**בבית המשפט העליון בג"ץ 18/\_\_\_\_\_**

**בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

**העותרת: צלול - עמותה לאיכות הסביבה, ע.ר. 580350940** ע"י ב"כ עוה"ד חיה ארז ו/או עוה"ד חגי קלעי ו/או עוה"ד אוהד רוזן   
 מרח' קלישר 30, תל אביב 6525724   
 טל: 03-7943040, 052-5616005 פקס: 03-7943065   
   
 **- נ ג ד -**

**המשיבים: 1. הועדה לתשתיות לאומיות**

**2. משרד האוצר**

**3. ממשלת ישראל**   
 באמצעות ב"כ פרקליטות המדינה, משרד המשפטים   
רח' צלאח א-דין 29, ת.ד. 49029, ירושלים 91490   
טל. 02-6466711 פקס. 02-6467011

**4. חיפה כימיקלים בע"מ**

באמצעות עו"ד יוסף בנקל ו/או אלי כהן

רח' ברקוביץ 4, תל אביב-יפו

טל: 03-7778333; פקס: 03-7778444

#### עתירה למתן צו-על תנאי

מוגשת בזאת לבית המשפט הנכבד עתירה למתן צו על-תנאי המורה כדלהלן:

1. להורות למשיבות לבוא וליתן טעם מדוע לא יקבע כי יבוא אמוניה לצרכי המשיבה 4 אינו בגדר תשתית לאומית;
2. להורות למשיבה 2, הועדה לתשתיות לאומיות (להלן: "**הות"ל**") להתייצב וליתן טעם מדוע לא תבוטל החלטתה מיום 19.2.2018 לפרסום הודעה על הכנת תכנית תשתית לאומית להקמת מקשר ימי לאספקת אמוניה בהתאם לסעיף 77 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: "**חוק התכנון והבניה**")

**נספח 1**: החלטת הות"ל מיום 19.2.2018 נשוא העתירה

1. להורות למשיבה 1, ממשלת ישראל לבוא וליתן טעם מדוע לא תבוטל החלטתה להסמיך את חברת חיפה כימיקלים להכין תכנית לתשתית לאומית להקמת מקשר ימי ליבוא אמוניה מול חופי חיפה (החלטת ממשלה מס' 2807);

**נספח 2**: החלטת ממשלה 2807 נשוא העתירה

כן מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן כל סעד אחר שימצא לנכון.

[ההדגשות בציטטות הוספו, אלא אם נאמר אחרת]

**בקשה למתן צו ביניים**

1. בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו ביניים **האוסר על המשיבה 1 לדון בתוכנית שעניינה הקמת מקשר ימי לאספקת אמוניה או להפקיד תוכנית שכזו**. זאת, עד להכרעה בעתירה.
2. יצוין ויודגש – כי בשלב זה לא מבוקש שיוקפא הליך התכנון עצמו. ברי, כי ככל שתתקבל העתירה, עדיין תוכל המשיבה 4, חיפה כימיקלים בע"מ, לפעול בכובעה כיזמית פרטית לקדם כל תוכנית שתחפוץ בה, לרבות תוכנית להקמת מקשר ימי.
3. נזכיר, כי על-פי ההלכה הפסוקה, בבואו של בית המשפט להכריע בבקשה למתן צו ביניים עליו לבחון שני עניינים: סיכויי העתירה להתקבל, ומאזן הנוחות. בבשג"צ 2598/95 **אדם טבע ודין נ' המועצה הארצית לתכנון** (30.4.1995), פרס השופט (כתוארו אז) חשין את עיקרי הכללים למתן צו-ביניים, כדלקמן:

"כללים אלה ידועים לכל, ועניינם הוא שניים: האחד הוא סיכוייו של העותר לזכות בעתירה, והאחר הוא מאזן הנוחות ובכללו הנזקים העלולים להיגרם לעותר או למשיב אם יינתן או שלא יינתן צו ביניים ... אכן, עיקרה של בקשה למתן צו ביניים רואה אני במה שקרוי 'מאזן הנוחות' - יהא כינויו של אותו מאזן אשר יהא: שימור הססטוס קוו אנטה, שינויו של הססטוס קוו, נזקים בלתי הפיכים וכיוצ"ב - מאזן נוחות להבדילו מסיכויי העתירה לגופה שאני רואה בהן יסוד מישני בבקשה."

1. בנסיבות המקרה הנוכחי, הן סיכויי ההליך והן מאזן הנוחות נוטים לטובת קבלת הבקשה למתן צו ביניים.
2. אשר למאזן הנוחות – הן האינטרס של העותרת, הן האינטרס של המשיב, הוא כי לא יתקיים דיון (או סדרת דיונים) בתוכנית בפני הות"ל ורק לאחריהם יתברר כי הגוף המוסמך לקיים את הדיונים האמורים אינו הות"ל.
3. בהקשר זה, קיום דיון בפועל בפני הות"ל עלול להביא למצב שבו טוענת המשיבה 4 כי חרף חוסר סמכותה של ות"ל לדון בתוכנית, משזה קוים בפועל, יש לתת תוקף להחלטתה. למצער, המשמעות של קיום דיון, בשלב שבו עצם סמכותה של ות"ל לדון בתוכנית מוטלת בספק, יביא להוצאות ניכרות לכל המעורבים בהליך.
4. בהקשר זה, אין ספק כי התוכנית מעוררת לגופה שאלות תכנוניות מורכבות, וניתן להניח שעשרות ומאוד רשויות, חברות ממשלתיות, עיריות, עמותות ואנשים פרטיים יבקשו להתנגד לתוכנית לגופה או להעיר הערות בקשר אליה. ככל שהתוכנית תקודם במסגרת ות"ל, המשמעות היא שהתוכנית תהיה פתוחה להשגות בפני המועצה הארצית לתכנון ובניה, ולאחר מכן, ככל שנפל בה דופי יהיה על המתנגדים לפנות בעתירה לבג"ץ. בשונה, ככל שהסמכות היא של הועדה המחוזית לתכנון ובניה, דרך ההשגה היא באמצעות הגשת התנגדות על פי דין, ולאחר מכן, ככל הנדרש, הגשת ערר או בקשת רשות ערר למועצה הארצית לתכנון ובניה, והגשת עתירה לבית המשפט לעניינים מנהליים.
5. ברי, כי ככל שהתוכנית תקודם במסגרת ות"ל, ולאחר מכן תתקבל העתירה, משמעות הדבר תהיה נזק אדיר לכלל הציבור ולמתנגדים לתוכנית, בזבוז משאבי ציבור, ואף נזק ליזמית עצמה.
6. ויודגש עוד – הליך ההפקדה והליך ההתנגדויות הוא הליך של דיאלוג רציף בין היזמים גוף התכנון, גופים ממשלתיים והציבור. ככל שהליך זה יבוצע במסגרת של ות"ל, והתיקונים יוטמעו בתוכנית, יהיה קושי ממשי להשיג את הגלגל לאחור ולשוב לראשית ההליך התכנוני.
7. אשר לסיכוי ההליך – כפי שיפורט בעתירה להלן, סיכויי ההליך גבוהים מאוד בכל אחד מראשיה, לא כל שכן, בהצטברם.
8. בתמצית נציין כי ראשית, לא יכולה להיות מחלוקת כי למעלה מ-95% מצריכת האמוניה בישראל, עד לסגירת מכל האמוניה, נעשתה לצרכים מסחריים של המשיבה 4 וחברת דשנים. כך, בעוד שצרכי האמוניה החיוניים של ישראל נעים על פי ההערכות השונות בין 416-1600 טון אמוניה בחודש, המקשר הימי עתיד לשמש להכנסת למעלה מ-24,000 טון אמוניה בחודש. משמע, מדובר בתוכנית לקידום אינטרס מסחרי של יזם פרטי. הגם שמובן כי אינטרסים מסחריים הם לגיטימיים ונחוצים למשק, אין מדובר בתשתית לאומית. משכך, הן ההחלטה על הסמכת המשיבה 4 לתכנון התוכנית, הן ההחלטה על הבאת התוכנית בפני הות"ל, היא החלטה הנגועה בחוסר סבירות מובהק.
9. בהקשר זה, **עצם העובדה כי התוכנית לקידום מפעל האמוניה בנגב מקודמת במסגרת הועדה המחוזית לתכנון ובניה דרום, מלמדת כי גם לגישת גופי התכנון, הסמכות לדון בהקמת תשתיות האמוניה בישראל מסורה לועדות המחוזיות לתכנון ובניה**.
10. שנית, לא יכולה להיות מחלוקת כי ההליך של הסמכת המשיבה 4 לקדם את התוכנית, אף לו הייתה תוכנית לאומית, נעשה ללא מכרז, ונגוע באי סבירות קיצונית. למעשה, מתן המפתח העיקרי (אם לא הבלעדי) לשוק האמוניה בישראל למי שהוכיחה באופן פוזיטיבי כי היא אינה מתנהלת בקשר עם חומר מסוכן זה בהתאם לאינטרסים הלאומיים, עומד בניגוד ברור לרוח פסק דינו של בית המשפט הנכבד בעניין זה ממש, ברע"פ 4281/17 **חיפה כימיקלים בע"מ נ' עיריית חיפה** (27.7.2018) (להלן: **עניין 4281/17**)).
11. יצוין, כי ההתנהלות סביב הטיפול באמוניה בישראל היא, לכל הדעות, לא טובה. בית המשפט הנכבד ציין את הדברים במלוא החריפות, ואף קבע כי חזקת התקינות העומדת לרשות המנהלית לא תוכל לעמוד לה בנסיבות דוגמת הנסיבות כאן. במצב דברים זה, ובהתחשב בעובדה כי מדובר בחומר מסוכן ביותר, יש לנקוט משנה זהירות, ולהבטיח כי הדיון המקצועי יעשה על בסיס שיקולים מקצועיים בלבד, ברצינות הנדרשת, ובפני הגורמים המוסמכים לקיימו.

**תוכן עניינים**

**פתח דבר ועיקרו**

1. עניינה של עתירה זו הוא שלוש שאלות. הראשונה – האם מענה לצרכי האמוניה של המשיבה 4 לבדה (בשונה מצרכי האמוניה של מפעלים חיוניים או יתר התעשייה) הוא בגדר צורך לאומי אשר ניתן לקדם את תכנונו במסלול מואץ ומקוצר השמור לתשתיות לאומיות.
2. ככל שימצא בית המשפט הנכבד, כפי שסבורה העותרת, כי צרכיה העסקיים של המשיבה 4 אינם בגדר תשתית לאומית, ממילא החלטת הממשלה לקדם את התכנון של המענה לצרכי האמוניה של המשיבה 4 במתכונת של תשתית לאומית בטלה. בדומה, במצב דברים זה המשיבה 1 נעדרת כל סמכות לדון בבקשות לאישור תכניות שעיקר עניינן הוא באספקת האמוניה למשיבה 4.
3. גם אם ימצא בית המשפט כי מפאת תרומה של המשיבה 4 למשק (אשר מעולם לא הוכחה), גודלה של המשיבה או החשיבות ביציבותה של המשיבה, יש הצדקה לראות בצרכי האמוניה המסחריים שלה כצורך לאומי, עדיין לא יכולות החלטות המשיבות 3-1 לעמוד. זאת, נוכח הפגמים החמורים שנפלו בהחלטת הממשלה להסמיך את המשיבה 4 לתכנן את המקשר הימי, ונוכח הפגמים החמורים שנפלו בהחלטת ות"ל לדון בתוכנית ואף להימנע מבחינת חלופות למקשר הימי.
4. כבר בפתח הדברים יודגש – בית המשפט הנכבד מצא כממצא עובדתי שהמשיבה 4 החזיקה את רשויות המדינה לאורך שנים במצב של שבי רגולטורי מובהק, וכי התנהלותן של רשויות המדינה מול המשיבה 4 הייתה לקויה ביותר. העברת מלוא סמכויות התכנון והביצוע של תשתיות האמוניה פעם נוספת לידי המשיבה 4, ללא כל ערובות ובטוחות, היא המשך של אותה התנהלות פגומה ולא תקינה.
5. טרם נעבור לדיון לגופו, **יודגש מה שאינו נתקף במסגרת עתירה זו**. העותרת אינה חולקת על כך שאספקת 60 טון אמוניה בחודש למשק, לצרכי האמוניה של מפעלים חיוניים ותשתיות לאומית, היא בגדר צורך לאומי. הקמת תשתית לצורך אספקת אמוניה זו היא ודאי תשתית לאומית (וכך גם התבססות על מערך אספקת האמוניה לצרכים אלו הקיים כיום).
6. העותרת אף אינה חולקת על הטענה כי כ-345-1,460 טון אמוניה בחודש דרושים למפעלים שאינם המשיבה 4, בכל רחבי הארץ. בין אם תשתית אספקה למפעלים אלו היא תשתית לאומית ובין אם לאו, מפעלים אלו אינם במוקד ההליך הנוכחי. זאת, הן מהטעם כי גם כיום מסופקת למפעלים אלו אמוניה במידה הדרושה, והן מהטעם שהתשתית נושא העתירה הנוכחית, המקשר הימי בחיפה, נועדה בעיקרה לטובת המשיבה 4.
7. אלא שמרבית האמוניה המבוקשת למשק, כ-95% אחוזים ממנה, נועדה לקידום האינטרסים המסחריים של המשיבה 4 ושלה בלבד. הכנסת חומרים מסוכנים בהיקפים גדולים לקידום צרכים מסחריים של גורם עסקי אינה פסולה, כמובן. יחד עם זאת, מדובר בבקשה שגרתית של מפעלים, אשר יש לבחון אותה במסגרת הליכי התכנון (והרישוי) הרגילים. זאת, תוך מתן משקל לכלל השיקולים הרלבנטיים, לרבות המיקום של המפעלים ואמצעי ההולכה של החומרים המסוכנים, החלופות, וצמצום הסיכון לציבור ולסביבה.
8. דרך הילוכנו, אם כן, יהיה כמפורט להלן:
9. **בפרק הראשון** נעמוד על הצדדים להליך ותפקידם.
10. **בפרק השני** נעמוד, ממעוף הציפור, על צרכי האמוניה של המשק בישראל. נראה כי כיום ישנו מענה מלא לצרכי האמוניה של מפעלים חיוניים ותשתיות לאומיות, כמו גם לצרכי התעשייה. זאת, למעט צרכיה של המשיבה 4. עוד נעמוד בחלק זה על החלופות השונות שהועלו, במרוצת השנים, לצורך אספקת אמוניה למשיבה 4.
11. **בפרק השלישי** נתאר, בתמצית, את הפיתולים של ההליכים המשפטיים סביב מערך יבוא האמוניה לישראל (ובעיקר – למשיבה 4), החל מתחילת פעילות מכל האמוניה, ועד להפסקת השימוש בו והפסקת הכנסתן של ספינות אמוניה למפרץ חיפה.
12. **בפרק הרביעי** נסקור את הליך קידום תכנית התשתית הלאומית למקשר הימי לאמוניה (להלן: "תת"ל 89), במגבלות המידע שבידי העותרת, החל מפרסום הקול הקורא \_\_\_ ועד החלטת הות"ל שנחתמה ביום 20.2.18 על פרסום הודעה בהתאם לסעיף 77 ולסעיף 78 לחוק התכנון והבניה בדבר הכנת תכנית להקמת תשתית לאספקת אמוניה והתנאים היתרים והרשאות בקטע החופי של התכנית.
13. **בפרק החמישי** נפנה לדיון המשפטי.
14. ראשית, נעמוד על השאלה האם המקשר הימי עונה להגדרת תשתית לאומית. נראה, כי המקשר, שהוא מתקן לפריקת אמוניה, אינו כלול ברשימת התשתיות שניתן לקדמן במסלול של תשתית לאומית. עוד נראה כי האינטרס הכלכלי בקידום המקשר הוא האינטרס של המשיבה 4 ביבוא אמוניה. אינטרס זה אינו בגדר צורך לאומי. ככל שימצא בית המשפט כי אכן, כדעת העותרת, אינטרס מסחרי של מפעל בבעלות פרטית אינו צורך לאומי המצדיק את עקיפת דיני התכנון והבניה הרגילים, ממילא דינם של שני הצווים המבוקשים להפוך למוחלטים. זאת, שכן מובן שבמצב דברים זה אין המשיבה 1 מוסמכת לדון בתוכניות המקשר הימי המקודמות על ידי המשיבה 4. בדומה, במצב זה ממילא אין המשיבה 3, ממשלת ישראל, מוסמכת להסמיך את חיפה כימיקלים לתכנן את המקשר הימי כתשתית לאומית (בשונה מהקמת תשתית ככלל) .
15. שנית, נפנה לשאלה האם, תחת הנחה שהקמת המקשר הימי לצרכי המשיבה 4 אכן עולה כדי תשתית לאומית, ההחלטה על הסמכת המשיבה 4 עצמה לבנות את התשתית הלאומית היא החלטה תקפה. נראה כי: (1) ההחלטה לקדם אינטרס כלכלי של יזם פרטי חורגת מגדרי סמכותה של הממשלה; (2) ההחלטה על הסמכת המשיבה 4 לקדם את התוכנית אינה חוקית משלא נעשתה בהליך מכרז; (3) ההחלטה על קידום התוכנית התקבלה ללא תשתית עובדתית רלבנטית; (4) ההחלטה להסמיך את המשיבה 4 לקדם את התוכנית חורגת בצורה קיצונית ממתחם הסבירות.
16. לאחר מכן נפנה לבחינת סמכותה של הות"ל לדון בתוכנית, אף לו הייתה זו מובאת לפתחה כדין. נראה כי הות"ל התפרקה מחובתה לדון בשאלת סמכותה ולקבוע כי היא נעדרת סמכות לדון בתוכנית. עוד נראה, כי הות"ל התפרקה גם מחובתה לבחון את החלופות השונות טרם בחירת החלופה של המקשר הימי.

**א. הצדדים לעתירה**

1. **העותרת**, **צלול - עמותה לאיכות הסביבה**, נוסדה ב-1999. מטרתה לחתור לים צלול ולנחלים נקיים והיא נחשבת כיום כשומרת הסף של הים ושל הנחלים בישראל, הפועלת להפסקת זיהום הים התיכון על-ידי רשויות מקומיות, תאגידים ומפעלים, ובמגוון אמצעים להעלאת הנושא על סדר היום הציבורי. לצורך עבודתה מפעילה העותרת צוות מגוון הכולל אנשי מקצוע מתחומים שונים: אנשי סביבה, אנשי אקדמיה, אנשי יחסי ציבור, עורכי דין, מתנדבים ועוד.

העותרת נאבקה במשך שנים ארוכות, לסגירת מכל האמוניה אשר שימש את חיפה כימיקלים לאחסון 12,000 טון אמוניה, ששימשו בעיקר את תעשיית ייצור ויצוא הדשנים של המשיבה 4, תוך סיכון חייה ובריאותה של אוכלוסיית מפרץ חיפה. לאחר שחיפה כימיקלים הגישה ערעור על החלטת כבוד השופטת ג'אדה בסול לתת צו לסגירת המכל (עפ"א 32954-02-17) הגישה צלול בקשה להצטרף, כידיד בית משפט, להליך הערעור על ההחלטה. בקשתה אושרה על ידי כב' השופטת שרון נתנאל, שהכירה בתרומתה הפוטנציאלית של צלול להליך. לאחר שלקחה חלק בהליך המשפטי לסגירת המכל, המשיכה צלול לפעול במטרה להביא לפתרון מיטבי לאספקת אמוניה, שאינו כולל יבוא מסוכן באמצעות אניות שתעגונה באופן קבוע בסמוך לריכוזי אוכלוסייה.

לעותרת, כגוף ציבורי מוכר העוסק בנושאי הגנת הסביבה, נתונה זכות עמידה בעתירה 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). העותרת הגישה עתירות לבג"ץ ולבתי המשפט המנהליים במסגרת מאבקים עקרוניים ותקדימיים הנוגעים להגנה על הסביבה והים (בג"צ 332/00 **צלול נ'** **רשות הנמלים והרכבות ואח'** (29.5.2000), עתמ 3136/06 **צלול ואח' נ'** **הועדה למתן היתרים להזרמת שפכים לים ואח'** (14.6.2006), עת"מ 4152/07 **צלול נ' הועדה למתן היתרים להזרמת שפכים לים ואח'** (25.6.2007), בג"ץ 7755/14 **צלול נ' הממונה על ענייני הנפט** (28.12.16), בג"ץ 7995/15 **צלול נ' הרשות הממשלתית למים וביוב,** עת"מ 53393-06-15 **צלול נ' משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים** (14.11.16 )).

1. **המשיבה 1, הועדה לתשתיות לאומיות**, הות"ל, הוקמה מכוח חוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965. סעיף 6ב לחוק קובע כי לעניין תכנון ובנייה של תשתיות לאומיות יהיו לוועדה כל הסמכויות והתפקידים של המועצה הארצית. בהחלטתה מיום 19.2.2018 המשיבה 1 חרגה מסמכותה, כשהחליטה לפרסם הודעה על הכנת תכנית תשתית לאומית להקמת מקשר ימי לאספקת אמוניה בהתאם לסעיף 77 לחוק התכנון והבניה, וזאת למרות שלא מדובר בתשתית לאומית.
2. **המשיב 2, משרד האוצר**, הוא המשרד הממשלתי שתחתיו פועל מנהל התכנון ומוסדותיו, לרבות הות"ל.
3. **המשיבה 3, ממשלת ישראל**, החליטה ביום 3.7.17 להסמיך את חברת חיפה כימיקלים להכין תכנית להקמת מקשר ימי ליבוא אמוניה מול חופי חיפה והנחתה את יו"ר הות"ל לקדם את התכנית כתת"ל, וזאת למרות שמקשר ימי אינו נופל לגדר הגדרת תשתית לאומית ולמרות שההחלטה להסמיך את חיפה כימיקלים, ללא מכרז, סותרת הן את החוק והן את העקרונות שהותוו על ידי בית המשפט העליון ברע"פ 2841/17.
4. **המשיבה 4, חברת חיפה כימיקלים בע"מ (להלן: "חיפה כימיקלים"),** היא [תאגיד בינלאומי](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%AA%D7%90%D7%92%D7%99%D7%93_%D7%91%D7%99%D7%A0%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%9E%D7%99) העוסק בעיקר בייצור [דשנים](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%93%D7%A9%D7%9F), אשר החזיק החל משנת 1987 במכל האמוניה בחיפה וזאת ללא שניתן למכל היתר בניה ולכאורה, ללא רישיון עסק תקף. המשיבה 4 הוסמכה על ידי הממשלה לתכנן ולהקים במפרץ חיפה מקשר ימי לאספקת אמוניה.

**ב. רקע עובדתי**

1. גלגוליה של הפרשה הנוכחית סבוכים ומרובים.
2. בראשית שנותיה, הייתה צריכת האמוניה של ישראל נמוכה, והיא סופקה על ידי יצור עצמי. החל משנות השבעים, החלה המשיבה 4 בפיתוח מואץ של תעשיית הדשנים, הצורך כמויות ניכרות של אמוניה. חלף יצור מקומי של אמוניה, קידמה המשיבה 4 יבוא אמוניה בדרך של הכנסת אוניות אמוניה למפרץ חיפה, ואחסנת האמוניה במכל אמוניה בשטח מפרץ חיפה.
3. מכל האמוניה והעסק של יבוא האמוניה פעלו לאורך כל שנותיהם ללא היתר בניה, ובמרבית שנות הפעילות גם ללא רישיון עסק תקף. מטעם זה, ניהלה עיריית חיפה החל משנת 2011 הליך פלילי נגד חברת חיפה כימיקלים, שהסתיים לאחר שבית המשפט העליון אישר את החלטות בית המשפט לעניינים מקומיים בחיפה ובית המשפט המחוזי בחיפה על סגירת מכל האמוניה, לרבות איסור על הכנסת אונית אמוניה למפרץ חיפה. זאת, נוכח הסיכון החמור לבטיחות הציבור ולסביבה, והעדר היתר בניה ורישיון עסק, ובהינתן העובדה ששנים ארוכות של שימוש במכל המסוכן לא נוצלו לצורך הערכות מתאימה להפסקת הפרקטיקה של הכנסת אניות אמוניה ואחסנת אמוניה במכל בחיפה.
4. נוכח ריבוי הפרטים וההסתעפויות, נתמקד בדיוננו זה רק בעיקר הדברים, ובנתונים העובדתיים הנדרשים לצורך ההליך הנוכחי.
5. בחלק הראשון נציג בקצרה את השימושים באמוניה במשק הישראלי ואת מקומן של התעשיות הצורכות אמוניה בהיקף ניכר במשק הישראלי.
6. בחלק השני של הפרק, נעמוד על צרכי האמוניה של המשק הישראלי, כפי שהם עולים ממסמכים רשמיים של מדינת ישראל והתאחדות התעשיינים, כמו גם המסמכים של חיפה כימיקלים עצמה, אשר הוגשו לבית המשפט הנכבד. כפי שיפורט:
   1. התשתיות הלאומיות בישראל צורכות רק כ-60 טון אמוניה בחודש, שהם פחות מאחוז מסך האמוניה שנצרכת על ידי המשק בישראל;
   2. התעשייה, שאינה תעשיית הדשנים, צורכת לכל היותר כ-1,460 טון אמוניה בחודש (על פי ההערכה הגבוהה ביותר הקיימת), שהם פחות מ-10% אחוזים מסך האמוניה שנצרכת על ידי המשק בישראל;
   3. המשיבה 4, שהיא הצרכנית העיקרית של האמוניה, צורכת עשרות אלפי טונות אמוניה בחודש, שהם כ-95% אחוזים מסך האמוניה שנצרכת על-ידי המשק בישראל.
7. בחלק השלישי של פרק זה נעמוד על מערך יבוא האמוניה לישראל דהיום באמצעות מכליות ימיות קטנות המכונות "איזוטנקים" (אליו נהוג להתייחס כ"פתרונות קצרי טווח"). נראה כי כיום כל צרכי האמוניה של התשתיות הלאומיות בישראל מסופקים במלואם, וכן מסופקים במלואם צרכי התעשייה, למעט צרכי המשיבה 4.
8. **למיטב ההבנה, אין כלל מחלוקת בעניינים עובדתיים אלו, העולים במישרין ממסמכים שהגישו המשיבות לבית המשפט הנכבד וממסמכים רשמיים אחרים**.
9. משמע, וכפי שיפורט, התשתית העובדתית שעל בסיסה על בית המשפט הנכבד לקיים את הדיון המשפטי, שלמיטב ההבנה אינה שנויה במחלוקת, היא כי כיום ישנו מענה מלא לכל צרכי האמוניה של התשתיות הלאומיות, וכן ישנו מענה מלא לכל צרכי האמוניה של התעשייה.
10. זאת, למעט צרכי האמוניה של המשיבה 4.
11. החלק הרביעי של הפרק ידון בגלגולים השונים של ה"חלופה הקבועה". החל משנת 2013, קידמה הממשלה חלופה קבועה אחת בלבד לאספקת אמוניה בהיקפים גדולים מאוד (על מנת שיהיה די אמוניה בשביל מפעליה של המשיבה 4), להקמתמפעל ליצור אמוניה במישור רותם. חלופה זו לא קודמה באופן אפקטיבי מעולם (בין היתר נוכח התמשכות ההליכים המשפטיים וההנחה כי לא תופסק האספקה באמצעות אונית האמוניה, כמו גם נוכח חוסר הירתמותה של המשיבה 4 לחלופה זו וסירובה לקחת בו חלק). במהלך ההליכים המשפטיים, הועלו חלופות שונות לאספקה ארוכת טווח של אמוניה בהיקפים גדולים מאוד, בהן יבוא ממדינה שכנה, יבוא אמוניה באיזוטנקים בהיקף נרחב, הקמת מפעל אמוניה, הקמת מקשר ימי (באזורים שונים בארץ) ועוד.
12. אין כיום כל מסמך פומבי המלמד על דיון שיטתי בעצם הצורך ביבוא אמוניה על מנת לקיים את פעילותה של המשיבה 4, ובחינה והשוואה של כל החלופות השונות. משכך, החלופות שיוצגו, יוצגו בהתאם לפירוט שניתן בהודעות שונות של המשיבים לבית המשפט. ברי, כי ככל שישנם מסמכים נוספים המלמדים על הליך מנהלי סדור של בחינת הצורך בקידום יבוא אמוניה בהיקפים גדולים מאוד, והחלופות לשם מימוש צורך זה, המשיבים יציגו אותם לבית המשפט הנכבד.

**ב.1. צרכי האמוניה של המשק בישראל**

1. באופן מעורר תהיות, למיטב הידיעה עד היום לא גובש כל מסמך מסודר הבוחן את כלל צרכי האמוניה בישראל, ואשר על בסיסו התקבלו ההחלטות השונות הנוגעות למשק זה.
2. יחד עם זאת, מספר דוחות שהוכנו לאורך השנים, ובעיקר – ההליכים המשפטיים הקודמים, הביאו לחשיפה מסויימת של חלק מהנתונים הרלבנטיים.
3. יודגש כבר עתה – הנתונים המפורטים להלן הם על בסיס מסמכים שהוגשו על ידי התאחדות התעשיינים וחיפה כימיקלים עצמה, שהיו יחד בעמדה שהמשק לא מסוגל להתמודד עם סגירת מכל האמוניה. גם הנתונים שיובאו מתוך עמדות המדינה ניתנו במסגרת תיאור תרחיש שבו סגירת מכל האמוניה תביא לפגיעה קשה במשק כולו. **אלא שהיום ברור שהמשק התמודד עם סגירת מכל האמוניה**.
4. משמע, ברור כיום כי הנתונים והתחזיות שהוצגו לבית המשפט במסגרת ההליכים הקודמים היו, בלשון המעטה, לא מדויקים, וכי הצורך שדווח במסגרתם היה מעל לצורך האמתי של המשק.
5. עוד יצוין כבר עתה כי גם כיום, בכל הנוגע להיקף יבוא האמוניה לישראל ומצב המשק רב הנסתר על הגלוי. מצב דברים זה מפתיע במיוחד בהתחשב בעובדה שאמוניה היא חומר מסוכן, אשר כל יבוא שלו ושינוע שלו מחייבים היתר רעלים יעודי, ומשכך, ניתן היה להניח שבידי המדינה המידע המלא והמדויק אודות צרכי האמוניה במשק והיקף יבוא האמוניה.
6. מסמך הסדור היחיד, למיטב הידיעה, שסקר את צרכי האמוניה בישראל, היה דו"ח שנערך על ידי חברת אתוס עבור המשרד להגנת הסביבה בשנת 2011.

**נספח 3**: בחינת החלופות למערך היבוא, האחסון, הניפוק השינוי של אמוניה במפרץ חיפה (2011)

1. צריכת האמוניה במשק, והתחזית לצריכת האמוניה, מתוארים בעמ' 88-90 לדוח. על פי הנטען שם, המשק הישראלי צורך 120 טון אמוניה בשנה נכון לשנת 2011. 85% מהאמוניה משמשת את המשיבה 4 עצמה. לצד זאת, 80% מהיתרה משמשת את חברת דשנים ליצור דשנים. משמע, על פי הדוח, **המשק, בניכוי חיפה כימיקלים ודשנים עצמה, צורך כולו 5,000 טון אמוניה בשנה** (416 טון אמוניה בחודש, וכ-4% מכלל השימוש באמוניה בישראל עד לסגירת מכל האמוניה).
2. צריכה זו, של 5,000 טון אמוניה, מתחלקת ברובה לשלוש חברות הממוקמות בדרום בארץ – אדמה (אז – מכתשים אגן), רותם אמפרט ותרכובות ברום. כל יתר התעשיות דורשות עשרות טונות בודדים של אמוניה בשנה. בדוח אין כל התייחסות להיקף האמוניה הדרושה לצורכי תשתיות לאומיות.
3. למיטב הידיעה, זהו המסמך הרשמי האחרון שסקר את צרכי האמוניה של מדינת ישראל והמשק הישראלי.
4. במסגרת ההליכים המשפטיים הקודמים בבית משפט זה ובבית המשפט המחוזי, דרשו המותבים פירוט מדויק של צרכי האמוניה ויתרות האמוניה במשק. זאת, נוכח טענות סותרות בדבר חוסר היכולת של המשק להתמודד עם סגירת מכל האמוניה.
5. על פי הודעת המדינה לבית משפט נכבד זה, צרכי המשק כולם, ללא תעשיית הדשנים, עומדים על 345 טון אמוניה לחודש בלבד.

**נספח 4**: הודעת המדינה מיום \_\_\_\_ ברע"פ 2841/17.

1. ביום 2.4.2017 הגישה התאחדות התעשיינים תשובה לבקשת חיפה כימיקלים לעיכוב ביצוע פסק הדין המורה על סגירת מכל האמוניה, במסגרתה נטען כי צורכי המשק הם:

* קירור בבתי חולים ומפעלי מזון חיוניים לאוכלוסיה – 15 טון אמוניה בחודש
* מניעת תאונות ומלאי חירום בתעשיה הכימית – 25 טון אמוניה בחודש
* צרכי תעשיה ביטחונית והערכות לשעת חירום – 20 טון אמוניה בחודש.
* צמצום פליטות מסוכנות ושמירה על אוויר נקי – 400 טון אמוניה בחודש
* יצור תעשייתי וחקלאות ללא תעשיית הדשנים – 1,000 טון אמוניה בחודש

1. סה"כ, על פי נתוני התאחדות התעשיינים, נדרשים 60 טון אמוניה בחודש לצרכים לאומיים, ועוד 1,400 טון אמוניה בחודש על מנת להבטיח את פעילותה התקינה של התעשייה.

**נספח 5**: הודעה מטעם התאחדות התעשיינים ברע"פ 2841/17 מיום 2.4.2017.

1. הווה אומר, על פי כל הדוחות והמסמכים, עולה כי טווח הצריכה המשוערת של אמוניה במשק הישראלי, מלבד מפעליה המשיבה 4 ודשנים, עומד על בין 345-1,460 טון אמוניה בחודש.

**ב.2. מערך יבוא האמוניה לישראל דהיום**

1. בחודש יולי 2017 רוקן מכל האמוניה עד לקו משאבות (כך שלא ניתן היה עוד לעשות שימוש באמוניה שנותרה בו והיא התאדתה אידוי טבעי). על פי סעיף 11(ב) להודעת המדינה שצורפה כנספח \_\_\_ לעיל, יכולת האחסון בישראל עומדת על 1,615 טון אמוניה.
2. משמע, גם אם המאגרים היו מלאים לחלוטין בחודש יולי 2017 על פי ההערכות של התאחדות התעשיינים היה על המאגרים להיות ריקים לחלוטין בסוף חודש אוגוסט, ועל עשרות מפעלים לסגור את שעריהם.
3. יתרה מכך, גם על פי עמדת המדינה, הגורסת כי למשק דרושים רק 345 טון אמוניה בחודש, היו צריכות עתודות האמוניה בישראל להיגמר בחודש נובמבר 2017.
4. אלא, שבמציאות לא נסגרו מפעלים, למעט מפעלה הצפוני של המשיבה 4.
5. המשמעות הברורה היא שכיום קיימת תשתית לאספקת אמוניה הן לצרכי החירום של המשק, אשר ככל שניתן להבין דורשים טונות בודדות של אמוניה, והן לצרכי המשק בכללותו, למעט חלק מצרכי המשיבה 4.
6. הגם שהשאלה כיצד מיובאת אמוניה כיום עודה לוטה בערפל, ברור לכל כי קיים כיום מערך יבוא אמוניה המספק את צרכי התשתיות הלאומיות. בדומה, קיים כיום מערך יבוא אמוניה המספק גם את צרכי התעשייה והחקלאות. למעשה, היחידה שזקוקה להקמת מקשר ימי, והבאת מסות גדולות וחריגות של אמוניה, היא המשיבה 4.
7. נפנה אם כן לדיון בחלופות יבוא האמוניה לטווח ארוך שנדונו לאורך ההליכים השונים. זאת, על רקע ההבנה כי מדובר בחלופות שמטרתן העיקרית היא קידום האינטרסים הכלכליים של המשיבה 4 ושלה בלבד.

**ב.3. חלופות ארוכות טווח לאספקת האמוניה למשיבה 4**

1. לאור ההכרה במסוכנות מכל האמוניה, קבלה הממשלה, ביום 6.10.13, החלטה (החלטה מס' 766), שקבעה את שנת 2017 כתאריך יעד לסגירת מכל האמוניה ולהפעלת מפעל לייצור אמוניה באזור מישור רותם שבנגב. הפרויקט הוכרז כ"פרויקט בעל חשיבות ודחיפות לאומית" ומשרדי הממשלה הונחו לקדם ולתעדף את הטיפול בהקמתו. יום ה- 15.9.2015 נקבע כתאריך יעד לחתימת חוזה עם זוכה במכרז להקמת המפעל.
2. בכך אימצה הממשלה את מסקנות דו"ח "בחינת חלופות למערך היבוא, האחסון, הניפוק והשינוע של אמוניה במפרץ חיפה" מדצמבר 2011, שהוכן על ידי חברת אתוס, לבקשת המשרד להגנת הסביבה (ואשר צורף כנספח \_\_\_\_). הדו"ח בחן 7 חלופות למערך האמוניה וביניהן חלופת אפס, של השארת המכל על כנו. על בסיס ניתוח עלות-תועלת של שלוש החלופות הסופיות, הסיקו מחברי הדו"ח כי להקמת מפעל לייצור אמוניה בדרום המדינה יש יתרון מובהק על פני חלופות אחרות.
3. אלא, שתאריך היעד למכרז נדחה שוב ושוב וביום 14.11.2016, הוכרז על כישלונו הסופי של המכרז, לאחר שתיבת ההצעות של המכרז נשארה ריקה.
4. עוד קודם להחלטת הממשלה, בשנת 2012, קבע המשרד להגנת הסביבה, כתנאי בהיתר הרעלים שניתן לחיפה כימיקלים, ש"יאפשר המשך הפעלת מכל האמוניה עד לתאריך 1.3.2017 או עד להקמת מפעל לייצור אמוניה, המוקדם מבין השניים".
5. במקביל, התנהל בבית המשפט העליון ערעור של חיפה כימיקלים על פסק דין, שדחה את בקשתה לבטל את ההחלטה של מוסדות התכנון לסרב לאשר לה היתר בניה למכל האמוניה (עע"מ 278/11). ביום 31.5.16, כשהיה ברור שכישלון המכרז הוא בגדר אפשרות סבירה, ניתנה החלטה המחייבת את המדינה לעדכן את בית המשפט עד יום 5.9.16 לגבי ה"היערכות של כל הגורמים הנוגעים למקרה שהמכרז, או מימושו ייכשלו אגב קביעת מועד סופי ובלתי תלוי לסגירת מתקן האמוניה הקיים". אלא, שהמדינה גררה רגליים, ורק לאחר ההכרזה הסופית על כישלון המכרז, הופנתה לתעשייה דרישה להציע חלופות חדשות. ביום 24.4.17 עע"מ 2781/11 נמחק לבקשת חיפה כימיקלים, והעובדה, שהמכל פועל במשך שנים ללא היתר בניה תקף, הפכה לחלוטה.
6. רק לאחר החלטת בית המשפט על הפסקת פעילותו של מכל האמוניה וריקונו, הוקם על-ידי המנחה הלאומי (להסביר במשפט מה זה מנחה לאומי) לחומרים מסוכנים צוות עבודה בין משרדי, שהיה אמור לנתח חלופות למערך היבוא הקיים. באפריל 2017 בוצעו על ידי הצוות הערכות סיכונים לחלופות שהוגשו על ידי חיפה כימיקלים, אך הצוות התמקד בחלופות לטווח הקצר ולא עסק בחלופות לטווח הארוך.
7. ביום 11.5.17, פורסם על ידי משרד האוצר קול קורא לציבור, למתן הצעות לאספקה שוטפת של אמוניה למשק. ההצעות הוצגו במסגרת ישיבה, שהתקיימה ביום 28.5.17 במשרד האוצר, בראשות מנכ"ל המשרד. מסיכום הדיון עולה שמטרת הישיבה הייתה:

"להציג לכלל הגורמים הממשלתיים שנכחו בישיבה את החלופות שהתקבלו במשרד האוצר במסגרת פרסום ה'קול קורא' וכן לקבל את התייחסות הגורמים הממשלתיים שנכחו בישיבה לגבי כל אחת מהחלופות, כדי שניתן יהיה לאתר את החלופות שמאושרות על ידי כלל משרדי הממשלה, ומשכך אין חסמים רגולטוריים לקידומם. לאחר איתר החלופות האמורות, יוסכם על ידי משרדי הממשלה האופן שבו יש לקדמן".

**נספח 6**: סיכום דיון מנחה לאומי מיום 18.6.2017

1. לגבי כל חלופה הוצג בישיבה "פירוט הנתונים התפעוליים, הביצועיים והעסקיים של כל חלופה ובכללם הבקשות לסיוע מהמדינה במסגרת הפתרונות ככל שהיו". משתתפי הישיבה החליטו לפסול את חלופת יבוא האיזוטנקים ואחסון מבוזר ולהמליץ על פתרון שישלב שתי חלופות לטווח הארוך: הצעת חברת קויס להקמת מפעל לייצור אמוניה בדרום הארץ והצעת חיפה כימיקלים להקים מקשר ימי. על פי הצעת המקשר הימי, האמוניה תיובא באמצעות אנייה שתכולתה 6,000 טון, שתתחבר למקשר ימי במרחק 3 ק"מ מהחוף ותעביר את האמוניה לחוף באמצעות צינור תת-ימי.

**נספח 7**: הודעת המדינה 22.6.2017 עמ' 10

1. החלטת ממשלה 2807 מיום 3.7.2017, לקידום פתרונות לאספקת אמוניה למשק לטווח הקצר והארוך, אימצה את ההמלצה שהתקבלה בישיבה במשרד האוצר המשלבת את חלופת מפעל ייצור האמוניה בדרום עם הקמת מקשר ימי. ההחלטה הסמיכה, לפי סעיף 76ב(ג) לחוק התכנון והבניה, את חיפה כימיקלים להכין תת"ל ולהגישה לות"ל והנחתה את יו"ר הות"ל לקדם את התכנית, בהתאם לסעיף 76ג(1), כך שתוך שנה תתקבל החלטה על העברת התכנית להערות והשגות וכן, שלאחר קבלת ההערות והשגות, תתקבל לגביה החלטה בהקדם האפשרי.
2. בהחלטה נרשמה הודעת חיפה כימיקלים, כי ככל שלא תעמוד בהתחייבות להקים את המקשר הימי, מטעמים הקשורים בה ובה בלבד, "החברה תרכוש את האמוניה הנדרשת לפעילותה מהמפעל המתוכנן להיבנות במישור רותם, בתנאים שייקבעו בין הצדדים במשא ומתן". במקביל, חברת קויס התחייבה להגדיל את תפוקת האמוניה במפעל, ככל שתידרש, וזאת בכפוף להתחייבות לרכישה והעמדת ערבויות מתאימות מצד הלקוחות/המבקשים.
3. עולה מהאמור, שהחלטת הממשלה על החלופות לאספקת אמוניה לטווח ארוך התקבלו ללא בחינה מתודולוגית, ללא הערכת סיכונים או בחינה על פי מדדים להשוואה ביניהן. כך, לדוגמה, הצעה נוספת לבניית מפעל לייצור אמוניה נפסלה רק על בסיס כך שכללה בקשה לסיוע כספי מהמדינה, והצעה נוספת להקמת מקשר ימי הוגדרה כבעלת היתכנות נמוכה, בגלל שהמציע המתחרה הוא חיפה כימיקלים.
4. ההחלטה התקבלה על-ידי משתתפים, שכלל לא הכירו את החלופות לעומקן. כך, לדוגמה, מדווח נציג משרד המשפטים כי, "חלופות אלו הוצגו לגורמי משרד המשפטים באופן כללי לראשונה במסגרת הישיבה ועקב-כך לא נבחנו בצורה מסודרת על-ידי כלל הגורמים במשרד". הגורם היחיד ש"בחן את החלופות יותר לעומק", המטה לביטחון לאומי, אך לא ברור מהי אותה "בחינה יותר עמוקה".

**ג. הליכים משפטיים וציבוריים קודמים**

1. התמונה, כפי שפורטה (ממעוף הציפור בלבד) מלמדת על היעדר תהליך מנהלי סדור ומבוסס. העובדה כי בכל צעד ושעל, נדרשה התערבות שיפוטית שמטרתה להבטיח גיבושה של תשתית עובדתית רלבנטית, ו ולהגן על האינטרס הציבורי, מלמדת על עוצמת ההשפעה של האינטרסים המסחריים של המשיבה 4 על קביעת המדיניות בכל הנוגע ליבוא אמוניה לישראל.

**ג.1. סגירת מכל האמוניה בחיפה בסיומו של מאבק ציבורי ארוך ובהוראת בית המשפט**

1. מכל האמוניה, שבמסוף הכימיקלים שבצפון אזור הקישון, הוחזק על-ידי חיפה כימיקלים במשך שנים ארוכות, מאז הקמתו בשנת 1989, כשהוא מאיים על חייהם ובריאותם של כחצי מיליון בני אדם באזור חיפה. פגיעה במכל, שמדי חודש הוזרמו אליו 10,000 טון אמוניה, או פגיעה באניית האמוניה, שתכולתה המרבית כ- 16 אלף טון אמוניה, ואשר עגנה מדי חודש בנמל במשך יומיים, כתוצאה מאירוע בטחוני, רעידת אדמה או תקלה בטיחותית, היו גורמים לשחרור לאוויר של אמוניה רעילה וקטלנית, ולפגיעה, באלפי אנשים. זאת על-פי אומדן נמוך.
2. הסיכון האדיר לאוכלוסייה הוביל למאבק ציבורי ארוך שנים לסגירתו. מסוכנותו של המכל לציבור נחשפה בכל עוצמתה במהלך מלחמת לבנון השנייה. בשלב זה, ובעקבות פרסום דו"ח הרצל שפיר על המלחמה החל מאבק ציבורי עיקש, בהובלת עמותת צלול לסגירתו. הפעילות הציבורית התנהלה הן במישור הפוליטי, מול משרדי הממשלה, כשהיא מובילה לפרסום דו"ח אתוס, שהציע חלופות למכל ולאחר מכן, בשנת 2013, להחלטת הממשלה מס' 766 על פרסום מכרז להקמת מפעל לייצור אמוניה במישור רותם עד שנת 2017. בנוסף, המאבק הציבורי התנהל במישור הפרלמנטרי, בדיונים בוועדות הכנסת השונות ובמישור הציבורי, בפעילויות תקשורתיות, בהפגנות ובהסברה שנועדה להעלות את מודעות הציבור למסוכנות המכל. כשהסתבר שהמכרז להקמת מפעל האמוניה נכשל, המאבק התחדש ו"צלול" יחד עם ארגונים נופסים דרשו מהממשלה ליטול אחריות לסגירת המכל ולא לחדש את היתר הרעלים להפעלתו, שעמד לפוג בראשית 2017.
3. במקביל, כבר בשנת 2011, עיריית חיפה פתחה בהליך משפטי כנגד חיפה כימיקלים בגין ניהול עסק ללא רישיון (ת"פ 542/11). בפברואר ,2017 הגישה העירייה, במסגרת ההליך, בקשה למתן צו להפסקת עיסוק לפי סעיף 17 לחוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968 (ב"ש 191/17). הנימוק לבקשה לסגור את המכל טרם הרשעה בתיק, הייתה הסיכון הרב הטמון בהמשך פעילותו באזור צפוף האוכלוסין. לדו"ח צורף דו"ח של וועדת מומחים, הידוע מאז בכינויו כ"דו"ח קינן". השופטת ג'אדה בסול נענתה לבקשה, והחליטה ביום 12.2.2017 ליתן את הצו המבוקש ולהורות על הפסקת עיסוק העסק של מסוף האמוניה הארצי וסגירת המכל. כב' השופטת בסול קבעה בהחלטתה:

**"עסקינן במצב שנמשך שנים, כאשר הרגולטור איננו פועל בשקידה הראויה למציאת פתרונות, בו בעת שאוכלוסייה אזרחית גדולה חשופה לסכנות מהמשך ניהול העסק דנן. [...] הטיעון כי מדובר במכל החיוני למשק כאשר המשיבה מחוייבת להחזיק במלאי בכמות מינימלית הנקבעת לה לצורכי שעת חירום, טיעון זה במידה רבה הוא פופוליסטי ומטעה, בעת שמתברר כי הכמות הנחוצה לשעת חירום הינה של בין 2,000 ל 3,000 טון בלבד, כ 3% בלבד מכמות האמוניה המוחזקת ע"י המשיבה, כאשר החלק הארי של האמוניה משמש את המשיבה עצמה, לצרכי עסקיה, שאין לשכוח כי מדובר בעסק פרטי הפועל למטרות רווח".**

1. ערעורה של חיפה כימיקלים על ההחלטה, נדחה ביום 1.3.2017 על ידי כב' השופטת תמר שרון נתנאל, מבית המשפט המחוזי בחיפה (עפ"א 32954-02-17). השופטת שרון נתנאל השאירה את צו הפסקת העיסוק על כנו, אך עיכבה את מועד ביצועו עד ליום 1.4.2017. בנוסף קבע פסק דינה איסור על מילוי המכל מחדש ועל הבאת אניית אמוניה נוספת. כב' השופטת שרון נתנאל הדגישה כי עמדת המדינה, כפי שהוצגה בפניה, לא רואה באספקה רציפה של אמוניה לייצור דשנים אינטרס ציבורי הגובר על בטחון הציבור:

"זאת ועוד – בדיון בפניי הודיע ב"כ היועץ המשפטי לממשלה כי "**נעשתה פנייה לכל משרדי הממשלה שנראו רלוונטיים 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 המכל.**.." על כף אחת של המאזניים מונחים חייהם ובריאותם של, לפחות, מאות ואלפי אזרחים, אנשים, נשים וטף, תושבי חיפה ואלה הבאים בשעריה...בעוד שעל כף המאזניים האחרת מונחים אינטרסים כלכליים". (ההדגשות במקור)

1. חיפה כימיקלים הגיש בקשה לרשות ערעור על פסק הדין של כב' השופטת נתנאל, אשר נידון כערעור (**רע"פ 2841/17**). במהלך הדיונים בעניין 2841/17 מתח בית המשפט העליון שוב ושוב ביקורת נוקבת הן על התנהלות חיפה כימיקלים והן על התנהלות המשרד להגנת הסביבה. כב' השופט מלצר עמד על כך שהרגולטור היה שבוי בידי חיפה כימיקלים ועל-כך שחיפה כימיקלים והמדינה עשו שוב ושוב דין לעצמן והעמידו את בית המשפט בפני עובדות מוגמרות. מפאת השלכות ביקורת זו על ענייננו, נצטט כאן את עיקריה.
2. בהחלטה מיום 28.5.2017 התריע בית המשפט על כך שיש להבטיח כי הפתרונות ארוכי הטווח שימצאו לאספקת אמוניה ימנעו חזרה למצב שבו הרגולטור שבוי, לכאורה, בידי המונופול של חיפה כימיקלים:

**"זה המקום להוסיף ולהעיר כי הפתרון לטווח הארוך, המתבסס על הקמת מפעל ליצור אמוניה במקום מרוחק מאזורים צפופי אוכלוסין, צריך להיות כפוף לדיני המכרזים, וראוי לו שיביא למצב שיהיו בגדרו לפחות שני גורמים שייצרו אמוניה בישראל – כדי שהמשק והרגולטור לא יהיו שבויים עוד לכאורה בידי מונופול..."**

1. ובפסק הדין נקבע כדלקמן:

**"[...] לאור האמור קצבנו, כמבואר לעיל, את התאריך 31.7.2017 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 [...], והמשרד להגנת הסביבה נענה שוב למפוקח והיה נכון לאשר את שינוי שיטת הריקון (על הדחיה בלוח הזמנים הכרוכה בכך). לא ניתן יד להתנהלות שכזו [...] הנה כי כן מצאנו שאין ליתן למערערת ליהנות מפרי מחדליה".**

1. הערעור נדחה ביום 27.7.2017, בפסק דין שקבע כי התאריך הסופי לריקון מלא של המכל יהיה 18.9.2017. המכל אכן רוקן והושבת.
2. לעניין החלופות למכל האמוניה, בית המשפט קיבל את עמדת המדינה כי הדיון בהן אינו נכנס לגדר הערעור, וקבע כי ככל שתתקבלנה החלטות יישום ממשיות לעניין חלופות אלו, זכויות וטענות כל הצדדים שמורות להם בהליכים המתאימים. עם זאת, לאור ההתנהלות הפגומה של המדינה בעניין בעבר, בית המשפט מצא לנכון להתייחס בהרחבה **לאופן שבו יש לבחון את החלופות לאספקת האמוניה, לרבות החלופות לטווח הארוך**. מפאת חשיבות הדברים, הם מובאים להלן במלואם:

"טרם סיום נאמר כי אשר לחלופות שהוצגו – לא נקבע בשלב זה מסמרות כלשהן, ואולם בהתחשב במה שהתגלה לעינינו, אנחנו מרגישים בכל זאת חובה להעיר מספר הערות:

1. **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).
2. **יש לקבל עם קב חומטין את חזקת תקינות המנהל במכלול, שכן מסתבר שלעתים קרובות (מדי) – הרגולטור קיבל פה את עמדת המפוקח ולפרקים הוא אפילו שינה את גישתו הרגולטורית הבסיסית (פעמים לכאורה אף ללא פשר), וזאת, בין השאר כדי להתאימה לדרישות של הנתון לביקורתו**.
3. ראוי שאף היועץ המשפטי לממשלה, שהוא צד בהליך הפלילי שבפנינו, יהיה מחויב בקביעות פסק דיננו זה, במיוחד בשים לב לכך שבהחלטות שניתנו בעבר במכלול, וכן אף בפסק דיננו 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".
4. כפי שנראה להלן, הערות בית המשפט לא נלקחו בחשבון, וזאת בלשון המעטה.

**ד. קידום תכנית המקשר הימי והחלטת הממשלה**

1. ביום 25.9.17, כחודשיים וחצי לאחר החלטת ממשלה מס' 2807 מיום 3.7.17, נשוא העתירה דנן, נערכה בות"ל ישיבת ועדת היגוי ("קונגרס"), שמטרתה להציג את העקרונות העיקריים של תכנית המקשר לאספקת האמוניה במפרץ חיפה, תת"ל 89, בפני הגופים והגורמים השונים הצפויים להיות מושפעים ממנו ולשמוע את התייחסותם.
2. בישיבה הוצגה תכנית, אשר בקליפת אגוז, מחליפה את מכל האמוניה הממוגן והמסוכן שנסגר, במכל צף שישהה במפרץ חיפה באופן קבוע.
3. התכנית כוללת שהייה קבועה של אניית אמוניה המכילה 6,000 טון במפרץ חיפה, כשהיא מחוברת למקשר ימי למתקן עגינה ("מצוף") בודד. בעת שאנייה אחת מחוברת למקשר והאמוניה מוזרמת ממנה למפעל, אנייה שניה תימצא על התוואי שבין ישראל למקור טעינת האמוניה. המצוף הימי יחובר בצנרת לצינור הקיים בחוף המגיע עד המפעלים. האמוניה תוזרם בצינורות כדי למלא מכלים באתר חיפה כימיקלים צפון ובאתר חברת דשנים. ומשם האמוניה תישלח, במכליות כביש, לכל היעדים הנדרשים.
4. יצוין בהקשר זה, כי למיטב ההבנה בכוונת המשיבה 4 לקדם יבוא של 12,000 טון אמוניה בחודש (2 ספינות) הגם שלא ברור האם זו הקיבולת המקסימאלית של המתקן).
5. במהלך הקונגרס, הבהירו נציגי עיריית חיפה כי מתקן לאספקת אמוניה למפעל חיפה כימיקלים אינה תשתית לאומית או צורך לאומי.
6. עמדה זו לא זכתה לכל מענה, הגם שבפועל התברר שהיא נדחתה, משהמשיבה 1 בחרה לפרסם הודעה על הכנת תשתית לאומית.
7. משנודע לעותרת על החלטת הות"ל מיום 19.2.2018 לפרסם הודעה על הכנת תכנית תשתית לאומית להקמת מקשר ימי לאספקת אמוניה בהתאם לסעיף 77 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, היא פנתה ביום 12.3.2018 אל ראש ממשלת ישראל, ח"כ בנימין נתניהו, אל שר האוצר, ח"כ משה כחלון, אל יו"ר הות"ל, רו"ח אביגדור יצחקי ואל היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד אביחי מנדלבליט, בדרישה דחופה לביטול ההחלטה וכן לביטול החלטת הממשלה מס' 2807, ככל שהיא נוגעת להסמכת חיפה כימיקלים להכין תכנית לתשתית לאומית להקמת מקשר ימי ליבוא אמוניה מול חופי חיפה ולביטול החלטת הות"ל.

**נספח 8**: פניית העותרת מיום 12.3.2018.

1. פניית העותרת לא זכתה לתגובה ולו מאחד הגורמים אליו היא הופנתה. משכך, נאלצת העותרת להגיש את העתירה דנן.

**ה. הפרק המשפטי**

1. ההליך הנוכחי מעורר מספר שאלות עובדתיות ומשפטיות הכרוכות זו בזו. תשובה שלילית לכל אחת מהן, תייתר את הצורך להמשיך בבחינה.
2. ראשית, יש לבחון האם יבוא אמוניה בהיקף של למעלה מפי עשרה מצרכי התעשייה והמשק (ללא חיפה כימיקלים) הוא אכן צורך לאומי.
3. שנית, יש לבחון האם הסמכת המשיבה 4 לתכנן את התשתית הלאומית של יבוא האמוניה נעשתה כדין ובסבירות.
4. שלישית, יש לבחון האם ההחלטה להביא את הדיון במקשר הימי לות"ל היא במסגרת סמכותה או שהסמכות לדון בתוכנית היא לוועדה המחוזית לתכנון ובניה.
5. התשובה לכל אחת מהשאלות, כפי שיפורט, היא שלילית.

**ה.1. תשתית ליבוא אמוניה בהיקפים של למעלה מ-100,000 טון אמוניה בשנה אינה תשתית לאומית**

1. כפי שיפורט להלן, תשתית לאומית היא תשתית אשר עונה לשני מבחנים.
2. ראשית, עליה להיות בקשר עם אחת מהתשתיות המוגדרות כ"תשתית לאומית" בחוק התכנון והבניה, הכולל רשימה סגורה של תשתיות.
3. שנית, עליה להיות תוכנית שעל פי אופייה מגשימה מטרה לאומית או צורך לאומי. משמע, עליה להיות "תכנית מיתאר ארצית", אשר מעצם טיבה עוסקת בהסדרה עקרונית של התכנון בישראל.
4. במקרה הנוכחי, המקשר הימי אינו כלול ברשימת התשתיות המוגדרות כתשתיות לאומיות ומשכך, אין לראות בו כתשתית לאומיות. יתרה מכך, התוכנית להקמת המקשר הימי לא נועדה להגשים תכלית לאומית, אלא אינטרס עצמי של יזם התוכנית. משכך, היא אינה בגדר "תכנית מתאר ארצית".

**ה.1.א. המקשר הימי אינו תשתית לאומית כהגדרתה בחוק התכנון והבניה**

1. תוכנית לאומית מוגדרת בסעיף 76ב לחוק התכנון והבניה כך:

"תכנית לתשתית לאומית תהיה תכנית מיתאר ארצית, הכוללת הוראות של תכנית מפורטת כאמור בסעיף קטן (ב), ותקבע את התכנון של תשתיות לאומיות בשטח המדינה כולה או בחלק משטחה"

1. המונח "תשתיות לאומיות" מוגדר בסעיף 1 לחוק:

"מיתקני תשתית, שדה תעופה, נמל, מעגן, מיתקן להתפלת מים, מיתקני מים וביוב לרבות מאגרים, אתרי סילוק וטיפול בפסולת, מיתקני תקשורת, תחנת כוח, מיתקן אחסון נפט, גז ודלק, דרך, מיתקני גז ומיתקני גט"ן כהגדרתם בסעיף 2 לחוק משק הגז הטבעי, אתרי כרייה וחציבה, חניון לעידוד השימוש בתחבורה הציבורית, תשתית תיירות ובית סוהר".

1. המונח "מתקני תשתית" מוגדר בסעיף 1 לחוק כך:

"קווי תשתית ומתקני חיבור כהגדרתם בסעיף 274ב(ג) לפקודת העיריות, וכן כבלי תקשורת, מיתקנים להולכת גז וצינורות להולכת חומרים מסוכנים כמשמעותם בחוק החומרים המסוכנים, תשנ"ג-1993".

1. כלומר, החוק קובע רשימה סגורה של תשתיות העולות כדי תשתית לאומית. בכל הנוגע לחומרים מסוכנים, מבחין החוק בין סוגים שונים של חומרים מסוכנים, ויחס לכל אחד מהם קובע אילו מתקנים יחשבו לתשתיות לאומיות (ומשכך, אילו מתקנים לא יחשבו לתשתיות לאומית).
2. כך, החוק קובע כי הצינורות להולכת חומרים מסוכנים, מכל הסוגים, הם בגדר תשתית לאומית. ביחס לדלק, נפט וגז קובע החוק כי גם מתקני האחסון יהיו תשתיות לאומיות. כמו כן, בכל הנוגע לגז טבעי ולגז טבעי נוזלי, נקבע כי גם "מתקן" הוא בגדר תשתית לאומית.
3. מתקן גז ומתקן גט"ן מוגדרים בחוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002 כך:

"מיתקן גז" – מיתקן המשמש לקליטה, להולכה, לחלוקה, להספקה, לאחסון, למדידה או לשינוי לחץ של גז, לרבות צינורות, מבנים, מכונות, מכשירים, אבזרים וציוד גז קבוע או מיטלטל, הקשורים במיתקן כאמור ואינם לשימוש ביתי, וכן מיתקן גט"ן;

"מיתקן גט"ן" – מיתקן המשמש לפריקת גז טבעי נוזלי ממכלית גט"ן, לקליטתו, לאחסונו ולהפיכתו לגז טבעי במצב צבירה של גז, לרבות צינורות, מבנים, מכונות, מכשירים, אבזרים וציוד גז קבוע או מיטלטל, הקשורים במיתקן כאמור, עד לנקודת חיבורו למערכת הולכה;

1. מובן, כי ביחס לכל אחד מהחומרים המסוכנים בהם נעשה שימוש בישראל ישנם רכיבים הכרחיים רבים על מנת לאפשר את הפעילות המשקית. כך, לדוגמא, גם חומרים מסוכנים שאינם גז, דלק או נפט דורשים אחסון. בדומה, חומרים מסוכנים רבים מחייבים מתקן לצורך הפיכתם מנוזל לגז, או לצורך קליטתם והעברתם מאמצעי הובלה ויבוא לצנרת ארצית. יחד עם זאת, המחוקקים לא מצאו לנכון לקבוע כי תשתיות אלו הן תשתיות לאומיות.
2. לנוחות בית המשפט, להלן תיאור התשתיות הקשורות בכל אחד מהחומרים המסוכנים הנדונים, הכלולות בהגדרת תשתית לאומית, בתצורת טבלה:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **צנרת** | **מתקני אחסון** | **מתקן לקליטה, הולכה, הספקה, ארגון, חלוקה או שינוי לחץ** |
| **חומרים מסוכנים שאינם דלק, נפט או גז** | בגדר תשתית לאומית | לא תשתית לאומית | לא תשתית לאומית |
| **דלק ונפט** | בגדר תשתית לאומית | בגדר תשתית לאומית | לא תשתית לאומית |
| **גז טבעי וגז טבעי נוזלי** | בגדר תשתית לאומית | בגדר תשתית לאומית | בגדר תשתית לאומית |

1. במקרה דנן, המקשר הימי הוא בינוי אשר משמש "לצורך עגינת אניית אמוניה" (סעיף ג להחלטת הממשלה) וזאת על מנת להוות נקודת פריקה הכוללת צנרת ימית תת קרקעית להובלת האמוניה לחוף.
2. בפשטות, מדובר ברציף צף, הדומה לאסדה, אליו נקשרת אוניית אמוניה דרך קבע (לפרק זמן של כשבועיים בכל פעם) ככלי לאחסון אמוניה עד לפריקת האמוניה, ואשר באמצעותו מתקיים הליך של פריקת אמוניה מהאוניה לצורך הזנתה בצנרת המובילה, למיטב ההבנה, למתקני המשיבה 4 (ומהם מובלת האמוניה, ככל הנדרש, באמצעות משאיות כביש ליעדים אחרים בארץ).
3. משמע, מדובר ב"**מיתקן המשמש לקליטה, להולכה, לחלוקה, להספקה, לאחסון, למדידה או לשינוי לחץ**" של אמוניה.
4. לא מדובר כלל ועיקר ב"צינורות" להובלת חומרים מסוכנים, ומשכך, על פי לשון הסעיף, לא מדובר בתשתית לאומית.
5. בהקשר זה, הלכה פסוקה היא כי מקום בו לשון החוק ברורה וחד משמעית, אין מקום להרהר אחריה (ראו לדוגמא: בג"ץ 7755/14 **צלול נ' הממונה על ענייני הנפט** (28.12.2016)). העיון בהגדרת "תשתיות לאומיות" ו-"מתקני תשתית" בחוק התכנון והבניה לא מותיר ספק לכך שהמחוקקים לא התכוונו לכלול "מתקני אמוניה" כחלק ההגדרה של תשתיות לאומיות.
6. יתרה מכך, גם תכלית החקיקה תומכת באותה התוצאה.
7. התכלית שביסוד האבחנה הזו, הקבוע במפורש בחוק, ברורה. משק הגז הטבעי הוא, מעצם טיבו, משק מונופוליסטי, המבוסס על הפקת גז טבעי מאתרים מוגבלים וידועים מראש, ומשכך, ישנו צורך לאומי להסדיר לא רק את דרך השינוי של הגז הטבעי אלא גם את ההפקה של הגז הטבעי והטיפול בו בכל השלבים למן ההפקה ועד משתמש הקצה. גם תשתיות הנפט והדלק בישראל מבוססות, בעיקרן, על קיומה של תשתית לאומית (באמצעות חברת קצא"א). בשונה, מרבית החומרים המסוכנים בהם נעשה שימוש בתעשיה אינם מאופיינים באותם המאפיינים. כך, ניתן להפיקם, ליצרם או ליבאם ממקורות שונים, היקף הצורך בהם משתנה בהתאם לסוג התעשיה, וכיו"ב.
8. בהקשר לאמוניה, אין ספק שניתן ליצר אמוניה (ולמעשה, זוהי בדיוק מטרתו של המפעל במישור רותם), ניתן לייבא אמוניה בצינורות מירדן או ממצרים, ניתן לייבא אמוניה במכליות קטנות (איזוטנקים), ניתן לייבא אמוניה באוניות גדולות וכיו"ב. אכן, הובלת האמוניה ברחבי ישראל היא בבחינת "תשתית לאומית" שכן יש אינטרס לאומי שלא תהיה כפילות בתשתיות הובלת האמוניה (כפילות החושפת את הציבור לסיכון מוגבל בשל תקלה בתשתיות הנ"ל). בשונה, הנפקת האמוניה או יבוא האמוניה אינם תחום מונופוליסטי, בו יש אינטרס להסדרה מרכזית של המשק.
9. יתרה מכך, כפי שפורט בפרק העובדתי, וכפי שידון להלן, אמוניה אינה צורך של המשק הישראלי, למעט אמוניה בהיקפים קטנים יחסית (עד 1,460 טון אמוניה בחודש). כל יתרת האמוניה היא אינטרס מסחרי של גוף פרטי. משכך, ובשונה מדלק, גז ונפט, קבעו המחוקקים כי תשתיות הדרושות לצורך צמצום הסיכון מאמוניה (הצנרת) יהיו תשתיות לאומיות, אבל לא קבעו שתשתיות שיעודן הגדלת היקף האמוניה בישראל לצרכים מסחריים יהיו תשתיות לאומית.
10. נוכח כל האמור, יש לקבוע כי המקשר הימי אינו עונה להגדרת "תשתית לאומית" כהגדרתה בחוק התכנון והבניה.

**ה.1.ב. המקשר הימי אינו משרת צורך לאומי כלשהו ומשכך אינו יכול לעלות כדי "תוכנית מתאר ארצית"**

1. בהתאם להוראת סעיף 76ב לחוק התכנון והבניה, על תוכנית לתשתית לאומית להיות "תכנית מיתאר ארצית, הכוללת הוראות של תכנית מפורטת".
2. תוכנית מתאר ארצית היא תוכנית מכוח סעיף 49 לחוק התכנון והבניה. החוק לא קובע הגדרה של תוכנית מתאר ארצית אלא על דרך התיאור, ותוך הבהרה כי ניתן לכלול בתוכנית ארצית גם הוראות בעניינים שיכולים להיות נושא בתוכנית מחוזית.
3. יחד עם זאת, אין משמעות הדבר כי בכל נושא רשאית המועצה הארצית להשיג את גבולות סמכותה של הועדה המחוזית לתכנון ובניה. סמכותה של המועצה הארצית לתכנון ובניה מוגבלת רק לעניינים שהם על פי טיבם עניינים בעלי אופי לאומי.
4. בתוך כך, הוועדה לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות (להלן: "הות"ל") הוקמה במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 2002. דברי ההסבר לחוק[[1]](#footnote-1) מבהירים שמדובר בתכניות ש"הן לרוב תכניות בעלות חשיבות רבה למשק כולו". כך גם עולה מהגדרת "תשתיות לאומיות" בסעיף 1 לחוק, שהובאה לעיל.
5. עוד מבהירים דברי ההסבר לחוק, כי מטרת הקמת הות"ל לייעל את הליכי התכנון של אותם מתקנים, שחשיבותם לציבור רבה, כדי למנוע עיכוב בהשקעות לפיתוחן, שעלול להשפיע לרעה על המצב הכלכלי של כלל המשק.
6. ואכן, כ-20 תכניות תשתית לאומית (תת"לים) עוסקות בכבישים, כ-20 תכניות עוסקות במתקני אנרגיה כגון תחנות כוח ואנרגיה סולרית, לתכניות נוספות בהפרדות מפלסיות, מקשרי דלק והתפלה. כולן עוסקות בנושאים ציבוריים.
7. ייעול ההליך מתבטא בהקמת הות"ל, כוועדה עם סמכויות זהות לאלו של המועצה הארצית, המוסמכת לאשר תכניות מתאר ארציות, הכוללות הוראות של תכנית מפורטת, לתשתיות, שהוכרזו כתשתיות לאומיות. תכניות התשתית הלאומית, התת"לים, מאושרות בלוח זמנים מקוצר והוענק להן מעמד הגובר על כלת תכנית אחרית במדרג תכניות המתאר , לרבות שינוי תכניות מתאר ארציות תקפות.
8. בג"ץ 4128/02 **אדם טבע ודין נ' ראש ממשלת ישראל** (16.3.2004), שתקף את הקמת הות"ל ואת לוחות הזמנים המקוצרים שנקבעו בחוק לתכנון תשתיות לאומיות אמנם נדחה, אך בית המשפט העליון מצא לנכון לבקר בחריפות את הקלות הרבה מידי שבה ניתן להשתמש במוסד התכנוני של "תשתית לאומית" על מנת לעקוף את התכנון המפורט והמקיף הנדרש בדין.

**"... בלוח זמנים צפוף ודחוס זה יוקמו וייבנו שדות תעופה, נמלים, מאגרי מים, תחנות כוח, מתקני אחסון לגז ולדלק, קווים עיליים או תת-קרקעיים להובלה או להעברה של חשמל, מתקני מים, תשתיות ביוב, מאגרי נפט גולמי ועוד ועוד. כך תיכונה ותיוסדנה תשתיות שהמדינה נבנית עליהן. ... אין פלא בדבר כי כך נכתש ופורר לפירורים תסקיר השפעה על הסביבה דווקא בבנייתם של מתקני תשתית שהשפעתם על הסביבה היא הרַבָּה ביותר. לו דיברנו בחקיקת משנה, כי-אז, דומני, הכרזנו עליה חקיקת משנה בלתי סבירה בעליל ובטלה מעיקרה בהיותה חקיקה הפוגעת בזכויות יסוד של היחיד לחיים במדינה מתוקנת, ואולם הואיל ומדברים אנו בחוק של הכנסת, ואין פגיעה לכאורה בזכויות יסוד הקבועות ב**[**חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו**](http://www.nevo.co.il/law/70320) **וב**[**חוק-יסוד: חופש העיסוק**](http://www.nevo.co.il/law/71905)**, נכוף ראשינו וכך נאמר: הסדרי החוק הם בלתי סבירים בעליל, אך מתוך שהפרי צמח על עץ המחוקק הראשי, החוק הוא חוק ומחייב הוא את הכול".**

1. מהכלל אל הפרט – כפי שנדון בהרחבה בפרק העובדתי של העתירה, צרכי כלל המשק, ללא המשיבה 4 ודשנים, עומדים על כ-345-1,460 טון אמוניה לחודש. המקשר הימי המתכונן צפוי להיות בעל קיבולת של לפחות 24,000 טון אמוניה בחודש, למעלה מפי 15 מכמות האמוניה הדרושה לצרכי כלל המשק.
2. זאת ועוד – על פי החלטת הממשלה המקשר הימי מתוכנן להיות בנוסף למפעל יצור האמוניה במישור רותם, מפעל אשר כשלעצמו יהיה מסוגל לספק את כלל צרכי האמוניה של המשק, בניכוי המשיבה 4 ודשנים.
3. הווה אומר – **הצורך היחיד אותו נועד המיקשר הימי להגשים הוא הצורך של המשיבה 4 ודשנים באמוניה, על מנת ליצר דשנים ליצוא**.
4. מצאנו אם כן, כי תשתיות ביטחוניות ולאומיות אינן נדרשות למקשר הימי. בדומה, מצאנו כי אין מדובר במקשר הדרוש לפעילות השוטפת של המשק. השאלה שיש לשאול היא האם החוק מאפשר פרשנות שעל פיה די בכך שתשתית מסויימת דרושה לחברה שהיקף פעילותה הוא גדול על מנת להביא לסיווגה של אותה התשתית כתשתית לאומית, ולכלול אותה בתוכנית מתאר ארצית.
5. התשובה לשאלה זו חייבת להיות בשלילה. סעיף 49 לחוק התכנון והבניה לא כולל ולו ראשית בסיס לשוני ממנו ניתן ללמוד כי גודל הפעילות הכלכלית הקשור בתשתית ספציפית יכול להצדיק את העברת התכנון של התוכנית מפסים של תכנון סטנדרטי (במסגרת ועדה מחוזית) לתכנון במסגרת של תוכנית מתאר ארצית.
6. נזכיר, בהקשר זה, כי הליך התכנון במסגרת המועצה הארצית, או במסגרת הות"ל, הוא הליך תכנוני המאופיין בשיתוף ציבור פחות, אשר האיזונים והבלמים במסגרתו הם שונים ונחותים מאלו שבהליך התכנון הרגיל.
7. יתרה מכך, קבלת פרשנות שעל-פיה די בקיומו של אינטרס כלכלי מאחורי התכנון המבוקש על מנת להצדיק את ביצועו בדרך של תוכנית מתאר ארצית, חלף תוכנית מקומית, משמעותה מתן סמכות מקבילה למועצה הארצית לזו הנתונה למועצות המחוזיות. זאת, שכן ניתן להניח שכל תוכנית שאינה נקודתית היא בעלת משמעויות משקיות, חברתיות, סביבתיות וכיו"ב בהיקפים ניכרים.
8. בהקשר זה, נזכיר כי הלכה פסוקה היא שחריג יפורש על דרך הצמצום. האפשרות של המועצה הארצית לקבוע בתוכניות מתאר ארציות הוראות שהן על פי טיבם בסמכות הועדה המחוזית היא החריג להליך התכנוני הרגיל. בהתאמה, אין להרחיב חריג זה ויש לתחמו בגבולות ברורים.
9. ועוד יוזכר, להשלמת התמונה, כי המשיבים עצמם מכירים בכך שמקומה של תוכנית ליצור אמוניה הוא בפני הועדה המחוזית לתכנון והבניה, והיא זו שדנה במפעל האמוניה במישור רותם. ברי, כי האמוניה מהמפעל אינה "פחות" דרושה מהאמוניה שתיובא מכח המקשר הימי. שני מקורות האמוניה משרתים את אותו המשק ואת אותם הצרכים.
10. אשר על כן, יש לקובע כי התוכנית להקמת מקשר ימי אינה עונה לתנאי של היותה "תוכנית מתאר ארצית" ומשכך, לא ניתן לקדמה במסגרת של תוכנית להקמת תשתיות לאומיות, מכוח סעיף 76ב(א) לחוק התכנון והבניה.

**ה.2. החלטת הממשלה להסמיך את המשיבה 4 לתכנן תוכנית לאומית להקמת תשתיות האמוניה – בטלה**

1. דיוננו עד כה הביא למסקנה כי התוכנית להקמת המקשר הימי אינה תוכנית להקמת תשתית לאומית, כמשמעותה בסעיף 76ב לחוק התכנון והבניה. הראינו, כי המקשר הימי הוא בגדר "מתקן" לטיפול באמוניה ומשכך אינו "מתקן תשתית" כמשמעותו בחוק. עוד הרינו כי התוכנית המקודמת, מקשר ימי, אינה משרת כל תכלית לאומית, או אינטרס ציבורי כללי, והיא למעשה תוכנית לקידום עניינו הכלכלי (הלגיטימי) של יזם פרטי. משכך, התוכנית לא עומדת בתנאים על מנת לקדמה כתוכנית מתאר ארצית.
2. די בכך כדי להביא למסקנה כי החלטת הממשלה להסמיך את המשיבה 4 לקדם את התוכנית להקמת המקשר הימי כתוכנית לאומית בטלה. בדומה, די בכך כדי להביא למסקנה כי החלטת המשיבה 1 לדון בתוכנית המקשר הימי בטלה.
3. יחד עם זאת, אף אם ימצא בית המשפט הנכבד, בניגוד לדעת העותרת, כי המקשר הימי עולה כדי "תשתית לאומית", דינה של החלטת הממשלה להסמיך את המשיבה 4 להתקין תוכנית זו בטלות. זאת, שכן מדובר בהחלטה המנוגדת לחוק חובת המכרזים, העומדת שהתקבלה על יסוד תשתית עובדתית חלקית ורעועה, ושחורגת בצורה קיצונית ממתחם הסבירות.
4. נפנה אם כן, בפרק זה, לבחון את הפגמים בהחלטת ההסמכה של הממשלה. לאחר מכן, בפרק העוקב, נראה כי אף לו עסקינן בתשתית לאומית, ואף לו הייתה ההסמכה כדין, עדיין לא הייתה רשאית המשיבה 1, הות"ל, לדון במקשר הימי, והייתה עליה החובה להעביר את הדיון בתוכנית לועדה המחוזית הרלבנטית.

**ה.2.א. הממשלה אינה מוסמכת לקדם אינטרס פרטי של יזם בדרך של תוכנית לאומית**

1. סעיף 76ב(ג) לחוק התכנון והבניה קובע רשימה סגורה של גורמים אשר מוסמכים לתכנן תוכנית תשתית לאומית. כך, על פי הסעיף רשאים לתכנון תוכנית תשתית לאומית: "משרד ממשלתי, ועדה מחוזית – בתחום מרחבה, רשות שהוקמה לפי דין, חברה ממשלתית שעיקר עיסוקה בפיתוח מבנים ותשתיות, מי שיש לו רישיון לפי חוק לעניין תשתית לאומית המאפשר תכנון או הקמה של התשתית הלאומית, גורם מפעיל כהגדרתו בסעיף 255יד, אלא אם כן קבע שר האוצר אחרת, בצו, בעל קרקע או בעל עניין בקרקע שהוסמך בידי שר התיירות לעניין תכנית לתשתית תיירות לפי סעיף 76ב1(ד) או **כל גוף אחר שהוסמך לכך לפי החלטת ממשלה**, רשאים להכין תכנית לתשתית לאומית ולהגישה לועדה לתשתיות (בסימן זה – מגיש תכנית)."
2. משמע, בעוד שיזם או בעל קרקע רשאים להגיש בקשה לאישור תוכנית לועדה המחוזית לתכנון ובניה, החוק מגביל את הגישה של יזמים להליך התכנון המקוצר בות"ל.
3. התכלית, שבבסיס החסם האמור הוא ברור. תכנון באמצעות הות"ל, לרבות תכנון של פרויקטים תשתיתיים, הוא החריג, המעניק הקלות משמעותיות לתכניות שנועדו להגשים יעדים לאומיים, ולהן בלבד.
4. משכך, על דרך הכלל פתוחה הדרך לתכנון מסוג זה רק לגופים ציבוריים, **והסמכת גופים פרטיים להכין תכנית תשתית לאומית היא החריג לחריג** ומחייבת את אישורה של הממשלה (ונזכיר, כי אישור זה יינתן במשורה, בהתאם לעקרון החוקתי המגביל אצילת סמכויות לגופים פרטיים, כהוראת סעיף 34 לחוק יסוד: הממשלה). במסגרת החלטה על הסמכה מסוג זה על הממשלה לבחון את התאמת הגוף הפרטי לביצוע משימות לאומיות, מנגנוני הפיקוח והבקשה להבטחת ההגנה על האינטרס הציבורי, התחייבויות היזם מול המדינה והציבור (וברי, כי מרגע שנוטל על עצמו גוף לתכנן תכנית לאומית הוא הופך לגוף דו-מהותי) וכדומה.
5. בהמשך לכך, מרגע שנמצא כי גוף מסוים כשיר לשמש כיזם של תכנית לאומית, הוא מוגבל, ממש כמו כל גוף ציבורי המנוי מלכתחילה בסעיף, רק לסמכות שהוענקה לו מכוח החוק. זאת, בהתאם לעקרון העל המנהלי, שעל פיו אין הרשות מוסמכת אלא לביצוע המטלות שהותרו לה במפורש. במקרה של תשתיות לאומיות, ההסמכה של הגופים המנויים בסעיף 76ב היא הסמכה לתכנון רק של תשתיות לאומיות כהגדרת הסעיף. ככל שגופים המנויים בסעיף, או שהממשלה הסמיכה מכוח הסעיף, מבקשים לקדם תכנון שאינו של תשתית לאומית, עליהם לפעול בהתאם לערוצים התכנוניים המקובלים.
6. בדיוננו עד כה, מצאנו כי הצורך במקשר הימי הוא צורך כלכלי של המשיבה 4 ודשנים. כלל המשק מושפע מצורך זה רק בעקיפין, בדומה להשפעה של כל פעילות יצרנית על המשק.
7. אין ספק שהממשלה מוסמכת ומחויבת לפעול לקידום הצמיחה במשק ויציבותו. יחד עם זאת, ספק רק אם הממשלה היא בעלת סמכות לקדם את עניינו הפרטי של מפעל פרטני זה או אחר.
8. אלא שכפי שיפורט להלן, אפילו אם ימצא שלממשלה מקור סמכות לקדם תוכנית שכל יעודה הגנה על אינטרס כלכלי של מפעל ספציפי (וספק אם כך), הממשלה אינה מוסמכת לקבוע את אופן ביצועה של התשתית הלאומית.
9. הממשלה, מוסמכת לקבוע את צרכי המדינה, למפות אותם, ולהורות על הקמת תשתיות לאומיות בהתאם. יחד עם זאת, **הממשלה אינה מוסמכת ליטול את כובע המתכנן ולהחליט מראש, במסגרת החלטת ממשלה, מהי הדרך הנכונה והטובה ביותר לממש את הצרכים הלאומיים**. להיפך, ברי כי לאחר מיפוי הצרכים, וטרם הליך התכנון, טרם מצויות בפני הממשלה החלופות התכנוניות השונות ואין לה תשתית להחליט כי חלופה אחת טובה מהאחרת. יתרה מכך, ההכרעה כיצד לממש את הצרכים התכנוניים הלאומיים (בשונה מעצם קביעת הצרכים הלאומיים) היא הכרעה המסורה בצורה מובהקת לגופי התכנון עצמם.
10. קרי, אף לו הייתה הממשלה מוסמכת לקבוע כי ישנו צורך לאומי ביבוא מאות אלפי טון אמוניה בשנה על מנת לקדם את האינטרס המסחרי של המשיבה 4, היא לא הייתה מוסמכת לקבוע את אופן הביצוע של הצורך הלאומי, קביעה המצויה בסמכויות גופי התכנון.
11. יתרה מכך, וכפי שיפורט להלן, דרך הפעלת הסמכות, במקרה הנוכחי, מובילה למסקנה כי דין החלטת הממשלה – בטלות.

**ה.2.ב. החלטת הממשלה לאצול מסמכותה לידי יזם פרטי בעל אינטרס כלכלי אינה חוקית**

1. עמדנו, בפרקים הקודמים, על כך שקידום האינטרס הכלכלי של המשיבה 4 אינו פרויקט לאומי, ומשכך, אין הממשלה מוסמכת לקדמו.
2. יחד עם זאת, אף אם נלך לשיטת המשיבים, ונניח כי ישנו צורך לאומי בתכנון מערכת להפקת ויבוא מאות טונות מידי שנה של אמוניה לישראל, אצילת הסמכות לתכנון מערכת מורכבת זו לידי המשיבה 4 ללא מכרז וללא פטור ממכרז לוקה באי חוקיות.
3. נסביר.
4. סעיף 2(א) לחוק חובת המכרזים קובע: "המדינה, כל תאגיד ממשלתי, מועצה דתית, קופת חולים ומוסד להשכלה גבוהה, לא יתקשרו בחוזה לביצוע עיסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על-פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו".
5. לא יכולה להיות מחלוקת כי תכנון תשתית לאומית היא מלאכה מורכבת ויקרה, במסגרת ניתן למתכנן שיקול דעת רחב ביותר, והחובות המוטלות על כתפיו כבדות ומשמעותיות.
6. מטעם זה ממש נדרשה המדינה, לדוגמא, לפרסם מרכז להקמת מפעל האמוניה במישור רותם.
7. אלא שבמקרה הנוכחי, חלף הליך של מכרז, או קבלת פטור ממכרז כדין, בחרה הממשלה להעניק את סמכויות התכנון כולן למשיבה 4, גורם בעל אינטרס, ללא כל הליך מכרזי, וללא כל תמורה עבור השירותים הנרכשים מהמשיבה 4.
8. בהקשר זה, עצם אי-קיומו של הליך מכרזי לצורך תכנון התשתית הלאומית לכאורה, משמעו כי דין ההסמכה בטלות.
9. יתרה מכך, העובדה כי העבודות מבוצעות ללא תשלום צריכה להדליק נורות אזהרה מובנות. זאת, שכן ה"רווח" עבור העבודה, מעצם טיבו, הוא בקידום האינטרסים המסחריים של המשיבה 4 והותרת השליטה על ענף האמוניה בישראל בידיה לבד.
10. בהקשר זה, קבע בית המשפט הנכבד בעניין **דירות יוקרה** כי:

"הכלל לפיו אין לפטור מתשלום חובה בלא הסמכה חוקית אינו מונע מכל וכל אפשרות כי היזם יבצע את עבודות הפיתוח הרלבנטיות למיזם. אלא, שנדרש כי הדבר ייעשה על פי הוראות הדין וכללי המינהל התקין, באופן הבא: על פי הוראת סעיף 197 לפקודת העיריות, 'לא תתקשר עיריה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי'. חריגים להוראה זו, שבמסגרתם רשאית העיריה להתקשר ללא מכרז פומבי או ללא מכרז כלל, מנויים בסעיף 198 ל[פקודת העיריות](http://www.nevo.co.il.rproxy.tau.ac.il/law/74255) [ותקנה 3](http://www.nevo.co.il.rproxy.tau.ac.il/law/4518/3) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 שהותקנה על פיו.

**כדי שהעיריה תוכל להפקיד בידי יזם עבודות פיתוח שיבצע במקומה, עליה לנקוט בהליכי מכרז, או לעמוד בתנאים לפטור ממכרז בהתאם לחוק ולתקנות. התקשרות עם היזם על פי כללים אלה היא כמובן אפשרית, תוך תשלום תמורה נאותה ליזם בעבור העבודות**." (ע"א 7368/06‏ **דירות יוקרה בע"מ נ' ראש עיריית יבנה, מר גוב-ארי** (27.6.2011) פסקה 68 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה)

1. גם במקרים בהם ניתן פטור ממכרז, הלכה פסוקה היא שיש לקיים הליך תחרותי, ככל שהדבר אפשרי.
2. ונדגיש – אותו המקרה נסוב סביב בינוי נקודתי, שמבלי להפחית מחשיבותו אינו פרויקט לאומי. בשונה, במקרה הנוכחי מבקשת הממשלה לקדם תכנון של פרויקט המוגדרעל ידה כתשתית לאומית ללא כל הליך מכרזי, ומבלי לשלם כל תמורה למתכנן המוסמך מטעמה.
3. הווה אומר – אף לו היה מדובר בתשתית לאומית, היה מקום לקיים הליך מכרזי על-מנת לקבוע את זהות הגוף שמתכנן עבור המדינה את התשתית הלאומית (ככל שהתכנון לא מבוצע על-ידי גופים שלטוניים). יתרה מכך, היה על המדינה לשאת בתשלום נאות עבור הליך התכנון, שיבטיח כי התמורה עבור ביצוע התכנון לא תגולם באופנים אחרים.

**ה.2.ג. החלטת הממשלה שעל-פיה יש צורך ביבוא מאות אלפי טון אמוניה בשנה באמצעות המקשר הימי התקבלה ללא תשתית עובדתית רלבנטית**

1. כידוע, התשתית העובדתית הדרושה כבסיס להחלטה מנהלית תלויה במורכבות ההחלטה המנהלית עצמה וחשיבותה. במקרה הנוכחי, מדובר בהחלטה מנהלית בעלת השלכות רוחב כלכליות, סביבתיות ובטיחותיות על ציבור גדול ביותר.
2. ניתן היה לסבור כי החלטה דרמטית, על הקמת מקשר ימי, תכלול ניתוח מעמיק של טיבו של מתקן זה, ניתוח צרכי המשק וחלופות.
3. יחד עם זאת, צרכי המשק, כפי שפורט לעיל, לא זכו לכל ניתוח סדור ומקיף מאז שנת 2011. מסמכים שונים שהוגשו על-ידי המדינה, המשיבה 4 והתאחדות התעשיינים לבית משפט נכבד זה הביאו למסקנות שונות וסותרות באשר לצרכי המשק. וכולם – לא עמדו במבחן המציאות.
4. בדומה, לא הוצגה כל תחזית בדבר צרכי האמוניה של המשק בעתיד, ויכולת האספקה של אמוניה. בהקשר זה, למיטב ההבנה המקשר הימי לבדו צפוי להיות מסוגל לספק לכל הפחות 24,000 טון אמוניה בחודש, יותר מכל צרכי המשק, לרבות צרכי המשיבה 4 ודשנים.
5. בהקשר זה, נזכיר כי טעם מרכזי לכישלון הקמת מפעל האמוניה, לאורך שנים, היה בהעדר תמריץ כלכלי, נוכח קיומו של פתרון בדמות הכנסת אמוניה על-ידי ספינת האמוניה.
6. הווה אומר – בפני הממשלה לא עמדו הנתונים המרכזיים לקבלת ההחלטה – היקף האמוניה הדרוש, והיקף האמוניה הכולל שיהיה במשק לאחר השלמת הקמת התשתיות הלאומיות.
7. ועוד יצוין בהקשר זה – חלופת המקשר הימי עצמו התעוררה רק בסיומו של ההליך המשפטי בבית משפט נכבד זה. חלופה זו לא נועדה להתקיים במקביל למפעל האמוניה, אלא להחליף את מפעל האמוניה. מכל מקום, וכפי שתואר בפרק העובדתי, בתקופה האחרונה שלאחר סגירת מיכל האמוניה לא נערך כל מסמך סדור, הבוחן את כלל החלופות. כפי שצוין, ממילא הסמכות להכריע בין חלופות שונות לקידום הצרכים הלאומיים היא בידי גופי התכנון. אלא, שלא ניתן להתעלם מהעובדה שפעם נוספת, הממשלה בחרה לקדם את האינטרס הכלכלי של המשיבה 4 באופן שצפוי להביא לפגיעה משמעותית בהיתכנות להקמת מפעל אמוניה בדרום, וליתר את הצורך בו.

**ה.2.ד. החלטת הממשלה לתת את הסמכות לתכנון המקשר הימי בידי המשיבה 4 חורגת בצורה קיצונית ממתחם הסבירות**

1. לבסוף, ההחלטה להסמיך את המשיבה 4 לתכנון תשתיות האמוניה חורגת כשלעצמה בצורה קיצונית ממתחם הסבירות. זאת, שכן היא מחזקת את השבי הרגולטורי של המדינה בידי המשיבה 4 ואת המונופול של המשיבה 4 על תחום האמוניה, משהיא מנוגדת לעקרון הזהירות המונעת, ומשהיא יוצרת מצב מובנה של ניגוד עניינים.
2. נפרט.
3. **השבי הרגולטורי** – בית המשפט הנכבד ביקר במילים חריפות את אופן התנהלות הממשלה למול המשיבה 4 בכל הנוגע לתשתיות האמוניה בישראל. פעם אחר פעם נמצא, כי ישנם מסמכים הקשורים לתשתית האמוניה שכלל אינם נגישים לממשלה ולרשויות, ואשר המשיבה 4 מסרבת למסור אותם. נמצא כי ניתנו הצהרות לבית המשפט שאינן אמת ושלוקות באי דיוקים חמורים.
4. פעם אחר פעם, באופן שלא יכול להיות אלא כוונת מכוון, העמידה המשיבה 4 את הממשלה ובתי המשפט בפני עובדות מוגמרות, וחייבה הגמשה ושינוי הדין, על-מנת למנוע תרחישי אסון מסוגים שונים.
5. נזכיר, בהקשר זה, כי במסגרת פסק הדין ברע"פ 2841/17 העביר בית המשפט העליון ביקורת קשה על התנהלות הממשלה אל מול חיפה כימיקלים וקבע:

"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 ללא פשר), וזאת בין השאר, כדי להתאימה לדרישות של הנתון לביקורתו" (שם, סע' 40).

1. והנה, כיום, ממשלת ישראל החליטה להסמיך את חיפה כימיקלים לתכנון תשתית לאומית. זאת, מבלי שניתנו כל ערובות או בטחונות באשר לכשירותה של חיפה כימיקלים לבצע את התכנון. מבלי שחיפה כימיקלים התחייבה לשקיפות כלשהי ומבלי שהוטלו עליה חובות ציבוריות מוגברות מכוח הפיכתה לגוף דו-מהותי (לכל הפחות בכל הנוגע לתשתיות הלאומיות).
2. יתרה מכך, עם פרסום ההודעה של ות"ל על הכנת תכנית, כבר ברור כי החשש, שעל-פיו חיפה כימיקלים תמשיך לפעול במחשכים, ללא שקיפות, ללא שיתוף ציבור וללא הגנה מספקת על האינטרס הציבורי, אינו עוד חשש בעלמא, כי אם מציאות נכוחה. למיטב הידיעה, חיפה כימיקלים לא פרסמה את המסמכים הקשורים בתכנית, לא פעלה לשיתוף פעולה עם הרשות המוניציפלית והציבור וממשיכה לפעול בסתר. למעשה, עד היום לא התבררו כלל ועיקר הנתונים שנטענו על-ידי החברה בעבר בקשר לפעילות מכל האמוניה והצינורות, לא גולו המסמכים של תשתיות האמוניה הקיימות, והשבי הרגולטורי של המדינה בידי חיפה כימיקלים נותר חמור כשהיה.
3. אשר על כן, אף אם ההחלטה להסמיך את חיפה כימיקלים ליזום תכנית לאומית הייתה סבירה במועדה (וספק אם כך), ודאי שהתנהלות החברה בהעדר שקיפות וללא תיקון ליקויים שבית המשפט כבר הצביע עליהם, מלמדת כי ההחלטה להותיר את ההסמכה על כנה חורגת בצורה קיצונית ממתחם הסבירות.
4. **עקרון הזהירות המונעת** - עקרון הזהירות המונעת מצא אחיזה בחקיקה הישראלית (כגון, חוק אויר נקי, התשס"ח-2008, חוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה – חובות דיווח ומרשם), התשע"ב-2012 ועוד) ובפסיקה.
5. בהמשך לכך, עקרון הזהירות המונעת נקלט במישרין להלכה הפסוקה במסגרת ההליכים בקשר עם מכל האמוניה עצמו (ראו פסקה 37 לפסק הדין בעניין רע"פ 2481/17).
6. לא יכול להיות חולק, כי אמוניה היא חומר מסוכן מאוד. ריכוזי אמוניה ליד אוכלוסיה, או במתקנים החשופים לפגיעה, יכול להיות קטלני. בנסיבות אלו, ישנה הצדקה כי גם אם אכן הצורך באמוניה בהיקפים של מאות אלפי טון בשנה היא "צורך לאומי" (ואין זה כך) ינוהל התכנון על ידי המדינה עצמה. העברת התכנון לידי גורם פרטי בעל אינטרס כלכלי בתוצאות התכנון היא התפרקות אסורה מהפעלת שיקול הדעת בעניין שההשפעות הסביבתיות והבטיחותיות שלו אדירות.
7. **המשיבה 4 מצויה בניגוד עניינים מובנה** – בבסיס הטענה כי יבוא אמוניה הוא צורך לאומי, עומדת ההנחה שכלל המשק מרוויח מהיבוא. אלא שברור, כי גם אם למשק רווח עקיף מהמשך הפעילות של המשיבה 4, למשיבה 4 יש אינטרס כלכלי ישיר ומיידי כי התשתית שתוקם תהיה התשתית הנוחה לה ביותר. כך, לדוגמא, למשיבה 4 אינטרס ליצר מונופול בתחום אספקת האמוניה, שיביא להמשך השבי הרגולטורי. בדומה, למשיבה 4 אינטרס להביא את מחיר האמוניה במשק למחיר שנוח לה. כמו כן, למשיבה 4 אינטרס שמתקני יבוא האמוניה יותאמו לצרכיה.
8. העותרת אינה, חלילה, טוענת כי המשיבה 4 צפויה לפעול לטובתה העצמית במסגרת הליך תכנון תשתיות האמוניה והמקשר הימי. יחד עם זאת, לדוגמא, מובן כי המשיבה 4 כלל לא שקלה חלופה של מקשר ימי שאינו בחיפה (וספק אם היא תתמוך בחלופה שכזו). גם בתוך מפרץ חיפה, ניתן להניח כי החלופה המועדפת על המשיבה 4 בכובעה כמתכננת מטעם הממשלה, היא החלופה המועדפת עליה גם בכובעה כצרכן העיקרי של האמוניה.
9. בפשטות, למשיבה 4 שני כובעים המעמידים אותה באופן מובנה בניגוד עניינים. בכובעה האחד היא הרשות הרגולטורית המוסמכת לתכנן את תשתיות האמוניה. בכובעה האחר היא הגוף העיקרי הנהנה מאותן התשתיות עצמם.
10. במצב דברים זה, מתן השליטה בהליך התכנון לנהנה העיקרי ממנו היא החלטה החורגת באופן קיצוני ממתחם הסבירות.
11. חיפה כימיקלים לא יכולה להיות הגוף שעושה סקר חלופות כי היא גוף מעוניין נעול.

**ה.3. התנאים לדיון בתכנית תשתית לאומית בות"ל**

1. בתת פרק ד.1. עמדנו על כך שהמקשר הימי לא עונה להגדרה של תשתית לאומית כמשמעותה בסעיף 76ב לחוק התכנון והבניה.
2. בתת פרק ד.2. עמדנו על הפגמים החמורים שנפלו בהחלטת הממשלה להסמיך את המשיבה 4 לבצע את התכנון של המקשר הימי. ציינו שם, כי אף לו הייתה הממשלה מוסמכת לתת בידי גוף פרטי את עצם תכנון תשתית האמוניה בישראל, היא לא הייתה מוסמכת לכבול את שיקול הדעת בהליך התכנוני ולחייב את קידומה של חלופת המקשר הימי.
3. בפרק זה נבקש לבחון את החלטת ות"ל לדון בתוכנית להקמת המקשר הימי. כפי שנסביר, על ות"ל הייתה החובה העצמאית לבחון האם התוכנית שהוגשה לה היא "תוכנית לאומית" אם לאו, ובהתאם – לקבוע האם מדובר בתוכנית המצויה בגדרי סמכותה.
4. אלא שכפי שנראה, לא בלבד שות"ל לא ערכה בחינה זו כלל ועיקר, אלא שגם את שיקול הדעת במסגרת התכנון בפועל הכפיפה הות"ל מראש להחלטת הממשלה, והתפרקה מחובתה להפעיל שיקול דעת עצמאי.

**ה.3.א. הות"ל התנערה מחובתה לבחון אם יש לה סמכות לדון בתכנית המקשר הימי**

1. עקרון חוקיות המנהל קובע כי הרשות מחויבת להפעיל את סמכויותיה, אך עליה לפעול רק לאחר שבחנה שהצורך לשמו הסמכות מופעלת נמצא בגבולות הסמכות שהחוק הקנה לה.
2. ובתוך מגבלות אלו, נקבע ברע"פ 7861/03 **מדינת ישראל נ' מועצה אזורית גליל תחתון** (8.5.2006):

"סמכות מוענקת לרשות מינהלית על מנת שהרשות תפעיל אותה, לפי נסיבות העניין, כדי לשרת את תכלית הסמכות. לפיכך חובה על הרשות להיות ערה לנסיבות, לשקול במקרה המתאים אם יש צורך להפעיל את הסמכות, ולהפעיל אותה לפי הצורך."

1. מקל וחומר, מוטל על הרשות להקפיד לא לחרוג מסמכותה, כשמתריעים בפניה במפורש על חריגתה מהסמכות ומתכליתה כפי שהוגדרו בחוק.
2. כאמור לעיל, תכלית סמכותה של הות"ל היא לייעל את הליכי התכנון של מתקנים בעלי חשיבות ציבורית רחבה, הנכנסים לגדר הגדרת תשתית לאומית. לפיכך, בעת שמונחת על שולחן הות"ל השאלה אם להפעיל את סמכותה ולהחליט על קידומה של תת"ל, עליה לבחון בראש ובראשונה אם התכנית היא בגדר תשתית לאומית, שנחיצותה ודחיפותה מצדיקים את הפעלת סמכותה המיוחדת. למרות המחיר התכנוני והסביבתי הכרוך באישורה במסלול המקוצר.
3. שאלה דומה הועלתה לאחרונה לגבי הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (להלן: "**הותמ"ל**"), שבדומה לות"ל, גם לה יש סמכויות חריגות שמטרתן קיצור וייעול הליכי תכנון. בעת"מ 23862-10-17 **החברה להגנת הטבע נ' הוועדה הארצית לתכנון ובנייה ואח'** (24.1.2018) (להלן: "**עניין מעלות**") נטען כי על הותמ"ל לעורר בעצמה את השאלה אם מתקיימים התנאים המיוחדים המצדיקים את הפעלת סמכותה וכוחותיה המיוחדים בקשר לתמל/1057 – מתחם צוריאל מעלות תרשיחא. כב' השופט רניאל ענה על השאלה כדלקמן:

"**הדין הוא, שרשות מנהלית המבקשת להפעיל את סמכותה, כאשר נטען בפניה שהיא אינה מוסמכת להפעיל את סמכותה, צריכה לדון בשאלה אם המקרה מתאים להפעלת סמכותה. "טמונה בהענקת הסמכות, בין היתר, החובה לשקול את הצורך בהפעלתה ואת הדרכים הראויות, שיש לנקוט בהקשר זה." (**[**בג"ץ 297/82 עזרא ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז**](http://www.nevo.co.il/case/17918050)**(3) 029 (1983), וראו גם: יצחק** [**זמיר, הסמכות המינהלית תשנ"ו**](http://www.nevo.co.il/safrut/bookgroup/385) **– 1996 כרך ב' 691-692). מטרות החוק הן הגדלת היצע הדירות לצורך פתרון משבר הדיור, וכשנטען בפניה שאין היא מוסמכת לפעול לפי החוק, יש להביא בפני הותמ"ל מידע ונתונים המצביעים על הצורך שאותו באה התוכנית לפתור, והדרך שבה התוכנית עשויה לפתור צורך זה, על מנת שהותמ"ל תחליט אם היא מוסמכת לפעול בענין זה לפי חוק הותמ"ל, או שאין לה סמכות ויש לדון בתכנית לפי חוקי התכנון והבניה הרגילים.**"

1. יתר על כן, בית המשפט הבהיר, כי עצם הכרזת הממשלה על המתחם כמועדף, אינה פוטרת את הותמ"ל להקפיד שתכנון המתחם אכן נמצא בגבולות סמכותה על פי החוק:

**"זה המקום לדון בטענה שעצם העובדה שהממשלה הכריזה על המתחם כמתחם מועדף לדיור מקנה סמכות לותמ"ל לדון בתוכנית המפורטת למתחם זה. אני דוחה טענה זו, ככל שהמשיבות טוענות אותה. כעולה מהחוק, הכרזת המתחם על ידי הממשלה כמתחם מועדף לדיור היא אחד התנאים לדיון על ידי הותמ"ל, אבל היא לא קובעת את סמכותה. הותמ"ל היא רשות מנהלית שתפקידה לדון ולהחליט אודות תוכניות במתחמים מועדפים לדיור. אין היא רשאית לדון בתוכנית העוסקת במתחם שהממשלה לא הכריזה עליו כמתחם מועדף לדיור, אך הכרזת הממשלה על מתחם מועדף לדיור אינה קובעת לותמ"ל, שהתוכנית מתיישבת עם מטרות החוק, ועליה להפעיל את סמכותה לפי החוק. עליה לדון בסמכותה, אם יש עוררין עליה, ואכן היו עוררין. אציין, כי הכרזת הממשלה אינה עומדת לביקורת בפניי, אך מעיון במסמכים עולה, שקודם להכרזה לא עסקו בשאלה אם התוכנית במתחם זה מתאימה למטרות שקבע החוק לצורך הפעלת הסמכות."**

1. **ומן הכלל את הפרט**. יו"ר הות"ל הונחה על-ידי הממשלה לקדם תכנית להקמת מקשר ימי לאניית אמוניה. הנחיה, זו, אינה פוטרת את הות"ל מאחריותה לדון, כשלב הראשון, בשאלה אם אכן מדובר בתשתית לאומית, וככל שהפרויקט חורג מסמכותה להעבירו לטיפול במוסד התכנון הרלוונטי. וודאי שהיה עליה לדון בשאלה אל מול טענה שמדובר בחריגה מסמכות.
2. כדי למלא את חובתה ולבחון אם יש לה סמכות לדון בתכנית המקשר הימי, היה על הות"ל לבחון שאלות, שהועלו לעיל, כגון, האם קיימת בעיה לספק את צרכי המשק החיוניים ללא המקשר הימי? האם אספקת אמוניה למשיבה 4 היא בגדר צורך לאומי, שמצדיק תכנון בהליכים מקוצרים? האם מוצדק לתכנן פרויקט, שהסיכון שהוא עשוי להוות לאוכלוסייה של כחצי מיליון איש עומד במרכזו של דיון ציבורי סוער, בהליך שמגביל את שיתוף הציבור?
3. בנוסף, היה על הות"ל לתת מענה לשאלה מהו ההבדל בין פרויקט המקשר הימי, המקודם בות"ל, לבין פרויקט הקמת המפעל לייצור אמוניה, המקודם בוועדה המחוזית דרום, אשר, נועד לענות על אותו צורך בדיוק. מדוע, לא ניתן לנהוג בעניין המקשר הימי כמו בעניין מפעל ייצור האמוניה, שהוגדר כמפעל חיוני כבר בשנת 2013, ולהנחות את יו"ר הוועדה המחוזית הרלוונטית, כפי שהחלטת הממשלה הנחתה את יו"ר הוועדה המחוזית חיפה, "לבצע את כלל הפעולות הנדרשות לקבלת החלטה של הוועדה המחוזית לגבי התוכנית בהקדם האפשרי, בכפוף לכל דין"?
4. אלא, שיו"ר הות"ל בחר להפר את חובתו החוקית וסירב לדון בשאלת הסמכות, בטענה שאינו יכול לערער על קביעת הממשלה בנושא:

"קודם - כל, ממשלת ישראל הכריזה שזו תשתית לאומית... בעצם זה שהיא העבירה את התשתית לות"ל, היא בעצם הכריזה שמבחינתה זו תשתית לאומית. כי פה בוועדה הזו מתוכננות רק תשתיות לאומיות. ...מבחינתי החלטת הממשלה זו הכרזה על תשתית לאומית. זאת אומרת אין לי, כמו שכתוב פה ברגע שאומרים אדוני הות"ל, זה אומר שזה הכרזה על תשתית לאומית."

1. נדגיש, כי ההפרה חמורה במיוחד, לאור העובדה, שמדובר בחברה פרטית שהוסמכה על-ידי הממשלה להכין את התת"ל. כאמור לעיל, דרך המלך היא שהתת"ל תוכן על-ידי גורם המנוי בחוק והסמכת חברה פרטית לבצע את המלאכה היא בגדר חריג. ברי, שבמקרים חריגים שאלת הסמכות צריכה להיבחן בהקפדה יתרה.
2. מכאן שהחלטת הות"ל לפרסם הודעה על פי סעיף 77 לחוק התכנון והבניה, בטלה.

**ה.3.ב. הות"ל הפרה את חובתה להפעיל שיקול דעת עצמאי**

1. הפרת הדין על-ידי הות"ל לא מסתכמת רק בסירוב לבחון אם עומדת לה סמכות לדון בתכנית המקשר הימי. ההסתמכות על "הכרזת" הממשלה, במקום לשקול באופן עצמאי אם התכנית בסמכותה, מהווה גם הפרה של חובת הות"ל להפעיל שיקול דעת תכנוני עצמאי.
2. חובתו של מוסד תכנון להפעיל שיקול דעת עצמאי, ולא לבטל את דעתו אף לא בפני החלטות ממשלה אינה שנויה במחלוקת. בבג"ץ 5016/96 **חורב נ' שר התחבורה** ואח'‏, פ''ד נא(4) (1997) נקבע בעניין זה:

"סמוך לאחר קום המדינה קבע בית-המשפט העליון הלכה שלימים נודעה כהילכת עצמאות שיקול-דעתה של רשות מוסמכת. [...] ההלכה הנתונה והמסורה היא, שאסור לה לרשות המוסמכת להחליט על-פי הוראות שהיא מקבלת מהשר. הרשות עצמאית היא בשיקול-דעתה, ואם יוכח כי החליטה כפי שהחליטה אך באשר השר הורה אותה להחליט כפי שהחליטה, דין החלטתה להיבטל, באשר פגמה בעצמאות שיקול- דעתה. כולנו נזכור דברים שאמר בית-המשפט ב[בג"ץ 74/51](http://www.nevo.co.il/case/17931058) המרכז הארצי של ארגוני הקבלנים ואח' נ' שר המסחר והתעשיה ואח' [80]. באותו עניין טענו באי-כוח העותרים כי מר נוי, הרשות המוסמכת, פעל שלא על-פי שיקול-דעתו-שלו אלא על-פי החלטת מדיניות שעשתה הממשלה, וכי מטעם זה נפל פגם בהחלטתו. בית-המשפט דחה את הטענה, ובין שאר דבריו אמר כך (בעמ' 1550): "ראינו ושמענו את מר נוי בתא העדים והוא עשה עלינו רושם של אדם היודע את אשר לפניו, ואין אנו מקבלים את הטענה כי את רצונם של אחרים הוא עשה, ללא שיקול דעת משלו". הנה-כי-כן: הממשלה עשתה החלטת-מדיניות חשובה, אך החלטה זו אינה מחייבת את איש-המינהל. אלא מה, נתמזל מזלה של הממשלה ודעתו של מר נוי הייתה כדעתה.   ...

על הילכת עצמאותה של הרשות המוסמכת – עצמאות ולו כלפי השר הממונה עליה ניתכה ביקורת מכל-עבר. ראשון למבקרים היה מורנו הדגול פרופסור ה' קלינגהופר, במאמרו "הוראות פנימיות לרשות המוסמכת – מה תקפן" [103]. החרו-החזיקו אחריו רבים וטובים, ואנו נזכיר את המסה הארוכה של פרופסור ב' [ברכה בספרו משפט מינהלי](http://www.nevo.co.il/safrut/bookgroup/353;354) (כרך ב) [98], בעמ' 43-104; את דבריו של הפרופסור י' זמיר בספרו הנ"ל (כרך ב) [91], בעמ' 604 ואילך ואת דבריו של ד"ר י' [דותן בספרו הנחיות מינהליות](http://www.nevo.co.il/safrut/bookgroup/372) [99], במקומות שונים בספר. בתי-המשפט מצאו דרכים מדרכים שונות לצמצם את ההלכה, לעוקפה, ואף להתעלם ממנה, ואולם ככל שידיעתי מגעת נשארה ההלכה על-עומדה".

1. לגבי הפעלת שיקול דעת עצמאי על ידי למוסד תכנון, נפסק בעת"מ (ת"א) 1112/01‏ **פז חברת נפט בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, זמורה**, (2002):

"אכן הוועדה המקומית היא רשות תכנון הפועלת כרשות מוסמכת על-פי הדין בתחום סמכויותיה, על-כן חלה עליה החובה לפעול תוך קיום שיקול-דעת עצמאי בלא תכתיב של שום גורם, אפילו לא גורם בכיר יותר בהייררכיה השלטונית [...] עקרון שיקול-הדעת האוטונומי של הרשות המוסמכת סובל התייעצות עם גורם חיצוני, ואפילו אימוץ דעתו של גורם חיצוני, אם הדבר נעשה לאחר שהרשות המוסמכת נתנה דעתה על הסוגיה הניצבת לפניה ולא ביטלה את דעתה, או נמנעה מגיבוש דעתה בשל אותה השקפה של הגורם החיצוני . עמד על כך פרופ' י' זמיר: "אמנם, אין הרשות המוסמכת מנועה מלהתייעץ עם כל גורם חיצוני הנוגע לעניין, ואף אין היא מנועה מלאמץ את דעתו ואפילו להיענות לבקשתו, אם אין הם בגדר שיקול זר... אולם, כשמדובר בגורם חיצוני, הרשות המוסמכת אינה פטורה מן החובה להפעיל בעצמה את שיקול הדעת שלה, כפי שנקבע בחוק. משום כך אין היא רשאית בדרך כלל לאצול את סמכותה לגורם חיצוני. משום כך גם אין היא רשאית לכפוף את סמכותה להוראות של גורם חיצוני. אם היא מבטלת את רצונה מפני רצונו, או אם היא מתנה הסכמתה בהסכמתו, הרי זה כאילו העבירה לו את הסמכות שהוענקה לה, ויש בכך כדי לפסול את החלטתה" (זמיר בספרו הנ"ל [13], בעמ' 620-621)."

1. אשר על כן, כשסירוב יו"ר הות"ל להפעיל שיקול דעת עצמאי מצטרף לחריגת הוועדה מסמכותה – וודאי שהחלטתה בטלה.
2. למעלה מן הצורך נציין, כי גם ביחס לחובה לבחון חלופות לפרויקט, ובענייננו, חלופות מיקום להקמת המקשר הימי, הות"ל סירבה להפעיל שיקול דעת עצמאי וביטלה מראש את עמדתה בפני החלטת הממשלה.
3. הן בקונגרס והן בישיבת הות"ל ביום 19.2.18, עיריית חיפה דרשה לבחון חלופות למיקום המקשר הימי מחוץ למפרץ חיפה (למשל, באשדוד או בחדרה). מר אביגדור יצחקי, יו"ר הוועדה, דחה את הדרישה בנימוק, שהוא מחויב למלא אחר החלטת הממשלה כלשונה, לפחות כל עוד לא נשללה האפשרות להקמת המקשר במפרץ חיפה. לעמדתו:

**"[...] אני כן מוכרח למלא את הוראת הממשלה לבדוק את האופציה החיפאית. כי אם אני לא בודק את האופציה החיפאית אני לא ממלא את הוראות הממשלה, אני עובד עבור ממשלת ישראל. ממשלת ישראל קבעה חיפה לכן אני אבדוק את חיפה. יכול להיות שבסוף הדרך אני אגיד להם חבר'ה כמו שאמרתי קודם, חיפה יוק. אין דבר כזה. לא יהיה במפרץ חיפה. אבל אני צריך לקבל נתונים. אין לי עוד שום נתונים. [....] השכל הישר לי אומר את הדבר הבא. כל עוד לא פסלתי את חלופת חיפה, כל עוד לא פסלתי אם הייתי פוסל ניחא, אבל א. אין לי נתונים מספיק בשביל לפסול את חלופת חיפה, כל עוד לא פסלתי אני לא רשאי לסטות מהחלטת הממשלה ולבקש חלופות בנקודות נוספות."**

1. **אלא, שבסתירה מוחלטת להצהרת יו"ר הות"ל, כי הוא מוכרח למלא את הוראת הממשלה כלשונה, הות"ל בחרה להתעלם לחלוטין מהחלטת הממשלה על עצם הפתרון לאספקת אמוניה באמצעות מקשר ימי והורתה לחיפה כימיקלים לבחון חלופות מקרו שונות למערך אספקת האמוניה.** דהיינו, בשלב זה הות"ל מילאה את תפקידה, הפעילה שיקול דעת עצמאי ובחנה חלופות שונות לתכנית, בנוסף לחלופה עליה הורתה החלטת הממשלה.
2. הרקע לתת"ל 89 מתואר בפרוטוקול הדיון מיום 19.2.18 כדלקמן:

**"התכנית נערכת בהתאם להחלטת ממשלה מספר 2807 מיום 3.7.17 בה הוחלט כי פתרון הקבע לאספקת האמוניה למשק יתבסס על הקמת מפעל לייצור אמוניה במישור רותם ועל המשך יבוא אמוניה דרך מפרץ חיפה. החלופות הנבחנות באות להחליף את מיכל האמוניה שנסגר... במרחב הימי נבחנו שלוש חלופות: מקשר ימי, פריקה ישירה במסוף הכימיקלים והובלה באיזוטנקים".**

אלא, שהחלטת הממשלה אינה מנחה את יו"ר הות"ל להציע דרכים חלופיות ל"המשך יבוא אמוניה דרך מפרץ חיפה" כי אם מורה לו במפורש לקדם תכנית להקמת מקשר ימי מול חופי חיפה.

1. שאלת אופן הפעלת שיקול הדעת לגבי הפתרון העדיף למערך האמוניה, דהיינו, אם בחינת החלופות נעשתה באופן ראוי, היא שאלה שונה, שחורגת מגדר העתירה דנן.
2. לסיכום, בדיוק כפי שהות"ל פעלה בהתאם לדין והפעילה שיקול דעת לגבי סוג הפתרון לאספקת אמוניה, כך היה עליה להפעיל שיקול דעת עצמאי ביחס לחלופות המיקום – מחוץ למפרץ חיפה או בתוכו, ולא לסמן תחום חיפוש שרירותי למיקום הימי של המקשר. התנערות הות"ל מסמכותה לכשעצמה די בה כדי להצדיק את ביטול ההחלטה ביחס לקו הכחול של התכנית.

**ו. סוף דבר**

1. לאור כל האמור לעיל, יתבקש בית המשפט הנכבד להיעתר לסעדים המבוקשים בפתח עתירה זו.
2. כן מתבקש בית המשפט הנכבד לפסוק לטובת העותרת הוצאות משפט ושכ"ט עו"ד בצירוף מע"מ כחוק.
3. העתירה נתמכת בתצהיר מנכ"ל עמותת צלול, גב' מאיה יעקבס.

חתימות ותאריך

1. דברי ההסבר להצעת [חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002)](http://www.nevo.co.il/law/72987), תשס"ב-2001 (ה"ח תשס"ב 16, בעמ' 77) [↑](#footnote-ref-1)