



התכנון כאיזון בין ערכים סותרים: סוגיית הזיהום במפרץ חיפה

ביום 11.7.2016 התקבלו החלטות בשני עררים הנוגעים לשתי תכניות מרכזיות המקודמות במפרץ חיפה, ומצויות בצמידות זו לזו: התכנית להרחבת בתי הזיקוק (בז"ן), תכנית חפאג 1200ג, ותכנית קרקעות הצפון, חפאג 1139א.

ערר על תכנית חפאג/1200 ב

מתחם בתי הזיקוק לנפט (בז"ן) ממוקם בלב מפרץ חיפה, ומשתרע על שטח של כ-2,633 דונם. המתחם מוקף באזורי פיתוח עירוניים של הערים חיפה, קריית אתא, קריית ביאליק, קריית מוצקין, נשר והמועצה האזורית זבולון. בשטח המתחם פועלים מספר מפעלים: בתי זיקוק לנפט בע"מ, כרמל אולפינים בע"מ, גדיב תעשיות פטרוכימיה בע"מ, חיפה כימיקלים בע"מ ועוד. הפעילות המתבצעת במתחם כוללת זיקוק נפט, ייצור מוצרי נפט, ייצור מוצרים לתעשייה הפטרוכימית, ייצור חומרים ארומטיים וייצור שמנים ושעווה.

הסמל החזותי של מתחם בז"ן, ושל העיר חיפה, הוא צמד ה"לבניות", שבעבר שימשו לקירור המים. שני מבנים אלו, הנישאים לגובה של 76 מטר, קיבלו את שמם בשל הדמיון לצורת גביעי הלבן שנמכרו בעבר בארץ. כיום הלבניות אינן בשימוש.

מתחם בז"ן מצוי ברובו בתחום השטח המוניציפלי של חיפה, והחל ממאי 2010 הוא מצוי בתחום וועדה מקומית משותפת למתחם בז"ן בראשה עומד נציג שר הפנים. לוועדה גם רשות רישוי.

בסמוך למתחם בז"ן מצוי שטח המכונה "קרקעות הצפון", שגם לגבי התוכניות המקודמות בו הוגשו עררים, ראו פירוט להלן.

מבחינה תכנונית מתחם בז"ן סומן כמתחם לתעשייה בשורה של תכניות ארציות ומחוזיות (כגון תמ"א 30 למפרץ חיפה, ותמ"מ 6, תכנית המתאר המחוזית למחוז חיפה) אך ברמה המקומית התבע"ית לא אושרה לו מעולם תכנית, עד לתכנית נשואת ערר זה. בשנת 1988 פורסמה להפקדה תכנית ג/1200 ביוזמת הוועדה המחוזית. בשנת 1990 הוחלט לאשר את התכנית, אך היא מעולם לא קיבלה תוקף. מבחינה זו, התכנית נשואת העררים, מסדירה לראשונה מבחינה סטטוטורית את המצב הקיים בפועל במתחם בז"ן

התכנית הנדונה בערר זה הוגשה לראשונה לוועדה המחוזית בשנת 2003, ונערך לה תסקיר השפעה על הסביבה. ביולי 2012 הופקדה התכנית להתנגדויות, והוגשו לה 1,656 התנגדויות, שלשמיעתן מונתה חוקרת. ב12.1.2014 החליטה הוועדה לקבל את מרבית המלצות החוקרת, לקבל חלק מן ההתנגדויות ולאשר את התכנית.

כנגד החלטה זו הוגשו ארבעה עררים: האחד הוגש על ידי מגישת התכנית, בתי זיקוק לנפט (בז"ן). שלושת העררים האחרים הוגשו כנגד ההחלטה לאשר את התכנית, והם הוגשו על ידי עמותת אדם טבע ודין, ועל ידי נציגים של סיעת הירוקים בחיפה: שמואל גלבהרט ואביהו האן.

להלן החלטת וועדת הערר בסוגיות העיקריות אשר נדונו:

עצם אישור התכנית כתכנית המאפשרת תוספת בנייה במתחם בז"ן

הטענות בנושא זה נדחו, ווועדת הערר קיבלה למעשה את הטענה לפיה אישור התכנית עולה בקנה אחד עם רובד התכנון הארצי, המחוזי והמקומי. משהוגדר המתחם ככזה המיועד לפעילות תעשייתית, מצאה וועדת הערר כי אין הצדקה לאשר את התכנית כתכנית מסדירה (לגליזציה) בלבד, או כתכנית המצמצמת את היקף הפעילות, והחליטה כי יש לאשר תכנית המאפשרת את המשך הפעילות והצמיחה של מתחם בז"ן.

איכות האוויר והפגיעה בבריאות התושבים

החלטת הוועדה המחוזית בנושא זה היתה כי היקף הפליטות לסביבה יתבסס על "מצב קיים" שהוגדר, ושערכיו נמוכים מהתקינה התקפה מכוח החוק. התכנית קובעת כי היתרי בנייה במתחם יינתנו רק בתנאי שאין בהם כדי לגרום לעלייה בקצב פליטת המזהמים לסביבה בהשוואה למצב הקיים שהוגדר. כמו כן הוגדר כי המתקנים ייבנו בהתבסס על הטמעת הטכנולוגיה המיטבית הזמינה (BAT). עוד נקבע כי בהתאם לממצאי הסקר האפידמיולוגי רשאית הוועדה המשותפת לדרוש בעת הוצאת היתרי בנייה, ערכים מחמירים בנושא זיהום אוויר ומים בהתייעצות עם משרדי הגנת הסביבה והבריאות.

עוד קבעה הוועדה המחוזית הוראת דיווח אחת לחמש שנים, ופרסום מסקנות הדיווח לציבור. הדיווח יכלול דיווח על השיפורים הסביבתיים והטכנולוגיים, דיווח על הסקר האפידמיולוגי, היתרי בנייה, דו"חות פיקוח על הבנייה, דו"ח סביבתי, ביצוע סקרי קרקע ומים ועוד.

על החלטה זו הוגשו עררים הן מטעם בז"ן, אשר ביקשה להקל בתנאים שנקבעו על ידי הוועדה המחוזית, והן על ידי העוררים הציבוריים. אלו טענו שהתחלואה הגבוהה באזור מפרץ חיפה מחייבת נקיטת קו מחמיר ביחס לדרישות הסביבתיות, באופן שהתכנית תביא לצמצום זיהום האוויר באופן משמעותי. כמו כן העלו העוררים דרישות שונות בנושא אכיפה, ניטור ויישום תכנית שיפורים סביבתית בלוח זמנים קצר ומיידי לכלל המתקנים הקיימים.

וועדת הערר השתכנעה בנושא זה כי התכנית כפי שאושרה על ידי הוועדה המחוזית קובעת מגבלות סביבתיות נאותות בהיבט זיהום האוויר, וקובעת כלים להפחתת רף הזיהום המותר במידת הצורך. זאת, כתקרה, כרף עליון לזיהום ולא כרצפה (סף תחתון) שלו. בנוסף, קיימות למשרד להגנת הסביבה

סמכויות מכוח חוק אוויר נקי. בין היתר השתכנעה הוועדה על רקע עמדת משרד הבריאות שסבר כי יש לאשר את התכנית בהתאם להחלטת הוועדה המחוזית.

וועדת הערר קבעה, כי לנוכח החשיבות הלאומית של התכנית, תתווסף להחלטת הוועדה המחוזית החלטה כי על הוועדה המחוזית לעדכן את המועצה הארצית בעניין הדיווח החמש שנתי וועדת הערר סברה כי מנגנון זה יעודד את בעלי המפעלים לפעול להפחתת הפליטות.

הוועדה סברה כי נושאים כגון קביעת ספים למתקנים אינם מתאימים להוראות של תכנית, כמו גם קביעת מכסות כמותיות במסגרת התכנית. בהקשר זה, מזכירה וועדת הערר את הרגולציה מכוח חוק אוויר נקי, וקובעת כי "אישורה של תכנית אינה תחליף להפעלתן השוטפת של הסמכויות מכוח דיני הגנת הסביבה".

מידת הפירוט של התכנית פוגע בעקרונות שיתוף הציבור והשקיפות, וההחלטה התקבלה שלא על יסוד תשתית עובדתית הולמת

טענת העוררים היא כי יש בתכנית משום אישור גורף לכל בניה ופיתוח עתידי של מתקן או מפעל בתחום בז"ן, וכי חסרים בתכנית פרטים כגון חלוקה בין מגרשים, יחסים בין שימושים, פירוט ייעודי קרקע, שטחי בניה מותרים ועוד. בין היתר נטען כי קיימות אי בהירות לגבי היקף זכויות הבנייה הקיימות (שהן בסיס לחישוב תוספת הזכויות), וכי דרישת בז"ן ל-900,000 מ"ר ללא תכנון מפורט משמעותה "קלף פתוח" להקמת מתקנים, מבלי שלציבור יהיה מה לומר בנדון.

טענות אלו נדחו ברובן על ידי וועדת הערר, שהחליטה בעניין זה מספר החלטות על שינוי בתכנית - פיצול אחד המגרשים לשני תאי שטח, קביעת מגבלת גובה לחלק מהמתקנים, תיקון טבלת הזכויות ועוד.

נושא מידת הפירוט של התכנית עלה לאחרונה במספר הליכים משפטיים, ובראשם העתירות שהוגשו כנגד תמ"א 37 ח (מתקני הקליטה והטיפול לגז הטבעי). נושא זה הולך ומעסיק יותר ויותר את מוסדות התכנון, עם ריבוי התכניות הכוללות מתוכן ניתן להוציא היתרי בנייה.

לעניין זכות ההתנגדות למתקנים חדשים: התכנית קובעת חובת פרסום בדבר הגשת בקשה למתן היתר בנייה להקמת מתקן חדש וניתנה זכות השגה לציבור ביחס לכך. על הוראה זו עררה בז"ן וביקשה לבטלה, והעוררים הציבוריים טענו כי אין בכך די. וועדת הערר החליטה בעניין זה לטובת עמדת בז"ן, וקבעה כי יש לאפשר לוועדה המקומית המשותפת לפטור בקשה להיתר ממתן זכות ההשגה למתקן חדש מנימוקים מיוחדים שיירשמו. ההשגה תוגש תוך 30 מים.

וועדת הערר דחתה גם את טענות העוררים בעניין סקר סיכונים, העדר פתרון לחומרים מסוכנים ותרגילים בעניין תרחישי אסון, וקבעה בין היתר כי התכנית אינה האכסניה הנאותה להסדרת סוגיית התרגילים שמדמים אסון.

לסיכום, וועדת הערר החליטה לאשר את התכנית, בכפוף למספר תיקונים, ובכללם כי לא תתאפשר אחסנת קונדנסטים מכוח תכנית זו, וכי זיקוק קונדנסטים יתאפשר ככל שינתן אישור הוועדה המקומית המשותפת לכך

ובתנאים שתקבע. הקונדנסט הוא תוצר לוואי של הפקת הגז הטבעי, ולכן זיקוקו הוא סוגייה רלוונטית. עוד נקבע כי לא תתאפשר הוספה או הרחבה של תחנת הכח הקיימת במועד אישורה של תכנית זו שלא על פי תכנית מאושרת.

קרקעות הצפון, ערר בתכנית חפאג 1139א

תכנית קרקעות הצפון חלה על שטח כולל של כ-1170 דונם, בסמוך לבתי הזיקוק בחיפה. מטרת התכנית, כפי שמפורט בהוראותיה, הינה לקבוע את השטח ביעוד המאפשר הקמת חוות מיכלים לאיחסון דלק גולמי ומוצרי וניפוק תזקיקים, תוך צמצום ומניעת מפגעים ומטרדים לסביבה.

שטח התכנית נועד לאפשר להעתיק את המיכלים לאחסון נפט המצויים כיום בטרמינל קריית חיים, בטרמינל אלרועי בקריית טבעון, וכן במתחם נוסף סמוך לבז"ן. התכנית נועדה להעתיק מיכלים מיושנים הממוקמים כיום בלב אזורים מבונים, אל מתקן אחסון חדש שיעמוד בתקנים בטיחותיים וסביבתיים.

כמו כן נקבעה בתכנית חטיבת קרקע לא מתוכננת ל"אזור תעשייה מיועד לתכנון מפורט בעתיד" בהיקף של כ-300 דונם, רצועות תשתית, רצועת שצ"פ לאורך הקישון ואתר לטיפול בפסולת. לתכנית הוכן תסקיר השפעה על הסביבה, שהמלצותיו הוטמעו בהוראות התכנית.

כמו מתחם בז"ן שתואר לעיל, גם מתחם קרקעות הצפון מצוי בתחום הוועדה המקומית המשותפת למתחם בז"ן. ייעוד הקרקע בתכנית המחוזית (תמ"מ 6) הוא תעשייה, וכך גם בתכנית המתאר המופקדת לעיר חיפה.

על אישור התכנית, ודחיית ההתנגדויות שהוגשו לה, הוגשו שני עררים : האחד הוגש על ידי יוזמת התכנית, חברת תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ (תש"ן), והשנייה על ידי הגב' אלה נווה, פעילה סביבתית.

וועדת הערר סברה כי בהוראות התכנית, כפי שנקבעו על ידי הוועדה המחוזית, בכפוף לתיקונים עליהם הורתה וועדת הערר, יש בכדי לתת מענה לכלל האינטרסים הרלבנטיים לאישורה של התכנית, ובכלל זה האינטרסים שעניינם באיכות האוויר, בריאות הציבור ומניעת סיכונים כתוצאה מהפעילות בה מדובר.

הוועדה סברה כי האינטרס בהעתקת חוות המיכלים שמיקומן בלב המרקם הבנוי ובסמיכות למוקדי אוכלוסייה הוא אינטרס ציבורי חשוב וראשון במעלה. חוות המיכלים של קריית חיים הינה חווה מיושנת שלא נבנתה בהתאם לתקנים עדכניים, ומצויה במרחק של 150 מ' מבתי מגורים ובצמוד לאזור פעילות מסחר ובילוי. גם חוות אלרועי סמוכה למגורים.

הוועדה מצאה יתרון במיקום התכנית בצמידות למתחם בז"ן אותו היא עתידה לשרת בהזרמת הנפט הגולמי ובאחסון המוצרים, דבר המאפשר לחסוך בפריסת צנרת, ומתיישב עם עיקרון הצמדת התשתיות. ייעוד הקרקע של התכנית תואם את האמור בתוכניות מקומיות, מחוזיות וארציות. עוד שוכנעה הוועדה כי הליך אישור התכנית נערך באופן מקיף ומקצועי.

סוגיית זיהום האוויר ובריאות הציבור

הוועדה המחוזית קבעה לעניין זה כי הפליטות לאוויר מתחם התכנית לא יגרמו לאיכות האוויר בסביבה לחרוג מערכי הסביבה שמכוח חוק אוויר נקי, בצמוד ומחוץ לגדר המתקן, ומערכי היעד (שהם הערכים המחמירים יותר) בשכונות המגורים הסמוכות לתכנית.

תש"ן עררה כנגד הוראה זו, שלטענתה אינה סבירה, מאחר והיא קושרת ומתנה בין יכולתה של החברה להקים מתקנים, לבין רמות פליטה לאוויר שאינן תלויות רק בה, אלא במפעלים נוספים הקיימים באותו אזור. כתוצאה מכך, תוגבל פעילותה של תש"ן בשל פעילות מפעלים סמוכים ובראשם של בז"ן והתעשיות הפטרוכימיות שהן המזהמות העיקריות.

טענתה של בז"ן נדחתה, וועדת הערר קבעה, בין היתר לאור עמדת משרד הבריאות, כי העיקרון בדבר עמידה בערכי היעד בשכונות המגורים הגובלות הוא עיקרון בריאותי ראוי ומתחייב בנסיבות העניין. יסודה של קביעה זו הוא בעיקרון הזהירות המונעת, ומתבקשת במקרה זה לאור ייחודיות המקרה. וועדת הערר העירה כי החלת עיקרון זה אינה דבר שבשיגרה.

עם זאת, קיבלה וועדת הערר את טענת תש"ן כי קיים קושי בקביעת כלל וערכי יעד המתנים את פעילותה במקורות זיהום שאינה אחראית להם. לאור זאת, החליטה הוועדה לתקן את הוראות התכנית באופן שיישמר העיקרון של עמידה בערכי היעד מכוח חוק אוויר נקי.

כמו כן החליטה הוועדה לכלול בתכנית הוראה לפיה אחת לשנה יעביר המשרד להגנת הסביבה דיווח לוועדה המחוזית על ממצאי הניטור בתחום התכנית ובשכונות הגובלות, וכן על האמצעים שנקטו על ידו בהתייחס לחרירות ככל שתהיינה.

מצד שני נטען על ידי העוררת הציבורית כי מצב זיהום האוויר באזור התכנית חמור כבר כיום, והתכנית מרעה עוד מצב זה, שאינו קביל גם במתכונתו הנוכחית. לטענתה, בסמיכות למתחם נמדדו ריכוזים מדאיגים של מזהמים כמו בזן שהינו מזהם מסרטן, מזהמים הנישאים עם הרוח אל עבר שכונות המגורים הסמוכות. אזור התכנית הינו אזור רעיל ומועד לפורענות גם טרם העתקת המתחם אליו.

הוועדה סברה בעניין זה כי הוראות התכנית, בין היתר בדבר החובה לנקוט באמצעים הטכנולוגיים הטובים ביותר (BAT) ואף למעלה מכך, התניית הוצאת היתרי הבנייה בבחינת אמצעים להפחתת זיהום האוויר שתוגש למשרד להגנת הסביבה, הוראות בדבר גודל המיכלים ומתקני מישוב אדים – כל אלו נותנים מענה מספק לעניין צמצום זיהום האוויר.

וועדת הערר דחתה גם את טענת העוררת בדבר אי בחינת חלופות ברמה הארצית, בטענה כי שטח זה מיועד לתעשייה בתכניות המתאר השונות, וכן בשל היתרונות שהיא מוצאת במיקום התכנית בסמוך לבז"ן, ובעצם הרחקת המיכלים הקיימים מלב מקומות יישוב.

וועדת הערר דחתה גם את הטענה בדבר סיכונים הנובעים מהתכנית כתוצאה מאירועי פח"ע או רעידות אדמה. זאת בטענה כי נושאים אלו נבחנו בתסקיר ההשפעה על הסביבה שממצאיו הוטמעו בהוראות התכנית, וכן בסקר גיאולוגי.

לסיכום

החלטות וועדות הערר, המציגות לטענת הוועדה איזון ראוי בין אינטרסים שונים, התקבלו בדאגה רבה ובאכזבה עמוקה בקרב הגורמים הנאבקים להביא לשיפור באיכות האוויר באזור מפרץ חיפה. הנתונים שפורסמו לאחרונה בדבר היקפי התחלואה באזור חיפה, פרסום ממצאי דו"חות אפידמיולוגיים ולאחר מכן חזרה מן הממצאים – כל אלו מגבירים את דאגת תושבי האיזור בדבר איכות האוויר.

מבחינה זו, החלטות וועדות הערר מקבעות את מעמד האיזור כאזור תעשייתי, המיועד לתעשייה כבדה ומזהמת, על כל מה שנובע מכך.

כאשר בוחנים את החלטות הוועדה המחוזית ועדת הערר לגופן, ניכר המאמץ ליצור איזון בין אינטרסים שונים, ולהביא לשיפור מירבי באיכות האוויר. אך דומה כי אכזבת העוררים הציבוריים נובעת מהעדר הבשורה המשמעותית העולה מאישור התכניות, והדנה את גורל האיזור להמשיך ולהיות אזור מוכה זיהום לטווח הנראה לעין.

ייתכן וההחלטה המיוחלת בדבר שינוי פני האיזור מן היסוד תגיע לא במסגרת דיון על תכניות פרטניות במוסדות התכנון, כי אם מן הדרג הפוליטי ברמה המקומית או הארצית.

החלטות וועדות הערר משקפות עוד כמה סוגיות עקרוניות – המתח שבין הערכים והנורמות שקובע חוק אוויר נקי, לבין הנורמות וההליך התכנוני; מידת פירוט התכנית (נושא שנדון בהרחבה גם בתכנית למתקני הקליטה של הגז הטבעי, תמ"א 37 ח), ומרכזיותו של נושא בריאות הציבור בהליכי התכנון.

אין ספק כי החלטות אלו הן אבן דרך נוספת במאבק המחרף והולך בין איכות הסביבה לבין יעדים אחרים, מתח הצפוי להחרף עם העלייה בצפיפות.

איריס האן

