

טי"ז אדר תשע"ז
14 מרץ 2017

רגולציה סביבתית של קידוחים להפקת דלקים

לקראת דיון בוועדת המשנה לבחינה ומעקב אחר הפקת נפט בטכנולוגיות לא קונבנציונליות ומתחדשות.

1. ישנו צורך דחוף ברפורמה של הרגולציה הסביבתית על חיפוש והפקת של דלקים, נפט וגז, בישראל. כפי שצוין רבות בדיוני הוועדה חוק – הנפט הינו חוק מיושן, הנעדר מנגנוני פיקוח מספקים שמאפשר שימוש בטכנולוגיות שאינן בטוחות סביבתית. רגולציה סביבתית מודרנית חיונית במיוחד בקידוחים עם סיכון גבוה כגון קידוחים בסביבה הימית וקידוחים לא קונבנציונאליים.

פערים ברגולציה בישראל:

2. הרגולציה הסביבתית בישראל בתחום הפקת דלקים לוקה בחסר בן היחס לרגולציה במדינות מתפתחות אחרות¹ והן ביחס לתחומים סביבתיים אחרים בישראל. להלן מובאות מספר דוגמאות לכך:
 - הסמכות לאשר קידוחים – כיום הסמכות הינה של הממונה על הנפט ושל רשויות התכנון. להעדר חובה סטטוטורית למעורבות של משרדים האמונים על הגנה על הסביבה ועל בריאות הציבור אין מקבילה בפעולות בעלות פוטנציאל דומה לנוק סביבתית.
 - העדר סמכות של המשרד להגנת הסביבה: כיום, המשרד להגנת הסביבה מוסמך להעיר על מסמך סביבתי של מבקש רישיון באמצעות נציגו בוועדת התכנון המחוזית.² כמו כן עולה מדיוני הוועדה כי המשרד להגנת הסביבה לא העיר על מסמך ההנחיות לסידוק ההידראולי.³ נושא זה חמור במיוחד לנוכח העובדה כי קידוחים להפקת דלקים חריגים בנוף הרגולציה הסביבתית:
 - העדר תקנות למניעת זיהום ממי תהום: ישנם מספר סוגי עסקים שהוסדרו על ידי המשרד להגנת הסביבה בצורה מפורטת בתקנות בתאם לחוק המים כגון תקנות למניעת זיהום

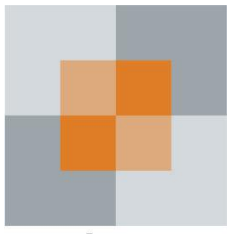
¹ לסקירה של הרגולציה על סידוק הידראולי בארה"ב ראו:

David L. Callies, Regulation of Hydraulic Fracturing, 49 J. Marshall L Rev. 271 משנת 2015.

² תקנות הנפט (הרשאה לסטייה מהוראות חוק התכנון והבנייה), תשע"ב-2012, סעיף 4(ב).

³ אילן ניסים וזהר ברנט יצחקי, פרוטוקול הוועדה 13.6.16, עמ' 16, עמ' 29-30.





מתחנות דלק,⁴ מניעת זיהום ממתכות,⁵ מניעת זיהום חומרים הדברה⁶ ועוד.⁷ **העדר תקנות למניעת זיהום מי תהום מקידוחי חיפוש והפקה דורש תיקון.**

○ **אי-תחולה של חוק רישוי עסקים:** על פניו, חוק רישוי עסקים אינו חל על קידוחים. מדובר בלא פחות מאבסורד. חוק רישוי עסקים מסמיך את המשרד להגנת הסביבה לקבוע תנאים סביבתיים במגוון רחב של עסקים – כולל מפעלים תעשייה, אחסנת דלקים, תחנות דלק, מוסכים, בתי דפוס ולולים – **קל וחומר שיש להסמיך את המשרד להגנת הסביבה לקבוע תנאים סביבתיים לקידוחים.**

○ **פיקוח חסר על שימוש בחומרים מסוכנים:** מהדיונים בוועדה עולה כי אין פיקוח של המשרד להגנת הסביבה על השימוש בחומרים מסוכנים במהלך הקידוח.⁸

○ **העדר פיקוח על זיהום אויר:** לא ברור מה היקף הפיקוח על זיהום אויר. להבנתנו, קידוחים, הן קידוחי חיפוש והן קידוחי הפקה, אינם נדרשים להיתר פליטה בהתאם לחוק אויר נקי. בארה"ב ה-EPA קבע כללים להגבלת פליטות מקידוחים.⁹

● **העדר דרישה לקבל אישור מרשות המים:**¹⁰ כיום אין חובה לקבל את אישור רשות המים לקידוח, אלא מדובר בנוהל לא כתוב.¹¹ **מן הראוי שהיקף שיקול הדעת של רשות מנהלית – וההבחנה בין החובה לקבל הסכמה של רשות מנהלית אחרת לעומת חובת התייעצות – יהיה קבוע בחקיקה.**

● **מדיוני הוועדה עולה כי דרושה קביעת אמות מידה לאזורים רגישים** בהם אין לבצע קידוחים או שיש להחמיר את הרגישות – רגישות חקלאית, רגישות של מי תהום, רגישות סביבתית, קרבה לאוכלוסייה,

⁴ תקנות המים (מניעת זיהום מים)(תחנות דלק), התשנ"ז-1997.

⁵ תקנות המים (מניעת זיהום מים)(מתכות ומזהמים אחרים), התשס"א-2000.

⁶ תקנות המים (מניעת זיהום מים)(ריסוס בקרבת מקורות מים), התשנ"א-1991.

⁷ ראו פירוט של התקנות באתר המשרד להגנת הסביבה.

⁸ <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/Streams/LawsAmendments/Pages/default.aspx>

⁹ ד"ר סינייה נתניהו, פרוטוקול ועדת משנה, 31.1.17 עמ' 10, 24.

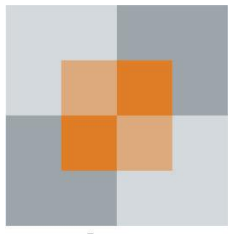
¹⁰ ראו: http://www.huffingtonpost.com/2012/04/18/epa-fracking-rules-emissions_n_1434526.html

¹¹ יצויין כי ככלל, עמדתנו היא כי יש להעביר את רשות המים לסמכות המשרד להגנת הסביבה למניעת ניגודי עניינים בין

פיתוח משק האנרגיה לשמירה על משק המים.

¹¹ יעקב ליבשיץ, פרוטוקול ועדת משנה, 31.1.17, עמ' 12-13, יוסי וירצבורגר, שם, עמ' 28.





רגישות נופית.¹² יצוין כי רשות המים ביצעה מיפוי של אזורי רגישות הידרולוגית לזיהומי דלקים.¹³ לא ברור כיצד מיפוי זה בא לידי ביטוי בהליך מתן רישוי לקידוחי חיפוש והפקה.

- ישנו צורך לפעול להטמעת עיקרון הזהירות המונעת: נושא נוסף שעלה בדיונים הוא הצורך בהטמעת עיקרון הזהירות המונעת.¹⁴ עיקרון זה הוטמע בשנים האחרונות במגוון חוקים סביבתיים העוסקים בפעילות תעשייתית.¹⁵ עיקרון זה חשוב במיוחד לאור הנתונים המצביעים על כך שסידוק הידראולי, ובפרט קידוחים אופקיים, יכולה להשפיע על מי שתייה.
- הגברת השקיפות ושיתוף הציבור: יש לפרסם את ההיבטים הסביבתיים הרלוונטיים בבקשה לרישיון וברישיון עצמו ולאפשר לציבור להעיר על טיוטת רישיון.¹⁶

איסור על סידוק הידראולי:

3. המסמך של מרכז המחקר והמידע בכנסת¹⁷ כולל סקירה מקיפה ביותר של ההגבלות על סידוק הידראולי. בשלב זה אין צורך לחזור ולהרחיב על הגבלות אלו.¹⁸ ברצוננו להדגיש, ניתן להגביל שימוש בטכנולוגיית סידוק הידראולי להפקת דלקים מבלי לאסור על הטכנולוגיה לצורך הפקת מים.¹⁹
4. יובהר כי ישנן מדינות בהן הוגבל או נאסר "סידוק הידראולי" ככלל, בעוד במדינות אחרות הוגבל או נאסר "קידוח הידראולי בנפח גבוה".²⁰

¹² כיום מיפוי כזה לא קיים – שחר סולר, פרוטוקול ועדת משנה 26.9.2016, עמ' 14-15. ראו גם דבריו של יעקב ליבשיץ, מנהל תחום הידרולוגיה ברשות המים, "במקרים בהם ישנם גופי מים סמוכים פעילות זו [סידוק הידראולי, י.ש] מסוכנת ואין לאשר אותה ואין לבצע אותה", פרוטוקול ועדת משנה, 31.1.17, עמ' 11.

¹³ זיהום מי תהום מדלקים באתר רשום המים:

<http://www.water.gov.il/Hebrew/ProfessionalInfoAndData/Water-Quality/Pages/fuel.aspx>

¹⁴ ראו התייחסות של ד"ר סינייה נתניהו על דוח ה-EPA, פרוטוקול ועדת משנה, 31.1.17, עמ' 8. ראו התייחסות לנושא הזהירות המונעת של גדעון גל, שם, עמ' 35.

¹⁵ חוק הקרינה הבלתי מיונת, התשס"ו-2006; חוק אויר נקי, התשס"ח-2008; תזכיר חוק רישוי סביבתי משולב.

¹⁶ בדומה לחובה לפרסם בקשה להיתר פליטה ואת היתר הפליטה בחוק אויר נקי.

¹⁷ נורית יכימוביץ-כהן, מרכז המחקר והמידע, "השימוש בטכנולוגיית הסידוק ההידראולי – סקירה בינלאומית, 27.7.2015.

¹⁸ לרשימת המדינות שאסרו על שימוש בסידוק הידראולי ניתן להוסיף את סוטלנד.

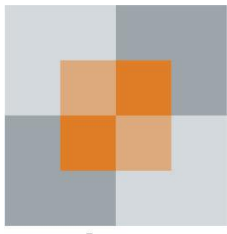
¹⁹ <https://www.theguardian.com/environment/2015/jan/28/scotland-announces-moratorium-on-fracking-for-shale-gas>. הקליניקה עובדת בימים אלה על מסמך מקיף הסוקר ניסוחים שונים של רגולציה בעולם. ככל שהוועדה תהיה מעוניינת, נשמח להציג אותה בפנייה.

¹⁹ כך למשל, בית המשפט לחוקה בצרפת קבע שמדובר בהבחנה חוקתית:

<https://www.theguardian.com/environment/2013/oct/11/france-fracking-ban-shale-gas>

²⁰ במדינת אילינוי למשל יש איסור על קידוח הידראולי אופקי בנפח גבוה. קידוח בנפח גבוה הוא שימוש ב-80,000 גלון בכל שלב, או סה"כ ב-300,000 גלון של נוזל לסידוק.





מעון הקליניקות
הפקולטה למשפטים
אוניברסיטת בר-אילן

הקליניקה לרגולציה סביבתית Environmental Regulation Clinic

5. אין זה סביר כי יינתנו רישיונות לביצוע פעולות בעלות השלכות חמורות על הסביבה ועל בריאות הציבור – ללא אישור ואף ללא חובת התייעצות – עם המשרדים האמונים על הגנת אינטרסים אלה. לפיכך, לעמדתנו יש למנוע מתן רישיונות, הן לחיפוש והן להפקה של נפט וגז, עד שייאסף מידע נוסף על ההשלכות הסביבתיות של שימוש בטכנולוגיות לא קונבנציונאליות, ובראשן סידוק הידראולי אופקי, ולכל הפחות עד שתיקבע רגולציה סביבתית מקיפה בתחום.

בברכה,

עו"ד יותם שלמה

מנהל הקליניקה לרגולציה סביבתית

הסטודנטים עמית זובידיה ומרדכי כהן סייעו בכתיבת נייר העמדה



אוניברסיטת בר-אילן
Bar-Ilan University

מעון למכתבים: הקליניקה לרגולציה סביבתית - הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן 5290002, ישראל
Postal Address: Environmental Regulation Clinic - Faculty of Law, Bar-Ilan University, Ramat Gan 5290002, Israel
פקס: 972+ 3 738 4044 • טל: 972+ 3 531 8814 • <http://law-clinics.biu.ac.il> • Yotam.shlomo@mail.biu.ac.il