

**התייחסות עמותת צלול לטיטוט הצעות ההחלטה לממשלה בדבר שינויים מבניים**  
**שיעלו לדיון במסגרת הדיונים על התוכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024**

עמותת צלול מתכבדת להגיש את הערותיה לטיטוט הצעות ההחלטה לממשלה. עמותת צלול מודעת לחשיבות הרבה של נושאים המקודמים בהצעה, לרבות הקמת מיזמי תשתיות לאומית, ובמיוחד בתחום התחבורה הציבורית, טיפול בפסולת ואנרגיה מתחדשת. קידומן יכול לתרום לצמצום ההשפעות השליליות של הגידול המתמיד בנסועה ברכב פרטי הגורם לפליטות מזהמים וגזי חממה לאוויר ולתפיסת שטחים פתוחים לצורך כבישים וחניות, ולצמצום תפיסת שטחים פתוחים לצורך מטמנות.

עם זאת, קידום, וקידום התשתיות בפרט, לא יכול להיעשות תוך מתן עדיפות מכרעת לשיקולים צרים של עלות הפרויקט וזירוז הליכי התכנון, בלי התחשבות בהשפעתם על בריאות הציבור ועל עוצמת הפגיעה בסביבה. ההשלכות הצפויות בעקבות משבר האקלים והמשבר האקולוגי מחייבות הימנעות מפגיעה נוספת באדם ובסביבה והשמת דגש על חיזוק הטבע והחוסן הלאומי.

לדוגמה, אין מחלוקת כי פרויקט תשתיות לאומי כמו הקמת חוות דלקים חדשות שיזרוז את סגירת בית הזיקוק והמיכלים הישנים והמזהמים במרכז מטרופולין חיפה והקריות, הוא כורח שיש לקדמו ללא כל דיחוי מיותר, אך ההצעות הנוכחיות צפויות להחליף את המפגע הסביבתי הגדול הזה בשורה של מפגעים בטיחותיים וסביבתיים, כתוצאה מצמצום סמכויות המשרד להגניס ושלילה מוגזמת של יכולת הרשויות המקומיות למנוע מפגעים בשטחם, שמעקרת את היכולת שלהם להגן על תושביהן.

נראה שהצעת חוק התשתיות הלאומיות לא נתנה לשיקולים של צמצום הפגיעה בסביבה והצורך להגן על בריאות הציבור משקל מספיק והתוצאה עלולה להיות בכיה לדורות. **לכך מתייחסות הערותינו והצעותינו בהמשך.** לא רק זאת, צמצום סמכויות המשרד להגנת הסביבה מחלישה עוד יותר את ההגנה על הסביבה, שגם כיום היא לוקה בחסר. החלפת יועצי המשרד להגנת הסביבה בוועדות התכנון ביועצים פרטיים, כמוה כהפרטת סמכויות המשרד והסרת ההגנה על הציבור מפני תוכניות פוגעניות. שלילת יכולת הרשויות המקומיות למנוע מפגעים בשטחן, מעקרת את יכולתן להגן על תושביהן.

הבעיה אינה רק עם מה שיש בהצעה אלא גם במה שאין בה: זועקת בחסרונה הצעת חוק התלמ"ת הדרושה להערכות המשרד להגנת הסביבה והרשויות המקומיות באמצעים סמכויות ותקנים למניעה וטיפול באסון זיהום משפך דלק או נפט בים. חסרוננו עלול להסב אסון סביבתי ונזק של מליארדים לכלכלת ישראל, לתשתיות חיוניות (כמו מתקני ההתפלה) ולפגיעה קשה בים ובחופי הים התיכון ומפרץ אילת. מדינת ישראל הולכת ומצטופפת, כשמעל לכל מרחף משבר אקלים. קידום תוכניות שאינן לוקחות בחשבון את כלל המרכיבים, ובראשם את בריאות הציבור ואיכות חיו, יגרמו גם לפגיעה ונזק כלכלי למשק ויפגעו בבטחון תושבי ישראל.

בברכה,

מור גלבע, מנכ"ל צלול ; עו"ד חיה ארז, יועצת משפטית  
ד"ר יובל ארבל, סמנכ"ל ים וקשרי ממשל, דליה טל, מנהלת תחום המים ומנהלת קמפיינים

## **קידום תשתיות לאומיות**

### **רישוי עסקים – סעיף 22 (עמ' 40)**

סעיף 126(ב) לפקודת העיריות [נוסח חדש] קובע כי "ראש העיריה יהיה אחראי לכך שהתפקידים שהוטלו על העיריה בפקודה זו או בכל דין אחר יבוצעו כראוי". אחד התפקידים המרכזיים של הרשות הוא מתן רישיונות עסק והתניית תנאים ברישיון, וזאת על בסיס שיקולים שמביאים בחשבון את האינטרס של הגנה בטחון ושלוש הציבור שבחר בראש הרשות.

**השינוי המוצע:** מוצע שבמסגרת חוק התשתיות הלאומיות תוקם וועדת השגות, המורכבת כולה מנציגי משרדי ממשלה, ללא אף נציג של הרשות המקומית, אשר תהיה מוסמכת לדרוס את סמכות הרשות לסרב לתת רישיון למיזם תשתית חיוני או להתנות בו תנאים. הסמכת ועדת ההשגות מנומקת בצורך "בראיה מדינית רוחבית".

**התייחסות צלול:** משמעות ההצעה בפועל היא ניטרול היכולת של הרשות המקומית, שלה יש את ההכרות הטובה ביותר עם רמת המפגעים והסיכונים הקיימים בתחומה, להגן על האינטרס של תושביה ולמנוע חשיפה של הציבור לסיכון לא סביר, כתוצאה ממיזם מסוים או ממקבץ מיזמים. האפשרות להגיש לוועדת ההשגות ערר על החלטת הרשות המקומית, בפני וועדה, משנה לחלוטין את מאזן השיקולים ודוחקת את טובת הציבור המקומי למיקום נמוך בסדרי העדיפויות, וזאת דווקא ביחס לפרויקטים בעלי השפעות בטיחותיות, בריאותיות וסביבתיות ניכרות כמו אחסון וניפוק תזקיקים וגפי"מ, שדות תעופה, נמלי ים ועוד (נספח א להחלטה). שמיעת הרשות המקומית על ידי ועדת ההשגות אינה מרפאת את הנזק הנובע מהפגיעה במערכת האיזונים והבלמים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.

פגיעה זו מצטרפת לפגיעה אליה נתייחס בהמשך, של פגיעה בזכות הערר של הרשות על החלטת הוועדה המחוזית לאשר את התוכנית.

**לפיכך מוצע למחוק את הסעיף ולהשאיר את ההסדר הקיים על כנו. ככל שהסעיף לא יימחק מוצע לצרף להרכב וועדת ההשגות לכל הפחות שני נציגים של הרשות המקומית הרלוונטית.**

### **רעש - סעיף 29 (עמ' 42)**

**השינוי המוצע:** הסעיף מונה הוראות הגוברות על הוראות החוק למניעת מפגעים בעניין מפגעי רעש, ככל שמדובר במיזמי תשתית חיוניים מועדפים. מוצע לאפשר ביצוע עבודות מרעישות בכל שעה, לרבות בשעות הלילה, בלי מגבלה על משך הרעש בעבודות הלילה, בלי מגבלה על סוגי עבודות, בלי בקרה שבוחנת אם יש הצדקה מיוחדת לעבודת הלילה (כיום עבודות לילה מותרות רק במקרי חירום כמו מניעת סכנה או הפרעה בלתי סבירה לביטחון הציבור ודורשות היתר מהמשטרה ומהרשות המקומית, שכולל בד"כ מגבלות לביצוע עבודות שאינן רועשות במיוחד והצעות לדיור חלופי). עוד נקבע סף רעש מרבי, אשר בשעות היום חורג משמעותית (20 דציבלים) ממה שמוגדר כיום כרעש בלתי סביר. ובנוסף, אף מערכים אלו ניתן לחרוג ב-10 דציבלים נוספים לתקופות הזמן המוגדרות בסעיף ואף יותר, ככל שיוצא לדיירים דיור חלופי (המוגבל לתקופה רצופה של 30 יום). למרות חשיפת היתר המשמעותית למטרדי רעש, ביום ובלילה, הסעיף לא כולל חיוב למיגון אקוסטי של בתי התושבים כדי להקל על הסבל.

**התייחסות צלול:** החשיפה למטרדי הרעש, לרבות רעש שלא יאפשר שינה תקינה בלילה, עשוי לפגוע, ברמת וודאות גבוהה, בבריאות התושבים המתגוררים בסמוך לעבודות וביכולת הריכוז שלהם ואף להעלאת שיעורי התמותה. הנזק חמור בעיקר ביחס לאוכלוסייה קשישה, ששוהה בבית רוב שעות היממה, ולאנשים, שבעקבות משבר הקורונה, עברו לעבודה מהבית. מחלות לב, פגיעה במערכת החיסונית ופגיעות נוספות הן, על פי פרסומי ארגון הבריאות העולמי ועל פי מחקרים עדכניים רבים, תופעות לוואי נוספות של החשיפה לרעש ברמות המדוברות.

בנוסף להקלות המאפשרות הגברה של החשיפה לרעש - סעיף 22(ב) [הרחבה להלן] מקשה בצורה דרסטית גם על האכיפה של החוק, כיוון שהוא מתנה מתן צו הפסקה להפסקת מפגע רעש או ריח בלתי סבירים או הארכה שלו באישור כפול של מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה ומנכ"ל המשרד האחראי על המיזם כאחת. כלומר, גם ההגנה המקוצצת שהחוק מחייב תוכל להיאכף רק במקרים נדירים ביותר.

**לאור האמור מוצע למחוק את הסעיף וכן את סעיף 22(ב).** לחילופין מוצע לאפשר חריגות מסוימות ממפלסי הרעש המותרים כיום, אך בשעות היום בלבד, תוך הגבלת משך העבודות ל-9 שעות ביממה והבטחת שנתם של האנשים בלילה, וכן לחייב הכנת נספח אקוסטי לתוכנית, שיחייב אמצעי הגנה סבירים כמו גדר אקוסטית זמנית, שימוש בצידוד שקט וכו' כדי לצמצם את הנזקים. כך יהיה ניתן למצוא איזון סביר בין זירוז העבודות, בעלויות סבירות, לבין האינטרסים החשובים של ההגנה על בריאות הציבור ורווחתו, ובפרט מי ששוהה שעות ארוכות בביתו, והעלויות הצפויות בטווח הקצר והארוך כתוצאה מנזקי הרעש.

כמו כן, נדרשת תוספת של התייחסות למטרדי רעש הנגרמים הנגרמים מביצוע עבודות לכריית מנהרות, שמחייבות עבודה רציפה וגורמות למטרדים קשים מהרעש החודר לבניין דרך הקרקע והמבנה (ground born noise) שלא ניתן להתגונן ממנו על ידי סגירת חלונות או מעבר לחדר פנימי יותר – רעש שתקני הרעש כלל לא מתייחסים אליו כיוון שהוא לא היה מוכר בעת שהתקנות הותקנו (התקנים מתייחסים ל"רעש נישא באוויר").

### **צווי הפסקה מנהליים – סעיף 30 (עמ' 43)**

**השינוי המוצע:** ההצעה משחררת את הרסן של הפרת סדרת חוקים - חוק התכנון והבניה, החוק למניעת מפגעים, חוק שמירת הניקיון וחוק רישוי עסקים – ככל שמדובר במיזמי תשתית חיוניים מועדפים – על ידי חיוב אישורים של גורמים בכירים מאלו המוגדרים בחוק הקיים לפני הוצאת צווים מנהליים מכוח חוק התכנון והבניה (הסכמת מנהל היחידה הארצית לאכיפה).

**התייחסות צלול:** לאור רמת האכיפה הנמוכה בישראל גם היום – הצעת החוק כמוה כתמריץ ועידוד וזלזול בשלטון החוק. הרעיון כי צריך לצמצם את האכיפה, המצומצמת מלכתחילה, כיוון שלא ניתן לבצע פרויקטים תוך הקפדה על הוראות החוק, הוא פגיעה קשה בעקרון שלטון החוק ומתן הכשר לאכיפה בררנית ומפלה. **לפיכך מוצע למחוק את הסעיף.**

### **יערות – סעיפים 32-33**

סעיף 15א לפקודת היערות קובע כי ברירת המחדל של החוק היא שיש לאסור על כריתת עץ אלא אם פקיד היערות נוכח, לאחר שהפעיל שיקול דעת, שיש לכרות אותו:

" לא ייתן פקיד היערות רישיון לכרות אילן מוגן או עץ בוגר, כאמור בסעיף 15(א), אלא לאחר ששקל, בין השאר, את תכלית הבקשה ואת מצבו, גילו, נדירותו, מידותיו, מיקומו וערכו הנופי, הסביבתי, האקולוגי וההיסטורי של האילן המוגן או העץ הבוגר שלגביו מתבקש הרישיון כאמור, ונוכח כי אין להותירו במקומו או להעתיקו כאמור בסעיף קטן (ג). "

**השינוי המוצע:** סעיף 32 הופך את הסעיף על פיו כשהוא קובע בצורה מפורשת, שכשמדובר במיזם תשתית חיוני מועדף, פקיד היערות כלל לא נדרש להיווכח בצורך לכרות את העץ. על פי הסעיף כלל השיקולים הקשורים לערכיות העץ אמורים להידחק הצידה מפני השיקולים המוגדרים בסעיף שעיקרם שיקולים כלכליים.

סעיף 33 מגדיל ושולל הן את סמכותו העצמאית של פקיד היערות לשקלל את השיקולים השונים בעד ונגד מתן הרישיון והן את סמכותו העצמאית של פקיד היערות לסרב לתת רישיון כריתה. הוא מחייב אותו להתייעץ עם מנכ"ל משרד האוצר ומנכ"ל המשרד האחראי לצורך שקילת השיקולים. והוא מחייב אותו לקבל את הסכמת רשות הרישוי של הוועדה לתשתיות לאומיות לסירוב למתן רישיון הכריתה.

**התייחסות צלול:** למעשה, ככל שהסעיף יחוקק – הוא הופך את פקיד היערות לחותמת גומי לאישור כריתת עצים, בין אם יש או אין צורך בכריתה, שכן על פניו די בכך שהעץ נמצא בשטח המיזם. ככל שהסעיף לא יימחק – אפשר לקצר אותו ולקבוע בפשטות שאין צורך באישור פקיד היערות לכריתת עצים במסגרת מיזם תשתית חיוני מועדף.

**מוצע למחוק את הסעיף כולו, שכן, ככל שהסעיף לא יימחק – אפשר לקבוע בפשטות שאין צורך באישור פקיד היערות לכריתת עצים.**

#### **תכנון ורישוי - סעיף 40**

**סעיף 40(א) – השינוי המוצע:** במטרה לקצר לוחות זמנים לאישור תוכניות מתאר ארציות ותוכניות תשתית לאומית, הצעת החוק מציעה לוותר על אישורן בממשלה (תיקון סעיפים 53 ו-76 לחוק התכנון). תוכנית תשתית לאומית של מיזם תשתית חיוני מועדף לא תובא כלל לדיון בממשלה, ותוכניות אחרות ידונו בממשלה רק אם במהלך תקופה זו יבקשו 3 חברי ממשלה או חבר ממשלה אחד בהסכמת רה"מ לדון בהם, וזאת בניגוד למצב כיום שבו פטור מדיון בממשלה ניתן רק לתוכנית העומדת במספר תנאים מצטברים, ביניהם שהיא אינה סותרת תוכנית מתאר ארצית מאושרת אחרת ושהיא כוללת הוראות לביצוע תשתית שמיקומה נקבע כבר בתוכנית ארצית מאושרת קודמת, וגם אז די בבקשת שר אחד כדי לחייב לדון בה.

**התייחסות צלול:** משמעות התיקון הוא שבמקרה שלשר, אשר לתוכנית יש השלכה משמעותית על תחום שתחת אחריותו לא יוכל לדרוש להביא את התוכנית לדיון במליאה, ככל שמדובר מיזם תשתית חיוני מועדף, ולגבי כל תוכנית אחרת - ללא הסכמת ראש הממשלה או צירוף של שני שרים נוספים. כך לדוגמא שר הבריאות לא יוכל לדרוש דיון בתוכנית המתייחסת למתקני טיהור שפכים גדולים, מתקני התפלה, מתקנים להשבת אנרגיה מפסולת או נמלי ים שיש להם פוטנציאל גבוה לפגיעה בבריאות הציבור. כך לדוגמא – החוק במתכונת המוצעת היה מונע מהשרה להגנת הסביבה

לדרוש בחינה מחודשת של מדיניות כריית הפוספטים בישראל לפני קידום תוכנית לכריית פוספטים בשדרה בריר שליד ערד, למרות ההשלכות הקשות שעשויות למכרה כזה על בריאות התושבים בקרבת המכרה. **לאור האמור מוצע להשאיר על כנו את סמכויות השרים לדרוש דיון על תוכניות המתאר הארציות בממשלה.**

**סעיף 40(ב) – השינוי המוצע:** שינוי סעיף 110 לחוק התכנון הבניה כך שתישלל מרשות/ועדה מקומית או מחברי הועדה המחוזית (כיום 3 חברי ועדה) הגשת ערר בזכות על החלטת ועדה מחוזית לאשר או לדחות תוכנית (אלא אם כן התוכנית הוגשה על ידה, שאז תישמר זכותה לערר בזכות).

**התייחסות צלול:** מדובר בפגיעה נוספת ביכולת של רשות/ ועדה מקומית לשמור על האינטרס הציבורי של התושבים בתחום הרשות, עליהם הם אמונים. פגיעה זו בעייתית עוד יותר לאור כוונת החוק לשלול מהרשויות המקומית את הסמכות לרישוי עסקים ביחס למיזמי תשתית לאומית. **לפיכך מוצע למחוק את הסעיף.**

**סעיף 40(ג) – השינוי המוצע:** שינוי סעיפים 6ב, 49 ו-76 לחוק התכנון הבניה. הצעת החוק מציעה לפטור תוכניות תשתית לאומית מביקורת של הועדה לשמירת הסביבה החופית (הולחוף).

**התייחסות צלול:** חוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד-2004 (חוק החופים) נחקק בעקבות ההכרה בצורך הדחוף להגן על הסביבה החופית מפגיעה, והולחוף, הוקמה כדי לוודא שבמסגרת מכלול השיקולים התכנוניים, **לרבות שיקולי תשתית** (סעיף 7א) לתוספת השנייה לחוק), יינתן משקל משמעותי לאינטרס הציבורי בשמירה על הסביבה החופית וצמצום של הפגיעה וזאת על ידי גוף תכנון ייעודי, שמתמחה בסביבה החופית.

בניגוד לאמור בדברי ההסבר לסעיף, לא מדובר ב"כפל תכנון", אלא בבקרה מקצועית על בסיס ידע שלא קיים במוסדות התכנון האחרים. ולכן, מתן פטור מפיקוח של הולחוף דווקא לתוכניות שבהם הבקרה הנוספת דרושה יותר מבכל מקרה אחר, כיוון שאלו התוכניות בעלות פוטנציאל ההשפעה השלילית הגדול ביותר על הסביבה החופית, חותרת בצורה בוטה תחת תכלית חוק החופים ולמעשה שומטת את הבסיס העיקרי לעצם קיום הולחוף. **לפיכך נדרשת מחיקה של הסעיף.**

**סעיף 40(ד) – השינוי המוצע:** שינוי סעיפים 5, 8, 119ג ו-6 לחוק התכנון הבניה. התיקון נועד להחליף את היועצים של הועדות של המשרד להגנת הסביבה במועצה הארצית ובוועדות המחוזיות ביועצים חיצוניים שאינם עובדי מדינה, במתכונת דומה לזו הקיימת כבר היום בוועדה לתשתיות לאומיות.

בנוסף, תיקון סעיף 6ה, מבקש לבטל את המגבלה הקיימת היום ביחס לבחירת יועצים סביבתיים לוועדה לתשתיות לאומיות (ות"ל) (שם היעוץ הסביבתי כבר הופרט בעבר) על פיה בחירת היועץ הסביבתי נעשית מתוך רשימה שקבלה את הסכמת השרה להגנת הסביבה (הרשימה נקבעת על ידי שר הפנים).

**התייחסות צלול:** ההפרטה של היעוץ הסביבתי במערכת התכנון בעייתית ביותר במספר היבטים.

א. ראשית, יועצי המשרד להגנת הסביבה מחוייבים בראש ובראשונה לאינטרס הציבורי של שמירה על הסביבה בעוד שיועצים פרטיים יהיו מחוייבים, מחד, לוועדה שבחרה אותם

ואשר תקבע אם לשכור את שירותיהם גם להבא ומאידך, חשופים ללחצים של לקוחות אינטרסנטיים קיימים ועתידיים שלהם. התלות בוועדה ובלקוחות נוספים מהמגזר הציבורי והפרטי כאחת יוצרת ניגוד עניינים מובנה וחשש ליעוץ מוטה לכיוון של מתן משקל יתר לשיקולי פיתוח על חשבון האינטרס הציבורי בהגנה על הסביבה שאינו קיים אצל אנשי המשרד להגנת הסביבה.

הפרטת היעוץ הסביבתי לצד המגמה של הגברת הלחץ לקיצור לוחות הזמנים לקידום תוכניות, צפויה להגביר את הלחץ, הקיים כבר היום לויתור על בחינה לעומק של השלכות סביבתיות. התוצאה צפויה להיות הרס מוגבר של בתי גידול, שהוא הגורם המרכזי לפגיעה במגוון המינים, וזאת בתקופה שבה, בכל העולם, יש מודעות גוברת לצורך להתמודד עם וצאות משבר מגוון המינים, שמאיים על התפקוד של מערכות אקולוגיות חיוניות.

ב. שנית, היעוץ הסביבתי של מתכנני המשרד להגנת הסביבה נעשה מתוך ראייה רחבה המתבססת על הידע הארגוני המצטבר במשרד הודות לליווי מגוון גדול של פרויקטים מסוגים שונים ועל זמינות מומחים במגוון נושאים שהמשרד אמון עליהם, כמו איכות אוויר, קרינה, חומ"ס, אקולוגיה ועוד. ההסתמכות על יועצים פרטיים, שמשאבים אלו אינם עומדים לרשותם, תוביל להתייחסות נקודתית, ללא התייחסות להשלכות רוחב של התוכניות ופספוס חלק מההשלכות הסביבתיות הבעייתיות שלהן.

ג. לבסוף, הדרת אנשי המשרד מההליך התכנוני תפגע בהמשך בנייתו של מאגר ידע חיוני לתפקודו המקצועי של המשרד גם בתחומים אחרים.

כפי שמצוין בדברי ההסבר, בבסיס השינוי עומד הרצון לאמץ את המודל שכבר קיים בות"ל ובותמ"ל, אך ללא התחשבות במאפייני התוכניות שמקודמות בוועדות אלו וללא בחינה של ההשלכות של המודל שקיים בהן על איכות התכנון. קיימות לא מעט דוגמאות לתוכניות שהובילו לנזקים סביבתיים חמורים כתוצאה ממשקל חסר לשיקולים סביבתיים בהשוואה לשיקולים כלכליים או להארכה משמעותית של הליכי תכנון, בין היתר בגלל הצורך בהליכים משפטיים ארוכים שרק בעקבותיהם תוקנו הליקויים בתסקירי השפעה על הסביבה, ושייתכן שהיו נמנעים אם היעוץ לוועדות היה ניתן על ידי יועצי המשרד להגנת הסביבה.

כך לדוגמה, במסגרת תוכנית מתאר ארצית 35/א, הות"ל אשרה למפעלי ים המלח, ביום 24.6.16, בניה של תעלת הזנה, שמזרימה את מי ים המלח דרומה דרך השטח הרגיש של מניפת צאלים וזאת ללא יריעות איטום בתחתית התעלה. האישור ניתן למרות התנגדות נציג רט"ג בוועדה. זמן קצר לאחר התחלת ההזרמה התברר שהדליפות מהתעלה הלא אטומה פוגעות בצמחיה שבשטח המניפה שהיא אחת ממניפות הסחף היחידות שעדיין קיימו מערכת אקולוגית ייחודית ועשירה במדבר יהודה. בעקבות הדליפה הוחלט ליישם בדיעבד את הפתרון שנדחה בות"ל ולאטום את תחתית התעלה ולהתחיל לפעול לשיקום הנזקים המיותרים.

דוגמה אחרת היא תוכנית הבניה באזור אפולוניה בהרצליה, שהגיעה עד לדיון נוסף בבית המשפט העליון. בעקבות הדיון הנוסף במסגרת דנ"ם 4856/19 כרמלי נ' הותמ"ל התוכנית הוחזרה לותמ"ל להפקדה מחדש כדי להשלים את סקר הסיכונים שלא נערך במסגרת תסקיר ההשפעה על הסביבה עליו התבססה הותמ"ל ערב ההפקדה. פסק הדין מבקר את עבודת היעוץ הסביבתי של הוועדה שהובילה לפגם כך: "לצד התסקיר הונחה לפני הוועדה חוות דעתו של יועץ הסביבה של הוועדה, ...

בחוות הדעת צוין כי ממצאי הסקירות והבדיקות המתוכננות יעובדו לקבלת תמונת מצב מדויקת שתכלול איתורי הזיהום, סוגי המזהמים ומידת הסכנה מהם – לצד מתן המלצות לטיפול; וכי **תמונה זו תתקבל בסקר הסיכונים, שאינו חלק מהליך התכנית**."

על פי דברי ההסבר, הסיבה לשינוי היא הצורך בקיצור לוחות הזמנים בהליך התכנוני. **לפיכך, מוצע למחוק את הסעיף**, ולהחליף אותו בפתרון משולב שלא רק יפתור את בעיית לוחות הזמנים, אלא גם ישפר את איכות היעוץ הסביבתי במקום להחליש אותו:

- א. הגדלת התקנים והתקציבים של המשרד להגנת הסביבה באופן שיחזק את המשרד**
- ויאפשר לאנשיו להיענות לצרכי ועדות התכנון בלוחות זמנים קצרים יותר.**
- ב. החזרת היעוץ הסביבתי בות"ל ובותמ"ל לידי המשרד להגנת הסביבה.**

#### **תכנון ורישוי - סעיף 44**

**השינוי המוצע:** הסעיף מציע לבטל את החובה לצרף לתוכנית ארצית תשריט של השטח שעליו חלה תת"ל מפורטת (שינוי הגדרת תוכנית תשתית לאומית מפורטת בסעיף 6ב לחוק התכנון והבניה).

**התייחסות צלול:** התשריט, על פי נוהל מבא"ת, הוא אחד ממסמכי החובה בתוכנית, שחיוני להבנת המיקום הגיאוגרפי של הפרויקט המתוכנן. השינוי יפגע בזכות הציבור להגיש השגות לתוכנית (מכוח סעיף 76ג(8) לחוק התכנון והבניה), בגלל העמימות לגבי מיקום הפרויקט ובהיעדר מידע ברור לגבי הקו הכחול של התוכנית המסומן בתשריט. בדברי ההסבר אין שום התייחסות לסיבת השינוי התמוה. לכן **מומלץ למחוק את הסעיף**.

#### **שינויים והקלות בתוכניות מתאר או מתקנים קיימים – סעיפים 46-50**

תחת הכותרת "שינויים והקלות בתוכניות מתאר" מוצע לבצע סדרת שינויים שכל אחד בהם פוגע קשות בשיתוף הציבור בהליך התכנוני – הרכיב שמשקף את עקרון היסוד הדמוקרטי בהליכי תכנון, ובלשון בית המשפט: **"שיתוף הציבור מהווה שלוחה לעקרון הדמוקרטי"** (בג"ץ 288/00 אט"ד נ' שר הפנים (2001))

#### **פטור מתוכנית מפורטת למתקני תשתית בעלי השפעה סביבתית ניכרת - סעיפים 46-48**

סעיף 145(ז) אוסר מתן היתרי בניה מכוח תוכניות שאין בהן מידע בסיסי שחייב להיות בתוכנית מפורטת. סעיף 145(ח) מחריג מכלל זה עבודות או מתקנים שהשפעתם הסביבתית קטנה ומתקנים אגרו-וולטאיים ומתקני אגירת אנרגיה, אך עושה זאת בזהירות ובמסגרת הגבלות כמו וביניהן שמדובר בתוכנית שנקבעו בה הוראות לגבי פרסום להתנגדויות ונקבעו בה שטחים והיקפי בניה מותרים.

הסעיפים המוצעים מרחיבים את החריגים (אם עד עתה החריגים נבחרו בפינצטה, הפעם מדובר על בולדוזר), שיבנו ללא תוכנית מפורטת ולפיכך גם ללא עריכת תסקיר השפעה על הסביבה. סעיף 48 מכשיר בניית קווי ומתקני ביוב – מתקנים שהם ללא ספק בעלי השפעה סביבתית משמעותית – ללא תוכנית מפורטת, מכוח תמ"א 1 שהיא תוכנית ארצית כללית (כדי להכשיר את הבניה מתבקש קידום שינוי לתמ"א 1, שבמסגרתה כמובן לא בוצעו תסקירי השפעה על הסביבה למתקני ביוב, כך

שתאפשר הוצאת היתרים מכוחה). סעיף 46 מכשיר הקמה של קווי מתח עליון (קווי 161) ללא תוכנית מפורטת (כך שאפשר יהיה להסתפק למשל בסימון בתוכנית ארצית). בשלב הראשון עוד יידרש לכל הפחות טרם ההקמה הליך של השמעת טענות לעניין ההרשאה, אך תוך 180 יום נדרשת התקנת תקנות שיאפשרו הקמה של קו חשמל או מבנה נלווה מכוח תוכנית שהופקדה להתנגדויות אך לא אושרה או מכוח תוכנית לא מפורטת, כאמור לעיל וזאת אף ללא פרסום או שמיעת התנגדויות!

כדי להמחיש את גודל האבסורד במתן פטור מתוכנית, מבדיקה סביבתית ומשיתוף ציבור, נזכיר כדוגמה את מקטע קו 161 שעובר כבר שנים מטרים ספורים מבתי היישוב נעאורה, שלטענת התושבים הרבה מהמתגוררים בסמוך לו חלו בסרטן, את הצלחת תושבי כפר קיש להרחיק מבתיהם ואת המאבק שלהם ושל כפר קיש להרחיק מבתיהם את קו 400 ק"ו. לא למותר גם לציין את ההשפעה הנופית הדרמטית של קווי מתח גבוה על הסביבה, דוגמת קו ה-400 ק"ו שאושר ונבנה במכתש רמון ורק לאחר הקמתו ותחת לחץ ציבורי רחב ואפקטיבי הוסכם להטמין אותו באדמה ולהסיר את העמודים שפגעו באחד מאתרי הטבע החשובים בישראל.

כעת מבקשים שקווים כאלה יוכלו להיות מוקמים ללא תוכנית מפורטת או מכוח תוכנית שהופקדה להתנגדויות אך לא אושרה, באמצעות הרשאה בלבד, ללא כל מסמך סביבתי וללא פרסום להתנגדויות. לפיכך **מוצע למחוק סעיפים אלו**.

#### **מעקף להוראות סטיה נכרת מתוכנית - סעיף 49**

מוצע לאפשר לבצע שינויים תכנוניים מרחיקי לכת באמצעות הליך של הקלה, שמאפשר שיתוף ציבור מצומצם בלבד לעומת שיתוף הציבור הנדרש בהליך של שינוי תוכנית. ההצעה היא לשנות כיום, סעיף 151 לחוק התכנון והבניה אוסר על סטיה ניכרת בתוכנית שלא בדרך של שינוי תוכנית ומבהיר שנושאים אלו **לא יכללו הוספת שטחי בנייה**, הוספת יחידות דיור או הוספת קומות. מוצע לשנות אותו כך שתאפשר הגדלה של שטחי הבניה בתוכנית בשליש (!) בהליך המקוצר של הקלה. שינוי זה סותר את המגמה של מנהל התכנון במשך שנים לבטל לגמרי את מוסד ההקלה, במטרה להגביר את הוודאות התכנונית ולקצר את הליכי התכנון.

#### **שינויים והקלות בתכניות מתאר או מתקנים קיימים - הליך מקוצר לאישור שינוי ת"ל**

**מפורטת - סעיף 50 (עמ 48)**

**השינוי המוצע:** מוצע ליצור הליך מקוצר לשינוי תוכניות תשתית לאומית, ללא שיתוף ציבור. מדובר בהצעה שממשיכה מגמה עקבית של צמצום שיתוף הציבור בהליכי תכנון ונוגסת במאפיינים הדמוקרטיים של ההליך התכנוני.

**התייחסות צלול:** הסעיף מבהיר כי מדובר בשינוי משמעותי – כזה שלו היה נעשה לאחר הפרסום להפקדה היה מחייב פרסום נוסף להתנגדויות לפי סעיף 106(ב) לחוק התכנון והבניה. ומדובר בשינוי שעשוי לגרום ברמת סבירות גבוהה לפגיעה בסביבה, בזכות הקניין ועוד – כיוון שמובהר שמדובר גם בשינוי שכבר נידון בוועדה בהליך אישור התוכנית ונדחה על ידה. השינוי יכול שינוי דרמטי, שמגדיל את שטח התוכנית, מסיט תוואי של רכבת קלה וכיוצא בזה, ולמרות זאת – על פי ההצעה



די בכך שהועדה סבורה שהתגלה מידע חדש או חל שינוי בנסיבות, כדי להכשיר את השרץ אף ללא שיתוף ציבור.

מכיוון שברי כי שינוי תוכניות מאחורי מסך הסתרה לא יעבור את מבחן החוקיות – נעשה ניסיון קלוש ולא מספק בעליל לרפא את הפגיעה, באמצעות קביעה כי אם לדעת הות"ל השינוי יפגע באדם שהיה רשאי להגיש התנגדות לו היה מדובר בשלב הפקדת התוכנית, תינתן לו, ולו בלבד ולא לכלל הציבור (שכן הכוונה לשנות את התוכנית לא תפורסם לציבור) אפשרות להשמיע את טענותיו. מעבר לפגיעה במאפיינים הדמוקרטי החשוב של ההליך התכנוני, שבית המשפט הדגיש את חשיבותו שוב ושוב, מדובר בסמכות שמאפשרת פגיעה בזכות הקניין של מי שעלול להיפגע מהשינוי, ככל שהות"ל כשלה בזיהוי הפגיעה.

לאור חוסר הסבירות של ביצוע שינוי ממין זה ללא הליך תכנוני מלא, כמחויב בחוק לגבי שינוי תוכנית, **מוצע למחוק את הסעיף.**

### **שמירה על רציפות תפקודית - סעיף 52**

הסעיף מציע לעקוף את הוראות חוק אויר נקי על בסיס החלטה בלעדית של בעל רישיון לניהול מערכת כהגדרתו בחוק משק החשמל בלבד, וזאת על פי החלטתו כי החריגה דרושה לצורך מניעת פגיעה באמינות ואספקת החשמל. זאת אף מבלי לקבוע כתנאי את הסכמת הממונה מטעם חוק אוויר נקי או את סמכותו לקבוע מגבלות לחריגה המותרת מהיתר הפליטה (אמנם התיקון מציע לאפשר לשרה להגנת הסביבה להתקין לעניין זה תקנות, בהסכמת שר האנרגיה, אך היא אינה יכולה, כמובן, לקבוע בתקנות הוראות המשנות את הסמכות שהחוק יעניק לבעל הרישיון).

ההסדר המוצע, מתווסף לתיקונים מוצעים נוספים, כמו למשל ההצעה להפריט את היעוץ הסביבתי במוסדות התכנון, שהמשותף לכולם הוא הפקעה שיטתית של המשרד להגנת הסביבה, תוך מזעור המשקל הניתן להגנה על בריאות הסביבה, ובריאות הציבור ואיכות חיי.

התיקון, שמקנה להחלטות בעל הרישיון עדיפות על פני החלטות של המשרד להגנת הסביבה, מאפשר לתחנות הכוח, שניצבות מדי שנה בראש רשימת המפעלים המזהמים את האוויר להמשיך ולזהם את האוויר ברישיון. לא למותר לציין כי אין עוד מחלוקת על כך שזיהום האוויר גורם למותם של אלפים מדי שנה, כך שמשמעות התיקון היא מתן רישיון לסכן חיים. התיקון מהווה תמריץ ברור לבעל מקורות הפליטה לדחות ככל האפשר את ההשקעה בהפחתת פליטות לאוויר, שכן הוא מכשיר מראש מתן היתר לחרוג מתנאי היתרי פליטה במצבים שנובעים מאי עמידה בדרישות הרגולטור.

### **הבטחת אספקת צרכי החשמל של המשק הישראלי (עמ' 65)**

#### **קידום יצור באמצעות אנרגיה מתחדשת – סעיף 5 – 10**

קידום ייצור אנרגיה מתחדשת הוא, כמובן, מבורך, ככלי קריטי להתמודדות עם משבר האקלים ועם השלכותיו. משבר נוסף, קריטי לא פחות, המושפע ומשפיע על משבר האקלים, הוא משבר המגוון הביולוגי, המתרחש בעיקר בשל הרס בתי גידול. הפגיעה במערכות האקולוגיות, כתוצאה מהרס בתי הגידול, פוגעת בשירותי המערכת האקולוגית לאדם. בנוסף, שמירה על שטחים פתוחים חשובה כדי לשמור על מסדרונות אקולוגיים בין שמורות ובתי גידול. מסדרונות אקולוגיים רחבים חיוניים לשמירה על המגוון האקולוגי ויציבות המערכות האקולוגיות.

הסרה גורפת של מגבלות על הקצאת שטחים פתוחים לצורך הקמת שדות פוטו-וולטאים עשויה לתרום לקצב המעבר לאנרגיות מתחדשות, אך מאיימת להרוס את המערכות האקולוגיות המתקיימות בהם. לפריסת מתקנים פוטו-וולטאיים בשטחים פתוחים יכולות אמנם להיות עלויות נמוכות יותר מאשר הקמת מתקנים על גגות – אך כנגד זה עומדת עלויות החיצוניות גבוהות ביותר כתוצאה מהרס השטחים הפתוחים ואבדן השירותים שהם מספקים.

לפיכך מוצע למחוק את סעיף 6 הכופה על מערכת התכנון יעדי תכנון שנתיים של מתקנים סולריים על הקרקע; למחוק את סעיף 7(א) המחריג תוכניות ביזמת הממשלה מהמכסה שנקבעה על ידי המועצה הארצית; למחוק את סעיף 7(ב) המבטל את המכסה ולחילופין לקבוע ביצוע בחינה של הצורך לעדכונה; להמנע מקביעת יעדי עסקאות לקרקעות לאנרגיה סולרית ולשיווק קרקע בלתי מתוכננת לאנרגיה מתחדשת כאמור בסעיף 8.

### **קביעת תכנית להקמת תחנות כח בהתאם לצרכי המשק לטווח הארוך ויצירת תנאי שוק לעידוד ייצור - סעיפים 18 - 19(עמ' 67)**

**סעיף 18. השינוי המוצע:** הסעיפים מבקשים לקדם תכנון של תחנות כוח נוספות המופעלות בגז מחצבים, כדי לספק עתודות תכנון ולהבטיח יתירות תכנונית.

**התייחסות צלול:** הקמת תחנות כוח גזיות חדשות מקבע לשנים רבות את השימוש באנרגיות מדלק פוסילי ומהווה תמריץ שלילי במעבר לאנרגיות מתחדשות. כך, לדוגמה, ישראל נשרכת מאחור אחרי מדינות רבות שהשקיעו בפיתוח אנרגיה מתחדשת ובפיתוח אסטרטגיה למעבר לכלכלת מימן במטרה להיגמל מדלקים פוסיליים. תכנון מסיבי של תחנות כוח גזיות מהווה תמריץ שלילי למעבר למגוון אנרגיות מתחדשות – מהלך שעומד בסתירה לסעיפים בחוק ההסדרים שמבקשים לקדם ייצור אנרגיה מתחדשת, ולהתחייבות ישראל להפחתת פליטות גזי חממה. שורש הבעיה הוא המרדף אחר סיפוק ביקושים בשעות השיא. על ממשלת ישראל לקדם תוכניות של התייעלות אנרגטית וניהול ביקושים לצמצום צריכת החשמל המיוחד בשעות השיא, מדיניות פרואקטיבית של תעריפי תעו"ז לכלל הצרכנים, ותעריף מדורג המסבסד צריכה חיונית בתעריף גבוה יותר על צריכה עודפת, יאפשר צמצום הצורך בהקמת עוד ועוד תשתיות ייצור חשמל.

**לפיכך מוצע לקבוע את סדר העדיפויות הבא להשגת יתירות תכנונית:**

- א. בעדיפות ראשונה – העברת התחנות הפחמיות הקיימות לשימוש בגז.
- ב. קידום מתקני אגירת אנרגיה שמופקת מאנרגיה מתחדשת.
- ג. אם יש הכרח - הגדלת תחנות כוח גזיות קיימות.
- ד. הימנעות מוחלטת מהקמת תחנות כוח גזיות חדשות, שיפגעו בצורך להפחית פליטות גזי חממה ובצורך להימנע מפגיעה בשטחים פתוחים נוספים.

**סעיף 19.** סעיף זה נועד לקידום מתקני מיקרו-גנרציה (תחנות כח גזיות קטנות) במרכזי ערים. לעמדתנו עדיף לקדם מתקני הפקה עירוניים מאנרגיות מתחדשות (שמש, רוח, גלים ופסולת) ומתקני אגירת חשמל בערים. בשילוב עם התייעלות אנרגטית וניהול ביקושים, אפשר ורצוי לוותר על הקמת מתקני גז חדשים, בוודאי מתקני מיקרו-גנרציה הדורשים תשתיות יקרות של רשת מסועפת של הולכת גז והגדלת סיכוני דליפות ובטיחות בסמוך לריכוזי אוכלסיה.

### **טיפול בפסולת (עמ' 75)**

צלול מברכת על כך שמושם דגש על פעולות לצמצום הטמנת פסולת והגברת האכיפה בתחום. עם זאת – הפרק שם דגש בעיקר על קידום הטיפול בפסולת באמצעות מתקני שריפת פסולת (מתקני השבה).

#### **קידום תשתיות לאומיות לטיפול בפסולת וצמצום הטמנה - סעיף 3, 4**

הסעיף מבקש להטיל על החשכ"ל ועל המשרד להגנת הסביבה בחינת הקמה של מתקני פסולת נוספים, כשהדגש הוא על שריפת פסולת לאנרגיה. לשם כך אף מוצע לבחון תיקון של פרק הפסולת בתמ"א 1, כך שתוסר המגבלה שלא מאפשרת הקמת מתקן לשריפת פסולת מכוח תוכנית מפורטת ביעוד תעשה או מתקנים הנדסיים (להבדיל מתחנת מעבר ואתר השבה).

לעניין מתקני שריפת פסולת, בשנים האחרונות, גישת האיחוד האירופאי בנוגע לעידוד מתקני שריפת פסולת לאנרגיה משתנה בעקבות הסטת פסולות רבות למשרפות תחת הפנייתם למחזור. כבר בשנת 2017 האיחוד האירופי פרסם מסמך העוסק בקשר שבין מתקני השבת אנרגיה וכלכלה מעגלית בו הוא קורא למדינות החברות לשמר את עקרון הפחתת ומניעת ייצור הפסולות וכן את עקרון מחזור הפסולות בנוסף, האיחוד קרא שלא להכיר יותר במתקני השבת אנרגיה לצורך מתן סובסידיות של אנרגיות מתחדשות.

לפיכך מומלץ ללמוד מהניסיון האירופי ולהוסיף לסעיף 3 מתן עדיפות להגדלת היקף חילוץ חומרי גלם למחזור מהפסולת, באמצעות תשתיות ורגולציה מקלה להפרדה במקור, ומתקני קצה למחזור תקצוב הסברה וחינוך להפרדה במקור, והתניה של קידום מתקני שריפת פסולת בקצב ההקמה של מפעלי מחזור פסולת.

#### **הגברת התחרותיות בתחום הטיפול בפסולת - סעיף 7**

דברי ההסבר לסעיף 7 קובעים ששוק הפסולת בישראל מתאפיין בתחרותיות נמוכה. חלק מהבעיה מיוחסת לכך שמאז כניסת חוק האריזות לתוקף, המשרד להגנת הסביבה הכיר בגוף אחד בלבד, שגובה עליות טיפול גבוהות שמרתיעות יצרנים רבים מלהתקשר איתו. סעיף 7 מציע לקדם פתרון להגברת תחרות באמצעות צוות שיגבש המלצות בתוך 120 יום.

נושא ההכרה בגוף נוסף מכוח החוק נגרר במשך שנים. הממונה על ההגבלים העסקיים קבעה כבר ב-8.3.18 במסגרת החלטתה להאריך בשש שנים את הפטור מאישור הסדר כובל לת.מ.י.ר – הגוף המוכר היחיד, כי קיים חשש שהמשך פעילותה כגוף מוכר יחיד ימנע או יקשה משמעותית על כניסה של גופים מוכרים נוספים בשוק וכי היא סבורה שיש לעודד תחרות בין גופי יישום שונים וכי לא נדרשת לשם ההכרה בגופים נוספים התערבות רגולטורית.

לאור העובדה שלמרות הזמן הארוך שעבר מאז עדיין לא ניתנה הכרה ולו לגוף מוכר נוסף בודד –

**מוצע:**

א. לתת הכרה מידית לגופים העומדים בדרישות החוק, תוך הסדרה של היחסים בין הגופים בשלב זה במסגרת תנאי ההכרה.

ב. לצמצם את זמן עבודת הצוות שיוקם מכוחו ל-60 יום לכל היותר ולהורות לצוות לשים דגש על פתרונות שאינם דורשים שינויי חקיקה, לכל הפחות כפתרונות ביניים.

#### **רישוי ירוק (עמ' 210)**

מוצע לאשר במסגרת חוק ההסדרים את טיוטת החוק ליעול הליכי רישוי סביבתי (תיקוני חקיקה), התשפ"ב-2022. תזכיר החוק פורסם להערות הציבור עוד בתחילת שנת 2022 ועמותת

צלול הגישה אז את הערותיה לתזכיר. הערות אלו תקפות גם היום ומפורטות להלן. ההערות מתייחסות לעיקרי הטיעונים המפורטים בסעיפים 10-1 (עמ' 212-201).

מטרת החוק המוצע היא לטייב ולייעל את מערכי הרישוי הקיימים בפן הרגולטורי ובפן הסביבתי, באמצעות רפורמה כוללת המבוססת על התאמה לסטנדרטים המקובלים באיחוד האירופי. השינוי המרכזי הוא האחדה של הליכי רישוי מכוח חוק אויר נקי (היתרי פליטה לאוויר), חוק חומרים מסוכנים (היתר רעלים) וחוק רישוי עסקים (תנאים סביבתיים ברישיון עסק).

ההערות להלן מתייחסות למספר היבטים:

- א. פגיעה בהשגת התכלית הסביבתית של הליכי הרישוי והפרת האיזון הקיים בין האינטרסים הסביבתיים לאינטרסים כלכליים.
- ב. פגיעה במקצועיות בחינת ההיבטים הסביבתיים השונים כתוצאה מאיחוד ההיתרים, לאור הצורך בהתמחות מקצועית נפרדת לגבי כל היתר.
- ג. חוסרים בחוק בנוגע לכשלים מהותיים בחקיקה הקיימת, ובראשם היעדר שקיפות בהליך מתן היתרי רעלים ותנאים ברישיון עסק, וחסר באכיפה.

### **פגיעה באיזון הקיים בין אינטרסים כלכליים וסביבתיים**

#### **סעיף 22 לחוק אויר נקי - מנגנון ההשגה**

1. החוק מציע להעמיד לרשות מבקשי ההיתרים הסביבתיים מנגנון השגה שיאפשר להם מקצה שיפורים **לאחר** שהדרג המקצועי בחן את הבקשה וקבע את תנאי ההיתרים. מוצע שההשגה תוגש למנהל, שהוא עובד בכיר בדרג שמעל הממונה, או למנכ"ל. השגה שהוגשה למנכ"ל, מחייבת התייעצות עם מנכ"ל המשרד הממשלתי האמון על תחום פעילותו של מבקש ההיתר.
2. מדובר במנגנון חריג ממספר היבטים:

א. בשונה ממנגנון ההשגה בחוק רישוי עסקים (סעיף 5ג7), בו ניתן להגיש ההשגה לדרג המקצועי (לרשות הרישוי או לנותן האישור) כדי שיפעיל שיקול דעת נוסף, כאן מוצע לדלג מעל לדרג המקצועי לדרג בכיר שאמור להחליט, בניגוד לדרג המקצועי, על בסיס עלות-תועלת. המבקש יכול להגיש השגה אם להערכתו קיים פער ניכר בין עלות העמידה בתנאי ההיתר לתועלת הסביבתית הצפויה (**סעיף 22 לחוק אויר נקי וסעיף 3 לחוק חומרים מסוכנים**), ובמסגרת ההשגה משתנים "כללי המשחק" ולשיקולים כלכליים ועסקיים ניתנת עדיפות ברורה על פני השיקולים המקצועיים, על חשבון בריאות הציבור והסביבה. תוצאה אפשרית של השינוי היא ביטול האפשרות למנוע נזק גם אם הוא משמעותי, אפילו עד כדי הצדקת סגירת המפעל, רק בגלל העלות הגבוהה של מניעתו. אם החוק יכנס לתוקף, ספק, לדוגמה, אם המשרד להגנת

הסביבה יוכל להחליט על מדיניות דוגמת מדיניות אפס תוספת סיכונים שנקטה לאחרונה במפרץ אילת, בעקבות הסכם RED MED.

ב. השינוי בחוק אויר נקי, יוצר כפל מנגנונים: סעיף 20(ד) לחוק אויר נקי קובע גם היום מנגנון של מו"מ בין המבקש לרגולטור, כשהממונה מכין טיוטת היתר ומקיים הליך שיתוף ציבור (סעיף 21). במסגרת ההליך מגיש הבקשה יכול להעיר הערות על תנאי ההיתר ולהגיב להערות הציבור. בנוסף, המבקש גם יכול לטעון כנגד סירוב לתת היתר פליטה (סעיף 20(ה)).

ג. הצעת החוק מוסיפה גם הליך השגה מוקדם: העברה של טיוטת ההיתר למבקש להערות טרם פרסומה להערות הציבור (סעיף 20(ג)3) לחוק אויר נקי, והוא יכול להעיר עליה ולבקש פירוט של הנימוקים לתנאי (תוספת חיובית בהנחה שהיא תמנע את הפרקטיקה הפסולה של ניהול משא ומתן בין המבקש לרגולטור הרחק מעיני הציבור (ראו עת"מ 44280-02-19 (להלן: "עתירת כהן-פארן").

לסיכום נושא זה, הסעיף החדש, **סעיף 22א**, קובע באופן חריג ביותר שתי ערכאות ערעור בזכות למפעלים מזהמים (הצעה צורמת במיוחד לאור הפגיעה בזכות הערר בזכות לגורמים המגנים על האינטרס הציבורי בהקשרים אחרים בחוק ההסדרים). המנגנון מרחיק את ההחלטה מהדרג המקצועי, ומפר לרעה, באופן משמעותי, את האיזון בין האינטרס העסקי לאינטרס הציבורי והסביבתי. לפיכך **יש למחוק הצעת החוק את מנגנון ההשגה**.

ד. ויודגש, מנגנון ההשגה שעולה שתי רמות מעל הדרג המקצועי יכול לגרום לדרג המקצועי לפעול בניגוד למיטב שיקול הדעת המקצועי (לקולא או לחומרה), בעיקר לאור הבעיה הנוספת בהצעה – סמכות הממונה לדחות לדחות חלק מההחלטות המקצועיות של הדרג המקצועי בגלל שיקולי cross media בשלב תכלול ההיתרים.

3. בעיה נוספת בהליך ההשגה המוצע היא שהחוק אינו מוסיף מנגנון מקביל של השגה על-ידי הציבור. העובדה שהציבור מוגבל להגשת הערות המתייחסות על השגות מבקש ההיתר מחלישה עוד את יכולת הציבור להגן על בריאותו וסביבתו ומגדילה את פערי הכוחות המובנים הקיימים ממילא בינו לבין הגורמים המזהמים<sup>1</sup>. לכן ככל שלא יבוטל מנגנון ההשגה – יש לאפשר במקביל **הגשת השגות גם על-ידי הציבור**.

4. ריבוי הכלים הניתנים למבקש ההיתר להשיג על הדרג המקצועי והעברת ההחלטה לדרג הפוליטי משנה את האיזון בין האינטרסים באופן שפוגע באינטרסים הסביבתיים והבריאותיים, מזמין הכנסת שיקולים זרים בהחלטות המקצועיות

<sup>1</sup> ראו להשוואה סעיף 110(א) לחוק התכנון והבניה המאפשר הגשת ערר ברשות הן למגיש התכנית והן למי שהתנגדותו לתוכנית נדחתה

ומגדיל את הסיכון לשבי רגולטורי, דהיינו למצב שבו מגיש הבקשה יצליח להשפיע על שיקול הדעת של מקבלי החלטות וליצר מציאות רגולטורית שתטיב עימו.

### פגיעה ביכולת למנוע מפגעים באמצעות תנאים סביבתיים ברישיון העסק

5. התיקונים בחוק אויר נקי ובחוק חומרים מסוכנים קובעים מהם הנושאים שצריכים להופיע בבקשת ההיתר ומהו המידע שעל מבקש ההיתר לספק, אך חסרה התייחסות למידע הנדרש בקשר לתנאים הסביבתיים המטופלים היום במסגרת התנאים הסביבתיים ברישיון עסק. כדי למנוע מצב שבו נושאים כמו ניקוז, שפכים, רעש ועוד לא יבחנו כראוי במסגרת ההיתר האחד יש להתייחס לרשימת ההיבטים הסביבתיים שמבקש ההיתר חייב להתייחס אליהם.
6. הסעיפים המעודכנים, סעיף 34ג(א)(3) לחוק אויר נקי וסעיף 3ד(ב) לחוק חומרים מסוכנים קובעים שקובעים שמלבד ההיתר האחד "לא יינתנו לעסק אישור אחר או תנאים כאמור שאינם היתר פליטה אחד", לרבות "בעניינים הנוגעים לשמירה על איכות הסביבה או מניעת מפגעים ומטרדים". הוראות אלה שוללות לחלוטין את יכולת השלטון המקומי להתערב בתנאים הסביבתיים ברישיון העסק ומפרות את האיזון בין לתעשייה.
7. יצוין לעניין זה סעיף 18(ד) לחוק אויר נקי הקובע חובה למסירת כל מסמכי לאיגוד ערים ובהיעדרו ליחידה סביבתית ברשות המקומית. לסעיף זה, שמכיר בחשיבות עמדת הרשויות המקומיות ביחס למניעה וצמצום של מפגעים סביבתיים אין מקבילה בחוק רישוי העסקים. הסדרה כזו נדרשת כדי להסיר את העמימות של חוק רישוי עסקים. לא צריך להיות מצב, **מצב שבו הרשויות המקומיות מודרות לחלוטין מהשפעה על החלטה ביחס לתנאים הסביבתיים ברישיון עסק בתחומן**. וראו לעניין זה את סגירת מכל האמוניה, שנראה שאין מברך על סגירתו.

### שקיפות ושיתוף ציבור

#### היתרי רעלים

8. תזכיר החוק לא משנה את המצב הקיים, של אפס שקיפות ואפס שיתוף ציבור בהליך מתן היתרי רעלים. **סעיף 34ב** בסימן ה' שעניינו היתר פליטה אחד קובע שעל בקשת ההיתר האחד והטיפול בה יחולו הוראות חוק זה, אך זאת רק לעניין היתר הפליטה לאוויר. הוראות **סעיף 21 לחוק אויר נקי** לא יחולו על חלקי הבקשה הנוגעים להיתר הרעלים (לא ברור מהם השינויים המחויבים).
9. היעדר השקיפות ביחס להיתר הרעלים משפיע לרעה גם על שקיפות הליך מתן היתרי פליטה לאוויר לאור שינוי ההוראות הנוגעות ל BAT, ונבהיר. הצעת החוק משנה את **סעיף 18(ב)(1)(ה)** כך שבמקום הדרישה לבחור ב BAT ליישום במקור פליטה, מבקש ההיתר מתבקש לבחור באחת מבין כלל הטכניקות המיטביות הזמינות. המטרה היא לאפשר בחירה של טכניקה זמינה שאולי אינה המיטבית

מבחינת זיהום אויר, אבל יש לה יתרון ביחס להשפעות סביבתיות אחרות (cross media). אלא, שככל שאין שקיפות ביחס להיתר הרעלים ולתנאים הסביבתיים האחרים – הציבור לא יכול לבחון את ההצדקה לבחירה ב BAT שאינו מיטבי מבחינת זיהום אויר.

10. בנוסף, **סעיף 3(ג) המוצע בחוק חומרים מסוכנים** מבהיר כי ברירת המחדל בקביעת ההוראות בהיתר תיעשה " ... אם ניתן מבלי לחייב ביישום של טכניקה או אמצעי מסוים,..." . מכאן, שעל אחת כמה וכמה אין הצדקה לבטל את החובה הקיימת בחוק אויר נקי לבחור את הטכנולוגיה המיטבית. **מכיוון שהתיקון בנושא ה BAT עלול לפיכך לפגוע באיכות האוויר יש לבטל אותו.**

### היתרי פליטה לאויר – שינוי סעיף 21 לחוק אויר נקי

11. תזכיר החוק כולל מספר שינויים בסעיף 21 העוסק בשיתוף ציבור. שינוי אחד מתייחס למועד פרסום בקשת ההיתר. כיום החוק מחייב את פרסום מסמכי ההיתר "ממועד הגשתם". התזכיר מציע לשנות את מועד הפרסום, כך שההגשה תהיה "ממועד סיום בדיקת הבקשה על ידי הממונה". ראשית – תזכיר החוק לא מבהיר מהו אותו מועד סיום בדיקה – האם מדובר במועד ההודעה למגיש הבקשה על החלטתו? או אולי על המועד שבו הושלמו דרישות הסף להגשת הבקשה? שנית – מדובר על קיצור הזמן העומד לרשות הציבור לבחון את הבקשה לצורך הגשת הערות – תקופה שחשיבותה הודגשה היטב בעת חקיקת חוק אויר נקי.

12. השינויים הנוספים מתייחסים להיקף דרישת הפרסום. במסגרת התיקון מוצע למחוק את ההוראה המחייבת לפרסם כל מסמך נוסף הנוגע לבקשה ולהחליפו בנוסח הבא: "כאמור בסעיף 18(ב), וכן מידע ופרטים נוספים שדרש הממונה כאמור בסעיף 18(ג)". נוסח זה מצמצם את היקף המידע שפרסומו נדרש למסמכים המפורטים בסעיפים 18(ב) ו 18(ג), דהיינו הבקשה עצמה, לרבות חוות דעת ומסמכים שצורפו אליה ומידע ופרטים נוספים שנדרשו על-ידי הממונה. צמצום זה פוגע קשה בתכלית החוק.

13. השינוי עלול לקבע בחוק בפועל את המצב שקדם למחיקת ערעור המדינה כנגד פסק הדין בעתירת כהן-פארן, של הפרה קבועה של החוק, שהתבטאה בקיום משא ומתן עם מגיש הבקשה הרחק מעיני הציבור והסתרה מהציבור של המסמכים שהוחלפו ביניהם. כבוד השופט מרדכי כדורי הבהיר בפסק דינו כי לא רק שהתנהלות זו

מהווה הפרה של החוק, אלא שהיא פוגעת בתכליתו. וכך נקבע בפסק הדין:

"למעלה מן הצורך אומר, כי גם אם היה מקום לקבל את טענת

המשיבים לפיה מדובר בשאלה פרשנית, היתה התוצאה עומדת

בעינה. **בהינתן תכליתה של חובת הפרסום עליה עמדנו לעיל –**

**שיתוף מוקדם ומלא (למעט חריגים בודדים ביותר שנקבעו בחוק)**

**של הציבור בהליכי מתן ההיתר, יש להעדיף פרשנות המתיישבת**

**עם תכלית זו, על פני פרשנותם של המשיבים, הפוגעת בתכלית**

**האמורה.** כמו כן, לנוכח כלל הפרסום שנקבע בחוק, יש לפרש את

היוצא מן הכלל, אי הפרסום, על דרך הצמצום."

14. הנוסח החדש מאפשר הסתרה מהציבור של מסמכים שאינם עונים להגדרה של "מידע ופרטים נוספים שנדרשו על-ידי הממונה לשם החלטה בבקשה" (סעיף 18(ג)), כגון מסמכים שהוגשו לממונה ביוזמת מגיש הבקשה. יש לתקן את הנוסח ל"מידע ופרטים נוספים שהוחלפו בין הממונה ומגיש הבקשה".

15. לפי ההסבר שקיבלנו, הסעיף החדש 20(ג)(3) אמור להסדיר בחוק את הפרקטיקה הקיימת של מו"מ בין המשרד למגיש הבקשה טרם פרסום טיוטת היתר להערות הציבור, שמתבצעת היום באופן לא פורמלי. על-פי הסעיף החדש הממונה יעביר למגיש הבקשה להערות טיוטת היתר (להלן: "טיוטה ראשונית") ויקבל ממגיש הבקשה את התייחסותו וטענותיו והטיוטות שיוחלפו מכוח הסעיף יפורסמו לציבור.

16. השינוי המוצע לעיל בנוסח הסעיף פותר את הספק לגבי השאלה אם הטיוטה הראשונית וההערות אליה נכנסות להגדרה של "מידע ופרטים נוספים שנדרשו".

17. נדגיש, כי ככל, שסעיף 20(ג)(3) לא יצליח לשרש את הפרקטיקה של מו"מ מאחורי הקלעים בין הרגולטור למגיש הבקשה טרם העברת הטיוטה הראשונית ולאחריה, הרי שהתיקון לחוק יקבע את חוסר השקיפות שבו נוהל התהליך עד עתירת כהן-פארן, שכפי שקבע בית המשפט, פגע בתכלית הוראת הפרסום שבחוק.

### **הארכת תוקף ההיתרים - פגיעה ביכולת להתמודד עם משבר האקלים וביכולת הפיקוח**

#### **האכיפה**

18. מוצע להאריך את תקופת ההיתרים ל-10 שנים וככל שהיתר לא חודש במועד – קיימת אף אפשרות להארכה נוספת, וזאת לאור הזמן הנדרש לבדיקת היתר אחד. 19. אלא, שתקופת התוקף הארוכה, בצירוף המגבלות על שינוי והוספה של תנאים בהיתר האחד יוצרת חסם לא סביר לצורך להטמיע שינויים טכנולוגיים במסגרת ההתמודדות עם משבר האקלים.

20. לצורך המחשה – במסגרת המעבר של אירופה לכלכלת מימן, אסטרטגיית המימן של האיחוד ושל מדינות שונות באירופה מתייחסות לשינויים שיידרשו בתעשיית הפלדה ובבתי זיקוק בטווח זמן קצר כדי לאפשר מעבר משימוש במימן אפור (המופק מגז מחצבים) למימן כחול או ירוק. החזקה ברישיון תקף לעשר שנים מהווה תמריץ שלילי להשקעה במעבר לטכנולוגיות חדשניות מיטביות.

#### **הערות נוספות לתיקוני החקיקה**

21. התיקון בחוק חומרים מסוכנים מאפשר ביצוע שינויים לא משמעותיים בהליך מקוצר של הודעה לממונה. כדי למנוע ניצול לרעה של התיקון באמצעות פיצול שינוי משמעותי למספר שלבים, שכל אחד מהם אינו מהווה שינוי משמעותי, נדרש לכל הפחות להגביל את מספר השינויים הלא משמעותיים בתקופת ההיתר.



22. תיקון סעיף 19 בחוק אויר נקי מבטל את הדרישה לקבוע כללים ואמות מידה לעניין מתן היתר פליטה בתקנות. לכאורה – ניתן יהיה להחליף את התקנות בהנחיות מנהליות. יש להחזיר את הדרישה לקביעת הכללים בתקנות כדי להבטיח רמה גבוהה יותר של וודאות ושל פיקוח ציבורי.

### חוסרים בחוק

#### הפרדה בין הגורם המאסדר למפקח

23. הרישיון האחד מגביר את הבעיה של היעדר ההפרדה בין הגורמים המפקחים לגורמים המאסדרים, כשהקשר ההדוק עם מבקשי הבקשות פוגע ביכולת האכיפה במקרה הפרות של תנאי הרישיון. בית המשפט העליון אף התייחס לתופעה ברע"פ 2841/17:

”יש לקבל עם קב חומטין את חזקת תקינות המינהל במכלול, שכן מסתבר שלעיתים קרובות (מדוי) – 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.”

24. מוצע להפריד במסגרת החוק בין תפקיד הרגולטור, האחראי על הפקת ההיתרים האחודים, ובין גורמי האכיפה במשרד, האחראים על העמידה בתנאי ההיתרים, כדי למנוע מצבים של שבי רגולטורי.

#### עמידה במדיניות מרחקי הפרדה

25. נדרש עיגון של מדיניות מרחקי הפרדה, המוגדרת היום בהנחיות מנהליות, בחוק חומרים מסוכנים.

26. בנוסף, מכיוון שמדיניות מרחקי הפרדה נבחנת לעיתים כבר בשלב התכנון או הרישוי, שקודמים להוצאת הרישיון, יש להגדיר את הממשק בין הליכי התכנון והרישוי ולהליך הוצאת הרישיון האחד. מנגנון כזה קיים כבר בסעיף 23 לחוק אוויר נקי שמאפשר לממונה להמליץ על קיום הליך משותף לדיון בתכנית ובבקשה להיתר פליטה.

### אכיפה על מפעלי C

27. החוק קובע ספי פעילות גבוהים שיפטרו גורמים שונים מהחובה הנוכחית שלהם להחזיק בהיתר רעלים (מפעלי C). עם זאת, תזכיר החוק לא מגדיר מנגנון לפיקוח על מפעלי C ובהיעדר אכיפה קיים חשש ליצירת סיכונים חדשים לאוכלוסייה בקרבת אותם גורמים. לכן נדרש להגדיר מנגנון פיקוח אכיפה, מבוסס ניהול סיכונים, על מפעלי C במסגרת החוק ובסמכות הרשויות המקומיות.

### סעיף 9(ג)

סעיף 31 לחוק אוויר נקי מחייב את השר, בהסכמת שר האוצר ובאישור הוועדה, לקבוע היטל על פליטת מזהמים שיטל על בעל היתר פליטה. השרים במשרד להגנת הסביבה הפרו את החוק ברגל גסה במשך למעלה מעשרות ולא התקינו את החיוניות לגביית ההיטל, תוך שהם פוגעים בהשגת תכלית החוק. למותר לציין כי מדובר גם בהפסד של סכומי עתק שהיו אמורים להיגבות מהמפעלים המזהמים ביותר במשק, שיכלו להוות תמריץ משמעותי להפחתת הזיהום ולצמצום פליטות. על רקע זה הגישה עמותת צלול עתירה לבג"ץ, שעדיין תלויה ועומדת, במטרה לתקן את המחדל (בג"ץ 381/21). הכנסת, כמשיבה בעתירה, חזקה את העותרת והגישה תגובה חריפה כנגד ההפרה הנמשכת של החוק. נציין עוד, כי תזכיר חוק, הזהה להצעה הנוכחית פורסם על ידי המדינה והוגש לבית המשפט ממש ערב הדיון בעתירה ונמסר לעותרת בבוקר הדיון. עמותת צלול מתנגדת לשינוי החוק ופרטה את נימוקי ההתנגדות במסגרת ההערות שהוגשו לתזכיר ביום 31.10.21. נימוקי ההתנגדות מפורטים להלן.

ההצעה המפורטת בחוק ההסדרים, הזהה לתזכיר החוק שפורסם ביום 17.10.2021 מבקשת לשנות את סעיף 31 לחוק אוויר נקי בשלושה היבטים:

1. להפוך את החובה לרשות
2. לאפשר הטלה של ההיטל על כל בעל מקור פליטה
3. גובה ההיטל יקבע תוך התחשבות בהסדרים פיסקליים אחרים

#### **המשמעות המעשית של הפיכת חובת התקנת התקנות לרשות היא ביטול סעיף 31 בדרך עקיפה:**

1. ניסיון העבר מעלה חשש שהמטרה אינה להפוך את החובה להתקין את התקנות לרשות אלא להנציח את המצב הקיים שבו לא נגבה היטל פליטה בהיעדר תקנות. במילים פשוטות – במקום לבטל את סעיף 31 לחוק, הצעת התיקון מציעה להפוך אותו לאות מתה, והפעם בחסות הכנסת. ונסביר.
2. חוק אוויר נקי, שחייב את השרה להגנת הסביבה להתקין את תקנות היטל הפליטה נחקק בשנת 2008. כפי שעולה מתשובת הכנסת לבג"ץ, הסיבה שבגללה החוק לא קבע מועד קשיח להתקנת התקנות הייתה החשש שהביע המשרד, שלא יעלה בידי השר להתקין אותן תוך זמן קצר, טרם כניסת החוק לתוקף בשנת 2011. אלא, שלמרות חשיבות התקנות הן לא הותקנו גם אחרי 13 שנים תמימות.
3. בנוסף, כבר מתשובת המדינה לבג"ץ עולה כי גם כעת אין כל כוונה לתקן את התקנות בהקדם – שכן, בתגובה נכתב כך: "יובהר ויודגש מדובר בהסדר מורכב, אשר מחייב תמחור עלויות חיצוניות וגיבוש מנגנון חיוב המתחשב בהסדרים פיסקליים קיימים, כגון מס הבלו על דלק. בהתאם לכך, גם אם יוחלט כי יש לקדם התקנת תקנות לשם קביעת היטל פליטה – בתום הליך הבחינה המקצועית – צפויה העבודה להימשך זמן לא מבוטל נוסף".
4. גרירת הרגליים הארוכה מחד וההצהרה מראש כי גם כשיוחלט להתקין תקנות – העבודה תימשך "זמן לא מבוטל" מאידך, מעלות חשש סביר ביותר לכך שהמטרה האמיתית אינה "הרשאה" אלא ביטול סעיף 31 לחוק.
5. לעמדתנו, להיטל פליטה חשיבות גדולה ויש להתקין ובהקדם תקנות שיאפשרו להתחיל את גבייתו באיחור של מעל עשור לאלתר, ולכן קביעת התקנות צריכה להישאר כחובה ולא

## כרשות.

6. נוסף לעניין זה כי במהלך השיח של עמותת צלול עם המשרד נטען כי ניתנת על ידי המשרד עדיפות נטען על ידי המשרד כי התמריץ המועדף על ידם הוא הטלת מס פחמן במקום היטל פליטה לאוויר. לעניין זה יודגש – ראשית, מהצעת התיקון עולה, וכך אף השתקף בדברי ההסבר לתזכיר החוק שפורסם בעבר, כי גם במשרד הבינו כי **מס פחמן אינו תחליף להיטל פליטה, שכן ההיטל נועד לכך שהמפעלים יפנימו את העלויות החיצוניות של זיהום האוויר במזהמים, שאינם דווקא גזי חממה, ואשר חלקם ידועים כמסרטנים וחלקם האחר פוגעים בבריאות האדם בדרכים נוספות. שנית – המשרד לא הטיל עד היום מס פחמן ואף לא מבקש להטיל מס פחמן במסגרת חוק ההסדרים הנוכחי.**

### השתתף היטל על "בעל מקור פליטה" ולא רק על "בעל היתר פליטה":

7. החלת מנגנון היתרי הפליטה על מפעלים מסוימים בלבד, נעשתה משיקולים של יעילות - מתוך הנחה שבעוד שלגבי תעשיות עם פליטות נמוכות של מזהמים די בהגדרת תנאים גנריים לבעלי מקור הפליטה, הרי שביחס למפעלים עם רמת זיהום גבוהה נדרשת בחינה ספציפית של כל היתר והיתר. מה גם, שחיוב כלל המפעלים בהיתר פליטה – הייתה מטילה עומס בלתי אפשרי על המשרד להגנת הסביבה. העובדה שמדובר במספר מצומצם יחסית של מפעלים הנדרשים להיתר פליטה הוכרה על-ידי הכנסת בעת חקיקת חוק אוויר נקי כשוני הרלוונטי בין סוגי המפעלים הצדיק את הטיפול השונה בפליטות שלהם לאוויר.

8. הבדלים אלו רלוונטיים גם לגבי היטל פליטה לאוויר, ולכן הטלת החיוב בהיטל רק על בעלי היתר פליטה לא מובילה לתוצאה לא שיוויונית.

9. לגבי מפעלים המחויבים בהיתר פליטה – סעיף 31(ג) לחוק מגדיר כי "תשלום היטל לפי הוראות סעיף זה יהיה תנאי לתוקפו של היתר פליטה". כלומר, תוספת הנטל על המשרד להגנת הסביבה ביישום חובת ההיטל קטנה, שכן למפעל הנדרש להיתר פליטה יש תמריץ ברור לתשלום ההיטל.

10. לעומת זאת – גביית היטל מבעלי מקור פליטה שאינם חייבים בהיתר פליטה – תטיל על המשרד בהכרח נטל נוסף, ובהינתן בעיות האכיפה המוכרות היטב כבר היום – יישום החוק יהיה בלתי אפשרי מראש.

11. מכיוון, שעל-פי המוצע, לתיקון אין השפעה על התקציב ועל התקן המנהלי לא ברור כיצד יהיה ניתן לטפל בעומס העבודה החדש. תוצאה אחת עלולה להיות הארכת זמן הטיפול, הארוך ממילא גם היום, בהיתרי פליטה.

12. בנוסף, מהמפורט בהצעת השינוי לא ברור כיצד יחושב היטל הפליטה למקורות פליטה שאינם מחויבים בהיתר פליטה. האם, למשל, הכוונה היא שההיטל יחושב על-פי דיווחי המפעל למפלי"ס? האם לגבי בעלי היתר פליטה ההיטל יחושב בהתאם לנתוני הפליטות בבקשת ההיתר או על פי הדיווח למפלי"ס?

### לגבי השיקולים הנוגעים לגובה ההיטל:

13. לעמדת עמותת צלול, ככל שהשינוי יעבור בכל זאת, נדרש כי בהינתן שמטרת ההיטל היא יישום עקרון "המזהם משלם" ויצירת תמריץ לזירוז ויעול השימוש באמצעים להפחתת פליטות של מזהמים – מן הראוי שהדגש יושם (במקום או בנוסף להתחשבות בהסדרים פיסקליים אחרים) על היבטים כמו קצב הפחתת הפליטות על-ידי המפעל ו/או היסטורית

הציות שלו לחוק.

**14. היטל פליטה יעודד את המפעלים למציאת חלופות מופחתות פליטות בתהליך הייצור.**

לטענת גורמים שונים בשל הדרישה ל-BAT בהיתר הפליטה, אזי כביכול להיטל לא תהיה השפעה משמעותית. לטענתנו, כפי שהנסיון הוכיח למשל בחוק מניעת זיהום ים, שהיתרי הזרמה ע"פ BAT לא היו גורם מספיק מזרז. בין השאר כי יכול להיות וויכוח על מידת הישימות של טכנולוגיה מסויימת להפחתת פליטות והמשרד לעיתים צריך להשקיע משאבים יקרים שאין לו לחיפוש והוכחת BAT מסוים, במקרים אלו המפעל שמחפש חיסכון בעלות ההיטל מהווה תמריץ למפעלים להשקיע ב-BAT.

**15. היטל פליטה צריך לשקף העלויות החיצוניות של פליטות מזהמים למדינה והחברה, וכך**

הצרכנים (שהם חלק מהמדינה ו/או תושבי הארץ) יוכלו להחליט בצורה רציונלית (לתועלת הכללית) כמה יחידות מוצר לרכוש; או לבחור חלופות אחרות שפחות מזהמות (חלופות מוצר אחר שפחות מזהם או חלופת אי-שימוש במוצר). לדוגמא, אם מפעל דשנים כימי מייצר פליטות אוויר, חקלאים יכולים לבחור בין דשנים אורגניים, שביישום נכון גם מפחיתים זיהום מקורות מים. עם זאת, ללא היטל פליטה עלות המוצר של דשנים כימיים לא משקפת את זיהום האוויר בייצורם, ולא את זיהום מקורות מים ביישום לא מרוסן של דשנים אלו. החלת היטל פליטה מפנים לפחות חלק מהעלויות החיצוניות הנ"ל למשק (בתחלואה, פגיעה במקורות מים וכ') בהחלטת החקלאי על כמות וסוג הדשן שהוא רוכש ומיישם.

**16. קיזוז- חפיפה עם מס פחמן - במידה ויוטל בעתיד מס/היטל פליטות (פחמן/גז"ח) - כמובן**

שיהיה צורך לקזז אותו מהיטל הפליטות, הרי לא נדרוש מיצרן לשלם היטל על אותם פליטות בדיוק פעמיים; עם זאת, עד שיוטל היטל פחמן אפשר וחובה להיעזר בכלי של היתרי פליטה לגבי פליטת גזי חממה להם יש היתרי פליטה.

**סעיף 11 – הזרמת שפכים לנחלים**

כיום, מי שמזרים שפכים לנחל צריך, לכאורה, לקבל היתר הזרמה גם מהועדה למתן היתרים הפועלת מכוח המחוק למניעת זיהום ים ממקורות יבשתיים (להלן: החוק למניעת זיהום ים), וגם צו הרשאה הנדרש מכוח חוק המים. כדי למנוע את כפל ההליכים מוצע להגדיר שפך נחל ולקבוע שרק מי שמזרים ישירות לשפך יידרש רק להיתר לפי חוק למניעת זיהום ים, בעוד שהזרמות במעלה הנחלים יידרשו רק לצו הרשאה מכוח חוק המים.

הבעיה היא שבין שני המנגנונים – החוק למניעת זיהום ים מגדיר הליך סדור של מתן היתר על ידי ועדה סטטוטורית, שפועלת על פי קריטריונים מוגדרים, בשקיפות ובאופן שמונע ומצמצם ככל הניתן את היקף הזיהום ומשכו. כמו כן החוק קובע כי בעל היתר הזרמה ישלם גם היטל הזרמה, שנועד להפנים את עלויות הטיפול בזיהום הים.

צו הרשאה מכוח חוק המים ניתן על ידי מנהל הרשות, הנעזר היום בוועדה מייעצת שאינה סטטוטורית, והוא אינו מטיל על המזהם היטל הזרמה.

לכן, בעוד שהחיוב של מי שמזרים לשפך הנחל (לאסטואר) לקבל היתר הזרמה מכוח החוק למניעת זיהום ים הוא חיובי, הפטור לגורמים שמזרימים שפכים לנחלים ומשם לים מקבלת היתר הזרמה לים ומתשלום היטל הזרמה הוא בעייתי ומהווה תמריץ להמשך הזיהום.

לכן נדרש לשנות את חוק המים באופן שמתן צו הרשאה להזרמה לנחלים יהיה במתכונת דומה למנגנון בחוק למניעת זיהום ים:

א. להקים במסגרת חוק המים ועדה סטטוטורית למתן צווי הרשאה שתכלול נציגים ממשרדי המשרד להגנת הסביבה, הבריאות, הכלכלה והתעשייה, החקלאות ופיתוח הכפר וכן נציגים של רשות המים, רשות הנחל, רשות הניקוז ורשויות מקומיות הרלוונטיים, נציג של הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה ונציג של הועדה למתן היתרי הזרמה לים (שכן צו ההרשאה יכול להשפיע במישרין או בעקיפין על זיהום הים).

ב. הועדה הסטטוטורית תהיה בעלת הסמכות למתן צווי הרשאה במקרים שבהם ההזרמה לשיפור איכות המים או במקרים חריגים שבהם לא ניתן להימנע מהזרמה לנחל ולתקופה קצובה, ותהיה רשאית לקבוע בצו תנאים, סייגים ומגבלות לצמצום הפגיעה בבריאות הציבור והסביבה וכן יקבעו בו אופן ותדירות ביצועם של מדידות וניטורים של השפכים, ותדירות ואופן הדיווח שימסור מקבל הצו לוועדה.

ג. הועדה תהיה רשאית לבטל את הצו, לקצר את תקופתו או לשנות את תנאיו אם הנסיבות שהובילו למתן הצו השתנו.

ד. ייקבע היטל על הזרמה לנחלים לבעלי צו הרשאה, בדומה להיטל הקיים בחוק למניעת זיהום ים, כך, שאלא אם כן מדובר בהזרמה שמשפרת את איכות המים, בעלי צו ההרשאה יפנימו את עלויות הזיהום, בהתאם לעקרון המזהם משלם. כספי ההיטל ישמשו את רשות הנחל הרלוונטית לצורך שיקום הנחל.

בכבוד בברכה,

ד"ר יובל ארבל, סמנכ"ל ים וקשרי ממשל

עו"ד – חיה ארז, יועצת משפטית

עמותת צלול