



רע"פ 2841/17 - חיפה כימיקלים בע"מ נגד עיריית חיפה, היועץ המשפטי לממשלה, התאחדות התעשיינים בישראל, צלול- עמותה לאיכות הסביבה

בית המשפט העליון

רע"פ 2841/17

לפני:
כבוד השופט ח' מלצר
כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופט א' שהם

המעוררת: חיפה כימיקלים בע"מ

נ ג ד

המשיבים: 1. עיריית חיפה
2. היועץ המשפטי לממשלה
3. התאחדות התעשיינים בישראל
4. צלול- עמותה לאיכות הסביבה

בקשה מטעם המערער מתאריך 13.06.2017 לעיון חוזר בהחלטת בית המשפט מתאריך 04.06.2017 בכל הנוגע להשלמת ריקונו הסופי של מיכל האמוניה; הודעה משלימה מטעם המשיב 2 מתאריך 22.06.2017; תגובה מטעם המשיבה 1 מתאריך 28.06.2017 להודעה המשלימה מטעם המשיב 2; תגובת המערער מתאריך 28.06.2017 להודעה המשלימה מטעם המשיב 2; תגובת המשיבה 4 מתאריך 28.06.2017 להודעה המשלימה מטעם המשיב 2; הודעה מעדכנת מטעם המשיב 2 מתאריך 08.07.2017; תגובת המערער מתאריך 10.07.2017 להודעה המעדכנת מטעם המשיב 2; תגובה מטעם המשיבה 1 מתאריך 10.07.2017 להודעה המעדכנת מטעם המשיב 2; תשובה משלימה מטעם המשיבה 4 מתאריך 11.07.2017 להודעה המעדכנת מטעם המשיב 2; בקשה למתן החלטה ומסירת עדכונים מטעם המערער מתאריך 23.07.2017; תגובה מטעם המשיב 2 מתאריך 26.07.2017 לבקשת המערער למתן החלטה

עמוד 1



עו"ד יוסף בנקל; עו"ד אלי כהן; עו"ד יורם ראב"ד
עו"ד ענבל בן-ארי; עו"ד ויליאם שוקייר; עו"ד ימית
קליין
עו"ד ד"ר יובל רויטמן; עו"ד אבישי קראוס
עו"ד אריה נייגר; עו"ד שלו בראנץ
עו"ד חיה ארז; עו"ד חגי קלעי; עו"ד אוהד רוזן

בשם המערערות:
בשם המשיבה 1:
בשם המשיב 2:
בשם המשיבה 3:
בשם המשיבה 4:

פסק-דין

השופט ח' מלצר:

1. בפנינו ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה (כב' השופטת ת' שרון נתנאל) מתאריך 01.03.2017 ב-עפ"א 32954-02-17 (להלן גם: פסק הדין, נושא הערעור), וזאת לאחר שבהחלטתנו מתאריך 28.05.2017 קבענו כי נדון בבקשת הרשות לערער שהוגשה כנגד פסק הדין הנ"ל - כבערעור.

2. בגדרי ההליך והבקשה לעיכוב ביצוע פסק הדין, נושא הערעור, שהוגשה במסגרתו - נמסרו לנו הודעות ותגובות רבות וניתנו על ידינו מספר החלטות מהותיות - בתאריכים: 13.04.2017, 28.05.2017 ו-04.06.2017 (כל החלטה כזו, שנפנה אליה, תאוזכר על פי מועד נתינתה).

עתה לאחר שההודעות, הבקשות והתגובות האחרונות במכלול, הנזכרות בכותרת שלעיל הוגשו - התיק בשל למתן פסק דין, ולכך נפנה מיד. מטבע הדברים יהיה בחלק מהנאמר כאן חזרה על מה שנכתב בהחלטות הקודמות, ואולם יש לעשות כן לצורך הבהירות והשלמות.

נפתח בהצגת העובדות הרלבנטיות להכרעה.

א. תיאור הרקע, סקירת האירועים הרלבנטיים וההליכים במכלול

3. המערערת הפעילה מזה שנים את מסוף האמוניה הארצי, הממוקם בנמל חיפה (להלן: המסוף), שאליו היתה מגיעה מדי כחודש אוניה שנשאה בקירבה כ-16 אלף טון אמוניה (להלן - אונית אמוניה, או האוניה). חלק נכבד ממטען זה היה מוזרם מדי חודש מהאוניה למיכל האמוניה, הנמצא אף הוא בחיפה בקירבת מקום ומוחזק ע"י המערערת (להלן: המיכל). מיכל זה שימש כמאגר של האמוניה, שהוא חומר גלם הדרוש לתעשיות ופעילויות שונות בישראל (בתחומי הכימיה, המזון, הבריאות ועוד), ובמיוחד לתעשיית הדשנים, שהמערערת היא הפעילה המרכזית בה בארצנו (חלק קטן מתוצרת הדשנים שמפיקה המערערת מיועד לשוק המקומי, ואילו עיקר התוצרת מופנה לייצוא). מהמיכל היתה האמוניה שבו מועברת בדרכים שונות לאתרי הייצור ולפעילויות מגוונות ברחבי הארץ, לרבות לתעשיות הדשנים.



4. זה המקום לציין כי האמוניה היא חומר רעיל מאד, ונוכח קירבתם הרבה של המסוף והמיכל לאוכלוסיה המונה כחצי מיליון בני אדם באזור חיפה, היה יש עדיין סיכון כי פגיעה בטחונות, אירוע טבע, או תקלה בטיחותית שיערערו את המסוף, או את המיכל עלולים להמיט אסון, זאת לצד הסיכון הנובע מדליפה אפשרית, או מפגיעה באונית האמוניה. לפיכך במרוצת השנים נבדקו חלופות להעתקת המסוף והמיכל - למקומות אחרים, הרחוקים מריכוזי אוכלוסיה, או להקמת מפעל לייצור אמוניה באזור מוגן יחסית, ואולם לדאבון הלב פתרונות אפשריים אלה לא הסתייעו. כתוצאה מכך גורמי הממשלה המוסמכים, שנדרשו לענין בחודש מאי 2016 (עובר להליך הנוכחי), הגיעו למסקנה כי:

"קיים צורך דוחק בסגירת המיכל והקמת חלופה מתאימה לצורכי המשק, זאת משנמצא כי אין עוד לאפשר לאורך זמן המשך פעולת המיכל במפרץ חיפה".

5. לגבי סבירות התרחשות האירוע המסכן (הנובע מהריבוי של אפשרויות הפגיעה - בין ע"י גורמים עוינים, בין ע"י איתני הטבע, בין ע"י תקלות בטיחות) וביחס להיקף הנזקים בנפש, בבריאות וברכוש הצפויים עקב כך - נטושה מחלוקת בין הצדדים, ולצורך ערעור זה סברנו שאין צורך להכריע בסוגיה האמורה. די אם נציין כי לעת הזו אף על פי הגישה הממעטת, המתבססת על חוות דעתו של ד"ר כהן, שהוגשה מטעם המערערת והובאה בפסק הדין, נושא הערעור - מספר הנפגעים כתוצאה מהתרחשות האירוע המסכן, סביר שינוע בין 1000 לבין 5000 בני-אדם, אשר כאחוז מהם יקפח את חייו והאחרים יסבלו מנזקים בריאותיים קשים (חלקם כדי שיתוק). מדובר איפוא בחשש לאסון בקנה מידה לאומי.

6. בשל הסיכון הרב הנובע כאמור מהפעילות שבמסוף, במיכל ובאמוניה (בשים לב לתרחישים, הבטחוניים והבטיחותיים שעלולים לקרות), ומגבלות דיני התכנון והבניה - המיכל לא קיבל היתר בניה (קביעה זו הפכה לאחרונה לחלוטה, עת חזרה בה המערערת מערעורה במסגרת עע"מ 278/14, שעסק בסוגיה זו - ראו פסק הדין בתיק הנ"ל מתאריך 24.04.2017).

7. המערערת, מעבר לאמור בפיסקה 6 שלעיל - לא קיבלה לכאורה גם רישיון עסק לניהול פעילויותיה בחיפה ולפיכך הוגש נגדה בשנת 2011 כתב אישום פלילי, בגדרו היא הואשמה בניהול של מסוף האמוניה (לרבות המיכל) ללא רישיון.

עם סיום פרשת התביעה, שהתנהלה לאיטה, טענה המערערת כי אין להשיב לאשמה, ואולם טענה זו נדחתה בתאריך 12.02.2017. זאת ועוד - גם בקשות לעיכוב הליכים, שהופנו ליועץ המשפטי לממשלה לא נתקבלו.

זאת ועוד - בתאריך 12.02.2017 ניתנה החלטה בבית המשפט לעניינים מקומיים בחיפה, לבקשת עיריית חיפה, שהורתה למערערת להפסיק את פעילותה במסוף ובמיכל - ולרוקן את המיכל.

8. כנגד ההחלטה האחרונה המערערת הגישה ערעור לבית המשפט המחוזי בחיפה, וזה - בפסק דין מפורט ומנומק - דחה בתאריך 01.03.2017 את השגותיה, לאחר שגם המשרד לאיכות הסביבה, שהאריך עד לתאריך 01.06.2017 את היתר הרעלים שהוצא למערערת מכוח חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993 (להלן: חוק החומרים המסוכנים), קבע כי מערך האמוניה, אותו מפעילה המערערת בחיפה, מעמיד את הציבור ואת הסביבה בסיכון



שאינו קביל הן בשיגרה והן במקרה של אסונות טבע.

9. כתוצאה מפסק הדין הנ"ל - המערערת נדרשה לרוקן את המיכל עד לתאריך 01.04.2017 ונאסר עליה להביא אוניות אמוניה נוספות לישראל. המערערת אכן החלה לרוקן בהדרגה את המיכל, ואולם כאשר נותרה במיכל כמות של כ-360 טון אמוניה (שהגיעה עד לקו ספיקת המשאבות הקיימות) - המערערת טענה כי המשך הוצאת האמוניה ממנו מצריך היערכות מיוחדת והפעלת אמצעים נוספים שלא היו מצויים ברשותה באותו מועד, ולפיכך היא קיבלה מבית המשפט המחוזי הנכבד ומהמשרד להגנת הסביבה אורכה מסוימת לצורך זה (ראו: פסקה 20 שלהלן).

10. כנגד פסק הדין של בית המשפט המחוזי הנכבד הנ"ל הגישה המערערת בקשת רשות ערעור וכן בקשה לעיכוב ביצוע.

הבקשה לעיכוב ביצוע נענתה בתחילה במעמד צד אחד (ראו את החלטתו של השופט א' שהם מתאריך 29.03.2017), ולאחר מכן, בעקבות דיון שנערך במעמד הצדדים והגשת הודעות ותגובות, הוארך צו עיכוב הביצוע, תוך צמצומו והתנייתו בקיום תנאים שונים (ראו החלטות בית משפט זה מהתאריכים: 04.04.2017 ו-13.04.2017 וכן החלטת בית המשפט המחוזי הנכבד מתאריך 06.04.2017, שעליה עוד ידובר בהמשך, בפסקאות 20, 37 סיפא ו-38 שלהלן).

11. המערערת - לגישת: נציג היועמ"ש (המשיב 2), עיריית חיפה (המשיבה 1) והמשיבה 4 - לא עמדה בחלק מהתנאים שהושתו עליה בהחלטתנו מתאריך 13.04.2017 (שבאה, בין השאר, כדי לאפשר את היערכות המשק למצב שנוצר). אף המערערת הודתה למעשה בכך, בבקשת הבהרה שהגישה, בגדרה עתרה כי נוכח אי ההבנה, אליה היא נקלעה, לטענתה, בפירוש החלטתנו הנ"ל - ראוי להעניק לה אורכה נוספת לביצועה של ההחלטה האמורה. התאחדות התעשיינים תמכה גם היא בעתירה זו של המערערת, ככל שלא יתקבל הערעור לגופו - מתוך דאגה לתעשיות, חברות ההתאחדות, שצריכות היו להסתגל ולהתארגן, לשיטתה, למצב החדש.

עיריית חיפה ועמותת צלול (המשיבות 1 ו-4) הביעו התנגדות לכל אורכה נוספת. באותו שלב היו בפנינו גם בקשות הצטרפות להליך (שנדחו בהחלטה מתאריך 28.05.2017). המבקשים להצטרף 1 הביעו גם הם התנגדות לאורכה שנתבקשה, אך הוסיפו כי לשיטתם יש פתרונות אפשריים ומידיים אחרים למצב שנוצר. המבקשים להצטרף 2-6 גרסו כי נוכח העובדה שהמערערת לא מימשה את האפשרות שניתנה לה בהחלטתנו מתאריך 13.04.2017 - להזמין אוניה או אוניות אמוניה נוספות - יש לחייבה לעשות כן לשם סיפוק צרכי לקוחותיה (ביניהם המבקשים להצטרף 2-6), או ליתן למבקשים להצטרף 2-6 אורכה להתארגנות עד מחצית חודש יולי 2017. המבקשים להצטרף 2-6 גם טענו כי ראוי להתיר להם להיות צד בהליך כדי שינסו לבסס תביעה אפשרית וסעדים נוספים כנגד המערערת בגין ניצול לרעה של המעמד המונופוליסטי, בו היא מחזיקה, לטענתם.

12. למכלול שתואר עד הנה יש להוסיף בתמציתיות מספר תובנות והחלטות, שהיו רלבנטיות לסוף חודש מאי 2015:

(א) המציאות עמה התמודדו כולם באותו שלב נוצרה, בין השאר, עקב אי-היערכות המערערת למה שנדרש הימנה לאחר הדיון שהתקיים אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה בתאריך 08.04.2013, ואשר בעקבותיו נמסר למערערת



כי המשך מילוי מיכל האמוניה יותר רק עד לתאריך 01.03.2017, או עד להקמת מפעל ליצור אמוניה, המוקדם מבין השניים (קביעה זו אף הוספה להיתר הרעלים שניתן למערערת). אמנם לאחר מכן היו החלטות ממשלתיות שונות, שיתכן ונתנו למערערת סיבות לסבור כי תינתן לה אורכה נוספת מעבר למועד הנ"ל (נוכח דחיה צפויה בהקמת מפעל לייצור אמוניה במישור רותם שבנגב), ואולם למכרז שפורסם בהקשר זה – לא ניגש בסופו של יום גורם כלשהו, לרבות המערערת, כך שהיא היתה אמורה להתכונן, לאחר כישלון המכרז, למצב של ריקון המיכל במועד שלא יהיה מאוחר מתאריך 01.03.2017.

למצב הדברים הקשה שנוצר כנ"ל – תרמו אף המשרד להגנת הסביבה ו"המנחה הלאומי", המתאם מטעם הממשלה נושאים מעין אלה – שלא פיקחו בעבר כראוי על מימוש התכניות שנערכו בעבור משק האמוניה, והשלימו לכאורה עם מה שנראה כמעמד מונופוליסטי של המערערת. תקלה זו גררה אותם בהמשך לצורך לשנות, מעת לעת, את עמדותיהם בנושאים שבאו בפניהם וכן בהליכים המשפטיים (נראה עם זאת שהמשרד להגנת הסביבה ושאר הגורמים הממשלתיים ניסו להתעשת לאחרונה, כמפורט בס"ק ג) שלהלן, אך בחודשיים שעברו הם שוב לא פעלו כמתחייב מתפקידם הרגולטורי, כמפורט בפיסקה 37 סיפא שלהלן). בהקשר זה נדגיש כי בדיון שהתקיים בפני בית המשפט המחוזי הנכבד בחיפה – בא-כוח היועץ המשפטי לממשלה הצהיר כדלקמן:

"נעשתה פניה לכל משרדי הממשלה שנראו רלבנטיים ואף משרד ממשלתי לא פנה בבקשה לתמוך בערעור או להתנגד לסגירה. בעת הזאת, בהתבסס על הידוע כיום, אף משרד ממשלתי לא טען לקיומו של אינטרס ציבורי שגובר על האינטרס של סיום פעולתו של המיכל. כמובן, נדרש להבטיח שריקון המיכל ייעשה בצורה בטוחה ומבוקרת".

זאת ועוד – בהודעה מטעם המשיב 2 מתאריך 07.04.2017, שהוגשה לנו, נמסר כי המשרד להגנת הסביבה עדיין סבור (גם לאחר שימוע שנערך למערערת) כי ממשיך להתקיים סיכון לא קביל לרצפטורים ציבוריים שנבחנו בתרחיש השגרה של פריקת האמוניה מן האוניה וכן בתרחישי חירום ואסון טבע – הן מהמיכל והן מהאוניה. המשרד להגנת הסביבה הודיע עם זאת כי בשל הצורך לאפשר למשק להתארגן למצב של ריקון המיכל – יש ליתן לכל הנוגעים בדבר תקופת התארגנות. לפיכך היתר הרעלים שניתן למערערת הוארך עד לתאריך 01.06.2017 (להלן: תקופת ההתארגנות) ונמסר כי יתכן ומועד זה יוארך עוד.

(ב) בעקבות עמדת המשרד להגנת הסביבה הנ"ל ושל שאר הגורמים המעורבים – הארכנו, לבקשת המערערת, בהחלטה מתאריך 13.04.2017 (שהוצאה בשל הדחיפות עוד בחול המועד פסח) את עיכוב הביצוע שניתן, תוך צמצום והתנייתו בתנאים. במסגרת החלטה זו היתרנו למערערת להזמין לאלתר ובאופן חד-פעמי אוניית אמוניה אחת, או שתיים, לאחר שהצהירה כי הדבר חיוני ובהול לה ולמשק וכי היא אף פנתה בעניין לרשויות. עם זאת התנינו את אישור הכניסה של האוניה/האוניות לנמל חיפה בכך שהמערערת תתחייב, בין השאר, לריקונו הסופי, המלא והבטוח של מיכל האמוניה במועד שנקצב.

מסתבר כי המערערת אף שפנתה בעבר (בתאריכים: 29.03.2017 ו- 04.04.2017) בבקשות להתיר לה להביא אוניות אמוניה לארץ, והדבר אף הותר לה עקרונית כאמור בהחלטה מתאריך 13.04.2017 – לא מצאה לנכון לפעול להזמנת האוניה, או האוניות ואף לא הגישה את כל מה שנדרש הימנה מהמשרד להגנת הסביבה כדי שיאושר לה הליך ריקון המיכל עד כלות.



לאחר מכן המערערת גרסה, כפי שצינו בפיסקה 11 שלעיל, כי חלה אצלה אי-הבנה באשר לזכותה להזמין את אוניות האמוניה טרם שתקבל אישור נוסף של בית משפט זה, ואולם יש להדגיש כי היא פנתה בבקשת הבהרה בהקשר זה רק **לאחר** שבא-כוח היועץ המשפטי לממשלה הודיע לבית המשפט, בתאריך 26.04.2017, כי המערערת **לא** עמדה במה שנדרש הימנה בהחלטה מתאריך 13.04.2017.

(ג) נוכח המתואר לעיל ובשים לב להחלטה מתאריך 13.04.2017 ולצורך שנתהווה – נערכה בתאריך 24.04.2017 ישיבה בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות שר הכלכלה, השר להגנת הסביבה ומנכ"לם וכן מנכ"ל משרד האוצר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) וגורמים רלבנטיים נוספים. בעקבות אותה ישיבה – המשרד להגנת הסביבה ושאר גורמי הממשלה נערכו למציאת חלופות, ובהודעה יסודית ומפורטת שהוגשה לנו מטעמם בתאריך 26.04.2017 הוסבר אילו פתרונות מתגבשים לשם המשך קיומו של מערך יבוא האמוניה לישראל בטווח הקצר ובטווח הארוך.

בהחלטה מתאריך 28.05.2017, שבאה בעקבות ההודעה מתאריך 26.04.2017 הנ"ל, נענינו באופן עקרוני ובכפוף להוראות הדין והתניות שבהחלטה האמורה למה שהתבקש מהודעת המשיב 2 האמורה, שכן זו העידה על מאמץ רציני שנעשה באותו הזמן ע"י גורמי הממשלה השונים כדי למצוא מזרז לבעיות שנוצרו. כן התחשבנו במסגרת זו במשאלות ועמדות שאר הצדדים. לפיכך, אף שלא קיבלנו את הסבריה של המערערת "לא-ההבנה" שחלה אצלה בפירוש ההחלטה מתאריך 13.04.2017 היינו נכונים להנות אותה מן הספק, ומצאנו לראוי – מתוך התחשבות בציבור העובדים של המערערת, שנקלעו למשבר שלא באחריותם (ואשר גם עניינם הועלה בפנינו), וכן מתוך ראיית צרכי המשק, לרבות המפעלים החברים בהתאחדות התעשיינים – להיענות להמלצות הגורמים הממשלתיים להעניק אורכה אחרונה להתארגנות של כל המעורבים עד ובכפוף להחלטה אחרת, או לפסק דין במכלול, לפי מתווה שהוצג בהחלטה האמורה.

בהתאם למתווה הנ"ל למערערת ניתנת איפוא אורכה אחרונה להבאה חד-פעמית של אוניה, או אוניות אמוניה, ובלבד שהמשרד להגנת הסביבה והגורמים הבטחוניים הרלבנטיים יאשרו כי מילוי המיכל, ככל שיידרש, יעשה בבטיחות הראויה ובמגבלות הביטחוניות המתחייבות ויאפשר את ריקונו הסופי לאחר מכן לא יאוחר מתאריך 31.07.2017 ועד בכלל (בכך הנחנו כי יושלם פער הזמנים שנגרם בשל העובדה שהמערערת, על פי טענתה, לא הבינה אל נכון את ההחלטה מתאריך 13.04.2017). הליכה במסלול זה הותנתה בכך שהמערערת תמסור הודעה לבית המשפט עד תאריך 06.06.2017 כי לא תגיש כל בקשה נוספת למילוי המיכל וכי היא מתחייבת לרוקן את המיכל סופית עד כלות בהתאם לאישורים שיינתנו לה – לא יאוחר מתאריך 31.07.2017. במקביל קבענו כי בהינתן שהמערערת תפעל כאמור – תימסר הודעה לבית המשפט מטעמו של המשיב 2 עד לתאריך 08.06.2017, בגיבוי תצהירים, שמבחינת גורמי הממשל והביטחון ואחריותם – מתקיימים ויתקיימו כל התנאים הביטחוניים והבטיחותיים הנדרשים לצורך מילוי המיכל וריקונו המלא עד לתאריך 31.07.2017.

בצד האמור לעיל – הודענו כי המשרד להגנת הסביבה ושאר גורמי הממשל הרלבנטיים יהיו רשאים להמשיך לטפל בהסדרים שהחלו להתגבש על ידם, כך שתקופת ההתארגנות שנקבעה על ידם תוארך ותושלם עד לתאריך 31.07.2017 ועד בכלל. במסגרת זמן זו, כך ציינו, אמורות להיבחן בקשות המפעלים שפנו כדי שיאושר להם יבוא והחזקה של אמוניה באמצעות "איזו-טנקים", שהן מכולות מיוחדות וממוגנות (המבקשים להצטרף 2-6 מסרו כי אורכה כאמור תספק אותם ונראה מהודעת המשיב 2 כי אף גורמים אחרים במשק אמורים היו למצוא לעצמם פתרון בתקופת זמן זו). כמו כן סברנו כי במהלך פסק הזמן האמור תישקל – בעבור המערערת – חלופה 2 הנזכרת בחוות הדעת של ירום אריאב בע"מ, שהוגשה מטעם המערערת בתאריך 25.04.2017 (חלופה זו מדברת בביטול פעילותו של מיכל



האמוניה, הפעלת ספינה קטנה ופריקה ישירה ל"איזו-טנקים") ואשר תקופת הזמן הנדרשת ליישומה, אפילו על פי גישת המערער, עומדת על כחודשיים ימים.

לבסוף הערנו כי בתקופת ההתארגנות המוארכת (עד 31.07.2017) ניתן יהיה אף להגיע להסדרים שונים, ביוזמת המעוניינים בכך, ובאישור הרגולטורים הרלבנטיים להגדלת כושר הייצור העצמי של אמוניה בגופים אחרים (כמו חברת חשמל) - לטובת צרכנים אחרים במשק. בתקופה זו ניתן יהיה אף להשלים את הבדיקה של התכנות החלופה שנדונה במעמד צד אחד - לשם מימושה, במידת הצורך, בתקופת הביניים שמעבר לטווח המידי (כחודשיים) ועד להקמת מפעל לייצור אמוניה (האמור להימשך כשלוש שנים).

עוד הערנו כי בתקופת הביניים הנ"ל ניתן יהיה, באישור הרגולטורים הרלבנטיים, אף לברר היתכנות ולאשר פתרון חלופי זמני (שייושם בטווח זמן של כשנה), אשר יסדיר יבוא של חומצה חנקתית בעבור תעשיות הדשנים, חלף האמוניה.

13. לאור כל האמור לעיל ביקשנו בהחלטה מתאריך 28.05.2017 כי המשיב 2 ימסור הודעה משלימה מטעמו לגבי ממצאיו ומסקנותיו ביחס לחלופות הנ"ל - עד לתאריך 15.06.2017. לבסוף ציינו כי החלופות הנ"ל עולות בקנה אחד עם העמדה שהוצגה מטעם המשיב 2 בהודעתו המקיפה מתאריך 26.04.2017 והן פותרות לכאורה באופן מידתי את הקשיים שנוצרו, והכל במגבלות הדין ומתוך הבנה שבתאריך 31.07.2017 - המיכל אמור להיות מרוקן סופית.

14. על יסוד ההחלטה מתאריך 28.05.2017 - המערערת הודיעה בתאריך 29.05.2017 **כי היא מתחייבת לעמוד בכל תנאי ההחלטה האמורה** וכי היא החלה בניסיונות לאתר אניה (או אניות) באגן הים התיכון, אשר ניתן לייבא באמצעותן אמוניה לאלתר. עוד מסרה המערערת באותה הודעה שלאחר איתור אניה מתאימה כאמור - היא תודיע על כך לגופי המדינה הרלבנטיים ולבית המשפט ותפעל על פי הנחיותיהם.

15. עיריית חיפה הגיבה בתאריך 01.06.2017 להודעה הנ"ל, מטעם המערערת, והסבה את תשומת הלב כי על פי הבנתה - מכוח ההחלטה מתאריך 28.05.2017 על המערערת היה להתחייב באופן מפורש למילוי התנאים המצטברים הבאים:

(א) המערערת לא תגיש כל בקשה נוספת למילוי המיכל.

(ב) המערערת תרוקן את המיכל סופית (עד כלות) בהתאם לאישורים שינתנו לה - לא יאוחר מתאריך 31.07.2017.

16. בתאריך 01.06.2017 הגישה המערערת הודעה ובקשה דחופה להבהיר את ההחלטה מתאריך 28.05.2017, ובגדרה עתרה למעשה לביטול שתי ההתחייבויות הנ"ל שנדרשו הימנה במסגרתה, וזאת בסתירה להצהרתה מתאריך 29.05.2017 הנ"ל כי היא מתחייבת לעמוד בכל תנאי ההחלטה האמורה ללא יוצא מן הכלל ולקיימם ככתבם וכלשונם. בגדר כך היא טענה (בניגוד למסמכים קודמים ולתצהירים שהמציאה) כי גם אם לא תתווסף כמות כלשהי של אמוניה למיכל(שבו היו מצויים באותה עת כ-340 טון אמוניה מתחת לקו ספיקת המשאבות) - אין כל דרך לרוקן את המיכל לחלוטין עד לתאריך 31.07.2017 (מטעמים טכניים שנועצים בשיקולי בטיחות). עמדה חדשה זו **לא** נתמכה בתצהיר,



או בחוות דעת מומחה. מעבר לכך המערערת הודיעה שמאחר שבימים אלה נדונות על ידי "המנחה הלאומי" חלופות שונות, הרי שיתכן ויידרש שימוש מוגבל במיכל גם לאחר ה-31.07.2017, ולכן היא גרסה שאין ביכולתה להתחייב שלא תגיש בקשה נוספת למילוי המיכל.

17. בא-כוח המשיב 2 הגיש גם הוא בתאריך 01.06.2017 בקשה דחופה להבהרת ההחלטה מתאריך 28.05.2017, ובמסגרתה הובעה בפועל תמיכה בבקשות הנ"ל של המערערת. הוא עתר לפיכך כי יובהר שבתאריך 31.07.2017 יעמוד המיכל אך בקו אי-ספיקת המשאבות ורק לאחר מכן יחל הליך הריקון הסופי של המיכל-בהתאם להוראות ומסגרות הזמן שייקבעו לענין זה (ע"י הרשויות המוסמכות) ובכפוף להחלטה שיפוטית אחרת, ככל שתינתן.

18. בתאריך 02.06.2017 הוגשה תגובה מטעם המשיבה 4 לבקשות הנ"ל, בגדרה הובעה התנגדות להבהרות המוצעות ע"י המערערת ומטעם המשיב 2. במסגרת התגובה האמורה הודגש, בין היתר, כי על פי החלטת בית המשפט המחוזי הנכבד מתאריך 06.04.2017 - היה על המשרד להגנת הסביבה לאשר את התכנית לריקון מלא ומוחלט של המיכל עד לא יאוחר מתאריך 20.05.2017, כדי לאפשר את ריקונו המלא במועד שנקצב, ומסתבר כי פעולה זו לא הושלמה, שכן המערערת לא העבירה את מה שנדרש הימנה בהקשר זה.

19. לאחר עיון בפניות ובתגובות הנ"ל - החלטנו בתאריך 04.06.2017 **שלא** להיעתר לבקשות של המערערת ושל המשיב 2 הנ"ל. הסברנו כי למעשה מדובר בבקשות **לשינוי** ההחלטה מתאריך 28.05.2017, ולא **להבהרתה**. ציינו עוד כי ההחלטה מתאריך 28.05.2017 באה לאחר בדיקת מכלול החומר שעמד בפנינו, וזאת לאחר שהיינו מוכנים ליתן למערערת אורכה אחרונה לביצוע - נוכח אי-ההבנה בה לקתה, לשיטתה, בקריאת ההחלטה מתאריך 13.04.2017.

בהחלטה מתאריך 04.06.2017 ציינו גם שבקשת ההבהרה הנוספת של המערערת **איננה** מתיישבת עם הודעתה מתאריך 29.05.2017 כי: "היא מתחייבת לעמוד בכל תנאי ההחלטה (מתאריך 28.05.2017 - תוספת שלנו - הח"מ), ללא יוצא מן הכלל ולקיימם ככתבם וכלשונם" (הניסוח נלקח מהודעתה הנ"ל של המערערת לבית המשפט).

לבסוף סיכמנו כי בהתחשב בעמדתה העדכנית של המערערת - אין איפוא עוד מקום להבאת אניות אמוניה למילוי המיכל, שכן המערערת מסרה בהודעתה מתאריך 01.06.2017 כי **לא** תעמוד בתנאים שהושתו עליה בהחלטה מתאריך 28.05.2017. יתר על כן קבענו כי המערערת אף לא השלימה את מה שנדרש ממנה על ידי המשרד להגנת הסביבה וע"י בית המשפט המחוזי הנכבד בהקשר להגשת תכנית לריקון מלא ומוחלט של המיכלולהערכות לביצוע התכנית האמורה בהקדם האפשרי.

דחינו איפוא את בקשות המערערת והמשיב 2 למתן הבהרות וביקשנו כי המשיב 2 ימסור עד לתאריך 15.06.2017 את ההודעה המשלימה שנתבקשה ממנו בפיסקה 19 להחלטה מתאריך 28.05.2017 לגבי הממצאים והמסקנות אליהם הגיעו הרשויות הרלבנטיות ביחס לחלופות שנדונו בפיסקאות 17 ו-18 לאותה החלטה, והכל מתוך הבנה שבתאריך 31.07.2017 - המיכל אמור להיות מרוקן סופית בהתאם להוראות הדין, לאחר שתקויימנה דרישות הביטחון והבטיחות בהקשר זה.

20. בתאריך 13.06.2017 הגישה המערערת בקשה דחופה לעיון חוזר בהחלטה מתאריך 04.06.2017 בכל הנוגע



למועד השלמת ריקונו הסופי של המיכל.

המערערת פתחה את בקשתה בכך שהביעה בפני בית המשפט את צערה והתנצלותה הכנה על-כך שבלהט האירועים ובשל הלחץ הרב בו היא וב"כ היו נתונים, בשל המירוץ בין הערכאות השונות ורשויות המדינה – נוצרה אי בהירות בהודעות ובבקשות שהוגשו מטעמה, אשר יצרו את הרושם כי המערערת התכוונה למסור לבית המשפט נתונים בלתי מדויקים חלילה.

מיד לאחר מכן ביקשה המערערת (שוב) להאריך לה את מועד הריקון הסופי של המיכל שנקצב לתאריך 31.07.2017 – עד לסוף חודש ינואר 2018. הטעם לבקשה נעוץ בעובדה שבעוד שבוער היא הודיעה כי ניתן לרוקן את המיכל בעזרת משאבה טבולה (שתוכנס למיכל מאחד הפתחים שבגג ותורד בתוך המיכל מתחת לקו המשאבות הקיים) – עתה היא מעדיפה לנקוט בשיטת ריקון אחרת: שיטת האידוי הטבעי בעזרת מפוחים (שגם אותה היא הציגה בשעתו כחלופה). בהקשר זה מן הראוי להזכיר כי בזמנו המערערת ציינה בפני בית המשפט המחוזי הנכבד ובפנינו כי שיטת הריקון באמצעות משאבה טבולה גם היא טובה ואפשרית, ויתרונה בכך שהיא מהירה יותר משיטת האידוי הטבעי. שיטה זו אף זכתה לאישור עקרוני של המשרד להגנת הסביבה, שמצא אותה כראויה, אלא שבשלב מסוים לאחר מכן – המערערת הפסיקה לשתף פעולה עם המשרד להגנת הסביבה – ולא הגישה את התכניות המפורטות שנדרשו ממנה לצורך זה על-ידי הרגולטור. יתר על כן המערערת הצהירה בפנינו כי היא הזמינה כבר את המשאבה הטבולה הדרושה לצורך מימוש הריקון בשיטה זו, והודיעה בדיון שהתקיים בבית המשפט המחוזי בתאריך 06.04.2017 כי אם תאושר לה דרך פעולה זו (שעל פי דבריה היא החלה כבר בשלב הראשון של ביצועו) – המיכל ירוקן מבחינתה בתוך כ-5 חודשים, דהיינו עד תחילת חודש ספטמבר 2017. (זה המקום להעיר כי המערערת הודיעה בבקשתה לעיון חוזר כי כתוצאה מאידוי טבעי – כמות האמוניה במיכל יורדת בקצב של כטון וחצי ליום ובמועד הגשת הבקשה לעיון חוזר הכמות עמדה על כ-327 טון אמוניה).

בית המשפט המחוזי הנכבד קבע איפוא, בתאריך 06.04.2017, לאחר הדיון שהתקיים בפניו בנושא זה (בנוכחות מומחים), כי בנסיבות – הדרך העדיפה לריקון המיכל היא באמצעות משאבה טבולה וכי ניתן לקצר מאוד את לוחות הזמנים שצוינו על-ידי המערערת ועל-ידי המשרד להגנת הסביבה בהקשר זה. על כן אנו קבענו כי המועד לריקון הסופי של המיכל יחל בתאריך 31.07.2017 (ראו: החלטה מתאריך 04.06.2017 ונימוקיה).

21. בתאריך 22.06.2017 הוגשה לנו (לאחר אורכות שנתבקשו ואושרו) הודעה משלימה מטעם גורמי הממשלה. בהודעה הובאו בהרחבה תוצאות הבדיקות שנערכו על-ידי גורמי הממשלה השונים ועל-ידי המשרד להגנת הסביבה ביחס לחלופות שצוינו בהחלטה מתאריך 28.05.2017 – לגבי פתרונות אפשריים למשבר האמוניה ביחס לטווח הקצר, והארוך. ביחס לטווח הקצר הוצגו 3 חלופות:

(א) החלופה של יבוא אמוניה באמצעות אנייה קטנה והזרמה ישירה למפעלים.

(ב) ייבוא אמוניה דרך הים באיזוטנקים ולאחר מכן פירוקם ושינועם ברחבי הארץ ככאלה (לעיל ולהלן: "חלופת האיזוטנקים").



(ג) החלופה המשולבת - יבוא אמוניה באמצעות אניה קטנה ואיזוטנקים.

צוין כי בהתאם לעמדתו המקצועית של המשרד להגנת הסביבה חלופות (א) ו-(ג) הנ"ל נמצאו דומות בכל הנוגע לקבילות הסיכון וחלופה (ב) נמצאה קבילה רק בהיעדר חלופה אחרת.

לגבי הטווח הארוך הוצגו שתי חלופות:

(א) הקמת מקשר ימי על ידי המערערת בלב ים והעברת האמוניה ממנו למערערת באמצעות צינור.

(ב) הקמת מפעל לייצור אמוניה בדרום המדינה.

בתוך כך ניתנה גם התייחסות המשרד להגנת הסביבה לבקשת המערערת לעיון חוזר מתאריך 13.06.2017. בתמצית נאמר שם כי המשרד להגנת הסביבה שינה בינתיים את דעתו בנושא והוא סבור עתה כי יש לאשר למערערת את ריקון המיכל בשיטת האידיה הטבעי בסיוע מפוחים חיצוניים, שהיא בטיחותית יותר, אף כי היא מאריכה את תקופת הריקון במספר חודשים. מעבר לכך צוין בהודעה המשלימה הנ"ל כי הדיון בחלופות לא הושלם וכי לטעמה של הממשלה - סוגיית ההכרעה בחלופות הנידונות כעת להמשך הפעלת מערך אמוניה בטיחותי בישראל, בכפוף לכל דין חורגת ממסגרת הערעור. בנסיבות אלו, נאמר בהודעה מטעם המשיב 2, כי לעמדת הממשלה ההליך שבפנינו מוצה ודינו להימחק.

22. המשיבה 1 בתגובה המפורטת שהגישה בתאריך 28.06.2017 ביקשה כי נדחה את עמדת הממשלה בהודעתה המשלימה הנ"ל וגרסה כי בסמכותנו לדון בערעור גם בחלופות השונות שהוצגו ביחס לעתיד הקרוב והרחוק. בהקשר זה היא הצביעה על סתירות ושינויים בעמדות של גורמי הממשלה בהליכים השונים שניהלו במכלול והצביעה על כך שנמל חיפה ערוך ומצוייד באישורים הדרושים לקליטת איזוטנקים של אמוניה ולכן "חלופת האיזוטנקים" היא החלופה המיטבית ביותר בנסיבות העניין וישימה לביצוע באופן מיידי.

23. בתאריך 28.06.2017 הגיבה המערערת להודעה המשלימה מטעם הממשלה והודיעה כי גם היא מסכימה לכך שהערעור דנא מיצה את עצמו, בכפוף לצורך להכריע בבקשתה לעיון חוזר, כך שיוחלט שהליך ריקונו הסופי, המלא והמוחלט של המיכל יושלם במהלך חודש ינואר 2018.

24. בתאריך 28.06.2017 הגישה גם המשיבה 4 תגובה להודעה מטעם הממשלה וגרסה כי אין אפשרות למחוק את הערעור בשלב זה, ולשיטתה יש לדחותו. עוד היא מסרה כי לגישה - לבית משפט זה יש סמכות לדון במסגרת הערעור בחלופות השונות שהוצגו על-ידי הממשלה ולעמדתה ראוי לפסול אותן (מלבד את "חלופת האיזוטנקים"), שכן ביקורת שיפוטית כזו דרושה להבטחת התכלית של ההליך הפלילי בו עסקין, מה גם שמכוח סעיף 17 לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן: חוק רישוי עסקים) בית המשפט מוסמך ליתן כל צו הדרוש להפסקת העיסוק המפר.

המשיבה 4 טענה עוד כי על המערערת ועל המשיב 2 חל "השתק שיפוטי", שכן בגלגולים קודמים של ההליך הם



הביעו עמדות מנוגדות לאלו שהם מבטאים עכשיו.

25. בתאריך 06.07.2017 הוגשה הודעה מעדכנת מטעם המשיב 2 ובגדרה נמסר כי הממשלה קיימה בתאריך 03.07.2017 דיון בעניין "קידום פתרונות לאספקת אמוניה לטווח הקצר והארוך" וקיבלה החלטה מפורטת בנושא (החלטה מס' 2807). במסגרת ההחלטה נאמר כי יקודמו לטווח הארוך פרויקטים של הקמת מפעל ליצור אמוניה במישור רותם בנגב ושל הקמת מקשר ימי מול חופי חיפה ובטווח הקצר (עד להפעלת המקשר הימי בהתאם לאבני הדרך שנקבעו להקמתו ובכפוף לאישורם ע"י הגורמים המוסמכים) הממשלה רשמה בפניה את הודעתה של המערערת כי בכוונתה לפעול ליבוא אמוניה לכל צרכי המשק באמצעות אניות קטנות והזרמה ישירה בצנרת קיימת למפעלים ללא שימוש במיכל הקיים, או בכל דרך אחרת שתאושר ע"י הרשויות הרגולטוריות. לצורך קיום מעקב אחר ביצוע ההחלטה האמורה הוקמה ועדת היגוי, בראשות מנכ"ל משרד האוצר.

בהודעה המעדכנת הודגש עוד כי החלטת הממשלה האמורה מתווה מסגרת כללית להמשך הטיפול בענין, בכפוף לכל דין וכי היא איננה חלק מן ההליך שבפנינו. לפיכך חזרו גורמי הממשלה והודיעו כי לשיטתם היבטי יישומן של החלופות הנ"ל – חורגות, לגישתם, מן המסגרת הדינית שבכאן וודאי ממסגרת הצו שניתן ע"י בית המשפט המחוזי הנכבד בפסק דין, נושא הערעור. נטען בנוסף כי העמדת מי מן החלופות הנ"ל לביקורת שיפוטית במסגרת ההליך בפנינו היא במידה רבה מוקדמת עוד טרם שניתן היתר רעלים למי מן החלופות כנדרש. בהקשר זה הוצהר כי לגישת המשיב 2 המסגרת הדינית המתאימה לבירור הטענות האמורות תבשיל לאחר שיתקבלו החלטות קונקרטיות ובמסגרת הליכים קונקרטיים רלוונטיים, ככל שיינקטו, ולפיכך הערעור – מוצה ודינו להימחק.

26. בתאריך 10.07.2017 הודיעה המערערת כי היא תומכת באמור בהודעה המעדכנת הנ"ל ולגישתה החלטת הממשלה מתאריך 03.07.2017 אימצה את המלצתו של בית המשפט בהחלטה מתאריך 08.05.2017, ככל שמדובר בפתרונות לטווח הקצר.

27. בתאריך 10.07.2017 הוגשה לנו תגובה להודעה המעדכנת מטעם המשיבה 1, השוללת את החלופה שהוצעה לזמן הקצר ודיברה ביבוא של אמוניה באמצעות אניות קטנות והזרמה ישירה מהן למפעלים באמצעות הצנרת הקיימת (לאחר התאמתה לכך ובהתניה של קבלת האישורים הרגולטוריים הנדרשים לצורך זה).

המשיבה 1 הצביעה על כך שבהליך קודם (ע"מ 278/11 הנ"ל) נמסר מטעם גורמי הממשלה (בהודעה מתאריך 18.05.2016) כי: "לעמדת גורמי המקצוע – לכמות האמוניה הן במיכל הן באיניה – השפעה נמוכה על מידת הסיכון הנשקף מדליפת החומר בתרחישי שגרה" וכי: "הליך פריקת האניות מהווה נקודת הכשל האפשרית העיקרית במונחי הערכת טווח הסיכון. משכך – תדירות הגעת האניות היא הרלוונטית להפחתת הסיכון".

המשיבה 1 ביקשה איפוא לדון במסגרת הערעור בחלופות שהוצגו ולדחות את כולן, למעט את חלופת ה"איזוטנקים", וזאת לאחר שהוכח, לשיטתה, כי לעת הזו אין חלופה ישימה אחרת.

28. בתאריך 11.07.2017 הוגשה תשובה משלימה מטעם המשיבה 4 – בתגובה להודעה המשלימה מטעם המשיב



2 הנ"ל. בתשובתה שוללת המשיבה 4 את כל החלופות שהוצגו וטוענת כי הן בלתי חוקיות ועומדות בניגוד לצו שהוצא ע"י בית המשפט המחוזי בפסק דינו, נושא הערעור, שהוא מפרש אותו כצו למניעת העיסוק במערך האמוניה על כל רכיביו וחלקיו. מעבר לכך היא חזרה וטענה כי בשלב זה יש לדחות את הערעור ולא למחקו.

29. בתאריך 17.07.2017 המבקש להצטרף 1 ביקש להגיש לנו הודעה, ואולם לא קיבלנו אותה, שכן מבקש זה נמחק כאמור מההליך בהחלטה מתאריך 28.05.2017.

30. בתאריך 23.07.2017 הגישה לנו המערערת בקשה להחשת מתן ההחלטה בבקשה לעיון חוזר, או למתן עיכוב ביצוע של ההחלטה בדבר קביעת מועד סופי לריקון המיכל בתאריך 31.07.2017 "במובן זה שריקון המיכל יימשך באופן שאושר ע"י המשרד להגנת הסביבה" (ההדגשות שלנו - ח"מ).

לבקשה צורפה התנגדות מטעם המשיבות 1 ו-4 שטענו, כדלקמן:

"הבקשה המוגשת על ידי המערערת, למתן החלטה בבקשתה לשינוי המועד לריקונו הסופי של המכל, מוגשת, כמנהגה של המערערת, ללא ראשית ראיה לתמיכה באמור בה, ובאופן המעורר חשש ממשי כי הבקשה אינה משקפת את המצב העובדתי לאשורו, כפי שיפורט להלן:

על בסיס החלטת בית המשפט הנכבד מיום 4.4.2017, נתן בית המשפט המחוזי החלטה בנוגע לאופן ביצוע ריקון המיכל, במסגרתה הוא אימץ את דרך הריקון שהוצעה על ידי המשרד להגנת הסביבה, הוא ריקון באמצעות משאבה טבולה. יחד עם זאת, בית המשפט המחוזי דחה את לוחות הזמנים שהוצעו על ידי המשרד להגנת הסביבה להערכות לריקון וקבע כי **העל המערערת להיות מוכנה להתחיל את הליך הריקון באמצעות משאבה טבולה עד ליום 20.05.2017. לצד זאת ובהשלמה לכך, קבע בית המשפט העליון כי המועד להשלמת הליך הריקון הוא 31.07.2017.**

החלטת בית המשפט המחוזי מעולם לא שונתה. משכך, היה על המערערת להתחיל בהליך הריקון לפני חודשיים ימים.

עתה, טוענת המערערת כי היא מבקשת ש"ריקון מיכל האמוניה יימשך באופן שאושר על ידי המשרד להגנת הסביבה".

קרי, בבקשה סמויות שתי טענות עובדתיות מובהקות - הראשונה - שישנה תכנית אישור כלשהי שאושרה על ידי המשרד להגנת הסביבה. והשניה - שיישומה של תכנית הריקון החל.

למיטב ידיעת המשיבות 1 ו-4, על יסוד המצגים שהציגו המערערת והמדינה עד כה, אין כל תכנית ריקון שאושרה, וממילא, כל תכנית ריקון שאינה ריקון באמצעות משאבה טבולה מחייבת אישור של בית המשפט.

31. בבקשת המערערת מתאריך 23.07.2017 הנ"ל צוין עוד כי בא-כוח המשיב 2 מסר בהקשר אליה כי:

"בשים לב לכך שבקשת המערערת הועברה לקבלת התייחסות המדינה סמוך למועד הגשתה, המדינה שומרת על זכותה להגיב באופן מסודר לבקשה זו בהקדם האפשרי בראשית השבוע".



עוד נאמר בבקשה כי תגובתו של בא-כוח המשיבה 3 לא התקבלה, הגם שהתבקשה, עד למועד הגשת הבקשה.

32. בתאריך 26.07.2017 (בשעות אחר הצהריים) הגיעה תגובה מטעמו של המשיב 2 לבקשת המערערת למתן החלטה. בתגובה האמורה, שנתמכה בתצהירו של השר להגנת הסביבה, נכללו גם עדכונים שונים רלבנטיים, ונביא כאן את עיקרי הדברים:

(א) המשרד להגנת הסביבה הודיע כי לדעתו יש להיעתר לבקשתה של המערערת לעיון חוזר באופן שיאפשר ביצוע ריקון בטיחותי, מבוקר וסדור של המיכל בהתאם לתכנית הריקון (החדשה) שאושרה למערערת במישור המקצועי בדבר אידיוי טבעי בסיוע מפוחים חיצוניים (ותכנית זו אמורה להביא לריקון סופי ומוחלט של המיכל עד סוף ינואר 2018 ויתכן עוד קודם לכן). בהקשר זה נמסר כי נכון לתאריך 23.07.2017 כמות האמוניה המצויה במיכל עומדת על כ-240 טון.

(ב) בתגובה הנ"ל דווח כי בתאריך 18.07.2017 התקבלה פניית משרד מבקר המדינה ליועץ המשפטי לממשלה בהתאם לסעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, שכותרתה: "חששות למעשים פליליים - טיפול גופי המדינה בנושא קידום פתרונות לאספקת אמוניה למשק לטווח הקצר והארוך", וזאת בהמשך לפניה קודמת באשר לבדיקה שמקיים משרד מבקר המדינה בנושא. בתאריך 20.07.2017 השיב המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) עו"ד ש' למברגר לפניית המבקר, בין היתר, כי: "על מנת לבחון חששות אלה במישור הפלילי, נודה על קבלת כלל החומר המצוי ברשותכם, בהקדם האפשרי".

כן הוסף כי לרקע פניה נוספת מטעם משרד מבקר המדינה (ליועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה), מצא היועץ המשפטי לממשלה להורות למנכ"ל המשרד להגנת הסביבה - בתאריך 13.07.2017 - כי הוא מנוע, לעת עתה, ועד להשלמת הבדיקות הצריכות בעניין זה (בין השאר על רקע של טענה לחריגה לכאורה מהסדר ניגוד העניינים שחתם עליו), מלהוסיף ולעסוק בכל עניין הנוגע לסוגיית מערך האמוניה, לרבות קידום החלופות השונות, וסוגיות הנוגעות להיתרים הדרושים לקידום החלופות. בהמשך להחלטה האמורה נמסר כי השר להגנת הסביבה הורה על העברת ריכוז הטיפול בכלל הסוגיות הרלבנטיות למערך האמוניה לידיה של הסגנית הבכירה למנהל הכללי (תעשיות ורישוי עסקים), גב' ש' נזר.

(ג) בתגובה צוין עוד ואף זאת לשם שלמות התמונה, כי המשרד להגנת הסביבה פועל להוצאת היתר רעלים, בהמשך לאשר נקבע בהחלטת ממשלה מספר 2807, מתאריך 03.07.2017, שכותרתה: "קידום פתרונות לאספקת אמוניה לטווח הקצר והארוך", בכפוף להשלמת הבדיקות הצריכות לעניין ולהוראות הדין, ובכלל זאת באמצעות אניות קטנות והזרמה ישירה בצנרת קיימת למפעלים - ללא שימוש במיכל הקיים.

(ד) לצד האמור לעיל - גורמי הממשלה ביקשו בתגובה הנ"ל לחזור על עמדתם לפיה סוגיית ההכרעה בחלופות הנדונות כעת להמשך הפעלת מערך אמוניה בטיחותי בישראל, בכפוף לכל דין, חורגת מן המסגרת הדיונית בהליך זה. עוד הם ציינו כי ביקורת שיפוטית על היתר הרעלים, ככל שיינתן, וככל שמאן דהוא יסבור כי יש בכך צורך, היא בפני בית המשפט המחוזי הנכבד, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, וזאת לפי פרט 23(12) לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000.



בנסיבות אלה, בכפוף להחלטת בית המשפט ביחס לאופן ריקונו הסופי של המיכל, בשים לב לעמדת המשרד להגנת הסביבה בעניין זה, כמפורט לעיל, הרי שגורמי הממשלה שבו והביעו את עמדתם כי ההליך דנן מוצה, ודינו להימחק.

33. בשים לב להשתלשלות האירועים שפורטה לעיל ולמועד הקרב - 31.07.2017 - החלטנו שההליך שבפנינו ראוי לבוא לידי סיום על דרך של פסק דין, ולפיכך נעבור עתה לליבון הדברים.

דיון והכרעה

34. לאחר שמיעת טיעוני באי-כוח הצדדים ועיון במכלול החומר הרב והעצום שהובא בפנינו - החלטנו לדחות את הערעור, בכפוף לאמור בפסקאות 38 ו-39 שלהלן. ההנמקה לכך תובא מיד בסמוך.

35. צו הפסקת הפעילות וריקון המיכל שהוצא במכלול ואושר לאחר מכן על ידי בית המשפט המחוזי הנכבד בפסק-דינו, נושא הערעור - ניתן מכוח סעיף 17 לחוק רישוי עסקים, המורה כדלקמן:

"17. הוגש כתב אישום בשל עבירה לפי סעיף 14, רשאי בית המשפט שאליו הוגש כתב האישום לתת צו כאמור בסעיף 16, ותקפו יפקע עם ביטול כתב האישום, או עם מתן גזר הדין, או במועד שבו זוכה הנאשם זיכוי סופי, או בכל מועד קודם שנקבע בצו."

פסק הדין המנחה בהקשר להפעלת הסעיף האמור הוא: רע"פ 4384/13 מדינת ישראל נ' מיאו והאו בע"מ (03.03.2014) (להלן: ענין מיאו), בגדרו נקבע, בין היתר, כי בבקשה למתן צו על פי סעיף 17 לחוק רישוי עסקים יש להראות שהצו דרוש לשם מניעה של פגיעה ממשית ומוחשית באינטרס ציבורי חשוב, המגולם בתכליות חוק רישוי עסקים. עילה למתן צו כזה עשויה לקום, למשל, אם הפעלת העסק יוצרת סיכון ממשי לציבור, גורמת למטרד ולפגיעה באיכות הסביבה, או פוגעת באופן בוטה בשלטון החוק - והכל כשלא ניתן להשיג את מטרת הצו באמצעי מידתי יותר. כמו כן יש ליתן משקל מתאים לשאלה אם מדובר בעסק שניתן לו רישיון בעבר ושבעליו מואשם בהפרת תנאי מתנאיו, או שמא מדובר בעסק שלא ניתן לו רישיון כלל. יחד עם זאת יש להציב על כף המאזניים וליתן גם משקל הולם לעובדה שנאשם שהוצא לגביו צו על פי סעיף 17 לחוק רישוי עסקים טרם הורשע בדין.

36. במקרה שלפנינו - למיכל **אין** היתר בניה ומערך האמוניה מופעל לכאורה ע"י המערערת במשך שנים **ללא** רישיון עסק. בנסיבות אלו, כפי שהבהרנו כבר בעבר - צו סגירה זמני מתבקש על פני הדברים, ואולם עדיין יש ליתן משקל לעובדה שהמערערת טרם הורשעה בדין וכן ראוי לבחון את מידתיות הצו ואת נזקו לצדדים שלישיים. בהסדרים אותם קבענו בהחלטות הקודמות (אשר נתנו סיפק למשקל להתארגן לנוכח המצב שנוצר) ובדחיית מועד הריקון הסופי של המיכל וכן בהתניות שעליהן אנו מורים בפסק דין זה - ניתן מענה לשיקולים אלה. בדרך זו אף נקט פסק הדין, נושא הערעור, המקובל עלינו (בכפוף למועד הסופי של ריקון המיכל).

פירוט הדברים יבוא להלן.



37. בית המשפט המחוזי בחיפה הנכבד הגיע, בפסק דין שקול, סדור ומנומק, למסקנה שאין להתערב בקביעתו של בית המשפט לעניינים מקומיים בחיפה (כב' השופטת ג'אדה בסול) לפיה קיימת הסתברות של ממש לקרות "תרחיש אמוניה" בין בשל פגיעה במיכל ובין בשל פגיעה באונית האמוניה שייגרמו עקב אירוע בטחוני, או בטיחותי, או ע"י איתני הטבע. כן נפסק שהנזק העלול להיגרם מהתממשות הסיכון (גם אם הסתברות התרחשותו קטנה) הוא בלתי נסבל. מדובר באבדן חיי אדם ובפגיעה בבריאותם של רבים. גישתו העדכנית של המשרד להגנת הסביבה גורסת גם היא כאמור כי קיים סיכון לא קביל לרצפטורים הציבוריים שנבחנו בתרחיש השגרה של פריקת האמוניה מאניה גדולה וכן בתרחיש חירום ואסון טבע - הן מהמיכל והן מאניות גדולות המייבאות אמוניה בכמויות אדירות.

תפיסות אלו תואמות, להבנתנו, את עיקרון הזהירות המונעת, המחייב במקרים שכאלה את הסרת הסיכון, או מזעורו, וזאת כדי: "להתמודד עם הקושי שבפער בין הידע הקיים בזמן נתון, לבין הנזק הפוטנציאלי האדיר והלא ודאי שעלול להיגרם מפעילות כלשהי, אם לא ינקטו לגביה אמצעי זהירות ראויים. העיקרון מאפשר לרשות (המחוקקת או המבצעת, וכן השופטת - תוספת שלנו - הח"מ) לנקוט בצעדים שתכליתם מניעת הקטסטרופה, וזאת כאשר נשקף איום משמעותי לנזק נרחב בלתי הפיך, אפילו הוא בהסתברות נמוכה וגם כאשר אין ודאות מדעית מוכחת שהנזק אכן יתממש" (ראו: בג"צ 466/07 ח"כ זהבה גלאון מר"צ-יחד נ' היועץ המשפטי לממשלה, שם בפיסקאות 34-42 לחוות דעתו של השופט ח' מלצר; עיינו והשוו גם: בש"פ 10848/07 בונדק נ' מדינת ישראל (21.01.2008); בג"צ 7040/15 פדל מוסטפא פדל המאד נ' המפקד הצבאי באזור הגדה המערבית (12.11.2015) בפיסקה 1(ג) לחוות דעתו של השופט נ' סולברג).

מכאן שפסק דינו של בית המשפט המחוזי הנכבד, שאישר את הצו שהוצא מכוח סעיף 17 לחוק רישוי עסקים, והורה על ריקון המיכל - בדין יסודו.

עם זאת מסתבר, על פי מה שתואר לעיל, כי השלמת ריקון המיכל מתחת לקו המשאבות הקיים מעוררת קשיים טכניים ובטיחותיים ניכרים (לא ניכנס פה לשאלה על מי מוטלת האחריות לאי-גילוייה של מהמורה זו במועדים הרלבנטיים). מכל מקום בעניין זה נמצא פתרון באמצעות שיטת המשאבה הטבולה ונקיטה בדרך זו אף אושרה עקרונית על ידי המשרד להגנת הסביבה ועל-ידי בית המשפט המחוזי הנכבד בהחלטתו מתאריך 06.04.2017. לאור האמור קצבנו, כמבואר לעיל, את התאריך 31.07.2017 כמועד סיום לריקון המיכל, אלא שהמערערת עשתה דין לעצמה וחדלה, באמצע חודש מאי 2017 לערך, מלקדם את המהלכים למימוש השיטה שנבחרה, ואילו המשרד להגנת הסביבה לא הגיב כראוי. בנסיבות אלו - המערערת העלתה לפתע מחדש את השיטה של אידוי טבעי בעזרת מפוחים חיצוניים (המחייבת דחייה משמעותית בלוח הזמנים של ריקון המיכל), והמשרד להגנת הסביבה נענה שוב למפוקח והיה נכון עקרונית לאשר את שינוי שיטת הריקון (על הדחייה בלוח הזמנים הכרוכה בכך).

38. לא ניתן ליתן יד להתנהלות שכזו, ואולם בשים לב לכך שהועמדנו בפני עובדה מוגמרת ובהתחשב בכך שטובת הציבור ובטיחותו היא בראש מעיינינו - נצעד באותו נתיב בו הלכנו עד כה ונאשר דחייה נוספת ואחרונה לריקון סופי ומוחלט של המיכל עד לתאריך 18.09.2017, בכל שיטה שהמשרד להגנת הסביבה ורשויות הביטחון יאשרו, בכפוף לתניה שבפיסקה 39 שלהלן (המועד הנדחה תואם בקירוב ואף מרחיב קמעא את תקופת 5 החודשים שהמערערת צידדה בה בדיון שהתקיים בפני בית המשפט המחוזי הנכבד בתאריך 06.04.2017, והוא מניח שניתן "לצופף" את לוח הזמנים שהוצע עתה על ידי המערערת, כפי שהתרשם בשעתו גם בית המשפט המחוזי הנכבד).



עתה נבהיר את הדברים.

39. המשיב 2, והמערער שמחזיקה-מחרה אחריו - **צודקים** בטענתם שאין הערעור הנוכחי מסוגל להכיל את הדין בחלופות השונות שהוצגו על ידי הממשלה בהחלטתה מתאריך 03.07.2017. נושאים אלה אכן **חורגים** ממסגרת הערעור, ולגביהם - ככל שתתקבלנה בהקשר אליהם החלטות יישום ממשיות - זכויות וטענות כל הצדדים שמורות להם בהליכים המתאימים.

עם זאת נוכח התנהלות המערער עד הנה - אין מקום להאריך את רישיון הרעלים שלה מעבר לתאריך 31.07.2017, אלא לשם החזקת האמוניה במיכל עד לריקונו המלא, וזאת למצער עד אשר תשלים את הריקון הסופי והמוחלט של המיכל בבטיחות ובביטחון הנדרשים, ובאישור המשרד להגנת הסביבה וגורמי הביטחון, וכך אנו מורים. התניה שכזו מתחייבת משורה ארוכה של פסקי דין שעסקו במצבים דומים, או קרובים, במסגרת הליכים שונים (עיינו: בג"ץ 609/75 ישראלי נ' ראש עיריית תל אביב-יפו, פ"ד ל(2) 304 (1976); בג"ץ 711/82 שוחט נ' משטרת ישראל מטה מרחב השרון, משטרת נתניה, פ"ד לז(3) 505 (1983); בג"ץ 561/85 קוקו נ' משטרת ישראל (31.12.1985); בג"ץ 389/87 סלומון נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, אזור המרכז, פ"ד מב(4) 30 (1988); בג"ץ 4409/98 ד.ש. שמנים וכימיקליים בע"מ נ' מנהל מחוז חיפה במשרד לאיכות הסביבה והממונה לפי חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993 (1998), ולאחרונה מפי השופט א' שהם: רע"פ 2922/14 ס.א.א. ניהול וקידום בע"מ נ' עיריית חיפה (28.05.2014); ע"פ 8696/14 בן מוחהנ' משטרת ישראל - רישוי עסקים (21.12.2014); רע"פ 4965/16 נ.ש.מ.ע. אחזקות בע"מ נ' מדינת ישראל (25.08.2016)).

הנה כי כן מצאנו שאין ליתן למערער ליהנות מפרי מחדליה. תניה זו תואמת גם את הוראת סעיף 28 לחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973, החל על העניין מכח סעיף 61 לחוק האמור (השוו: ע"פ 2094/11 בן עמי נ' מדינת ישראל (11.10.2011); ע"פ 823/12 קליסה נ' שמעון (08.08.2013); רע"ב 8562/12 דאלי נ' מדינת ישראל (13.08.2013)).

40. טרם סיום נאמר כי באשר לחלופות שהוצגו - לא נקבע בשלב זה מסמרות כלשהן, ואולם בהתחשב במה שהתגלה לעינינו, אנחנו מרגישים בכל זאת חובה להעיר מספר הערות:

(א) כל הפתרונות שיבחרו צריכים להיות כפופים לדיני התכנון והבניה, לדיני המכרזים, לדיני התחרות ולצרכי המשק והציבור. לפיכך ראוי להם שלא יביאו למצב שבו המשק והרגולטורים יהיו שבויים לכאורה (מרצון, או בדלית ברירה) בידי מונופול (זוהי הגישה המקובלת בארה"ב של dual sourcing לגבי חומרי גלם, תשתיות בסיסיות ומערכות חיוניות אחרות).

(ב) יש לקבל עם קב חומטין את חזקת תקינות המינהל במכלול, שכן מסתבר שלעיתים קרובות (מדי) - הרגולטור קיבל פה את עמדת המפוקח ולפרקים הוא אפילו שינה את גישתו הרגולטורית הבסיסית (פעמים לכאורה אפילו ללא פשר), וזאת, בין השאר, כדי להתאימה לדרישות של הנתון לביקורתו.

(ג) ראוי שאף היועץ המשפטי לממשלה, שהוא צד בהליך הפלילי שבפנינו, יהיה מחויב בקביעות פסק דינו



זה, במיוחד בשים לב לכך שבהחלטות שניתנו בעבר במכלול, וכך אף בפסק דינו זה - קיבלנו עקרונית את עמדתו (גם אם לא תמיד את פרטיה ואת כל בקשותיו). בהקשר זה יש להדגיש שוב כי למיכל - **אין** היתר בניה (על פי קביעה משפטית חלוטה) ולפעילות המערערת **אין** לכאורה גם רישיון עסק. זאת ועוד - היתר רעלים מכוח חוק החומרים המסוכנים - איננו יכול לבוא, על פני הדברים, חלף היתר הבניה ורישיון העסק הנדרשים פה בנסיבות, ולכן לא ניתן להכשיר באמצעותו, כמבוקש על-ידי המערערת, פעילות בלתי חוקית, ככל שזאת נעשית על ידי המערערת.

41. נותרה לדיון השאלה: האם הערעור ראוי להימחק, או להידחות, בשים לב לטענה שהוא מיצה את עצמו.

אנו סבורים, כאמור, כי הערעור כאן - ראוי להידחות, בכפוף לאמור בפסקה 39 שלעיל. הטעמים לכך יובהרו בקיצור להלן.

סעיף 206 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, הקרוב לכאורה לסוגיה זו, קובע כדלקמן:

"מערער רשאי לחזור בו מערעורו, אולם משנסתיימו טענות בעלי הדין לא יחזור בו אלא ברשות בית המשפט".

במקרה שלפנינו - המערערת לא ביקשה לחזור בה מערעורה (ואף עמדה על כך שבגדרו תוענק לה אורכה לריקון המיכל), אלא רק הסכימה בדיעבד לעמדת המשיב 2 שסבר כי הערעור מיצה עצמו ודינו להימחק. זאת ועוד, בשלב בו אנו מצויים - נסתיימו טענות בעלי הדין והמערערת אף זכתה במסגרת ההליך בעיכוב ביצוע חלקי (שלא נוצל במלואו בשל התנהלות המערערת), ועתה גם בהארכת מועד לריקון סופי של המיכל.

במצב דברים שכזה - כאשר הערעור נדון, טענות בעלי הדין הושלמו, והמערער אף נהנה מהעובדה שהגיש ערעור - אין לאפשר לו לחזור בו מן הערעור בשלב שהוא חש שהכף עלולה שלא ליטות לטובתו בסופו של יום. בסיטואציה שכזו ראוי לדחות את ערעורו, כדי שיווצר מעשה בית דין (השוו: ע"פ 1/70 סקוט נ' מדינת ישראל, כד (1) 589 (1970); רע"פ 2449/07 עפרוני נ' מדינת ישראל (25.03.2007)).

42. נוכח כל האמור לעיל - הערעור נדחה, בכפוף לאמור בפסקאות 38 ו-39 שלעיל.

אנו תקווה כי הסיכון שריחף ומרחף עדיין חלקית על תושבי אזור חיפה - יוסר לקראת שנת תשע"ט, הבאה עלינו לטובה, ואף יגובש פתרון סביר עבור המערערת ועובדיה, כפי שנמצא הסדר ליתר מפעלי התעשייה הצורכים אמוניה בתקופה שערעור זה היה תלוי ועומד, והכל עד שיוקמו מפעלי הקבע הדרושים ויערכו הסידורים המתאימים שהיו יכולים להיות מזמן כבר כאן.

ניתן היום, ד' באב התשע"ז (27.07.2017).


