



ט' בטבת התשפ"ה
9 בינואר 2025

לכבוד,
ממשלת ישראל

הנדון: ביטול החלטת הממשלה בעניין ביטול מדיניות "אפס תוספת סיכון" במפרץ אילת - התראה טרם נקיטת הליכים

בשם ארגוני הסביבה ובריאות הציבור המרכזיים בישראל, אנו דורשים את ביטולה של החלטת הממשלה מספר 2543 מיום 9.12.24 (להלן: "החלטת הממשלה" או "החלטה"), אשר הלכה למעשה כופה על המשרד להגנת הסביבה לאפשר את הרחבת שינוע הנפט במפרץ אילת על ידי חברת קצא"א. החלטה זו לוקה בפגמים משפטיים חמורים, המצדיקים את ביטולה.

בתמצית, ההחלטה מקדמת ביטול של כל מגבלה קיימת על שינוע הנפט דרך מפרץ אילת, באמצעות הגבלה של שיקול דעת הגורם המקצועי המוסמך במשרד להגנת הסביבה והכפפתו לשיקולים זרים לחוק. החתירה לעבר מטרה זו נעשית בשני שלבים:

בשלב הראשון, בטווח הזמן המיידי - החלטת הממשלה מתווה לממונה על היתרי הרעלים במחוז דרום של המשרד להגנת הסביבה (להלן: "הממונה") קבלת החלטה שלפיה יוסרו כל המגבלות על שינוע נפט למפרץ אילת תוך שימוש ציני בתואנה של מלחמת חרבות ברזל ותוך ביטול המגבלה הקיימת כעת, לפיה השינוע האמור מוגבל לדלקים הדרושים לצרכי המשק הישראלי.

ובשלב השני, בטווח הארוך - ניסיון להוביל את הממונה להכשיר את הסרת המגבלות על היקף שינוע הנפט באופן קבוע וזאת תוך צמצום משמעותי של שיקול דעתו המקצועי. זאת, שכן הוא מתבקש לבחון את הבקשות, המוגשות לו, לא על בסיס השיקולים המקצועיים של הגנה על הסביבה ועל בריאות הציבור, כנדרש בחוק, אלא בשים לב להחלטה לבטל את המדיניות של אפס תוספת סיכון במפרץ אילת ולדו"ח הצוות הבין-משרדי, שכפי שנראה בהמשך אינו מבוסס על תשתית עובדתית איתנה, ובראי עמדת הממשלה כי יש לאפשר הגדלת שינוע – שיקולים שהם זרים לחוק.

להלן נציג בתמצית את פרטי סעיף 1 להחלטת הממשלה, אליו מתייחסת פנייתנו, ולאחר מכן נפרט את הפגמים המשפטיים שנפלו בהם.

א. החלטת הממשלה

סעיף 1 להחלטת הממשלה כולל שלושה סעיפים קטנים המנחים את השרה להגנת הסביבה כדלקמן:

1. בסעיף 1(א) להחלטה השרה להגנת הסביבה מונחית לבטל את מדיניות "אפס תוספת סיכון", שנועדה להגביל את היקף שינוע הנפט במפרץ אילת.
2. בסעיף 1(ב) להחלטה, השרה מונחית להנחות את גורמי המקצוע הרלוונטיים במשרדה (הממונה) לבחון את בקשות היתרי הרעלים של קצא"א בהתאם לסמכותו אך בשים לב למידע אליו מפנה הסעיף, לרבות דוח הצוות הבין-משרדי, ובמגבלת הזמנים הקבועה בו.
3. בסעיף 1(ג) להחלטה, השרה מונחית לפנות לממונה כדי שהוא יבחן "את הארכת תוקף הסעיף המיוחד בעניין "מלחמת חרבות ברזל" שהתווסף להיתר הרעלים מס' 616622 עד להשלמת הבחינה

כאמור בסעיף 1(ב) לעיל וכן את ביטול התליית הסעיף המיוחד בהיתר הרעלים בקשר לדלקים בשימוש מקומי בלעדיי" וזאת, שוב, בשים לב למידע אליו מפנה הסעיף, לרבות דוח הצוות הבין-משרדי.

ב. ההתערבות הפסולה בשיקול דעת הממונה

4. לעמדת ארגוני הסביבה ובריאות הציבור, ההנחיה המשתמעת משלושת סעיפי החלטה לעיל, יחד ולחוד, מהווה התערבות פסולה בשיקול דעתם של בעלי התפקידים המקצועיים במשרד להגנת הסביבה, וככזו היא הנחיה בלתי סבירה בעליל ובלתי קבילה, העומדת בסתירה לכללי המשפט המנהלי.
5. החלטת הממשלה סותרת סיכום קודם שהושג ביום 21.8.24 ולפיו הודיע משרד ראש הממשלה כי לאחר דיון בין הגורמים הרלוונטיים, סוכם כי השרה להגנת הסביבה תבחן כל בקשה של קצא"א להגדלת כמויות ייבוא נפט גולמי, ותשיב לכל בקשה כזו תוך 60 יום. בנוסף, סוכם כי קצא"א תציג סקר סיכונים עדכני תוך שישה חודשים (להלן – "הסיכום מחודש אוגוסט").
6. על פי נוסח הסיכום מחודש אוגוסט, נדרש הממונה לקבל החלטה בנושא, בין היתר על פי תוצאות סקר הסיכונים. האפשרויות העיקריות שהיו אמורות לעמוד בפניו בבואו להחליט היו 3: (א) להתיר הגדלה כזו או אחרת של היקף השינוע (ב) להותיר את המצב הקיים על כנו (אי הגדלה, קרי, אפס תוספת סיכון); (ג) להורות על הקטנת הסיכון – צמצום היקף השינוע לעומת מדיניות אפס תוספת סיכון.
7. אלא, שלממשלה אצה הדרך, ובמקום להמתין לתוצאות העבודה המקצועית של גורמי המקצוע במשרד להגנת הסביבה בהתאם לסיכום שהתקבל, המבוססת על סקר סיכונים שנערך על פי הנחיות המשרד, הממשלה החליטה לדרוס את ההסכמות ולאמץ מראש, על בסיס תשתית עובדתית חסרה ומוטה, החלטה על ביטול מדיניות אפס תוספת סיכון.
8. ברור לכל, כי החלטת הממשלה שנחפזה לבטל את מדיניות אפס תוספת סיכון, טרם השלמת סקר הסיכונים, נועדה לקבע את התוצאה הרגולטורית שתתקבל על ידי הממונה בסוף התהליך.
9. לכאורה, הממונה מתבקש לבחון את הבקשות בהתאם לסמכויותיו על פי חוק החומרים המסוכנים. אלא שבפועל, ההחלטה לבטל מראש את מדיניות אפס תוספת סיכון לצד הדרישה לבחון את הבקשה בשים לב "למידע ולנתונים" שהועמדו בפניו ולדו"ח הצוות הבין-משרדי, גורמת להגבלה מראש של שיקול דעת הממונה ומסמן לו את ההחלטה "הנכונה".
10. בנסיבות אלו, ההחלטה שוללת או למצער מגבילה באופן בלתי סביר את סמכות הממונה מכוח החוק. כך, למשל, במידה שתוצאות סקר הסיכונים יובילו למסקנה המקצועית לפיה יש לנקוט באפשרות (ב) או באפשרות (ג) לעיל – של אי הגדלת הסיכון או של הקטנת הסיכון בהתאמה, הרי שלכאורה הממונה יועמד במצב בו עליו לקבל החלטה המנוגדת לסעיף 1(א) להחלטת הממשלה.
11. ההנחיה אינה עולה בקנה אחד עם התכליות והשיקולים שנקבעו בחוק החומרים המסוכנים. משכך, על פניו מדובר בהתערבות פסולה בעצמאות שיקול הדעת של הרשות המוסמכת.¹
12. ההחלטה לבטל את מדיניות אפס תוספת סיכון אינה, אם כן, קביעת מדיניות כללית גרידא, אלא החלטה מפורשת של הממשלה לפסול מראש כל קביעה מקצועית-רגולטורית שמשמעותה אי הגדלת הסיכון משינוע נפט במפרץ אילת וזאת עוד בטרם הושלם סקר הסיכונים אותו ביקשה הממשלה לבצע.

¹ בג"ץ 70/50 מ. מיכלין ועוד 25 אחרים נ' שר הבריאות; בג"ץ 5016-96 ליאור חורב נ' שר התחבורה ואח'

13. ויודגש, באמצעות ההוראה הקבועה בסעיף 1(ב) להחלטה, המחייבת את הממונה להתחשב בין היתר בדו"ח "הצוות הבין-משרדי", הממשלה מצמצמת את שיקול דעתו איזה דו"חות עליו להביא בשיקולו ובאופן זה מכתובה לממונה, באופן פסול את מגמת ההחלטה שתקבל.
14. כך במיוחד, בשים לב להוראת החוק המסמיך (סעיף 3(ה) לחוק החומרים המסוכנים), הקובע כי הממונה הוא הגורם המוסמך הבלעדי לקביעת תנאים מיוחדים בהיתר רעלים, והכל משיקולי הגנת הסביבה ובריאות הציבור.
15. ועוד יודגש, כי דו"ח הצוות הבין משרדי מוטה ופגום ומתבסס על תשתית עובדתית קלוקלת. כך עולה גם ממכתבו של מנכ"ל המשרד להגנ"ס²:
- (א) מדובר בנתונים "ישנים ולא עדכניים מתוך הערכת הסיכונים הלאומית שבוצעה לפני 17 שנים".
- (ב) הדו"ח הסתמך על הערכות סיכונים מוטות מטעם קצא"א עצמה, אשר נפסלו על ידי גורמי המקצוע במשרד להגנ"ס, ובלשון מנכ"ל המשרד:
- "סקר הסיכונים שהוכן על ידי קצא"א נדחה פעמיים לאחר בדיקה בשל כך שלא הוכן בהתאם להנחיות המקצועיות של המשרד. למרות זאת, ובניגוד להערות המשרד ולעמדתו שאף הובעה במפורש בדיוני הצוות, שבתם והפצתם את אותה הסקר ואף הסתמכותם בבחינה שביצעתם על האמור בו"*
16. יפים לעניין זה, של הסתמכות על הערכת הסיכונים שביצעה קצא"א, דבריו של בית המשפט העליון (כבי' השופט מלצר) ברע"פ 2841/17 חיפה כימיקלים בע"מ נ' עיריית חיפה לגבי התנהלות הרגולטור ביחס לסגירת מיכל האמוניה במפרץ חיפה:
- "יש לקבל עם קב חומטין את חזקת תקינות המנהל במכלול, שכן מסתבר שלעיתים קרובות (מדי) – הרגולטור קיבל פה את עמדת המפוקח ולפרקים הוא אפילו שינה את גישתו הרגולטורית הבסיסית (פעמים לכאורה אפילו ללא פשר), וזאת, בין השאר, כדי להתאימה לדרישות של הנתון לביקורתו."*
17. מהאמור לעיל נובע, כי ככל שסברה הממשלה כי יש מקום לבצע הערכת סיכונים מקיפה לצורך גיבוש מדיניות ממשלתית רחבה בנושא, היה עליה להסתפק במתן ההנחיה לבצע סקר סיכונים כזה, בהתאם לסיכום שממילא התגבש בחודש אוגוסט כאמור ופורסם על ידי משרד ראש הממשלה.
18. על רקע זה, גם לא ניתן להשלים עם ההתערבות הבוטה של הממשלה בשיקול הדעת שהוקנה לממונה על ידי המחוקק, תוך מתן עדיפות – ללא כל סמכות – לשיקולים כלכליים ומסחריים שונים של קצא"א (אשר כאמור נשקלו גם הם בצורה קלוקלת) על פני השיקולים שאותם בחר המחוקק להגדיר כבני הגנה לפי החוק הרלוונטי.
19. לסיכום, ההחלטה לבטל דה פקטו את המדיניות הקיימת, מראש, ועל סמך תשתית עובדתית חסרה ומוטה (דו"ח הועדה הבין-משרדית), מהווה התערבות פסולה בשיקול דעת שנמסר על פי דין לרגולטור מקצועי, תוך חריגה מסמכות וכן חריגה מהותית ממתחם הסבירות, המצדיקה את ביטולה של ההחלטה.

² מכתבו של גיא סמט למר אמיר ברקן מיום 16.4.24



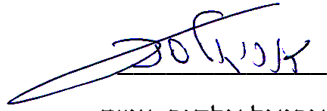
ג. התעלמות ההחלטה מהשיקול הבטחוני

20. פגם נוסף שנפל בהחלטת הממשלה נוגע לאופן בחינת ההיבטים הביטחוניים של ביטול מדיניות אפס תוספת סיכון והמשקל שניתן להיבטים אלה בהחלטה.
21. כידוע, כיום אין תנועה של מיכליות במפרץ אילת וזאת עקב האיום הביטחוני שיוצרים החותיים בים האדום.
22. בהקשר זה וטרם קבלת החלטת הממשלה, העבירו הארגונים הסביבתיים לחברי הממשלה חוות דעת שנערכה עבור עמותת צלול על ידי האלוף במיל' גיורא איילנד, בה נקבע כי הסיכון למיכליות במפרץ אילת צפוי לגדול כתוצאה מהרחבת שינוע הנפט.
23. היבטים אלה לא נכללו כלל בהערכות הסיכונים במסגרת דו"ח הצוות הבין-משרדי ולא זכו לניתוח מעמיק במסגרת התשתית העובדתית שעליה הסתמכה הממשלה בהחלטתה.
24. התעלמות זו מהווה פגם ממשי נוסף בהחלטה, המצדיק, לכל הפחות, דיון חוזר בשאלה הביטחוניית. די יהיה להזכיר בעניין זה את אירועי הכטבמ"ים שהתרחשו בחודשים האחרונים בעיר אילת חלקם בסמיכות רבה למכלל קצא"א והסיכון האדיר שהם מהווים.
25. בשורה התחתונה ההחלטה על ביטול מדיניות אפס תוספת סיכון והנחיית הממונה לפעול על פיה כמוה ככתיבת פסק דין לפני שמיעת העדים.

ד. הארכת תוקף הסעיף המיוחד בעניין מלחמת חרבות ברזל וניצול המצב הבטחוני ככסות להסרת המגבלות על שינוע הנפט במפרץ אילת

26. סעיף 1(ג) להחלטת הממשלה, מנחה את השרה לפנות לממונה על מנת שיבחן את הארכת תוקף הסעיף המיוחד בעניין "מלחמת חרבות ברזל" וכן את ביטול התליית הסעיף המיוחד בהיתר הרעלים בקשר לדלקים בשימוש מקומי בלעדי.
27. לעמדתנו, הפגם המשפטי בסעיף זה כמעט מובן מאליו. הסעיף המיוחד בעניין המלחמה היה קשור קשר בל יינתק מצרכיו של המשק המקומי ועל כן הותנה הדבר בצרכים אלו. החלטה הקוראת לממונה לנתק את הקשר בין מצב המלחמה לבין צרכי המשק הישראלי מכתיבה לממונה קבלת החלטה בלתי סבירה שמשמעותה היא ביטול מיידי וללא כל תנאי של הגבלת שינוע הנפט דרך מפרץ אילת, לכל צורך שהוא – מקומי או לא מקומי, וזאת ללא סקר סיכונים וללא תנאי מגביל כלשהו.
28. החלטה זו, המתעלמת מחוק חומרים מסוכנים והדרישות שבו ומפרה אותו ברגל גסה, עושה למעשה שימוש במצב המלחמה כאמתלה. על רקע מצב המלחמה נדרש הממונה גם להתעלם מכל מגבלת שינוע, גם לעשות זאת באופן מיידי וגם במנותק מצרכי המשק הישראלי. החלטה שכזו פגומה מיסודה, ומעידה יותר מכל על הרצון להכתיב את התוצאה הרצויה של ביטול כל מגבלה על השינוע, כאן ועכשיו, ותוך דריסת סמכויות הממונה.
29. משלושת סעיפי החלטה עולה בברור כי הממשלה סימנה את המטרה ואז ירתה את החץ; הכל תוך "דילוג" מעל הממונה, שהוא הגורם המקצועי בעניין זה במשרד להגנת הסביבה.
30. לאור כל האמור לעיל, אנו שבים על דרישתנו כי תבטלו את החלטת הממשלה, אשר כאמור פגומה מיסודה.
31. אנא ראו במכתבנו זה מכתב מיצוי הליכים. נודה להתייחסותכם בהקדם על מנת שנוכל לכלכל את צעדינו בהתאם.

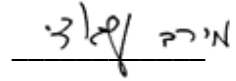
בכבוד רב,



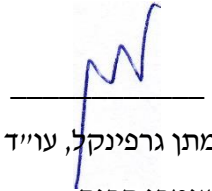
אריאל אלסנר, עו"ד
עמותת צלול



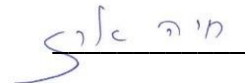
אסף רוזנבלום, עו"ד
החברה להגנת הטבע



מירב עבאדי, עו"ד
אדם טבע ודין



מתן גרפינקל, עו"ד
שומרי הבית



חיה ארז, עו"ד
עמותת קשת

העתקים:

ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו
השרה להגנת הסביבה, גבי עידית סילמן
שר האוצר, מר בצלאל סמוטריץ'
שר האנרגיה, מר אלי כהן
שר הפנים, מר משה ארבל
ראש המועצה הלאומית לביטחון לאומי, מר צחי הנגבי
השר לשיתוף פעולה אזורי והממונה על רשות החברות הממשלתיות, מר דוד אמסלם
שר החקלאות ובטחון המזון, מר אבי דיכטר
מנכ"לית רשות הטבע והגנים, גבי רעיה שורקי
ראש עיריית אילת, מר אלי לנקרי
ראש עיריית אשקלון, מר תומר גלאם
מזכיר הממשלה, מר יוסי פוקס
המשרד להגנת הסביבה, סמנכ"ל בכיר לתעשיות ורישוי עסקים, מר אבי חיים
המשרד להגנת הסביבה, מנהל מחוז דרום, מר אמיר זלצברג
המשרד להגנת הסביבה, מ"מ היועצת המשפטית, עו"ד איריס שליט
המשרד להגנת הסביבה, יועצת משפטית, עו"ד מעין פורת גנץ
המשרד להגנת הסביבה, מנהל היחידה להגנת הסביבה הימית, מר פרד ארזואן
המשרד להגנת הסביבה, ממונה תעשיות מחוז דרום, גבי לילך אהרון
המשרד להגנת הסביבה, ראש המערך הלאומי לחומרים מסוכנים ולחירום, גבי לילך פדלון