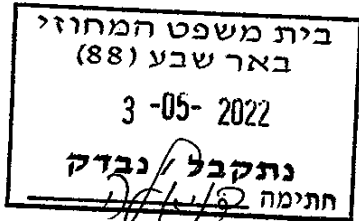


עת"מ 8369-05-22

בבית המשפט המחוזי בבאר שבע
בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים

תאריך חתימה: 03.5.2022

בעניין:



1. קו צינור אירופה אסיה בע"מ (חברה ממשלתית) חברה מספר 515633253
 2. אלי ממון ת.ז. 024569428 "בעל ההיתר" סמנכ"ל תפעול קצא"א
- מסוף קצא"א נמל אשקלון
- ע"י ב"כ עוה"ד מאיר הלר (מ.ר. 21235) ו/או צבי ניקסון ואח' אי' לנדוי משרד עורכי דין, מרח' קרן היסוד 38, ירושלים. טלפון: 02-5618845; פקס': 02-5618847.

העותרים

-נגד-

1. הממונה לפי חוק החומרים המסוכנים במשרד להגנת הסביבה – גב' לילך אהרון
 2. שר האוצר
- המשיבים 1 - 2 ע"י פרקליטות המדינה – מחוז דרום

המשיבים

כתב עתירה

העותרת, חברת קו צינור אירופה אסיה בע"מ (להלן תכונה: "העותרת" או "קצא"א") מתכבדת להגיש כתב עתירה זה (להלן: "העתירה").

מכל הטעמים שיפורטו להלן, בית המשפט הנכבד מתבקש:

- א. להורות כי החלטת המשיבה 1 (להלן גם "הממונה") להוסיף תנאים חדשים ונוספים בהיתרי הרעלים שחודשו והוצאו לעותרת – בטלה או להורות על ביטולה;
- ב. לתת כל הוראה, הצהרה וסעד אחר, כפי הנדרש למען הצדק;
- ג. לחייב את המדינה (המשיבה 1) בהוצאות העותרת בהליך;

- העתק מההחלטות מושא עתירה זו, שניתנו במסגרת התנאים שהוצאו לשלשה היתרי רעלים שהוציאה הממונה לעותרת ביום 27.4.22 (היתר למסוף אילת והיתר לקווים (ארצי)), וביום 2.5.22 (היתר למסוף אשקלון), מצ"ב בהתאמה כנספחים 1, 2, 3.

יוער כי בתנאים הנ"ל המצורפים, סומנו אותם תנאים חדשים ונוספים על ידי הדגשתם ולהלן בעתירה זו כאשר תבוא התייחסות לתנאים החדשים והנוספים, יהיה מדובר על התנאים שסומנו כאמור.

יחד עם העתירה מוגשת גם בקשה לצו ארעי וצו ביניים להקפאת התנאים החדשים והנוספים.

סמכות שיפוט עניינית

1. לבית המשפט הנכבד סמכות עניינית לדון בעתירה בהתאם לפרט 23/12) לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000 שעניינו "הגנת הסביבה – החלטה של רשות לפי חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993" (להלן: "חוק החומרים המסוכנים"). כפי שיוסבר להלן, עסקינן בהחלטות הנוגעות להיתרי הרעלים שהוצאו לעותרת.

סמכות שיפוט מקומית

2. לבית המשפט הנכבד סמכות מקומית לדון בעתירה. כפי שיוסבר להלן, ההחלטות נשוא עתירה זו ניתנו במשרד הממונה לפי חוק החומרים המסוכנים במחוז דרום של המשרד להגנת הסביבה – בבאר שבע.

סכום אגרת בית המשפט

3. סכום האגרה הינו 2,014 ₪ בהתאם לפרט 20 לתוספת לתקנות בתי משפט (אגרות), תשס"ז-2007.

הלך נוסף בקשר לאותה מסכת עובדתית

עת"מ 22-01-55545 (ירושלים) חברת קו צינור אירופה אסיה בע"מ נ' המנהלת הכללית – המשרד להגנת הסביבה ואח'.

א. רקע עובדתי

א.1. הצודים לעתירה

4. העותרת היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה, שהוקמה בהתאם להוראות חוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, תשע"ז-2017 ("חוק תשתיות להולכה"), שגם קובע הסדרים מיוחדים המעוגנים בדין לצורכי פעילותה. בהתאם להוראות החוק, העותרת היא בעלת הזכויות והמפעילה של שני מסופי דלק ימיים בנמל אילת ובנמל אשקלון, המאפשרים פריקה וטעינה של דלקים וגז פחמימני מעובה ("גפ"מ") ממכליות ימיות, וכן של מתקני אחסון נמליים לדלק וגפ"מ וקווי צנרת להולכה של הדלק בין המסוף באילת לזה שבאשקלון, וכן לבתי הזיקוק באשדוד וחיפה. כמו כן מפעילה העותרת קו צינור המוביל דלק סילוני לבסיסי חיל האוויר בנגב, כאשר לאחרונה הסתיים שיפוץ חלק הקו המוביל דלק סילוני מאשל הנשיא אל בסיס רמון (המתקנים המתוארים בפסקה זו לעיל יכוננו להלן: "המתקנים").

5. משנת 1968 עד שנת 2017 הקימה והפעילה מתקנים אלו חברת קו צינור אילת אשקלון בע"מ ("בעלת הזיכיון"), בהתאם לזיכיון שניתן ועוגן בהוראות חוק זיכיון צינור הנפט תשכ"ח – 1968 ("חוק הזיכיון"). בשנת 2017 עם סיום תקופת הזיכיון, ובהתאם להוראות חוק תשתיות להולכה, הוקמה העותרת כחברה חדשה בבעלות מלאה של הממשלה, והמתקנים הועברו לבעלותה וניהולה.

6. הואיל ונפט גולמי ודלקים וחומרים אחרים בהם עוסקת העותרת במתקניה מוגדרים "חומר מסוכן" בהתאם לתוספת לחוק החומרים המסוכנים, תשנ"ג-1993 ("חוק החומרים"), נזקקת העותרת לקבלת היתר רעלים לפעילותה.
7. העותר 2 הוא סמנכ"ל ומנהל התפעול של העותרת, הוא שמשמש מטעם העותרת "בעל ההיתר", כנדרש לצורך הוראות חוק החומרים וקבלת היתר רעלים.
8. המשיבה 1, הממונה לפי חוק החומרים המסוכנים (להלן גם "הממונה"), היא המוסמכת לפי סעיף 3 לחוק החומרים בכל הקשור להוצאת היתר הרעלים וקביעת תנאים מיוחדים בו.
9. העותרת ובעלת הזיכיון לפניה החזיקו בהיתרי רעלים למתקנים במשך עשרות שנים. היתרי הרעלים חודשו על ידי "הממונה" מידי שנה בשנה בסוף חודש אפריל תחילת חודש מאי, באותם תנאים או בשינויים מזעריים. כדרך קבע, תיקון או שינוי בהיתרים נעשה בתיאום מוקדם ובשיתוף פעולה.
10. במסגרת חידוש היתרי הרעלים השנתי בשנת 2020 (המתחדש בסוף חודש אפריל כל שנה) הוטל בהיתרי הרעלים שתודשו לעותרת מאות תנאים חדשים נוספים ומחמירים. בכלל זה מתיימרים התנאים להגביל את היקף פעילותה התפעולית והעסקי של העותרת ואת השימוש במתקניה.
- העתק מתנאי התרי הרעלים שהיו בתוקף עד לסוף חודש אפריל 2022 עבור מסוף אשקלון, אילת והקווים (ארצי) מצורף כנספח 4.**
11. המשיב 2, שר האוצר, הוא השר האחראי על ענייני העותרת לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן: "חוק החברות הממשלתיות"). המשיב 2 הוא גם השר הממונה על ביצוע חוק תשתיות להולכה - כמצוין בס' 28 לחוק, ואף בעל סמכויות ספציפיות שונות ביחס לעותרת ולפעילותה, בהתאם להוראות חוק זה (למשל בסעי' 2, 7, 8, 12(ה)(3), 16(א), 19(ב), 21 ו-32 לחוק).
12. יתרה מזאת, המשיב 2, במסגרת סמכותו המיוחדת לפי הוראות חוק הזיכיון ושטר הזיכיון המהווה תוספת לחוק הזיכיון אשר הסדירה את הפעילות על פי חוק הזיכיון, בחן ואישר את החקמה, הקיבולת, והתפעול של כלל המתקנים המשמשים כיום את העותרת, הן במסוף אשקלון, הן במסוף אילת והן בקווי הצנרת הארציים. אישור זה, בהמשך להנחיית היועמ"ש לממשלה מס' 8.1200 מיום 17.6.1999, ולאחר מכן בהתאם להוראות תיקון 114 לחוק התכנון והבנייה, שיפורטו להלן, ניתן לאחר בחינה ואישור של גורמי התכנון והרישוי המוסמכים, בהשתתפות המשרד להגנת הסביבה.
- העתק חוק הזיכיון ושטרי הזיכיון המהווים תוספת לחוק, מצ"ב כנספח 5.**
- הנחיית היועמ"ש לממשלה מס' 8.1200 מיום 17.6.1999 מצ"ב כנספח 6.**
13. תוקפם של האישורים שנתן שר האוצר להקמה ולשימושים במסוף הדלק ויתר המתקנים שבשימוש העותרת, הוסדר בתום תקופת הזיכיון בחקיקה ראשית, שהבטיחה את המשך תוקפם בידי העותרת ברציפות וללא הפרעה. הסדרה זו נעשתה במסגרת תיקון מיוחד לחוק התכנון והבנייה, תיקון מס' 114 (סעיפים 255 עד 255כג, וכן סעיפים נוספים שנוספו לחוק ותיקונים עקיפים). כך, בין היתר, הוסף במסגרת תיקון זה סעיף 255כב(א), הקובע כי: "כל היתר או אישור בנושא תכנון ובנייה שניתן או שיינתן לבעל זיכיון המשנה¹ יראו אותו כאילו ניתן לגורם המפעיל²". וכן קובע סעיף 255טו(א): "אישור שנתן שר האוצר ... ימשיך לעמוד בתוקפו".
14. יש אפוא לסכם עניין זה ולומר, כי בשנת 2017 העותרת קיבלה לידיה את הזכויות במסופים הימיים, בקווי הצינור, במסופים ובמתקנים הנלווים בהתאם להוראות חוק תשתיות להולכה, ולרבות כלל ההיתרים והרישיונות שנתן שר האוצר, על פי סמכותו, והנדרשים לשם הפעלת המסופים באילת

¹ חברת קו צינור אילת אשקלון בע"מ, בעלת הזיכיון.
² העותרת.

- ובאשקלון ובקווי הצנרת למטרות הקמתם; היתרים ורישיונות אלו עומדים בתוקפם ולא מגבילים את היקף שינוע מטעני הנפט באמצעותם וכך גם לא איזה מהתנאים הנוספים וחדשים שהטילה הממונה כעת, ושר האוצר לא הגביל ולא נתן הסכמתו להגבלות אלו.
15. יש לציין כי בשנים האחרונות עברו במסוף אשקלון כמויות של 11 עד 18 מיליון טון בשנה. אולם על פי היתרי הרעלים החדשים, הוטלה לראשונה הגבלה על הכמות השנתית באשקלון ל-10 מיליון טון בשנה, ובאילת ל-2 מיליון טון בשנה.
16. לעניין ההגבלה באילת, ראה תחת פרק א': כללי, "כמות שנתית מאושרת: "בעל ההיתר לא יעסוק בכמות שנתית העולה על 2 מיליון טון נפט (דלק) גולמי, (petroleum crude oil) לשנה קלנדרית". לעניין ההגבלה באשקלון ראה בתנאים החדשים תחת פרק א': כללי, סעיף 4 "כמות שנתית מאושרת": "בעל ההיתר לא יעסוק ברעלים בכמות שנתית העולה על 10 מיליון טון נפט (דלק) גולמי (petroleum crude oil), ועל 250 אלף טון גז פחמימני מעובה (גפ"מ) לשנה קלנדרית".

- 2.א. לעותרת הוקנו זכויות על פי דין ועל פי תכנית סטטוטורית להפעיל את מסופי הנפט באילת ובאשקלון ללא מגבלות שנקבעו כעת בתנאים החדשים והנוספים**
17. כאמור, במסגרת חקיקת חוק תשתיות להולכה לקראת פקיעת תוקפם של שטרי הזיכיון, התווסף גם תיקון מיוחד לחוק הת"ב, תיקון מס' 114. לענייננו, חשוב לציין את הוראת סעיף 255טז(א), שהוסף במסגרת התיקון ומורה כי העותרת תגיש לאישור רשות הרישוי (כהגדרתה שם) "תשריט", המשקף את המצב הקיים ואת ההיתרים שנתן שר האוצר לצורך הקמת המתקנים והשימושים בהם, תוך פירוט "ייעודי הקרקע והוראות נלוות לרבות מגבלות על שימושי הקרקע והנחיות בענייני סביבה... והכול בהתאם למצב הקיים ובהתאם לאישור שר האוצר". ובהמשך לכך, סעיף 255טז(ד) קובע כי: "תשריט שאושר לפי הוראות סעיף זה, לרבות כל התאמה שנערכה בו לפי סעיף קטן (ג), יראו אותו לעניין חוק זה, ... כהיתר שניתן וכתכנית מפורטת שאושרה, לגבי העניינים שנכללו בו".
18. בהתאם להוראות אלו, ביום 16.9.2020, לאחר דיונים ובירורים שהתנהלו בפני רשות הרישוי, אושר על ידי רשות הרישוי "התשריט", הכולל את מסוף הדלק של העותרת באילת, לאחר שהוטמעו בו הערות המשרד להגני"ס (בין יתר הגורמים שהעירו על התשריט), ולא נכללו בו התנאים החדשים והנוספים שהטיל כעת הממונה.
19. חשוב להדגיש כי הגורמים המקצועיים והמוסמכים במחוז דרום של המשרד להגני"ס היו מעורבים באופן פעיל לכל אורך ההליך התכנוני והרישווי שקדם לאישור התשריט, הן במסגרת הפגישות שהתקיימו בעניין התכנית ברשות הרישוי והן באמצעות סבבי הערות על הוראות התכנית (ראו לדוג' מסמך הערות מפורט על גבי טיוטת הוראות התכנית, שנשלח על ידי המחוז ביום 13.8.2018).
20. באשר למסוף אשקלון, גם עבורו קיבלה העותרת אישור ותוקף מחודש לפעילות המסוף בדמות תוכנית סטטוטורית מאושרת ביום 19.1.2021 גם בתוכנית זו לא נקבע איזה מהתנאים החדשים והנוספים שהטילה כעת הממונה.
21. באשר לקווים (ארצי), גם עבורו קיבלה העותרת אישור ותוקף מחודש לפעילות המסוף בדמות תוכנית סטטוטורית מאושרת ביום 12.7.2021 גם בתוכנית זו לא נקבע איזה מהתנאים החדשים והנוספים שהטילה כעת הממונה.

- העתק מהוראות התכנית (דר / 602 / קצאא / 102) למסוף אילת, מצ"ב כנספח 7.
- העתק מהוראות התכנית (דר / 604 / קצאא / 101) למסוף אשקלון, מצ"ב כנספח 8.
- העתק מסמך הערות המשרד (הערות 'בעקוב אחר שינויים' במקור) על הוראות התכנית למסופי אילת ואשקלון ומכתב מלווה מיום 13.8.2018 מצ"ב כנספח 9.
- העתק מהוראות התכנית (קצאא/1000) לקווים (ארצי), מצ"ב כנספח 10.

22. ניתן להבחין אפוא, כי בחודש ספטמבר 2020, ינואר 2021 ויולי 2021 זכתה העותרת לקבל אישור ותוקף מחודש לפעילות כלל מתקניה ולשימושים בהם, בדמות תוכנית סטטוטורית מאושרת.
23. ודוק: אם רצה המשרד להגניס לקבוע מגבלה כלשהי לעניין הכמות השנתית או כל מגבלה אחרת על העסק, המקום והזמן לכך היה במהלך הדין והדברים שקדמו לאישור התוכנית. שהרי, תכנית זו כמוה כרישיון הקמה, עליו מסתמכת התוכנית העסקית של העסק, ולאחר שמאושרת ההקמה, יודע בעל העסק כי יכול הוא להשתמש במבנים ובמכלים שאושרו לו במלוא התפוקה כדי להחזיר את השקעתו וכדי להתקשר בהסכמים עם צדדים שלישיים. משאישר המשרד את התוכנית, אין המשרד יכול לשוב ולהגביל את בעל העסק כראות עיניו, ובייחוד לא במסגרת התנאים של היתר הרעלים, עליו יורחב הדיבור בהמשך.

2.א הוראות התוכנית למסוף אילת ואשקלון אינם מאפשרים קביעת תנאים חד-צדדיים

24. סעיף 6.6 להוראות התוכנית, שכותרתו "קביעת אמצעים למניעת מטרדים וזיהום סביבה (בעמ' 17, זהה ביחס למסופי אילת ואשקלון) קובע הוראות לשמירה על איכות הסביבה וטיפול בחומרים מסוכנים, וכך נקבע שם, בין היתר:

<p>6.6.5 מניעת זיהום אויר א. בהתאם לתנאי רישיון העסק ובהתאם לתנאים שנקבעו בהיתרים/בקשות להיתרים כפי שאושרו ע"י שר האוצר. ב. נוהלים לאיחסון, שינוע והטענה של חומרים בצובר, יתואמו עם המשרד להגנת הסביבה. ג. יוקמו מתקנים לניטור וטיפול בגזי פליטה (VRU, VCU או כל מתקן שווה ערך) וכל הקשור למתקנים אלו.</p>
<p>6.6.6 חומרים מסוכנים א. קצא"א תכין נוהלי שימוש, שינוע ואחסון של החומרים המסוכנים, בתיאום עם המשרד להגנת הסביבה. ב. כל נוהלי החירום יהיו בהתאם לתורה לטיפול באירוע חומרים מסוכנים. נוהלי החירום יתייחסו בין היתר לשיטת הדיווח לרשויות ולגופים רלוונטיים אחרים ויאשרו ע"י המשרד להגנת הסביבה. ג. יוכן ציוד ואמצעים מתאימים לטיפול באירועים על פי נוהלי החירום שיאושרו וצוות החירום של מכלל קצא"א באילת יתודרך ויתורגל בטיפול באירועים חריגים.</p>
<p>6.6.7 מערכות ניטור ודיווח א. בהתאם לתנאי רישיון העסק. ב. תיקבע שיטת הדיווח והחלפת המידע בין קצא"א לבין הגורמים הרלוונטיים, כגון – משרד הביטחון, חר"י, עיריית אילת, מתקן ההתפלה, רשות הטבע והגנים ומפעילים של מתקנים אחרים שתפעולם עלול להיות מושפע מאירוע חריג, וזאת בהתאם לממצאי הניטור וכל אירוע חריג ידווח בהתאם לנוהל שיקבע. ג. תאורת שטח לא תופנה ישירות לים.</p>

25. כפי שניתן לראות, ביקש המשרד להגניס להסדיר, במסגרת הוראות התוכנית, את מכלול ההיבטים הקשורים בשמירת איכות הסביבה ובפרט בדבר אופן הטיפול בחומרים מסוכנים, ולפי דרישת המשרד להגניס הוסף הן בהוראות לתוכנית למסוף אילת והן לאלו של אשקלון, בין היתר, סעיף 6.6.6 הקובע "קצא"א תכין נוהלי שימוש, איחסון ושינוע של החומרים המסוכנים **בתיאום עם המשרד להגנת הסביבה**". מכאן שכל שינוי בהיתרים ובהנחלים היה עליו להתבצע בתיאום בין קצא"א למשרד להגניס, ולא בדרך החד-צדדית בה ההגבלות ושינוי התנאים נעשו בהחלטת הממונה נשוא עתירה זו.
26. בנוסף, סי' 6.6.5 קובע כי תנאי מניעת זיהום האויר ייקבעו "בהתאם לתנאי רישיון העסק ובהתאם לתנאים שנקבעו בהיתרים/בקשות להיתרים **כפי שאושרו ע"י שר האוצר**". כלומר, שינוי תנאי היתר הרעלים בעניין זיהום האויר צריך להיקבע רק לאחר אישור שר האוצר, דבר שלא נעשה בענייננו.

27. בדומה, בעניין מערכות ניטור ודיווח, ס' 6.6.7 נכתב שהדבר ייקבע בהתאם לתנאי רישיון העסק. כלומר, אין למשרד להגניס סמכות לקבוע תנאים בעניין זה בהיתרי הרעלים, ועליו לקבוע זאת במסגרת רישיון העסק. בעניינו, נקבעו תנאים רבים בעניין מערכות ניטור ודיווח בתנאים שהטילה הממונה כעת בהיתרי הרעלים, בניגוד להוראות התכנית.

28. כפי שצויין לעיל, המשרד להגניס עצמו השתתף, העיר וקבע את התנאים האמורים בתכנית. הדבר עולה מתוך מסמך ה WORD בעקוב אחר שינויים מסומנים של נציגת המשרד להגניס, ליאורה גולוב (נספח 9).

29. דהיינו, המשרד להגניס הוא שקבע ששינוי נהלי שימוש, אחסון ושינוע ייעשה בתיאום ולא באופן חד צדדי. המשרד להגניס הוא שקבע כי תנאי מניעת זיהום האויר ייעשו במסגרת התנאים שיאושרו על ידי שר האוצר, והוא גם שקבע כי החלטות בעניין מערכות ניטור ודיווח ייקבעו במסגרת תנאי רישיון העסק ולא בהיתר הרעלים. וכעת מבקש המשרד להגניס עצמו להפוך את הקערה על פיה ולקבוע באופן חד-צדדי, ובניגוד להוראות תכנית סטטוטורית מאושרת, שהיא בבחינת דין, הוראות באותם עניינים בהם הוא עצמו קבע שהוא מנוע מלקבוע בהם חד-צדדית.

3.א. תכליתה העיקרית של פעילות העותרת – המעוגנת בחוק – לשמש גשר יבשתי להולכת נפט גולמי

30. החל מראשית שנות ה-70 של המאה הקודמת, הוקמה והופעלה בישראל תשתית יבשתית להולכת נפט גולמי בין ים סוף לבין הים התיכון. מטרתה העיקרית של התשתית האמורה הייתה לכוון "גשר יבשתי" להולכת נפט גולמי בכמויות גדולות, ממקורו במפרץ הפרסי לאירופה ולצפון אמריקה (ובשלב מאוחר יותר – גם בכיוון ההפוך ממקורות הפקה במדינות ברה"מ לשעבר למזרח אסיה).

31. הקמת, הפעלת ותחזוקת ה-"גשר יבשתי" נעשו על-ידי בעלת הזיכיון, בהתאם לשטרי זיכיון.

32. המערכת שהוקמה הייתה ממזמי התשתית החשובים והגדולים שנבנו בישראל, והיוותה אבן יסוד הן במשק האנרגיה והן בתרומה הכלכלית והגיאופוליטית למדינה. מסיבה זו, היה זה משרד האוצר ולא משרד האנרגיה אשר הופקד מטעם הממשלה על פעילות זו, נוכח היבטיה הכלכליים והבינלאומיים המיוחדים.

33. לצורך ביצוע תפקידה, כפי שהוגדר בשטרי-הזיכיון, הקימה בעלת הזיכיון במהלך שנות פעילותה, בין היתר, את המתקנים הבאים: נמלי ים לפריקה וטעינה של מכליות נפט גולמי (באשקלון ובאילת); מתקני אחסון של נפט גולמי; קו צינור להולכת נפט גולמי, המחבר בין מסוף אילת למסוף אשקלון ואשר ביכולתו להזרים נפט גולמי בשני הכיוונים; מערכת קווי צינור להולכת נפט גולמי ותזקיקים לבתי הזיקוק; וכן, מתקנים אחרים המשמשים למטרות של הזרמה, פריקה, טעינה, אחסון וניפוק של תזקיקי דלק וגפ"מ.

34. בתקופות מסוימות במהלך פעילותה של בעלת הזיכיון, נוצלה תשתית הגשר היבשתי בהיקף כמעט מלא, ואילו באחרות, מסיבות שונות ובראשן ה"חרם הערבי" על ישראל, בהיקף חלקי בלבד. כך או כך, אין חולק שמדובר בתשתית שתוכננה, נבנתה ונועדה מלכתחילה לשמש כגשר יבשתי ולטפל בנפט גולמי בהיקפים גדולים, החורגים בהרבה מצרכיו של המשק הישראלי.

35. על מנת להגדיל את ניצול הגשר היבשתי, בשנת 2003 שודרג קו הצינור בעלות כבדה והוכשר להזרים נפט בשני הכיוונים, כך שמטעני נפט יכולים לעבור בו גם מהים התיכון לים סוף (זהו פרויקט "ההזרמה ההפוכה").

ב. היתר הרעלים השנתי ומיצוי הליכים

36. בהתאם לסי' 3 לחוק החומרים, נדרש העוסק ברעלים להיתר רעלים מאת הממונה. עסקי העותרת מסווגים ברמה – A, ומשכך, לפי סי' 3(ה) לחוק החומרים, תוקף היתרי רעליה יפה למשך שנה אחת, ומתחדש מדי שנה על ידי הממונה.

37. היתרי הרעלים עבור מסוף אילת ועבור קו הצינור הארצי היו בתוקף עד ליום 27.04.2022. היתר הרעלים עבור מסוף אשקלון היה בתוקף עד ליום 3.5.2022.

38. ביום 27.1.2022, מיד כאשר התאפשר לה להגיש בקשה כזו על ידי הממונה (הממונה מתירה הגשת בקשה לחידוש היתר רעלים לא מוקדם משלשה חודשים טרם פקיעת תוקף ההיתר), הגישה העותרת בקשותיה לחידוש שלושת היתרי הרעלים (שמספרם 616622 ; 760865 ; 760850).

39. באשר לכמויות השנתיות, לא ביקשה העותרת ואף לא נצרכה לבקש כמות שנתית כלשהי, הואיל ומבקש היתר רעלים אינו נדרש לאישור הממונה בדבר כמות הרעלים השנתית העוברת במתקן שבניהולו. זאת להבדיל מפיקוח הממונה על הכמות המקסימלית בזמן נתון של הרעלים במתקן, והסיבה לכך ברורה, שכן בעוד שמתקן נבנה ואושר בקיבולת מקסימלית מסוימת לאחסון רעלים, לאורך הזמן יש צורך בפיקוח על מנת לוודא כי המתקן נותר כשיר לקיבולת מקסימלית זו.

40. בבקשת ההיתר קיים מוקם בו מחדש ההיתר מתבקש לשער לפי שיקול דעתו את הכמות השנתית שתעבור במתקן. ודוק: לשער ולא לבקש אישור. הכמויות השנתיות המשוערות שצוינה העותרת בבקשות היו בהתאם להשערותיה. כך, ביחס למסוף אילת שיערה את הכמות השנתית ב-10 מיליוני טונות, וביחס למסוף אשקלון שיערה את הכמות השנתית ב-20 מיליוני טונות.

- העתק בקשות היתרי הרעלים מיום 27.1.2022 מצ"ב כנספח 11.

41. בחלוף תודשיים ימים, וחרף תזכורת ששלחה העותרת, לא התקבל כל מענה לבקשות ההיתר. משכך, ולאור חששותיה של העותרת כבר אז מכוונות פסולות של המשיבה 1, פנתה העותרת באמצעות ב"כ במכתב מיום 27.3.2022, וביקשה העותרת את התייחסות הממונה לבקשת חידוש ההיתר, בשים לב לסד הזמנים הצפוי.

- העתק מכתב ב"כ העותרת לממונה מיום 27.3.2022 מצ"ב כנספח 12.

42. במכתב המענה מיום 6.4.2022 נאמר כי אכן, בכוונת הממונה להגביל את הכמות השנתית העוברת במסוף אילת לכמות של 2 מיליון טון לשנה. ביחס למסוף אשקלון נאמר כי בהתקיים תנאים מסוימים ולאחר שתשתכנע הממונה כי לא צפויה הגדלת הסיכון לסביבה, תתאפשר "תוספת הכמות השנתית" מעל ל- 10 מיליון טון. כמו כן העותרת הוזמנה ל"שימוע" בכתב בעניין ההיתרים ו"תוספת הכמות השנתית" – עד ליום 19.4.2022 – מועד שנפל באמצע חול המועד וחופשה הפסח, שנים עשר יום בלבד ממועד שליחת המכתב ושישה ימי עבודה. זאת, כשכל צוות המשרד ובכללם הממונה נמצאים בחופשת הפסח, וכאשר מועד פקיעת ההיתר הראשון הנו יום 27.4.2022 – ימים בודדים לאחר תום הפסח.

43. עוד נאמר במכתב מיום 6.4.2022 כדלהלן:

14. לאור זאת ועל מנת שלא לפגוע בחברה למעלה מן הצורך, שוקל הממונה בשלב זה לפעול בהתאם למפורט להלן (ההדגשה אינה במקור):

א. ביחס לשלוש הבקשות שהוגשו (מסוף אשקלון, מסוף אילת, קו צנרת ארצי) - אישור של היתר הרעלים לכמויות אשר היו מאושרות עד כה – כמות מרבית מאושרת להחזקה וכמות שנתית להחזקה, ובכפוף לתנאים שייקבעו.

ב. ביחס לבקשה שעניינה מסוף אשקלון - מתן תנאים מיוחדים מוקדמים לתוספת המבוקשת לכמות השנתית לנפט, אשר במסגרתם תיידרש החברה להוכיח לממונה ולהפיג את חששו כי לא יהיה בתוספת המבוקשת כדי להגדיל את פוטנציאל המפגעים הסביבתיים מפעילות החברה, וכן להציג ביצוע ויישום של תנאים מסוימים שמטרתם

הפחתה ומניעה של מפגעים סביבתיים קיימים. רק לאחר קבלת המידע ישקול המשרד מתן היתר רעלים לתוספת המבוקשת (או חלקה), וזאת כאמור, לאחר שישתכנע כי לא צפויה כל הגדלה של הסיכון /או המפגעים הנגרמים כתוצאה מההגדלה בהיקף הפעילות.

ג. ביחס לבקשה שעניינה מסוף אילת - המשרד שוקל לסרב לבקשת החברה להגדלת הכמויות מעבר לכמות השנתית שאושרה לה עד כה (2 מיליון טון נפט לשנה קלנדרית), וזאת מהטעמים שפורטו במדיניות המשרד בדבר אפס תוספת סיכון למפרץ אילת ועל מנת להגן על הסביבה ועל בריאות הציבור.

15. בטרם קבלת החלטה, ועל אף שביחס להגדלה המבוקשת, מדובר בבקשה חדשה ואין פגיעה באינטרס הסתמכות של החברה, ניתנת לחברה לפנים משורת הדין, הזדמנות להשמיע את טענותיה בכתב, עד לתאריך 19.4.2022.

16. כמו כן ועל אף שבשגרה, המשרד אינו נוהג למסור טיוטות של תנאי היתר הרעלים לגוף המפוקח, מועברת להערותיכם, לפנים משורת הדין, טיוטה של תנאי היתר הרעלים עבור שלוש הבקשות שהוגשו כמפורט בסעיף 15(א) לעיל, עד לאותו המועד.

- העתק מכתב הממונה מיום 6.4.2022 מצ"ב כנספח 13.

44. בטיטות התנאים להיתרי הרעלים החדשים שצורפו למכתב מיום 6.4.2022 (נספח 13), נכללו ההגבלות על הכמות השנתית באילת ובאשקלון, וכן מאות שינויים ותוספות של תנאים חדשים, שחלקם דרמטיים ביותר ושמשמעותם, בין היתר, הטלות הגבלות משמעותיות על פעילותה של העותרת עד כדי סיכון המשך פעילותה כעסק חי וכחברה ממשלתית המספקת שירותים חיוניים; חיובה לרכוש מערכות ואמצעים מגוונים בעלויות עתק; וכן חיובה לבצע הגדלה משמעותית של כוח האדם. משמעות סיכון המשך פעילות העותרת הינו למעשה סיכון למשק האנרגיה של המדינה ופגיעה כלכלית משמעותית בכלכלה.

45. למרות זאת, לא נכלל במכתב כל נימוק או הסבר של גורם מוסמך ומקצועי באשר לצורך בשינוי, הקשר שלו לתקינה הנוהגת והידע הקיים, וכך גם ללא כל הנמקה מדוע הם עדיפים על המצב הנוכחי והאם נבחנו חלופות.

46. כאמור, במכתב זה מיום 6.4.2022 נקבע מועד השימוע לכלל השינויים נקבע ליום 19.4.2022 – יום בלבד ואף מדובר במועד שחל בחול המועד פסח. מועד זה נקבע מתוך כוונה להכשיל את העותרת, בידיעה כי אין כל סיכוי שהיא תוכל להבין ולהתמודד עם הררי השינויים הדרמטיים בתוך זמן קצר שכזה.

47. העותרת השיבה באמצעות ב"כ למחרת ביום 7.4.2022 כי מדובר בלעג לרש ושימוע שאינו אלא מחשפה ולחוץ, והתבקשה תקופה של ארבעה חודשים ללימוד ולמיצוי תהליך השימוע. בעקבות זאת, שלחה המשיבה 1 מכתב מיום 12.4.2022, ובו הודיעה על דחיית מועד השימוע בימים ספורים, לימים 24.4.2022 ו-1.5.2022.

- העתק מכתב העותרת מיום 7.4.2022 בעניין דחיית השימוע מצ"ב כנספח 14.

- העתק מכתב הממונה מיום 12.4.2022 מצ"ב כנספח 15.

48. במענה, במכתב ב"כ העותרת מיום 18.4.2022 במהלך חול המועד פסח, הובהר שוב כי אין בדחייה זו די בהתחשב בהיקף השינויים הדרמטיים שבהיתרי הרעלים. כמו כן ביקשה העותרת הנמקה ומידע רלוונטי להטלת התנאים הללו. אך המשיבה 1, שמטבע הדברים הייתה עצמה בחופשת הפסח, לא הואילה או טרחה להשיב למכתב זה עד ליום 26.4.2022 – יומיים לאחר המועד שקבעה היא לשימוע.

- העתק מכתב העותרת מיום 18.4.2022 מצ"ב כנספח 16.

49. במענה במכתב מיום 26.4.2022 נדחו טענות העותרת, לרבות ובפרט בדבר חוסר סמכותה של הממונה לקבוע הגבלות על הכמות השנתית, וכן התעלמה הממונה התעלמות רועמת מטענות העותרת והפסיקה שהביאה בדבר החובה לקיים שימוע אפקטיבי.

50. כבר למחרת ביום 27.4.2022 הועבר לידי העותרת תנאי היתרי הרעלים המחודשים בעבור מסוף אילת ועבור הקווים (ארצי), ובו ההגבלה על הכמות השנתית במסוף אילת, כמו גם הדרישה לעמידה בתנאים החדשים והרבים שהתווספו.

- העתק מענה הממונה מיום 26.4.2022 מצ"ב כנספח 17.

51. בקשותיה והפצרותיה לדחות את המועד לכניסתם לתוקף של התנאים החדשים על מנת לאפשר בירור וקיום שימוע ענייני, וכך גם בקשתה לקבל הנמקה עניינית, מידע רלוונטי ואף הצעתה לקיים שימוע אפקטיבי בטווח זמנים קצר – נדחו. הממונה, באמצעות מ"מ מנהלת המחוז, שלחה לעותרת את התנאים החדשים ובכך הודיעה על כניסתם לתוקף מידי.

52. לסיכום הדברים יש לומר כי העותרת עשתה כל שלאל ידה להביא את הממונה לקיים שימוע כדין, טרם יוטלו בפועל התנאים, ואולם הממונה התעלמה מבקשותיה אלה, והחליטה להטיל את התנאים חרף פניות העותרות ואי קיומו של שימוע כנדרש. כעת, משנשלחו לעותרת היתרי הרעלים שנכנסו לתוקף על התנאים החדשים, מוגשת העתירה דנא.

ג. הכוונה להטיל הגבלות חמורות על העותרת התגלתה כבר בנובמבר 2021 וזכתה לביקורת חריפה

53. כפי שעולה ממכתב מ"מ מנהל המחוז מיום 6.4.22 (סעיפים 5 – 6) כבר בתחילת חודש נובמבר 2021 התגבשה כוונה בלב המשרד להגניס והממונה להטיל הגבלה חמורה על פעילות העותרת במסוף אילת. אולם חרף העובדה שכוונה זו קיימת, כאמור, מתחילת חודש נובמבר, 2021, כחצי שנה קודם להטלת התנאים, לא מצאה הממונה או גורם אחר כלשהו במשרד להגניס לנכון לקיים שימוע טרם נמסרה ההחלטה בפועל.

54. יתר על כן, כוונה זו של המשרד להגניס זכה לתגובה חריפה של מנכ"ל משרד האוצר במכתביו מיום 28.10.2021 ומיום 10.2.2022. במכתבו האחרון של מנכ"ל משרד האוצר הוא חזה את מקצת העניד לקרות ושקרה כעת, בהגבלות שהטיל הממונה גם על מסוף אשקלון וגם על הקווים. כך, בין היתר, ציין את הדברים הבאים:

גביבוס המדיניות לא שותפו משרדי ממשלה אחרים, ואף לא רשויות מוסמכות אחרות שבתחום פיקוחן פעילויות, מפעלים ועסקים שבאזור מפרץ אילת וזאת בניגוד גמור לרוח הדברים העולים מהחלטתך ומחובה של משרד ממשלתי להתייען עם הגורמים הממשלתיים המושפעים והרלוונטיים להחלטה המתקבלת.

משרד האוצר יחד עם משרד ראש הממשלה דוגל במתן וודאות רגולטורית למגזר העסקי ומקדם רפורמות שיביאו להקלה בעשיית העסקים בישראל, ולבניית תשתיות שיאפשרו את העלאת רמת החיים בישראל. כידוע, לכל הקמת תשתית חיונית ייתכנו השלכות סביבתיות; מבניית בית חולים, סלילת מסילות רכבת ועד בניית מתקני אחסון לדלקים לשעת חירום. מדיניות "תוספת אפס סיכון" לא תאפשר בניית תשתיות חיוניות בישראל ועשיית עסקים תקינה על כל המשמעויות השליליות הנלוות לעצירת הפיתוח במדינת ישראל.

הרי, שלאור הנימוקים שעלו בהחלטת מדיניות המשרד להגנת הסביבה, שיתכן והם רלוונטיים גם למקומות אחרים במדינה, כלל לא ניתן לדעת היכן המדיניות תעצור והיכן יהיה המקום הבא שגורמי המשרד להגנת הסביבה יחליטו על דעת עצמם שיש בהם רגישות סביבתית המונעת המשך פיתוח.

כך למשל כבר בחוות הדעת הנזכרת בסעיף 54 למכתבה האמור של היועצת המשפטית להגנת הסביבה מצוינים אזורים סביבתיים נוספים, הים התיכון, אשקלון ו"מקטעי סביבה יבשתית רגישה לאורך תוואי הצנרת".

- **העתק מכתב מנכ"ל משרד האוצר מיום 28.10.2021 מצ"ב כנספח 18.**

- **העתק מכתב מנכ"ל משרד האוצר מיום 10.2.2022 מצ"ב כנספח 19.**

55. גם חרף עמדה נוקבת זו, של מנכ"ל משרד האוצר, משרד, שכאמור, היה אף הגורם שאישר לפי סמכותו של שר האוצר את הקמת והפעלת המתקנים, לא מצאה הממונה לנכון לקיים בירור ושימוע ענייני טרם קבלת החלטתה. כך, גם לא בחנה את החלטתה עם גורמי מדינה אחרים, והתעלמה כליל מעמדת משרד האוצר, כלא הייתה.

56. כאמור, הממונה לא הסתפקה בזאת, אלא החמירה באופן דרמטי את המגבלות שהוטלו על העותרת, שכן בנוסף למגבלה של כמות שנתית של 2 מיליון טון במסוף אילת, הוטלה גם כן לראשונה מגבלה של 10 מיליון טון שנתי באשקלון, כך גם הוגבלה לראשונה כמות הגפ"מ השנתית שניתן להעביר במסוף וזו הועמדה על 250 אלף טון בשנה, וכן הוטלו מגבלות רבות אחרות, כאמור מאות תנאים ומגבלות חדשים.

57. יתר על כן, וכפי שמצוטט במכתב הנ"ל מיום 6.4.22 כבר בחודש נובמבר 2021 החל לפעול המשרד להגני"ס בחוסר תום לב גמור, בהודיעו כי "למען השקיפות....צפויה בקשה שכזו להידחות אם תוגש", כך שנפל הפור, נורה החץ ואח"כ סומנה המטרה, להגביל חמורות את פעילותה של העותרת ובאותה נשימה להודיע כי למעשה טרם נפלה החלטה ועל כן אין מקום לערוך שימוע.

58. וכך גם עצם התיימרותו של המשרד להגני"ס לטעון "יש מאין" כי על העותרת הנטל לבקש "הגדלת הכמות השנתית", שעה שאין ולא היה מעולם חיוב על מאן דהוא לקבל היתר לכמות השנתית העוברת במפעלו. זאת, כפי שנראה להלן, גם לפי עמדת המשרד להגני"ס עצמו.

59. ברור אפוא כי מלכתחילה הממונה לא התכוונה לקיים שימוע של ממש, ולא היה בדעתה כלל לבחון את טענות העותרת. החלטת הממונה בדבר הטלת התנאים החדשים והנוספים, פסולה אפוא מעיקרא.

60. להשלמת התמונה נציין כי עמדות המשרד להגני"ס והחלטה של מנכ"לית המשרד מתחילת חודש נובמבר 2021 להימנע מבחינת תוכנית חירום מפעלית וכן סקר סיכונים שהמשרד להגני"ס חייב את העותרת להגיש (לצורך הגדלת מספר המכליות השנתי הפוקדות את מסוף אילת), הגישה העותרת עתירה מנהלית (עת"מ 55545-01-22) התלויה ועומדת בבית המשפט המחוזי בירושלים. גם עובדת הגשת אותה עתירה, לא הועילו להניע את הממונה לזמן את העותרת לשימוע אפקטיבי ולברר עמה את טענותיה טרם תקבל החלטתה.

61. מכאן העתירה.

ד. הטענות המשפטיות:

ד.1 חידוש היתר רעלים אינו מתיר לממונה לקבוע שינויים יסודיים בתנאי היתר
62. הפסיקה קובעת כי ככלל, בבקשה לחידוש רישיון עסק ובוודאי בבקשה לחידוש היתר הרעלים, אין הרשות מוסמכת כלל וכלל לבצע שינויים כה משמעותיים ויסודיים במתן ההיתר (בג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר אגף המכס והמע"מ).

63. עוד נקבע זה מכבר בפסיקה (עת"מ (ת"א) 27089-02-15 קלסיק הוטל מנג'מנט בע"מ נ' משרד הבריאות (להלן: "עניין קלסיק")) כי חידוש היתר אינו פתח להכנסת תנאים חדשים לאור אינטרס ההסתמכות של הפרט. בהתייחס לאינטרס ההסתמכות וההבחנה בין הוצאת רישיון חדש לבין חידוש רישיון קיים נקבע שם כדלהלן:

"בפסיקה הוכר אינטרס ההסתמכות של הפרט ונעשתה הבחנה בין החלטה להנפיק רישיון חדש, החלטה על חידוש רישיון בתום תוקפו והחלטה על ביטול רישיון קיים, כאשר מידת ההסתמכות של הפרט עולה בהתאמה וחזקה ביותר בהחלטה על ביטול רישיון קיים. אשר להחלטה על חידוש רישיון, הרלוונטית במקרה דנא, נקבע שהמאזן בחידוש רישיון (לעומת מתן רישיון חדש) נוטה יותר לצד הפרט (בענייננו – העותרת) וכי "בעל רישיון זכאי לצפות כי רישיונו יחודש, אלא אם קיים טעם מיוחד שלא לעשות כן" (עע"מ 4848/04 בכור נ' ששון ראש עיריית חולון [פורסם בנבו] (20.9.2007), ס' 4 לפסק דינו של כב' השופט חשין וההפניות שם (להלן: "עניין בכור")). נקבע כי "אי חידוש רישיון הוא דבר חמור, שרק מידע רציני ומשמעותי יכול להצדיקו" (שם, בציטוט מתוך בג"ץ 273/81).

64. עוד נקבע בפסיקה כי אף אם הרשות בוחרת להוסיף תנאים בעת חידוש הרישיון "אין הדבר מהווה פטור מעמידה בחובות המשפט המנהלי ובכללן התחשבות באינטרס ההסתמכות של העותרת. כאמור לעיל, נדרש שהוספת התנאי תעשה על בסיס מידע רציני ומשמעותי המצדיק אותו" (ר' עניין בכור, פסי' 9 לפסק דינה של כב' השופטת בניש וההפניות שם; ברק-ארז 405 וההפניות שם), כשעל הרשות לבצע איזון אינטרסים בין האינטרס הציבורי שבשמו נעשה התיקון לבין מידת ההסתמכות של הפרט על החלטה הקודמת ולחשיבות הנודעת ליציבות וודאות, כשכל מקרה ייבתן לגופו (ברק-ארז 394).

2.ד. אי-קיום חובת שימוע

65. ראשית, כפי שפורט לעיל, בהתאם להוראת ס' 6.6.6 לתוכנית המאושרת למסופי אילת ואשקלון, חובה הייתה על המשרד להגניס לתאם את תנאיה והגבלותיה מול קצא"א. הדבר לא נעשה, והממונה הגדילה לעשות וטענה במכתבה שמיום 6.4.2022 (נספח 13) כי לא חלה עליה כל חובת שימוע קודם להטלת התנאים והמגבלות. ואולם, אף אילו לא הייתה חובה בתוכנית הסטטוטורית לתאם את המגבלות והתנאים מול העותרת, ברי כי חובה הייתה על הממונה למסור הנמקה (על כך להלן) ולקיים שימוע אפקטיבי, ולאפשר לעותרת לטעון את טענותיה בנוגע למכלול התנאים החדשים שנוספו להיתרי הרעלים.

66. כלל יסוד הוא כי רשות מנהלית תימנע מהחלטה בזכויותיו של אדם בטרם תעניק לו הזדמנות נאותה להשמיע את טענותיו, לעניין זה ראה סיכום מקיף של ההלכות בפסק הדין בעת"מ (ת"א) 995-01-18 אהוד שי נ' עיריית תל אביב מחלקת רישוי ופיקוח בניה (להלן: "עניין אהוד שי"), כמו כן נקבע שם כי:

"בהתאם לכללי המשפט המנהלי נדרשת הרשות לקבל החלטותיה תוך שמירה על הליך הוגן, זאת כחלק מסופי הצדק הטבעי המסייעים להסדיר את היחסים בין הרשות לבין האזרח ולהבטיח כי הרשות תתייחס בהגינות לענייניו של האזרח, שהרי "סבירותה של החלטה מנהלית אינה נבחנת במנותק מבחינת סבירות ההליך שקדם לקבלתה (עת"מ (נצ') 74/10 רן נחמני נ' פקיד רשויו לכלי ירייה [פורסם בנבו] (4.10.2010)".

67. בדומה, כתבה כב' השופטת מיכל אגמון-גונן בעת"מ (ת"א) 5347-01-16 דוד הירש נ' עיריית תל-אביב-יפו [פורסם בנבו] (11.12.16) כי (ההדגשה אינה במקור):

**"כללי הצדק הטבעי מחייבים כי דבריו של אדם שעניינו נדון לפני הרשות...ישמעו.
הכוונה אינה רק לאפשרות הטכנית להשמיע את דברו, אלא חובה מהותית לבחון את
הטענות".**

68. דרישה זו אינה פרוצדורלית, אלא נושאת עמה מטען מהותי שעשוי להביא לבטלות ההחלטה המנהלית רק בשל העדר תקינות והוגנות בהליך, יפים לעניין זה הדברים שכתבה פרופ' דפנה ברק-ארוז בספרה:

"תקינות ההליך היא תנאי לתוקפה של ההחלטה המנהלית. כאשר ההליך שקדם לקבלת ההחלטה המנהלית הוא בלתי תקין, עשויה ההחלטה להיפסל מטעם זה בלבד, גם אם הרשות היתה מוסמכת לקבל את ההחלטה ואף הפעילה שיקול דעת ראוי" (דפנה ברק-ארוז, משפט מינהלי, א' 261 (2010)).

69. עוד נקבע בעניין אהוד שי כי:

"כחלק מדרישת תקינות ההליך המנהלי מתויבת הרשות לקיים הליך שימוע הוגן ולאפשר יזכות טיעון אפקטיבית למי שעשוי להיפגע מהחלטתה...חובה זו נגזרת מכללי ההגיונות המנהלית, והיא אחד מסממני המובהקים של הליך מנהלי הוגן. תכליתה להבטיח שהרשות תתייחס בהגיונות לעניינו של האזרח" (בג"ץ 8082/15 עמותת הל"ה העמותה למען הקשיש נ' משרד הרווחה והשירותים החברתיים [פורסם בבנו] (2016)). נראה כי אין צורך לחזור על חשיבות חובת השימוע כחלק מהליך מנהלי שהרי "כלל יסוד בשיטתנו המשפטית מורה כי רשות מנהלית תימנע מהחלטה בזכויותיו של אדם בטרם תעניק לו הזדמנות נאותה להשמיע את טענותיו...טעמו של הכלל – להבטיח כי הרשות תתייחס בהגיונות לעניינו של האזרח תוך התחשבות בכל העובדות והשיקולים שיש להם רלוונטיות לצורך ההחלטה" (בג"ץ 7805/00 אלוני, חברת מועצת עיריית ירושלים נ' מבקרת עיריית ירושלים, [פורסם בבנו] (2003)). "

70. בעניינו, אין ספק שחובה הייתה על הממונה לקיים שימוע ולאפשר לעותרת להשמיע טענותיה וליתן לעותרת די זמן להיערך לו ולבחון את התנאים החדשים ע"י אנשי מקצוע ומומחים מטעמה וכן למסור לעותרת את ההנמקות ואת המידע והמסמכים שביקשה לבחון טרם תתייצב לשימוע. והדברים אף נלמדים מהעובדות שלהלן.

71. המגבלות על הכמות השנתית והתנאים החדשים בהיתרי הרעלים החדשים פוגעים באופן ישיר וממשי באינטרסים מוגנים של העותרת, וביניהם, חופש העיסוק ובהסתמכותה על תנאי רישיון העסק וההיתרים שבידה. המדובר במאות תנאים חדשים אשר נוספו להיתרי הרעלים, ואשר פוגעים באופן ישיר ודרמטי בעותרת, בלקוחותיה, בצדדי ג' עמם התקשרה ובמשק בכללותו.

72. יתר על כן, כפי המפורט במכתב מנכ"ל משרד האוצר למנכ"ל משרד ראש הממשלה מתאריך 28.10.2022 (נספח 18) קיים חשש ממשי לפגיעה במוניטין הבינלאומי של המדינה והחברות הממשלתיות. המגבלה על הכמות השנתית של נפט במסוף אשקלון משמעה אף הפרת הסכמים עם לקוחות מקומיים וזרים כאחד, חשיפת קצא"א לתביעות בהיקפים ענקיים בשל הפרת ההסכמים, פגיעה באספקת הדלק למשק, ושוב, אובדן הכנסות למדינה.

73. קשה לכמת את הנזקים שייגרמו כתוצאה מיישום תנאי ומגבלות ההיתרים החדשים. לצורך ביסוס החובה לקיום שימוע, די לומר כי משמעות אותו יישום יהיה סיכון ממשי להמשך קיומה של העותרת כעסק חי, סכנה לפיטורי עובדיה והשבתת מסופי הנפט והצינורות. ההחלטה על חוספת המגבלות

והתנאים החדשים בהיתרי הרעלים לא יכולה הייתה להיות דרמטית יותר מבחינת העותרת, ועל כן אין כל ספק כי לכל הפחות ראויה וזכאית הייתה העותרת לדרוש ולקבל שימוע כדין.

74. זאת ועוד, ההחלטות בדבר הוספת ההגבלות והתנאים בהיתרי הרעלים עומדות בניגוד גמור להסתמכותה של העותרת על תוכניות שאושרו לפי חוק, על רישיונות עסקה ועל הגדרת סמכותה של הממונה. גם מכח זאת ניתן לקבוע כי היה על הממונה לאפשר לעותרת לקבל שימוע אפקטיבי כדין.

75. כפי שפורט לעיל, הממונה לא ניאותה לקיים שימוע אפקטיבי כבקשתה החוזרת והנשנית של העותרת. הצעתה לקיים שימוע בכתב בתוך 12 יום בלבד מקבלת טיטות היתרי הרעלים (תוך חופשת חג הפסח וחול המועד, כאשר אף באותה תקופה חלה פגרת בית המשפט), כאשר מדובר בהיקף עצום שזכה של תנאים ושינויים, כאשר הממונה עצמה נמצאת בחופשה, מלמדת כי הצעתה זו לא הייתה אלא מהשפה ולחוץ, לצאת ידי חובה.

76. ויודגש כי בכל התכתובות שהתקבלו מטעם המשרד הודגש "שיקול הדעת הרחב" שעומד לממונה כביכול בבואו להחליט בבקשה להיתר רעלים כמו גם בבקשה לחידושו. שיקול דעת זה כשלעצמו מחייב בחינת ההחלטה במסגרת שימוע כדין, בפרט כאשר בו בזמן תלויה בקשה לקבלת הנחיות ואמות מידה המנחות את "שיקול דעת הממונה". עצם אי-מסירת המסמכים ואי-קיום השימוע רק מחזקות את החשש לקבלת החלטה שרירותית ובחוסר שקיפות.

77. כמו כן הפרק בהיתר הרעלים שעניינו "תנאים להגנה על הסביבה הימית, לרבות תפעול המזח הימני" טרם נמסר לעותרת על אף שפנתה לקבלו, וגם בשל סיבה זו היה ראוי ונכון לדחות את מועד השימוע עד לאחר שיתקבלו כל התנאים והמבקשת תוכל לבחון אותם ולקבל נימוק לצידם.

78. דוגמה לחיוניות קיום שימוע בעניינינו ניתן לראות מהעובדה שלהלן: העותרת במכתבה מיום 18.4.2022, העירה במכתבה, כדוגמה לצורך בשימוע, על הדרישה בסי' 10.7.4 ל"טיטות תנאי היתר הרעלים קצא"א אילת" לרכישת מערכת VCU - מתקני טיפול בגזי פליטה (להלן: "**דרישת מערכת VCU חדשה**"), כאשר אך בשנת 2020 ולאחר שהמשרד להגני"ס בחן ואישר את המפרט שהוגש לעיונו מבעוד מועד, רכשה העותרת והתקינה מערכת חדשה כזו בעלות של כשלושים מיליון ₪. מדובר במערכת נועדה לזהות חלקיקי TOC שעד לכמות של 1 גרם/מק"י, לפי דרישת המשרד להגני"ס, בהתאם ל-TA.LUFT200. בהתאם לטייטה, נדרשה העותרת לרכוש שוב מערכת חדשה, שרגישותה היא לחלקיקי TOC עד לכמות של 50 מ"ג/מק"י - גידול של פי 20! מהדרישה הקודמת. בנוסף להחמרה זו נוספו עוד שני פרמטרים שלא נדרשו כלל קודם לכן (תחמוצות חנקן ופחמן דו חמצני), והכל ללא כל נימוק. ואכן, במענה שנתנה הממונה ביום 26.4.2022 קיבלה זו את טענת העותרת וחזרה בה מדרישתה למערכת חדשה, אך זאת, תוך שהיא מודיעה כי בעתיד היא תעמוד שוב על דרישתה למערכת VCU חדשה. ואולם, אף שהממונה קיבלה את הערת העותרת (הגם שבצורה חלקית ולקויה) לא השכילה זו ללמוד מכך כי מדובר בדוגמה אחת בלבד לליקוי היסודי בהטלת התנאים, וכי חובה עליה לקיים שימוע אפקטיבי על מנת לגלות את יתר הליקויים.

79. הדברים מומחשים שוב היטב בעניין תנאי "הסייבר". במסגרת התנאים החדשים החליטה הממונה להטיל בהיתרי הרעלים פרק שלם של תנאים חדשים ומכבידים ביותר שעניינו היערכות והגנה מפני התקפות "סייבר" על מתקני העותרת. הטלת פרק זה בדיוק כמו יתר התנאים נפל על העותרת כרעם ביום בהיר. בהעדר שיתוף פעולה של הממונה ולאור סירובה למסור נימוקים לתנאים ולקיים שימוע, העותרת פנתה לרשות הסייבר, ביודעה שהדבר בסמכות רשות הסייבר, וזאת פנתה בתמיחה רבתי אל הממונה. וכך השיבה הממונה לתמיחה של רשות הסייבר ושל העותרת במכתבה מיום 2.7.4.22 (ההדגשה לא במקור):

שלומות,

**נושא היתר הרעלים של קצצא עבר שינוי מקיף...
ייתכן כי נשמט המידע הרלוונטי על היותם מפעל תמ"ק
לא צריך לרעום, המידע הגיע בדיוק בזמן
ברגעים אלה ממש אני מתקנת את הטיוטה הסופית ומוציאה תנאים כחוק
פרק סייבר יוסר מתנאי פרק ניהול סיכונים משולב**

לילך

- תיעוד ההתכתבות בין הממונה מטעם הגנ"ס בנושא סייבר למשיבה 1 מצ"ב כנספח 20.

80. הנה כי כן מודה הממונה כי "נושא היתר הרעלים של קצצא" א עבר שינוי מקיף"
81. יתר על כן, מבהירה הממונה כי פרק שלם שהוסיפה הממונה לתנאי היתר הרעלים, הוסף בטעות גמורה ובהתאם הושמט ונעלם ברגע האחרון "בדיוק בזמן". ומה על יתר התנאים שהוספו?
82. ובכן חרף דברי הממונה, בהחלט יש מקום לתרעומת. בפנינו דוגמה מובהקת לרשלנות וחוסר מקצועיות של הממונה שבתרה שלא לקיים שימוע, לא לנמק את הטלת התנאים, וחרף מתאות העותרת המשיכה והטילה אותם בשרירות לב, בעצימת עיניים. רק במקרה בעניין הסייבר "המידע הגיע בדיוק בזמן", ובכך, אגב אורחא ורק משום פניית העותרת לרשות הסייבר, נחסכה הטלת פרק שלהם של תנאים מכבידים על העותרת.
83. ואולם את יתר המידע הנדרש לצורך הטלת התנאים ותיקונם גם כן, הממונה פשוט מסרבת לשמוע. בכך הממונה עברה בהטלת התנאים על הכלל היסודי ביותר, כלל הצדק הטבעי, המחייב רשות מנהלית לאפשר שימוע אפקטיבי טרם תקבל החלטתה. ומחדל זה כבר ניכר היטב.
84. מהדוגמה בעניין ה- VCU והסייבר ניתן ללמוד כי לו רק הייתה ניתנת לעותרת הזדמנות הוגנת לשימוע, הרי שהיו חלים שינויים מפליגים בתנאי היתרי הרעלים החדשים. כל נקודה שהעלתה העותרת בעניין התנאים, ולו אך כדוגמה, התקבלה מיד, בהתברר חוסר ההיגיון בקביעתה. ניתן רק להסיק מכך מה הייתה התוצאה לו היה המשרד להגנ"ס טורח להיוועץ עם משרדי הממשלה האחרים בנוגע להגבלת הכמות השנתית והשלכותיה, ורוב מילים אך למותר.
85. יודגש כי המדובר אך בשתי דוגמאות שלגביהן הוכיחה המשיבה 1 כי חובה הייתה עליה לקיים שימוע. ואולם, ישנם בהיתרים החדשים תנאים רבים נוספים אשר אינם סבירים ושחלקם לא ניתנים לביצוע, וברי כי לו היה מתקיים שימוע אפקטיבי, היה עולה ביד העותרת לשכנע את המשיבה 1 בחוסר הסבירות וההיגיון שבהם, כדלהלן:
86. התקנת המגופים בקו "42" (סי' 5.א להיתר הקווים (תנאים לקווי דלק)): נקבע בהיתר כי עד ליום 30.6.22 תתקין המבקשת שני מגופים חדשים במקטע משאבי שדה. ואולם, הדבר תלוי באישור רשות הטבע והגנים (רט"ג) כשברור שאין לעותרת כל שליטה על קבלת האישור מרט"ג, וכשלאחר קבלת האישור יידרש לעותרת פרק זמן של שנה וחצי (!) להתקנת המגופים האמורים. כך גם ביחס להעתקת המגוף בבאר שבע והתקנת משדרי הלחץ האמורים באותו הסעיף, התלויים בסיום עבודות חברת חשמל, וכאשר לאחר הסיום האמור תזדקק העותרת לכחצי שנה לביצוע התנאים הללו. כמו כן הדרישה בהיתר להשבתת מקטע קו "16" בין רמון למשאבי שדה הינה השבתת העברת דלק סילוני לבסיסי חיל האוויר, על החשש בפגיעה בכשירות חיל האוויר הנובעת מכך.
87. הדרישה בנושא דיגום סביבתי (סי' 16 להיתר הרעלים החדש במסוף אשקלון) בהיתר הישן הדרישה הייתה ביצוע פעם אחת בשנה – והדבר בוצע, ומעולם לא הייתה חריגה, ואילו בהיתר החדש הדרישה

היא לבצע דיגוס בתדירות של אחת לשבועיים, וזאת מעבר ל- 3 התחנות לניטור רציף שכבר הותקנו, מבלי כל הסבר או נימוק הגיוני.

88. בנוסף לדוגמאות האמורות, שדי בהם כדי להדגים את החשיבות שבקיום השימוע בענייננו, ישנם עוד דוגמאות רבות בתנאים, שגם לגביהם קל להראות את חוסר ההיגיון והסבירות שבקביעתם. המדובר בדרישות שלו רק הייתה ניתנת לעותרת ההזדמנות הנאותה להשמיע את טענותיה, היו אלו בסבירות גבוהה (רוצה העותרת להניח) מתקבלות על ידי המשיבה 1.
89. לא נלאה את בית המשפט בהבאת דוגמאות נוספות, זועקות לא פחות לתנאים לא סבירים או לא הגיוניים, שכן רבים הם ועולים על היקף סביר של טיעון, וסופו מעיד על תחילתו, שכן הדרך הראויה והנכונה לעמוד על הליקויים, הכשלים, חוסר ההיגיון ויתר פרטי הרשלנות בתנאים שהוטלו, צריך היה להיות בתהליך של שימוע בו ניתן יהיה לברר את הפרטים באופן מקצועי וענייני, כך יש לקוות.
90. מכל מקום ולאור האמור, ובהתחשב גם בעובדה שאף המשיבה 1 גופה סברה הגם "לפנים משורת הדין", כי יש לקיים שימוע בענייננו, ברי כי הפרת חובת השימוע עולה כדי פגם היורד לשורשו של ההליך ודי בפגם זה בלבד כדי לקבוע שמכלול התנאים התדשיים והנוספים שהטילה הממונה דינם בטלות ויש לקבל את העתירה לעניין זה.

3.4. חוסר סמכות:

המדובר בהחלטה שחורגת מסמכותה של הממונה

91. לפני שיפורט להלן בדבר גדר סמכות הממונה יש לומר דבר פשוט: לא יתכן בשום אופן כי קביעת הגבלה על הכמות השנתית וכן הטלת הגבלות נוספות, חמורות על פעילותה של העותרת, שהנה ספקית של שירותים חיוניים למשק, הגבלות שמשמעוהן המעשית מגיעה כדי חשש למחסור בדלק לכלל המשק, על כל המשמעויות האסטרטגיות, הביטחוניות והכלכליות הנובעות ממחסור זה, אינה בגדר סמכותו של הממונה על היתר הרעלים, ותהיה זו פקידה בכירה ככל שתהיה. מקומה של החלטה כזו, אם תוחלט, היא בהחלטה שתקבע בין כלל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ומכוח חקיקה מתאימה, ולא במשרדה של הממונה בבאר שבע.
92. ויטעם כי הגבלת הכמות השנתית תביא למעשה להגבלת כמות הדלק למשק המדינה, ואף להפחתה בכמות הנפט הגולמי הזמין לשעת חירום, ולדבר יהיו השלכות עצומות על הכלכלה ואף על בטחון המדינה.
93. בהתחשב באופי ובטיב ההחלטה, השפעותיה הנרחבות והמהותיות, ויתר נסיבותיה הקיצוניות, ניתן לקבוע כי החלטת הממונה ניתנה ללא סמכות בדן (בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481 (1998)):

"כלל בסיסי של המשפט הציבורי בישראל קובע, כי מקום שפעולת שלטון מעוגנת בתקנה או בהוראת מינהל, מן הראוי הוא כי המדיניות הכללית ואמות-המידה העקרוניות המונחות ביסוד הפעולה יעוגנו בחקיקה ראשית שמכוחה הותקנה התקנה או נעשתה הוראת המינהל [...] 'הסדרים ראשוניים' הקובעים את המדיניות הכללית ואת העקרונות המנחים – צריכים להיקבע בחוק של הכנסת [...] עד כמה שהסדרת תחום מסוים מחייבת הכרעות עקרוניות, שיש בהן כדי לקבוע דפוסים מהותיים לחיי אדם או חברה, ראוי שההכרעות ייעשו בדבר החקיקה הראשי עצמו".

94. וכעת לסמכות הממונה ביחס לעותרת.

חובה על המשרד להגניס לתאם את המגבלות והתנאים הסביבתיים מול קצא"א

95. כפי שפורט לעיל בהרחבה, הוראות סעיף 6.6 לתשריט נכסי הפעילות למסופי אילת ואשקלון קובעים מפורשות חובה על המשרד להגניס לתאם את המגבלות והתנאים הסביבתיים מול העותרת. כך, סעיף 6.6.6 הקובע "קצא"א תכין נוהלי שימוש, איחסון ושינוע של החומרים המסוכנים בתיאום עם המשרד להגנת הסביבה". בענייננו, התנאים והמגבלות נקבעו באופן חד צדדי, כשהמשיבה 1 מואילה בטובה לשלוח את טיוטות התנאים בסמוך מאוד למועד פקיעת ההיתרים.

96. גם סעיף 6.6.5 קובע כי תנאי מניעת זיהום האויר ייעשו "בהתאם לתנאי רישיון העסק ובהתאם לתנאים שנקבעו בהיתרים/בקשות להיתרים כפי שאושרו ע"י שר האוצר". כלומר, שינוי תנאי היתר הרעלים בעניין זיהום האויר צריך להיקבע רק לאחר אישור שר האוצר – דבר שלא נעשה. ודוק: מניעת זיהום אויר הנה עניין שכשלעצמו תפס פרק נפרד ונכבד בתנאים החדשים, והדוגמה שלעיל בעניין מתקן ה VCU, וכך גם מתקן ה VRU – עניינם מניעת זיהום אוויר, שהממונה הטילה, יש מאין במסגרת התנאים החדשים והנוספים.

97. גם בעניין מערכות ניטור ודיווח, ס' 6.6.7 קובע שהדבר ייעשה במסגרת תנאי רישיון העסק. כלומר, אין לממונה סמכות לקבוע תנאים בעניין זה בהיתרי הרעלים, ועליו לקבוע זאת במסגרת רישיון העסק. לאור זאת, קל לקבוע כי התנאים והמגבלות שנקבעו בענייננו נקבעו בחוסר סמכות ודינם בטלות. הדברים שנכתבו לעיל לעניין התיימרות הממונה להטיל תנאים גם בעניין זה במסגרת התנאים החדשים והנוספים בהיתרי הרעלים (ולא ברישיון העסק), יפים גם כאן.

אין סמכות להגביל את הקף פעילות העסק בתנאי היתר הרעלים

98. במכתב המשיבה 1 מיום 6.4.2022 נכתב כי "לעמדתנו, לממונה שיקול דעת רחב בעת מתן וחיודש היתר רעלים וקביעת התנאים להיתר". אמירה שאין מאחוריה דבר. כפי שיפורט להלן, הסמכות בידי הממונה לחדש היתר רעלים אינה כוללת סמכות להגביל את היקף הפעילות של העסק או את מחזור כמות החומ"ס שעוברת בו בשנה. זאת להבדיל מהסמכות הנתונה ביד הממונה להגביל את כמות החומ"ס המקסימלית שניתן להחזיק בעסק בזמן נתון.

99. כפי שפורט בהרחבה לעיל, בהתאם לתיקון 114 לחוק התו"ב, ביום 16.9.2020 וביום 19.1.2021, לאחר דיונים, אושרו על ידי רשות הרישוי "התשריט" של מסופי אילת ואשקלון, שכללו את הערות המשרד להגניס (נספחים 7 ו-8 שלעיל). אישור תכנית זו היווה למעשה את הבסיס עליו נשענה ונסמכה העותרת בהשקעותיה ובהתקשרויותיה עם צדדי ג'. לאחר אישור התכניות ללא קביעת מגבלות כלשהן על הכמות השנתית, אין יכול המשרד להגניס או מי מטעמו לקבוע מגבלות חדשות המערערות על עצם ההיתכנות הכלכלית של העסק, ואכן, המשיבה 1 לא מצאה כל אסמכתה בדין לטענתה בדבר סמכות הממונה לקבוע הגבלה תקדימית כזו.

100. אכן, לפי ס' 3(ה) לחוק חומרים מסוכנים, תפקיד הממונה הוא לקבוע כללים על מנת להגן על הסביבה או על בריאות הציבור, כדלהלן:

(ה) הממונה רשאי להתנות את מתן היתר הרעלים בתנאים מיוחדים שיש לקיימם לפני מתן ההיתר; כן רשאי הוא לקבוע בהיתר תנאים מיוחדים, ורשאי הוא, בכל עת, להוסיף או לגרוע מהם, הכל על מנת להגן על הסביבה או על בריאות הציבור.

101. העותרת אינה חולקת על כך שבסמכות הממונה לקבוע כללים ותנאים בהיתר הרעלים, ואף לשנותם מעת לעת. ואכן, העותרת עשויה להסכים לחלק מהתנאים החדשים שנקבעו לה, אם יובהר לה הגיונם ותנמקתם. ואולם, חלק מהשינויים מהווים למעשה השבת המתקן לשלב טרם קבלת אישור

להקמתו ולשימוש בו (הגם שאישורים כאלו ניתנו ואף ניתנו בהסכמת המשרד להגניס וקבלת תנאים), דבר החורג בעליל ממתכונת של חידוש היתר הרעלים השנתי.

מי שקיבל את ההחלטות בעניין היתר הרעלים אינו הממונה

102. לממונה סמכות ייחודית וספציפית המוגדרת היטב בהוראות סעי' 3 לחוק החומרים המסוכנים. יש להניח (ולקוות) כי מי שמונה לתפקיד "ממונה" בהתאם לחוק החומרים המסוכנים, הנו בעל הכשרה וידע מקצועי מתאים, וכך ללא ספק מתחייב ממנהל תקין.

103. דא עקא, שמי שהתנהל מול העותרת בכל התקופה שקדמה לקבלת היתרי הרעלים אינה המשיבה 1 אלא גורם נטול סמכות בדין, בדמות מ"מ מנהל מחוז דרום של המשרד להגניס. כך בעוד שמ"מ מנהל המחוז מודיע לעותרת על הכוונה להטיל התנאים, מצרף את טיוטת התנאים ומנהל את המגעים עם העותרת, נמצא כי הממונה כלל אינה בתמונה, ויש אחרת המפעילה, כביכול, את סמכויותיה ומדברת בשמה ובמקומה, ללא סמכות לכך. כך גם פניית העותרת למ"מ המחוז לקבל את כתב ההסמכה של כממונה (פסי' 13 למכתב העותרת מיום 18.4.2022), זכתה להתעלמות.

104. עולה אפוא כי מי שקיבל את ההחלטות בפועל, ומדובר בהחלטות מרחיקות לכת בעלות השלכות דרמטיות, אינו בעל הסמכות ואינו מי שנושא באחריות. די בכך לפסול התנהלות זו ותוצאותיה.

105. לסיכום הפרק ייאמר: ההחלטות שנקבעו במסגרת היתרי הרעלים חורגות מתחום סמכות הממונה. ההחלטות הללו נוגעות לכלל אזרחי ישראל, למשק המדינה ולבטחונה, קיימים מספר משרדי ממשלה ורשויות אחרות שנושאים אלו בתחום אחריותם, ומשכך אין ולא יכול להיות לממונה, נכבדה ככל שתהיה, סמכות להחליט ולהורות במקום הגורמים האחרים והמוסמכים לכך.

106. כך גם ביחס לעותרת גופא לא היה מקום לקביעת הגבלות ותנאים אלו בהיתרי רעליה, בניגוד להסתמכותה על היתרים שניתנו כדין, על תכניות מאושרות ומאושרות, על הוראות חוק התשתיות להולכה, ועל רישיון עסק. משכך דין ההחלטות בטלות.

4.7. פגיעה בהסתמכות מוגנת

107. כפי שפורט למעלה, מסוף אילת זכה אישור סופי לפי תכנית מאושרת בהתאם לתיקון 114 לחוק התו"ב, לאחר הטמעת התנאים וההסתייגויות מטעם המשרד להגניס. גם מסוף העותרת באשקלון קיבל אישור סופי כנ"ל. המקום והזמן לקביעת הגבלות על היקף פעילות העותרת היה במסגרת הסתייגויות המשרד אז. כפי שפורט, לא נקבעה בתכנית זו כל הגבלה על היקף פעילותה של העותרת והעותרת הסתמכה על כך בהתקשרויותיה ובהשקעותיה. משמעות הגבלת הכמות הינה בהכרח הפרת חוזיה של העותרת עם צדדים שלישיים, תוך פגיעה כלכלית עצומה בה, בהם ובלקוחותיה.

108. כמו כן, ברישיונות עסקה של העותרת גם כן לא נקבעה כל הגבלה על היקף פעילותה השנתית, הן ביחס לאילת והן ביחס לאשקלון. גם לו היה מעוניין המשרד להגניס להוסיף תנאים או לשנות את רישיונות עסקה, היה עליה לעמוד בתנאי החוק, לנמק ולהבהיר מדוע נקבעה הגבלה כזו ולא אחרת. גם על עובדה זו הסתמכה העותרת בהשקעותיה ובהתקשרויותיה.

109. זאת ועוד, הגבלת מחזור הפעילות השנתית של עסק, הינה צעד ראשוני וחדש. ביחס לכמות התו"ב העוברת בעסק, מעולם לא הייתה כל משמעות לנתון זה, ומעולם לא הוגבל מבקש היתר ביחס לכמות זו. כך, מעולם לא נדרשה העותרת לדווח למשרד להגניס כמה רעלים עברו בפועל במהלך השנה. משכך, העותרת, אשר עוסקת בתחום הרעלים מזה עשרות שנים, הסתמכה על רישיון עסקה בו לא נקבעה כל הגבלה מסוג זה וכן על העובדה שמעולם לא הוגבל אדם בישראל ובעולם בכמות הרעלים

השנתית בעסקו, ונתקשרה בהסכמים עם צדדים שלישיים, ואף תיכנה תכניות עסקיות לפי וודאות עסקית זו.

110. החידוש שבהגבלת הכמות השנתית עולה מהיתר הרעלים עצמו וממסמכי המשרד להגני"ס. כך, בהתאם לסמכותו שלפי חוק חומרים מסוכנים, קבע הממונה טופס בקשה להיתר רעלים (התוספת הראשונה להיתר, נספחים 1, 2, ו-3) אשר במסגרתו, בטור "כמות מרבית מבוקשת להחזקה" מצהיר המבקש את כמות הרעלים המקסימלית אותה הוא מתכוון להחזיק בעסק בזמן נתון. לידו, ישנו הטור "כמות מרבית מאושרת להחזקה". טור זה הוא ריק, וממולא על ידי הממונה עצמו, ובו הוא מאשר את הכמות המבוקשת כולה או חלקה. בטופס ישנו טור נוסף "כמות שנתית משוערת להחזקה". טור זה ממולא על ידי המבקש, ואין לממונה אפשרות לשנותו.

111. במסמך שפורסם על ידי המשרד להגני"ס ("הסברים, הנחיות והגדרות במילוי טופס הבקשה להיתר רעלים" (עדכון 23.7.19)), נכתב בקשר להבחנה בין מחזור הפעילות של העסק לבין כמות החומ"ס המקסימלית שניתנת להחזקה בעסק בזמן נתון, כדלהלן (סעיף 6 למסמך):

הטור "כמות מרבית מאושרת להחזקה" - ימולא על ידי הממונה בלבד, על פי שיקול דעתו. כמות זו מהווה את הכמות המרבית המותרת להחזקה בכל עת. במקרים מסוימים, כגון כאשר אין העסק מאחסן רעלים, יינתן ההיתר על סמך כמות הרעלים שהעסק צורך במשך שנה.

הטור "כמות שנתית משוערת להחזקה" ימולא על ידי מבקש ההיתר, בהתאם להערכתו לגבי הכמות המצטברת, בה יעסוק במהלך תקופת שנה קלנדרית ובהסתמך על נתוני השנה הקלנדרית הקודמת, לרבות: מכירה, קנייה, אחסון ויבוא וזאת במטרה להעריך את נפח הפעילות של העסק.

- העתק מסמך "הסברים, הנחיות והגדרות במילוי טופס הבקשה להיתר רעלים" (עדכון 23.7.19) מצ"ב כנספח 21.

112. כפי שעיון בתוספת הראשונה להיתר ילמד, את טופס הבקשה הנ"ל מחזיר הממונה כתוספת הראשונה להיתר הרעלים, ובו הוא ממלא את הכמות המאושרת. אין בטופס כל מקום לממונה לאשר את הכמות השנתית המשוערת, ומעולם גם לא עלה בדעת הממונה או מי מהמשרד להגני"ס להתערב בנתון זה. לו הייתה סיבה וחשיבות להתערב בנתון זה, היה נוסף טור "כמות שנתית משוערת מאושרת" או שם אחר כיוצא בזה. כמו כן, לו הייתה חשיבות לנתון זה עד כה, היה המשרד להגני"ס קובע חובות דיווח קבועות כדי לוודא שהעסק אינו עובר כמות זו.

113. כפי שניתן להבין מלשון התוספת הראשונה להיתר, מדברי ההסבר וממבנה הטופס, את הכמות המרבית של החומ"ס המוחזקת בעסק בזמן נתון יש לבקש, ותפקיד הממונה הוא לאשרה או לא לאשרה. לעומת זאת, את הכמות השנתית אין המבקש מבקש, כי אם משער, על סמך הערכתו ונתוני השנה הקודמת לבקשה. את כמות זו אין הממונה מאשר או פוסל, ועניינו של הממונה הוא רק בכמות המרבית המוחזקת בזמן נתון.

114. יודגש, אין המדובר בדקדוקי עניות, כי אם בכללים שגורמי התכנון והרישוי קבעו והתנהלו לפיהם במשך שנים, וכלפי כל מבקשי אישורי החזקת חומ"ס. למיטב ידיעת העותרת, אין להגבלה כזו תקדים. רק בעניינה של העותרת, אשר את היקף פעילותה ביקשה המשיבה להגביל, נקבעה הגבלה זו, כאשר אפילו טופס בקשת ההיתר שמפורסם באתר המשיבה לא תוקן בהתאם, ולא נקבעה בו כל סמכות לממונה להגביל את היקף הכמות השנתית. גם עיון בהיתרים החדשים שקיבלה העותרת

יראה כי הטופס גופו אינו בנוי להגבלת הכמות השנתית, כשההגבלה נרשמת במקום בו לא הושארה לממונה מקום לרשום בו את הכמות השנתית אותה היא מאשרת (נספח 11 שלעיל).

115. הנלמד מהאמור הוא שהממונה מעולם לא סבר כי ישנה רלוונטיות לכמות השנתית של החומ"ס העוברת בעסק לשמירה על האינטרסים הציבוריים. המדובר בנתון סטטיסטי שאין לו כל משמעות מבחינת הגנ"ס. ואולם, מכיוון שלפי דבריו שלו המשרד להגנ"ס גמר אומר להגביל את פעילות העותרת, וזאת בדרך של אי-קיום דיון ואישור התח"מ וכן בדרך של שינוי היתר הרעלים במידה העולה כדי שינוי תנאי רישיון העסק, הרי שלפתע ניתן לנתון סטטיסטי זה מעמד בכורה והממונה לפתע שקלה ומצאה כי ישנה סכנה במחזור שנתי של חומ"ס העולה על הכמות ששוערה בשנה שעברה. והדברים זועקים.

116. ודוק: אין העותרת טוענת כי לא יתכן שמהגדלת המחזור השנתי שבעסק לא יכולים לגדול סיכונים כלשהם. ואולם, טוענת העותרת כי סיכונים אלו כבר מוכלים בתנאים ואמצעי ההיערכות והמניעה לפיהם הותרה בניית המתקן והשימושים בו, וכך גם בתנאי רישיון העסק והיתרי הרעלים הקיימים. לו הייתה רלוונטיות לנתון המחזור השנתי, היה הדבר מוצא ביטוי בטופס בקשת היתר הרעלים הרשמי, עוד קודם לכן בתנאי רישיון העסק ועוד קודם לכן בתנאים לפיהם הותרו בניית המתקנים בהשקעות עתק.

117. באשר לתנאים החדשים שנוספו לטיטות ההיתרים, כפי שכבר צויין, מדובר במאות שינויים ומגבלות המהווים שינוי והחמרה טוטאליים של התנאים שנהגו עשרות שנים. ויודגש, אין כל אפשרות לעסק להתקיים כאשר מעל לראשו מוטנופן להט החרב המתהפכת בדמות היתר רעלים המתחדש כל שנה, ושבו יכול הממונה לקבוע תנאים ללא כל הנמקה, ביסוס ומתן אפשרות להשגה.

118. הלכה ידועה היא שבכל הקשור להוספת תנאים לרישיון עסק, אף כשהדבר נמצא בגדר סמכות המשרד הממשלתי הרלוונטי, ישנה חובה לתת משקל גדול לאינטרס ההסתמכות של בעל הרישיון. בנוסף, ישנה חובה שהשינוי יתבסס על מידע משמעותי ורציני. יפים לעניין זה הדברים שנאמרו בעניין קלסיק:

אם כן, משרד הבריאות רשאי להוסיף תנאים לרישיון עסקים בעת חידוש רישיון (אפילו במבנה שנבנה זה מכבר כבעניינו). החלת דרישת בינוי על עסקים קיימים אינה מהווה לכשעצמה דרישה רטרואקטיבית, ולרשות סמכות ואף חובה לחייב נקיטה באמצעים הנועדים לשמירה על בריאות הציבור (בג"ץ 1789/13 לוטן ואח' נ' שרת החקלאות ופיתוח הכפר [פורסם בגבו] (20.6.2013), ס' 14 לפסק דינו של כב' השופט פוגלמן (להלן: "עניין לוטן"). ברם, אין הדבר מהווה פטור מעמידה בחובות המשפט המנהלי ובכללן התחשבות באינטרס ההסתמכות של העותרת. כאמור לעיל, נדרש שהוספת התנאי תעשה על בסיס מידע רציני ומשמעותי המצדיק אותו (ר' עניין בכור, פס' 9 לפסק דינה של כב' השופטת ביניש וההפניות שם; ברק-ארז 405 וההפניות שם), כשעל הרשות לבצע איזון אינטרסים בין האינטרס הציבורי שבשמו נעשה התיקון לבין מידת ההסתמכות של הפרט על ההחלטה הקודמת ולחשיבות הנודעת ליציבות וודאות, כשכל מקרה ייבחן לגופו (ברק-ארז 394).

119. אין ספק שהמקום להוספת התנאים החדשים היה בהערות המשרד על התכנית לפיו הותרה הקמת המתקן, ובאופן מוגבל בתנאי רישיון העסק, תוך עמידה בכללי החוק והפסיקה. העובדה שהמשרד להגנ"ס בחר לפעול דרך היתר הרעלים לא נועדה אלא לקצר את דרכו ולקבוע הגבלות דרקונויות שיתחדשו על העותרת מדי שנה. ואולם, מהכללים שנקבעו בעניין הוספת תנאים לרישיון עסק ניתן

ללמוד על הסתמכותו של בעל העסק על רישיונו, והאיסור לפגוע בהסתמכותו זו, אלא בהתקיים נימוקים רציניים וקיום שיקול דעת ראוי.

120. דרך הילוכה של המשיבה 1 בעניין היתר הרעלים מלמד שכל כוונתה בהגבלת הכמות השנתית ובקביעת הררי התנאים החדשים להיתרי הרעלים לא הייתה אלא לקצץ את כנפיה של העותרת – חברה ממשלתית הפועלת לאספקת שירותי חיוני, להגביל את היקף פעילותה ולהכשילה. זאת תוך חריגה מסמכות בקבלת החלטה בעלת השפעה על כלל אזרחי המדינה ולמעלה מכך, ללא כל נימוק ומתן אפשרות להתגונן, ותוך פגיעה אנושה בהסתמכותה על רישיון עסקה, על ההתנהלות מול המשיבה 1 במשך שנים, על הגדרת סמכות הממונה כפי שהממונה ראתה בעצמה ונהגה לפיו לדורותיה.

5.4. שרירותיות

121. בדיעבד מתברר כיום כי החלטת הממונה היום להטיל מגבלות חמורות על העותרת גובשה הלכה למעשה חצי שנה קודם לכן, ומכתב מנכ"לית המשרד מיום 2.11.2021 וכן מכתב היועמ"ש מיום 8.11.2021, מלמדים זאת בדיעבד (ראה הפניה בפסי' 6 למכתב הממונה מיום 6.4.2022 - נספח 13). במהלך תקופה זו עמלה הממונה וככל הנראה גורמים נוספים במשרד להגני"ס לכתוב את התנאים הנוספים, ולעשות כן בהסתר, בלי ליידע את העותרת, מבלי להיוועץ במשרדי ממשלה אחרים, הגם שיזכו לביקורת נוקבת מאת מנכ"ל משרד האוצר, ומתוך כוונה ברורה להכשיל את העותרת ומתוך כוונה סמויה ומפותלת לסכל את הסכם רד מד, מטרה שהשרה להגני"ס חרטה על דגלה והבטיחה את השגתה לקהל מצביעיה. זאת לאחר שעתירה לבג"ץ אותה הגישו מספר ארגונים סביבתיים (בג"ץ 3072/21) כנגד מימוש הסכם רד מד, הסכם של העותרת עם לקוח חדש מאיחוד האמירויות, נכשלה.

122. התנהלות הממונה והחלטותיה כנגד העותרת היא ללא תקדים וללא אח ורע בהתנהלות של רשות מנהלית. הממונה הודתה בפה מלא כי "נושא היתר הרעלים של קצצא עבר שינוי מקיף" וזאת בלשון המעטה, אך לא טרחה לנמק שינוי זה, מסרבת לשמוע טענות כנגדו, ואף לא נוהגת כפי שנוהגת כלפי העותרת, ביחס לכל בעל היתר אחר. העובדה שהממונה סירבה למסור לעותרת העתיק מהיתרי רעלים שהוצאו לאחורונה לבעל היתר אחרים, מדברת בעד עצמה.

123. בנוסף, המשרד להגני"ס מושקע ומנוע מלטעון להגבלת כמות באשקלון לאור אישורים ספציפיים שנתן להקמת תשתיות חדשות או הגדלת תשתיות קיימות במתקני העותרת, מהלך שמשמעותו הברורה הייתה שכמות הנפט הגולמי במתקני העותרת תגדל, לרבות כמויותיו השנתיות המצטברות.

124. כך בשנים 2007 - 2010 נבנו שמונה מכלי אחסון נוספים לנפט גולמי במסוף אשקלון בהשקעת עתק. כמובן שהקמת מכלים אלו זכתה, לאחר תהליך מדוקדק שארך מספר שנים, לאישור כלל הרשויות הרלוונטיות, לרבות המשרד להגנת הסביבה, שהתנה את תנאיו, העיר את הערותיו והביע את הסתייגותיו.

125. יתר על כן, בתחילת שנת 2017 לאחר תהליך תכנון ורישוי ממושך, ניתן לקצא"א אישור סטטוטורי לבנות תשעה מכלי אחסון נוספים לנפט גולמי במסוף אשקלון. המשרד להגנת הסביבה היה שותף מלא לתהליך קבלת אישור הסטטוטורי, העיר את הערותיו ומסר את הסתייגותיו.

126. שעה שניתן אישור סטטוטורי להקמת מכלים, ואף ניתן לאחר בחינה ממושכת של גורמי הממשלה הרישוי והתכנון, לרבות המשרד להגני"ס, נסתם הגולל על הדיון בשאלה האם יש הצדקה להקמת המכלים, לנפח האחסון בהם, וכך להיקף פעילותם השנתית.

127. עוד יצוין כי יכולות ההזרמה של קו הצינור של קצא"א המחבר בין מסוף אשקלון למסוף אילת, שודרגו לפני כ- 20 שנה בפרויקט הנדסי מורכב ובעלויות עתק, ללא התנגדות של המשרד להגני"ס,

ומאז הוא בנוי וכשיר להוביל כמות שנתית של 30 מיליון טון בכל כיוון. יפים לעניין זה דברים שאמר סמנכ"ל המשרד להגנ"ס, רני אמיר, בדיון בוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת מיום 14.2.2011, שדנה בהגדלת הפעילות בקו ובמסוף אילת, בהבהירו שהמשרד להגנ"ס לא מוסמך להתערב בכמויות המוזרמות, אלא בנקיטת אמצעי כוננות והיערכות בלבד:

"אנחנו זרוע של הממשלה, לא לנו לקבוע האם מסוף קצא"א יפעל או לא יפעל, אם יזרים כך או אחרת, אנחנו כרגע מקבלים את זה כנתון. אם יוחלט שנפח הפעילות של שינוע נפט דרך אילת יגבר, כמובן שפה אנחנו כן ניכנס לתמונה. לא יהיה מצב שבו קצא"א תגזיל את נפח הפעילות ותישאר עם אותה רמת כוננות והיערכות."

- העתק מפרוטוקול הדיון בוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת מיום 14.2.2011. מצורף כנספח 22.

6.ד הנמקה לא קיימת

128. בעניין קלסיק התייחס בית המשפט לחשיבות חובת ההנמקה והחובה לבסס תשתית עובדתית ראויה וקבע כי "חובת ההנמקה, בין היתר, מסייעת לרשות לקבל החלטה רציונלית ולא שרירותית, מסייעת להסתמכות נכונה על ההחלטה ומספקת תשתית עובדתית לביקורת על הרשות. לחובה שני פנים: החובה לקבל החלטה מנומקת ולפרט את הטעמים להחלטתה לצריכה הפנימיים; והחובה למסור את נימוקי ההחלטה לפרט הנוגע בדבר או לציבור בכללותו (ברק-ארו 425-424). 129. בנוסף, בטרם קבלת החלטה על הרשות המנהלית לקיים בדיקה "עניינית, הוגנת ושיטתית" בשלושה שלבים עיקריים: "איסוף וסיכום הנתונים"; "בדיקת המשמעויות של הנתונים"; ו"סיכום ההחלטה המנומקת"; קרי בדיקת הרשות תעשה "בדרך שתבטיח ביסוס עובדתי, הפעלת שיקול דעת ושקיפות (באמצעות הנמקה)" (ברק-ארו 270 וההפניות שם).

130. כאמור לעיל בנוגע לתנאים הרבים שנוספו להיתרים, לא מצאה הממונה לנכון לצרף להם כל נימוק, אלא רק במכתבה מיום 26.4.2022 (נספח 13), יומיים לאחר המועד שנקבע על ידה לשימוע ולאחר שהעותרת הלינה על העדר ההנמקה. גם כאן מצאה לנכון מ"מ מנהל המחוז לספק במוצהר הנמקה כללית בלבד, שאין בה שמץ של הסבר לגוף התנאים שהוספו, ואין בה להועיל במאומה להבנתם ולהבנת ההצדקה להם, וכך גם אין בהם להועיל לקיום דיון ענייני ביחס אליהם. יתר על כן, נימוקים אלו הינם בבחינת מעט מדי ומאוחר מדי. כמו גם, בקשה לקבל חומרים נוספים, נהלים, קריטריונים ועוד תלויה ועומדת וטרם נענתה.

131. בנוסף, הימנעותה של המשיבה מלמסור לעותרת את המידע הרלוונטי שעל בסיסו התקבלה ההחלטה מהווה פגם בהחלטה עצמה. יפים לעניין זה הדברים שנאמרו בעניין אהוד שי:

"מזכות הטיעון הנתונה לאדם להעלות טענותיו בפני רשות מינהלית העומדת להחליט בעניינו נגזרת באופן סביר הזכות לעיין במסמכים המשמשים את הרשות לצורך החלטתה... בלעדי זכות העיון זכות הטיעון לעולם לא תהא שלמה. ובלעדי זכות הטיעון – החלטתה של הרשות המינהלית עלולה שלא להיות שלמה וללקות בפגם."

7.ד הליך מנהלי לקוי - אי שקילת כל השיקולים הרלוונטיים וחוסר סבירות

132. בהיתרי הרעלים החדשים של חברת קצא"א נקבעו הגבלות ותנאים חדשים המסבים נזק כלכלי עצום לעותרת, ובין השאר פוגעים באופן דרמטי בתופש העיסוק שלה, בהסתמכות המוגנת שלה על תוכניות, היתרים ואישורים שכבר ניתנו, ובהספקת שירותים חיוניים למשק. לתנאים החדשים

השלכות עקיפות מזיקות לא פחות, וביניהן פגיעה קשה במוניטין של קצא"א, בהכנסות למדינה, ובאמינות עשיית העסקים עם מדינת ישראל.

133. המדובר בנזקים עצומים ונרתבים כל כך, שהם מעוררים תהייה ומובילים בהכרח למסקנה שבמסגרת הליך קבלת ההחלטה בדבר קביעת התנאים החדשים, לא נשקלו כל השיקולים הרלוונטיים, או לכל הפחות לא ניתן לשיקולים שאינם סביבתיים משקל המתקרב למשקל ראוי.

134. למעשה, בגדר נעלם הוא מה שקלה הממונה, אם בכלל, שכן הגם שהסמכות הקבועה בחוק החומרים המסוכנים היא של הממונה ושלה בלבד, מי שהודיעה לעותרת על הכוונה להטיל התנאים, שצירפה את טיוטת התנאים וניהלה את המגעים עם העותרת הייתה מ"מ מנהל מחוז דרום, הגב' צפי.

135. כפי שהוברר לעיל, ברור כשמש כי המגבלות שהוטלו "יש מאין" בהיתרי הרעלים החדשים על הכמות השנתית של נפט לעניין מסוף אשקלון ומסוף אילת הן פועל יוצא של פעילות מכוונת וממוקדת של המשרד להגני"ס כנגד העותרת, חברת ממשלתית, ומפעלה. המשרד להגנת הסביבה החליט על כך על דעת עצמו, מבלי להיוועץ בכלל הגורמים הרלוונטיים; בפרט מבלי להיוועץ בגורמים מקצועיים במשרד האוצר ויתר משרדי הממשלה הרלוונטיים, ולכן גם מבלי לשקול את ההשלכות והמשמעויות הכלכליות הטמונות באותה המדיניות, כפי המפורט במכתב מנכ"ל משרד האוצר למנכ"ל משרד הראש הממשלה מתאריך 10.2.2022 (נספח 19). ברור, אם כן, כי ההחלטה להגביל את הכמויות השנתיות התקבלה מבלי לשקול את כל השיקולים הרלוונטיים, לבד משיקולי הגנה על הסביבה, ותוך התעלמות מהשלכותיה ההרסניות לעותרת, לביטחון ולכלכלה.

8.1. אפליה פסולה

136. ההגבלה על הכמות השנתית אשר נקבעה לעותרת ביחס למסופי אילת ואשקלון לא נקבעה אלא לה בלבד, ולמטרת טרפוד יישום הסכם רד מד, לאחר שעתירה לבג"ץ כנגדו נכשלה. הדבר יכול להילמד כבר מסירובה של המשיבה 1 למסור לידי העותרת תנאי היתרי רעלים אשר הוטלו על החברות העוסקות בנפט גולמי ובגפ"מ בתקופה האחרונה.

137. ממידע שהגיע לעותרת, בהיתרי הרעלים של מפעלים אחרים שעיסוקם דומה לעיסוקה של העותרת, לא הוגבלה כלל הכמות השנתית. המדובר באפליה פסולה שדי בקיומה כדי לבטל את ההחלטה בדבר ההגבלה על הכמות השנתית.

138. בנוסף, גם בעניינים אחרים הוספו לעותרת תנאים וחובות רבים ונוספים על אלו שנקבעו לחברות העוסקות באותם רעלים בהם עוסקת העותרת, וזאת ללא כל הנמקה. כך לדוגמה, בנושא התחקיר בקשר לאירועי חומרים מסוכנים נקבעו לעותרת חובות דיווח מפורטות בהרבה מאלו שנקבעו לה בשנה שעברה, כאשר למפעלים אחרים העוסקים באותם רעלים נותרה חובת התחקיר ללא כל שינוי והיא זהה לזו שחלה עד כה על העותרת.

139. בנוסף לשני הבדלים אלו, שהובאו כדוגמה בלבד, ישנם הבדלים רבים נוספים בין היתרי הרעלים, כשכולם הם לרעת העותרת. הדבר מצביע על אפליה ברורה של העותרת, בניגוד לדין.

140. כידוע, עקרון השוויון הוא מעקרונות היסוד של משפטנו (ראה בג"צ 953/87, 1/88). גם לו הייתה ההחלטה בדבר הגבלת הכמות השנתית נתונה בתחום סמכות הממונה, ולא היא, הרי שהיה עליה לקבוע הגבלה זו על כל מבקשי היתרי רעלים באופן שוויוני ולא להפלות לרעה את העותרת. תוצאת הדברים הינה שההחלטה המפלה בעניין הגבלת הכמות השנתית דינה בטלות. יפים לעניין זה דברים שנאמרו בבג"ץ 637/89 חוקה למדינת ישראל נ' שר האוצר, מו(1) 191 (1991):

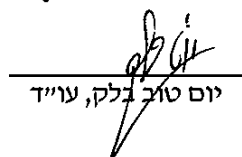
"אם הרשות השלטונית קבעה מדיניות, לפיה זכאים האחרים לטובת הנאה, הרי לאור הדמיון בין פלוני לבין אותם אחרים, גם פלוני זכאי להיכלל במסגרת מדיניות זו. מובן, שאם הרשות השלטונית הייתה נמנעת מראש מלהעניק לאיש טובת הנאה - ובהנחה שהחלטה זו כשלעצמה היא כדוין - לא ניתן היה לבוא בטרוניה אליה. אך משהחליטה הרשות השלטונית לקבוע מדיניות, לפיה האחרים זכאים לטובת הנאה מסוימת, הרי מחויבת היא, מכוח עקרון השוויון, להעניק טובת הנאה זו גם לפלוני. ההחלטה המפלה דינה להתבטל, ותחתיה חייבת לבוא החלטה המשווה את פלוני ואת האחרים".

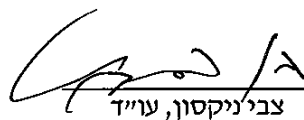
141. העובדה הברורה הנלמדת שהעומדים בראש המשרד להגני"ס והממונה כעושת דברם, שמו להם למטרה להגביל ולהפלות את העותרת, ללא כל נימוק והצדקה. משכך, דינם של התנאים וההגבלות בתנאי היתרי הרעלים החדשים של העותרת להתבטל.

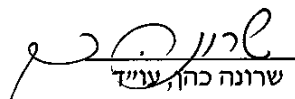
ה. סוף דבר:

142. מכל הטעמים האמורים מתבקש בית המשפט הנכבד להורות כמבוקש ברישא.
143. עתירה זו נתמכת בתצהירו של מר איציק לוי, מנכ"ל העותרת וכן של העותר 2, אלי ממך "בעל ההיתר", מנחל תפעול וסמנכ"ל העותרת.


מאיר הר, עו"ד


יוסף טוב, בלק, עו"ד


צביניקסון, עו"ד


שרונה כהן, עו"ד

א' לנדוי עורכי דין
באי כוח העותרת

תצהיר


אני הח"מ יצחק (איציק) לוי, ת.ז. 54937867, לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת, ושאלם לא כן אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר בזאת כדלקמן:

1. אני מגיש תצהירי זה בתמיכה לכתב העתירה, לתמיכה בבקשת צו ביניים, ולתמיכה בבקשה להגשת נספח לבקשה למתן צו ארעי וצו ביניים בדלתיים סגורות ותחת צו איסור פרסום, של חברת קו צינור אירופה אסיה בע"מ (להלן: "קצא"א") (ח.פ. 515633253) ני הממונה לפי חוק החומרים המסוכנים במשרד להגנת הסביבה – גבי לילך אהרון ואח'.
2. אני משמש כמנכ"ל העותרת – קצא"א – מוסמך לתת תצהיר זה מטעמה והייתי מעורב מטעם קצא"א בכל הפעולות, המגעים והעניינים הנדונים בכתב העתירה.
3. כל העובדות המפורטות בעתירה, ובבקשות הנ"ל ידועות לי מידיעה אישית במסגרת תפקידי, וממסמכים בהם עיינתי.
4. הטענות המשפטיות המפורטות בעתירה ובבקשות הנ"ל הן על פי ייעוץ משפטי שניתן.
5. זה שמי, זו חתימתי, ותוכן תצהירי אמת.


איציק לוי

אישור

אני הח"מ, עו"ד אריאל גולדמן, מאשר/ת כי ביום 3.5.2022 הופיע בפניי מר איציק לוי, המוכר לי אישית, ולאחר שהוזהרתי כי עליו להצהיר את האמת וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את נכונות הצהרתו דלעיל וחתם עליה בפניי.


נדרים מומנטסקי ע"ד
מ.א. 45498

תצהיר

אני הח"מ אלי ממון, ת.ז. 024569428 לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת, ושם לא כן אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר בזאת כדלקמן:

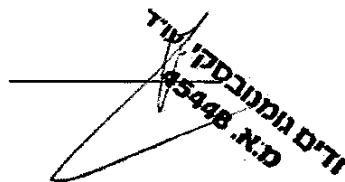
1. אני מגיש תצהירי זה בתמיכה לכתב העתירה ובקשת צו ביניים של חברת קו צינור אירופה אסיה בע"מ (להלן: "קצא"א") (ח.פ. 515633253) נ' הממונה לפי חוק החומרים המסוכנים במשרד להגנת הסביבה – גבי לילך אהרון ואח'.
2. אני משמש כסמנכ"ל ומנהל התפעול של העותרת – קצא"א, וכבעל ההיתר הרעלים מטעמה.
3. אני מוסמך לתת תצהיר זה מטעמה והייתי מעורב מטעם קצא"א בכל הפעולות, המגעים והעניינים הנדונים בכתב העתירה.
4. כל העובדות המפורטות בעתירה ובבקשה לצו ביניים יזועות לי מידיעה אישית במסגרת תפקידי, וממסמכים בהם עיינתי.
5. הטענות המשפטיות המפורטות בעתירה ובבקשה לצו ביניים הן על פי ייעוץ משפטי שניתן.
6. זה שמי, זו חתימתי, ותוכן תצהירי אמת.



אלי ממון

אישור

אני הח"מ, עו"ד אריאל מילר מאשר/ת כי ביום 3.5.2022 הופיע בפניי מר אלי ממון, המוכר לי אישית, ולאחר שהוזהרתי כי עליו להצהיר את האמת וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את נכונות הצהרתו דלעיל וחתם עליה בפניי.



אריאל מילר
עו"ד
מ.א. 45998

תוכן עניינים

מס' עמ'	שם הנספח	מס'
29	נספח 1 - העתק היתר רעלים למסוף אילת מיום 27.4.2022	1
99	נספח 2 - העתק היתר רעלים לקווים (ארצי) מיום 27.4.2022	2
144	נספח 3 - העתק היתר רעלים למסוף אשקלון מיום 2.5.2022	3
230	נספח 4 - העתק מתנאי התרי הרעלים שהיו בתוקף עד לסוף תודש אפריל 2022 עבור מסוף אשקלון אילת והקווים (ארצי)	4
365	נספח 5 - העתק חוק הזיכיון ושטרי הזיכיון המהווים תוספת לחוק	5
386	נספח 6 הנחיית היועמש לממשלה מס 8.1200 מיום 17.6.1999	6
393	נספח 7 - העתק מהוראות התכנית (דר 602 קצאא 102) למסוף אילת	7
410	נספח 8 - העתק מהוראות התכנית (דר 604 קצאא 101) למסוף אשקלון	8
429	נספח 9 - העתק מסמך הערות המשרד (הערות בעקוב אחר שינויים במקור) על הוראות התכנית למסופי אילת ואשקלון ומכתב מלווה מיום 13.8.2018	9
470	נספח 10 - העתק מהוראות התכנית (קצאא 1000) לקווים (ארצי)	10
517	נספח 11 - העתק בקשות היתרי הרעלים מיום 27.1.2022	11
538	נספח 12 - העתק מכתב בכ העותרת לממונה מיום 27.3.2022	12
541	נספח 13 - העתק מכתב הממונה מיום 6.4.2022	13
547	נספח 14 - העתק מכתב העותרת מיום 7.4.2022 בעניין דחיית השימוע	14
551	נספח 15 - העתק מכתב הממונה מיום 12.4.2022	15
555	נספח 16 העתק מכתב העותרת מיום 18.4.2022	16
560	נספח 17 - העתק מענה הממונה מיום 26.4.2022	17
567	נספח 18 - העתק מכתב מנכל משרד האוצר מיום 28.10.2021	18
572	נספח 19 - העתק מכתב מנכל משרד האוצר מיום 10.2.2022	19
579	נספח 20 - תיעוד ההתכתבות בין הממונה מטעם הגנס בנושא סייבר למשיבה 1	20

עמ'	שם הנספח	מס'
582	נספח 21 הסברים הנחיות והגדרות במילוי טופס הבקשה להיתר רעלים (עדכון 23.7.19)	21
586	נספח 22 - העתק מפרוטוקול הדיון בוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת מיום 14.2.2011	22