטור רציף של בנזן, חומר רעיל ומסרטן, ושל מזהמים מסוכנים אחרים, וקבע כי הניטור ייעשה באמצעות דיגום תקופתי**. במילים אחרות, במקום בדיקה קבועה של היקף המזהמים שייפלטו, תיערך בדיקה אחת לתקופה של כמות המזהמים רק באותו רגע נתון. כפי שנראה דיגום כזה מסוגל לספק מידע אודות רמת הזיהום אך ורק ברגע הדיגום. **דיגום כזה לא נותן תמונה ברורה לגבי רמת הזיהום ביתר הזמן. בהתאם, הוא גם לא מסוגל לתת תמונה מהימנה ביחס לכמות הכוללת של המזהמים שייפלטו, ועל כן הוא מונע אפשרות לבדוק אם המשיבה 2 עומדת במגבלות שהוטלו עליה ביחס לכמות הזיהום השנתית המותרת**. משמעות הדברים היא שאי אפשר יהיה לאתר בזמן אמת חריגות מכמות הפליטה המותרת ולפעול כדי לתקן את החריגה ולהגן על האוכלוסייה מפני גזים רעילים. עקרון הזהירות המונעת מחייב להתחיל לקיים את פעילות האסדה כשיש פיקוח הדוק באמצעות ניטור רציף. ניטור באמצעות דיגום תקופתי, שיבוצע על ידי המשיבה 2, אף מאפשר מניפולציה של תוצאותיו באמצעות התאמת הייצור המזהם ברגע הדיגום בלבד, בחירת מקום ומועד הדיגום ועוד.

10. כפי שנראה בהמשך, **מנכ"ל משרד האנרגיה ומנכ"ל המשרד להגנת הסביבה מסרו לציבור בשנת 2018 שיתקיים ניטור רציף באסדה. אלא שהתחייבות זו הופרחה לחלל האוויר והתפוגגה – בניגוד להתחייבותם, היתר הפליטה מושא העתירה אינו מחייב ניטור רציף של בנזן ושל גזים רעילים אחרים**.

11. הוראות היתר לוקות בהיבטים רבים נוספים. כך, למשל, בניגוד להוראות חוק אוויר נקי, לא נקבעו בהיתר ערכי הפליטה המקסימליים המותרים בעת תקופת ההרצה של האסדה, בעת פעולות תחזוקה ובעת תקלות בחלק מן הרכיבים באסדה. העדרן של הוראות אלה שם לצחוק את המגבלות שנקבעו רק על פעילות שגרתית, שכן במהלך ההרצה, התחזוקה והתקלות צפויה להיפלט בפרקי זמן קצרים כמות מזהמים גדולה פי כמה מן הכמות השנתית המותרת.

12. מעבר לכך, הוראות היתר הפליטה מעקרות מתוכן את עקרון שיתוף הציבור, העומד בליבת חוק אוויר נקי. בהתאם להוראות החוק, טיוטה של היתר הפליטה תפורסם, ויתאפשר לציבור להגיש הערות יחס אליה. **המשיב 1 אמנם נהג כך, אך השאיר "חורים" רבים בטיוטת היתר הפליטה ובהיתר הפליטה עצמו. כך, למשל, לא נקבעו הוראות ומגבלות על כמות המזהמים ביחס לתקופת**

ההרצה של האסדה, שבה צפויים בפרק זמן של שעות להיפלט גזים בכמות העולה פי כמה על הכמות השנתית המותרת. בהיתר נקבע שההרצה תתבצע לפי הוראות תכנית שתפורסם בהמשך. רק פחות משתי יממות לפני הגשת העתירה ושעות בודדות לפני ההרצה, פורסמו תנאי תכנית ההרצה ומועדיה. בכך המשיב 1 הפר את הוראות חוק אוויר נקי המחייבות אותו להסדיר את התנאים לפליטת מזהמים בהיתר עצמו ולא במסמכים חיצוניים להיתר.

13. אין מדובר בעניין פורמלי בלבד. יש לקבוע מראש את כלל התנאים לפליטת מזהמים על מנת שניתן יהיה להביא בחשבון את כל הנתונים בטרם יוחלט על מתן אישור לזהם וכדי שאפשר יהיה לבחון אותם כמכלול. מעבר לכך, חוק אוויר נקי קובע כי כלל התנאים ייקבעו בהיתר גופו, משום שהיתר הפליטה נתון להליך של שיתוף הציבור ושמיעת הערותיו. לעומת זאת, "תכניות" חיצוניות למיניהן, כמו תכנית ההרצה שפורסמה ביום 18.11.2019, יובאו לידיעת הציבור כעובדה מוגמרת, ללא כל אפשרות להעלות טענות ביחס לתוכן. מדובר בעקיפה שלא כדין של הוראות החוק בדבר שיתוף הציבור בקביעת הוראות היתר הפליטה.

14. הדברים נכונים לא רק ביחס להרצה, אלא גם ביחס לתחזוקה, ניטור, ניהול סביבתי ואיתור וטיפול בדליפות. תחת לקבוע את מלוא ההוראות בעניינים אלה בהיתר הפליטה גופו, המשיב 1 נתן היתר מחורר כמסננת, שהשאר בניגוד לחוק נושאים רבים להכרעה והסדרה לכאורה ב"תכניות", שיאושרו על ידו ללא הליך של שיתוף הציבור.

15. אך לא רק בהפרת הוראות החוק חטא המשיב 1 הוא אף חטא לתפקידו כרגולטור כאחראי על שמירת בריאות הציבור הרחב כל זאת תוך העדפת האינטרסים הכלכליים של המשיבה 2.

16. אלה הם רק חלק מן הפגמים בהיתר הפליטה, שעליהם נעמוד במסגרת העתירה. חשוב לזכור – את מלוא תוצאותיהם של הפגמים בהיתר הפליטה, המשתרעים מאופק אל אופק, אי אפשר להעריך היום. דו"חות מבקר המדינה שיפורסמו בעוד עשור או שניים הם שיפרטו את התוצאות הרוות האסון של התנהלות המשיב 1, ככל שבית המשפט לא יורה על ביטול או תיקון היתר הפליטה. דו"חות מבקר המדינה בעוד עשור או שניים הם שיפרטו את התהליכים שהביאו להחלטות לא אחראיות ולכניעה לאינטרסים כלכליים של גורמים בעלי עוצמה. אולם הבנה של תהליכים אלה בעוד 10 או 20 שנים לא תסייע בתיקון הנזק שייגרם עד אז, ואת נתוני התחלואה והתמותה שיפורסמו בעתיד לא ניתן יהיה כבר לשנות. תפקיד זה מוטל על בית המשפט היום.

2. הצדדים להליך

17. העותרת 1, המועצה המקומית זכרון יעקב, היא רשות מקומית, שמתגוררים בה למעלה מ-23 אלף תושבים. מיקומה הגיאוגרפי של העותרת הוא על רכס הכרמל בגבוה מירבי של כ-180 מ' מעל פני הים, בסמוך לחוף, שכ-10 ק"מ ממנו מוצבת אסדת לווייתן, הצפויה לפלוט גזים מזיקים, חלקם מסרטנים, כפי שיפורט להלן. העותרת נמצאת מעל החוף ומשכך בקו ישיר לארובות האסדה.

העותרת 2, צלול – עמותה לאיכות הסביבה, נוסדה בשנת 1999, ומטרתה לקדם את איכות הסביבה ולחתור לים ולנחלים נקיים. העותרת 2 נחשבת כיום שומרת הסף של הים ושל הנחלים בישראל, והיא פועלת להפסקת זיהום הים התיכון על ידי רשויות מקומיות, תאגידים ומפעלים, ובמגוון אמצעים להעלאת הנושא על סדר היום הציבורי. לצורך עבודתה מפעילה העותרת 2 צוות מגוון

הכולל אנשי מקצוע מתחומים שונים – אנשי סביבה, אנשי אקדמיה, אנשי יחסי ציבור, עורכי דין, מתנדבים ועוד.

העותרת 2 פועלת לאורך שנים, במגוון מישורים, לקידום אסדרה בנושא קידוחי נפט וגז בים. העותרת 2 פועלת לקידום חקיקה שתגביר את בטיחות הקידוחים והמוכנות לטיפול בתקלות. כך לדוגמה, פועלת העותרת 2 לקידום הצעת חוק אזורים ימיים, שיסדיר את החקיקה באזור הכלכלי הבלעדי, שמשתרע מעבר למים הריבוניים של ישראל; לקידום הצעת חוק התלמ"ת (התכנית הלאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן), שחקיקתו מתעכבת מאז שנת 2008; העותרת 2 פועלת במישור הציבורי, לקידום מדיניות שתגן על הסביבה הימית, בין היתר על-ידי אימוץ עקרונות הדירקטיבה האירופית לגבי בטיחות בקידוחי נפט וגז בים; לוקחת חלק בשיח הציבורי על מנגנון ראוי לניהול המרחב הימי; ופועלת להגדלת היקף הביטחונות הנדרשים מתאגידי הגז והנפט בעת ביצוע פעילויות נפט והבטחת כיסוי ביטוחי סביבתי ראוי לפעילויות אלו, לרבות באמצעות פניה לערכאות (למשל בג"ץ 7755/14 צלול נ' הממונה על ענייני הנפט (28.12.2016)); ועוד. בין השאר העותרת 2 מתריעה לאורך זמן על כך שבתחום ההסדרה הסביבתית ככלל, והסדרת פעילות אסדות הגז, בפרט רב הנסתר על הגלוי וכי במסגרת החלטות הרגולטור, לרבות במסגרת היתר הפליטה לאסדת לווייתן, לא ניתן משקל ראוי למניעת חשיפת הציבור לסיכונים בלתי סבירים וקיים חשש ממשי לשבי רגולטורי, דהיינו, לקיומו של מצב שבו קבוצת אינטרס מסוימת מצליחה להשפיע על שיקול דעת המאסדר וליצר מציאות רגולטורית מיטיבה עימה, ובפרט במישור ההסדרה.

העותרת 2 הגישה עתירות לבג"ץ ולבתי המשפט המנהליים במסגרת מאבקים עקרוניים ותקדימיים הנוגעים להגנה על הסביבה והים (בג"ץ 332/00 צלול נ' רשות הנמלים והרכבות (29.5.2000); עת"מ 3136/06 צלול ואח' נ' הועדה למתן היתרים להזרמת שפכים לים (14.6.2006); עת"מ 4152/07 צלול נ' הועדה למתן היתרים להזרמת שפכים לים (25.6.2007); בג"ץ 7755/14 צלול נ' הממונה על ענייני הנפט (28.12.2016); בג"ץ 7995/15 צלול נ' הרשות הממשלתית למים וביוב; עת"מ 53393-06-15 צלול נ' משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (14.11.2016); עת"מ 69378-02-19 צלול נ' ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים (7.7.2019)).

העותרת 3, המועצה המקומית ג'סר א-זרקא, היא רשות מקומית שמתגוררים בה למעלה מ-14 אלף תושבים. העותרת 3 ממוקמת מול אסדת לווייתן, ושוכנת לחופו של הים התיכון.

העותרת 4, המועצה האזורית מגידו, היא רשות מקומית באזור רמות מנשה, שאוכלוסייתה מונה למעלה מ-11 אלף תושבים, והמצויה מזרחית לחוף דור, שמולו ממוקמת אסדת לווייתן.

העותרת 5, המועצה המקומית פרדס-חנה כרכור, היא רשות מקומית גדולה המונה כ-42 אלף תושבים, ומצויה כ-9 ק"מ מחופי הים התיכון.

העותרת 6, המועצה האזורית עמק חפר, היא רשות מקומית המונה כ-43 אלף תושבים, והשוכנת לחוף הים התיכון.

18. **המשיב 1, ראש אגף איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה**, הוא "הממונה" כהגדרתו בסעיף 2 לחוק אוויר נקי, ומתוקף תפקידו זה הוא הגורם המוסמך ליתן היתר פליטה, לתתו בתנאים או לסרב לתתו בהתאם לסעיף 20 לחוק אוויר נקי. המשיב 1 הוא הגורם החתום על היתר הפליטה מושא העתירה (נספח ע/1 הנ"ל).

19. **המשיבה 2** היא "בעל מקור הפליטה", כהגדרתו בסעיף 2 לחוק אוויר נקי, ומתוכננת להיות מפעילת אסדת לווייתן.

3. הרקע העובדתי

3.1. מתקן לווייתן

20. ההיתר מושא העתירה, שניתן ביום 6.11.2019, ניתן לצורך הפעלת אסדת הגז לווייתן, **המצויה במרחק של כ-9.7 ק"מ מן החוף והצפויה לטפל בכמות גז עצומה, חסרת תקדים למיטב ידיעת העותרות.**

21. כפי שעולה מן האמור בראש עמ' 2 להיתר הפליטה (נספח ע/1 הנ"ל), אסדת לווייתן צפויה לטפל בשלב הראשון ב-1,200 מיליון רגל מעוקב סטנדרטי של גז ביום עבור שימוש בשוק המקומי ובמדינות שכנות, ובשלב השני בכמות נוספת של 900 מיליון רגל מעוקב סטנדרטי ביום לייצוא וגיבוי לשוק המקומי.

22. כפי שנראה בהמשך, במסגרת תפעול האסדה צפויים להיפלט, אפילו בהנחה שלא תהיינה תקלות כלשהן, כמויות גדולות של גזים מזהמים, ובכלל זה גזים שסווגו כחומר מסרטן ודאי.

23. המתקן צפוי לטפל בגז שיישאב ממאגר לווייתן המצוי במים הכלכליים של ישראל. למתן היתר הפליטה קדמו הליכים במוסדות התכנון, שבסופם אושרה תמ"א ח/37. במסגרת עתירה זו לא נעמוד בפירוט על הליכי התכנון שהתקיימו ועל הוראות התכנית, אך לשם שלמות התמונה נביא את תמצית התכנית, כפי שתוארה על ידי בית המשפט העליון:

"ביום 22.10.2014 אישרה ממשלת ישראל את תמ"א ח/37 מכוח סמכותה לפי סעיף 53 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. ... המדובר בתכנית מתאר ארצית חלקית ברמה מפורטת, יוצאת דופן בהיקפה, המתפרשת על שטח נרחב של 871,737 דונמים בים וביבשה. התכנית מייעדת שטחים להקמת המתקנים הדרושים בתהליך הפקתו והולכתו של גז טבעי הכוללים, בין היתר, תחנות קבלה שבהן מתקני קליטה וטיפול בגז, קווי צנרת להולכת הגז מנקודת השאיבה עד למערכת ההולכה הקיימת, תחנות הגפה ומתקני אגירה. לשם כך ייעדה התכנית שני מכלולים תכנוניים, צפוני ודרומי, שבכל אחד מהם יועדו שטחים בים וביבשה להקמת המתקנים השונים. המכלול הצפוני כולל מתחם ימי לרצועת תשתיות; **מתחם ימי לתחנת קבלה במרחב שבין חוף דור בצפון לבין אור עקיבא בדרום** [שם מוצבת האסדה, הח"מ]; רצועת אספקה והולכה יבשתית מחוף דור ועד למתחם תחנת הקבלה והטיפול הסמוכה לתחנת הכוח חגית כולל שתי תחנות הגפה לאורך התוואי; ותחנת קבלה וטיפול בגז טבעי סמוך לתחנת הכוח חגית (להלן: אתר חגית). המכלול הדרומי כולל מתחם ימי לרצועת תשתיות; מתחם ימי לתחנת קבלה במרחב שבין חופי בית ינאי בצפון לבין צפון נתניה בדרום; רצועת אספקה והולכה יבשתית מחוף מכמורת ועד למתחם הקבלה והטיפול בשטח מתקן טיהור שפכים מרץ; תחנת קבלה וטיפול בגז טבעי בסמוך למתקן טיפול שפכים מרץ (להלן: אתר מרץ); ורצועת הולכה לגז מטופל ולגז מעובה-קונדנסייט – (Condensate ולהלן: קונדנסייט) – הוא אחד מתוצרי הלוואי המתקבלים בתהליך הפקת הגז הטבעי המשמש כדלק – מאתר מרץ ועד לחיבור לשדרת הולכת הגז המזרחית בתחנת הגז מגל הסמוכה לכביש מספר 6."

בג"ץ 7737/14 עיריית יוקנעם נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פסקה 1
(22.12.2015).

24. בפסק הדין בבג"ץ 7737/14 הנ"ל, בית המשפט פסל הוראות מסוימות בתמ"א ח/37. בעקבות פסק הדין המועצה הארצית לתכנון ובניה הכניסה שינויים בתכנית המתאר בישיבתה מיום 2.2.2016, ואלה אושרו בהחלטת ממשלה מס' 1406 מיום 14.4.2016.
25. בהתאם להוראות תמ"א ח/37, המחייבות את המועצה הארצית לאשר תמהיל ים-יבשה למתקני הטיפול בגז, המועצה הארצית אישרה ביום 5.4.2016 תמהיל טיפול שבמסגרתו הוחלט של מיקום עקרוני של האסדה, "בחלק המערבי בפולגון הצפוני המיועד למתקני טיפול בים בתמ"א ח/37 במרחק של כ-10 ק"מ מהחוף". במסגרת הדיון במועצה הארצית ביקשו נציגי ראשי המועצות המקומיות, ראש המועצה המקומית חוף הכרמל ונציגי עמותת "צלול" להרחיק את האסדה למרחק גדול יותר מן החוף, נוכח הסכנה לאוכלוסייה מפליטות הגזים, אולם בקשתם לא נתקבלה.
העתק פרוטוקול הדיון במועצה הארצית לתכנון ובניה מיום 5.4.2016 מצורף ומסומן ע/3.
26. ביום 28.11.2016 אישרה רשות הרישוי המחוזית למתקני גז טבעי חיפה תכנית ניהול סביבתי (תנ"ס) להקמת אסדת לווייתן ונתנה למתקן היתר בנייה, בכפוף לתנאים מסוימים. במסגרת זו נקבע מיקומה המדויק של האסדה במרחק 9.7 ק"מ דרום מערבית לחוף דור בעומק מים של כ-86 מטרים.
העתק פרוטוקול הדיון ברשות הרישוי המחוזית למתקני גז טבעי חיפה מיום 28.11.2016 מצורף ומסומן ע/4.
27. יודגש כי ההיתר שניתן על ידי רשות הרישוי המחוזית למתקני גז הוא היתר בנייה בלבד, ואין בו די כדי להכשיר הפעלה של המתקן. במסגרת החלטת רשות הרישוי המחוזית למתקני גז טבעי נקבע כי **"ההיתר הינו להקמה בלבד ללא אישור ההפעלה"** וכי **"לפני ההפעלה על היזם לקבל היתר פליטות והיתר הזרמה לים מהמשרד להגנה"ס"**.
28. אסדת הטיפול בגז נמצאת, כאמור, במרחק של כ-9.7 ק"מ מן החוף. אורכה ורוחבה של האסדה אמורים להיות, לפי המידע שמסרה המשיבה 2 לרשויות, 96 מטרים, והיא אמורה להיות בנויה משלושה מפלסים, כשגובהו של המפלס העליון הוא 57 מטרים מעל פני המים.
29. בהתאם להיתר הבנייה שניתן, האסדה אמורה להיות מקובעת באמצעות כלונסאות לקרקעית הים, והיא מורכבת ממבנה תמך נושא קבוע (fixed jacket), שעל גביו מותקנים שלושה סיפונים, הנושאים את המתקנים השונים. בהתאם לאמור בהיתר הפליטה, אל האסדה יוזרמו ממאגר לווייתן (המצוי במרחק של כ-120 ק"מ מן האסדה) גז, מים משכבות המאגר וכימיקלים שונים המשתתפים בתהליך ההפקה. על גבי האסדה ייערך הליך של טיפול בגז, שאחריו הגז המטופל יוזרם באמצעות צנרת ימית ויבשתית לתחנה בקרבת היישוב דור. בנוסף, הקונדנסט, תוצר לוואי של זיקוק הגז הטבעי, שיוזרם מן המאגר יטופל ויווצב על גבי האסדה, ויובל לחוף.
30. בהיתר הפליטה מפורטות המערכות העיקריות שיותקנו על גבי האסדה – מערכות להפרדת נוזלים, ייבוש הגז ודחיסתו; מערכות לטיוב וייצוב הקונדנסט; מערכות להשבת גזים (FGRU); מכלי אחסון נוזלים; מערכות חירום לשחרור לחץ של גזים (לפידים); מערכת לטיפול במי מוצר; מערכת עזר לייצור חשמל וטיפול בשפכים ופסולת; ומערכות ניטור ובקרה.

3.2. הליכי אישור היתר הפליטה ותכנית ההרצה

31. בחודש נובמבר 2016 המשיבה 2 הגישה בקשה להיתר פליטה לפי חוק אוויר נקי. המשיבה 2 נדרשה להגיש השלמות לבקשה להיתר, ועשתה כן בחודשים מאי ויולי 2017, ובחודשים מרץ, אפריל, מאי ויולי 2018.

הבקשה האמורה נדחתה בהמשך, ועל כן מסמכיה אינם רלוונטיים לענייננו. את מלוא מסמכי הבקשה ניתן למצוא באתר המשרד להגנת הסביבה בקישורית הבאה:

http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/SvivaAir/DocLib/leviatan_gas_rig/LEV-PA31052018-For-publication.zip

32. ביום 5.12.2018 הודיעה הממונה על איכות האוויר במשרד להגנת הסביבה על דחיית הבקשה להיתר פליטה. **בהודעה הועלו ספקות ביחס לאמינות הנתונים שמסרה המשיבה 2**, ונכתב, בין השאר:

"השתלשלות העניינים במסגרתה דרישות חוזרות של המשרד להצגת מידע מהימן מביאות לשינוי מהותי במספר רכיבי הציוד הנכללים בבקשה, אשר מהווים מקור לפליטה לא מוקדית של מזהמים, **מעלה תהיות קשות לגבי אמינות כלל הנתונים בבקשה להיתר הפליטה**. יודגש כי מאז הגשת הבקשה נדרשתם שוב ושוב להשלים מידע לגבי מקור הפליטה וניתנה לכם הזדמנות לערוך את כל התיקונים וההשלמות בשלבים מוקדמים, אך לצערנו בשלב זה אין מנוס מבחינה מחודשת על ידכם לגבי כלל פרטי הבקשה ומהימנותם."

העתק הודעת המשרד להגנת הסביבה מיום 5.12.2018 על דחיית בקשת המשיבה 2 להיתר פליטה מצורף ומסומן ע/5.

33. בחודש ינואר 2019 הגישה המשיבה 2 בקשה חדשה להיתר פליטה. גם הפעם נדרשו השלמות שונות ותיקונים של הבקשה. המסמכים המצורפים להלן הם הגרסאות האחרונות של פרקיה השונים של הבקשה להיתר, לאחר שתוקנו בשלבים בחודשים ינואר עד יוני 2019.

העתק פרק 1 לבקשה להיתר פליטה מצורף ומסומן ע/6.

העתק פרק 2 לבקשה להיתר פליטה מצורף ומסומן ע/7.

העתק פרקים 3-6 לבקשה להיתר פליטה מצורף ומסומן ע/8.

העתק פרק 7 לבקשה להיתר פליטה מצורף ומסומן ע/9.

לכל אחד מן הפרקים צורפו נספחים רבים, המחזיקים יחד למעלה מ-1,000 עמודים. נספחי הבקשות אינם מצורפים, וניתן למצוא אותם בקישוריות הבאות באתר המשרד להגנת הסביבה.

לנספחי פרקים 1-2 לבקשה להיתר פליטה ראו:

http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/SvivaAir/DocLib/leviatan_gas_rig/LEV-PA-June-2019-for-publication-CH1-2.zip

לנספחי פרקים 3-6 לבקשה להיתר פליטה ראו:

http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/SvivaAir/DocLib/leviatan_gas_rig/LEV-PA-June-2019-for-publication-CH3.zip

לנספחי פרק 7 לבקשה להיתר הפליטה ראו :

http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/SvivaAir/DocLib/leviatan_gas_rig/LEV-PA-June-2019-for-publication-CH4-7.zip

34. ביום 23.6.2019 פורסמה טיוטת היתר הפליטה להערות הציבור.
העתק טיוטת היתר הפליטה מיום 23.6.2019 מצורף ומסומן ע/10.
35. ביום 7.8.2019 הגישה העותרת 1 את הערותיה לטיטת היתר הפליטה.
העתק הערות העותרת 1 מיום 7.8.2019 מצורף ומסומן ע/11.
36. להערות העותרת 1 צורפה חוות דעת מפורטת שנכתבה על ידי ד"ר אמנון בר-אילן וד"ר שארי ליביקי מחברת Ramboll, חברת הנדסה בעלת פריסה עולמית ובעלת ניסיון רב בתחומי הסביבה והבריאות (להלן: דו"ח Ramboll). דו"ח Ramboll נכתב ביחס לבקשה להיתר פליטה וטרם פרסום טיוטת ההיתר. יחד עם זאת, מרבית ההערות בדו"ח נותרו רלוונטיות לטיטת היתר הפליטה.
העתק דו"ח Ramboll מצורף ומסומן ע/12.
37. גורמים נוספים, בהם רשויות מקומיות וגופים סביבתיים, הגישו הערות לטיטת היתר הפליטה.
העתק הערות עמותת שומרי הבית מצורף ומסומן ע/13.
העתק הערות מועצה אזורית חוף הכרמל מצורף ומסומן ע/14.
העתק הערות איגוד ערים שרון-כרמל מצורף ומסומן ע/15.
העתק הערות איגוד ערים מפרץ חיפה מצורף ומסומן ע/16.
העתק הערות עמותת אדם טבע ודין מצורף ומסומן ע/17.
38. המשיבה 2 הגישה אף היא הערות לטיטת היתר הפליטה.
העתק הערות המשיבה 2 מצורף ומסומן ע/18.
39. ביום 20.8.2019 בשעות הערב קיים המשיב 1 דיון פומבי לשמיעה בעל פה של הערות הציבור להיתר. בהמשך לכך, ביום 29.8.2019 נפגשו נציגי המשרד להגנת הסביבה עם נציגי העותרת 1.
40. בעקבות ידיעות שקיבלה העותרת 1 על כוונה להתחיל בהרצה של אסדת לווייתן לפני קבלת היתר הפליטה וללא ניטור רציף של פליטת מזהמים, העותרת 1 פנתה בדחיפות ביום 3.11.2019 למנהלים הכלליים של המשרד להגנת הסביבה, משרד הבריאות ומשרד האנרגיה.
העתק פניית העותרת 1 מיום 3.11.2019 מצורף ומסומן ע/19.
41. ביום 6.11.2019 קיבלו ב"כ העותרות בדוא"ל את התייחסות המשיב 1 להערות העותרת 1 וכן ריכוז של תשובות המשיב 1 להערות העיקריות שהועברו גם על ידי גורמים אחרים. התאריכים המופיעים

על גבי מסמכים אלה הם 3.11.2019 ו-5.11.2019, אולם כאמור הם נשלחו ונתקבלו רק ביום 6.11.2019.

העתק הודעת הדוא"ל בה התקבלה ההתייחסות להערות להיתר הפליטה מצורף ומסומן ע/20.

העתק התייחסות המשיב 1 מיום 6.11.2019 להערות העותרת 1 מצורף ומסומן ע/21.

העתק ריכוז תשובות המשיב 1 מיום 6.11.2019 מצורף ומסומן ע/22.

42. ביום 6.11.2019 פרסם המשיב 1 את היתר הפליטה באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה (נספח ע/1 הנ"ל). רבים מן הפגמים שעליהם הוער למשרד להגנת הסביבה במסגרת הערות הציבור לא תוקנו והם מתקיימים גם בהיתר הפליטה הסופי, כפי שנסביר להלן.

43. כפי שיפורט במסגרת הטיעון המשפטי, חוק אוויר נקי מחייב לפרסם את כל תנאי הפעלת המתקן טעון ההיתר בטיטות היתר הפליטה, לאפשר לציבור להעיר עליהם ולפרסם את כל תנאי הפעלת המתקן טעון ההיתר בגוף ההיתר. אף על פי כן, המשיב 1 לא קבע בהיתר את תנאי הרצת המתקן, לרבות כמות המזהמים המותרת לפליטה בעת ההרצה, ותחת זאת קבע שהוראות תכנית ההרצה ייקבעו "תכנית", שהמשיבה 2 תגיש, ושלא תעבור הליך של פרסום טיוטה והערות הציבור (ראו סעיף 3(ה)3) להיתר הפליטה וטבלה ב' להיתר הפליטה).

44. ביום 18.11.2019 בשעה 15:20 נמסר לראש המועצה המקומית זכרון יעקב כי הרצת האסדה תתחיל באופן מיידי. בדיקה באתר האינטרנט של המשיבה 2 העלתה כי באותו ערב פורסמה שם תכנית להרצת האסדה (נספח ע/2). בהודעה זו פורסמו לראשונה מועדי ותנאי תכנית ההרצה וכן כמויות פליטת הבנזן וגזי ה-NMVOC שייפלטו במסגרת תקופת ההרצה (ראו הסבר לגבי רעילותם של גזים אלה בפרק הבא).

45. כפי שיוסבר בהמשך, בתקופת ההרצה כמות גזי הבנזן (חומר רעיל ומסרטן, כמוסבר בהמשך), הצפויה להיפלט בפרק זמן של ימים בודדים, גדולה ב-27% מכמות הבנזן שהותרו בהיתר הפליטה בשגרה בתקופה של שנה (כמות הפליטה של בנזן בתקופה של שנה לפי היתר הפליטה היא 121 ק"ג (סעיף 3(ג)2) להיתר הפליטה), לעומת כמות של 154 ק"ג בנזן שייפלטו במהלך מספר ימים בתקופת ההרצה). כמו כן, כמות גזי ה-NMVOC שתיפלט בתקופת ההרצה היא שוות ערך לכמות הפליטה המותרת בשגרה בפרק זמן של שנתיים וחצי (כמות הפליטה של NMVOC בתקופה של שנה לפי היתר הפליטה היא 20 טון (סעיף 3(ג)1) להיתר הפליטה, לעומת כמות של למעלה מ-49 טון NMVOC שתיפלט ב-16 שעות בתקופת ההרצה).

3.3 הגזים שייפלטו מאסדת לויתן בהתאם להיתר

46. בטרם נעמוד על הפגמים המשפטיים המצדיקים ביטול של היתר הפליטה, ועל מנת להבין את חשיבותם הקריטית של התנאים שנקבעו בהיתר הפליטה ואת החשיבות להקפדה על הוראות חוק אוויר נקי, יש לקבל תמונה אודות הגזים הצפויים להיפלט מהמתקן. תמונה כזו מבהירה עד כמה גדולה עלולה להיות הסכנה אם לא יתקיימו התנאים שהעותרות עומדות עליהם, שהם גם התנאים המתחייבים מחוק אוויר נקי.

47. דומה שאין מחלוקת כי הגזים הצפויים להיפלט במהלך פעילותה של אסדת לויתן הם מסוכנים ורעילים. האמור בפרק זה מבוסס על מסמכי המשיבים 1-2 עצמם.

48. במסגרת הבקשה להיתר הפליטה, המשיבה 2 הגישה מסמכים ובהם מידע אודות הגזים הצפויים להיפלט מן האסדה. במסגרת פרק 3 לבקשה להיתר פליטה, המשיבה 2 הגישה את טופס מס' 3.1.2.2, שבו מפורטות הפליטות המוקדמות הצפויות מן המתקן, ואת טופס 3.5, שבו מפורט סיכום הפליטות השנתי הצפוי.

העתק טופס 3.1.2.2 שהגישה המשיבה 2 מצורף ומסומן ע/23.

העתק טופס 3.5 שהגישה המשיבה 2 מצורף ומסומן ע/24.

49. יודגש שהעותרות אינן מקבלות את הערכות המשיבה 2 כעובדה שאין עליה עוררין ביחס לכמות הגזים שתיפלט וזאת משום שלא כולה תאומת במדידה, אולם ביחס לסוג הגזים שייפלטו אין מחלוקת.

50. באתר המשיב 1 ניתן למצוא מידע בעניין המזהמים שהמתקן צפוי לפלוט לפי האמור בטבלאות שהמשיבה 2 הגישה, כמפורט להלן:

50.1. **בנזן, (C₆H₆)Benzene** – תרכובת זאת מוגדרת כחומר מסרטן ודאי. בין השאר נכתב אודותיה באתר המשרד להגנת הסביבה כי:

- חשיפה לבנזן אפשרית דרך דרכי הנשימה ובמגע.
- חשיפה נשימתית קצרת טווח עלולה לגרום לגירויים בעיניים, נמנום, כאבי ראש, סחרחורות והקאה.
- בחשיפה ארוכת טווח בנזן **ידוע כמסרטן, טרטוגני ועלול לסכן עוברים**.
- בנזן משתחרר לאוויר לקרקע ולמים. בנזן מצטבר ברקמות החיות של בעלי החיים הימיים ומועבר לסביבה.
- לבנזן **רעילות אקוטית גבוהה לחיים הימיים**. חשיפה ארוכת טווח עלולה לגרום **לקיצור תוחלת החיים, בעיות פוריות ושינויים במראה ובהתנהגות**.
- בנזן עלול לגרום לפגיעה בעלים, וכן למות שורשים וצמחים.

העתק המידע אודות בנזן מתוך אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה מצורף ומסומן ע/25.

ראו: <http://www.sviva.gov.il/InfoServices/Tools/Dictionary/Pages/Benzene.aspx>

כפי שנראה בהמשך, היתר הפליטה מתיר פליטה של 121 ק"ג לשנה בנזן בשלב הראשון ו-157 ק"ג בנזן בשלב השני (סעיף 3(ג)(1) להיתר), ואולם הוא אינו מטיל מגבלות כלשהן על כמות הבנזן שתיפלט בעת ביצוע הרצת האסדה, בעת פעולות תחזוקה ובעת תקלות.

מתכנית ההרצה שפורסמה ביום 18.11.2019 (נספח ע/2 הנ"ל) עולה שבתקופת ההרצה ייפלטו 154 ק"ג בנזן, כלומר 27% יותר מן הכמות המותרת בשנה לפליטה בשגרה בשלב א', וקרוב לכמות המותרת לפליטה בשנה בשלב ב'. כל זאת תוך מתן אישור לפליטה ב"תכנית" חיצונית

להיתר, ובניגוד לחוק אוויר נקי, המחייב לקבוע את ערכי הפליטה בהיתר הפליטה עצמו, כפי שיוסבר בהמשך.

50.2. תרכובות אורגניות נדיפות שאינן מתאן, Non-Methane Volatile Organic

(NMVOC) Compounds – בין השאר נכתב אודות תרכובות אלה באתר המשרד להגנת הסביבה כי:

- חשיפה נשימתית לתרכובות אורגניות נדיפות עלולה לגרום לגירוי בעיניים באף ובגרון, כאבי ראש, אובדן קואורדינציה, בחילה ופגיעה בכבד, בכליות ובמערכת העצבים.
- חלק מהתרכובות בקבוצה הזאת עלולות לגרום לסרטן בבעלי חיים וחלקן חשודות או מוכרות כמסרטנות לבני האדם.
- תרכובות אורגניות נדיפות עשויות להגיב, יחד עם קרינת שמש, ליצירת אוזון טרופוספרי, שהוא מזהם רעיל.
- השפעות סביבתיות נוספות תלויות בתרכובות הספציפית מתוך קבוצת התרכובות, ריכוזה ומשך החשיפה לה.
- חלק מהתרכובות עלולות לפגוע קשות בבעלי החיים ובצמחים.

העתק המידע אודות תרכובות NMVOC מתוך אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה מצורף ומסומן ע/26.

ראו: <http://www.sviva.gov.il/InfoServices/Tools/Dictionary/Pages/Non-Methane-Volatile-Organic-Compounds.aspx>

כפי שנראה בהמשך, היתר הפליטה מתיר פליטה של 20 טון בשנה תרכובות NMVOC בשלב הראשון ו-30 טון בשנה בשלב השני (סעיף 3(ג)(2) להיתר), ואולם הוא אינו מטיל מגבלות כלשהן על כמות הבנון שתיפלט בעת ביצוע ההרצה של האסדה, בעת פעולות תחזוקה ובעת תקלות.

מתכנית ההרצה שפורסמה ביום 18.11.2019 (נספח ע/2 הני"ל) עולה שבתקופת ההרצה ייפלטו יותר מ-49 טון תרכובות NMVOC כלומר כמות שוות ערך לזו שמותר לפלוט בפעילות שגרתית במשך שנתיים וחצי. כל זאת תוך מתן אישור לפליטה ב"תכנית" חיצונית להיתר, ובניגוד לחוק אוויר נקי, המחייב לקבוע את ערכי הפליטה בהיתר הפליטה עצמו, כפי שיוסבר בהמשך.

50.3. טולואן (C₇H₈) Toluene – בין השאר נכתב אודות תרכובת זו באתר המשרד להגנת

הסביבה כי:

- חשיפה לטולואן נגרמת כתוצאה מנשימה, מגע או בליעה.
- לאחר חשיפה נשימתית חד פעמית, השפעת הטולואן מתפוגגת בתוך כ-12 שעות.
- טולואן מוגדר כמזהם בעל פוטנציאל טרטוגני הידוע כעלול לסכן עוברים.
- חשיפה נשימתית קצרת טווח לריכוזים גבוהים של טולואן עלולה לגרום לכאבי ראש ולאופוריה, סחרחורת, ישנוניות, אובדן הכרה ואף למוות.

- חשיפה נשימתית ארוכת טווח לריכוזים נמוכים של טולואן עלולה לפגוע בכליות.
- חשיפה נשימתית ארוכת טווח לריכוזים גבוהים של טולואן עלולה לגרום לנזק מוחי בלתי הפיך, בעיות בדיבור, בראייה ובשמיעה, לגרום לאובדן שליטה בשרירים ואובדן זיכרון ושיווי משקל.
- טולואן הוא חומר שאורך חייו באטמוספירה קצר, על כן הוא מצוי באזור הפליטה שלו (מזהם מקומי). במים ובקרקע טולואן מפורק ע"י בקטריות.
- השפעה על החיים הימיים: בחשיפה קצרת טווח השפעתו האקוטית בינונית ובחשיפה ארוכת טווח רעילותו בינונית.
- העתק המידע אודות טולואן מתוך אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה מצורף ומסומן ע/27.

ראו: <http://www.sviva.gov.il/InfoServices/Tools/Dictionary/Pages/Toluene.aspx>

בטופס 3.5 לבקשה להיתר פליטה, המשיבה 2 טענה כי המתקן צפוי לפלוט 45 ק"ג של טולואן בשנה.

50.4. אתיל בנזן, Ethyl Benzene (C₈H₁₀) – בין השאר נכתב אודות תרכובת זו באתר המשרד להגנת הסביבה כי:

- חשיפה לאתיל בנזן מתרחשת דרך דרכי הנשימה, במגע, או בבליעה.
- חשיפה נשימתית לאתיל בנזן עלולה לגרום לגירוי בעיניים, באף ובפה.
- חשיפה נשימתית לריכוזים גבוהים של אתיל בנזן עלולה לגרום לסחרחורות ואף לאובדן הכרה.
- חשיפה נשימתית לריכוזים גבוהים מאד עלולה לגרום לבעיות בנשימה, לשיתוק ואף למוות.
- חשיפה ארוכת טווח לאתיל בנזן עלולה לגרום להתייבשות ולשלפוחיות. אתיל בנזן מוכר כגורם מסרטן סביר, חשוד כטרטוגני ועלול לסכן עוברים.
- חשיפה ארוכת טווח לאתיל בנזן עלולה לפגוע בקצב הגדילה, אורך החיים והפוריות של בעלי חיים ואף לגרום למוות.
- לאתיל בנזן רעילות אקוטית גבוהה לחיים הימיים והוא מצטבר בכמות מועטה ברקמות החיות.
- אתיל בנזן עלול לגרום נזק לגידולים חקלאיים.
- העתק המידע אודות אתיל בנזן מתוך אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה מצורף ומסומן ע/28.

ראו: <http://www.sviva.gov.il/InfoServices/Tools/Dictionary/Pages/Ethyl-Benzene.aspx>

בטופס 3.5 לבקשה להיתר פליטה, המשיבה 2 טענה כי המתקן צפוי לפלוט 36 ק"ג של אתיל בנזן בשנה.

50.5. **קסילן, (C₈H₁₀)Xylene** – בין השאר נכתב אודות תרכובת זו באתר המשרד להגנת הסביבה כי:

- חשיפה לריכוזים נמוכים של קסילן בנשימה עלולה לעורר גירוי בעיניים, באף ובגרון ולגרום לבעיות בקיבה, בחילות, הקאות, כאבי בטן, נמנום ואובדן זיכרון.
 - חשיפה לריכוזים גבוהים של קסילן בנשימה עלולה לגרום לסחרחורת, **לאיבוד הכרת ולמוות**.
 - חשיפה כרונית בנשימה לקסילן עלולה לגרום **נזק למוח העצם ולספירת תאי דם נמוכה**.
 - קסילן מוגדר כמזהם **חשוד כטרטוגני ועלול לסכן עוברים**.
 - בפליטה למקורות מים, או לקרקע מתאדה הקסילן במהירות, אולם ייתכן חלחול למי תהום.
 - קסילן **רעיל בצורה אקוטית וכרונית רבה** לחיות הימיים.
- העתק המידע אודות קסילן מתוך אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה מצורף ומסומן ע/29.

ראו: <http://www.sviva.gov.il/InfoServices/Tools/Dictionary/Pages/Xylene.aspx>

בטופס 3.5 לבקשה להיתר פליטה, המשיבה 2 טענה כי המתקן צפוי לפלוט 91 ק"ג של קסילן בשנה.

50.6. **תחמוצות גופרית, Sulphur Oxides** – בין השאר נכתב אודות תרכובות אלה באתר המשרד להגנת הסביבה כי:

- חשיפה נשימתית במשך 5 עד 15 דקות לגופרית דו חמצנית בריכוזים הנעים בטווח של 10-50 ppm עלולה לעורר גירוי בעיניים באף ובפה, תחושת חנק ושיעול.
 - חשיפה נשימתית כרונית לריכוזים נמוכים של גופרית דו חמצנית עלולה לגרום **לדלקת בדרכי הנשימה ואף לנזק בריאות**.
 - מגע עם גופרית דו חמצנית נוזלית (בעיקר בעת תקלה במקומות עבודה עם החומר) עלול לגרום **לכוויות ולאובדן הראייה**.
 - תחמוצות גופרית גורמות לתופעת **גשם חומצי** הפוגע במערכות החי והצומח בקרקע ובמים.
- העתק המידע אודות תחמוצות גופרית מתוך אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה מצורף ומסומן ע/30.

ראו: [http://www.sviva.gov.il/InfoServices/Tools/Dictionary/Pages/SulfurOxides\(as-SO2\).aspx](http://www.sviva.gov.il/InfoServices/Tools/Dictionary/Pages/SulfurOxides(as-SO2).aspx)

בטופס 3.5 לבקשה להיתר פליטה, המשיבה 2 טענה כי המתקן צפוי לפלוט למעלה מ-36 טון של תחמוצות גופרית בשנה.

50.7. **פחמן חד-חמצני, Carbon Monoxide (CO)** – בין השאר נכתב אודות תרכובת זו באתר המשרד להגנת הסביבה כי:

- חשיפה נשימתית ממוקדת וארוכה של ריכוזים נמוכים של פחמן חד חמצני (200 ppm) עלולה לגרום לכאבי ראש, סחרחורת ועייפות.
 - חשיפה נשימתית לריכוזים גבוהים של פחמן חד חמצני (400 ppm) עלולה לגרום **להפרעות נפשיות, לקשיי זיכרון וריכוז, לעייפות, הלזיות, להתמוטטות, לאובדן הכרה ואף למוות.**
 - חשיפה לריכוזים גבוהים בצורה קיצונית של פחמן חד חמצני **מקטינה את היכולת של תאי הדם האדומים לשאת החמצן, תהליך הגורם לקשיי נשימה, התמוטטות, אובדן הכרה ואף מוות.**
 - חשיפה ארוכת טווח לפחמן חד חמצני עלולה לגרום **לבעיות בלב ולנזק למערכת העצבים.**
 - חשיפה של נשים בהריון לפחמן חד חמצני עלולה לגרום **ללידת תינוקות במשקל נמוך ולבעיות מולדות נוספות.**
 - השפעת פחמן חד חמצני על בעלי חיים דומה להשפעתו על בני האדם.
 - פחמן חד חמצני יכול להפוך באטמוספירה לפחמן דו חמצני שהוא גז חממה.
- העתק המידע אודות פחמן חד-חמצני מתוך אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה מצורף ומסומן ע/31.

ראו: <http://www.sviva.gov.il/InfoServices/Tools/Dictionary/Pages/Carbon-Monoxide.aspx>

בטופס 3.5 לבקשה להיתר פליטה, המשיבה 2 טענה כי המתקן צפוי לפלוט למעלה מ-477 טון של פחמן חד-חמצני בשנה.

50.8. **תחמוצות חנקן, Nitrogen Oxides** – בין השאר נכתב אודות תרכובות אלה באתר המשרד להגנת הסביבה כי:

- חשיפה נשימתית לריכוזים נמוכים של תחמוצות חנקן עלולה לגרום לגירוי עיניים, אף גרון וריאות ולהוביל לשיעול, קוצר נשימה עייפות ובחילה.
 - חשיפה נשימתית לריכוזים גבוהים של תחמוצות חנקן עלולה לגרום **לכוויות, התכווצויות ונפיחות של רקמות בגרון ובדרכי נשימה עליונות, ירידה ביכולת חמצון הרקמות, הצטברות נוזלים בריאות ואפילו למוות.**
- העתק המידע אודות תחמוצות חנקן מתוך אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה מצורף ומסומן ע/32.

ראו: <http://www.sviva.gov.il/InfoServices/Tools/Dictionary/Pages/NitrogenOxides.aspx>

בטופס 3.5 לבקשה להיתר פליטה, המשיבה 2 טענה כי המתקן צפוי לפלוט למעלה מ-422 טון של תחמוצות חנקן בשנה.

51. נשוב ונדגיש – כל הגזים שתוארו לעיל הם גזים שהמשיבה 2 הצהירה בבקשתה להיתר פליטה, שייפלטו מן המתקן. כולם תוארו על ידי המשיב 1 באתר האינטרנט שלו כמזהמים, וחלקם כרעילים ומסרטנים.

52. המשיבה 2 מפעילה גם את אסדת הגז תמר. במסגרת התנ"ס שאושר לאסדה זו, המשיבה 2 מסרה הערכה לפיה ייפלטו מן המתקן 38 טון בשנה של תרכובות NMVOC. אולם פרסומי המשרד לאיכות הסביבה לשנת 2016 מלמדים שבאותה שנה נפלטו 1,160 טון של תרכובות NMVOC, **יותר מפי 30 מן ההערכה שהמשיבה 2 מסרה לרשויות התכנון לפני הקמת המתקן** :

“In 2012, Noble Energy submitted to the MoEP [Ministry of Environmental Protection], as part of an EIA (MoEP, 2012), its estimated emissions to the atmosphere from the Tamar processing Platform, which by then was not operating yet. The annual NMVOC emissions from the platform were estimated to be 38 tons. By contrast, in 2017 the MoEP published a self-reported emission inventory by Noble Energy (MoEP, 2017) as part of the national emissions inventory (Pollution Release and the Transfer Report – PRTR), reporting that the actual annual NMVOC emissions in 2016 were 1160 tons, about 30 times higher than in the EIA estimates”.

David Broday et. al., *Emissions from Gas Processing Platforms to the Atmosphere – Case Studies versus Benchmarks*, Environmental Impact Assessment Review, vol. 80 (2019).

העתק מאמרם של פרופ' דוד ברודאי ואח' מצורף ומסומן ע/33.

53. מן האמור עולה, כי את הערכותיה של המשיבה 2 בדבר כמות הגזים הרעילים הצפויה להיפלט ממתקני הטיפול בגז שלה יש לקחת בערבון מוגבל.

4. הטיעון המשפטי

4.1. עקרון הזהירות המונעת

54. בטרם נעמוד על הפגמים בהיתר הפליטה, נתייחס בקצרה לעקרון הזהירות המונעת העומד בבסיס חוק אוויר נקי. בחינת הוראות ההיתר בהמשך תלמד שהן אינן נאמנות לעקרון זה, ושהן נותנות עדיפות לאינטרסים הכלכליים של המשיבה 2 על פני הצורך לנקוט בצעדים העולים בקנה אחד עם עקרון זה.

55. בהתאם לסעיף המטרות של חוק אוויר נקי (סעיף 1), העקרון הבסיסי העומד ביסוד החוק והוראותיו הוא עקרון הזהירות המונעת:

“חוק זה מטרתו להביא לשיפור של איכות האוויר וכן למנוע ולצמצם את זיהום האוויר, בין השאר על ידי קביעת איסורים וחובות **בהתאם לעקרון הזהירות המונעת**, והכל לשם הגנה על חיי אדם, בריאותם ואיכות

חייהם של בני אדם ולשם הגנה על הסביבה, לרבות משאבי הטבע, המערכות האקולוגיות והמגוון הביולוגי, למען הציבור ולמען הדורות הבאים ובהתחשב בצורכיהם.

56. נוכח האמור בסעיף המטרות, יישום החוק ופרשנותו חייבים להיעשות לאורו של עקרון זה, שעל משמעותו עמד בית המשפט העליון:

"עקרון הזהירות המונעת נועד להתמודד עם הקושי שבפער בין הידע הקיים בזמן נתון, לבין הנזק הפוטנציאלי האדיר והלא ודאי שעלול להיגרם מפעילות כלשהי, אם לא ינקטו לגביה אמצעי זהירות ראויים. העיקרון מאפשר לרשות (המחוקקת או המבצעת) לנקוט בצעדים שתכליתם מניעת הקטסטרופה, וזאת כאשר נשקף איום משמעותי לנזק נרחב בלתי הפיך, אפילו הוא בהסתברות נמוכה וגם כאשר אין ודאות מדעית מוכחת שהנזק אכן יתממש."

בג"ץ 466/07 ח"כ גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סה(2) 44, פסקה 34 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) מלצר (2012).

57. בענייננו, כפי שכבר הוסבר, מדובר באסדת גז שאמורה לטפל בכמות עצומה וחסרת תקדים של גז ושל חומרי לוואי המיוצרים בהליך הטיפול, ושאינ מחלוקת כי היא צפויה לפלוט כמות גדולה של מזהמים מסוכנים לבריאות, שחלקם מסרטנים. האסדה מצויה במרחק קטן מן החוף וממקומות מגורים ביחס לגודלה, היקף פעילותה והמשמעותיות הנגזרות מכך. פוטנציאל הסכנה עצום. בהינתן האמור, היתר הפליטה חייב לנקוט באמצעים ובשיטות הקפדניים ביותר, ולהבטיח ברמת ודאות או מובהקות סטטיסטית מניעת אירועים של פגיעה בסביבה הימית והחופית, באוויר ובבני אדם. עקרון הזהירות המונעת, העומד ביסוד הוראות החוק, מחייב לדחות בקשות להיתר פליטה, בכל מקרה שבו לא מתקיימת ודאות או מובהקות סטטיסטית שכזו.

58. כפי שנראה, בענייננו היתר הפליטה רחוק מלהבטיח את קיומה של הודאות הנדרשת.

4.2. ההיתר מפקיד בידי המשיבה 2 את ניטור המזהמים שהיא עצמה תפלוט ומציב אותה

בניגוד עניינים חריף

59. ניטור כמות הגזים המזהמים הנפלטים מן האסדה הוא חיוני לשמירה על בריאות הציבור, במיוחד נוכח העובדה שאין מחלוקת שמן המתקנים באסדה צפויים להיפלט חומרים המסכנים את בריאות בני האדם שייחשפו אליהם, את בריאות בעלי החיים הימיים ואת הסביבה (לפירוט הגזים המזהמים שייפלטו והשפעותיהם הבריאותיות ראו פרק 3.3 לעיל). איתור מידי של פליטה העולה על המותר היא חיונית כדי לנקוט בפעולות להגנת הציבור וכדי להפסיק את פעולתה של האסדה בטרם הנזק יגדל.

60. ההיתר מציב את המשיבה 2 בניגוד עניינים חמור, שאין כל דרך להתגבר עליו – מצד אחד, יש לה אינטרס כלכלי, שמוערך בסכומי עתק, להתחיל בהפעלת האסדה בהקדם האפשרי, להפיק כמה שיותר גז, לצמצם את הוצאותיה ולהימנע מהפסקת פעילות הייצור באסדה. מצד שני, המשיב 1 הפקיד בידיה, במסגרת היתר הפליטה, את תפקיד ניטור הגזים הרעילים הנפלטים מן האסדה ואת

הדיווח למשרד להגנת הסביבה ולציבור על תוצאות הניטור. המשרד להגנת הסביבה הפקיד את החתול לשמור על השמנת.

61. דיווח אודות חריגה מערכי הפליטה שנקבעו בהיתר הפליטה עלול להביא להפסקת הייצור ולאובדן של סכומי עתק למשיבה 2. ניטור המצביע על חריגה מערכי הפליטה המותרים עלול לגרור אחריו עיצומים כספיים בגובה מאות אלפי שקלים בהתאם לסעיף 53 לחוק אוויר נקי. מעבר לכך, הוא אף עלול להביא להעמדה לדין פלילי בנסיבות מסוימות בהתאם לסעיף 63 לחוק אוויר נקי. האם באמת ניתן לצפות שהמשיבה 2, או כל אחד אחר, יפעל באופן כה בוטה נגד האינטרס העצמי שלו?

62. נעמוד בתמצית על הוראות היתר הפליטה המציבות את המשיבה 2 בניגוד עניינים.

63. סעיף 13 להיתר הפליטה קובע הוראות בדבר ביצוע דיגומים בארובות על ידי המשיבה 2, ובכללו סעיף קטן (ב) קובע כדלקמן:

"בעל מקור הפליטה יבצע דיגומים תקופתיים בכל הארובות במקור הפליטה הנדרשות בדיגום, בתדירות הקבועה בטבלה א', לצורך בדיקתפליטת מזהמים המנויים לצד אותן ארובות בטבלה האמורה."

64. יש לציין שבטיוטת היתר הפליטה שפורסמה ביום 23.6.2019 להערות הציבור (נספח ע/10 הנ"ל) הופיעה ההוראה הבאה בסעיף 13(ה):

"(ה) בעל מקור הפליטה יתאם עם רכז איכות האוויר מועד כל דיגום מתוכנן, ויאפשר לרכז איכות האוויר להיות נוכח במהלך הדיגום."

65. אלא שבהיתר הפליטה הסופי שפורסם ביום 6.11.2019 (נספח ע/1 הנ"ל), הוראה זו נעלמה. יודגש כי אין די בהוראה זו שהופיעה בטיוטת ההיתר כדי למנוע מניפולציות של הדיגום, ובכל מקרה היא אינה מחייבת, על פי לשונה, נוכחות של רכז איכות האוויר בכל דיגום אלא רק מחייבת את המשיבה 2 לאפשר לרכז להיות נוכח. ואולם גם הוראה זו, שאפשרה ביקורת מינימלית על הדיגום שהמשיבה תבצע, הוסרה מגרסתו הסופית של ההיתר.

66. סעיף 14 להיתר הפליטה קובע הוראות לפיהן המשיבה 2 תבצע ניטור רציף בארובות המפורטות בסעיף 14(ב) (יוער כבר עתה, ולכך נתייחס בפרק הבא, שהניטור הרציף ייעשה רק במוקדי הפליטה ורק לגבי סוגים מסוימים של גזים ולא במישרין לבנזן, שהוא הגז המסוכן ביותר לבריאות שייפלט מן האסדה).

67. סעיף 21(ב) קובע כי הניטור הסביבתי על האסדה (ניטור "גדר", כפי שנסביר בפרק הבא), ייעשה גם הוא על ידי המשיבה 2 ובאמצעות חברה שתבצע את הדיגום. סעיף 21(ב) קובע כדלקמן:

"21. (ב) בעל מקור פליטה יבצע דיגום סביבתי על האסדה בהתאם להוראות הממונה עבור המזהם בנזן:

(1) הדיגום הסביבתי יבוצע בתדירות של אחת לשבועיים לתקופה של 12 חודשים החל מתום תקופת ההרצה, ולאחר מכן תדירות הדיגום תיקבע על ידי הממונה.

(2) בהתאם לתוצאות הדיגום, הממונה יבחן ויורה לבעל מקור הפליטה, ככל והדבר נדרש, להתקין מערכת ניטור רציף על האסדה עבור בנזן בכפוף לטכנולוגיה ישימה.

(3) בעל מקור הפליטה יגיש תכנית דיגום סביבתי לאישור הממונה בתוך שבועיים מיום כניסת היתר הפליטה ויפעל על פיה

(4) בתוכנית הדיגום כאמור בסעיף קטן (3) יפורטו שיטות הדיגום **שם החברה** **הדוגמת** וכן יצוינו על גבי מפת מקור הפליטה נקודות דיגום מוצעות ע"י בעל מקור הפליטה. בהתאם להנחיות הממונה להקמה והפעלה של תחנות ניטור. "

68. סעיף 27 להיתר הפליטה מתנה את תחילת תכנית ההרצה של האסדה ואת תחילת ההפעלה המסחרית של האסדה בהקמה והפעלה של תחנות ניטור חופיות. נוסחו של ההיתר שומר על עמימות ביחס לשאלה מיהו הגורם שיפעיל את תחנות הניטור, והוא אף מפנה להוראות של המשיב 1 שניתנו ביחס לתחנות ניטור אלה ביום 22.8.2019 אך לא פורסמו והעותרות אינן יודעות מה תוכנם (עניין שגם אליו נתייחס בנפרד בהמשך). אולם למיטב הבנת העותרות מהקשר הדברים, המשיב 2 אחראית לא רק על הניטור באסדה, אלא גם על הניטור החופי.

69. כאמור, למשיב 2 אינטרס כלכלי עצום שלא לדווח על חריגות מתנאי ההיתר. מעבר לכך, גם הפקדת בחירת החברה הדוגמת של הניטור הסביבתי שיערך על האסדה בידיה, לפי סעיף 21(ב)(4) הנ"ל, מעלה בעיה קשה של ניגוד עניינים. מרגע ההתקשרות עם החברה הדוגמת, המשיב 2 תהיה לקוחה שלה, והכנסותיה של החברה הדוגמת תהיינה תלויות במשיב 2 ובהמשך ההתקשרות עמה. ומי לא רוצה לקוח מרוצה?

70. אילו ה"לקוח" המשלם עבור פעילות הניטור היה המשרד להגנת הסביבה, הדרך לדאוג ללקוח מרוצה היא מתן נתונים מדויקים. אולם כאשר הלקוח המשלם הוא מי שיש לו אינטרס כלכלי בתוצאות הניטור, הדרך לדאוג ללקוח מרוצה היא הגשת ממצאים שיצביעו על עמידה בערכי הפליטה הקבועים בהיתר.

71. הדברים נכונים גם ביחס להוראות סעיף 26 להיתר הפליטה, הקובעות שאימות הנתונים שהוגשו על ידי המשיב 2 ייעשה על ידי חברה שהיא תתקשר עמה. סעיף 26 להיתר קובע:

26. (א) בעל מקור הפליטה יתקשר עם חברת classification society (צד ג') בעלת הכשרה ומומחיות בפעילות אסדות הפקה ימיות, בלתי תלויה, לצורך ביצוע אימות המידע שהוגש במסגרת הבקשה להיתר פליטה לרבות מידע נוסף שהוגש בנוגע לבקשה להיתר פליטה בתנאים הבאים:

(1) זהות חברת הסיווג תוגש לאישור הממונה באמצעות אסמכתאות;

(2) לאחר קבלת אישור הממונה כאמור בסעיף קטן (1), חברת הסיווג תפנה לממונה לקבלת הנחיות לתחילת עבודת האימות;

(3) בתום עבודת האימות, החברה (צד ג') תעביר דו"ח אימות סופי לאישור הממונה."

72. דינו של האימות כדינו של הניטור, והוראה זו פסולה אף היא.

73. מעבר לכך, השילוב של שליטת המשיב 2 בפעולות הניטור עם העובדה שלא יתקיים ניטור רציף של בנוז, אלא דיגום דו-חודשי בארובות ודיגום דו-שבועי בסביבת האסדה (ולעניין זה נתייחס בהרחבה בפרק הבא), פותח פתח רחב למניפולציות. כאשר המשיב 2 שולטת בזמני הניטור, או לפחות יודעת מראש את הזמנים שבהם היא מחיבת בניטור, אין כל קושי לדאוג בסמוך לפני הדיגום להפחתת כמות הפליטות באמצעות הפחתת פעילות הייצור, כדי למנוע איתור חריגות מערכי הפליטה

המותרים בהיתר, ומייד אחרי הדיגום לחזור לפעילות ייצור שתוצאתה פליטות בכמות האסורה לפי ההיתר והמסכנת את בריאות הציבור ואת הסביבה.

74. החשש האמור אינו חשש בעלמא ואינו פרי של דמיון יצירתי, וכבר היו דברים מעולם. רק לאחרונה ראו רשויות המדינה מה קורה כאשר ניטור איכות מופקד בידי חברה שיש לה אינטרס כלכלי ברור, אולם את הלקח לא למדו.

75. ביום 20.8.2019 פורסם דו"ח ועדת הבדיקה לאירועים במתקן ההתפלה שורק, שמונתה על ידי שר האנרגיה. הוועדה מצאה כי המפעיל הפרטי של המתקן, שעליו הוטלה מלאכת הניטור באמצעות דיגום יומי, שינה מדי יום בשעת הדיגום את אופן הייצור באופן שהפחית את כמות המזהמים בו והביא אותו אל הרף הנדרש. פעולה זאת נעשתה כדי להסתיר מרשויות המדינה ומן הציבור את העובדה שהזיהום במים עלה על המותר על פי דין ועל פי החוזה בין מפעיל המתקן לבין המדינה. המניע היה כלכלי, שכן שיטת ייצור המים המותפלים, בשעות שבהן לא התקיים הדיגום, הייתה זולה יותר משיטת ייצור המים, שהייתה מבטיחה טיהור של המזהמים. התופעה נחשפה רק שנים לאחר תחילתה, ולאחר שבמשך תקופה ארוכה סופקו מים מותפלים שאינם עומדים בתקני הזיהום המותרים.

76. ועדת הבדיקה תיארה את האירועים כך :

"על פי הממצאים, ובהתאם לעדויות ששמעה הוועדה, בשעת דגימת המים היומית, בוצע שינוי תהליכי ידני במתקן ההתפלה. השינוי יצר מצג, במסגרת הדיווח היומי, לפיו איכות המים המיוצרים על ידי המתקן עומדת בדרישות ההסכם מול המדינה, בעוד שבפועל, ברוב שעות היום, חרגה איכות המים מדרישות אלו.

... השינוי התהליכי כונה על ידי אנשי המקצוע במתקן בשם 'נוהל דיגום בוקר', ומטרתו הייתה לשפר את איכות המים אשר סופקו בעת לקיחת דגימת המים למעבדה.

כפי שצוין קודם לכן, הפחתת המוצר הקדמי משמעה ייצור מים באיכות טובה יותר, שכן המים עוברים שלב נוסף של התפלה (מעבר נוסף). לפיכך, השינוי הידני שבוצע בשעות הדגימה הביא לייצור מים איכותיים יותר. **בשאר השעות, הוגדלה כמות המוצר הקדמי, משמע, יוצרו מים באיכות פחות טובה, וצריכות האנרגיה והכימיקלים שהושקעו בייצור המים המותפלים – פחת.** יוזכר, כי עלות האנרגיה במתקן התפלה הינה חלק מהותי מעלויות ייצור המים, וכל חיסכון בעלויות אלו, מיתרגם לרווח של המתפיל." (עמ' 19-20 לדו"ח).

העתק דו"ח ועדת הבדיקה לאירועים במתקן ההתפלה שורק מיום 20.8.2019 מצורף ומסומן ע/34.

77. וזו כל תורת ניגוד העניינים על רגל אחת – הפקדת ניטור הזיהום בידי הגורם המזהם עצמו מעמידה בפני המזהם פיתוי גדול מדי. כאשר הניטור נעשה בצורה של דגימה תקופתית, המניפולציה קלה יותר. ככל שהרווח הכלכלי הפוטנציאלי וההפסד הכלכלי הפוטנציאלי גדולים יותר, הפיתוי גדול יותר.

78. באותו הקשר, לאחרונה, ביום 24.6.2019, פורסם דו"ח מיוחד של מבקר המדינה שכותרתו "היבטים בפעולות הממשלה בנושא זיהומים סביבתיים במפרץ חיפה". במסגרת הדו"ח מבקר המדינה עמד,

בין השאר, על כך שהמשרד להגנת הסביבה מגלה חולשה באכיפה ובמילוי תפקידיו הרגולטוריים מול בעלי אינטרסים בתעשייה:

"חולשה מול התעשייה ובעלי עניין: סוגיות סביבתיות באזור מפרץ חיפה מערבות גופים בעלי אינטרסים נוגדים, ובהם תעשיות שפעילותן הכלכלית נאמדת בסכומי עתק. הדבר מחייב הקפדה על איזון במילוי התפקידים הרגולטוריים שכן רק בדרך זו יהיה אפשר להבטיח את האינטרס הציבורי ואת בריאות הציבור. אולם התנהלות המשרד להגנת הסביבה, כפי שעולה ממכלול הדוחות שבקובץ זה, העידה לעיתים על חולשה בביצוע תפקידיו כרגולטור ועל קשיים בפיקוח ובאכיפה. כך למשל עלו סימני שאלה בנוגע להתמשכות הכנת סקר הסיכונים המצרפי לחומרים מסוכנים, למקום המרכזי שניתן בו לנציגי המפעלים, שיש להם אינטרס מובהק בנושא, ולשיתוף המצומצם של הציבור בקיום ההליך. בכל אלו יש כדי לפגוע בעצמאות שיקול הדעת של המשרד להגנת הסביבה בבואו לגבש מסקנות מקצועיות. חולשות אלו עלולות לגרום לכך שפעולותיו והחלטותיו של המשרד יהיו לעיתים מוטות על חשבון האינטרס הציבורי, שהשמירה עליו הוא תפקיד מרכזי של המשרד."

העתק העמודים הרלוונטיים מתוך דו"ח מבקר המדינה מיום 24.6.2019 מצורף ומסומן ע/35.

79. הפקדת ניטור האוויר בידי המזהם היא ביטוי של אותה בעיה ממש – במקום לאכוף בעצמו או באמצעות גורם אובייקטיבי את המגבלות על כמויות הזיהום המותרות, המשיב 1 מטיל על המשיבה 2, שיש לה אינטרס כלכלי של מיליארדי שקלים בתוצאות הניטור, את התפקיד לבדוק את עצמה ואת מידת הציות שלה להוראות הדין והיתר הפליטה.

80. חשוב לציין שהעובדה שהמשיבה 2 תצטרך להגיש למשיב 1 תכנית ניטור בהתאם להוראות היתר הפליטה (ראו סעיפים 13(ד) ו-21(ב)(3) להיתר), אין בה כדי לאיין את בעיית ניגוד העניינים. כפי שעולה מדו"ח ועדת הבדיקה הנ"ל, גם במתקן שורק נקבעו על ידי המדינה פרמטרים לדיגום המים, אך הדבר לא מנע בעד מפעיל המתקן לבצע מניפולציה על הדגימות במטרה לצמצם את הוצאותיו.

81. יש לזכור ששאלת ניגוד העניינים של המשיבה 2 כבר עלתה בשלב התכנוני של האסדה. בתחילה החליטה המועצה הארצית לתכנון ובניה להקנות למשיבה 2 את הסמכות לתכנן את תכנית המתאר הארצית למתקן הגז (תמ"א 37/ח). העותרת 1, יחד עם רשויות מקומיות נוספות, הגישה עתירה, בה נטען כי המשיבה 2 מצויה בניגוד עניינים ואסור היה להקנות לה סמכות זו (בג"ץ 2293/10 **המועצה המקומית זכרון יעקב נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה**).

82. ביום 5.8.2010 התקיים דיון בעתירה, ובסופו ניתן צו על-תנאי כפי שהתבקש. לשון החלטת בית המשפט:

"מוצא בזאת צו על תנאי המכוון כנגד המועצה הארצית לתכנון ולבניה המורה לה ליתן טעם מדוע לא תמנע מלהמשיך וליתן בידי חברת נובל אנרג'י בע"מ את הסמכות שהוקנתה לה לצורך הכנתה של תוכנית המתאר תמ"א 37/ח, כאמור בהחלטת המועצה הארצית לתכנון ולבניה מיום 7.7.2009."

העתק הצו על-תנאי מיום 5.8.2010 בבג"ץ 2293/10 מצורף ומסומן ע/36.

83. בעקבות הצו על-תנאי שהוצא בעתירה, ולפני ההכרעה בה, המועצה הארצית לתכנון ובניה החליטה ביום 5.4.2011 כי **"תבוטל החלטת המועצה הארצית מיום 7.7.09 בעניין חברת נובל אנרג'י.**

התכנית תיערך ע"י ועדת העורכים, ויזם התכנית יהיה המשרד לתשתיות לאומיות". בעקבות שינוי ההחלטה העתירה לבג"ץ נמחקה תוך פסיקת הוצאות לטובת העותרות.

העתק החלטת המועצה הארצית לתכנון ובניה מיום 5.4.2011 מצורף ומסומן ע/37.

העתק החלטת בית המשפט העליון בבג"ץ 2293/10 מיום 15.11.2011 מצורף ומסומן ע/38.

84. ניגוד העניינים בין האינטרס הכלכלי של המשיבה 2 לבין האינטרס הציבורי, הבריאותי והסביבתי, בא לידי ביטוי בהתנהלות מסוכנת ביחס לדליפות. לפי פרסומים, בשנת 2011 המשיבה 2 נטשה את אתר קידוח הגז "לוויטן 2" בשל דליפה, אולם בחרה בפתרון זול לאטימת הדליפה, והדליפה נמשכה במשך 15 חודשים. לפי הפרסומים, גורמים במשרד האנרגיה "השוו את התקלה בקידוח לתקלה שגרמה לאסון האקולוגי במפרץ מקסיקו, ב-2010".

העתק פרסום בעיתון "גלובס" בעניין הדליפה ב"לוויטן 2" מצורף ומסומן ע/39.

85. זאת ועוד. לפי ניתוח, שערך הארגון הלא ממשלתי Center for Western Priorities לנתוני הרגולטור על נפט וגז במדינת קולורדו שבארה"ב (Colorado Oil and Gas Conservation Commission (COGCC), נובל אנרג'י הייתה שיאנית דליפות הגז והנפט בקולורדו בשנים 2014, 2015, 2016 ו-2018 (בשנת 2017 היא הגיעה למקום השני ברשימת החברות עם כמויות הדליפה הגדולות ביותר).

העתק ניתוח נתוני COGCC מהשנים 2014-2018 מצורף ומסומן ע/40.

86. גם העובדה שהממונה על איכות האוויר במשרד להגנת הסביבה קבעה במסגרת מכתב הדחייה של הבקשה הראשונה להיתר, שהגישה המשיבה 2, שהתנהלות המשיבה 2 מעלה "תהיות קשות לגבי אמינות כלל הנתונים בבקשה להיתר הפליטה" (ראו פסקה 32 הנ"ל ונספח ע/5), מלמדת על ניגוד העניינים המובהק שבו המשיבה 2 מצויה.

87. ספקות משמעותיים לגבי אמינות הנתונים שתמסור המשיבה 2 מתעוררים גם נוכח הנתונים השגויים שמסרה בעבר ביחס לאסדת הגז תמר, שהיא מפעילה. כפי שכבר ציינו, הפליטות מאסדה זו גדולות פי 30 ממה שהמשיבה 2 מסרה שייפלט במסגרת הכנת התנ"ס לאסדה זו (ראו פירוט בפסקה 52 הנ"ל).

88. כל אלה מבהירים את מה שאמור להיות מובן מאליו – אין מפקידים בידי המזהם את הניטור על הזיהום, וזאת במיוחד כאשר מדובר במזהמים שעלולים לסכן את בריאות הציבור באופן משמעותי, וכשאל מול אינטרס הציבורי עומדים רווח או הפסד של המזהם בהיקף של מיליארדי שקלים.

89. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, האיסור על הימצאות במצב של ניגוד עניינים חל מקום בו יש חשש סביר או אפשרות ממשית להתנגשות בין אינטרסים. החלת האיסור אינה דורשת הוכחה כי האדם או הגוף המצוי בניגוד עניינים קיבל או יקבל בפועל החלטות פסולות בגלל הימצאותו במצב זה. מדובר בכלל מניעת, שנועד למנוע את הרע בטרם יארע. בהקשר זה נפסק:

"האיסור אינו רק על שיקול הדעת עצמו בביצוע הפעולה או התפקיד. האיסור הוא על הימצאות במצב בו עלול להיות ניגוד עניינים. מטרת הכלל היא למנוע את הרע בטרם יארע. הכלל צופה פני העתיד. אין זה מעלה ואין זה מוריד אם בפועל

שיקול הדעת הוא ראוי. מטרת הכלל היא למנוע פיתוי מאדם ישר והגון, בחינת אל תביאונו לידי ניסיון. על כן, אין צורך להוכיח בפועל קיומו של ניגוד עניינים. די בכך שקיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים."

בג"ץ 531/79 **סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה**, פ"ד לד(2) 566, סעיף 4 (1980) (להלן: **עניין סיעת הליכוד**).

90. כאשר אל מול האינטרס הציבורי עומד אינטרס ממוני, בית המשפט העליון נמנע מלהחיל את מבחן האפשרות הממשית לניגוד עניינים, ואימץ את המבחן המחמיר יותר של **חשש סביר** לניגוד עניינים (ראו, למשל, רע"א 5258/90 **קצין התגמולים נ' אינגבר**, פ"ד מה(3) 593 (1991); בג"ץ 3132/92 **מושלב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז צפון**, פ"ד מז(3) 741 (1993)).

91. בית המשפט העליון פסק שהכלל האוסר על הימצאות בניגוד עניינים חל לא רק על עובדי ונבחרים ציבור, אלא גם על גופים פרטיים. כך, למשל, בבג"ץ 7721/96 **איגוד שמאי ביטוח נ' המפקחת על הביטוח**, פ"ד נה(3) 625 (2001), נטען כי העסקה של "שמאי בית" לרכב על ידי חברות הביטוח יוצרת מצב של ניגוד עניינים. חברות הביטוח טענו כי הכלל בדבר ניגוד עניינים חל רק על עובדי ציבור, אולם בית המשפט העליון דחה את טענתן:

"העותרים טוענים כי שמאי בית מצוי במצב של ניגוד עניינים. לפי הטענה, מצד אחד, שמאי בית, כמו כל שמאי רכב, חייב נאמנות כלפי המבוטח, ובהתאם לכך הוא חייב לקבוע את השומה באופן מקצועי ועצמאי; מצד אחר, שמאי בית, בהיותו עובד של חברת הביטוח, חייב נאמנות גם לחברת הביטוח, ומכל מקום הוא תלוי בחברה, ולפיכך אין הוא עצמאי כלפיה. מכאן, ששמאי בית מצוי במצב של ניגוד עניינים, כאשר הוא קובע שומת נזק שנגרם לרכב של מבוטח ומחייב את חברת הביטוח לשלם תגמול למבוטח על-פי שומה זאת. ...

חברות הביטוח דוחות את טענת העותרים. הן טוענות שהכלל האוסר ניגוד עניינים חל רק על תפקיד "סטטוטורי", כלומר על מי שממלא תפקיד ציבורי על-פי דין, ואינו חל על שמאי רכב

שהכלל האוסר ניגוד עניינים חל בתחום המשפט הציבורי ואינו חל בתחום המשפט הפרטי. עם מי הדין?

...

אכן, **הכלל האוסר ניגוד עניינים נקלט בתחום המשפט הפרטי, והוא חל בתחום זה בהקשרים שונים**. הוא נקלט מכוח החוק. ראו, לדוגמה, סעיף 13 לחוק הנאמנות, תשל"ט-1979; סעיף 8 לחוק השליחות, תשכ"ה-1965; סעיף 48 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962. הוא נקלט גם מכוח הפסיקה. הנה כך אמר השופט ברק בבג"ץ 595/89 שמעון נ' הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים [7], בעמ' 413:

עקרון יסודי הוא, כי מי שפועל למען אינטרס של אחר, חייב להימנע מניגוד בין אותו אינטרס לבין אינטרס שלו עצמו או אינטרס אחר כלשהו. זהו העיקרון בדבר האיסור על ניגוד עניינים. תחולתו של עיקרון זה כעניין מוסרי שבין האדם לבין עצמו. לימים הוא הפך – מכוח הקונסנסוס החברתי העומד ביסודו – כעניין של משפט החל ביחסים שבין אדם לבין זולתו... בישראל הכירו בתי המשפט בשורה ארוכה של פסקי-דין, כי העיקרון בדבר איסור על ניגוד עניינים אינו אך עניין מוסרי שבין אדם לבין עצמו, אלא הוא

הינו עיקרון משפטי המשתרע על כל תחומי המשפט. הוא חל בתחומי המשפט הפרטי והמשפט הציבורי גם יחד.⁹²

שם, פסקאות 33-34 לפסק הדין.

92. בהתאם, לא יכולה להיות מחלוקת שהמשיב 1 אינו רשאי לקבוע בהיתר הפליטה הוראות המציבות את המשיבה 2 או את החברה שבה היא תסתיע במצב של ניגוד עניינים. עקרון בסיסי הנגזר מן הכלל בדבר ניגוד עניינים הוא כי "אין מבוקר נעשה מבקר" (עניין סיעת הליכוד הנ"ל, פסקה 9), ובפרפראזה על דברים אלה – **אין מזהם נעשה מנטר**.
93. נוכח האמור, יש לקבוע כי היתר הפליטה בטל, באשר הוראותיו מציבות את המשיבה 2 בניגוד עניינים.
94. לחלופין, יש להורות למשיב לתקן את היתר הפליטה, כך שניטור המזהמים לא יבוצע על ידי המשיבה 2, המצויה במצב של ניגוד עניינים, ולא על ידי גורם שעמו המשיבה 2 תתקשר, אלא על ידי המשיב 1, בעצמו או באמצעות גורם ניטרלי שייבחר על ידו, וזאת לאחר קיום הליך מלא של שמיעת טענות הציבור בהתאם לסעיף 21 לחוק אוויר נקי.

4.3. ההיתר אינו מחייב קיום ניטור רציף על פליטת גזי BTEX ובהם בנזן

95. הוראות היתר הפליטה בדבר ניטור גזי BTEX (בנזן, טולואן, אתיל בנזן וקסילן) מעוררות בעיות קשות, אינן מתיישבות עם עקרון הזהירות המונעת המונח ביסוד חוק אוויר נקי, והן בלתי סבירות בצורה קיצונית נוכח הסיכונים הנשקפים מפליטת גזים רעילים מן האסדה.
96. כפי שיוסבר, במקום לקבוע חובת ניטור רציף, לכלל החומרים הרעילים בדגש על בנזן, שהוא חומר מסרטן ודאי כפי שהוסבר לעיל, נקבעה חובת דיגום תקופתית שאין בה כדי להבטיח מניעת חריגה מערכי הזיהום המותרים ומניעת נזק בריאותי חמור לאוכלוסייה והמאפשרת מניפולציה של תוצאות הניטור.
97. בתמצית – היתר הפליטה מחייב לדגום את מקורות הפליטה לבדיקת כמות פליטת הבנזן אחת לחודשיים ואת סביבת האסדה אחת לשבועיים, במקום לקיים ניטור רציף. משכך, **אי אפשר יהיה לאתר בזמן אמת חריגות מכמות הפליטה המותרת ולפעול כדי לתקן את החריגה ולהגן על האוכלוסייה מפני גזים רעילים**. מעבר לכך, בהעדר ניטור רציף של בנזן אי אפשר יהיה לדעת מהי כמות הבנזן השנתית הנפלטת והאם היא חורגת מן התנאים שנקבעו בהיתר הפליטה (121 ק"ג בשנה בשלב הראשון ו-157 ק"ג בשנה בשלב השני). ניטור מקורות הפליטה פעם בחודשיים וניטור סביבתי פעם בשבועיים יכול לכל היותר לשמש בסיס להערכת הפליטה השנתית לפי מודלים חישוביים, ואינו יכול לשמש בסיס לקביעה אמינה של כמות הזיהום השנתית הלכה למעשה. ניטור מקורות הפליטה לעיתים כה רחוקות גם מאפשר מניפולציות פשוטות וקלות. מדובר בהתנהלות המנוגדת באופן ברור לעקרון הזהירות המונעת שביסוד חוק אוויר נקי.
98. הבעיות האמורות מתעצמות נוכח סוגיית ניגוד העניינים, שעליה כבר עמדנו. למשיבה 2 אינטרס כלכלי עצום להבטיח את המשך פעילות האסדה ולהימנע מעצירת פעילות הייצור בגלל חריגות מערכי הפליטה שהותרו לה. דיגום תקופתי, להבדיל מניטור רציף, מאפשר מניפולציות על ממצאי

הניטור. הוא מאפשר שינוי של היקף הייצור לפני הדיגום ובמהלכו, באופן שיקטין את כמות המזהמים הנפלטים באותו רגע, כפי שנעשה במתקן שורק. לכך יש להוסיף שהמשיב 1 הפקיד את הניטור בידי המשיבה 2 עצמה, כאמור לעיל.

99. להלן נתייחס לסוגיית הניטור הרציף.

4.3.1. שני סוגי המקורות שיש לנטר באסדה

100. בטרם נתייחס להוראות ההיתר, חשוב לעמוד על כמה הבחנות הנוגעות לניטור מזהמים. יש להבחין בין **מקורות פליטה מוקדניים** לבין **מקורות פליטה בלתי מוקדניים**. הבחנה זו מופיעה גם בדין ובהיתר הפליטה (ראו עמ' 2 להיתר).

101. תקנה 1 לתקנות אוויר נקי (היתרי פליטה), תש"ע-2010 מגדירה "**מקור מוקדני**" כ"ארובה, אוורר וכל מיתקן אחר כיוצא באלה, המיועד לפליטת מזהמים לאוויר" (וראו גם תקנה 11). **פליטות מוקדניות** הוגדרו על ידי המשרד להגנת הסביבה בעמ' 6 להוראות לקביעות שיטת חישוב מיטבית לפליטות והעברות לסביבה (2012) כך:

"פליטות לסביבה שמתועלות דרך צינור בר דיגום, כגון ארובה, סקרבר, פילטר שקים או צנרת שפכים, ללא קשר לחתך או צורת הצינור. באנגלית: point Channeled release, source או Stack emissions".

העתק העמודים הרלוונטיים מתוך הוראות המשרד להגנת הסביבה לקביעת שיטת חישוב מיטבית לפליטות והעברות לסביבה משנת 2012 מצורף ומסומן ע/41.

102. **פליטות לא מוקדניות** מוגדרות בהוראות הנ"ל כדלקמן:

"פליטות שאינן מוקדניות, כגון פליטות הנגרמות ממגע ישיר בין חומרים נדיפים (לחץ אדים חלקי גבוה מ 0.3 kPa בתנאים סטנדרטיים) או חומר חלקיקי לסביבה. יכולות להיות תוצאה של תכנון המתקן ורכיביו, תנאי הפעלה (רכיבי ציוד ומתקנים, מגדלי קירור), אחסון (כגון מיכלים, חביות, צוברים, מערומים, סילואים, בריכות ונשמים), פריקת וטעינת חומרים, שינוע בדרכים לא סלולות בתוך שטח המפעל ושריפה פתוחה כגון בלפיד. יכולות להגיע ממקורות נקודתיים, מקורות שטח, או מקורות בעלי נפח. באנגלית: Diffuse emissions או Fugitive".

103. בעמ' 2 להיתר הפליטה מושא העתירה מוגדרים **המקורות המוקדניים** במתקן לוותן כך שישכללו את שבעת המחממים במתקן, את שלוש טורבינות דחיסת הגז, את שלושת הגנרטורים, את שני גנרטורי החירום הפועלים על דיזל, את שלושת העגורנים ואת שלוש משאבות המים. באותו עמוד להיתר מוגדרים **מקורות הפליטה הלא מוקדניים** כ"רכיבי ציוד ובהם מגופים, ברזים, משאבות, מדחסים, חיבורי צנרת וכו'".

4.3.2. הוראות הניטור בהיתר הפליטה והפגמים בהן

104. שיטות הניטור לפליטות מוקדניות ופליטות לא מוקדניות הן שונות. בעוד שניטור **פליטות מוקדניות** נעשה באמצעות דיגום ישיר של האוויר בפתח שממנו ניתן לאסוף המזהמים מן המתקן (in-line

(emission monitoring), **ניטור פליטות לא מוקדיות** נעשה באמצעות דיגום סביבתי של האוויר בסביבת המפעל במספר נקודות, והוא מכונה "דיגום בגדר המפעל" (fence-line emission monitoring).

105. **הניטור במקורות הפליטה המוקדניים** מוסדר בסעיף 13(ב) להיתר הפליטה ובטבלה א' להיתר. סעיף 13(ב) להיתר קובע כדלקמן:

"בעל מקור הפליטה יבצע דיגומים תקופתיים בכל הארובות במקור הפליטה הנדרשות בדיגום, **בתדירות הקבועה בטבלה א'**, לצורך בדיקת פליטת מזהמים המנויים לצד אותן ארובות בטבלה האמורה."

106. **טבלה א' להיתר הפליטה** מפרטת, בעמודה השמאלית ביותר, את דרישות הדיגום והניטור בכל אחד ממקורות הפליטה המוקדניים וביחס לכל אחד מן החומרים שיש לנטר. כפי שניתן לראות, בכל מקורות פליטה אלה **נדרש עבור בנזן דיגום תקופתי אחת לחודשיים**. בנוסף נקבע ש"לאחר 12 חודשים מסיום תקופת ההרצה רשאי בעל מקור הפליטה לפנות לממונה בבקשה להקלה בתדירות הדיגומים".

107. הוראה זו היא פסולה. נוכח היותו של בנזן חומר מסרטן ונוכח הנזקים הבריאותיים הקשים האחרים שנמצא כי הוא גורם, ההחלטה לנטר את כמות פליטת הבנזן אחת לחודשיים היא החלטה בלתי סבירה בעליל והיא אינה עולה בקנה אחד עם עקרון הזהירות המונעת.

108. דיגום אחת לחודשיים אינו מבטיח שבתקופת שבין דיגום לדיגום לא נפלט בנזן בכמות אסורה המסכנת את בריאותם ואת חייהם של בני אדם – הן האוכלוסייה החיה בקרבת החוף והן העובדים באסדה – ובעלי חיים. דיגום אחת לחודשיים אף מאפשר למבצע הדיגום לבצע מניפולציות על התוצאות, הן באמצעות בחירת המועד המדויק שבו יתבצע הדיגום והן באמצעות הפחתת פליטות הגזים בסמוך לפני הדיגום.

109. מעבר לכך, ביצוע ניטור אחת לחודשיים לא מאפשר לקבוע באופן אמין האם המשיבה 2 עומדת במגבלות שנקבעו ביחס לכמויות הפליטה המותרות בהיתר. כפי שכבר צוין, היתר הפליטה מתיר פליטה של 121 ק"ג בנזן בשנה בשלב הראשון ו-157 ק"ג בנזן בשלב השני. מדידה של כמות הבנזן הנפלטת מן המקורות המוקדניים אחת לחודשיים אינה מאפשרת לקבוע מה הייתה כמות הבנזן השנתית שנפלטה בפועל, אלא רק לקבוע הערכה המבוססת על מודלים חישוביים שאין דרך לדעת אם הם מדויקים, ושאינם נתונים לביקורת או בקרה כלשהי בהעדר ניטור רציף.

110. יודגש כי מבחינה טכנולוגית אין כל בעיה לבצע ניטור רציף למקורות פליטה מוקדניים. כפי שניתן לראות בטבלה א' להיתר הפליטה, במתקנים 1-7, החל מהפעלת המחמם יתבצע ניטור רציף של סך כל החומרים האורגניים הנדיפים המבוטא כפחמן (Total Organic Carbon–TOC). כשם שניתן לדגום גזי TOC בצורה רציפה, כך ניתן לעשות גם ביחס לגזי BTEX, ובהם בנזן.

111. בהקשר זה יצוין שגם על הוראות הניטור הרציף של TOC הוטלו סייגים. טבלה א' להיתר הפליטה וסעיף 14(ד) מחייבים לבצע ניטור רציף של TOC, אולם סעיף 14(ה) מסייג את האמור וקובע:

"על אף האמור בסעיף קטן (ד), במידה ולא ניתן להפעיל את מערכת הניטור במועד ההפעלה המסחרית, יבצע בעל מקור הפליטה דיגום יומי של TOC עד למועד התקנת מערכת הניטור הרציף בארובות ולא יאוחר מיום 30.3.2020."

112. לא ברור על שום מה ולמה ניתנה למשיבה 2 "הנחה" זו. אם המשיב 1 סבור שבריאות הציבור מחייבת ניטור רציף של TOC, יש לקיים ניטור כזה מתחילת תקופת ההרצה של האסדה. אם המשיבה 2 לא מסוגלת להיערך לכך באופן מיידי, יש לדחות את מועד תחילת פליטת הגזים לסוף חודש מרץ 2020, ולא את מועד הניטור. אין לתת לאינטרס הכלכלי של המשיבה 2 עדיפות על פני אינטרס הציבור. מדובר בהוראה בלתי סבירה בעליל.

113. ניטור הבנזן מן המקורות הלא מוקדמים על "גדר האסדה" מוסדר בסעיף 21(ב) להיתר הפליטה, שם נקבע שב-12 בחודשים הראשונים יתבצע דיגום סביבתי של בנזן בתדירות של אחת לשבועיים, ורק לאחר מכן המשיב 1 ישקול להתקין מערכת לניטור רציף. וכך נוסחו הדברים בהיתר הפליטה:

"(ב) בעל מקור פליטה יבצע דיגום סביבתי על האסדה בהתאם להוראות הממונה עבור המזהם בנזן:

(1) הדיגום הסביבתי יבוצע בתדירות של אחת לשבועיים לתקופה של 12 חודשים החל מתום תקופת ההרצה, ולאחר מכן תדירות הדיגום תיקבע על ידי הממונה.

(2) בהתאם לתוצאות הדיגום, הממונה יבחן ויורה לבעל מקור הפליטה, ככל והדבר נדרש, להתקין מערכת ניטור רציף על האסדה עבור בנזן בכפוף לטכנולוגיה ישימה.

(3) בעל מקור הפליטה יגיש תכנית דיגום סביבתי לאישור הממונה בתוך שבועיים מיום כניסת היתר הפליטה ויפעל על פיה

(4) בתוכנית הדיגום כאמור בסעיף קטן (3) יפורטו שיטות הדיגום, שם החברה הדוגמת וכן יצוינו על גבי מפת מקור הפליטה נקודות דיגום מוצעות ע"י בעל מקור הפליטה. בהתאם להנחיות הממונה להקמה והפעלה של תחנות ניטור."

114. אם בעקבות הדיגום שיבוצע ב"גדר" אחת לשבועיים תתגלה חריגה מסוכנת מכמות הבנזן המותרת ובעקבות זאת יוחלט לאחר שנה או יותר לבצע ניטור רציף ב"גדר", לא יהיה בכך כדי לתקן את הנזק לבריאות הציבור ולסביבה שכבר נגרם באותה שנה. מעבר לכך, דיגום שיבוצע אחת לשבועיים אינו יכול להעיד בשום צורה על כמות הפליטות בין דיגום לדיגום, אלא רק על כמות הפליטות ברגע שבו נערך הדיגום.

115. עקרון הזהירות המונעת העומד בבסיסו של חוק אוויר נקי אינו מתיישב עם הוראות ההיתר, לפיהן יתקיים תחילה "ניסוי" של שנה, שבו ייערך ניטור תקופתי המציג תמונה חלקית בלבד והנתון למניפולציות, ורק לאחר מכן, בהתאם לתוצאות ה"ניסוי", יוחלט אם יש צורך בניטור רציף. הניטור הרציף חייב להתבצע החל מתחילת הרצת המתקנים המזהמים שעל האסדה.

116. חשוב לציין שנוכח חשיבותו של עניין זה, כלל הגורמים שהעירו לטיוטת היתר הפליטה עמדו על חשיבות הניטור הרציף של בנזן, הן ביחס לפליטות המוקדיות, באמצעות דיגום קבוע של המתקנים פולטי הזיהום, והן ביחס לפליטות הבלתי מוקדיות, באמצעות ניטור סביבתי ב"גדר" (ראו נספחים ע/13-17 הנ"ל).

117. בעקבות סירובו של המשיב 1 לקבל הערות אלו, איגוד ערים לשמירת איכות הסביבה (שרון-כרמל) (להלן: איגוד ערים שרון-כרמל) (שהעלה דרישה גם בהערותיו לטיוטת היתר הפליטה, נספח ע/15 הנ"ל), שלח מכתב בהול ביום 7.11.2019, למחרת פרסום היתר הפליטה, דרש פעם נוספת לקיים

ניטור רציף על גבי האסדה, והסביר כי הימנעות מקיומו של ניטור כזה תביא לפגיעה בבריאות הציבור ובאיכות הסביבה, וכי לא די בניטור שיתקיים על החוף בלבד.

העתק פניית איגוד ערים לשמירת איכות הסביבה (שרון-כרמל) מיום 7.11.2019 מצורף ומסומן ע/42.

118. חשוב להדגיש שאיגוד ערים שרון-כרמל הוא גורם שהוקם בהתאם לחוק איגוד ערים, תשט"ו-1955. איגוד הערים הוא בעל מומחיות בענייני הגנת הסביבה בכלל ובענייני ניטור אוויר בפרט. איגוד ערים שרון-כרמל הוא בעל מעמד מיוחד לפי סעיפים 15(א) ו-18(ד) לחוק אוויר נקי, והוא עצמו מפעיל מערך ניטור של 18 תחנות ניטור, מקיים בקרה על פליטות מזהמים, מפקח על הפקת, טיפול והובלת גז טבעי, מבצע מחקרים בתחום ומפרסם דו"חות שנתיים.

העתק עמוד האינטרנט של איגוד ערים שרון-כרמל המתאר את מערך הניטור של האיגוד ומפרט את רשימת תחנות הניטור שהוא מפעיל מצורף ומסומן ע/43.

119. אין מחלוקת, אפוא, שאיגוד ערים שרון-כרמל הוא גורם מקצועי בעל מומחיות בעניין ניטור אוויר, ושבשל מומחיותו ומעמדו בדיון, על המשיב 1 לתת משקל רב לעמדתו.

120. בשל מעמדו זה של איגוד ערים שרון-כרמל ובשל מומחיותו, ראוי להביא כלשונם את דברי יו"ר האיגוד במכתבו מיום 7.11.2019 (נספח ע/42 הנ"ל):

"בהתאם להיתר הפליטה אשר פרסם המשרד להגנת הסביבה לאסדת לויתן, בהתאם להוראות חוק אוויר נקי, הרינו לציין כי קיים ליקוי מהותי – ובלתי מתקבל על הדעת אשר תוצאותיו עלולות להיות בעלות השפעה קשה על איכות הסביבה ואיכות חיי תושבי מרחב האיגוד, לפיו לא יתקיים ניטור רציף על האסדה, אלא על החוף בלבד בתוספת דיגום סביבתי על האסדה – פעמיים בחודש באמצעות החברה המפעילה.

מיותר לציין כי ניטור רציף על האסדה יאפשר מדידה ודיווח שוטף של הפליטות הבלתי מוקדיות מהאסדה בתהליך זיקוק וניקוי הגז הטבעי ממאגר לויתן, וכפועל יוצא מכך איתור וגילוי חריגות און ליין וטיפול מידי בתקלות, אשר עלולות להיות בעלות השפעות סביבתיות.

לא ייתכן כי האסדה שהינה פרויקט לאומי אסטרטגי לייצור גז לאנרגיה לא תפוקח ותנטר באופן רציף, בדומה לתעשיות גדולות ומשמעותיות בישראל.

...

לאור כל זאת אנו שבים ודורשים כי יבוצע ניטור רציף על האסדה."

121. גם במסגרת הערותיו של איגוד ערים כרמל-שרון לטיטות ההיתר (נספח ע/15 הנ"ל) הודגש עניין זה, והאיגוד אף עמד על כך שזוהי הדרישה המרכזית:

"הדרישה המרכזית בהתייחסות האיגוד להיתר הפליטה היא ביצוע ניטור רציף על האסדה הן ממקורות הפליטה המוקדניים, והן ממקורות הפליטה הבלתי מוקדניים. דרישה נוספת היא כי, מעריך נתוני ניטור הרציף יחוברו למרכז האיגוד, וזאת בנוסף לחיבור לרכז איכות האוויר כפי שמוגדר בטיטות היתר הפליטה.

...

האיגוד דורש ניטור רציף על הפליטות הבלתי מוקדיות בזמן אמת ובצמידות לגדר האסדה. היתר הפליטה מתמקד בהפחתת הפליטות הבלתי מוקדיות

בהתקנת הטכנולוגיה המיטבית להפחתת פליטות בדרישות תפעוליות ובתוכנית LDAR שתבוצע במחזוריות של אחת לשלושה חודשים. עם זאת, לאור גודלה של האסדה וסוג הפעילות התעשייתית המתבצעת בה כגון, זיקוק גז, גוברים הסיכונים לפליטות מזהמים כתוצאה מתקלה היכולה להתרחש בכל אחד מאלפי רכיבים. בשל כך, נדרש להוסיף מרכיב משמעותי של פיקוח על פליטות בלתי מוקדיות מהאסדה, ניטור רציף בזמן אמת. (עמ' 1-2 לפנייה).

122. עוד יש לציין שלהערות עמותת שומרי הבית להיתר הפליטה (נספח ע/13) צורפה חוות דעת של מהנדס סביבתי, אשר כתב:

"לאור העובדה שאין במדינת ישראל נסיון וידע על פליטות מאסדות, העובדה שרוב החישובים במסמכי הבקשה מבוססים על הנחות עם הסתייגויות, והעובדה שמיקום האסדה בים מקטין את יכולות האכיפה והבקרה של הרשויות, יש לדרוש הצבת מתקן לניטור רציף סביבתי בגדר האסדה לפחות ל-BTEX ופורמאלדהיד. נדגיש שניטור רציף על הגדר הינו תנאי מקובל בהיתר פליטה של מפעלים רבים. יש לדרוש שניטור זה יפעל מיד עם התחלת פעילות האסדה (כבר בשלב האתחול, קבלה והרצה). יש לוודא שמערך הניטור הרציף יהיה מגובה מפלס האסדה ומעלה, ולא מגובה פני הים, ובספי רגישות מתאימים לערכי הסביבה והיעד, בתקנות איכות אויר."

123. בהמשך חוות הדעת נכתב:

"ה. דרישה לניטור סביבתי רציף על הגדר.

יש לדרוש דיגום סביבתי רציף בגדר האסדה למרות שהמתקן נמצא בלב ים, במרחק של כ-10 ק"מ מהחוף. יש לדרוש זאת לאור השאלות הרבות שעדיין קיימות אודות הפליטות מהמתקן:

- רוב רובם של חישובי פליטות מבוססי הנחות והסתייגויות שונות.
- לאור העובדה שאין במדינת ישראל נסיון וידע על פליטות מהאסדות, והפליטות מאסדת תמר רק מצביעות על כמות פליטות גבוהה מהצפוי (מעל 1,000 טון/שנה שזה בערך פי 5 מפליטות של בתי הזיקוק...).
- ניטור סביבתי רציף בגדר המפעל הינו אמצעי מקובל בהיתר פליטה של מפעלים רבים.
- יש לדרוש בהיתר של אסדת הגז כפי שנדרש בהיתרים של מקורות פליטה משמעותיים אחרים (כדוגמת בז"ף), ניטור סביבתי רציף על 'גדר המפעל' לפחות ל-BTEX, פורמאלדהיד, TOC ול-NO_x. הדיגום צריך להיות ע"י מכשירים המסוגלים לנטר אתה מזהמים המצויינים ברמת הרגישות הנדרשת (ספי רגישות המתאימים לערכי סביבה ויעד בתקנות איכות אויר). למען הסר ספק, אין להסתפק בניטור ברמת ה-TOC הכולל בלבד, באם ניטור זה לא מאפשר זיהוי תנודות בערכי תתי המזהמים (כגון בנזן) ברגישות מספקת. יש לוודא שמערך הניטור הרציף יהיה מגובה מפלס האסדה ומעלה, ולא מגובה פני הים. בנוסף יש לדרוש דיגום בגדר אחת לתקופה.
- לאור מיקום האסדה בים צפוי שיכולות האכיפה והבקרה ע"י הרשויות יהיו נמוכות, לכן ראוי לדרוש יכולות ניטור אפקטיביות.

ו. מאחר ואין מגבלה על כמות הפליטות בתקלה ראוי כמפורט שיותקן ניטור סביבתי רציף בגדר האסדה לפחות ל-BTEX, NO_x, ופורמאלדהיד כך שתהיה בקרה כלשהיא על פליטת בעת תקלה.

ז. **כיום קיימים מכשירי ניטור זמנים וקלים לתפעול כך שאין שום מגבלה פיזית /כלכלית להתקנים בגדר המפעל.** לדוגמא מכשיר של חברת CHROMATOTEC המנטר SO_2 , NO_x , O_3 , BTEX ונתונים מטאורולוגיים.

124. למרות חשיבות העניין, המשיב 1 לא קבע בהיתר הפליטה הוראות בעניין ניטור רציף של בנזן, והסביר בסעיף 3 למסמך ריכוז התשובות להערות הציבור (נספח ע/22 הנ"ל) כך:

"התקנת מערכת ניטור סביבתי על 'גדר' האסדה - הדרישה להתקנת מערכת ניטור רציף על 'גדר' האסדה נבחנה ונשקלה ע"י הממונה. בשלב זה התקבלה החלטה לא לדרוש התקנת מערכת מהסיבות הבאות:

- בהתאם לכמות רכיבי הציוד באסדה וסוגם (מועטי דליפות) צפויה השפעה מאד קטנה על הריכוזים הסביבתיים של בנזן בסביבת האסדה.
- הדרישות הסביבתיות בהיתר הפליטה נקבעו בהתאם לרגולציות רלוונטיות לאסדות ימיות. דרישה להקמת מערכת לניטור סביבתי של בנזן בגדר המפעל אינה חלק מדרישות הרגולציה למתקנים ימיים.

יחד עם זאת, נוספה דרישה לביצוע דיגום סביבתי לבנזן על האסדה בתדירות של אחת לשבועיים למשך תקופה (שנה ראשונה) ובהתאם לתוצאות יישקל האם לדרוש ניטור רציף.

בנוסף, בהיתר הפליטה נקבעו דרישות לביצוע תוכנית LDAR, ניטור דליפות של חומרים אורגניים נדיפים באמצעות מצלמה תרמית, הקמת תחנות ניטור מזהמים בקו החוף והתקנת ניטור רציף של TOC בארובות המחממים. דרישות אלה יבטיחו בקרה מיטבית על הפליטות מהאסדה."

125. תשובה זו מתעלמת הן מניגוד העניינים שבו המשיבה 2 מצויה ומהאינטרס הכלכלי העצום שלה לבצע מניפולציות על מדידה בלתי רציפה של כמות המזהמים, והן מחוסר הרלוונטיות של הדרישות האחרות בהיתר לדרישה שהוצבה ביחס לניטור רציף במוקדי הפליטה וב"גדר" האסדה.

126. ראשית, ניטור רציף של גזי TOC בארובות המחממים אינו מסייע לאיתור חריגות בכמות הבנזן, שתידגם רק אחת לחודשיים בארובות המחממים (ראו סעיף 13(ב) להיתר הפליטה וטבלה א'). שנית, ניטור רציף במחממים בודק את הפליטות המוקדיות בלבד ולא את הפליטות הלא מוקדיות, שאותן ניתן לזהות רק בדיגום על "גדר" האסדה. אין, אפוא, כל קשר בין תשובת המשיב 1 לבין הטענות שנטענו בעניין ניטור רציף של בנזן במוקדי הפליטה וב"גדר".

127. באשר לתשובת המשיב 1, לפיה נדרשת הקמה של תחנות ניטור מזהמים בקו החוף, הרי שגם טענה זו אין בה משום מתן מענה לבעיה שהוצגה בפני המשיב 1. אמנם, בהתאם לסעיף 27(א) להיתר הפליטה נדרשת הקמת שתי תחנות ניטור חופיות לפני תחילת ביצוע ההרצה, ולפי סעיף 27(ב) נדרשת תחנה שלישית לפני תחילת ההפעלה המסחרית של האסדה. אולם אין בניטור החופי דבר וחצי דבר המייתר את הניטור על "גדר" האסדה.

128. להבדיל מניטור "על הגדר", הנעשה במספר נקודות בסמוך לאסדה ומסביב לה, תחנות הניטור החופיות מצויות במרחק של יותר מ-10 ק"מ מן האסדה. התחנות שואבות אוויר מהסביבה שבה הן נמצאות ומבצעות אנליזה כימית שלו, וערכי הזיהום המתקבלים מייצגים רק את הנקודה ממנה נשאב האוויר. התוצאות המתקבלות מן הניטור החופי אינן יכולות ללמד, אפוא, האם פליטת המזהמים מן האסדה גדולה מן המותר. מעבר לכך, היות שמדובר בשלוש תחנות בלבד, הן מכסות רק שלושה מיקומים נקודתיים ולא מספקות מידע כלשהו לגבי הזיהום ברוב רצועת החוף. כיווני

הרוח משפיעים על מקום הגעת המזהמים לחוף, ולכן רמת הזיהום בתחנות הניטור החופיות לא מעידות דבר על רמת הזיהום ביתר האזורים. בהתאם, תחנות ניטור חופיות אינן יכולות להתריע מפני זיהום בריכוזי אוכלוסייה במרחב.

129. לעומת זאת, ניטור רציף במקורות הזיהום המוקדדים וניטור סביבתי רציף "על הגדר" מאפשרים לדעת באופן מיידי אם קיימת חריגה מכמות המזהמים המותרת ולהגיב באופן מיידי באמצעות תיקון תקלות, הפסקת הייצור או במקרים מסוימים פינוי של האוכלוסייה העלולה להיפגע.

130. מעבר לכך – ניטור חופי, גם אם מתגלות בו חריגות מערכי הזיהום המותרים, אינו יכול להעיד באופן ברור דיו על קורלציה בין חריגות באסדה לבין ערכי הזיהום הנקראים בחוף כאשר אי אפשר לאמת את הדבר אל מול ניטור רציף באסדה. איתור של חריגה מערכי הזיהום המותרים בחוף עלול להיגרם מפליטה בכמות אסורה מן האסדה, אך עלול להיגרם גם כתוצאה של מזהמים ממקורות אחרים. איתור חריגה מערכי הפליטה המותרים בחוף לא יקבל אימות מיידי ולא ניתן יאפשר זיהוי מיידי של האסדה כמקור הפליטה האסורה והפסקת פעילות האסדה או טיפול אחר בחריגה.

131. גם הרשויות, בנסותן להפיס את דעתו של הציבור, התחייבו כי יתקיים ניטור רציף של המזהמים. וכך, למשל, ביום 11.7.2018 בראיון מצולם ומוקלט שערך אתר החדשות YNET עם מנכ"ל משרד האנרגיה, אודי אדירי, בתגובה לחששות שהובעו ביחס לזיהום שתפלוט האסדה, מנכ"ל המשרד התחייב שיבוצע ניטור רציף של האסדה:

"אנחנו מחויבים... האם שומעים אותי?... אני רק אגיד חצי משפט... אני מקבל את האמירה הזאת. **אנחנו מחויבים ואנחנו נדרוש, ביחד עם המשרד להגנת הסביבה, ניטור רציף של האסדה, שכל נתוני הזיהום יהיו שקופים לציבור.** ואני אומר כאן באופן מאוד ברור ואני מקבל את ה... את המסר הזה ואת האחריות הזאתי שאם האסדה הזאתי בסופו של דבר תזהם, לא כפי שאנחנו אומרים – אנחנו טוענים שהזיהום יהיה זניח ובחוף הוא יהיה אפסי. אם זה יהיה משהו אחר, אנחנו צריכים להיות מחויבים למצוא פתרון, עדי כדי הפסקת הפעילות אם נדרש."

הקלטת הראיון מצורפת על גבי תקליטור (קובץ 1).

ניתן למצוא את הראיון גם בקישורית הבאה:

<https://www.youtube.com/watch?v=vNiVdpICySQ&app=desktop>

הציטוט הנ"ל מופיע בסרטון ב-22:4 דקות.

132. זמן קצר לאחר מכן, בחודש אוגוסט 2018, התקיים כינוס באיגוד ערים כרמל-שרון, בו נכחו על הבימה מנכ"ל משרד האנרגיה, ישראל דנציגר, ומנכ"ל המשרד להגנת הסביבה. מנכ"ל משרד האנרגיה, אודי אדירי, חזר על דבריו לפיו יהיה ניטור רציף באסדה:

"אמר את זה גם ישראל ואמר את זה גם האיגוד, זו הייתה גם דרישה שהאיגוד שם אותה מאוד מאוד חזק – על האסדה הזו יהיה ניטור רציף. זה אומר שאף אחד לא יגלה מה קרה באסדה הזו לא אחרי ארבע שנים, לא אחרי שנה וגם לא אחרי יומיים. אונליין. זה דבר אחד."

הקלטתו המצולמת של הכינוס מצורפת על גבי (קובץ 2).

ניתן למצוא את הראיון גם בקישורית הבאה: <https://tinyurl.com/tkeb8co>

הציטוט הנ"ל מופיע בסרטון ב-08:08 דקות.

133. התחייבויות הגורמים המוסמכים לבצע ניטור רציף על האסדה מבהירות שגם עמדתן המקצועית של הרשויות היא כי יש לבצע ניטור כזה. לא ברור מדוע התחייבויות אלה פרחו ברוח ומדוע העמדה המקצועית של הרשויות המוסמכות, לפיה יש לקיים ניטור רציף, הוחלפה בעמדה לפיה די בדיגום תקופתי. יש לקוות שהדברים אינם נובעים מלחצים או ממניעים פסולים.

134. בשולי הדברים יצוין שבפגישה שהתקיימה ביום 29.8.2019 בין נציגי העותרת 1 לבין המשיב 1 ונציגי המשרד להגנת הסביבה, הועלתה טענה לפיה לא קיימת טכנולוגיה מתאימה לביצוע ניטור רציף "בגדר" של זיהום ממקורות לא מוקדדיים (להבדיל ממקורות הזיהום המוקדדיים, לגביהם בשום שלב לא הייתה מחלוקת בדבר האפשרות לקיים ניטור רציף). נראה שטענה זו נזנחה על ידי המשיב 1, שכן במענה להערות הציבור ביחס לניטור רציף ב"גדר" לא נטען שאין אפשרות טכנולוגית כזו, אלא נטען שאין צורך בכך. אולם לשם הזהירות יצוין שככל שזהו אחד הטעמים להחלטה, הרי שמדובר בהחלטה שהתקבלה על בסיס תשתית עובדתית לקויה.

135. כפי שכבר ציינו, בחוות הדעת של המהנדס הסביבתי שצורפה להערות עמותת שומרי הבית לטיוטת היתר הפליטה (נספח ע/23 הנ"ל), הוצגה הטכנולוגיה לביצוע ניטור רציף ב"גדר" האסדה (ראו סעיף 123 הנ"ל). מעבר לכך, גם איגוד ערים שרון-כרמל, שהוא גוף המוכר על ידי המחוקק כבעל מומחיות מיוחדת בתחום הניטור, עמד על כך שהדבר דרוש ואפשרי.

136. בנוסף, בפניית ב"כ העותרת 1 מיום 3.11.2019 (נספח ע/19 הנ"ל) נכתב בעמ' 8:

"45. נציגי מרשתנו פנו ל-13 חברות בינלאומיות לצורך הערכת יכולת הניטור לרכיבי ה-BTEX, ונפגשנו עם נציגי שלוש חברות (חברות IN.CP, MODOCOM ו-BARGAL). נציגי שלוש החברות ציינו שאפשר לנטר מזהמים מסוג BTEX באופן איכותי וכמותי, ובנפרד לגבי כל מזהם, במקורות מוקדדיים ושאינם מוקדדיים על גבי אסדת הטיפול בגז ואף ציינו את השיטות והאמצעים לכך.

46. שלוש החברות מסרו שהניטור הטוב ביותר ראוי שייעשה באמצעות הצבת ניטור רציף ונגיש לכל מקורות הזיהום שמייצרים BTEX על גבי האסדה, ובמקביל הצבת שלוש מערכות ניטור בסביבת החוף.

47. נשמח לספק פרטים נוספים בנוגע לדרכים לבצע ניטור רציף כאמור."

137. חברות MODOCOM ו-BARGAL הציעו מכשור מסוג Mass Spectrometer, השואב מ-12 מרחבים נבחרים דגימות באופן שוטף וכל 5 דקות. המכשיר אמור להימצא בחדר מוגן, בסביבה לא קורוסיבית, והנגישות למרחבי הדגימה נעשית באמצעות צנרת. המכשיר מגלה עמידות תפעולית במתקני זיקוק רבים בעולם. חברת IN.CP לא התייחסה למכשור ספציפי על גבי האסדה, אך הבהירה שניתן לנטר באופן רציף את הפליטות על גבי האסדה באמצעות ציוד עמיד לסביבת סמפרטורה קשה, לאבק ולקורוזיה.

138. נוסף על כך, חברת CHROMATEC מצרפת שלחה ביום 17.10.2019 לראש המועצה המקומית זכרון יעקב, בעקבות בירור שערך עמה, הודעה בה הובהר כי בידי החברה הטכנולוגיה הנדרשת כדי לבצע ניטור סביבתי רציף "בגדר" באסדה ימית.

העתק מכתבה של חברת CHROMATEC מיום 17.10.2019 מצורף ומסומן ע/44.

139. כמו כן, בעלי מקצוע מטעם העותרות הכינו מסמך מפורט, שבו מתוארות האפשרויות הטכנולוגיות לניטור רציף על "גדר" האסדה.

העתק מסמך בעלי המקצוע מטעם העותרות מצורף ומסומן ע/45.

140. על המשיב 1 מוטלת, לכל הפחות, חובה לפעול לגיבוש תשתית עובדתית ראויה בדבר אפשרויות הניטור הרציף "על הגדר" האסדה. בכלל זה מוטל עליו לבצע "איסוף נתונים סביר בנסיבות העניין" (בג"ץ 10907/04 סולודוך נ' עיריית רחובות, פ"ד (1) 331, פסקה 31 (2010)). לאור כל המידע שהוצג בפני המשיב 1, הרי שככל שקיים ספק בדבר קיומה של טכנולוגיה מתאימה, חלה על המשיב 1 חובה לאסוף נתונים ביחס לטכנולוגיות שהוצגו בפניו באמצעות בחינת הדברים מול החברות.

141. שאלת סבירות איסוף הנתונים נבחנת לפי נסיבות העניין, כאמור בעניין סולודוך הנ"ל. ביחס להיתר הפליטה מושא העתירה, "נסיבות העניין" הן מתקן לטיפול גז בהיקף חסר תקדים בישראל תוך פליטה ודאית של גזים מסרטנים. בנסיבות אלה, ובמיוחד נוכח חובת המשיב 1 לפעול בהתאם לעקרון הזהירות המונעת, אם קיים ספק ביחס לקיומה של טכנולוגיה מתאימה, היה על המשיב 1 להתיר ספק זה באמצעות בירור יסודי ובחינה של כלל האפשרויות שהוצגו על ידי מגישי הערות לטיטות היתר הפליטה. העובדה שלמשיבה 2 אצה הדרך, מטעמיה הכלכליים, להתחיל בפליטת מזהמים, אין משמעה כי המשיב 1 פטור מבחינה יסודית של אפשרויות הניטור הרציף.

142. ואולם, כאמור, דברים אלה נאמרים למעלה מן הנדרש, שכן בתשובות המשיב 1 להערות הציבור נזנחה הטענה כי אין טכנולוגיה המאפשרת ניטור רציף על "גדר" האסדה, ונטען כי אין צורך בניטור רציף של בנזן.

143. בהתאם, יש לקבוע כי היתר הפליטה בטל, נוכח העובדה שהוראות ניטור הבנזן במקורות הפליטה המוקדמים וב"גדר" האסדה הן בלתי סבירות בצורה קיצונית ומשום שאף הן מתעלמות מבעיית ניגוד העניינים המתעוררת ביחס לניטור המזהמים על ידי המשיבה 2.

144. לחלופין יש לקבוע כי על המשיב 1 לתקן את היתר הפליטה, כך שיבוצע ניטור רציף של בנזן בכל מקורות הפליטה המוקדמים על גבי האסדה וניטור סביבתי רציף של בנזן "על גדר" האסדה.

145. כמו כן, יש לקבוע כי על המשיב 1 לתקן את ההיתר, כך שמועד הניטור הרציף של TOC לא זו בלבד של יידחה, אלא אף יש להתחילו לפני תקופת ההרצה של האסדה.

4.4. ההיתר אינו קובע הוראות לגבי תקופת ההרצה ומתיר פליטות במהלך ההרצה

באמצעות תכנית חיצונית להיתר בניגוד לחוק אוויר נקי

146. כשל מרכזי בהיתר הפליטה הוא שההיתר אינו קובע את כלל ההוראות לתכנית ההרצה, ואינו קובע מהי כמות הפליטה המותרת במהלך תקופת ההרצה. תחת זאת הוא קובע שהמשיבה 2 תגיש למשיב 1 "תכנית", שבה יפורטו הוראות ההרצה, לרבות כמויות פליטת הגזים המותרות במהלך ההרצה. הוראה זו עומדת בניגוד גמור להוראות חוק אוויר נקי ותכליותיו.

147. כפי שפורט בחלק העובדתי, פחות משתי יממות לפני הגשת העתירה נודע לעותרות, שפורסמה באתר האינטרנט של המשיבה 2 תכנית הרצה, הקובעת, בין השאר, הוראות בדבר כמות פליטת הגזים הרעילים שייפלטו בתקופה זו (נספח 2/ע"ל). מדובר בהוראות אשר לא פורסמו בטיטת היתר הפליטה ושלא התאפשר לציבור להתייחס אליהן במסגרת הערותיו לטיטה.

148. בטרם נעמוד על ההוראות הרלוונטיות בהיתר הפליטה ובחוק אוויר נקי, נסביר בקצרה – בהתאם לחוק אוויר נקי, קיימת חובה לקבוע את כמויות הפליטה בכל שלבי הפעולה של המתקן, לרבות ההרצה, בהיתר עצמו.

149. אלא שהיתר הפליטה אינו קובע מגבלות על כמות הפליטה במהלך ההרצה. תחת זאת הוא קובע, תוך חריגה מסמכות, שכמות הפליטה בזמן ההרצה תיקבע בתכנית, חיצונית להיתר, שתוכן על ידי המשיבה 2 ותוגש לממונה על איכות האוויר.

150. יצוין כי בתקופת ההרצה של המתקן צפויה פליטת גזים בכמות עצומה מבלי שנקבעו הוראות ההרצה בהיתר ומבלי שניתן היתר לפליטה של כמויות אלה. כדי לשים את הדברים בהקשרם נציין כי בהתאם להיתר הפליטה, **כמות הפליטה המותרת של תרכובות NMVOC היא 20 טון בשנה** בשלב הראשון להפעלת המתקן (סעיף 3(ג)(1) להיתר). בהשוואה לכך – לפי תכנית ההרצה (נספח 2/ע), **אפשרה פליטה של 49 טון תרכובות NMVOC במהלך מספר ימים בודדים**, מבלי שניתן לכך אישור במסגרת ההיתר עצמו. במלים אחרות, בתוך כמה ימי הרצה תיפלט כמות גזי NMVOC שוות ערך לכמות שתיפלט במהלך שנתיים וחצי של פעילות שגרתית. דברים אלה קיבלו אישור בתכנית ההרצה שפורסמה ביום 18.11.2019 (נספח 2/ע"ל).

151. בנוסף, לפי תכנית ההרצה, בתקופת ההרצה צפויה להיפלט **כמות של 154 ק"ג בנזן בתוך מספר ימים**, מבלי שניתן לכך אישור במסגרת היתר הפליטה עצמו, **לעומת כמות שנתית מותרת של 121 ק"ג בנזן בשנה בשלב הראשון להפעלת האסדה** (סעיף 3(ג)(2) להיתר הפליטה).

152. הוראת ההיתר, לפיה ההרצה תתבצע לפי "תכנית" חיצונית להיתר, שהוראותיה אינן מפורטות בהיתר, סותרת לא רק את לשונו המפורשת של חוק אוויר נקי, אלא גם את תכליתן של ההוראות בדבר הפרוצדורה לקביעת כמויות הפליטה המותרות ויתר התנאים לפליטה. כפי שנראה להלן, תכלית מרכזית של חוק אוויר נקי היא שיתוף הציבור בקביעת ההוראות הנוגעות לפליטה, ובכלל זה ההוראות הנוגעות לכמות הפליטה המותרת. במסגרת הליך קביעת הוראות היתר הפליטה מתפרסמת טיוטת היתר, כפי שהוצג לעיל. הציבור יכול להגיב לאמור בטיטה, מתקיים שימוע ציבורי, ורק לאחר מכן נקבעות הוראות הסופיות של היתר הפליטה, ובכלל זה כמויות הפליטה המותרות.

153. לעומת זאת, כאשר פרטי ההרצה, ובכלל זה כמויות הזיהום שייפלט, אינם נקבעים בהיתר אלא נקבעים בתכנית חיצונית להיתר, אין לציבור אפשרות להתייחס לדברים. הגם שבהיתר נקבעה הוראה לפיה תכנית ההרצה תפורסם, הרי שאין בכך כדי לקיים את הוראות חוק אוויר נקי או לקיים את תכליותיו, שכן לא תינתן אפשרות להעיר על תכנית ההרצה.

154. כפי שנראה בהמשך, **הדברים חוזרים על עצמם לא רק ביחס לתכנית ההרצה אלא גם ביחס לעניינים נוספים, שהוחלט שלא לכלול בהיתר אלא להשאיר לאישור ב"תכנית" חיצונית להיתר וזאת בשלבים מאוחרים יותר.**

155. חלוקת אישור כמויות פליטת הזיהום, כמו גם הוראות אחרות בתכנית, ל"מקטעים" שיאושרו בזמנים שונים פוגעת לא רק בחובה לשתף את הציבור בהתאם למנגנון שנקבע בחוק אוויר נקי, אלא גם באפשרות לבחון בצורה כוללת את נזקי הזיהום.

156. אין ולא יכולה להיות מחלוקת כי בטרם יפעיל הממונה על איכות האוויר את סמכותו המינהלית ויחליט האם לתת או לא לתת היתר פליטה, עליו להביא בחשבון את הכמות הכוללת של הזיהום הצפוי כדי שיוכל לשקול אם מוצדק לתת היתר פליטה חרף נזקי הזיהום. זאת לא ניתן לעשות כאשר כמות הזיהום שתותר לא נקבעת בשלב מתן ההיתר.

157. נעמוד עתה על הוראות ההיתר הרלוונטיות ולאחר מכן על הוראות הדין.

4.4.1. הוראות ההיתר בדבר כמויות הפליטה המותרות ובעניין תכנית ההרצה

158. סעיף 3 להיתר הפליטה וטבלה א' להיתר מסדירים את כמות פליטת הגזים המותרת באסדה. אלא שההסדרה היא של הפליטה במצבי שגרה בלבד.

159. סעיף 3(א) להיתר מציב מגבלות לכמות הפליטה המותרת מן המתקן כדלקמן:

3" (א) לא יפלטו גזי פליטה מתהליכי הייצור ומתהליכי שריפת דלקים ממקורות פליטה מוקדמים, אלא דרך הארובות המצוינות בטבלה א' ובהתאם למגבלות וערכי הפליטה המצוינים לצידן."

160. ואולם, סעיף 3(ה) להיתר הפליטה מחריג מן המגבלות הנ"ל שלושה מצבים – פליטות גזים בעת תקלה, פליטות גזים במהלך פעולות תחזוקה, ולענייננו, פליטות גזים בעת ההרצה הראשונית של האסדה.

161. ההוראה הרלוונטית לענייננו מצויה בסעיף 3(ה)3 להיתר הפליטה, הקובע:

"(ה) על אף האמור בסעיף קטן (א) לא יראו כחריגה מערכי פליטה המקרים הבאים:

...

(3) בעת ביצוע פעולות הרצה ראשונית של האסדה על פי שלבי הפעלתה והרצת מתקנים חדשים, על פי תכנית שאושרה מראש ובכתב על ידי הממונה ובהתאם האמור [כך במקור] בטבלה ב'";

162. הוראה נוספת בהיתר המחריגה את כמויות הפליטה בתקופת ההרצה מצויה בסעיף 3(ג), שם נקבעו מגבלות על פליטת גזים רעילים ומסרטנים. מגבלות אלה חלות רק על הפעלה שגרתית של המתקן ולא על פליטות בעת ההרצה:

"(ג) פליטת המזהמים הכוללת ממקור הפליטה **בהפעלה שגרתית**, לא תעלה על הכמויות המפורטות להלן, עבור המזהמים הבאים:

(1) סך תרכובות אורגניות נדיפות שאינן מתאן (NMVOC)-

שלב א' - 20 טון/שנה

שלב ב' - 30 טון/שנה

(2) בנזן-

שלב א' - 121 ק"ג/שנה

שלב ב' - 157 ק"ג/שנה"

163. כאמור, ההיתר קובע שכמות הפליטה המותרת במהלך תכנית ההרצה תיקבע ב"תכנית" שהיא חיצונית להיתר ואינה כפופה להוראות הפרוצדורליות שקובע חוק אוויר נקי לגבי היתרי פליטה.

164. סעיף 1 להיתר הפליטה מגדיר "תקופת הרצה" כדלקמן :

"הפעלה ראשונית, חד פעמית, מוגבלת בזמן, של מתקנים חדשים, לצורך הכנסתם לפעילות מסחרית. במסגרת ההרצה מוזרם לראשונה גז מהחוף וזרם הבאר אל מתקני האסדה עד להכנסתם לפעילות מסחרית";

165. וסעיף 2(ט) להיתר הפליטה מגדיר "תכנית הרצה" כדלקמן :

"תכנית המפרטת את שלבי ההרצה השונים של כלל מרכיבי האסדה עד להפעלה מסחרית של מקור הפליטה. תקופת ההרצה תסתיים במועד כפי שיקבע בתכנית ההרצה שתאושר ע"י הממונה";

166. כאמור לעיל, סעיף 3(ג) להיתר מחריג את הגזים שייפלטו בעת ההרצה מכמות הפליטה המותרת של גזי NMVOC ושל בנזן הקבועה באותו סעיף, וסעיף 3(ה) להיתר מחריג את הגזים שייפלטו בעת ההרצה מכמות הפליטה המותרת של סוגי הגז השונים המפורטים בטבלה א'.

167. כפיפות ההרצה לתכנית חיצונית להיתר מעוגנת גם בסעיף 27(א)(2) להיתר, שם נקבע :

"27. (א) תחילת תקופת ההרצה כהגדרתה בהיתר זה, מותנה בהתקיים כל התנאים הבאים :

...

(2) תכנית הרצה מאושרת על ידי הממונה";

168. לבסוף, בטבלה ב' להיתר הפליטה נקבע כדלקמן :

"בעל מקור הפליטה יכין ויגיש תכנית הרצה לאישור הממונה. התוכנית תפורסם לעיון הציבור במקום בולט באתר האינטרנט של בעל מקור הפליטה. תכנית ההרצה תפרט את שלבי ההרצה, מועד תחילה וסיום, בחינת מודל פיזור מזהמים באירועי קיצון של בנזן, היקף הפליטות הצפוי בכל השלבים של המזהמים (בנזן, NMVOC, מתאן)."

169. לסיכום הוראות היתר הפליטה בעניין תקופת ההרצה – בהיתר לא קבועות מגבלות כלשהן בדבר כמות הפליטה בתקופה זו, ואף לא קבועות בו הוראות מפורטות בדבר שלבי ההרצה, מועדיה וכיוצא באלה. ההיתר מחריג את תקופת ההרצה מכל ההגבלות שנקבעו על פליטות. מגבלות כאלה ייקבעו ב"תכנית" חיצונית להיתר, שתאושר רק בהמשך. תכנית ההרצה החיצונית אמנם תפורסם לציבור, אולם זאת רק לאחר אישורה, והיא לא תעבור את תהליך שיתוף הציבור שחוק אוויר נקי מחייב. כפי שיוסבר, הוראות אלה אינן עולות בקנה אחד עם הוראות חוק אוויר נקי והן פסולות.

4.4.2. ההוראות בדבר תכנית חיצונית אינן עולות בקנה אחד עם הוראות חוק אוויר נקי

170. חוק אוויר נקי מחייב לקבוע בהיתר הפליטה עצמו את ערכי הפליטה המותרים למזהמים. סעיפים 22(א) ו-22(ב)(1) לחוק קובעים כדלקמן :

"22. (א) הממונה רשאי להתנות היתר פליטה בתנאים, לרבות בתנאים שיש לקיימם לפני מתן ההיתר, והכל כדי להבטיח את קיומן של מטרות חוק זה.

(ב) בלי לגרוע מכלליות האמור בסעיף קטן (א), הממונה יקבע בהיתר פליטה
הוראות בעניינים אלה :

(1) ערכי הפליטה למזהמים הנפלטים ממקור הפליטה, ובייחוד
למזהמים או לקבוצות מזהמים המפורטים בתוספת החמישית, או אם
לא ניתן, לדעת הממונה, לקבוע ערכי פליטה – הוראות אחרות שעניינן
הגבלה על פליטת מזהמים ממקור הפליטה;”

171. הוראה זו מטילה על הממונה חובה לקבוע את ערכי הפליטה בהיתר הפליטה. בהתאם לאמור בסעיף 22(ב) הני"ל, הממונה "יקבע" בהיתר את ערכי הפליטה למזהמים הנפלטים ממקור הפליטה. לשון הסעיף ברורה: לא נאמר "רשאי לקבוע", כי אם "יקבע". מדובר בסמכות חובה.

172. החוק אינו מתיר מנגנון כמו זה שנקבע בהיתר הפליטה מושא העתירה, ולפיו ערכי הפליטה ויתר פרטי תקופת ההרצה לא ייקבעו בגוף ההיתר אלא יהיו נתונים להחלטות מאוחרות יותר וחיצוניות להיתר באמצעות "תכנית". ההיתר צריך לנקוב בערכי הפליטה המותרים.

173. בהתאם לסעיף 22(ב)1 לחוק אוויר נקי, המקרה היחיד שבו ניתן להימנע מפירוט ערכי הפליטה בהיתר הוא כאשר "לא ניתן, לדעת הממונה, לקבוע ערכי פליטה". אלא שזה לא המצב בענייננו. כפי שעולה מטבלה ב' להיתר הפליטה, שצוטטה למעלה, במסגרת תכנית ההרצה שעל המשיבה 2 להכין, יפורט "היקף הפליטות הצפוי בכל השלבים של המזהמים" (עמ' 34 להיתר). משמעות הדברים היא כי אפשר לקבוע מראש את ערכי הפליטה, ועל כן לא מתקיים החריג שבסעיף 22(ב)1 לחוק.

174. הוראות סעיפים 18(א) ו-18(ב)1(ד) לחוק אוויר נקי מלמדות אף הן שעל היתר הפליטה לכלול את כמויות הפליטה המותרות בכלל המצבים ולא רק בשגרה. בהתאם לסעיף האמור, על מבקש היתר הפליטה לפרט במסגרת בקשתו להיתר את כמות המזהמים שייפלטו בכל שלבי תפעול המתקן:

"18. (א) בקשה להיתר פליטה (בסימן זה – בקשה) תוגש לממונה ויכללו בה פרטים
שנקבעו לפי סעיף קטן (ב).

(ב) (1) השר יקבע הוראות בדבר הפרטים שיש לכלול בבקשה, לרבות הוראות בעניינים אלה:

...

(ד) פירוט המזהמים שצפויים להיפלט ממקור הפליטה, סוגם וכמותם,
לרבות במצבי הפעלה שונים ובתנאי הפעלה לא אופייניים, ובכלל זה
התנעה וכיבוי של מיתקנים, דליפה, עצירות רגעיות והפסקת
פעילות, והשפעתם הצפויה על הסביבה;”

175. מן האמור עולה שהמבקש היתר פליטה חייב לכלול כבר בבקשתו להיתר את סוג וכמות המזהמים שייפלטו בכלל המצבים של הפעלת המתקן הטעון היתר, ובכלל זה בתקופת ההרצה של המתקן. בהתאם, הגבלה על סוג וכמות המזהמים חייבת להיכלל גם בהיתר. החוק אינו מתיר להשאיר את הערכת כמות המזהמים במצבי הפעלה שונים, ובהם תקופת ההרצה, ואישורה, לשלבים מאוחרים לקבלת היתר הפליטה ולמסמכים חיצוניים להיתר.

4.4.3. קביעת הוראות ההרצה בתכנית חיצונית מנוגדת לעקרון שיתוף הציבור

176. אחת מתכליותיו המרכזיות של חוק אוויר נקי היא שיתוף הציבור בהליך מתן היתרי פליטה (ראו, למשל, גלית עופר ואורן פרוז **שיתוף הציבור בחוק אוויר נקי: מציאות, חזון או פיקציה?**, חוקים ז', עמ' 131 (2015)).

177. סעיף 21 לחוק אוויר נקי קובע פרוצדורה מחייבת ביחס לשיתוף הציבור. בהתאם להסדר זה, על המשיב 1 לפרסם באתר האינטרנט שלו ולהעמיד לעיון הציבור במשרדיו כל בקשה להיתר פליטה ואת המסמכים הנלווים לה (סעיף 21(א) לחוק); ככל שנשקל מתן היתר, על המשיב 1 לפרסם הודעה על כך בעיתונות (סעיף 21(ב) לחוק); על המשיב 1 לפרסם באתר האינטרנט שלו טיוטה של היתר הפליטה (סעיף 21(ג) לחוק); כל אדם רשאי להגיש הערות לענין טיוטת ההיתר בתוך 45 ימים ממועד פרסומה (סעיף 21(ה) לחוק); ועל המשיב 1 לדון בהערות, לרבות בדיון פומבי, "ורשאי הוא לסרב ליתן היתר פליטה, לדחות את מועד מתן היתר הפליטה או לשנות את תנאיו, בהתחשב בהערות שהוגשו לו" (סעיף 21(ו) לחוק).

178. כפי שראינו, המשיב 1 נקט בפרוצדורה של שיתוף הציבור ביחס להיתר הפליטה מושא עתירה זו. אלא שהשארית פרטים, שחובה לכלול אותם בהיתר הפליטה, ל"תכנית" עתידית, לא רק שמנוגדת ללשונו המפורשת של חוק אוויר נקי, אלא גם מסכלת את התכלית של שיתוף הציבור. זאת משום שהוראות שייקבעו ב"תכנית", שתוכן על ידי המשיבה 2 ותאושר על ידי המשיב 1, יפורסמו לציבור רק בדיעבד לאחר שייקבעו, ולא יתאפשר הליך סדור, שבו הציבור מעיר את הערותיו.

179. אם תתאפשר פרוצדורה שבה הוראות, שנקבע שייכללו בהיתר הפליטה – למשל ערכי הפליטה בשלבים שונים של פעולת המתקן – לא ייכללו בהיתר הפליטה, וכל שייקבע בהיתר הפליטה הוא שהדבר ייקבע בעתיד במסמך נפרד, הדבר ירוקן מתוכן את החובה לקבל היתר פליטה למתקן טעון היתר ויעקר לחלוטין את עקרון שיתוף הציבור. **ככל שתתקבל גישה פסולה זו** לפיה החוק מתיר לקבוע בהיתר הפליטה הוראות כלליות בלבד, שאינן מפרטות את כל ההוראות הרלוונטיות באופן קונקרטי, ובכלל זה את ערכי הפליטה בחלק משלבי או מצבי ההפעלה, אין כל משמעות לעקרון זה ויעוקרו הוראות החוק.

180. מנגנון שיתוף הציבור הוא אבן הראשה של חוק אוויר נקי. כך, למשל, בדיון שהתקיים במליאת הכנסת במועד אישור חוק אוויר נקי בקריאה שנייה ושלישית ביום 23.7.2008, יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה, חה"כ אופיר פז-פינס, שהציג את הצעת החוק בפני המליאה, הסביר:

"הצעת החוק מסדירה את גורמי הזיהום העיקריים. נקבע מנגנון הסדרה של היתרי פליטה למפעלים גדולים ולתחנות כוח. כל מפעל יהיה חייב להחזיק בהיתר פליטה שיינתן לו על-ידי המשרד להגנת הסביבה. ההיתר ייקבע על-פי הטכניקה המיטבית הזמינה. כלומר, מפעל יחויב להשתמש בטכנולוגיה ובאמצעים המתקדמים ביותר הזמינים בעולם המביאים להפחתה מרבית של זיהום אוויר. בתהליך מתן היתר הפליטה יושם דגש רב בעקרון השקיפות ובשיתוף הציבור, על-ידי פרסום כל שלב של מתן ההיתר ומתן אפשרות לציבור להעיר הערות, להשיג השגות, ובעיקר לקיים דיון פומבי בהערות להיתר."

דברי הכנסת, 23.7.2008, זמין ב:

https://www.nevo.co.il/law_html/law140/17_ptm_129258.htm

181. חה"כ דב חנין, מיוזמי הצעת החוק, אמר בדיון במליאת הכנסת באותו הקשר:

"אנחנו בונים מנגנון חדש של היתרי פליטה לכל מפעל וגוף תעשייתי באופן מקביל לדירקטיבה האירופית, תוך שיתוף מלא של הציבור ושקיפות מרבית."

182. הימנעות מקביעת חלק מן ההוראות הנוגעות לפליטה – ובהן הוראות מרכזיות הנוגעות לשלבי ההרצה, מועד תחילת ההרצה וסיומה, בחינת מודל פיזור מזהמים, ויותר מכל, כמות הפליטות של גזים רעילים – בהיתר הפליטה עצמו, והשארותן "לתכנית" חיצונית להיתר, משמעה פגיעה חריפה ביותר בעקרונות שיתוף הציבור, שאינה מתיישבת עם הוראות חוק אוויר נקי ועם תכליותיו.

183. בהתאם לחוק אוויר נקי, כלל הוראות תכנית ההרצה, המהותיות והבלתי מהותיות, חייבות להיקבע בהיתר עצמו, לאחר הליך של שיתוף הציבור בהתאם להוראות סעיף 21 לחוק אוויר נקי, ולא ב"תכנית" חיצונית להיתר שאינה כפופה להליך זה. אולם ביחס לקביעת ערכי הפליטה המותרים ולהוראות מהותיות אחרות, המחוקק ראה חשיבות מיוחדת לקיום מלא של הליכי שיתוף הציבור.

184. כפי שנראה להלן, המחוקק דורש שכל שינוי בערכי הפליטה בהיתר קיים יעבור מחדש הליך של שיתוף הציבור. אולם במקרה בו עסקינן נוטל לעצמו המשיב 1 "פטור" בלתי חוקי מהוראות החוק המסמיך ומבקש לקבוע מלכתחילה ערכי פליטה ללא ההליך הקבוע בחוק.

185. סעיף 26 לחוק אוויר נקי מקנה לממונה סמכות, במצבים מסוימים, לשנות תנאים מסוימים בהיתר הפליטה. במצבים אלה, השינוי בתנאי היתר הפליטה אינו כפוף להליך שיתוף הציבור. ואולם, סעיף 26(ד) קובע שכאשר הממונה מבקש לשנות את ערכי הפליטה שנקבעו בהיתר פליטה קיים או לבצע שינוי מהותי אחר בהיתר הפליטה, עליו לקיים מחדש את הליכי שיתוף הציבור הקבועים בסעיף 21 לחוק.

186. סעיף 26 לחוק אוויר נקי קובע כדלקמן:

"(א) הממונה רשאי, בכל עת, לפי הוראות סעיף זה, ביוזמתו או לבקשת בעל היתר פליטה, להוסיף על תנאיו של היתר פליטה, לשנותם או לגרוע מהם; החליט הממונה לשנות תנאים בהיתר הפליטה, יפרסם את החלטתו כאמור בסעיף 22(ז) בסמוך להיתר הפליטה.

(ב) הממונה לא ישנה באופן מהותי תנאים בהיתר פליטה שעניינם יישום הטכניקה המיטבית הזמינה, אלא אם כן סבר כי קיימת חריגה מתמשכת או חוזרת ונשנית מערכי סביבה או מערכי ייחוס, או צפויה חריגה כאמור ובמטרה למנוע ולצמצם את זיהום האוויר, או אם סבר כי השינוי חיובי לקידום מטרות חוק זה.

(ג) לא יחליט הממונה על שינויים בהיתר פליטה אלא לאחר שניתנה לבעל היתר הפליטה הזדמנות לטעון את טענותיו.

(ד) על שינוי בתנאים בהיתר פליטה שענייניו הקלה בערכי הפליטה שנקבעו לפי סעיף 22(ב)1), או שינוי מהותי אחר בתנאי היתר הפליטה יחולו הוראות סעיף 21 בשינויים המחויבים, ורשאי הממונה לשנות את דרכי הפרסום והמועדים הקבועים בסעיף 21, וכן רשאי הוא לדון בהערות שהוגשו לו, שלא בפומבי, כפי שימצא מתאים בנסיבות העניין."

187. הוראה זו מלמדת על החשיבות שראה המחוקק בכל הנוגע לשיתוף הציבור בקביעת ערכי הפליטה המותרים. אי אפשר, למשל, לשנות את ערכי הפליטה המותרים או תנאים מהותיים אחרים בהיתר

ב"תכנית" חיצונית להיתר. אלא שבענייננו, ההיתר, שניתן על ידי המשיב 1, מתיימר להקנות לממונה סמכות לקבוע את ערכי הפליטה, כמו גם תנאים מהותיים אחרים לגבי תקופת ההרצה, ב"תכנית" שאינה חלק מן ההיתר ולא מתנהלים לגביה הליכי שיתוף הציבור, וזאת בניגוד להוראות החוק.

188. את העדר הסמכות וחוסר הסבירות של הדברים ניתן להבין כאשר משווים את הוראות ההיתר להוראות התכנית. במסגרת טיוטת ההיתר פורסם 157 ק"ג בנון בשנה בפעילות שגרתית. לציבור ניתנו 45 ימים להתייחס לכמות זאת בהערותיו, נערך שימוע ציבורי שבו, בין השאר נדון עניין זה, ולבסוף כמות הפליטה המותרת נקבעה בהיתר. לעומת זאת, כמות הבנון שתיפלט במהלך תקופת ההרצה פורסמה ביום 18.11.2019 בשעת ערב באתר באינטרנט של המשיבה 2 (המשיב 1 עצמו לא פרסם את הדברים). לציבור לא ניתנה הזדמנות להתייחס לכמויות הבנון שייפלטו במהלך ההרצה, והודע שהיא תתחיל באופן מיידי.

189. איזו סיבה יש להבחין בין כמות הבנון שתיפלט בשגרה לבין כמות הבנון הגדולה שתיפלט בפרק זמן קצר במהלך ההרצה? מדוע סבור המשיב 1 שלציבור יש זכות להעיר ביחס לגזים שייפלטו בשגרה במסגרת הליך שיתוף הציבור של חוק אוויר נקי, אך אין לו זכות להעיר ביחס לגזים שייפלטו בתקופת ההרצה? ומדוע לא פורסמו כמויות הפליטה המותרות בתקופת ההרצה בטיוטת ההיתר ובהיתר הפליטה עצמו? המשיב 1 לא סיפק מענה לשאלות אלה. מכל מקום, חוק אוויר נקי אינו מבחין בין החובה לפרסם להערות ולפרסם בהיתר עצמו הוראות הנוגעות להפעלה בשגרה לבין החובה לפרסם להערות ולפרסם בהיתר עצמו הוראות הנוגעות להפעלה בתקופת ההרצה.

190. נוכח כל האמור, "תכנית" חיצונית להיתר, שייקבעו בה הוראות המתירות פליטה, ושתיקבע ללא קיום הליך מלא של שיתוף הציבור כאמור בסעיף 21 לחוק אוויר נקי, תהיה נעדרת תוקף, וכך גם הוראות היתר הפליטה המתיימרות להיתר פליטת גזים בהתאם ל"תכנית" כזו.

191. בהתאם, יש לקבוע כי היתר הפליטה בטל, נוכח העובדה שהוא עומד בניגוד להוראות סעיפים 2, 17 ו-22 לחוק אוויר נקי, וכי תכנית ההרצה שפורסמה ביום 18.11.2019 באתר האינטרנט של המשיבה 2 (נספח ע/2 הנ"ל) בטלה אף היא.

192. לחלופין, יש לקבוע כי המשיבה 2 אינה רשאית לקיים הרצה של המתקן, מבלי שהוראות ההרצה – ובכלל זה ערכי הפליטה המותרים, לוחות הזמנים, שלבי ההרצה ובחינת מודל פיזור מזהמים באירועי קיצון של בנון (כמפורט בטבלה ב' להיתר הפליטה) – ייקבעו בגוף ההיתר לאחר הליך של שיתוף הציבור לפי הוראות סעיף 21 לחוק אוויר נקי.

4.5. ההיתר מותיר חלק מהוראות הניטור והדיגום לתכניות והוראות חיצוניות להיתר

193. האמור ביחס לתכנית ההרצה נכון גם ביחס לרבות מהוראות הניטור. חוק אוויר נקי מחייב לקבוע את הוראות הניטור בהיתר הפליטה עצמו. קביעת כל הוראות הניטור בהיתר הפליטה מאפשרת לציבור להתייחס להוראות אלה ולהעיר עליהן בשלב שיתוף הציבור בהתאם לסעיף 21 לחוק אוויר נקי. למרות האמור, היתר הפליטה מאפשר לקבוע חלק מהוראות הניטור בתכניות שאינן חלק מן ההיתר עצמו, שאין חובה לפרסמן, ושלא יתקיים הליך של שיתוף הציבור ביחס אליהן. בנוסף לכך,

היתר הפליטה חושף שכבר ניתנו "הוראות" של המשיב 1 לגבי ניטור חופי, אשר לא פורסמו ושלא התאפשר לציבור להגיב עליהן.

194. נשוב ונפנה לסעיף 22 לחוק אוויר נקי, שם נקבע:

"22. (א) הממונה רשאי להתנות היתר פליטה בתנאים, לרבות בתנאים שיש לקיימם לפני מתן ההיתר, והכל כדי להבטיח את קיומן של מטרות חוק זה.
(ב) בלי לגרוע מכלליות האמור בסעיף קטן (א), הממונה יקבע בהיתר פליטה הוראות בעניינים אלה :

...

(3) חובות ניטור פליטה, דיגום ודיווח, לרבות הדרכים והמועדים לביצועם, ודרכים לאיסוף, לעיבוד, לתיעוד ולהערכה של הנתונים ;"

195. המשיב 1 מפר את הוראת 22(ב)(3) לחוק אוויר נקי, באמצעות קביעת חלק מהוראות הניטור שלא במסגרת היתר הפליטה.

196. סעיף 27 להיתר הפליטה קובע כדלקמן:

"27. (א) תחילת תקופת ההרצה כהגדרתה בהיתר זה, מותנה בהתקיים כל התנאים הבאים:

(1) הקמה והפעלה של שתי תחנות ניטור אוויר סביבתי מכוילות, בהתאם להוראת הממונה מיום ה-22.8.19 הממוקמות במעיין צבי נ"צ (194636,719185) ו-קיסריה – ראלי נ"צ (191500,713400);

...

(ב) תחילת הפעלה מסחרית כהגדרתה בהיתר זה, מותנה בהתקיים כל התנאים הבאים:

(1) הקמה והפעלה של שלוש תחנות ניטור סביבתי מכוילות, בהתאם להוראות הממונה מיום 22.8.19, הממוקמות במעיין צבי נ"צ (194636,719185) קיסריה-ראלי נ"צ (191500,713400) ותחנה ניידת על חוף הים במועצה האזורית חוף כרמל לפי הוראת הממונה מיום 22.8.19; ..."

197. האמור בסעיף 27 להיתר מלמד שביום 22.8.2019 ניתנו הוראות של הממונה ביחס לניטור החופי. הוראות אלה לא פורסמו, לא התאפשר לציבור להעיר עליהן, והן לא נכללו בהיתר הפליטה. כמו ביחס לתכנית ההרצה, גם כאן מדובר בחריגה מסמכות ובפגיעה בעקרון שיתוף הציבור המצוי בליבת חוק אוויר נקי.

198. בדומה, סעיף 13(ד) להיתר הפליטה קובע:

"(ד) בעל מקור הפליטה יגיש תכנית שנתית לדיגום ארובות בהתאם לנוהל בדיקת מזהמי אוויר בארובה לאישור רכו איכות אוויר לא יאוחר מחודש לפני מועד הדיגום הראשון המתוכנן, וימסור הודעה בכתב שבוע לפני ביצוע כל דיגום."

199. הוראה זו אף היא מונעת בחינה מראש של תכניות הדיגום ואפשרות להעיר עליהן בשלב הערות הציבור לפי סעיף 21 לחוק אוויר נקי.

200. יש לציין כי גם אם נדרשים שינויים ועדכונים בתכנית דיגום הארובות ולכן מוגשת בכל פעם תכנית שנתית, אין כל הצדקה שלא לכלול את תכנית הדיגום השנתית הראשונה בהיתר הפליטה באופן שיתאפשר לציבור להגיב עליו.

201. נוכח האמור יש לבטל את היתר הפליטה מן הטעם שהוראות הניטור שבו אינן מתיישבות עם סעיף 22(ב)(3) לחוק אוויר נקי, המחייב קביעה של הוראות הניטור והדיגום בהיתר עצמו.

202. לחלופין יש לתקן את הוראות היתר הפליטה כך שכל הוראות הניטור ייכללו בגוף ההיתר, וזאת לאחר שיתאפשר לציבור להעיר את הערותיו ביחס לתיקון זה בהתאם לסעיף 21 לחוק.

4.6. ההיתר מותיר את ההוראות בדבר תחזוקת המתקן לתכנית חיצונית להיתר

203. האמור בשני הפרקים האחרונים נכון גם ביחס להוראות בדבר תחזוקת המתקן.

204. חשוב לציין כי במהלכה של פעילות התחזוקה צפויה להיפלט מן האסדה כמות מזהמים גדולה משמעותית מזו שתיפלט בפעילות שגרתית. כפי שכבר ציינו, חוק אוויר נקי מחייב לקבוע את ערכי הפליטה של המתקן בהיתר הפליטה. למרות זאת, ההיתר מחריג מכמות הפליטה המותרת את פעולות התחזוקה, לא קובע ערכי פליטה לפעילות התחזוקה, וקובע כי כל אלה ייקבעו בתכנית חיצונית להיתר, הדברים אינם עולים בקנה אחד עם הוראות חוק אוויר נקי.

205. הוראותיו של סעיף 22 לחוק אוויר נקי הרלוונטיות לעניין זה הן אלה:

"22. (א) הממונה רשאי להתנות היתר פליטה בתנאים, לרבות בתנאים שיש לקיימם לפני מתן ההיתר, והכל כדי להבטיח את קיומן של מטרות חוק זה.

(ב) בלי לגרוע מכלליות האמור בסעיף קטן (א), הממונה **יקבע בהיתר פליטה** הוראות בעניינים אלה:

(1) **ערכי הפליטה למזהמים הנפלטים ממקור הפליטה**, ובייחוד למזהמים או לקבוצות מזהמים המפורטים בתוספת החמישית, או אם לא ניתן, לדעת הממונה, לקבוע ערכי פליטה – הוראות אחרות שעניינן הגבלה על פליטת מזהמים ממקור הפליטה;

...

(ג) בלי לגרוע מכלליות האמור בסעיף קטן (א) וככל שהדבר נדרש כתוצאה מהפעילות המתבצעת במקור הפליטה, **יקבע הממונה בהיתר הפליטה**, **הוראות בעניינים אלה**:

...

(8) **תחזוקה נאותה של מקור הפליטה או של כל חלק ממנו**."

206. עוד נזכיר כי סעיף 18 לחוק אוויר נקי (שחלקו הרלוונטי צוטט בפסקה 174 לעיל), מחייב את מבקש היתר הפליטה לכלול בבקשתו "פירוט המזהמים שצפויים להיפלט ממקור הפליטה, **סוגם וכמותם**, **לרבות במצבי הפעלה שונים ובתנאי הפעלה לא אופייניים**, ובכלל זה התנעה וכיבוי של מיתקנים, **דליפה, עצירות רגעיות והפסקת פעילות, והשפעתם הצפויה על הסביבה**". במלים אחרות – בבקשה להיתר פליטה יש לפרט גם את סוג וכמות המזהמים הצפויים להיפלט גם בפעולות תחזוקה.

207. למרות החובה לקבוע את הוראות התחזוקה בהיתר עצמו וכן את ערכי הזיהום המותרים בעת ביצוע פעולות תחזוקה, המשיב בחר שלא לעשות כן.

208. הרחבנו אודות הדברים בפרק העוסק בתכנית ההרצה ולכן נתייחס אליהם כאן בקצרה. סעיף 3(א) להיתר הפליטה קובע שפליטת המזהמים לא תעלה על הקבוע בטבלה א', אולם סעיף 3(ה) מסייג את הדברים ומחריג את פליטות המזהמים בהרצה, בתחזוקה ובעת תקלה מערכי הפליטה שנקבעו. סעיף 3(ה)2) להיתר קובע שתחזוקת המתקן תבוצע לפי תכנית שתאושר על ידי רכז איכות אוויר.

209. בנוסף, סעיף 3(ג) להיתר הפליטה קובע כמות מקסימלית של פליטת בנזן וגזי NMVOC בשנה, אולם הוא קובע כי אלה יחולו רק על **הפעלה שגרתית**. במלים אחרות, גם בגדרן של כמויות זיהום מקסימליות אלה לא נכללים המזהמים הנפלטים בהרצה, בתחזוקה ובעת תקלה, וזאת בניגוד לחובה לפי סעיפים 22(ב)1) ו-22(ג)8) לחוק אוויר נקי, ובאופן שאינו עולה בקנה אחד עם החובה, לפי סעיף 21 לחוק, לקיים הליך של שיתוף הציבור בכל ההוראות הנוגעות לפליטת מזהמים, ובהן גם הוראות התחזוקה.

210. נוכח האמור יש לקבוע כי ההיתר בטל משום שהוראות התחזוקה אינן עלות בקנה אחד עם סעיפים 22(ב)1) ו-22(ג)8) לחוק אוויר נקי.

211. לחלופין, יש לתקן את הוראות היתר הפליטה כך שכל הוראות התחזוקה, לרבות ערכי הפליטה המותרים במהלכה, ייכללו בגוף ההיתר, וזאת לאחר שיתאפשר לציבור להעיר את הערותיו ביחס לתיקון זה בהתאם לסעיף 21 לחוק.

4.7. ההיתר מותיר את ההוראות בדבר ניהול סביבתי, איכות הסביבה ו-LDAR לתכנית

חיזונית להיתר

212. בסעיף 22 להיתר הפליטה נקבע כי הוראות הניהול הסביבתי ואיכות הסביבה ייקבעו גם הן בתכנית חיזונית להיתר:

22" (א) בעל מקור הפליטה יגיש לרכז איכות האוויר, **בתוך שלושה חודשים מיום כניסת היתר זה לתוקף, תכנית למערכת ניהול סביבתית** של היבטי איכות אוויר (להלן "מערכת ניהול סביבתית"), הכוללת לוחות זמנים ואבני דרך ליישומה, בהתאם להנחיות המפורטות להלן. בעל מקור הפליטה יפעיל את מערכת הניהול הסביבתית בהתאם לאישור רכז איכות האוויר.

...

(ו) בעל מקור הפליטה ייקבע ויפעל ליישם **תכנית לשיפור נושא איכות הסביבה** במקור הפליטה."

213. בדומה, סעיף 16(א) להיתר הפליטה קובע:

16" (א) בעל מקור הפליטה יגיש **בתוך חודש מיום כניסת היתר הפליטה לתוקף, לאישור רכז איכות האוויר, תוכנית LDAR** בכל מתקני מקור הפליטה בהם קיימים רכיבי ציוד הבאים במגע עם קונדנסט ומתנול בהתאם לנוהל LDAR";

214. LDAR הן ראשי תיבות של המלים Leak Detection and Repair, ותכנית LDAR נועדה לקבוע הוראות בדבר איתור דליפות וטיפול בהן. נוכח הסכנה הבריאותית והסביבתית המשמעותית העלולה להיגרם מדליפת גזים מן התשתיות של המתקן והציוד שבו, קיומן של הוראות LDAR הוא

עניין חיוני. כך בכלל, וכך בפרט נוכח העובדה שלא קיים ניטור רציף של מזהמים ונוכח קיומו של חשש שגם בהתקיים דליפה למשיבה 2 אינטרס ממשי להמשיך בייצור.

215. גם בעניין זה הטענה היא אותה הטענה – תכנית מערכת לניהול סביבתית, תכנית לשיפור נושא איכות הסביבה ותכנית LDAR הן חלק בלתי נפרד מהיתר הפליטה. גם תכניות אלה היה צריך לכלול בטיטות היתר הפליטה, לאפשר לציבור להעיר עליהן, ולכלול אותן בהיתר הפליטה.

216. בהתאם, יש לקבוע כי היתר הפליטה בטל, וזאת משום שאינו כולל הוראות בדבר ניהול סביבתי, איכות הסביבה ו-LDAR, ומותר עניינים אלה לתכניות חיצוניות להיתר, אשר לא יעברו הליך של שיתוף הציבור והערות הציבור לפי סעיף 21 לחוק אויר נקי.

217. לחלופין, יש לתקן את הוראות היתר הפליטה כך שכל הוראות הניהול הסביבתי, איכות הסביבה וה-LDAR ייכללו בגוף ההיתר, וזאת לאחר שיתאפשר לציבור להעיר את הערותיו ביחס לתיקון זה בהתאם לסעיף 21 לחוק.

4.8. ההיתר אינו מגביל את כמות המזהמים שייפלטו בזמן תקלה משלוש יחידות ייצור

218. בהתאם להיתר הפליטה, אין כל הגבלה על כמות המזהמים שעלולה להיפלט בעת תקלה משלוש מיחידות ייצור האנרגיה. אף על פי שבעת תקלה עלולה להיפלט כמות גדולה של גזים מסוכנים, הרבה מעבר לתקרה השנתית שנקבעה לכמות הפליטה השנתית, המגבלות שנקבעו לפליטת בנזן וגזי NMVOC והמגבלות שנקבעו לפליטת גזים אחרים בטבלה א', אינן חלות על פליטות במהלך תקלות ביחידות אלה.

219. בנוסף, היתר הפליטה קובע שבעת תקלה ניתן יהיה להמשיך ולהפעיל שלוש מיחידות ייצור האנרגיה הפולטות גזים למשך 24 שעות מגילוי התקלה, ואף לקבל אישור של רכז איכות אוויר להמשיך ההפעלה בעת תקלה לפרק זמן העולה על 24 שעות, ובלבד שמספר השעות לא יעלה על 120 שעות בשנה.

220. סעיף 3(ג) להיתר(שצוטט בפסקה 162 לעיל) מגביל את כמויות הבנזן וגזי ה-NMVOC שיפלטו בשנה, אך נקבע בו כי הוא חל "**בהפעלה שגרתית**", והוא אינו מגביל את כמות הגזים המותרת לפליטה בתקלה.

221. בנוסף, סעיף 3(א) להיתר (שצוטט בפסקה 159 לעיל) מציב תקרה לפליטת הגזים האחרים שייפלטו, אולם סעיף 3(ה) מחריג מהוראות אלה מצבים של תקלות, של פעולות תחזוקה ושל הרצת המתקן:

"(ה) על אף האמור בסעיף קטן (א), לא יראו כחריגה מערכי פליטה המקרים הבאים:

(1) בעת תקלה באמצעי טיפול בגזי פליטה כאמור בסעיף 8"

222. בסעיף 8 להיתר נקבעו הוראות המאפשרות המשך הפעלה של יחידות ייצור האנרגיה גם בעת תקלה מזהמת:

"8. (א) על אף האמור בסעיפים 2(ו) ו-3(א), בעת תקלה ביחידות ייצור האנרגיה ZZ-8670, ZZZ-8680, ZZZ-8690 הגורמת או העלולה לגרום לחריגה מערכי הפליטה או לפליטת זיהום אוויר חזק או בלתי סביר, **רשאי בעל מקור הפליטה**

להפעיל, למשך 24 שעות בלבד מגילוי התקלה כאמור בכפוף לביצוע הפעולות הבאות:

(1) ידווח לרכז איכות אוויר ולמוקד סביבה בטלפון 6911*, באופן מידי על תקלה וינקוט מיידית בכל האמצעים לתיקון התקלה.

(2) ינקוט בכל האמצעים להפחתת זיהום אוויר ולמניעת חריגה מערכי הפליטה.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א) בעל מקור פליטה רשאי להפעיל את יחידות הייצור בעת תקלה **מעבר ל - 24 שעות בכפוף להודעה מראש ובכתב ואישור רכז איכות אוויר, ובלבד שלא יעלה על 120 שעות מצטברות בשנה לכלל מתקני הייצור**.

223. סעיף 8 מחריג את הפליטה משלוש יחידות ייצור האנרגיה המפורטות בו, מהוראות סעיף 2(ו) להיתר, הקובע:

"בכל מקרה של תקלה הגורמת או העלולה לגרום לחריגה מערכי הפליטה, יפעל בעל מקור הפליטה לתיקון התקלה מיד עם גילוייה וינקוט בכל הצעדים והאמצעים הנדרשים להפסקת החריגה מערכי הפליטה, לרבות צמצום תהליכי הטיפול בגז, הפסקת תהליכים, הפסקת פעילות מתקנים וכו'".

224. ההוראות המחריגות תקלות בשלוש יחידות ייצור האנרגיה הנ"ל הן בלתי סבירות בעליל ומציבות הלכה למעשה את האינטרס הכלכלי של המשיבה 2 בעדיפות עליונה על חשבון האינטרסים הבריאותיים והסביבתיים.

225. כאמור, בפרק זמן קצר ביותר של תקלה יכולה להיפלט כמות עצומה של גזים רעילים. אף על פי כן, סעיף 8 אינו קובע מגבלה כמותית על הפליטה בעת תקלה, אלא רק מגבלה על זמן הפליטה. גם אם בתקופה קצרה יתרחשו מספר תקלות, שבמהלכן כמות הגזים שתיפלט תעלה משמעותית על כמות הפליטה השנתית המותרת, המשיבה 2 תהיה רשאית לפלוט עוד ועוד גזים בעוד ועוד תקלות עתידיות, אף ללא קבלת אישור לכך, כל עוד משך הפליטה בכל פעם לא יעלה על 24 שעות ולא יצטבר לפרק זמן שנתי גדול מ-120 שעות.

226. נוכח הסכנות הבריאותיות הכרוכות בפליטת גזים ללא כל הגבלת כמות, ממונה סביר היה קובע הוראה המכפיפה גם את כמות הגזים הנפלטים בעת תקלה למגבלות הכמותיות על פליטת מזהמים, ולא מסתפק בהגבלת זמן הפליטה. למצער, ממונה סביר היה קובע שככל שכמות פליטת המזהמים בעת תקלות תביא במצטבר לחריגה מן המגבלה השנתית על פליטות, יפסיק סעיף 8 לחול, ובכל מקרה של תקלה נוספת יופסק הייצור מייד ולא תינתן תקופת "חסד" של המשך הייצור.

227. כדי להבין את האינטרסים העומדים מאחורי הוראה זו, יש להתייחס לתשובתו של המשיב 1 במסגרת ריכוז תשובותיו להערות הציבור (נספח ע/22 הנ"ל). בסעיף 7 לריכוז הערות נכתב:

"ככלל אין זמן תקלה למתקני האסדה **למעט המזדחסים אשר יכנסו לשימוש רק בשלב ב' כהגדרתו בהיתר הפליטה**. מתקנים שלא הוגדר להם זמן תקלה מחוייבים לעמוד בתנאי היתר הפליטה".

228. סעיף 1 להיתר הפליטה מגדיר מהו שלב ב' – "הרחבת הפקת הגז לצורך ייצוא או גיבוי למשק המקומי". ההחרה בהיתר, המיועדת באופן בלעדי שלב ב', אינה החרה חיונית לצרכי המשק

הישראלי. החרגה החלה רק בשלב ב', שנועד לאפשר ייצור גז לצורך ייצוא, נועדה כל כולה לספק את האינטרסים העסקיים של המשיבה 2.

229. שחרור פליטת המזהמים בעת תקלות בשלוש יחידות ייצור האנרגיה האמורות מן המגבלות הכמותיות שהוטלו בהיתר על פליטת מזהמים, ואי קביעת תקרה כלשהי לזיהום בעת תקלות ברכיבים אלה, אף אינה עולה בקנה אחד עם הוראות סעיף 22(ב)(1) לחוק אוויר נקי (שצוטט בפסקה 170 לעיל), המחייבות לקבוע בהיתר את ערכי הפליטה הנפלטים ממקור הפליטה.

230. יש לציין, שהסיפא לסעיף 22(ב)(1) מאפשרת, **אם לא ניתן** לקבוע ערכי פליטה, לקבוע הוראות אחרות המגבילות את פליטת המזהמים. זו אינה הסיטואציה בענייננו. בענייננו ניתן לקבוע ערכי פליטה לתקלות משלוש יחידות ייצור הנ"ל באמצעות הכפפתן לכמות הפליטה השנתית המותרת, ממש כשם שנקבע שהמגבלות השנתיות יחולו על כל שאר יחידות הייצור, גם בתקלה. **בענייננו, אין מדובר במקרה שבו המשיב 1 אינו יכול לקבוע שערכי הפליטה שנקבעו בהיתר יחולו גם על תקלות ביחידות ייצור אלה, אלא במקרה שבו המשיב 1 אינו רוצה לקבוע כך.** אולם בהתאם לסעיף 22(ב) לחוק אוויר נקי, לא די בכך, וקיימת חובה לקבוע מגבלה כמותית על פליטת המזהמים, גם בעת תקלה, משלוש יחידות ייצור אלה.

231. נוכח האמור, יש לקבוע כי היתר הפליטה בטל בשל ההוראות המאפשרות פליטה בכמות בלתי מוגבלת, שאינה כפופה למגבלות הזיהום השנתיות בהיתר, במהלך תקלות.

232. לחלופין, יש לקבוע כי על המשיב 1 לתקן את היתר הפליטה, כך שגם פליטה בזמן תקלות בשלוש יחידות הייצור הנ"ל תהיה כפופה למגבלה הכמותית על ערכי הפליטה השנתית או, מצער, לקבוע שככל שתהיה חריגה מערכי הפליטה השנתית לא יותר המשך תפעול של יחידות אלה בעת תקלה.

4.9. העדרה של תכנית חירום

233. לבסוף, ההחלטה לתת למשיבה 2 היתר פליטה מבלי שהמשיב 1, בשיתוף עם המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים ובשיתוף עם הרשויות המקומיות הרלוונטיות, הכין תכנית, שתפורסם לציבור, בעניין הפעולות שיינקטו במצבי חירום ובמצבי אסון היא בלתי סבירה בעליל.

234. כפי שהסברנו בהרחבה, פליטת הגזים מן המתקן עלולה לסכן את בריאות הציבור, ובמקרים של תקלה היא עלולה להיות הרת אסון. האסדה חשופה, כמו כל מתקן המטפל בכמות עצומה של גז, לתקלות בשל טעויות אנוש ותאונות. מעבר לכך, כמתקן שמדינת ישראל מייחסת לו חשיבות אסטרטגית וכמתקן שזורמים אליו ומתוכו כמויות עצומות של חומרים דליקים ומסוכנים, הוא אף עלול להוות יעד לפעילות עוינת של מדינות אחרות או ארגונים עוינים.

235. בהתאם, טרם תחילת הפעילות המזהמת, יש צורך חיוני לקבוע תכנית חירום שעוסקת, בין היתר, בהנחיות שיינתנו לאוכלוסייה האזרחית והוראות פינוי של האוכלוסייה במידת הצורך. המציאות ועקרון הזהירות המונעת מחייבים להביא בחשבון תסריטי קיצון כאלה.

236. דברים שנאמרו לאחרונה על ידי בית המשפט העליון ביחס לצורך להביא בחשבון מצבי קיצון בתכנון מתקנים מזהמים ולקבוע הוראות שנועדו להתמודד גם עם מצבי חירום במסגרת הליכי תכנון, יפים גם לעניין התנאים שיש לקבוע בהיתרי פליטה :

"בצד דברים אלה יש לחדד, לא דין מתקן ייצור, זיקוק ועיבוד של חומרים בעלי פוטנציאל סיכון סביבתי כדון משרדים לעובדים, מחסני ציוד וכדומה, שהשפעתם על הסביבה – מטבע הדברים – שונה בתכלית. כאמור, ככל שמדובר בבניה שלה השלכות תכנוניות רחבות על סביבתה, תידרש רמת תכנון מפורטת יותר. כאשר ענייננו בסוג המתקנים הראשון, קרי מתקנים שהשפעתם על הסביבה ניכרת, לא ניתן להשלים עם קביעה גורפת בתכנית המתירה את הקמתם מבלי לבחון באופן סדור את הצורך בתכנון מפורט שיידרש למאפייני המתקן הקונקרטי, זיהום האוויר הכרוך בהפעלתו, פוטנציאל הנזק שלו באירועי קיצון וחשיפתו האפשרית של הציבור למפגעים עקב פעילות המתקן – בשגרה ובחירום."

ע"מ 2605/18 עיריית חיפה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, פסקה 64 (28.7.2019).

237. נוכח האמור, יש להתנות את כניסתו לתוקף של היתר הפליטה בהכנה של תכנית, בשיתוף עם המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים ובשיתוף עם הרשויות המקומיות הרלוונטיות, שתפורסם לציבור, בעניין הפעולות שיינקטו במצבי חירום ובמצבי אסון.

5. סמכות בית המשפט

1. לבית משפט זה סמכות עניינית לדון בעתירה בהתאם לפרט 23(4) לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, תש"ס-2000.
2. לבית משפט זה סמכות מקומית לדון בעתירה שכן היתר הפליטה הוצא בירושלים. יצוין כי על גבי היתר הפליטה אין מידע לגבי מקום הוצאתו, אולם על גבי תשובות המשיב 1 להערות הציבור, שפורסמו במקביל לפרסום היתר הפליטה, מופיעה כתובת משרדו בירושלים (ראו נספחים ע/21-ע/22).

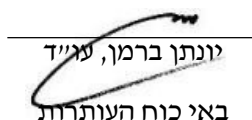
6. סוף דבר

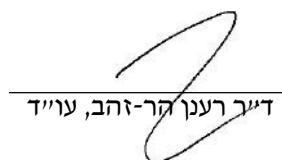
238. מדינת ישראל רואה בהפקת גז מבאר לווייתן פרויקט לאומי חשוב. אלא שדרכן של רשויות המדינה אצה להן, והן הפקירו את האינטרסים החיוניים של הציבור למען קידום הפרויקט.
239. במקום לקבוע הוראות ניטור של זיהום האוויר על ידי גורם אובייקטיבי, המשיב 1 החליט "לתת לחתול לשמור על השמנת", חרף ניסיון העבר השלילי בעניין זה. במקום לנטר באופן רציף את המזהמים המסוכנים, נקבעו הוראות דיגום תקופתי המקלות על מניפולציה של התוצאות. במקום לקבוע בהיתר את כל ההוראות הרלוונטיות, כך שהדברים ייקבעו מראש וכמכלול ולפני תחילת הפעילות המזהמת וכך שהציבור יהיה שותף להליך קביעת ההוראות שישפיעו על חייו ועל בריאותו, רבות מן ההוראות הנוגעות לזיהום הושארו לשלב מאוחר יותר וייקבעו במסגרת "תכניות" ו"הוראות", תוך עיקור מתוכן של הוראות המחוקק בדבר שיתוף הציבור. ובמקום לקבוע הוראות קשיחות בדבר כמות הזיהום המותרת, המשיב 1 קבע פרצות ענק בהיתר, המאפשרות לפלוט כמויות מזהמים לא ידועות במהלך תקופת ההרצה, במסגרת פעולות תחזוקה ובמהלך תקלות.

240. היתר הפליטה שניתן למשיבה 2 אינו מקיים את עקרון הזהירות המונעת העומד בליבת חוק אוויר נקי; הוא שם לצחוק את עקרון שיתוף הציבור, שהוא אחת מתכליות החוק; והוא נותן עדיפות ברורה לאינטרסים הכלכליים של המשיבה 2 על פני האינטרסים הציבוריים של תושבי המדינה.

241. נוכח כל האמור יתבקש בית המשפט הנכבד להורות כמבוקש בראש העתירה ולחייב את המשיבים בהוצאות העותרות.


יעל פלג, עו"ד


יונתן ברמן, עו"ד
באי כוח העותרות


די"ר רענן הר-זהב, עו"ד

20 בנובמבר, 2019