



כ"ד באדר, התשע"ה
15 מרץ 2015
21353115
(בתשובה נא ציין מספרנו)
מס' תיק – 31

- תיקון -

לכבוד
מר טל רשף
מרכז ועדות ערר במועצה הארצית
באמצעות מייל: TalRe@moin.gov.il

הנדון: בקשה להצגת עמדת משרד הבריאות בוועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה הדנה בערר על תכנית הרחבת בתי הזיקוק (חפאג1200/ב)

אנו מבקשים להשתתף בדיוני וועדת הערר שבנדון ולהציג עמדתנו כמפורט להלן: יש לשאוף, ככל שניתן, להגיע לערכי היעד שנקבעו בחוק אוויר נקי בסביבת מגורי האוכלוסייה הקרובה לתכנית שבנדון. הנימוקים לכך מבוססים על נתוני התחלואה המעודכנים כולל מחקרים עדכניים מהאזור ומחקרים מהעולם כפי שידועים למשרד הבריאות ומפורטים בקצרה במסמך זה.

ארגון הקרדיולוגים האמריקאי (American Heart Association-AHA) פרסם הצהרה כי קיים קשר סיבתי בין חשיפה קצרת מועד (שעות וימים) לזיהום אוויר חלקיקי לבין תחלואה ותמותה ממחלות לב. בנוסף, האקדמיה האמריקנית לרפואת ילדים פרסמה הצהרה ובה נקבע כי יש קשר בין חשיפה לזיהום אוויר חלקיקי לזיהום אוויר גזי (אוזון, תחמוצות חנקן) לבין תפקודי ריאה, ואשפוזים כתוצאה מסימפטומים נשימתיים ובעיקר אסתמה בקרב ילדים.

זיהום אוויר במזהמי VOC (תרכובות אורגניות נדיפות Volatile organic compounds), וזיהום אוויר חלקיקי, נקבעו עפ"י סוכנות החקר לסרטן של ארגון הבריאות העולמי (IARC) כמסרטנים, והוגדרו ברשימת עשרת הסיבות המובילות בעולם לתמותה כללית. נתוני ניטור מזהמי VOC במפרץ חיפה אינם מספקים, אך מצביעים על חריגות מתמשכות מערכי היעד: בעבור 1,3 בוטדיאן (מסרטן וודאי באדם), בשנת 2013, במהלך 26 יממות נרשמו ממוצעים יממתיים מעל ערך היעד היממתי. ערך הממוצע היממתי היה גבוה מערך היעד היממתי בתקן בשיעור של עד פי 4. כמו-כן, נמצאו חריגות חוזרות ונשנות מערכי היעד היממתיים בעבור חומרים מסרטנים כגון בנזו א-א - פירן ופורמלדהיד עד פי 6.2 ועד פי 4.7, בהתאמה. בנוסף, נתוני מרשם פליטות לסביבה (מפלי"ס) לשנת 2013, שפרסם לאחרונה המשרד להגה"ס, מצביעים על פליטות חומרים אורגניים נדיפים שאינם מתאן



(NMVOC) ביחידות ריכוז לשטח הגבוהות בישראל (פי 2.5 מאשר באשדוד ופי 10 ויותר מאשר בשאר הארץ). בנוסף, לפי רשימת מצאי פליטות המזהמים שפורסמה בדצמבר 2014 על ידי המשרד להגני"ס, מתוך 236 רשויות, **חיפה נמצאת במקום ה-1 בעבור פליטות של תרכובות מסרטנות ידועות.**

נתוני תחלואה באזור מפרץ חיפה ומחקרים אשר בחנו קשר בין זיהום אוויר ומגורים ליד אזורי תעשייה בעשור האחרון:

• **סרטן:**

באוקטובר 2014, **לאחר** מועד אישורה של תכנית חפאג 1200/ב' עם התנאים המחמירים בוועדה המחוזית, פורסמו נתוני הרישום הלאומי לסרטן שמצביעים על המשך תחלואה גבוהה מהצפוי בכלל סוגי סרטן חודרני ובסוגים ספציפיים כגון סרטן ריאות חודרני ולימפומה שאיננה הודג'קין בנפת חיפה. ישנה תחלואה מוגברת באופן מובהק בסרטן חודרני בכלל האתרים בגוף בהשוואה לממוצע הארצי ((לגברים בחיפה: 10% לשנים 2001-2005 ו-15% לשנים 2006-2011; לנשים: 11% לשנים 2001-2005 ו-15% לשנים 2006-2011). כמו-כן, בעבור סרטן ריאות חודרני אשר הוגדר כקשור סיבתית לזיהום אוויר, נמצא כי בנפת חיפה ישנה תחלואה מוגברת באופן מובהק בהשוואה לממוצע הארצי. **נתוני התחלואה בסרטן בנפת חיפה נותרים גבוהים בהשוואה לממוצע הארצי, לאורך זמן** למרות הפחתה בערכים של מזהמים סביבתיים מסוימים הנמדדים ע"י איגוד ערים להגנת הסביבה - מפרץ חיפה. חשוב להדגיש כי ניטור זה איננו משקף את כלל התמונה בדבר פליטת מזהמים לאוויר שכן הוא אינו כולל את כלל המזהמים.

במחקר שנערך בשיתוף הלמ"ס הושוו שיעורי התחלואה בסרטן בנפת חיפה לנפות האחרות בארץ. החוקרים עקבו במשך 10 שנים אחר משתתפי סקר הלמ"ס (1995) ומצאו כי לתושבי נפת חיפה יחס הסיכונים (Hazard ratio-HR) לחלות בסרטן היה גבוה באופן מובהק בהשוואה לשאר הארץ לאחר תקנון למשתנים סוציודמוגרפיים. **בעבור כלל סוגי הסרטן יחס הסיכונים בנפת חיפה היה גבוה ב-16% בהשוואה לממוצע כלל ארצי. ובעבור סרטן ראות יחס הסיכונים היה גבוה ב-29% בנפת חיפה בהשוואה לממוצע הארצי.**

כמו-כן, נמצא קשר מובהק בין מרחק מגורים למיכלי הדלק בקריית חיים וצפיפות הארעות מקרי סרטן ריאה, דווח כי עבור מי שגר ברדיוס מרחק מגורים של עד 200 מטר מחוות המיכלים צפיפות מקרי הארעות בסרטן ריאה גבוהה פי 4.73 (בקרוב מבוגרים עד גיל 65) ופי 17.7 (מעל גיל 65) בהשוואה למי שגר במרחק מ-800 ועד 1000 מטר מהמיכלים. המחקר מצביע על קשר בין חומרים נדיפים האופייניים למיכלי דלק לבין תחלואה באזור.

במחקר אחר דווח קשר מובהק ועלייה בצפיפות מקרי סרטן ריאה בקרב גברים עם העלייה ברמות SO2 כ"סמן לזיהום אוויר תעשייתי" (עלייה של 1% ברמות SO2 – גופרית דו חמצנית, העלתה ב-0.45% את צפיפות מקרי סרטן ריאה בגברים). במחקר אחר דווח כי עלייה ב-1 מיקרוגרם למ"ק של PM10 העלתה את



הסיכון לסרטן ריאה ב-12% בקרב גברים, בתקנון למדד סוציו-אקונומי של האזור הסטטיסטי. הממצאים לא היו מובהקים.

• תחלואה לבבית –

מנתוני סקר למ"ס לשנת 2009, מחוז חיפה (הכולל את נפת חיפה ונפת חדרה) מוביל בשיעור הדיווחים על אוטם שריר הלב (32 לעומת ממוצע ארצי של 22 מקרים ל-1,000 תושבים) ובעיר חיפה שיעור הדיווח של אירועי אוטם שריר לב המאובחנים על ידי רופא הנו הגבוה מבין שש הערים הגדולות בישראל ובהשוואה לממוצע הארצי (35 לעומת ממוצע הארצי של 22 מקרים ל-1,000 תושבים). כמו-כן, בנפת חיפה שיעור התחלואה במחלות כרוניות באוטם שריר הלב ויתר לחץ דם גבוה מהממוצע הארצי מבני 50-74 (שיעור ל-100 תושבים) (7.4 לעומת 6.8 ממוצע ארצי, 38.1 לעומת 33.8, בהתאמה).

חוקרים דיווחו על עלייה מובהקת של 6% עבור-PM10 ועלייה מובהקת של 5% עבור-PM2.5 במספר הפניות למיון של בית חולים רמב"ם מתחלואה לבבית בהשוואה בין ימים עם ערכי זיהום אויר חלקיקי מעל 41.5 מיקרוגרם מ"ק ל-PM10 וריכוז מעל 21.75 מיקרוגרם למ"ק ל-PM2.5 (רבעון עליון) בהשוואה לימים עם ריכוז מתחת ל-25.6 מיקרוגרם מ"ק ל-PM10 וריכוז מתחת ל-13.1 מיקרוגרם למ"ק ל-PM2.5 (רבעון התחתון). כמו כן, נמצא קשר מובהק בין הרכב מתכות כבדות בחלקיקים ומספר הפניות למיון מתחלואה לבבית. בעבור ארסן נמצא קשר מובהק ועלייה של 19% בפניות למיון מתחלואה לבבית בימים עם ערכי זיהום אויר מעל 0.00042 מיקרוגרם למ"ק (רבעון העליון) בהשוואה לימים עם ערכי זיהום מתחת ל-0.00021 מיקרוגרם למ"ק (רבעון התחתון).

• תחלואה נשימתית –

במחקר בקרב ילדים בני 6-14 נמצא שבאזורים עם זיהום אוויר גבוה של PM10, ההימצאות של אסתמה (מספר ילדים עם אסתמה בנקודת זמן, בניגוד למספר ילדים חדשים שחלו באסתמה במשך זמן) בקרב הילדים הייתה גבוהה פי 2.5 מאשר באזורים עם זיהום נמוך. החוקרים מציינים שהתוצאות היו בערכים מתחת לערכי הסביבה (40-50 מיקרוגרם למ"ק), והדבר לא מנע את השפעת הזיהום על התחלואה.

• בנוסף למחקרים אלה, להלן הממצאים העיקריים של הסקר הבריאותי לתכנית חפאג/1200 ב' שבחן קשר בין זיהום אוויר (SOX תחמוצות גופרית, NOX תחמוצות חנקן, PM10 חלקיקים) מתוך מודל חשיפה שהוערך על סמך נתוני פליטות מארובות ממתחם בתי הזיקוק ומאפייני תחלואה שונים בנפת חיפה (היארעות כלל מקרי סרטן, סרטן ריאות ולימפומה שאיננה הודגיקין לשנים 1995-2004; שיעור פניות למיון בשנת 2005 ושיעור אשפוזים בשנים 2000-2005 כתוצאה מתחלואה בדרכי הנשימה ותחלואה לבבית) בגישה אקולוגית:



בעבור סרטן: נמצא קשר מובהק בין חשיפה ל-SOX ועלייה ב-29%-3% בהארעות כלל מקרי סרטן ועלייה של 54%-7% בהארעות מקרי סרטן ריאה. **בעבור תחלואה לבבית**: נמצא קשר מובהק בין חשיפה ל-SOX ו-PM10 ועלייה בפניות למיון (עלייה ב-50%-5% ו-85%-20% בהתאמה). כמו-כן, נמצא קשר מובהק בין חשיפה ל-PM10 ועלייה בשיעור אשפוזים (עלייה ב-50%-10%). **תחלואה נשימתית**: נמצא קשר מובהק בין חשיפה ל-SOX ו-PM10 ועלייה בפניות למיון (עלייה ב-50%-5% ו-212%-25% בהתאמה). כמו-כן, נמצא קשר מובהק בין חשיפה ל-SOX ו-PM10 ועלייה בשיעור אשפוזים (עלייה ב-70%-20% ו-42%-3% בהתאמה).

לאור הצטברות הממצאים לגביי החריגות בחומרים המנוטרים, החריגות בממצאי הדיגנומים, נתוני המפל"ס, נתוני התחלואה והמחקרים האפידמיולוגיים באזור מפרץ חיפה ובהתאם לידע הקיים בספרות הרפואית, קבעה הוועדה המייעצת לאפידמיולוגיה סביבתית של משרד הבריאות בישיבתה ב-28.1.2015 כי **קיים קשר סיבתי בין זיהום האוויר והתחלואה העודפת במפרץ חיפה**. הוועדה המייעצת לאפידמיולוגיה סביבתית כוללת רופאים, נציגי ציבור, נציגי אקדמיה, נציגי משרדי הממשלה, אשר עוסקים בתחום והיא מונתה ע"י ראש שירותי בריאות הציבור על מנת לייעץ למשרד הבריאות.

תכנית חפאג 1200/ב' קובעת את המסגרת הסטטוטורית של מתחם בתי הזיקוק, הנמצא במקומו כיום מאז תקופת המנדט הבריטי. עד לתוכנית זו, לא חלה על כלל המתחם שום תכנית מתוקף חוק התכנון והבנייה, למעט על קטעים מוגבלים בו. התכנית קובעת ייעודי קרקע לאזור התעשייה, עם הנחיות מיוחדות. כמו כן, קבועות בה הוראות בנייה, הנחיות סביבתיות והוראות בדבר צמצום סיכונים.

הוועדה המחוזית החליטה לאשר את התכנית בינואר 2014, בכפוף להסתייגויות הכוללות קבלת היתרי בנייה למתקנים רק אם אין בהם כדי לגרום לעלייה בקצב פליטת המזהמים לאוויר בהשוואה למצב הקיים ("המצב הקיים" הנו המצב לאחר השלמת יישום הדרישות המרכזיות שהמשרד להגנת הסביבה הציב למפעלים).

מתוקף הוראות תכנית חפאג 1200/ב' יבוצע ניטור אפידמיולוגי. יש לוודא כי הניטור האפידמיולוגי יהווה כלי בידי המשרדים הרלוונטים, קרי משרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים, ככלי רגולטורי המאפשר החמרה בדרישות לאישורי בנייה חדשים. דהיינו, כפי שקבעה הוועדה המחוזית כי בהתאם לממצאי הסקר האפידמיולוגי (**חלקיים וסופיים**) רשאת הוועדה המשותפת לדרוש בעת מתן היתר בניה עפ"י סעיף 6.1.2 ערכים מחמירים בנושאי זיהום אוויר ומים ובהתייעצות עם משרדי הבריאות והגה"ס. לפיכך, הסקר האפידמיולוגי אינו מחקר אקדמאי גרידא אלא יהווה כלי בידי הרגולטור וניתן יהיה להשתמש בממצאים בכל שלב לקביעת מדיניות.

בנוגע לטענות המשפטיות בדבר קביעת תנאים מחמירים בתוכנית ביחס לערכי איכות אוויר, מצ"ב חוות דעת הייעוץ המשפטי במשרד הבריאות, לפיה הוועדה המחוזית מוסמכת לקבוע תנאים כאמור.



ראש שרותי בריאות הציבור

Director of Public Health Services

**משרד
הבריאות**
לחיים בריאים יותר

לסיכום :

לאור הממצאים לגביי חריגות בניטור, חריגות בדיגומים, נתוני המפלי"ס, נתוני התחלואה והמחקרים האפידמיולוגיים באזור מפרץ חיפה ובהתאם לידע הקיים בספרות הרפואית משרד הבריאות תומך באישור תוכנית חפאג1200/ב' בכפוף לתנאים הבאים :

1. אין לאשר עלייה נוספת בזיהום האוויר ממפעל בז"ן ויש להתנות קבלת היתר בנייה, רק אם אין במתקן החדש כדי לגרום לעלייה בפליטות, בהשוואה למצב הקיים. ובכל מקרה, לאור נתוני התחלואה במפרץ חיפה יש לשאוף לעמידה בערכי היעד בסביבת האוכלוסייה הקרובה, ובמקרה בו לא ניתן לעמוד בערכי היעד עקב רמות הרקע הקיימות, אין לאשר עליה נוספת בזיהום כאמור ובוודאי שאין לעבור את ערכי הסביבה.
2. התניית אישור התכנית ביכולת להשתמש בנתוני הסקר האפידמיולוגי ככלי לקביעת מדיניות באזור.
3. במענה לסעיף כללי 82 ב' בערר של חברת בז"ן, המבקש לבטל את סעיף 6.4.4 ב. בהוראות התכנית, נציין כי משרד הבריאות סיים לפני מספר שנים להכין את הנוהל להקמת והפעלת מערך הניטור האפידמיולוגי, והוסדר נושא מקורות המימון, נבחר גוף חוקר והמחקר התחיל. לכן חלק זה של הסעיף ניתן למחוק. יש להשאיר את הדרישה להעברת נתוני בריאות תקופתיים של העובדים במתחם לצורך המחקר.

משרד הבריאות מבקש להציג את עמדתו המקצועית בפני ועדת הערר.

בברכה,

פרופ' איתמר גרוטו
ראש שרותי בריאות הציבור

העתק :

פרופ' ארנון אפק, מנכ"ל משרד הבריאות
פרופ' שמואל רשפון, רופא מחוז חיפה
ד"ר יהונתן דובנוב, סגן רופא מחוז חיפה, משרד הבריאות
עו"ד מירה היבנר-הראל, היועצת המשפטית
מר עמיר יצחקי, מהנדס ראשי לבריאות הסביבה (בפועל)
מר דוד ויינברג, מהנדס ארצי תכנון וקולחים
ד"ר איזבלה קרקיס, המחלקה לאפידמיולוגיה הסביבתית
ד"ר לילה יעקב, מהנדסת המחוז, לשכת בריאות חיפה, משרד הבריאות
ד"ר אודי קלינר, עוזר ראש שירותי בריאות הציבור
עו"ד מיכל גולדברג, יועצת משפטית בריאות הסביבה, משרד הבריאות
ד"ר קרן אגאי-שי, עמיתת ממשק, יועצת מדעית לראש השירות, משרד הבריאות
ד"ר רענן רוז, אפידמיולוג סביבתי, האגף לאפידמיולוגיה



חוות דעת הייעוץ המשפטי במשרד הבריאות

לאחרונה עלתה השאלה האם בהכרח יש לאשר פרויקט מתוכנן אשר עלול להביא לתוספת תחלואה ותמותה, בשל תוספת זיהום אוויר, כאשר סך זיהום האוויר הצפוי יישאר מתחת לערכי הסביבה. התשובה לכך היא כי אין יסוד לטענה כי זיהום אוויר המצוי מתחת לערך התקן של ערכי סביבה, ובכלל זה פרויקט מתוכנן אשר יגרום לתוספת זיהום אוויר אך לא יגרום לחריגה מערכי סביבה, הינו בהתאם לחוק אוויר נקי ועל כן קיימת חובה לאשר ולחלופין לא ניתן להתנגד לו.

1. "ערכי סביבה", "ערכי יעד" ו- "זיהום אוויר" לפי חוק אוויר נקי.

א. חוק אוויר נקי, התשס"ח – 2008 (להלן – החוק), מגדיר "זיהום אוויר" כנוכחות באוויר של מזהם המהווה חריגה מערכי איכות האוויר, כאשר "ערכי איכות האוויר" כוללים ערכי יעד וערכי סביבה. ערכי היעד והסביבה נקבעים לפי סעיף 6 לחוק ע"י השר להגנת הסביבה כ"ערכים מרביים... לנוכחותם באוויר של מזהמים המנויים בתוספת הראשונה, בפרקי זמן נתונים". החוק קובע בסעיף 6(א) כי ערכי היעד הם "ערכים שחריגה מהם מהווה חשש לסיכון או לפגיעה בחיי אדם, בבריאותם או באיכות חייהם של בני אדם, בנכסים או בסביבה, לרבות בקרקע, במים, בחי ובצומח, שיש לשאוף להשיגם כיעד", ואילו ערכי סביבה הם "ערכים שחריגה מהם מהווה זיהום אוויר חזק או בלתי סביר, שייקבעו על בסיס ערכי היעד והידע המדעי והטכנולוגי העדכני, ובהתחשב באפשרות המעשית למניעת חריגה מערכי היעד". בתקנות אוויר נקי (ערכי איכות אוויר)(הוראת שעה), התשע"א-2011 נקבעו ערכים כאמור למרבית המזהמים. ערכי הסביבה נקבעו למרבית המזהמים בהתאם למצב הקיים, על בסיס מדידות בפועל של זיהום אוויר קיים. התקנות תוקנו לאחרונה לאחר התייעצויות עם משרד הבריאות וגורמים נוספים. בתקנות לא נקבעו ערכי סביבה לכל המזהמים, כאשר לגבי שישה מזהמים נקבע כי ערכי הסביבה יעודכנו עד ליום 1 במרס 2016.

ב. החוק קובע בסעיף 3(א), עבירה פלילית של גרימת "זיהום אוויר חזק או בלתי סביר" כאשר חריגה מערכי סביבה היא "זיהום אוויר חזק או בלתי סביר" (סעי' 3(ב)(1) לחוק) ומנוגדת לחוק. לא רק חריגה מערכי סביבה מהווה הפרה של החוק, גם "פליטת מזהם לאוויר בניגוד להוראות חוק זה" (סעי' 3(ב)(2) לחוק), כמו פליטת מזהם לאוויר בחריגה מתנאי היתר פליטה שניתן לפי פרק ד' לחוק, מהווה "זיהום אוויר חזק ובלתי סביר" והפרה של הוראות סעי' 3(א) לחוק. שני המקרים המנויים בסעיף 3(ב) לחוק, אינם רשימה ממצה וייתכנו מקרים נוספים בהם ייקבע כי נגרם "זיהום אוויר חזק או בלתי סביר" בניגוד להוראות החוק, גם ללא חריגה מערכי סביבה או מתנאי היתר פליטה, בהתאם לנסיבות.

ג. לפי החוק, יש לפעול לצמצומו של "זיהום אוויר" הכולל חריגה מערכי יעד גם ללא חריגה מערכי סביבה. כך לפי סעי' 5 לחוק על הממשלה לקבוע יעדים לצמצום זיהום האוויר, על הרשויות המקומיות לפעול למניעה ולצמצום של זיהום האוויר הנגרם בתחומן לפי סעי' 9 לחוק וכן בסמכות הממונה לתת הוראות לשם מניעה וצמצום של זיהום אוויר לפי סעי' 41 לחוק.



ד. בפסק דין שניתן לאחרונה נקבע כי תכלית החוק רחבה ומדגישה את החשיבות של שיפור איכות האוויר וצמצום זיהום האוויר זאת לאור סעיף 1 לחוק המגדיר את מטרותיו – "חוק זה מטרתו להביא לשיפור של איכות האוויר וכן למנוע ולצמצם את זיהום האוויר, בין השאר על ידי קביעת איסורים וחובות בהתאם לעקרון הזהירות המונעת, והכל לשם הגנה על חיי אדם, בריאותם ואיכות חייהם של בני אדם ולשם הגנה על הסביבה, לרבות משאבי הטבע, המערכות האקולוגיות והמגוון הביולוגי, למען הציבור ולמען הדורות הבאים ובהתחשב בצורכיהם".

ה. לאור האמור, אין מקום לפרשנות כי חוק אוויר נקי אוסר על חריגה מערכי סביבה בלבד וכל זיהום אויר החורג מערכי היעד אך אינו חורג מערכי הסביבה – מותר לפי החוק ויש בהכרח לאפשר אותו.

2. היתר פליטה

א. במתן היתר פליטה לפי חוק אוויר נקי, אין די במניעת חריגה מערכי סביבה, אלא יש להביא בחשבון גם את ערכי היעד. לפי סעי' 20(ב)1 לחוק בבוא הממונה לשקול בקשה להיתר פליטה עליו להביא בחשבון את ה"הסתברות לגרימת חריגה מערכי סביבה בעקבות מתן ההיתר והשפעת פליטת המזהמים הצפויה ממקור הפליטה על אפשרות השגת ערכי יעד או ערכי ייחוס".

ב. בנוסף, כל עוד לא אושרה תכנית לאומית לפי סעיף 5 לחוק ולא ניתן להביא שיקול זה במסגרת השיקולים הנדרשים למתן היתר פליטה לפי סעי' 20(ב)4 לחוק, מחובתו של הממונה בבואו לשקול בקשה להיתר פליטה לפי סעיף 20(ב) לבחון ביתר תשומת לב השפעת פליטת המזהמים הצפויה ממקור הפליטה על האפשרות להשגת ערכי יעד, כנדרש לפי פיסקה (1) לאותו סעיף.

ג. בבקשה להיתר פליטה המוגשת לפי סעי' 18 לחוק, על הבקשה לכלול את "הטכניקה המיטבית הזמינה המוצעת ליישום במקור הפליטה, למניעה או לצמצום מרבי של זיהום האוויר..." וכן "אמצעים נוספים המוצעים למניעה ולצמצום של זיהום האוויר ממקור הפליטה" (סעי' 18(ה) – (ו)). הנה כי כן, בבקשה המוגשת להיתר פליטה יש להראות לא רק עמידה בערכי סביבה אלא גם אמצעים למניעה ולצמצום של זיהום האוויר לערכי היעד.

3. הליכי תכנון

א. בעת קיום הליך לאישור פרויקטים לפי דיני התכנון והבניה וככל שיש לפרויקט השפעות על איכות האוויר, על מוסד התכנון לבחון בין היתר את השפעות הפרויקט על הסביבה וכפועל יוצא מכך על בריאות האדם ולאזן בין השיקולים השונים. לעניין המשקל המיוחד שיש לתת לשיקולים הסביבתיים במסגרת הליכי התכנון בשל השפעתם הישירה על בריאות האדם, עמד בית המשפט העליון – "הקמת פרויקטים מסוגים שונים עלולה לגרום לזיהומי אוויר, קרקע ומים, ליצור מפגעי ריח ורעש ולפגוע בשטחים פתוחים בתוך הערים ומחוץ להן. פגיעות מעין אלה באיכות הסביבה הן בעלות השפעה פוטנציאלית משמעותית ביותר על בריאותם של בני אדם רבים, ולמצער על איכות חייהם ועל קניינם. בהקשר זה כבר צוין על ידי הנשיא א' ברק כי: "חוק הפוגע באיכות הסביבה באופן הגורם לפגיעה במינימום הקיום האנושי, פוגע בכבוד האדם ובחירותו".



**משרד
הבריאות**
לחיים בריאים יותר

ראש שירותי בריאות הציבור

Director of Public Health Services

- ב. תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), תשס"ג – 2003 (להלן – תקנות התסקירים), מחייבות הגשת תסקיר השפעה על הסביבה בתכניות שיש בביצוען השפעה ניכרת על הסביבה (תקנה 2). בתסקיר ייבחנו בין היתר "היתרונות והחסרונות של תכנית כאמור ביחס לסביבה וכן, אם נדרש בהנחיות, התייחסות להשלכות הסביבתיות של חלופות אחרות למיקום המוצע בתכנית, החלופה שלא לבצע את המוצע בתכנית או חלופות טכנולוגיות למוצע בתכנית ועניינים נוספים הנוגעים למיקום התכנית, להיקפה ולאופייה, הכל לפי העניין" (תקנה 8(ב)(2)). בעת קיום הליך משותף לתכנון ובניה והיתר פליטה, לפי סעיף 23 לחוק, הבקשה להיתר פליטה תהווה את פרק איכות האוויר בתסקיר וחוות דעת היועץ הסביבתי בעניין פרק איכות האוויר בתסקיר ההשפעה על הסביבה, תכלול את קביעת הממונה בבקשה להיתר פליטה לפי סעיף 20 לחוק, בשינויים המחויבים (סעי' 23(ד)(2)-(3) לחוק). דיון מוסד התכנון בתסקיר, נערך לפי תקנה 12 לתקנות התסקירים ובסמכות מוסד התכנון להחליט "גם אילו הוראות למניעת השפעות שליליות על הסביבה ייכללו בהוראות התוכנית" (תקנה 12(ג) לתקנות התסקירים וסעי' 23(ד)(6) לחוק).
- ג. הליכי תכנון מעצם טיבם מתייחסים לתכנון עתידי של מיתקנים אשר טרם הוקמו. כאשר נבחן תכנון מיתקן במוסד התכנון, על מוסד התכנון להתייחס לערכי היעד אשר מטרתם לפי חוק אוויר נקי, היא לסמן את היעד אליו יש לכוון, בוודאי כאשר מדובר בתכנון עתידי. לא בכדי נקבעו בחוק אוויר נקי ערכי יעד בנוסף לערכי הסביבה. ערכי הסביבה מתייחסים למצב הקיים, ונקבעו בעיקר על בסיס מדידות בפועל של זיהום אוויר ומכוונים לפעולה לאותם מקומות אשר חורגים באופן בלתי סביר ברמת זיהום האוויר בהשוואה למצב בשאר חלקי הארץ. עם זאת, כאשר מדובר על תכנון עתידי, אין זה נכון להביא לתוספת של זיהום אוויר אשר תרחיק את רמתו מערכי היעד, ויש לבחור את החלופה המתאימה ביותר לכך שתביא להפחתה של זיהום האוויר לכיוון ערכי היעד ולא להתרחקות מהיעד.
- ד. תפקידו וחובתו של נציג משרד הבריאות במוסדות התכנון היא להפעיל שיקול דעת מקצועי עצמאי בעת דיון במוסד התכנון מתוקף תפקידו וסמכותו לפי כל דין. במקרים המתאימים לכך וכאשר צפויות השפעות סביבתיות לתוכנית ובין היתר תוספת זיהום אוויר, נציג משרד הבריאות מוסמך לדרוש שתבוצע הערכת סיכונים בריאותית. ביצוע הערכת סיכונים בריאותית במסגרת הליכי התכנון הינו תהליך הכולל - ביצוע סקירת ספרות, ביצוע הערכת סיכונים לפי הערכות מעודכנות ומקובלות ושמיעת בעלי עניין, והמבוצע ע"י מומחים בתחום בריאות הציבור. בסיומו של ההליך, נציג משרד הבריאות במוסד התכנון יוכל להציג למוסד התכנון את ממצאי הערכת הסיכונים, הכוללת את העלייה הצפויה בסיכון לתמותה ותחלואה, כתוצאה מהפרויקט המתוכנן וכן את עמדתו ביחס לתוכנית כנציג משרד הבריאות במוסד התכנון. מוסד התכנון בבואו לדון בתכנית, עליו לאזן בין השיקולים השונים, ובכלל זה השיקולים הבריאותיים והסביבתיים להם משקל מיוחד, אחרת החלטתו עשויה לחרוג ממתחם הסבירות הנתון למוסד התכנון.
- ה. בסמכות מוסד תכנון לבסס את החלטתו על ערכים מחמירים יותר מערכי סביבה וכן לקבוע בתכנית תנאים או ערכים מחמירים יותר מערכים שנקבעו ע"י הממונה בהיתר פליטה לפי חוק אוויר נקי, כל שכן מערכי סביבה המהווים ערכים מרביים כלליים. כך נעשה לאחרונה על ידי הוועדה המחוזית לתו"ב חיפה בהחלטה לאישור תכנית חפאג/1200ב' – מתחם בתי זיקוק לנפט מפרץ חיפה. הוועדה קבעה בתוכנית תנאי בעניין מניעת זיהום אוויר המחמיר ביחס לערכי סביבה - כי היתרי בניה יינתנו רק בתנאי שאין בהם כדי לגרום לעלייה בקצב פליטת המזהמים לאוויר בהשוואה למצב הקיים



וקביעת הגדרה בתכנית לקצב פליטת המזהמים במצב הקיים. במקרה אחר, קבעה הוועדה המחוזית לתו"ב חיפה תנאי בתכנית בעניין רמת הקרינה המירבית שתיפלט מהמיתקן בגבולות התכנית. התנאי שקבעה הוועדה באותו עניין היה בנוסף לתנאים שקבע הממונה לפי חוק הקרינה הבלתי מייננת, תשס"ו – 2006 לאותו מיתקן. באותו עניין הגיש היזם, חברת החשמל לישראל, ערר על החלטת הוועדה המחוזית. וועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה אישרה את החלטות הוועדה המחוזית וקבעה כי מתפקידו של מוסד התכנון לשקול שיקולים נוספים כמו קיומה של אוכלוסייה רגישה הגובלת בתחום התכנית.

לסיכום, אין מחלוקת כי חריגה מערכי סביבה שנקבעו לפי חוק אוויר נקי, מהווה הפרה של החוק ואסורה לפיו. אולם, גם חריגה מערכי יעד עשויה להיות אסורה לפי דין, הן לפי חוק אוויר נקי והן לפי תוכנית או היתר שאושר לפי דיני התכנון והבניה. הגורמים המוסמכים לפי דין, ובכלל זה הממונה לפי חוק אוויר נקי, נותן אישור או הרשות המקומית לפי חוק רישוי עסקים, מוסדות התכנון והגורמים המאשרים לפי דיני התכנון והבניה, כל אחד בתחום סמכותו רשאי ומוסמך לדרוש עמידה בערכים מחמירים יותר מערכי הסביבה, בהתאם לנסיבות. ייתכנו נסיבות בהן לא יהיה זה סביר לתת היתר או אישור המאפשר תוספת זיהום אוויר, גם אם ערכי זיהום האוויר לאחר אישור התוספת לזיהום יעמדו בערכי הסביבה, באותם מקרים בהם משמעות תוספת הזיהום היא הגדלה של הסיכון לתמותה בערכים אשר אינם מקובלים בעולם המערבי.

בברכה,

מיכל גולדברג, עו"ד