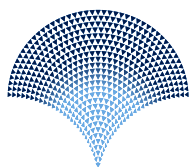


דו"ח מעקב יוני 2023

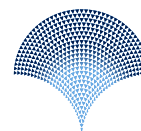
תוכנית לאומית למניעה ולצמצום של זיהום אוויר בישראל
על בסיס החלטת ממשלה 707 מיום 25 באוגוסט 2013



CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שטובד. בשבילנו.



אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה העוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב יוני 2023

תוכנית לאומית למניעה ולצמצום של זיהום אוויר בישראל
על בסיס החלטת ממשלה 707 מיום 25 באוגוסט 2013

הדוח נכתב על ידי תחקירנית המוניטור שני הלר
בהנחיית ניר לוי מנהל תוכנית מוניטור המרכז להעצמת האזרח

תוכן העניינים

2	תוכן העניינים
3	רקע
6	תמונת מצב סטטוס יישום החלטת ממשלה 707
11	פירוט מרכיבי התוכנית הלאומית וסטטוס יישומם
18	מסקנות ותובנות
19	סיכום

רקע

זיהום האוויר בישראל הוא אחד מהמפגעים הסביבתיים המשפיעים על בריאות הציבור ועל איכות חייו. מחקרים מדעיים מצביעים על כך שזיהום אוויר מגביר את הסיכון לאסטמה, סרטן ריאות, וליקויים בריאותיים נוספים. מחקר מאת הוועדה לזיהום ובריאות של כתב העת המדעי 'Lancet' מציג תמונה מדאיגה: כתשעה מיליון בני אדם נפטרו בשנת 2015 מסיבות הקשורות לזיהום סביבתי, כאשר 7.4 מיליון מתוכם נפטרו באופן ישיר מזיהום אוויר ללא התערבות גורמים נוספים. זיהום אוויר קוטל פי שישה בני אדם מאשר מחלת המלריה, ופי שישה מאשר תאונות דרכים. מחקר משנת 2021, שנערך ע"י חוקרים אמריקאים ובריטים, מייחס לחלקיקים העדינים את מותם של כ-8.7 מיליון בני אדם בשנת 2018, אך ורק כתוצאה משריפת דלקי מאובנים.¹

על-פי נתוני ה-OECD נפטרים מדי שנה בישראל מעל 2,500 בני אדם בגלל זיהום אוויר, והמספרים גדלים מדי שנה עם גידול האוכלוסייה, שצפויה כמעט להכפיל את עצמה עד 2050.² אולם, הערכות אלה לוקחות בחשבון מזהם מסוג אחד בלבד, כך שהנתונים הם נתוני חסר. מעבר לצער ולכאב המשפחות, התמותה כוללת מחיר כלכלי כבד. הנזקים הכלכליים למשק נאמדים בעשרות מיליארדי שקלים: כ-24 מיליארד שקל בשנת 2015 על-פי תחשיבי ה-OECD.³ או כ-20 מיליארד שקל בשנת 2018 על-פי תחשיבי המשרד להגנת הסביבה.⁴ הבנק העולמי העריך את מחיר זיהום האוויר ביותר מ-5 שריליון דולר, כלומר למעלה מ-6% מהתוצר העולמי.⁵

שיפור איכות האוויר ניצבת בפני מעצבי מדיניות סביבתית בארץ ובעולם מזה מספר עשורים. נדבך מרכזי במדיניות המשרד להגנת הסביבה וממשלת ישראל להתמודדות עם האתגר הוא 'התוכנית הלאומית למניעה ולצמצום זיהום אוויר בישראל'. התוכנית נועדה לצמצם את ההשפעות השליליות הנגרמות כתוצאה מזיהום האוויר. הניסיון העולמי בהתמודדות עם התופעה מלמד כי שיפור איכות האוויר הוא נושא בעל תועלת כלכלית ובריאותית משמעותית. נוכח זאת חוקקה הכנסת את חוק אוויר נקי התשס"ח 2008, וממנו נגזרה גם התוכנית הלאומית למניעה ולצמצום זיהום האוויר בישראל – החלטת ממשלה 707 מחודש אוגוסט 2013.⁶ התוכנית הלאומית בנויה כתוכנית רב שנתית לשנים 2012-2020, ומטרתה העיקרית היא לשפר את איכות האוויר בישראל ובכך לפעול למען בריאות הציבור, לשיפור באיכות חייו ולהגנה על הסביבה.⁷ סעיף 5(ג) לחוק קובע כי שרי הממשלה ידווחו לממשלה אחת לשנה על הפעולות שנקטו על-ידי משרדיהם בהתאם לתוכנית, בשנה שקדמה למועד הדיווח. בעקבות זאת, נקבע בסעיף 11 להחלטה כי תוקם ועדת מעקב בראשות נציג השר להגנת הסביבה, כי השרים ידווחו לוועדת המעקב על ביצוע פעולות כאמור וכי השר להגנת הסביבה יבצע מעקב על יישום התוכנית כמכלול ועל העמידה ביעדיה, וידווח לממשלה אחת לשנה על יישומה. התוכנית הגדירה שתי שנות יעד 2015 ו-2020, כאשר העמידה ביעדי התוכנית תיבחן אל מול נקודות זמן אלה.⁸ התוכנית הלאומית כוללת את המדיניות הנוכחית המונהגת על-ידי משרדי הממשלה, הנקראת תרחיש "עסקים כרגיל". תרחיש זה משקף את היקף פליטת המזהמים בישראל הצפוי בשנות היעד, על-פי המגמות הנוכחיות והמדיניות הממשלתית. את העבודה על התוכנית הלאומית ליוו צוותים ממשרדי הממשלה השונים, ביניהם: משרד הבריאות, הכלכלה, התחבורה, האוצר והאנרגיה. בנוסף, נטלו חלק גם רשות החשמל, רשות המיסים, נציגי רשויות מקומיות, התאחדות התעשיינים וארגונים סביבתיים שונים. במכלול השיקולים שנלקחו בחשבון לשם קביעת עקרונות מנחים

1. The Lancet Commission on pollution and health, 2017.

2. OECD data, 2017-2019.

3. 'The Rising Cost of Ambient Air Pollution thus far in the 21st Century: Results from the BRIICS and the OECD Countries', Rana Roy and Nils Axel Braathen, 'Environmental Health in Israel 2017', Dr. Tamar Berman Department of Environmental Health, Ministry of Health and Dr. Zohar Barnett-Itzhaki.

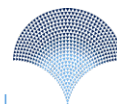
4. 'עלויות חיזונית של הפליטות לאוויר מכלל המקורות בישראל', דו"ח המשרד להגנת הסביבה בסיוע חברת אקוטרירדרס בע"מ, יוני 2021.

5. 'The Cost of Air Pollution', The World Bank and Institute for Health Metrics and Evaluation University of Washington, Seattle.

6. החלטה 707, 'תוכנית לאומית למניעה ולצמצום של זיהום אוויר בישראל', מיום 25.08.2013, הממשלה ה-33 בראשות בנימין נתניהו.

7. כפי שעולה מס' 1 להחלטה 707.

8. ס' 3 להחלטה 707.



לתוכנית הלאומית, נבחנה גם הפרקטיקה הנהוגה בתוכניות דומות במספר מדינות בעולם, בכדי ללמוד מניסיונם של אחרים בהליך גיבוש תוכנית אפקטיבית בישראל.

בשנים האחרונות, הממשלה נוקטת בצעדים נוספים להתמודדות עם זיהום האוויר. במסגרת החלטת ממשלה 4,722⁹, הוחלט להקים וועדת מנכ"לים שתעסוק בפיתוח וקידום מפרץ חיפה. על הוועדה הוטל לגבש אסטרטגיה ממשלתית ועקרונות מנחים לתוכנית פעולה לפיתוח ולקידום מפרץ חיפה, ולהגיש המלצותיה לממשלה.¹⁰ ניתוח ההשלכות הסביבתיות של המתווה העלה כי הפסקת פעילות התעשייה הפטרוכימית בחיפה תביא לירידה בפליטות של תחמוצת חנקן, חלקיקים נשימתיים ותרכובות אורגניות נדיפות, לצד עלייה בפליטות הבנזן באזור. בנוסף, המתווה יביא להפחתת זיהום האוויר הנובע מתנועת האוניות בנמלים. על אף המחלוקת באשר למועד המועדף להפסקת הפעילות הפטרוכימית, מוסכם על רוב חברי הוועדה כי בתוך עשור יש לקדם שינוי מהותי של מפרץ חיפה, באמצעות קידום תכנון כולל לשם פיתוח המטרופולין כולו, ואשר יכלול בין היתר את הפסקת פעילות התעשייה הפטרוכימית ומפעלי דשנים במפרץ חיפה בהקדם.¹¹ כמו כן, בשנת 2021 המדינה החליטה על שימוש בכלי נוסף, במטרה למנוע מצב של החצנת עלויות של גופים מזהמים על הסביבה והגדירה יעדים מדידים להפחתת פליטת גזי החממה.¹²

התוכנית הלאומית הרב-שנתית של המשרד להגנת הסביבה למניעה ולצמצום של זיהום האוויר ולהפחתת פליטות גזי החממה בישראל – תוכנית יישום, אושרה ב־14 במרץ 2022, באיחור של שלוש שנים, וחרגה מהקבוע בחוק. התוכנית אושרה במסגרת החלטת ממשלה 13,1282¹³, היא מעדכנת את התוכנית הלאומית שקדמה לה ומהווה חלק מהתמודדות מדינת ישראל עם משבר האקלים. התוכנית נועדה, בין היתר, לעמידה בחלק מהתחייבויותיה של ישראל במסגרת הסכם פריז וועידת האקלים בגלזגו, לרבות קידום המדינה לעמידה ביעד הפחתת פליטת גזי החממה במשך ל־2030. בנוסף, התוכנית קובעת את הקצאת התקציב לשם קידום הליכים בכמה גזרות: חשמל, תעשייה ועסקים, תחבורה, חקלאות ופסולת. מבחינה אופרטיבית, התוכנית כוללת הרחבה של מערך ניטור ודיגום האוויר לשנים 2022-2026, במטרה לקבל תמונת מצב מהימנה ביחס לזיהום האוויר הנגרם מתחבורה, ולשפר את יכולת מדידת ריכוזי החלקיקים. כמו כן, היא קובעת פרסום קולות קוראים למחקר בנושא זיהום אוויר, בדגש על הקשר שבין זיהום אוויר לתחלואה, ועל השפעתם הסביבתית של מזהמי אוויר ושל שכניקות להפחתת פליטות. התוכנית מקדמת פיילוטים להוכחת היתכנות כלכלית ותפעולית של פרויקטים בתחום ההתייעלות האנרגטית והפחתת פליטות גזי חממה, וכן סיוע לטכנולוגיות ישראליות חדשניות בעלות פוטנציאל להפחתת זיהום אוויר.

עיקרי התוכנית הלאומית למניעה ולצמצום זיהום אוויר בישראל:

תקציבה הכולל של התוכנית, כפי שאושרה, הוא 100 מיליון ₪ לתקופה של 5 שנים. התוכנית כוללת פעולות לצמצום זיהום האוויר מתחבורה, אנרגיה, תעשייה ומשקי בית, ביניהן:

- גריסת כלי רכב פרטיים.
- הקמת תוכנית מענקים לשם עידוד מעסיקים לצמצום נסועת עובדיהם ברכב פרטי.
- פיילוט להנעת אוטובוסים בגז.
- עידוד באמצעות מיסוי למוניות היברידיות.
- בחינת תעריף חשמל דיפרנציאלי ומעבר לרשת חשמל חכמה שמאפשרת הפעלת מכשירי חשמל בהתאם לתעריף המשתנה.

9. החלטה 4,722, 'פיתוח וקידום מפרץ חיפה', מיום 25.10.2020, הממשלה ה־35 בראשות בנימין נתניהו.

10. ט' א-ג' להחלטה 4,722.

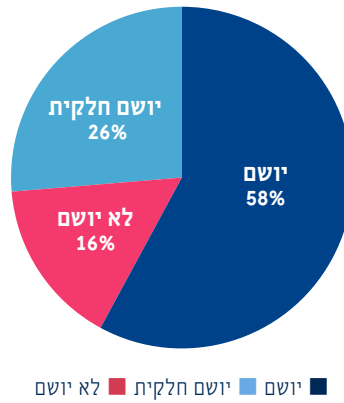
11. המלצות ועדת המנכ"לים לפיתוח וקידום מפרץ חיפה, יוני, 2021.

12. החלטה 1,171, 'מעבר לכלכלה דלת פחמן', מיום 25.07.21, הממשלה ה־36 בראשות נפתלי בנט.

13. החלטה 1,281, 'תוכנית לאומית למניעה ולצמצום של זיהום האוויר ופליטות גזי החממה בישראל – תוכנית יישום', מיום 14.03.22, הממשלה ה־36 בראשות נפתלי בנט.






- מיסוי דיפרנציאלי על דלקים באופן שלוקח בחשבון השפעות סביבתיות ומעודד שימוש בדלקים נקיים יותר.
- עריכת בחינה מקיפה, לראשונה, לזיהום לו חשוף הציבור בתוך הבית ובמוסדות שונים, כגון זיהום הנפלט מחומרי ניקוי, חומרי בנייה, ריהוט, שטיחים ועוד.



הדו"ח עוקב אחר יישום סעיפי החלטה מס' 707, במטרה לתאר תמונת ביצוע עדכנית ומפורטת לשנת 2022. עולה מהדו"ח כי יישום ההחלטה הוא חלקי בלבד; 19 סעיפים נמדדו במסגרת דו"ח זה, ואנו משקפים תמונת מצב כזו: 5 סעיפים יושמו חלקית (26.4%), 11 יושמו (57.8%) ו-3 לא יושמו כלל (15.8%).



תמונת מצב סטטוס יישום החלטת ממשלה 707

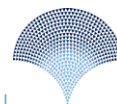
סטטוס	היקף ביצוע	מרכיב בהחלטה	סעיף בהחלטה
 יושם חלקית	<p>עבור המזהמים חלקיקים נשימתיים ותרכובות אורגניות נדיפות שאינן מתאן נמצאה עמידה ביעדי ההפחתה. עבור תחמוצת גופרית ותחמוצות חנקן אחוזי ההפחתה בפועל בשנת 2015 היו נמוכים מהיעדים, בשל העיכוב בפרישת תשתית הגז הטבעי. עבור בנזין אחוזי ההפחתה בפועל בשנת 2015 היו נמוכים מהיעד, אולם זה הושג בשנת 2017.</p>	<p>קביעת יעדים להפחתת פליטת מזהמי אוויר בשנות היעד 2015 ו-2020 בהתאם לתרחיש "עסקים כרגיל".</p>	1.3
 לא יושם (בוטל)	<p>לאחר היישום בשנה הראשונה, ומיציאת התקציב השנתי ביום אחד, הוסט תקציב הגריטה לאמצעים אחרים להפחתת זיהום האוויר מתחבורה.</p>	<p>הפחתת זיהום אוויר הנובע מתחבורה – תוכנית גריטת כלי רכב ישנים. לצורך כך יוקצה סך של 5 מלש"ח לשנה בין השנים 2013-2017.</p>	א.6
 לא יושם	<p>לא בוצע בשל קשיים בפרישת תשתית הגז וכן מרכיבי עלות גז גבוהים בהשוואה לסולר. כיום פעילים כמה עשרות בודדות של אוטובוסים מונעי גז דחוס בישראל. במענה לפנייה בנושא שנשלחה למשרד להגנת הסביבה מקדם, המשרד ציין כי הוא מפרסם תמיכות לחשמול תחבורה ציבורית. מסלול תמיכות לאוטובוסים חשמליים עירוניים הסתיים בהצלחה וכעת מנהלים מסלול תמיכות לאוטובוסים בין עירוניים חשמליים.¹⁴</p>	<p>הפחתת זיהום אוויר הנובע מתחבורה – הפעלת פרויקט פיילוט של שלושה אוטובוסים עירוניים המשמשים לתחבורה ציבורית, באמצעות גז טבעי דחוס.</p>	1.6
 יושם	<p>המשרד להגנת הסביבה מוציא לפועל אחת לשנה תוכנית לתמיכה ברשויות המקומיות בפרויקטים לצמצום זיהום האוויר שנגרם כתוצאה מיוממות ברכב פרטי. עד כה פורסמו שלושה קולות קוראים לצמצום זיהום אוויר מיוממות, במסגרתם תמך המשרד ב־36 פרויקטים ב־19 רשויות מקומיות שונות, בסכום כולל של 21 מלש"ח.</p>	<p>ביצוע פעולות לעידוד מעסיקים במשק להפחית את זיהום האוויר הנובע מיוממות (נסיעה בין־עירונית למקום העבודה). לצורך כך יוקצה סך של 28.5 מלש"ח בין השנים 2013-2017. שליש מהתקציב יוקצה להפחתת נסועה בפריפריה.</p>	1.6ג(1)

סעיף בהחלטה	מרכיב בהחלטה	היקף ביצוע	סטטוס
6ג.2)	בחינה והמלצה על כלים וצעדים לצמצום הנסועה ברכבי ליסינג.	לא הוצעו לממשלה כלים לצמצום הנסועה ברכבי ליסינג. רשות המיסים המליצה שלא להנהיג שווי שימוש פרטני על בסיס מאפייני השימוש ברכב (נסיעות עבודה ונסיעות פרטיות) לאור שיקולים תפעוליים ומורכבות הנושא. למרות זאת, המשרד להגנת הסביבה פרסם תמיכות לצמצום זיהום האוויר מיוממות ופועל יחד עם משרד התחבורה בנושא בהתאם להחלטת ממשלה 1684.	 יושם חלקית
6.7	מתן עדיפות לכלי רכב מרובי נוסעים ולתחבורה ציבורית בעת תכנון ואישור מכרזי כבישי אגרה בישראל.	בכבישי האגרה המתוכננים ניתנה העדפה מובנית לתחב"צ ולרכבים רבי תפוסה. בנתיב המהיר הקיים מקודמת הצעה להפחתת סף הפטור בשעות השיא לשלושה נוסעים במקום ארבעה.	 יושם
6ה.1)	עידוד רכישת מוניות מופחתות זיהום אוויר באמצעות פחת מואץ למונית היברידית לצרכי מס הכנסה.	החקיקה הוסדרה בהוראת שעה.	 יושם
6ה.2)	עידוד רכישת מוניות מופחתות זיהום אוויר באמצעות פטור ממס קניה למונית היברידית.	תיקוני החקיקה לעניין מוניות היברידיות הושלמו כנדרש והם מפורסמים ברשומות. בנוסף, הופעלה תוכנית תמיכה במסגרתה ניתן מענק לכל רכישת מונית היברידית. נמסרו יותר מ-1,500 מוניות בישראל. שיעור חדירת הרכבים ההיברידיים לשוק המוניות בישראל עלה עד כדי 20% מהמכירות בשנה. כיום אין תמריץ ייעודי לרכישת מוניות חשמליות ובשנה האחרונה עלו על הכביש רק מוניות בודדות. בהחלטה 542 הוטל על משרד התחבורה לקבוע כלים רגולטוריים להגברת השימוש במוניות חשמליות, ועניין זה מצוי בעבודה מתקדמת.	 יושם
1.6	בחינה והמלצה על שיטת תגמול חילופית ושוות ערך להטבות על החזקת רכב הניתנות לעובדים הזכאים לכך. ההמלצות תכלולנה אמצעים ליישום, כולל תיקוני חקיקה ויוגשו עד 31.12.14.	לא התקבל דו"ח בחינה והמלצות כנדרש, על אף שתאריך היעד בהחלטת הממשלה נקבע ל-31.12.2014. במענה לפנייה בנושא, המשרד להגנת הסביבה ציין כי נעשית עבודה בתחום בשיתוף משרד האוצר, הכוללת הסרת חסמים במסגרת הסכמי השכר הקרובים, ולאחרונה נכנס תיקון בהסכם השכר עם ההסתדרות על מנת להוריד חסמים מרכזיים בנושא. כמו כן, נבחנה שיטת תגמול חלופית יחד עם משרד האוצר.	 לא יושם

סעיף בהחלטה	מרכיב בהחלטה	היקף ביצוע	סטטוס
2.6	הוספת המשרד להגנת הסביבה לצוות הבין-משרדי להכנת תוכנית תמריצים לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית במקומות עבודה. התוכנית תפעל בין השנים 2013-2018 והיקפה התקציבי לא יעלה על 40 מלש"ח.	נציג המשרד להגנת הסביבה צורף לצוות הבין-משרדי להכנת תמריצים לעידוד השימוש בתחב"צ במקומות עבודה.	 יושם
א.7	הפחתת זיהום האוויר מייצור חשמל – על רשות החשמל לבצע בדיקה מקצועית לגבי היעילות של החלת תעריף דיפרנציאלי לצורך הפחתת צריכת החשמל.	רשות החשמל ביצעה בדיקה מקצועית בעניין אשר הועברה לממשלה לאחר התייחסות משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים והמשרד להגנת הסביבה. לאחר הבדיקה, הרשות אינה ממליצה לקבוע תעריפי חשמל דיפרנציאליים. שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים והשר להגנת הסביבה קיבלו את עמדת הרשות.	 יושם
ב.7	הפחתת זיהום האוויר מייצור חשמל – שר האנרגיה והמים ימשיך לפעול לקידום תוכנית התקנת מערך מניה חכמה אשר מסוגל להעביר מידע לגבי זמני צריכת החשמל וכך מאפשר את זיהוי צריכת החשמל בזמן אמת וחיוב דיפרנציאלי של הצרכן.	לאחר בחינה של חברת החשמל, ולאור העלויות הגבוהות החליטה רשות החשמל לצאת בקול קורא לקידום השימוש במונים חכמים. בהחלטה מס' 61611 מיום 13.10.2021 קבע הרשות עקרונות לפרישת מונים חכמים בקרב צרכני מתח נמוך. ¹⁵ הרשות ממליצה לקדם מספר צעדים שיסייעו בהגברת החשיפה לתחרות במסגרת פרישת המונים החכמים במשק כמו מתן אפשרות לצרכנים להזמין מונה חכם וקביעת תעריף לשירות זה, ביטול תעריף מיוחד של שירותי צרכנות לבעלי מונה חכם, וקביעת כללים להתקנת מונים חכמים כך שהחלפה של מונה חכם בנקודת צרכנות תלווה בהחלפה של מונים נוספים בסביבה.	 יושם חלקית

15. רשות החשמל, החלטה מספר 61611, 13.10.2021. קישור

סעיף בהחלטה	מרכיב בהחלטה	היקף ביצוע	סטטוס
8	קביעת שיעור מס דיפרנציאלי שיופעל בהדרגתיות על סוגי דלקים שונים ויעודד את השימוש בדלקים מזהמים פחות.	תחילה, ועדת מיסוי ירוק 3 פרסמה את המלצותיה במרץ 2016. בהתאם להמלצות אלו אושרה העלאת הבלו לפחם, ביטול הישבון הבלו לסולר וניתנו הטבות לאמצעי הנעה חלופיים מופחתי זיהום. עם זאת, לא אושרו המלצות הוועדה בכל הקשור למיסוי מזוט שהוא הדלק המזהם ביותר. בדצמבר 2021, התקיים דיון בוועדת הכספים ביום בעניין צווי מסי הפחמן. הוועדה קבעה שצפויים לקרות שינויים בהם הוצע להעלות את סכומי מס הקניה והבלו באופן הדרגתי, החל משנת 2023 ועד 2028 ואילך כדלהלן, גז טבעי: מ-29 עד 170 ש"ב 2028, גז פחמימני מעובה: 158 – 582 ש"ב 2028, מזוט (0.5%): 79 – 833 ש"ב 2028, מזוט (1%): 867 – 1,621 ש"ב 2028. ¹⁶	 יושם חלקית
א.9	יישום מדיניות המשרד להגנת הסביבה בעניין הפחתת פליטות של גופרית דו-חמצנית מסקטור התעשייה על-ידי שיפור איכות הדלקים, ומעבר לדלקים נקיים.	נקבעו הוראות ברישיונות עסק להפחתת פליטות מדודי קיטור. העסקים מחויבים בעמידה בערכי פליטה מחמירים לפי סוג הדלק בו הם משתמשים, בהתאם לנסיבות. בחודשים האחרונים, התקיימו דיונים בין משרדיים במטרה לגבש מדיניות לאומית הכוללת לוחות זמנים והכנסה למשק של דלק מסוג מזוט 0.5%, אולם לא התקבל עדכון ביחס לדיונים אלה.	 יושם
ב.9	ביצוע סקר למיפוי, אפיון וכימות פליטות של חלקיקים נשימיים ממחצבות אשר אחראים על חלק נרחב מהפליטות בישראל.	המשרד להגנת הסביבה ביצע הערכה מחודשת לאפיון פליטות חלקיקים ממחצבות. נמצא כי תרומת המחצבות לריכוזי חלקיקים בסביבה הינה נמוכה.	 יושם
ג.9	ביצוע סקר למיפוי, אפיון וכימות פליטה של תרכובות אורגניות נדיפות, בדגש על פליטה ממשקי בית וזיהום אוויר תוך מבני. יש להכין הצעה לתוכנית רב שנתית להפחתת זיהום אוויר.	בוצעה בחינה מעמיקה של שיטות חישוב הפליטות ממשקי בית. אין בנמצא בישראל מידע מפורט דיו לגבי שימוש וצריכה ביתית של מוצרים הפולטים תרכובות אורגניות נדיפות. לפיכך, הוחלט להמשיך עם שיטת הכימות הנהוגה במשרד כיום, אשר מתבססת על שיטת החישוב של האיחוד האירופי.	 יושם חלקית



סטטוס	היקף ביצוע	מרכיב בהחלטה	סעיף בהחלטה
 יושם	המשרד להגנת הסביבה נקט בצעדים שונים בין השנים 2014-2018. מערך הניטור והדיגום וכן מצאי הפליטות הורחבו ושופרו.	בנייה, הרחבה והשלמה של בסיס המידע לגבי זיהום אוויר בישראל. דבר זה ייעשה, בין היתר, באמצעות הרחבה ושיפור של מערך ניטור האוויר הארצי, ביצוע דיגום סביבתי, עריכת מחקרים ופיתוח מצאי הפליטות.	7.9
 יושם	התקציבים המפורטים בהחלטת הממשלה התקבלו ומומשו.	לצורך סעיף 9 בהחלטה יוקצו 46.5 מלש"ח.	9 (סיפא)
 יושם	הוקמה ועדה למעקב אחר יישום החלטת הממשלה. המשרד להגנת הסביבה עומד בקשר עם משרדי הממשלה והגורמים הרלוונטיים, וכן מרכז את המעקב על ביצוע החלטת הממשלה והתוכנית הלאומית.	הקמת ועדה ובראשותה נציג השר להגנת הסביבה, לצורך מעקב אחר יישום התוכנית הלאומית (כולל יישום תרחיש עסקים כרגיל). בוועדה יהיו נציגים של המשרדים הרלוונטיים.	11

פירוט מרכיבי התוכנית הלאומית וסטטוס יישומם

*מספור רכיב ההחלטה בדו"ח זה נקבע בהתאם למספר הסעיף הרלוונטי בהחלטה, ועל כן מתחיל מהספרה 3. יצוין שרכיבים דקלרטיביים אינם חלק מהדו"ח ועל כן המספור חסר לעיתים.

3. הפחתת פליטת מזהמי אוויר

ב. בסעיף 3.3 לתוכנית נקבע כי על השר להגנת הסביבה לקבוע יעדים להפחתת פליטת מזהמי אוויר בשנות היעד 2015 ו-2020 בהתאם לתרחיש "עסקים כרגיל", וזאת בתיאום ובשיתוף משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים.

סטטוס: יושם חלקית

עבור המזהמים חלקיקים נשימתיים ותרבות אורגניות נדיפות שאינן מתאן (NMVOC), נמצאה עמידה ביעדי ההפחתה. אולם, עבור תחמוצות גופרית (SO_2) ותחמוצות חנקן (NO_x) אחוזי ההפחתה בפועל בשנת 2015 היו נמוכים מהיעדים, נוכח העיכוב בפרישת תשתית הגז הטבעי. נמסר כי עם השלמת פרישת תשתית הגז הייתה צפויה עמידה ביעדים,¹⁷ אולם לא התקבל עדכון בעניין זה. עבור בניין שיעור ההפחתה בפועל בשנת 2015 היו נמוכים מהיעד מאחר ולא כל תחנות התדלוק התקינו מערכות מישוב אדים עד לשנת היעד. יעד ההפחתה הושג בשנת 2017 עם התקנת מערכות מישוב בכל התחנות.¹⁸ בתקופה הקרובה צפוי להתפרסם דו"ח מעקב אחר התקדמות העמידה ביעדי הפחתת פליטות גזי חממה.¹⁹

6. הפחתת זיהום אוויר הנובע מתחבורה המהווה מקור עיקרי לזיהום אוויר במרכזי הערים

א. בסעיף 6.6 לתוכנית נקבע כי על השר להגנת הסביבה, שר התחבורה ושר האוצר להמשיך את תוכנית הגריטה של כלי רכב ישנים, בהמשך להחלטות ממשלה מספר 2452 ו-2935, ולצורך כך יוקצה סך של 5 מל"ש לשנה, בין השנים 2013-2017.

סטטוס: לא יושם (בוטל)

לאחר היישום בשנה הראשונה, ומיצוי התקציב השנתי ביום אחד, הוחלט להסיט את תקציב הגריטה לעידוד התקנת מסנני חלקיקים על כלי רכב ישנים ורכש אוטובוסים בהנעות חלופיות. בעקבות הקצאת התקציב עד סוף שנת 2017 התקינה חברת אגד 157 מסנני חלקיקים וחברת דן התקינה 84 מסנני חלקיקים. בנוסף, נרכשו חמישה אוטובוסים חשמליים לחברת דן.²⁰

ב. בסעיף 6.6 לתוכנית נקבע כי לצורך קידום תחבורה ציבורית עירונית נקייה, על שר התחבורה, השר להגנת הסביבה, שר התשתיות הלאומיות ושר האוצר להפעיל עד ליום 01.04.2014 פרויקט פיילוט להפעלת שלושה אוטובוסים עירוניים המשמשים לתחבורה ציבורית באמצעות גז טבעי דחוס.

סטטוס: לא יושם

פרויקט החלוץ לא בוצע. אושרו מספר תוכניות להפעלת אוטובוסים בגז טבעי ביוזמת המשרד להגנת הסביבה ומשרד התחבורה, אולם הן לא הבשילו לשלבי ביצוע בשל קשיים בפריסת תשתית הגז וכן מרכיבי

17. על פי דיווח של המשרד להגנת הסביבה שהתקבל ביום 24.01.22. בהתאם לסעיף 11 בהחלטת ממשלה 707 (לפירוט ראי רקע, עמ' 1), המשרד ריכז וועדת מעקב ליישום ההחלטה והגיש לממשלה דו"ח על יישום התוכנית. המענה שהתקבל מהמשרד להגנת הסביבה הפנה לדו"ח זה שנכתב ע"י אילן לוי, אגף איכות אוויר ושינויי אקלים במשרד להגנת הסביבה, ביום 25.11.19.

18. שם.

19. קישור

20. ראו לעיל, הערה 17.

עלות גז גבוהים בהשוואה לסולר. כיום פעילים בישראל עשרות בודדות של אוטובוסים מונעי גז דחוס.²¹ במענה לפנייה בנושא, ציין המשרד להגנת הסביבה כי הוא מקדם תמיכות לחשמול תחבורה ציבורית. מסלול תמיכות לאוטובוסים חשמליים עירוניים הסתיים בהצלחה וכעת מתנהל מסלול תמיכות לאוטובוסים בין עירוניים חשמליים.²²

ג(1). בסעיף 6.ג(1) לתוכנית נקבע כי לצורך הפחתת השימוש ברכב פרטי והקטנת עומס התנועה בכבישים, על השר להגנת הסביבה, בהתייעצות עם שר התחבורה, שר האוצר ושר הכלכלה, לבצע פעולות לעידוד מעסיקים במשק להפחית את זיהום אוויר הנובע מיוממות (נסיעה בין-עירונית למקום העבודה). לצורך כך, יוקצה סך של 28.5 מל"ח בין השנים 2013-2017, כאשר שליש מהתקציב יוקצה להפחתת נסועה בפריפריה.

סטטוס: יושם

המשרד להגנת הסביבה מוציא לפועל אחת לשנה תוכנית לתמיכה ברשויות המקומיות בפרויקטים לצמצום זיהום האוויר שנגרם כתוצאה מיוממות ברכב פרטי. עד כה הוציא המשרד שלושה קולות קוראים לצמצום זיהום אוויר מיוממות בין השנים 2014-2018. במסגרת קולות קוראים אלו תמך המשרד ב-36 פרויקטים ב-19 רשויות מקומיות שונות, בסכום כולל של 21 מל"ח. הפרויקטים הנתמכים כוללים מתקני עגינה לאופניים, מערך היסעים לאזורי תעסוקה בערים, השכרת אופניים ועמדות טעינה לאופניים חשמליים.²³

ג(2). בסעיף 6.ג(2) לתוכנית נקבע כי על שר האוצר, בהתייעצות עם השר להגנת הסביבה ועם שר התחבורה, לבחון ולהמליץ על כלים וצעדים לצמצום הנסועה ברכבי ליסינג (מרבית בעלי רכבי הליסינג אינם משלמים באופן מלא על הדלק אותו הם צורכים, ולכן אין להם תמריץ מספק לצמצם נסועה ברכב).

סטטוס: לא יושם

לא הוצעו לממשלה כלים וצעדים לצמצום הנסועה ברכבי ליסינג. רשות המיסים המליצה שלא להנהיג שווי שימוש פרטני על בסיס מאפייני השימוש ברכב (נסיעות עבודה ונסיעות פרטיות) לאור שיקולים תפעוליים ומורכבות הנושא.²⁴ ממשרד האוצר לא התקבל מענה בסוגיה זאת, על אף שמדובר בעניין המצוי תחת סמכותו הישירה בהתאם להחלטה האמורה.²⁵ למרות זאת, המשרד להגנת הסביבה פרסם תמיכות בנושא ופועל יחד עם משרד התחבורה לפי החלטת ממשלה מספר 1684.

ד. בסעיף 6.ד לתוכנית נקבע שעל משרד התחבורה להוציא לפועל מתן עדיפות לכלי רכב מרובי נוסעים ולתחבורה ציבורית בעת תכנון ואישור מכרזי כבישי אגרה בישראל.

סטטוס: יושם

בהתייחסות משרד התחבורה נמסר כי במכרז הנתיבים המהירים החדשים בגוש דן ניתנה העדפה מובנית לתחבורה ציבורית ולכלי רכב רבי תפוסה (car pool). הפרויקט כולל סלילה של 75 ק"מ נתיב מהיר ובו המדיניות היא למתן עדיפות גם לרכבים רבי תפוסה עם 3 נוסעים. כמו כן, בנתיב המהיר הקיים מקודמת הצעה להפחתת סף הפטור בשעות השיא לשלושה נוסעים במקום ארבעה.²⁶ ממשרד האוצר נמסר כי הנושא מצוי בבדיקה מול אגף החשב הכללי.²⁷

ה(1). בסעיף 6.ה(1) לתוכנית נקבע כי על משרד האוצר לעודד רכישת מוניות מופחתות זיהום אוויר באמצעות פחת מואץ למונית היברידית לצרכי מס הכנסה.

21. ש.ם.

22. קישור

23. ראו לעיל' הערה 17

24. ש.ם.

25. על פי דיווח של משרד האוצר שהתקבל ביום 10.05.22.

26. על פי דיווח של המשרד להגנת הסביבה, ה"ש 14.

27. על פי דיווח של משרד האוצר, ה"ש 19.

סטטוס: יושם

מהמשרד להגנת הסביבה נמסר כי הוסדרה בהוראת שעה החקיקה בעניין פחת מואץ לצרכי מס הכנסה בשיעור 33.3% למונית שהיא רכב משולב מנוע (Hybrid), כהגדרתו בכללים לפרק 87 לצו תעריף המכס ומס קנייה, התשע"א-2011.²⁸ עם זאת, ממשרד האוצר לא התקבל מענה בסוגיה זאת, על אף שמדובר בעניין המצוי תחת סמכותו הישירה בהתאם להחלטה האמורה.²⁹

ה(2). בסעיף 6.ה(2) לתוכנית נקבע כי על משרד האוצר לעודד רכישת מוניות מופחתות זיהום אוויר באמצעות פטור ממס קניה למונית היברידית.

סטטוס: יושם

תיקוני החקיקה לעניין מוניות היברידיות הושלמו כנדרש והם מפורסמים ברשומות. בנוסף, הופעלה תוכנית תמיכה בשנים 2017-2019 במסגרתה ניתן מענק בסך 20,000 ₪ לכל רכישת מונית היברידית מופחתת זיהום, וזאת עד לתקציב כולל של 30 מיליון ₪. במסגרת התוכנית נמסרו יותר מ-1,500 מוניות בישראל. בעקבות זאת, שיעור חדירת הרכבים ההיברידיים לשוק המוניות בישראל עלה עד כדי 20% מהמכירות בשנה, וזאת לעומת שיעור חדירה אפסי טרם תחילת התוכנית. כיום אין תמריץ ייעודי (מיסוי/תמיכה) לרכישת מוניות חשמליות ובשנה האחרונה עלו על הכביש רק מוניות בודדות. בהחלטת ממשלה 542 הוטל על משרד התחבורה לקבוע כלים רגולטורים ותמריצים להגברת השימוש במוניות חשמליות, ונמסר מהמשרד להגנת הסביבה כי עניין זה מצוי בעבודה מתקדמת. היקף מספר המוניות בישראל כ-22,200, כאשר מתוכן כ-2,800 מוניות היברידיות ופחות מ-10 מוניות חשמליות/היברידיות נטענות.³⁰

ו. בסעיף 16 לתוכנית נקבע כי יש לבחון ולהמליץ על שיטת תגמול חילופית ושוות ערך להטבות על החזקת רכב הניתנות לעובדים הזכאים לכך. ההמלצות תכלולנה אמצעים ליישום, כולל תיקוני חקיקה, ויוגשו עד ליום ה' 31.12.14.

סטטוס: לא יושם

מהמשרד להגנת הסביבה נמסר כי לא התקבל ממשרד האוצר דו"ח בחינה והמלצות כנדרש, על אף שתאריך היעד בהחלטת הממשלה נקבע ל-31.12.2014. פניות חוזרות ונשנות בעניין למשרד האוצר טרם נענו. עוד נמסר כי יש להמשיך ולפעול לתיקון עיוות זה במבנה השכר לאור ההשלכות השליליות על המשק, התחבורה ובריאות הציבור.³¹ ממשרד האוצר נמסר כי הנושא בבדיקה מול אגף השכר והסכמי עבודה.³² במענה לפנייה בנושא, המשרד להגנת הסביבה ציין כי נעשית עבודה בתחום בשיתוף משרד האוצר, הכוללת הסרת חסמים במסגרת הסכמי השכר הקרובים, ולאחרונה נכנס תיקון בהסכם השכר עם ההסתדרות על מנת להוריד חסמים מרכזיים בנושא. כמו כן, נבחנה שיטת תגמול חילופית יחד עם משרד האוצר.

ז. בסעיף 2.6 לתוכנית נקבע כי יש לתקן את החלטת ממשלה 165 מיום 13.3.13 ולהוסיף את המשרד להגנת הסביבה לצוות הבין-משרדי להכנת תוכנית תמריצים לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית במקומות עבודה. בהתאם להחלטת הממשלה, התוכנית תפעל בין השנים 2013-2018, והיקפה התקציבי לא יעלה על 40 מלש"ח למשך כל התקופה.

28. על פי דיווח של המשרד להגנת הסביבה, ה"ש 14.

29. על פי דיווח של משרד האוצר, ה"ש 19.

30. על פי דיווח של המשרד להגנת הסביבה, ה"ש 14.

31. שם.

32. על פי דיווח של משרד האוצר, ה"ש 19.

סטטוס: יושם

נציג המשרד להגנת הסביבה צורף לצוות הבין משרדי להכנת תוכנית תמריצים לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית במקומות עבודה.³³

7. הפחתת זיהום האוויר מייצור חשמל, צמצום צריכת החשמל והסטת ביקושים משעות השיא

א. בסעיף 7א לתוכנית נקבע כי על רשות החשמל לבצע בדיקה מקצועית לגבי היעילות של החלת תעריף דיפרנציאלי בהפחתת צריכת החשמל. כיום השיטה היא שלצריכת החשמל במשק הביתי אין השפעה על מחירי החשמל. בשיטה החדשה תעריף החשמל יעלה ככל וכמות צריכת החשמל תעלה.

סטטוס: יושם

רשות החשמל ביצעה בדיקה מקצועית בעניין אשר הועברה לממשלה לאחר התייחסות משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים והמשרד להגנת הסביבה. לאחר הבדיקה, הרשות אינה ממליצה לקבוע תעריפי חשמל דיפרנציאליים על בסיס מדרגות צריכה של צרכנים המחויבים לפי תעריף אחיד למגזר הביתי כפי שהוצע. שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים והשר להגנת הסביבה קיבלו את עמדת הרשות.³⁴ החשש הוא שמהלך מסוג זה יגרום לגידול בצריכת החשמל המשקית, ולפיכך לעלייה בזיהום האוויר.

ב. בסעיף 7ב לתוכנית נקבע כי שר האנרגיה והמים ימשיך לפעול לקידום תוכנית התקנת מערך מניה חכמה, אשר ביכולתו להעביר מידע אודות זמני צריכת החשמל, ובכך לאפשר זיהוי צריכת חשמל בזמן אמת ובהתאם חיוב הצרכן באופן דיפרנציאלי. התוכנית תכלול פיילוט להתקנת מונים חכמים ותתווה יעדים ומועדים לחיבור צרכנים במשק באמצעות מונים חכמים.

סטטוס: יושם חלקית

חברת החשמל בחנה אמצעים שונים לניהול ביקושים ובהם מניה חכמה. אולם, לאור העלויות הגבוהות שהציגה חברת החשמל, החליטה הרשות החשמל לצאת בקול קורא לציבור ביחס למונים חכמים וכן בבקשה להתייחסות הציבור על האופן המיטבי להתקנתם.³⁵ בהחלטה מס' 61611 מיום 13.10.2021 קבע הרשות עקרונות לפרישת מונים חכמים בקרב צרכני מתח נמוך.³⁶ הרשות ממליצה לקדם מספר צעדים שייטעו בהגברת החשיפה לתחרות במסגרת פרישת המונים החכמים במשק כמו מתן אפשרות לצרכנים להזמין מונה חכם וקביעת תעריף לשירות זה, ביטול תעריף מיוחד של שירותי צרכנות לבעלי מונה חכם, וקביעת כללים להתקנת מונים חכמים כך שהחלפה של מונה חכם בנקודת צרכנות תלווה בהחלפה של מונים נוספים בסביבה.

8. עידוד שימוש בדלקים מזהמים פחות באמצעות מיסוי

בסעיף 8 לתוכנית הוטל על שר האוצר, בהתייעצות עם השר להגנת הסביבה ובהמשך להחלטת ממשלה 2935 מיום 13.01.08 ומסקנות הוועדה הבין-משרדית למיסוי ירוק, לקבוע שיעור מס דיפרנציאלי שיופעל בהדרגתיות על סוגי דלקים שונים באופן שישקף את ההשפעות הסביבתיות הנגרמות כתוצאה מהשימוש בהם ויעודד את השימוש בדלקים מזהמים פחות, תוך התייחסות לגובה המיסוי המקובל בעולם לדלקים דומים. בנוסף, יש לבחון מתן תמריצים לעידוד השימוש בתהליכים או באמצעים מוכחים להפחתת משמעותית של הפליטות, ביחס לזמינות של תחליפי דלק נקיים, כמו גז טבעי. סעיף זה היה אמור להתבצע עד ליום 01.01.15.

33. על פי דיווח של המשרד להגנת הסביבה, ה"ש 14.

34. ש.ם.

35. ש.ם.

36. רשות החשמל, החלטה מספר 61611, 13.10.2021. קישור

סטטוס: יושם חלקית

הוועדה הבין-משרדית למיסוי ירוק 3 בראשות המשנה למנהל רשות המיסים פרסמה את המלצותיה במרץ 2016 אשר כוללות השמעה של מדיניות מיסוי דיפרנציאלי על סוגי דלקים (כמו מזוט, פחם, גפ"מ וגז טבעי) שתשקף את ההשפעות הסביבתיות הנגרמות מהשימוש בהם ותעודד את השימוש בדלקים מזהמים פחות. בהתאם להמלצות אלו אושרה העלאת הבלו לפחם, ביטול הישבון הבלו לסולר וניתנו הטבות לאמצעי הנעה חלופיים מופחתי זיהום. עם זאת, לא אושרו המלצות הוועדה בכל הקשור למיסוי מזוט שהוא הדלק המזהם ביותר.³⁷ כמו כן, לא התקבל מענה מרשות המיסים בעניין זה עד למועד סגירת הדו"ח.

בדצמבר 2021, התקיים דיון בוועדת הכספים ביום בעניין צווי מסי הפחמן. הוועדה קבעה שצפויים לקרות שינויים בהם הוצע להעלות את סכומי מס הקניה והבלו באופן הדרגתי, החל משנת 2023 ועד 2028 ואילך כדלהלן, גז טבעי: מ-29 עד 170 ₪ ב-2028, גז פחמימני מעובה: 158 – 582 ₪ ב-2028, מזוט (0.5%): 79 – 833 ₪ ב-2028, מזוט (1%): 867 – 1,621 ₪ ב-2028.³⁸

9. הפחתת זיהום האוויר הנובע ממקורות פליטה לרבות תעשייה ומשקי בית, וכן הרחבה של בסיס הידע לגבי זיהום האוויר בישראל

א. בסעיף 9א לתוכנית נקבע כי יש ליישם את מדיניות המשרד להגנת הסביבה בעניין הפחתת פליטות של גופרית דו חמצנית מסקטור התעשייה על-ידי שיפור איכות הדלקים, ומעבר לדלקים נקיים.

סטטוס: יושם

גובשו הוראות להפחתת פליטות מהפעלת דודי קיטור (הפולטים העיקריים של גופרית דו-חמצנית). הוראות אלו נקבעות כתנאים נוספים ברישיון העסק של העסקים בהם מופעלים דודי קיטור לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968. לפי הוראות אלו, החל מינואר 2015 או 2017, בהתאם לנסיבות, מחויבים העסקים בעמידה בערכי פליטה מחמירים לפי סוג הדלק בו הם משתמשים. למשל, ערכי הפליטה המותרים בשימוש בדלק מסוג מזוט ירדו ב-50% (מ-1700 מג'/מ"ק ל-850 מג'/מ"ק) וערך הפליטה בשימוש בדלק מסוג גז טבעי הוא 35 מג'/מ"ק. התקיימו דיונים בין-משרדיים במטרה לגבש מדיניות לאומית הכוללת לוחות זמנים והכנסה למשק של דלק מסוג מזוט 0.5%,³⁹ אולם לא התקבל עדכון נוסף בדבר דיונים אלה או תוצאותיהם.

ב. בסעיף 9ב לתוכנית נקבע כי יש לבצע סקר למיפוי, אפיון וכימות פליטות של חלקיקים נשימים ממחצבות אשר אחראים על חלק נרחב מהפליטות בישראל.

סטטוס: יושם

אגף איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה ביצע הערכה מחודשת לאפיון הפליטות ממחצבות באמצעות יועץ חיצוני. על פי הממצאים תרומת המחצבות לריכוזי חלקיקים בסביבה הינה נמוכה. ממצא זה נתמך על ידי מדידות באמצעות ניטור רציף ודיגומים בסמוך למחצבות.⁴⁰

ג. בסעיף 9ג לתוכנית נקבע כי יש להטיל על השר להגנת הסביבה לבצע סקר למיפוי, אפיון וכימות פליטה של תרכובות אורגניות נדיפות VOC, בדגש על פליטה ממשקי בית וזיהום אוויר תוך מבני. יש להכין הצעה לתוכנית רב-שנתית להפחתת זיהום אוויר כאמור.

37. ש.ם.

38. כנסת ישראל, ועדת הכספים, דיון בנושא צווי מס הפחמן, 13.12.2021.

39. ש.ם.

40. ש.ם.

סטטוס: יושם חלקית

המשרד להגנת הסביבה ביצע בחינה מעמיקה של המתודולוגיה המתאימה לחישוב פליטות תרכובות אורגניות נדיפות משימושים ביתיים עבור ישראל. לשם כך נבחנו מספר שיטות לכימות פליטות NMVOC אשר מיושמות במדינות מערביות אחרות וכן נבחנה מידת הישימות של שיטות אלו עבור ישראל. מהממצאים עולה כי אין בנמצא בישראל מידע מפורט דיו לגבי שימוש וצריכה ביתית של מוצרים הפולטים תרכובות אורגניות נדיפות. לפיכך, הוחלט להמשיך עם שיטת הכימות הנהוגה במשרד כיום, אשר מתבססת על שיטת החישוב של האיחוד האירופי. לא הוכנה תוכנית רב שנתית להפחתת הזיהום משימושים ביתיים. תוכנית כזו מתוכננת להיכלל בתוכנית הלאומית הבאה אשר תוצג לממשלה, ובכפוף לאישורה.⁴¹ מעיון בתוכנית הלאומית משנת 2022, חשוב לציין כי נקבע יעד 8% להפחתת פליטת תרכובות אורגניות נדיפות נכללה ביעדי ההפחתה,⁴² עם זאת בהחלטה החדשה אין פעולות ספציפיות לגבי תרכובות אורגניות במשקי הבית.

ד. בסעיף 9 לתוכנית נקבע כי יש לפעול לבנייה, הרחבה והשלמה של בסיס המידע לגבי זיהום אוויר בישראל. דבר זה ייעשה, בין היתר, באמצעות הרחבה ושיפור של מערך ניטור האוויר הארצי, ביצוע דיגום סביבתי, עריכת מחקרים ופיתוח מצאי הפליטות.

סטטוס: יושם

המשרד להגנת הסביבה ביצע פעולות שונות בשנים 2014-2015 להרחבת בסיס המידע לגבי זיהום אוויר בישראל. כך למשל, הוסמך מערך ניטור האוויר הארצי של המשרד להגנת הסביבה לעמוד באמות מידה מערך הניטור הורחב ברחבי הארץ; בשנת 2018 היו 139 תחנות ניטור אוויר בעלות הסמכה לתקן, מתוך 161 במערך הארצי. כמו כן, הורחב מערך הדיגומים הסביבתיים. בדיגומים אלו נמדדים הריכוזים בסביבה של מספר רב של מזהמים אשר אינם מנושרים באופן רציף במערך הניטור. מספר סבבי הדיגום עלה בכל שנה ותוצאות הדיגום זמינות לציבור הרחב באתר המשרד. בנוסף, עודכן מצאי הפליטות של מזהמי אוויר לסביבה. המצאי מבוסס על דיווחי מפעלים למרשם הפליטות לסביבה (מפל"ס) במשרד להגנת הסביבה ועל מידע משלים ביחס למפעלים שאינם מחויבים בדיווח למפל"ס. יצוין כי המפל"ס מפורסם לציבור מדי שנה.⁴³ מצאי זה כולל את הערכות הפליטה ממקורות נוספים כגון תחנות דלק, מחצבות ועוד.⁴⁴

• בסעיף 9 סיפא נקבע כי לצורך סעיף 9 בהחלטה יוקצה סך של 46.5 מלש"ח בשנים 2013-2017, שיחולקו באופן הבא:

שנה	2013	2014	2015	2016	2017
תקציב במיליוני ₪	14	10	7.5	7.5	7.5

סטטוס: יושם

התקציבים המפורטים בהחלטת הממשלה התקבלו ומומשו, בין בפעולות עבורן הוקצו ובין בפעולות אחרות בהתאם לנסיבות, לשם הגשמת מטרות חוק אוויר נקי וכפי שמפורט לעיל.⁴⁵

41. ש.ם.

42. החלטת ממשלה מס' 1282 תוכנית לאומית למניעה ולצמצום של זיהום האוויר ופליטות גזי החממה בישראל – תוכנית יישום.

43. בהתאם להוראות חוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה – חובות דיווח ומרשם), התשע"ב-2012.

44. על פי דיווח של המשרד להגנת הסביבה, ה"ש 14.

45. ש.ם.

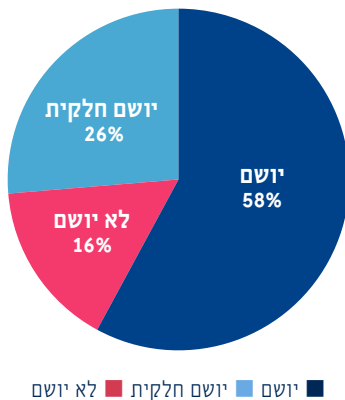
11. יש להקים ועדה ובראשותה נציג השר להגנת הסביבה, לצורך מעקב אחר יישום התוכנית הלאומית (כולל יישום תרחיש 'עסקים כרגיל')

בוועדה יהיו נציגים של משרד האוצר, משרד האנרגיה והמים, משרד התחבורה, משרד הכלכלה, משרד הבריאות, רשות החשמל ורשות המיסים. נציגים אלו ידווחו לוועדת המעקב אחת לחצי שנה על ביצוע הפעולות המוטלות לפי החלטה זו על המשרדים והגופים אותם הם מייצגים. על השר להגנת הסביבה לבצע מעקב של יישום התוכנית כמכלול והעמידה ביעדיה, וידווח לממשלה ולכנסת אחת לשנה על יישום התוכנית הלאומית.

סטטוס: יושם

הוקמה ועדה למעקב אחר יישום החלטת הממשלה. הוועדה כוללת את נציגיהם של המשרד להגנת הסביבה, הכלכלה, התחבורה, הבריאות, האוצר, התשתיות הלאומיות, אנרגיה ומים, וכן נציגים של רשות המיסים ורשות החשמל. המשרד להגנת הסביבה עומד בקשר עם משרדי הממשלה והגורמים הרלוונטיים, וכן מרכז את המעקב על ביצוע החלטת הממשלה והתוכנית הלאומית.⁴⁶

מסקנות ותובנות



הדו"ח עוקב אחר יישום סעיפי החלטת ממשלה מס' 707, במטרה לתאר תמונת ביצוע עדכנית ומפורטת לשנת 2023. עולה מהדו"ח כי יישום ההחלטה הוא חלקי בלבד; 19 סעיפים נמדדו במסגרת דו"ח זה, מתוכם: 5 סעיפים יושמו חלקית (26.4%), 11 יושמו (57.8%) ו-3 לא יושמו כלל (15.8%).

החלטה מס' 707, התוכנית הלאומית למניעה ולצמצום זיהום אוויר, בנויה כתוכנית רב-שנתית לשנים 2012-2020. מטרתה העיקרית היא לפעול להפחתת זיהום האוויר בישראל ולמיגור השפעותיו השליליות על בריאות הציבור והסביבה. התוכנית מטילה אחריות על משרדים וגופים שונים, וקובעת צעדים ופעולות שונים במגזר התחבורה, במגזר ייצור החשמל ובמגזר התעשייה.

מחקר ומידע – התוכנית משנת 2022, בשונה מהחלטה 707, מקדמת מדיניות פרו סביבתית רחבה יותר. כלומר, התוכנית מעבירה מסר ברור לפיו מניעת זיהום אוויר ניצבת במקום העליון, גם אם הדבר כרוך בצמצום פעולות בעלות ערך אחר. זאת בניגוד לקבלת פעולות שונות כעובדה מוגמרת, אף אם הן בעלות מחיר סביבתי כבד, ומתן מענה נקודתי להשלכות. לדוגמה, בתוכנית החדשה הורחב נדבך איסוף הנתונים והחקר במטרה להתייחס באופן מעמיק יותר לתופעת זיהום האוויר, באמצעות הרחבת מערך ניטור ודיגום האוויר וכן באמצעות פרסום קולות קוראים למחקר בדגש על הקשר בין זיהום אוויר לתחלואה, וכן השפעתם הסביבתית של מזהמי אוויר וטכניקות להפחתת פליטות. עם זאת, התוכנית דומה במדיניותה לתוכנית הקודמת, והדבר מעורר שאלות בדבר האפקטיביות שלה. מדובר בתחום בו ער ואקטואלי וניתן לצפות לחדשנות, הפקת לקחים ומדיניות אסרטיבית. ייתכן כי הממשלה 'שבויה בקונספציה' ועל כן אינה מרחיבה את האמצעים בהם היא נוקטת.

תכנון תקציבי לקוי – בעת גיבוש המדיניות, התקציב לא הוקצה כראוי ובהתאמה לצרכים, ולראייה תוכנית גריסת כלי הרכב אשר בוטלה בשל סיום כלל התקציב בתוך יום אחד בלבד.

מדיניות צבועה – בנוסף, לא הושגה עמידה מספקת ביעדי הפחתת הגזים (ס' 3ב להחלטה) ועולה חשש למדיניות צבועה. כלומר, למראית עין הממשלה מציבה יעדים נשגבים, אולם הכלים להשגתם אינם פרקטיים מספיק או שהתכנון לקוי. יש הטוענים שיעדי ההפחתה שהוצבו נמוכים ולא עולים בקנה אחד עם התקן בשאר מדינות העולם שנקראות לדגל.

חוסר תיאום בין משרדי ממשלה – ההחלטה מטילה אחריות על מספר גורמים, כדוגמת המשרד להגנת הסביבה, משרד האוצר, רשות המיסים, משרד התחבורה ועוד. משבע הדברים ריבוי הגורמים יוצר מורכבות המחייבת תיאום בין משרדי. דה פקטו, זיהינו סתירות בתפישות הגופים השונים, ניגודים ומחלוקות בין משרדי הממשלה בתחומי סביבה והיעדר גורם מרכזי. חשוב לייצר מנגנון מובנה לניהול ולתיאום בין גופים, על מנת שיעבדו יחד משלב תכנון המדיניות וקבלת ההחלטות ועד לביצוע המדיניות באופן אחיד ומוסכם. למשל, זיהינו אי יישום יחסי של סעיפי ההחלטה הנוגעים לתחבורה, שכן משרד התחבורה היה אמון על רכיבים שונים תחת פיקוח ומעקב של המשרד להגנת הסביבה. לצד זאת, אנו רואים כהצלחה גדולה את התוכנית לעידוד המעסיקים לנסועה פרטית ביוממות. מדובר בעבודה משותפת של משרדים שונים, הקצאת תקציב מספק ויישום בשטח.

סיכום

מומלץ להשמיע כלים להערכה סביבתית אסטרטגית של השפעת פרויקטים או מדיניות באמצעות מדדים קבועים (Environmental Impact Assessment).⁴⁷ זאת לשם גיבוש אסטרטגיה רחבה מחד גיסא וקונקרטית מאידך גיסא, בשיתוף ובתיאום כלל הגורמים. שכן, ככל שיהיו פערי מידע קטנים יותר, מרחב שיקול-הדעת יצטמצם ותתאפשר עבודה מאוחדת וקוהרנטית. הערכת השפעות סביבתיות משפרת את עיצוב ותכנון המדיניות והדרקטיבה הסביבתית ובפרט הרגולציה בתחום – באמצעות מדידה והערכת חלופות סבירות שונות כעיקריות שהתכלית הינה מיזעור ההשפעות השליליות הסביבתיות.

אנו רואים לנכון להמשיך ולהגדיר מדדים קונקרטיים תוך הגשמת חזון צופה פני עתיד וסבורים כי מתן מענה לסוגיות מרכזיות נוספות כחלק ממדיניות הממשלה יסייע בהפחתת הפליטות באופן ניכר. למשל, הצבת יעדי פליטה ליבואני רכב כמקובל באירופה, צעדים ופעולות לייצור חשמל מאנרגיה מתחדשת וטיפול בתחנות כוח גזיות מיותרות המצויות בהיקף רחב.

⁴⁷ The European Commission, 35 years of EU Environmental Impact Assessment, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021.

