



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני: מספר תיק חיצוני

בפני כבוד השופט אלי אברבנאל

העותרים

1. מועצה מקומית זכרון יעקב
2. צלול - עמותה לאיכות הסביבה
3. מ. מ. ג'יסר אל זרקא
4. מועצה אזורית מגידו
5. מועצה מקומית פרדס חנה - כרכור
6. מועצה אזורית עמק חפר

נגד

המשיבים

1. ראש אגף איכות אוויר- המשרד להגנת הסביבה
2. נובל אנרג'י מדיטרניאן לימיטד

החלטה

1

2

3

1. לפני בקשה למתן צו ביניים בעתירה מנהלית.

4

5

2. עניינה של העתירה בהיתר פליטה שנתן משיב 1 ביום 6.11.2019 למשיבה 2, על

6

פי חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 (להלן: החוק).

7

8

היתר הפליטה ניתן בקשר להפעלת אסדת הגז "לוויתן" - מתקן לטיפול וניקוי גז

9

טבעי המופק מארבעה קידוחי ים הממוקמים כ-120 ק"מ מערבית לאסדה. האסדה מרוחקת

10

כ-10 ק"מ מחוף ישראל.

11



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני: מספר תיק חיצוני

- 1 בעתירתן מבקשות העותרות בין היתר להורות על ביטול ההיתר; על תיקונו בשורה
2 של נושאים; ועל איסור קיום פעילות באסדה הכרוכה בפליטת גזים עד לפרסומו של היתר
3 מתוקן.
4
5 3. לטענת העותרות, כפי שיפורט להלן, היתר הפליטה הוצא בדרך "פזיזה ורשלנית",
6 בלא שהמשיב 1 עמד בדרישת שיתוף הציבור בהליכי הוצאתו כנדרש בחוק. לטענתן המשיב
7 1 "בחר לדרוס את הבלמים והאיזונים שנקבעו בחוק, ושנועדו למתן, ולו במעט, את פערי
8 הכוחות האדירים בין בעלי ההון, שהמשיבה 2 מצויה בבעלותם לבין הציבור". העותרות
9 מוסיפים וטוענות כי פרטי ההיתר פורסמו פחות משתי יממות לפני הגשת העתירה ושעות
10 ספורות לפני תחילת ההרצה ותחילת פליטת של מזהמים בניגוד לחוק.
11
12 העותרות טוענות עוד כי פרטי ההיתר ותנאיו שגויים ואין בהם כדי להגן על הציבור
13 מחשיפה לגזים רעילים, שפגיעתם בבריאות קשה.
14
15
16 4. לטענת העותרות שגה משיב 1 בהפקידו בידי משיבה 2 את תפקיד ניטור המזהמים
17 שהאסדה שבבעלותה תפלוט. לטענתן בכך העמיד משיב 1 את משיבה 2 בניגוד עניינים
18 חריף, שהרי ניטור כמות מזהמים העולה על המותר יחייב את משיבה 2 להפסיק את פעולתה
19 של האסדה, דבר שיגרור בהכרח פגיעה כלכלית חמורה בה, ואף עלול להוביל להעמדתה
20 לדין פלילי.
21
22 5. העותרות טוענות עוד כי בהיתר נפל פגם בכך שאין בו דרישה לניטור רציף של גזים
23 רעילים מסוג BTEX ובמיוחד בנזן, ותחת זאת נקבעה חובת דיגום תקופתית שאין בה כדי
24 להבטיח מניעת חריגה מערכי הזיהום המותרים. לטענתן בדיקת פליטת מזהמים מסוכנים



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני: מספר תיק חיצוני

- 1 אלה אחת לחודשיים, ובסמיכות לאסדה אחת לשבועיים, כפי שנקבע בהיתר, אינה מבטיחה
2 איתור בזמן אמת של חריגה מהמותר. זאת ועוד, בשיטת מדידה זו לא ניתן לקבוע מהי כמות
3 הזיהום השנתית הנפלטת מהאסדה.
4
5 6. אשר לניטור גזים רעילים מסביבת האסדה, שנקבע בשלב זה לביצוע בתדירות של
6 אחת לשבועיים, טוענות העותרות כי החלטת המשיב 1, ולפיה תדירות הדיגום תקבע בעתיד
7 על ידי הממונה, ודרישתו להתקנת מערכת ניטור רציף על האסדה תישקל אף היא בעתיד
8 "בהתאם לתוצאות הדיגום" כפי שנקבע בהיתר, אינם עולים בקנה אחד עם אינטרס השמירה
9 על בריאות הציבור.
10
11 7. בנוסף לכך העותרות טוענות כי היתר הפליטה קובע את כמויות הפליטה המרביות
12 בשגרה, אך אינו קובע את כמות הפליטה המותרת במהלך תקופת ההרצה. תחת זאת קובע
13 ההיתר כי משיבה 2 תגיש למשיב 1 "תכנית שאושרה מראש ובכתב", שבה יפורטו כמויות
14 פליטת הגזים המותרות במהלך ההרצה – דבר העומד בניגוד להוראות החוק. לטענת
15 העותרות "בתקופת ההרצה של המתקן צפויה פליטת גזים בכמות עצומה מבלי שנקבעו
16 הוראות ההרצה בהיתר ומבלי שניתן היתר לפליטה של כמויות אלה".
17
18 העותרות מוסיפות כי כמות פליטת הגזים הרעילים הצפויים להיפלט בתקופת
19 ההרצה, פורסמה רק יומיים לפני הגשת העתירה. פרט זה לא פורסם בטיוטת היתר הפליטה
20 ומשכך לציבור לא התאפשר להביע עמדתו בנוגע אליו, דבר שאף הוא עומד בניגוד להוראות
21 החוק.
22
23 8. טענה נוספת שבפי העותרות, נוגעת להוראות הניטור והדיגום של הגזים הצפויים
24 להיפלט מהמתקן, שאף הן לא הוסדרו במסגרת ההיתר, אלא בתכניות והוראות חיצוניות



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני: מספר תיק חיצוני

1 להיתר - דבר שהביא לכך שגם בעניין פרק זה לא עמד משיב 1 בחובת שיתוף הציבור כאמור
2 בסעיפים 21 ו-22 לחוק.

3

4 מסעיף 27 להיתר למדות העותרות כי ביום 22.8.2019 ניתנו הוראות על ידי המשיב
5 1 למשיבה 2 בנוגע לניטור החופי. לטענתה "הוראות אלה לא פורסמו, לא התאפשר לציבור
6 להעיר עליהן, והן לא נכללו בהיתר הפליטה". העותרות מוסיפות וטוענות כי סעיף 13(ד)
7 להיתר הפליטה קובע כי משיב 1 יקבע הוראות בדבר דיגום ארובות בעתיד – אף זאת בלא
8 קיום הליך שיתוף הציבור.

9

10 9. טענה דומה מעלות העותרות בנוגע להוראות תחזוקת המתקן. לטענתן הותרת
11 הוראות אלה מחוץ להיתר עומדת אף היא בניגוד לחובת שיתוף הציבור המעוגנת בחוק.
12 לטענתן בעת פעולת תחזוקת המתקן צפויה להיפלט כמות מזהמים רבה מזו הנפלטת בשגרה.
13 אף על פי כן ההיתר מחריג את כמות המזהמים המותרת בעת פעילות תחזוקה ואינו קובע את
14 הכמות המרבית המותרת. תחת זאת נאמר כי פרטים אלה ייקבעו בתכנית חיצונית.

15

16 10. כך גם בעניין הוראות בדבר ניהול סביבתי, איכות הסביבה וגילוי דליפות ותיקונן
17 (LDAR) – על פי ההיתר הוראות אלה ייקבעו אף הן בעתיד ויכללו בתכנית חיצונית.

18

19 11. העותרות טוענות עוד כי על פי ההיתר אין מגבלה על כמות המזהמים שייפלטו בעת
20 תקלה (סעיף 3(ה) להיתר), זאת אף שבעת תקלה עלולה להיפלט כמות מזהמים גבוהה
21 במיוחד - "הרבה מעבר לתקרה השנתית שנקבעה לכמות הפליטה השנתית". העותרות
22 מוסיפות כי ההיתר שניתן למשיבה 2 להמשך הפעלת יחידות ייצור האנרגיה במשך 24
23 שעות לאחר גילוי תקלה כאמור, אינו סביר.

24





בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני: מספר תיק חיצוני

12. העותרות מוסיפות וטוענות כי מתן היתר הפליטה בלי שנקבעה תכנית לטיפול במצבי חירום ובמצבי אסון בשל פעולת המתקן, אינה סבירה. לטענתן "פליטת הגזים מן המתקן עלולה לסכן את בריאות הציבור, ובמקרים של תקלה היא עלולה להיות הרת אסון". לטענתן בטרם תחילת הפעילות נדרש לפרסם תכנית חירום כאמור.
13. בבקשתן למתן צו ביניים טוענות העותרות כי סיכויי העתירה להתקבל גבוהים, וכי מאזן הנוחות נוטה בבירור לזכותם, שכן עד להכרעה בעתירה יש להעדיף את בריאות הציבור על האינטרס הכלכלי הצפוי מהפעלת האסדה.
14. משיב 1 טוען כי היתר הפליטה ניתן על יסוד מומחיות מקצועית, ולאחר קיום הליך תקין בשיתוף הציבור כנדרש בחוק. לטענתו לציבור ניתן פרק זמן של למעלה מ-45 יום מפרסום טיוטת ההיתר, ולאחר שהתקבלו התייחסויות מטעם הציבור ואף קיים דיון פומבי בעניין, שאליו הוזמנו מגישי ההתנגדויות, החליט הממונה על פי שיקול הדעת הניתן לו בחוק, להכניס מספר שינויים בטיוטת ההיתר.
- משיב 1 מוסיף וטוען כי בהתאם לתנאי ההיתר נדרשה משיבה 2 להגיש תכנית הרצה, ולאחר בחינתה אושרה תכנית ההרצה ביום 18.11.2019. משיב 1 מבהיר כי "מטרת תכנית ההרצה היא מתן תנאים מיוחדים לתנאי פעילות ספציפית במסגרת הפעלה ראשונית של מתקני האסדה בתקופה של כ-45 ימים", זאת להבדיל מפעילותה השגרתית של האסדה, שהיתר לה ניתן לשבע שנים. "הפעילות בתקופת ההרצה מתחילה בשאיבת הגז מהבארות לאסדה עצמה. פעילות התחלתית זו מאופיינת בספיקה משתנה של הגזים המנושבים מהמתקנים לסביבה, ובריכוז המשתנה של התרכובות האורגניות הנובעים משינויים אלה. עד התייצבות ההפקה לא ניתן להפעיל מתקני טיפול בגזי הפליטה כמו בהפעלה השגרתית". אשר על כן נקבעו על פי ההיתר תנאים מיוחדים לתקופה זו.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני: מספר תיק חיצוני

1

15. המשיב 1 מוסיף וטוען כי היתר הפליטה הוצא על פי "הסטנדרטים המחמירים ביותר". לטענתו בגדרו של היתר הפליטה הוטל על משיבה 2 להתקין מתקני טיפול במזהמים טרם הפליטה לאוויר, ומשכך נאסרה פליטת גזים לאוויר ללא טיפול מוקדם. משיב 1 כופר בטענה כי בהיתר חסרה התייחסות לתרחישים חריגים וטוען כי נקבעו בו "תנאים שעניינם פעולות שעל המשיבה 2 לנקוט בתרחישים שונים; ניטור ודיגום ארובות; דיגום מרכיבי ציוד (LADAR); ניטור סביבתי על האסדה, ובחופים; מסירת דיווחים מידיים ותקופתיים; תנאים הדורשים הפסקה מלאה של פעילות האסדה במקרה שכלל מתקני הטיפול אינם פועלים".

9

16. המשיב 1 מבהיר כי בתקופת ההרצה נדרשת משיבה 2 לבצע פעולות מקדימות להפעלה: דיגום סביבתי; דיגום ארובות; זיהוי דליפות; והודעה מראש למשיב 1 ולציבור על פעולות לנישוב גזים".

13

17. לטענתו בהיתר הפליטה ניתנה התייחסות לתקופת ההרצה, ונקבע בו כי בדומה למצבי תקלה ותחזוקה לא תחול בתוקפה זו מגבלה על ערכי הפליטה של המתקן. לטענת המשיב 1 "מדובר במצבים מוכרים במתקנים תעשייתיים בהם נדרשת הפעלה ראשונית של מתקני טיפול בתנאים לא שגרתיים שמערכות הטיפול לא יכולות לתת מענה או תנאי תפעול מיוחדים לזמן מוגבל". לטענתו בטיוטת ההיתר ניתנה התייחסות לתכנית ההרצה, זאת בנוסח שונה מעט מזה שהתקבל.

20

18. משיב 1 מוסיף וטוען כי בתקופת ההרצה יבוצע פיקוח על המתקן, לרבות באמצעות תחנות ניטור שתפעיל משיבה 2.

23



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני: מספר תיק חיצוני

19. אשר לכמות הפליטה המרבית בתקופת ההרצה - בתגובתו לבקשה מפרט משיב 1
את כמויות הגזים הרעילים הצפויים להיפלט מהמתקן, וטוען כי "גם בתקופה זו לא צפויה
חריגה מערכי הסביבה בחוף".
20. אשר להטלת מלאכת הניטור על משיבה 2 – טוען משיב 1 כי על פי תקנות "הקמה
והפעלה של מערך ארצי לניטור האוויר" שפורסמו בשנת 2014, הוקם מערך ארצי לניטור
אוויר, הכולל תחנות קבועות וניידות המופעלות על ידי המשיב, וכן דיגום וניטור של מזהמי
אוויר על ידי "בעל מקור פליטה נייד". לטענתו שילובו של הגורם המזהם בניטור גזים
רעילים מקובל ואין בכך פגם. משיב 1 מוסיף וטוען כי "לצורך מדידה והערכה של מזהמי
אוויר במקור הפליטה ועמידתם בערכי הפליטה שנקבעו במסגרת תנאי היתר הפליטה ומסמכי
הייחוס, בעל מקור הפליטה נדרש להתקין מערכת לניטור מזהמי אוויר באופן רציף, ונתוני
הניטור הרציף בארובה מדווחים באופן רציף למשרד לפי הוראות סעיף 15 לחוק אוויר נקי.
כלומר, יש מדידה של איכות האוויר בסביבה באמצעות תחנות ניטור ויש מדידה של מזהמי
אוויר בארובה". משיב 1 טוען עוד כי הדרישה לניטור רציף בארובה נקבעו במסגרת התיק
תנאי הפליטה.
21. משיבה 2 מצטרפת לטיעונו של משיב 1 ומוסיפה כי הרצת המתקן החלה ביום
18.11.2019, ומשכך המדובר בעתירה לסעד תיאורטי. לטענתה עיכוב בהרצת האסדה
ייגרום להפסד כספי של כחמישה מיליון ₪ בכל יום, ואף עלול לסכן את יכולתה לעמוד
בהסכמים בין לאומיים.
- לטענת המשיבים טענותיהן של העותרות בדבר הסכנות הנובעות לציבור מתקופת
ההרצה חסרות כל בסיס. לטענתן סיכויי העתירה להתקבל נמוכים.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני: מספר תיק חיצוני

22. בתגובתן לתגובת המשיבות, מבקשות העותרות ליתן צו ארעי לעיכוב השלבת
השלישי של תקופת ההרצה. לטענתן על פי פרסומי משיבה 2 השלב השלישי של תכנית
ההרצה צפוי להתחיל בימים אלה ממש. לטענתן "בהתאם לאמור בטבלת לוח הזמנים, בשלב
השלישי והרביעי של הרצת האסדה אמורות להיפלט כמויות עצומות של גזים רעילים.
בשלב ההרצה שהתקיימו עד כה, כמויות הגזים שאמורות היו להיפלט היו קטנות יחסית.
השלב הבא, האמור להתחיל בימים הקרובים, הוא השלב הקריטי שאם יבוצע טרם ההכרעה
בעתירה, עלול לגרום לנזק בלתי הפיך".

23. בבקשה שהגישה משיבה 2 להגיב לתגובת העותרות לא חלקה משיבה 2 על לוח
הזמנים הנטען על ידי העותרות לעיל ועל טיבם של השלבים השלישי והרביעי האמורים.
משיב 1 לא התייחס בכתב התגובה ללוח הזמנים להוצאת תכנית ההרצה לפועל.

24. דין הבקשה למתן צו ארעי להתקבל.
כתבי התגובה שהגישו המשיבים לבקשה למתן צו ביניים כלליים ובלתי מפורטים.
המענה הניתן בהם לטענות המועלות בעתירה חלקי. משכך יש קושי לקבל את טענתם כי
סיכויי העתירה להתקבל נמוכים וכי מאזן הנוחות נוטה לזכותם.

25. אשר על כן הדיון בבקשה יתקיים במעמד הצדדים, והוא יאוחד עם הדיון המוקדם
בעתירה.

מועדים שנקבעו בהחלטה מיום 11.12.2019 מבוטלים. תחתם נקבעים המועדים
שלהלן:



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-11-48783 מועצה מקומית זכרון יעקב ואח' נ' ראש אגף איכות אוויר-
המשרד להגנת הסביבה ואח'

תיק חיצוני: מספר תיק חיצוני

1

2 עד יום 20.12.2019 בשעה 11:00 יגישו המשיבים את כתבי התגובה לעתירה. עד

3 יום 22.12.2019 בשעה 11:00 יגישו העותרים את תגובתם לכתבי התגובה.

4

5 הדיון המוקדם בעתירה יתקיים ביום 22.12.2019 בשעה 13:00. בדיון האמור

6 ישלימו הצדדים גם את טיעוניהם לבקשה למתן צו הביניים.

7

8 26. מאחר שלא הופרכה טענת העותרות כי השהיית ההחלטה בבקשה עלולה לגרום לנזק

9 בלתי הפיך לבריאות הציבור ניתן בזה צו ארעי, ולפיו עד החלטה אחרת יימנעו המשיבים

10 מלקיים באסדה פעילות הכרוכה בפליטת גזים. היתר הפליטה נשוא הבקשה יוקפא.

11

12 בכל עת רשאים המשיבים להגיש בקשה להקדמת הדיון בצו הביניים.

13

14 27. המזכירות תמציא את ההחלטה בדחיפות לב"כ הצדדים.

15

16

17

ניתנה היום, י"ט כסלו תש"פ, 17 דצמבר 2019, בהעדר הצדדים.



אלי אברבנאל, שופט

19

20