

המערעות:

1. מועצה מקומית זכרון יעקב
2. צלול – עמותה לאיכות הסביבה
3. מועצה מקומית ג'סר א-זרקא
4. מועצה מקומית פרדס חנה-כרכור
5. מועצה אזורית עמק חפר

ע"י עוה"ד ד"ר רענן הר-זהב ו/או יונתן ברמן
ו/או אורי אדלשטיין ו/או שחר אבימור ו/או
יעל יסכה טבק ו/או גל קנר-אלימי
ד"ר רענן הר-זהב, אדלשטיין, ברמן, עורכי דין
רח' הברזל 32, תל-אביב
טל': 03-5602225; פקס: 03-5601755

נ ג ד

המשיבים:

1. ראש אגף איכות אוויר – המשרד להגנת הסביבה

ע"י מחלקת בג"צים בפרקליטות המדינה

2. נובל אנרג'י מדיטרניאן לימיטד, ח.פ. 560017162

ע"י ב"כ ממשרד הרצוג פוקס נאמן
מבית אסיה, רח' ויצמן 4, תל אביב
טל': 03-6922020; פקס: 03-6966464

וע"י ב"כ ממשרד אגמון ושות' רוזנברג הכהן ושות'
מבניין אלקטרה, רח' יגאל אלון 98, תל-אביב
טל': 03-6078607; פקס: 03-6078666

משיבה פורמלית:

מועצה אזורית מגידו

ד.נ. מגידו 1812000
טל': 04-9598439; דוא"ל: minhal@megido.org.il

הודעת ערעור

מוגש בזאת ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, מיום 15.3.2020 בעת"מ 11-19-48783 (להלן: **פסק הדין**).

העתק פסק הדין מצורף ומסומן א'.

בפסק הדין נדחתה עתירתן המינהלית של המערעות בעניין היתר פליטה מס' 1901, שניתן על ידי המשיב 1 ביום 6.11.2019 למשיבה 2, חברת נובל אנרג'י מדיטרניאן (להלן: המשיבה 2 או נובל). מתן

היתר הפליטה לפי חוק אוויר נקי, תשס"ח-2008 (להלן: **חוק אוויר נקי**), הוא תנאי להפעלת אסדת לווייתן, שהמשיבה 2 היא מפעילתה.

היתר הפליטה צורף לעתירה כנספח ע/1.

בעתירה המינהלית שהגישו המערערות נתבקשו כסעדים עיקריים ביטול היתר הפליטה וכן מתן צו שיורה כי לא תתקיים באסדת לווייתן פעילות הכרוכה בפליטת מזהמים כל עוד לא פורסם היתר פליטה חדש, המקיים את הוראות הדין כמפורט בעתירה, וזאת לאחר הליך מלא של שיתוף הציבור להיתר החדש בהתאם להוראות סעיף 21 לחוק אוויר נקי. כסעדים חלופיים התבקש בית המשפט הנכבד להורות על ביטול הוראות מסוימות בהיתר הפליטה ותיקון שלהן, כך שיעמדו בהוראות חוק אוויר נקי.

בית המשפט קמא דחה את העתירה. במסגרת ערעור זה המערערות ימקדו את טענותיהן בשניים מן הסעדים החלופיים שנתבקשו, ושבהם התרכזו חלק הארי של הדיון בבית המשפט קמא, ויבקשו כי בית המשפט הנכבד יקבל את הערעור ויורה על מתן שני סעדים אלה:

סעד מס' 4 בעתירה – להורות למשיב 1 לתקן את היתר הפליטה כך שניטור המזהמים שייפלטו מפעילות אסדת לווייתן לא יבוצע על ידי המשיבה 2, **המצויה במצב של ניגוד עניינים**, ואף לא על ידי גורם שעמו המשיבה 2 תתקשר, אלא על ידי המשיב 1, בעצמו או באמצעות גורם אובייקטיבי שייבחר על ידו (סעד זה נדון בסעיפים 11-20 לפסק הדין);

סעד מס' 8 בעתירה – להורות למשיב 1 לתקן את היתר הפליטה כך שכל ההוראות הנוגעות לניטור, התחזוקה, הניהול הסביבתי, איכות הסביבה וה-LDAR (איתור וטיפול בדליפות), לרבות קביעת ערכי הפליטה המותרים והפיקוח עליהם, יפורטו בהיתר הפליטה **ולא ב"תכניות" או הוראות חיצוניות להיתר הפליטה** (סעד זה נדון בסעיפים 28-32 לפסק הדין).

באשר ליתר הסעדים שנתבקשו בעתירה – עמדת המערערות היא כי בית המשפט קמא שגה שעה שלא קיבל את מלוא הסעדים – ובהם סעדים מס' 4 ו-8 הנ"ל – שנתבקשו (וזאת למעט הסעדים שנגעו לשלב ההרצה של המתקן, שעליהם ויתרו המערערות לאחר סיום ההרצה והפיכתם לתיאורטיים). נוכח העובדה שחלק מן הסעדים שנתבקשו בעתירה אינם אקטואליים עוד בשלב זה, וכן נוכח היקף הביקורת בהליך של ערעור הרלוונטי לחלק מהכרעותיו של בית המשפט קמא, המערערות לא תעמודנה על קבלת הסעדים האחרים שנתבקשו על ידן בעתירה, וערעור זה ימוקד בשני הסעדים הנ"ל.

1. מבוא

1. אל מול חופיה של מדינת ישראל הוצב לראשונה מתקן ענק לטיפול בגז. **מתקן זה, אסדת לווייתן, צפוי לטפל בכמות חסרת תקדים של גז**. הרשויות בישראל מעולם לא התמודדו עם הצורך ברגולציה של מתקן בסדר גודל כזה ושל זיהום בהיקף שהוא פולט ועתיד לפלוט. האינטרס הכלכלי של המשיבה 2, שתשמש כמפעילת המתקן, נאמד במיליארדי שקלים, כפי שעולה מכתבי הטענות שלה בבית המשפט קמא.

2. לצורך הפעלת המתקן ניתן למשיבה 2 ביום 6.11.2019 היתר פליטה לפי חוק הוראות אוויר נקי. כפי שנראה, **ההיתר מאפשר לה לפלוט כמויות עצומות של גזים, חלקם רעילים, וחלקם אף מסרטנים**. ניתן היה לצפות שהמשיב 1 ינהג בדחילו ורחימו בקובעו את הוראות היתר הפליטה, יקיים כל תג

ותג של הוראות חוק אוויר נקי, ישים את אינטרס הציבור ואת שלומו ובריאותו בראש מעייניו, ישים לנגד עיניו את עקרון הזהירות המונעת העומד ביסוד חוק אוויר נקי, יבטיח שיתקיים פיקוח אפקטיבי ובלתי תלוי על פליטות הגזים מן האסדה, ולא ייתן היתר פליטה עד שמלוא הפרטים יהיו ברורים לו ולציבור, ועד לקיומה של ודאות כי שלום הציבור ובריאותו לא יועמדו בסיכון.

3. אלא שהוראות היתר הפליטה, וקביעת חלק מתנאי הפליטה ב"תכניות", מלמדות כי המשיב 1 לא קיים את חובותיו. **הוראות היתר הפליטה מלמדות שהאינטרס העסקי של המשיבה 2 זכה לבכורה והועמד מעל לכל שיקול אחר.**

4. במסגרת העתירה המינהלית התבקשה התערבותו של בית המשפט בהוראות שונות בהיתר הפליטה. ערעור זה עוסק רק בשני עניינים הנוגעים להיתר הפליטה.

5. **הראשון הוא ניגוד העניינים החמור בו מצויה המשיבה 2, שעליה הוטל התפקיד לנטר את כמות הזיהום הנפלטת מן המתקן שהיא עצמה מפעילה ולוודא שהיא אינה חורגת מן המותר.**

6. הוראות היתר הפליטה מפרות ברגל גסה את עקרון היסוד לפיו **אין מבוקר נעשה מבקר**, ובפרפראזה המתאימה לענייננו – **אין מזהם נעשה מנטר**. במקום שייקבעו הוראות המבטיחות ניטור רציף של הזיהום באמצעות גורם ניטרלי שייבחר על ידי המשיב 1 (תוך הטלת עלויות הניטור על המשיבה 2), **המשיב 1 הפקיד את המשיבה 2 על ניטור המזהמים, והתיר לה לבחור את הגורם שיבצע את הניטור ולהיות מי שישלם במישרין לאותו גורם. מדובר בניגוד עניינים זועק לשמיים.** למשיבה 2 אינטרס כלכלי עצום בפעילות רציפה של האסדה, ובכלל זאת בתוצאות הניטור שיאפשרו זאת. הפסקת פעילות הייצור בגלל חריגה מערכי הזיהום המותרים תעלה לה בסכומי עתק. דרישות לשינויים בפעילות או בציווד יגרמו למשיבה 2 לנזק כלכלי. אי עמידה בלוחות הזמנים לייצור עלולה להביא לסכסוכים משפטיים עם הגורמים שלהם היא צפויה לספק גז. חריגה מערכי הזיהום המותרים עלולה להביא להטלת עיצומים כספיים עליה, ובנסיבות מסוימות גם להליכים פליליים. המשיב 1 מודע לכך היטב, ולמרות זאת החליט שדווקא המשיבה 2 היא זו שתנטר את רמת הזיהום שתפלט מן האסדה. **הטלת תפקיד הניטור על המשיבה 2 מנוגדת באופן בוטה לאיסור על ניגוד עניינים והיא מהווה התפרקות של המשיב 1 מתפקידו כרגולטור.**

7. **עניין שני נוגע להותרת חללים בהיתר הפליטה בנושאים חשובים ביותר, והשארת הוראות מסוימות, שחייבות היו להיכלל בהיתר הפליטה, ל"תכניות" עתידיות.**

8. בהתאם להוראות חוק אוויר נקי, יש לפרסם טיוטה של היתר הפליטה, ויש לאפשר לציבור להגיש הערות ביחס אליה. **המשיב 1 אמנם נהג כך, אך השאיר "חורים" רבים בטיטות היתר הפליטה, ובהמשך בהיתר הפליטה עצמו.** בהתאם להוראות המפורשות של חוק אוויר נקי, שעליהן נעמוד בהמשך, כל ההוראות הנוגעות לניטור, התחזוקה, הניהול הסביבתי, איכות הסביבה וה-LDAR (איתור וטיפול בדליפות), לרבות קביעת ערכי הפליטה המותרים והפיקוח עליהם, חייבים להיקבע בהיתר הפליטה עצמו. אף על פי כן, המשיב 1 קבע בהיתר הפליטה כי תנאים רבים הנוגעים לעניינים אלה ייקבעו ב"תכניות" עתידיות, חיצוניות להיתר הפליטה.

9. אין מדובר בעניין פורמלי בלבד. חוק אוויר נקי קובע כי כלל התנאים ייקבעו בהיתר גופו, משום שהיתר הפליטה נתון להליך של שיתוף הציבור ושמיעת הערותיו. לעומת זאת, "תכניות" חיצוניות

למיניהן יובאו לידיעת הציבור – אם בכלל יובאו לידיעתו – כעובדה מוגמרת, ללא כל אפשרות להעלות טענות ביחס לתוכן. מדובר בעקיפה שלא כדין של הוראות החוק בדבר שיתוף הציבור בקביעת הוראות היתר הפליטה. תחת לקבוע את מלוא ההוראות בעניינים אלה בהיתר הפליטה גופו, המשיב 1 נתן היתר מחורר כמסננת, שהשאיר בניגוד לחוק נושאים רבים להכרעה והסדרה לכאורה ב"תכניות", שיאושרו על ידו ללא הליך של שיתוף הציבור.

10. בית המשפט קמא דחה את טענות המערערות בעניינים אלה. ביחס להטלת תפקיד הניטור על המשיבה 2, בית המשפט קמא קבע כי "**הפקדת הניטור והדיגום בידי נובל מעלה סימן שאלה של ממש**" (עמ' 13 לפסק הדין). אך למרות זאת, בסופו של דבר נקבע כי "אף שבידי נובל נותרת השפעה על פעולות הניטור והדיגום בדרך של בחירת אנשי המקצוע והמעבדות שיבצעו פעולות אלה וקביעת תנאי העסקתם, מידת השפעתה עליהן מוגבלת נוכח מחויבותם של גורמים אלה למערכת כללים שמכוחה קיבלו את הסמכתם" (עמ' 14).

11. בכך התעלם בית המשפט קמא מן התלות של אותם אנשי מקצוע בנובל לצורך השאת רווחים, כל עוד נובל היא בעלת השליטה בזהות הגורם שבו תסתייע לביצוע הניטור, וכאשר נובל משלמת במישרין לאותו גורם ויכולה להחליפו אם תוצאות הניטור על ידי אותו גורם יפגעו באינטרסים שלה.

12. יצוין כי במהלך הדיון שהתקיים בעתירה ביום 5.1.2020, נציגי נובל הסבירו כי לצורך ביצוע פעולות ניטור המזהמים נובל תבחר ותשכור חברה חיצונית. נציגי המשרד להגנת הסביבה הסבירו כי המשרד עצמו אינו נוהג לבצע ניטור בעצמו. בית המשפט עצמו העיר בדיון כי בחירת המנטר על ידי נובל, הכרוכה גם באפשרות להחליף את החברה המנטרת בחברה אחרת, יוצרת תלות כלכלית של החברה המנטרת בנובל. בית המשפט הנכבד אף הציע לאמץ מנגנון לפיו המדינה היא שתבחר את החברה המנטרת שתבצע את הניטור, ונובל היא שתישא בעלות הניטור על ידי חברה זו, וכך תיפטר בעיית התלות של החברה המנטרת ובעיית ניגוד העניינים, מבלי שהמשיב 1 יצטרך לבצע את הניטור בעצמו, ומבלי שהמשיב 1 יצטרך לשאת בעלויות הניטור. המשיבים התנגדו לכך אך לא הציגו כל נימוק משכנע להתנגדות זו. בית המשפט קמא התעלם לחלוטין בפסק דינו מן האפשרות האמורה.

13. ביחס לטענת המערערות כי השמטת הוראות רבות מן ההיתר והשארתן ל"תכניות" חיצוניות להיתר הפליטה, שלא יעברו הליך של קבלת הערות הציבור וככל הנראה כלל לא יפורסמו לציבור, וזאת אף על פי שחוק אוויר נקי מחייב מפורשות לכלול את כל ההוראות הנוגעות לנושאים אלה בהיתר הפליטה עצמו, בית המשפט קמא עשה הבחנה בין תנאים "מהותיים" הנכללים בהיתר הפליטה, לבין תנאים "טכניים" כביכול שאינם נכללים בו והושארו לתכניות חיצוניות.

14. כפי שנראה, להבחנה בין תנאים מהותיים שחובה לפרסם להערות הציבור ולכלול בהיתר הפליטה לבין תנאים טכניים שאין חובה לפרסם להערות הציבור ואין חובה לכלול בהיתר הפליטה, **אין כל בסיס בחוק**. הוראותיו המפורשות של סעיף 22 לחוק אוויר נקי קובעות באלו עניינים חובה לפרט את התנאים בהיתר הפליטה. הוראות חוק אוויר נקי אינן מבחינות בין תנאים "מהותיים" לתנאים "טכניים".

15. מעבר לכך שהבחנה זו אינה קיימת בחוק אוויר נקי, הרי שגם מבחינה מעשית אין כל אפשרות לבצע הבחנה כזו. די לעיין בהיתר הפליטה כדי להבין שרוב הוראותיו הן "טכניות", במובן זה שהן

עוסקות בטכנולוגיה שבה ייעשה שימוש, בסוגי ציוד שייעשה בו שימוש, בכמויות של חומרים, בלוחות זמנים, בסוגים של יחידות ייצור, בסוגי ארובות וכיוצא באלה. התנאים ה"טכניים" – אלו שמופיעים בהיתר ואלו שיופיעו רק ב"תכניות" חיצוניות להיתר – הם התנאים שיכתיבו את העניינים ה"מהותיים" מבחינת תכלית חוק אוויר נקי, כלומר מה יהיה היקף הזיהום שייפלט מן האסדה, כיצד יטופלו תקלות ודליפות, כיצד יתבצע הניטור, כיצד ייאכפו התנאים וכן הלאה. היתר שאינו כולל את אותם תנאים "טכניים" אינו כולל בדיוק את אותן הוראות שנועדו להגשים את תכלית אוויר נקי – "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" (סעיף 1 לחוק).

16. בשתי סוגיות אלה, בית המשפט הנכבד יתבקש להתערב בקביעותיו של בית המשפט קמא, ולקבוע כי היה על בית המשפט קמא לתת את הסעדים שנתבקשו ביחס אליהן.

17. בשתי הסוגיות האמורות, שבהן הכריע בית המשפט, לא התעוררה מחלוקת עובדתית. **מדובר בשתי שאלות משפטיות מובהקות** – האם בנסיבות העניין הטלת מלאכת ניטור המזהמים על המזהם, חברת נובל, פסולה בשל ניגוד עניינים מובנה? והאם קיימת חובה לכלול בהיתר הפליטה, שהענקתו כפופה לקיום הליך של הערות הציבור, את כל התנאים בעניינים שסעיף 22 לחוק אוויר נקי מונה, או שמא ניתן להשאיר תנאים בעניינים אלה מחוץ להיתר, ולקבוע אותם ב"תכניות" חיצוניות להיתר הפליטה, שאינן עוברות הליך של הערות הציבור?

18. נעמוד על הדברים כסדרם.

2. תמצית הרקע העובדתי

19. הרקע העובדתי העומד בבסיס מתן היתר הפליטה למשיבה 2 פורט בקצרה בסעיף 3 לפסק דינו של בית המשפט קמא וביתר הרחבה בסעיפים 53-20 לעתירה. נעמוד על הדברים בתמצית ורק ככל שהם דרושים לצורך הדיון בשתי הסוגיות שהמערערות מבקשות להעמיד לבחינת בית המשפט הנכבד במסגרת ערעור זה.

20. ההיתר מושא הערעור ניתן ביום 6.11.2019 לצורך הפעלת אסדת הגז לווייתן, **המצויה במרחק של כ-9.7 ק"מ מן החוף**. כפי שעולה מן האמור בראש עמ' 2 להיתר הפליטה (נספח ע/1 הנ"ל), אסדת לווייתן צפויה לטפל בשלב הראשון ב-1,200 מיליון רגל מעוקב סטנדרטי של גז **ביום** עבור שימוש בשוק המקומי ובמדינות שכנות, ובשלב השני בכמות נוספת של 900 מיליון רגל מעוקב סטנדרטי **ביום** לייצוא וגיבוי לשוק המקומי.

21. במסגרת תפעול האסדה צפויים להיפלט, אפילו בהנחה שלא תהיינה תקלות כלשהן, כמויות גדולות של גזים מזהמים, ובכלל זה גזים **שסווגו כחומר מסרטן ודאי**, ובהם הגז המסרטן בנזן. במסגרת העתירה פורטו, בסעיפים 53-46, סוגי הגזים הנפלטים מן האסדה וכמויותיהם, בהתאם לאמור בהיתר הפליטה ובבקשת המשיבה 2 להיתר פליטה (ראו סעיף 48 לעתירה ונספחים ע/23-ע/24

לעתירה). כן פורטו ההשפעות הרפואיות הקשות של חשיפה לגזים אלה, וזאת על יסוד מידע שמפרסם המשיב 1 עצמו (סעיף 50 לעתירה ונספחים ע/25-32).

22. בהקשר זה בית המשפט קמא ציין בעמ' 4 לפסק הדין:

"אין חולק כי בעת הפעלת האסדה צפויים להיפלט ממנה גזים רעילים המסוכנים לבריאות הציבור, ובהם בנזן – המשמעותי מבין הגזים הצפויים להיפלט מהאסדה."

23. ובעמ' 6 לפסק הדין:

"המשרד אינו חולק על הטענה כי פוטנציאל הזיהום של האסדה הוא מהקטגוריה הגבוהה ביותר, ובהתאם לכך זירוגה A על פי כללי הדירקטיבה האירופית."

24. המתקן צפוי לטפל בגז שיישאב ממאגר לווייתן המצוי במים הכלכליים של ישראל. למתן היתר הפליטה קדמו הליכים במוסדות התכנון, שבסופם אושרה תמ"א ח/37 (לתיאור מפורט של ההליכים במוסדות התכנון ראו פסק הדין בבג"ץ 7737/14 עיריית יוקנעם נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה (22.12.2015)). בהתאם להוראות תמ"א ח/37, המחייבות את המועצה הארצית לאשר תמהיל ים-יבשה למתקני הטיפול בגז, המועצה הארצית אישרה ביום 5.4.2016 תמהיל טיפול שבמסגרתו הוחלט של מיקום עקרוני של האסדה, "בחלק המערבי בפוליגון הצפוני המיועד למתקני טיפול בים בתמ"א ח/37 במרחק של כ-10 ק"מ מהחוף" (ראו נספח ע/3 לעתירה). בהמשך לכך ניתן ביום 28.11.2016 היתר בנייה לאסדה, בכפוף לתנאים מסוימים, ובו נקבע מיקומה המדויק של האסדה במרחק 9.7 ק"מ דרום מערבית לחוף דור בעומק מים של כ-86 מטרים (נספח ע/4 לעתירה).

25. אורכה ורוחבה של האסדה אמורים להיות, לפי המידע שמסרה המשיבה 2 לרשויות, 96 מטרים, והיא אמורה להיות בנויה משלושה מפלסים, כשגובהו של המפלס העליון הוא 57 מטרים מעל פני המים. בהתאם להיתר הבנייה שניתן, האסדה אמורה להיות מקובעת באמצעות כלונסאות לקרקעית הים, והיא מורכבת ממבנה תמך נושא קבוע (fixed jacket), שעל גביו מותקנים שלושה סיפונים, הנושאים את המתקנים השונים. בהתאם לאמור בהיתר הפליטה, אל האסדה יוזרמו ממאגר לווייתן (המצוי במרחק של כ-120 ק"מ מן האסדה) גז, מים משכבות המאגר וכימיקלים שונים המשתתפים בתהליך ההפקה. על גבי האסדה ייערך הליך של טיפול בגז, שאחריו הגז המטופל יוזרם באמצעות צנרת ימית ויבשתית לתחנה בקרבת היישוב דור. בנוסף, הקונדנסט, תוצר לוואי של זיקוק הגז הטבעי, שיוזרם מן המאגר יטופל ויוצב על גבי האסדה, ויובל לחוף.

26. בחודש נובמבר 2016 המשיבה 2 הגישה בקשה להיתר פליטה לפי חוק אוויר נקי. ביום 5.12.2018, לאחר שניתנו למשיבה 2 מספר הזדמנויות לתקן את הבקשה, הודיעה הממונה על איכות האוויר במשרד להגנת הסביבה על דחיית הבקשה להיתר פליטה (נספח ע/5 לעתירה). בהודעה **הועלו ספקות ביחס לאמינות הנתונים שמסרה המשיבה 2**, ונכתב, בין השאר:

"השתלשלות העניינים במסגרתה דרישות חוזרות של המשרד להצגת מידע מהימן מביאות לשינוי מהותי במספר רכיבי הציוד הנכללים בבקשה, אשר מהווים מקור לפליטה לא מוקדית של מזהמים, מעלה תהיות קשות לגבי אמינות כלל הנתונים בבקשה להיתר הפליטה. יודגש כי מאז הגשת הבקשה נדרשתם שוב ושוב להשלים מידע לגבי מקור הפליטה וניתנה לכם הזדמנות לערוך את כל התיקונים

וההשלמות בשלבים מוקדמים, אך לצערנו בשלב זה אין מנוס מבחינה מחודשת על יזכם לגבי כלל פרטי הבקשה ומהימנותם.

27. בחודש ינואר 2019 המשיבה 2 הגישה בקשה חדשה להיתר פליטה. גם הפעם נדרשו השלמות שונות ותיקונים של הבקשה (לבקשה ראו נספחים ע/6-9 לעתירה). ביום 23.6.2019 פורסמה טיוטת היתר הפליטה להערות הציבור (נספח ע/10 לעתירה), ובהמשך לכך הוגשו הערות על ידי גורמים שונים (נספחים ע/11-18). לאחר קיום דיון פומבי, המשיב 1 התייחס בכתב להערות הציבור (נספחים ע/20-22), וכאמור, ביום 6.11.2019 ניתן למשיבה 2 היתר הפליטה (נספח ע/1).

28. ביום 20.11.2019 המערערות הגישו את העתירה מושא ערעור זה, ובד בבד עמה בקשה למתן צו ביניים, שיורה למשיבה 2 שלא להתחיל בהליך ההרצה של אסדת לויתן ולא לקיים כל פעילות הכרוכה בפליטת מזהמים, עד להכרעה לעתירה. לאחר הגשת תגובות המשיבים ותשובת המערערות, בית המשפט החליט, ביום 17.12.2019, ליתן צו ארעי שהקפיא את היתר הפליטה והורה על הימנעות מפעילות באסדה הכרוכה בפליטת גזים, וקבע דיון בבקשה לצו ביניים ליום 22.12.2019.

29. בעקבות בקשות שהגישו המשיבים, בית המשפט המחוזי הקדים את הדיון בבקשה לצו ביניים ליום 18.12.2019, ולמחרת הדיון, ביום 19.12.2019, החליט על ביטול הצו הארעי ועל דחיית הבקשה לצו ביניים.

30. ביום 5.1.2020, לאחר שהוגשו תגובות המשיבים לעתירה ותשובת המערערות לתגובות, התקיים דיון בעתירה. ביום 22.1.2020 הורה בית המשפט המחוזי לצדדים להגיש טיעונים משלימים ממוקדים לעניין כמה מן הסוגיות שעמדו על הפרק. לאחר הגשת הטענות המשלימים ותגובות לטיעונים המשלימים, בית המשפט המחוזי דחה ביום 15.3.2020 את העתירה.

31. פסק דינו של בית המשפט המחוזי עסק בשורה של סוגיות שהועלו על ידי המערערות. כפי שצוין בפתח הדברים, ערעור זה עוסק בשתיים מבין הסוגיות שאליהן התייחס בית המשפט בפסק דינו – סוגיית ניגוד העניינים בו מצויה נובל, שעליה הוטלה האחריות לניטור של היקף הזיהום שהיא עצמה פולטת (בית המשפט קמא התייחס לסוגיה זו בסעיפים 20-11 לפסק הדין); וסוגיית הוצאתם של חלק מתנאי ההיתר מן ההיתר עצמו, והשארתן ל"יתכנות" חיצונית שלא יפורסמו בהכרח ושלא יעברו הליך של שיתוף הציבור (בית המשפט קמא התייחס לסוגיה זו בסעיפים 32-28 לפסק הדין).

3. סוגיית ניגוד העניינים

3.1. הוראות היתר הפליטה בדבר דיגום וניטור מציבות את המשיבה 2 בניגוד עניינים

32. ניטור כמות הגזים המזהמים הנפלטים מן האסדה הוא חיוני לשמירה על בריאות הציבור, במיוחד נוכח העובדה שאין מחלוקת שמן המתקנים באסדה נפלטים חומרים המסכנים את בריאותם של בני האדם שייחשפו אליהם, את בריאות בעלי החיים הימיים ואת הסביבה. איתור מידי של פליטה העולה על המותר הוא חיוני כדי לנקוט בפעולות להגנת הציבור וכדי להפסיק את פעולתה של האסדה בטרם הנזק יגדל.

33. נסביר בקצרה את שלושת מעגלי הניטור והדיגום של כמויות הזיהום הנפלטות מן האסדה. המעגל הראשון של דיגום וניטור הוא ב"ארובות", כלומר במקורות הפליטה המוקדית. המעגל השני של הדיגום והניטור הוא זה ה"סביבתי". הוא נעשה על גבי האסדה אך לא במוקדי הפליטה הישירים, והוא נועד לבחון גם את היקף הפליטות הלא מוקדיות (ומכונה גם ניטור ב"גדר" האסדה). המעגל השלישי של הניטור הוא באמצעות תחנות ניטור חופיות.

34. יצוין כי התחנות החופיות מצויות במרחק של 9.7 ק"מ לפחות מן האסדה, ועל כן הנתונים שהן מספקות איכותיים פחות מן הנתונים שנאספים בשני המעגלים הראשונים של הניטור. ראשית, משום שלפי דבריהם של נציגי המשיבים בדיונים בעתירה, פרק הזמן החולף מרגע החריגה מערכי הפליטה המותרים ועד להגעת הזיהומים אל החוף עשוי להימשך מספר שעות. בהתאם לכך, הניטור החופי אינו מאתר בזמן אמת תקלות או חריגה מערכי הפליטה המותרים מטעמים אחרים. שנית, איתור חריגה מערכי הפליטה המותרים בתחנות החופיות אינו מלמד בהכרח על חריגה מערכי הפליטה המותרים באסדה, שכן מקור הזיהום עשוי להיות אחר, למשל פליטות ממתקן יבשתי. ושלישית, חריגה מערכי הפליטה באסדה לא בהכרח תשתקף בנתונים בתחנות החופיות, המנטרות את האוויר במספר נקודות בודדות לאורך החוף, שכן הגעת המזהמים דווקא לנקודות אלה תלויה במשטר הרוחות בכל זמן נתון.

35. ההיתר מציב את המשיבה 2 בניגוד עניינים חמור, שאין כל דרך להתגבר עליו – מצד אחד, יש לה אינטרס כלכלי, שמוערך בסכומי עתק, להפיק כמה שיותר גז, לצמצם את הוצאותיה ולהימנע מהפסקת פעילות הייצור באסדה, גם במקרים של תקלה או פליטה מעבר למותר. מצד שני, המשיב 1 הפקיד בידיה, במסגרת היתר הפליטה, את האחריות על ניטור הגזים הרעילים הנפלטים מן האסדה ועל הדיווח למשרד להגנת הסביבה ולציבור על תוצאות הניטור. המשרד להגנת הסביבה

הפקיד את החתול לשמור על השמנת.

36. דיווח אודות חריגה מערכי הפליטה שנקבעו בהיתר הפליטה עלול להביא להפסקת הייצור ולאובדן של סכומי עתק למשיבה 2. ניטור המצביע על חריגה מערכי הפליטה המותרים עלול לגרור אחריו עיצומים כספיים בגובה מאות אלפי שקלים בהתאם לסעיף 53 לחוק אוויר נקי. מעבר לכך, הוא אף עלול להביא להעמדה לדין פלילי בנסיבות מסוימות בהתאם לסעיף 63 לחוק אוויר נקי. האם באמת ניתן לצפות שנובל תפעל באופן כה בוטה נגד האינטרס העצמי שלה?

37. נעמוד בתמצית על הוראות הניטור בהיתר הפליטה, המציבות את המשיבה 2 בניגוד עניינים.

38. סעיף 13 להיתר הפליטה קובע הוראות בדבר ביצוע דיגום מזהמים בארובות ("המעגל הראשון" של הדיגום והניטור) על ידי המשיבה 2, ובכללו סעיף קטן (ב) הקובע כדלקמן:

"בעל מקור הפליטה יבצע דיגומים תקופתיים בכל הארובות במקור הפליטה הנדרשות בדיגום, בתדירות הקבועה בטבלה א', לצורך בדיקת פליטת מזהמים המנויים לצד אותן ארובות בטבלה האמורה."

39. סעיף 14 להיתר הפליטה קובע הוראות לפיהן **נובל תבצע** ניטור רציף בארובות המפורטות בסעיף 14(ב) ("המעגל הראשון" של הדיגום והניטור).

40. סעיף 21(ב) להיתר הפליטה קובע כי הניטור הסביבתי על האסדה (ניטור "במעגל השני" או ב"גדר" האסדה), ייעשה גם הוא על ידי המשיבה 2 ובאמצעות חברה שתבצע את הדיגום. סעיף 21(ב) קובע כדלקמן:

21. (ב) בעל מקור פליטה יבצע דיגום סביבתי על האסדה בהתאם להוראות הממונה עבור המזהם בנון:

(1) הדיגום הסביבתי יבוצע בתדירות של אחת לשבועיים לתקופה של 12 חודשים החל מתום תקופת ההרצה, ולאחר מכן תדירות הדיגום תיקבע על ידי הממונה.

(2) בהתאם לתוצאות הדיגום, הממונה יבחן ויורה לבעל מקור הפליטה, ככל והדבר נדרש, להתקין מערכת ניטור רציף על האסדה עבור בנון בכפוף לטכנולוגיה ישימה.

(3) בעל מקור הפליטה יגיש תכנית דיגום סביבתי לאישור הממונה בתוך שבועיים מיום כניסת היתר הפליטה ויפעל על פיה

(4) בתוכנית הדיגום כאמור בסעיף קטן (3) יפורטו שיטות הדיגום שם החברה הדוגמת וכן יצוינו על גבי מפת מקור הפליטה נקודות דיגום מוצעות ע"י בעל מקור הפליטה. בהתאם להנחיות הממונה להקמה והפעלה של תחנות ניטור.

41. סעיף 27 להיתר הפליטה מתנה את תחילת תכנית ההרצה של האסדה ואת תחילת ההפעלה המסחרית של האסדה בהקמה ובהפעלה של תחנות ניטור חופיות ("המעגל השלישי" של הניטור והדיגום).

42. כאמור, למשיבה 2 אינטרס כלכלי שלא לדווח על חריגות מתנאי ההיתר. מעבר לכך, גם הפקדת בחירת החברה הדוגמת של הניטור הסביבתי שיערך על האסדה בידיה, לפי סעיף 21(ב)(4) הני"ל, מעלה בעיה קשה של ניגוד עניינים. מרגע ההתקשרות עם החברה הדוגמת, המשיבה 2 תהיה לקוחה שלה, והכנסותיה של החברה הדוגמת תהיינה תלויות במשיבה 2 ובהמשך ההתקשרות עמה. ומי לא רוצה לקוח מרוצה?

43. אילו ה"לקוח" המשלם עבור פעילות הניטור היה המשרד להגנת הסביבה – או אילו לכל הפחות המשרד להגנת הסביבה היה זה הבוחר את החברה הדוגמת ובעל הסמכות להחליפה באחרת – דרכה של החברה הדוגמת לדאוג ללקוח מרוצה הייתה מתן נתונים מדויקים. אולם כאשר הלקוח המשלם, והרשאי להפסיק את ההתקשרות בכל עת, הוא מי שיש לו אינטרס כלכלי בתוצאות הניטור, הדרך לדאוג ללקוח מרוצה היא הגשת ממצאים שיצביעו על עמידה בערכי הפליטה הקבועים בהיתר.

44. הדברים נכונים גם ביחס להוראות סעיף 26 להיתר הפליטה, הקובעות שאימות הנתונים שהוגשו על ידי המשיבה 2 ייעשה על ידי חברה שהיא תתקשר עמה. סעיף 26 להיתר קובע:

26. (א) בעל מקור הפליטה יתקשר עם חברת classification society (צד ג') בעלת הכשרה ומומחיות בפעילות אסדות הפקה ימיות, בלתי תלויה, לצורך ביצוע אימות המידע שהוגש במסגרת הבקשה להיתר פליטה לרבות מידע נוסף שהוגש בנוגע לבקשה להיתר פליטה בתנאים הבאים:

(1) זהות חברת הסיווג תוגש לאישור הממונה באמצעות אסמכתאות;

(2) לאחר קבלת אישור הממונה כאמור בסעיף קטן (1), חברת הסיווג תפנה לממונה לקבלת הנחיות לתחילת עבודת האימות;

(3) בתום עבודת האימות, החברה (צד ג') תעביר דו"ח אימות סופי לאישור הממונה."

45. כאשר המשיבה 2 שולטת בזמני הניטור, או לפחות יודעת מראש את הזמנים שבהם היא מחויבת בניטור, אין כל קושי לדאוג בסמוך למועד הדיגום להפחתת כמות הפליטות באמצעות הפחתת פעילות הייצור, כדי למנוע איתור חריגות מערכי הפליטה המותרים בהיתר, ומייד אחרי הדיגום לחזור לפעילות ייצור שתוצאתה פליטות בכמות האסורה לפי ההיתר, והמסכנת את בריאות הציבור ואת הסביבה.

46. החשש האמור אינו חשש בעלמא ואינו פרי של דמיון יצירתי, וכבר היו דברים מעולם. רק לאחרונה גילו רשויות המדינה מה קורה כאשר ניטור איכות מופקד בידי חברה שיש לה אינטרס כלכלי ברור, אולם את הלקח רשויות המדינה לא למדו.

47. ביום 20.8.2019 פורסם דו"ח ועדת הבדיקה לאירועים במתקן ההתפלה שורק, שמונתה על ידי שר האנרגיה (נספח ע/34 לעתירה). הוועדה מצאה כי המפעיל הפרטי של המתקן, שעליו הוטלה מלאכת הניטור באמצעות דיגום יומי, שינה מדי יום בשעת הדיגום את אופן הייצור באופן שהפחית את כמות המזהמים בו והביא אותו אל הרף הנדרש, וזאת ממניעים כלכליים הנוגעים לעלות ייצור המים. התופעה נחשפה רק שנים לאחר תחילתה, ולאחר שבמשך תקופה ארוכה סופקו מים מותפלים שהזיהום בהם גבוה מן המקסימום שאליו התחייבה מפעילת המתקן.

48. ועדת הבדיקה תיארה את האירועים כך:

"על פי הממצאים, ובהתאם לעדויות ששמעה הוועדה, בשעת דגימת המים היומית, בוצע שינוי תהליכי ידני במתקן ההתפלה. השינוי יצר מצג, במסגרת הדיווח היומי, לפיו איכות המים המיוצרים על ידי המתקן עומדת בדרישות ההסכם מול המדינה, בעוד שבפועל, ברוב שעות היום, חרגה איכות המים מדרישות אלו."

... השינוי התהליכי כונה על ידי אנשי המקצוע במתקן בשם 'נוהל דיגום בוקר', ומטרתו הייתה לשפר את איכות המים אשר סופקו בעת לקיחת דגימת המים למעבדה.

כפי שצוין קודם לכן, הפחתת המוצר הקדמי משמעה ייצור מים באיכות טובה יותר, שכן המים עוברים שלב נוסף של התפלה (מעבר נוסף). לפיכך, השינוי הידני שבוצע בשעות הדגימה הביא לייצור מים איכותיים יותר. **בשאר השעות, הוגדלה כמות המוצר הקדמי, משמע, יוצרו מים באיכות פחות טובה, וצריכות האנרגיה והכימיקלים שהושקעו בייצור המים המותפלים – פחת.** יוזכר, כי עלות האנרגיה במתקן התפלה הינה חלק מהותי מעלויות ייצור המים, וכל חיסכון בעלויות אלו, מיתרגם לרווח של המתפיל. " (עמ' 20-19 לדו"ח).

49. וזו כל תורת ניגוד העניינים על רגל אחת – הפקדת ניטור הזיהום בידי הגורם המזהם עצמו מעמידה בפני המזהם פיתוי גדול מדי. כאשר הניטור נעשה בצורה של דגימה תקופתית, המניפולציה קלה יותר. ככל שהרווח הכלכלי הפוטנציאלי וההפסד הכלכלי הפוטנציאלי גדולים יותר, הפיתוי גדול יותר.

50. באותו הקשר ביום 24.6.2019, פורסם דו"ח מיוחד של מבקר המדינה שכותרתו "היבטים בפעולות הממשלה בנושא זיהומים סביבתיים במפרץ חיפה" (נספח ע/35 לעתירה). במסגרת הדו"ח מבקר המדינה עמד, בין השאר, על כך שהמשרד להגנת הסביבה מגלה חולשה באכיפה ובמילוי תפקידיו הרגולטוריים מול בעלי אינטרסים בתעשייה:

"חולשה מול התעשייה ובעלי עניין: סוגיות סביבתיות באזור מפרץ חיפה מערבות גופים בעלי אינטרסים נוגדים, ובהם תעשיות שפעילותן הכלכלית נאמדת בסכומי עתק. הדבר מחייב הקפדה על איזון במילוי התפקידים הרגולטוריים שכן רק בדרך זו יהיה אפשר להבטיח את האינטרס הציבורי ואת בריאות הציבור. אולם התנהלות המשרד להגנת הסביבה, כפי שעולה ממכלול הדוחות שבקובץ זה, העידה לעיתים על חולשה בביצוע תפקידיו כרגולטור ועל קשיים בפיקוח ובאכיפה. כך למשל עלו סימני שאלה בנוגע להתמשכות הכנת סקר הסיכונים המצרפי לחומרים מסוכנים, למקום המרכזי שניתן בו לנציגי המפעלים, שיש להם אינטרס מובהק בנושא, ולשיתוף המצומצם של הציבור בקיום ההליך. בכל אלו יש כדי לפגוע בעצמאות שיקול הדעת של המשרד להגנת הסביבה בבואו לגבש מסקנות מקצועיות. חולשות אלו עלולות לגרום לכך שפעולותיו והחלטותיו של המשרד יהיו לעיתים מוטות על חשבון האינטרס הציבורי, שהשמירה עליו הוא תפקיד מרכזי של המשרד."

51. הפקדת ניטור האוויר בידי המזהם היא ביטוי של אותה בעיה ממש – במקום לאכוף בעצמו או באמצעות גורם אובייקטיבי את המגבלות על כמויות הזיהום המותרות, המשיב 1 מטיל על המשיבה 2, שיש לה אינטרס כלכלי של מיליארדי שקלים בתוצאות הניטור, את התפקיד **לבדוק את עצמה** ואת מידת הציות שלה להוראות הדין ולהוראות היתר הפליטה.

52. חשוב לציין שהעובדה שהמשיבה 2 תצטרך להגיש למשיב 1 תכנית ניטור בהתאם להוראות היתר הפליטה (ראו סעיפים 13(ד) ו-21(ב)(3) להיתר), אין בה כדי לאיין את בעיית ניגוד העניינים. כפי שעולה מדו"ח ועדת הבדיקה הנ"ל, גם במתקן שורק נקבעו על ידי המדינה פרמטרים לדיגום המים, אך הדבר לא מנע בעד מפעיל המתקן לבצע מניפולציה על הדגימות במטרה לצמצם את הוצאותיו.

53. שאלת ניגוד העניינים של המשיבה 2 כבר עלתה בשלב התכנוני של האסדה. בתחילה החליטה המועצה הארצית לתכנון ובניה להקנות למשיבה 2 את הסמכות לתכנן את תכנית המתאר הארצית למתקן הגז (תמ"א 37/ח). המערערת 1, יחד עם רשויות מקומיות נוספות, הגישה עתירה, בה נטען כי המשיבה 2 מצויה בניגוד עניינים ואסור היה להקנות לה סמכות זו (בג"ץ 2293/10 **המועצה המקומית זכרון יעקב נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה**).

54. ביום 5.8.2010 התקיים דיון בעתירה הנ"ל, ובסופו ניתן צו על-תנאי כפי שהתבקש (נספח ע/36 לעתירה). לשון החלטת בית המשפט:

"מוצא בזאת צו על תנאי המכוון כנגד המועצה הארצית לתכנון ולבניה המורה לה ליתן טעם מדוע לא תמנע מלהמשיך וליתן בידי חברת נובל אנרג'י בע"מ את הסמכות שהוקנתה לה לצורך הכנתה של תוכנית המתאר תמ"א 37/ח, כאמור בהחלטת המועצה הארצית לתכנון ולבניה מיום 7.7.2009."

55. בעקבות הצו על-תנאי שהוצא בעתירה, ולפני ההכרעה בה, המועצה הארצית לתכנון ובניה החליטה ביום 5.4.2011 כי "תבוטל החלטת המועצה הארצית מיום 7.7.09 בעניין חברת נובל אנרג'י. התכנית תיערך ע"י ועדת העורכים, ויזם התכנית יהיה המשרד לתשתיות לאומיות" (נספח ע/37).

לעתירה). בעקבות שינוי ההחלטה העתירה לבג"ץ נמחקה תוך פסיקת הוצאות לטובת העותרות (נספח ע/38 לעתירה).

56. ניגוד העניינים בין האינטרס הכלכלי של המשיבה 2 לבין האינטרס הציבורי, הבריאותי והסביבתי, בא לידי ביטוי בהתנהלות מסוכנת ביחס לדליפות. לפי פרסומים, בשנת 2011 המשיבה 2 נטשה את אתר קידוח הגז "לוויתן 2" בשל דליפה, אולם בחרה בפתרון זול לאטימת הדליפה, והדליפה נמשכה במשך 15 חודשים. לפי הפרסומים, גורמים במשרד האנרגיה "השוו את התקלה בקידוח לתקלה שגרמה לאסון האקולוגי במפרץ מקסיקו, ב-2010" (ראו נספח ע/39 לעתירה).

57. זאת ועוד. לפי ניתוח, שערך הארגון הלא ממשלתי Center for Western Priorities לנתוני הרגולטור על נפט וגז במדינת קולורדו שבארה"ב (Colorado Oil and Gas Conservation Commission (COGCC)), נובל אנרג'י הייתה שיאנית דליפות הגז והנפט בקולורדו בשנים 2014, 2015, 2016 ו-2018 (בשנת 2017 היא הגיעה למקום השני ברשימת החברות עם כמויות הדליפה הגדולות ביותר) (נספח ע/40 לעתירה).

58. גם העובדה שהממונה על איכות האוויר במשרד להגנת הסביבה קבעה במסגרת מכתב הדחייה של הבקשה הראשונה להיתר, שהגישה המשיבה 2, שהתנהלות המשיבה 2 מעלה "תהיות קשות לגבי אמינות כלל הנתונים בבקשה להיתר הפליטה" (ראו פסקה 26 הנ"ל ונספח ע/5 לעתירה), מלמדת על ניגוד העניינים המובהק שבו המשיבה 2 מצויה.

59. ספקות משמעותיים לגבי אמינות הנתונים שתמסור המשיבה 2 מתעוררים גם נוכח הנתונים השגויים שמסרה בעבר ביחס לאסדת הגז תמר, שהיא מפעילה. המשיבה 2 מפעילה גם את אסדת הגז תמר. במסגרת התנ"ס (תכנית ניהול וניטור סביבתית) שאושרה לאסדה זו, המשיבה 2 מסרה הערכה לפיה ייפלטו מן המתקן 38 טון בשנה של תרכובות NMVOC. אולם פרסומי המשרד לאיכות הסביבה לשנת 2016 מלמדים שבאותה שנה נפלטו 1,160 טון של תרכובות NMVOC, יותר מפי 30 מן ההערכה שהמשיבה 2 מסרה לרשויות התכנון לפני הקמת המתקן:

"In 2012, Noble Energy submitted to the MoEP [Ministry of Environmental Protection], as part of an EIA (MoEP, 2012), its estimated emissions to the atmosphere from the Tamar processing Platform, which by then was not operating yet. The annual NMVOC emissions from the platform were estimated to be 38 tons. By contrast, in 2017 the MoEP published a self-reported emission inventory by Noble Energy (MoEP, 2017) as part of the national emissions inventory (Pollution Release and the Transfer Report – PRTR), reporting that the actual annual NMVOC emissions in 2016 were 1160 tons, about 30 times higher than in the EIA estimates".

David Broday et. al., *Emissions from Gas Processing Platforms to the Atmosphere – Case Studies versus Benchmarks*, Environmental Impact Assessment Review, vol. 80 (2019).

העתק מאמרם של פרופ' דוד ברודאי ואח' צורף לעתירה כנספח ע/33.

60. כל אלה מבהירים את מה שאמור להיות מובן מאליו – אין מפקידים בידי המזהם את הניטור על הזיהום, וזאת במיוחד כאשר מדובר במזהמים שעלולים לסכן את בריאות הציבור באופן משמעותי, וכשאל מול אינטרס הציבורי עומדים רווח או הפסד של המזהם בהיקף של מיליארדי שקלים.

61. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, האיסור על הימצאות במצב של ניגוד עניינים חל מקום בו יש חשש סביר או אפשרות ממשית להתנגשות בין אינטרסים. החלת האיסור אינה דורשת הוכחה כי האדם או הגוף המצוי בניגוד עניינים קיבל או יקבל בפועל החלטות פסולות בגלל הימצאותו במצב זה. מדובר בכלל מניעת, שנועד למנוע את הרע בטרם יארע. בהקשר זה נפסק:

”האיסור אינו רק על שיקול הדעת עצמו בביצוע הפעולה או התפקיד. האיסור הוא על הימצאות במצב בו עלול להיות ניגוד עניינים. מטרת הכלל היא למנוע את הרע בטרם יארע. הכלל צופה פני העתיד. אין זה מעלה ואין זה מוריד אם בפועל שיקול הדעת הוא ראוי. מטרת הכלל היא למנוע פיתוי מאדם ישר והגון, בחינת אל תביאונו לידי ניסיון. על כן, אין צורך להוכיח בפועל קיומו של ניגוד עניינים. די בכך שקיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים.”

בג"ץ 531/79 **סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה**, פ"ד לד(2) 566, סעיף 4 (1980) (להלן: **עניין סיעת הליכוד**).

62. כאשר אל מול האינטרס הציבורי עומד אינטרס ממוני, בית המשפט העליון נמנע מלהחיל את מבחן האפשרות הממשית לניגוד עניינים, ואימץ את המבחן המחמיר יותר של **חשש סביר** לניגוד עניינים (ראו, למשל, רע"א 5258/90 **קצין התגמולים נ' אינגבר**, פ"ד מה(3) 593 (1991); בג"ץ 3132/92 **מושלב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז צפון**, פ"ד מז(3) 741 (1993)).

63. בית המשפט העליון פסק שהכלל האוסר על הימצאות בניגוד עניינים חל לא רק על עובדי ונבחרים ציבור, אלא גם על גופים פרטיים. כך, למשל, בבג"ץ 7721/96 **איגוד שמאי ביטוח נ' המפקחת על הביטוח**, פ"ד נה(3) 625 (2001), נטען כי העסקה של "שמאי בית" לרכב על ידי חברות הביטוח יוצרת מצב של ניגוד עניינים. חברות הביטוח טענו כי הכלל בדבר ניגוד עניינים חל רק על עובדי ציבור, אולם בית המשפט העליון דחה את טענתן:

”העותרים טוענים כי שמאי בית מצוי במצב של ניגוד עניינים. לפי הטענה, מצד אחד, שמאי בית, כמו כל שמאי רכב, חייב נאמנות כלפי המבוטח, ובהתאם לכך הוא חייב לקבוע את השומה באופן מקצועי ועצמאי; מצד אחר, שמאי בית, בהיותו עובד של חברת הביטוח, חייב נאמנות גם לחברת הביטוח, ומכל מקום הוא תלוי בחברה, ולפיכך אין הוא עצמאי כלפיה. מכאן, ששמאי בית מצוי במצב של ניגוד עניינים, כאשר הוא קובע שומת נזק שנגרם לרכב של מבוטח ומחייב את חברת הביטוח לשלם תגמול למבוטח על-פי שומה זאת. ...

חברות הביטוח דוחות את טענת העותרים. הן טוענות שהכלל האוסר ניגוד עניינים חל רק על תפקיד "סטוטורי", כלומר על מי שממלא תפקיד ציבורי על-פי דין, ואינו חל על שמאי רכב

שהכלל האוסר ניגוד עניינים חל בתחום המשפט הציבורי ואינו חל בתחום המשפט הפרטי. עם מי הדין?

...

אכן, **הכלל האוסר ניגוד עניינים נקלט בתחום המשפט הפרטי, והוא חל בתחום זה בהקשרים שונים**. הוא נקלט מכוח החוק. ראו, לדוגמה, סעיף 13 לחוק הנאמנות, תשל"ט-1979; סעיף 8 לחוק השליחות, תשכ"ה-1965; סעיף 48 לחוק הכשרות המשפטית והאפוסטרופסות, תשכ"ב-1962. הוא נקלט גם מכוח הפסיקה. הנה כד' אמר השופט ברק בבג"ץ 595/89 שמעון נ' הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים [7], בעמ' 413:

'עקרון יסוד הוא, כי מי שפועל למען אינטרס של אחר, חייב להימנע מניגוד בין אותו אינטרס לבין אינטרס שלו עצמו או אינטרס אחר כלשהו. זהו העיקרון בדבר האיסור על ניגוד עניינים. תחולתו של עיקרון זה כעניין מוסרי שבין האדם לבין עצמו. לימים הוא הפך – מכוח הקונסנסוס החברתי העומד ביסודו – כעניין של משפט החל ביחסים שבין אדם לבין זולתו... בישראל הכירו בתי המשפט בשורה ארוכה של פסקי-דין, כי העיקרון בדבר איסור על ניגוד עניינים אינו אך עניין מוסרי שבין אדם לבין עצמו, אלא הוא הינו עיקרון משפטי המשתרע על כל תחומי המשפט. הוא חל בתחומי המשפט הפרטי והמשפט הציבורי גם יחד.'

שם, פסקאות 33-34 לפסק הדין.

64. בהתאם, לא יכולה להיות מחלוקת שהמשיב 1 אינו רשאי לקבוע בהיתר הפליטה הוראות המציבות את המשיבה 2 או את החברה שבה היא תסתייע במצב של ניגוד עניינים. עקרון בסיסי הנגזר מן הכלל בדבר ניגוד עניינים הוא כי **"אין מבוקר נעשה מבקר"** (עניין סיעת הליכוד הנ"ל, פסקה 9), ובפרפראזה על דברים אלה – **אין מזהם נעשה מנטר**.

65. בהתאם, יש להורות למשיב לתקן את היתר הפליטה, כך שניטור המזהמים לא יבוצע על ידי המשיבה 2, המצויה במצב של ניגוד עניינים, ולא על ידי גורם שעמו המשיבה 2 תתקשר, אלא על ידי המשיב 1, בעצמו או באמצעות גורם ניטרי שייבחר על ידו ובמימון של המשיבה 2, ושאת זהותו המשיבה 2 לא תוכל לבחור ושאותו המשיבה 2 גם לא תוכל להחליף.

3.2. טענות המשיבים בדבר סמכות המשיב 1 להטיל על המשיבה 2 את תפקיד ניטור

המזהמים

66. במסגרת כתבי טענותיה של נובל בעתירה, היא לא הכחישה את קיומו של ניגוד עניינים אינהרנטי, אלא שלטענתה הוראות מסוימות בחוק אוויר נקי מקנות למשיב 1 סמכות להטיל את מלאכת הניטור על המזהם. בהתאם לטענתה של נובל, סעיף 7(ד) לחוק אוויר נקי קובע כי המשיב 1 רשאי להטיל על המזהם את הקמתן והפעלן של תחנות ניטור חופיות; סעיף 15(א) לחוק אוויר נקי קובע כי המזהם יבצע ניטור של מזהמים בהתאם לתנאים שייקבעו בהיתר הפליטה; וסעיף 18(ד) קובע כי הממונה יקבע בהיתר הפליטה הוראות בדבר ניטור.

67. עמדת המשיבים בעניין זה מחמיצה את ההבחנה הבסיסית בדין בין קיומה של סמכות לבין אופן הפעלת שיקול הדעת מכוח אותה סמכות. בית המשפט העליון פסק בכל הקשר אפשרי, כי עצם קיומה של סמכות מינהלית לפעול באופן מסוים, אין משמעה כי פעולה באופן זה תהיה תמיד כדין. **סמכות לחוד ושיקול דעת לחוד**. גם כאשר הרשות מבצעת פעולה שהיא מוסמכת לבצע על פי חוק,

ביצוע הפעולה כפוף לעקרונות של איסור על ניגוד עניינים ועקרונות של סבירות, מידתיות, איסור לשקול שיקולים זרים ועוד עקרונות שהן יסוד מוסד במשפט המינהלי.

68. במקרים רבים פעולה מינהלית נעשית ללא חריגה מסמכות ובהתאם להוראות ההסמכה בחוק, אך יהיה בה משום חריגה מכללים אחרים של המשפט המינהלי, שיביאו לפסילתה (ראו, למשל, דנג"ץ 3660/17 **התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים**, פסקאות 45 ו-53 לפסק דינה של הנשיאה נאור (26.10.2017); בג"ץ 974/19 **דחאדחה נ' המפקד הצבאי לאזור הגדה המערבית**, פסקה 8 לפסק דינו של השופט הנדל (4.3.2019); עע"מ 1489/13 **המינהל הקהילתי לשכונת בית צפאפא נ' עיריית ירושלים**, פסקה 36 (26.1.2014)).

69. גם אם למשיב 1 נתונה הסמכות להטיל על בעל מקור הפליטה את תפקיד הניטור, הרי שברור שעליו להפעיל שיקול דעת בהתאם לכלל הנסיבות בכל מקרה שבו עליו לקבל החלטה כיצד להפעיל סמכות זו. לא בכל מקרה הטלת תפקיד זה על המזהם בלבד, מבלי שייערך ניטור על ידי המשרד להגנת הסביבה או גורם ניטרלי אחר, תהיה סבירה.

70. המשיב 1 רשאי לחייב את בעל מקור הפליטה להקים ולהפעיל תחנת ניטור (סעיף 7(ד) לחוק אוויר נקי), ובעל מקור הפליטה מחויב לבצע ניטור לפי הוראות ההיתר ולמסור את הנתונים (סעיף 15(א) לחוק). ואולם לצד זאת, לא יכולה להיות מחלוקת כי המשיב 1 רשאי לקבוע בהיתר הפליטה, במסגרת סמכותו לפי סעיף 22(ב)(3) לחוק אוויר נקי, הוראות בדבר ניטור על ידי בעל מקור הפליטה, על ידי גורם אחר, או גם וגם. ודאי שהמשיב 1 רשאי להחליט כי הוא זה שיבחר את הגורם שיבצע את הניטור.

71. בהינתן סמכותו של המשיב 1 לקיים ניטור בעצמו או להטיל מלאכה זו על גורם אובייקטיבי, לא די בכך שהחוק מקנה לו סמכות להורות על ניטור באמצעות בעל מקור הפליטה. הגם שלמשיב 1 סמכות לדרוש שנובל תקיים ניטור, השאלה שיש לברר היא האם החלטת המשיב 1 להסתפק בניטור על ידי נובל עולה בקנה אחד עם כללי המשפט המינהלי והאם היא סבירה, וזאת, בין השאר, בהינתן גודל המתקן, משמעותיות הפעלתו והמשמעותיות של "ניטור נוח" מבחינת מפעיל המתקן.

72. בנוסף, לא יכולה להיות מחלוקת כי במסגרת הפעלת סמכותו להטיל את האחריות לביצוע הניטור על ידי נובל, המשיב 1 רשאי, ואף חייב, לקבוע הוראות שינטרלו מצבים של ניגוד העניינים. כך, למשל, כפי שהציע בית המשפט, ניתן היה לקבוע כי את הגורם החיצוני שיבצע את הניטור במימונה של נובל, המשיב 1 יבחר, ורק המשיב 1 יהיה רשאי להחליף.

73. התשובה לשאלה האם במצב עניינים נתון ניגוד העניינים מצדיק להורות על ביצוע ניטור על ידי גורם שאינו בעל מקור הפליטה ואלו צעדים יש לנקוט כדי להתמודד עם ניגוד העניינים, תלויה **במכלול הנסיבות**, ובין השאר בעוצמת האינטרס של המזהם, בטיב הזיהום הצפוי להיפלט והיקפו, וכיוצא באלה. בהקשר זה אין דין מפעל שפולט חומרים מסרטנים כדין מפעל הפולט חומרים שהשלכותיהם הבריאותיות מסוכנות פחות; אין דין מי שפולט טונות של חומרים מזהמים כדין מי שפולט כמויות קטנות; אין דין מי שיש לו היסטוריה של **מסירת מידע בלתי אמין – כפי שיש לנובל** – כדין מי שיש לו עבר ללא רבב; אין דין מי שצפוי לרווח או הפסד של מאות מיליוני שקלים כדין מי שהרווח או ההפסד הצפויים לו זניחים; אין דין מי שיש לו היסטוריה של זיהום ותקלות כדין מי שאין לו היסטוריה כזו.

74. העובדה שבמפעלים אחרים מסוימים המשיב 1 הטיל רק על בעל מקור פליטה את תפקיד הניטור אינה מלמדת דבר. ייתכן שמכלול הנסיבות הפך החלטה זו לסבירה באותם מקרים וייתכן שלא. אין בכך כדי להעיד על סבירות ההחלטה ביחס לנובל.

75. מכלול הנסיבות בעניינה של נובל מלמד שההחלטה להפקיר בידיה את הניטור, חרף ניגוד העניינים שבו היא מצויה, **חורג ממתחם הסבירות בצורה קיצונית**. מדובר במתקן לטיפול בגז חסר תקדים בגודלו בישראל וגם בקנה מידה עולמי, שצפוי לפלוט כמויות גזים מזהמים חסרות תקדים בישראל. האינטרס הכלכלי של נובל אנרג'י הוא עצום, לפי טענתה שלה עצמה בתגובותיה בבית המשפט קמא לבקשה לצו ביניים ולעתירה. הגזים שצפויים להיפלט הם רעילים, וחלקם מסרטנים בוודאות (ראו פירוט הגזים שייפלטו בסעיף 50 לעתירה). כמו כן, לפי טענתה של נובל עצמה, עיכובים בהפקת הגז – העשויים להיגרם בין השאר מן הצורך לעצור את הייצור בשל חריגה מערכי הפליטה, שיתגלו בעקבות הניטור – יעלו לה מיליוני שקלים ליום (ראו, בין היתר, סעיפים 9-10 לתגובת נובל מיום 2.12.2019 לבקשה לצו ביניים).

76. אם לא די בכך, התנהלותה של נובל בעבר מלמדת שאי אפשר להסתפק בניטור שהיא תבצע. ראשית, כפי שצוין, בהודעת המשיב 1 לנובל מחודש דצמבר 2018 נכתב שהתנהלותה של נובל **"מעלה תהיות קשות לגבי אמינות כלל הנתונים בבקשה להיתר הפליטה"** (נספח 5/ע לעתירה). שנית, במתקן "תמר", שאותו מפעילה נובל, כמות פליטת המזהמים גדולה פי 30 מן ההערכה שנובל מסרה לרשויות (ראו פירוט בסעיף 59 הנ"ל); ושלישית, לנובל היסטוריה של דליפות והתנהלות קלוקלת ביחס לדליפות אלה (ראו הפירוט בסעיפים 56-57 הנ"ל, שאותו נובל לא סתרה וגם לא ניסתה לסתור במסגרת ההליכים שבבית המשפט קמא).

77. מכלול הנסיבות מלמד שאין מקום להטיל על נובל את תפקיד הניטור, וכי אי קיומו של ניטור על ידי גורם אחר, שייבחר על ידי המשיב 1, הוא בלתי סביר, במקרה זה, נוכח ניגוד העניינים העמוק בו נובל מצויה.

78. נובל טענה במסגרת כתבי טענותיה בבית המשפט קמא כי אין חשש לניגוד עניינים משום שהיא מחויבת לקיים את הניטור לפי הנחיות מקצועיות ונהלים של המשיב 1. לא ברור כיצד טענה בדבר קיומן של הנחיות מקצועיות וסטנדרטים לביצוע הבדיקות פותר את סוגיית ניגוד העניינים. באותה המידה נובל או כל גוף אחר המצוי בניגוד עניינים, יכול היה לטעון כי לעולם אין חשש להתממשות ניגוד עניינים בעניין כלשהו, משום שהוא מחויב לפעול על פי הוראות החוק. משמעותו של חשש לניגוד עניינים הוא קיומו של חשש שבעל עניין לא יפעל כפי שהוא מחויב לפעול על פי דין בשל ניגוד העניינים שבו הוא מצוי. עצם קיומן של הנחיות, נהלים וסטנדרטים לניטור אינו מפיג את החשש כהוא זה.

79. המשיבים טענו כי ניתן להתגבר על ניגוד העניינים האמור משום שהמשיב 1 מבצע בעצמו סיורי פתע במפעלי התעשייה השונים. אין ממש בטענה זו. אסדת לויתן מצויה בלב ים. אין מדובר במפעל יבשתי שניתן להגיע אליו בהפתעה ולהידפק על שעריו. ההגעה דורשת שימוש באמצעי תחבורה ימי או אווירי. אין ולא יכולות להיות ביקורות פתע באסדת לויתן, ומכל מקום, ביקורות ספורדיות של המשרד להגנת הסביבה אינן תחליף לניטור קבוע על ידי גורם שאינו בעל עניין ושאינו תלוי בגורם בעל עניין.

80. הדבר הבולט בתגובות המשיבים בבית המשפט קמא הוא שהמשיבים לא סיפקו טעם כלשהו להתנגדותם לכך שהניטור יבוצע על ידי המדינה או מי מטעמה. אם נובל אינה מתכוונת לבצע מניפולציות של הניטור, מדוע שנובל תתנגד לביצוע הניטור על ידי המדינה או על ידי גורם שייבחר על ידי רשויות המדינה? ואם המדינה תשופה על ידי נובל בגין הוצאות הניטור, מדוע שהמדינה תתנגד לבצע בעצמה את הניטור או לכל הפחות להיות זו הבוחרת את הגורם שיבצע את הניטור? למשיבים פתרונים.

81. כדי להצדיק את ניטור המזהמים על ידי נובל, המשיבים השתמשו בדיון בביטוי "המזהם משלם", וחזרו עליו – שוב ושוב – בתגובותיהם לעתירה. **אלא שהעקרון לפיו "המזהם משלם" אין משמעו כלל ועיקר כי "המזהם מנטר". הטלת עלויות הניטור על נובל אינה מחייבת ניטור על ידי נובל. ניתן לגבות מנובל את הוצאות הניטור שיבצע המשרד להגנת הסביבה או חברה שתיבחר על ידו באמצעות קביעת תנאי מתאים בהיתר הפליטה.**

3.3. הטענות בדבר השימוש בגורמים חיצוניים לביצוע הניטור

82. במהלך הדיון שהתקיים בעתירה ביום 5.10.2020 עלתה, לראשונה, טענה לפיה בפועל לא נובל עצמה תבצע את הניטור, אלא חברה חיצונית, בעלת הסמכה לבצע ניטור, **שתיבחר על ידי נובל מבין חברות אחדות בעלות הסמכה כזו, ששירותיה יישכרו על ידי נובל, ושנובל תוכל להחליט על החלפתה** (ראו דברי גב' דרורי מהמשרד להגנת הסביבה בעמ' 27, ש' 12-10 לפרוטוקול הדיון; ודברי ב"כ נובל בעמ' 31, ש' 6-3 לפרוטוקול הדיון).

83. בית המשפט הנכבד קמא, למרות קביעתו לפיה **"הפקדת הניטור והדיגום בידי נובל מעלה סימן שאלה של ממש"** (עמ' 13 לפסק הדין, שורה 16), נשען בפסק דינו על טענת המשיבים לפיה נובל תבחר חברה חיצונית לביצוע הניטור כדי להכשיר את ניגוד העניינים:

"מהמקובץ עולה כי אף שבידי נובל נותרת השפעה על פעולות הניטור והדיגום בדרך של בחירת אנשי המקצוע והמעבדות שיבצעו פעולות אלה וקביעת תנאי העסקתם, מידת השפעתה עליהן מוגבלת נוכח מחויבותם של גורמים אלה למערכת כללים שמכוחה קיבלו את הסמכתם.

החלטתו של המשרד נמצאת בליבת שיקול הדעת המקצועי שלו ונתמכת בעמדתם של מומחיו. נוכח פוטנציאל הזיהום הנמוך של האסדה לשיטתו של המשרד, ונוכח אמצעי הטיפול בגזים בטרם פליטתם לאוויר, מרחק האסדה מהחוף, ומערך הניטור החופי האמור לעיל, אין בידי העותרות לשכנע כי החלטה זו חורגת ממתחם הסבירות באופן המצדיק התערבות שיפוטית, משכך דין הטענה להידחות."

עמ' 15-14 לפסק הדין.

84. אלא שבכל הכבוד, הנמקתו של בית המשפט הנכבד קמא אינה יכולה לעמוד. בכל הכבוד, המערערות חולקות על הקביעה כי החלטת המשיב 1 בעניין זה נמצאת בליבת שיקול הדעת המקצועי שלו. השאלה אם מתקיים ניגוד עניינים המצדיק שלא להטיל על נובל את האחריות לניטור היא שאלה משפטית מובהקת, ולא שאלה מקצועית. מעבר לכך, המערערות אינן סבורות, ואף לא ביקשו, שבית המשפט יתערב בשיקול דעתו המקצועי של המשיב 1 ביחס לניטור. כמפורט

להלן, קיים מספר מוגבל של חברות חיצוניות שיכולות לבצע עבור נובל את מלאכת הניטור. כדי להתגבר על ניגוד העניינים, כל שנדרש הוא שהמשיב 1 (ולא נובל) הוא שיבחר מי החברה שתבצע – במימון נובל – את הניטור, והוא שיהיה המוסמך (ולא נובל) להחליט על החלפתה בחברה אחרת.

85. עמדת המערערות היא כי בניגוד לקביעת בית המשפט קמא, העובדה שנובל תבחר או בחרה חברה שתבצע את הניטור עבורה תמורת תשלום, אין בה כדי לפתור את סוגיית ניגוד העניינים המובנה אל תוך הוראות הניטור שבהיתר הפליטה.

86. ראשית, יש לעיין בהוראות היתר הפליטה. בהתאם להיתר הפליטה, **נובל היא האחראית על ביצוע הדיגום והניטור. ההיתר כלל אינו מחייב את נובל לעשות שימוש בשירותיהם של גורמים חיצוניים.** הדברים עולים מהוראות היתר הפליטה וגם מדבריו המפורשים ב"כ המשיב 1 בדיון שהתקיים בבית המשפט קמא ביום 5.1.2020, בעמ' 26, ש' 25-26:

"אנחנו דורשים כי גורם מוסמך ישכר ע"י נובל, או שנובל תעשה זאת בעצמה על פי הסמכה."

87. משמעות הדברים היא כי הבחירה אם לבצע בעצמה את הניטור או לשכור את שירותיו של גורם חיצוני נתונה בידי נובל. גם אם כטענתה של נובל הדיגום והניטור יבוצעו באמצעות גורם חיצוני, היא יכולה, בהתאם להוראות ההיתר, להחליט בכל עת להפסיק להיעזר בגורמים חיצוניים ולבצע את הניטור והדיגום בעצמה.

88. נזכיר שאסדת לויתן צפויה לפעול לאורך שנים רבות. לכן יש לבחון לא רק את מה שנובל מכריזה שקורה כעת בפועל, ויכול להשתנות בכל עת לפי שיקול דעתה של נובל, אלא את מה שהיתר הפליטה מתיר לה לעשות ומחייב אותה לעשות.

89. כאמור, הטלת תפקיד הניטור על נובל באה לידי ביטוי מפורש בשלל הוראות בהיתר הפליטה – **"בעל מקור הפליטה יתקין ויפעיל בארובות המפורטות בסעיף קטן (א)1 ניטור רציף כמפורט בסעיף 12(ג)3..."** (סעיף 14(ג) להיתר הפליטה); **"בעל מקור הפליטה יתקין ויפעיל מכשיר למדידה רציפה של ספיקת הגז המוזן ממערכת ה-FRRU..."** (סעיף 14(ז) להיתר); **"בעל מקור הפליטה יבצע דיגום סביבתי על האסדה בהתאם להוראות הממונה עבור מזהם בנזן..."** (סעיף 21(ב) להיתר) ועוד הוראות דומות רבות בהיתר הפליטה.

90. היתר הפליטה לא מטיל, אפוא, כל חובה להיעזר בגורם חיצוני לביצוע הניטור. היום, לפי הטענה, נובל נעזרת בגורם חיצוני, ומחר היא רשאית, לפי הוראות ההיתר ולפי דברי נציגי המשיב 1 בדיון, להחליט לבצע בעצמה את הניטור. היא חופשיה לעשות זאת שכן ההחלטה לפיה היא זו שתבצע את הניטור והדיגום היא החלטה וולונטרית. ביצוע הניטור והדיגום באמצעות גורם חיצוני אינו דרישה של המשרד להגנת הסביבה ואינו תנאי מתנאי ההיתר.

91. שנית, ולא פחות חשוב מכך, השימוש בגורמים חיצוניים – גם אילו היה מתחייב מהוראות ההיתר – אין בו כדי לפתור את בעיית ניגוד העניינים, כל עוד נובל היא זו הבוחרת את הגורם החיצוני ומשלמת לו במישרין ולה הכוח להחליפו בגורם אחר. כפי שהוסבר על ידי באי כוח המשיבים בדיון, **החברה החיצונית המבצעת את הניטור תשלום נבחרת על ידי נובל. נובל היא זו המשלמת לחברה זו. נובל היא גם זו הרשאית בכל עת להחליט להפסיק את רכישת שירותי הניטור של אותה החברה ולהחליפה בחברה אחרת, או לבצע את הניטור בעצמה.**

92. כגורם המכריע בקביעת זהות החברה החיצונית שתבצע את הניטור, **החלטותיה של נובל משפיעות על הכנסות החברה המבצעת את הדיגום והניטור**. אם נובל אינה מרוצה מתוצאות הניטור והדיגום, היא יכולה בכל עת להחליף את החברה שנבחרה ולבחור בחברה אחרת. חברה מנטרת שתצפה להמשיך לעבוד עם נובל, תצטרך להציג תוצאות נוחות לנובל, שיצדיקו המשך השימוש בשירותיה.

93. האפשרות להחליף את החברה הדוגמת והמנטרת אינה אפשרות תאורטית. כפי שעולה מדבריה של גבי דרורי מן המשרד להגנת הסביבה, קיימות מספר חברות מתחרות היכולות לבצע אותה העבודה (עמ' 27, ש' 10-11 לפרוטוקול הדיון מיום 5.1.2020):

"לשאלת בית המשפט, אכן יש חברות נוספות שעושות את זה בישראל, ואפשר לעשות את זה ע"י חברות בינלאומיות, והם [כך במקור] מוכרות ע"י הרשות להסמכת מעבדות."

94. מדובר, אפוא, ב"שוק" תחרותי שבו לנובל נתונה בחירה בין חברות מנטרות שונות. חברה שלא תספק את התוצאות המתבקשות ושתוצאות הניטור שלה עלולות לגרום להפסקת פעילותה של נובל או להטלת עיצומים כלכליים עליה, יכולה להיות מוחלפת בקלות על ידי אחת ממתחרותיה.

95. הדרך לפתור את ניגוד העניינים היא פשוטה מאין כמותה. המשרד להגנת הסביבה יכול לבצע בעצמו את הניטור והדיגום, ולחלופין – **המשרד יכול לבחור בעצמו את החברה החיצונית שתבצע את הניטור והדיגום**. המשרד להגנת הסביבה הוא שיחליט מי החברה המבצעת את הדיגום והניטור והוא שיחליט אם יש צורך להחליפה, ובמי.

96. ב"כ המשיב 1 ונציגיו חזרו בדיונים ובכתבי טענותיהם על המנטרה לפיה "המזהם משלם" כדי להסביר מדוע הם מתנגדים לרעיון האמור. אלא שטענה זו אינה רלוונטית. "המזהם משלם" אין משמעו כי המזהם מנטר או כי המזהם הוא שבוחר את זהות הגורם המנטר. גם אם המדינה היא זו שתבחר את החברה המנטרת, היא רשאית לקבוע בהיתר הפליטה תנאי לפיו עלויות הניטור יוטלו על נובל.

97. נובל לא סיפקה כל הסבר מניח את הדעת להתנגדותה לכך שהמשיב 1 הוא שיבצע את הניטור או לכך שהמשיב 1 יבחר את הגורם הפרטי שיבצע את הניטור, ולא הצביעה על אינטרס לגיטימי כלשהו שלה שייפגע אם כך ייעשה. ניתן היה לצפות שנובל דווקא תברך על כך שתוסר ממנה האחריות והטרחה הכרוכים בכך. בהעדר מניעים לגיטימיים להתעקש על עניין זה, התנגדותה לסעד המבוקש בעניין זה מחדדת את רצונה של נובל לשלוט בניטור תוך מצב של ניגוד עניינים חמור, בניגוד לאינטרס הציבורי המובהק שהניטור יהיה עצמאי, נקי מניגודי עניינים ויצג תוצאות אמת בלתי חשודות ככאלו הנגועות באינטרסים של בעלת עניין.

98. גם המשיב 1 לא נתן כל הסבר מניח את הדעת – ולמעשה הסבר כלשהו – לכך שלא המשיב 1 הוא שיהיה בעל השליטה בזהות החברה המנטרת, בהתקשרות עימה ובתשלום לה. מדברי עובדי המשרד להגנת הסביבה שנכחו בדיונים בבית המשפט קמא, דומה שלא מדובר אלא ב"קושי" לשנות התנהלות שנהגה עד עתה, רק משום שכך המשיב 1 רגיל להתנהל.

99. יש לזכור שהמשיב 1 הוא הרגולטור. הוא האחראי בפני הציבור, בשם הממשלה, על בריאותו של הציבור בכללותו. הוא אינו יכול להתנער מאחריות זו באמצעות הטלת החובה על המזהם, המטיל בתורו את האחריות על חברות מסחריות שתלויות כלכלית במזהם עצמו. מינימום האחריות הנדרש

מהמשיב 1 כלפי הציבור מחייב שהמשיב 1 יהיה זה שיחליט מיהו הגורם הפרטי שיבצע את הניטור, ושהוא – ולא נובל – יהיה בעל הסמכות הבלעדית להחליט על החלפתו.

100. אין כל יסוד לטענת נובל כי לצורך קבלת טענת המערערות בעניין זה יש לאמץ עמדה לפיה "כל מערך החקיקה, הבקרה והפיקוח של רשויות המינהל בישראל הינו רקוב ובלתי אמין" (סעיף 125 לתגובת נובל לעתירה). הכלל בדבר ניגוד עניינים חל ומיושם גם כאשר קיים ביטחון מוחלט בטוהר המידות ובטוהר כוונותיהם של כל הצדדים. הכלל בדבר ניגוד עניינים לא מיושם רק במקרים שבהם הוכחה שחיתות או חוסר אמינות, אלא במקרים בהם יש פוטנציאל להתנגשות אינטרסים, גם כאשר אין בדל ראייה להשחתה של המערכת.

101. מאותו טעם גם אין לקבל את טענת נובל בדיון בבית המשפט קמא (עמ' 31, ש' 12-17), לפיה כדי לקבל את טענות העותרות יש צורך ב"מקרה ספציפי שמעבדה מסוימת היא מוטעה [כך במקור, צ"ל "מוטה"] או אי אפשר לבטוח בה, במקרה קונקרטי יבוא אדוני ויטען טענות".

102. **כדי להצביע על ניגוד עניינים פסול, לא מוטל על המערערות הנטל להראות שניגוד העניינים יוביל בפועל להחלטות פסולות. המערערות אף אינן נדרשות להמתין למקרה קונקרטי שבו ניגוד העניינים הביא להתנהלות פסולה. מטרתו של הכלל בדבר ניגוד עניינים הוא למנוע את הרע בטרם יארע. לא מוטל על המערערות הנטל להראות שנובל או החברות החיצוניות הנשכרות על ידה פועלות או יפעלו בצורה פסולה כדי ללמד על קיומו של ניגוד עניינים. די בהתנגשות אינטרסים שיש בה, על פי אמות מידה אובייקטיביות, פוטנציאל לקבלת החלטות על יסוד שיקולים לא ענייניים :**

"כלל האוסר ניגוד עניינים אינו מחייב, איפוא, הוכחה להתממשות ניגוד העניינים, אלא הוא נועד למנוע מראש אפשרות של היווצרות פסול כזה. ניגוד עניינים הוא מצב אובייקטיבי היוצר אפשרות ממשית.... של ניגוד עניינים, ואין צורך להוכיח בפועל שהתקיים ניצול לרעה כתוצאה מניגוד עניינים" (איגוד שמאי הביטוח, שם, פסקה 36); (בג"צ 2074/95 אגודת טכנאי השיניים בישראל נ' מנכ"ל משרד הבריאות, פד"י נג(3) 441, 462...; בג"ץ 7721/96 איגוד שמאי הביטוח נ' המפקח על הביטוח, פ"ד נה(3) 625, 658....

החשש מפני ניגוד עניינים אינו מתמצה בחשש מפני התממשות הניגוד הלכה למעשה, אלא גם בחשש למראית פני הדברים בעיני הציבור, ולהשפעתה של מראית זו על מידת האימוץ שהציבור נותן בגורם בו הוא תלוי לצורך בצוע פונקציה בעלת אופי ציבורי (בג"צ 202/90 י.ב.מ. נ' משרד המשפטים, פד"י מה(2) 265, 271-270.... המבחן הוא מבחן אובייקטיבי, מבחן של האדם הסביר המודע לכל נתוני הענין. השאלה היא – האם אדם כזה; המסתכל מבחוץ, היה גורס שהתפקידים אותם ממלא פלוני עשויים ליצור ניגוד עניינים עד כי לא יוכל לפעול ללא משוא פנים ודעה קדומה' (השופט ברק בבג"צ 1100/95 דוד קאסוטו נ' ראש עיריית ירושלים, פד"י מט(3) 691, פסקה 11....

גם אינטרס עיסקי עקיף ומרוחק למדי עשוי להקים עילת פסילה בשל חשש לניגוד עניינים (פרשת שידורי פרסומת מאוחדים, פסקה 29 לפסק דינו של השופט אור).

עמ"מ 4011/05 דגש סחר חוץ (ספנות) בע"מ נ' רשות הנמלים, פסקה 38 (11.2.2008).

ראו גם: בג"ץ 5575/94 מהדרין בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד מט(3) 133, פסקה 10 (1995).

103. בענייננו, במקרים שבהם קיימת חריגה מערכי הפליטה המותרים בהיתר, מדובר במצב שבו קיים קונפליקט מובנה בין האינטרס של נובל אנרג'י בנוגע לתוצאות הניטור לבין האינטרס הציבורי לקבל תוצאות ניטור אמינות. קונפליקט מובנה זה מתקיים גם אצל חברות חיצוניות הנבחרות על ידי נובל לבצע ניטור, מקבלות ממנה תשלום ויכולות להיות מוחלפות על ידה.

104. במהלך הדיון בעתירה המשיבים ביקשו לפטור את הטענות בעניין זה בנימוקים הנוגעים למקצועיות החברות הפרטיות המבצעות את הניטור. על כך מבוססת גם הנמקתו של בית המשפט קמא. אלא שבכך אין כל רבותא. בית המשפט העליון עמד על כך שמקצועיות אין בה כדי להתגבר על בעיות של ניגוד עניינים של גורם פרטי, ובמיוחד כאשר מדובר בגורם פרטי הנבחר ומקבל תשלום ממי שיש לו אינטרס כלכלי בתוצאות הבדיקות שמבצע הגורם המקצועי.

105. דוגמה מובהקת לכך ניתן למצוא בבג"ץ 7721/96 **איגוד שמאי ביטוח בישראל נ' המפקחת על הביטוח**, פ"ד נה(3) 625 (2001). באותו מקרה נקבע כי ההסדר בענף ביטוח הרכב, לפיו חברות הביטוח דרשו מסוכני ביטוח ומבוטחים לפנות, במקרה של נזק לרכב לצורך שומת הנזק, ל"שמאי בית", המועסקים על ידי חברות הביטוח במקום לפנות לשמאים עצמאיים, שאינם מועסקים על ידי חברות הביטוח, נגוע בניגוד עניינים פסול. בית המשפט קבע שכאשר "שמאי הבית" הוא הגורם היחיד הקובע את שומת הנזק, וכאשר זו אמורה לחייב גם את המבוטח, מדובר במצב של ניגוד עניינים בשל התלות של שמאי הבית בחברת הביטוח, כגורם המעסיק אותו ומשלם את שכרו (ראו פסקאות 33-38 לפסק הדין).

106. יצוין שגם באותו מקרה נטען על ידי חברות הביטוח כי "חזקה על שמאי הבית שהם ממלאים כראוי את חובת הנאמנות ועורכים שומות באופן מקצועי וללא משוא פנים", וכי לא הוצגה ראיה או טענה לפיה "השומות של שמאי בית נמוכות מן השומות של שמאי חוץ". ואולם, בית המשפט חזר ויישם את ההלכה, לפיה מסקנה בדבר ניגוד עניינים אינה מצריכה "הוכחה שניגוד עניינים השפיע בפועל על מילוי התפקיד" (פסקה 36 לפסק הדין).

107. והדברים יפים גם לענייננו – גם ללא הוכחה כי ניגוד העניינים משפיע בפועל על ביצוע תפקידן של החברות המנטרות, וגם בהינתן סטנדרטים מקצועיים המחייבים את החברות המנטרות, עצם התלות הכלכלית של החברה, שנבחרה לנטר, בנובל מלמד על ניגוד עניינים פסול לפי המבחנים שנקבעו בפסיקה.

108. טענה נוספת שהעלה המשיב 1 במהלך הדיון בעתירה היא כי "היתר ניתן לבעל מקור הפליטה ולא לצדדים שלישיים לכן אין ביכולת המשרד לחייב את הצדדים השלישיים במסגרת ה"היתר" (עמ' 26 לפרוטוקול, ש' 24-25).

109. מדובר בטענה מטעה שאין לה כל רלוונטיות. המערערות אינן טוענות שבמסגרת ההיתר יש להטיל חובות על צדדים שלישיים, כמו חברות פרטיות המבצעות ניטור. הטענה כי יש להתנות את פליטת המזהמים על ידי נובל בכך שיתבצע ניטור על ידי המשיב 1 או גורם שנבחר על ידי המשיב 1, בכך שנובל תישא בהוצאות, ובכך שנובל תאפשר לגורם זה לבצע את הניטור במתקניה. המערערות לא ביקשו שההיתר יחייב את צדדים שלישיים לבצע ניטור, ואף אין צורך בכך. כשם שתנאי בהיתר או רישיון כלשהם המתנה את תוקפו בביטוח מסוג כזה או אחר אינו תנאי המחייב צד שלישי למכור פוליסת ביטוח לבעל הרישיון או ההיתר, כך גם התניית היתר הפליטה בכך שנובל תאפשר ניטור על ידי המדינה או גורם שייבחר על ידי המדינה אינו תנאי המחייב צד שלישי כלשהו.

3.4. טענות בדבר ניטור על ידי איגוד ערים

110. במסגרת הדיונים בבית המשפט קמא, המשיבה 2 טענה כי לפי הסכם עם איגוד ערים שרון-הכרמל (להלן: **איגוד ערים**), איגוד ערים הוא שיבצע את הניטור החופי באמצעות תחנות ניטור שהוא

מפעיל. עוד נטען כי מתקיים משא ומתן לפיו איגוד ערים יבצע חלק מניטור ודיגום המזהמים על גבי האסדה. לפי טענת המשיבה 2, מדובר בגורם אובייקטיבי, שהניטור על ידו מאיין את הטענה בדבר ניגוד עניינים. המערערות אינן מקבלות טענה זו.

111. ראשית, לא די בהסכמות וולונטריות בין נובל לבין איגוד ערים בדבר ביצוע הניטור. כמו ביחס לחברות פרטיות, גם כאן כל עוד לא ישונו הוראות היתר הפליטה, נובל תהיה רשאית להחליף את זהות מבצע הניטור בכל עת. סיכומים וולונטריים שנובל תיטול על עצמה ביחס להפקדת חלק מפעולות הניטור בידי גורמים ניטרליים לא יכולים להחליף חובה שתעוגן, כדרישת המערערות, בהיתר לקיים ניטור על ידי גורמים שייבחרו על ידי המשיב 1, ושאותם רק הוא יוכל להחליף. כאמור, אסדת לווייתן צפויה לפעול במשך שנים ארוכות, ולכן במסגרת היתר הפליטה יש להבטיח שיתקיימו התנאים שיבטיחו ניטור שאינו נגוע בניגוד עניינים. אי אפשר להסתמך על הסדרים וולונטריים שאין לדעת כמה זמן יימשכו.

112. בהתאם, אין בביצוע חלקים מסוימים של הניטור על ידי איגוד ערים מכוח הסכמות וולונטריות כדי לאיין את ניגוד העניינים.

113. שנית, הניטור המבוצע במועד זה על ידי איגוד ערים, מבוצע אך ורק בתחנות חופיות. תחנות אלה מודדות את כמות המזהמים באוויר באותם מקומות נקודתיים שבהם הן נמצאות, כלומר במרחק של כ-10 ק"מ מן האסדה. הן אינן מודדות את כמות המזהמים בארובות האסדה (זיהום ממקורות פליטה מוקדיים) ואינן מודדות את כמות המזהמים ב"גדר" האסדה (זיהום ממקורות פליטה לא מוקדיים).

114. כפי שצוין על ידי נציגי המשיב 1 בדיון בבקשה לצו ביניים, נדרשות כמה שעות כדי שהגז מן האסדה יגיע אל החוף במקרה של תקלה או דליפה. משמעות הדברים היא שחריגה מערכי הפליטה **תזוהה על ידי התחנות החופיות רק שעות לאחר תחילתם של דליפה**, תקלה או אירוע אחר שיגרום לחריגה כזו. מעבר לכך, חריגה מערכי הפליטה בתחנות החופיות אינה יכולה להוות אינדיקציה לכך שמקור החריגה הוא באסדה, שכן החריגות עשויות להיגרם גם בשל גורמים סביבתיים יבשתיים אחרים. כפי שצוין על ידי המשיב 1 בדיון, לאחר שמתעורר חשד לחריגה מערכי הפליטה, נדרשים לפחות יומיים נוספים כדי לבדוק אם מדובר בחריגה שמקורה באסדה (וזאת בהעדר ניטור רציף באסדה).

115. בשולי הדברים יצוין שבעקבות המגעים בין איגוד ערים לבין נובל, שאליהם התייחסה נובל בהליך בבית המשפט קמא, נחתם ביום 14.6.2020 הסכם בין נובל לאיגוד, המתייחס לניטור. בד בבד עם ערעור זה מוגשת בקשה לצירוף הסכם זה כראיה.

116. המגעים בין נובל לבין איגוד ערים, שאליהן נובל התייחסה בהליך בבית המשפט קמא, נוגעים **לניטור שיבוצע על ידי חברה שתישכר על ידי נובל ועל כן אינם פותרים את בעיית ניגוד העניינים**. כך גם הסכם שנחתם בסופו של דבר ביום 14.6.2020. בהתאם למגעים אלה ולהסכם, לא ברור מיקום פיזי של מכשירי הניטור על האסדה, האם יתקיים איתור של דליפות מוקדיות, האם יהיו כמה נקודות ניטור כפי הנדרש על האסדה ועוד. תוצאותיו של הניטור האמור תהיינה זמינות רק לאחר מספר ימים ולא תהיינה חשופות לציבור בזמן התרחשותן, והן תהיינה מעובדות. האיגוד יוכל לצפות בהן אבל לא יהיה רשאי לאגור את תוצאות הניטור בזמן מדידה בפועל. זאת בניגוד להוראות ההיתר ביחס לתוצאות אחרות של דיגום וניטור, שאמורות להיות זמינות "אוונליין" באופן מיידי וחשופות לציבור. בנוסף, אין במסגרת הסיכומים בין נובל לבין איגוד ערים, כל סעד בגין הפרת

ההסכם המתגבש. בכל מועד ובכל עת נובל יכולה להפסיק התקשרות זו ללא כל סעד או פיצוי. מכל מקום, אין בהסכמה וולונטרית בדבר ניטור רציף של בנזן על גבי האסדה, כדי לייתר הוראות המחייבות ניטור רציף כזה, וזאת מן הטעמים שפורטו לעיל.

117. נוכח כל האמור, אין בעובדה שנובל תיעזר בגורמים חיצוניים – בין אם אלו חברות פרטיות ובין אם באיגוד ערים – כדי להכשיר את הוראות היתר הפליטה, המציבות את נובל ואת החברות הפרטיות בניגוד עניינים. נטרול ניגוד העניינים מחייב לבטל את הוראות היתר הפליטה המטילות על נובל באופן בלעדי את האחריות לביצוע הניטור, וקביעת הוראות לפיהן המשיב 1 או חברות פרטיות, שייבחרו על ידי המשיב 1, הם שיבצעו את הניטור והדיגום.

4. ייצוא חלק מהוראות החייבות להיכלל בהיתר ל"תכניות" חיצוניות להיתר

118. העניין השני בו עוסק ערעור זה הוא דחיית טענת המערערות, לפיה נפל פגם ממשי בהוראות היתר הפליטה, נוכח העדרם של תנאים מסוימים מן ההיתר, תוך שנקבע בהיתר כי התנאים ייקבעו בהמשך ב"תכניות" חיצוניות להיתר.

119. סעיפים 22(ב) ו-22(ג) קובעים באלו עניינים **חובה** לקבוע תנאים בהיתר הפליטה. שני הסעיפים משתמשים בלשון חובה – "הממונה **יקבע בהיתר הפליטה** הוראות בעניינים אלה" (סעיף 22(ב) לחוק); ו"יקבע הממונה **בהיתר הפליטה**, הוראות בעניינים אלה" (סעיף 22(ג) לחוק).

120. אף על פי שסעיף 22 קובע באופן חד-משמעי כי התנאים בעניינים מסוימים ייקבעו בהיתר עצמו, המשיב 1 נטל לעצמו חירות לקבוע כי בשלל נושאים המפורטים בסעיף 22 לחוק, חלק מן התנאים ייקבעו ב"תכניות" חיצוניות להיתר.

121. בסעיפים 175-146 לעתירה, המערערות עמדו על כשל מרכזי בהוראות הנוגעות לתכנית ההרצה. כפי שפורט שם, היתר הפליטה לא קבע רבות מן ההוראות שנגעו להרצה, ובכלל זה הוראות חשובות כמו היקף הפליטה המקסימלי המותר של הגז המסרטן בנזן, שבהתאם לסעיף 2 לחוק אוויר נקי חובה היה לקבוע אותן בהיתר גופו. למרות החובה הסטטוטורית בעניין זה, היתר הפליטה קבע כי הוראות תכנית ההרצה, ובכלל זה כמויות הפליטה המותרות, ייקבעו בתכניות חיצוניות להיתר שיאושרו בשלב מאוחר יותר על ידי המשיב 1. יצוין כי עד למועד הדיון בעתירה ביום 5.1.2020, ולאחר שנדחתה בקשת המערערות לצו ביניים, הסתיים ביצוע תכנית ההרצה, וטענות המערערות בעניין זה הפכו תיאורטיות. בהתאם לכך, בית המשפט קמא לא הכריע בהן (ראו עמ' 3 לפסק הדין, שורות 11-18).

122. יחד עם זאת, לגבי סדרה של עניינים נוספים, טענה זו נותרה רלוונטית. בשורה של עניינים, היתר הפליטה אינו קובע את התנאים להפעלת האסדה, וקובע כי אלו יפורטו בתכניות עתידיות, וזאת בניגוד להוראותיו המפורשות של חוק אוויר נקי. להלן נעמוד על עניין זה ביתר הרחבה.

4.1. תכלית החובה לכלול הוראות בעניינים מסוימים בהיתר הפליטה

123. החובה, המעוגנת בסעיף 22 לחוק אוויר נקי, לקבוע את כלל התנאים הנוגעים לעניינים מסוימים בהיתר עצמו, והעמידה על קיום חובה זו, אינן בבחינת דקדוקי עניות או טענות שכל כולן במישור

הפרוצדוראלי. לעיגון כלל התנאים בהיתר הפליטה עצמו חשיבות ממשית על מנת לקיים את תכליותיו של חוק אוויר נקי.

124. אחת מתכליותיו המרכזיות של חוק אוויר נקי היא שיתוף הציבור בהליך מתן היתרי פליטה (ראו, למשל, גלית עופר ואורן פרוז **שיתוף הציבור בחוק אוויר נקי: מציאות, חזון או פיקציה?**, חוקים ז', עמ' 131 (2015)).

125. סעיף 21 לחוק אוויר נקי קובע פרוצדורה מחייבת ביחס לשיתוף הציבור. בהתאם להסדר זה, על המשיב 1 לפרסם באתר האינטרנט שלו ולהעמיד לעיון הציבור במשרדיו כל בקשה להיתר פליטה ואת המסמכים הנלווים לה (סעיף 21(א) לחוק); ככל שנשקל מתן היתר, על המשיב 1 לפרסם הודעה על כך בעיתונות (סעיף 21(ב) לחוק); על המשיב 1 לפרסם באתר האינטרנט שלו טיוטה של היתר הפליטה (סעיף 21(ג) לחוק); כל אדם רשאי להגיש הערות לעניין טיוטת ההיתר בתוך 45 ימים ממועד פרסומה (סעיף 21(ה) לחוק); ועל המשיב 1 לדון בהערות, לרבות בדיון פומבי, "ורשאי הוא לסרב ליתן היתר פליטה, לדחות את מועד מתן היתר הפליטה או לשנות את תנאיו, בהתחשב בהערות שהוגשו לו" (סעיף 21(ו) לחוק).

126. המשיב 1 נקט בפרוצדורה של שיתוף הציבור ביחס להיתר הפליטה מושא עתירה זו. אלא שהשארית פרטים, שחובה לכלול אותם בהיתר הפליטה, ל"תכניות" עתידיות, לא רק שמנוגדת ללשונו המפורשת של חוק אוויר נקי, אלא גם מסכלת את התכלית של שיתוף הציבור. זאת משום שהוראות שייקבעו ב"תכניות" יפורסמו לציבור, אם בכלל, רק בדיעבד ולאחר שייקבעו, ולא יתאפשר הליך סדור, שבו הציבור יעיר את הערותיו, כפי שחוק אוויר נקי מחייב.

127. אם תתאפשר פרוצדורה שבה הוראות, שנקבע בחוק שייכללו בהיתר הפליטה – למשל ערכי הפליטה בשלבים שונים של פעולת המתקן – לא ייכללו בהיתר הפליטה, וכל שייקבע בהיתר הפליטה הוא שהדבר ייקבע בעתיד במסמך נפרד, הדבר ירוקן מתוכן את החובה לקבל היתר פליטה למתקן טעון היתר ויעקר מתוכן את עקרון שיתוף הציבור.

128. מנגנון שיתוף הציבור הוא אבן הראשה של חוק אוויר נקי. כך, למשל, בדיון שהתקיים במליאת הכנסת במועד אישור חוק אוויר נקי בקריאה שנייה ושלישית ביום 23.7.2008, יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה, חה"כ אופיר פז-פינס, שהציג את הצעת החוק בפני המליאה, הסביר:

"הצעת החוק מסדירה את גורמי הזיהום העיקריים. נקבע מנגנון הסדרה של היתרי פליטה למפעלים גדולים ולתחנות כוח. כל מפעל יהיה חייב להחזיק בהיתר פליטה שיינתן לו על-ידי המשרד להגנת הסביבה. ההיתר ייקבע על-פי הטכניקה המיטבית הזמינה. כלומר, מפעל יחויב להשתמש בטכנולוגיה ובאמצעים המתקדמים ביותר הזמינים בעולם המביאים להפחתה מרבית של זיהום אוויר. בתהליך מתן היתר הפליטה יושם דגש רב בעקרון השקיפות ובשיתוף הציבור, על-ידי פרסום כל שלב של מתן ההיתר ומתן אפשרות לציבור להעיר הערות, להשיג השגות, ובעיקר לקיים דיון פומבי בהערות להיתר."

דברי הכנסת, 23.7.2008, זמין ב:

https://www.nevo.co.il/law/html/law140/17_ptm_129258.htm

129. הימנעות מקביעת חלק מן ההוראות הנוגעות לפליטה בהיתר הפליטה עצמו, והשאתן ל"תכנית" חיצונית להיתר, משמעה פגיעה חריפה ביותר בעקרון שיתוף הציבור, שאינה מתיישבת עם הוראות חוק אוויר נקי ועם תכליותיו.

4.2. ההוראות הרלוונטיות בהיתר הפליטה

130. היתר הפליטה עמוס הוראות הנוגעות לקביעת תנאים לפליטת מזהמים בתכניות עתידיות שאינן חלק מן ההיתר גופו.

131. כך, למשל, סעיף 13(ד) להיתר הפליטה קובע:

"(ד) בעל מקור הפליטה יגיש **תכנית שנתית לדיגום ארובות** בהתאם לנוהל בדיקת מזהמי אוויר בארובה לאישור רכז איכות אוויר **לא יאוחר מחודש לפני מועד הדיגום הראשון המתוכנן**, וימסור הודעה בכתב שבוע לפני ביצוע כל דיגום."

132. הוראה זו אינה עולה בקנה אחד עם הוראות סעיף 22 לחוק אוויר נקי, שמכוחן כל הוראות הניטור והדיגום חייבות להיקבע בהיתר:

"22. (א) הממונה רשאי להתנות היתר פליטה בתנאים, לרבות בתנאים שיש לקיימם לפני מתן ההיתר, והכל כדי להבטיח את קיומן של מטרות חוק זה.
(ב) בלי לגרוע מכלליות האמור בסעיף קטן (א), **הממונה יקבע בהיתר פליטה הוראות בעניינים אלה**:"

...

(3) **חובות ניטור פליטה, דיגום ודיווח, לרבות הדרכים והמועדים לביצועם, ודרכים לאיסוף, לעיבוד, לתיעוד ולהערכה של הנתונים**;"

133. בהתאם להוראות החוק, את התכנית השנתית לדיגום ארובות היה על נובל להגיש יחד עם בקשה למתן היתר, והתכנית צריכה הייתה להיכלל בטיוטת היתר הפליטה, שפורסמה להערות הציבור, ובהיתר הפליטה עצמו. רק כך ניתן להבטיח את מימוש עקרון שיתוף הציבור ואת מתן האפשרות לציבור להעיר את הערותיו ביחס לתכנית זו. הוצאת הוראות תכנית דיגום הארובות אל מחוץ להיתר משמעה כי התכנית אינה חשופה לביקורת הציבור ולהערותיו.

134. הוראה נוספת בהיתר הפליטה שאינה עולה בקנה אחד עם הוראות סעיף 22 לחוק אוויר נקי היא זו המצויה בסעיף 3 להיתר הפליטה, והנוגעת לתנאים בעניין תחזוקת המתקן, כמפורט להלן.

135. סעיף 3(א) להיתר הפליטה קובע תקרת זיהום מותרת ומפנה לעניין זה לטבלה א' המצורפת להיתר:

"3. (א) לא יפלטו גזי פליטה מתהליכי הייצור ומתהליכי שריפת דלקים ממקורות פליטה מוקדדים, אלא דרך הארובות המצוינות בטבלה א' ובהתאם למגבלות וערכי הפליטה המצוינים לצידן."

ואולם, סעיף 3(ה)(2) להיתר מחריג ממגבלות כמותיות אלה את פעולות התחזוקה של האסדה וקובע:

"(ה) על אף האמור בסעיף קטן (א), לא יראו כחריגה מערכי פליטה המקרים הבאים:

...

(2) פעולות תחזוקה על פי תכנית שאושרה מראש ובכתב על ידי רכז איכות אוויר;

136. הוראה זו אינה עולה בקנה אחד עם הוראות סעיף 22 לחוק אוויר נקי, המחייב לכלול בהיתר הפליטה את ערכי הפליטה המותרים ומחייב לקבוע בו את ההוראות הנוגעות לתחזוקת המתקן:

22" (א) הממונה רשאי להתנות היתר פליטה בתנאים, לרבות בתנאים שיש לקיימם לפני מתן ההיתר, והכל כדי להבטיח את קיומן של מטרות חוק זה.

(ב) בלי לגרוע מכלליות האמור בסעיף קטן (א), הממונה **יקבע בהיתר פליטה** הוראות בעניינים אלה:

(1) **ערכי הפליטה למזהמים הנפלטים ממקור הפליטה**, ובייחוד למזהמים או לקבוצות מזהמים המפורטים בתוספת החמישית, או אם לא ניתן, לדעת הממונה, לקבוע ערכי פליטה – הוראות אחרות שעניינן הגבלה על פליטת מזהמים ממקור הפליטה;

...

(ג) בלי לגרוע מכלליות האמור בסעיף קטן (א) וככל שהדבר נדרש כתוצאה מהפעילות המתבצעת במקור הפליטה, **יקבע הממונה בהיתר הפליטה**, **הוראות בעניינים אלה**:

...

(8) **תחזוקה נאותה של מקור הפליטה או של כל חלק ממנו**.

137. המשיב 1 חייב, אפוא, לקבוע את ההוראות בדבר תחזוקה ובדבר היקף הפליטה המותר בזמן פעולות תחזוקה, בהיתר הפליטה עצמו ולא בתכניות חיצוניות לו. אילו היו ההוראות הנוגעות לתנאים בדבר התחזוקה, לרבות היקף הפליטות המותר במהלכה, נקבעות בהיתר גופו, הרי שהן היו מתפרסמות יחד עם טיוטת ההיתר, והציבור היה רשאי להעיר עליהן. אלא שהטכניקה שבה המשיב 1 נקט – החרגה מן ההיתר והפניה לתכנית חיצונית שתאושר לאחר מתן ההיתר – חותרת תחת תכלית שיתוף הציבור.

138. באופן דומה, ההיתר קובע כי ההוראות בדבר ניהול סביבתי, איכות הסביבה ותכנית LDAR (Leak Detection and Repair) ייקבעו בתכנית חיצונית להיתר הפליטה, כמפורט להלן.

139. בסעיף 22 להיתר הפליטה נקבע כי הוראות הניהול הסביבתי ואיכות הסביבה ייקבעו גם הן בתכנית חיצונית להיתר:

22" (א) בעל מקור הפליטה יגיש לרכז איכות האוויר, **בתוך שלושה חודשים מיום כניסת היתר זה לתוקף, תכנית למערכת ניהול סביבתית** של היבטי איכות אוויר (להלן "מערכת ניהול סביבתית"), הכוללת לוחות זמנים ואבני דרך ליישומה, בהתאם להנחיות המפורטות להלן. בעל מקור הפליטה יפעיל את מערכת הניהול הסביבתית בהתאם לאישור רכז איכות האוויר.

...

(ו) בעל מקור הפליטה ייקבע ויפעל ליישם **תכנית לשיפור נושא איכות הסביבה** במקור הפליטה.

140. בדומה, סעיף 16(א) להיתר הפליטה קובע:

16" (א) בעל מקור הפליטה יגיש **בתוך חודש מיום כניסת היתר הפליטה לתוקף**, לאישור רכז איכות האוויר, **תוכנית LDAR** בכל מתקני מקור הפליטה בהם קיימים רכיבי ציוד הבאים במגע עם קונדנסט ומתנול בהתאם לנוהל LDAR";

141. הקביעה לפיה הוראות לא יופיעו בהיתר הפליטה עצמו אלא ב"תכניות" חיצוניות להיתר ומאחרות לו, אינן מתיישבות עם הוראות סעיף 22 לחוק אוויר נקי, לפיהן:

22" (א) הממונה רשאי להתנות היתר פליטה בתנאים, לרבות בתנאים שיש לקיימם לפני מתן ההיתר, והכל כדי להבטיח את קיומן של מטרות חוק זה.

..

(ג) בלי לגרוע מכלליות האמור בסעיף קטן (א) וככל שהדבר נדרש כתוצאה מהפעילות המתבצעת במקור הפליטה, יקבע הממונה בהיתר הפליטה, הוראות בעניינים אלה:

(1) מניעה וצמצום של פליטות מזהמים שלא דרך ארובה;

(2) מניעה וצמצום של פליטות לא שגרתיות ותקלות, והטיפול בהן;

...

(6) מגבלות לגבי התנעה וכיבוי של מיתקנים, דליפה מהם, עצירות רגעיות שלהם והפסקת פעילותם";

142. תכנית ה-LDAR נועדה לקבוע הוראות בדבר איתור דליפות וטיפול בהן. נוכח הסכנה הבריאותית והסביבתית המשמעותית העולה להיגרם מדליפת גזים מן התשתיות של המתקן ומהציוד שבו, קיומן של הוראות LDAR הוא עניין חיוני. כך בכלל, וכך בפרט נוכח העובדה שלא קיים ניטור רציף של מזהמים, ונוכח העובדה שגם בהתקיים דליפה למשיבה 2 אינטרס ממשי להמשיך בייצור. לא בכדי קבע המחוקק כי הוראות בעניין זה ייקבעו בהיתר עצמו.

143. גם בעניין זה הטענה היא אותה הטענה – תכנית מערכת לניהול סביבתית, תכנית לשיפור נושא איכות הסביבה ותכנית LDAR הן חלק בלתי נפרד מהיתר הפליטה. גם תכניות אלה היה צריך לכלול בטיוטת היתר הפליטה, לאפשר לציבור להעיר עליהן, ולכלול אותן בהיתר הפליטה.

144. במסגרת ההליכים שהתקיימו בבית המשפט קמא, המשיבים טענו שתנאים שייקבעו ב"תכניות" לאחר ההיתר הן חלק מן ההיתר, ולכן אין מדובר בהתנהלות המפרה את הוראות סעיף 22 לחוק אוויר נקי. טענה זו אין בה ממש.

145. אילו הייתה מתקבלת טענת המשיבים לפיה סעיף 22(א) מאפשר שלא לקבוע תנאים שחובה לקבוע לפי סעיפים 22(ב) ו-22(ג) בהיתר ולהשאירם לשלב מאוחר יותר משום שהם "חלק מההיתר", משמעות הדברים היא שהממונה רשאי לפרסם טיוטת היתר פליטה ולאחר מכן לתת היתר פליטה ללא כל תוכן קונקרטי, שמופיע בהם סעיף אחד בלבד – "תחילת פעילותו של המתקן מותנית באישור תכניות להפעלתו על ידי הממונה", ולאחר מכן לקבוע את כל התנאים להפעלת המתקן בהוראות חיצוניות שלא יעברו הליך של שיתוף הציבור. עמדה זו אינה מתיישבת עם לשון החוק ואף לא עם תכליות השקיפות ושיתוף הציבור הניצבות ביסודו.

146. המשיבים אף טענו שכיוון שההיתר קובע שהתכנית ייקבעו בהמשך, וכיוון שאישור התכניות הוא תנאי לביצוע פעולות נוספות, הרי שהתנאים שייקבעו בתכניות הן חלק מתנאי ההיתר, ולכן מתקיימות הוראות סעיף 22 לחוק אוויר נקי.
147. גם טענה זו היא שגויה. סעיף 22 מחייב לקבוע את ההוראות שהושארו לשלבים מאוחרים יותר "בהיתר".
148. כדי לחדד את הטענה נשווה את מצבנו למצב שבו נקבעת הוראה מסוימת "בחוק" לעומת מצב בו נקבעת הוראה "לפי חוק". השימוש בביטוי "בחוק" משמעו בגוף החוק עצמו. השימוש בביטוי "לפי חוק" משמעו בחוק עצמו או בתקנות שהוצאו מכוחו (ראו סעיף 9 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981).
149. כך גם בענייננו. כאשר המחוקק קבע בסעיף 22 לחוק אוויר נקי כי התנאים בעניינים מסוימים ייקבעו "בהיתר", כוונתנו הייתה כי הם ייקבעו בהיתר עצמו, ולא בהנחיות או תכניות שיוכנו לאחר מכן "לפי ההיתר". אם נאמר אחרת, הרי שרוקנו מתוכן את עקרון שיתוף הציבור, שכן ניתן יהיה ליתן היתרים שאין בהם כל הוראה למעט "הסמכה" לקבוע תנאים ב"תכניות" חיצוניות להיתר, שלא יעברו הליך של שיתוף הציבור.
150. בית המשפט קמא הציג בפסק דינו את טענת המשיב 1 לפיה "לטענת המשרד, חוק אוויר נקי אינו מחייב לפרסם את כל הוראות הפעלתו של מפעל מזהם, ומשכך לא נדרש להכליל בהיתר הפליטה הוראות מסוג זה" (עמ' 22 לפסק הדין, שורות 1-2). אלא שלא ברור מה הבסיס לטענה זו. ככל שהדברים נוגעים לסוגי העניינים המפורטים בסעיף 22 לחוק אוויר נקי, מוטלת חובה לכלול בהיתר הפליטה (כמו גם בטיוטת היתר הפליטה שעליה יכול הציבור להעיר) את כל המידע ואת כל התנאים. כך נגזר מלשון הציווי של סעיף 22 לחוק, שאינו מותיר למשיב 1 שיקול דעת ביחס לשאלה אלו תנאים לכלול בהיתר הפליטה ואלו לא לכלול בו (ובלבד שהם נמנים על סוגי העניינים המפורטים בסעיף 22 לחוק).
151. בית המשפט קמא, בדחותו את טענת המערערות בעניין זה, ביצע הבחנה בין התנאים המהותיים שנקבעו בהיתר הפליטה לבין "היישום הטכני", שכביכול אין חובה לפרסם להערות הציבור ואין חובה לכלול בהיתר הפליטה. להבחנה זו אין, בכל הכבוד, כל בסיס בלשון החוק, כפי שהובאה לעיל. הוראותיו המפורשות של סעיף 22 לחוק אוויר נקי קובעות באלו עניינים חובה לפרט את התנאים בהיתר הפליטה. הן אינן מבחינות בין תנאים מהותיים לתנאים "טכניים".
152. מעבר לכך, ספק אם ניתן לבצע הבחנה כזו. די לעיין בהיתר הפליטה כדי להבין שרוב הוראותיו הן "טכניות", במובן זה שהן עוסקות בטכנולוגיה שבה ייעשה שימוש, בסוגי ציוד שייעשה בו שימוש, בכמויות של חומרים, בלוחות זמנים, בסוגים של יחידות ייצור וכיוצא באלה. התנאים ה"טכניים" – אלו שמופיעים בהיתר ואלו שיופיעו רק ב"תכניות" חיצוניות להיתר – הם התנאים שיכריעו מה יהיה היקף הזיהום שייפלט מן האסדה, כיצד יטופלו תקלות ודליפות, כיצד יתבצע הניטור וכן הלאה. היתר שאינו כולל את אותם תנאים "טכניים" אינו כולל בדיוק את אותן הוראות שנועדו להגשים את תכלית חוק אוויר נקי – "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" (סעיף 1 לחוק).

153. נוכח האמור, הרי שעם כל הכבוד שגה בית המשפט קמא בדחותו את טענת המערערות, לפיה המשיב 1 היה חייב לכלול את כל התנאים בעניין הניטור, התחזוקה, הניהול הסביבתי, איכות הסביבה וה-LDAR (איתור וטיפול בדליפות), לרבות קביעת ערכי הפליטה המותרים והפיקוח עליהם, בהיתר הפליטה ולא ב"תכניות" או הוראות חיצוניות להיתר הפליטה, שלא חלה חובה לקיים הליך של שיתוף הציבור ביחס אליהן.

5. סוף דבר

154. נוכח כל האמור יתבקש בית המשפט הנכבד לקבל את הערעור ולחייב את המשיבים בהוצאות המערערות.


 יונתן ברמון, עו"ד


 ד"ר דעגן הר-זהב, עו"ד

באי כוח המערערות

22.6.2020
 ל' בסיוון, התש"ף

נספח א'

פסק הדין בעת"מ (י-ס)

48783-11-19

מיום 15.3.2020



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני:

בפני כבוד השופט אלי אברבנאל

העותרות

1. מועצה מקומית זכרון יעקב
 2. צלול - עמותה לאיכות הסביבה
 3. מ. מ. ג'יסר אל זרקא
 4. מועצה אזורית מגידו
 5. מועצה מקומית פרדס חנה - כרכור
 6. מועצה אזורית עמק חפר
- ע"י ב"כ עו"ד רענן הר-זהב, עו"ד יונתן ברמן ועו"ד יעל פלג

נגד

המשיבים

1. ראש אגף איכות אוויר-המשרד להגנת הסביבה
- ע"י עו"ד מאור סבג, פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
2. נובל אנרג'י מדיטרניאן לימיטד
- ע"י עו"ד רות דגן, עו"ד יונתן קהת, עו"ד עשור וייצמן
- ועו"ד טל כרמלי

פסק דין

- 1
 - 2
 - 3
 - 4
 - 5
 - 6
 - 7
 - 8
 - 9
 - 10
1. עניינה של העתירה שלפני בהיתר פליטה שניתן למשיבה 2, על פי חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 (להלן: החוק), בקשר להפעלת אסדת הגז "לויתן".
- מאגר הגז "לויתן" הוא מאגר הגז הטבעי הגדול ביותר שהתגלה במימיה הכלכליים של ישראל. חשיבותו של הפרויקט למדינת ישראל רבה. באמצעות הפרויקט צפויה ישראל להגדיל את הכנסותיה מתמלוגים וממיסים; להאיץ את המעבר לשימוש במקורות אנרגיה שמידת זיהום האוויר הנובעת מהם נמוכה מזו הנגרמת כתוצאה משימוש בפחם, שבו נעשה שימוש עד כה; להפחית את עלויות ייצור האנרגיה; להגביר את ביטחונה של המדינה בתחום האנרגיה; לתרום ליחסי החוץ שלה ועוד.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני:

1

2 המאגר נמצא כ-120 ק"מ ממערב לחופי ישראל. אסדת הגז אשר הוקמה לצורך טיפול
3 וניקוי הגז הטבעי המופק מהמאגר, ממוקמת כ-10 ק"מ ממערב לקו החוף.

4

5 2. על פי חוק אוויר נקי כמות הגזים הרעילים הצפויה להיפלט בעת הפעלת האסדה מחייבת
6 קבלת היתר ממשיב 1 (להלן: המשרד).

7

8 סעיף 17(א) לחוק אוויר נקי קובע:

9

10 "לא יתקין אדם מקור פליטה הטעון היתר, לא יחזיקו, לא יפעילו ולא ישתמש
11 בו, ולא ירשה לאחר לעשות כן, אלא אם כן יש לו היתר פליטה תקף ובהתאם
12 לתנאיו".

13

14 סעיף 22 לחוק קובע תנאים שהממונה רשאי או חייב לקבוע בהיתר, בהתאם לעניין.

15

16 3. ביום 14.11.2016 הגישה משיבה 2 (להלן: נובל) בקשה ראשונה למתן היתר פליטה לשם
17 הפעלת האסדה. ביום 5.12.2018 נדחתה הבקשה בשל חסרונם של פרטים נדרשים בה. בהחלטתו
18 האמורה ציין המשרד כי נובל נדרשה פעם אחר פעם לערוך תיקונים בבקשתה אך לא עמדה בכך.
19 עוד צוין כי התנהלותה של נובל "מעלה תהיות קשות לגבי אמינות כלל הנתונים בבקשה להיתר
20 הפליטה".

21

22 ביום 20.1.2019 הוגשה הבקשה מטעם נובל בנוסחה האחרון.

23

24 לאחר בחינת הבקשה, ביום 23.6.2019, פרסם המשרד, בהתאם לסעיף 21 לחוק אוויר
25 נקי, את טיוטת ההיתר להערות הציבור. לטיוטה צורפה בקשתה של נובל. בעקבות זאת עותרת 1
26 וגורמים ציבוריים נוספים הגישו את הערותיהם להיתר, וביום 20.8.2019 קיים המשרד דיון פומבי
27 לשמיעת הערות הציבור. בתוך כך התאפשר לעותרת 1 להשמיע את הערותיה לפני נציגי המשרד,
28 וביום 3.11.2019 העבירה עותרת 1 למשרד הערות נוספות בכתב.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני:

1

2 לאחר קבלת חלק מהערות הציבור ודחיית מרביתן, ניתן ביום 6.11.2019 היתר הפליטה
3 נשוא עתירה זו. בד בבד עם פרסומו מסר המשרד לעותרות את התייחסותו להערות עותרת 1
4 (ע/21) וכן מסמך ריכוז תשובות להערות העיקריות שהועלו מטעם הציבור (ע/22).

5

6 4. בעקבות זאת ביום 20.11.2019 הוגשה העתירה.

7

8 העותרות - עמותה לאיכות הסביבה ומועצות אזוריות ומקומיות הנמצאות על קו החוף
9 הסמוך לאסדה - עותרות לביטול ההיתר ולחלופין להכנסת שינויים בו.

10

11 אחד מהפרקים בעתירה, עניינו בתקופת ההרצה של האסדה שבמרכזה פעולות "נישוב"
12 – הפעלה ראשונית של האסדה שבמהלכה, בפרק זמן קצר של כשעה, צפויים להיפלט גזים
13 רעילים בכמויות גבוהות במידה ניכרת מאלה הצפויים להיפלט בעת הפעלת האסדה בשגרה.
14 בקשה למתן צו ביניים שימנע את ביצוע ההרצה ואת פעולות ה"נישוב" האמורות נדחתה ביום
15 19.12.2019, ומשכך ביום 31.12.2019 בוצעה פעולת "נישוב" ראשונה, וביום 6.1.2020 בוצעה
16 פעולת "נישוב" שנייה. משהסתיימה תקופת ההרצה ופעולות ה"נישוב" נשלמו, הודיעו העותרות
17 כי הדיון בפרק זה של העתירה התייתר. משכך, עניינה של העתירה בהיתר הפליטה להפעלת
18 האסדה בשגרה.

19

20 5. העותרות טוענות כי פרטי ההיתר ותנאיו שגויים ואין בהם כדי לספק הגנה מספקת לציבור
21 מחשיפה לגזים רעילים, שפגיעתם בבריאות חמורה.

22

23 העותרות טוענות עוד כי היתר הפליטה ניתן בדרך "פזיזה ורשלנית" ותוך הפרה של
24 דרישת שיתוף הציבור בהליכי הוצאתו כנדרש בחוק. לטענתן, המשרד "בחר לדרוס את הבלמים
25 והאיזונים שנקבעו בחוק, ושנועדו למתן, ולו במעט, את פערי הכוחות האדירים בין בעלי ההון,
26 שהמשיבה 2 מצויה כבעלותם לבין הציבור".

27





בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני:

1 המשיבים טוענים כי היתר הפליטה עומד בכל דרישות חוק אוויר נקי ואף תואם את
2 התנאים המחמירים ביותר שנקבעו בדירקטיבה האירופית להיתרי פליטה. לטענתם, תהליך הוצאת
3 ההיתר התנהל כדין וטרם הוצאתו התאפשר לציבור להעיר את הערותיו כנדרש בחוק.

4

5 .7 את טענותיהן ממקדות העותרות בארבעה נושאים:

6

7 טענה להעמדת נובל במצב של ניגוד עניינים, בהטלת מלאכת הניטור והדיגום עליה;
8 דרישת העותרות לרציפות פעולות הניטור והדיגום; טענה כנגד קביעת תנאים הנדרשים להיכלל
9 בגוף ההיתר במסמכים חיצוניים; וטענה כנגד העדר הגבלה על כמות הפליטה בעת תקלה.

10

11 נוסף על כך הצדדים חלוקים ביניהם בעניין פוטנציאל הסיכון הנשקף לציבור כתוצאה
12 מפליטת הגזים מהאסדה.

13

14 נפתח בסוגיה זו.

15

16 פוטנציאל הסיכון

17

18 .8 אין חולק כי בעת הפעלת האסדה צפויים להיפלט ממנה גזים רעילים המסוכנים לבריאות
19 הציבור, ובהם בנזן – המשמעותי מבין הגזים הצפויים להיפלט מהאסדה.

20

21 לטענת העותרות, בשל היקף הפליטה הצפוי הסיכון לציבור "גדול מאוד". העותרות
22 מוסיפות וטוענות כי היקפו של הפרויקט ופוטנציאל הזיהום שלו חריגים בישראל ובעולם: "אין
23 בישראל כמותו, וגם בעולם בקושי. אולי יש משהו שמתקרב לזה בעולם כולו, אבל זה בודדים"
24 (עמ' 21).

25

26 .9 המשיבים דוחים טענה זו מכול וכול, ועומדים על כך כי "אין ממש בטענה לסכנה
27 בריאותית" (עמ' 16 לתגובת המשרד). לטענתם, טענות העותרות בדבר היקף הפליטה אינן
28 מבוססות ואינן נתמכות בחוות דעת מומחים. המשיבים מוסיפים כי "בהתאם לממצאים ולחוות





בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני:

1 הדעת של הגורמים המוסמכים במשרד להגנת הסביבה כמות החומרים המזהמים שצפויה להגיע
2 לחופי ישראל בתקופת ההרצה ובהפעלה המסחרית נמוכה עשרות מונים מהערכים הסביבתיים
3 המותרים, ועל כן אין ממש בטענה בדבר סכנה לבריאות הציבור". לטענת ב"כ המשרד, "בתקופה
4 הרגילה הפגיעה אמורה להיות מזערית מאוד" (עמ' 3).

5
6 נציגת המשרד הוסיפה בדיון כי "הדרישות שאנחנו דורשים הן כאלה שמבטיחות שרמת
7 הטיפול בגזים ובמזהמים שנפלטים לאטמוספירה היא ברמה מאוד נמוכה. כשאני מסתכלת על
8 קטסטרופה של זיהום אוויר, אני מסתכלת על מצב שבו יש כשל, ומתקני הטיפול מהלפיד ועד
9 מתקני ההפלטה כל אלה כושלים". לטענתה, אף במצב שכזה "תוספת הזיהום שאנו מצפים לקבל
10 זה תוספת של לא יותר מ-3.5% מתקן הסביבה... זה זניח". לטענת נציגי המשרד, זיהום האוויר
11 בשגרה בנקודות מסוימות בתל אביב ובירושלים עולה במידה ניכרת על הזיהום הצפוי באזורים
12 הסמוכים לאסדה בעת הפעלתה.

13
14 זאת ועוד, לטענת נציגי המשרד, ככל שיתרחש אירוע בלתי צפוי - שכאמור סיכויי
15 להתרחש קלושים - תופסק עבודת האסדה.

16
17 על השאלה בדבר מידת הסיכון להתרחשות אירוע שיחייב פינוי אוכלוסייה מקו החוף
18 הסמוך לאסדה, השיב מנכ"ל משרד האנרגיה כי הסיכוי לכך "אפסי", שכן "הריכוזים הם אפסיים,
19 הריכוזים שמחייבים פינוי אוכלוסייה הם פי אלף ביחס לתקן שהוא בעצמו פי 30 מהתוספת
20 שהדבר הזה יתקיים". לטענתו, ההסתברות לעלייה כלשהי בערכי הזיהום בחוף כלל לא קיימת:
21 "אני מדבר על תקופת ההרצה שהיא יותר מסוכנת מהשגרה – כל הגז מנושב והוא גם לא מטופל,
22 לכן זה מצב מאוד קיצוני. גם במצב קיצוני זה הוא 3.6% מהתקן, כשפינוי אוכלוסייה עושים
23 כשאתה פי 1000 מהתקן" (עמ' 4).

24
25 המשיבים טוענים עוד כי היתר הפליטה ניתן על יסוד בחינה מעמיקה ומקצועית של בעלי
26 מקצוע, ותנאי ההיתר תואמים את הטכנולוגיות המקובלות באירופה, ונקבעו בשים לב להשפעה
27 הצפויה של פעילות האסדה על ערכי הסביבה שנקבעו בתקנות אוויר נקי. לטענתם, התקן
28 הישראלי שעל פיו נקבעו ערכי הזיהום המותרים הוא מהמחמירים בעולם.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני:

1

2 המשרד אינו חולק על הטענה כי פוטנציאל הזיהום של האסדה הוא מהקטגוריה הגבוהה
3 ביותר, ובהתאם לכך דירוגה A על פי כללי הדירקטיבה האירופית. משכך, חלה החובה להתנות
4 את פעולתה של האסדה בהיתר פליטה. עם זאת, המשרד מסר כי בישראל פועלים למעלה מ-100
5 מפעלים מזהמים הנכללים בקטגוריה האמורה, וכי אסדת "ליוויתן" אינה מדורגת בראש רשימה
6 זו. לטענת נציגי המשרד, "אין כאן עניין חריג מבחינת הפוטנציאל של הזיהום הסביבתי" (עמ'
7 26).

8

9 לתמיכה בטענותיהם מפנים המשיבים לנתונים על פליטת מזהמים מהאסדה בעת פעולת
10 ה"נישוב" שבוצעה על ידי נובל ביום 31.12.2019. בפעולה זו, שבה כאמור נפלטת כמות גבוהה
11 במיוחד של מזהמים, נפלטו לאוויר גזים רעילים בכמות נמוכה, וערכי זיהום האוויר שנמדדו
12 באסדה ועל חוף הים לא היו חריגים. נתונים אלה תומכים לדבריהם בטענותיהם, ומוכיחים בדרך
13 של קל וחומר כי פוטנציאל הזיהום כתוצאה מהפעלת האסדה אינו גבוה במיוחד בהשוואה
14 למפעלים אחרים הפועלים בישראל.

15

16 זאת ועוד, המשרד הפנה לדרישות שנקבעו בהיתר שעל פיהן על נובל להתקין אמצעי
17 טיפול במזהמים טרם פליטתם לאוויר ולהוראות ההיתר, שעל פיהן ככל שמנגנון זה יחדל מלפעול
18 תופסק פעילות האסדה.

19

20 10. בבחינת פוטנציאל הזיהום הנובע מהאסדה יש לצאת מההנחה המחמירה, ולפיה אירועים
21 בלתי צפויים עלולים להתרחש בעת הפעלתה. עוד יש להביא בחשבון כי מדובר בפרויקט חדשני
22 שמידת הניסיון של המשרד בהפעלתו אינה רבה.

23

24 טענת המשרד, כי פוטנציאל הזיהום של האסדה נמוך וכי בעת הפעלתה לא צפויה עלייה
25 בערכי זיהום האוויר בישובים הסמוכים לה לא נסתרה. אומנם מדובר באחד ממאה מקורות
26 הזיהום המשמעותיים בישראל, אך לא במשמעותי שבהם. מיקומה של האסדה במרחק רב מקו
27 החוף והתקנת אמצעי טיפול מתקדמים בגזים הנפלטים ממנה מקטינים במידה ניכרת את



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני:

1 פוטנציאל הזיהום שלה. הפסקת פעולת האסדה, ככל שתתרחש תקלה באמצעי הטיפול האמורים,
2 משלימה הוראות אלה.

3
4 עמדתו של המשרד מבוססת על חוות דעתם של מומחים הפועלים מטעמו ועל נתונים
5 שבידיו. כנגד עמדה זו לא הוצגו ראיות ממשיות שיש בכוחן להפריך אותה. זאת ועוד, מנתונים
6 שמסרו המשיבים על פעולות ה"נישוב" שהתקיימו במהלך ההרצה עולה כי לא חלה בגינן כל
7 עלייה בזיהום האוויר, אף שהיקף הפליטה בפעולות אלה צפוי היה להיות גבוה במידה ניכרת
8 מהיקף הפליטה בשגרה.

9
10 משלא הוצגו ראיות בעלות משקל מטעם העותרות בשאלת פוטנציאל הזיהום הנובע
11 מהאסדה, אין בידי העותרות להפריך את עמדתו המקצועית החד-משמעית של המשרד כאמור
12 לעיל, ולפיה החשש לפגיעה בבריאות הציבור כתוצאה מהפעלת האסדה אפסי.

13
14 נדון עתה בטענות שהעלו העותרות בנוגע להוראות היתר הפליטה.

15
16 טענה להעמדת נובל במצב של ניגוד עניינים, בהטלת מלאכת הניטור והדיגום עליה

17
18 11. היתר הפליטה מתנה את הפעלת האסדה בין היתר בפעולות ניטור ודיגום המוטלות על
19 נובל בשלושה מעגלים, כלהלן:

20
21 ניטור סביבתי באמצעות שלוש תחנות ניטור על קו החוף הסמוך לאסדה, שהקמתן
22 והפעלתן מוטלת על נובל. תחנות אלה יעבירו למשרד מידע רציף בזמן אמת על זיהום האוויר
23 במקום, ויפעלו נוסף על ארבע תחנות הניטור שהרשויות מפעילות בשגרה כחלק ממערך הניטור
24 הארצי שהוקם על פי סעיף 7(ז) לחוק אוויר נקי. בדרך זו יפעלו בסך הכול שבע תחנות ניטור
25 בגזרה של 30 ק"מ על קו החוף הסמוך האסדה.

26
27 דיגום "סביבתי" על האסדה בתדירות של אחת לשבועיים בשנת ההפעלה הראשונה,
28 ולאחר מכן בתדירות שתיקבע על ידי הממונה.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני:

1

2 ניטור בארובות האסדה – ניטור רציף של ערכי (Total Organic TOC
3 Carbon) שתפקידו לספק מידע על פליטת פחמימנים אורגניים ובהם בנזן. המשרד הבהיר כי את
4 מרכיב הבנזן ניתן לבודד מה TOC בתוך ימים אחדים, בדרך של ניתוח הדגימה במעבדה. עם
5 זאת, לטענתם, בנתון זה המגיע לידיעת המשרד באופן רציף, יש כדי לספק באופן מדי, עוד בטרם
6 קבלת תוצאות בדיקת המעבדה, אות אזהרה ככל שתתרחש עלייה בערכי הבנזן.

7

8 כמו כן נקבעה בהיתר חובת דיגום ארובות תקופתי, בתדירות שנקבעה לכל מזהם בטבלה
9 המצורפת להיתר.

10

11 12. לטענת העותרות, שגה משיב 1 בהפקידו בידי נובל את ניטור ודיגום המזהמים שהאסדה
12 שבבעלותה תפלוט. בכך העמיד משיב 1 את נובל בניגוד עניינים חריף, שהרי דיווח על עלייה
13 בכמות המזהמים עשוי לחייב את נובל להפסיק את פעולתה של האסדה ולהביא בהכרח לפגיעה
14 כלכלית חמורה בה ואף להטלת עיצומים מנהליים ופליליים עליה.

15

16 משכך, לטענתן אין להטיל על נובל את מלאכת הניטור והדיגום, ואף אין לאפשר לה
17 לבחור את החברה שתבצע את הניטור, שכן "מרגע ההתקשרות עם החברה הדוגמת, המשיבה 2
18 תהיה לקוחה שלה, והכנסותיה של החברה הדוגמת תהיינה תלויות במשיבה 2 ובהמשך
19 ההתקשרות עמה".

20

21 העותרות טוענות עוד כי בעניינה של נובל חשוב במיוחד שלא להותיר בידיה השפעה על
22 ניטור גזים רעילים, נוכח ממצא שלילי שקבע המשרד בנוגע למהימנותה בשלב הגשת בקשת
23 היתר כאמור לעיל, ולפיו התנהלותה מעלה "תהיות קשות לגבי אמינות כלל הנתונים בבקשה
24 להיתר הפליטה".

25

26 העותרות מוסיפות כי מטבע הדברים לא ניתן לצפות מנובל לפעול באופן מובהק כל כך
27 בניגוד לאינטרס שלה. משכך "לא יכולה להיות מחלוקת שהמשיב 1 אינו רשאי לקבוע בהיתר



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני:

- 1 הפליטה הוראות המציבות את המשיבה 2 או את החברה שבה היא תסתייע במצב של ניגוד
2 עניינים". לטענתך, "יש לקבוע את הניטור ע"י גורם חיצוני כמו איגוד ערים".
3
4 במסמך השלמת טיעונים בכתב מיום 9.2.2020 חזרו העותרות על הטענה שלא די בכך
5 שנובל לא תבצע בעצמה את מלאכת הניטור אלא יש למנוע ממנה את בחירתו של הגורם שיעשה
6 זאת. לטענתך, המשרד לא העלה טעם המצדיק את הימנעותו מלהיות "בעל השליטה בזהות
7 החברה המנטרת, בהתקשרות עמה ובתשלום לה". לטענתך, "אין המבוקר נעשה מבקר... עמותה
8 העוברת הליך של ביקורת על ידי רשם העמותות אינה רשאית לבחור ולהחליף את רואה החשבון
9 שיבצע בה את הביקורת". במסמך השלמה נוסף מיום 9.2.2020 הוסיפו העותרות וטענו כי עמדתו
10 של המשרד בעניין זה נובעת מ"עצלות מנהלית" או "קיבעון מנהלי" המוביל אותו לדבוק ללא
11 כל הסבר בפרקטיקה הקיימת.
12
13 13. יוער כי טענת ניגוד העניינים נטענת גם בעניין הטלת מלאכת אימות הנתונים המופיעים
14 בבקשת ההיתר שהגישה נוכל על חברת סיווג (Classification Society), שאת שרותיה על נוכל
15 לשכור לצורך כך (כנדרש בסעיף 26 להיתר).
16
17 14. המשרד טוען כי "אין כל פגם בכך שהתחנות מופעלות במימון ובאחריות הגורם המזהם
18 ואין לראות בכך משום ניגוד עניינים, שכן פעילות זו בדומה לכלל פעילות המתקנים, כפופה
19 לבקרה ולפיקוח".
20
21 לטענתו, שיטת פעולה זו, הנהוגה בישראל ובעולם, משקפת תפיסת עולם, ולפיה ההיתר
22 ניתן לבעל מקור הפליטה ועליו האחריות המלאה לקיום פעולות הניטור והדיגום. המשרד הדגיש
23 כי מבצעי הניטור והדיגום נדרשים לעמוד בתנאי הסמכה שנקבעו להם, וכי פעולתם נבדקת על
24 ידי המשרד (עמ' 26).
25
26 נציגת המשרד הוסיפה כי "הניטור העצמי והדיגום העצמי אינם כלי פיקוח. הם כלי בקרה
27 של מפעיל מתקן על עצמו... זה לא אומר שהמשרד לא עושה את זה בעצמו, המשרד עושה גם
28 דיגומי פתע במפעלים שונים... לא מדובר רק על משיבה 2 אלא על אלפי מפעלים שיש להם



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני:

1 פליטות מסוגים שונים, לצערי התקורות של המדינה להקים מערכים כאלה הם מעבר למימון של
2 בדיקות כאלה ואחרות. היום אין מערך ניטור בסדר גודל כזה ולא סביר שיקום". לשאלה באיזו
3 תדירות צפויה להתבצע בקרה של המשרד על האסדה השיבו נציגי המשרד: "הבדיקות שלנו
4 מצומצמות הן לא מתואמות עם המפוקחים, מדובר בבדיקות פתע, ובהיקף של פעם-פעמיים
5 בשנה למתחם כמו בזן".

6

7 המשרד מוסיף כי פעולת הניטור מתבצעת על ידי "דוגמים ומעבדות מוסמכים" ובפיקוח
8 הרשויות באמצעות דיגומים וניטור סביבתי שהן מבצעות.

9

10 15. לטענת המשרד, לא ידוע על מדינה בעולם שבה פעולות הדיגום והניטור מבוצעות על
11 ידי גורם שאינו מטעם המזהם, ובישראל אומצה תפיסה זו על ידי המחוקק. מחוקק המשנה אף
12 הוא אימץ תפיסה זו. לתמיכה בטיעוניו מפנה המשרד לסעיף 15 לחוק אוויר נקי הקובע כי פעולות
13 אלה מוטלות על בעל מקור הפליטה. המשרד מפנה לתקנה 11 לתקנות בריאות העם (תקני איכות
14 מי קולחין וכללים לטיהור שפכים), תש"ע-2010 שבגדרה הוטלה חובת הדיגום והניטור על דוגם
15 מוסמך מטעם המזהם. כמו כן, מפנה המשרד לחוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה –
16 חובות דיווח ומרשם), תשע"ב-2012, שאף בו אומצה הגישה האמורה של הטלת חובת הניטור
17 על המזהם.

18

19 במסמך ההשלמה מיום 9.2.2020 הרחיב המשרד בעניין מידת הפיקוח על פעולות הדיגום
20 והניטור כלהלן:

21

22 "פעולות הדיגום והניטור כפופות לאמצעי בקרה רבים, לרבות אופן ביצוע
23 הליך הדיגום וסטנדרטים שיש לעמוד בהם טרם ביצוע הדיגום, למשל לעניין
24 מיקום נקודת הדיגום בארובה, מספר פתחי הדיגום, שיטות הדיגום בהתייחס
25 למזהם הספציפי, ציוד מדידה מכויל (הליך המאפשר הערכה של דיוק
26 המדידה וכוונון כלי המדידה לדיוק), אופן נטילת הדגימה, שמירתה
27 והעברתה למעבדה בהתאם לטופס משמורת, ועוד.
28 המבצע את הדיגום עבור המפעל נדרש להחזיק בהסמכה הניתנת על ידי
29 הרשות הלאומית להסמכת מעבדות מכוח חוק הרשות הלאומית להסמכת



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני:

1 מעבדות, התשנ"ז-1997. המשרד להגנת הסביבה מבצע בדיקת בקרה של
2 דוחות הדיגום המוגשים לו בהתאם לתנאי ההיתר, זאת בנוסף לדיגומי פתע
3 שהמשרד מבצע באמצעות מעבדה מוסמכת מטעמו, כאשר הדיגום מתבצע
4 בנוכחות מפקח מטעם המשרד".

5

6 המשרד הודיע כי רשם לפניו את הודעתה של נובל כי תחנות הניטור החופיות שהפעלתן
7 מוטלת עליה, מופעלות עתה על ידי איגוד ערים שרון-כרמל והדגיש כי אינו מתנגד לכך, אך
8 הבהיר כי האחריות להפעלתן ממשיכה לחול על נובל כאמור בהיתר הפליטה.

9

10 16. בנוסף לכך המשרד עומד על משמעותה של חשיפה קצרת זמן לבנון. לטענתו, "למזהם
11 בנוזן לא נקבע ערך התרעה. ערכי התרעה הם ערכים שחריגה מהם בחשיפה לזמן קצר גורמת או
12 עלולה לגרום לפגיעה בריאותית המצריכה נקיטת אמצעים מידיים... לבנון לא נקבע ערך התרעה
13 – לא בארץ ולא בעולם – מכיוון שחשיפה לבנון אינה גורמת לסיכון אקוטי לבריאות המחייב
14 נקיטת אמצעים מידיים. מדובר במזהם שהשפעתו כרונית, דהיינו, חשיפה לריכוז גבוה מערך
15 היעד בטווח ארוך עלולה לסכן את הבריאות".

16

17 לטענת נציגי המשרד, על מנת שהפליטה תוגדר כחריגה, נדרשות פליטות חוזרות
18 החורגות מהמותר. לדבריהם "גם אם ניצמד לתרחיש הקיצוני יותר שנוכחנו לראות שלא קיים,
19 שגם אם ייפלטו הערכים הגבוהים ביותר של הבנון, צריכה להיות חזרה שבע פעמים בשנה על
20 הגדר, רק אז תוגדר חריגה כחריגה שמסכנת את בריאות התושבים" (עמ' 26).

21

22 המשרד מדגיש כי "בכל מקרה לא צפויה חריגה מערכי היעד או מערכי הסביבה בשל
23 פעילות האסדה גם לאורך זמן...", וכי עלייה בערכי ה-TOC, המתקבלים מידית, וקבלת נתונים
24 מתחנות הניטור החופיות, המתקבלים אף הם באופן מדי, מקטינות את החשש לפליטת בנון
25 בערכים גבוהים לאורך זמן באופן שהמשרד לא ידע עליה. על כך יש להוסיף את המרחק הרב של
26 האסדה מהחוף, וכתוצאה מכך את פיזורם הגבוה של הגזים הרעילים הנפלטים ממנה - דבר
27 המקטין אף הוא מהסיכון הנשקף ממנה בשל עליית ערכי הזיהום באופן נקודתי.

28



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני:

- 1 נובל מוסיפה על טיעוני המשרד ומציינת כי "ההסדר החוקי שבחוק אוויר נקי, מטיל ככלל
2 את חובת הניטור על בעל מקור הפליטה", וכי בהתאם לכך סעיפים 7 ו-15 לחוק קובעים כברירת
3 מחדל כי בעל מקור הפליטה יישא בחובת הניטור.
4
5 לטענת נובל, על הטוען כי הטלת מלאכת הניטור על נובל אינה סבירה "להסביר כיצד
6 ובהתאם לאיזה כללים מחייבים מתבצע הניטור; מה היקף שיקול הדעת של המנטר וכיצד הוא
7 יכול להשפיע על אופן הניטור (בהינתן שיש הנחיות הדוקות ומחייבות לביצוע הניטור); מדוע
8 מידת הפיקוח עליו מצד המאסדר אינה מספיקה; ואילו טעמים כבדי משקל מצדיקים לסטות
9 מההסדר המקובל בכל העולם, לפיו מלאכת הניטור מוטלת על בעל מקור הפליטה".
10
11 נובל מוסיפה וטוענת בעניין הניטור המתבצע בתחנות הניטור שעל החוף כי "הגיעה
12 להסכם עם איגוד ערים שרון-כרמל לפיו הוא זה שיבצע בפועל את הניטור החופי עבור נובל
13 (ההסכם אושר על ידי המשרד להגנת הסביבה)". לתמיכה בטענתה צירפה נובל את מכתבה בעניין
14 אל המשרד, וכן מכתב מטעם איגוד הערים האמור ולפיו האיגוד הקים שלוש תחנות לניטור איכות
15 האוויר על קן החוף הסמוך לאסדה, וכי "כל המכשירים עומדים בדרישות המשרד לאיכות
16 הסביבה", והפעלתם "מתבצעת על ידי האיגוד וגופים אחרים המורשים ע"י הרשות להסמכת
17 מעבדות ובהתאם לנהלי שיטה תקינים". עוד צוין כי "האיגוד הוא הגורם הבלעדי המפעיל את
18 תחנות הניטור, מתחזק אותן ומבקר את הנתונים העולים מהן".
19
20 נובל מוסיפה עוד כי "אין בעובדה שנובל מופקדת על דיגום וניטור פליטות האסדה כדי
21 להעניק לה שיקול דעת של ממש באופן ביצוע הדיגום והניטור. זאת משום שאופן הביצוע וסוג
22 הציוד הנדרש לשם כך מוסדרים בפירוט בסדרת הנחיות וכללים שקובע הרגולטור בהתאם
23 לסטנדרטים בינלאומיים מקובלים, וכן בהינתן סיורי הפתע שמבצע המשרד כדי לוודא שפיקוח
24 על הפליטות נעשה כנדרש".
25
26 אשר לטענה דומה שהעלו העותרות בנוגע להטלת מלאכת אימות הנתונים שהגישה נובל
27 למשיב על חברה פרטית, טוענת נובל כי חברות מהסוג הנדרש בסעיף 26 להיתר עוברות "תהליך
28 אקרדיטציה פורמלי, ומבצעים בקרה עבור רשויות ברחבי העולם כולו, לרבות בקשר עם אסדות





בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני:

1 גז ונפט. עוד נדגיש כי דפוס העבודה של גופי בקרה אלה מאופייין בכך שהם פועלים בערוץ הישיר
2 מול הרגולטור הוא הגורם שלו הם חייבים לדווח" (סעיף 85 לתגובת נובל).

3

4 18. **דין הטענה לניגוד עניינים להידחות.**

5

6 חשיבותן של פעולות הניטור והדיגום רבה. מטרתן להבטיח את עמידתה של נובל
7 במגבלה שנקבעה בהיתר בדבר הכמויות המותרות בפליטה מהאסדה בערכים מידיים ובערכים
8 שנתיים; לאפשר נקיטת אמצעים העומדים לרשות המשרד כדי להבטיח את בריאות הציבור, ובהם
9 הפסקת פעולת האסדה, ככל שערכי הפליטה חורגים מהמותר; ולהביא למדידה מדויקת של ערכי
10 הפליטה לאורך זמן.

11

12 לאיתור מוקדם של פליטת גזים רעילים העולה על המותר יתרונות ברורים. עם זאת,
13 כאמור לעיל, עיקר הנזק העלול להיגרם לבריאות מבנון הוא בשל חשיפת הציבור למזהם זה
14 בערכים גבוהים מהמותר לאורך זמן, ולא מחשיפתו לפרק זמן קצר.

15

16 19. הפקדת הניטור והדיגום בידי נובל מעלה סימן שאלה של ממש. כאמור בהיתר הפליטה,
17 קבלת מידע על חריגה מערכי הפליטה המותרים עשויה להוביל למתן הוראה להפסקת הפעלת
18 האסדה, וכתוצאה מכך לגרום לנובל להפסד כספי ניכר. זאת ועוד ממצאים על חריגה כאמור
19 עלולים לגרום אחריהם הטלת עיצומים כספיים על נובל ואף נקיטה בהליכים פליליים נגדה.
20 מהמקובץ עולה כי לנובל עניין רב בתוצאות פעולות הניטור והדיגום ובעניין עיתוי העברתם
21 למשרד.

22

23 כאמור, טענת המשרד היא כי הטלת תפקיד הניטור בתחום זיהום האוויר ובתחומי זיהום
24 נוספים על המזהם נהוגה בישראל ובעולם, וכי היתר הפליטה נשוא העתירה אינו מצדיק חריגה
25 ממדיניות זו. טענה זו לא הופרכה. מעיון בהוראות החוק והתקנות שאליהן מפנה המשרד עולה
26 כי מדיניות זו אומצה על ידי המחוקק, ובהתאם לכך גם בחקיקת משנה נוהגת דרך פעולה זו
27 בתחומי זיהום מגוונים.

28



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני:

- 1 זאת ועוד, כאמור בסעיף 13(א) להיתר ובדבריהם של נציגי המשרד בדיון, מלאכת הניטור
2 והדיגום מבוצעת באסדה על ידי אנשי מקצוע ומעבדות מורשות שהוסמכו לכך מכוח חוק הרשות
3 הלאומית להסמכת מעבדות, התשנ"ז-1997, לאחר שעמדו בסטנדרטים מקצועיים הנוהגים
4 בתחום זה. את עבודתם של הדוגמים והמעבדות המשרד מבקר בדרך של בדיקת הדוחות
5 המוגשים על ידם ובדרך של דיגומים שאנשיו מבצעים פעמים אחדות בשנה.
6
7 בבחינת סבירותה של המדיניות האמורה יש להביא בחשבון את פוטנציאל הזיהום
8 מהאסדה ואת מידת הסיכון בהפעלתה. כאמור לעיל, טענת המשיבים כי פוטנציאל הזיהום
9 מהאסדה אינו חריג ומידת הסיכון הנשקפת ממנו "אפסית", לא נסתרה.
10
11 משהמשרד הביא בחשבון נסיבות אלה, ונתן דגש כתנאי ההיתר על האמצעים לטיפול
12 בגזים רעילים בטרם פליטתם לאוויר ועל מרחק האסדה מקו החוף, אין בסיס לקבוע כי היתר
13 הפליטה אינו סביר באופן המצדיק התערבות בו, בדרך של הוספת הוראות ניטור ודיגום החורגות
14 מאלה הנקבעות בהיתרי פליטה הניתנים למפעלים דומים.
15
16 זאת ועוד, ארבע תחנות ניטור סביבתיות פועלות בשגרה על קו החוף בקרבת האסדה.
17 תחנות אלה מופעלות על ידי הרשויות במסגרת מערך הניטור הארצי שנקבע על פי חוק אוויר נקי,
18 והן פועלות ברציפות ומעבירות נתונים בזמן אמת למשרד. אף שאין במידע המתקבל בתחנות
19 אלה כדי לספק נתונים מדויקים על פליטת הגזים באסדה, יש בו כדי לספק אינדיקציה על עלייה
20 ניכרת בערכי הזיהום במקום. כאמור על ארבע תחנות ניטור אלה נוספו על פי הוראת הממונה,
21 שקיבלה ביטוי בהיתר, שלוש תחנות המופעלות באחריותה של נובל. גם תחנות אלה מופעלות
22 על ידי בעלי מקצוע מוסמכים, הכפופים למערכת כללים ולפיקוח הרשויות. לערך זה של שבע
23 תחנות ניטור הפועלות בגזרה של 30 ק"מ בקו החוף הסמוך לאסדה והמעבירות בזמן אמת נתונים
24 למשרד, חשיבות רבה.
25
26 מהמקובץ עולה כי אף שבידי נובל נותרת השפעה על פעולות הניטור והדיגום בדרך של
27 בחירת אנשי המקצוע והמעבדות שיבצעו פעולות אלה וקביעת תנאי העסקתם, מידת השפעתה
28 עליהן מוגבלת נוכח מחויבותם של גורמים אלה למערכת כללים שמכוחה קיבלו את הסמכתם.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני:

1

2 החלטתו של המשרד נמצאת בליבת שיקול הדעת המקצועי שלו ונתמכת בעמדתם של
3 מומחיו. נוכח פוטנציאל הזיהום הנמוך של האסדה לשיטתו של המשרד, ונוכח אמצעי הטיפול
4 בגזים בטרם פליטתם לאוויר, מרחק האסדה מהחוף, ומערך הניטור החופי האמור לעיל, אין בידי
5 העותרות לשכנע כי החלטה זו חורגת ממתחם הסבירות באופן המצדיק התערבות שיפוטית,
6 משכך דין הטענה להידחות.

7

8 20. האמור לעיל חל ביתר שאת על טענת ניגוד העניינים בנוגע להוראה המחייבת את נובל
9 להתקשר עם חברה "בעלת הכשרה ומומחיות בפעילות אסדות הפקה ימיות, בלתי תלויה" לצורך
10 בדיקת נתונים שמסרה בבקשת ההיתר (סעיף 26 להיתר). כאמור בהיתר, זהות החברה תאושר על
11 ידי המשרד ותפעל בכפיפות אליו. משכך, אין עילה לקבלת הטענה גם בנוגע להוראה זו.

12

13 דרישת העותרות לרציפות פעולות הניטור והדיגום

14

15 21. העותרות טוענות כי שגה המשרד בכך שלא קבע חובת ניטור רציף של גזי BTEX (בנזן,
16 טולואן, אתיל בנזן וקסילן).

17

18 לטענתן, אין די בהטלת חובת דיגום תקופתית "שאין בה כדי להבטיח מניעת חריגה
19 מערכי הזיהום המותרים ומניעת נזק בריאותי חמור לאוכלוסייה והמאפשרת מניפולציה של
20 תוצאות הניטור".

21

22 העותרות מוסיפות וטוענות כי נטילת דגימה לצורך בדיקת כמות הבנזן ממקורות הפליטה
23 אחת לחודשיים, ומסביבת האסדה אחת לשבועיים - כפי שנקבע בהיתר - אינה מאפשרת איתור
24 בזמן אמת של חריגה מכמות הפליטה המותרת ונקיטה בפעולה מהירה כדי להפסיקה. זאת ועוד,
25 שיטה זו אינה מאפשרת לדעת את כמות הבנזן השנתית הנפלטת מהאסדה, שהרי דיגום תקופתי
26 מבוסס מטבעו על הערכה הנתונה מטבעה למניפולציות: "דיגום אחת לחודשיים אינו מבטיח
27 שבתקופה שבין גידום לדיגום לא נפלט בנזן בכמות אסורה המסכנת את בריאותם ואת חייהם של
28 בני אדם - הן האוכלוסייה החיה בקרבת החוף והם העובדים באסדה - ובעלי חיים. דיגום אחת





בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני:

1 לחודשיים אף מאפשר למבצע הדיגום לבצע מניפולציות של התוצאות, הן באמצעות בחירת
2 המועד המדויק שבו יתבצע הדיגום והן באמצעות הפחתת פליטות הגזים בסמוך לפני הדיגום".

3

4 לטענת העותרות, מבחינה טכנולוגית אין קושי לבצע ניטור רציף לגזי BTEX כשם שניתן
5 לעשות זאת לגזי TOC.

6

7 22. העותרות מפנות לחוות דעת שהוגשה במסגרתה של עתירה אחרת מטעמה של עמותת
8 "שומרי הבית" שאינה בעל דין בעתירה שלפני, הנושאת את הכותרת "אלדד שרוני – הנדסה
9 סביבתית בע"מ" (ע/13).

10

11 על פי המסמך האמור "לאור העובדה שאין במדינת ישראל ניסיון וידע על פליטות
12 מאסדות, העובדה שרוב החישובים במסמכי הבקשה מבוססים על הנחות עם הסתייגויות,
13 והעובדה שמיקום האסדה בים מקטין את יכולות האכיפה והבקרה על הרשויות, יש לדרוש הצבת
14 מתקן לניטור רציף סביבתי בגדר האסדה לפחות ל-BTEX ופורמלדהיד. נדגיש שניטור רציף על
15 הגדר הינו תנאי מקובל בהיתר פליטה של מפעלים רבים". עוד נטען במסמך כי "כיום קיימים
16 מכשירי ניטור זמינים וקלים לתפעול כך שאין שום מגבלה פיזית/כלכלית להתקינם בגדר
17 המפעל".

18

19 העותרות מוסיפות וטוענות כי ניטור רציף של גזי TOC בארובות האסדה אשר נקבע
20 בהיתר, אינו מועיל באופן ממשי לאיתור חריגות בכמות הבנזן, ואין בו כדי לדגום את הפליטות
21 הלא מוקדיות. לטענתן אף בתחנות הניטור שעל החוף אין כדי למלא דרישה זו, שהרי ערכי
22 הזיהום הנמדדים בהן אינם מעידים על רמת הזיהום הנובעת מהאסדה דווקא, ובנוסף לכך אין
23 בהם כדי להעיד על רמת הזיהום במקומות שלא מוצבת בהם תחנת ניטור.

24

25 עוד נטען כי העותרות פנו לחברות בינלאומיות לצורך בדיקת הנושא, ונמסר להן כי ניתן
26 לנטר בנזן ומזהמים נוספים באופן רציף באמצעות מתקן שיוצב על האסדה. בנוסף לכך מפנות
27 העותרות למסמך שהוכן לטענתן על ידי אנשי מקצוע, התומך בעמדתן (ע/45).

28



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני:

23. המשרד מדגיש לעניין דרישת העותרות לניטור רציף של גזים רעילים הנפלטים מהאסדה
כי ניטור ודיגום הם אמצעי בקרה משלימים בלבד "כאשר התנאים המשמעותיים ביותר בהיתר
הפליטה הם התנאים המתייחסים לטכנולוגיה המיטבית הזמינה בה נעשה שימוש לצורך הפחתה
ומניעה של פליטת מזהמי אוויר" (מסמך השלמת הטיעונים).

טענת המשיבים היא כי ניטור רציף של בנזן על "גדר האסדה" אינו נדרש בנסיבות העניין,
זאת נוכח פוטנציאל הזיהום של האסדה שאינו גבוה לטענתן; נוכח אמצעי הטיפול בגזים
הרעילים שהותקנו באסדה על פי ההיתר; ונוכח אמצעי הניטור והדיגום שנקבעו בהיתר, שדי בהם
לצורך קבלת מידע על כמות הגזים הרעילים הנפלטים מהאסדה.

במסמך מיום 5.11.2019 שכותרתו "התייחסות הממונה להערות הציבור העיקריות עבור
טיוטת היתר הפליטה של אסדת הגז ליוויתן", נקבע כי אין לדרוש מנובל להתקין מערכת ניטור
רציף על "גדר האסדה" מאחר ש"בהתאם לכמות רכיבי הציוד באסדה וסוגם (מועטי דליפות)
צפויה השפעה מאוד קטנה על הריכוזים הסביבתיים של בנזן בסביבת האסדה".

הממונה הוסיף כי דרישה להתקנת מערכת שכזו אינה מקובלת ברגולציה הנוהגת
למתקנים ימיים מסוג זה. עוד צוין כי על פי ההיתר, בהתאם לתוצאות הדיגום הסביבתי שיבוצע
בתדירות של אחת לשבועיים בשנה הראשונה להפעלת האסדה, יישקל בעתיד אם לדרוש ניטור
רציף של בנזן על גדר האסדה (ע/22 סעיף 3).

לטענת נובל, "על רקע מכלול הוראות הניטור... ברי כי טענותיהן של העותרות,
המשוללות תשתית מקצועית תומכת, אינן אלא ניסיון שרירותי לדרוש אמצעי ניטור נוספים
לאסדה". לטענתה, "היתר הפליטה יוצר רשת שתי וערב של דרישות ניטור מסוגים שונים וברבדים
שונים, הנותנות מענה לכלל סוגיות הפליטות לאוויר, לרבות בנזן".

24. נציגת המשרד מסרה בדיון כי "אין מכשירי ניטור רציפים עם אישור מכשיר ניטור פנים
לבנזן בארובות. אנחנו לא מכירים".



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני:

- 1 אשר למסמך מאת מר שרוני שהוגש מטעם העותרות (ע/13), טוען המשרד כי אין לראות
2 במסמך חוות דעת מומחה. המשרד עומד על כך כי הטענות במסמך "אינן מבוססות על מסמכים
3 מקצועיים רלוונטיים". לדבריו, בניגוד לטענתו של מר שרוני, לא מוכרת בעולם דרישה לניטור
4 רציף על גדר האסדה.
5
6 אשר לחוות דעת מאת בעלי מקצוע שהוגשה מטעם העותרות (ע/45), טוען המשרד כי
7 "הערכת הפליטות מהמתקן במסמך זה שגויה, ובנוסף לא נלקחו בחשבון ההבדלים בין הסביבה
8 הימית לסביבה היבשתית. כך למשל נטען, כי יש לנטר את רכיב הגז. ואולם ניטור זה אינו נדרש
9 מכיוון שבתהליכים המתקיימים בלפידים ובמחממים יש תהליך שריפה שבמהלכו נשרפים בין
10 98% ל-99% מהחומרים האורגניים, כך שתחולת החומר האורגני בגזי הפליטה לאחר השריפה
11 היא נמוכה משמעותית והרכב החומר האורגני שונה מהרכב הגז הנשרף". המשרד טוען עוד כי
12 המסמך מבוסס על הנחות יסוד שגויות ומפרט את הכשלים שנפלו בו לשיטתו.
13
14 המשרד מוסיף כי "לעניין שיטות דיגום אופטיות לשימוש בגבולות האסדה שהוצעו על
15 ידי כותבי המסמך – על פי כל המידע המצוי בידי המשיב לא צפויות להיות פליטות משמעותיות
16 ממתקני האסדה. בנוסף, לשיטות אלו מספר מגבלות ובהן הפרעות בטווח האופטי".
17
18 בהתייחסותה לשני המסמכים האמורים (ע/13 וע/45) במסמך השלמת הטיעון שהגישה,
19 טוענת נובל כי "שני הדוחות כלל לא מתייחסים להיתר הפליטה ולאמצעי הניטור והדיגום שנקבעו
20 בו, ומחבריהם של הדוחות כלל לא עיינו בהיתר הפליטה לצורך עריכתם", שהרי בשורה של
21 נושאים קיים פער בין טיוטת ההיתר להיתר הפליטה בנוסחו הסופי. עוד נטען כי "הדוחות אינם
22 בבחינת 'חוות דעת' והם אינם קבילים", זאת נוכח עריכתם שלא בדרך הקבועה לחוות דעת,
23 ומאחר שלא פורטו בהם מומחיותם של כותביהם, השכלתם וניסיונם בתחומים המקצועיים
24 שבמחלוקת. לטענתה, בדיקה במקורות גלויים מעלה כי תחומי מומחיותם של כותבי הדוח שונים
25 ורחוקים מהתחום שלפנינו.
26
27 למעלה מהנדרש טוענת נובל כי שני המסמכים אינם מבססים כל טענה בדבר הצורך
28 בניטור באוויר הפתוח באסדה, שכן אין בהם כל הפנייה למקור מקצועי או מוסמך... המצביע על



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני:

1 הצורך בניטור כזה בנסיבות ענייננו". לטענתה, "דו"ח אמצעי הניטור" ע/45 אינו אלא "רשימת
2 מכולת" המונה את אמצעי הניטור המסחריים הזמינים בשוק. אין בדו"ח התייחסות לאמצעים
3 שהותקנו על האסדה ולמידת נחיצותו של אמצעי להפעלת האסדה. לטענתה, אמצעים שנרשמו
4 בדו"ח אינם ישימים לאסדת לווייתן מסיבות שפרטה בכתב הטענות האמור.

5

6 26. דין הטענה בעניין רציפות הניטור להידחות.

7

8 יש לקבל את טענת המשיבים כי קביעת האמצעים לניטור ודיגום מזהמים נגזרת
9 מפוטנציאל הזיהום הנשקף מהאסדה.

10

11 כאמור לעיל, לא עלה בידי העותרות לסתור את טענת המשיבים כי פוטנציאל הזיהום
12 מהאסדה נמוך. כמו כן לא עלה בידי העותרות להפריך את טענת המשרד כי עיקר הנזק משאיפת
13 בנזן טמונה בחשיפה ממושכת לערכים גבוהים שלו להבדיל מאירוע קצר מועד.

14

15 משכך, על פי חוות דעת מומחי המשרד, הנשענת בין היתר על הדירקטיבה האירופית, די
16 באמצעי הניטור והדיגום שנקבעו בהיתר כדי להתריע על פליטת גזים חריגה מהאסדה. בהחלטתו
17 מביא המשרד בחשבון את מכלול האמצעים והנתונים המתוארים לעיל – אמצעים לטיפול בגזים
18 בטרם פליטתם לאוויר, ריחוק האסדה מהחוף, ואמצעי ניטור רציפים – ניטור TOC מארובת
19 האסדה ותחנות ניטור סביבתיות על קו החוף.

20

21 יוער כי בהיתר הפליטה נקבע כי בתום תקופה של שנה רשאי המשרד להרחיב את דרישת
22 הניטור הרציף. מכאן עולה כי על פי ניסיון מצטבר שיירכש במהלך תקופה זו ישקול המשרד את
23 עמדתו בנושא מחדש, ויקבל החלטה בהתאם לנתונים שלפניו.

24

25 27. אין בחוות הדעת שהגישו העותרות כדי להתמודד עם עמדתם של אנשי המקצוע מטעם
26 המשרד. במסמך ע/13 שכותרתו "אלדד שרוני – הנדסה סביבתית בע"מ" לא צויין שמו של כותב
27 המסמך וממילא לא פורטו הכשרתו וניסיונו בתחום. המסמך לא הוכן לצורך הגשתו בעתירה זו,
28 אלא בשלבים מוקדמים – בעת הגשת ההערות לטיוטת היתר הפליטה. מסמך ע/45 אף הוא לא



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני:

1 הוגש בתיק זה במתכונת של חוות דעת ומידת מומחיותם של כותביו לא הובהרה. זאת ועוד אין
2 במסמכים האמורים התמודדות של ממש עם התנאים שנקבעו בהיתר הפליטה.

3

4 נוכח האמור לעיל, משלא נמצא כי תנאי ההיתר בנושא זה לוקים בחוסר סבירות קיצונית,
5 דין הטענה להרחבת הדרישות לניטור רציף להידחות.

6

7 טענה כנגד קביעת תנאים הנדרשים להיכלל בגוף ההיתר במסמכים חיצוניים

8

9 28. העותרות טוענות כי חוק אוויר נקי מחייב לקבוע בהיתר הפליטה את ערכי הפליטה
10 המותרים ואת כלל התנאים להפעלת מקור הפליטה. לטענתן, הכללת תנאים כאמור במסמכים
11 חיצוניים להיתר, כפי שנעשה בעניינה של האסדה, מאפשרת לעקוף את הוראות החוק המחייבות
12 את שיתוף הציבור בהוצאת ההיתר.

13

14 טענה זו נוגעת למספר הוראות שנקבעו בהיתר.

15

16 כך, בעניין הוראות ניטור ודיגום גזים רעילים – לטענת העותרות "חוק אוויר נקי מחייב
17 לקבוע את הוראות הניטור בהיתר הפליטה עצמו... למרות האמור, היתר הפליטה מאפשר לקבוע
18 חלק מהוראות הניטור בתכניות שאינן חלק מן ההיתר עצמו". העותרות מפנות לסעיף 27(ב)
19 להיתר הפליטה שבו צוין כי הקמה והפעלה של שלוש תחנות הניטור הסביבתי המוטלת על נובל
20 תהיה "בהתאם להוראות הממונה מיום 22.8.2019". לטענתן, על פי חוק אוויר נקי נדרש לכלול
21 הוראות אלה בהיתר הפליטה.

22

23 בנוסף לכך מפנות העותרות לסעיף 13(ד) להיתר הפליטה הקובע כי "בעל מקור הפליטה
24 יגיש תכנית שנתית לדיגום ארוכות בהתאם לנוהל בדיקת מזהמי אוויר בארובה לאישור רכז איכות
25 אוויר לא יאוחר מחודש לפני מועד הדיגום הראשון המתוכנן, וימסור הודעה בכתב שבוע לפני
26 ביצוע כל דיגום". לטענת העותרות, "גם אם נדרשים שינויים ועדכונים בתכנית דיגום הארוכות
27 ולכן מוגשת בכל פעם תכנית שנתית, אין כל הצדקה שלא לכלול את תכנית הדיגום השנתית
28 הראשונה בהיתר הפליטה באופן שיתאפשר לציבור להגיב עליו".



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני:

1

2 הוראה נוספת שאליה מפנות העותרות נמצאת בסעיף 22(א) להיתר הקובע כי "בעל מקור
3 הפליטה יגיש לרכז איכות האוויר, בתוך שלושה חודשים מיום כניסת היתר זה לתוקף, תכנית
4 למערכת ניהול סביבתית של היבטי איכות אוויר... הכוללת לוחות זמנים ואבני דרך ליישומה,
5 בהתאם להנחיות המפורטות להלן".

6

7 עוד נקבע בסעיף זה כי "בעל מקור הפליטה יקבע ויפעל ליישם תכנית לשיפור נושא
8 איכות הסביבה במקור הפליטה" (סעיף 22(ו)).

9

10 העותרות מפנות עוד לסעיף 16(א) להיתר שעניינו תכנית LDAR - תכנית לאיתור
11 וטיפול בדליפות במרכיבי ציוד. סעיף 16(א) קובע כי "בעל מקור הפליטה יגיש בתוך חודש מיום
12 כניסת היתר הפליטה לתוקף לאישור רכז איכות האוויר, תכנית LDAR בכל מתקני מקור הפליטה
13 בהם קיימים רכיבי ציוד הבאים במגע עם קונדנסט ומתנול בהתאם לנוהל LDAR".

14

15 לטענת העותרות, הוראות אלה בעלות חשיבות רבה, ועל פי החוק עליהן להיכלל בגוף
16 היתר הפליטה.

17

18 29. המשרד דוחה טענות אלה וטוען בעניין אישור התכניות החיצוניות שנובל מגישה כי
19 מדובר ב"מערכת ניהול פנימית" שעל נובל להעלות על הכתב, שבה יפורטו נהלי העבודה של
20 הפעלת האסדה. לטענת נציגת המשרד, "זה מתייחס להפעלת האסדה ההפעלה הפנימית כאשר
21 הרזולוציות מדבר על סטנדרט של מערכת ניהול סביבתי שיש לה הנחיות פנימיות טכניות של
22 ההפעלה הפנימית של המתקן" (עמ' 25). עוד נטען כי "מדובר ביישום הטכני הקונקרטי בהוראות
23 שנקבעו... מה יש בתכניות, יש את התאריך הספציפי מתי יבוצע, פרטים טכניים שיורדים
24 לרזולוציות, אני מניחה שיש גם סודות מסחריים". בדיון הדגימו נציגי המשרד את פרטי התכניות
25 כלהלן: "מה יש בתכניות, יש את התאריך הספציפי מתי יבוצע, פרטים טכניים שיורדים
26 לרזולוציות, אני מניחה שיש גם סודות מסחריים".

27



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני:

1 לטענת המשרד, חוק אוויר נקי אינו מחייב לפרסם את כל הוראות הפעלתו של מפעל
2 מזהם, ומשכך לא נדרש להכליל בהיתר הפליטה הוראות מסוג זה. המשרד מדגיש כי היתרי
3 הפליטה הניתנים על ידו למפעלים מזהמים אינם כוללים מרכיבים תפעוליים ברמה זו, ועניינה
4 של נובל אינו שונה בעניין זה.

5

6 המשרד מסר כי חלק מהתכניות האמורות טרם הוגשו, וממילא לא ניתן לבחון את תוכנם.

7

8 הודגש עוד כי בהתאם לסעיף 26 להיתר ככל שבתהליך אישור התכניות יתברר כי נדרש
9 לתקן את ההיתר, הדבר ייעשה בדרך של שיתוף הציבור כקבוע בחוק אוויר נקי.

10

11 המשרד הוסיף וטען כי התכניות המשלימות שעל נובל להגיש אינן אמורות לכלול
12 דרישות נוספות בעניין ניטור ודיגום, וכי אלה נכללות במלואן בהיתר הפליטה.

13

14 30. אשר להוראת הממונה לבעל מקור פליטה לפי סעיף 7 לחוק – לטענתה, הוראה כאמור
15 "אינה נדרשת בפרסום להערות הציבור".

16

17 31. **דין הטענה להידחות.**

18

19 סעיף 22 לחוק אוויר נקי קובע את התנאים שהמשיב רשאי או חייב לקבוע בהיתר פליטה,
20 ובהם תנאים בנושאים שלהלן: "ערכי הפליטה למזהמים"; "מניעת חריגות מערכי הפליטה,
21 הפסקת חריגות מערכי פליטה, הפסקת חריגות שאירעו ומניעת הישנותן"; "חובות ניטור פליטה,
22 דיגום ודיווח, לרבות הדרכים והמועדים לביצועם, ודרכים לאיסוף, לעיבוד, לתיעוד ולהערכה של
23 הנתונים"; "מניעה וצמצום של פליטות מזהמים שלא דרך ארובה"; "מניעה וצמצום של פליטות
24 לא שגרתיות ותקלות, והטיפול בהן"; "חובות דיגום וניטור האוויר בסביבה, ודיווח"; "תחזוקה
25 נאותה של מקור הפליטה" ועוד.

26

27 אין חוסר סבירות בהחלטת המשרד לא לכלול בהיתר הפליטה נהלי עבודה מפורטים,
28 שמטרתם הוצאה לפועל של התנאים המהותיים שנקבעו בהיתר הפליטה. יש לקבל את טענתם



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני:

1 של המשיבים כי התכניות האמורות הינן בבחינת "יישום טכני" של הוראות ההיתר, ולא צפויות
2 להיכלל בהן הוראות מהותיות מהסוג הנדרש בסעיף 22 לחוק.

3

4 במועד הגשת העתירה טרם הוגשו לאישור המשרד תכניות כאמור מטעמה של נובל.
5 תכניות אלה ממילא לא נמסרו לעיון של העותרות, ומשכך לא ניתן בשלב זה לבחון את תוכנן.
6 אשר על כן, כטענת המשרד, מדובר ב"שיח שלא בא לעולם" ומובן כי מוקדם לקבוע אם נכללים
7 בתכניות נושאים בעלי תוכן מהותי הנזכרים בסעיף 22 לחוק אוויר נקי, המחייבים את שיתוף
8 הציבור וקבלת הערותיו.

9

10 סעיף 26 לחוק מסדיר את דרכי תיקון ההיתר, לרבות תיקון מהותי או תיקון שיש בו הקלה
11 לבעל מקור הפליטה. מובן כי ככל שבתכניות המאושרות יכללו הוראות המחייבות את תיקון
12 ההיתר, ייעשה התיקון בדרך של שיתוף הציבור, בהתאם להוראות סעיף 26 לחוק. ב"כ המשרד
13 אף הודיע בדיון על מחויבות המשרד לעמוד בדרישה זו (עמ' 29 - 30).

14

15 32. אשר להוראה חיצונית להיתר בדבר הפעלת שלוש תחנות ניטור שהקמתן והפעלתן
16 מוטלת על נובל, סעיף 21(א) להיתר קובע כי "בעל מקור הפליטה יפעל בהתאם להנחיות הממונה
17 להקמת תחנות ניטור אוויר שהן חלק מהמערך הארצי על פי סעיף 7(ז) לחוק אוויר נקי...". סעיף
18 27(ב) להיתר קובע כי תחילת תקופת ההרצה מותנית בהקמתן של שתי תחנות ניטור "בהתאם
19 להוראות הממונה מיום 22.8.2019".

20

21 אין פגם בקביעת הוראה זו בדרך של הפנייה לסמכותו הסטטוטורית של הממונה, על פי
22 סעיף 7 לחוק אוויר נקי "להורות לבעל מקור פליטה ניח... להקים ולהפעיל תחנות ניטור אוויר
23 שיהיו חלק מהמערך הארצי". הוראות אלה גלויות לציבור וחשופות לביקורת מטעמו.

24

25

26

27

28



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני:

1 טענה כנגד העדר הגבלה על כמות הפליטה בעת תקלה

2

3 33. העותרות מלינות על כך שהיתר הפליטה אינו מגביל את כמות המזהמים הנפלטים בעת
4 תקלה, זאת אף שבעת תקלה עלולה להיפלט כמות גדולה של גזים מסוכנים. הוראות ההיתר
5 מלמדות כי מגבלות שנקבעו לפליטת גזים רעילים אינן חלות על פליטות בעת תקלה, ואף נקבע
6 בו כי בעת תקלה נובל רשאית להפעיל שלוש מיחידות ייצור האנרגיה במשך 24 שעות מגילוי
7 התקלה, וכן לקבל אישור להמשך הפעילות עד 120 שעות בשנה (סעיפים 3(ג), 3(ה) ו-8 להיתר).
8 לטענת העותרות, הוראות אלה בהיתר המחריגות תקלות בשלוש יחידות ייצור האנרגיה האמורות
9 אינן סבירות.

10

11 34. המשרד טוען כי היתר הפליטה קובע סדרת פעולות שבהן על בעל מקור הפליטה לנקוט
12 בעת תקלה, וכי מגבלה על ערכי פליטה בנוגע לשלוש יחידות הייצור הנזכרות בסעיף 8 להיתר
13 נובעת מכך ש"בזמן תקלה באמצעי הטיפול אין אפשרות מעשית להגביל את המתקן בערך
14 פליטה, והאפשרות היחידה היא להשביתו. המשרד מדגיש כי "הדבר נכון כאשר מדובר בתקלה
15 באמצעי הפחתה של המדחסים בלבד ולא לתקלות במתקנים אחרים, שבעניינם נקבע כי "תנאי
16 היתר הפליטה אינם מאפשרים פליטת גזים לאוויר ללא טיפול גם בתקלה". המשרד מוסיף כי
17 כללים אלה נקבעו בהתאם לתנאים הקבועים בדירקטיבה האירופית.

18

19 נובל מוסיפה על טיעוני המשרד, ומדגישה כי עניינו של סעיף 3(ה) להיתר, הקובע כי
20 ערכי הפליטה המרביים לא יחולו על תקלה בשלוש יחידות האנרגיה המנויות בסעיף 8 להיתר,
21 ביחידות ייצור אנרגיה שטרם הוקמו "ואף אין ודאות שיוקמו ויופעלו, מדובר בטענות תיאורטיות
22 ובלתי בשלום להכרעה (ביצה שטרם נולדה) שספק רב אם יש מקום וטעם לבררן". נובל מפנה
23 לדבריו של נציג המשרד בדיון, ולפיהם מדובר במתקן אשר יותקן בשלב שני, שבו כמות המזהמים
24 קטנה: "המתקנים האלה לא קיימים כרגע. ונתנו זמן הגבלה מוגבל. מדבריו על מזהמים שרמת
25 הסיכון שלהם קטן יותר. זה בכל תחנת כוח בישראל" (עמ' 8). לטענת נובל, "העותרות לא הרימו
26 "נטל מינימאלי שיש בו כדי לסדוק את חזקת התקינות בעניין זה".

27



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני:

1 יש לקבל את הבהרת המשיבים כי ההחרטה הקבועה בסעיף 3(ה) להיתר עניינה בשלוש
2 יחידות האנרגיה המנויות בסעיף 8 להיתר. מדובר ביחידות ייצור אנרגיה שטרם הוקמו ואף אין
3 ודאות כי יוקמו בעתיד. רק בעניינן של יחידות ייצור אלה לא נקבעו ערכי פליטה מרביים בשל
4 העדר אפשרות מעשית לקבוע ערכים כאמור. המשרד מדגיש כי בנוגע לכל יתר המתקנים שעל
5 האסדה תנאי ההיתר אינם מאפשרים פליטת גזים ללא טיפול גם בעת תקלה.

6
7 ההוראה האמורה מבוססת על עמדתם של גורמי מקצוע במשרד. אין עילה לקבוע כי
8 הוראה זו אינה סבירה במידה המצדיקה התערבות בה. זאת ועוד, עד להקמתן של שלוש יחידות
9 ייצור אלה, ככל שיוקמו, ועד לתחילת הפעלתן יצטבר בידי המשרד ובידי העותרות ניסיון רב
10 כתוצאה מהפעלת האסדה, בנוגע למידת הזיהום שייפלט ממנה ותקלות שיתרחשו בעת הפעלתה.
11 חזקה על המשרד כי ככל שהדבר יידרש יבחן מחדש את ההוראות הנוגעות ליחידות ייצור אלה
12 על בסיס הנתונים שייאספו על ידו במהלך השנים.

13
14 תכניות חירום

15
16 36. טענה נוספת שהעלו העותרות בעתירתן, עניינה ב"העדר של תכנית חירום" שעל כלל
17 המשרדים הממשלתיים היה לטענתן להכין "בעניין הפעולות שיינקטו במצבי חירום ובמצבי
18 אסון".

19
20 עניין זה חורג מתחום פעילותם של המשיבים שלפנינו ומעניינו של היתר הפליטה נשוא
21 העתירה, ומשכך אין לדון בו בעתירה זו.

22
23 התוצאה

24
25 37. העתירה נדחית.

26
27 38. בשים לב לחשיבותם של הנושאים המועלים בעתירה ולרוח החוק, המחייבת שיתוף רחב
28 של הציבור בנוגע אליהם, יישא כל צד בהוצאותיו.





בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני:

1
2
3
4
5
6
7
8
9

המזכירות תמציא את פסק הדין לב"כ הצדדים.

ניתנה היום, י"ט אדר תש"פ, 15 מרץ 2020, בהעדר הצדדים.


אלי אברבנאל, שופט

10
11

