

כי אב תש"פ
10 אוגוסט 2020

sar@sviva.gov.il
DavidYa@sviva.gov.il
shulin@sviva.gov.il

גב' שולי נזר
סמנכ"לית בכירה
אשכול תעשיות

מר דוד יהלומי
מנכ"ל

לכבוד:
חה"כ גילה גמליאל
שרת הגנת הסביבה

המשרד להגנת הסביבה

שלום רב,

הנדון: חוזר מנכ"ל מדיניות מרחקי הפרדה במקורות סיכון נייחים - מהדורה מעודכנת (מאי 2020)

אני מתכבד לפנות אליכם מטעם הקליניקה לרגולציה סביבתית, אוניברסיטת בר אילן, בבקשה לבטל את התיקון לחוזר מנכ"ל מדיניות מרחקי הפרדה במקורות סיכון נייחים מהדורה מעודכנת (מאי 2020) (להלן: "חוזר המנכ"ל") בכל הנוגע לעדכון ההגדרה של "מצב קיים" בשל פגמים מהותיים ועמוקים בעדכון העלולים לגרום לסיכון לבריאות הציבור ולסביבה.

רקע:

1. קרבה של מפעלים המאחסנים, מייצרים ומשתמשים בחומרים מסוכנים, לאוכלוסייה יוצרת סיכון במקרים של תאונות ותקלות במפעלים. כדי לצמצם את הסיכון לאוכלוסייה חוזר המנכ"ל קובע את מדיניות מרחקי הפרדה – מרחק הביטחון – בין מקור סיכון, כגון מפעל המחזיק חומרים דליקים, רעילים ונפיצים, ובין רצפטורים ציבוריים, כגון אזורי מגורים, מסחר ופנאי.
2. מדיניות מרחקי הפרדה מבחינה בין הגבלות שיש להטיל כאשר אחד הגורמים (מקור סיכון או רצפטור ציבורי) עובר הליך תכנוני – קרי, **מצב תכנון**, ובין מצב בו שני הגורמים מאושרים (קיימת עבורם תוכנית מאושרת בהתאם לחוק התכנון והבנייה) – קרי, **מצב קיים**.
3. ההגבלות על המרחק בין מקור סיכון לרצפטור ציבורי במצב קיים קלות יותר מההגבלות במצב תכנון – המרחקים הנדרשים בין גורם הסיכון לרצפטור ציבורי קצרים יותר. ההצדקה לכך היא, בין היתר, זכויות מוקנות – שכן תוכנית מפורטת מאושרת בהתאם לחוק התכנון והבנייה מקנה זכויות קנייניות.¹
4. הן במצב קיים והן במצב תכנון, מרחק הפרדה נקבע בהתאם לרמת הסיכון של החומרים הספציפיים. הסיכון נקבע בהתאם לשיטת בחינת סיכונים דטרמיניסטית, המקובלת בגרמניה.

¹ סעיף 13 לחוזר המנכ"ל קובע זאת מפורשות "קריטריון הקבילות, וכתוצאה מכך גם מרחק הפרדה הנדרש במצב קיים, הינם שונים וקטנים מאלה הקבועים למצב תכנון, וזאת בשל הצורך ליצור איזון שונה בין האינטרסים המוגנים בנסיבות שונות אלה, בין היתר, בזכויות מוקנות".



5. את מרחקי הפרדה ניתן לצמצם באמצעות אמצעי מיגון פסיביים – אמצעי מיגון שאינם דורשים התערבות אנושית או מקור אנרגיה – כגון חומות ותעלות. חוזר המנכ"ל קובע שכאשר לא ניתן לצמצם מרחקי הפרדה, **במצב קיים בלבד**, ניתן להשתמש באמצעי הגנה אקטיביים. אמצעים אלה פחות יעילים ופחות אמינים מאמצעים פסיביים.²
6. כדי להמחיש את הבדלי הסיכון בין מצב מתוכנן לקיים, נציין כי רמת הרעילות אליה ניתן לחשוף רצפטור ציבורי במצב קיים (2 PAC), גבוהה יותר מזו שניתן לחשוף אליה רצפטור ציבורי במצב מתוכנן (1 PAC בלבד). מדובר בהבדל בין החשיפה הגורמת נזק קל והפיך ובין חשיפה הגורמת נזק בלתי הפיך.³
7. חרף העובדה שבמצב קיים ישנה הגנה פחותה לרצפטורים ציבוריים, **עדכון חוזר המנכ"ל הרחיב את ההגדרה של "מצב קיים"**. בנוסח החדש, כאשר יש בשטח מסויים תוכנית מאושרת לרצפטור ציבורי מסוג אחד, ניתן להקים באותו שטח רצפטור ציבורי אחר על בסיס ההגבלות המקלות. זאת, אף אם ישנה שונות רבה מאוד ברצפטורים הציבוריים. לדוגמה, הן תוכנית לפארק או גן אירועים והן תוכנית הכוללת אלפי יחידות דיור יחשבו "רצפטור ציבורי".
8. לא מדובר בסוגיה תיאורטית, אלא בסוגיה שנויה במחלוקת התלויה ועומדת בימים אלו בפתחו של בית המשפט העליון. סוגיה זו עלתה במסגרת הדיון על תוכנית תמל/1062 – קריית פארק לכיש, אשדוד. בעקבות תוכנית זו, סוגיית מרחקי הפרדה, נדונה כיום בתיק בבית המשפט העליון בעניין מרחקי הפרדה בין נמל אשדוד ובין שכונה מתוכננת באזור פארק לכיש.⁴ **זאת אחרי שעמדת המשרד להגנת הסביבה כי ניתן לתת פרשנות רחבה ל"מצב קיים" בחוזר המנכ"ל משנת 2014 נדחתה פעמיים על ידי בית המשפט המחוזי.**⁵
9. אין מדובר במקרה ייחודי או חריג. ישנן תוכניות ישנות רבות ברחבי המדינה. חלקן בסמיכות רבה מאוד לגורמי סיכון. בהתאם לעדכון חוזר המנכ"ל על בסיס אותן תוכניות ישנות ניתן לאשר תוכניות חדשות תוך ישום המדיניות מרחקי הפרדה מקלה, ומסוכנת יותר, החלה על מצב קיים. הרחבת ההגדרה של מצב קיים היא דרמטית בעלת השפעה רחבה.

התיקון לחוזר המנכ"ל סותר את הדירקטיבה האירופאית עליה הוא מבוסס:

10. מדיניות מרחקי הפרדה מבוססת על דירקטיבת SEVESO II של האיחוד האירופי.⁶ **למרות זאת, התיקון למדיניות מרחקי הפרדה מנוגד לעקרונות הדירקטיבה.**
11. כשבוחנים את הוראת SEVESO II ואת הפסיקה של בית המשפט האירופאי לצדק (ECJ), שפירשה את הדירקטיבה ובחנה את היישום שלה בגרמניה, ניכרת הבעייתיות בתיקון חוזר המנכ"ל. בית המשפט קבע

² סעיף 7 (ד) לחוזר המנכ"ל.

³ דרגת 2 PAC היא חומר בריכוז באוויר הגורם לתסמינים חמורים, בלתי הפיכים או לפגיעה ביכולת המילוט לאדם לא ממוגן הבא עימו במגע במשך שעה, בעוד דרגת רעילות 1 PAC היא חומר בריכוז באוויר הגורם לתסמינים חולפים והפיכים לאדם לא ממוגן הבא עימו במגע במשך שעה.

⁴ ע"מ 11/20, עיריית אשדוד נ' התאחדות התעשיינים.

⁵ ע"מ 33424-07-18 התאחדות התעשיינים בישראל נ' משרד האוצר (ניתן ב-31.12.2018) ו-עת"מ 30910-05-19 התאחדות התעשיינים בישראל נ' הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של מתחמים מועדפים לדיור (ניתן ב-10.11.2019).

⁶ EU/9682, SEVESO II- Control of Major accident Hazards- Involving Dangerous Substances, ראו סעיף 9 לחוזר המנכ"ל.



כי על פי הדירקטיבה יש לבחון במשנה זהירות הוספת רצפטורים ציבוריים נוספים מעבר לקיימים מסביב לאזורי תעשייה ולמפעלים קיימים, דבר אשר עלול לסכן מספר רב של אנשים. סעיף 12 (1) בדירקטיבה קובע שיש לבחון עמידה בהוראות מרחקי הפרדה בשלושה מקרים: (1) מקור סיכון חדש, (2) שינוי במקור סיכון קיים או (3) פיתוח של רצפטורים ציבוריים בסביבת מקור סיכון **שיש בהם להגביר את רמת או היקף הסיכון מתאונות חמורות**.⁷

12. נציין כי לגבי מצב קיים, חוזר המנכ"ל מחמיר ביחס לדרישות הבסיסיות של הדירקטיבה שכן היא לא חלה על מצב בו הן מקור הסיכון והן הרצפטור הציבורי קיימים. עם זאת, כפי שראינו, **הדירקטיבה חלה באופן מפורש כאשר יש פיתוח של רצפטור ציבורי שעלול להגביר את החשיפה לסיכון**. בהתאם לדירקטיבה, אין לקבל את העמדה שיש להקל על הקמת רצפטור ציבורי חדש אך ורק בגלל שיש בשטח רצפטור ציבורי קיים – שכן גישה זו חותרת תחת מטרת הדירקטיבה להגברת הבטיחות מחומרים מסוכנים באופן ארוך טווח עם המבט קדימה.

13. כאמור, עמדה זו קיבלה חיזוק בפסיקה האירופאית. ה-ECJ פסק בעניין דומה עוד בשנת 2011.⁸ הנושא שנדון היה הקמת פארק (garden center) סמוך למקור סיכון, באזור בו קיימים רצפטורים ציבוריים אחרים (שטחי מסחר, בתי מלאכה ומלון). בית המשפט קבע כי על רשות התכנון חובה להתחשב בשיקולים של מדיניות מרחקי הפרדה, וכי יש לבחון את מרחקי ההפרדה לבנייה חדשה חרף קיומם של רצפטורים ציבוריים קיימים בשטח. בנוסף, הדגיש בית המשפט שאחד השיקולים הרלוונטיים למדיניות מרחקי הפרדה היא **מידת האינטנסיביות של השימוש בשטח על ידי הציבור**.⁹ בית המשפט פסק כי היה על הרשויות תכנון ורישוי לבחון את מרחקי ההפרדה גם כאשר ישנם רצפטורים ציבוריים סמוכים ומאושרים לרצפטור החדש.

דוח מבקר המדינה

14. ראוי לציין כי עצם העיגון של מדיניות מרחקי הפרדה באמצעות חוזר מנכ"ל ולא בהליך חקיקה ספג ביקורת. דוח מבקר המדינה משנת 2016¹⁰ (להלן: "הדוח") בחן את המדיניות בעניין "אירועים סביבתיים המסכנים את האדם והסביבה בהיבטים של מניעה וטיפול". הדוח מתייחס באופן מפורש לחוזר המנכ"ל (בנוסחים הקודמים) ומציין כי דרישות מסמך מדיניות מרחקי ההפרדה נכנסו לתוקף ללא תהליך מסודר בו בעלי העניין ובהם משרדי ממשלה נוספים ומנהל התכנון נותנים את דעתם. וכך אף עבר העדכון לחוזר המנכ"ל – **ללא כך התייעצות עם בעלי עניין**.

15. נכון למועד כתיבת הדוח בשנת 2016, לא ביצעו המשרד ומינהל התכנון את הפעולות הנדרשות ליישום הנוהל בעת ביצוע הליכי התכנון, חרף העובדה שחלפו ארבע שנים ממועד פרסום הנוהל. דוח מבקר המדינה מבהיר

⁷ הסעיף מגדיר כך פיתוח חדש באזור המפעל:

"where the siting or developments are such as to increase the risk or consequences of a major accident" כפי שיובהר, התיקון לחוזר המנכ"ל מגביר את הסיכון ולכן נוגד את העיקרון הקבוע בדירקטיבה.

⁸ European Court of Justice [ECJ] C-51/10 Lans Hessen v. Franz Mucksch

⁹ ראו פסקאות 36-53 לפסק הדין.

¹⁰ דוח דו שנתי 2016 התשע"ו.



כי "על המשרד לשקול לקבוע נורמות מחייבות בנושא מרחקי הפרדה, על מנת למנוע אישור תוכניות שלא נקבו בהן מרחקי ההפרדה הנדרשים".

פגיעה בתעשייה:

16. הנוהל המעודכן צפוי להוביל לפגיעה בתעשייה הישראלית. הנוהל יצור קרבה לא רצויה בין בנייני מגורים לבין מפעלים. קרבה זו עלולה להוביל ללחץ של הציבור לצמצם או להפסיק את פעילות המפעל. באופן שחורג מהדרישות הסביבתיות הרגילות.
17. חוזר המנכ"ל מדגיש כי "המפעל יכול לבצע פעולות שונות כדי להקטין את הסיכון לאוכלוסייה, כמו הקטנת כמויות של חומ"ס, שימוש בחומרים מסוכנים פחות או מיגון אזורי אחסון החומ"ס". ניתן להניח שכאשר ישנה שכונת מגורים, הלחץ לאמץ אמצעים אלו יגדל באופן משמעותי. יצוין שככל שאין באמצעים הללו להקטין את מרחקי ההפרדה, מדובר עדין בסיכון גבוה יותר לאוכלוסייה ביחס למצב של עמידה בדרישות מרחק ההפרדה במצב מתוכנן.
18. בהקשר זה, דוח מבקר המדינה מציין כי מנהל התכנון ביקר את אישור חוזר המנכ"ל בפני מבקר המדינה וטען כי המשרד להגנת הסביבה פרסם את מסמך מרחקי ההפרדה ללא תיאום עם מינהל התכנון **וללא התייחסות לשיקולים תכנוניים, לשימושים קיימים של מפעלים ולצורכי פיתוח עתידיים**.¹¹ הדברים נכונים אף לעדכון החוזר, שלו יש השפעות משמעותיות על אפשרויות הפיתוח של מפעלים.

פגיעה בעקרונות המשפט המנהלי:

19. הנוהל יוצר הבחנות שרירותיות ומגביר את הסיכון לציבור ללא הצדקה.
20. ההבחנה בין תוכניות חדשות כאשר אין רצפטור ציבורי מאושר בשטח התוכנית וכאשר יש רצפטור ציבורי מאושר היא הבחנה שרירותית. **שכונות מגורים חדשות צריכות ליהנות מרמה זהה של הגנה מחומרים מסוכנים**. אין שום הצדקה למתן הגנה פחותה מחומרים מסוכנים לרצפטורים ציבוריים חדשים על בסיס קיומן או העדרן של תוכניות ישנות. האפשרות להתחשב בסטוס-קו, במצב קיים, בזמן קביעת הרגולציה לא מהווה אישור להתעלם ממנה במבנים חדשים, כאשר הם עלולים להגביר את החשיפה לסיכון.
21. תיקון חוזר המנכ"ל מנוגד להגיון הבריאה ואינו סביר. אם קיים רצפטור ציבורי בסמיכות למקור הסיכון כגון גן אירועים אין הצדקה להתייחס לרצפטור ציבורי חדש, כגון שכונת מגורים "כרצפטור ציבורי מצב קיים" ובכך להקל על המרחק הנדרש בין הרצפטור הציבורי למוקד הסיכון. מצב זה יוביל לחשיפה של אנשים רבים יותר למקור סיכון, ובכך חוזר המנכ"ל חוטא למטרתו: "הגנה על בריאות הציבור והסביבה".
22. אם השיקול הוא עצם קיומו של רצפטור ציבורי בטווח המרחקים שבין הטווח של מצב קיים למתוכנן, אז חוזר המנכ"ל יוצר הבחנה שרירותית בין הקמת רצפטורים ציבוריים בשטח בו קיימת תוכנית מאושרת לבין רצפטורים ציבוריים במרחק זהה לרצפטורים ציבוריים מאושרים, אבל בשטח בו אין תוכנית מאושרת.
23. בנוסף, ככל הידוע לנו, חוזר המנכ"ל תוקן ללא תשתית עובדתית מספקת. כך, אין כיום הערכה להיקף התוכניות הישנות לרצפטורים ציבוריים הסמוכים למקורות סיכון.

¹¹ עמ' 775 לדוח.



24. מעבר לנדרש, נציין כי אופן קביעת הנוהל ופרסומו הובילה לפגיעה נוספת – פגיעה בעיקרון השקיפות ושיתוף הציבור – הנוהל פורסם במהלך חודש מאי. במהלך תקופת הקורונה כשהמדינה הייתה בשלבי התאוששות מהסגר. זאת ועוד, חוזר המנכ"ל אושר בתום תקופת כהונתו של מנכ"ל אחד על סף כניסתו לתפקיד של מנכ"ל חדש, וזאת לאחר שכבר התחלפה הממשלה.

25. עדכון חוזר המנכ"ל פגום. אין לו הצדקה, הוא יוצר הבחנות שרירותיות, הוא מסכן את הציבור ופוגע בתעשייה בניגוד למדיניות האירופאית עליה הוא מבוסס והוא אושר בתקופה בעייתית ללא שיתוף בעלי עניין.

26. **בנסיבות אלו, אין אלא להורות על ביטולו.**

בברכה,
עו"ד יותם שלמה
מנהל הקליניקה לרגולציה סביבתית



העתק:

רומי אבן דן, ראש אגף חומרים מסוכנים ורישוי כימיקלים, romy@sviva.gov.il

המכתב הוכן בסיוע מירי גרינר

