

ציפי איסר איציק

יו"ר המרכז להגנת הסביבה, המכללה האקדמית
נתניה; ליפא מאיר ושות' – עורכי דין

כוונת המחוקק בחוק אוויר נקי – החלום ושברו

גיליון סתיו 2018 / כרך 9 (3)

חוק אוויר נקי הוא אבן דרך בהתפתחות המודעות הסביבתית בישראל בכלל והאסדרה (רגולציה) הסביבתית בפרט. הדעה הרווחת היא שהחוק חולל לא פחות ממהפכה. לתפיסתי, החוק העביר מן העולם את הבסיס הנורמטיבי הכללי והמיושן לפיקוח על זיהום האוויר שנקבע בחוק מניעת מפגעים מ-1961, והחליף אותו במנגנוני אסדרה מודרניים וסדורים. הכוונה הייתה, שבעקבות החוק ייבנה במשרד להגנת הסביבה מנגנון מקצועי שמחד גיסא יפקח בכלים מודרניים ואחידים על כלל מקורות הפליטה במדינה, ומאידך גיסא ינחה ויפרסם כללי התנהלות שימנעו מהם חשיפה משפטית.

עשור לאחר חקיקת החוק ניתן לציין כי חל שינוי משמעותי בפיקוח על פליטת מזהמים לאוויר, אך יש לציין כי לפחות חלק מהאתגרים שהציב החוק עדיין לפנינו. ניתן להביא שלוש דוגמאות מייצגות:

ראשית, ההתנהלות שקדמה להחלטה על מיקום אסדת הגז של מאגר לווייתן, היא דוגמה

לכשל ביישום החוק, שהוביל לחוסר אמון מצד הציבור. זיהום האוויר הפוטנציאלי מתהליך

הטיפול בגז הטבעי באסדת הגז נתפס בקרב הציבור כאחד הסיכונים הסביבתיים המרכזיים

שהתושבים עלולים להיחשף אליו נוכח קרבתה של האסדה לבתיהם.

אחד החידושים של החוק התייחס לתכנון מתקן בעל פוטנציאל זיהום אוויר משמעותי, וקבע כי

המשרד להגנת הסביבה יכול במקרה כזה להורות על קיום הליך משותף שיידונו בו במשולב הליכי

התוכנית שהיתר הבנייה מונפק מכוחה, והליכי הבקשה להיתר פליטה לאוויר. בדרך זו נחשפים

הנתונים המלאים הנוגעים לפוטנציאל זיהום האוויר של המתקן המתוכנן עוד בשלבי התכנון

המוקדמים, וניתן לקבל החלטות מושכלות על בסיס מידע מלא, טרם מתן היתר בנייה.

במקרה של אסדת לווייתן, מסיבות לא ברורות, סמכות זו לא הופעלה. הדיון בתוכנית המתאר הארצית

להקמת האסדה התקיים מבלי שהוגשה בקשה מפורטת להיתר פליטה. חברות הגז המקדמות את

בניית האסדה קיבלו היתר בנייה, ובניית האסדה מתוקף היתר זה כבר החלה. רק כעת מתקיימים

שלבים ראשוניים של ההליכים להוצאת היתר פליטה, המחייבים פרסום מפורט של הסיכונים

הסביבתיים לאיכות האוויר מהאסדה, ושיתוף הציבור בנתונים אלה.

אמון הציבור בתקינותו של ההליך להוצאת היתר פליטה, כשהוא מתקיים לאחר שכבר אושרה

הקמתה של האסדה בהיתר בנייה, מעצם טבעו הוא נמוך מאוד. דווקא מיזמי תשתית משמעותיים,

כמו אסדת הגז לווייתן, מחייבים הפעלה יעילה ומושכלת של האמצעים והכלים שנותן חוק אוויר נקי

בידי המשרד להגנת הסביבה.

התנהלות כזו לא רק שתוביל לתכנון ראוי וטוב יותר של מתקנים עתירי סיכונים סביבתיים

פוטנציאליים, אלא תחזק את אמון הציבור במקצועיות ובישורה של הרשויות.

שנית, בכל הנוגע לשקיפות ולשיתוף הציבור, אומנם החוק תהליך של שינוי משמעותי,

שהואץ בעקבות חקיקה מאוחרת שיצרה את המפל"ס (מרשם פליטות לסביבה), אולם גם בעניין זה

האתגר עדיין לא הסתיים. למשל, למרות הוראה מפורשת בחוק, עד למועד כתיבת שורות אלה לא

פורסמו כל תנאי רישיונות העסק הנוגעים למניעת זיהום אוויר באתר האינטרנט של המשרד להגנת

הסביבה. מחדל זה מאפשר להנציח חוסר אחידות בתנאי האסדרה החלים על עסקים דומים. נוסף על

כך, מידת הצלחתם של תהליכי שיתוף הציבור בתהליכי הוצאת היתרי פליטה למקורות פליטה גדולים

שנויה במחלוקת, בין היתר בגלל היעדר הנגשה של מידע מקצועי ומורכב לצורך הבטחת דיון ענייני

בתהליך שיתוף הציבור (ראו הרחבה על כך למעלה אצל פרו ושלמה).

שלישית, בכל הנוגע להנחלת כללי אסדרה ברורים באשר להתנהלות של מקורות הפליטה

הפועלים בעסקים ובתעשייה, ובפיקוח על יישומם באופן מקצועי המעורר אמון, עדיין אתגר

משמעותי רובץ לפתחו של המשרד להגנת הסביבה. למשל, החוק הורה על פרסום תקנות

שיקבעו את הכללים, אמות המידה והתנאים שלפיהם יותנו רישיונות עסקים של מקורות פליטה.

תקנות אלה לא הותקנו עד כה. אמנם פרסום המפרטים האחידים לפי רפורמת הרישוי היה אמור

לתת מענה מסוים לכך, אך מפרטים אלה טרם פורסמו לכל מקורות הפליטה. נוסף על כך, התקנות

היו צריכות לכלול, מטבע הדברים, גם אמות מידה מקצועיות לפיקוח על כללי האסדרה. כאמור, אלה לא נמצאו בשלב הזה, וכך לעיתים הפיקוח מתבצע על בסיס תצפית סובייקטיבית, בעיקר כשמדובר בפליטה לא מוקדית, בניגוד לאמצעי פיקוח אובייקטיביים, מקצועיים ומעוררי אמון שניתן היה לצפות להם בעידן שלאחר החוק.

לסיכום, בחוק אוויר נקי טמון פוטנציאל לשינוי משמעותי באשר לטיפול בזיהום האוויר. הפוטנציאל הזה מומש בחלקו, אבל המשימה לא הושלמה. נדרשת השלמת תהליך חשוב זה, לא רק לצורך הבטחת שיפור מתמיד באיכות האוויר, אלא גם לצורך שיקום אמון הציבור והתעשייה במשרד להגנת הסביבה, ולשם הקניית כלים ליצירת שיח ציבורי ענייני בין כל בעלי העניין.