

תל אביב-יפו, 09/05/2023

לכבוד
מר יצחק בן דוד
סמנכ"ל בכיר (אכיפה ופיקוח) ("המנהל")
המשרד להגנת הסביבה
דרך מנחם בגין 125, תל אביב, 67012
בדואר רשום ובדוא"ל: itzumhomas@sviva.gov.il

מר בן דוד שלום רב,

**הנדון: החלטתך להטיל עיצום כספי לפי חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993 על חברת
גדיב תעשיות פטרוכימיות – בקשה לעיון מחדש**

בהמשך להחלטתך שבנידון מיום 19.4.2023 להטיל עיצום כספי לפי חוק החומרים המסוכנים, תשנ"ג-1993 ("חוק החומרים המסוכנים") הריני לפנות אליך בשמה של מרשתי, חברת גדיב תעשיות פטרוכימיות בע"מ ("החברה"), בבקשה לעיין מחדש בחלק מהחלטתך להטיל עליה עיצום כספי ("ההחלטה"):

א. תמצית הבקשה

1. בקשה זו מוגשת ביחס לשני היבטים בהחלטה להטיל עיצום כספי. האחד, החלטתך לא להפחית את סכום העיצום למרות מאמציה של החברה והפעולות שנקטה להימנע מהישנות הפרה. השני, החלטתך לא לאחד עיצומים ולהטיל חמישה עיצומים נפרדים, שלושה מהם על אותו תנאי בהיתר הרעלים.
2. לעניין ההחלטה לא להפחית את העיצום בנימוק כי החברה צייתה בפעולות שנקטה להחלטות המשרד להגנת הסביבה, הרי שאין זו סיבה שלא להפחית את העיצום הכספי.
3. לעניין ההחלטה להטיל חמישה עיצומים, ובכלל זה לא להטיל עיצום יחיד על הפרת תנאי 4(א) בהיתר הרעלים, ובהתייחס לנימוקים, מבקשת החברה להבהיר כי היתר הרעלים עצמו מבחין בין הוראות החלות באופן מפורט (כלומר הפניה מפורשת לתקנה מפורשת) לבין הוראות כלליות דוגמת סעיף 4(א) להיתר, המפנה לתקנות המים (מניעת זיהום מים) (קווי דלק), תשס"ו-2006 ("תקנות המים או התקנות") באופן כללי. לא ניתן להפר את אותו תנאי כמה פעמים בעת ובעונה אחת, בהתייחס לאותו נושא ממש.
4. בפרט, העובדה שהמנהל קיבל את טענת החברה שתקנה 6 לתקנות אינה חלה על קו הסלופ מחייבת לשקול האם מוצדק להטיל עיצום נפרד על הפרה שבמהותה היא אי החזקת בצינור בהתאם לתקנות (הפרה שכבר הוטל עליה עיצום). בנוסף מתבקש המנהל לבחון את החלטתו להטיל עיצום נפרד על סימון ומיפוי הצינור.

ב. הפחתת סכום העיצום הכספי

5. בהחלטה, סרב המנהל להפעיל את הסמכות הקבועה בסעיף 14ו' לחוק החומרים המסוכנים ובתקנות החומרים המסוכנים (הפחתה של סכום עיצום כספי), תש"ע-2010 ("תקנות ההפחתה"), ולהורות על הפחתת סכום העיצום הכספי שהוטל על החברה ב-20 אחוזים. הנימוק העיקרי שנמסר בהחלטה הוא שכל הפעולות שעשתה החברה למניעת הישנות ההפרה הן פעולות שממילא היה עליה לעשות במסגרת דין ודברים עם המשרד להגנת הסביבה.



סידני, אוסטרליה
50 Carrington Street, Sydney NSW
2000PO Box H256, Australia
T. +61-2-90606206

באר שבע
גב ים רחוב האנגליה 77
03-60714506 ט.
08-6155780 פ.

מגדל המוזיאון, ברקוביץ' 4
03-6075000 ט.
03-6075050 פ.

תל אביב
מגדל אלקטרה, ינאל אלון 98
03-6078607 ט.
03-6078666 פ.

ירושלים
הגן הטכנולוגי מלחה, בניין 1
02-5607607 ט.
02-5639948 פ.

6. מבלי להיכנס לדיון עובדתי החורג מיריעתה של בקשה זו בעניין הסיבות לפעילות החברה, הרי שהן אינן רלוונטיות.
7. באופן טבעי, יתכנו מקרים רבים בהם לאחר אירוע סביבתי יחליט המשרד להגנת הסביבה על שורת צעדים הנדרשים לטיפול. לעיתים רשימת הדרישות מהמשרד להגנת הסביבה תהיה מפורטת וממצה ולא יהיה כל אמצעי סביר אחר להפעיל. אין משמעות הדבר שלו נקט המפר בשורת פעולות שנדרשו ממנו אין הוא יכול לטעון להפחתה.
8. ראשית, הדברים אינם מפורטים בתקנות ההפחתה. בניגוד לעילת ההפחתה הנוגעת להפסקת ההפרה ודיווח מיוזמת המפר (במסגרתה יש להוכיח כי המפר נקט בצעדים באופן וולונטרי), אין חובה בתקנות לכך שנקיטה באמצעים למניעת הישנות ההפרה לא יעשו (גם) עקב דרישות של המשרד להגנת הסביבה. המועד הרלוונטי לבחינת השאלה אם ננקטו פעולות למניעת הישנות ההפרה הוא המועד בו התגבשה הכוונה להטיל עיצום כספי, ובמועד זה, אין חולק כי החברה נקטה בצעדים רבים ומקבילים לצמצום הנזק, ולמניעת הישנות ההפרה.
9. כאמור בתשובה להודעה על כוונה להטיל עיצום כספי, כבר מחומר החקירה עולה שהצינור עבר בדיקת אטימות כנדרש בתקנות המים לאחר האירוע. דו"ח מבחן הלחץ מצוי בחומר שהועבר לעיונו. החלק עצמו של הצינור אשר נחפר החוצה במסגרת החקירה הפך לצינור עילי, באופן המרחיק את החלק הטמון של הצינור מקו המים. כיום תוואי הצינור הוא בחלקו עילי, ומתוכנן להפוך בהמשך לעילי באופן מלא, בתלות בקבלת אישורים מעיריית חיפה. אין מחלוקת כי פעולות אלה ננקטו על ידי החברה עוד קודם להליך שהתנהל מול המשרד.
10. משנכנס צינור הסלופ לרשימת הצינורות שיש להחיל בעניינם את תקנות המים (חרף עמדתנו כי לא מדובר בקו דלק שחלות עליו תקנות המים), ולאחר שהמשרד גילה דעתו שכך יש לנהוג לגבי צינור זה, הרי שבהתאם לכך גם כל אותן ההוראות הרלוונטיות הנגזרות מכך יושמו על ידי החברה, לרבות הגנה קטודית ובדיקות לפי תקן API 570 כנדרש, והחברה הודיעה על ביצוע האמור כצעד הצופה פני עתיד בהתייחסותה לסיכום הסיור שנערך על ידי המחוז ביום 4.5.2020, עוד קודם לישיבת השימוע שנזכרת בהחלטה. למעשה, המשרד להגנת הסביבה מפרסם כאמור אודות עמידת חברות השונות על עמידה בהוראות תקנות המים והצנרת דן מופיעה בדו"חות אלו כצנרת המוחזקת בהתאם לתקן.
11. נוכח האמור, הפרה כנטען וכפי שיוחסה לחברה לא יכולה להישנות. לחברה לא יוחסו הפרות שאינן קשורות לתקנות המים, ומכאן שביצוע כל הבדיקות וההגנות הרלוונטיות מונע כל אפשרות להישנות ההפרה לכאורה. כך ביחס לפעולות החברה לצמצום הנזק המיוחס לה, שעיקרן התבצעו מיד לאחר האירוע, בפיקוח מלא של המשרד להגנת הסביבה. קביעה עמומה לפיה הצעדים התבצעו ב"עצלתיים" (לשון ההחלטה) אין בה כדי להצדיק לא להפחית את העיצום בעילה זו.

ג. פיצול העיצום הכספי

12. מנימוקי המנהל עצמו ברור כי לכל הפחות יש לאחד את העיצומים הכספיים הנובעים מהפרת סעיף 4 להיתר הרעלים של החברה ("התנאים"). בעמוד 12 להחלטה כתוב במפורש כי "אילו כוונת הממונה הייתה כי הפרת כלל תקנות המים היא מעשה האחד, לא היו נזכרות בהיתר התקנות השונות, אלא אך ורק תנאי 4 בתנאים הנוספים".

13. עמדת החברה, כידוע, שהפניה כללית לתקנות המים והטלת עיצום בגין כל תקנה משנה (!) היא הרחבה מלאכותית של ההפרה לכאורה וממילא חותרת תחת הסמכות להטיל עיצום כספי, שניתנה ביחס להוראות היתר הרעלים ולא לתקנות המים. במיוחד נכונים הדברים כאשר ברור שאם החברה הייתה רואה בקו "קו דלק", היא היתה פועלת לפי הוראות סעיף 4 להיתר הרעלים, ולא היה עיצום כלל.

14. **מנימוקי המנהל עצמו לעיל, ברור כי לכל הפחות לא ניתן להטיל עיצום על הפרות נטענות שונות של תנאי 4. נימוק המנהל עצמו קובע כי נוסח סעיף 4 מלמד שהפרת התקנות לפי הסעיף היא מעשה אחד. ברור שלא ניתן להטיל עיצום כספי על החובה הכללית ואז עיצום כספי על החובה הפרטית.**

15. אלא שנימוקי המנהל לא מתיישבים עם העובדה שהמנהל הטיל עיצום כספי (העיצום השני) על הפרה לכאורה של החובה הכללית לעמוד בתקנות המים, לאחר שהטיל כבר עיצום על הפרת החובה הכללית לעמוד בתקנות המים (העיצום הראשון הנשען על תנאי 3 שהוא במהותו זהה לתנאי 4), ואז הטיל עוד שלושה עיצומים נפרדים לחלוטין על הפרות פרטניות של התקנות.

16. אם התזה המשפטית היא שניתן להטיל עיצומים פרטניים על הפרות פרטניות, אין מקום להטיל עיצומים נוספים על הפרות כלליות. **העיצום השני נשען רק על סעיף 4 בתנאים, סעיף שאינו קובע אלא חובה כללית לעמוד בתקנות, חובה שמפורטת לאחר מכן בהיתר הרעלים עצמו.** והרי מנימוקי המנהל עצמו עולה כי לא ניתן להפר אף אחד מהתנאים האחרים המיוחסים לחברה מבלי להפר את סעיף 4 להיתר הרעלים. כך, למשל, הפרת החובה למפות את הקו היא הפרה של סעיף 6 לתנאים אך גם של סעיף 4 לתנאים.

17. מכאן שלא ברור מדוע המנהל ראה לנכון, במסגרת העיצום השני, להטיל עיצומים על הפרת תקנות שונות שלא פורטו בהיתר (והפרתן מהווה הפרה של החובה הכללית לעמוד בתקנות), ואז במקביל להטיל עיצומים כל הפרת תנאים פרטניים המתייחסים לתקנות פרטניות.

18. הרי המנהל עצמו קובע כי **הפרת סעיף 4 לתנאים או חזת כמה וכמה תקנות שונות.** כלומר לפי החלטת המנהל עצמו, הפרת החובה הכללית היא הפרה אחת, גם אם היה כוללת הפרה של כמה תקנות שונות. מכאן שברור שאי אפשר להטיל עיצום כספי על הפרת החובה הכללית לעמוד בתקנות ולראות ביתר התנאים כפירוט של החובה הכללית, או להטיל עיצומים כספיים רק על הפרת החובות הפרטיות.

19. הטלת עיצום כספי גם על הפרת החובה הכללית וגם על הפרת התקנות הפרטיות המפורטות בהיתר היא בפירוש ענישה כפולה על אותו מעשה.

20. נזכיר כי בנסיבות העניין כאשר בוחנים את השתלשלות האירועים, ברור לכל כי ממילא הפרה של החובה הכללית היא שהובילה, גם לשיטת המנהל, לאירוע כולו. כלומר ממילא ראוי להבחין בין חברה שהפרה בנפרד תנאים שונים של קו דלק שהיא עצמה התייחסה אליו כקו דלק לבין מעשה אחד כפי שהיה במקרה דנן, והוא אי התייחסות לקו כקו דלק.

21. לסיכום נבקש מהמנהל לשקול מחדש את מספר העיצומים המוטלים, לאור נימוקיו הוא, בהתחשב בדברים הבאים :

21.1. העיצום הראשון והעיצום השני שניהם מתייחסים למעשה לאותה חובה כללית לעמוד בתקנות. סעיף 3 לתנאים וסעיף 4 לתנאים למעשה מורים על אותה נורמה, והפרתם בפירוש מהווה אותה מעשה. אי אפשר להפר את סעיף 3 מבלי להפר את סעיף 4.

21.2. העיצום השני סותר את הטלת העיצומים 3-5, המהווים הפרה פרטנית של החובה הכללית לעמוד בהוראות ההיתר. אם ניתן להטיל עיצומים כספיים על הפרת החובה הפרטנית, לא ניתן ואין מקום להטיל עיצום גם ובמקביל על הפרת החובה הכללית.

21.3. על המנהל לשקול כיצד קבלת טענת החברה בעניין תקנה 6 לתקנות המים משפיעה על החלטתו. לא יתכן כי משקלה של הפרה זו היה מלתכחילה אפס, באופן שהסרתה משולחן הדיונים לא משנה כלל את ההחלטה הסופית. אילו משקלה של ההפרה (שמוסכם שאינה הפרה) הוא אפסי, המנהל לא היה נוקב בתקנה זו כסיבה להטיל עיצום כספי.

21.4. בנוסף, המנהל מתבקש לשקול מחדש את החלטתו לא לאחד בין ההפרות שיוחסו לחברה בגין התנאים העוסקים במיפוי של הקו ובסימון שלו. אף בהתעלם מנסיבות המקרה, ברור כי לא ניתן לעמוד בתנאי הסימון בלי המיפוי וממילא מדובר בהפרות הקרובות זו לזו עד כדי מעשה אחד.

22. מכתבנו מתייחס רק להיבטים שאנו פונים בבקשה לעיון מחדש בהם נוכח נימוקי ההחלטה עצמה, ואין לראות בו משום ויתור על כל טענה בעניין.

בכבוד רב,



אריה ניגר, עו"ד

