

**נייר עמדה מטעם אדם טבע ודין לקראת הדיון בוועדה למיזמים ציבוריים בעניין פרק כ"ד (קידום תשתיות לאומיות) מתוך הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023**

אין ספק שהקמת תשתיות לאומיות היא משימה חיונית ודחופה. היא דחופה בראש ובראשונה בשל גידול אוכלוסיית ישראל, שרק הולך וגדל, זאת מנגד לשטחי המדינה המצומצמים. דווקא בשל כך, נדרש להקים את התשתיות הלאומיות, שהינן מיזמי תשתית רחבי היקף, על בסיס תשתית מידע מקיפה ומעמיקה וכן תוך קיום הליך תכנוני והקמתי של המיזם שקול ומחושב, שמתחשב במגוון האינטרסים, ובכלל זה גם באינטרס הציבורי והסביבתי.

קידום חוק תשתיות לאומיות בעת הזו, בה אין חולק על שינוי האקלים ועל צעדי האדפטציה והמיטיגציה שהמדינה נדרשת לנקוט בהם, היא הזדמנות אמיתית של ממש; הזדמנות ליישם הלכה למעשה צעדים אופרטיביים שיובילו את הציבור הרחב להתמודד בצורה טובה יותר עם השפעות משבר האקלים, למשל על ידי התמודדות עם השפעות החום הקיצוני שישורר ברחבי המדינה באמצעות פיתוח תשתיות בר קיימא שמגן ועושה שימוש בעצים הקיימים, במקום להקל על כריתתם. זוהי הזדמנות אמיתית למדינה להפחית את פליטת גזי החממה של המדינה, זאת בין היתר על ידי הגדרת מתקני אנרגיה מתחדשת כתשתית לאומית חיונית ותשתית לאומית חיונית מועדפת, במקום מתקני אנרגיה הידועים כמזהמים. הדבר אף יסייע למדינה לעמוד בהתחייבותה להפחתת פליטות.

**חוק ההסדרים בכלל, וחוק קידום תשתיות בפרט, לא רק שאינם מגשימים מטרות אלו אלא שהם מחזירים את ישראל צעדים רבים אחורנית, תוך רמיסה גסה של האינטרס הציבורי והסביבתי.** הצעת החוק המוצעת פוגעת קשות בעקרונות מנהליים בסיסיים ובכלל זה קבלת החלטה על בסיס תשתית עובדתית מהימנה ומעודכנת; קבלת החלטה מאוזנת; קבלת החלטה שמערבת ומשקפת את קולות בעלי העניין הרלוונטיים ובפרט הציבור. בנוסף, תזכירי חוק אלו עלולים לפגוע פגיעה קשה בבריאות הציבור ובסביבה. להלן יפורטו הפגמים העיקריים בחוק. בסופו של נייר עמדה זה, תתייחס אדם טבע ודין לסעיפים ספציפיים של הצעת החוק ולקשיים בה.

**❖ לא ברורה התשתית העובדתית שעל בסיסה הוכנה הצעת החוק**

השאלה הראשונה המתבקשת היא מהו המידע שעל בסיסו גובשה הצעת החוק. מה המידע שעומד מאחורי השורה בהצעת החוק לפיה "הקמת מיזמי תשתית בישראל נתקלת בחסמים רבים, הן בשלב התכנוני והן בשלב הביצועי"? האם נעשתה עבודה שבודקת וממפה את אותם חסמים שגורמים לעיכוב אותם מיזמי תשתית? האם עבודה זו מציעה פתרונות בהתאם? האם מלבד החסמים הברוקרטיים, לא זוהו גם חסמים אחרים כגון: חסמים הנובעים מהיעדר תקציב, חסמים הנובעים מהיעדר כוח אדם וחסמים הנובעים מהיעדר תיאום בין משרדי הממשלה השונים וכן בין התשתיות השונות?

להערכת אדם טבע ודין לא בוצעה עבודה שכזו טרם הגשת הצעת החוק. כך למשל, יש להניח שהחסמים של היעדר תאום בין משרדי ממשלה או בין גופי התשתיות, שעמדו בבסיס הדו"ח שהוצא בשנת 2011 בעניין חסמי בנייה למגורים, הם רלוונטיים גם לענייננו זה, אולם הצעת החוק בענייננו אינה נוגעת לכך. במקום לטפל בשורש בעיית התיאום והסנכרון בין הגופים, הצעת החוק פשוט

מבטלת את הצורך באישור הגופים האחרים, וזאת על חשבון שלום הציבור והסביבה. סביר להניח שלו בוצעה עבודה שכזו, היה עולה (לפחות ביחס לחלק מהנושאים שהצעת החוק מתייחסת אליהם) כי בעוד שהפגיעה באינטרס הציבורי והסביבתי היא בלתי מידתית, האינטרס התשתיתי כלל לא נפגע או לכל היותר נפגע באופן מזערי ומידתי. אמנם, עתידה להיות וועדה לפתרון סכסוכים בין חברות תשתית ומוקדש פרק שלם למיפוי התשתיות והשלמת המידע הקיים, אולם לא נעשה כל ניסיון לבדוק אם אלו יספיקו וישחררו את צוואר הבקבוק של הקמת התשתיות, כלומר, אם אכן נדרש שינוי תכנוני פוגעני כפי שמוצע בחוק.

#### **דוגמה לכך הם סעיפים בהצעת החוק אשר מבטלים את הצורך במתן דעתה של**

**הוועדה לשמירת הסביבה החופית על תכניות לתשתיות לאומיות.** הגם שהנימוק להצעת החוק היא צמצום משך זמני התכנון ומניעה של כפל בהליכי תכנון, לדיונים בפני הולחוף יש ערך בלעדי והוא שמירת הסביבה החופית הנדירה למען הציבור. להזכיר כי רק תכניות המצויות בסביבה החופית מובאות בפניה וגם כך אלו אינן רבות ואינן הרב הארי של התכניות לתשתיות לאומיות. יתרה מכך, הולחוף ממילא נדרשת לשקול במסגרת שיקוליה גם שיקולים תכנוניים – כך שהדיון בפניה הוא דיון שלא ניתן לייתר אותו. בנוסף, בחלוף עשרים שנה מאז נחקק חוק שמירת הסביבה החופית, בשנת 2004, נדונו בולחוף תכניות מתאר ארצית מפורטות לתשתיות לאומיות ותכניות רבות לתשתיות לאומיות. הולחוף אישרה את כל התכניות, בכפוף לתנאים שקבעה.

זאת ועוד, במשך עשרים השנים שחלפו מאז הקמת הולחוף, מעולם לא הוגש ערר על החלטת הוועדה לאשר תכנית תשתית לאומית, וזאת למעט מקרה אחד מהעת האחרונה שבה הוגש ערר על החלטת הולחוף לאשר את תת"ל 65א (הכפלת מסילת הרכבת שפיים-חיפה). מקרה בודד זה ממחיש כיצד, כבר במצב הנוכחי, השיקולים התשתיתיים כבר נשקלים ומקבלים משקל נכבד בהחלטות ועדות התכנון.

מכאן, שההוראות מוצעות אחרות אולי יסייעו בקידום מיזמי תשתית אשר יתרמו להאצת המשק והגדלת הפריון, אך הדרך שאומצה לשם השגת מטרה זו – נישול הולחוף מסמכויותיה – תרמוס באופן מוחלט את השיקולים החברתיים והסביבתיים, ותוביל לתוצאה שאינה מאוזנת, ושכוספו של יום פוגעת בסביבה החופית, שאמורה לשרת את כלל הציבור.

בערר שהוגש על ידי אדם טבע ודין בעניין תת"ל 65א, נטען שהולחוף קיבלה החלטתה למרות שלא היה בידה מידע בסיסי ולמרות שלא בחנה חלופות מתאימות, שיכולות להועיל הן לשימוש הציבור בסביבה החופית, הן למשתמשי התחבורה הציבורית והן מבחינת הסיכון בתכנית הנוכחית. ברי, שגם אם הערר מוביל לעיכוב מסוים באישור התכנית, הפתרון הנכון לזירוז ההליך הוא לא ביטול הדיון בוולחוף או בוועדת הערר, אלא הוספת כוח אדם ותקציבים שיסייעו בעריכת הבדיקות הנדרשות לבחירת החלופה המיטבית ביותר, גם מבחינה סביבתית, מבעוד מועד.

❖ **הצעת החוק המוצעת אינה בבחינת התייעלות אלא למעשה קיצור הליכים על חשבון הדרת הציבור**

**והגורמים המקצועיים, כלומר על חשבון האינטרס הציבורי והאינטרס הסביבתי**

הצעת החוק אינה פותרת את החסמים האמיתיים שמביאים לעיכוב מיזמי תשתית, אלא מאמצת פתרונות מהירים ושטחיים, שאת מחירם ישלמו הציבור והסביבה. ההוראות העיקריות שפוגעות באינטרס הציבורי והסביבתי הן ההוראות שעוסקות בביטול האפשרות להגשת ערר בזכות על החלטת ועדה מחוזית בעניין אישור תכנית לתשתית לאומית או תכנית מפורטת לתשתיות לאומיות, התניית חוות דעתו של פקיד היערות בהתייעצות עם יזמי התשתית לגביה, הכפפת היועצים הסביבתיים מטעם המשרד להגנת הסביבה ל"תקופת ניסיון" ועוד.

❖ **חוק ההסדרים בכלל, והצעת החוק לקידום תשתיות בפרט פוגעים בסמכויות הגורמים המקצועיים**

**בהליכי התכנון**

פעם אחר פעם, הוראות שונות בחוק ההסדרים ובהצעת החוק המוצעת, מדירות החוצה מההליך התכנוני לא רק את הציבור אלא גם את הגורמים המקצועיים שאמונים על איכות התכנון. דווקא בתשתיות לאומיות, שהינן מיזמים רחבי היקף, קיימת חשיבות רבה לגורמים המקצועיים. אולם, הצעת החוק מעניקה יתרון מוחלט לאינטרס התשתית ולגורמים המייצגים אינטרס זה, וזאת על פני הגורמים המקצועיים. כך נעשה בהוראה בהצעת בחוק שמחייבת את פקיד היערות לשקול שיקולים הזרים לתפקידו (שיקולי תשתיתיים וכלכליים) ואף מאפשרת לו לקבל החלטה בהסתמך על שיקולים אלו בלבד. כך נעשה בהוראה אשר מכפיפה את היועצים הסביבתיים מטעם המשרד להגנת הסביבה ל"תקופת ניסיון" תחת הפיקוח של שר הפנים ושר האוצר.

**הצעת החוק פוגעת בסמכויות המקצועיות בהליך התכנון, למשל בסמכויות המשרד להגנת הסביבה. הכפפת היועצים הסביבתיים מטעם המשרד להגנת הסביבה ל"תקופת ניסיון" היא צעד נוסף במדיניות ממשלתית ארוכת שנים שמצד אחד "מרעיבה" את המשרד להגנת הסביבה [שסובל ממחסור חמור בתקנים, שעובדיו משתכרים ממשכורות רעב שאין פלא שאחוז המועמדים למשרות הוא נמוך (קל וחומר, מועמדים ראויים) ועוד] ומצד שני דורשת ממנו עוד ועוד דרישות מחמירות, שברור לכל שאינו יכול לעמוד בהן, במיוחד לא באיכות הנדרשת. כשאין ביכולתו לעמוד בדרישות המחמירות אלו בעקבות מדיניות הממשלה, שלא במפתיע, הפתרון המוצע הוא הפרטת סמכויות המשרד לגורמים פרטיים, שמעבר לעוול הבסיסי כלפי עובדי המשרד (שכן, יועצים חיצוניים אלו משתכרים בשכר גבוה יותר מעובדי המשרד עצמו), הם עשויים להימצא בניגוד עניינים וגם הידע המקצועי והסמכויות הנתונות להם פחותים מעובדי המשרד, כפי שיפורט להלן. בנוסף, יוזכר הברור מאליו, לפיו המשרד להגנת הסביבה הוא משרד בממשלה בדיוק כמו משרד האוצר ומשרד הפנים. ההשתלטות של שאר משרדי הממשלה על הסמכויות ועל התקציבים של המשרד להגנת הסביבה אינה מתקבלת על הדעת, שעה שהנפגעים העיקריים הם הציבור והסביבה.**

לסיכום, על פניו נראה שהחופזה המאפיינת את הכנת חוק ההסדרים ואת הצעת החוק בענייננו, הביאה לנוסח הצעות חוק שהן יותר פוגעניות מאשר מועילות. היות שמדובר בשינויים ארוכי טווח, שוודאי לא ניתן לומר כי הם נחוצים לצורך מימוש תקציב שנתי (או דו שנתי) ספציפי כלשהו, הרי שעצם הכללת הסדרים מוצעים אלה בהצעת חוק עמוסה המאושרת בפרק זמן קצר היא בלתי סבירה. למען הסדר הטוב, להלן פירוט הערותינו לפי סעיפי ההוראות בהצעת החוק.

## **התייחסות לחלק א': הוראות כלליות**

### **הגדרת "מיזם תשתית חיוני"**

הגדרת "מיזם תשתית חיוני", בהתאם לסעיף 31 "שר האוצר יפרסם ברשומות ובאתר האינטרנט של משרד האוצר את רשימת מיזמי התשתית החיוניים שתכלול כל מיזם תשתית בתחום תשתית המנוי בטור א' לתוספת הראשונה..."

### **הערות אדם טבע ודין:**

- 1. אין לכלול במסגרת התוספת מתקנים/תשתיות שפיתוחם כרוך בהמשך שימוש בדלקים פוסיליים ויש להמירם באנרגיות מתחדשות:** התוספת השנייה מפרטת את תחום מיזמי התשתיות, סוגיהם, היקף פעילותם כדי שיחשבו ל"מיזם תשתית חיוני". אדם טבע ודין הופתעה לגלות שבמסגרת התשתיות המפורטות ניתן למצוא מיזמים המקדמים המשך שימוש בדלקים פוסיליים מזהמים [תחת קטגוריית "משק הנפט, הדלק, הגפ"מ והגז הטבעי"]. הואיל ומדובר בתשתית מזהמת ביותר, לא ברור מדוע נקבע להגדירה כ"מיזם תשתית חיוני" אשר זוכה להקלות במסגרת הליך האסדרה, בעוד שיש בהם להעצים את הפגיעה הסביבתית. **במקום לעודד תשתיות מבוססות דלקים פוסיליים, יש לעודד תשתיות מבוססות אנרגיות מתחדשות על ידי המרה בין השניים.**
- 2. אין לכלול במסגרת התוספת תשתיות לתעופה ונמלי ים:** פוטנציאל הנזק הסביבתי בעניינם של תשתיות תעופה ונמלים הוא גדול מאוד, ובפרט פליטות גזי החממה מתשתיות אלו. מדובר במיזמים בעלי השפעה סביבתית רבה, אשר יש לתכננם בראיה כוללת כחלק ממערך התנועה האווירית, לדוגמא, ולא לקדם כמיזם נפרד, כזה שלא בטוח כי השלכותיו ייבדקו באופן המעמיק הנדרש.
- 3. אין לכלול במסגרת נספח א' כבישי אגרה:** לעמדת אדם טבע ודין נכון היה לכלול תשתית כבישים שכוללת "נתיבי תחבורה ציבורית בדרך מהירה" במסגרת התוספת, כפי שאכן כלול, אך לא היה נכון לצרף לכלל זה גם כבישי אגרה, שכידוע רק יוסיפו להגדיל את חוסר הצדק התחבורתי בין תושבי המדינה.

## **התייחסות לחלק ב': מיזמי תשתית**

### **ס' 14 - העתקת קו תשתית אל מחוץ לתכנית המאושרת**

בהתייחס לסעיף 14 להצעת החוק, מוצעת אפשרות להעתקת תשתית אל מעבר לגבולות התכנית, בהתאם להוראות הדין. עד שתאושר העתקת קו התשתית כדין, התיקון המוצע מאפשר להעתיק את התשתית לחלופה זמנית שתמנע את עיכוב קידום התשתית מצד אחד, אך מן הצד השני היא לא מסכנת את שלום הציבור, בריאותו או ביטחונו ואינה גורמת לנזק סביבתי משמעותי.

## הערות אדם טבע ודין:

1. מתן האפשרות להעתקת קו התשתית, גם אם באופן זמני, ללא קבלת האישורים הנדרשים, ובכלל זה אישור תכנית מסודרת, עלולה להוביל לפגיעה ציבורית וסביבתית קשה. לא ברור בתיקון המוצע מי הגורם שיאשר את החלופה הזמנית ועל בסיס מה תתקבל ההחלטה: האם ההחלטה מתקבלת על ידי גוף התשתית בלבד? על סמך אילו אישורים אותו גוף תשתית מקבל את החלטתו? כיצד הוא שאכן אין פגיעה בבריאות ובביטחון הציבור ובסביבה? כיצד יקבע שהפגיעה הסביבתית שתיגרם אינה עולה כדי פגיעה סביבתית משמעותית? האם יערכו סקרים או תסקירים כדי לקבוע זאת? כיצד אדם שהתשתית הזמנית תעבור ליד ביתו יוכל להתנגד לה? רק תכנית מסודרת עשויה למנוע פגיעה משמעותית, הן בסביבה והן בציבור, כגון העתקת התשתית ליעודי קרקע רגישים, כדוגמת גן לאומי או תחום החוף, או קרבה יתרה ומסוכנת למוקדי זיהום.

### סעיף 24- שדרוג קו תשתית

בהתייחס לסעיף 24 להצעת החוק, מוצעת אפשרות להגדלת התשתית הקיימת ללא תכנית.

## הערות אדם טבע ודין:

1. הגדלת תשתית קיימת ללא תכנית, יוצרת סיכון לסביבה ולציבור גדול אף הוא ואין לאפשר זאת. פעמים רבות מאושרות תשתיות בקרבה למגורים או שימושים רגישים אחרים לפי תנאים של גובה, כמות פליטות, כמות רעש ועוד, וכל הגדלה של תשתית ללא בדיקה סביבתית עלולה להגביר את הסיכון לפגיעה בבריאות הציבור וכמובן בסביבה.

### התייחסות לחלק ג': נוהל פנייה לגורם מוסמך או גוף תשתית

### סעיף 32- אישור שבשתיקה

בהתייחס לסעיף 32 להצעת החוק, מוצעת האפשרות להחלת מנגנון של אישור שבשתיקה במידה שלא מתקבלת התייחסות הגוף הרלוונטי, למעט נסיבות שבשלן נוכח הגורם המוסמך שתחולת הסעיף עלולה להביא לסכנה ממשית ומיידית לשלומן, לביטחונן, לבריאותן או לבטיחותן של אדם או של הציבור.

## הערות אדם טבע ודין:

1. מתן אישור שבשתיקה עלול להוביל לפגיעה ציבורית וסביבתית רחבה. לגישתנו אין לאפשר מנגנון זה. פעם נוספת, במקום להתמודד עם העומס ובירוקרטיה באמצעות תקצוב והוספת תקנים, הפתרונות שמוצעים הם על חשבון הציבור והסביבה. שהרי ברור שהסיבה לעיכוב התייחסות (בין אם אישור ובין אם דחייה) נובעת מהמחסור החמור בכוח אדם במשרדי הממשלה השונים, בפרט במשרד להגנת הסביבה. במקום לתגבר את כוח האדם, יאושרו תכניות אוטומטיות, וזאת חרף הפגיעה הקשה שעלולה להתרחש.

2. מדובר בפגיעה קשה בסמכות ובמקצועיות הגוף המוסמך. במציאות שבה אותם גופים מוסמכים סובלים מעומס של בקשות מצד אחד ומחסור בכוח אדם מצד שני, הדרישה בהצעת החוק מן הגוף המוסמך לספק רשימה של אישורי פעולה אותם בסמכותו לתת, שלגביהם יחול מנגנון אישור שבשתיקה, ואישורי פעולה שלגביהם לא יחול מנגנון שכזה, בשל הסכנה שעלולה לחול – היא למעשה צמצום סמכויות הגוף המוסמך רק למקרים שבהם קיימת סכנה ממשית לציבור. מדובר בפגיעה קשה בסמכות ובמקצועיות הגוף המוסמך.

3. יש להוסיף סייג בעניין פגיעה סביבתית. ככל שהמנגנון אכן יאושר, הרי שיש להוסיף למקרים המנויים (פגיעה בשלום, ביטחון ובריאות הציבור) סייג גם מקרים שיש בהם סיכון לפגיעה סביבתית.

#### **סעיף 34 - קביעת אישורים שבשתיקה בידי ועדת השרים לענייני תשתיות מיוחדות**

בהתייחס לסעיף 34 להצעת החוק, מוצע לקבוע שוועדת השרים לענייני תשתיות לאומיות, שתוקם בהתאם לתיקון זה, תהיה רשאית, לאחר התייעצות עם הגורם המוסמך, לקבוע שאישור פעולה כלשהו ייראה כאישור שבשתיקה, גם אם הגורם המוסמך לא כלל אותו ברשימה של אישורים שבשתיקה מטעמו, וזאת משום שסבר שיש בכך כדי לסכן את שלום הציבור, ביטחונו, בריאותו או בטיחותו.

#### **הערות אדם טבע ודין:**

1. הגדלת הפגיעה הציבורית והסביבתית עוד יותר. כפי שצוין לעיל, מנגנון "אישור שבשתיקה" הקבוע בסעיף 32 להצעת החוק טומן בחובו פגיעה ציבורית וסביבתית קשה. התיקון המוצע בסעיף 24 מחריף את פוטנציאל הפגיעה. לא יעלה על הדעת שבמקום שהגורם המוסמך המקצועי סובר שאין להחיל את המנגנון בשל הסכנה הממשית והמיידיית לשלום הציבור- הוועדה תקבע אחרת.

2. ככל שהתיקון המוצע יתקבל, עליו לבקר גם אישורים שנקבע שאין בהם סכנה לציבור. ככל שהתיקון אכן מתקבל, על הוועדה לבקר את הרשימות שמועברות על ידי הגוף המוסמך, לא רק באשר לאישורים שנכללו על ידו כאישורים שמוחרגים מהמנגנון בשל הסכנה הציבורית, אלא לבקר את האישורים שנכללו על ידו ככאלו שכן נכללים במנגנון משום שאין לדעתו סכנה ציבורית. הביקורת הפיקוח הכרחיים ונדרשים גם, ובעיקר, מהבחינה הזאת- ששלום הציבור והסביבה לא ייפגע.

3. ככל שהתיקון המוצע יתקבל, נדרש כי בוועדה יהיו חברים גם ממשרד הבריאות וגם מהמשרד להגנת הסביבה. לא ברור כיצד הוועדה תחליט לקבוע שאישור פעולה כלשהו ייראה כאישור שבשתיקה, בניגוד לדעת הגורם המוסמך שסבר שיש בכך כדי לסכן את שלום הציבור, ביטחונו, בריאותו או בטיחותו, בלי נציגי המשרדים שאחראים בדיוק על האינטרסים הללו. כפי שצוין לעיל, לדעת אדם טבע ודין על המנגנון להוסיף למקרים המוחרגים (פגיעה בשלום, ביטחון ובריאות הציבור) סייג גם למקרים שיש בהם סיכון לפגיעה סביבתית. בהתאם, יש למנות לוועדה גם את נציג המשרד להגנת הסביבה.

4. יש לעמוד בחובת פרסום. בכלל זה חובת פרסום סדרי יום, פרוטוקולים ותמלילים.

#### **סעיף 47- הפעלת שיקול דעת מכוח פקודת היערות + סעיף 56 – סירוב לתת רישיון כריתה לפי פקודת היערות**

על פי סעיף 47, מוצע לקבוע כי ביחס למיזמי תשתית חיוניים, בעת מתן רישיון לפי סעיפים 15 ו-15א בפקודת היערות, ישקול פקיד היערות, גם את השיקולים המפורטים להלן: החשיבות בקידום מיזם התשתית החיוני בלי לסטות מהתכנית המאושרת, הנזק מעיכוב בלוחות זמנים והעלויות הנוספות לביצוע מיזם התשתית החיוני כתוצאה מאי מתן הרישיון. אם לא די בכך, התיקון מאפשר לפקיד היערות לשקול שיקולים אלו – השיקולים תשתיתיים המנויים בתיקון המוצע – בלבד ולא להתחשב בשיקולים המנויים

בפקודה, שעיקרם ערכיות העץ. עוד מוצע כי לצורך שקילת השיקולים התשתיתיים לעיל, יביא פקיד היערות בחשבון את עמדת הגוף המבצע כפי שתובא בפניו.

על פי סעיף 56, מוצע לקבוע כי בכל הנוגע ל**מיזם תשתית חיוני מועדף**, סירוב פקיד היערות ליתן רישיון כריתה לפי סעיפים 15 ו-15 א לפקודת היערות, לבקשת גוף מבצע, תיעשה רק לאחר שהוא שקל את השיקולים בסעיף 47, לאחר שקיבל את עמדת רשות הרישוי של הוועדה לתשתיות לאומיות, את עמדת מנכ"ל משרד האוצר ואת עמדת מנכ"ל המשרד הממשלתי האחראי על מיזם התשתית. במקרה של סירוב כזה, על פקיד היערות למסור לגוף המבצע ולמנכ"ל המשרד האחראי על מיזם התשתית, הודעה בכתב המפרטת את הנימוקים שבהחלטתו.

### **הערות אדם טבע ודין:**

משמעות הסעיפים האמורים היא הצרת סמכויותיו של פקיד היערות באופן שלא יאפשר לו לבצע את עבודתו ולמלא את תפקידו המוגדר בפקודה.

1. **פקיד היערות אינו אמור לשקול שיקולי תשתית:** כפי שמצוין בתיאור תפקידו של פקיד היערות באתר משרד החקלאות "משימתו העיקרית של פקיד היערות במשרד החקלאות ופיתוח הכפר היא להגן ולשמור על עצי ארצנו – עצים הגדלים בבר ובתרבות, בערים, בהתיישבות הכפרית בצדי הדרכים ובשטחים הפתוחים". בהתאם, גם ההשכלה והמומחיות הנדרשות מפקיד היערות, נדרשת לשרת בראש ובראשונה מטרת על זאת. כך למשל, לפקיד היערות הארצי הנוכחי תארים מתקדמים במחלקה למדעי החיים במגמת אקולוגיה. התיקונים המוצעים אשר מטילים על פקיד היערות חובה לשקול שיקולים תשתיתיים, ואף מאפשרים לו לקבלת החלטה אך ורק על סמך שיקולים אלו-מרוקנים מתוכן את פקודת היערות והתכליות העומדות במרכזה. לא נופתע אם השינויים הצעדים הבאים והמשלימים שינקטו יהיו כאלו שיתערבו באופן מינוי פקידי היערות, באופן שכעת האחרונים לא יעמידו את האינטרס שמירת העץ במרכז החלטתם (כפי שהם נדרשים לעשות) אלא שיקולים פוליטיים אחרים כדוגמת שיקולי התשתית.

2. **התיקונים המוצעים פוגעים באופן לא מידתי בסמכויות פקיד היערות, בזמנים של צפיפות מתגברת ושל התחממות אקלימית:** בניגוד לדברי ההסבר לסעיף 47 שמציינים שהמטרה בתיקון היא איזון "בין האינטרס לשמירה על עצים לבין הצורך בקידום מיזם חיוני", התיקונים המוצעים אינם מאזנים בין האינטרסים השונים, אלא מעדיפים את האינטרס התשתיתי על פני הערך המוגן שעומד בבסיס פקודת היערות. מדובר בהחלשה של סמכות פקיד היערות ביחס לפרויקטים של תשתית, וזאת בארץ צפופה, שסובלת כבר כיום מהתחממות מצד אחד, ומחוסר צל ושטחים ירוקים מצד שני. סעיף זה הוא בלתי מאוזן וחסר הצדקה, שיש לקוות כי גם שר החקלאות יעמוד על רגליו האחוריות כדי לבטלו.

3. **בפקודה כבר קיימים מנגנוני איזון מתאימים:** כיום כבר קיימים בפקודת היערות מנגנוני איזון, כגון העתקת העץ.

4. **יש לערב את פקיד היערות כבר בראשית הליך התכנון:** לעמדת אדם טבע ודין התיקון שיש לקבל הוא כזה שיחייב לשלב את פקיד היערות כבר בראשית הליך התכנון, כך יוכל מבעוד מועד למנוע קידום חלופה שאינה תואמת את הגנת האילנות בהתאם לחוות דעתו.

5. **בהמשך להערות הקודמת, אישור פקיד היערות צריך להינתן בטרם אושרה התכנית ולא בסופה:**  
 על פי לשון ס' 47(א) אחד מהשיקולים שעל פקיד היערות לשקול, בהתייחס למיזם תשתית חיוני, הוא "החשיבות שיש בקידום מיזם התשתית החיוני בלי לסטות מהתכנית המאושרת". אולם אישור פקיד היערות חייב להינתן כאישור מקדים בטרם אישור התכנית. קרי, לא ניתן להפקיד תכנית בטרם קבלת האישור מפקיד היערות.

### **התייחסות לחלק ד': מיזמי תשתית חיוניים מועדפים**

#### **סעיף 48- קביעת מיזמי תשתית חיוניים מועדפים**

על פי סעיף 48 לתיקון המוצע, מוצע לקבוע כי הממשלה תקבע בהחלטתה רשימה של עד 10 מיזמי תשתית שיהיו מיזמי תשתית חיוניים מועדפים. אלו נדרשים לעמוד בתנאים הבאים: (1) המיזם נדרש לצורך אספקת שירות, משאב חיוניים לציבור או שיש דחיפות לביצועו; (2) המיזם הוא בעל כדאיות כלכלית, תועלת משקית משמעותית ועיכוב במשך ביצועו יגרום לנזק משמעותי למשק או לאינטרס ציבורי; (3) המיזם ישמש אוכלוסייה בהיקף נרחב; (4) תחולת התיקון המוצע על המיזם יסיר חסמים, עיכובים או ייקור עלויות משמעותיים.

#### **הערות אדם טבע ודין:**

1. **הוראות הסעיף עמומות ולא ברורות:** הקריטריונים המוגדרים עמומים ואינם ברורים. כך לא ברורה ההגדרה של "צורך דחוף" או של "עיכוב/חסם משמעותי".

2. **הגדרת "חסם" או "עיכוב" לא אמורה להיות דרך עוקפת להעמדת תשתית עובדתית מהימנה ומלאה:** במיוחד בנושאי סביבה ובריאות הציבור, אין להשתמש בהגדרה של "חסם" או "עיכוב" כדרך לביטול הצורך בהעמדת תשתית עובדתית מהימנה ומלאה ודיון בה במוסדות המתאימים, לשם קבלת החלטה. כך למשל, בהחלטת ממשלה 202 הוגדר פרויקט "הכפלת מסילת החוף" כפרויקט תשתית לאומי מועדף, אולם בערר שהגישה אדם טבע ודין כנגד החלטת הולחוף בעניין פרויקט זה, נטען כי החלטת הולחוף התקבלה הגם שלא היה בידה מידע בסיסי והגם שלא נבחנו חלופות מתאימות. לטענת אדם טבע ודין השלמת המידע החסר, תוביל לקבלת החלטה פחות פוגענית לסביבה החופית ולציבור ואף תועיל לתשתית ולמשתמשים בתשתית זו. הגם שנכון מהותית נכון להגדיר את הפרויקט כבעל חשיבות תשתיתית, לא ניתן להשתמש במונחים "חסמים" או "עיכובים" כדי לעקוף או לא לבצע תהליך איסוף הנתונים ולדון בהם במוסדות המתאימים לכך, במיוחד נתונים סביבתיים, כהלכה.

#### **סעיף 49- פרסום רשימת מיזמי תשתית חיוניים מועדפים + סעיף 50 – עדכון הרשימה**

על פי סעיף 49 לתיקון המוצע, מוצע לקבוע רשימת מיזמי תשתית חיוניים מועדפים יתפרסמו ברשומות. על פי סעיף 50 לתיקון המוצע, מצוינים התנאים שבהם יש לעמוד כדי לעדכן רשימה זו.

#### **הערות אדם טבע ודין:**

1. **עם פרסום מיזם התשתית החיוני המועדף ברשימה, יש לכלול את המידע העובדתי שמצדיק את הכנסת המיזם לרשימה:** זאת בהמשך לנאמר לעיל, כדי למנוע מצבים שבהם הכנסת המיזם לרשימה תהיה דרך לביטול הצורך בהעמדת תשתית עובדתית מהימנה ומלאה ודיון בה במוסדות המתאימים, לשם קבלת החלטה. נוכח ההקלות הרבות וכבדות המשקל שניתנות למיזמים אלו,



על האינטרס הציבורי והסביבתי, הכרחי שהתשתית העובדתית שהמלאה שהובילה להכנסת המיזם לרשימה זו, תפורסם לעיון הציבור. פרסום זה מתבקש גם בעת קבלת החלטה להסיר את המיזם מהרשימה.

#### **סעיף 52 - תכנון העתקת קו תשתית לצורך קידום מיזם תשתית חיוני מועדף**

על פי סעיף 52 לתיקון המוצע, מוצע כי גוף מבצע יהיה רשאי להציע תכנון להעתקת קו תשתית המחוקק בידי גוף תשתית שהוא גוף ציבורי, לצורך קידום מיזם תשתית חיוני מועדף, באמצעות מתכנן מוסמך, שהגדרתו קבועה בסעיף.

#### **הערות אדם טבע ודין:**

1. לא ניתן לאשר כל שינוי בתשתית שאושרה בתכנית על ידי המתכנן המוצע בסעיף ללא ביצוע הליך תכנון מיוחדש כדין.

#### **סעיף 53 - מניעת רעש + תוספת השנייה לחוק**

על פי סעיף 53 והתוספת השנייה לתיקון המוצע, מוצע להגדיר את "המפלס המירבי לרעש" הגבוה מהגדרת רעש בלתי סביר" המוגדר כיום בתקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), תש"ן-1990, ולאפשר, לצורך קידום מיזם תשתית חיוני מועדף, חריגה מרף הרעש המותר, בהתאם לאמור בסעיפים אלו.

#### **הערות אדם טבע ודין:**

1. **מנגנון החריגה המשולש שנקבע אינו מאוזן:** בהוראות המוצעות נקבעו מספר הוראות שמאפשרות חריגה מסף הרעש הקבוע בחוק. מדובר בהוראות מצטברות (קרי, כל הוראה מאפשרת להוסיף על ההוראה הקודמת) וכך ההוראות מגדילות לאין שיעור את סף הרעש המותר. ראשית, הסף שהוגדר בהוראות כ"מפלס המירבי לרעש" הוא מפלס שמוגדר מראש כגבוה מסף הרעש הקבוע בחוק כיום. בנוסף על מנת שרעש יחשב כ"רעש חזק או בלתי סביר" אין די הוא יעלה על מפלס הרעש המרבי, אלא נדרש שהוא "מפריע או עשוי להפריע לאדם בקרבת מקום או לעוברים ושבים". אם לא די בכך, סעיף 235(ג) לתוספת השנייה מאפשר שני אפשרויות לחריגה נוספת ממפלס הרעש המירבי.
2. **עולה חשש משמעותי לפגיעה בבריאות הציבור:** זיהום רעש אינו רק עניין של נוחות כי אם סיכון לפגיעה בבריאות הציבור. לא בכדי נקבעו התקנות הקיימות, המאפשרות עבודות המחוללות רעש עד ספים מסוימים, שמעבר להם הופך הרעש לבר פגיעה.
3. **יש להציג לציבור חוות דעת בריאותית:** בטרם מאשרים את התיקונים המוצעים, יש צורך לבצע בדיקה בריאותית ולוודא שאין חשש לפגיעה בריאותית כתוצאה מיישום הסעיף, וכמובן להציג את ממצאי הבדיקה לציבור. ללא זאת אין לאשר חריגה כאמור.
4. **כמו כן, ככל שנדרש מפגע רעש לצורך קידום מיזם תשתית חיוני מועדף, יש לעשות זאת באופן נקודתי:** אין לאפשר חריגה באופן המוצע בתיקונים לעיל, אלא יש לאפשר חריגות נקודתיות לפי הנדרש. לדוגמא, הובלת כלים כבדים אל אתר המיזם או הפעלת כלי מסוים באופן חד פעמי. זאת כאמור, רק לאחר צירוף חוות דעת בריאותית מוסמכת המאשרת כי הפעלתו לא תהווה סכנה לבריאות הציבור.

#### **סעיף 54 - צווים מנהליים**

על פי סעיף 54(א) לתיקון המוצע, צווי הפסקה מנהליים שהוצאו מכוח ס' 218 לחוק התכנון והבנייה בעניין מיזם תשתית חיוני מועדף, יוצאו בהסכמת מנהל היחידה הארצית לאכיפה, זאת למעט מקרים של סכנה לשלמו, לביטחון, לבריאותו או לבטיחותו של אדם או של הציבור. על פי סעיף 54(ב), צווי הפסקה מנהליים שהוצאו מכוח החוק למניעת מפגעים, בנוגע למיזמי תשתית חיוניים מועדפים, יוצאו בהסכמת מנהל האגף האחראי על מניעת מפגעים במשרד להגנת הסביבה ולאחר התייעצות עם מנכ"ל המשרד שהאחראי על מיזם התשתית המועדף. על פי סעיף 54(ג), צווי הפסקה מנהליים שהומצאו מכוח חוק שמירת הניקיון, שעלולים לעכב או להכביד משמעותית על קידום מיזם תשתית חיוני מועדף, יינתנו רק בהסכמת המנהל האחראי על שמירת הניקיון במשרד להגנת הסביבה ולאחר התייעצות עם מנכ"ל המשרד שהאחראי על מיזם התשתית המועדף. הסדר דומה נקבע בסעיף 54(ד) להוראות לפיו צו הפסקה מנהלי מכוח חוק רישוי עסקים, יינתן רק באישור של הוועדה ההשגות).

#### הערות אדם טבע ודין:

1. ישנה טעות סופר - הכוונה בסעיף 54(א) לתיקון המוצע היא לסעיף 216 לחוק התכנון והבנייה.
2. פגיעה אנושה בחקיקה הקיימת, פגיעה בערכים המוגדרים כמוגנים בה ובכלל זה ערכים

#### סביבתיים, מטרדי רעש וריח ועוד:

החקיקה שצוינה לעיל מאפשרת לשר הרלוונטי (או עובד שהוסמך כדוגמת המנכ"ל) להוציא צו מנהלי על מנת להגן על הערך המוגן העומד בבסיס החוק. הערך המוגן הוא ברור והוא זה שעומד בבסיס החלטת השר להוצאת הצו המנהלי. כך למשל, בחוק למניעת מפגעים וחוק שמירת הניקיון, מוסמך השר להגניס להוציא צו מנהלי אם "נגרם רעש או ריח חזקים או בלתי סבירים" או למשל במצב שבו "הושלכו פסולת, פסולת בניין או גרוטאות רכב או לוכלכה רשות הרבים", בניגוד להוראות החוק, בהתאמה.

מאחר שהמיזם שכנגדו יוצא הצו בהכרח פוגע בערך המוגן ומאחר שמנכ"ל המשרד האחראי על המיזם בוודאי רוצה לקדם את המיזם (גם על חשבון פגיעה בערכים סביבתיים) – התיקון המוצע, שמבקש להכפיף או לכל הפחות להגביל את הוצאת הצווים גם אל המנכ"ל של המשרד שהאחראי על המיזם, בהכרח יפגע באפקטיביות של החקיקה ובשל כך גם בערכים המוגנים עליהם היא מבקשת לשמור.

כלומר, הסעיף מציב את האינטרס של הקמת המיזם מעל ערכים בסיסיים כמו שמירה על בריאות הציבור או פעילות בהתאם לחוק הקיים. אין אדם טבע ודין מצפה מיזם לשקול שיקולים אלו אך אין להתיר פגיעה ביכולת ההגנה של משרדי ממשלה אחרים, של הרשויות מקומיות ועוד על בריאות הציבור ומנהל תקין.

### התייחסות לחלק ה': הוראות שונות ותיקונים עקיפים

#### התייחסות לחוק התכנון והבנייה:

סעיף 62(8) - לוחות זמנים לפעולות שבאחריות יועץ סביבתי, לעניין תסקיר השפעה על הסביבה במיזם תשתית חיוני

על פי סעיף 62(8) לתיקון המוצע, מוצע לקבוע כי חוק התכנון והבנייה יתוקן כך שבנוגע למיזם תשתית חיוני היועץ הסביבתי יגיש למוסד התכנון הצעת הנחיות לעריכת תסקיר, בתוך שבעה ימים מיום שמוסד

התכנון הורה לו להכין את ההנחיות. עוד מוצע לקבוע כי היועץ הסביבתי יודיע למגיש התכנית תוך שבוע ימים מיום הגשת התסקיר האם התסקיר עומד בהנחיות, האם הוא נדרש בתיקונים והשלמות או שדרש להכינו מחדש. מוצע שאם לא תישלח הודעה תוך שבעה ימים, יחול מנגנון אישור שבשתיקה. כמו כן, מוצע בסעיף כי היועץ הסביבתי יגיש חוות דעתו למוסד התכנון תוך 14 ימים ממועד קבלת התסקיר שעומד בכל ההנחיות.

### הערות אדם טבע ודין:

1. **הזמנים שבהם נדרשים היועצים הסביבתיים לעמוד אינם ישימים, והדבר יבוא על חשבון האינטרס הציבורי והסביבתי.** לא ניתן להעמיד את המסמכים המבוקשים בזמנים שנקבעו בתיקון המוצע. על מנת שהמסמך המבוקש (בין אם מדובר בהנחיות, בבקשות השלמה וחוות דעת סופית) יהיה מעמיק ומקיף, על היועץ הסביבתי להתייעץ, להעמיק במחקרים ולבצע בדיקות נוספות. זאת, בנוסף לעובדה שאין מדובר בהתחייבותו היחידה. המשמעות של הדרישות המוצעות בתיקון המוצע, היא שבהכרח איכות המסמכים המבוקשים תהייה ירודה. לכך, יהיה השלכות ישירות על האינטרס הציבורי (כדוגמת בריאות הציבור) והאינטרס הסביבתי. פעם נוספת הציבור והסביבה הם שמשלמים את המחיר על הניסיון לייעל את ההליכים שלא בדרך הנכונה.
2. **דרישות זמנים אלו אינם ריאליות במיוחד נוכח העובדה שמדובר בפרויקטים של תשתית רחבת היקף, בעלת פוטנציאל לפגיעה ציבורית וסביבתית רחבה.** דווקא פרויקטים שמוגדרים כ"מיזם תשתית חיוני" הם כאלו שפוטנציאל הפגיעה הציבורית והסביבתית שלהם גדולה. משום כך, במיוחד בפרויקטים כאלו על המסמכים הסביבתיים להיות מעמיקים ומקיפים.
3. **המדיניות הממשלתית מביאה, הלכה למעשה, לפשיטת הרגל של המשרד להגנת הסביבה.** הזמנים שמוצעים בהצעת החוק היא צעד נוסף במדיניות ממשלתית ארוכת שנים שמצד אחד "מרעיבה" את המשרד להגנת הסביבה [שסובל ממחסור חמור בתקנים, שעובדיו משתכרים ממשכורות רעב שאין פלא שאחוז המועמדים למשרות הוא נמוך (קל וחומר, מועמדים ראויים) ועוד] ומצד שני דורשת ממנו עוד ועוד דרישות מחמירות, שברור לכל שאינו יכול לעמוד בו, במיוחד לא באיכות גבוהה. שלא במפתיע, הפתרון המוצע הוא הפרטת סמכויות המשרד לגורמים פרטיים, שמעבר לעולל הבסיסי כלפי עובדי המשרד (שכן, יועצים חיצוניים אלו משתכרים בשכר גבוה יותר מעובדי המשרד עצמו), הם עשויים להימצא בניגוד עניינים וגם הידע המקצועי והסמכויות הנתונות להם פחותים מעובדי המשרד.

### סעיף 62(20) - בחינת עמידה בלוחות הזמנים לפעולות שבאחריות יועץ סביבתי לעניין תסקיר השפעה על

#### הסביבה

על פי סעיף 62(20) לתיקון המוצע, מוצע להעמיד את סמכות מינוי היועצים הסביבתיים על ידי המשרד להגנת הסביבה על תנאי, לתקופה של 18 חודשים ממועד תחילת חוק זה. בסופו של מועד זה, יבחנו שר הפנים ושר האוצר האם היועצים הסביבתיים מטעם המשרד להגנת הסביבה עמדו במועדים הנדרשים (בהתאם למנגנון המדידה המפורט בחוק המוצע). לאחר מכן, רשאי שר הפנים לקבוע בצו כי היועצים הסביבתיים במועצה הארצית ובוועדות המחוזיות יהיו יועצים חיצוניים שאינם עובדי מדינה שימונו על ידי יו"ר מוסד התכנון ונציג השר להגנת הסביבה.

1. **העמדת המשרד להגנת הסביבה תחת "תקופת מבחן" היא צעד אבסורדי ומקומם.** הצעת החוק יוצרת מצב אבסורדי, בו משרד ממשלתי "נתון בתקופת מבחן" על ידי שני משרדי ממשלה, בהם משרד האוצר שאין לו כל מגע מקצועי לעבודתו של המשרד להגנת הסביבה למעט הנושא הכספי. אם לא די בכך, על פי הצעת החוק הם מקבלים "סמכות" ליטול בהמשך סמכות מקצועית ממשרד הגנת הסביבה ולהעבירה ליועצים פרטיים.
2. **המדיניות הממשלתית מביאה הלכה למעשה לפשיטת הרגל של המשרד להגנת הסביבה.** הכפפת המשרד להגנת הסביבה ל"תקופת ניסיון" היא צעד נוסף במדיניות ממשלתית ארוכת שנים שמצד אחד "מרעיבה" את המשרד להגנת הסביבה [שסובל ממחסור חמור בתקנים, שעובדיו משתכרים ממשכורות רעב שאין פלא שאחוז המועמדים למשרות הוא נמוך (קל וחומר, מועמדים ראויים) ועוד] ומצד שני דורשת ממנו עוד ועוד דרישות מחמירות, שברור לכל שאינו יכול לעמוד בו, במיוחד לא באיכות גבוהה. כשאין ביכולתו לעמוד בדרישות המחמירות אלו בעקבות מדיניות הממשלה, שלא במפתיע, הפתרון המוצע הוא הפרטת סמכויות המשרד לגורמים פרטיים, שמעבר לעוול הבסיסי כלפי עובדי המשרד (שכן, יועצים חיצוניים אלו משתכרים בשכר גבוה יותר מעובדי המשרד עצמו), הם עשויים להימצא בניגוד עניינים וגם הידע המקצועי והסמכויות הנתונות להם פחותים מעובדי המשרד, כפי שיפורט להלן. בנוסף, יוזכר הברור מאליו, לפיו המשרד להגנת הסביבה הוא משרד בממשלה בדיוק כמו משרד האוצר ומשרד הפנים. ההשתלטות של שאר משרדי הממשלה על הסמכויות ועל התקציבים של המשרד להגנת הסביבה אינה מתקבלת על הדעת, שעה שהנפגעים העיקריים הם הציבור והסביבה.
3. **ליועצי המשרד להגנת הסביבה ידע סביבתי רחב שאינו מצוי בידי יועצים סביבתיים פרטיים.** המשרד להגנת הסביבה בעל ידע סביבתי רב שנים במגוון רב של פרויקטים. אולם מעבר לידע זה, למשרד להגנת הסביבה גם ידע וכלים שייחודיים לו בשל היותו משרד ממשלתי, ובכלל זה שיקולים של מדיניות סביבתית כוללת. בתוך כך נדרש המשרד להגנת הסביבה לשקול שיקולים רוחביים, שלא דווקא ישקלו על ידי יועצים פרטיים, לדוגמה מדיניות של הפחתת פליטות, מדיניות של פיזור מפגעים וכדומה. כמו כן, למשרד להגנת הסביבה ישנה יכולת ראייה כוללת של התחומים שפורטו.
4. **ברשות יועצי המשרד להגנת הסביבה סמכות שאינה מצויה בידי יועצים סביבתיים פרטיים.** כדוגמת הסמכות לאמץ ולהפעיל תקינה בינלאומית, זאת להבדיל מיועץ פרטי שלא יהיה בעל סמכות לעשות כן.
5. **יועצי המשרד להגנת הסביבה הם יועצים בלתי תלויים, להבדיל מהיועצים הפרטיים שעשויים להימצא בניגוד עניינים, או ביחסי תלות מול מי ששוכר אותם.** יועצי סביבה שהם עובדי מדינה במשרד להגנת הסביבה אמונים על שמירת האינטרס הסביבתי ובחינתו כראוי, וזאת כדי שתונח התשתית העובדתית המלאה והנכונה בפני הגוף הרלוונטי בטרם קבלת ההחלטה (ללא תלות בשאלה אם בסופו של דבר תתקבל החלטה שאינה מציבה את השיקול הסביבתי כאינטרס ראשון במעלה). מנגד, יועץ סביבתי שאינו עובד מדינה במשרד להגנת הסביבה עלול להימצא בניגוד עניינים, באופן שיערוך תסקיר סביבתי "נוח" שיעלה בקנה אחד עם התכנית המקודמת והמשרד שמקדם את התכנית, שהזמין את שירותו של אותו יועץ.

6. לפיכך הפתרון המבקש אינו מתן תקופת ניסיון ואינו הפרטת החובה להגן על הסביבה והציבור כפי שמוצע בחוק זה, אלא חיזוק המשרד להגנת הסביבה על ידי הוספת תקנים והגדלת המשכורות של עובדי המשרד.

**סעיף 62(3)(א)(1),(2) - מתן היתר על ידי רשות הרישוי של הות"ל גם לגבי תשתית לאומית שאושרה על ידי ועדה מחוזית**

על פי סעיף 62(3)(א)(1),(2) לתיקון המוצע, מוצע להרחיב את סמכות רשות הרישוי של הות"ל כך שתחול גם על תשתית לאומית שנכללת בתכנית שאושרה על ידי ועדה מחוזית, תכנית מתאר ארצית מפורטת לתשתיות לאומיות ותכנית מועדפת לדור.

#### הערות אדם טבע ודין:

1. האפשרות כי רשות הרישוי של הות"ל תוכל לתת היתרי בניה גם מתוקפן של תכנית מתאר לתשתית שאושרה על ידי הוועדה המחוזית, או מתוקף תכנית למתחמים מועדפים לדיוור שאושרה על ידי הותמ"ל, הינה מופרכת מעיקרה. תכניות אלו אינן מעניינה של הות"ל, אשר אינה בעלת מומחיות ונסיון בתכניות למגורים, ובוודאי שאינה בקיאה בתכניות שאושרו על ידי הוועדה המחוזית, שאינן בבחינת תשתיות לאומיות. לכן, נדרש שהוועדה המקומית, שבתחומה מצויה התשתית הנ"ל, היא שתעניק את היתר הבניה לפי ניסיונה והכרותה עם המקום ועם הציבור שעלול להיות מושפע ממנה.

**סעיף 62(3)(א)(3) - התייחסות לביטול חובת הגשת תשריט**

על פי סעיף 62(3)(3) לתיקון המוצע, מוצע לקבוע כי חוק התכנון והבנייה יתוקן כך שלא יהיה צורך לצרף לתכנית ארצית מפורטת לתשתיות לאומיות, תשריט של השטח שעליו היא חלה.

#### הערות אדם טבע ודין:

1. תשריט הוא חלק בלתי נפרד מהוראות התכנית שלא ניתן לקבל החלטה בלעדיו. לפעמים קשה להאמין כיצד הצעה כזו מגיעה לכלל דיון! כידוע, תשריט של תכנית הוא חלק בלתי נפרד מהתכנית שבו כלול מידע בסיסי וחיוני כמו ייעודי קרקע, קווי בניין וגובה, מיקום מדויק, ועוד. ללא הנתונים האלו, לא יוכלו חברי הוועדה לקבל את המידע הבסיסי שלפיו נדרשים הם לקבל את ההחלטה, טרם קבלתה. ההחרגה של תכניות ארציות מפורטות לתשתיות לאומיות מהצורך לצרף תשריט היא בלתי מובנת הן נוכח כך שמדובר בתכניות מפורטות שמכוחן ניתן יהיה להוציא היתרי בנייה, והן נוכח כך שמדובר בתכניות תשתיות בעלות פוטנציאל השפעה משמעותי על הסביבה שבה עוברת התשתית. בלא תשריט, אין למעשה תכנון. ההליך התכנוני לכאורה יהיה בעצם סוג של הצגה, שבו חברי הוועדה לא יודעים מה בעצם הם מאשרים, והמתנגדים לתכנית לא ידעו למה להתנגד. נראה שמי שהציע את הסעיף הזה לא מעוניין בהליך תכנוני תקין, או חושב שתכנון הוא מטרד, ורוצה לחזור לידי קדם בהם תכניות מתקבלות ללא כל בחינה של גורמי המקצוע ושיתוף הציבור, וכל היתר לא מעניין.

2. השוואה לתכנית מתאר ארציות שעוסקות בתשתיות שלא צורף להן תשריט – אינה נכונה. תכנית מתאר ארציות שעוסקות בתשתיות, כדוגמת תמ"א 1/19 למתקני אגירה, הן תכניות המסדירות את כל התשתיות ברמה הארצית. הן כוללות הנחיות ומגבלות כלליות. מכוח התכניות

הללו מוגשות בהמשך תכניות מתאר או תכניות לתשתית אשר מלוות בתשריט. במקרה של הצעת החוק הנדונה, מדובר בתכניות ספציפיות שמתייחסות לתשתית ספציפית בלבד, כדוגמת קו רכבת אחד או מתקן התפלה אחד. לכן, תכניות אלו חייבות להיות מלוות בתשריט שמכיל את המיקום, הגודל, המצב המאושר והמצב המוצע על גבי תכנית מדידה.

### **סעיף 62(3)(ה) - הוצאת היתר על ידי רשות הרישוי של הות"ל גם בניגוד לעמדת הגורם המאשר**

על פי סעיפים 62(3)(ה) לתיקון המוצע, מוצע לקבוע כי במקרים של תכנית לתשתית לאומית, רשות הרישוי של הות"ל תוכל לתת היתר במקרים שבהם גורם מאשר לא השיב לפנייה בעניין הבקשה להיתר במועד, או במקרים שבהם השיב לפנייה וכלל בתשובתו הגבלות או תנאים, שעלולים להקשות באופן בלתי סביר על מתן ההיתר.

#### **הערות אדם טבע ודין:**

1. **רשות רישוי, כעקרון, אינה מוסמכת לבדוק היבטים רבים והינה למעשה החולייה האחרונה בהליך התכנוני.** המידע שאמור להיות בפני רשות הרישוי טרם מתן ההיתר אמור להיות שלם וכולל את כלל היבטי התכנית. הרשות הינה למעשה "גוף מבצע" שאמור לבדוק רק את תקינות ההיתר מבחינת שימושים, זכויות, תקנים ועוד, כלומר, הבחינה היא בחינת ההיבטים הטכניים בלבד. האישיורים שנדרשים מהתכנית, עוד בטרם הגיעה לאישור רשות הרישוי, הם אלו שמבטיחים את תקינות התכנית ובקרה של גופים חשובים אחרים, כדוגמת המשרד להגנ"ס ומשרד הבריאות. למעשה, הפטור המבוקש עוקף את סמכות הגופים החשובים הללו ואף עלול ליצור סיכון, סיכון לבריאות, לסביבה וגם לאופן המימוש של התכנית הנדונה עצמה. מדובר בהצעה שמגחיכה ומייתרת את כל ההליך התכנוני. לשון ההצעה מקוממת ממש – מטרת התנאים שנקבעים בטרם מתן ההיתר היא לשמור על הציבור, על הסביבה. התנאים לא נועדו "להקשות" אלא להבטיח את תקינותה של התכנית בעת מימושה. מלבד זאת, לא ברור מהו "אופן בלתי סביר" ומי יקבע זאת. מדובר בהצעה שדינה להידחות.

### **סעיפים 62(9), (12)(ב), (22)(ב), (23) החרגת סמכותה של הוועדה לשמירת הסביבה החופית**

על פי סעיף 62(9) לתיקון המוצע, לקבוע כי חוק התכנון והבנייה יתוקן כך שהוראות התוספת השנייה לא יחולו על תכנית מתאר ארצית מפורטת לתשתיות לאומיות בתחום הסביבה החופית שמאשרת המועצה הארצית. על פי סעיף (12)(ב) לתיקון המוצע, ההוראות לעיל יחולו גם על תכנית לתשתית לאומית בתחום הסביבה החופית שמאשרת הות"ל. סעיף (22)(ב) ו-(23) לתיקון המוצע, מבהירים כי אין צורך באישור הולחף למתן היתר, הקלה והיתר לשימוש חורג אם מדובר בתכנית שאינה כפופה או פטורה מאישור הולחף.

#### **הערות אדם טבע ודין:**

1. **החרגת הולחף תוביל לפגיעה סביבתית קשה.** המדובר בהצעה שערורייתית, מצד אחד, ועל פניו נטולת הצדקה, מצד שני. המטרה הראשונה המנויה בלשון חוק שמירת הסביבה החופית היא "להגן על הסביבה החופית ואוצרות הטבע והמורשת שבה, לשקם ולשמרם כמשאב בעל ערכים ייחודיים וכן למנוע ולצמצם במידת האפשר פגיעה בהם". כלומר, החוק חוקק מתוך הבנה שרצועת החוף הישראלית היא רצועה חופית מצומצמת, שאין לה תחליף, ולכן היא ראויה לשמירה רבה יותר ממרחבים אחרים. בנוסף, חוק זה ייסד גם את הוועדה לשמירת הסביבה החופית, שהינה ועדה

ייחודית בעלת מומחיות ספציפית לרצועה החופית. כך למשל, בהתאם להוראות החוק, בוועדה מכהנים שני נציגים שהם בעלי מומחיות בתחום הסביבה החופית. הגם שהשיקולים הסביבתיים אינם שיקולים בלעדיים, נישול הולחוף מסמכויותיה עת מדובר בתכניות תשתיות, **ירמוס באופן מוחלט את השיקולים הציבוריים והסביבתיים**, ויוביל לתוצאה שאינה מאוזנת, ושבוסופו של יום פוגעת בציבור ובסביבה קשות. אם יתקבל השינוי, הדיון בתכניות כאלו לא ייערך על סמך בחינה מקצועית והוליסטית, שמבקשת לקיים את מטרת החוק להגנה על הסביבה החופית, על ערכיה הייחודיים, אלא מתוך עמדה פרו-תשתיתית, שתבקש לאשר את התכנית התשתיתית גם במחיר פגיעה סביבתית שאינה נחוצה.

2. **הולחוף ממילא נדרשת לשקול במסגרת שיקוליה שיקולים תכנוניים.** כידוע, מלבד שיקולים סביבתיים ושיקולים ציבוריים, הולחוף נדרשת לאזן בין מגוון רחב של שיקולים תכנוניים נוספים אחרים, כדוגמת שיקולי תשתית. למעשה, סעיף 7(א) לתוספת השנייה לחוק התכנון והבנייה, בחר לציין במפורש את שיקולי התשתית, כשיקול שעל הולחוף לשקול במסגרת קבלת החלטה. הדבר אף מתבטא בהרכב הוועדה, שכן על פי הוראות החוק אחד מחברי הוועדה הינו "נציג שימנה שר התשתיות הלאומיות". רוצה לומר, שהתיקון המוצע בהוראות מיותר, שכן הולחוף ממילא שוקלת שיקולי תשתית במסגרת שיקוליה בעת קבלת החלטה. למעשה, בחלוף עשרים שנה מאז נחקק חוק שמירת הסביבה החופית, בשנת 2004, עברו דרך הולחוף תכניות מתאר ארציות מפורטות לתשתיות לאומיות ותכניות לתשתיות לאומיות רבות. בכל המקרים, הולחוף תמיד אישרה את התכניות, בכפוף לשינויים מעטים. זאת ועוד, במשך עשרים השנים שחלפו, מעולם לא הוגש ערר על החלטת הולחוף לאשר את תכנית תשתיתית, וזאת למעט מקרה אחד מהעת האחרונה, שבו הוגש ערר על החלטת הולחוף לאשר את תת"ל 65א. במקרה זה נטען כי הוועדה אישרה את התכנית ללא תשתית עובדתית מלאה, שבעזרתה ניתן היה למזער או אף למנוע את הפגיעה בסביבה החופית. זוהי דוגמה נוספת לעליונות השיקול התשתיתי כבר כיום בהחלטות הולחוף ומכאן להעדר הצורך בביטול הצורך בהבאת תכניות התשתית בפני וועדה זו.

3. **לולחוף ראיה כוללת של המרחב החופי בניגוד לוועדה לתשתיות לאומיות.** הולחוף ממונה על תכנון, או ביקורת על תכנון, באחד המרחבים הרגישים ביותר בארץ, הן מבחינת הציבור והן מבחינת הסביבה. המרחב החופי נתון, יותר מאחרים, להשלכות השליליות של שינוי האקלים ולביקוש רב מצד הציבור. עקב כך, לולחוף ישנה ראיה כוללת לגבי מרחב זה, מה שנפקד מעניינם של הוועדה לתשתיות לאומיות, המובילה את רוב מיזמי התשתית. בוועדה זו ההסתכלות הינה נקודתית, פר פרויקט, ולכן נדרש גוף ביקורת נוסף, שיוכל לבחון את התכנית המוצעת בראיה רחבה יותר, לטווח רחוק, תוך הבאת האינטרס הציבורי בחשבון, כלומר, מניעת ההשפעה השלילית בלתי נדרשת על הציבור ועל הסביבה החופית.

4. **לאור נימוקים אלו, אין לבטל את הצורך בדיון הנוסף במיזמי התשתית במסגרת הולחוף.**

#### **סעיפים 62(10) ו-12(א) - אישור תכנית מתאר ארצית מפורטת לתשתיות לאומיות**

על פי סעיפים 62(10) ו-12(א) לתיקון המוצע, מוצע לקבוע כי חוק התכנון והבנייה יתוקן באופן שבו כעת תכניות מתאר ארציות מפורטות לתשתיות לאומיות ותכניות תשתיות לאומיות יאושרו אוטומטית לאחר

14 ימים לאחר הגשתן על ידי המועצה הארצית או הות"ל לממשלה. מוצע, כי בבקשת שר בממשלה להביא את הדיון לממשלה, זו תהיה חייבת לדון בתכנית בתוך 14 יום מהגשת הבקשה. עוד נקבע, כי אם מדובר בתכנית העוסקת ב"מיזם תשתית חיוני מועדף", היא תידון תוך 14 ימים מיום הבקשה על ידי וועדת שרים לתשתיות חיוניות.

#### הערות אדם טבע ודין:

1. **לא ברור הרקע לחקיקת הסעיף.** בהמשך לנאמר בפתח הערות הארגון להצעת החוק, עולה השאלה כמה פעמים בעבר הממשלה לא אישרה תמ"א או תת"ל, שבעקבות זאת נגרם עיכוב משמעותי, אשר דורש כעת תיקון חקיקה. למעשה, מדובר בהערמת קושי על מייצגי הציבור בממשלה להיוודע לפעילות של מנהל התכנון ולהגיב לה בהתאם לעמדותיהם או בהתאם לנדרש על ידי הציבור אותו הם מייצגים. כלומר, מדובר בהחלשת הקשר בין הפעילות המקצועית של משרד ממשלתי ורשות המבצעת.

#### **סעיף 62 (13) - הוראות מיוחדות לעניין שינוי תכנית תשתית לאומית**

על פי סעיף 62(13) לתיקון המוצע, מוצע כי חוק התכנון והבנייה יתוקן באופן שבו כעת הוועדה לתשתיות לאומיות רשאית לאשר בקשה לשינוי תכנית לתשתית לאומיות שאושרה במוסד התכנון, אם: (1) השינוי המבוקש לא נדון בעבר במוסד תכנון בעת הגשת התכנית. במידה שנדון בעבר, הוועדה לתשתיות לאומיות סברה כי עקב שינוי הנסיבות או גילוי מידע חדש יש לאשר את השינוי, (2) שהבקשה הוגשה "על ידי מי שהגיש את תכנית האמורה או מי מטעמו".

#### הערות אדם טבע ודין:

1. **יש לקבוע הגבלות ברורות.** "השינוי" המוצע אינו מוגבל לא בגודל, לא בגובה, לא במהות וגם לא בהשלכות הסביבתיות שזה עלול לגרום לציבור ולסביבה. יש להגביל את השינוי בכל פרמטרים אלו טרם קידום הליך נסתר לאישור שינוי של תכנית תשתית לאומית. להזכיר, מדובר בתכניות ענק, בעלות השלכות על סביבה נרחבת, אשר מן הראוי כי יקודמו בליווי יועצים מקצועיים אובייקטיביים ותוך שקיפות מידע וזכות תגובה לציבור.

2. **פגיעה בזכות הציבור לדעת ובזכות להתנגד.** גם כאן נמנע המידע מהציבור ונמנעת ממנו היכולת להשתתף ולהתנגד לשינוי.

כמו כן, הסעיף המוצע מפרט את הליך התיקון לתכנית, שבתחילה הוועדה לתשתיות לאומיות תכריע האם לדעתה השינוי המבוקש עלול "לפגוע באדם אשר אם היתה תכנית השינוי מועברת להערות (...)" היה רשאי להגיש השגה...". אם התשובה חיובית, אזי ייתן מוסד התכנון לאותו אדם חודשיים ימים להשמיע את טענותיו, בטרם קבלת החלטה על ידי מוסד התכנון. עוד מצוין כי "לא סברה הוועדה כי שהשינוי עלול לפגוע באדם כאמור בס"ק ב, תוגש התכנית לממשלה".

#### הערות אדם טבע ודין:

1. **מוסד התכנון לא יכול יהיה תמיד לקבוע מיהו אותו האדם שבו השינוי עלול לפגוע, "אשר לו היה מדובר בשלב של הפקדת תכנית היה רשאי להגיש התנגדות".** שכן, רישא לשון ס' 100 לחוק התכנון והבנייה, מציינ שמי שיכול להגיש התנגדות הוא "כל מעוניין בקרקע, בבניין או בכל פרט תכנוני אחר הרואה את עצמו נפגע על ידי תכנית מתאר מחוזית או מקומית או תכנית מפורטת



שהופקדו, רשאי להגיש התנגדות להן". הדבר הוכר גם בפסיקה עצמה [ע"א 2962/97 ועד אמנים – חוכרים ביפו העתיקה ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב, פ"ד נב(2) 362]. מדובר בלשון רחבה שיכולה לכלול סוגי נפגעים מגוונים וברי שמוסד התכנון לא יוכל בכל מצב לעמוד על כל הנפגעים הפוטנציאליים. הדבר ודאי נכון כאשר מדובר בפגיעה בציבור רחב ולא מסוים. לכן את זכות ההתנגדות יש להותיר על כנה, אם כי העיקרון של הליך תכנון מקוצר במקרים מסוימים מקובל, כל עוד הוא לא מיושם באופן שפוגע בעקרונות יסוד של החוק.

2. **פגיעה בזכות הציבור להתנגד.** נשוב ונפנה להערותינו לעיל.

#### **סעיף 62(14) - ביטול זכות הגשת ערר**

על פי סעיף 62(14) לתיקון המוצע, מוצע לקבוע כי חוק התכנון והבנייה יתוקן באופן שבו כעת הגשת ערר על החלטת ועדה מחוזית בדבר אישור תכנית לתשתית לאומית או תכנית מפורטת לתשתיות לאומיות, או דחייתן, תהיה ברשות יושב ראש הוועדה המחוזית בלבד. זאת למעט מקרים שבהם מגיש התכנית הוא ועדה מקומית או רשות מקומית, שהן אלו אשר הגישו את התכנית.

#### **הערות אדם טבע ודין:**

1. **הצדקה למנוע הגשת ערר ברשות במצב שבו כבר עתה לא ניתן להגיש ערר בזכות בקלות.** המצב החוקי כיום הוא שעל מנת להגיש ערר, עורר ציבורי חייב לקבל את הסכמתו של יו"ר הוועדה המחוזית. כדי להגיש ערר בזכות יש צורך בשלושה חברים, דרישה אשר מונעת הגשת עררים מכח אינטרס בודד.

2. **לא ברור הרקע לחקיקת הסעיף.** בהמשך לנאמר בפתח הדברים, לא הובאו כל נתונים שיש בהם כדי להצדיק את השינוי המבוקש. בעניין תכניות תשתית - כמה עררים התקבלו והאם היה בהם כדי להועיל לציבור ולסביבה מצד אחד או לפגוע/לעכב את המיזם מצד שני. רק על סמך מידע זה יש להציע שינוי. למעשה, גם התלות בהחלטת יו"ר ועדת הערר עצמו עלולה להשפיע על התנהלותם המקצועית של שאר חברי הוועדה, שכל אחד מהם אמור לייצג אינטרס ספציפי אחר (למשל נציגי משרדי ממשלה כמו בריאות, חקלאות, תיירות או נציגי ציבור מסוים).

#### **סעיף 62 (17) - הקלה מתכנית לתשתית לאומית או מתכנית מתאר ארצית מפורטת לתשתית לאומית**

על פי סעיף 62(17) לתיקון המוצע, מוצע לקבוע כי חוק התכנון והבנייה יתוקן באופן שבו כעת מוסד תכנון יהא מוסמך לאשר הקלות מתכנית לתשתית לאומית או מתכנית מתאר ארצית מפורטת לתשתית לאומית בהיקף שלא יעלה על 30 אחוזים משטחי הבנייה המאושרים במגרש או על 50 מ"ר לפי הגבוה ביניהם. זאת, אם סבר מוסד התכנון שללא התוספת האמורה, לא ניתן יהיה לממש את התכנית.

#### **הערות אדם טבע ודין:**

1. **התיקון עלול לפגוע בזכויות הציבור, שזכותו לדעת ולהתנגד.** המדובר בעוד קעקוע של עקרונות התכנון החשובים ביותר במסגרת הצעות נחפזות וחסרות היגיון. ההצעה כי כל מוסד תכנון יוכל להוסיף עד 30% (!) שטחי בניה, גם אם למטרת תשתית מסוכנת, עלולה לפגוע אנושות בבריאות הציבור וקודם כל בזכותו לדעת ולהתנגד.

2. יש צורך לבחון את השפעת ההגדלה על הציבור והסביבה בטרם אישורה. הגדלה בסדר גודל בלתי ידוע של התשתית צריך להיבדק מבחינת שינוי ההשפעה על הציבור ועל הסביבה, שכן אם בתכנית המקורית היתה עמידה בתקנים, אולם ברף המכסימלי שלהם, הרי שההגדלה עלולה ליצור מצב בו השפעת המיזם, או מבנה הדרך במקרה זה, תחרוג מהתקנים ועלולה לפגוע בציבור או בסביבה.

#### **סעיף 62(21) - מיזם חלוץ**

על פי סעיף 62(21) לתיקון המוצע, מוצע לקבוע כי חוק התכנון והבנייה יתוקן באופן שבו אם המיזם החלוץ יוקם בסביבה החופית, יש להתייעץ עם הולחוף.

#### **הערות אדם טבע ודין:**

1. נשוב ונפנה אל הערותינו לעיל בנוגע להשלכות הפקעת סמכויותיה של הולחוף ממנה והפגיעה הציבורית והסביבתית שעלולה להיגרם, ללא הצדקה לנקיטת שינויים דרקוניים אלו.

עוד מוצע בהוראת הסעיף, כי לבקשה לפטור מהיתר או מעבודות, "תצורף חוות דעת מטעם יוזם המיזם החלוץ המפרטת את ההשפעות הצפויות על הסביבה כתוצאה מהעבודות הנדרשות להקמת המיזם החלוץ והשימוש בו וכן החלופות שנבחנו להקמת המיזם החלוץ".

#### **הערות אדם טבע ודין:**

1. על המשרד להגנת הסביבה להנחות ולבדוק את המסמך הסביבתי אשר יוגש על ידי יוזם המתקן. רק באמצעות ליווי ופיקוח של המשרד להגנת הסביבה יהיה ניתן לוודא כי המעקב והפיקוח יהיה מקצועי, **אובייקטיבי ובלתי תלוי** באופן שאכן ישמור על האינטרס הסביבתי (והציבורי).

## נייר עמדה מטעם אדם טבע ודין – בדבר התיקון בחוק אוויר נקי שיאפשר למנהל

### המערכת להפעיל תחנות כוח ללא היתר פליטה לאוויר

1. נייר זה מתייחס לסעיף 63 תחת פרק כ"ד: קידום תשתיות לאומיות, בגרסת חוק ההסדרים מיום 23 במרץ 2023. סעיף זה מאפשר באמצעות תיקון לחוק אוויר נקי למנהל המערכת, קרי חברת נגה, להורות לבעל מקור פליטה טעון היתר (תחנות כוח) לפעול שלא בהתאם להיתר שניתן מכוח חוק אוויר נקי, ולאפשר לו הפעלה מעבר למגבלת השעות שהושתה עליו בהיתר ולפלוט מעבר למגבלות הפליטה. זאת בתואנה של סיכון לאספקת החשמל.
2. סעיף זה מאיין את חוק אוויר נקי מתוכנו באמצעות ביטול גורף ופראי של המגבלות על תחנות כוח שהן מקורות הפליטה הגדולים ביותר והמזהמים ביותר בישראל ושלילת סמכויות המשרד להגנת הסביבה לבצע את תפקידו בהפחתת פליטות של זיהום אוויר וגזי חממה ובהגנה על איכות הסביבה ועל בריאות הציבור. זהו תיקון קריטי והרסני לאיכות הסביבה, למשבר האקלים ולבריאות הציבור. אנו מתנגדים בתוקף לתיקון הרסני ומיותר זה. אין כל מניעה לספק את החשמל הדרוש למדינת ישראל בד בבד עם הגנה על הסביבה כמדינה מתוקנת והשארת מגבלות על תחנות הכוח הישנות ביותר והמזהמות ביותר בישראל.
4. המשך הפעלת יחידות הכוח הפחמיות בחדרה ובפרט היחידות הישנות שאינן מצוידות בסולקנים, והפעלת היחידות הישנות והמזהמות באשדוד ובמקומות נוספים יביאו לתוספת של עשרות או מאות מקרי מוות בשנה ומאות מקרי תחלואה עודפת. זאת, בלא שנעשתה הערכת סיכונים שמובאת בפני הוועדה. ראו לדוגמה בעניין זה את מכתביו של פרופ' איתמר גרוטו, לשעבר ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות, המעריך כי המשך הפעלת היחידות הישנות בחדרה תביא לתוספת תמותה של 35 אנשים בחדרה לבדה ו- 13 אנשים בפרדס חנה-כרכור בנוסף לתחלואה צפויה בדרכי הנשימה, מחלות לב וכלי דם וסרטן. זאת, באזור שבו שיעורי התמותה גבוהים מהממוצע הארצי. מכתבים אלו מצורפים כנספח לנייר עמדה זה.
5. בנוסף, הפעלת תחנות כוח ללא היתר פליטה לאוויר, תמנע ממדינת ישראל לעמוד בהתחייבויותיה הבינלאומיות בדבר יעדי הפחתת פליטות גזי חממה והיערכות למשבר האקלים.
6. אם כלו כל הקיצין ועדיין מתקיים מצב חירום המהווה סיכון לאספקת החשמל למשק, הרי שמצב סיכון זה צריך להיות קצר וקצוב בזמן, והפעלת תחנות הכוח המזהמות ביותר ("יחידות מוגבלות") צריכה להיות קצרה ומידתית, ולהיעשות בהסכמת המשרד להגנת הסביבה. במקרים אלה יש צורך להבטיח בתיקון לחוק כי:

- א. יש להוסיף הגדרה של 'מצב סיכון' על פי קריטריונים ברורים. רק חריגה מקריטריונים אלו תהווה חשש לפגיעה שבשלו עלולה להידרש הפעלה חריגה.
- ב. פרט למצבי סיכון לאספקת החשמל יוגדרו גם מצבי סיכון סביבתי. במקרים שמתקיים מצב סיכון סביבתי הפעלת יחידת ייצור מוגבלת תהיה בהסכמה בין מנהל המערכת והממונה על פי חוק אוויר נקי.
- ג. אם יש חריגה מערכי סביבה או התראה יש לעצור את הפעלת היחידה המוגבלת המשפיעה על אותו אזור.
- ד. יש להפעיל יחידות מוגבלות בדלק הנקי ביותר הקיים (פחם דל גופרית, סולר במקום מזוט אם נדרשת הפעלה בדלק נוזלי, גז טבעי). במקרה של מחסור בגז טבעי יש לתת עדיפות לקבלת גז ליחידות מוגבלות.
- ה. בהפעלת כמה יחידות מוגבלות בו זמנית תינתן עדיפות לפיזור אזורי.
- ו. הממונה יפרסם עם החלת תיקון זה רשימה של יחידות מוגבלות. סעיף זה יחול רק על יחידות שברשימה. במידה וישתנו היתרי פליטה של יחידות ייצור אחרות בעתיד באופן שישונו ערכי הפליטה שלהן או שיוגבלו מספר שעות עבודתן, סעיף זה לא יחול עליהן.
- ז. יש לשקול קבלת סעיף זה כהוראת שעה לזמן מוגבל.
- ח. סעיף זה לא יחול באזור נפגע זיהום אוויר כהגדרתו בסעיף 11 לחוק אוויר נקי.
- ט. הפעלת יחידה מוגבלת צריכה להיות לזמן קצר ולא ליחידות זמן של חצי שנה הניתנות להארכה בלתי מוגבלת.
- י. על מנת להפעיל סעיף זה יש להוסיף חובת היוועצות עם השרה להגנת הסביבה טרם ההחלטה על מצב סיכון וטרם החלטה על הפעלה חריגה (חובת היוועצות בכל אחד מהשלבים).
- יא. אין בכוחו של סעיף זה לעכב סגירה סופית של יחידות ייצור מוגבלות מעבר לתאריך שבו הוחלט על סגירתן עפ"י החלטות ממשלה קודמות או עפ"י כל דין.

נכתב על ידי דר' אריה ונגר ועו"ד בר רוזוב

30.04.2023

## נספח א

מכתביו של פרופ' איתמר גרוטו,  
בדבר החשש הבריאותי החמור  
בהמשך הפעלת היחידות המזהמות

עמ' 4



ראש שרותי בריאות הציבור  
Director of Public Health Services

**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

ו' באב, התשע"ו  
10 אוגוסט 2016  
228093816  
(בתשובה נא ציין מספרנו)  
מס' תיק – 31

לכבוד  
ד"ר יובל שטייניץ  
שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים

ש.לוב רב,

**הנדון: עמדת משרד הבריאות בנושא של התקנת סולקנים או סגירת היחידות 1-4 בתחנת הכוח הפחמית "אורות רבין"**

ההשפעה הסביבתית של זיהום האוויר נמצאת על פי החוק באחריות ובסמכות של המשרד להגנת הסביבה. עם זאת, מכיוון שההשלכות העיקריות של פעילות היחידות הן בתחום הבריאות, מצאתי לנכון להתייחס לנושא של תכנית להתקנת הסולקנים או לחילופין סגירת היחידות 1-4 במסגרת הדיונים להיתר פליטה של תחנת הכוח "אורות רבין" חדרה.

יצירת אנרגיה בתחנות הכוח המופעלות על בסיס שריפת פחם, כרוכה באופן וודאי בתוספת משמעותית של זיהום אוויר.

ארגון בריאות העולמי קבע באופן חד משמעי כי זיהום אוויר גורם למחלות לב, סרטן, מחלות דרכי הנשימה ובכלל זה פגיעה בתפקודי ריאות של ילדים ולפגיעה בהתפתחות עוברים ותינוקות.

מחקרים שבוצעו בהקשר של תחנת הכוח "אורות רבין" מראים כי תוספת זיהום אוויר תוביל לתוספת תחלואה ולפגיעה בבריאות הציבור.

פרויקט ESCAPE אשר עקב אחר השפעת זיהום אוויר על תמותה במשך שנים רבות באירופה מתאר שכל תוספת של 5 מק"ג של חלקיקים עדינים נישאים באוויר (PM2.5) מגדילה את הסיכון לתמותה כללית בכ- 7%.

ממצאים אלה מתאימים לממצאים של פרויקט HRAPIE/REVIHAAP של ארגון בריאות העולמי אשר גם הוא קבע שכל תוספת של 5 מק"ג לזיהום אוויר תגרום לתוספת לתמותה כללית של 6% עד 7%.



בהתאם לאומדנים של המשרד להגנת הסביבה העדפת תכנית התקנת הסולקנים ואי סגירת היחידות הישנות תביא למצב שזיהום האוויר באזור יהיה גבוה יותר בטווח שתואר לעיל. מכאן, אם תועדף אפשרות של אי סגירת היחידות הישנות 1-4 של תחנת הכוח, ובהתאם לאותן רמות של הסיכון היחסי שנמצא במחקרים הנ"ל תישאר תוספת תמותה שקשורה לזיהום האוויר בהיקף של כ-35 מקרים בעיר חדרה וכ-13 מקרים בפרדס חנה-כרכור. זאת בנוסף לתחלואה צפויה בדרכי הנשימה, מחלות לב וכלי דם וסרטן. יש לקחת בחשבון שפליטות מתחנת הכוח הנו הגורם המזהם העיקרי באזור חדרה.

יש לציין כי לפי פרסומים עדכניים של לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, כבר היום שיעורי התמותה הכללית באזור חדרה הנם מעל הממוצע הארצי.

לאור האמור, אני קורא לך לפעול על מנת להעדיף את החלופה של סגירת יחידות 1-4 ולא חלופה אחרת, גם אם היא כוללת התקנת סולקנים.

בברכה,

פרופ' איתמר גרוטו  
ראש שרותי בריאות הציבור

העתק:

ח"כ הרב יעקב ליצמן, שר הבריאות  
ח"כ משה כחלון, שר האוצר  
מר משה בר סימן טוב, מנכ"ל משרד הבריאות  
מר ישראל דנציגר, מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה  
גבי שולי נזר, סמנכ"לית בכירה לתעשיות ורישוי עסקים, המשרד להגנת הסביבה  
ד"ר אודי קלינר, סגן ראש שירותי בריאות הציבור, משרד הבריאות  
פרופ' שמואל רשפון, רופא המחוז, לשכת הבריאות המחוזית חיפה, משרד הבריאות  
ד"ר יהונתן דובנוב, סגן רופא המחוז, לשכת הבריאות המחוזית חיפה, משרד הבריאות



ב' בתמוז, התשע"ז  
26 יוני 2017  
אסמכתא: 66117417  
(במענה, נא ציינו מספרנו)

לכבוד  
ח"כ יובל שטייניץ  
שר התשתיות, האנרגיה והמים  
כנסת

שלום רב,

הנדון: סגירת יחידות 1-4 בתחנת הכוח אורות רבין והקמת תחנות כוח נוספות באזור

ברצוני להתייחס למדיניות המתגבשת בימים אילו בנוגע לנושאים שבנדון:

א. דחייה בסגירת יחידות 1-4: פעולה זו, גם אם תלווה בהתקנת הסולקנים לא תוביל לירידה מספקת בערכים של מזהמי אוויר ורמת הפליטות עדיין תשאר גבוהה ביחס לפליטות הפוטנציאליות של חלופות אחרות. לכן, סגירת יחידות 1-4 ב-2022 בלבד ולא כפי שתוכנן לקראת 2020 תביא לכך שימשכו פליטות אוויר בעלות פוטנציאל השפעה על בריאות הציבור. חשיפות לזיהום אוויר ברמה גבוהה במשך זמן ממושך, כפי שידוע מהספרות המקצועית, עלולות לגרום לבעיות בריאותיות משמעותיות כגון עליה בתמותה, סרטן ריאות, סוגי תחלואה שונים במערכת הנשימה, מחלות לב וכלי דם (כרוניות ואקוטיות), קשר להתפתחות הסוכרת, עודף משקל ואחרים.

דו"ח משרד הבריאות המסכם את האשפוזים בארץ בתקופת 2011-2013 מראה כי שיעור האשפוזים (כלל האשפוזים ללא יולדות) המתוקן בנפת חדרה הינו בין הגבוהים בארץ (149 על 1,000 נפש, פי 1.14 ביחס לסך הכל ארצי).  
אטלס הפטירות בישראל 2009-2013 אשר פורסם ב-2016 מצביע על עודף תמותה בנפת חדרה: השיעור של כלל הפטירות המתוקן גבוה ב-2% (SMR=1.02) בהשוואה לממוצע ארצי.





נייר עמדה של משרד הבריאות בנושא של התקנת סולקנים או סגירת היחידות 1-4 בתחנת הכוח הפחמית "אורות רבין" שהוגש למרכז המידע והמחקר של הכנסת פירט את הנתונים המספריים המייצגים תוספת של מקרי תמותה באוכלוסיית חדרה וערים סמוכות. על בסיס המחקרים שבוצעו בהקשר של תחנת הכוח "אורות רבין" ניתן לראות כי תוספת זיהום אוויר כתוצאה מאי - סגירת היחידות 1-4 תוביל לתוספת תחלואה, כאשר תוספת התמותה הצפויה שקשורה לזיהום האוויר מוערך בהיקף של כ- 35 מקרים בעיר חדרה וכ- 13 מקרים בפרדס חנה כרכור, בכל שנה.


ב. **הקמת תחנות כוח בטכנולוגיה המופעלת בגז טבעי בגיבוי סולר:** הקמת מספר תחנות, כולל תחנות שיופעלו על ידי ספקים פרטיים עם יכולת גנרציה חלופית בהספק של כ-750 מגה-וואט באזור חדרה והשרון, צריכה להיבחן אל מול הפקת אנרגיה ממקורות חלופיים. בכל מקרה יש לבחון את ההשפעה האפשרית של תחנות אילו על הבריאות באזורים צפופי אוכלוסייה סמוכים.

לאור האמור, אני מבקש וממליץ לפעול כדלקמן:

1. יש להציג תוכנית לסגירה מוקדמת ככל הניתן של יחידות 1-4 המופעלות על פחם, כל זאת עוד לפני 2022.

2. ביצוע הערכת סיכונים בריאותית על ידי משרד הבריאות לאור תוצאות תסקיר השפעה על הסביבה שייערך לגבי הקמת כל התחנות כוח יחד בטכנולוגיות מתקדמות כולל שימוש בגז טבעי. זאת על מנת להעריך האם צפויה תוספת תחלואה והתמותה וכדי שניתן יהיה להתייחס לשיקול הבריאותי בעת קבלת החלטות.

בכבוד רב,

  
פרופ' איתמר גרוטו  
המשנה למנכ"ל

העתק:

ח"כ הרב יעקב ליצמן, שר הבריאות  
ח"כ זאב אלקין, השר להגנת הסביבה  
מר משה בר סימן טוב, מנכ"ל משרד הבריאות  
מר שאול מרידור, מנכ"ל משרד האנרגיה  
מר ישראל דנציגר, מנכ"ל משרד הגנת הסביבה