

עת"מ 1564-08-24
קבוע לדיון ביום 6.10.24, 13:00
בפני כב' השופטת גאולה לוי

בבית המשפט המחוזי בבאר שבע
בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים

נחתם ביום: 10.9.24

בעניין:

1. אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה (ע"ר) 580177863

ע"י ב"כ עו"ד מירב עבאדי ו/או אלי בן-ארי ואח'
מרחוב קרליבך 9, תל אביב יפו
טל': 03-5669939; פקס: 03-5669940
דוא"ל: meirav@adamteva.org.il

2. החברה להגנת הטבע (ע"ר) 580017499

ע"י ב"כ עו"ד אסף רוזנבלום (מ.ר. 49489) ו/או עו"ד אסף בן לוי (מ.ר. 71560)
מרח' הנגב 2, תל אביב
טל': 03-6388744; פקס: 03-6390580
דוא"ל: asafbl@spni.org.il; envirlawyaer@spni.org.il

3. צלול - עמותה לאיכות הסביבה (ע"ר) 58-035094-0

ע"י ב"כ עו"ד אריאל אלסנר
מרח' הקונכיה 5 כפר ויתקין, 4020000
כתובת למשלוח דואר: ת"ד: 534 כפר ויתקין, 4020000
טלפון: 050-5268081
דוא"ל: arieladv@hotmail.com

4. עמותת קשת – קהילה, תרבות סביבה (ע"ר) 580350379

ע"י ב"כ עו"ד חיה ארז
מרח' נחל מישר 5 מצפה רמון

5. שומרי הבית (ע"ר) 580667533

ע"י ב"כ עו"ד מתן גרפינקל
כתובת להמצאת כתבי בי-דין ת.ד. 58132 תל אביב
טל': 03-6561505; פקס: 03-6561503

6. מגמה ירוקה (ע"ר) 580383909

ע"י ב"כ המבקשות 1-5

מבקשות ההצטרפות

ובעניין:

איגוד ערים לאיכות הסביבה נפת אשקלון

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר ציפי איסר איציק ו/או עו"ד טל גרנות ואח'
ממשרד ליפא מאיר ושות', עורכי דין;
מרחוב ויצמן 2, תל אביב 6423902
טל': 03-6070600; פקס': 03-6070666
דוא"ל: Tzipi@lipameir.co.il

העותר

נגד

**1. הממונה לפי חוק החומרים המסוכנים
במשרד להגנת הסביבה -גב' לילך אהרון**

2. המשרד להגנת הסביבה

שניהם על ידי פרקליטות המדינה, מחוז דרום

3. קו צינור אירופה אסיה בע"מ (חברה ממשלתית) ח.פ. 515633253

ע"י ב"כ צבי ניקסון ו/או מאיר הלר
רח' קרן היסוד 38, ירושלים
טל: 02-5618845; פקס: 02-5618847

המשיבים

בקשה להצטרף להליך כידידות בית המשפט

בית המשפט הנכבד מתבקש להתיר למבקשות להצטרף כידידות בית המשפט (*amicus curiae*), על מנת להציג בפני כבוד בית המשפט את עמדתן בסוגיות רבות ההשפעה הנדונות לפניו בעתירה הנוכחית, וכן להרחיב את התשתית המקצועית והמשפטית שבפניו, הכל מהנימוקים שלהלן. למען הסדר הטוב יצוין כי הוגשה על ידי המבקשת 2 בקשה לעיון בתיק, שכן לא כל החומרים מצויים בידי המבקשות. בקשה זו טרם הוכרעה. למיטב ידיעת המבקשות, נקבע דיון בעתירה במהלך חודש אוקטובר, ולפיכך מוגשת בקשה זו כבר כעת, מתוך רצון לזרז את הגשת הבקשה ולמנוע סרבול של ההליך.

הקדמה

עניינה של העתירה הוא בהחלטת המשיבות 1-2 לאשר את בקשת המשיבה 3 להגדלה ניכרת של כמויות הנפט הגולמי המשונעות ומאוחסנות במסוף הנפט באשקלון, וזאת במסגרת היתר הרעלים החדש שניתן למשיבה 3 ביום 2.5.2024 (להלן: "ההחלטה").

כנטען בעתירה, פגמים רבים נפלו בהחלטה על אישור הגדלת כמויות הנפט במסגרת היתר הרעלים שהוצא למשיבה 3, ועל כן ולנוכח פגמים אלו, ומכל הטעמים המפורטים בעתירה, דין ההחלטה להתבטל.

עמדת המבקשות היא כי אכן, כנטען בעתירה, ההחלטה התקבלה על בסיס תשתית עובדתית ומקצועית חסרה ולקויה, שכן המשיבה 3 לא מסרה את מלוא הנתונים והבדיקות שהיה עליה למסור למשיבים 1 ו-2 טרם אישור היתר הרעלים החדש, והמשיבים 1 ו-2 לא ביצעו את כל הבדיקות וההערכות הנדרשות, ולפיכך שיקול הדעת שלהם היה לקוי וחסר תשתית עובדתית מהותית לצורך קבלת ההחלטה, מה שמצדיק את מתן הסעד המבוקש בעתירה, של ביטול היתר הרעלים החדש.

אך מעבר לכך סבורות המבקשות כי מעבר למחלוקת הרגולטורית הקונקרטית בה עוסקת העתירה והכשלים המנהליים באופן קבלת ההחלטה, ישנה חשיבות להצגת מלוא התמונה העובדתית והמשפטית, בהקשר הרחב. לשם כך, נבקש להראות לכבוד בית המשפט כי:

(1) הגדלת כמויות הנפט ומוצרי הדלק שיאוחסנו במיכלי קצא"א באשקלון תוביל בהכרח להגדלת הכמויות הזורמות בצינורות הנפט של החברה ומגיעות לאתרי החברה השונים, שכן אלו קשורים ומחוברים זה לזה ופעילותם קשורה בקשרי גומלין. המשמעות היא הגדלת הסיכון לדליפה ולפריצת נפט לאורך הצנרת הנפרשת על כ-254 ק"מ. בנוסף, הגדלת הכמויות באשקלון תביא, בהסתברות גבוהה, גם להגדלת הכמויות במסוף אילת – בין באופן מיידי ובין כחלק ממהלך כולל שמובילה המשיבה 3 ושתכליתו הרחבת פעילות השינוע שלה. שיקולים אלה לא נבחנו קודם לקבלת ההחלטה נשוא העתירה. נציין כי לגבי מפרץ אילת מיישמת המשיבה מס' 2 מדיניות של אפס תוספת סיכון למפרץ בשל רגישותו האקולוגית, הסביבתית, התיירותית ועוד, כפי שיובא להלן.

(2) לקצא"א היסטוריה של **עבריינות סביבתית** רוויית אסונות סביבתיים של דליפת נפט וביניהם שניים מבין האסונות הסביבתיים החמורים ביותר שידעה ישראל (אסון שמורת עברונה בסמיכות מיידית לשוב באר אורה בערבה הדרומית, ואסון נחל צין בסמיכות לשדה בוקר, ובשנת 2021 גם התרחשה דליפה רחבת היקף בצינור של קצא"א סמוך למושב משען שליד אשקלון -ראה סעי' 30.5 לעתירה).

בהקשר זה תבקשנה המבקשות להראות שלמשאב התשתיתי הייחודי, קו צינור הנפט עליו קצא"א חולשת, יש השלכות רחבות היקף על הסביבה, על הביטחון ועל בריאות הציבור. תואי הצינור עובר, באזורים מיושבים ובסמוך להם, דרך שמורות טבע, גנים לאומיים ואזורים ייחודיים נופית ואקולוגית כגון דרכי הבשמים, מכתש רמון, עין זיק ועברונה. לאורך הקו מצויים אגני ניקוז המצויים בשטחים מוגנים וייחודים רבים כגון נחל צין, נחל נקרות ונחל פארן. על כן, כל אירוע דליפה בקו מהווה סכנה לפגיעה משמעותית הן באזורים מיושבים והן בשטחים רגישים ומיוחדים מבחינה אקולוגית וסביבתית. מעבר לכך, מכלל אשקלון מצוי בצמידות לחוף הים ובעל פוטנציאל נזק ושפך חמורים לחופי אשקלון ויתר החופים בישראל והסביבה הימית כולה. כעולה מהעתירה התנאים בהיתר הנוגעים לצמצום אירועי שפך לא זכו להתייחסות מספקת מטעמה של קצא"א וההיתר ניתן למרות העדר ההתייחסות האמורה

(3) המבקשות תבקשנה לטעון, כי דין ההחלטה להתבטל גם לאור ההתעלמות מהצורך בבחינה יסודית, טרם מתן היתר הרעלים, של המשמעות הכלכלית של אסון סביבתי בין באזור אשקלון, בין באזור אילת ובין לאורך הצנרת היבשתית.

(4) כיוון שבעת מתן ההיתר לא נשקלו כל השיקולים הרלבנטיים, לא נעשה איזון נאות בין התועלות לסיכונים שבהגדלת כמויות הנפט שההיתר מאפשר. אחד הנושאים העיקריים שלא נשקלו הוא חוסר הנחיצות בהגדלת כמויות הנפט המשונעות לצורכי האנרגיה של המשק הישראלי. על כן, ובשים לב לעוצמת הסיכונים הגלומים בהגדלת השינוע היה על המשיבה 1 – האמונה על הגנת הסביבה – להתייחס לאבחנה זו באופן ברור, כפי שכבר עשתה לאחרונה ביחס למפרץ אילת, ולאחר ביצוע האיזון ההכרחי שבין סיכונים לתועלות, שלא להתיר את הגדלת ההיתר ביחס לכמות שאינה לצרכי הארץ.

הצדדים

1. המבקשת 1 – אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה (ע"ר) (להלן: "אדם טבע ודין") היא עמותה רשומה אשר נוסדה בשנת 1991 במטרה לקדם את ההגנה על איכות הסביבה בישראל. היא פועלת, בין היתר, למניעת מפגעים סביבתיים, הגנה על בריאות הציבור ואכיפת החוק במישור הסביבתי. שנים רבות מעורבת אדם טבע ודין בנושאים ציבוריים סביבתיים לרבות בנוגע לפעילותה של המשיבה 3.

2. המבקשת 2 – החברה להגנת הטבע (ע"ר) (להלן: "החברה להגנת הטבע") - היא עמותה רשומה ללא כוונת רווח הפועלת לטובת הציבור בתחום ההגנה על הטבע והסביבה החל מראשית שנות ה-50. עיסוקה של המבקשת 2 בשמירה על הטבע ואיכות הסביבה, ובין היתר היא עוסקת בהגנה על מפרץ אילת, העשיר בערכי טבע ייחודיים והמהווה מוקד משיכה ארצי ובינלאומי לציבור הרחב.
3. המבקשת 3 – צלול - עמותה לאיכות הסביבה, נוסדה ב-1999 במטרה להגן על הים, המים והנחלים בישראל, לחתור לים צלול ולנחלים והיא עמותה בעלת מומחיות ארוכת שנים בהגנה על הסביבה. כיום נחשבת המבקשת כשומרת הסף של הים ושל הנחלים בישראל והיא פועלת בין היתר להפסקת זיהום הים התיכון מפרץ אילת, נחלי ומקווי המים בישראל על-ידי רשויות מקומיות, תאגידי ומפעלים, ובמגוון אמצעים להעלאת הנושא על סדר היום הציבורי: פרסום עבודות ומחקרים המופצים למקבלי החלטות ולציבור הרחב, ארגון כנסים, ייזום דיונים הקשורים בים בכנסת, השתתפות בוועדות תכנון ועתירות לבתי המשפט. לצורך עבודתה מפעילה המבקשת צוות מגוון הכולל אנשי מקצוע מתחומים שונים: אנשי סביבה, אנשי אקדמיה, אנשי הסברה, עורכי דין, מתנדבים ועוד.
4. המבקשת 4 – עמותת קשת – קהילה, תרבות, סביבה (ע"ר) (להלן "קשת") נוסדה בשנת 1999 ופועלת להגנת השטחים הפתוחים במרחב הר הנגב לרבות מכתש רמון ובקעת צין ושטחים פתוחים רגישים סביבתית נוספים בהם מוטמנת תשתית הובלת נפט ותזקייתו בבעלות משיבה 3. קשת פועלת בתחום התכנון והסביבה, מגוון אמצעים שונים והינה בעלת מוניטין רב שנים בהגנה על השטחים הפתוחים במדבר, מפני לחצי פיתוח של בינוי ותשתיות לאומיות.
5. המבקשת 5 - עמותת שומרי הבית - פועלת בשלל כלים במטרה לקדם את המשק הישראלי לעבר כלכלה דלת פחמן, לקדם את ייצור החשמל מאנרגיה מתחדשת בישראל, להפחית שימוש בדלקי מאובנים בתחומי התעשייה, התחבורה וייצור החשמל, לבקר ולפקח על משק האנרגיה ועל מפעלים מזהמים, לקדם הגנה על משאבי טבע ולקדם מדיניות אקלים נמרצת.
6. המבקשת 6 – מגמה ירוקה - הוא ארגון שטח הפועל באמצעות מאות מתנדבים, סטודנטים וצעירים, כדי למנוע מרשויות המדינה, מתאגידי ומבני האדם לפגוע במשאבי הטבע ובכל המערכות התומכות בהמשכיות ובתפקוד התקין של החברה והסביבה הטבעית. אנחנו פועלות.ים לבלימתו של משבר האקלים, ולהתמודדות עם ההשפעות אותן אנו חווים.ות ונחוה בעתיד. במקביל, אנחנו פועלות.ים כנגד העוולות המשפיעות על הסביבה שלנו ועל החיים.ות בה כיום.

7. ברקע הגשת הבקשה דנא ניצב מאבק רב שנים שמנהלות המבקשות במטרה למנוע הגדלה של היקף הנפט שמשנעת קצא"א לאורך קו צינור בן 254 קילומטרים המחבר את אילת, אשקלון ומגיע אף לבתי הזיקוק באשדוד ובחיפה. מטרתו של המאבק הוא צמצום הסיכונים הסביבתיים והבריאותיים החמורים הגלומים בפעילותה של חברת קצא"א – חברה הנהנית מחיסיון רחב מאד על פעילותה – דבר שיש בו כשלעצמו לצמצם את האפשרות לפיקוח ציבורי.

8. הסיכונים שבפעילות קצא"א התממשו פעמים רבות וגרמו לשורה ארוכה של פגיעות בסביבה, לרבות שניים מהאסונות האקולוגיים החמורים ביותר שידעה ישראל (אסון שמורת עברונה ואסון נחל צין). לאחר אסון הדליפה לשמורת עברונה הגישה אדם טבע ודין עתירה להסרת החיסיון הגורף שממנו נהנתה קצא"א (בג"ץ 8867/14 אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ממשלת ישראל). בעקבות עתירה זו עודכן צו החיסיון ופורסם צו חדש המחריג נושאי איכות הסביבה מהסודיות החלה על ענייני קצא"א, אולם גם לאחר צו זה וגם לאחר התיקון האחרון לצו העונשין (צו העונשין (הכרזה על עניין סודי) (הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשפ"ד-2024) מרבית המידע על פעילות של קצא"א נותר חסוי.

9. נקודת מפנה מרכזית במאבק למניעת הגדלת שינוע הנפט בידי קצא"א קרתה בעקבות עתירה שהגישו חלק מן המבקשות לבג"ץ נגד מימושו של הסכם הידוע כהסכם רד-מד¹, בה הודגשו, בין היתר, ההשלכות הסביבתיות החמורות הכרוכות בהסכם, לרבות סיכון ממשי של דליפת נפט למפרץ אילת תוך פגיעה קשה בשוניית האלמוגים, החשש מדליפות נוספות וחמורות יותר בצינור היבשתי העובר לאורך 254 ק"מ בין אילת לבין אשקלון ומשם לבתי הזיקוק, וסיכון לדליפת נפט בנמל אשקלון תוך זיהום כבד של הים התיכון (בג"ץ 3072/21 החברה להגנת הטבע ואח' נ' ממשלת ישראל ואח').

10. מאבק זה נשא פרי ובידיו שהתקיים בעתירה בביהמ"ש העליון ביום 23.12.2021, הצהירו ב"כ הממשלה כי עמדת המשרד להגנת הסביבה, הקובעת מדיניות של "תוספת אפס סיכון" במפרץ אילת, היא מדיניות הממשלה בכללותה וכי אין להתערב במדיניות זו. לאור כך הסכימו המבקשות (העותרות בבג"ץ) למחוק את עתירתן, ונפסקו לטובתן הוצאות מהמדינה בסכום של 5,000 ₪ כל אחת.

¹ ברבעון האחרון של 2020 חתמה קצא"א על הסכם הבנות עם חברת Red-Med, חברה בבעלות משותפת של חברה פרטית ישראלית ואמירותית. במסגרת ההסכם, חברת קצא"א תספק שירותי אחסון דלק גולמי באשקלון ובאילת. ההסכם נחתם לתקופה של עשר שנים, מ-1 באפריל 2021 עד ל-31 במרץ 2031, ובמסגרתו ניתנה לחברת Red-Med אופציה להאריך את תוקף ההסכם ל-10 שנים נוספות, בתנאים מסוימים. הסכם ההבנות קיבל תוקף של הסכם מחייב בסוף שנת 2020. משמעותו של הסכם זה, אם ימומש, היא הגדלה משמעותית של הנפט ומוצרי הדלק המשונעים בצנרת של חברת קצא"א, ושל תנועת מכליות הנפט במפרץ אילת, עד כדי כ-70 מכליות נפט מדי שנה. (נלקח מתוך מסמך שהוכן על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא ההשלכות הסביבתיות של הסכם קצא"א – רד מד - https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/1aaae6e3-8aa6-eb11-8124-00155d0af32a/2_1aaae6e3-8aa6-eb11-8124-00155d0af32a_11_19507.pdf)

פסק-דין

נוכה הצהרת בא-כוח המשיבים 5-1, 9 ו-11 (להלן: משיבי הממשלה), אותה רשמנו לפנינו, לפיה עמדת הממשלה היא שאין להתערב במדיניות המשרד להגנת הסביבה בדבר "תוספת אפס סיכון" – הודיעו באי-כוח העותרות כי הם אינם עומדים על העתירה.

אשר על כן, העתירה נמחקת תוך שמירת זכויות וטענות כל הצדדים.

בהינתן תרומת העתירה לקיום תהליך הבהינה הממשלתי של ההסכם נושא העתירה, יישאו משיבי הממשלה בהוצאות העותרות ושכר טרהת עורך דין בסכום של 5,000 ש"ח לכל אחת מהעותרות.

ניתן היום, י"ט בטבת התשפ"ב (23.12.2021).

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה

ה נ ש י א ה

11. לצורך יישום מדיניות זו במישור הרגולטורי, נדרש המשרד להגניס לעגן את עקרונותיה בהיתר הרעלים ורישיון העסק של קצא"א. על רקע זה, הגישה קצא"א עתירה מנהלית לבית המשפט המחוזי בבאר שבע בקשר עם החלטת הממונה עפ"י חוק חומרים מסוכנים במשרד להגנת הסביבה להוסיף תנאים שונים להיתר הרעלים שניתן לה (עת"מ 8369-05-22 **חברת קו צינור אירופה אסיה בע"מ נ' הממונה עפ"י חוק חומרים מסוכנים במשרד להגנת הסביבה**). בשים לב לכך שעתירה זו הייתה קשורה בקשר בל יינתק לבג"ץ 3072/21 ביקשו המבקשות שבבקשה זו להצטרף כמשיבות לעתירה המנהלית, בהיותן צד שהאינטרס הציבורי שהן מייצגות עלול להיפגע מקבלת העתירה. בית המשפט המחוזי דחה את בקשתן, אך בקשת רשות ערעור שהוגשה לבית המשפט העליון התקבלה וכבוד בית המשפט קבע כי המבקשות הצביעו על זיקה להליך בביהמ"ש המחוזי באופן המצדיק את צירופן כמשיבות (בר"ם 5919/22, בר"ם 5961/22), כדברי כבוד השופטת ברק-ארז:

"לאחר שבחנתי את הדברים, בנסיבותיו הקונקרטיות של המקרה דנן, אני סבורה כי עלה בידי העמותות להצביע על זיקה מספקת להליך בבית המשפט המחוזי, באופן המצדיק את צירופן כמשיבות. הדברים אמורים באופן מיוחד על רקע מעורבותן של העמותות בהתדיינות קודמת הקשורה לפיקוח על חומרים מסוכנים בפעילותה של קצא"א, זו שמשמשת במידה לא מבוטלת רקע להגשת העתירה מושא הערעור הנוכחי (ראו והשוו: [עע"ם 6523/07](#) א.ד.ט.ט.ב. ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' צוקי ארסוף בע"מ, פסקה 4) פורסם בנבו; (6.9.2007) [\[בג"ץ 7546/20](#) התאחדות התעשיינים – איגוד תעשיות המזון נ' השרה להגנת הסביבה] פורסם בנבו. (17.11.2020))."

12. למרבה הצער, מאבקן של המבקשות נגד הגדלת שינוע הנפט במערך הצנרת של קצא"א והמסופים שלה באשקלון ואילת לא תם, שכן לאחרונה נעשים על ידי המשיבה 3 מהלכים שתכליתם לבטל את מדיניות "תוספת אפס סיכון" למפרץ אילת, הכל מתוך כוונה להגדיל פי 10 ויותר את שינוע הנפט דרכו. המבקשות נאבקות גם נגד מהלכים אלו.

13. על רקע מעורבות מתמשכת זו של המבקשות במניעת הגדלת שינוע הנפט על ידי קצא"א, על השלכותיו הסביבתיות והבריאותיות חסרות התקדים, מבקשות הן להציג בפני כבוד בית המשפט מידע נוסף וכן שתי חוות דעת מקצועיות, המתייחסות לטיעונים עובדתיים ומשפטיים שלא הוצגו בעתירה, ואשר נוגעים להשלכות סביבתיות קרדינליות נוספות שיהיו להחלטה בדבר היתר הרעלים נשוא העתירה.

המידע שמבקשות המבקשות להביא בפני כבוד בית המשפט

14. המבקשות מבקשות להגיש לבית המשפט הנכבד את חוות דעתו של ד"ר **אריה ונגר** – ד"ר למדעי הסביבה – כימיה אטמוספרית מארגון אדם טבע ודין – אשר בחן את העתירה על נספחיה הגלויים ואשר הגיע למסקנה כי **היתר הרעלים שניתן לאתר חברת קצא"א באשקלון לא הביא בחשבון את כלל הסיכונים שהיו צריכים להיבחן.**

15. חוות הדעת של ד"ר ונגר תציג בפני בית המשפט הנכבד שיקולים שצריך שיבואו בפני בית המשפט הנכבד בעת שידון בעתירה זו והיא מעניקה זוויות בחינה נוספות לאלו שהוצגו בעתירה, ותוכל לספק הצדקות נוספות לצורך בביטול ההחלטה בענין היתר הרעלים, והצורך לשקול אותה מחדש לאור מינעד נתונים רחב יותר.

16. כן יבקשו המבקשות להגיש לבית המשפט חוות דעת כלכלית שהוכנה עבור עיריית אילת וקואליציית ארגוני המאבק על ידי חברת DHVMED המשערכת את גובה הנזק שייגרם למפרץ אילת ואת הנזק שייגרם כתוצאה משפך נפט באזור חוף אשקלון. חוות דעת זו חשובה להצגת היקף הסיכון והשלכותיו של אירוע שפך נפט, בייחוד בשים לב לכך שלקצא"א יש היסטוריה עשירה של אירועי דליפות נפט, הכל כמפורט ברשימה שתבקשנה המבקשות להגיש עם צירופן להליך זה.

17. בנוסף, יבקשו המבקשות לטעון כי הגדלת כמויות הנפט באשקלון היא חלק ממהלך כולל שנועד לכרסם ואף לבטל דה פאקטו את המדיניות התקפה של "תוספת אפס סיכון" למפרץ אילת; המבקשות תבקשנה להראות כי המהלך של הגדלת הכמויות המשונעות לאשקלון הוא הצעד הראשון לקראת מהלך כולל של הגדלת הכמויות המשונעות נגד נמל אילת.

בין יתר הראיות למהלך משולב וממוקד זה הוא הקמת צוות ייעודי מיוחד במשרד ראש הממשלה לבחינת הגדלת כמויות שינוע הנפט על ידי קצא"א. צוות זה המליץ בדוח שפורסם

ביום 16.6.24 להנחות את המשרד להגנת הסביבה – המשיב 2 - לבטל את המדיניות של "תוספת אפס סיכון".

משהציגה השרה להגנת הסביבה עמדה שאין בכוונתה לעשות כן, החליטו ראש הממשלה ושר האוצר ליזום הצעה ממשלתית (הצעת מחליטים) העוקפת למעשה את סמכותו של המשרד להגנת הסביבה. הצעה זו עלתה על סדר היום של דיוני הממשלה מספר פעמים אך עד כה לא התקיים בה דיון.

בינתיים, ולא לפני מאבק עיקש של מבקשי ההצטרפות, פורסם כי הושגה פשרה ממשלתית בעניין, אשר במסגרתה יחודשו תהליכי בחינת בקשתה של קצא"א להגדלת שינוע הנפט (תהליכים שהופסקו לאור מדיניות המשרד להגנ"ס). ברי, כי הבקשה להגדיל את שינוע הנפט באשקלון אינה מנותקת מהרצון הכולל לפרוץ את הסכר ולאפשר לקצא"א להגדיל את כמות הנפט המשונעת גם דרך מפרץ אילת ישירות אל אשקלון.

18. המבקשות תבקשנה לטעון כי בעת שהתקבלה ההחלטה בדבר היתר הרעלים החדש, על הסיכונים הוודאיים הכרוכים בהגדלת כמות הנפט שתחזיק ותקלוט קצא"א באשקלון, לא נשקלו כראוי זה מול זה כל השיקולים הרלבנטיים ולא נבחנו כל הנתונים הרלוונטיים. בין אלו, שיקול עיקרי ומהותי הינו העדר האבחנה בין קבלת והובלת נפט לצריכה מקומית בישראל, שברור כי גם במצב רגיל, ובמיוחד במצב מלחמה, יש בו צורך ואף הכרח, לעומת שינוע נפט שאינו מיועד לצרכי הארץ, ולכן נחיצותו פחותה בהרבה, אך הוא מגדיל את הסיכון שבהובלתו ובאחסונו באותה מידה.

המבקשות יביאו בפני כבוד בית המשפט בענין זה את ההחלטה שכבר ניתנה ע"י המשרד להגנת הסביבה לאחר השבעה באוקטובר (ביום 19.10.23) ביחס למפרץ אילת, בה נעשתה אבחנה ברורה בין נפט לצרכי הארץ, שהגדלת הכמות שלו שם התאפשרה, לבין נפט שאינו כזה.

19. לטענת המבקשות, הכרחי להתייחס, בעת קבלת החלטה כה משמעותית בדבר הגדלתן עד קרוב להכפלתן של כמויות הנפט המשונעות לאשקלון, לבירור ואבחנה בין כמויות שנחוצות לצרכי האנרגיה של המשק הישראלי וכמויות שאינן נדרשות למשק. בשים לב לעוצמת הסיכונים הגלומים בהגדלת השינוע, היה על המשיבה 1 – האמונה על הגנת הסביבה – להבחין בין שתי קטגוריות אלו, וודאי שלא להתיר את הגדלת הכמות באופן גורף ביחס לנפט שאינו חיוני למדינה.

צירוף ידיד בית המשפט – המסגרת הנורמטיבית

20. מוסד "ידיד בית המשפט" הוכר זה מכבר בפסיקה הישראלית. בתי המשפט עמדו לא אחת על חשיבות צירופו להליך של גורם שלישי, העשוי לסייע לבית המשפט בכך שיתרום מהידע והמומחיות שלו. פסק הדין המרכזי בנושא הינו מ"ח 7929/96 קוזלי נ' מדינת ישראל, פ"ד נג(1) 529, 553 (להלן: "הלכת קוזלי") ובו נקבע:

"המוסד 'ידיד בית-המשפט' מוכר בשיטות משפט שונות זה מאות שנים [...] עיקרו הוא סיוע לבית-המשפט בסוגיה כלשהי, על-ידי מי שאינו צד ישיר לסכסוך הנדון. במקור היה מוסד זה כלי להצעת עמדה ניטרלית בלבד בהליכים, תוך סיוע אובייקטיבי לבית-המשפט. אך בהמשך התפתח המוסד 'ידיד בית-המשפט' כצד להליך, שאינו דווקא ניטרלי ואובייקטיבי, אלא שהוא מייצג – מתוקף תפקידו או עיסוקו – אינטרס או מומחיות שמן הראוי שיישמעו בפני בית-המשפט בסכסוך ספציפי. כך, באותם המקרים שבהם קיים גורם שלישי – שאינו מעורב בסכסוך עצמו – ניתן יהיה לצרפו כ'ידיד בית-המשפט', אם יהא בנוכחותו בהליך כדי לתרום לגיבושה של ההלכה בעניין מסוים, זאת על יסוד הצגת מלוא העמדות הרלוונטיות בעניין הנדון ותוך מתן ייצוג ופתחון פה ודעת לגופים מייצגים ומקצועיים".

21. בהלכת קוזלי לעיל, קבע בית המשפט העליון רשימה **פתוחה** של קריטריונים לבחינת צירופו של "ידיד בית המשפט" (ראה פסקה 45 לפסק דינו של כב' הנשיא (בדימוס) ברק):
"יש לבחון את מהות הגוף המבקש להצטרף. יש לבדוק את מומחיותו, נסיונו והייצוג שהוא מעניק לאינטרס בשמו מבקש הוא להצטרף להליך. יש לברר את סוג ההליך ואת הפרוצדורה הנוהגת בו. יש לעמוד על הצדדים להליך עצמו ועל השלב בו הוגשה בקשת ההצטרפות. יש להיות ערים למהותה של הסוגיה העומדת להכרעה. כל אלה אינם קריטריונים ממצים. אין בהם כדי להכריע מראש אימתי יהא מן הדין לצרף צד להליך כ'ידיד בית המשפט', ומתי לאו."

22. יישום קריטריונים אלו על המבקשות מחייב את קבלת בקשת הידיד בענייננו:

23. ראשית, בשל תרומתן הצפויה של המבקשות בהשלמת התמונה העובדתית והמשפטית שתועמד בפני כבוד בית המשפט ביחס להתנהלותה של קצא"א וביחס להקשר הרחב בו יש להתייחס להחלטה מושא העתירה כמתואר לעיל – תמונה שמטבע הדברים לא הוצגה על ידי העותרים, האמונים מתוקף סמכותם רק על מרחב אשקלון, וכמובן שאין להניח כי תוצג באופן נאות על ידי המשיבים, אשר קיבלו את ההחלטה או שיש להם אינטרס מסחרי בקבלתה.

24. שנית, בשל זהות המבקשות, ניסיונו, מומחיותן ומעורבותן המתמשכת בנושא, בהיותן כאמור ארגוני הסביבה המרכזיים בישראל הפועלים לשמירת הסביבה והטבע בישראל ומוכרים כעותרים ציבוריים המוסמכים לייצג את הציבור הרחב בסוגיות אלה. חלקן אף בעלי מעמד סטטוטורי בחוקי סביבה מרכזיים, כגון חוק המים, חוק שמירת הסביבה החופית, חוק מניעת מפגעים (תביעות אזרחיות) וכו'. על אחת כמה וכמה כאשר מעמדן של המבקשות כצד נחוץ בהליכים הקשורים בהיתר הרעלים של קצא"א, כמו גם במדיניות הקשורה בהגדלת שינוע הנפט שלה, הוכר כבר בפסק דינו של בית המשפט העליון בבר"ם 5919/22, בר"ם 5961/22 (ר' סעיף 9 לעיל).

25. זאת ועוד; במספר החלטות הכירו בתי המשפט בחשיבות של צירוף המבקשות כצד רלוונטי להליכים משפטיים שיש להם נגיעה לסוגיות של שמירת טבע וסביבה, בפרט כאשר מדובר בפרשות בהן היו מי מן המבקשות מעורבות בתהליך אשר הוביל לנקיטת ההליך המשפטי.

נפנה למשל לדבריו של כבוד השופט יעקב שינמן מביהמ"ש המחוזי מרכז, בהחלטתו מיום 13.2.13 להורות על צירופה של אדם טבע ודין כמשיבה בעת"מ 8855-11-12 מעוז דניאל נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז ואח' (ההדגשות הוספו):

"העמותה [אט"ד – הח"מ] מייצגת את אינטרס הציבור בקידום ההגנה על הסביבה בישראל בכלל וביחס לחופים בפרט. אינטרס זה לא נמנה באופן ישיר על האינטרסים של יתר הצדדים בעתירה. לפיכך, מעמדה הציבורי של העמותה, מעורבותה כאמור בסוגיות ובהליכים נשוא העתירה שהתקיימו עד כה וכן הצורך לאפשר לה להציג את עמדתה בפני בית המשפט מצדיקים את צירופה כמשיבה בהליך. אני סבור כי במקרה זה לא יכול להיות ספק היה מקום להיעתר לבקשה וחבל שהעותרת לא נענתה להמלצתי להעתר לבקשה ללא צורך בהכרעה. לא יכול להיות חולק כי העמותה פועלת מזה שנים להגנה על הסביבה החופית...מעמדה זה, בצירוף הכרותה עם הנושא ומעורבותה הנרחבת בעניין, הופכים את תרומתה להליך לחיונית. אי צירופה להליך עשוי לפגוע בפעילותה הציבורית ובאינטרסים אותם היא מקדמת".

26. נפנה גם לעע"מ (מנהליים) 6523/07 אדם טבע ודין נ' צוקי ארסוף בע"מ, (2007) בו קבע כבוד השופט גרוניס כדלקמן:

"מעמדה הציבורי של המערערות וכן מעורבותה בנושא התכנון של השטח בו מדובר, בהחלט מצדיקים את צירופה כמשיבה בהליך".

27. כך גם בעת"מ (מנהליים ת"א) 1772/08 מ.א. פלמחים כפר נופש נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז צורפה המבקשת 1 על ידי כבוד השופט רובינשטיין, על מנת להציג עמדתה בסוגיות משפטיות עקרוניות בנוגע לפרשנות בדבר אופי הבניה המותר ברצועת החוף.

28. בהיבט העקרוני, אנו מוצאים בפסיקה התקדימית המחייבת בע"א 7842/16 אט"ד נ' פירסק ואח' (נבו) כיצד בית המשפט העליון מתייחס בחיוב רב לצירוף גופים ציבוריים כידיד בית המשפט להליכים מסוג זה, בקובעו כי לארגונים קיים תפקיד חשוב במימוש חזונה של התובענה הייצוגית ככלי להגשמת אינטרסים חברתיים וציבוריים. פסיקה זו חשובה במיוחד משום שגם בענין זה המדובר היה במקרה הנוגע לפעילות המשיבה 3, מקרה חמור במיוחד של זיהום קרקע ומים, אחד מרבים שנגרמו עקב פעילותה.

29. היסטוריה בעייתית זו של המשיבה 3 היא אשר מחייבת, קודם כל ומעל לכל, הליך קבלת החלטות זהיר וקפדני במיוחד בכל מקרה בו קצא"א מבקשת לאשר לה לבצע פעילות המגדילה את הסיכון לסביבה, ולפיכך נכון לאפשר למבקשות להביא בפני כבוד בית המשפט את טענותיהן בדבר השיקולים החסרים טרם קבלת ההחלטה בענין היתר הרעלים הנדון.

30. ביחס למבקשת 1, והדבר נכון בענייננו גם ביחס למבקשות הנוספות, קבע בית המשפט העליון בענין פירסק כי היא עומדת במבחן של צירוף כידיד להליך המשפטי, קביעה אשר מתאימה לגמרי גם לענייננו: "ניסיונה הרב של המערערות בתחום ההגנה על איכות הסביבה בישראל ופעילותה הענפה ורבת השנים בתחום זה, בהחלט מעידים על הניסיון והמומחיות העומדים לה. נוכח כל זאת, סבורני כי המערערות צולחת מבחן זה" ... "נוכח חשיבותו הציבורית של ההליך הייצוגי

שלפנינו, ונוכח האפשרות שהמערערת עשויה לתרום תרומה משמעותית ביותר להליך בעצם השתתפותה בו – אף בלי קשר להצגת חוות הדעת בשלב דיוני זה – ובשים לב לפעילותה הענפה בתחום ולמשאבים העומדים לה, דומני כי עשויה להיות תרומה בצירופה להליך” (סעיפים 26,27 לפסק הדין).

31. בית המשפט הנכבד אף יופנה בהקשר זה לפסיקה אשר התירה את צירוף עמותת “צלול” כידידת בית המשפט, בהליכים משפטיים בנושאים סביבתיים (עפ”א 32954-02-17 חיפה כימיקלים בע”מ נ’ עיריית חיפה (21.2.2017)) בענין סילוק מיכל האמוניה ממפרץ חיפה, ת”צ 6135-05-17 חובב נ’ איגוד ערים דרום שרון המזרחי (ביוב)) בענין זיהום נחל הירקון וכן בעת”מ 34186-12-22 נטלי תאגיד מיחזור אריזות לישראל בע”מ נ’ “המנהל” במשרד להגנת הסביבה, מכוח החוק להסדרת הטיפול באריזות ואח’. בענין הטיפול בפסולת האריזות.

32. המבקשות כולן הינן עמותות מוכרות העוסקות בנושאי הגנת הסביבה, שהוכרו כבעלות זכות עמידה בהליכים על יסוד הכרת הפסיקה במעמדו של עותר כן ורציני המצביע על בעיה ציבורית אשר פתרונה דרוש למען הצדק (בג”צ 217/80 סגל נ’ שר הפנים, פ”ד לד (4) 429 (1980)).

33. המבקשות 1-3 ייצגו בענין החברה להגנת הטבע (בג”ץ 3072/21 שפסק הדין בו הובא לעיל) את קולו של ציבור גדול שחרד לגורל שוניית האלמוגים בשל חשיבותה האקולוגית, כמו גם חשיבותה כמשאב תיירותי ראשון במעלה לעיר אילת וסביבותיה, המשרתת את תושבי המדינה כולה ותיירי חוץ. המבקשות כולן פועלות בשם הציבור לאורך שנים להגנה על מפרץ אילת, שהוא אחד מאתרי הטבע הייחודיים והרגישים ביותר בישראל, ובפרט על שוניות מפרץ אילת, בעלות העושר הביולוגי ומגוון מינים שבו, שאין שני לו במדינה. אלו שוניות האלמוגים היחידות בישראל בהן אפשר לצפות בעולם מופלא וססגוני של אלמוגים, דגים ומגוון עצום של בעלי חיים ייחודיים, הודות למגוון מינים גבוה ביותר- כ-100 מינים, של אלמוגים, שהם התורמים העיקריים ליצירת המבנה המרהיב ובית הגידול של השוניית ומהווים מיני מפתח הבונים אותה ומאפשרים את קיום המערכת האקולוגית כולה.

34. המבקשות פועלות גם להגנה על הסביבה והטבע בישראל מפני אסונות סביבתיים והן היו מעורבות בהליכים המשפטיים כנגד קצא”א בגין האסונות האקולוגיים בהן היתה היא מעורבת.

35. עמדתן של המבקשות מדגישה ומחדדת את החשיבות שבקבלת העתירה, ויש בה כדי לתרום לבירורו של ההליך ולהצגת תמונה רחבה ומקיפה בפני בית המשפט. נימוקיהן של המבקשות מרחיבים את היריעה המקצועית ומדגישים היבטים סביבתיים הקשורים בשמירה על הסביבה ועל בריאות הציבור.

36. מבחינת סוג ההליך המדובר – מדובר בסוגייה הנוגעת לתנאים הרגולטוריים של חברה אשר לפעילותה סיכונים מובהקים והשפעות רחבות על ציבור גדול בישראל, על הטבע והסביבה. צירופן של המבקשות יתרום להבאת עמדתו של ציבור רחב בישראל החרד מההשלכות של הגדלת שינוע הנפט על ידי קצא"א, ואשר סבור כי אסור בתכלית האיסור ליתן תנאים מקבלים לחברה זו, נוכח סיכונה ונוכח התנהלותה העבריינית הסדרתית.

37. כאמור בפתח הבקשה, בקשת ההצטרפות מוגשת בשלביה המוקדמים של העתירה באופן שאינו צפוי להכביד על מי מהצדדים, או לסרב את ההליך. בהקשר זה יצוין למען הסר ספק כי למרות שהבקשה מוגשת בשם מספר ארגונים אין לכך משמעות מבחינת הנטל הדיוני, שכן העמדה תוגש בשם הארגונים כולם.

סיכום

38. לאור כל האמור לעיל מתבקש בית המשפט להורות על צירופן של המבקשות כ"ידידות בית המשפט" ולאפשר להן להגיש ולהשמיע את עמדתן המפורטת בטרם קבלת החלטה בעניין הנדון בהליך זה.

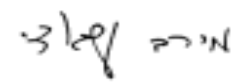
39. בקשה זו מלווה בתצהיר לאימות העובדות הנזכרות בה.



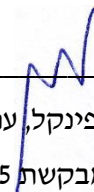
אריאל אלסנר, עו"ד
ב"כ המבקשת 3



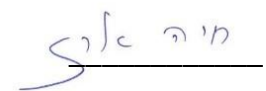
אסף רוזנבלום, עו"ד
ב"כ המבקשת 2



מירב עבאדי, עו"ד
ב"כ המבקשת 1



מתן גרפינקל, עו"ד
ב"כ המבקשת 5



חיה ארז, עו"ד
ב"כ המבקשת 4