

## חוק אוויר נקי – חדשנות חקיקתית בסביבה משתנה – המאבקים וההתרחשויות שהובילו לחקיקת החוק וליוו את הליכי חקיקתו

### ציפי איסר-איציק\*

חקיקתו של חוק אוויר נקי, התשס"ח–2008 התיימרה לבטא שינוי מהותי בסדר היום הסביבתי בישראל. מאמר זה סוקר ומנתח את הרקע ההיסטורי (המשפטי, החברתי והציבורי) של הצעת החוק ואת השתלשלות העניינים שהובילה לחקיקתו. ניתוח זה, לצד היקפו של החוק שנחקק והוראותיו המפורטות והמקצועיות, וכן העובדה שיוזמת החקיקה גובשה בידי התנועה הסביבתית החוץ-ממשלתית (NGO's) בישראל, מבססים את ההכרה בכך שמדובר בנקודת ציון במשפט הסביבתי בישראל. רוח השינוי שהביא החוק, כפי שהיא משתקפת בנוסח הרחב של מטרת החוק, מתבטאת גם בעיגונה של זכות הציבור לקבלת מידע ולהשתתפות בתהליכי קבלת ההחלטות הנוגעות לאיכות האוויר, וכן בקביעתם של כלי אסדרה חדשים לניהול מושכל של משאב האוויר. הדברים המובאים במאמר מזוויות שונות (סביבתית-מדעית, שלטונית-ציבורית ומשפטית) עשויים לשמש כלי חשוב בידי רגולטורים ובידי בעלי עניין מהמגזר הפרטי והציבורי לצורך יישומו ופרשנותו הראויים של החוק.

מבוא. א. חלק ראשון: תיאור הנסיבות שהובילו להצעת החוק – זיהום, רפיסות שלטונית ואנכרוניזם סטטוטורי; 1. הרקע הסביבתי – היקף בעיית זיהום האוויר בישראל; 2. הרקע המשפטי והרגולטיבי; 3. הרקע הציבורי. ב. חלק שני: תהליך חקיקתו של חוק אוויר נקי – דינמיקה חדשה של משילות; 1. היחלשות הממשל השלטוני ושינויים בדפוסי המשילות; 2. גיבוש נוסח הצעת החוק ברשומות – פרסום על רקע פיזור הכנסת ה-16; 3. דוגמה ראשונה: הדיון בעקרונות שיתוף הציבור בדיוני ועדת הפנים והגנת הסביבה; 4. דוגמה שנייה: המחלוקת בנושא שלביות במתן היתר פליטה; 5. סיכום ביניים. ג. סוף דבר.

\* הכותבת שימשה עורכת דין ומנכ"ל אדם טבע ודין בשנים 1999–2010 ועמדה בראש צוות העמותה שניסח וקידם את הצעת חוק אוויר נקי הנדונה במאמר זה. כיום משמשת ראש המרכז להגנת הסביבה בבית הספר למשפטים במכללה האקדמית נתניה וכן מועמדת לתואר דוקטור למשפטים מאוניברסיטת בר-אילן. תודתי לאורן פרז ולדוד שור על שיחות הרקע המועילות ומאירות העניינים שהובילו לגיבושו של מאמר זה, ולחברי מערכת חוקים על עבודתם המסורה והערותיהם החשובות.

## מבוא

חקיקתו של חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008<sup>1</sup> (להלן – "החוק" או "חוק אוויר נקי"), שהגיעה אל סיומה ב-22 ביולי 2008, היא נקודת ציון חשובה במשפט הסביבתי בישראל, בהיותו אבן דרך בהתפתחותה של התנועה הסביבתית בישראל<sup>2</sup> וביחסיה עם המגזר הפרטי ועם הממשלה. היא גם מצביעה על עליית מדרגה של ההגנה על הסביבה בסדר היום הלאומי של מדינת ישראל.<sup>3</sup>

החוק, שהוא מפורט מאוד לעומת החוקים הסביבתיים שנחקקו עד אותה עת, החל את דרכו כהצעת חוק פרטית שנוסחה בידי אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה (ע"ר) (שתכונה להלן – אדם טבע ודין),<sup>4</sup> והונחה בכנסת ה-16 בשנת 2005.<sup>5</sup> החוק אושר בכנסת ה-17 בשנת 2008. מאחורי היזמה עומדות שנים רבות שבהן ניסתה אדם טבע ודין, לא תמיד בהצלחה, כפי שיפורט בהמשך, לקדם את הטיפול בבעיה הקשה של זיהום האוויר במדינה באמצעות הכלים המשפטיים והציבוריים שעמדו לרשותה במצב המשפטי דאז, ואשר חשפו צורך אמתי בהסדרה מודרנית של התחום.

כבר בפתח הדברים חשוב לציין את רוח השינוי המהותי בסדר היום הסביבתי בישראל, שהביאה עמה חקיקתו של החוק, המתחזקת שבעתיים במבט לאחור בראי הרקע ההיסטורי (המשפטי, החברתי והציבורי) של הדברים. רוח השינוי מתאפיינת בהכרה ברורה בזכותו של

- 1 חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008.
- 2 התנועה הסביבתית בישראל היא מן התנועות החברתיות והמוניטניות ביותר בארץ. מטרתה הגנה על הסביבה, שימור משאבי הטבע, בריאות הציבור ופיתוח בר קיימא. ראו א' טל, ש' לאון זכות, ל' פרנקל אושרי, א' גרינשפן וש' עקוב התנועה הסביבתית בישראל – מגמות, צרכים ופוטנציאל (אוניברסיטת בן-גוריון, 2011), זמין בכתובת: [in.bgu.ac.il/SiteAssets/Pages/news/env\\_econ/alon\\_tal\\_heb\\_2.pdf](http://in.bgu.ac.il/SiteAssets/Pages/news/env_econ/alon_tal_heb_2.pdf).
- 3 לתיאור תהליך התחזוקת האקטיביזם הסביבתי בישראל ראו אלון טל הסביבה בישראל: משאבי טבע, משברים, מאבקים ומדיניות – מראשית הציונות ועד המאה ה-21 514–574 (שולה שלהב עורכת, 2006); דנה בלאנדר "פוליטיקה ירוקה בישראל" פרלמנט 55 (2007), זמין בכתובת: ספרים-ומאמרים/פרלמנט/גיליון-55/פוליטיקה-ירוקה-בישראל/www.idi.org.il. להלן הרוח הציבורי בעת אישור החוק ראו למשל שחר אילן "הגל השני של חוקי המהפכה הירוקה אושר בכנסת בקריאה ראשונה" הארץ 31.7.2008; ביילי פרנקל "כנסת ירוקה: מהפכה סביבתית בבית הנבחרים" מעריב 1.8.2008; אביב לביא ובילי פרנקל "המפעלים המזהמים בכוננות: אושר חוק אויר נקי" מעריב 22.7.2008.
- 4 את אדם טבע ודין הקימו בשנת 1990 אנשי מקצוע בתחום המדע, המשפט, התכנון והסביבה כדי להיות גוף מקצועי ציבורי לא תלוי הפועל למען קידום נושאי איכות הסביבה, בריאות הציבור וצדק סביבתי בסדר היום הציבורי. מפועלה של העמותה ניתן להתרשם מאתר האינטרנט שלה בקישור: [www.adamteva.org.il/?CategoryID=1093](http://www.adamteva.org.il/?CategoryID=1093).
- 5 הצעת החוק שמספרה פ/3518 הונחה על שולחן הכנסת ביום 16.5.2005 והועברה לוועדת הפנים והגנת הסביבה ביום 20.7.2005, כשהיא חתומה בידי 47 חברי כנסת, ובראשם ח"כ עומרי שרון, שאף שימש יו"ר השדולה הסביבתית בכנסת ה-16. הצעת החוק אושרה בקריאה הטרומית ובקריאה הראשונה ופורסמה ברשומות ב-19.12.2005. ראו הצעת חוק אוויר נקי לישראל, התשס"ו-2005, ה"ח הכנסת 111.

הציבור לאיכות אוויר ראויה, בזכותו לקבלת מידע ולהשתתפות בתהליכי קבלת ההחלטות הנוגעות לאיכות האוויר וכן בחובה המפורשת לאמץ בישראל מדיניות סדורה ומפורטת לניהול משאב האוויר בצורה מושכלת, בראייה ארוכת טווח. היטיב לבטא תחושה זו יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה דאז ח"כ אופיר פז-פינס בדברים שנשא במליאת הכנסת בשעה שהציג את הצעת החוק לקראת אישורה בקריאה השנייה והשלישית, כדלקמן:

"...אני מתכבד סוף-סוף להציג בפני המליאה את הצעת חוק אוויר נקי לקריאה שנייה ולקריאה שלישית. אני מודה ומתוודה שאני נרגש. אני העברתי בכנסת הרבה מאוד הצעות חוק, גם כמציע וגם כיושב-ראש ועדה, אבל מעולם לא עבדתי עם חברי בוועדה במשך כל כך הרבה זמן ובמשך כל כך הרבה שעות על הצעת חוק אחת. הצעת החוק הזאת התחילה להידון כבר בכנסת הקודמת והמשיכה לאחר החלת רציפות בכנסת הזאת, ואנחנו באמת עמלנו עליה מאות שעות.

אם הכנסת תאשר היום את הצעת החוק, מדינת ישראל נכנסת למשפחת העמים שמגנים על הסביבה ועל בריאות הציבור. עשינו הרבה דברים בקדנציה הזאת בתחום הגנת הסביבה, אבל כל מה שלא עשינו ביחד וכל מה שעשינו ביחד לא דומה, לא משתווה, להצעת החוק – לא ליד. זו הצעת חוק אסטרטגית שעושה הבדל, שמשנה מהקצה אל הקצה את המדיניות בישראל כלפי הגורמים המזהמים...

...בארצות-הברית חוק אוויר נקי נחקק כבר ב-1970 – אנחנו ב-38 שנות איחור – והוא גם תוקן בשנת 1990. גם באירופה החוק הזה כבר עבר לפני שנים רבות ועשה הבדל גדול מאוד. מבחינה זו אנחנו בפיגור ניכר, והיום אנחנו סוגרים פער מאד מאד משמעותי".<sup>6</sup>

יצוין כי אף שהסדרת הפליטה של מזהמים לאוויר ערב חקיקתו של החוק לא עמדה בסטנדרטים המערביים המקבילים, ואף שמסיבה זו לא עמדה איכות האוויר בתקנים הסביבתיים המחייבים, היו מי שגילו גישה ספקנית באשר לנחיצותו של החוק, לא כל שכן באשר ליכולת להצליח בקידומה של הצעת החוק. גישה זו התאפיינה בהתרפקות, לא מוצדקת, על ההילה ההיסטורית של חוק מניעת מפגעים, התשכ"א-1961<sup>7</sup> כחוק מקיף, המאפשר בנוסחו הכללי מקום לפרשנות

6 ראו פרוטוקול ישיבה מס' 262 של הכנסת ה-17, 59 (22.7.2008), זמין בכתובת: [www.knesset.gov.il/plenum/data/05557708.doc](http://www.knesset.gov.il/plenum/data/05557708.doc) (להלן: פרוטוקול מליאת הכנסת מיום 22.7.2008).

7 חוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961 (להלן: "חוק כנוביץ"). חוק זה, שנחקק בשנת 1961, יצר לראשונה עילות תביעה ספציפיות בתחומים של מניעת זיהום אוויר, רעש וריח. לצד העילות הכלליות של פקודת הנזיקין התיימר חוק זה ליצור סטנדרטיזציה במדידה ובכימות של רמות

סביבתית רחבה, ובכלל זה גם לצורך מניעת זיהום האוויר. לפי טענה זו, היה ניתן להשתמש בכלים שהחוק עיגן כדי לטפל בבעיית זיהום האוויר וכדי להימנע מן הצורך להתמודד עם הליכי חקיקה ממושכים שספק אם יגיעו לסיומם.

כפי שיתואר בחלקו הראשון של מאמר זה, למרות השבחים שניתן לחלוק לזכותו של חוק כנוביץ' בכל מה שנוגע למניעת זיהום האוויר ולהסדרתו, המציאות שקדמה לחוק מוכיחה כי לא היה די בו על מנת להתמודד עם האתגר שמציב אורח החיים המודרני, ואשר מחייב אסדרה מפורטת ומקצועית, לא כל שכן בשל מעמדו של המשרד להגנת הסביבה (דאז) כמשרד קטן, דל משאבים וחסר משילות.<sup>8</sup>

מאמר זה יציג סקירה של מקצת האירועים שיש בהם כדי להמחיש את הרקע לחקיקת החוק מהזווית הסביבתית, המשפטית והציבורית. זאת, מתוך נקודת מוצא שלפיה הכרת הרקע והנסיבות שקדמו לחקיקת חוק ואופיים הייחודי של הליכי החקיקה הקונקרטיים, שהתאפיינו בשיתוף פעולה ייחודי בין בעלי העניין, יכולה לשמש כלי יעיל להגשמת תכלית החוק ולהכרעה בשאלות הנוגעות לאופן יישומו ולפרשנותו במציאות סביבתית משתנה.

מתיאור הדברים שקדמו לחוק כפי שיובא להלן משתקף חידלון שלטוני מתמשך בנייה של משאב האוויר, שאינו מתיישב עם הביקורת בדבר היעדר נחיצותה של יזמת החקיקה החדשה, שבה נתקלה הצעת החוק בראשית דרכה. חידלון זה התבטא בהיעדרן של רגולציה הולמת ושל אכיפה יעילה ובזיהום אוויר קשה ששרר במדינה, שאי אפשר להפריז בהשלכותיו החמורות על בריאות הציבור, כפי שיפורט בהמשך.

בחלקו השני של המאמר יתוארו הליכי החקיקה, אשר כללו דיונים רבים וממושכים בין בעלי העניין השונים ובעיקר בין נציגי המשרד להגנת הסביבה, התאחדות התעשיינים, חברת החשמל לאדם טבע ודין, גופים שפערי העמדות ביניהם היו לא פעם נושא למאבקים ציבוריים ולהליכים משפטיים. דיונים אלה הולידו, לראשונה במרקם יחסיהם הקונפליקטואליים, מסמך אשר הונח על שולחן ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת על ידי המשרד להגנת הסביבה, ששיקף ברובו את ההסכמות שגובשו בין הצדדים ואשר ליווה את דיוני הוועדה לקראת הכנת הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית.<sup>9</sup>

הזיהום בתחומים שבהם עסק. לעניין זה ראו דניאל פיש דיני איכות הסביבה בישראל 115–122 (2002).

8 באותן שנים סבל המשרד להגנת הסביבה ממעמד נחות מזה של משרדי ממשלה אחרים, הן מבחינה תקציבית הן מבחינת המעמד הפוליטי. ראו טל, לעיל ה"ש 3, בעמ' 398–464 (תיאור של 15 השנים הראשונות של המשרד להגנת הסביבה מאז הקמתו בשנת 1989 ועד 2005 המציין את האכזבה מהישגיו ומהעובדה שכהונה ממוצעת של שר במשרד זה הייתה בת 18 חודשים).

9 ראו בפורטל ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת את ריכוז המסמכים וניירות העמדה שהוגשו לוועדה במהלך ההכנות לקריאה השנייה והשלישית לרבות הנוסח המוסכם ברובו מטעם המשרד להגנת הסביבה – [www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/intenvcom/cleanairlawmain.htm](http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/intenvcom/cleanairlawmain.htm). יצוין כי בנושאים מסוימים שבהם המסמך לא שיקף את הסכמת כל הצדדים נשלחו גם ניירות עמדה ספציפיים מטעם אותו צד לוועדה.

בחלק השני של המאמר יסקרו אפוא הליכים אלה על רקע בעיית המשילות השלטונית, ותובאנה דוגמאות טיפוסיות, המעידות על מאפייניו הייחודיים של תהליך החקיקה של החוק. אף סקירת הליך החקיקה יש בה כדי לשפוך אור על מטרת החוק ולסייע בפרשנותו על מנת לקדם את יישומו הראוי ואת הגשמתם של היעדים המרכזיים העומדים ביסודו.

למען הגילוי הנאות יצוין כי בחלקה של כותבת שורות אלה נפלה הזכות להיות פעילה במאבק הציבורי שקדם לחוק ובהליכי החקיקה שלו, ולכן הסקירה שתובא במאמר זה באשר למציאות שהובילה ליזמת החקיקה ולהליכי החקיקה הממושכים שקדמו לחוק תובא מנקודת מבטה זו, תוך ניסיון לשקף את המציאות ואת האירועים כהווייתם.

מפאת קוצר היריעה נתמקד בתיאור השתלשלות הדברים במאבק נגד זיהום האוויר מהתעשייה וממתקני הכוח, המכונים בחוק "מקורות פליטה נייחים". מאבק זה היה אחד המאבקים הבולטים של התנועה הסביבתית עובר לחקיקתו של החוק, והיה גם בעל השפעה מכרעת על היוזמה לקדם את תהליכי החקיקה ועל המגעים שליוו את הליכי החקיקה עצמם.

## **א. חלק ראשון: תיאור הנסיבות שהובילו להצעת החוק – זיהום, רפיסות שלטונית ואנכרוניזם סטטוטורי**

### **1. הרקע הסביבתי – היקף בעיית זיהום האוויר בישראל**

כאמור, החוק הוא פרי יזמה של אדם טבע ודין, כחלק מניסיונותיה לקדם מדיניות לאומית לטיפול בבעיית איכות האוויר בישראל, שהלכה והתפתחה ככל שהמדינה הפכה למתועשת ומודרנית. ממדי הבעיה וחומרתה באו לידי ביטוי בתוצאות מדידת איכות האוויר בתחנות ניטור האוויר של המשרד להגנת הסביבה בשנים שקדמו לחוק, שהצביעו על חריגות חוזרות ונשנות בשיעורים ניכרים מאיכות האוויר שהוגדרה בדין הישראלי.<sup>10</sup>

בנוסף, במסגרת מחקר שערכו בשנת 2003 אדם טבע ודין, המשרד להגנת הסביבה, משרד הבריאות והסוכנות האמריקאית להגנת הסביבה<sup>11</sup> בוצע סקר סיכונים הנובעים מזיהום האוויר בחלקים<sup>12</sup> באזורים אשדוד ותל-אביב רבתי. לפי ממצאי המחקר, הוערכה התמותה העודפת

10 מחשבי אדם טבע ודין חוברו באותן שנים בחיבור on line למערכת הניטור הממוחשבת של המשרד להגנת הסביבה, והמחלקה המדעית של העמותה הייתה יכולה לאמוד במדויק את היקף התופעה ובזמן אמת. ניתן לעיין בדוחות השנתיים המסכמים את נתוני איכות האוויר כפי שנמדדו במערכת הניטור הארצית של המשרד להגנת הסביבה החל משנת 2009 בכתובת: [www.svivaqm.net/Default.rtl.aspx](http://www.svivaqm.net/Default.rtl.aspx).

11 הסקר ותמציתו ניתנים לעיון באתר המשרד להגנת הסביבה בקישור הזה: [www.sviva.gov.il/InfoServices/ReservoirInfo/ResearchAndPublications/Pages/Publications/P0201-P0300/P0256.aspx](http://www.sviva.gov.il/InfoServices/ReservoirInfo/ResearchAndPublications/Pages/Publications/P0201-P0300/P0256.aspx).

12 חלקיקים הם מזהם סביבתי מסוכן הנפלט משרפת דלקים, מוגדר כמזהם ודאי ללא סף בטוח על פי ארגון הבריאות העולמי. מחקרים רבים ושונים מצביעים על קשר מובהק וברור בין קצב התמותה

מחשיפה למזהם האוויר שנברק (חלקיקים) בכ-1,000 בני אדם לשנה, לתקופה שנברקה (1995–1999). כן נמצא כי אחד מכל חמישה ילדים חולה במחלה נשימתית בשל חשיפה לזיהום האוויר. מחקר אחר שערך בארץ פרופ' בן-ציון גרטי,<sup>13</sup> מנהל מחלקת אשפוז ילדים בבית החולים "שניידר" לרפואת ילדים, בנושא גורמי תחלואה של ילדים באסטמה הצביע על מתאם גבוה בעל מובהקות סטטיסטית בין נוכחות מזהמי אוויר, כמו תחמוצות חנקן וגופרית דו-חמצנית, לבין שיעור התחלואה של ילדים בגוש דן במחלת האסטמה.

חומרת הבעיה התבטאה גם בפרסום השנתי של תוצאות בדיקות הפתע שביצע המשרד להגנת הסביבה בארובות מפעלי תעשייה ברחבי המדינה למן שנת 2000, שמהם עלתה תמונת מצב עגומה בדבר חריגות ניכרות בפליטת מזהמים לאוויר, שלעיתים הגיעו לכדי היקף של עשרות אלפי אחוזים<sup>14</sup> מתקני הפליטה המחייבים אותם.

אדם טבע ודין פעלה בשנים הללו להעלאת בעיית זיהום האוויר על סדר היום הציבורי, בין היתר באמצעות נקיטת הליכים משפטיים שונים.<sup>15</sup> כפי שיפורט בהמשך, אחד המאבקים המשפטיים שניהלה אדם טבע ודין היה המאבק לקידומה של מערכת רגולטורית במסגרת של תקנות מכוח חוק כנוביץ, שתעגן תקני פליטה מרביים למקורות פליטה נייחים (בעיקר מפעלי

לבין ריכוז החלקיקים הקטנים מ-10 מיקרומטר באוויר. סיכום של מחקרים אלו מעיד שעלייה בריכוז של חלקיקים אלה בשיעור של 10 מק"ג למטר מעוקב גורמת לעלייה של כ-1% בתמותה. ראוי להדגיש כי כל המחקרים מצאו קשר ישיר ומתמשך בין ריכוז החלקיקים לתמותה ללא נקודת סף. משמעות הדבר היא שחלקיקים בכל ריכוז מזיקים לבריאות, ואין ערך כלשהו שניתן להגדירו "בטוח" לבריאות האדם. זוהי גם גישת ארגון הבריאות העולמי, שפרסם באתר האינטרנט שלו את הממצאים המחקריים בעניין זה כדלקמן: "Small particulate pollution have health impacts even at very low concentrations – indeed no threshold has been identified below which no damage to health is observed. Therefore, the WHO 2005 guideline limits aimed to achieve the lowest concentrations of PM possible". ראו [www.who.int/mediacentre/factsheets/fs313/en/](http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs313/en/)

13 Ben Zion Garty et al., *Emergency Room Visits of Asthmatic Children, Relation to Air Pollution, Weather, and Airborne Allergens*, 81 ANNALS OF ALLERGY, ASTHMA & IMMUNOLOGY 563 (1998).

14 הדוחות השנתיים של המשרד להגנת הסביבה בדבר בדיקות הפתע בארובות מפעלים מתפרסמות באתר האינטרנט שלו בקישור הזה: [www.sviva.gov.il/subjectsEnv/SvivaAir/Industry/Emission.Reducing/Pages/SuddenExamination.aspx#GovXParagraphTitle2](http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/SvivaAir/Industry/Emission.Reducing/Pages/SuddenExamination.aspx#GovXParagraphTitle2).

15 ראו למשל בג"ץ 6116/02 אדם טבע ודין אגודה ישראלית לאיכות הסביבה נ' השר לתשתיות הלאומיות (פורסם בנבו, 17.9.2003) (עתירה בעניין שיפור איכות הסולר לתחבורה); בג"ץ 9032/01 אדם טבע ודין אגודה ישראלית לאיכות הסביבה נ' שר התשתיות הלאומיות (פורסם בנבו, 2.2.2004) (עתירה נגד הקמתה של תחנת כוח פחמית נוספת באשקלון והכללת שיקול זיהום האוויר בתכנון משק החשמל); בג"ץ 3974/00 אדם טבע ודין אגודה ישראלית לאיכות הסביבה נ' השר לאיכות הסביבה (פורסם בנבו, 24.7.2001) (עתירה להוצאת צווים אישיים לאגד ודין ולשיפור צי הרכב של חברות התחבורה הציבורית); בג"ץ 955/06 אדם טבע ודין אגודה ישראלית לאיכות הסביבה נ' השר להגנת הסביבה (פורסם בנבו, 29.3.2006) (עתירה לחיוב השימוש בגז טבעי בתחנת הכוח רידינג); בג"ץ 327/01 אדם טבע ודין אגודה ישראלית לאיכות הסביבה נ' שר התשתיות הלאומיות (פורסם בנבו, 21.4.2005) (עתירה להכנסת הגפ"מ (גז פחמני מעובה) לשימוש תחבורתי).

תעשייה ומתקנים לייצור חשמל). זאת נוכח המציאות הרגולטורית החסרה והלא מספקת בעניין זה ונוכח חלקם של מקורות פליטה אלה בזיהום האוויר שנמדד. כך, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,<sup>16</sup> בשנת 1999 היו תחנות כוח ומפעלי תעשייה בישראל אחראים לכ- 95% מהפליטה השנתית הכללית של גפרית דו-חמצנית, כ- 46% מפליטת תחמוצות חנקן, כ- 73% מפליטת החלקיקים (לרבות חלקיקים המוגדרים כמסוכנים ומסרטנים) ולכ- 73% מפליטת פחמן דו-חמצני. בסך הכול היה זיהום האוויר שמקורו בתחנות כוח ובמפעלי תעשייה למעלה מ- 40% מכלל מסת החומרים הנפליטים בשנה לאטמוספירה. מכל האמור עולה כי במצב ששרר לפני הצעת החוק, זיהום האוויר בישראל היה אחת הבעיות הסביבתיות הקשות שחייבו אסדרה מודרנית ועדכנית ההולמת את היקף חומרתה והשלכותיה.

## 2. הרקע המשפטי והרגולטיבי

כאמור, ערב חקיקתו של החוק הוסדרה סוגיית איכות האוויר בעיקר במסגרת חוק כנוביץ, שהיה החוק העיקרי בנושא איכות האוויר. הסעיף המרכזי בו לעניין זיהום האוויר היה סעיף 4, שבוטל מאוחר יותר במסגרת החוק, וקבע איסור שלפיו:

- (א) לא יגרום אדם לזיהום חזק או בלתי-סביר של האוויר, מכל מקור שהוא, אם הוא מפריע, או עשוי להפריע, לאדם המצוי בקרבת-מקום או לעוברים ושבים.
- (ב) זיהום אוויר, לעניין סעיף זה – זיהום על ידי עשן, גזים, אדים, אבק וכיוצא בזה.”

השר הממונה על ביצועו של חוק זה הוא השר להגנת הסביבה, לפי סעיף 18 לחוק. בפרק זה, נתייחס ונמחיש באמצעות דוגמאות שתי בעיות מרכזיות במצב המשפטי ששרר ערב חקיקתו של החוק החדש.

בעיה ראשונה הייתה נעוצה בסמכויות המקבילות שהיו נתונות למשרדים ממשלתיים נוספים בכל עניין שבו נדרש השר להגנת הסביבה לטפל לצורך ההגנה על האינטרס הציבורי באיכות האוויר במדינה. קיומן של סמכויות שלטוניות מקבילות הוא תופעה מוכרת, המקשה, ולעתים אף מאיינת, את יכולת היישום והביצוע של הגורמים השלטוניים הרלוונטיים.

בעיה שנייה נוגעת לנוסחו של חוק כנוביץ, שהיה חוק נאור וחדשני בשנות השישים, אז נחקק, והפך להיות מיושן וכללי מדי במציאות של תעשייה מודרנית, מתוחכמת ועתירת ידע, בעלת השפעות ניכרות על הסביבה בכלל ועל האוויר בפרט. במציאות זו הניסוח “זיהום חזק או בלתי סביר של האוויר” ללא הוראות משלימות ומקצועיות המפרטות מהו, הגם שלכאורה מאפשר לייחס לביטוי זה פרשנות מרחיבה, הקשה מאוד על יצירת אכיפה אפקטיבית על ידי

16 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שנתון סטטיסטי לישראל 51 (2000) [www.cbs.gov.il/archive/shnaton51/st01\\_07.pdf](http://www.cbs.gov.il/archive/shnaton51/st01_07.pdf)

משרד ממשלתי דל משאבים וחסר כוח שלטוני כמו המשרד לאיכות הסביבה (כפי שכונה אז), שהיה אמון על יישומו. כך, למרות ניסוחו הרחב של חוק כנוביץ הוא לא סיפק למשרד להגנת הסביבה את הכוח שהוא היה זקוק לו על מנת להתמודד עם הלחצים מצד בעלי העניין לצורך הסדרת זיהום האוויר.

#### (א) סמכויות ממשלתיות מקבילות – כרוניקה של קיבעון שלטוני

מלבד חוק כנוביץ, שעל ביצועו היה ממונה המשרד להגנת הסביבה, היו עוד חוקים שנגעו לאיכות האוויר ואשר יישומם היה בסמכותם המקבילה של משרדי ממשלה אחרים.

להלן מבחר דוגמאות להמחשת התופעה:

בתחום התכנון והבנייה של מקורות פליטה נייחים קבע חוק התכנון והבניה הוראות שונות הנוגעות להגנת הסביבה, כגון החובה להגיש תסקיר השפעות על הסביבה, זכות ההתנגדות לתכנית של ארגוני הסביבה וכיו"ב, ועל ביצועו הופקד שר הפנים.<sup>17</sup>

בתחום משק האנרגיה הסמיך חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996<sup>18</sup> את שר התשתיות הלאומיות (כיום שר האנרגיה, המים והתשתיות הלאומיות) לאשר את תכנית הפיתוח של חברת החשמל, הכוללת בין השאר את כל מתקני הייצור שלה ואת סוגי הדלקים המשמשים אותם, שהם בעלי השלכות סביבתיות מהותיות. נושאים אלה עמדו לא פעם במוקד המחלוקת בין השר להגנת הסביבה לבין שר התשתיות הלאומיות.<sup>19</sup>

בתחום המוניציפלי עסקה פקודת בריאות העם במפגעים סביבתיים בתחום הרשות המקומית, ועל ביצועה הופקד בעיקר משרד הבריאות,<sup>20</sup> וכן פקודת העיריות [נוסח חדש] בנושאי תשתיות עירוניות בעלי השלכה סביבתית, שעל ביצועה הופקדו שר הפנים והשלטון המקומי.<sup>21</sup> בנושאי הסדרת זיהום האוויר מתעשייה יש לציין את חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968,<sup>22</sup> שבאמצעותו הותנו רישיונות העסקים של מפעלים בתנאים למניעת פליטת מזהמים לאוויר, ואשר ביצועו בסמכות שר הפנים (את התנאים הסביבתיים קבע המשרד להגנת הסביבה). כן יש לציין את תפקידו של שר התעשייה, המסחר והתעסוקה (כיום שר הכלכלה), המייצג את

17 חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ס"ח 307.

18 ס' 19 לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996.

19 דוגמה שזכתה לסיקור תקשורתי נרחב היא ההחלטה על הוספת שתי יחידות ייצור חשמל בפחם בתחנת הכוח באשקלון (פרויקט שנודע כתחנת הכוח הפחמית באשקלון) ואף הגיע להתדיינות משפטית. ראו למשל בג"ץ 9032/01 אדם טבע ודין אגודה ישראלית לאיכות הסביבה נ' שר התשתיות הלאומיות (פורסם בנבו, 2.2.2004) (בית המשפט העליון הוציא צו על תנאי ביום 19.12.02 בגין המחלוקת שבין שני השרים).

20 פקודת בריאות העם, 1940, ע"ר תוס' 1, 191.

21 פקודת העיריות [נוסח חדש] התשכ"ד-1964, דמ"י 197.

22 חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, ס"ח 204.



האינטרס של התעשייה בממשלה, ואשר בין היתר ממונה על יישומו של חוק לעידוד השקעות הון,<sup>23</sup> אשר קובע את התנאים למתן מענקים לתעשייה מטעם מרכז השקעות. בתחום התחבורה עיקר הסמכויות מצויות כמובן בידי משרד התחבורה, לפי פקודת התעבורה [נוסח חדש],<sup>24</sup> אולם בין השאר כללו סמכויות אלה אף הסדרה של תקני פליטה בייבוא כלי רכב ובחידוש רישיון הרכב (טסט שנתי). בנוסף, חוק הפעלת רכב (מנועים ודלק) העניק לשר התחבורה ולשר האנרגיה במקביל סמכויות בעניין איכות הדלקים לתחבורה.<sup>25</sup> על כן כאשר ניסה לדוגמה המשרד להגנת הסביבה לפעול לשיפור הביצועים הסביבתיים בתחבורה הציבורית ויזם הטלת צווים אישיים על אגד ודן, נתקלה יזמה זו בהתנגדות מצד שר התחבורה, מטעמים של אי-התאמה לסדרי העדיפות של תקציב משרדו המיועד לתהליך ההצטיידות של חברות אלה. בסופו של דבר, ורק כעבור חודשים ארוכים שבהם הופעל לחץ ציבורי מצד ארגוני הסביבה וננקטו הליכים משפטיים נגד שני השרים במסגרת עתירה שהגישה אדם טבע ודין לבג"ץ,<sup>26</sup> הוצאו לבסוף הצווים האמורים.

במקרה אחר משנת 2002, כשניסה המשרד להגנת הסביבה לקדם את שיפור איכות הסולר לתחבורה, באמצעות שינוי סטטוטורי בהגדרת הרכבו, לצורך הפחתת פליטת מזהמים מכלי רכב, נתקלה יזמה זו בהתנגדות של מנהל הדלק במשרד התשתיות הלאומיות (כיום משרד האנרגיה המים והתשתיות הלאומיות). בסופו של דבר, הגשתה של עתירה לבג"ץ<sup>27</sup> והלחץ הציבורי שהפעילה הובילו לשיפור המיוחל באיכות הסולר.<sup>28</sup>

במצב שבו היו נתונות סמכויות שלטוניות מקבילות לשני גורמים ממשלתיים או יותר, לא כל שכן כאשר אחד מהם סבל מנחיתות יחסית (כמו המשרד להגנת הסביבה), הן מבחינת המשאבים העומדים לרשותו הן מבחינת כוחו הפוליטי, כמעט כל יזמה שלו נתקלה בקשיים ביורוקרטיים ואף בהתנגדות מצד בעלי הסמכות המקבילה, מה שהוביל על פי רוב לקיבעון, שמנע את קידומה של מדיניות סדורה לשיפור איכות האוויר במדינה.

23 חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, ס"ח 234.

24 פקודת התעבורה [נוסח חדש], התשכ"א-1960, דמ"י 173.

25 ס' 2 (ב) לחוק הפעלת רכב (מנועים ודלק), התשכ"א-1960.

26 בג"ץ 3974/00 אדם טבע ודין אגודה ישראלית לאיכות הסביבה נ' השרה לאיכות הסביבה (פורסם בנבו, 24.7.2001) (במסגרת העתירה הוצא נגד המשיבים ביום 2.10.2000 צו על תנאי, וביום 24.7.2001 נמחקה העתירה בהסכמת העותרת, לאחר שהוצאו הצווים האישיים המבוקשים, והמשיבים חויבו בהוצאות העותרת). ראו באתר האינטרנט של בית המשפט העליון בקישור: [elyon1.court.gov.il/files/00/740/039/N08/00039740.n08.htm](http://elyon1.court.gov.il/files/00/740/039/N08/00039740.n08.htm).

27 ראו בג"ץ 6116/02 אדם טבע ודין אגודה ישראלית לאיכות הסביבה נ' שר התשתיות הלאומיות (פורסם בנבו, 17.9.2003). ניתן למצוא ההחלטה באתר האינטרנט של בית המשפט בקישור: [elyon1.court.gov.il/files/02/160/061/P06/02061160.p06.htm](http://elyon1.court.gov.il/files/02/160/061/P06/02061160.p06.htm).

28 ראו שם. (החלטת בית המשפט העליון מיום 17.9.2003 שלפיה עתירה נמחקה רק לאחר שהעותרת באה על סיפוקה, ושבה חויבו המשיבים בהוצאותיה של העותרת).

תופעת הקיבעון במצבים של סמכות מקבילה מוכרת ואף זכתה להתייחסותו של היועץ המשפטי לממשלה בהנחיותיו,<sup>29</sup> בתארו אסדרה המעניקה סמכות מקבילה לביצוע חוק לשני שרים כאסדרה בעייתית: "...הניסיון מלמד כי הסדר כזה עלול לגרום קשיים מרובים ולעיתים אף לסכל ביצוע נאות של החוק...". היועץ המשפטי מוסיף ומציין בהנחיותיו כי חוק כנוביץ, שבעבר קבע שלשני שרים יחד יש סמכות להתקין תקנות לביצוע החוק (שר הבריאות ושר הפנים), תוקן מן הטעם הזה ממש והעניק את הסמכות לפי חוק זה לשר אחד בלבד, השר להגנת הסביבה. מכל מקום, הניסיון הוכיח כי לא היה די בתיקון זה כדי לפתור את בעיית הקיבעון, באשר תופעת הסמכויות המקבילות בנושאי איכות האוויר נותרה בעינה, מכוחם של חוקים מקבילים לחוק כנוביץ כמתואר לעיל.

במאמר מוסגר ראוי לציין כי הצעת חוק אוויר נקי התימרה לצמצם ככל האפשר במסגרת הוראותיה את בעיית החפיפה בין הסמכויות השלטוניות המקבילות בתחום איכות האוויר בישראל.<sup>30</sup> עם זאת תופעה שלטונית זו היא רחבה יותר ובאה לידי ביטוי לא רק בתחום זה אלא גם בתחומים אחרים, ובתור שכזו היא מצריכה התייחסות מערכתית רחבה יותר והטמעת מנגנוני תיאום סדורים בין הרשויות הרגולטוריות השונות, אשר יחולו גם בעניין זה.<sup>31</sup>

#### (ב) אי-דיותו של חוק כנוביץ לצורך התקנת תקנות בנוגע לפליטת מזהמים לאוויר

דוגמה נוספת לבעייתיות שבה נתקל יישומו של חוק כנוביץ נוכח ניסוחו הרחב שהיה נאור וחדשני לשנות השישים, אז נחקק, והפך למיושן ולכללי מדי במציאות החדשה, נוגעת לאסדרה

29 "חקיקת משנה: נוהל והנחיות" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 2.3100, 10–11 (התשס"ד) (ההנחיה היא מתאריך 1.11.85 והיא עודכנה בתאריך 9.11.03). ניתן לעיין בנוסח באתר משרד המשפטים בקישור: [www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/5C816E7D-1BAC-4452-A696-34CB.FA029A38/0/23100.pdf](http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/5C816E7D-1BAC-4452-A696-34CB.FA029A38/0/23100.pdf).

30 כוונה זו באה לידי ביטוי הן בדברי ההסבר להצעת החוק הן בנוסח החוק שאושר. כך למשל בתחום זיהום אוויר ממקורות ניידים מקנה סעיף 35 לחוק אוויר נקי את הסמכות העיקרית לקבוע הוראות למניעה ולצמצום של זיהום האוויר ממקורות ניידים לשר להגנת הסביבה בהתייעצות עם שר התחבורה. בתחום איכות הדלקים לתחבורה מקנה סעיף 39 לחוק אוויר נקי את הסמכות העיקרית לקבוע הוראות בדבר תכונות, מרכיבים ואיכות של דלקים ותוספי דלק כדי להפחית, ככל הניתן, פליטת מזהמים מצריכת דלק או תוספי דלק, לשר להגנת הסביבה בהתייעצות עם שר התשתיות הלאומיות (כיום שר האנרגיה והמים).

31 הצורך להטמיע בישראל מנגנונים לתיאום פעילותם של הרגולטורים השונים עלה למשל גם מתוך הוועדה לשינוי חברתי כלכלי דו"ח הוועדה 169 (2011) (להלן: ועדת טרכטנברג). ההמלצות ניתנות לעיון בקישור הבא: [hidavrut.gov.il/sites/default/files/%20%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99.pdf](http://hidavrut.gov.il/sites/default/files/%20%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99.pdf). הנושא קיבל תימוכין בהחלטה 4027 של הממשלה ה-32 "ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית – המשך דיון" (25.12.2011) ובעקבותיה פרסם משרד ראש הממשלה במרץ 2013 טיוטת מדריך ממשלתי "תורת הערכת השפעת רגולציה – Regulatory Impact Assessment (RIA) המפרטת מנגנוני תיאום מוצעים כאמור. ראו "תורת הערכת השפעת רגולציה (טיוטה להערות)" משרד ראש הממשלה (התשע"ג), זמין בכתובת: [www.pmo.gov.il/policyplanning/mimshal/Documents/hashpaotregulatzya.pdf](http://www.pmo.gov.il/policyplanning/mimshal/Documents/hashpaotregulatzya.pdf).

לאומית של תקני פליטה למקורות נייחים. ערב חקיקתו של החוק לא היו בפועל בישראל תקני פליטה ראויים להסדרת פליטת המזהמים לאוויר ממרבית מקורות הפליטה בתעשייה (לרבות מתקני כוח), אשר קיבלו ביטוי ברגולציה כלל-ארצית.<sup>32</sup> זאת, אף שסעיפים 5 ו-7 לחוק כנוביץ הסמיכו את השר להגנת הסביבה להתקין תקנות למניעת זיהום אוויר בלתי סביר ולקבוע בתקנות הוראות בדבר הצעדים שיש לנקוט למניעת כל הפרה של איסור גרימת זיהום אוויר. זאת, בניגוד למצב המשפטי הנוהג במדינות מפותחות שבהן כבר הייתה חקיקה מפורטת בנושא איכות האוויר, ונקבעו לפיה ערכי פליטה מחייבים למניעת זיהום אוויר.<sup>33</sup> השתלשלות הדברים המובאת להלן ממחישה כי בפועל לא היה די בהוראותיו של חוק כנוביץ כדי להוביל להסדרת זיהום האוויר ממקורות נייחים.

בשנת 1994, בשל צמיחתה של התעשייה ובשל הפיתוח הכלכלי ועמם התעצמות התופעה של זיהום האוויר שנמדד ברחבי המדינה, החל המשרד להגנת הסביבה בניסוח תקנות המעגנות תקני פליטה של מזהמים לאוויר ממקורות נייחים. נוסח התקנות הופץ תחת הכותרת "הצעת נוסח-תקנות למניעת מפגעים (פליטת מזהמים לאוויר), תשנ"ו-1996".<sup>34</sup> בשנת 1996 כבר עמדה טיוטת התקנות בפני השלמה וחתומה, ואף נתקבלה במשרד להגנת הסביבה החלטה להקים ועדה מקצועית ליישומן, אשר תפקידיה יהיו ללוות את יישום התקנות ולהמליץ בפני השר להגנת הסביבה בדבר פעולות לקידום יישום התקנות ושיפור איכות האוויר בישראל.<sup>35</sup> אולם כוונה זו נתקלה בהתנגדות חריפה מצדם של גורמים אינטרסנטיים שונים, שכן התקנות תקנות כאלה הייתה מחייבת אותם בהתקנת אמצעים חדישים ויקרים על מנת להפחית את זיהום האוויר. גורמים אלו פעלו אצל מקבלי ההחלטות והצליחו לחסום את היוזמה. לכן, למרות קיומה

32 זאת, להבדיל מתקני פליטה ספציפיים שהיו מעוגנים בצווים אישיים שהוצאו לגורמים מסוימים ומתקני פליטה שעוגנו ברישיונות עסקים. על מגבלות תקני פליטה אלה ראו דיון בהמשך.

33 כך למשל בארצות הברית נחקק חוק אוויר נקי כבר בשנת 1963 ותוקן כמה פעמים, כאשר התיקון משנת 1970 הוא התיקון הנרחב הראשון אשר כלל מנגנוני פיקוח למניעת זיהום האוויר, ולאחריו נוספו עוד תיקונים נרחבים בשנים 1977 ו-1990. הסדרת פליטה ממקורות נייחים מופיעה במסגרת פרק 85 (chapter 85), שכותרתו "Air Pollution Prevention and Control" בעיקר בפרק משנה A, שכותרתו "Air Quality and Emission Limitations". ראו Clean Air Act 42 U.S.C. §7401 et seq. (1970) (להלן: החקיקה האמריקאית). גם באיחוד האירופי הוסדר התחום במסגרת דירקטיבה של מועצת האיחוד משנת 1996 (המכונה – IPPC), אשר אימצה גישה של אסדרה משולבת של ההשפעות הסביבתיות מתעשייה לאוויר למים ולקרקע ודרשה בסעיף 9(3) כי ייקבעו לפי הוראותיה ערכי פליטה מקסימליים למזהמים שונים הנפלטים לסביבה (מפורטים בנספח 3 לדירקטיבה). ראו Council Directive 96/61/EC 1996 concerning integrated pollution prevention and control, O.J. (L 257) (להלן: החקיקה האירופאית).

34 נוסח התקנות מצורף כנספח לאמנה.

35 מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה דאז תיעד החלטה זו במכתב ששלח לאדם טבע ודין ואשר העתקו צורף לעתירה שהוגשה בתיק בג"ץ 10060/03 אדם טבע ודין אגודת ישראלית להגנת הסביבה נ' השרה לאיכות הסביבה (פורסם בנבו, 9.10.2006), ושנסיבותיה מפורטות בהמשך (להלן: "העתירה").

של טיוטה סופית, בפועל לא הצליח המשרד להגנת הסביבה להשלים את התהליך בממשלה ובכנסת, והכוונה לא הבשילה לכדי תקנות.

בסופו של דבר החליט המשרד לנקוט דרך של פשרה עם בעלי מקורות הפליטה בתעשייה, ובמקום היזמה להתקנת תקנות שכשלה – חתם עם נציגתם בשנת 1998 על אמנה וולונטרית, היא "האמנה ליישום תקנים בדבר פליטות מזהמים לאוויר"<sup>36</sup> (להלן תכונה – "האמנה"), אשר תסדיר את פליטת המזהמים ממקורות נייחים. מטבע הדברים תוכנה של אמנה זו, כפי שיפורט להלן בתת-פרק 3.א, (א), היה פשרני ולא מספק לצורך השגת שיפור באיכות האוויר.

מטרתה המוצהרת של האמנה, שנחתמה בשנת 1998 בין המשרד להגנת הסביבה להתאחדות התעשיינים, הייתה להביא ל"הפחתת פליטת המזהמים לסביבה וקידום תהליכים של פיתוח בר קיימא", בדרך הסכמית שמטרתה "ליצור הרמוניה רבה ככל האפשר בין מדיניות המשרד להגנת הסביבה ובין פעילות התעשייה, ברוח של שיתוף פעולה בין הצדדים ליישום יעיל של תקני הפליטה, ולהמשך שיתוף פעולה בעתיד לקביעת תקנים נוספים...לאור אמונת הצדדים כי פעולה משותפת לעמידה בתקנים תוך יישום ובקרה הדדיים עדיפים על פני אכיפה חד צדדית" (סעיף 1 לאמנה).<sup>37</sup>

הצהרה חגיגית זו מקבלת משמעות צינית על רקע המציאות העגומה שבה למעשה לא הצליח המשרד להגנת הסביבה להתקין את התקנות למניעת פליטות לאוויר בנוסח שהפיץ. האמנה עצמה התבססה בעיקר על התקנות הטכניות למניעת זיהום אוויר של גרמניה משנת 1986 Technische Anleitung Zur Reinhaltung der Luft (TA Luft)<sup>38</sup>. כל מפעל שהיה מעוניין להצטרף לאמנה היה רשאי לעשות כן. בנוסף, נקבע כאמור כי הוראות האמנה ייקבעו כתנאים ברישיון העסק של המפעלים המצטרפים. המשרד להגנת הסביבה התחייב (סעיף 7 לאמנה) לפעול כמיטב יכולתו במסגרת סמכויותיו לשכנע רשויות מקומיות שלא להחמיר מתקני האמנה. ההתאחדות, מצדה, התחייבה לפעול ליצירת מודעות בין המפעלים לצורך ביישום תקני הפליטה ולסייע למפעלים במימוש דרישות האמנה.

לפי האמנה הוקמה ועדת יישום, שניתנה לה הסמכות להכריע בחילוקי דעות בדבר יישומה, לדון בבקשות להקל או להחמיר בתקנים, להגיש המלצות על עדכון התקנים שנקבעו באמנה

36 על הרקע לחתימת האמנה ראו גם פיש, לעיל ה"ש 7, בעמ' 298.

37 העתק האמנה מצוי בידי כותבת המאמר. נוסח האמנה הופיע בעבר באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה והושמט ממנו בשל עדכון מדיניות המשרד להגנת הסביבה לצמצום פליטת מזהמי אוויר במסמך מדיניות (מעודכן ליוני 2012) שלפיו אי אפשר להסתמך עוד על האמנה. ראו המשרד להגנת הסביבה מדיניות המשרד להגנת הסביבה לצמצום פליטת מזהמי אוויר ממקורות פליטה נייחים (2012), זמין בכתובת: [www.sviva.gov.il/subjectsEnv/SvivaAir/Electricity/Documents/emissions\\_policy.pdf](http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/SvivaAir/Electricity/Documents/emissions_policy.pdf).

38 בתרגום חופשי לאנגלית: Technical Instructions on Air Quality Control 1986. השם בשפת המקור: Ta Luft – Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, Vom 27. Februar 1986, (GMBL. S. 95, ber. S. 202).

וכדומה. בוועדת היישום היו שישה חברים, מהם שלושה אנשי המשרד להגנת הסביבה ושלושה נציגי התעשיינים, כאשר ליו"ר הוועדה – שאותו מינה המשרד – ניתן קול מכריע במקרה של שוויון. לא ניתן ייצוג בוועדת היישום לנציגי מגזרים אחרים כגון נציגי הציבור, רשויות מקומיות וארגונים סביבתיים.

לבסוף קבעה האמנה כי כל שינוי בה יהיה רק בהסכמת הצדדים ורק לאחר שהעניין נדון בוועדה, אשר מסרה לצדדים את המלצותיה (ס' 9 לאמנה). תחולת האמנה הייתה לתקופה לא מוגבלת, והצדדים אף הצהירו על כוונתם להמשיך לפעול בשיתוף פעולה, על פי רוח האמנה, גם בנושאים אחרים (ס' 11 לאמנה). באשר למפעלים אשר אינם חתומים על האמנה, נכללה התחייבות המשרד לפעול ליישום התקנים באופן שוויוני גם בהם (ס' 11 לאמנה).

יצוין כי הדרך של כריתת הסכמים וולונטריים בין גורמים מזהמים לבין רשויות השלטון היא דרך מקובלת בעולם המערבי ככלי לאזן בין צורכי התעשייה לממשלה, לארגונים הסביבתיים ולציבור הרחב ולשפר – וולונטרית – את איכות הסביבה. הסכמים וולונטריים בתחומים סביבתיים החלו להתפתח באירופה ככלי ליישום מדיניות סביבתית למן שנות השבעים וצברו תאוצה בסוף שנות השמונים.<sup>39</sup> אולם הסכמים וולונטריים שהתגבשו בדרך כלל במדינות אירופה הטילו חובות שמעבר לערכים הסביבתיים המחייבים, שכבר נקבעו קודם לכן על פי הדין לפי העקרונות המנחים של שמירה על בריאות הציבור ואיכות הסביבה.<sup>40</sup> כך, מפעל שביקש לאמץ לעצמו ערך מוסף "ירוק" היה יכול להצטרף להסכם וולונטרי הדורש ממנו עמידה בתנאים מחמירים יותר או נוספים על חובתו שבדין.

אדם טבע ודין התנגדה לקביעתם של תקני פליטה בדרך וולונטרית ללא עיגונו של רף מינימום מחייב כלשהו בתקנות. העמותה ראתה בהתנהלות זו של המשרד להגנת הסביבה כניעה לאינטרסים צרים והפקרת החובה להגן על זכויות הציבור. לתפיסתה, הסכמים סביבתיים וולונטריים, טובים ככל שיהיו, לא יכולים להוות תחליף לערכים סטטוטוריים כנדבך בסיסי להסדרת איכות האוויר. זאת, להבדיל מתקנים וולונטריים שיש בהם כדי להוסיף על דרישות מינימום מחייבות המעוגנות באסדרה ולא להחליף אותה.<sup>41</sup>

יצוין כי סעיף 1 לאמנה ביטא השקפה דומה שלפיה "כוונת המשרד לאיכות הסביבה היא כי בעתיד ייקבעו תקני הפליטה כתקנות מכוח חוק". ניסוח זה נותר בבחינת אמירה ריקה, שכן הכוונה לקבוע תקני פליטה בתקנות לתעשייה לא התממשה לפני חקיקתו של חוק אוויר נקי, ואף לא ננקטו כל צעדים של ממש בכיוון זה.

39 ראו דורית קרת שיטות משלימות לאכיפה סביבתית – היבט ישראלי: ISO 14001 והאמנה בנושא פליטות לאוויר 14 (חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת תל אביב, החוג למדיניות ציבורית, 2004) (הכותרת מציינת כי עד שנת 1996 היו במדינות האיחוד האירופי יותר מ-300 הסכמים וולונטריים בתחומי הסביבה).

40 האיחוד האירופי מדגיש בעמדתו הרשמית כי הסכמים וולונטריים לא נועדו להחליף חקיקה רגילה, ראו קרת, לעיל ה"ש 39, בעמ' 12–19 וההפניות שם למסמכי הנציבות האירופית.

41 עמדה זו של אדם טבע ודין קיבלה ביטוי מפורט בעתירה שהגישה אדם טבע ודין בעניין האמנה. ראו העתירה, לעיל ה"ש 35.

מיד לאחר כריתת האמנה פנתה אדם טבע ודין<sup>42</sup> למשרד להגנת הסביבה והביעה מחאה על אופן כריתתה ועל תוכנה. בין היתר העלתה העמותה את השגותיה בעניין אי-שיתוף הציבור בניסוחה של האמנה וביישומה, בעניין כבילת ידי המשרד באופן לא סביר שאינו מאפשר לו לשקול עניינית את טובת הציבור בעת הפעלת סמכויותיו ונותן משקל לא סביר לאינטרס של המפעלים המזהמים.<sup>43</sup> בתשובה הודיע המשרד להגנת הסביבה על נכונותו לקבל את התייחסות הציבור והציע לתת לנציג אדם טבע ודין מעמד של משקיף בוועדה (כל עוד אינה דנה בענייניו של מפעל מסוים), אך סירב לאפשר נציגות ציבורית מלאה. אדם טבע ודין ראתה בהצעת מינוי משקיף סוג של עלה תאנה ולכן דחתה אותה. באשר לטענה נגד הגבלת שיקול הדעת ולשינוי התקנים הצהיר שוב המשרד להגנת הסביבה כי האמנה היא רק שלב ביניים אשר נועד להפקת לקחים אשר ייושמו בעתיד בדרך של תקנות.<sup>44</sup>

אולם תקוותה של אדם טבע ודין כי מדובר במצב זמני התבררה. אדרבה, השנים שחלפו מאז רק הדגישו את הקשיים שיצרה האמנה וחיזקו את עמדתה של אדם טבע ודין כי באמנה היה משום הפרת חובתו הציבורית של המשרד להגנת הסביבה לפעול לשיפור איכות האוויר בישראל. כך למשל, כאשר ביקשו הרשויות המקומיות גליל עליון וקריית שמונה לחוקק חוקי עזר למניעת זיהום אוויר אשר התבססו על תקנים מחמירים ותיקנו כמה מן הפגמים באמנה, נתקלה יזמה זו בהתנגדותם של משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה, אשר סירבו לחתום על חוקי העזר; עקב כך נאלצו הרשויות הללו לתקן את חוקי העזר באופן שלא יחמיר מתקני האמנה. המשרד להגנת הסביבה חייב את הרשויות הללו לקבוע תקנים מקלים יותר. התכתובות בעניין זה צורפו לעתירה.

יתרה מכך, בהמשך, ככל הנראה מטעמים פרגמטיים ובשל חולשתו היחסית בקרב משרדי הממשלה ואל מול בעלי העניין בתעשייה, שינה המשרד להגנת הסביבה את עמדתו והודיע לאדם טבע ודין בשנת 2001 כי האמנה היא כלי אפקטיבי להפחתת זיהום האוויר בישראל, כי

42 פניית אדם טבע ודין מיום 15.2.1998 צורפה לעתירתה בעניין.  
 43 חיזוק לעמדתה מצאה אדם טבע ודין בעמדתה של היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה דאז עו"ד רות רוטנברג, כפי שהובעה במכתב דחוף בנושא שאותו הפנתה עו"ד רות רוטנברג ליצחק גורן, הסמנכ"ל הבכיר במשרד להגנת הסביבה (30.12.1997). ממכתבה עולה כי האמנה דנן לא הועברה, בנוסחה הסופי, לעיונה, כי הסתייגויותיה מתוכן טיוטה שהוצגה לפניו לא נדונו כלל וכי לא נערך כלל בירור ראוי של הנושא במשרד. העתק מכתבה של עו"ד רוטנברג צורף לעתירה שהוגשה בעניין. כן מוסיפה היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה במכתבה כי נוסח האמנה "מעלה יותר מחשש שקיימת כוונה להימנע מקיום החקיקה וביצוע אכיפה". זאת ועוד, היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה קבעה, במפורש, כי המסמך בעיית הן במישור החקיקה, דהיינו היעדר אמירה מפורשת ומקובלת על שני הצדדים כי תקני הפליטה המוסכמים יוצאו בהקדם במסגרת תקנות; הן במישור האכיפה, דהיינו כי האמנה מעקרת במידה רבה את יכולת האכיפה של המשרד על מפעלים גורמי זיהום, בין שקיבלו על עצמם את האמנה ובין שלא; הן במישור הציבורי-מנהלי, דהיינו הענקת עודף משקל לאינטרס התעשיינים לעומת זכות הציבור לסביבה ואוויר נקיים.  
 44 מכתב התשובה של הסמנכ"ל הבכיר במשרד להגנת הסביבה מיום 4.3.1998 צורף לעתירה.

המשרד להגנת הסביבה מעדיף לקדם יזמות חקיקה אחרות, וכי אין בכוונת המשרד לפעול בעתיד הנראה לעין להתקנת תקנות בנושא.<sup>45</sup> וכך, לפי מדיניותו החדשה של המשרד להגנת הסביבה, נזנחה הכוונה להתקין תקנות מקיפות בנושא, והוחלט להסתמך על הכלים שהיו קיימים אז להסדרת זיהום האוויר ממפעלי תעשייה ומתחנות כוח, דהיינו תנאי רישיון עסק וצווים אישיים, כאשר האמנה שימשה רק אמצעי נוסף במערכת זו.<sup>46</sup>

אמנם באותה עת עשה המשרד להגנת הסביבה ניסיונות להתקין תקנות הקובעות תקני פליטה מתחנות כוח, מקורות פליטה נייחים שלא נכללו באמנה (אשר התייחסה רק למפעלי תעשייה), טיוטות שונות של התקנות הופצו לקבלת התייחסויות של גורמים שונים לרבות אדם טבע ודין, אך אלו לא הותקנו לבסוף.<sup>47</sup>

לפיכך הכללים הנורמטיביים שהסדירו את הגבלת הפליטה לאוויר של מזהמים מתעשייה ומתחנות כוח באותה עת התבססו על שלושה נדבכים עיקריים:

**הראשון** הוא ההסדר הכללי המובא בחוק כנוביץ, האוסר על גרם זיהום אוויר חזק או בלתי סביר. הסדר זה, ללא תקנות שיגדירו במדויק את אופן החלתו, על כלל מקורות הפליטה הפך להסדר ריק מתוכן מעשי.

**הנדבך השני** הוא סמכות השר להגנת הסביבה להוציא צו אישי לגורם ספציפי, לפי סעיף 8(א) לחוק למניעת מפגעים:

45 עמדתו השונה של המשרד להגנת הסביבה ביטאה את השקפתה של ד"ר מיקי הרן, שמונתה באותה תקופה לתפקיד סמנכ"לית בכירה לתעשיות דאז (ומאוחר יותר מונתה לתפקיד מנכ"לית המשרד), בין היתר במכתבה לאדם טבע ודין מיום 28.6.2001 שצורף לעתירה בנושא האמנה. ראו העתירה, לעיל ה"ש 35.

46 גישה זו של המשרד להגנת הסביבה באה לידי ביטוי אף בהתבטאויות פומביות של נציגיו במהלך ישיבות של ועדות הכנסת. למשל, בעת סיור באזור התעשייה ברמת חובב ובישיבה של ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת מיום 15.6.2003 הודיעה ד"ר מיקי הרן בתפקידה כמנכ"לית המשרד להגנת הסביבה, בהתייחס לטענות בדבר היעדר חקיקה מספקת בתחום איכות האוויר, כי "אין שום בעיה עם איכות האוויר. יש אמנה מאוד מפורטת, וכל מה שכתוב בה נכנס לתנאים ברישיון עסק, ויש חוק של רישוי עסקים, והוא חוק טוב", ובהמשך: "החוק למניעת מפגעים עוסק באוויר. אין חוק שנקרא חוק אוויר נקי, אז מה? יותר טוב שיהיה, אבל מה שיש נותן מענה". ראו פרוטוקול ישיבה מס' 29 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-16 (15.6.2003). ניתן לעיין בפרוטוקול סיור הוועדה ברמת חובב באתר הכנסת בכתובת: [www.knesset.gov.il/protocols/data/html/pnim/2003-06-15.html](http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/pnim/2003-06-15.html).

47 ב-23.5.2000 השלים המשרד "טיוטה סופית" של תקנות למניעת מפגעים (מניעת זיהום אוויר מיצור חשמל), לפני הפצה למשרדי הממשלה. במזכר אשר ליווה את הטיוטה הוצע לקיים ישיבה אחרונה עם חברת החשמל ולאחריה להפיץ את התקנות לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה. נוסח המזכר הזה וטיוטת התקנות צורפו לעתירה. ביום 11.6.2001 הופץ נוסח נוסף של טיוטת התקנות מיום 8.7.01. באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה במועד כתיבת שורות אלה עדיין מופיעה טיוטת התקנות משנת 2009 והצהרה על הכוונה להתקין תקנות בנושא זיהום אוויר מייצור חשמל – "הצעת נוסח תקנות למניעת מפגעים (מניעת זיהום אוויר מייצור חשמל)" המשרד להגנת הסביבה התשס"ט-2009 (טיוטה). כמו כן ניתן לראות בקישור הזה: [www.sviva.gov.il/subjectsEnv/SvivaAir/Electricity/Pages/PollutionRegulations.aspx](http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/SvivaAir/Electricity/Pages/PollutionRegulations.aspx).

“(א) השר, או מי שהשר מינהו לכך, רשאי להורות לאדם פלוני על הצעדים שעליו לנקוט למניעת כל הפרה של הסעיפים 2,3 או 4.”

צווים אישיים היו כלי להסדרה ספציפית של פליטת מזהמים לאוויר, שהופעלו על פי מהותם כהוראות המופנות למספר מצומצם של גורמים ספציפיים, שהיו בעלי השפעה ניכרת על איכות האוויר, בדבר הצעדים שעליהם לנקוט כדי להימנע מזיהום אוויר.<sup>48</sup> כלי זה, בהיותו כלי פרטני המופנה למקור פליטה ספציפי, לא היה, ולא היה יכול להיות, כלי עיקרי בהסדרת פליטת מזהמים לאוויר לכל אותם אלפי מקורות פליטה נייחים ברחבי הארץ, במסגרת המשאבים הדלים שעמדו לרשות המשרד להגנת הסביבה.

יצוין כי אף לגישתו של המשרד להגנת הסביבה עצמו, אי אפשר היה להסתפק בכלי זה של צווים אישיים, ונדרשה מערכת כלל-ארצית של תקני פליטה למקורות הפליטה הנייחים. גדר המחלוקת הייתה נעוצה בטיבה ובמהותה של מערכת זו.

הנדבך האחרון בהסדר הנורמטיבי, שהיה קיים אז ואשר למעשה שימש הכלי העיקרי שבו אחז המשרד להגנת הסביבה להסדרת פליטת מזהמים לאוויר, היה התניית רישיון העסק של כל מקור פליטה פוטנציאלי, שהיה חייב ברישיון עסק, בתנאים נוספים המגדירים תקני פליטה, אשר שיקפו, על פי רוב אך לא תמיד, את תקני הפליטה של האמנה לפי סעיף 7(א) לחוק רישוי עסקים בנוסחו אז.<sup>49</sup> יצוין כי במסגרת האמנה התחייב המשרד להגנת הסביבה כלפי מפעלים שהצטרפו אליה לאמץ לתוך רישיונות העסקים שלהם את התקנים שנקבעו באמנה, ועל כן למעשה הביקורת שהופנתה נגד האמנה והוראותיה<sup>50</sup> כוונה גם לתקנים שאומצו ברישיונות העסקים לפיה.

שלושה נדבכים אלה, בד בבד עם האמנה כהסדר חוץ-חקיקתי, היוו בסיס משפטי שהמשרד להגנת הסביבה הסתפק בו לצורך הטיפול בזיהום האוויר ממקורות נייחים. כאמור, מנגד, טענה אדם טבע ודין כי הסדרתה של איכות האוויר, שהיא נושא רחב השפעה ובעל השלכות כה רבות, הן על המפעלים ואף, ובעיקר, על הציבור הרחב, ראוי שתיעשה בדרך המלך של חקיקת משנה סטטוטורית, כאשר בשאר הכלים שהיו באותה עשה את מרכז הכובד, ואשר נסמכו על האמנה, היה ניתן לראות כלי עזר בלבד, שהפעלתם אפשרית באופן ההולם את מהותם. עמדה זו נסמכה על כמה נימוקים:

ראשית, היעדר התקנתן של תקנות על פי חוק כנוביץ משמעו העיקרי היה היעדרו של הסדר נורמטיבי כולל, ארצי ובעל תחולה שוויונית מכוח חוק ולפי הוראותיו (להבדיל מהחלה וולונטרית או מהחלה דרך תנאי רישיונות עסקים של רשויות מקומיות שונות ולא תמיד

48 כך לדוגמה הוצאו עובר לחקיקת החוק הוראות אישיות למניעת מפגעי אוויר מכוח ס' 8 לחוק כנוביץ (צווים אישיים) לחברת החשמל, לאגד ולדן, לבתי חולים וכיו"ב.

49 מאז תוקן חוק רישוי עסקים בשנת 2010 ונוספה לו החובה לפרסם מפרט אחיד הכולל תנאים אחידים ברישיון עסק שלא הייתה קיימת בעת חקיקתו של החוק. לעניין זה ראו חוק רישוי עסקים (תיקון מס' 27), התשע"א–2010, ס"ח 40. המפרט האחיד פורסם במהלך שנת 2013 בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג–2013.

50 על הביקורת נגד האמנה והוראותיה ראו דיון מפורט להלן בתת-פרק א.3(א).



מתואמות), להסדרת ערכי הפליטה ממקורות נייחים. הסדר כזה היה בו כדי ליתן משקל הולם לאינטרס הציבורי והחיוני בהגנה על בריאות הציבור, וכדי לאפשר אכיפה יעילה. שנית, היעדר התקנתן של תקנות פגע בעקרון הפומביות, שהוא חיוני בנושאים של בריאות הציבור ושל איכות הסביבה. זכות הציבור למידע בכלל ובנושאי סביבה בפרט וחובתו של המנהל הציבורי לספק מידע זה זכו להכרה נרחבת בפסיקה ובחקיקה. הדבר בא לידי ביטוי מפורש בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, שנועד לחולל את "מהפכת השקיפות"<sup>51</sup>. היעדר פרסומם של ערכי הפליטה המרביים במסגרת תקנות פגע ביכולתו של הציבור לפעול למען בריאותו ונגד אלו המסכנים אותה. מצב הדברים ששרר באותה עת בנוגע לנגישות מידע סביבתי לציבור כאמור, התאפיין במאמצים מפרכים שבהם היו כרוכות בקשות לקבלת מידע הכולל את התנאים הסביבתיים ברישיון עסק של מפעלים שונים או בדיקות תקופתיות שנעשו בארובותיהם. מסע תלאות מפרך בנבכי הביורוקרטיה ומול דלתם הסגורה של פקידי ציבור היו מנת חלקם של מי שהגישו אז בקשות לקבלת נתוני פליטה מפורטים של מפעלי תעשייה.<sup>52</sup>

**שלישית**, המצב הקיים פגע בזכות האכיפה הפרטית של הציבור, שכן חוק כנוביץ' העניק בסעיף 11 לכל אדם שנעברה ברשות היחיד שלו עברה על החוק או שסבל נזק מעברה כזו, ולכמה וכמה גופים ציבוריים סמכות להגשת קובלנה פלילית נגד הגורם המזוהם. החידוש העיקרי שעוגן בחוק זה הוא ההכרה במעמד המשפטי של ציבור הנפגעים מזיהום האוויר וארגוני הסביבה לפתוח בהליכי אכיפה נגד הגורם המזוהם.<sup>53</sup> במצב שבו חוק רישוי עסקים היווה את המסגרת הנורמטיבית העיקרית שבאמצעותה פעל המשרד להגנת הסביבה למניעת זיהום אוויר, זכות העמידה של הציבור כאמור לעיל לא הייתה מובנת מאליה. זאת מכיוון שבכאן הציבור להיאבק על זכותו לאוויר נקי בפני בית המשפט, מצא את עצמו בפני משוכה כפולה כאשר נאלץ להוכיח קודם כול כי הוא בעל זכות עמידה להגיש קובלנה (באשר חוק רישוי עסקים לא כלל אפשרות זו שנכללה בחוק כנוביץ'), ורק לאחר מכן להצביע על הפרת הוראות הדין באשר לאיסור פליטת מזהמים לאוויר.<sup>54</sup> זכות זו של הציבור הייתה בעלת חשיבות רבה בשל אזלת היד שגילו רשויות האכיפה במניעת זיהום אוויר.

51 ראו ס' 9 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998; זאב סגל זכות הציבור לדעת באור חוק חופש המידע 5 (2000); כמו כן ראו ע"א 6576/01 החברה לייזום מיסודה של נ' לירן, פ"ד נו(5) 817 (2002).

52 כך למשל בחודש יולי 2002 פנתה אדם טבע ודין למשרד להגנת הסביבה בבקשה לקבל מידע על ארבעה מפעלים ברמת חובב החשודים כמזהמים, ובכללו של מידע זה היו גם רישיונות העסק של המפעלים. חודשים ארוכים חלפו שבהם שבה אדם טבע ודין ופנתה למשרד להגנת הסביבה, והמידע לא הגיע לידיה – אף לא התנאים ברישיון העסק. לבסוף נאלצה העמותה לפנות לבית המשפט בעתירה מנהלית עת"מ (י-8) 852/02 אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' המשרד לאיכות הסביבה (לא פורסם) על מנת שתקבל לידיה את המסמכים.

53 חידוש זה צוין למשל בעמ' 69 לדברי ההסבר להצעת חוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, ה"ח 444: "החוק הוא בעיקרו פלילי, אלא שבהשוואה אל הדין הקיים הוא מצטיין בכך שניתנת אפשרות לאזרח להפעיל את המנגנון השיפוטי נגד פורצי הגדר באמצעות קובלנה פרטית, בלי שיהיה תלוי בהסכמת המשטרה להגשת התביעה" (ההדגשות הוספו).

54 כך למשל בקובלנה שהגישה אדם טבע ודין נגד מפעל מכתשים ברמת חובב נאלצה העמותה להתמודד עם בקשה לסילוק על הסף שהגיש המפעל, בטענה שלא ניתן לנקוט הליך של קובלנה

### 3. הרקע הציבורי

#### (א) האמנה כמוקד המאבק הציבורי

לאחר שפניותיה ודרישותיה של אדם טבע ודין כי יותקנו תקנות מחייבות שבהן יעוגנו "תקני פליטה" לתעשייה ולמתקני ייצור חשמל לא נענו, הגישה העמותה עתירה לבג"ץ בעניין זה<sup>55</sup> בשנת 2003. העתירה שהוגשה נתנה ביטוי לביקורת קשה, שהיו שותפים לה מרבית ארגוני הסביבה ונציגי הדורות הבאים בכנסת, כלפי המשרד להגנת הסביבה בנוגע לאמנה. בדוח שפרסם על פעילותו בשנים 2003–2004, נציב הדורות הבאים הקדיש פרק שלם לביקורת על עצם חתימת האמנה ועל תוכנה והביע עמדתו, ולפיה:<sup>56</sup>

"...היום לא ניתן להסתפק באמנה באופן בו היא מנוסחת וכתחליף לחקיקה אחידה בנושא אויר נקי בכלל ותקני פליטה בתעשייה בפרט".

ניתן לעמוד על הביקורת הציבורית בנושא גם מעיון בפרוטוקול דיון ועדת המשנה (של הפנים ואיכות הסביבה) לנושא מפגעי איכות הסביבה מיום 27.1.2004, אשר דנה בנושא האמנה,<sup>57</sup> בדבריהם של נציגי "חיים וסביבה" – ארגון הגג של ארגוני הסביבה ושל נציגי לשכת עורכי הדין בישראל – וכן בדברי הסיכום של ח"כ ד"ר לאה נס, שניהלה את הדיון, באמרה כי "הציבור לא רגוע בנוגע לשקיפות המידע והאכיפה של החוקים באמצעות חוק רישוי העסקים, שזה היום כמעט הכלי העיקרי".

בעתירה נגד התנהלות המשרד להגנת הסביבה בנוגע לאמנה העלתה אדם טבע ודין שלוש טענות עיקריות:

האחת, כי החתימה על האמנה פגעה בסמכות האכיפה של המשרד להגנת הסביבה. זאת בשל הכפפת אכיפת הוראותיה לדיונים בוועדת יישום שמטרתה הייתה למנוע הליכים משפטיים או מנהליים, וכי האמנה עצמה גם לא כללה מערכת ישימה וְאֵלֵת לאכיפתה, או מנגנון כלשהו שנועד לטפל במצבי הפרה.

השנייה, כי האמנה אימצה תקנים לא ראויים: היא אימצה תקנים מקלים לעומת התקנים המחייבים בפועל בגרמניה, היא התעלמה מקיומם של מזהמים מסוימים, הידועים כחומרים רעילים הנפלטים ממפעלי תעשייה (כגון דיוקסינים ופוראנים), שהם בעלי השפעה על בריאות

בעילה של גרם זיהום אוויר לא סביר, המבוססת על הפרה של מאות ואלפי אחוזים מתקני הפליטה של המפעל, שנקבעו ברישיון העסק שלו. ראו ק"פ (שלום ב"ש) 1002/03 אדם טבע ודין נ' מכתשים מפעלים כימיים בע"מ (פורסם בנבו, 17.6.2007).

55 ראו העתירה, לעיל ה"ש 35.

56 נציבות הדורות הבאים דין וחשבון לשנת 2003–2004 (2004) (דוח זה, שהוגש לכנסת ביולי 2004, מתייחס בעמ' 112–113 לאמנה), זמין בכתובת: [www.green-party.org.il/land/future\\_report\\_2003.pdf](http://www.green-party.org.il/land/future_report_2003.pdf).

57 פרוטוקול ישיבה מס' 142 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-16 (27.1.2004), זמין בכתובת: [www.knesset.gov.il/protocols/heb/protocol\\_search.aspx?ComId=5](http://www.knesset.gov.il/protocols/heb/protocol_search.aspx?ComId=5).

הציבור, וקבעה לוחות זמנים ארוכים ולא סבירים בעליל (14 שנים) עד ליישומם בפועל של התקנים המפורטים בה על מפעלים קיימים.<sup>58</sup>

והשלישית, כי האמנה לא ריפאה את הפגם של הפרת החובה להתקין תקנות לפי סעיף 5 לחוק למניעת מפגעים, שהיא סמכות חובה לפי לשון החוק.<sup>59</sup>

כאמור, המחלוקת המקצועית והמשפטית המורכבת שתוארה בתמצית לעיל, נפרסה על פני כרכים עבי כרס של כתבי טענות, התגלגלה לפתחו של בית המשפט העליון והצריכה את הכרעתו.

התאחדות התעשיינים, שתמכה בראשית הדרך בעמדת אדם טבע ודין בדבר הצורך בהתקנת תקנות המעגנות תקני פליטה, ביקשה להצטרף כמשיבה לעתירה. זאת על מנת להבהיר את חשיבות הסדרתם של תקני הפליטה בתקנות אחידות למען היציבות והוודאות החינוניות לתעשייה. מובן כי לא היה בכך משום הבעת הסכמה באשר למהותם ולרמת חומרתם של ערכי פליטה אלה. אולם המשרד להגנת הסביבה, שהביע את עמדתו נגד הצורך בהתקנת תקנות, יזם בעקבות זאת פנייה להתאחדות התעשיינים על מנת שתחזור בה מעמדתה, ולמרבה הפתעה של

58 טענות אלה פורטו באריכות בעתירה, לעיל ה"ש 35, ונתמכו בחוות דעת מומחה של ד"ר גאולה שרף (מדענית האוויר של העמותה דאז). כך למשל האמנה בחרה להקל מהתקן הגרמני באמצעות שינוי דרך חישוב ריכוזי מזהמי האוויר. לעומת חישוב הריכוז על פי ס' 2.1.3 ל-TA-Luft המתבצע בטמפרטורה של 0 מעלות, מתבצע החישוב על פי הנספח לאמנה בטמפרטורה של 20 מעלות. הבדל זה משמעותו הקלה של כ-7% מן התקן. בנוסף, הוראות ה-TA Luft קובעות תקני פליטה אשר משמשים בסיס מחייב שניתן לקבוע מחמירים מהם במחוזות השונים בגרמניה. בניגוד לכך, האמנה חייבה במפורש את המשרד להגנת הסביבה להתנגד לקביעת תקנים מחמירים יותר ברמה המקומית (ס' (ג) לאמנה). כמו כן ה-TA-Luft קבע סדרה של הוראות טכניות, אשר לא נכללו באמנה עצמה, הנוגעות לגובה ארובות, איכויות דלקים וכיוצא בזה, שנועדו להפחית את ההשפעות השליליות על איכות האוויר; זאת ועוד, בניגוד ל-TA Luft בנוסחו מ-1986 שכלל בפסקה 5 התייחסות ספציפית ומפורטת ביותר לכ-80 סוגים שונים של מפעלי תעשייה ולתקני הפליטה בכל אחד מהם, התייחסה האמנה לכלל התעשייה כמקשה אחת וקבעה נורמה אחידה לכולם, ולכן הקלה ולא נתנה מענה הולם למאפיינים השונים של מפעלי תעשייה שונים; בנוסף, האמנה קבעה תקנים מקלים מאלה שב-TA Luft באשר לריכוזים המותרים של חומר אנאורגני מעורב וחומר מסרטן מעורב. על פי התקן הגרמני קיימת הבחנה בין חומר מעורב מקבוצות סיווג א ו-ב (שממנו מותרת פליטה של 1 מ"ג למ"ק) לחומר מעורב מקבוצות א ו-ג או ב ו-ג (שממנו מותרת פליטה של 5 מ"ג למ"ק), ואילו באמנה הותרה פליטה של 5 מ"ג למ"ק, ואחת היא מאיזו קבוצת סיווג מדובר, ובכך הקלה פי חמישה מן התקן הגרמני; בניגוד ל-TA Luft, שקבע בנספח 5 תקני פליטה לקבוצת החומרים הידועה בשם דיוקסינים ופורנים שהם חומרים כימיים רעילים ביותר, באמנה לא נקבע להם תקן פליטה כלל. ה-TA-Luft נחקק ב-1986, והמועד האחרון ליישום תקניו נקבע ל-1994 (8 שנים) לפי פסקה 8, לעומת קביעת פרק הזמן של 14 שנים בנספח לוחות הזמנים לאמנה לצורך יישום התקנים במפעלים מסוימים.

59 נוסחו הכללי של חוק כנוביץ, נוסף על סעיף 5, מעיד כי החוק אמור להוות מסגרת כללית לכמה וכמה הוראות ספציפיות. לעניין זה ראו בג"ץ 295/65 אופנהיימר נ' שר הפנים והבריאות, פ"ד כ (1) 309, 324 (1966) (דברי השופט זילברג שלפיהם: "כבר בעת הניסוח הסופי של החוק ידעו המנסחים, ואתם חברי הכנסת, כי חוק זה, ללא הגדרות ברורות: 'מה הם רעש, ריח או זיהום אוויר חזקים או בלתי סבירים', יהיה ולד 'סנדל', ללא חיתוך אברים, ולא ישווה כמעט כלום").

אדם טבע ודין ומסיבות לא ברורות, אף הצליח בכך. עקב כך שינתה התאחדות התעשיינים את עמדתה והודיעה לבית המשפט בהמשך ההליכים על תמיכתה בעמדת המשרד להגנת הסביבה. יצוין כי לאחר דיון מקדמי בעתירה, שבו טענו הצדדים את טענותיהם בפני בית המשפט, ביום 31.3.2005 הוציא בג"ץ צו על תנאי נגד המשרד להגנת הסביבה לפי המבוקש בעתירה.<sup>60</sup>

### (ב) סיום המאבק הציבורי ומעבר לקידום משותף של הצעת החוק

בד בבד עם התדיינות זו ובשל הקושי האובייקטיבי בפריסתו המלאה של כל מכלול הטענות המקצועיים העולים מן העתירה בפני פורום משפטי, המשיכה אדם טבע ודין לקדם את ניסוחה של הצעת חוק אוויר נקי כשהיא כוללת חובה מפורשת, ולא משתמעת לשני פנים, להתקין תקנות הקובעות תקני פליטה למקורות הפליטה השונים.<sup>61</sup> לאחר שהוצא צו על תנאי בבג"ץ כאמור, הונחה<sup>62</sup> הצעת החוק ואף אושרה בקריאה הראשונה בכנסת.<sup>63</sup> עוד יצוין כי באותה תקופה גברה הביקורת על האמנה ועל מידת התאמתה למציאות הישראלית גם בקרב חוקרים מן האקדמיה. כך למשל ד"ר דורית קרת, חוקרת מאוניברסיטת תל-אביב, מציינת במסקנות עבודת הדוקטורט שלה, הדנה באמנה:

"לסיכום, המצב החברתי הקיים בישראל הן מבחינת מעורבות הציבור בתחום איכות הסביבה והן מבחינת מאזן הכוחות בין הסביבה לבין שיקולים אחרים אינו מהווה רקע מוצלח לחתימת הסכמים וולונטריים. מצב זה מתחזק לרקע הפחתת כוחם של הארגונים הירוקים כאשר פונים להסכמים וולונטריים."<sup>64</sup>

בנסיבות אלה הסכימו הצדדים להיכנס לתהליך אינטנסיבי של הידברות לצורך הכנתה לקריאה השנייה והשלישית של הצעת חוק אוויר נקי, שכבר אושרה באותה עת בקריאה הראשונה, ולמחוק ביום 5.10.2006 בהסכמה את העתירה.<sup>65</sup> ההליכים המשפטיים המתוארים, הגם שלא

60 צו שהוצא בתיק מופיע בעתירה, לעיל ה"ש 35. כמו כן מופיע באתר בית המשפט העליון בקישור הזה: [elyon1.court.gov.il/files/03/600/100/C14/03100600.c14.htm](http://elyon1.court.gov.il/files/03/600/100/C14/03100600.c14.htm).

61 ס' 10(א) להצעת חוק אוויר נקי לישראל, לעיל ה"ש 5 (קובע כדלקמן: "תוך 18 חודשים ממועד פרסומו של חוק זה יתקין השר תקנות אשר יקבעו תקנים שיגדירו את הרכוז המקסימאלי המותר של חומרים מזהמים הנפלטים ממקורות נייחים על סוגיהם השונים (להלן: 'תקני פליטה ממקורות נייחים') לשם מניעת זיהום האוויר, וזאת לרבות לסוגי מקורות הפליטה הבאים: 1. תחנות כוח ליצור חשמל. 2. מפעלי תעשייה. 3. מתקנים לשריפת פסולת"; ההצעה נוסחה על ידי אדם טבע ודין).

62 כפי שיתואר בהמשך, הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת ביום 16.5.2005.

63 כפי שיתואר בהמשך, הצעת החוק אושרה בקריאה ראשונה ביום 21.12.2005.

64 קרת, לעיל ה"ש 39, בעמ' 279, 290 (המחברת מציינת עמדות שביטאו אנשי המקצוע של המשרד להגנת הסביבה שלפיהם "גורמים במשרד לאיכות הסביבה סבורים, כי אי אפשר לומר שמפעלים שחתמו על האמנה טובים יותר ממפעלים שלא חתמו").

65 ההחלטה על מחיקת העתירה מופיעה בבג"ץ 10060/03 אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' השרה לאיכות הסביבה (פורסם בנבו, 9.10.2006). כמו כן ההחלטה מופיעה באתר בית המשפט העליון בקישור הזה: [elyon1.court.gov.il/files/03/600/100/S30/03100600.s30.htm](http://elyon1.court.gov.il/files/03/600/100/S30/03100600.s30.htm).

מוצו עד לשלב קבלת פסק דין, היה בהם כדי לחדד את המחלוקות שבין הצדדים וליצור את התשתית המתאימה להידברות ישירה ולליכון המחלוקות המורכבות והמקצועיות שנחשפו. לפיכך ניתן לסכם ולומר כי השיקולים שעמדו ברקע ההסכמה האמורה, עוד בטרם הגיעה ההצעה לדיוני הקריאה השנייה והשלישית בכנסת, כללו את הקושי לפרוש בפני פורום מקצועי מוערך כדוגמתו של בג"ץ את מורכבות המחלוקות שבין הצדדים ואת החשש שיהיה קשה שבעתיים לשטוח את המחלוקות המקצועיות בדיונים בפני הכנסת. ניתן לציין שיקולים נוספים שהובילו להיווצרותה של ההסכמה על הידברות בין כל הצדדים: עליית כוחה של השדולה הסביבתית שפעלה בכנסת באותה עת,<sup>66</sup> שהלכה והתחזקה מאז שח"כ עומרי שרון (אחד מראשי השדולה הסביבתית בכנסת דאז) הניח את הצעת החוק; כן ניתן לציין את הביקורת הציבורית על האמנה שהלכה וגברה;<sup>67</sup> את הוצאתו של צו על תנאי נגד המדינה על ידי בית המשפט העליון כאמור בעניין זה. כל אלה יצרו אצל בעלי העניין תובנה כי נדרש הסדר חקיקתי חדשני לניהול משאב האוויר, שייתן מענה לכל המחלוקות שנפרשו בפני בית המשפט העליון, כאשר נגד עיניהם עמדו החוק המקביל האמריקאי<sup>68</sup> שהוא מפורט ומקצועי ביותר, הדירקטיבות האירופיות<sup>69</sup> והחקיקה הגרמנית הנזכרת בעניין, שאף הן מפורטות ביותר.

## ב. חלק שני: תהליך חקיקתו של חוק אוויר נקי – דינמיקה חדשה של משילות

הליכי החקיקה של החוק לוו בתהליכים של משאים ומתנים ולחצים מצד הנושאים ונותנים אך גם בתחושה שזוהי שעת כושר בלתי חוזרת לעגן באסדרה את אחד מתחומי הגנת הסביבה הפרובלמטיים בישראל. תיאורם והבנתם של תהליכים אלה והאווירה הציבורית שעמדה ברקע חקיקתו של החוק הם בעלי ערך לצורך יישומו הראוי של החוק על פי הכוונה שביסודו והמטרה שנועד להשיג.

66 באותה עת עמדו בראש השדולה הסביבתית של הכנסת ח"כ עומרי שרון (ליכוד) וח"כ הרב מיכאל מלכיאור (עבודה), משתי סיעות גדולות בקרב סיעות הכנסת ה-16, ובעלי גישה רבה לראש הממשלה דאז אריאל שרון ז"ל.

67 ראו למשל כתבתו של צפריר רינת "כולם חתמו, הזיהום נמשך" הארץ 12.7.2004 [www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=450119&contrassID=2&subContrassID=2&sbSubContrassID=0](http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=450119&contrassID=2&subContrassID=2&sbSubContrassID=0); וכן כתבתו של גדי גולן "מפעלים החתומים על האמנה נגד זיהום אוויר מפרים אותה" גלובס 12.7.2004 [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=813897](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=813897).

68 ראו חקיקה האמריקאית, לעיל ה"ש 33.

69 ראו שם; החקיקה האירופאית, לעיל ה"ש 33. כן ראו Directive 96/62/EC 1996 on ambient air quality assessment and management, O.J. (L 296), 55–63 (Air Quality Framework Directive) הדירקטיבה הזו הוחלפה מאוחר יותר. ראו Directive 96/61/EC 1996 concerning integrated pollution prevention and control, O.J. (L 257), 26 (IPPC Directive). הדירקטיבה המעודכנת נכנסה לתוקף ביום 11.6.2008.

בפתחו של פרק זה נתייחס בקצרה לשינויים בדפוסי המשילות שמאפייניהם באו לידי ביטוי בתהליך החקיקה. בהמשך יתוארו הרקע והשתלשלות האירועים מאז הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת, אישורה בקריאה טרומית ובקריאה הראשונה ועד לפרסום הנוסח המצומצם יחסית שלה ברשומות. לבסוף תוצגנה שתי דוגמאות קונקרטיות מדיוני החקיקה לקראת הקריאה השנייה והשלישית בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת לצורך המחשת האינטראקציה בין בעלי העניין ומהותה, וכן האופן שבו אלו באו לידי ביטוי בסופו של דבר בנוסח החוק. למותר לציין כי אין מדובר בסקירה מקיפה וממצה של התהליך.

### 1. היחלשות הממשל השלטוני ושינויים בדפוסי המשילות

דומה כי תיאור הרקע לחקיקתו של החוק לא יהא שלם ללא התייחסות לשינויים שחלו בדפוסי המשילות שהלכו והתגבשו במדינת ישראל באותן שנים, בדומה להתרחשותם קודם לכן במדינות אחרות בעולם באופן כללי ובתחום הסביבתי במיוחד.

המשילות במשמעותה הקלאסית נחשבה לחלק מכושרה של הממשלה, והיא התייחסה ליכולתה לקיים את הסדר הציבורי, ליצור מסגרות לניהול מרכזי ולספק תשתיות לפעולה קולקטיבית. ככל שהממשלה התפרקה מנכסיה ומסמכויותיה ונכשלה בהוצאתה מן הכוח אל הפועל של מדיניות ציבורית, הלכה והתפתחה מסגרת מובחנת וחדשה של משילות, הרחבה מהמשילות הקלאסית, הן מן האספקט של הגורמים המעורבים בגיבושה הן מן האספקט של אופן התנהלותה.<sup>70</sup>

המשילות במשמעותה המודרנית, שאת ראשיתה מייחסים בעולם לשנות השמונים של המאה הקודמת, מתאפיינת בראש ובראשונה בשיתוף פעולה בין ארגונים ציבוריים, ארגונים פרטיים וארגוני המגזר השלישי<sup>71</sup> לצורך הגשמת תפקידיה המסורתיים של הממשלה בתחומי האסדרה החוקית של פעילויות בתחומים השונים. המשילות החדשה אינה תלויה רק בסמכות הממשלה וביכולת הענישה שלה,<sup>72</sup> אלא היא מושפעת מיחסי גומלין ומאינטראקציה הדדית בין הגורמים השונים המעורבים בה, דהיינו ארגונים ציבוריים, ארגונים פרטיים וארגוני המגזר השלישי. יש המתייחסים למשילות זו כאל דרך שלישית של אסדרה, הנבדלת מזו הנכפית על ידי הממשלה, בהיותה משילות פלורליסטית ומבוזרת, ובהיותה מכוונת על ידי פעולה קולקטיבית,<sup>73</sup> מעל לכול, ייחודה וחדשנותה של המשילות החדשה נעוצים בשיתוף הפעולה, בתיאום ובתהליכי גיבוש קונצנזוס בין כל השותפים לה.

70 לסקירה היסטורית של המשילות בתהליכי הרגולציה ראו רמי קפלן "רגולציה" מפתח 1, 179, 198–202 (2010).

71 R.A.W. Rhodes, *The Hollowing out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain*, 65 THE POLITICAL QUARTERLY 138 (2005).

72 Gerry Stoker, *Governance as Theory: Five Propositions*, 50 INTERNATIONAL SOCIAL SCIENCE JOURNAL 17 (1998).

73 Bob Jessop, *The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development*, 50 INTERNATIONAL SOCIAL SCIENCE JOURNAL 29 (1998).

בתחומי הגנת הסביבה תהליכי יצירתם של שיתופי פעולה וולונטריים בין גורמים מהמגזר הפרטי והציבורי לצורך תהליכי קבלת החלטות מן הסוג הזה הפכו לפרקטיקה מקובלת בעולם, כאשר לארגוני הסביבה תפקיד אקטיבי בגיבושם ובהתנהלותם.<sup>74</sup> הליכי החקיקה הייחודיים של החוק כוללים מאפיינים ברורים של מודל המשילות במובנה החדשני בתחום הסביבתי. כך, לאורך כל הליכי החקיקה של החוק התנהלו בענייני דיונים בפורום שהתגבש בהרכבו הקבוע משלב הדיונים בקריאה הראשונה, ובעיקר בהכנתו לקריאה השנייה והשלישית. הפורום כלל את נציגי המשרד להגנת הסביבה ומשרד המשפטים, את התאחדות התעשיינים, את חברת החשמל ואת אדם טבע ודין. לפורום הזה נוספו גורמים שונים לפי העניין.<sup>75</sup>

כפי שעולה מעיון בפרוטוקולים הרלוונטיים של ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ומאתר האינטרנט של הוועדה, למעשה לקראת כל אחד מדיוני הוועדה התכנס הפורום כדי לחלוק במידע ובנתונים רלוונטיים לקראת ההכרעה בדיון ולגבש הסכמות אשר יקטינו ככל שניתן את גדר המחלוקות שבין הצדדים. זאת כמוכּן לצד השתתפות אקטיבית בדיוני הוועדה בכנסת, בדיונים של חברי השדולה הסביבתית של הכנסת ובהתייעצויות עם נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים.<sup>76</sup> חלק מההסכמות שגובשו הועברו לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, כדי שתקבלנה ביטוי בהוראות החוק, כפי שאכן אירע במרבית המקרים. אולם במקרים אחרים גובשו הסכמות חלקיות, קרי שלא על דעתם של כל משתתפי הפורום, ובהם ניהל יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה בשיתוף עם צוות הוועדה את המשך הדיונים עד להכרעה בסוגיה. המסמכים וניירות העמדה הרבים שהוגשו לוועדת הפנים והגנת הסביבה במהלך הכנת הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית ניתנים לעיון באתר האינטרנט של הכנסת בפורטל שיוחד לעניין זה.<sup>77</sup> דוגמאות לדינמיקה שבין בעלי העניין ולביטוייה בנוסח החוק יובאו בהמשך הדברים בתיאור תהליך החקיקה של החוק.

ככל אופן ראוי להקדים ולסכם בשלב הזה כי ברקע לדיוני הכנסת ובמשילות במודל החדש שנוצרה במהלכם יש כדי להעצים ולהעמיק את הבנת משמעותן של הוראות החוק, באשר הן

74 Peter M. Haas, *Addressing the Global Governance Deficit*, 4 GLOBAL ENVIRONMENTAL POLITICS (2004); F. Biermann, *Earth System Governance As a Crosscutting Theme of Global Change Research*, 17 GLOBAL ENVIRONMENTAL CHANGE 326 (2007)

75 נציגי השלטון המקומי, משרדי ממשלה נוספים (כגון משרד התשתיות הלאומיות, משרד התחבורה, משרד האוצר, משרד הבריאות, משרד הביטחון, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, משרד הפנים ועוד), חברות התחבורה הציבורית, איגוד יבואני הרכב וארגוני סביבה נוספים (כגון מגמה ירוקה, הקואליציה למען בריאות הציבור, חיים וסביבה ועוד).

76 כותבת שורות אלה וצוות אדם טבע ודין יחד היו פעילים בדיונים אלה, כחלק מתפקידה באדם טבע ודין.

77 הפורטל נמצא בקישור הזה: [www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/intenvcom/clean.airlawmain.htm](http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/intenvcom/clean.airlawmain.htm)

משקפות דיונים מקצועיים ממושכים ואיזונים בין כל בעלי האינטרסים השונים על מנת לקדם הצעת חוק פרטית מפורטת בתחום המורכב של הסדרת איכות האוויר בעידן המודרני.

## 2. גיבוש נוסח הצעת החוק ברשומות – פרסום על רקע פיזור הכנסת ה-16

עיון בהצעת החוק אשר פורסמה ברשומות מעלה תמיהות באשר להיעדרן של הוראות מרכזיות שהן בלב לבו של נושא הסדרת איכות האוויר, ובכלל זה אופן הסדרתן של פליטות לאוויר ממקורות נייחים, ולא במקרה, כפי שיוסבר להלן. הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת ה-16 ביום 16.5.2005. הואיל והייתה זו הצעת חוק פרטית, והכנסת ה-16 עמדה להתפזר לקראת הבחירות הכלליות לכנסת ה-17 שנקבעו ליום 28.3.2006<sup>78</sup>, היא הייתה טעונה אישור הן בקריאה הטרונית והן בקריאה הראשונה טרם פיזור, על מנת שכל המאמצים שהושקעו בגיבושה לא ירדו לטמיון לפי הוראות חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993<sup>79</sup>. בשל קוצר הזמן שנוצר לקראת פיזור הכנסת לפני תום תקופת כהונתה, לפי החלטת ראש הממשלה דאז אריאל שרון<sup>80</sup>, נוצר קושי בגיבוש הסכמות בין אדם טבע ודין למשרד להגנת הסביבה, להתאחדות התעשיינים ולחברת החשמל על נוסח כל הסעיפים, ובכלל זה המחלוקת שעמדה במרכז העתירה המתוארת לעיל באשר לאופן הסדרת פליטת המזהמים ממקורות נייחים. לבסוף קיבלו הצדדים את הצעתה של היועצת המשפטית של הוועדה דאז עו"ד מירי פרנקל שור לגבש נוסח מתוקן של הצעת החוק, שהוא גם הנוסח שפורסם ברשומות ביום 15.12.2005, שבו הועתקו נושאים רבים שנכללו בין סעיפיה של הצעת החוק המקורית שהונחה על שולחן הכנסת, לפרק המבוא לדברי ההסבר בהצעה שפורסמה<sup>81</sup>. לפי שיטה זו, מפרט המבוא לדברי ההסבר בהצעת החוק בין השאר נושאים המחייבים דיון בשלבי החקיקה המאוחרים לצורך הכללתם בסעיפי החוק, ובהם "קביעת נורמה משפטית מרכזית לטיפול בבעיית זיהום האוויר; החובה המוטלת על בעל מקור פליטה שלא לאפשר פליטת חומרים מזהמים ממקור הפליטה שבבעלותו או באחריותו במידה העולה על המותר או במידה המסכנת את שלום הציבור...". מדובר בנושאים בעלי משמעות אופרטיבית מרכזית בחוק, שאף שאינם נכללים בין סעיפי הצעת החוק גופה, אזכורם בדברי ההסבר של הצעת החוק סלל למעשה את הדרך להמשך הדיון בהם בתהליך החקיקה בכנסת הבאה והסיר את המחסום הדיוני בפני המשך ההתדיינות

78 ראו באתר הכנסת בקישור: [www.knesset.gov.il/elections17/heb/index.asp](http://www.knesset.gov.il/elections17/heb/index.asp).

79 חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993 (בהתאם לסעיף 1 לחוק, הצעת חוק שכנסת יוצאת העבירה לאחר קריאה ראשונה לאחת מוועדותיה, רשאית ממשלה שנתכוננה בכנסת הנכנסת, להודיע במליאת הכנסת על רצונה שיחול עליה דין רציפות כאמור בסעיף 6 לחוק. מכאן שאם הצעת החוק לא אושרה בקריאה הראשונה, הוראות הרציפות לא יכולות לחול עליה).

80 הכנסת ה-16 קיבלה החלטה על פיזור ביום 21.11.2005 בין היתר על רקע אירועי תכנית ההתנתקות מעזה והקמתה של מפלגת קדימה.

81 ראו הצעת חוק אוויר נקי לישראל, לעיל ה"ש 5, בעמ' 126.



הפרלמנטרית בנושאים אלה.<sup>82</sup> פתרון זה אפשר את אישורה של הצעת החוק בקריאה הראשונה ביום 21.12.2005 במליאת הכנסת<sup>83</sup> לפני פיזור כשהיא כוללת את כל הנושאים המהותיים להמשך הליכי החקיקה. למען הסר כל ספק, יובהר כי כל הנושאים הללו חזרו לשולחן הדיונים של הכנסת בשלבי החקיקה הבאים ועוגנו בסופו של דבר בין סעיפי החוק.<sup>84</sup> לאחר הבחירות לכנסת ה-17 הוחל על הצעת החוק, באישור הממשלה שנבחרה, דין רציפות לפי חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, וכך היה ניתן להמשיך בדיונים להכנת הצעת החוק לקריאה השנייה והשלישית במסגרת הכנסת ה-17.

ניתן לסכם ולומר שאי אפשר להמעיט מחשיבותם של דברי ההסבר של הצעת החוק שפורסמה ברשומות, באשר דווקא הם מבטאים את סלע המחלוקת בנושאים שהיו בנפשם של יוזמי החוק ובעלי העניין בקידומו. בהסתכלות לאחור ולאור הדברים המתוארים, יש בפרק המבוא של דברי ההסבר להצעת החוק כדי לשפוך אור לא רק על נוסח הסעיפים בהצעת החוק אלא גם מעבר לכך בנוגע לעקרונות והמטרות שעמדו ברקע לאורך כל ההתדיינות הפרלמנטרית וקיבלו ביטוי בסופו של תהליך החקיקה הממושך.

### 3. דוגמה ראשונה: הדיון בעקרון שיתוף הציבור בדיוני ועדת הפנים והגנת הסביבה

הסדרתה של פליטת המזהמים לאוויר ממקורות נייחים הייתה אחת הסוגיות היותר שנויות במחלוקת. ביסוד העניין עמדה תחושה קשה של אדם טבע ודין מהמצב ששרר אז, שהתאפיין בהיעדר שקיפות ובהיעדר שיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות המשפיעות על איכות האוויר. לפיכך כאשר הציע המשרד להגנת הסביבה את מנגנון היתרי הפליטה למקורות נייחים,

82 כן, מסעיף 119 לתקנון הכנסת בנוסחו אז עולה כי נושא אשר אינו חלק מהצעת החוק (לרבות דברי ההסבר לה), לא ניתן להוסיף בהלך ההתדיינות בשלבים הבאים, בהיותו "נושא חדש" המצריך הצעת חוק ופרסום מחדש ברשומות (הסעיפים הרלוונטיים בתקנון הכנסת שוננו מאז). ראו תקנון הכנסת בנוסחו דאז, "החלטות בענייני נוהל כללי האתיקה והחלטות ועדת האתיקה" עמ' 592 י"פ 9402 התשכ"ח-1967, זמין בכתובת: [www.knesset.gov.il/rules/heb/rules2010.pdf](http://www.knesset.gov.il/rules/heb/rules2010.pdf). ס' 119 לתקנון הכנסת קבע לעניין "נושא חדש" כי: "הוועדה רשאית להציע תיקונים בהצעת החוק ככל שייראו לה, ובלבד שתיקונים כאלה לא יחרגו מגדר הנושא של הצעת החוק..."; ס' 141 (א) לתקנון הכנסת החיל הוראה זו גם על הצעות חוק פרטיות; שאלת הגדרתו של "גדר הנושא של הצעת החוק" שימשה בסיס להתדיינות בבית המשפט העליון, ראו לדוגמה בג"ץ 4513/97 אבו ערער נ' יו"ר הכנסת דן תיכון, פ"ד נב(4) 26 (1998); בג"ץ 1030/99 ח"כ אורון נ' יו"ר הכנסת ח"כ דן תיכון, פ"ד נז(3) 640 (2002); בג"ץ 5160/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת חוקה חוק ומשפט, פ"ד נג(4) 92 (1999).

83 פרוטוקול ישיבה מס' 304 של הכנסת ה-16 (21.12.2005), זמין בכתובת: [www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/intenvcom/cleanairlawmain.htm](http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/intenvcom/cleanairlawmain.htm).

84 כך למשל נושא הסדרת זיהום אוויר ממקורות נייחים שהוא חלק מהנושאים שנדונו בהרחבה בתהליך החקיקה ומצאו ביטוי מפורט בחוק, כפי שיתואר בהמשכו של מאמר זה, הוא אחד הנושאים שבאו לידי ביטוי בפרק המבוא לדברי ההסבר של הצעת החוק שפורסמה ברשומות.

התנאי הראשון להסכמתה של אדם טבע ודין היה עיגונו של מנגנון שקיפות ושיתוף הציבור בתהליך זה על מנת להשוות אותו מן ההיבט הזה לתהליך של התקנת תקנות. תנאי זה של שקיפות ושיתוף הציבור, כפי שיפורט להלן, נתקל בהתנגדות מצד התאחדות התעשיינים וחברת החשמל, שהוסברה בחששם מפני חשיפת סודות מסחריים ומפני סחבת ארוכה וביורוקרטיה מסורבלת שאלהן יוביל תהליך כזה. המשרד להגנת הסביבה, שנטה לעמדתה של אדם טבע ודין בנוגע לצורך בשקיפות, ביקש להשאיר בידיו שיקול דעת נרחב באשר לעצם קיומו של דיון ציבורי והעביר נוסח ביניים לוועדת הפנים והגנת הסביבה.<sup>85</sup>

כך, לקראת הדיון בוועדה חזרה אדם טבע ודין<sup>86</sup> וטענה מצדה כי יש לכלול את ההוראות בדבר זכות הציבור להעיר הערות ואת חובת המשרד להגנת הסביבה לערוך דיון ציבורי בחוק מפורשות ובצורה שאינה משתמעת לשני פנים.

לעומת זאת נציגי התעשייה העלו שלל טיעונים נגדיים בנושא,<sup>87</sup> בין היתר בנוגע להתארכות ההליכים עקב שיתוף הציבור: "אנחנו לא חיים טוב עם לוחות הזמנים של קבלת ההיתר. אנחנו הסכמנו, כתוצאה מההסכמות שהיו כאן, להיכנס לכזה הליך. לפי עניות דעתנו זה תהליך ארוך".<sup>88</sup>

כמו כן הועלה החשש מחשיפת סודות מסחריים בפני מתחרים עסקיים: "הצרכן העיקרי של שירותי גילוי מידע זה לא ארגונים ירוקים אלא התעשייה. שיהיה לכם ברור וזה בסדרי גודל של 1 ל-10. על כל בקשה של איסר איציק אנחנו מבקשים 10 בקשות".<sup>89</sup>

ואילו חברת החשמל ביקשה להכפיף את שיתוף הציבור במסגרת החוק לשימוע הציבורי בהליכי התכנון והבנייה של מתקניה כדלקמן: "מקום שמקור פליטה חדש טעון תסקיר השפעה על הסביבה, נעשה לו תסקיר השפעה על הסביבה, נעשה לו דיון ושימוע ציבורי... היתר פליטה נכנס בנעליו. כלומר, כשמגיע היתר הפליטה הוא פשוט מאמץ אותו. לא צריך לעבור את התהליך הזה פעם שניה".<sup>90</sup>

המשרד להגנת הסביבה חזר על עמדת הביניים שלו, שלפיה יש לחייב אותו לקבל הערות מטעם הציבור אך לא לקיים דיון ציבורי: "במקרים שאנחנו שוקלים להוציא היתר, אנחנו רוצים לעשות את זה בצורה יעילה. מצד אחד, לאפשר לציבור הערות. מהצד השני, לאפשר הליך

85 המסמך מיום 24.2.2008 נמצא בפורטל הוועדה בקישור הזה: [www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/intenvcom/OPIntegrated3.doc](http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/intenvcom/OPIntegrated3.doc)

86 מכתב מאדם טבע ודין לוועדת הפנים והגנת הסביבה (2.3.2008), זמין בכתובת: [www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/intenvcom/OPAdamTevaVadin5.doc](http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/intenvcom/OPAdamTevaVadin5.doc)

87 ראו פרוטוקול ישיבה מס' 326 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-17 (4.3.2008), זמין בכתובת: [www.knesset.gov.il/protocols/heb/protocol\\_search.aspx?ComId=5](http://www.knesset.gov.il/protocols/heb/protocol_search.aspx?ComId=5)

88 שם, בעמ' 49.

89 שם, בעמ' 57.

90 שם, בעמ' 52.

שמתחיל ונגמר בפרק זמן קצר... נצטרך הרבה יותר זמן כדי לעשות הליך שימוע ציבורי. צריך גם הרבה יותר תקציבים כדי לעשות שימוע ציבורי.<sup>91</sup>  
סופו של דבר, נוסחו של סעיף 21 לחוק שכותרתו "שיתוף הציבור" קובע בין היתר כי

"(א) בקשה למתן היתר פליטה וכל מסמך נלווה אליה, וכן כל מסמך נוסף הנוגע אליה שהוגש לממונה לאחר הגשת הבקשה, לרבות חוות דעת שנמסרו לממונה כאמור בסעיף 18(ד) יפורסמו באתר האינטרנט של המשרד ויועמדו לעיון הציבור במשרדי הממונה ממועד הגשתם...

...

(ו) הממונה לא ייתן היתר פליטה אלא לאחר שדן בהערות שהוגשו כאמור בסעיף קטן (ה), ורשאי הוא לדון בהערות בדיון פומבי שאליו הוזמנו מגישי הבקשה ומגישי ההערות, ורשאי הוא לסרב ליתן היתר פליטה, לדחות את מועד מתן היתר הפליטה או לשנות את תנאיו, בהתחשב בהערות שהוגשו לו..."

הנה כי כן, נוסחו של הסעיף שאושר בוועדה אכן מעגן תהליך של שיתוף הציבור במתן היתר פליטה הכולל שקיפות המידע הסביבתי וחובת דיון בהערות הציבור כתנאי למתן ההיתר, נוסח אשר אושר לאחר מכן גם במליאה. עם זאת הנוסח שאושר משקף עמדת ביניים בין הארגונים הסביבתיים ובין התעשייה בכך שהוא מותיר בידי המשרד להגנת הסביבה שיקול דעת בדבר עריכת דיון פומבי בהערות הציבור. מכל מקום, יהיה ראוי אם במסגרת שיקול הדעת שיפעיל המשרד להגנת הסביבה יינתן משקל מהותי לעקרון השקיפות ושיתוף הציבור, ותינתן עדיפות לעריכת דיון פומבי בהערות קודם למתן היתר הפליטה.

#### 4. דוגמה שנייה: המחלוקת בנושא שלביות במתן היתר פליטה

המחשה מעניינת נוספת למהלך הדברים מספקת המחלוקת בנושא בקשתם של נציגי התעשייה וחברת החשמל, אשר הועלתה לאחר שלב הקריאה הראשונה של הצעת החוק והיא – לאפשר שלביות במתן היתר פליטה, דהיינו לאפשר מתן היתר פליטה בשלבים עד להשלמת התהליך שבו יוצא היתר הפליטה השלם. נושא זה לא הוסכם על אדם טבע ודין ואף לא נכלל בנוסח המוסכם שהיא העבירה לוועדת הפנים והגנת הסביבה לקראת דיוני הקריאה השנייה והשלישית.<sup>92</sup> התנגדותה של אדם טבע ודין הייתה נעוצה בחשש מפני פגיעה בעקרון השקיפות ושיתוף הציבור שלא באו לידי ביטוי במסגרת השלביות המוצעת לתהליכי הסדרת זיהום האוויר ממקורות נייחים גדולים. מלבד זאת עלה גם חשש מהבעייתיות שעלולה להיווצר בשל יצירת קביעות מוגמרות

91 שם, בעמ' 60.

92 ראו מכתב מאדם טבע ודין לח"כ דב חנין, חבר ועדת הפנים והגנת הסביבה, ס' 17 (27.3.2007) (נוסח שהעבירה אדם טבע ודין לאחר סבב שיחות עם המשרד להגנת הסביבה), זמין בכתובת: [www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/intenvcom/OPAdamTevaVadin.doc](http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/intenvcom/OPAdamTevaVadin.doc)

אחרי כל שלב בתהליך הרב-שלבי ובשל הענקת היתר חלקי לפעילות מזהמת בתום כל שלב על בסיס הצגת תמונה חלקית בלבד, הכרעות אשר אי אפשר יהיה להחליט על ביטולן כאשר יתברר בסופו של דבר המצב לאשורו ותוצג התמונה בשלמותה.

חרף התנגדותם של אנשי אדם טבע ודין, ולאחר שהחלו דיוני ועדת הפנים והגנת הסביבה לקראת הקריאה השנייה והשלישית, שלחו אנשי המשרד להגנת הסביבה נוסח שהתיימר לשקף הסכמה בין המשרד להגנת הסביבה להתאחדות התעשיינים לחברת החשמל ולאדם טבע ודין, אשר כלל בסעיף 17(ב) לנוסח הוראה המאפשרת הוצאת היתר פליטה בשלבים.<sup>93</sup> בשל הסתייגותה של אדם טבע ודין בעניין זה (כמו גם נושאים נוספים) היא שלחה מכתב<sup>94</sup> שבו היא מתנערת מכל אותן סוגיות שנכללו בנוסח המוסכם לכאורה, ואשר היא לא הייתה שותפה להן, בין השאר בנוגע למחלוקת על שלביות היתר הפליטה. בנסיבות אלה המחלוקת הגיעה לדיון במסגרת ישיבות הוועדה בעת הכנת הנוסח לאישור בקריאה השנייה והשלישית, שם חזרו אנשי אדם טבע ודין על הסתייגותם<sup>95</sup> מההצעה של מתן היתר בשלבים וציינו כי לעמדתם, כדי להכריע בבקשה להיתר פליטה נדרשת חובה להציג את מלוא הפרטים. כמו כן חזרו על טענתם כי במסגרת התהליך הרב-שלבי המוצע לא בא לידי ביטוי עקרון שיתוף הציבור, שהוא בנפשם. בעמדת אדם טבע ודין תמכו היועץ המשפטי של הוועדה עו"ד תומר רוזנר ונציג לשכת עורכי הדין, ואף חברי הכנסת שנכחו בדיון הביעו דעתם שהיתר בשלבים עלול להפוך את ההיתר הסופי לחותמת גומי במצב שבו כבר ה"סוסים ברחו מהאורות".<sup>96</sup> לעומתם טענו נציגי חברת החשמל, התאחדות התעשיינים והמשרד להגנת הסביבה כי יש לאפשר מנגנון כזה, בהסכמים להוספת מנגנון שיתוף ציבור לכל שלב.<sup>97</sup>

93 ראו נוסח ס' 17(ה) לנוסח האמור לעיל, לפרק מקורות נייחים, המתואר בפורטל הוועדה כנוסח מוסכם מיום 30.10.2007, והכולל לראשונה את האפשרות של הוצאת היתר פליטה בשלבים: [www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/intenvcom/OPIntegrated.doc](http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/intenvcom/OPIntegrated.doc)

94 ראו מכתב מציפי איסר-איציק, מנכ"ל אדם טבע ודין, לח"כ דב חנין, חבר ועדת הפנים והגנת הסביבה (27.12.2007), זמין בכתובת: [www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/intenvcom/OPAdamTevaVadin4.doc](http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/intenvcom/OPAdamTevaVadin4.doc)

95 ראו פרוטוקול ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה מיום 4.3.2008, לעיל ה"ש 87, בעמ' 21 (הסתייגות אדם טבע ודין כפי שהובעה בדיון: "בפתח הדברים נבקש להדגיש כי הנוסח של פרק מקורות נייחים בחוק אוויר נקי, שהועבר לוועדת הפנים והגנת הסביבה על ידי המשרד להגנת הסביבה, הינו מסמך המשקף רק בחלקו הסכמות, שהושגו בעקבות דיונים ארוכים שקיימנו עם המשרד להגנת הסביבה, נציגי התעשייה וחברת החשמל, ובתיאום עם נציגי משרדי האוצר והמשפטים. כפי שיובהר בהמשך, חלקים מסוימים מן הנוסח אינם על דעתנו... 'היתר בשלבים' – הנוסח שהועבר לוועדה כולל התייחסות ל'היתר בשלבים' (ר' למשל בסעי' 17(ה)). מהותו של תהליך זה לא הוגדרה ולא הובהרה, ולא ברור מה מטרת שילובו בנוסח שהועבר. לעמדת אדם טבע ודין אין מקום לשלב נושא זה בנוסח, לא כל שכן מבלי שהובהר והוגדר ומבלי שתוסבר מטרתו ויובטח שאין בו כדי לפגוע בעקרונות המוגנים בחוק, ובפרט בעקרון שיתוף הציבור".

96 שם, בעמ' 22 (דברי ח"כ דב חנין וח"כ אופיר פינס פז).

97 שם, בעמ' 21–29, 47–48; פרוטוקול ישיבה מס' 343 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-17, 77–78 (30.3.2008).

היועץ המשפטי של הוועדה סיכם את הדיון הארוך בנושא זה באמרו: "לא יהיה היתר בשלבים, תהיה רק בקשה בשלבים"<sup>98</sup>.  
בסיכומו של דבר הציעה הוועדה, בהסכמת כל הגורמים, שתהיה אפשרות לקבוע בתקנות הוראות בדבר הגשת בקשה להיתר פליטה בשלבים (להבדיל מהוצאת היתר פליטה בשלבים).  
נוסח החוק שאושר בסעיף 18 (ב)(2)(ב) לחוק אכן משקף סיכום זה, כדלקמן:

"נוסף על הוראות פסקה (1), רשאי השר לקבוע הוראות בעניינים אלה:

(ב) הגשת בקשה בשלבים ובלבד שמספרם לא יעלה על שלושה; השר, באישור הוועדה, רשאי לקבוע את השינויים שבהם יחולו הוראות סעיף זה וסעיפים 20 ו-21 לעניין בקשה כאמור."

ואכן, השר להגנת הסביבה התקין בנושא זה את תקנות אוויר נקי (היתרי פליטה), התש"ע-2010<sup>99</sup> המתייחסות בסעיף 7 לבקשה בשלבים ומשמיענו כי זו אינה דרך המלך שלפיה "מגיש בקשה להיתר המבקש להגיש בשלבים, יפנה לממונה טרם הגשתה, יפרט את השלבים שבהם הוא מבקש להגיש את הבקשה, ינמק את בקשתו ויצרף לה מסמכים לשם אימות הפרטים בבקשה". הממונה רשאי לדחות את הבקשה או לאשרה וכן לקבוע את הפרטים והמסמכים שעל מגיש הבקשה לכלול בכל אחד משלבי הבקשה ואת המועדים להגשתם. מכל מקום, יש להדגיש כי נוסח החוק מגביל את מספר השלבים האפשריים לשלושה ומחיל את סעיף שיתוף הציבור על כל אחד משלבי הבקשה.<sup>100</sup>

## 5. סיכום ביניים

ברוח זו ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ה-17 קיימה כ-20 ישיבות ממושכות, הקדישה מאות שעות להכנתה במשך שלוש שנים וחודשיים ודנה ביותר מ-250 הסתייגויות שהוגשו לה טרם אישורה של ההצעה בקריאה השנייה והשלישית.<sup>101</sup> תהליך החקיקה יצר הסכמות ואיזונים

98 פרוטוקול ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה מיום 4.3.2008, לעיל ה"ש 87, בעמ' 48.

99 תקנות אוויר נקי (היתרי פליטה), התש"ע-2010.

100 ראו פרוטוקול ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה מיום 4.3.2008, לעיל ה"ש 87, בעמ' 29 (סיכום דברי יו"ר הוועדה: "אני הכרעתי שיהיו שלבים אבל יהיו עד 3 שלבים וכל שלב טעון שימוע. אחרי זה השר יכתוב מה שהוא רוצה בנוסף לזה בתקנות, אם הוא רוצה להוסיף").

101 ראו ההודעה הרשמית לעיתונות שהוציאה ועדת הפנים והגנת הסביבה לאחר חקיקת החוק בקישור: [main.knesset.gov.il/Activity/Committees/InternalAffairs/News/Pages/pr\\_5060\\_22072008.aspx](http://main.knesset.gov.il/Activity/Committees/InternalAffairs/News/Pages/pr_5060_22072008.aspx). כן ראו פרוטוקול מליאת הכנסת מיום 22.7.2008, לעיל ה"ש 6, בעמ' 62 (דברי יו"ר הוועדה, שבסיומם אושרה הצעת החוק בקריאה שנייה והשלישית, לפיהם: "לבסוף, ברצוני לציין כי במהלך דיוניה הממושכים של הוועדה נשמעו עמדותיהם של כל הנוגעים בדבר פעם אחת, פעמיים, שלוש, 10, 20, 30 פעם, באופן אשר מבטיח כי הצעת החוק אשר מונחת לפניכם מכילה את האיזונים הנאותים בין כל האינטרסים המתחרים. אוסיף כי בשלב הדיונים הסופי הגישו עשרה משרדי ממשלה יותר מ-250 הסתייגויות – יותר מ-250 הסתייגויות אחרי שגמרנו את החוק, אחרי שדנו בו

בין כל בעלי העניין, וההצעה אושרה פה אחד ללא התנגדות.<sup>102</sup> תוצאה זו לא הייתה ברורה מאליה לא כל שכן נוכח מורכבותו והיקפו של החוק, והייתה פרי מאמצים רבים ושיבות ממושכות, הן של כל הצדדים שהיו צד לדיונים הן של יושבי הראש של ועדת הפנים והגנת הסביבה שניהלו לאורך השנים את דיוניה. הסקירה של תהליך החקיקה הממושך ומהלך הדיונים ממחיש את הנסיבות המורכבות שעמדו ברקע חקיקת החוק, ומטרתה לשפוך אור על המאמצים הרבים שהושקעו בגיבוש האיזון העדין בין בעלי העניין השונים. זאת, בתקווה שאלו יקבלו משקל ראוי בעת יישומו של החוק ויאפשרו הכרעה ההולמת את מטרת החוק ויעדיו השאפתניים במקרים שבהם יהיה צורך ליישב קונפליקטים שיתגלעו בנוגע להוראותיו.

### ג. סוף דבר

כל האמור לעיל מציג נדבך אחר נדבך את הרקע וההתרחשויות שקדמו לחקיקתו של החוק, ובהם בולטת המעורבות האקטיבית והמתמשכת של כל בעלי העניין הרלוונטיים, מהמגזר הפרטי ומהמגזר הציבורי, מתוך כוונה ליצור מסגרת רגולטיבית חדשנית ומודרנית שתיתן מענה מקיף לאתגרים הסביבתיים המפורטים בסעיף המטרות הרחב של החוק (ולא בכדי). בעקבות זאת נחקק חוק אוויר נקי, שהוא חוק מערכתי רחב יריעה, שנועד לתת בידי המאסדר וכידי הציבור כלים חדשניים להתמודד עם אתגרים סביבתיים מורכבים במובן הרחב.

חקיקתו של חוק סביבתי מפורט, מקצועי ורחב יריעה כמו החוק דנן, יש בה כדי לבשר על שדרוג במעמדו של האינטרס הסביבתי בסדר העדיפות הלאומי, והיא מבטאת הכרה בצורך להפנים ערכים של פיתוח בר קיימא במשק ובכלכלה. עיון בהוראות החוק אל מול הרקע ההיסטורי, המשפטי והציבורי שקדם לחקיקתו, כמתואר במאמר זה, ממחיש היטב את המפנה שחל במעמדה ובחשיבותה של הגנת הסביבה בישראל.

לפיכך אי אפשר להמעיט בחשיבות השינוי שהתיימר החוק לגלם בהגנה על האינטרס הציבורי והסביבתי בישראל, ולא ראוי להתעלם ממנו בשעה שתכלית החוק מיושמת הלכה למעשה. כך למשל בנושא הסדרת זיהום אוויר ממקורות פליטה נייחים עיגן החוק לראשונה את מנגנון היתרי הפליטה, אשר בא להחליף את הרישוי המבוסס על תנאים ברישיון עסקים או על צווים אישיים. זאת מתוך כוונה לייצר בסיס מידע מקצועי מקיף למשרד להגנת הסביבה לצורך הסדרת זיהום האוויר, תהליך אשר לא היה חלק מהמציאות הרגולטורית ששרר ערב חקיקת החוק. בסיס מידע זה כולל בין היתר נתונים על אלה: תהליך הייצור, פליטת מזהמים לסביבה, השפעת הפעילות על פיזור המזהמים בסביבה, חלופות טכנולוגיות זמינות מיטביות לטיפול בפליטת המזהמים ולתהליכי הייצור במקור הפליטה ועוד. כל אלו חוסים תחת עקרון השקיפות

שלוש שנים, כבר מהכנסת הקודמת, במאות שעות ישיבה", זמין בכתובת: [www.knesset.gov.il/plenum/heb/plenum\\_search.aspx](http://www.knesset.gov.il/plenum/heb/plenum_search.aspx).

102 שם, בעמ' 99 (על פי הפרוטוקול, החוק עבר בתמיכתם של 39 חברי כנסת, ללא מתנגדים).

ושיתוף הציבור כדי להבטיח את תקינותו ויעילותו של תהליך קבלת ההחלטות. למרבה הצער, המציאות שנתגלתה כשנתיים לאחר חקיקתו של החוק והמתוארת בפרוטוקול ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת מיום 22.5.2012 מוכיחה כי במהלך שנת היישום הראשונה של החוק לכל טיטות ההיתר שהתפרסמו התקבלו רק שתי הערות ציבור. <sup>103</sup> בעקבות זאת מצא לנכון המשרד להגנת הסביבה ליזום את תיקון סעיף 21 לחוק ולקצר את תקופת ההמתנה בת 100 ימים שהייתה מעוגנת בחוק, בין מועד פרסום טיטת ההיתר ועד מועד מתן ההיתר, ולקצר את פרק הזמן להגשת התנגדות להיתר מ-45 ימים ל-21 ימים כשמדובר בשירות או במצרך חיוני. <sup>104</sup> בדוח שפרסם ארגון הקואליציה לבריאות הציבור <sup>105</sup> נמתחה ביקורת על יישום עקרון שיתוף הציבור בידי המשרד להגנת הסביבה בטענה שבקשות להיתרי פליטה הן מסמכים ארוכים, מקצועיים, טכניים וקשים להבנה, שנגישותם לציבור נמוכה. כשמדובר בשירות או במצרך חיוני, מורכבות הבקשה גדולה שבעתיים, ודווקא במקרים אלו קיצור תקופת ההתנגדות ל-21 יום מרוקנת מתוכן אמתי את הליך שיתוף הציבור. גם נציגי אדם טבע ודין וח"כ דב חנין, שהשתתפו בדיון המוזכר בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, הביעו עמדה דומה <sup>106</sup> נגד היזמה של המשרד להגנת הסביבה.

דומה כי יישומו של החוק על רקע המציאות שהובילה לחקיקתו מצריך מתן משקל רב יותר לעקרון שיתוף הציבור, לא כל שכן כשמדובר במקורות פליטה גדולים שהם טעוני היתר פליטה, ומצדיק דווקא התייחסות שונה מצד המשרד להגנת הסביבה, כזו אשר תעודד את שיתוף הציבור ותנגיש את המידע המקצועי הרב והמורכב המוצג במסגרת פרסום הבקשה להיתר. כך למשל היה ניתן לשקול להוסיף פרסום תקציר להיתר הפליטה המבוקש הכולל מידע ברור לציבור הרחב באשר לתוכנו ולהגיש את הבקשה לציבור הרלוונטי באמצעות שליחתו לבעלי העניין העיקריים, ובהם ארגוני הסביבה, רשויות מקומיות, ארגוני תושבים המצויים בסמיכות למקור הפליטה ועוד. <sup>107</sup>

בסיכומו של דבר ועל מנת להגשים את תכלית החוק ולמנוע את הפיכתו לאות מתה, בשל קצב ההתפתחויות הסביבתיות במציאות המודרנית, העולה על קצב החקיקה הנוכחי, ראוי לאמץ פרשנות רחבה לחוק, כזו ההולמת את מטרתו המוצהרת ואת הבשורה הסביבתית שהתיימר להביא עמו למדינת ישראל.

103 ראו פרוטוקול ישיבה מס' 551 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-18, 3 (22.5.2012) (דברי נציגת המשרד להגנת הסביבה), זמין בכתובת: [knesset.gov.il/protocols/data/rf/pnim/2012-05-22-02.rtf](http://knesset.gov.il/protocols/data/rf/pnim/2012-05-22-02.rtf)

104 התיקון המבוקש אושר בכנסת. ראו: חוק אוויר נקי (תיקון מס' 2 והוראת שעה), התשע"ב-2012.  
105 מעיין חיים – הקואליציה לבריאות הציבור נסיגה מחוק אוויר נקי? דוח מעקב: שנתיים לחוק אוויר נקי (2013), זמין בכתובת: [www.phc.org.il/wp-content/uploads/2012/12/Cleanair2years](http://www.phc.org.il/wp-content/uploads/2012/12/Cleanair2years).2012.pdf

106 ראו פרוטוקול מליאת הכנסת מיום 22.7.2008, לעיל ה"ש 6, בעמ' 99.

107 ראו המלצות בעניין זה בדוח הקואליציה לבריאות הציבור, לעיל ה"ש 105, בעמ' 23.