

**אורן פרז**

דיקן הפקולטה למשפטים,  
אוניברסיטת בר-אילן

**יותם שלמה**

הקליניקה לרגולציה סביבתית,  
הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת  
בר-אילן



חוק אוויר נקי העניק למשרד להגנת הסביבה סמכות לקביעת תקני פליטה לכלי רכב והוראות באשר לאיכות הדלק. כמו כן, הוענקה לו סמכות להורדה של כלי רכב מזהמים מהכביש

תוכן זה הוא חלק מרב-שיח. לחצו כאן לדיון המלא

# הליכי שיתוף הציבור בחוק אוויר נקי

גיליון סתיו 2018 / כרך 9 (3) 12 באוקטובר, 2018

בעשורים האחרונים גוברת הגישה של "דמוקרטיה השתתפותית". הגישה אומרת שאזרחים צריכים להיות מעורבים בהליכי קבלת החלטות באופן עמוק ותדיר יותר מהגעה לקלפי פעם בכמה שנים. גישה זו באה לידי ביטוי בסעיף 21 לחוק אוויר נקי. מדובר בהוראה פורצת דרך בתחומה. הוראות הסעיף מאפשרות לציבור להעיר את הערותיו על טיוטת היתר הפליטה במשך 45 יום מפרסום ההיתר.

אף על פי כן, ישנם קשיים רבים במימוש העיקרון של שיתוף הציבור בחוק אוויר נקי, החל בממשק מיושן של פרסום ההיתרים והבקשות, המשיך בהיעדר אפשרות לקבל עדכונים מבוססי מיקום, וכלה במורכבות הטכנית-מדעית והמשפטית הכרוכה בהכנת תגובה [3]. הבקשות להיתרים וההיתרים עצמם מורכבים מאוד. ניתוח הבקשות וטיוטות ההיתרים דורש היכרות עם הטכנולוגיות הרלוונטיות והזמינות, הבנת הליכים תעשייתיים והבנת ההשפעות הסביבתיות של הפליטות. לפיכך, ניתוח טיוטות היתרי פליטה מצריך צוות רב-תחומי בעל מומחיות טכנית ומשפטית. הקמה של צוות כזה דורשת משאבים. בניגוד למגזר העסקי ולמדינה, לגורמים בחברה האזרחית, שיש להם עניין בהגשת הערות לטיוטות היתרים, אין המשאבים הנדרשים לכך. אי לכך, אין כמעט ביקורת ציבורית על הבקשות ועל ההיתרים הניתנים בעקבותיהן.

ניתן לראות, שבמקרים מסוימים, כאשר היו מעורבים ארגוני חברה אזרחית, הערותיהם תרמו לדיון בהיתר והצליחו להשפיע. מקרה אחד הוא הערותיהם של תושבים מקומיים על היתר הפליטה של מפעל עוף הנגב בשל מפגעי ריח חמורים מהמפעל [1]. את התושבים ליוותה הקליניקה המשפטית "סביב הנגב" ממכללת ספיר. הקליניקה הגישה הערות על היתר הפליטה של מפעל עוף הנגב. ההערות שהתקבלו כוללות שיפור של מנגנון הדיווח, תיקון ניסוחים לא ברורים והוספת מתקן טיפול חלופי במקרה של תקלה. מקרה נוסף הוא ההערות על טיוטת ההיתרים של גדיב בע"מ וכרמל אולפיינס בע"מ [2]. הערות על היתרי הפליטה הוגשו על ידי אנשים פרטיים, ארגונים מקומיים וארגונים ארציים, בהם אזרחים למען הסביבה ומגמה ירוקה. בעקבות הליך שיתוף הציבור נעשו מספר שינויים בהיתרים הסופיים, ובכלל זה חידוד של מספר סעיפים בהיתר הסופי והגבלת הפעלת מתקן ה"לפיד" בתקופות שאינן מצב חירום או תקלה. שני מקרים אלה מדגימים את החשיבות והפוטנציאל שטמונים בשיתוף הציבור, אולם בהיעדר משאבים מדובר במספר מקרים קטן ביותר.

מתוך הבנה שליווי מקצועי יכול לשפר בצורה משמעותית את היכולת של הציבור להעיר על טיוטות היתרי פליטה, השיקה הקליניקה לרגולציה סביבתית בפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר-אילן מיזם ניסיוני לליווי של תושבים על-ידי מדענים ומשפטים בהליכי שיתוף הציבור המתקיימים מתוקף חוק אוויר נקי. צוות המיזם יסייע לאוכלוסייה המתגוררת בסמיכות למפעל קיים, להבין את היתר הפליטה שיש למפעל, ויבחן ביחד עם הציבור את הצורך בעדכון ההיתר ובשינויו. הצוות אף יבחן אפשרות התערבות בהיתרים למפעלים חדשים תוך בחינת הבקשה להיתר. בחינות אלה ייעשו בהתבסס על הידע המקצועי והמשפטי. הפעילות במיזם תכלול הנגשת ידע לציבור על הליכי מתן ההיתר, ניתוח משפטי ומדעי של היתרי הפליטה הקיימים של מפעלים ברשות המקומית ובסביבתה, איסוף נתוני פליטות זיהומי אוויר מהמשרד להגנת הסביבה, ומפגשים עם תושבים

להסברת איכות האוויר ברשות.

אין למיזם יומרה או כלים לניתוח מלא של ההיתר. כך, בעוד הניתוח לא יכלול ניתוח של זיהוי הטכניקה המיטבית הזמינה (ה-BAT), הוא כן יבחן אם הבקשה כוללת בקשה לחריגה מה-BAT המיטבית או חריגה מה-BAT בכלל. באזורים שמדובר בהם על פעילות שיש בה סיכון מוחשי לבריאות הציבור או חשיפה של אוכלוסיות רגישות לזיהום, ייבחנו הצעות להגבלות נוספות על ה-BAT, כגון הגבלת שעות פעילות. נוסף על כך, הצוות יפעל לאיתור בעיות שונות במבנה של תיוטת ההיתר. המיזם גם יפעל לממש את פוטנציאל הידע הקיים בקהילה שנפגעת מהפעילות התעשייתית המתוכננת.

לאחרונה הסתיים הסבב הראשון של מתן היתרי פליטה. האסדרה החדשה לוותה בחוסר ודאות מסוים למשרד להגנת הסביבה, לתעשייה ולציבור. בסבב השני צפויות פחות הפתעות לכל המעורבים. זוהי הזדמנות טובה ללמוד מהניסיון ולערב בצורה מעמיקה יותר את הציבור, להפחית חששות ולהגביר את האמון בין התעשייה, המשרד להגנת הסביבה והציבור. על כל הצדדים להירתם למאמץ זה.

המיזם נועד בראש ובראשונה לסייע לציבור לקבל ידע וכלים בתחום האסדרה של זיהום אוויר מתעשייה. נשמח לשמוע הערות ומחשבות על המיזם וכן הצעות לשיתופי פעולה. ניתן ליצור קשר עם צוות המיזם [environmental.law@biu.ac.il](mailto:environmental.law@biu.ac.il) בכתובת

## מקורות

1. המשרד להגנת הסביבה. 2015. מענה להערות ציבור – היתר פליטה קורניש חן-עוף הנגב מס' 1334.
2. המשרד להגנת הסביבה. 2016. התייחסות המשרד להערות הציבור שהתקבלו להיתרים של גדיב בע"מ וכרמל אולפינים בע"מ.
3. פרז א ועופר ג. 2015. שיתוף הציבור בחוק אוויר נקי: מציאות, חזון או פיקציה? חוקים ז: 131.