

ייעוץ משפטי סביבתי

הייעוץ המשפטי באיגוד מלווה ומנחה משפטית את עבודת האיגוד בביצוע תפקידיו ובהגשמת יעדיו בתחום הסביבה. בהיות האיגוד גוף העוסק בפיקוח ואכיפה, ההיבט המשפטי הוא היבט מרכזי המלווה את העבודה המקצועית המשמעותית הנעשית על ידי גורמי המקצוע של האיגוד בשטח.

בין הנושאים המרכזיים שטיפלה בהם היועצת המשפטית בשנת 2019:

- הקמת יחידת האכיפה של האיגוד: הבניית תכנית עבודה ומדיניות אכיפה ליחידת האכיפה הסביבתית של האיגוד ובכלל זה פיתוח טפסים ייעודיים, כתיבת נהלי עבודה, גיבוש תכניות עבודה ייעודיות עבור כל רשות החברה באיגוד, טיפול בבקשה לביטול קנסות וגבייתם.
- כתיבת נהלים בנושאים שונים כדוגמת: נוהל למניעת הטרדה מינית במקום העבודה, כמתבקש על פי החוק והחתמתו על ידי כל אחד מעובדי האיגוד.
- מתן ייעוץ משפטי שוטף למחלקות האיגוד השונות: זיהום אוויר, חומ"ס, רעש, תכנון סביבתי וכד'.
- קידום תכנית אזור מופחת זיהום אוויר- קריות, על כל שלביה, הן בהכנת החוזה אל מול החברה המבצעת, הן בליווי שלבי התכנית אל מול אנשי המקצוע והן בהכנת הטיוטא של חוק העזר לקראת אישורה במועצת האיגוד.
- ליווי ישיבות הדירקטוריון והקפדה על ניהולם לפי כל דין.
- טיפול בפניות לפי חוק חופש המידע, תוך הקפדה על הוראות החוק במלואן. בשנת 2019 הוגשו לאיגוד 15 בקשות לפי חוק חופש המידע, אשר רובן הגדול הצריכו פנייה לצדדים שלישיים ובחינת עמדתם אל מול האמור בחוק.
- טיפול בתיקים משפטיים של האיגוד ובכלל זה עתירות מנהליות, הליכים פליליים ואזרחיים.
- פיתוח מטריצה משפטית המונה וממפה את סמכויות האיגוד בתחומים סביבתיים שונים ובכלל זה בתחום רישוי עסקים, זיהום אוויר, מים וכד'.
- חתימת חוזה עם חברת "גרינספוט" אשר תקים ברשויות החברות באיגוד עמדות טעינה לרכב חשמלי.
- מתן מענה לצרכים משפטיים ומנהליים של האיגוד ובכלל זה טיפול בהסדרת כוח אדם, גיבוש נהלי עבודה וכד'.
- מכרזים- ליווי ההליך המכרזי על כל שלביו: סיווג ההתקשרות, בדיקת מפרטים, מתן מענה לשאלות הבהרה, ליווי הליך שיפוט ההצעות, בחירת ההצעה הזוכה.
- הסכמים- עריכת הסכמי התקשרות עם גופים שונים, לרבות ניהול המשא ומתן עובר לכריתתו. יש להעיר כי לא מדובר בהסכמים סטנדרטיים, אלא בהסכמים ייחודיים לכל נושא.
- טיפול בהסמכת פקחים, פיקוח ואכיפה ובהרשאות חקירה.
- טיפול בהתקשרויות אל מול עורכי דין חיצוניים (בחירה, חידוש, הסמכה).
- ניסוח הסתייגויות לתיקוני חקיקה ולהיתרים של המשרד להגנת הסביבה.

להלן יוצג פירוט נוסף ביחס לפרויקטים מרכזיים לשנת 2019:

אזור אוויר נקי- קריות

בקצרה, מטרת התכנית היא לצמצם זיהום מתחבורה המוגדרת על פי התקנות כתחבורה מזהמת, זאת על ידי הפיכתה למזהמת פחות באמצעות מסננים ואיסור על כניסתה למרחב התכנית.

תכנית ליצירת "אזור אוויר נקי" מיושמת במרכזי ערים רבות מאירופה. מן הנתונים שנאספו בנושא ניתן לראות כי התכנית הביאה לצמצום משמעותי של חשיפת התושבים לזיהום אוויר שמקורו בתחבורה, זאת ע"י יצירת אזור אוויר נקי. אזור זה כולל בתוכו צירים בהם יש עומס תנועה של רכבי דיזל בסמיכות לריכוזי אוכלוסייה. באזור זה אסורה הכניסה לכלי רכב מזהמים המונעים בדיזל.

על פי דו"ח הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD) בנושא ההשפעות החמורות של זיהום אוויר הנובע מתחבורה, זיהום תחבורתי הוא גורם תמותה ותחלואה משמעותי משנחשב בעבר.

עוד עולה מן הדו"ח, כי כלי רכב המנועים בדיזל מזהמים יותר לעומת כלי רכב המנועים בבנזין, ועלולים לסכן את בריאות הציבור. אמנם, במהלך השנים, עקב אימוץ תקנים מחמירים, כמות הפליטות מהרכב הבודד נמצאת במגמת ירידה, אך במקביל, מספר כלי הרכב גודל ועולה בהתמדה ומצמצם משמעותית את הירידה בהיקף הזיהום.

חלק ניכר מזיהום האוויר שאליו חשופים התושבים נובע מכלי רכב, מאחר וכלי הרכב פולטים מזהמים בגובה נמוך, בקרבה ישירה לאדם ולמגורים. סמיכות פליטות הזיהום לאוכלוסייה, יחד עם שכיחות כלי הרכב הכבדים המנועים בדיזל, הם הגורמים לכך שיהום אוויר מכלי רכב נחשב כיום כאחד מן המזהמים המשפיעים ביותר על בריאות הציבור. חשוב להדגיש כי ככל שרכבי הדיזל מיושנים יותר, הם בעלי פוטנציאל פליטה גבוה יותר של מזהמים אלו.

כדי להתמודד עם בעיית זיהום האוויר בישראל קודמו, בשנים האחרונות, מספר חוקים ואושרו מספר החלטות ממשלה בנושא, ביניהם חוק אוויר נקי והחוק לתיקון פקודת התעבורה (תיקון מס' 84).

כמו כן קודמו מספר החלטות ממשלה אשר מטרתן לטפל בבעיית זיהום האוויר באופן נקודתי ומקומי.

כך למשל החלטת ממשלה מספר 529, מתאריך 06.09.15 בנושא: **תכנית לאומית להפחתת זיהום אוויר והפחתת סיכונים סביבתיים באזור מפרץ חיפה**. החלטה זו כוללת מגוון פעולות והוראות שמטרתן להפחית את זיהום האוויר במפרץ חיפה, בין היתר, היא כוללת החלטה על הכנת תכנית להפחתת זיהום אוויר שמקורו מתחבורה. בנוסף, אושרו לאחרונה תקנות אוויר נקי (זיהום אוויר מכלי רכב) (תיקון), התשע"ח-2018, הקובעות, בין היתר, מהו רכב מזהם.

יצוין כי אין הכוונה ליצור אזור מוגבל תנועה כמטרה בפני עצמה. על כן, המשרד להגנת הסביבה מאפשר התקנה של מסנני חלקיקים בכלי רכב מזהמים, בין היתר באמצעות סבסודם.

עיריית חיפה הייתה הרשות המקומית הראשונה בישראל שיישמה כיום תכנית להפחתת זיהום אוויר מתחבורה. התכנית תוכננה ובוצעה על ידי חברת "יפה נוף" בסיוע וליווי האיגוד.

על מנת להעריך את ההשפעה של הפעולות הללו על איכות האוויר בחיפה, נעשתה בחינה של ריכוזי מזהמים אופייניים לתחבורה, לפני ואחרי הפעלת אזור מופחת פליטות. ההשוואה התמקדה בריכוזי חלקיקי הפחמן השחור (פיח, BC, Black Carbon).

על פי הדוחות של המשרד להגנת הסביבה, המפורסמים באתרם, בשנתיים האחרונות מאז הפעלת אזור מופחת פליטות בחיפה נרשמה ירידה של כ-34% בריכוזי הפיח השחור (פחמן השחור-BC) בעיר התחתית. כמו כן נרשמה ירידה של כ-19% בריכוזי תחמוצות החנקן (NOX).

על בסיס נתונים אלו, ועל בסיס הממצאים מערים דומות בחו"ל, ניתן לראות כי אזורים מופחתי פליטות הינם יעילים בשיפור איכות האוויר בערים.

בעקבות הצלחת הפרויקט בעיר חיפה ובעידוד המשרד להגנת הסביבה, נרתם האיגוד להכין וליישם את תכנית דומה בארבעת הקריות- קריית ים, קריית מוצקין, קריית אתא וקריית ים. נוכח הסמיכות הגיאוגרפית של הקריות, האיגוד יבצע את העבודה כתכנית מטרופוליטנית אחת המשלבת את כולן.



שלבי התכנית שבוצעו בשנת 2019:

1. **השלב הראשון- גיבוש "הצעת התכנית":** התכנית שהוגשה עבור הקריות כוללת יעדים לצמצום זיהום אוויר הנובע מתחבורה בתחום הקריות ודרכים שבכוונת האיגוד לנקוט בהם לצורך עמידה ביעדים. בתכנית זו נדרש המומחה להצביע על מידת צמצום זיהום האוויר מהפעלת התכנית וכן על השפעת התכנית על התנועה בדרכים. שלב זה מותנה בהתייעצות עם גופים שונים שהפקודה מונה אותם בצורה מפורשת כדוגמת המפקח הארצי על התעבורה, ראש אגף איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה, קצין משטרה ונוספים. בתום 60 ימים ממסירת טיוטת התכנית לגורמים המייעצים, רשאי איגוד ערים לגבש טיוטת תכנית מתוקנת לצורך השלב השני.
2. **השלב השני- חובת היוועצות עם רשויות גובלות או סמוכות-** בשל העובדה כי לתכנית עלולה להיות השפעה על רשויות מקומיות גובלות, קיימת על פי הפקודה, חובה להציג את טיוטת התכנית לרשויות לעיון, הן הגובלות והן הכלולות בתכנית עצמה.
3. **השלב השלישי-** גיבוש הצעה מעודכנת לצורך הצגתה בציבור: האיגוד ישתף בתכנית המעודכנת (לאחר קבלת כלל ההערות לעיל) את הציבור דרך אתר האינטרנט שלו וכן כל

התכנית תעמוד לרשות הציבור במשרדי האיגוד. למעשה הציבור מוזמן לקחת חלק פעיל בגיבוש התכנית ומוזמן להגיש הערות מנומקות בתוך 45 ימים ממועד הפרסום.

4. **השלב הרביעי** - אישור טיוטת ההצעה במועצת העיר - שלב זה נועד להפך את הצעת התכנית לתכנית מאושרת ומחייבת. הטיוטה תוגש לאישור מועצת האיגוד, בתום הדיון ההצעה אמורה להתאשר.

הנוסח שאושר במועצה יפורסם באתר האינטרנט של האיגוד ויהיה בתוקף לתקופה של 5 שנים ממועד האישור.

סמכויות לאכיפת התוכנית - חקיקת ואישור חוק העזר

גם שלב זה הוסדר באופן מפורט בתיקון 84 לפקודת התעבורה והוא מונה מספר תתי שלבים שנועדו להבטיח שהאיגוד יקבל לידי את מלוא הסמכויות והכלים לאכיפת ומימוש הוראות התכנית. ובכלל זה יבוצעו התתי שלבים הבאים:

- ינוסח חוק העזר המתאים לאזור מופחת זיהום קריות
- יו"ר האיגוד יסמך פקחים, מבין עובדי האיגוד כחוק.
- הקמת קרן לצמצום זיהום האוויר הנובע מתחבורה - זאת לצורך ייחוד השימוש בקנסות לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית וברכבים נקיים.

כמובן שיש להבין שהתכנית כרוכה בסימון נתיבים ייעודיים, הצבת שילוט בכל ערי התכנית, ביצוע אכיפה ידנית או באמצעות מצלמות ופעולות נוספות.

עד תום שנת 2019, נכתבה טיוטת התכנית והחל השלב של השיתוף ציבור. כאשר במקביל עבדה היועצת המשפטית של האיגוד בשיתוף חברת יפה נוף ונציגיה על הכנת טיוטת לחוק העזר.

בשנת 2020 ימשך שיתוף הציבור המחויב לפי הפקודה ובסוף השנה תוגש התכנית לאישור מועצת האיגוד.



הקמת יחידת האכיפה הסביבתית

על מבנה יחידת האכיפה ועיקר הישגיה בשנת 2019 תוכלו לקרוא בפרק העוסק באכיפה סביבתית. כאן יפורטו הפעולות המשפטיות הנדרשות לצורך הקמת יחידה שכזו משלב התחלתי.

ראשית, יש צורך להסמיך את צוות היחידה כחוק.

סעיף 3 לחוק רשויות מקומיות (אכיפה סביבתית- סמכויות פקחים), תשס"ח-2008 קובע כי:

הסמכת פקחים

3. (א) ראש רשות מקומית רשאי להסמיך, מבין עובדי הרשות המקומית, פקחים בסמכויות לפי חוק זה, כולן או חלקן, ובלבד שלא יוסמך פקח, אלא אם כן התקיימו בו כל אלה:

(1) משטרת ישראל הודיעה, לא יאוחר משלושה חודשים מפנייתו של ראש הרשות המקומית אליה, כי היא אינה מתנגדת להסמכתו מטעמים של ביטחון הציבור, לרבות בשל עברו הפלילי;

(2) הוא קיבל הכשרה מתאימה בתחום הסמכויות שיהיו נתונות לו לפי חוק זה, כפי שהורה השר בהסמכת השר לביטחון הפנים, ולפי החיקוק שעל ביצועו הוא יפקח, כפי שהורה השר בהסמכת השר על אותו חיקוק;

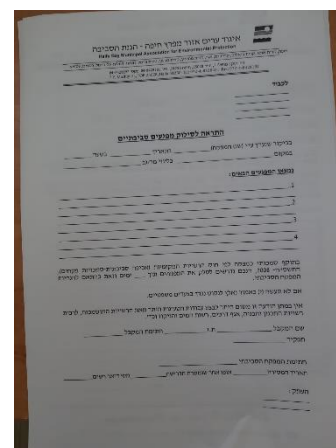
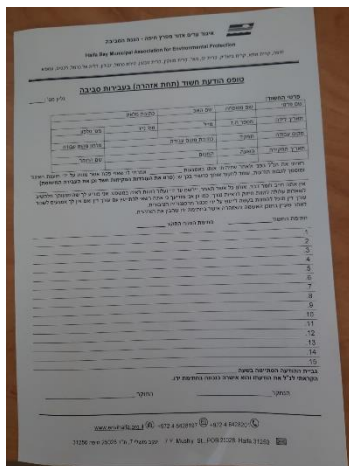
(3) הוא עומד בתנאי כשירות נוספים ככל שהורה השר, בהסמכת השר הממונה על אותו חיקוק והשר לביטחון הפנים.

(ב) הודעה על הסמכת פקח לפי סעיף זה תפורסם ברשומות.

כלומר, נדרשת הסמכה מתאימה, היעדר עבר פלילי ופרסום ברשומות. לצורך קבלת ההסמכה נשלחו הפקחים לקורס אכיפה סביבתית- פקח א של מפעם וסיימו אותו בהצלחה. לאחר כשנה, שניים מהפקחים השלימו קורס פקח ב', אשר נתן להם ידע בחוקים המקצועיים יותר של אכיפה סביבתית: כדוגמת החוק למניעת מפגעים, חוק אוויר נקי ונוספים.

יו"ר האיגוד, הסמיך את הפקחים במועצה והסמכתם פורסמה ברשומות.

במקביל ליווי הסמכתם פעלה היועצת המשפטית לפיתוח כל מארג הטפסים הדרוש לצורכי ביצוע פיקוח ואכיפה. בניית טופס הקנס, התראה, דוח סיור וכדומה. כל טופס כזה צריך שיעמוד בדרישות החוק ובבוא העת בביקורת שיפוטית. יש לזכור כי איגוד ערים מפרץ חיפה היה החלוץ בתחום האכיפה הסביבתית ולפיכך כל הטפסים נבנו למן ההתחלה.



בהמשך ולקראת שנת 2021 תוכנן על ידי היחידה לעבור למסופונים ולפיכך התבצע מיפוי מדויק של העבירות בחיקוקים השונים.

טיפול בדוחות ברירת המשפט משלב רישום הדוח - כלומר טיפול בבקשות לביטול, מתן החלטות תובע והגשת כתבי אישום במידת הצורך. בנוסף, כאשר הקנס לא משולם מטפלת היועצת המשפטית בגביית החוב בהתאם לפקודת המיסים (גבייה), הליך הטעון שלבים מרובים החל מהתראה וכלה בהוצאה לפועל.

סיוע לפקחים בהיבטים משפטיים של חקירה ואיסוף חומר הראיות, מתן חוות דעת משפטיות על תיקי החקירה, השלמות חקירה במידת הצורך.

לעיתים נדרש טיפול מול פרקליטות המדינה במקום בו נדרש אישורה (הגשת בקשות רשות ערעור וכד'), הפצת פסקי דין. דיווח על פתיחת תיקי חקירה משרד להגנת הסביבה.

בנוסף, התובעת הסביבתית עוברת הסמכות מתאימות מאת היועץ המשפטי לממשלה ונבחנת מול וועדה המורכבת מפרקליטים בכירים, נציגי רשויות ושופטים.

מודל יחידת האכיפה של האיגוד זכה להצלחה רבה. רשויות נוספות הגיעו לאיגוד על מנת ללמוד על הקמת מערך האכיפה הסביבתית.

תיקים משפטיים מרכזיים

עת"מ 11731-12-18 פלוני נ' ועדת הערר לתו"ב מחוז חיפה ונוספים : תחילתו של הסיפור בשנת 2014, עת דחתה ועדת התו"ב של חיפה את בקשת העותר להרחיב את מרפסת ביתו שבקומה ראשונה עקב קרבתה לחדר טרנספורמציה. ועדת הערר נסמכה על המלצת מומחית הקרינה של האיגוד, ד"ר מונה נופי, שלא לאשר את הרחבת המרפסת נוכח דוח המדידות שבוצע במקום והראה כי **"ערכי עצמת השדה המגנטי גבוליים לערכים המומלצים על ידי המשרד להגנת הסביבה, במצב שעומס התחנה אינו מרבי"** וכי לאור עיקרון הזהירות המונעת, האיגוד **אינו** ממליץ לאשר את הרחבת המרפסת בדירה.

הוועדה המקומית לתו"ב חיפה, קיבלה את עמדתו של האיגוד ודחתה את הבקשה להיתר שהגיש העותר. וועדת הערר אף היא מצאה לנכון לקבל את עמדת האיגוד ואשררה את החלטת הוועדה המקומית לתו"ב חיפה. כך, ולאחר שנים לא מבוטלות הוגשה על החלטת וועדת הערר עתירה מנהלית.

ד"ר מונה נופי הציגה את עמדת האיגוד בדיון שנערך בפני כב' השופטת בר זיו- וחזרה וציינה כי באתר המשרד להגנת הסביבה ובאתר משרד הבריאות מפורסם כי הם אינם ממליצים להיחשף לקרינה מעל 4 מיליגאוס כממוצע ביום בשהייה ממושכת. המדידות שנערכו במקום הראו כי הנתונים גבוליים. יתרה מכך, חדר הטרנספורמציה עתיד להכיל שני שנאים. המרחק המינימלי הנדרש משנאי אחד הוא כ-3 מטר ומשני שנאים כחמש מטר, כבר כיום המרפסת הקיימת קרובה מידי לחדר השנאים. אילו היה הבניין או חדר הטרנספורמציה נבנים כיום, לבטח שלא היו נבנים במרחקים כאלו זה מזה. כל אלה ונוספים, תומכים בהמלצה שאין לאשר את הרחבת המרפסת של העותר.

בנוסף, טען האיגוד כי הוא גוף ממליץ בלבד לוועדה וככזה אין לאפשר לעתור כנגדו בנסיבות העניין ועל פי הדין.

בניתוח שעשה בית המשפט, בנסיבות הספציפיות של התיק הזה, בחר לאשר את הרחבת המרפסת, צוין באוביטר של פסק הדין כי לאיגוד קיימת יכולת עצמאית לפעול בתחום של אכיפה סביבתית הן מעצם תפקידו והן בהתאם לחוק רשויות מקומיות (אכיפה סביבתית- סמכויות פקחים).

על פסק הדין הנ"ל ערערה לעליון חברת חשמל ביחס להערות אגב שהושמעו על ידי בית המשפט בפסק הדין, אלא שערעור זה נמחק לבסוף, בין היתר, בשל סירובו של האיגוד להגיע עם חברת חשמל להסכמות ביחס לחזרה של האיגוד מהמלצתו לוועדה המקומית.

עמדת בית המשפט המחוזי, אף שאינה מתיישבת בכל הפרמטרים עם לשון החוק, מחזקת את פעולות האיגוד ביחס להקמת מערך אכיפה פנים-ארגוני.

עת"מ 19-05-52480 דור כימיקלים נ' ראש רשות הרישוי של עיריית חיפה ונוספים: מפעל דור כימיקלים ממוקם ברחוב קצנשטיין בחיפה. בתאריך 18.05.20 איתרו מומחי האיגוד בשילוב עם כב"א דליפה של גז דליק ונפיץ (C4) מצינורות התת קרקעיים של דור בשוחות עירוניות של תשתיות תאורה וחשמל. נוכח ביטול תוקפו של ההיתר הזמני של דור על ידי רשות הרישוי של עיריית חיפה, הוגשה על ידי חברת דור כימיקלים עתירה מנהלית.

עמדת האיגוד הייתה בלתי מתפשרת, אם יוחלט לחדש את היתר השינוע/או ההזרמה של החברה, יש לחייבה בפעולות בקרה הדוקות ויומיומיות ובאימוץ טכנולוגיות איתור והתרעה מתקדמות ומיידיות. עמדה זו של האיגוד הושמעה והוטמעה בהיתר הרעלים של החברה ובתנאים הנוספים שהוצאו לה בהיתר להפעלת העסק.

עמדות טעינה חשמליות

בשנת 2017 זכה האיגוד יחד עם מכון נאמן שבטכניון וחברת גרינספוט בקול קורא של משרד האנרגיה להקמת עמדות טעינה לרכב חשמלי.

הסכם המסגרת שנחתם בין האיגוד לחברת גרינספוט, מאפשר לכל אחת מן הרשויות החברות באיגוד להצטרף על בסיס נספח הצטרפות.

הרציונל הוא ברור, כחלק מהדרישה העולמית להפחתת זיהום האוויר, יש להיערך בהתאם להקמת תשתית טעינה ראויה לכלי רכב חשמליים, תשתית הכוללת עמדות טעינה מנוהלות ומתקדמות המאפשרות טעינה ידידותית ללקוחות הקצה המשתמשים בכלי רכב חשמליים.

זהו למעשה הליך מעגלי, ככל שתשתית הטעינה תתפרש ותתרחב ברחבי הארץ, כך האינטרס לרכישת רכב חשמלי יגדל – ובכך יופחת זיהום האוויר באופן משמעותי.



עמדת טעינה בקרית ים

בשנת 2020, שמה לה המחלקה המשפטית למטרה להמשיך ולקדם פתרונות משפטיים בנושא של טיפול בפסולת וקידום חקיקה ביחס לשריפות פיראטיות בשטחים הפתוחים. חיזוק סמכויות יחידת האכיפה הסביבתית ומיצוי יכולותיה לפי חוק.