



בבית המשפט העליון

רע"פ 2841/17

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

המבקשת: חיפה כימיקלים בע"מ

נגד

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

המבקשים להצטרף: 1. חברי הפורום ע"ש ד"ר עזרא נוראל
2. כרומת בע"מ
3. עשות אשקלון תעשיות בע"מ
4. אקסטל בע"מ
5. מפעלי קירור קר-פרי 1994
6. פרסונה אינטרנשיונל ישראל בע"מ

בקשה למתן רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה (כב' השופטת: ת' שרון נתנאל), מתאריך 01.03.2017 ב- עפ"א 32954-02-17; בקשה לעיכוב ביצוע של פסק הדין הנ"ל;

הודעה מטעם המשיב 2 מתאריך 19.04.2017 בעקבות החלטת בית המשפט מתאריך 13.04.2017; הודעה מטעם המבקשת מתאריך 25.04.2017 בעקבות החלטת בית המשפט הנ"ל; הודעה מטעם המשיב 2 מתאריך 26.04.2017 בעקבות החלטת בית המשפט הנ"ל; הודעה והבהרה מטעם המבקשת מתאריך 27.04.2017; בקשה מטעם המבקשים להצטרף 1 (חברי הפורום ע"ש ד"ר עזרא נוראל) מתאריך 27.04.2017 לצרף השלמה; בקשה להצטרף כצד להליך מטעם: כרומת בע"מ, עשות אשקלון תעשיות בע"מ, אקסטל בע"מ, מפעלי קירור קר פרי 1994 ופרסונה אינטרנשיונל ישראל בע"מ מתאריך 27.04.2017; תשובת המשיבה 3 להודעות המבקשת והמשיב 2 מתאריך 28.04.2017; בקשה להבהרת החלטה מטעם המבקשת מתאריך 01.05.2017; תגובה מטעם המשיבה 1 מתאריך 03.05.2017; תגובה מטעם המשיב 2 מתאריך 03.05.2017; תגובה מטעם המשיב 2 מתאריך 04.05.2017; בקשת רשות להגשת הודעה משלימה מטעם המבקשים להצטרף 1 (חברי הפורום ע"ש ד"ר עזרא נוראל) מתאריך 04.05.2017; תגובה מטעם המבקשת לתגובת המשיב 2 בבקשה להבהרת החלטה מתאריך 09.04.2017; הודעה על הגשת תצהיר מטעם המבקשים להצטרף להליך 2-6: כרומת ואח' מתאריך 21.05.2017; בקשה להגשת הודעה מעדכנת מטעם המשיבה 4 מתאריך 22.05.2017; בקשה מטעם המבקשים להצטרף 1 מתאריך 28.05.2017 לצרף השלמה להודעתם

בשם המבקשת :	עו"ד יוסף בנקל ; עו"ד אלי כהן ; עו"ד יורם ראב"ד
בשם המשיבה 1 :	עו"ד ענבל בן-ארי ; עו"ד ויליאם שוקייר ; עו"ד ימית קליין
בשם המשיב 2 :	עו"ד אבישי קראוס ; עו"ד ד"ר יובל רויטמן
בשם המשיבה 3 :	עו"ד אריה ניגר ; עו"ד שלו בראנץ
בשם המשיבה 4 :	עו"ד חיה ארז ; עו"ד חגי קלעי ; עו"ד אוהד רוזן
המבקשים להצטרף 1 :	בעצמם
בשם המבקשים להצטרף 2-6 :	עו"ד צבי בר-נתן ; עו"ד לינוי ספקטור

החלטה

השופט ח' מלצר:

בעקבות החלטתנו מתאריך 13.04.2017, ולאור ההודעות והתגובות המקיפות הנזכרות בכותרת – אנו מחליטים ומבהירים כדלקמן:

א. תיאור הרקע

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

2. זה המקום לציין כי האמוניה היא חומר רעיל מאד, ונוכח קירבתם הרבה של המסוף והמיכל לאוכלוסיה המונה כחצי מיליון איש באזור חיפה, יש סיכון כי פגיעה בטחונית, או תקלה בטיחותית באלה עלולה להמיט אסון, זאת לצד הסיכון הנובע מדליפה אפשרית, או מפגיעה באונית האמוניה, שהיתה פוקדת כאמור את נמל חיפה מדי חודש לערך. לפיכך במרוצת השנים נבדקו חלופות להעתקת המסוף והמיכל –

למקומות אחרים הרחוקים מריכוזי אוכלוסיה, או להקמת מפעל לייצור אמוניה באזור מוגן יחסית, ואולם לדאבון הלב פתרונות אפשריים אלה לא הסתייעו. כתוצאה מכך הגיעו גורמי הממשלה המוסמכים, שנדרשו לענין בחודש מאי 2016, עובר להליך הנוכחי למסקנה כי: "קיים צורך דוחק בסגירת המיכל והקמת חלופה מתאימה לצורכי המשק, זאת משנמצא כי אין עוד לאפשר לאורך זמן המשך פעולת המיכל במפרץ חיפה".

לגבי סבירות התרחשות האירוע המסכן (הנובע מהריבוי של אפשרויות הפגיעה – בין ע"י גורמים עוינים, בין ע"י איתני הטבע, בין ע"י תקלות בטיחות) וביחס להיקף הנזקים הצפויים – נטושה מחלוקת בין הצדדים, ובשלב זה, כדי לאפשר את מיצוי ההסדרים בהם מדובר בהחלטה זו, סברנו שעדיין לא הגיעה העת להכריע בסוגיה האמורה. די אם נציין כי לעת הזו אף על פי הגישה הממעטת, המתבססת על חוות דעתו של ד"ר כהן שהוגשה מטעם המבקשת והובאה בפסק הדין, נשוא הבקשה – מספר הנפגעים כתוצאה מהתרחשות האירוע המסכן סביר שינוע בין 1000 לבין 5000 איש, אשר כאחוז מהם יקפח את חייו והאחרים יסבלו מנזקים בריאותיים קשים (חלקם כדי שיתוק). מדובר איפוא בחשש לאסון בקנה מידה לאומי.

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

4. המבקשת, בצד האמור בפסקה 3 שלעיל – לא קיבלה גם רישיון לניהול עסקה בחיפה ולפיכך הוגש נגדה בשנת 2011 כתב אישום פלילי, בגדרו היא הואשמה בניהול של מסוף האמוניה (לרבות המיכל) ללא רישיון. עם סיום פרשת התביעה, שהתנהלה לאיטה, טענה המבקשת כי אין להשיב לאשמה, ואולם טענה זו נדחתה בתאריך 12.02.2017. באותו מועד ניתנה גם החלטה בבית המשפט לעניינים מקומיים בחיפה, לבקשת עיריית חיפה, שהורתה למבקשת להפסיק את פעילותה במסוף ובמיכל ולרוקן את המיכל.

5. כנגד ההחלטה הנ"ל המבקשת הגישה ערעור לבית המשפט המחוזי בחיפה, וזה – בפסק דין מפורט ומנומק – דחה בתאריך 01.03.2017 את השגותיה, לאחר שגם המשרד לאיכות הסביבה, שהאריך עד לתאריך 01.06.2017 את היתר הרעלים שהוצא

למבקשת מכוח חוק החמרים המסוכנים, התשנ"ג-1993, קבע כי מערך האמוניה, אותו מפעילה המבקשת בחיפה, מעמיד את הציבור ואת הסביבה בסיכון שאינו קביל הן בשיגרה והן במקרה של אסונות טבע.

6. כתוצאה מפסק הדין הנ"ל – המבקשת נדרשה לרוקן את המיכל עד לתאריך 01.04.2017 ונאסר עליה להביא אוניות אמוניה נוספות לישראל. המבקשת אכן החלה לרוקן בהדרגה את המיכל, ואולם כאשר נותרה במיכל כמות של כ-360 טון אמוניה, המבקשת טענה כי המשך הוצאת האמוניה ממנו מצריך היערכות מיוחדת והפעלת אמצעים נוספים שאינם ברשותה, ולפיכך היא קיבלה מבית המשפט המחוזי הנכבד ומהמשרד להגנת הסביבה אורכה מסוימת לצורך זה.

7. כנגד פסק הדין של בית המשפט המחוזי הנכבד הנ"ל הגישה המבקשת בקשת רשות ערעור וכן בקשה לעיכוב ביצוע – הן הבקשות שבפנינו.

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

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

עיריית חיפה ועמותת צלול (המשיבות 1 ו-4) מביעות התנגדות לכל אורכה נוספת, ואף המבקשים להצטרף 1 הציגו עמדה דומה, אך הוסיפו כי לשיטתם יש פתרונות אפשריים ומידיים למצב. המבקשים להצטרף 2-6 גורסים כי נוכח העובדה שהמבקשת לא מימשה את האפשרות שניתנה לה בהחלטתנו מתאריך 13.04.2017 –

להזמין אונייה או אוניות אמוניה נוספות – יש לחייבה לעשות כן לשם סיפוק צרכי לקוחותיה (ביניהם המבקשים להצטרף 2-6), או ליתן למבקשים להצטרף 2-6 אורכה להתארגנות עד מחצית חודש יולי 2017. כן ראוי לאפשר להם, לשיטתם, להצטרף להליך כדי שיבססו תביעה אפשרית וסעדים נוספים כנגד המבקשת בגין ניצול לרעה של המעמד המונופוליסטי, בו היא מחזיקה לטענתם.

9. למכלול שתואר עד הנה נוסף בתמצית שלוש תובנות:

(א) המציאות העומדת בפנינו נוצרה, בין השאר, עקב אי-היערכות המבקשת למה שנדרש הימנה לאחר הדיון שהתקיים אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה בתאריך 08.04.2013, ואשר בעקבותיו נמסר למבקשת כי המשך מילוי מיכל האמוניה יותר רק עד לתאריך 01.03.2017, או עד להקמת מפעל ליצור אמוניה, המוקדם מבין השניים (קביעה זו אף הוספה להיתר הרעלים שניתן למבקשת). אמנם לאחר מכן היו החלטות ממשלתיות שונות, שיתכן ונתנו למבקשת סיבות לסבור כי תהיה האורכה מעבר למועד הנ"ל נוכח דחיה צפויה בהקמת מפעל לייצור אמוניה במישור רותם שבנגב, ואולם למכרז שפורסם בהקשר זה – לא ניגש איש, לרבות המבקשת, כך שהיא היתה אמורה להתכונן, לאחר כישלון המכרז, למצב של ריקון המיכל לא יאוחר מתאריך 01.03.2017.

למצב דברים עגום זה תרמו אף המשרד להגנת הסביבה ו"המנחה הלאומי" שלא פיקחו בעבר כראוי על מימוש הדברים והשלימו לכאורה עם מה שנראה כמעמד מונופוליסטי של המבקשת – דבר אשר גרר אותם בהמשך לצורך לשנות מעת לעת את עמדותיהם בהליכים המשפטיים (נראה עם זאת שהמשרד להגנת הסביבה ושאר הגורמים הממשלתיים התעשתו לאחרונה, כמפורט בס"ק ג) שלהלן). בהקשר זה יצויין כי בדיון שהתקיים בבית המשפט המחוזי הנכבד בחיפה – בא-כוח היועץ המשפטי לממשלה הודיע כדלקמן:

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

בפנינו חלה תפנית מסוימת בגישה זו, וזאת לאחר שראש הממשלה והממשלה נדרשו לנושא. בהודעה מטעם המשיב 2 מתאריך 07.04.2017 הודע לנו כי המשרד להגנת הסביבה עדיין סבור (גם לאחר שימוע שנערך למבקשת) כי ממשיך להתקיים

סיכון לא קביל לרצפטורים ציבוריים שנבחנו בתרחיש השגרה של פריקת האמוניה מן האוניה וכן בתרחישי חירום ואסון טבע – הן מהמיכל והן מהאוניה. יחד עם זאת בשל הצורך לאפשר למשק להתארגן למצב של ריקון המיכל – יש ליתן לכל הנוגעים בדבר תקופת התארגנות. לפיכך היתר הרעלים שניתן למבקשת הוארך עד לתאריך 01.06.2017 ונמסר כי יתכן ומועד זה יוארך (להלן: תקופת ההתארגנות).

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

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

עתה המבקשת גורסת כי חלה אצלה אי-הבנה באשר לזכותה להזמין את אוניות האמוניה טרם שתקבל אישור נוסף של בית משפט זה, ואולם יש לציין כי היא פנתה בבקשת הבהרה בהקשר זה רק לאחר שבא-כוח היועץ המשפטי לממשלה הודיע לבית המשפט, בתאריך 26.04.2017, כי המבקשת לא עמדה במה שנדרש הימנה (על נפקויות הדבר – נעמוד בפסקה 15 שלהלן).

(ג) נוכח המתואר לעיל ובשים לב להחלטתנו מתאריך 13.04.2017 – המשרד להגנת הסביבה ושאר גורמי הממשלה הרלבנטיים נערכו למציאת חלופות, ובהודעה יסודית ומפורטת שהוגשה לנו מטעמם בתאריך 26.04.2017 הוסברו אילו פתרונות מתגבשים לשם המשך קיומו של מערך יבוא האמוניה לישראל בטווח הקצר ובטווח הארוך.

10. בהחלטתנו זו אנו נענים עקרונית ובכפוף להוראות הדין והתניות שבהחלטה – למה שמתבקש מהודעת המשיב 2 הנ"ל, שכן זו העידה על מאמץ שנעשה לאחרונה כדי

למצוא מזור לבעיות שנוצרו. כל זאת אנו עושים גם תוך התחשבות בעמדות שאר הצדדים. פירוט הדברים יבוא להלן.

ב. המסגרת הנורמטיבית

11. צו הפסקת הפעילות וריקון המיכל שהוצא במכלול ואושר לאחר מכן על ידי בית המשפט המחוזי הנכבד בפסק-דינו, נשוא הבקשה – ניתן מכוח סעיף 17 לחוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1918 (להלן – חוק רישוי עסקים), המורה כדלקמן:

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

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

12. במקרה שלפנינו – למיכל אין היתר בניה ומערך האמוניה מופעל לכאורה ע"י המבקשת במשך שנים ללא רישיון עסק. בנסיבות אלו צו סגירה זמני מתבקש על פני הדברים, ואולם יש עדיין ליתן משקל לעובדה שהמבקשת טרם הורשעה בדין וכן ראוי לבחון את מידתיות הצו ואת נזקו לצדדים שלישיים.

בהסדרים הכלולים בהחלטה זו, שיפורטו בהמשך, יינתן מענה לשיקולים אלה, ואולם קודם שאנו מגיעים לשם נציין כי מתן רשות ערעור בענין כמו זה שלפנינו היא חריגה ביותר, שכן לכאורה מדובר בבקשה להתיר ערעור על החלטת ביניים במהלך

ההליך הפלילי. יחד עם זאת בהחלטת כב' הרשם כתוארו אז (גיא שני) ב-רע"פ 4384/13 מדינת ישראל נ' מיאו והאו בע"מ (18.08.2013) נדחתה עתירה לסלק על הסף בקשה לרשות ערעור בהקשר לצו על פי סעיף 17 לחוק רישוי עסקים, בין השאר, מהטעם שהצדדים שם, כמו הצדדים שלפנינו, לא חלקו על כך שהחלטה לפי סעיף 17 לחוק רישוי עסקים ניתנת לערעור לפני בית המשפט המחוזי מכוח הדין הכללי, ומכאן שאפשר עקרונית להגיש כנגד פסק הדין האמור גם בקשת רשות לערער (עיינו גם: רע"פ 21/04 בסריון קוטאשוילי נ' מדינת ישראל (08.01.2004) וענין מיאו).

13. בשים לב לאמור לעיל ומבלי לקבוע מסמרות בסוגיה העקרונית של מתן רשות לערער בנסיבות שכאלו – הרי שלנוכח המקרה המיוחד שבפנינו והשלכותיו על המבקשת, על המשק ועל הציבור, החלטנו לדון בבקשה לרשות ערעור – כבערעור (בצד הדיון בבקשה לעיכוב ביצוע). לפיכך המבקשת תיקרא מכאן ולהבא: המערערת. הבירור הענייני, ככל שהוא רלבנטי לסוגיות המשפטיות שמתעוררות לעת הזו – ייעשה איפוא להלן, וזאת לאחר שעיינו בכל ההודעות והתגובות שכנגד ולאחר שנתנו שהות לרגולטור לפעול בתחומי אחריותו (הוא קצב לעצמו את סוף מאי 2017 כתאריך יעד, ומקובל עלינו שאין לערב רשות ברשות).

ג. דיון והכרעות ביניים

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

תפיסות אלו תואמות, להבנתנו, את עיקרון הזהירות המונעת, המחייב במקרים שכאלה את הסרת הסיכון, או מזעורו, וזאת כדי: "להתמודד עם הקושי שבפער בין הידע הקיים בזמן נתון, לבין הנזק הפוטנציאלי האדיר והלא ודאי שעלול להיגרם מפעילות כלשהי, אם לא ינקטו לגביה אמצעי זהירות ראויים. העיקרון מאפשר לרשות (המחוקקת או המבצעת וכן השופטת – תוספת שלנו – הח"מ) לנקוט בצעדים שתכליתם

מניעת הקטסטרופה, וזאת כאשר נשקף איום משמעותי לנזק נרחב בלתי הפיך, אפילו הוא בהסתברות נמוכה וגם כאשר אין ודאות מדעית מוכחת שהנזק אכן יתממש" (ראו: בג"צ 466/07 ח"כ זהבה גלאון מר"צ-יחד נ' היועץ המשפטי לממשלה, שם בפסקאות 34-42 לחוות דעתי; עיינו והשוו גם: בש"פ 10848/07 בונדק נ' מדינת ישראל (21.01.2008); בג"צ 7040/15 פדל מוסטפא פדל המאד נ' המפקד הצבאי באזור הגדה המערבית (12.11.2015) בפסקה 1 (ג) לחוות דעתו של השופט נ' סולברג).

הדברים הנ"ל ישימים לעניין שעל הפרק ולפיכך ההסדרים שמוצעים פה ע"י המשרד להגנת הסביבה וע"י נציג היועמה"ש וכן ע"י חלק מהצדדים והמבקשים להצטרף – עונים אף על דרישות המידתיות. על כך מיד בסמוך.

15. המערערת טוענת כי נתפסה ל"אי-הבנה" כאשר לאותו חלק מהחלטתנו מתאריך 13.04.2017 שהתיר לה להזמין באופן חד-פעמי אונייה, או אוניות אמוניה בקיבולת כוללת של כ-11,000 טון (ובלבד שכניסתן של אונייה, או אוניות אלו לנמל יקבל אישור נוסף של בית משפט זה, לאחר שיתקיימו דרישות נוספות שהושתו עליה וביניהן התחייבות ועריכת תכנית מאושרת על ידי הרגולטור לריקון סופי של המיכל). עקב אי הבנה נטענת זו – המערערת לא מצאה לנכון, לדבריה, להוציא את ההזמנות לאוניות האמוניה המדוברות.

אין אנו מקבלים טיעון זה של המערערת כפשוטו (אשר הוגש, על דרך של בקשת הבהרה, באיחור רב, בהשוואה לבהילות שנטענה), שכן הוא עומד בניגוד להצהרות קודמות שמסרה לבית המשפט, מה גם שהוא מצטרף לשורה של מחדלים ומצגים אחרים שנעשו על ידה והביאונו עד הלום. יתר על כן מהודעת המשיב 2 ומהודעות הבהרה שמסרה המערערת עולה כי היא איננה ערוכה עדיין לפינוי של המיכל במועדים שנקצבו לה.

עם זאת מתוך התחשבות בציבור העובדים של המערערת, שנקלעו למשבר שלא באחריותם ועניינם הועלה במהלך הדיון בפנינו, וכן בצרכי המשק, לרבות המפעלים החברים בהתאחדות התעשיינים ובשים לב להמלצות הגורמים הממשלתיים שנחלצו עתה, כך נראה, מה"שבי הרגולטורי" בו היו נתונים עד לאחרונה – אנו נכונים להעניק אורכה אחרונה להתארגנות כל המעורבים – עד ובכפוף להחלטה אחרת, או פסק דין במכלול, לפי המתווה שיפורט להלן.

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

17. בצד האמור לעיל – המשרד להגנת הסביבה ושאר גורמי הממשל הרלבנטיים יהיו רשאים להמשיך בהסדרים שהחלו להתגבש על ידם, כך שתקופה ההתארגנות שנקבעה על ידם תוארך ותושלם עד לתאריך 31.07.2017 ועד בכלל. במסגרת זו יבחנו בקשות המפעלים שפנו כדי שיאושר להם יבוא והחזקה של אמוניה באמצעות "איזו-טנקים" (המבקשים להצטרף 2-6 מסרו כי אורכה כאמור תספק אותם ונראה מהודעת המשיב 2 כי אף גורמים אחרים במשק ימצאו לעצמם פתרון בתקופת זמן זו). כמו כן תישקל בעבור המעוררת באותה מסגרת חלופה 2 הנזכרת בחוות הדעת של ירום אריאב בע"מ, שהוגשה מטעם המעוררת בתאריך 25.04.2017 (ביטול מיכל האמוניה, הפעלת ספינה קטנה ופריקה ישירה ל"איזו-טנקים") ואשר אורכת הזמן הנדרשת ליישומה, אפילו על פי גישת המעוררת, עומדת על חודשיים ימים.

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

בתקופת הביניים הנ"ל ניתן יהיה, באישור הרגולטורים הרלבנטיים, אף לבחון ולאשר פתרון חלופי זמני (שייושם בטווח זמן של כשנה), שיסדיר יבוא חומצה חנקתית בעבור תעשיות הדשנים, חלף האמוניה.

18. 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 (זוהי הגישה המקובלת בארה"ב של dual sourcing לגבי חומרי גלם ומערכות חיוניות).

19. המשיב 2 ימסור לפיכך הודעה משלימה מטעמו לגבי ממצאיו ומסקנותיו ביחס לחלופות שנדונו בפיסקאות 17 ו-18 שלעיל, מעבר להודעה הנזכרת בפיסקה 16 שלעיל – עד לתאריך 15.06.2017. החלופות הנ"ל עולות בקנה אחד עם העמדה שהוצגה מטעם המשיב 2 בהודעתו המקיפה מתאריך 26.04.2017 ופותרת לכאורה באופן מידתי את הקשיים שנוצרו, והכל במגבלות הדין ומתוך הבנה שבתאריך 31.07.2017 – המיכל אמור להיות מרוקן סופית. הנה כי כן לא אלמן ישראל. הנמקה נוספת תבוא, ככל שהדבר ידרש – בהחלטה, או בפסק דין עוקבים.

נוכח כל האמור לעיל – אף בקשות המבקשים להצטרף נדחות, באין בהן צורך עוד, ואולם לגבי המבקשים 2-6 – זכויותיהם וטענותיהם ביחס לעילות ולתרופות אחרות שמורות להם, כמו גם למי שייתבע על ידם, ככל שיתבע כאמור.

20. התיק יועלה לעיון ראש ההרכב בתאריכים: 08.06.2017 ו-15.06.2015.

ניתנה היום, ג' בסיון התשע"ז (28.05.2017).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט