

קבוע ליום 05 בינואר 2020 בשעה 11:00

בפני כבוד השופט א' אברבנאל

בעניין שבין:

- העותרים:**
1. מועצה מקומית זכרון יעקב
 2. צלול - עמותה לאיכות הסביבה (ע"מ"ר) עמותה 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 ב"כ עו"ד ד"ר רענן הר-זהב ואח'
מרח' הברזל 32, תל אביב
טל': 03-5602225 ; פקס: 03-5601755

- נ ג ד -

- המשיבים:**
1. מדינת ישראל - ראש אגף איכות אוויר, המשרד להגנת הסביבה
ע"י פרקליטות מחוז ירושלים - אזרחי
מח"ל 7, ירושלים 9149301
ת"ד 49333
טל': 073-3920000, פקס: 02-6468053
 2. נובל אנרג'י מדיטרניאן לימיטד, ח.פ. 560017162
מרח' שד אבא אבן 12 4672530
הרצליה, 4672530

תגובת משיב 1 לבקשה לצו ביניים ולחלופין לקיום דיון דחוף

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 22.11.2019 מתכבד משיב 1 להגיש תגובתו לבקשה לצו ביניים ולחלופין לקיום דיון דחוף (להלן: הבקשה).

להלן נימוקי המשיב בהרחבה בעטיים מתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את הבקשה:

מבוא

1. עניינה של הבקשה לצו ביניים ולחלופין לקיום דיון דחוף, כי בית המשפט הנכבד יורה על עצירת פעילות הרצת האסדה שאושרה למשיבה 2 (להלן: משיבה 2 ולחלופין נובל אנרג'י) במסגרת תנאי "היתר הפליטה", לטענת העותרים, תוך דריסת הבלמים והאיזונים שנקבעו בחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 (להלן: החוק).
2. יוער כי העתירה והבקשה דגן הינן עתירה נוספת מבין סדרה של עתירות שהוגשו במטרה לעצור את פרויקט אסדת "לויתן".
3. כפי שיפורט להלן, דין הבקשה לצו ביניים להידחות.
4. אסדת הגז "לויתן" (להלן: האסדה) היא מתקן ימי (fixed platform) לטיפול וניקוי הגז הטבעי המופק מארבעה קידוחי ים הממוקמים כ-120 ק"מ מערבית לאסדה. האסדה ממוקמת כ-10 ק"מ מקו החוף של מושבי נחשולים ודור, בהתאם לשטח המיועד להקמת מתקני טיפול בגז טבעי, ע"פ תמ"א 37 ח'. מאחר שבאסדה מתקיימות פעילויות של זיקוק גז ודלק, ומכיוון שעל גבי האסדה מותקנים מתקני שריפה עם הספק תרמי העולה על 50 מגה-וואט, האסדה היא מקור פליטה טעון היתר, בהתאם לפרטים 1.1 ו-1.2 לתוספת השלישית לחוק.
5. מאחר שמדובר במקור פליטה שהוקם לאחר יום התחילה של החוק, בעל מקור הפליטה – בענייננו חב' נובל אנרג'י (המשיבה 2) - נדרש להחזיק היתר פליטה בתוקף טרם הפעלתו בהתאם להוראות סעיף 17 לחוק אוויר נקי. בקשה להיתר פליטה מוגשת לממונה בהתאם להוראות סעיף 18 לחוק ולפי תקנה 9(א) לתקנות אוויר נקי (היתרי פליטה), התש"ע-2010 (להלן: התקנות).
6. במסגרת הבקשה להיתר פליטה, בעל מקור הפליטה נדרש לתאר את מקור הפליטה, רכיביו והפעילויות שיתבצעו בו לרבות החומרים שיעשה בהם שימוש וכן פירוט המזהמים הצפויים להיפלט והטכניקה המיטבית הזמינה שבאמצעותה הוא מתכוון להפחית את כמות המזהמים שיפלטו. בנוסף, וככל שהממונה סבור כי דרושים לו מידע ופרטים נוספים לצורך החלטתו, מעבר למידע שהוגש במסגרת הבקשה, הוא רשאי לדרוש זאת מבעל מקור הפליטה בהתאם להוראות סעיף 18(ג)(1) ותקנה 3(ב) לתקנות. הבקשה להיתר פליטה על נספחיה וכל מידע נוסף שהוגש לממונה כחלק מהבקשה מפורסמים לעיון הציבור בכפוף להוראות סעיף 21(ד)(1) ו- (2) שעניינם סוד מסחרי או מידע בטחוני.
7. על בסיס נתוני הבקשה והמומחיות המקצועית, הממונה בוחן ושוקל האם לתת היתר פליטה ובאילו תנאים או לסרב לתיתו בהתאם לסמכותו הקבועה בסעיף 20 לחוק אוויר נקי. ככל שהממונה סבור שיש לתת היתר פליטה, עליו לפרסם את טיוטת היתר הפליטה לעיון הציבור ולאפשר לציבור להגיש הערות בתוך 45 יום מיום הפרסום. לאחר תקופת הערות הציבור וטרם מתן היתר הפליטה, הממונה רשאי לדון בהערות ציבור שהוגשו להתייחסותו בדיון פומבי שאליו יוזמנו מגיש הבקשה להיתר פליטה ומגישי ההערות וכלל הציבור. נקדים ונאמר כי קבלת הערות מהציבור והטמעתן בהיתר, נתונה לשיקול דעתו המקצועי של הממונה. בתום השלמת

ההליך כאמור לעיל, הממונה רשאי ליתן היתר פליטה סופי להפעלת מקור הפליטה כנדרש לפי הוראות חוק אוויר נקי.

8. כבר פה יצוין המובן מאליו, כי למדינה יש אינטרס ציבורי מובהק למנוע מפגע סביבתי כתוצאה מפעילויות אסדות הגז, כמו ממתקנים טעוני היתר אחרים, ולשם כך מבוצעת עבודה מקצועית משמעותית שבסופה ניתן היתר פליטה לאוויר בתנאים שיבטיחו איכות אוויר מיטבית על ידי פעולות צמצום ומניעה של זיהום האוויר תוך חיוב בעל מקור הפליטה שימוש בטכניקה מיטבית זמינה בהתאם למסמכי הייחוס המתבססים על הדירקטיבה האירופאית.

9. כפי שיפורט להלן, אין ממש בטענות העותרת.

10. ראשית, עם התקיימות כלל התנאים שנדרשו, ולאחר שהממונה בחן את כלל המסמכים והפרטים שהוגשו לו על ידי המשיבה 2 במסגרת הבקשה להיתר פליטה לפי סעיף 18 לחוק, לרבות המידע הנוסף לעניין הרכב הקונדנסט לפי סעיף 18(ג) לחוק והערות הציבור שהוגשו לפי החוק, ביום 06.11.2019 ניתן היתר פליטה לאוויר לאסדת "לווייתן".

בהתאם לתנאי היתר הפליטה, המשיבה 2 נדרשה להגיש תכנית "הרצה" לאישור הממונה כתנאי לתחילת פעולות ההרצה. תכנית ההרצה שהוגשה מטעם המשיבה 2 נבדקה ואושרה ביום 18.11.2019 על ידי גורמי המקצוע הרלבנטיים אצל המשיב לאחר בחינה מעמיקה שכללה השלמות ותיקון התכנית בכפוף לתנאים שונים. תכנית ההרצה כללה מודל פיזור מזהמים, תכנית סיכונים ואבני דרך כלליים. בנוסף, וכתנאי נוסף לתחילת ההרצה, מופעלות שתי תחנות ניטור סביבה בהתאם לדרישותיו והנחיותיו של הממונה מכוח החוק. לאור האמור לעיל ומאחר שהמשיבה 2 עמדה בכל דרישות הממונה, אין שום הצדקה חוקית או מקצועית להפסיק את פעילות ההרצה.

הוראה להקמה ולהפעלה של תחנות ניטור מיום 18.11.2019 מצורפת ומסומנת 1

11. יש להבהיר, כי מטרת תכנית ההרצה היא מתן תנאים מיוחדים לתנאי פעילות ספציפית במסגרת הפעלה ראשונית של מתקני האסדה בתקופה של כ- 45 ימים. ונזכיר, כי תקופת ההיתר היא בת שבע שנים. הפעילות בתקופת ההרצה מתחילה שאיבת הגז מהבארות לאסדה עצמה. פעילות התחלתית זו מאופיינת בספיקה משתנה של הגזים המנושבים מהמתקנים לסביבה, ובריכוז המשתנה של התרכובות האורגניות הנובעים משינויים אלה. עד התייצבות ההפקה לא ניתן להפעיל מתקני טיפול בגזי הפליטה כמו בהפעלה השגרתית. לפיכך נקבעו תנאים מיוחדים במסגרת תכנית הרצה כתנאי בהיתר הפליטה. יובהר כי קביעת הסדרים מיוחדים למצבים ייחודיים של הפעלה, כגון תקלה, תחזוקה, הדממה והחזרה לפעילות – היא עניין שגרתני בהיתרי פליטה.

12. שנית, אין הצדקה לעצירת פעילות ההרצה באסדת הגז "לווייתן" בשלב זה נוכח היותה פרויקט לאומי המתוכנן מזה שנים רבות בקפידה, אשר מצוי כעת בתהליך הרצה לקראת חיבורו של מאגר "לווייתן" למשק הגז הישראלי. על פי עמדת הגורמים המקצועיים במשרד האנרגיה,

עצירת ביצוע התכנית משמעותה נזק למשק הגז הישראלי, הן נזק כלכלי, והן פגיעה בביטחון האנרגטי של המדינה, בשל החשש לפגיעה ברציפות התפקודית של משק החשמל.

13. עוד בפתח הדברים נציין, כי בבית המשפט הנכבד תלויה ועומדת עתירה אחרת שעניינה אף היא פעילות אסדת הגז "לוויתן" (עת"מ 58974-08-19) ובמסגרתה נדחתה בקשה לעצירת "תכנית ההרצה" בהחלטת בית המשפט הנכבד (כב' השופט ר' וינוגרד) מיום 24.11.2019.

14. להלן עמדת המשיב בהרחבה והטעמים בעטיים מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על דחיית הבקשה תוך חיוב העותרים בהוצאות משפט ושכ"ט עו"ד כדין.

תמצית העובדות הרלבנטיות

15. קליטת גז טבעי כמקור אנרגיה היא פרויקט בעל חשיבות לאומית מן המעלה הראשונה. בין יתרונותיו הבולטים של פרויקט לאומי זה ניתן למנות את ביצור מעמדה הגיאופוליטי של מדינת ישראל באזורנו; את האצת המעבר לשימוש במקורות אנרגטיים שיפחיתו בצורה משמעותית את זיהום האוויר בישראל; את הפחתת עלויות האנרגיה הכרוכות בייצור חשמל בכלל, ולמפעלי תעשייה בפרט, תוך שיפור תחרותיות המגזר התעשייתי; את הפחתת עלויות הייצור במפעלים כפועל יוצא של החיסכון בעלויות האנרגיה; ולבסוף את הגידול הצפוי להכנסותיה של המדינה מתמלוגים וכן ממסים שנקבעו על רווחי גז ונפט, על כל המשתמע מכך.

16. לצורך מימוש יתרונות אלו, אין די באיתור תגליות הגז. זהו כמובן תנאי הכרחי, אולם אין הוא בבחינת תנאי מספק. על מנת לתרגם חזון אנרגטי זה לכדי מימוש מעשי, נדרשת גם הכנת תשתית תכנונית ופיסית לשנים ארוכות קדימה, שתאפשר ליזמים שונים להקים מתקנים לטיפול ולקבלת גז טבעי, ולאחר מכן לחברם למערכת הולכת הגז הארצית. ללא מתקנים אלו, תגליות הגז שהתגלו במימיה הכלכליים של מדינת ישראל, כמו-גם תגליות גז עתידיות שטרם אותרו, יותרו כאבן שאין לה הופכין. כך ממש.

17. לא למותר להזכיר כי האסדה בה עסקינן ממוקמת בים, במרחק עשרה קילומטרים מהחוף, וממילא מכל מקום יישוב. מאידך גיסא, הזרמת הגז תאפשר הקטנת תלות במקורות מזהמים במפעלים הממוקמים בחוף, בסמיכות רבה לאין שיעור למקומות יישוב.

18. מאחר שאסדת "לוויתן" היא מקור פליטה שהוקם לאחר יום התחילה של החוק, בעל מקור הפליטה נדרש להחזיק היתר פליטה בתוקף טרם הפעלתו בהתאם להוראות סעיף 17 לחוק. בקשה להיתר פליטה הוגשה לממונה בהתאם להוראות סעיף 18 לחוק ולפי סעיף 9(א) לתקנות אוויר נקי (היתרי פליטה), התש"ע-2010 (להלן: הממונה, ו-התקנות, בהתאמה).

19. במסגרת הבקשה, בעל מקור הפליטה נדרש לתאר את מקור הפליטה, רכיביו והפעילויות שיתבצעו בו לרבות החומרים שיעשה בהם שימוש וכן פירוט המזהמים הצפויים להיפלט והטכניקה המיטבית הזמינה שבאמצעותה הוא מתכוון להפחית את כמות המזהמים שיפלטו.

20. במידת הצורך, בעל מקור הפליטה נדרש להשלים מידע ומסמכים נוספים ככל שהממונה סבור כי המידע הנוסף נדרש לצורך קבלת החלטתו. לאחר קבלת כלל המסמכים ומידע הנדרש,

הממונה בוחן ושוקל האם לתת היתר פליטה ובאילו תנאים או לסרב לתתו בהתאם לסמכותו הקבועה בסעיף 20 לחוק אוויר נקי.

21. ביום 14.11.2016 הוגשה בקשה להיתר פליטה על ידי נובל ארג"י עבור אסדת הגז "לוויתן". מאחר שהבקשה לא כללה את כל הפרטים והמסמכים הנדרשים לפי סעיף 18 לחוק, בקשה זו נדחתה ביום 05.12.2018 באופן שאפשר לבעל מקור הפליטה להגיש בקשה חדשה הכוללת את כל המידע הנדרש לפי החוק.

החלטת המשיב 1 מיום 05.12.2018 מצורפת ומסומנת 2

22. ביום 20.01.2019 הוגשה בקשה חדשה עבור אסדת הגז "לוויתן" וביום 10.02.2019 ניתן אישור על הגשת הבקשה בכפוף להשלמות בהתאם להוראות סעיף 3 לתקנות.

אישור מיום 10.02.2019 מצורף ומסומן 3

23. בימים 24.03.2019, 11.04.2019 ו-20.06.2019 הוגשו השלמות למסמכי הבקשה מטעם נובל אנרג"י בהתאם להוראות הממונה. במסגרת ההשלמות לבקשה מיום 24.03.2019 התקבל מידע לגבי הרכב הפחמנים בקונדנסט המיוצב (הנתונים מבוססים על סימולציה תהליכית הנשענת על נתוני דיגום מהבארות של אסדת הגז "לוויתן" במסגרת קידוח הניסיוני שנערך בשנת 2012), הכולל דוחות דיגום של בארות לווייתן 1, 3 ו-4.

24. במסגרת הבקשה להיתר פליטה מיום 20.01.2019, נכלל מידע על הרכב הקונדנסט הכולל בין היתר גם תכולת הבנזן בקונדנסט הלא מיוצב. נתוני הרכב הקונדנסט הלא מיוצב משמשים בסיס נתונים שלפיו נעשית הערכה של הרכב הקונדנסט הלא מיוצב.

25. בהתאם להוראות סעיף 21 לחוק, הבקשה וכל מסמך נלווה אליה או כל מסמך שהוגש בקשר אליה בכפוף למגבלות הקבועות בסעיף 21(1) ו-2(2) לחוק פורסם לעיון הציבור כנדרש לפי החוק. לאחר קבלת כל המידע הדרוש ובחינתו ע"י הממונה, התגבשה עמדה מקצועית ראשונית שבאה לידי ביטוי במסגרת טיוטת היתר הפליטה אשר פורסמה להערות הציבור ביום 23.06.2019. בהתאם להוראות סעיף 21(ה) לחוק, הציבור היה רשאי להגיש הערות על טיוטת היתר הפליטה בתוך 45 יום מיום פרסום הטיוטה.

26. מאחר שהיה קיים עניין רב לציבור בנושא, החליט הממונה, בהתאם לסמכותו הקבועה בסעיף 21(ו) לחוק, לדון בהערות הציבור בדיון פומבי שהתקיים ביום 20.08.2019 באיגוד ערים חדרה. לדיון זומנו נציגי חלק מהעותרים אשר הגישו הערות בכתב, והציגו את הערותיהם בפני הממונה במעמד הדיון הפומבי, וכן הציבור כולו.

27. במסגרת הוראות סעיף 21(ו) קבע המחוקק כי הממונה לא ייתן היתר פליטה אלא לאחר שדן בהערות שהוגשו לו. על הממונה להפעיל את שיקול דעתו המקצועי בהתייחס להערות הציבור טרם מתן ההיתר ובהתאם להוראות סעיף 21(ו) - "ורשאי הוא לסרב ליתן היתר פליטה, לדחות את מועד מתן היתר הפליטה או לשנות את תנאיו בהתחשב בהערות שהוגשו לו".

28. במסגרת הליך הגשת הערות הציבור, הוגשו להחלטת הממונה מספר רב של הערות, ובהן גם הערות מטעם חלק מהעותרים בעתירה דנן. ההערות פורסמו לעיון הציבור באתר המשרד להגנת הסביבה ובסיום הליך מתן היתר הפליטה פורסמה לעיון הציבור גם התייחסותו של הממונה להערות הציבור כאמור.

29. ביום 15.08.2019, לאחר תום תקופת הערות הציבור ועוד בטרם התקיים הדיון הציבורי, התקבלה אצל הממונה פנייה נוספת מצד עמותת "שומרי הבית" בה הועלו טענות נוספות בנוגע להיקף המידע הנדרש לטעמם במסגרת הבקשה להיתר פליטה, וכי המידע שהוגש בפועל הינו חלקי באופן שלא מאפשר לממונה לקבל החלטה לעניין מתן היתר הפליטה.

30. לאחר הדיון הפומבי הוחלט לדרוש מהמשיבה 2 למסור מידע נוסף לעניין הרכב הקונדנסט מבארות "לוויתן". מאחר שהמידע הנוסף שנתקבל אצל הממונה הוא מידע שנדרש לפי הוראות סעיף 18(ג)(1) לחוק ביחס לבקשה להיתר פליטה, פרסם הממונה ביום 20.09.2019 הודעה על פרסום המידע הנוסף בשני עיתונים יומיים בשפה העברית (ישראל היום) והערבית (אל-סינארה) וכן את המידע עצמו באתר האינטרנט של המשרד וזאת בכפוף להוראות סעיף 21(ד)(2) לחוק מאחר שחלק מהמידע שנמסר לממונה הוא סוד מסחרי.

31. בנוסף לפרסום ההודעה לציבור בדבר קבלת מידע נוסף הנוגע לבקשה להיתר פליטה והיותו זמין לעיון הציבור באתר המשרד, הממונה אפשר לציבור להגיש הערות נוספות בתוך תקופה של שלושה ימים. יצוין כי האפשרות להגיש הערות נוספות ניתנה באופן חריג ומעבר לחובה המוטלת על הממונה לפי החוק, שכן תקופת הערות הציבור הקבועה בסעיף 21(ה) לחוק תמה זה מכבר. זאת נוכח הנסיבות של קבלת המידע הנוסף לאחר תום התקופה ועל מנת לאפשר לציבור שחפץ בכך להעיר את הערותיו, ככל שימצא לנכון לעשות כן.

32. עוד טרם פרסום ההודעה לציבור בעיתונות, ביום 19.09.2019, עדכן הממונה טלפונית את אלו שפנו בהזדמנויות קודמות בדבר הגשת המידע הנוסף ופרסומו וכן האפשרות להגיש הערות ציבור בתקופה שנקבעה.

33. הליך בו מתפרסמים מסמכי בקשה להיתר לעיון הציבור וכן טיוטת היתר, ומתקיימים לגביה הליכים לשמיעת הערות הציבור היא הליך חריג ברגולציה הישראלית. על פי רוב, הליכים בהם ניתן רישוי פרטני למפעל מסוים אינם כוללים שיתוף של הציבור בכללותו. ויובהר כי הליך שיתוף הציבור לפי חוק אוויר נקי נקבע במסגרת יישום הדירקטיבה האירופית בדבר רישוי סביבתי אינטגרטיבי שעקרונותיה היוו בסיס לחקיקת החוק.

34. יודגש כי המסמכים הנוספים שהוגשו כאמור הינם בהיקף קטן ביחס למכלול מסמכי הבקשה, והמידע שהתקבל לא היה שונה מהנתונים המקצועיים שנכללו במסמכי הבקשה כפי שהוגשו לממונה לפני כן.

35. לאחר שהממונה השלים את מלאכתו ובכלל זה בחן את כלל המסמכים והפרטים שהוגשו לו על ידי המשיבה 2 לרבות המידע הנוסף לעניין הרכב הקונדנסט והערות הציבור שהוגשו, ביום 06.11.2019 ניתן היתר פליטה לאוויר לאסדת "לוויתן". ויצוין, כי עסקינן בהיתר הקובע את

הסטנדרטים המחמירים ביותר בהתייחס לדרישות הקבועות במסמכי הייחוס ובדירקטיבה האירופית, וכי במסגרת היתר הפליטה הוטלו על המשיבה 2 תנאים והגבלות שמטרתם לצמצום ומניעה של פליטת מזהמים לאוויר, לצורך השמירה על איכות האוויר ובריאות הציבור. בין היתר, המשיבה 2 נדרשה בהיתר הפליטה להתקין מתקני טיפול במזהמים טרם הפליטה לאוויר. לפיכך הותקנו באסדה מערכת להשבת גזים (FGRU), לפידיים (HP ו-LP). במילים אחרות, נאסרה פליטת גזים לאוויר ללא טיפול מוקדם, הוגדרו מקרים חריגים (של תחמוצות חנקן במתקנים עתידיים) שפורטו במסגרת היתר הפליטה (תקלה וכו'). זאת בדומה למיתקנים אחרים המוסדרים בהיתרי פליטה.

36. ויודגש, כי ענייננו בהיתר פליטה הכולל תנאים מקיפים לכלל המתקנים והפעילויות המתקיימות על האסדה, ובהם תנאים שעניינם פעולות שעל המשיבה 2 לנקוט בתרחישים שונים; ניטור ודיגום ארובות; דיגום מרכיבי ציוד (LDAR); ניטור סביבתי על האסדה, ובחופים; מסירת דיווחים מיידיים ותקופתיים; תנאים הדורשים הפסקה מלאה פעילות האסדה במקרה שכלל מתקני הטיפול אינם פועלים. יתרה מכך, במסגרת תנאי היתר הפליטה המשיבה 2 נדרשה לבצע פעולות מקדימות הן טרם ההפעלה הניסיונית ("הרצת האסדה") והן טרם ה"הפעלה המסחרית" כהגדרתם בהיתר.

37. עסקינן במפעל חדש בענייניו תקופת ההפעלה הראשונית, שהיא פועל יוצא של ההיתר שניתן, המוגדרת כ"תקופת הרצה", במסגרתה, המשיבה 2 נדרשת לבצע פעולות טרם ובמהלך ההפעלה: דיגום סביבתי; דיגום ארובות - בדיקות הרכב הגזים הנפלטים בהרצה; שימוש במצלמה טרמית לזיהוי דליפות; והודעה מראש למשרד ולציבור על פעולות לנישוב גזים, סיום שלב או שינוי בתוכנית. תכנית ההרצה המאושרת פורסמה לעיון הציבור באתר האינטרנט של המשרד.

38. להשלמת התמונה יצוין, כי במסגרת מסמכי הבקשה להיתר פליטה צוין היקף הפליטות בתקופת ההרצה בסעיף 3.4 למסמכי הבקשה שעמדו לעיון הציבור.

39. ויודגש, כי היתר הפליטה ניתן לתקופה של 7 שנים והוא חולש על פעילותו של המיתקן, תוך קביעת העקרונות להתנהלות המיתקן בהיבטים הסביבתיים. כך, תנאי היתר הפליטה מבוססים על מסמכי הייחוס של הדירקטיבה כהגדרתם בתקנות. מסמכי הייחוס קובעים שורה ארוכה של דרישות ליישום הטכניקה המיטבית הזמינה ומהם נגזרים תנאי ההפעלה וערכי פליטה. בצד זאת, חלק מתנאי היתר הפליטה דורשים מבעלי המפעלים לנקוט בצעדי צמצום או מניעה של פליטות לאוויר באמצעות תכניות שיוגשו לאישור הממונה או רכז איכות אוויר במחוז, או לבצע פעילויות זמניות בכפוף לאישור.

40. כך, לעיתים קרובות, היתר הפליטה כולל מרכיבים תפעוליים שונים אשר מחייבים הכנת תכניות יישום מפורטות במהלך תקופת ההיתר. במסגרת תנאי היתרי הפליטה ועל פי מדיניות המשרד, נדרשים בעלי מקורות הפליטה להגיש תכניות יישום לאישור במידת הצורך, לרבות במקרים בהם קיימות תקופות הרצה של מיתקנים במפעלים קיימים. דרישות אלה הן חלק מיישום תנאי ההיתר ואינן בבחינת תנאים נוספים. היתר הפליטה של האסדה אינו שונה בהיבט זה מהיתרים אחרים.

41. בתנאי היתר הפליטה קיימת התייחסות מפורשת לתקופת ההרצה והובהר כי בדומה למצבי תקלה ותחזוקה, גם בתקופת ההרצה – כ-45 ימים – לא תחול על האסדה מגבלת ערכי הפליטה. החרגה זו נגזרת בין היתר ממסמכי הייחוס. מדובר במצבים מוכרים במיתקנים תעשייתיים בהם נדרשת הפעלה ראשונית של מתקני טיפול בתנאים לא שגרתיים שמערכות הטיפול לא יכולות לתת מענה או תנאי תפעול מיוחדים לזמן מוגבל. תכנית ההרצה ואישורה נועדו אם כן לאפשר בחינה מקצועית משלימה שממילא כפופה לתנאי ההיתר עצמם. יצוין כי ההתייחסות לתכנית ההרצה הופיעה גם בטיוטת היתר הפליטה שפורסמה לעיון הציבור, בנוסח שונה מעט.
42. יובהר כי הפרסום של מסמכי הבקשה, טיוטת ההיתר וההיתר עצמו לעיון הציבור לא נועד לאפשר פרסום גורף של כל המידע בדבר היבטי הניהול והתפעול של המיתקנים טעוני ההיתר לאורך כל תקופת ההיתר עצמו. גם פרסום תכנית ההרצה אינו מחויב לפי החוק אלא בשל החלטת הממונה לשתף מידע זה עם הציבור המעוניין בכך.
43. כאמור, בהתאם לתנאי היתר הפליטה, המשיבה 2 הגישה תכנית "הרצה" ובהתאם להנחיות והתנאים הקבועים בה הותר למשיבה 2 להפעיל את האסדה בתקופת זו. התכנית פורסמה לעיון הציבור תוך דרישה מהמשיבה 2 לעדכן את הציבור בכל שלב משלבי ההפעלה לעניין היקף הפליטות ומועדי הפעלה.
44. יש להבהיר, כי במהלך תקופת ההרצה יבוצע במסגרת הפיקוח על פעילות האסדה, גם פיקוח שיכלול מעקב אחר פעילות תחנות ניטור אשר המשיבה 2 נדרשה להקים ולהפעיל בהתאם לדרישת הממונה כתנאי לתחילת ה"הרצה", באמצעותם ניתן לעקוב אחר ריכוזי הפליטה בחוף מול האסדה. כמו כן, מפעילת המתקן מחויבת לדווח באופן שגרתי ובתדירות גבוהה על פעולותיה על פי התכנית וכן לגבי כל דחייה, או חשש לתקלה או לפעולה בלתי סדירה. נוסף על כך גורמי המשרד ביצעו סיורי ביקורת לפני תחילת הפעילות וכן במהלכה על פי תכנון מראש, הכל על מנת להבטיח שהמשיבה 2 פועלת ומקיימות את כלל תנאי היתר הפליטה המתיר לה הפעלה בתנאים.

עמדת המשיב 1

45. כידוע, שניים הם התנאים המצטברים הנדרשים להתקיים לטובת מתן צו-ביניים: על העותר להוכיח כי סיכויי העתירה טובים הם, וכי מאזן הנוחות שבין הצדדים נוטה באופן מובהק לטובת מתן צו-הביניים. עוד ידענו, בהתאם לפסיקתו של בית המשפט הנכבד, כי אבן הבוחן העיקרית למתן צו-הביניים היא נטיית מאזן הנוחות.
46. זאת ועוד – הלכה מושרשת היא כי הנטל להוכחת נחיצותו של צו-ביניים רובץ לפתחו של העותר או העותרים הטוענים לו. נטל זה כפול הוא: ראשית, על העותר להצביע על נזק משמעותי שייגרם לו כתוצאה מאי-מתן הצו. שנית, עליו להראות כי הנזק, בהנחה שייגרם, אינו ניתן לתיקון וכי "מאזן הנוחות" נוטה לטובתו.
47. בית המשפט העליון אף הבהיר, בהזדמנויות שונות, כי יש להישמר מהוצאת צווי ביניים, שכן אלו עלולים "לפגוע בפעילות התקינה של המינהל, וכתוצאה מכך לפגוע גם בטובת הציבור,

לעתים פגיעה קשה" (בג"ץ 3330/97 עיריית אור יהודה נ' ממשלת ישראל, פ"ד נא(3) 472, 475 (1997) (להלן: פרשת עיריית אור יהודה)).

48. מן הטעם האמור, הוסיף בית המשפט העליון והבהיר כי "אין זכות קנויה בידי עותר לקבל צו-ביניים רק בשל כך שהגיש עתירה או רק על יסוד טענה שעד הדיון בעתירה עשוי לחול שינוי במצב" (בג"ץ 8242/99 אורון, עו"ד נ' ועד מחוז תל אביב – לשכת עורכי-הדין בישראל, פ"ד נג(5) 602, 603 (1999)).

49. ראשית, המדינה תבקש להפנות את שימת ליבו של בית המשפט הנכבד כי בקשות דומות למתן צווי-ביניים נדחו בעבר על-ידי בית המשפט העליון, אשר לא מצא לעצור הליכי תכנון הנוגעים לתמ"א 37/ח או הליכים הנוגעים למימוש מתווה הגז, לרבות בעת האחרונה ממש [ראו למשל: בג"ץ 6942/18 החקלאי בת שלמה נ' שר האוצר (פורסם באתר הרשות השופטת, 06.11.2018); בג"ץ 7737/14 עיריית יקנעם נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה (פורסם בנבו, ניתן ביום 22.12.2015), פסקה 41 לפסק הדין]; בג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, ניתן ביום 06.07.2015].

50. הבקשה שלפנינו למתן צו-ביניים רחוקה מלעמוד בדרישות מחמירות אלו של הפסיקה.

51. המדינה תטען כי בחינת המבחן מאזן הנוחות שבין הצדדים מטה את הכף באופן מובהק לטובת דחיית בקשת העותרת למתן צו-ביניים.

52. חשוב להדגיש, כי במקרה שלפנינו פיתוח מאגר לווייתן נועד לאפשר את מימושו של פרויקט לאומי חיוני ממדרגה ראשונה למשק האנרגיה בישראל, ועמדנו לעיל על היתרונות הלאומיים הגלומים בו: הן בהיבט ביצור מעמדה הגיאו-פוליטי של מדינת ישראל באזורנו; הן בהיבט הסביבתי, תוך האצת המעבר לשימוש במקורות אנרגטיים מזהמים פחות; והן בהיבט הגידול הצפוי להכנסותיה של המדינה מתמלוגים וממסים שנקבעו על רווחי גז ונפט, על כל המשתמע מכך.

53. אל מול אינטרס ציבורי מובהק ורב פנים זה - המטה באופן מובהק את הכף לעבר דחיית בקשת העותרת לצו ביניים - בולטת התשתית העובדתית הרעועה שהעמידה העתירה לביסוס תרחישי האימה שאותם לכאורה מבקש צו הביניים למנוע. די בכך, לעמדת המדינה כדי לקבוע כי מאזן הנוחות שבין הצדדים נוטה באופן מובהק לעבר דחיית העתירה.

54. לסיכום טיעון זה, נבקש להפנות להחלטתו המנחה של כב' השופט זמיר בפרשת עיריית אור יהודה נ' ממשלת ישראל, שנסובה על בקשת העותרת שם למתן צו-ביניים אשר יורה על עיכוב הוצאתה אל הפועל של תכנית המתאר הארצית לפיתוח נמל התעופה בן גוריון. וכך, בין היתר, קבע כב' השופט זמיר:

"הליכי התכנון לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 הם, כידוע, מורכבים וממושכים. לא פעם הם ממושכים מאוד, בגלל הצורך לקיים דיונים ולקבל אישורים במוסדות אחדים, תוך מתן הזדמנות נאותה להתנגדויות וערעורים מצד גורמים פרטיים וציבוריים. עד כדי כך שהמחוקק ראה לנכון לעקוף את ההליכים שנקבעו בחוק זה, כדי לזרז את הליכי התכנון "לשם היערכות דחופה למתן פתרון לצרכי הדיור והתעסוקה במדינה, לקליטת עליה, זוגות

צעירים ומחוסרי דיור ותעסוקה", באמצעות חוק מיוחד. ראו סעיף 1 לחוק הליכי תכנון ובניה (הוראת שעה), תש"ן-1990.

וכאילו אין די בכך, עדיין נשמע מפעם לפעם הרעיון שראוי לחוקק חוק נוסף שיזרז עוד יותר את הליכי התכנון, ובעיקר התכנון של פרויקטים גדולים בעלי חשיבות לאומית.

אכן, אין הצדקה לסרב ולהאריך עוד יותר את הליכי התכנון באמצעות צווי- ביניים, ובמיוחד כך בפרויקטים בעלי חשיבות לאומית, אלא אם יש טעם טוב לעיכוב הביצוע של הפרויקט, ובעיקר אם המשך הביצוע עלול לגרום נזק משמעותי שקשה יהיה, לאחר מכן, לסלק אותו או לפצות עליו באופן מלא."

[ההדגשה הוספה - הח"מ]

55. והדברים כאילו נכתבו על עניינינו שלנו - ומכאן, שדין הבקשה למתן צו ביניים להידחות.

56. יחד עם זאת נסביר, כי קבלת ההחלטות אצל המשיבים הייתה כדין וסבירה בנסיבות העניין וחרף טענות העותרת – לא נפל פגם בהתנהלות המשיבים.

57. ועוד נציין, כי למדינה יש אינטרס ציבורי מובהק וראשון במעלה, שאינו נופל מאינטרס העותרת בלשון המעטה, למנוע מפגע סביבתי כתוצאה מפעילויות מקור הפליטה, ולשם כך בוצעה עבודה מקצועית משמעותית שבסופה ניתן היתר פליטה לאוויר בתנאים שיבטיחו איכות אוויר על ידי פעולות צמצום ומניעה של זיהום האוויר תוך חיוב המשיבה 2 שימוש בטכניקה מיטבית זמינה בהתאם למסמכי הייחוס המתבססים על הדירקטיבה האירופאית.

58. כפי שצוין על ידי גורמי המקצוע במשרד להגנת הסביבה באופן חוזר ונשנה, בדיעבד, המידע הנוסף בעניין הרכב הקונדנסט לא היה הכרחי לצורך מתן החלטת ממונה בבקשה להיתר הפליטה לאוויר. כל שנלמד מן המסמכים הנוספים הוא כי הם אימתו את המידע שהיה קיים ממילא בידי הממונה בנושא זה. יתר על כן, בחינת המידע הנוסף לא הובילה לשינוי תנאי היתר הפליטה ולא היה בה הכרח לצורך גיבוש תנאי היתר פליטה.

59. עוד נציין, כי קודם לעתירה דן הוגשה עתירה אחרת על ידי עמותת "שומרי הבית" ובמסגרתה התבקש בית המשפט הנכבד להורות על עצירת תכנית ההרצה, ואולם בית המשפט הנכבד (כב' השופט ר' וינוגרד) דחה את הבקשה כאמור תוך קביעה כדלקמן:

"1. בשלב זה לא שוכנעתי כי מקום ליתן צו ארעי או צו ביניים שיורה על איסור שימוש ב'היתר הרצה', וזאת מטעמים מספר:

האחד עניינו בכך שמתגובת המשיבה 4 [נובל אנרג'י, הח"מ] עולה כי ערכי הבנזו שנוטרו לאחר שהחלה ההרצה אינם עולים על אלה שנוטרו קודם לכן [...]. יש לזכור כי העתירה עסקה בחשש לפיו הנתונים שעמדו לפני המשיבים לא היו שלמים ומלאים, ולחשש כי מצב דברים זה עלול להביא לכך שבפועל ייפלטו מזהמים בשיעור גדול עד מאוד ובלתי צפוי. כאשר טענה זו שנויה במחלוקת של ממש מלכתחילה, ונכון לעת הזו לא הוכחה בשטח, אין מקום למתן הצו.

[...]

השלישי נוגע למאזן הנוחות. המשיבים עמדו בהרחבה על הנזק העצום שעלול להיגרם בשלב זה מכל יום של עיכוב. כנגד נזק מוכח זה – העומד על 5,000,000 ₪ לכל יום עיכוב לטענת המשיבה 4 [נובל אנרג'י, הח"מ], לבד מהנזקים הנוספים שהזכירו המשיבים – עומד סיכון בריאותי אפשרי, שלא הוכח בפועל ושהבדיקות עד כה מצביעות כי לא התממש. במצב דברים מעין זה אין מקום לתת צו ביניים, מה גם שבדין לא ניתן יהיה להעמיד ערובה של ממש לנזקים האפשריים ממתן הצו.

2. לפיכך אני דוחה את הבקשה למתן צו ביניים, ואיני אוסר בשלב זה על המשך השימוש בהיתר ההרצה.

60. נבקש עוד לציין, כי בקשה לסעד זמני, מעצם טבעה, נוגעת למתן סעד בידי בעל דין, בטרם נשמעו ראיות ונתבררו טענות כדבעי במסגרת ההליך העיקרי. לפיכך קבעה ההלכה הפסוקה, כי צו זמני, יינתן ביד קמוצה ובמשורה, משום שהוא קובע מצב בטרם נתבררו דברים לעומקם (ר' דב"ע נא/195-3 תובנה מכוונת תרגום בע"מ נ' עמיחי סגל, פד"ע כג 274, בעמוד 278).

61. ככלל, הפסיקה אינה נוטה להיעתר לבקשות למתן צווי עשה, אלא במקרים חריגים ביותר, בהם הוכח, לכאורה, בראיות ברורות, כי מבקש הצו ראוי לקבל את הסעד המבוקש בתום ההליך:

" [...] עיקר תכליתם של צווי מניעה זמניים כגון אלה היא לשמור, כל עוד תלויה בבית המשפט תובענה בנדון, על מצב הדברים כפי שהוא היה קיים בעת הגשתה. אין בית המשפט מרשה לאחד מבעלי הדין להביא שינויים במצב ההוא אשר עלולה להיות בהם משום השפעה עניינית, כלכלית או משפטית על הדיון בתובענה או על תוצאותיו [...]. צריכות להיות נסיבות יוצאות מן הכלל כדי להביא בית המשפט להיעתר לבקשה כזו וצריכות להיות בפניו הוכחות חותכות על זכותו המוחלטת של מבקש ולא רק הוכחות על זכות לכאורה [...]"

62. העותרים לא הראו, כי הנסיבות כה חריגות עד כדי כך שהן מצדיקות את התערבות בית המשפט הנכבד בהתנהלות המדינה.

63. הלכה פסוקה היא כי בית המשפט יירתע במיוחד מלתן לבעל דין סעד זמני הזהה במהותו לסעד הסופי לו עותר בעל הדין:

"בית המשפט אינו ממהר ליתן צו-זמני שהוא בעל אופי מנדטורי ואשר כמוהו כסעד המלא שנדרש בתובענה, כי אם ינקוט זהירות יתירה בשימוש בשיקול-הדעת ויימנע מלתת את הצו אלא אם ישתכנע שלכאורה קיימת עילה לכך, הן מבחינת הזכות הסובסטנטיבית, אשר מבקש הצו טוען לה בתובענתו, והן מבחינת השיקול, כי יגרם לו נזק בל יתוקן אם לא יינתן הצו" (ברע"א 2430/91 טיב טירת צבי, שותפות רשומה נ' דליקטיב הקניון ואח', פ"ד מה(4), 225).

64. על כן, יש לדחות את הבקשה גם נוכח הזהות בין הסעדים הזמניים המבוקשים לסעד הסופי.

התייחסות לטענות נוספות בבקשה

65. בהתייחס לטענות העותרים שנודע להם על הכוונה מצד נובל אנרגיי "להתחיל בהרצה של אסדת לווייתן לפני קבלת היתר הפליטה וללא ניטור רציף של פליטת המזהמים" (סעיף 47 לבקשה), הרי שאין שחר לידיעות אלו.

66. ההיפך הוא הנכון - הליך מתן היתר הפליטה, אשר נוהל בשקיפות מול הציבור תוך מתן מענה פומבי לעתירות רבות שבמסגרתן הוצהר לא פעם על ידי הגורמים הרלבנטיים אצל המשיב על הפעולות שנקטו או יינקטו, הרי שלא הייתה אפשרות ואף לא מרומזת כי המשיב יתיר הפעלה של האסדה טרם מתן היתר הפליטה. יתר על כן, הדבר חסר בסיס וזאת לאור הוראות סעיף 17 לחוק שאף אוסר לא רק הפעלה אלא התקנה ושימוש ללא היתר פליטה בתוקף, ועל כן המועד

הרלוונטי שבו מתחייב מתן היתר הפליטה הוא סיום ההתקנה, כפי שאכן התקיים. ויודגש, כי במסגרת תנאי היתר הפליטה שנכנס לתוקפו ביום 06.11.2019, טרם תקופת "ההרצה", המשיבה 2 נדרשה להקים ולהפעיל תחנות שתי ניטור בסביבה וכן להגיש את תכנית "הרצה" לאישור הממונה וזאת לצורך תחילת ההרצה.

67. באשר לטענות העותרים בדבר המצאת התייחסות להערות המבקשת 1 וכן ריכוז תשובות המשיב 1 להערות העיקריות שהועברו גם על ידי גורמים אחרים (סעיף 48 לבקשה) נסביר, כי בהתאם להוראות סעיף 21(ו) לחוק, הממונה רשאי לדון בהערות ציבור במסגרת דיון פומבי שיקיים במקום מתן התייחסות פרטנית. במקרה דנן, הממונה הגדיל לעשות ולא רק קיים דיון פומבי ודן בהערות שהוגשו להתייחסותו אלא אף המציא לכל פונה שהגיש הערות התייחסות פרטנית בנוסף להתייחסות מרוכזת שפורסמה לעיון הציבור באתר המשרד. כאמור, החוק אינו מחייב את הממונה להמציא את התייחסותו טרם מתן ההיתר או פרסומו. חזקה על המחוקק כי לו התכוון לכך שהתייחסות הממונה תינתן טרם מתן ההיתר היה הדבר מצוין מפורשות. עוד נציין באשר לטענות העותרים על כך שהתייחסות הממונה להערות גורמים שונים נושאת תאריכים שונים על אף שנמסרה באותו יום (מועד פרסום ההיתר) (סעיף 48 לבקשה) הרי, כי מדובר בתקלה טכנית שאין בה כדי להעיד על פגם או ליקוי כלשהו בעבודת הממונה. ויודגש, כי כל הערה נבחנה במקצועיות ובדקדקנות ותוך הקפדה על כך שעמדת הממונה תשוקף בצורה עקבית לכל המעירים. כאמור עקב תקלה לא עודכן התאריך על כל התשובות.

68. באשר לטענות העותרים, כי הממונה לא תיקן את ה"פגמים" בטיוטת היתר הפליטה בנוסח ההיתר הסופי שניתן (סעיף 49 לבקשה), הרי, כי טענה זו מניחה את המבוקש ומשמעותה כי הממונה חייב לקבל את הערות הציבור ולהטמיען בנוסח ההיתר, ולא כך הוא. ההיפך הוא הנכון - החובה המוטלת על הממונה היא לבחון את הערות הציבור, ואם מצא בהן ממש על פי שיקול דעתו המקצועי, הוא רשאי לשנות את תנאי היתר הפליטה. לא זו אף זו, כי מעיון בהיתר הפליטה הסופי ביחס לטיוטת היתר הפליטה, ניתן לראות ביטוי משמעותי של הערות הציבור אשר התקבלו והוטמעו במסגרת תנאי ההיתר, על אף שלא כל הערות התקבלו.

69. באשר לטענת העותרים, כי החוק "מחייב לפרסם את כל תנאי הפעלת המתקן טעון ההיתר בטיוטת היתר הפליטה" (סעיף 50 לבקשה) הרי, כי הוראות סעיף 20(ד) לחוק קובעות, כי הממונה יכין טיוטת היתר פליטה ויקיים הליך לפי סעיף 21 לחוק. במילים אחרות, בהוראות החוק אין התייחסות להיקף התנאים שיש לקבוע בטיוטת היתר הפליטה, אלא לכך שעל התנאים לכלול שורה ארוכה של היבטים, בשים לב לסטנדרטים המקובלים בקרב המדינות המפותחות בעולם (ר' סעיף 22 לחוק). במקרה דנן - היתר הפליטה המפורט שניתן למשיבה 2 - המונה 41 עמודים כולל נספחים - עונה על דרישות החוק בהיבטים אלה.

70. באשר לטענות העותרים לעניין כמות הפליטה בתקופת ההרצה (סעיפים 51 - 57 לבקשה) נסביר, כי במרוצת תקופת "ההרצה" מתקיימים 2 נישובים¹ עיקריים בהם נפלטו 76 ק"ג בנזן בכל פעם ועוד שני נישובים בהם נפלטו כמויות זניחות (1 ק"ג וחצי ק"ג בנזן). על פי ההערכות

¹ נישוב הוא תהליך של הוצאת גז על מנת לסלק את החנקן מהצנרת וממתקני האסדה, וזאת על מנת שייפלטו מזהמים ללא צורך במתקני הפחתת פלטות.

המקצועיות של הממונה, גם בתקופה זו לא צפויה חריגה מערכי הסביבה בחוף כפי שיפורט להלן.

- א. בנזן (סעיף 57.1 לבקשה) - במודלים שהורצו לא נמצאו, גם בתנאי קיצון של פליטה ומטאורולוגיה, חריגה מערך היעד שהוא גם ערך הסביבה ביישובי החוף. ויודגש, כי ערך הסביבה הוא הערך המחמיר ביותר בעולם.
- ב. תרכובות אורגניות נדיפות שאינן מתאן (סעיפים 57.2 - 57.5 לבקשה) – תערובת של תרכובות אורגניות נדיפות שאינן מתאן יכולות לכלול הרכבים שונים. במקרה דנן, הבנזן הוא המרכיב הבעייתי ביותר וכאור גם לגבי לא צפויה חריגה מערכי הסביבה בחוף, וכן לתרכובות הפחממניות האחרות יש ערכי סביבה ויעד הגבוהים בסדרי גודל מזה של הבנזן וגם לגביהן אין חשש שיעברו על ערכי היעד או הסביבה.
- ג. תחמוצות גופרית (סעיף 57.6 לבקשה) – בתקופת ההרצה ובתקופת ההפקה המסחרית צפויות להיפלט תחמוצות גופרית בכמויות זניחות בהתאם לדרישות בתנאי ההיתר.
- ד. פחמן חד חמצני (סעיף 57.7 לבקשה) – בתקופת ההרצה וגם בתקופת ההפקה המסחרית צפוי להיפלט בכמויות קטנות ולהתחמצן ל-CO₂ מיד עם פליטתו.
- ה. תחמוצות חנקן (סעיף 57.8 לבקשה) - בתקופת ההרצה וגם בתקופת ההפקה המסחרית צפוי להיפלט בכמויות קטנות בהתאם לתנאי היתר הפליטה.
71. באשר לטענות העותרים בהתייחס לאסדת "תמר" (סעיף 59 לבקשה) הרי, כי עתירה זו עניינה באסדת "לוויתן" ואין מקום להשוואה בין האסדות מקום בו אופי פעילותם והצורך בהם שונה.
72. לעניין טענת העותרים לתחולת "עקרון הזהירות המונעת העומד בבסיס חוק אוויר נקי" (סעיפים 61 - 65 לבקשה) נסביר, כי תנאי ההיתר נקבעים בהתייחס לאופי הפעילות המתבצעת במקור הפליטה, החומרים בהם עושים שימוש והמהמים הצפויים להיפלט. עניינו של עיקרון הזהירות המונעת הוא במקרים בהם חסר ידע מדעי או מקצועי מספק להערכת סיכונים של פעילות ובמקרה כזה נקיטת אמצעים וקביעת תנאים למניעת סיכון אפשרי. יישום עקרון הזהירות המונעת בא לידי ביטוי בקביעת מספר תנאים מחמירים בהיתר הפליטה של אסדת לווייתן על בסיס ידע מקצועי רחב הקיים בעולם לגבי הסטנדרטים לרישוי מיתקנים מעין אלה ובחלקם של תנאים אלו ניתן לומר שהם הותקנו בבחינת צעד מתקדם אף יותר (כגון מערכת FGRU- fuel gas recovery unit).
- יתר על כן, קביעת פעולות המניעה ודרכי ביצוען נתונה לשיקול דעתו של הרגולטור הנדרש להעריך את פוטנציאל ומידת הפגיעה של פעילות מקור הפליטה בבני-אדם ובסביבה, ובהתייחס לכך נקבעים התנאים שתכליתם למנוע ולצמצם את הפגיעה, ובענייננו מניעת זיהום ושמירה על איכות האוויר. במקרה זה כאמור, לא רק שבוצעה בחינה מקצועית מעמיקה טרם פרסום טיוטת היתר הפליטה, אלא אף לאחריה תוך התייחסות להערות הציבור אשר נבחנו ונשקלו וניתן למצוא לכך ביטוי במסגרת תנאי היתר הפליטה הסופי.

לאור האמור לעיל, תנאי היתר הפליטה אינם רק תנאים סבירים אלא אף הרבה יותר מכך ובוודאי שמקיימים את עקרון הזהירות המונעת, לצמצום והפחתת זיהום האוויר.

73. באשר לטענות העותרים לעניין ניטור רציף על ידי בעל מקור הפליטה (סעיפים 66 – 152 לבקשה) הרי שתיאור הדברים אינו מדויק וזאת נבהיר כפי שיפורט להלן.

74. סמכות הממונה להקים ולהפעיל מערך ניטור אוויר לצורך מדידה והערכה של איכות האוויר קבועה בסעיף 7 לחוק, הממונה רשאי להורות לבעל מקור פליטה נייח המנוי בתוספת השלישית להקים ולהפעיל תחנות ניטור אוויר שיהיו חלק מהמערך הארצי, ולפיכך הוראת הממונה המורה למשיבה 2 להקים ולהפעיל תחנות ניטור נעשה כדין ולפי הוראות החוק.

75. המערך הארצי הוקם בהוראת השר ביום 08.04.2014 והוא כולל את תחנות הניטור הסביבתי השייכים לגופים המנטרים והפועלים מכוח הוראת הממונה לפי סעיף 7 לחוק.

הוראות הקמה והפעלה של מערך ארצי לניטור האוויר מיום 08.04.2014 מצורפת ומסומנת 4

76. המשיבה 2 נדרשה, בדומה למיתקנים רבים אחרים להפעיל תחנות ניטור בסביבה על מנת לבקר את פעילותה והשפעותיה על הסביבה כחלק מעיקרון "המזהם-משלם". כחלק מהתפעול השוטף של המערך מבצעים גורמי המשרד ביקורת על נתוני התחנות המתקבלות במשרד באופן רציף, התחנות נדרשות לעמוד בסטנדרטים מקצועיים של מעבדות מוסמכות על ידי הרשות הלאומית להסמכת מעבדות. אין כל פגם בכך שהתחנות מופעלות במימון ובאחריות הגורם המזהם ואין לראות בכך משום ניגוד עניינים, שכן פעילות זו בדומה לכלל פעילות המיתקנים, כפופה לבקרה ולפיקוח. לפיכך יש לדחות מכל וכל את טענות העותרים בדבר פסלות ההסדר שעוגן בחוק במפורש.

77. לעניין האמור בסעיפים 200 – 209 לבקשה אינו מדויק ואף סותר את האמור בו. ראשית יש להבחין בין שתי דרישות לניטור אוויר שהממונה רשאי לדרוש מבעל מקור הפליטה. (א) דרישה לניטור אוויר בסביבה עניינה מדידה והערכה של האוויר בסביבה לצורך בחינת העמידה בערכי איכות האוויר הקבועות בתקנות ערכי אוויר נקי (ערכי איכות אוויר) (הוראת שעה), התשע"א-2011. כאשר התחנה מוצבת בריכוזי אוכלוסייה המדידה מאפשרת הערכה לחשיפת האוכלוסייה למזהמי האוויר. (ב) לצורך מדידה והערכה של מזהמי האוויר במקור הפליטה ועמידתם בערכי הפליטה שנקבעו במסגרת תנאי היתר הפליטה ומסמכי הייחוס, בעל מקור הפליטה נדרש להתקין מערכת לניטור מזהמי אוויר באופן רציף, ונתוני הניטור הרציף בארובה מדווחים באופן רציף למשרד לפי הוראות סעיף 15 לחוק אוויר נקי. כלומר, יש מדידה של איכות האוויר בסביבה באמצעות תחנות ניטור ויש מדידה של מזהמי אוויר בארובה.

78. בנוסף, העותרים טוענים כי הדרישות שניתנו למשיבה 2 - הן הדרישה להגיש תכנית והן באמצעות הוראת ממונה - ניתנו שלא במסגרת היתר הפליטה. טענה זו בטעות יסודה. כל הדרישות לניטור רציף בסביבה באמצעות תחנות ניטור והדרישה לניטור רציף בארובה נקבעו במסגרת תנאי היתר הפליטה, ראה למשל סעיף 21 בהיתר הפליטה שעניינו ניטור ודיגום בסביבה לפי הוראת הממונה.

79. סעיף 21 לחוק אוויר נקי דן בפרסום ושיתוף הציבור בכל הקשור לבקשה להיתר פליטה וכל מסמך הנוגע אליה וכך גם לעניין טיוטת היתר הפליטה לצורך הערות הציבור. הוראת ממונה לבעל מקור פליטה לפי סעיף 7 לחוק אינה נדרשת בפרסום להערות הציבור.

80. לעניין הטענות לעניין תחזוקה או תקלה במקור הפליטה (סעיפים 210 – 239 לבקשה) ייטען, כי בהתאם לאמור במסמכי הייחוס לגבי מתקנים דומים, ערכי הפליטה המוגדרים כ-BAT מיועדים להפעלה שגרתית של מקור הפליטה ולא מצבי תקלה, תחזוקה או אף הרצה של מתקן. גם האמור לעניין תכנית LDAR מקורו בחוסר הבנה, שכן תוכנית זו נדרשת מכח היתר הפליטה. אין מדובר במסמך תנאים חיצוני אלא בתכנית יישום ספציפית שהיא התאם להוראות תנאי היתר הפליטה ומכוחו.

81. לעניין מצבי תקלה, מסמכי הייחוס הרלוונטיים אינם כוללים קביעת ערכי פליטה בעת תקלה. התנאים למצבים אלה, בדומה למיתקנים דומים אחרים, דורשים דיווח ונקיטת אמצעים לצמצום והפחתה של הפליטות גם במצבי תקלה, כאשר אם לא תוקנה התקלה בתוך 24 שעות יש להפסיק את הפעילות.

82. תכניות החירום לאסדות הגז נקבעות כחלק מהרגולציה התכנונית ומאושרות במסגרת היתרי הבניה בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים ובהם גורמי המשרד. טענות העותרים בעניין טיפול במקרי אסון וחירום אינן רלוונטיות להיתר הפליטה ומקומן אינו בעתירה זו. ויודגש כי היתר הפליטה אינו ההיתר היחיד שהאסדה נדרשת לקבלו ולפעול לפיו על פי החקיקה הישראלית.

סוף דבר

83. לנוכח כל האמור עולה, כי קבלת הבקשה משמעותה מתן צו עשה, סיכויי העתירה קלושים וגם שיקולים של מאזן הנוחות מחייבים את דחיית הבקשה.

84. לאור האמור מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על סילוק העתירה וממילא על דחיית הבקשה תוך חיוב העותרת בהוצאות משפט ושכ"ט עו"ד כדין.

85. לתמיכה בעובדות המפורטות בתגובה מצורף תצהיר של ד"ר צור גליון, ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים, אצל המשיב 1.

מאור סבג

מאור סבג, עו"ד
בפרקליטות מחוז ירושלים - אזרחי
ב"כ מדינת ישראל

ירושלים
ד בכסלו תש"פ
02 בדצמבר 2019

פמ"י 13/00004130/19
271771/2019