

ערר 10.5/19

בפני המועצה הארצית לתכנון ולבניה

ועדת משנה לעררים

תכנית מס' 304-0277111

בעניין שבין:

הפורום הישראלי לשמירה על החופים

אלה נווה

ע"י ב"כ עו"ד יותם שלמה, מהקליניקה לרגולציה סביבתית

אוניברסיטת בר אילן, רמת גן.

דוא"ל yotam.shlomo@biu.ac.il

טלפון/פקס: 03-5318814

("העוררות")

לבין:

הועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה

מרחוב פל ים 15 א', קרית הממשלה

חיפה, 3309518

טלפון: 04-633427; פקס: 04-8633432

("המשיבה")

כתב ערר

מוגש בזאת ערר למועצה הארצית לתכנון ובניה לפי סעיף 110 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה – 1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה"). ערר זה מוגש נגד החלטתה של הועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה (להלן: "הועדה") לאשר את תוכנית 304-0277111 – נמל המפרץ, שטח תפעולי נמלי (להלן: "התוכנית") מיום 19.12.2018 (להלן: "החלטה"). הערר מוגש באישורו של יו"ר הועדה, מר איתמר בן דוד, מיום 27.1.2019.

הערר מוגש מטעם הפורום הישראלי לשמירה על החופים (ע"ר) וגב' אלה נווה, פעילה בהתארגנות "אמהות ואבות מצילים את חיפה והקריות" באמצעות הקליניקה לרגולציה סביבתית, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן.

מצורפות ההתנגדות הפורום והתנגדות גב' נווה, **נספח 1 ו-2** בתאמה.

ועדת הערר הנכבדה מתבקשת בזאת לקבל את הערר ולהורות על ביטול התוכנית ולעריכת תוכנית כוללת לשטח הנמל; לחילופין, להורות על השבת את התוכנית לוועדה המחוזית

לבחינה מצרפית של הסיכונים הנובעים מהתוכנית ובכלל זה זיהום אויר ואירוע חומרים מסוכנים, כולל בעקבות אירוע ביטחוני. והכל מן הנימוקים התכנוניים והמשפטיים המפורטים בערר זה.

ואלה נימוקי הערר:

א. הקדמה

1. התוכנית היא חלק ממערכת תוכניות המסדירות את התכנון של נמל חדש במפרץ חיפה.
2. העוררות מברכות על התיקונים שנעשו בתוכנית בעקבות ההתנגדויות שהוגשו. עם זאת, העוררות מבקשות להצביע על מספר פגמים בתוכנית שלא זכו למענה מספק או למענה כלל:
 - א. היעדר תכנית מצרפית לשטחי הנמל החדש.
 - ב. בחינת סיכונים חסרה: היעדר סקר סיכונים מצרפי ובחינה של "אפקט הדומינו" והיעדר בחינה של סיכונים ביטחוניים.
 - ג. אחסון חומרים מסוכנים, כימיקלים ונפט בהיקף גדול וללא מגבלה.
 - ד. חשש לעלייה משמעותית בזיהום האוויר וחשש משמעותי להחמרת הפגיעה בבריאות הציבור.
 - ה. פגיעה בסביבה החופית.
3. הפגמים בתוכנית נובעים הן מעצם ההחלטה לתכנן את הנמל החדש "בשיטת סלאמי", כל בפעם רכיב אחר, מחוסרים בהנחיות המשרד להגנת הסביבה להכנת תסקיר סביבה ומיישום חלקי של ההנחיות שכן ניתנו.

ב. השתלשלות העניינים

4. עניינה של התוכנית הינו קביעת מסגרת תכנונית לשטח תפעולי באזור מפרץ חיפה החדש. מטרתו של הנמל החדש היא לשרת את צורכי הייבוא והייצוא של כלל המשק. שטח זה עתיד לכלול את פריקתם, אחסונם והובלתם של חומרים מסוכנים וכימיקלים שונים בהתאם לתוכנית ובעתיד אף דלקים ותזקיקים.
5. התוכנית מבוססת על תמ"א 1/13/ב, תוכנית מתאר ארצית למבנים ימיים במפרץ חיפה.
6. כנגד התוכנית הוגשו מספר התנגדויות, מקיפות ועקרוניות. רוב ההתנגדויות כבדות המשקל נדחו למעשה על ידי הוועדה הנכבדה. זאת, תוך התעלמות משורה ארוכה של נתונים מדאיגים שהושמעו והוצגו בשמיעת ההתנגדויות לתוכנית ותוך הותרת סיכונים סביבתיים ובטיחותיים חמורים הנובעים מן התכנית ומתכניות משלימות לה - במתכונת שאושרה.
7. במקביל לקידום התוכנית, מקודמת תמ"א 1/13/ב, תוכנית מתאר ארצית חלקית לנמלי חיפה.

ג. טענות העוררות

היעדר תוכנית כוללת

8. התוכנית הינה תוכנית פרטנית המאפשרת שימושים שונים בשטח התפעולי. התוכנית היא אזור נקודתי בנמל גדול הכולל נמל דלקים, מסוף כימיקלים ואת עורף הנמל, אשר כולן כוללות אפשרויות לאחסון חומרים מסוכנים. מן הראוי היה לתכנן אזורים אלו במשולב כך שתיבחן השפעתם ההדדית והמצטברת של הפעילות בנמל.
9. התוכנית אינה מציגה תמונה כוללת המתחשבת בכלל המתקנים והסיכונים הנמצאים באזור או בסמוך אליו. מדובר בתכניות מפורטות בלבד המתייחסות כל אחת לתחום מצומצם מכלל השטח והמתקנים המצויים במקום. חמורה במיוחד העובדה שהתוכנית תוכננה בנפרד מנמל הדלק המסומן בתמ"א 1/1/ב/13 **בשל היותו בתוך הקו הכחול של התוכנית.**

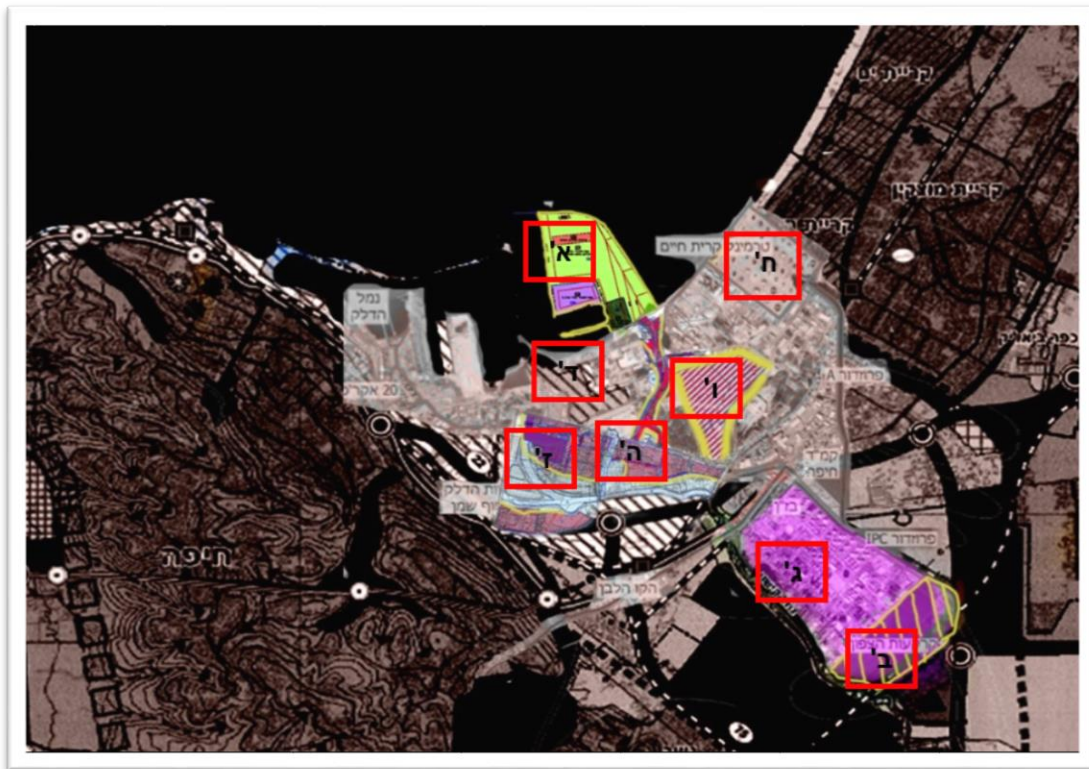
רשימת תוכניות בעלות זיקה לתוכנית:

מספר תכנית	שם תכנית	תיקרא להלן
304-0277111	נמל המפרץ שימושים ומבנים (אושרה)	נמל המפרץ שימושים ומבנים
חפאג/1139/א/ חפ/1920/א	קרקעות הצפון (אושרה)	תוכנית קרקעות הצפון
תכנית חפאג/1200/ב	הרחבת בז"ן (אושרה)	תכנית הרחבת בז"ן
304-0311779	מסוף הכימיקלים (דיונים טרם להפקדה)	תכנית מסוף הכימיקלים
304-0098590 חפ/1833/י"א/1	חיבורי נמל המפרץ (אושרה ונבנית)	תכנית חיבור הנמל
304-0602375	שימושי עורף נמל וניוד זכויות לשטח המתפנה מבח"א 21	תכנית עורף 1
304-0311852	"פארק נמלי ישראל" (בהליכי הפקדה)	תכנית עורף 2
	טרמינל תש"ן קרית חיים	טרמינל קרית חיים
תמ"א 37/ח	תמ"א ברמה מפורטת לקבלה וטיפול בגז הטבעי מתגליות ועד מערכת ההולכה הארצית	תמ"א 37/ח
תמ"א 37 (2)	הוספת שימושים בתוכניות המפורטות לצנרת הגז הטבעי	

תוכניות אלו הן חלק מקידום ופיתוח של תעשייה פטרוכימית בישראל, כמפורט להלן:

א	נמל המפרץ שימושים ומבנים	תכנית שבה מותרת העברת חומרים מסוכנים (ונמל דלק ברמה מתארית).
ב	תוכנית קרקעות הצפון	1170 דונמים חדשים פטרוכימיים שבהם 1,280,000 קוב נפט ותזקי קו, גפ"ם, ושטח חדש לתעשייה מיוחדת קרי תעשיית ייצור זיקוק פטרוכימיה.

ג	תכנית הרחבת בז"ן	בניה נוספת במתחם בז"ן.
ד	תכנית מסוף הכימיקלים.	תוספת של עוד 600,000 קוב נפט/ תזקיקים / כימיקלים במסוף הכימיקלים.
ה	תכנית חיבור הנמל	הוספת תשתיות צנרות כניסה ויציאה מנמל החדש של נפט גולמי, תזקיקים וגז בקטרים עצומים, מאפשרת הגדלת כושר הייצוא של התזקיקים לאחר הזיקוק.
ו	תכנית עורף 1	עורף נמל וניוד זכויות לשטח בח"א 21 – שימוש בשטחי בסיס חיל האוויר המפונה לאחסון חומרים מסוכנים ועוד שטחי תעשייה.
ז	תכנית עורף 2	עורף נמל נוסף – שימוש בשטחים שליד הקישון לאחסון של חומרים מסוכנים ועוד.
ח	טרמינל קרית חיים	טרמינל קריית חיים – נטען שיפונה, אך טרם ברור איך ומתי.
ט	תמ"א ח/37	פינוי קונדנסט מאסדות הגז לזיקוק וייצוא במפרץ חיפה.
י	תמ"א 37 (2)	השלמה לתמ"א ח/37



10. השטחים המאושרים בסביבת התוכנית מכילים כמות גדולה של נפט ותזקיקים. כבר כיום קיימים בבז"ן 1.43 מיליון קוב נפט ותזקיקים ביחד עם 414,000 קוב נפט בטרמינל ק חיים (שאינן עוברים והם נותרים על כנם), כל זאת לצד 145,506 קוב תזקיקי נפט

במסוף הדלק הקיים (שאינן עוברים ונותרים על כנם), וביחד עם החוות הפרטיות (נפחן המדויק לא אותר, גם הן איתן עתידות לעבור) ישנם כבר באזור כ-2 מיליון קוב נפט ותזקיקים .

11. על אלו מתווספים נפחים חדשים של לפחות עוד 2 מיליון קוב בתכניות קרקעות הצפון ומסוף הכימיקלים, כלומר כבר מתקיימת הכפלה של כמויות הנפט והתזקיקים המאוחסנות במפרץ חיפה: 1.28 מיליון קוב נפט ותזקיקים חדשים בתכנית קרקעות הצפון, שהוכחנו כי רובם חדשים, וכן עוד מתווספים עוד 600,000 קוב נפט ותזקיקים חדשים בתכנית מסוף הכימיקלים, עוד נפחים לא מוגבלים בתוך נמל הדלק שבשטח הקו הכחול של התכנית - ולקינוח עוד אזורי תעשייה חדשים ביעוד של תעשיית זיקוק. כמו כן, יתווספו לתעשייה הפטרוכימית במפרץ חומרים נוספים בעקבות החיבור לאסדת לווייתן בהתאם לתמ"א 37/ח. במסגרת התוכנית אושר שטח איחסון לקונדנסט בהיקף של 127,500 קוב.¹

12. הסבר נרחב יותר, כולל נתונים, על הגדלת התעשייה הפטרוכימית במפרץ חיפה, לרבות באחסון בזיקוק ועוד שטחים לתעשייה, מצורף **כנספח 3**.

13. כפי שיצוין בהמשך, לא נעשתה בדיקה מצרפית לסיכונים – הן סיכוני חומ"ס והן סיכוני זיהום אויר – הבוחנת את השפעת התוכנית בהתחשב בסיכונים הקיימים באזור.

14. מענה הוועדה לטענה כי נדרשת תוכנית כוללת הייתה שהתוכנית הוכנה בהתאם לתוכנית מתאר ארצית מאושרת תמ"א 13/ב/1 וכי ישנן מספר תוכניות במדרג התכנוני שחלות על האזור, כולל תמ"מ 2.6 עם זאת, הישענות על תוכניות אלה לא נותן מענה מספק לצורך בבחינה מצרפית של הסיכונים – הן מחומ"ס והן מזיהום אויר, **שכן לא נערכה במסגרתן בדיקת סיכונים מצרפית**. חרף העובדה שהוועדה מציינת בעצמה במסמך ההחלטות כי "על מוסד תכנון הדן בתכנית לשקול בין היתר את השפעת התכנית על סביבתה ועל שימושי ויעודי קרקע הקיימים במרחב", **הסתכלות מצרפית, הבוחנת את הסיכונים המצרפיים מחומרים מסוכנים וזיהום אויר לא נעשתה**.

15. לפיכך, לגישת המבקשות, אין לקבל את קביעת הוועדה כי בנסיבות העניין ניתן להסתפק בתוכנית מפורטת נקודתית ועל התוכנית המפורטת לכולל את כלל מרחב הנמל, משמע, תוכנית מפורטת על כלל שטח הנמל המתוכנן.³ יש לציין, כי וועדת העורכים של תמ"א 13/ב/1 עוד ב-2009 ראתה את התכניות המפורטות והתמ"א כמכלול שלם ועסקה בלוי"ז להשלמתו.

16. למפרץ חיפה נסיבות מיוחדות ושונות ממקומות אחרים בישראל, והן הצריכו התייחסות מחמירה תוך הקפדה על שמירה על בריאות הציבור, דבר שלא קרה באישור התכנית דנן.

17. נזכיר, כי אזור מפרץ חיפה הוא אזור נפגע זיהום אויר (אף שלא הוכרז כזה) ויש חשיבות מכרעת להקפדה יתרה על נושא זיהום האוויר באזור זה. משרד הבריאות קבע מפורשות

¹ ראו הוראות תוכנית תמ"א 37/ח וסעיף 13 להתנגדות הפרוור.

² הוועדה המחוזית חיפה, מסמך החלטות מיום 18.12.19 (להלן: "מסמך ההחלטות") עמ' 7.

³ ראו התנגדות גבי נווה בעמודים 22-39 להתנגדות, וכן גם בהמשך (בחלק ב' להתנגדות), וכן גם בעת הצגת התנגדות בפני הוועדה ביום 5.11.2018, ראו למשל עמודים 173-164 לתמליל ישיבת ועדת המשנה להתנגדויות מיום 5.11.2018.

כי ישנה חשיבות מכרעת לבחינה מצרפית של זיהום האוויר מתוכניות במפרץ חיפה וכי ישנה חשיבות רבה לעמידה בערכי היעד.⁴ משרד הבריאות גם התריע בעבר כי באזור קיימת תחלואה חריגה: עודף תחלואה במחלות לב, עודף תחלואה במחלות נשימה, עודף תחלואה באסטמה בילדים, וכן גם עודף תחלואה בסרטן במבוגרים משני המינים, ובנשים צעירות.⁵ לאחרונה אף התפרסם נתון המעיד על פי 2.3 יותר אשפוזי אסתמה בילדים בנפה.⁶

חסר סקר סיכונים

18. מפרץ חיפה רווי באזורים המאחסנים חומרים מסוכנים – כולל דליקים ונפיצים. תוכניות חדשות שעתידות להרחיב את הסיכון מקודמות במרץ בימים אלו. המבקשות טענו בפני הוועדה ויוספו לטעון – **אין לקדם תוכניות בטרם יתקבל סקר סיכונים מצרפי הכולל את כל התוכניות הקיימות באזור, כולל תוכניות חדשות ותוכניות בשלבי תכנון.**

19. טענה זו מגובה בשני פסקי דין בבתי משפט מחוזיים, אשר קבעו כי אין לאשר תוכנית ללא סקר סיכונים (עת"מ כרמלי נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיון, 18.10.2017 ו-עת"מ 33424-07-18 התאחדות התעשיינים בישראל נ' משרד האוצר, 31.12.2018). החלטה מנהלית המתקבלת בהעדר תשתית עובדתית מלאה היא החלטה פסולה. בעניין התאחדות התעשיינים קבע כב' השופט גד גדעון כי:

"סבורני, כי ההחלטה לאשר את התכנית ולדחות את התנגדות העותרים, בהעדר תשתית עובדתית כוללת ומלאה באשר לסיכונים העלולים לנבוע מפעילות הנמל, כלפי הרצפטורים הציבוריים המוקמים מכוח התכנית, בהתאם לקריטריונים המחמירים, החלים על מצב תכנוני חדש, ואף ללא התייחסות להרחבה הצפויה של פעילות הנמל ואזור התעשייה בעתיד; תוך הסתפקות בכך שהתכנית עומדת בקריטריונים המקלים, החלים על המצב הקיים – מהווה חריגה ממתחם הסבירות".

20. זאת ועוד, בעניין בחינת הסיכון מחומרים מסוכנים רק בשלב היתר הבנייה קבע כבוד השופט כי "בשל החשיבות המובנת מאליה של ערך חיי אדם וביטחון הציבור, אינני סבור כי יש לדחות את הבחינה לשלב ההיתר" (ההדגשה במקור)

21. יודגש כי אף המשרד להגנת הסביבה דרש כי "הנמל יבחן השפעות הדדיות אפשריות בין מקורות סיכון" לפי סיכום דיון מיום 30.10.16, אשר צורף לתסקיר הסביבה. (נספח 4)

22. סקר סיכונים זה, אף נדרש בתמ"מ 6, תוכנית מתאר מחוזית למחוז חיפה, בסעיף 8.4 נקבע כי "מוסד תכנון הדן בתכנית המייעדת שטח לשימושים ולמערכות תשתית שעל פי חוות דעת של המשרד להגנת הסביבה כוללים ריכוז גבוה של חומרים מסוכנים, יחליט על הפקדה לאחר שיוגשו לו המסמכים הבאים: תסקיר השפעה על הסביבה

⁴ נייר העמדה של משרד הבריאות: https://www.health.gov.il/publicationsfiles/haifa_2804556316.pdf

⁵ נייר עמדה מיום 15.12.2015, לעיל.

⁶ הודעת משרד הבריאות לתקשורת: "משרד הבריאות חקר ומצא כי אשפוזי ילדים עקב אסתמה גבוה בנפת חיפה פי 2.32 מהממוצע הארצי" – מבוסס על מחקר שנעשה על שנים 1996-2015

- וסקר סיכונים הבוחנים את המטרדים וגורמי הסיכון בתכנית והמפרטים את האמצעים הנדרשים למניעתם או לצמצומם". יתר על כן, התוכנית כוללת "מתקן מסוכן חדש" ועל כן, עליה להיות כלולה באזור התעשייה המיוחד בהתאם לסעיף 8.4.2 לתמ"מ 6.
23. סקר הסיכונים נדרש כדי להבטיח את בטיחות האזור ותושביו ולקחת בחשבון סיכונים ביטחוניים. כמו כן, נדרש שיבחן "אפקט הדומינו" בשל רצף התוכניות – רצף אירועים מתגלגלים.
24. סקר סיכונים מצרפי, מעודכן, נדרש אף לנוכח העובדה שאושרה הזרמת קונדנסט - חומר נפיץ יותר מכל דלק אחר⁷ המחייב פינוי בלתי פוסק לבתי הזיקוק בחיפה באמצעות תשתיות הובלה, אחסון וייצוא עבור כל כמות שתופק באסדות הגז למשל במסגרת תמ"א 37 / 2 ותמ"א 37/ח.⁸ כמו כן, מתאפשרת הזרמת קונדנסט באמצעות צנרת קיימת, למשל בין טרמינל תש"ן בקרית חיים ובין בז"ן כמו גם בפרוזודורי צנרת אחרים – אחרים - זאת מבלי שנבחנו אי פעם סיכונים הצנרת ופליטות ממכלי אחסון לקונדנסט – חומר נדיף ומזהם ביותר, למרות המלצת משרד הבריאות.⁹
25. כפי שיפורט להלן, בדיקה מצרפית נדרשת אף בהתאם להוראות המשרד להגנת הסביבה בעניין הכנת תסקיר הסביבה.
26. לנוכח מצב זה, המבקשות טוענות כי בניגוד לקביעת הוועדה נדרש סקר סיכונים מצרפי שיכלול בראש ובראשונה את נמל הדלק שמאושר בתמ"א 13/ב/1/10¹⁰, במעגל השני את שטח הנמל (כולל נמל דלקים, עורף הנמל, ומסוף כימיקלים) ועד סקר שיכלול את כלל אזור דרום מפרץ חיפה.
27. נציין כי התוכנית, בסעיף 5, כוללת נפח בנייה מאוד גדול, של 100,000 מ"ר בגובה של 30 מטר כאשר אין כל פירוט לגבי ייעוד השטחים הללו – לא מציינ בתוכנית מה מתוכנן להיבנות בשטח זה. כך גם אין כל פירוט לגבי סוג המיכלים אשר מצויינים בסעיף. הסעיפים הללו מאפשרים איחסון חומרים בכמות אדירה. התייחסות הוועדה נוגעת רק לנפח המיכלים ולא לכמות הכוללת או לטיב החומרים שעתידיים להיות מאוחסנים בשטח התוכנית.

לא נבחנו סיכונים ביטחוניים

28. התוכנית ותסקיר הסביבה מתעלמים מחשש לסיכונים ביטחוניים וחבלה מכוונת.
29. נושא זה בא לידי ביטוי בחוות הדעת של מר שייקה שצברגר, לשעבר מנהל פיתוח וסמנכ"ל בחטיבת הטילים ברפא"ל ומומחים נוספים מרפא"ל. לאחרונה הגיעה לידי

⁷ "לקונדנסט נקודת הבזקה נמוכה יחסית לדלקים אחרים (נקודת ההבזקה שלו נמוכה מ 0° C בניגוד ל- 38° C בקרוסין) ולפיכך הוא דליק ונפיץ מאוד". ראה עמ' 4 בנספח "היבטים בריאותיים בנוגע לקונדנסט- תוצר לוואי נזלי של הפקת גז טבעי" (נספח 5).

⁸ ראו לדוגמה סעיף 155 להחלטה "פרסום החלטה בתכנית חפאג / 1200 ב- מתחם בתי הזיקוק לנפט מפרץ חיפה", ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה.

⁹ "חשוב לבצע סקר סיכונים וסקר סביבתי פרטני לחוות מיכלי קונדנסט, בדגש על פיזור מזהמים לסביבה, בין היתר גם כדי לשפר ולדייק את הגדרת מרחק הפרדה." עמ' 6 בנספח "היבטים בריאותיים בנוגע לקונדנסט- תוצר לוואי נזלי של הפקת גז טבעי" (נספח 5 לעיל).

¹⁰ הוראות התכנית מאפשרות שלאחר הכנת תכנית מפורטת לנמל הדלק, ניתן יהיה לאחסן בצמוד אליו- דלקים, תזקיקים במיכלים שכבר אושרו בתכנית (האיסור הוא זמני בלבד)

העוררות חוות דעת בעניין "האיום בתקיפה רקטית על מתחמים פטרוכימיים ומתקני אחסון חומ"ס" של מר שצברגר. (נספחים 6 ו-7 בהתאמה)

היעדר הגבלה על היקף החומרים המסוכנים

30. ראשית, התוכנית תגדיל את הסיכונים הבטיחותיים במפרץ חיפה בניגוד למדיניות הממשלה. מדיניות זו באה לידי ביטוי בין היתר בהחלטת ממשלה 529 מיום 6.9.2015, הקוראת להפחתת סיכונים סביבתיים באזור מפרץ חיפה.

31. כפי שהמבקשות ציינו בהתנגדויותיהן, התוכנית לא כוללת הגבלות על כמות החומרים המסוכנים ולא מתייחסת במידה מספקת לסוג החומרים שיאוכסנו. שני רכיבים אלו משמעותיים לרמת הסיכון שתיגרם מהתוכנית.¹¹ זאת אף בניגוד להנחיות, ראו סעיף 5.3.2 במסמך ההנחיות הקובע כי הצעות להוראות בתוכנית יכללו "הנחיות ומגבלות שיש להטיל על כמויות וסוגי החומ"ס בשטח התכנית, כולל הוספת צנרת להולכת קווים להובלת חומ"ס ודלקים." התייחסות הוועדה היחידה היא לחדד שלא יאוחסנו דלק ותזקיקים ללא תוכנית מפורטת.

מסמך ההנחיות להכנת תסקיר סביבה לתוכנית מצורף **נספח 8**.

32. לעניין סוג החומרים, קבעה הוועדה כי "התכנית לא מאפשרת אחסון של מטעני צובר נוזלי המכילים חומרים מסוכנים". נכתב עוד כי פריקה וטעינה של חומרים אלו לייבוא או יצוא אסורה ללא תכנית מפורטת. תשובה זו לא נותנת מענה לחומרים מסוכנים מוצקים, כולל רדיואקטיביים, צוברי גז (גט"ד),¹² נפט גולמי לרבות קונדנסט ולהשלכות של פריקה וטעינה של גפ"ס.¹³ בנוסף, נעדרת התייחסות מספקת לחומרי הנפץ בעלי הסיכון לפיצוץ גבוה, חומרי הנפץ בעלי סיכון לדליקות גבוהה, לחומרי הנפץ בעלי סיכון קרינה, למוצקים דליקים שמתלקחים ספונטנית או בעלי כושר התלקחות מהירה בתנאי הובלתם.

33. יצוין כי בעוד הוועדה הבהירה כי מכלים בנפח 30,000 מ"ק שיקומו במסגרת התוכנית לא יאוחסנו "צובר נוזל, דלק ותזקיקיו" לא ברור מה כן אמור להיות מאוחסן במיכלים.

34. החלטת הוועדה בעניין חומרים מסוכנים היא שיש לבצע סקר סיכונים בטרם יאוחסן חומר בהתאם למדיניות מרחקי ההפרדה. המבקשות יטענו שבהתאם לפסיקה העדכנית, יש לבצע סקרים אלו בשלב התכנון המפורט ולא להמתין לשלב היתר הבנייה או היתר הרעלים. ראוי כי הסקר יוכל לכולל סיכונים מצטברים ואת אפקט הדומינו בשל הסמיכות הרבה של גורמי סיכון זה לזה. קביעת המרחק המינימאלי מגורמי סיכון

¹¹ ניתן להביא כדוגמה את המקרה של טנג'ין, בו 3000 טון מוצקים גרמו לפיצוץ באנגריה של GJ100: ביום 12.8.15 אירעה דליקה במחסן חומרים כימיים מסוכנים בנמל טיינג'ין. חומרים דליקים שאוחסנו שם התלקחו וכפועל יוצא נוצרו שני פיצוצים אחד של 3 טון TNT והשני של 21 טון TNT. כמו כן, נוצר כתוצאה מכך כדור אש של מאות מטרים שגרם לנזק רב לרכוש וחיי אדם. האוכלוסייה מסביב פונתה מבתיה במרחק של 3 ק"מ (!). בנוסף התקיימה כתוצאה מכך רעידת אדמה בעוצמה 3 לפי מדד ריכטר. החומרים שגרמו לפיצוץ זה היו מוצקים: נתון ציאניד (מוצק לבן), קלציום קרביד (מוצק - אבקה), 800 טון של אמוניום חנקתי (נגזרת מוצקה של אמוניה לדישון), 500 טון של אשלגן חנקתי.

¹² יצוין כי לחברת "דלק", המחזיקה במאגרים להפקת גז וקונדנסט יש רישיון לספק גז טבעי דחוס. כך שחומר זה צפוי לעבור בנמל.

¹³ בכפוף לאישור תוכנית מפורטת. עמ' 8 להחלטה.

ורצפטורים ציבוריים צריך להיעשות בשלב התכנון. אין בכך כדי למנוע אמצעי הגנה נוספים בשלב היתר הרעלים.¹⁴

35. **פירוט המזהמים לא כולל הסבר על מקורות הזיהום ועל המתודולוגיה.** מסמך הנחיות קובע דרישה לבחון מגוון רחב של מקורות. "מצב איכות האויר העתידי יחושב כך שיקח במצטבר את מצב הרקע בתוספת תרומת התחבורה, האוניות הנכנסות ויוצאות מהנמל, האוניות העוגנות בנמל, הציוד לפריקה וטעינה של אוניות, כלי השינוע בנמל, כלי שיט נמליים וכיוב וכן מהפעילות בנמל הדלק". היעדר הפירוט בולט בניתוח התרכובות האורגניות הנדיפות (VOC). עמ' 9 להחלטה בהתנגדויות, התוכנית לא כוללת פליטות VOC. בעמ' 10 להחלטה נכתב כי "כפי שנמסר מהמשרד להגנת הסביבה אין בתוכנית חוות מיכלים הפולטות VOC מהפעילות הנמלית הנכללת בתוכנית זו, ולא מוכרת פליטה של חומרים אורגניים נדיפים". אין לקבל את עמדת הוועדה כי פליטות VOC מאחסון יבחנו בתוכנית נפרדת.

36. **הנמל הישן צפוי להתרחב וגם זאת לא נלקח בחשבון**¹⁵: בפרק 1.3 להנחיות המשרד להגנת הסביבה לעניין איכות האויר נכתב כי "בתיאור המצב הקיים יש לקחת בחשבון גם את הפליטות לאוויר של מזהמים הנובעות מתנועת הספינות הקיימת היום אל הנמל וביציאה ממנו ואת הפליטה הנובעת מהפעלת הגנרטורים בזמן העגינה של הספינות במרחב הנמל..." עת יורחב הנמל הישן גם כן, חסר מידע רלוונטי בתסקיר.

37. **המזהם בנזן נעדר התייחסות מספקת**: בהנחיות לתסקיר נכתב "מאחר והתוכנית כוללת נמל דלק, ולאור הקרבה של הנמל למתחם בתי זיקוק ולחוות אחסון תזקיקים יש לבחון גם את המזהם בנזן בתיאור מצב האוויר הקיים והעתידי". בהקשר זה יודגש, כי אי לקיחת בית הזיקוק החדש קרקעות הצפון, על אחסון 1.28 מיליון קוב נפט בו שהוא פולט משמעותי של תרכובות אורגניות נדיפות ובהן בנזן – הוא לקות משמעותית.

התוכנית תגדיל את זיהום האוויר במפרץ חיפה ללא בדיקה

38. זיהום האוויר במפרץ חיפה הוא גורם לתחלואה עודפת - "קבעה הוועדה המייעצת לאפידמיולוגיה סביבתית של משרד הבריאות כי קיים קשר סיבתי בין זיהום האוויר והתחלואה העודפת במפרץ חיפה".¹⁶ לנוכח זאת, עמדת משרד הבריאות היא כי יש להימנע מהגברת זיהום האוויר במפרץ ואף לשאוף לעמידה בערכי היעד:
"לאור נתוני התחלואה במפרץ חיפה יש לשאוף לעמידה בערכי היעד בסביבת האוכלוסייה הקרובה, ובמקרה בו לא ניתן לעמוד בערכי היעד עקב רמות רקע

¹⁴ חוזר המנכ"ל מדיניות מרחקי הפרדה במקורות סיכון נייחים, מרץ 2014, מדגיש כי היתר הרעלים בא להוסיף על מרחקי ההפרדה "כאשר נמצא, כי מקור הסיכון אינו חורג ממרחק ההפרדה הנדרש, עליו להוסיף ולפעול באמצעים נוספים להבטחת שלום הציבור והסביבה. בכלל זה - ביצוע הליך ניהול סיכונים ועמידה בתנאי היתר הרעלים, אשר מסדירים את העיסוק בחומרים מסוכנים לפרטיו במדיניות מחמירה."

¹⁵ הסכם חדש שנתחם בין האוצר שמעביר את הנמל הישן למשקיע אסטרטגי

¹⁶ בקשה להצגת עמדת משרד הבריאות בוועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה הדנה בערר על תכנית הרחבת בתי הזיקוק, 15.3.2015. נספח 6.

הקיימות, אין לאשר עלייה נוספת בזיהום ובוודאי שאין לעבור את ערכי הסביבה". (ראו עמ' 5 נספח 9 ראו גם ה"ש 4 לעיל)

39. התוכנית תגדיל את זיהום האוויר ב 10-20% לשיטת המשרד להגנת הסביבה.¹⁷ בכך, סותרת התוכנית את עקרון צמצום זיהום האוויר במפרץ חיפה כעולה מהחלטת הממשלה מס' 529 מיום 6.9.2015 "התכנית הלאומית לצמצום זיהום האוויר והפחתת סיכונים סביבתיים באזור מפרץ חיפה", בה הוחלט על שורת צעדים להפחתת זיהום האוויר במפרץ חיפה.

40. כפי שנראה, התוכנית אף סותרת החלטות קודמות של ועדת המשנה לעררים. כך, ביום 11.7.2016 ניתנה החלטה בעניין

"אנו סבורים כי על התוכנית ליתן ביטוי לעיקרון השמירה על ערכי היעד. לצורך כך יש להורות על תיקון הוראות התוכנית ויש מקום להטמיע תיקונים בהוראות התוכנית שיאפשרו עמידה בכלל זה..." (סעיף 166 להחלטה בעניין קרקעות הצפון)

41. גישה זו אף לא באה לידי ביטוי בתסקיר הסביבה שבחן את המזהמים ביחד לערכי סביבה בניגוד לערכי היעד.

42. **הוראות בעניין ניטור זיהום אוויר בעקבות יישום התוכנית אינן מספקות וממילא היה עליהם להינתן בטרם לאישור התכנית.** בסעיף 3.7 להנחיות נקבע כי התסקיר יכול תיאור של מערכות הניטור המתוכננות בתחומים השונים בהם הנמל עלול להשפיע על הסביבה – כמו איכות אוויר. תוכנית זו לא הוגשה במסגרת התסקיר. ההתייחסות היחידה לניטור בתסקיר היא מצומצמת ביותר.¹⁸ הוועדה התייחסה לניטור במסגרת תשובתה לטענות בעניין זיהום אוויר. הוועדה קבעה כי התוכנית תכלול הוראות המאפשרות לוועדה לדרוש הקדמה של דוח ניטור בהתראה של 6 חודשים. בכל הכבוד, לא מדובר במענה ראוי. הוועדה היא לא הגורם המקצועי האמון על אכיפה ומניעה של זיהום אוויר. לא נקבע מנגנון שקוף להפעלת שיקול הדעת של הוועדה לדרוש את הדוח. זאת בניגוד להחלטת 529 הדורשת הגברה של בסיס הידע הבריאותי והסביבתי והגברת השקיפות והנגישות.

43. כבר במסמך ההנחיות לתסקיר מיום 20.4.2014 נכתב בפרק 4, כי התסקיר יכלול בפרק של הערכת השפעות הסביבתיות גם את האמצעים שיש לנקוט כדי להפחית את הזיהום.

44. **הפיתרונות שהוצעו על ידי הוועדה לא מספיקים לצמצום זיהום האוויר.** כך למשל, לפי נציגת המשרד להגנת הסביבה בעת הדיון בינואר 2018 בוועדה המחוזית חיפה כדלקמן: "היום אין הרבה אוניות שיש להן את היכולת להתחבר לחשמל". גם לו היו אוניות מתחברות לחשמל, הרי שלפי התסקיר עצמו:

"תוצאות מודל איכות האוויר העלו כי ההבדלים בין מצב של שימוש במערכת חשמל ברציפים לבין הסתמכות על גנרטורים מסייעים של כלי שיט צפויים להיות קטנים מאוד ולא משמעותיים" (עמ' 60 לתסקיר הסביבה)

¹⁷ דבריה של נציגת המשרד להגנת הסביבה בדיון בוועדה המחוזית, בינואר 2018.
¹⁸ ראו סעיף 5.6 עמ' 225 לתסקיר, מצורף נספח 9.

45. כמו כן, אין נתונים מפורטים בעניין היקף צמצום הזיהום שיגרם מחשמול צי הרכב, כולל נתונים על מספר וסוג הרכבים החשמליים.

46. **בחינת השלכות זיהום האוויר מתעלמת מכך שהתוכנית היא חלק ממכלול נמלי שלם.** בהחלטת הוועדה נטען כי לא יהיה אחסון של דלקים ותזקיקים באופן שיגביר את זיהום האוויר. קביעה זו נובעת מההפרדה המלאכותית בין תוכנית זו ותוכנית 304-0311779, מסוף הכימיקלים. כפי שצינו בהתנגדות,¹⁹ בתוכנית מוסף הכימיקלים הקשורה באופן הדוק לתוכנית זו מתוכננת תוספת של 600,000 קוב חומרים מסוכנים (נפט/תזקיקים/כימיקלים).²⁰ תכנית זו תהווה פולטת משמעותית של תרכובות אורגניות נדיפות באזור רגיש לזיהום אויר. ישנו קשר הדוק בין היקף הפעילות בנמל בתוכנית הנוכחית, ובין היקף הפעילות במסוף הכימיקלים. אישור תוכנית זו, מבלי שידוע היקף הסיכונים לזיהום אוויר עלולה לסתום את הגולל על התנגדויות על בסיס הזיהום במסוף הכימיקלים בטענת "מעשה עשוי" עם אישור תוכנית זו. לנוכח זאת, לא ברורה תגובת הוועדה כי "המתנגדת מכפיפה את המציאות לחששותיה בדבר הגדלת אחסון הדלקים במפרץ חיפה, אך אין כל ראיה תכנונית ועובדתית התמוכת במסקנה זו." (עמ' 17 להחלטה)

47. **לא נבחנו מכלול התוכניות בסביבת התוכנית העתידות להשפיע על זיהום אויר, ובפרט לא נבחנה תוכנית קרקעות הצפון ותמ"א 37/ח.**²¹ הדרישה להכנת תסקיר סביבה הבוחן תוכניות בהליכי אישור היה דרישה חד משמעית של המשרד להגנת הסביבה במכתב בנושא "הנחיות להכנת תסקיר השפעה על הסביבה לתכנית נמל המפרץ – מבנים ושימושים" מיום 20.4.2014 שצורף כנספח 1 לתסקיר הסביבה. נאמר שם במפורש כי "המערכת הסביבתית הקיימת והמתוכננת על פי תכניות מאושרות ובהליכי אישור היא נקודת מוצא לחיזוי ההשפעות בעתיד". זאת ועוד. נכתב גם כי "בנוסף תיאור המצב הקיים בהיבט של איכות אוויר, יש לקחת בחשבון את התרומה של כל שאר מקורות זיהום האוויר בתחום 5 ק"מ סביב גבולות התכנית מנמל הדלק". עוד הוסבר כי "תיאור ריכוזי מזהמי האוויר הצפויים כתוצאה מהפעילות בתחום התכנית, בתנאי פיזור מחמירים יעשה בעזרת טבלאות ומפת איזופלטות **ברדיוס 5 ק"מ** מסביב לתחום התכנית ויסומן על גבי מפת שימושי קרקע ויעודי קרקע". עוד.²²

48. לאור זאת, לא ניתן לקבל את עמדת הוועדה כי ניתן להסתפק בנתונים של השנים 2012-2014. הסתפקות בשנים אלה לא מתעלמת רק מתוכניות עתידיות או מפעלים עתידיים אלא גם מתעלמת הגברת פעילות תעשייתית על בסיס תוכניות מתוכננות וקיימות – ופרט הגברת הפעילות הפטרוכימית בעקבות תמ"א 37/ח, תוכניות עורף הנמל וקרקעות הצפון. יצוין, כי במיוחד צורמת התעלמות הוועדה מהזרמת הקונדנסט לאזור, ובכלל זה תעשיית הייצוא הצפויה שלו אשר לא זכו להתייחסות.²³

¹⁹ ראו סעיפים 42-56 להתנגדות אלה נווה.

²⁰ כך מצויין במפורש באתר תכנון זמין בעמוד התוכנית.

²¹ ראו סעיפים 13 ו-15 להתנגדות הפרום.

²² ראו בסעיף 1.3 למסמך ההנחיות.

²³ בסעיפים 18-20, 55-56 להתנגדות אלה נווה.

49. בהמשך לאמור לעיל, אין לקבל את המענה של ו' מחוזית לעניין אי הכללת הפליטות של "קרקעות הצפון" ברקע בתסקיר: נטען בהחלטה כי "במערכת התכנון לא קיימת תכנית לבית זיקוק נוסף בקרקעות הצפון ולא מוכרת תכנית כזו, לכן פליטות לאוויר ממקור כזה לא נבחנה". עמדה זו עומדת בסתירה להוראות תכנית חפא"ג 1139/א בהן מוגדרת התכנית בהגדרת "תעשייה מיוחדת" וצבועה בסגול. בתכנית מתאפשר אחסון של 1.28 מיליון קוב נפט ותזקיקים, אשר מתוכם הצהיר כבר בעבר משרד התשתיות כי קיים נפח אחסון חדש של 380,000 קוב²⁴, וכן גם מדיוני ועדת הערר בתיק²⁵ התברר כי בפועל, תוספת הנפחים החדשים בתכנית שואפת למיליון קוב מתוך הנפח הכולל, משום שחוות אלרועי בנפח של 317,898 קוב אינה עוברת²⁶, חוות פרטיות מחוף שמן אינן עוברות²⁷ וכן מרבית מסוף הדלקים בנפח של כ-150,000 קוב לא יעבור לשטחה. יובהר, כי בהחלטת ו' מחוזית חיפה מיום 12.5.2014 לאישור התכנית, הובהר בעמ' 6 לעניין התנגדות תש"ן, בסע' 3, כי "השטח נשוא התכנית נמצא בתחום חפ 222 ומוגדר כשטחים של IPC, וכי הוא יוגדר כך גם במצב המאושר של תכנית זו". בהוראות התכנית אושר גם בתא שטח 6 שטח של כ-300 דונם "אזור תעשייה מיוחד לתכנון בעתיד", תוך הגדרת הקרקע כאמור ביעודי הקרקע לפי תמ"מ 6 ותמ"א 30 לתעשייה כבד, היא תעשיית הזיקוק והפטרוכימיה.

50. העוררות אף יטענו שההנחיות של המשרד להגנת הסביבה לקו בחסר ולא עמדו בשורה אחת עם מדיניות המשרד ועם עיקרון הזהירות המונעת.

51. המשרד להגנת הסביבה לא דרש בחינה של מזהמים משניים בעקבות פליטות של VOC.²⁸

52. חסרות בהנחיות התסקיר דרישות לבחון את מכלול המזהמים. בהוראות התכנית תמ"א 1/13/ב/17.2, התוכנית המשלימה לתמ"א 1/13/ב/17.2, בס' 17.2 נדרשו היזמים להוכיח שלא תתקיימנה חריגות מערכי יעד. היה על היזמים להוכיח כי מצב איכות האוויר בסביבה לא יחרוג במצבים המחמירים מערכי סביבה לרבות NO_x, SO₂, חלקיקים, מתכות כבדות דיאוקסינים ופוראנים תרכובות אורגניות נדיפות (VOC) וכולל חומרים הגורמים לריח, או מסרטנים, ו/או חשודים כמסרטנים או טרטוגניים, או שאריתיים במערכות ביולוגיות". בדרישות למניעת זיהום אויר אין בתוכנית או בהנחיות לתסקיר דרישה להתייחס למתכות כבדות, דיאוקסינים ופוראנים.

53. התייחסות הוועדה לעניינים אלו אינה מספק. לעניין קביעת הוועדה כי "אין זה מתפקידה של תכנית זו לתת מענה לפליטות שמקורן אינו פועל יוצא של הפעילות בנמל החדש" (ראו החלטה בעמ' 11 בסוף), אכן הגורם המקצועי שנדרש לתת את המענה

²⁴ מכתב משרד התשתיות לועדת הערר לעניין קרקעות הצפון מיום 19.1.2016 "תגובת משרד התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים לערר הגנ"ס מס' 78/14 תוכנית קרקעות הצפון

²⁵ כדוגמת הדיון בוועדת המשנה לעררים ביום 19.2.2015

²⁶ מנהל מחוז חיפה במשרד להגנת הסביבה: חוות אלרואי לא עוברת <https://www.youtube.com/watch?v=8X0GsF4Mu9A>

²⁷ ערר 78/14 חברת תש"ן עמוד 8 סע' 35.

²⁸ ראו סעיף 84 להתנגדות אלה נווה.

בראש ובראשונה הוא המשרד להגנת הסביבה, אולם לכל הפחות על הוועדה המחוזית לשקלל את הפליטות שמקורן אינו בתוכנית זו ויש לשקלל את הממשקים בין תוכנית זו לבין תוכניות אחרות. כך לא קרה, כפי שניתן לראות בטבלה 4.1.2.2 לתסקיר הסביבה לא נבחו פליטות ממסוף הכימיקלים. עמדת הוועדה רק מחזקת את טענת המבקשות בדבר הצורך בתוכנית כוללת לאזור הנמל.

פגיעה בסביבה החופית

54. **ישנם כשלים ברורים במנגנון הזנת החופים באופן הגורם לפגיעה בלתי הפיכה בחופי האזור ובפרט בחוף קריית חיים.** כיום, נגרם נזק חמור לחופים בשל בניית המבנים הימיים. יש לקבוע כי הגשת תוכנית חדשה לטיפול בגריעת החול בשל המכתש שנחפר לצורך הקמת המבנים הימיים תהווה תנאי לאישור התוכנית.
55. במהלך הדיון בהתנגדיות מיום 5.11.18 הציגה גב' חנה קופרמן, יו"ר הפורום הישראלי לשמירה על החופים תמונות המראות את הרס חופי הקריות – כתוצאה מהקמת נמל המפרץ.

מצורפות תמונות החוף נספח 11.

56. גב' נורית שטורץ הביעה את הסכמתה לנושא הרס החופים. (עמ' 154-155) דברים אלו נתמכים בדבריו של מהנדס העיר. "מי שהולך היום לקריית חיים, אשר יגורנו בא לנו. הארוזיה שם היא בעייתית מאוד. אי אפשר להזין אותם בלי הגנה בשוברי גלים."²⁹
57. לעניין זה יפים דבריה של גב' שטורץ, המדגישה שעמדת עורך תמ"א 13/ב/1 היא שאין לפתח את הנמל אם לא יעשו את הפעולות המתקנות לחופים. גב' שטורץ אף מדגישה "המצב שמצפון לנמל הוא במצב נוראי. פשוט נוראי. חנה צודק מה שהיא ראתה בעיניים, זה נכון. על זה אני לא מתווכחת."³⁰
58. הועדה קבעה לעניין זה כי מגישת התוכנית תגיש דוח על התקדמות הפעולות להזנת חול בהתאם להוראות התמ"א (סעיף ד' 7). כפי שצויין לעיל, וכפי שנראה מפעולות מגישת התוכנית עד כה, הוראות אלו אינן מספקות להבטחת פיתרון מהיר ואפקטיבי לבעיית גריעת החולות. לפיכך, נדרש שתוכנית פעולה אפקטיבית תהווה תנאי לאישור התוכנית.

ד. סיכום

59. ועדת הערר הנכבדה מתבקשת בזאת לקבל את הערר ולקבוע כי התוכנית בטלה וכי יש לתכנון תוכנית כוללת תחתיה. לחילופין, הועדה מתבקשת להורות על תיקון התוכנית ובכלל זה: עדכון ההנחיות לתסקיר סביבה; לכלול הוראות שיבטיחו עמידה בערכי

²⁹ : תמליל פרוטוקול מיום 19.12.18 עמ' 8.
³⁰ עמ' 160 לתמליל הישיבה מיום 5.11.2018.

היעד של איכות האוויר ; לבחון סיכונים מצרפיים ובכלל זה סיכונים מתרחיש ביטחוני ;
לעדכן הנחיות להבטחת השמירה על החופים.

בברכה,

עו"ד יותם שלמה

מנהל הקליניקה לרגולציה סביבתית

