



**מערך הקליניקות**  
הפקולטה למשפטים  
אוניברסיטת בר-אילן

**הקליניקה לרגולציה סביבתי**  
*Environmental Regulation Clinic*

ב' ניסן תשע"ח  
18 מרץ 2018

### קידום שיתוף ציבור בהליכי מתן היתר פליטה למפעלים

#### **מטרת הפרויקט**

הפרויקט נועד לקדם דמוקרטיה שיתופית ושיפור הפיקוח הרגולטורי על זיהום אוויר באמצעות העצמת הציבור בהתמודדות עם מפגעי זיהום אוויר ויצירה של צוות מלווה מקצועי שמשלב משפטים וחוקרי סביבה מתחומים שונים. הפרויקט מבוסס על יצירת מנגנון לניתוח היתרי פליטה שיכלול מסגרת של שיתוף ציבור (שלא קיימת היום הלכה למעשה) ומנגנון של הערכה מדעית ומשפטית של טיטות היתרים. תכלית נוספת של הפרויקט היא להגביר את האמון בין גופי השלטון, המגזר העסקי והחברה האזרחית.

#### **תיאור הבעיה**

הפרויקט מבקש להתמודד עם מספר בעיות הכרוכות במשטר הרגולטורי לפיקוח על זיהום אוויר (שמתעוררות גם בהקשרים סביבתיים אחרים). ברמה הסטטוטורית בעיות אלה מתמצות בחוסר היישום הכמעט מוחלט של פרק שיתוף הציבור בחוק אוויר נקי (סעי' 21). בעיות אלה נוגעות ראשית להעדר תשתית שתאפשר לציבור להביע את דעתו ביחס להחלטות שמתקבלות ביחס להיתרי פליטה. הקושי של הציבור משקף ראשית בעיה של מידע – קיים חוסר במידע אמין ביחס לזיהום אוויר ומפגעי ריח (מקורם והיקפם). שנית הציבור מתקשה להתמודד עם החסמים הברוקרטיים הקיימים בהליך שיתוף הציבור שקבוע בחוק (כגון משך הזמן הקצר, אופן הגשת ההערות ועוד). בנוסף לציבור יש קושי להתמודד עם המורכבות המדעית של ההיתרים. הפרויקט נועד להתמודד עם בעיות אלה, הן על ידי יצירת תשתית שתאפשר קבלת הערות מהציבור על טיטות של היתרי פליטה והן על ידי בניה של צוות משפטי-מדעי שיאפשר תיווך של המורכבות המדעית לציבור.

חוק אוויר נקי הינו המנגנון הסטטוטורי המרכזי להתמודדות עם הבעיה של זיהום אוויר ממקורות תעשייתיים בישראל. כיום כל המפעלים הכפופים לחוק פועלים תחת היתר פליטה שניתן בהתאם לחוק אוויר נקי. סעיף 21 לחוק מאפשר לציבור להעביר למשרד להגנת הסביבה הערות על טיטות היתר הפליטה תוך 45 יום מפרסום טיטות ההיתר. במידה רבה הפך הסעיף ל"אות מתה" בספר החוקים בשל הקושי הטכני-מדעי והמשפטי הכרוך בהכנת תגובה.



אוניברסיטת בר-אילן  
Bar-Ilan University

מען למכתבים: מערך הקליניקות - חינוך משפטי לצדק חברתי - הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן 5290002, ישראל  
Postal Address: Clinical Legal Education Program - Faculty of Law, Bar-Ilan University, Ramat Gan 5290002, Israel  
<http://law-clinics.biu.ac.il> • [envclinic.biu.ac.il](http://envclinic.biu.ac.il) • Yotam.shlomo@biu.ac.il • Tel/Fax: 972 + 3 531 8814 : טל/פקס

ראשית, ההיתרים והבקשות להיתרים עליהן הם מבוססים, מורכבים מאוד. ניתוח הבקשות וטיוטות ההיתרים דורש היכרות עם הטכנולוגיות הרלוונטיות הזמינות והבנת ההשפעות הסביבתיות של הפליטות. לפיכך, ניתוח טיוטות היתרי פליטה דורש צוות רב תחומי שכולל את המומחיות הטכנית והמשפטית הנדרשת. הקמה של צוות כזה דורשת משאבים. בניגוד למגזר העסקי ולמדינה, לגורמים בחברה האזרחית, להם יש עניין בהגשת הערות לטיוטות היתרים, אין את המשאבים הנדרשים לכך. עובדה זו יוצרת מצב שבו אין הלכה למעשה ביקורת ציבורית על הבקשות וההיתרים הניתנים בעקבותיהם. שנית, כיום אין לציבור יכולת מעשית להעריך את ההשפעה הבריאותית והסביבתית של המפעלים על אזור המגורים שלו. לקושי הטכני נלווה קושי משפטי. ניתוח ההיתרים דורש כלים משפטיים להבטיח שהנתונים הדרושים לניתוח טיוטת ההיתר מלאים ועומדים בדרישות החוק. כמו כן, נדרשת היכרות עם המשפט המנהלי וגבולות הסבירות של החלטה מנהלית לאור הניסוחים הקבועים בחוק אויר נקי. ניסוח התגובה להיתרים מחייב לפיכך שילוב של ידע מדעי ומשפטי על מנת להבטיח יישומה של פרשנות המטיבה עם הציבור הרחב. בנוסף מנגנון שיתוף הציבור סובל גם מהבעיות הקלאסיות של 'פעולה קולקטיבית' – העדר תמריצים לפעול כאשר התועלת של הפעולה מתפזרת בין קהילה גדולה.

## הפרויקט המוצע

הליך הרישוי מתחיל עם הגשת הבקשה להיתר על ידי המפעל. הבקשה מתפרסמת באתר המשרד להגנת הסביבה. הבקשה צריכה להתייחס לטכניקה המיטבית הזמינה לסוג הפעילות התעשייתית (BAT). במידה והמפעל רוצה לחרוג מטכניקה זו, עליו להצדיק את החריגה בבקשה. לאחר הגשת הבקשה המשרד להגנת הסביבה בוחן אותה ומגבש טיוטה להיתר, במקרים רבים באמצעות חברה חיצונית. לאחר גיבוש הטיוטה, היא מתפרסמת לציבור ובמשך 45 יום הציבור יכול להעיר. הממונה על חוק אוויר נקי (להלן הממונה) רשאי לקיים דיון פומבי בהערות (סעי' 21(ו)). בסיום ההליך, ניתן היתר הפליטה הסופי.

הפרויקט יכלול בשלב הראשון ניתוח שיטתי של היתרים שניתנו בעבר ותיבחן המידה והאופן בו נעשו הליכי שיתוף ציבור. ניתוח זה ייצור תשתית של ידע לצורך מעבר לשלב השני של הפרויקט. השלב השני של הפרויקט יכלול ניתוח של טיוטות להיתרים עתידיים בשלושה כלים: (1) ניתוח מדעי של ההיתר; (2) שיתוף הציבור בממצאים הנוגעים להיתר וקבלת הערות מהציבור ומיפוי ההשפעה של המפעל על התושבים באזור; (3) ניתוח משפטי וליווי משפטי להערות על טיוטת ההיתר והנגשת המידע הסביבתי הנוגע להיתר.

הפרויקט ירוכז על ידי הקליניקה לרגולציה סביבתית באוניברסיטת בר אילן. הקליניקה תהווה את הגורם המתאם שיהיה אחראי לאיתור הבקשות, מתן ליווי משפטי לפרויקט, ניהול שיתוף הציבור וחיבור התגובה הסופית לטיוטת ההיתר. המחלקה לגיאוגרפיה וסביבה באוניברסיטה תהיה אחראית על ניתוח גיאוגרפי של ההיתרים, בדגש על ניתוח פיזור הזיהום בסמיכות למפעל והערכה של שכוחות חריגות מתקן (בהתאם לשכוחות מצבים מטאורולוגיים המקשים על הסעה ופיזור הפליטות). המרכז לערים חכמות יסייע בחיבור לרשויות מקומיות שיסייע בחיבור לרשויות מקומיות כבסיס לשיתוף ציבור. במסגרת הפרויקט יבחרו מספר מפעלים שעתידיים להידרש להיתר פליטה במהלך תקופת הפרויקט. לאחרונה הסתיים הסבב הראשון של מתן היתרים לפי חוק אויר נקי למפעלים קיימים. המשרד להגנת



הסביבה מודאג ממיעוט ההשתתפות של הציבור בתחום ולכן צפוי לשתף פעולה כדי לאפשר לנו לקבל עדכונים בנוגע להיתרים ולעדכוני היתרים העתידיים להינתן בתקופת הפרויקט.

הפרויקט יאפשר הפגת חששות שיש לציבור ביחס לפעילות תעשייתית הסמוכה לאזור מגורים והתמודדות עם חשיפה לסיכונים ממשיים על בריאות הציבור ברשות. הדוגמאות המופיעות בסוף המסמך ממחישות את הפוטנציאל הסביבתי להפחתת זיהום אויר, הפחתת מפגעי ריח, הבטחת התנהלות תקינה ושיפור השקיפות לציבור באמצעות שיתוף הציבור בהליכים אלו. נוסף לערך הפרטני של הפרויקט, הפרויקט יהווה פילוט שיוכל לשמש רשויות מקומיות ואת המשרד להגנת הסביבה בקביעת מדיניות לשיתוף ציבור בהליכים אלו.

### **ליווי מדעי וניתוח מדעי:**

לפרויקט ישנם מספר היבטים מדעיים – סוג הזיהום הנפלט, השפעת הזיהום על בריאות הציבור, אופן הפיזור של הזיהום, הימצאות רצפטורים ציבוריים בתחום הזיהום ולבסוף האפשרויות לצמצום הזיהום. קריאה ביקורתית של היבטים מסוימים בבקשה להיתר ובטיוטת ההיתר. זאת, בדגש על חריגה מה-BAT המיטבי ובמיוחד אם יש בקשה לחריגה מה-BAT בכלל. באזורים בהם מדובר בפעילות המהווה סיכון מוחשי לבריאות הציבור או חשיפה לאוכלוסיות רגישות יבחנו הצעות להגבלות נוספות על ה-BAT כגון הגבלת שעות פעילות. ניתוח ההיתר יכלול קריאה ביקורתית של מודל הפיזור שהוגש בבקשה הקודמת, בחינת מדידות באזור ככל שהן קיימות. במידת הצורך הצוות המדעי יכול להמליץ לפעול מול המשרד להגנת הסביבה לקיים מדידות באזור לפני שמתקבלת החלטה על חידוש ההיתר. היה המשרד יסרב לקיים מדידות, יש לבחון ביצוע מדידות באופן פרטי.

### **שיתוף ציבור:**

שיתוף הציבור בפרויקט נועד להשיג שני יעדים. ראשית, באמצעות שיתוף הציבור אנו מקווים לאתר בעיות האופייניות לאזור – בדגש על מפגעי ריח. שנית, לשיתוף הציבור בפעילות רגולטורית באזור המגורים שלו יש ערך בפני עצמו, כמהלך דמוקרטי המגביר את אמון הציבור ברשויות ובמפעלים. שיתוף הציבור יכלול עבודה מול הרשות המקומית והיחידה הסביבתית, המפעל מגיש ההיתר התארגנויות וארגונים סביבתיים מקומיים, ופנייה לקהל הרחב.

### **ליווי משפטי:**

הליווי המשפטי נדרש לשלושה היבטים. ראשית, לצורך ביסוס משפטי לדרישות לקבלת מידע מטעם הרשות הדרוש לצורך הניתוח המדעי ואינו זמין באופן פומבי. שנית, הליווי המשפטי יכלול ביסוס משפטי לדרישה לקיים מדידות באזור מסוים אם יעלה הצורך. לבסוף, הליווי המשפטי יאפשר ניתוח משפטי של ההיתר בהתבסס על האופן בו חוק אויר נקי והתקנות מכוחו התוו את שיקול הדעת של הרגולטור ויאפשר הטמעה של עקרונות רחבים יותר של משפט מנהלי.

