الفهرس

انظر عمل الله: لأنّه من يقدر على تقويم ما قد عوّجه (سفر الجامعة، 7، 13).
عندما خلق الله تعالى الإنسان الأوّل، مرّ به على كلّ بلّوط وأشجار الجنّة وقال له:
انظر كم هي أعمالي جميلة وفاخرة، وكلّ ما خَلقتُ، من أجلك خَلقتُ. فكّر في ألّا
تخرّب عالَمي وتفسدَه، لأنّك إذا أفسدت لن تجد من يقوّم.

كوهيليت ربّاه (قيلنا)، پَرَشاه 7

The natural resources of the earth, including the air, water, land, flora and fauna and especially representative samples of natural ecosystems, must be safeguarded for the benefit of present and future generations through careful planning or management, as appropriate.

Declaration of the United Nations
Conference on the Human Environment,
Stockholm 16 June 1972

في الأيّام القريبة، سأنهي ولايتي كمراقب الدولة ومأمور شكاوى الجمهور، التي امتدّت على سبع سنوات، ونشرتُ خلالها مئات التقارير الرقابيّة التي تناولت معظم مجالات عمل الحكومة. التقرير الذي أنشره اليوم يتناول موضوع التلوّث البيئيّ في إحدى أكثر المناطق حسّاسيّة في الدولة في هذا المجال. يتناول هذا التقرير مستقبل حياتنا في مناطق التلويث البيئيّ والمخاطر التي تنجم عن ذلك.

الوضع القائم

إسرائيل هي دولة متطوّرة لكنّها تمتّد على منطقة جغرافيّة صغيرة وتتميّز بنسب تَكاثُر سكّانيّ عالية، وبنِسَب استهلاك عالية، وبصناعة ملوِّثة. كلّ هذه تؤدّي إلى إلحاق أضرار بالغة بالبيئة تؤثّر سلبيًّا على صحّة الإنسان، وعلى الحيوان والنباتات، وعلى موارد الهواء والماء والأرض في إسرائيل.

منطقة خليج حيفا تُعتبر من مصادر التلويث البيئيّ الأبرز في إسرائيل، إذ يمارَس هناك نشاط صناعيّ مكثّف يشمل -في ما يشمل-معامل تكرير البترول، ومنشآت تخزين الوقود، ومصانع كيميائيّة وبتروكيميائيّة وغيرها. كلّ هذه المنشآت تقع على مقربة من تجمّعات سكنيّة. علاوة على هذا النشاط، يضمّ خليج حيفا منشآت وموارد تحتيّة قوميّة، من بينها ميناء ومطار ومحطّة توليد كهرباء.

ارتأيت في ملفّ التقارير الحاليّ تناول ستّة مواضيع: جودة الهواء في خليج حيفا؛ تلوُّث الهواء والأمراض في خليج حيفا؛ الرقابة والتفتيش وفرض القانون على المصانع في خليج حيفا من قِبل وزارة حماية البيئة؛ التخطيط وَفق قانون التخطيط والبناء في خليج حيفا؛ خزّان الأمونيا في حيفا-عمل تحضيريّ لقرار الحكومة، وتطبيق القرار؛ استطلاعات مخاطر قد تنجم عن حوادث موادّ خطرة. النتائج المعروضة في هذه التقارير تشكّل قاعدة التوصية المركزيّة التي أسوقها هنا حول تَبَنٍّ لمبادئ أساسيّة يجدر أن يهتدي بها واضعو السياسات وصُنّاع القرار الذين يتناولون هذا الموضوع. إضافة إلى ذلك قمنا بوضع قاعدة لتوصية مركزيّة إضافيّة حول ضرورة إجراء تقييم شامل في موضوع مستقبل خليج حيفا.

الصورة التي تُستشَفّ من بيانات المراقبة، ومن عيّنات الموادّ الملوِّثة التي تعرضها وزارة جودة البيئة حول جودة الهواء في منطقة خليج حيفا، تُظهر تراجعًا على امتداد السنين في تركيز غالبيّة الموادّ الملوِّثة.[11] هذا التراجع في جزء من الموادّ الملوِّثة ثابت وحادّ في بعض الأحيان، ومعتدل في أحيان أخرى، وثمّة عدم انتظام في تراجع جزء آخر، لكنّه (أي عدم الانتظام) يعكس في المحصِّلة تراجعًا معيّنًا، وليس ثمّة خروج عن قيم البيئة السنويّة المحدّدة قانونيًّا في معظم محطّات المراقبة.[12] على الرغم من ذلك، الصورة التي تُستشَفّ من تقارير وزارة حماية البيئة لا تلغي المخاوف من إسقاطات التلوّث الخطرة في المنطقة على حالة جودة الهواء للأمد البعيد، فبدايةً يجب التفكير في أنّ البيانات حول جودة الهواء التي تعرضها التقارير المذكورة منقوصة وغير وافية، ومن ناحية أخرى، لا يمكن تجاهل وجود تجاوزات كثيرة للقيم البيئيّة القصيرة الأمد (تلك اليوميّة أو تلك التي لأمد أقصر من ذلك) بالنسبة لعدد من الموادّ الملوِّثة، وهذه (التجاوزات) لا تظهر في التقارير المذكورة. على هذه الخلفيّة علينا أن نتذكّر أنّ القيم البيئيّة

11 تُظهِر البيانات في هذا التقرير الرقابيّ توجُّها عامًّا للتراجع في السنوات 2012-2016 في تركيز الموادّ الملوِّثة PM2.5، وثاني أكسيد النيتروجين (K(NO2 وثاني أكسيد الكبريت (SO2)، وهو تراجُع بسيط في بعض الحالات وتراجُع أكبر في حالات أخرى. على الرغم من ذلك، قيم الأوزون والـ PM10 التي قيست في محطّات الرصد لا تُظهِر تحسّنًا في محطّات الرصد التي عُرِضت في ملفّ التقارير.

12 القيم البيئيّة هي قيم محدّدة بمواصفات الهواء النقيّ، ويشكّل تجاوزها تلوُّثًا بيئيًّا قويًّا أو غير معقول، ولا يمكن تجاوزها وَفق قانون الهواء النقيّ، 2008.

ليست مثاليّة، بل هي قيم يُعتبر تجاوزها دليلًا على تلوُّث بيئيّ عالٍ أو غير معقول، ولذا فإنّ استيفاءها لا يعني أنّ جودة البيئة في حالتها المثاليّة.

مدينة حيفا هي واحدة من بين خمس سلطات محلّيّة تُعتبر بياناتُ انبعاث الموادّ الملوِّثة فيها الأعلى في إسرائيل، في ما يتعلّق بسبع من الموادّ الملوِّثة (من أصل ثمانٍ) الـمُدْرَجة في قائمة الموادّ الملوِّثة وهي القائمة القوميّة للانبعاثات في إسرائيل، والتي تدار وَفق قانون حماية البيئة (الانبعاثات والنقل للبيئة-وجوب تقديم التقارير والتوثيق)، 2012. في العام 2016، كانت حصّة الصناعة في حيفا في انبعاث ستّ من هذه الموادّ هي الأكبر (52% حتّى 98.6%). علاوة على ذلك، في نهاية العام 2018 لم يتحقّق اثنان من أهداف تقليص انبعاث الملوِّثات، وجرى تحديدهما في قرار الحكومة من العام 2015 في شأن الخطّة القوميّة لمنطقة خليج حيفا،[13] ويُتوقّع حصول تأخير لعامين على الأقلّ في تحقيقهما.[14] علاوة على هذا، الصعوبات والتأخير في انتقال المصانع لاستخدام الغاز الطبيعيّ وفي تحقيق هدف تقليص الانبعاثات، ونسَب الزيادة السكّانيّة الكبيرة، كلّ هذه تنتقص من إنجازات تقليص مستويات تلوّث الهواء، وتعيق تحقيق تحسين إضافيّ في بيانات جودة الهواء في هذه المنطقة.

يُظهِر فصل مركزيّ في هذا التقرير أنّ نسب الإصابة بأمراض معيّنة في منطقة خليج حيفا أعلى من المعدّل القطْريّ، وذلك وَفق مجموعة من البيانات التي عرضتها وزارة الصحّة على امتداد السنين، وأنّ هناك إصابة متزايدة بمرض السرطان لدى الكبار، وبأمراض القلب وأمراض التنفّس (معدّلات الإصابة بهذه الأمراض أعلى من المعدّل القطْريّ في مناطق أخرى في البلاد). إضافة إلى ذلك، ثمّة تفاقم في إصابة الأطفال بالربو، وعبّرت جهات مختلفة عن خشيتها من أنّ تلوُّثَ الهواءِ العاليَ في هذه المنطقة يشكّل عاملًا من عوامل الإصابة بهذا المرض. إلى كلّ هذه تنضاف الأضرار التي لم يتناولها ملفّ التقارير الحاليّ، كالأضرار التي تلحق بالحيوانات والنباتات، وتلوّث التربة ومصادر المياه، مثلًا.

13 تقليص انبعاث أكسيدات الكبريت وجزيئات تنفُّسيّة إضافيّة PM2.5لم يتحقّق بعد، وتتوقّع تقارير وزارة حماية البيئة المقدَّمة للحكومة تأخيرًا في تحقيقها.

14 في القرار الحكوميّ 3080 من شهر تشرين الأوّل عام 2017، قُرّر تأجيل موعد تحقيق أهداف تقليص الانبعاثات التي وردت في الخطّة القوميّة لخليج حيفا لعامَيْن إضافيَّيْن -من العام 2018 إلى العام 2020.

مَكامن الضعف

تشمل فصول الرقابة التي نعرضها في هذا التقرير عشرات النتائج التي تستوجب اتّخاذ إجراءات تصحيحيّة. في الكثير من هذه النتائج، ثمّة مكامن ضعف مركزيّة على نحوٍ ما هو مفصَّل في ما يلي:

1. **غياب النظرة الشموليّة:** تتقاطع في القضايا البيئيّة حقول عدّة تقع ضمن المسؤوليّة المباشرة للعديد من الأجسام الحكوميّة. والتعامل مع نشاط اقتصاديّ وصناعيّ يلوّث الهواء في منطقة مدينيّة ويشكّل خطرًا على الجمهور، هذا التعامل يستوجب اتّخاذ إجراءات تتعلّق بمُجْمَل مجالات المسؤوليّة الحكوميّة: حماية البيئة، والصحّة، والمواصلات، وتطوير الصناعة والتشغيل، والتخطيط والبناء، والخدمات البلديّة وغيرها. لكن تبيّن أنّ معالجة هذه القضايا عانت في بعض الأحيان من غياب النظرة الشاملة والمدمَجة، حيث قامت كلّ جهة باتّخاذ إجراءات من وجهة نظرها الضيّقة ودون الأخذ بعين الاعتبار تأثيرَ نشاطها على مجالات أخرى. هكذا على سبيل المثال، جرى تقسيم إجراءات التخطيط القانونيّة لمنطقة خليج حيفا وإعداد استطلاع تأثير بناء ميناء جديد في الخليج على البيئة[15] إلى قضيّتين، وهو ما لم يمكّن من بناء نظرة شموليّة ومُدْمَجة، وأدّى إلى الإخلال بالتوازن بين المصالح البيئيّة والصحّيّة من جهة، والمصالح الاقتصاديّة من جهة أخرى، ومكّن جهات معنيّة من التأثير على صنع القرارات في كلّ موضوع على حدة، دون إعطاء الوزن اللائق للاعتبارات البيئيّة والصحّيّة.

   غياب النظرة الشموليّة تَجَسّد أيضًا في صعوبة تقدير المَخاطر التجميعيّة التي قد تنجم عن وجود موادّ خطرة وتراكُم الملوِّثات في الهواء والتربة في منطقة خليج حيفا والعلاقة المتبادلة في ما بينها.

2. **تَراخٍ أمام قِطاع الصناعة وأصحاب الشأن:** تتداخل في القضايا البيئيّة في منطقة خليج حيفا جهات ذات مصالح متناقضة، ومن بينها صناعات يقدَّر نشاطها الاقتصاديّ بمبالغ طائلة، الأمر الذي يستوجب الاهتمام بخلق التوازن في إشغال وظائف التنظيم القانونيّ والمراقَبة القانونيّة، لأنّ من شأن هذا التوازن أن يضمن المصلحة العامّة وصحّة الجمهور. لكن سلوك وزارة البيئة -كما يُستشَفّ من مُجْمَل التقارير في هذا الملفّ-أظهر في بعض الأحيان تراخيًا في تأديتها لدَوْرها كمراقِبة ومنظِّمة قانونيّة، وصعوبة في التفتيش وفرض

15 ورقة تستعرض العلاقة بين خطّة (خارطة) مقترحة والبيئة التي يجري تنفيذها فيها، بما يشمل تقدير التأثيرات المتوقَّعة للخطّة على هذا المحيط، وتفصيلًا بالوسائل المطلوبة لتفادي أو تقليص التأثيرات السلبيّة.

القانون. هكذا على سبيل المثال طُرحت علامات استفهام حول المدّة الزمنيّة الطويلة التي استغرقها إعداد استطلاع المخاطر التجميعيّة للموادّ الخطرة، والوزن المركزيّ الذي مُنِح لموقف مندوبي المصانع (وهم أصحاب مصلحة واضحة في الموضوع)، والإشراك المحدود للجمهور في المسار. من شأن كلّ هذه الأمور أن تلحق الضرر باستقلاليّة اعتبارات وزارة حماية البيئة عند قيامها باتّخاذ قرارات مهنيّة. وقد تؤدّي مَكامن الضعف هذه إلى تحيّز قرارات الوزارة في بعض الأحيان ضدّ المصلحة العامّة التي يُفترض أنّ الحفاظ عليها يشكّل شغلها الشاغل.

3. **استخدام جزئيّ للصلاحيات:** التراخي أمام الصناعة يتجسّد -في ما يتجسّد-في طريقة ممارسة وزارة حماية البيئة لصلاحياتها في مجالات التنظيم والرقابة القانونيّة، والتفتيش وفرض القانون. تَبَيَّنَ أنّ الوزارة تستخدم الصلاحيات ذات التأثير الجوهريّ استخدامًا جزئيًّا ليس إلّا، ويتميّز جزء من نشاطها بالبطء والتراخي. فعلى سبيل المثال، لا تستخدم الوزارة أدوات فرض القانون الحادّة -كإصدار الأوامر وفتح ملفّات التحقيق- بما فيه الكفاية؛ وعوضًا عن ذلك تركّز الوزارة أكثرَ على استيفاء قيم البيئة التي تشكّل القيمَ القصوى المسموحَ بها في القانون لوجود الموادّ الملوِّثة في الهواء، وتركّز أقلَّ في سعيها لتحقيق الوصول إلى قيم الهدف[16] التي تُعَدّ أكثرَ تشدُّدًا وأفضل من الناحية الصحّيّة؛ وعلى الرغم من أنّ منطقة حيفا ومناطق أخرى في إسرائيل تشكّل بؤرًا للتلوّث البيئيّ، لم تعلن وزارة حماية البيئة قَطّ عن أيّ منطقة أنّها "منطقة مصابة بتلوّث الهواء". إضافة إلى هذا، يجب على الحكومة أن تفكّر في تعزيز وزارة حماية البيئة كي تمارس دَورها وتحقّق أهدافها على نحوٍ ناجع وفعّال، سواء أكان ذلك في مسألة التعامل مع الصناعات، أم في مسألة التعامل مع المظالم البيئيّة، وفي النهوض بمَهَمّاتها في إطار المنظومة الحكوميّة التي تعمل فيها وزارات حكوميّة أخرى. تعزيز هذه الوزارة سيحسّن بالضرورة من مكانتها في أعين الجمهور.

4. **مَخاطر غير معروفة:** صورة الوضع الإشكاليّة لجودة البيئة، وتركيز الموادّ الخطِرة في خليج حيفا، والأمراض المتفشّية هناك، كلّها أمور معروفة منذ عشرات السنين. لكن على الرغم من الخطوات التي اتّخذتها وزارة حماية البيئة على امتداد سنين طويلة، ما زالت خارطة المخاطر اللوائيّة تشمل مخاطر لم يجرِ حتّى الآن تقديرُ مدى خطورتها بالدرجة المطلوبة: حجم المخاطر البيئيّة التي تنجم عن التركيز العالي للموادّ الخطرة في المنطقة؛ حجم المَكاره البيئيّة، وارتفاع منسوب التلوُّث البيئيّ نتيجة التشغيل المرتقب للميناء الجديد؛ حجم الأمراض الناجمة عن الأنشطة الملوِّثة في خليج حيفا، والتغييرات

16 قيم محدَّدة بمواصفات الهواء النقيّ، ويشكّل تجاوُزها مصدرًا للتخوّف من مخاطر قد تعترض حياة الناس وصحّتهم، أو تلك التي تلحق الضرر بجودة حياة الناس، ويجب وَفق قانون الهواء النقيّ السعيُ إلى تحقيقها.

المرتقَبة في تفشّي الأمراض في المنطقة في المستقبل على ضوء النشاط اللوائيّ المرتقَب. في غياب التقديرات التي ترتكز على البيانات في هذه المواضيع، ستجد الحكومة صعوبة في العمل على تفادي المخاطر أو التقليل من حدّتها.

5. **غياب الحسم الحكوميّ في قضيّة مستقبل منطقة خليج حيفا:** الصورة التي تُستشَفّ من منظور سنين طويلة، بشأن القرارات والخطوات التي اتُّخذت، تُظهِر عدم وجود خطّة حكوميّة طويلة الأمد وشاملة للمنطقة، وأنّ هناك مبادرات تطرحها أجسام مختلفة (وبعضها حكوميّة). هذه المبادرات تَعرض تصوّرات مختلفة (بعضها متناقض) حول مستقبل المنطقة والإجراءات التي تتطلّبها. الحديث يدور عن مبادرات ومخطّطات مختلفة يجري النهوض بها في آن واحد، وجزء منها لا يتماشى بعضه مع بعض. هذا هو، على سبيل المثال، حال تقرير "شَفير" من العام 2006 الذي اقترح فحص نقل المصانع من منطقة خليج حيفا؛ وحال مخطّطات وَفق الخرائط الهيكليّة والتنظيميّة التي تسري على المنطقة وتحافظ على الصناعة والميناء بل توسّعهما؛ وحال مبادرة المجلس القوميّ للاقتصاد لإعادة النظر في مسألة "مستقبل الصناعات البتروكيماويّة في خليج حيفا"، وحال مبادرة سلطة أراضي إسرائيل من العام 2018 في "التقرير التلخيصيّ للخطّة الهيكليّة لخليج حيفا لليوم الذي يلي إخلاء مَعامل تكرير البترول من المنطقة لتقوية وتجديد حاضرة حيفا، وربط المدينة بالبحر، ودمج الجبهة الداخليّة والخليج والمدينة"؛ وحال إجراءات أطلقتها بلديّة حيفا واللجنة المحلّيّة للتخطيط والبناء في العام 2018 من أجل النهوض بِـ "تخطيط بديل أفضل" للمنطقة التشغيليّة في الميناء الجديد يشمل تغيُّرَ إعدادات الأرض في سبيل توسيع مطار حيفا؛ وحال البدائل للتطوير المستدام للصناعات في المنطقة التي يقوم بفحصها فريق توجيهيّ يشمل العديد من الوزارات وتترأّسه وزارة الاقتصاد.

بعض هذه المخطّطات -كذاك الذي يعرضه فريق التوجيه برئاسة وزارة الاقتصاد ومبادرة بلديّة حيفا-يعرض نوعًا من الحلول التي تجد صعوبة في التعامل مع مُجْمَل المجالات المرتبطة بالموضوع، ويتحيّز لمجالات المسؤوليّة الوزاريّة أو تلك المرتبطة بالحكم المحلّيّ. في غياب جهة حكوميّة موجِّهة تتوافر لديها الصلاحية والقدرة على الحسم بين البدائل وقيادة مسار إستراتيجيّ في هذا الموضوع، لن تتوافر رؤيا متماسكة للأمد البعيد في هذا الشأن، ويبقى مستقبل الخليج غير واضح البتّة.

المطلوب: مراجعة جذريّة وقرارات جذريّة

التعامل مع مَكامن الضعف التي تكشف مجموعةُ التقارير الرقابيّة النقابَ عنها يستوجب أن تقوم الحكومة -أوّلًا وقبل كلّ شيء-بإجراء عمل تحضيريّ مهنيّ وجذريّ بشأن مستقبل خليج حيفا، ونعتقد أنّ من الأفضل تسليم هذه المَهمّة للجنة جماهيريّة عامّة. ويجدر أن تقود هذه اللجنةَ جهةٌ مستقلّة يعيّنها رئيس الحكومة، وأن تضمّ بين أعضائها خبراءَ في المجالات ذات الصلة وأصحاب وظائف مرموقة في الجهاز الحكوميّ. تقوم هذه اللجنة بوضع توصياتها بعد أن تستشير اختصاصيّين والجمهور الواسع، وتشكّل نتائج عملها قاعدة للقرارات الحكوميّة حول طابع منطقة حيفا وتطويرها في كلّ ما يتعلّق بالأنشطة التي تؤثّر على التلويث البيئيّ وتركيز الموادّ الخطرة فيها.

ستشكّل هذه القرارات بوصلة معيّنة لخطّة سياسات جذريّة وطويلة الأمد لمنطقة خليج حيفا يجري عرضها على الحكومة للتصديق عليها. وكي تتحقّق ثقة الجمهور بنتائج الفحص المذكورة، وبأنّ اللجنة قد أخذت بعين الاعتبار مجْمَل الاعتبارات ذات الصلة بمستقبل الخليج، يجب التشديد على منح أعضائها استقلاليّة تامّة، ومنحهم صلاحية وضع الاستنتاجات والتوصيات باستقلاليّة وبمنأًى عن مختلف أصحاب الشأن. القيام بعمليّة فحص شامل على وجه السرعة مهمّ وضروريّ على خلفيّة المخطّطات والمبادرات الموازية التي يجري النهوض بها؛ إذ إنّه من شأن تطوير خطّة معيّنة بدون نظرة شموليّة ومتوازنة أن يفرض واقعًا إشكاليًّا بعيد المدى على الأجيال القادمة.

وبسبب وجود بؤر تلويث ومجمّعات لموادّ خطرة إضافيّة، غير تلك القائمة في خليج حيفا، يمكن توسيع مجال فحص اللجنة الجماهيريّة العامّة ليشمل تقييمًا شاملًا لتأثير الصناعات والبنى التحتيّة على مناطق أخرى في البلاد. وفي إطار هذا التقييم الشامل، يجب إجراء عمليّة احتساب للكلفة مقابل الفائدة؛ ففي مقابل الاعتبارات الاقتصاديّة والتشغيليّة، يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار الأضرارُ والتكاليف الباهظة الملقاة على الجمهور نتيجة المكاره البيئيّة والتي تقدَّر بمليارات الشواقل، وطرح فكرة أنّ مزيدًا من التلوّث معناه المزيد من مخاطر الأمراض والوفيات،[17] وإلحاق الضرر بجودة حياة الجمهور وبالحيوان والنبات وبموارد الطبيعة. على اللجنة الجماهيريّة، عند إجرائها للتقييم القوميّ، أن ترتكز -في ما ترتكز-على بيانات وزارة حماية البيئة حول

17 تشمل هذه التكاليف -في ما تشمل-مصروفات الجهاز الصحّيّ بسبب الأمراض، ولا سيّما ما كان منها بسبب تلوُّث الهواء والمياه العادمة من المصانع، والمصروفات الطائلة على تطهير التربية، وإخلاء أطنان من النفايات من مكبّات النفايات غير القانونيّة في جميع أرجاء البلاد، وإخلاء الأسبست، وتطهير مصادر المياه وتنظيف الشواطئ.

المناطق الملوّثة، وتركيز الموادّ الخطرة في إسرائيل، وعلى بيانات وزارة الصحّة حول المناطق التي تكثر فيها الإصابة بالأمراض التي يمكن أن ترتبط بالموادّ الملوّثة في الهواء والماء والتربة.

ينبغي وضع رؤيا واتّجاهات اقتصاد دولة إسرائيل المستقبليّ في صُلب التقييم المذكور. على الدولة أن تتّجه بنظرها صوب المدى البعيد، كي ترى كيف باستطاعتها أن تطوّر محرّكات نموّ مستقبليّة، وأن تنهض بالصناعات التي ترتكز على تكنولوجيّات نظيفة لصالح رفاهية السكّان وجودة حياتهم، ولصالح الأجيال القادمة.

عند إجراء هذا التقييم الشامل، يجب تبنّي نظرة تضمن المصلحةَ العامّة، وتمنحها أفضليّة على المصالح الأخرى، إذ إنّ واجب الاهتمام بمصلحة الجمهور لا يقع على عاتق وزارة حماية البيئة ووزارة الصحّة فقط. يجب على دولة إسرائيل أن تنهض بتغيير جذريّ في مفهوم المسألة البيئيّة وتأثيراتها الحاسمة على جودة حياة الجمهور وصحّته، وعلى الحيوان والنبات والموارد الطبيعيّة والمنظومة الإيكولوجيّة والاقتصاد.

على اللجنة الجماهيريّة العامّة أن تحسم في مسألة نقل المصانع من منطقة خليج حيفا أو إبقائها هناك (كلّها أو بعضها). وعليها كذلك أن تضع مبادئ موجِّهة لوجود البؤر الملوِّثة وتركيز الموادّ الخطرة في إسرائيل. عمل اللجنة في هذين الموضوعَيْن المبدئيَّيْن يجري من خلال فحص مجدّد ودقيق للفرضيّات الأساسيّة التي عملت الحكومة وَفقًا لها في الأمور التالية: احتياجات دولة إسرائيل الضروريّة من الطاقة التي يجب على الصناعات البتروكيماويّة أن تزوَّد بها، والتمييز بين هذه الاحتياجات، والاحتياجات غير الضروريّة، وحاجة هذه الصناعات للتصدير؛ الجدوى من تحويل مجال الطاقة القوميّ إلى مجال يتركّز في الأساس على الغاز الطبيعيّ؛ والوزن الاقتصاديّ والتشغيليّ للصناعات في خليج حيفا مقابل الأضرار البيئيّة والصحّيّة وكلفتها، مقابل بدائل لهذا النشاط الاقتصاديّ التشغيليّ في المدى المتوسّط والمدى البعيد:

1. إذا أوصت اللجنة بنقل المصانع أو جزء منها من منطقة خليج حيفا، يجب عليها أن تعرض بدائل ملائمة لموقع المصانع والمستقبل التشغيليّ للعاملين هناك. ابتغاءَ تنفيذ توصيات اللجنة في هذا الشأن، يجب على الحكومة أن تعيّن مديريّة أو جهة تنفيذيّة أخرى تتحمّل المسؤوليّة عن مجْمَل أَبعاد نقل المصانع بما يشمل وضع مخطّط عمل لإدارة المشروع يتضمّن جداول زمنيّة ملزِمة للتنفيذ.

2. إذا قدّمت اللجنة توصية بإبقاء جزء من المصانع (أو جميعها) في منطقة خليج حيفا، يجب عندها ضمان أن تكون الصناعة في هذه المنطقة مستدامة، وأن تجري ملاءَمة نشاطها للمواصفات ذات الصلة، على ضوء المخاطر البيئيّة والصحّيّة التي تنبع من نشاطها، وأن

تقوم وزارة حماية البيئة باستنفاد جميع الصلاحيات والأدوات المتوافرة لديها قانونيًّا للتعامل مع المناطق التي يكون مستوى الخطر فيها عاليًا وتنتهك التعليمات في هذا الموضوع.

مبادئ أساسيّة للتعامل مع بؤر التلويث

تُحتِّم نتائج ملفّ التقارير الحاليّة على الحكومة أن تضع مبادئ عامّة للتعامل مع مختلف بؤر التلويث في الدولة، كي تعمل الجهات الحكوميّة والعامّة وَفقها. وعليها كذلك أن ترسّخ هذه المبادئ بواسطة قرار حكوميّ أو بطريقة أخرى تمنحها مكانة تعليمات ملزمة. وعلى هذه التعليمات أن تعكس المبادئ التالية حول بؤر التلويث وتجمُّعات الموادّ الخطرة في إسرائيل:

1. ضرورة أن ترتكز السياسة البيئيّة على قاعدة بحثيّة -علميّة طويلة الأمد. لكن على ضوء الصعوبات والتعقيدات التي تقترن بإجراء أبحاث من هذا النوع، والمدّة الزمنيّة المطلوبة لتنفيذها، يجب وضع السياسات من خلال الالتفات إلى **مبدأ الحذر الوقائيّ**،[18] الذي جرى تكريسه في قانون الهواء النقيّ، 2008. ما يعنيه الأمر هو ضرورة العمل وَفق الفرضيّة الأساسيّة القائلة بوجود تأثيرات صحّيّة واقتصاديّة سلبيّة لتلوّث الهواء، والتي تبلغ كلفتها مليارات الشواقل في العام، وهذا الأمر ينسحب على كلّ مكان فيه بؤر تلويث، وإنْ لم تُعْرَض بشأنه بيانات حول أمراض تزيد عن المعتاد.

2. يجب العمل على تقليص تلوُّث الهواء في بؤَر التلويث تقليصًا كبيرًا، ولا سيّما في البؤر التي تقع على مقربة من المناطق السكنيّة، ومن خلال **السعي الدؤوب لتحقيق قيم الهدف** التي تحدّدت في قانون الهواء النقيّ، وذلك من خلال آليّات مختلفة، من بينها آليّة تراخيص الانبعاثات التي حدّدها القانون،[19] والتي تمكّن من عدم منح التراخيص إلّا بعد فحص احتمال تجاوز قيم البيئة وانتهاك تحقيق قيم الهدف. وعلى ضوء السعي إلى تقليل تلوُّث الهواء، يجب على وزارة حماية البيئة وسائر الوزارات المشارِكة في الموضوع أن تدفع في القريب العاجل في اتّجاه تجديد وتحيين الخطّة القُطريّة لتقليص ومكافحة تلوُّث الهواء من العام 2013، كما يستوجب قانون الهواء النقيّ.

3. بغية تقليص كمّيّة انبعاث الموادّ الملوِّثة تقليصًا ملحوظًا، يجب العمل على تحويل مجال الطاقة القوميّ إلى **مجال طاقة مستدامة**. أسوة بمواصلة عمليّة الانتقال إلى استخدام

18 الحذر الوقائيّ هو الامتناع عن عمل يُخشى أن تترتّب عنه نتائج سلبيّة، لكن احتمال حصوله غير معروف، وذلك في سبيل تفادي حصول هذه النتائج.

19 ترخيص الانبعاث هو ترخيص يُمنَح وَفق قانون الهواء النقيّ لمصدر انبعاث يحتاج هذا الترخيص.

الغاز الطبيعيّ وتقليص استخدام الفحم، يجب تنويع مصادر الطاقة والعمل على تطوير مصادر متوافرة ونقيّة (غير أحفوريّة) -كالطاقة الشمسيّة وطاقة الرياح مثلًا-وزيادة حصّتها في سوق الطاقة.

4. متابعة انبعاث الموادّ الملوِّثة من السفن والقطارات والآليّات الثقيلة مُهِمّة لغرض إجراء **تقييم صحيح لقائمة الانبعاثات القوميّة**، ولا سيّما عند الحديث عن مدينتي حيفا وأشدود اللتين يعمل فيهما ميناءان بحريّان وقطارات ومناطق صناعيّة. لذا، على ضوء إقامة ميناء الخليج الجديد والميناء الجديد في أشدود، اللذين يُتوقّع أن يزيدا من انبعاث الملوِّثات في منطقتَيْ خليج حيفا وأشدود، على ضوء ذلك يجب على وزارة حماية البيئة أن تشدّد على تمثيل الاعتبارات البيئيّة خلال عمليّة التخطيط، وأن تشمل في قائمة الانبعاثات مصادر انبعاث مهمّة (كالموانئ والقطارات ومنصّات الغاز)، وتوفير حلّ لمسألة إجراء متابعة الملوِّثات التي تنبعث إلى الجوّ من السفن والمنشآت في الموانئ ومن القطارات.

5. في سبيل النهوض **بمعالجة بؤر التلوّث في إسرائيل** التي قد تشكّل خطَرًا على الهواء والتربة ومصادر المياه وسائر الموارد الطبيعيّة، يجدر أن تقوم وزارة حماية البيئة وسائر الجهات المعنيّة باستكمال مسح مُجْمَل بؤَر التلويث المذكورة من أجل بناء صورة كاملة للتلويث التجميعيّ، وأن تضع مخطّطات للتعامل معها على أساس سلّم أفضليّات وأهداف محدّدة. كلّ هذا إلى جانب تحيين الخارطة القطْريّة أو في إطارها.

6. من الجدير إعادة النظر حول ما إذا كانت الهيكليّة التنظيميّة لوزارة حماية البيئة هي الهيكليّة الـمُثلى للتعامل مع التحدّيات البيئيّة المرتقبة، وفحص ما إذا كانت هناك حاجة إلى إدخال **تغييرات تنظيميّة**. في هذا المجال، يجدر فحص قدرة التشكيلة الحاليّة على توفير الحلول في مجال الاقتصاد البيئيّ؛ والحاجة إلى فصل وظائف الإشراف القانونيّ في الوزارة عن وظائف التفتيش وفرض القانون؛ والمكانة التنظيميّة لشعبة جودة الهواء الملحقة بعنقود الصناعات، على الرغم من أنّ مجالات انشغالها أكبر من مجالات هذا العنقود.

7. يجدر أن تقوم جهات التخطيط والحكم ذات الصلة من الآن فصاعدًا بفحص **الخرائط التي تُنفَّذ وَفق قانون التنظيم والبناء** التي تسري على المناطق التي فيها بؤَر تلويث، وأن تقوم بذلك من خلال تبنّي نظرة شاملة، وأن تفحص التأثير التجميعيّ لهذه المخطَّطات على البيئة وعلى صحّة السكّان وجودة حياتهم. عند فحص البدائل، يجب فحص درجة ملاءَمتها لأهداف قانون الهواء النقيّ وقيم الهدف، تلك التي تسعى وَفق قانون الهواء النقيّ إلى تحديد الهدف الذي يجب السعي إلى تحقيقه، وكذلك بالطبع عندما يدور

الحديث عن التخطيط المستقبليّ، ويجب الامتناع عن اختيار بديل يؤدّي إلى مزيد من التلوُّث في الهواء ويبعد قيمته عن قيم الهدف.

8. يجب الوقوف على تنفيذ **استطلاع التأثير على البيئة** كاملًا حول جميع الأطر التخطيطيّة المقترحة، وذلك قبل التصديق على الخرائط التي تُنفَّذ وَفق قانون التنظيم والبناء، وعدم التصديق على أجزاء منها إلى حين استكمال الاستطلاع، وكلّ ذلك في سبيل تفادي خلق حقائق ميدانيّة غير قابلة للتعديل من خلال تطبيق أجزاء من الخرائط قبل تقديم الاستطلاع، وقبل تحديد المتطلّبات التي تُشتقّ من نتائجه.

9. على ضوء الكثافةِ السكّانيّة وقربِ التجمُّعات السكنيّة من بؤَر تلوُّث الهواء، يجدر فحص إمكانيّة فرض واجب إجراء **استطلاعات التأثير على الصحّة** وَفق المنهجيّات المتّبَعة في أرجاء العالم.

10. ينبغي فرض واجب تنفيذ **استطلاعات مَخاطر تجميعيّة دَوْريّة في المصانع**، على أن تصبّ اهتمامها في المخاطر في الأيّام العاديّة كما في حالات الطوارئ، كوسيلة لمعالَجة حوادث موادّ خطرة وكقاعدة لاتّخاذ القرارات.

11. الإخفاقات في عمليّات **التفتيش وفرض القانون** التي تمارسها وزارة حماية البيئة والسلطات المحلّيّة تضعف الردع ضدّ المعتدين البيئيّين، وتنقل إلى الجمهور رسالة سلبيّة مُفادُها أنّ من يلحق الأضرار بالبيئة لا يتحمّل نتائج عمله، الأمر الذي يزيد من أطماع تلويث البيئة. يجب على وزارة حماية البيئة أن تحدّد معايير واضحة وقابلة للقياس وموحَّدة قدر المستطاع لتشغيل آليّات التفتيش والفرض المتوافرة لديها، وعليها التأكّد من أنّ جهات فرض القانون تستخدم شتّى الأدوات التي يمنحها إيّاها القانون، بما في ذلك الأدوات الأكثر ردعًا.

12. على ضوء الصعوبات المستمرّة في إجراء الأبحاث الوبائيّة التي تبتّ في مسائل العلاقة السببيّة بين الأمراض والبيئة في منطقة معيّنة، يجدر التفكير في إقامة **معهد أبحاث قوميّ علميّ للصحّة والبيئة**، يركّز جميع المعلومات والبيانات القائمة من جميع الأجسام ذات الشأن، ويسعى إلى إغلاق فجوات المعرفة والاحتياجات، ويُجري أبحاثًا تدعم اتّخاذ القرارات حول الموضوع وتنشرها على الملأ. يجدر بهذا المعهد أن يكون مستقلًّا كي يتمكّن من المحافظة على موقفه المهنيّ - العلميّ، وإذا جرت إقامته، يجب التفكير في الأبعاد التالية: أن يكون المعهد سلطة أو وحدة منفصلة وغير ملحقة تنظيميًّا بأيّ من الوزارات الحكوميّة؛ استقلاليّته الماليّة؛ استقلاليّته في وضع خطط عمل؛ منح

صلاحيات للمعهد للحصول على معلومات وبيانات من سلطات وجهات عامّة أخرى؛ الوزن الحاسم الذي سيُمنح لموقفه العلميّ كقاعدة لتحديد سياسات صنع القرار.

13. إلى جانب معهد الأبحاث القوميّ المستقبليّ، أو في إطاره، يجب وضع **قاعدة قوميّة بيانات الأمراض والوفيات** تمكِّنُ من عرض وتحليل ونشر معلومات طبّيّة في سياق جغرافيّ. هذا الأمر ضروريّ من أجل الإدارة الناجعة للجهاز الصحّيّ في الدولة ولاتّخاذ القرارات على أحسن وجه. من ناحية أخرى، يجب وضع قاعدة بيانات بيئيّة قوميّة تعكس صورة الوضع البيئيّة، على أن تتضمّن معلومات وبيانات من مصادر مختلفة ويجري تجميعها وإدارتها بطريقة موحّدة. ومن الجدير كذلك أن تمكِّنَ هذه القاعدة من مقارنة البيانات وتحليل المعلومات من مصادر مختلفة، ومن بينها التراخيص وبيانات رصد وعيّنات، وتقارير من مصادر مختلفة وغير ذلك. قواعد البيانات هذه ضروريّة لاتّخاذ القرارات على أحسن وجه.

14. على امتداد سنين طويلة، شكّكت قِطاعات مختلفة في صفوف الجمهور ومنظّمات المجتمع المدنيّ في صحّة البيانات التي تنشرها وزارة حماية البيئة، وفي تقاريرها التي تحدّثت عن تحسُّن جودة البيئة في خليج حيفا، وادّعت أنّ الخطوات التي اتّخذتها الوزارة غير كافية. في المقابل، ادّعت جهات أخرى أنّ جودة الهواء في خليج حيفا ليست أسوأ من نظيرتها في الحواضر الأخرى في إسرائيل وفي مدن غربيّة تضمّ صناعات ثقيلة، وأنّ المشكلة مردّها إلى أزمة في ثقة الجمهور بوزارة حماية البيئة. حيال هذا الوضع، وفي سبيل تعزيز ثقة الجمهور بنشاطات الوزارة وقراراتها وبالبيانات التي تقوم بنشرها، نقترح أن تقوم الوزارة بالإفصاح عن طريقتها في اتّخاذ القرارات في هذا المجال، وأن تتأكّد من أنّها ترتكز قدر المستطاع على بيانات ومعلومات مستقلّة، لا على بيانات تزوّدها بها جهات منتفعة، كمثل استطلاعات التأثير على البيئة وتحليل مَخاطر المصانع والـمَخاطر التجميعيّة التي أَجْرَتْها هذه الجهات. في هذا الإطار، يجب على الوزارة أن تفحص بدائل لتعزيز هذه الاستقلاليّة التي تضمن اتّخاذ قرارات إداريّة تمثّل المصلحة العامّة. إضافة إلى ذلك، يجب على الوزارة أن تحسّن منظومة التقارير السنويّة والدوريّة التي تقدّمها، وأن تعزّز مَنالِيّتها للجمهور على نحوٍ يعكس الصورة الكاملة على أحسن وجه، ولا سيّما الاستنتاجات والبيانات والنزعات الإشكاليّة والتوصيات، وسبل التعامل المحتمَلة.

في نهاية المطاف

الزيادة السكّانيّة في دولة إسرائيل، وتطوير الصناعة، وارتفاع مستوى المعيشة، والمساحة الصغيرة لدولة إسرائيل، كلّ هذه مجتمِعة تجعل المخاطر البيئيّة التي تواجه الدولة تتفاقم، ولذا فقد تحوّلت التأثيرات البيئيّة السلبيّة في العَقد الأخير إلى مصدر تهديد جِدّيّ يشمل سناريوهات "كارثة ضخمة". المشرِّع من جهته قرّر في السنوات الأخيرة سَنَّ مجموعة من التشريعات التي تسعى إلى تقليص الأضرار التي تلحق بصحّة الإنسان وبالبيئة، لكن القدرة على تطبيقها تتعلّق -في ما تتعلّق- بالتزام السلطات المسؤولة عن المصلحة العامّة بحماية البيئة وصحّة الجمهور من خلال العمل الجادّ والتعاون في ما بينها تعاونًا وثيقًا.

بطبيعة الحال، المحافَظة على البيئة ليست المصلحةَ الوحيدة التي تجب مراعاتها، وثمّة إلى جوارها (بل على النقيض منها في بعض الأحيان) مَصالح مُهِمّة أخرى، ومن الواجب مراعاتها هي كذلك. توقّفت المحكمة العليا عند هذا التصادم في المصالح وحدّدت ما يلي: "في الكثير من الأحيان، تتصادم الاحتياجات الآنيّة مع الاحتياجات الطويلة الأمد. المستقبل يصبح رهينة الحاضر، ولا يستطيع الإنسان العصريّ ممارسة حياته في مجتمعه إذا مُنحَت مصالح جودة البيئة أفضليّة مطلقة، لكن في الوقت ذاته لا يستطيع ممارسة حياته في مجتمعه دون مراعاة مصالح جودة البيئة. المطلوب هنا هو خلق التوازن الحسّاس بين الاحتياجات المتصادمة. لا يمكن [العيش] مع جودة البيئة فقط، ولا يمكن [العيش] بدونها. ثمّة حاجة إلى نظرة شاملة للاعتبارات والمصالح... ثمّة حاجة إلى التخطيط الذي يستشرف المستقبل، ويخدم في الوقت ذاته الاحتياجات الآنيّة على نحو جيّد، وهي احتياجات تخضع طَوال الوقت لعمليّة تغيير متواصلة".[20]

صورة الوضع التي تُستشفّ من هذا التقرير الرقابيّ تُفْضي إلى استنتاجٍ مُلخَّصُه أنّ ثمّة حاجة إلى إحلال تغيير جوهريّ في مفهوم الدولة في كلّ ما يتعلّق بتعاملها مع بؤَر التلويث، وذلك من خلال تسجيل موقف حول التأثيرات المستقبليّة المحتمَلة للقضايا البيئيّة على سكّانها. من المطلوب إجراء تقييم شامل مجدَّد تَمْثُل في صُلبه رؤيا الاقتصاد والمجتمع المستقبليّين. الكثير من الوزارات الحكوميّة مطالَبة بالمشاركة في بناء هذه الرؤيا وتحقيقها، وتسخير أفضل مواردها لهذا الغرض. لكن

20 قرار المحكمة العليا 4128/02 **أدامْ طيقَعْ قْدِينْ ضدّ رئيس حكومة إسرائيل**، قرار الحكم 48 (3) 503، 514. صدر القرار في تاريخ 16.3.2004.

كي تعمل الرؤيا لصالح عموم سكّان الدولة وتكون نتائجها أكبر من مجموع حصّة كلّ واحدة من الوزارات ذات الشأن، من الضروريّ أن تتبنّى هذه الوزارات منهجًا قوميًّا يضع المصلحة العامّة في محور الاهتمام. مساحة إسرائيل صغيرة، ويُتوقَّع أن يتضاعف عدد سكّانها مرّتين أو ثلاثًا في العقود القادمة. لذا، يجب على الدولة أن تنظر صوب الأمد البعيد، لترى كيف تستطيع تطوير محرّكات نموّ مستقبليّة تخدم المصلحة العامّة الواسعة، وتنهض بصناعات ترتكز على تكنولوجيات نظيفة لصالح الأجيال القادمة.

يوسف حاييم شفيرا, قاض (متقاعد)
مراقب الدولة
ومندوب شكاوى الجمهور

أورشليم القدس، حزيران 2019