



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2974/17

לפני: כבוד השופט א' שהם
כבוד השופטת ד' ברק-ארז
כבוד השופט ג' קרא

העותרים: 1. המועצה האזורית מגידו
2. ועד מקומי בת שלמה
3. עמותה להגנת הסביבה הביוספרית כרמל-מנשה
4. עיריית יוקנעם עילית

נגד

המשיבים: 1. המועצה הארצית לתכנון ובניה
2. משרד התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים
3. רשות הרישוי למתקני גז
4. נובל אנרגי
5. איגוד ערים לשמירה על איכות הסביבה
שרון כרמל
6. המועצה האזורית חוף כרמל
7. המועצה המקומית זיכרון יעקב

עתירה למתן צו על תנאי ולמתן לצו ביניים

תאריכי הישיבות: י"ב בחשון התשע"ח (1.11.2017)
ל' בכסלו התשע"ח (18.12.2017)

בשם העותרים: עו"ד דן נחליאלי, עו"ד אריאל פישר

בשם המשיבים 1-3: עו"ד רן רוזנברג, עו"ד ענר הלמן

בשם המשיבה 4: עו"ד שלום זינגר, עו"ד איל גור

בשם המשיב 5: עו"ד אהוד דהאן

בשם המשיבה 6: עו"ד תומר מירז

בשם המשיבה 7: עו"ד שרון מדל-ארצי

פסק-דין

השופטת ד' ברק-ארז:

1. האם החלטתה של המועצה הארצית לתכנון ובניה (להלן: המועצה הארצית) לאשר את פיתוחו של מאגר הגז "לוויתן" במתכונת הכוללת מיכל גיבוי לאחסון בחירום של חומר מסוג קונדנסיט (Condensate) באתר "חגית" הממוקם ביבשה התקבלה כדין? זו השאלה הניצבת ביסודה של העתירה שבפנינו.

הפן התכנוני של מאגרי הגז: תמ"א 37/ח

2. הרקע לעתירה זו, כמו להליכים משפטיים רבים אחרים שהובאו לפתחו של בית משפט זה בשנים האחרונות, נובע מן הגילוי של מאגרי גז טבעי במתחם הימי של מדינת ישראל. הליך הפקת הגז מן המאגרים חייב, בין השאר, הקמת מתקני תשתיות שונים, בים וביבשה. לצורך כך, אושרה בשנת 2014 תכנית מתאר ארצית בעניין קבלה וטיפול בגז הטבעי שכותרתה תמ"א 37/ח (להלן: תמ"א 37/ח או התכנית). המדובר בתכנית המתפרשת על פני שטח נרחב בים וביבשה. היא מייעדת שטחים למתקנים הדרושים בתהליך הפקתו והולכתו של גז טבעי, ובכלל זה מתקני קליטה וטיפול בגז, קווי צנרת להולכת הגז מנקודת השאיבה עד למערכת ההולכה הקיימת ומתקני אגירה. בין שאר ההיבטים הרבים שבהם היא מטפלת, מתייחסת התכנית להובלת גז מטופל ולהובלת גז מעובה, המכונה קונדנסיט, שהוא אחד מתוצרי הלוואי המתקבלים בתהליך ההפקה של הגז הטבעי.

3. העתירה דנן מכוונת כנגד אחד המתקנים שהקמתו והפעלתו אושרה במסגרת תמ"א 37/ח – מיכל גיבוי לאחסון בחירום של קונדנסיט באתר חגית (להלן: מיכל הגיבוי או המיכל). מתקן זה הוא חלק ממה שמכונה "תמהיל הפיתוח" של מאגר הגז "לוויתן", שמרבית מתקני הטיפול בו ממוקמים על פי תמ"א 37/ח בים. עם זאת, אתר חגית ממוקם ביבשה, בסמוך לתחומיהן של הרשויות המקומיות שהן בעלות דין בעתירה דנן. המיכל מיועד לשימוש באותם מקרים שבהם בתי הזיקוק בחיפה לא יוכלו לקלוט את הקונדנסיט או כאשר לא ניתן יהיה להזרימו לשם בשל תקלה (וזאת משום שאי-הזרמתו למקום כלשהו תחייב את הפסקת ההליך של ייצור הגז).

4. בעיקרו של דבר, פרטיה הרבים של תמ"א 37/ח נדונו בהרחבה במסגרת מספר עתירות שאוחדו וניתן בהן פסק דין מקיף בבג"ץ 7737/14 עיריית יוקנעם נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה (22.12.2015) (להלן: עניין עיריית יוקנעם). בפסק דין זה נבחנו טענות רבות שעסקו בתמ"א 37/ח, ובכללן טענות כנגד הבחירה באתר חגית לצורך הקמתם של חלק מהמתקנים היבשתיים נוכח "סיכונים בטיחותיים, בריאותיים וביטחוניים בלתי סבירים". להשלמת התמונה יצוין כי עם העותרים באותו הליך נמנו עיריית יוקנעם והמועצה האזורית מגידו, שהן גם עותרות בפנינו, וכן נמנו עמם המועצה האזורית חוף הכרמל והמועצה המקומית זכרון יעקב, שתיים מן המשיבות שתמכו בעתירה.

5. בפסק הדין בעניין עיריית יוקנעם נדחו הטענות שהועלו כנגד הבחירה באתר חגית להקמת מתקנים יבשתיים. בפרט, יש להדגיש כי בכל הנוגע לטענות בעניין הסיכונים הבטיחותיים, הבריאותיים והביטחוניים נקבע כך:

"דיוננו עד כה מלמד כי שתי החלטות תכנוניות מרכזיות שעל יסודן גובשה תמ"א 37/ח – ההחלטה לכלול בתכנית גם מתחמים יבשתיים וההחלטה לבחור באתר חגית בתור החלופה היבשתית במכלול הצפוני; כמו גם ההוראות בתכנית הנוגעות לבטיחות, בריאות וביטחון, התקבלו בסופו של הליך תכנוני מקצועי, ענייני וסדור שלא נפל בו פגם. החלטות אלו כשלעצמן נטועות במתחם הסבירות ואינן מגלות עילה להתערבותנו" (שם, בפסקה 60 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן).

6. לצד זאת, בפסק הדין בעניין עיריית יוקנעם צוין כי קיימים מספר היבטים בתמ"א 37/ח שנפל בהם פגם מסוים, ועל כן ניתנה למועצה הארצית שהות לתקנם (ראו: שם, בפסקה 126 לפסק דינו של השופט פוגלמן). בהתאם לכך, תוקן התקנון של תמ"א 37/ח ונקבע בו כי תינתן עדיפות לטיפול מירבי בגז בים, וכן כי יש צורך בקבלת אישורה של המועצה הארצית לתמהיל הפיתוח בים וביבשה.

ההחלטה על הקמתו של מיכל הגיבוי באתר חגית

7. ביום 5.4.2016 אישרה המועצה הארצית את תמהיל הפיתוח של מאגר "לוויתן". בעקבות זאת, הגישו העותרים 2-4 עתירה שבה טענו כי תמהיל הפיתוח האמור אינו כולל את מיכל הגיבוי באתר חגית, ומכאן שלא ניתן להקים את המיכל

מכוחו. העותרים 2-4 דרשו אפוא כי המועצה הארצית תדון מחדש בנושא. בהמשך לכך, הודיעה המדינה כי המועצה הארצית תדון בנושא של מיכל הגיבוי בישיבתה הקרובה.

8. ביום 6.12.2016 קיימה המועצה הארצית דיון שנסב על מיכל הגיבוי. בדיון השתתפו, בין היתר, מנכ"ל משרד האנרגיה, הממונה על ענייני הנפט במשרד האנרגיה, נציגיהן של רשויות מקומיות (ביניהן גם העותרות 1-2 והמשיבה 6), וכן נציגי ארגונים של החברה האזרחית. בדיון הציג מנכ"ל משרד האנרגיה את המלצת משרדו להקים את מיכל הגיבוי ביבשה באתר חגית. הוא הוסיף כי נמצא שהקמת מיכל הגיבוי בים כרוכה בקשיים הנוגעים לחששות מפני שחרור המיכל בעת סערה או בשעת חירום ביטחונית, וכן כי זוהי חלופה נחותה מבחינה סביבתית, בפרט בשל חשש מדליפות בעת טעינה ופריקה. בהמשך לכך, נשמעו בדיון עמדותיהם של יתר המשתתפים. בתום הדיון החליטה המועצה הארצית לאשר את עדכון תמהיל הפיתוח כך שיכלול את מיכל הגיבוי באתר חגית (להלן: ההחלטה המוקדמת). בין היתר צוין בהחלטה כך:

"מתוך מחויבות לשמור על העיקרון של טיפול מירבי בים נערכה בחינה ביחס למיקום מיתקן אחסון החירום, ונמצא שמיקומו ביבשה הינו בהלימה לחוות הדעת של המשרד להגנת הסביבה לתסקיר ההשפעה על הסביבה של התכנית, בדבר מתן עדיפות לאחסון קונדנסיט ביבשה, זאת תוך שמירה על עיקרון של טיפול מירבי בים".

9. בהמשך לכך, נמחקה העתירה הנזכרת לעיל תוך שניתנה לעותרים האפשרות להגיש עתירה חדשה בהתאם להתפתחויות שחלו (בג"ץ 8365/16 המועצה האזורית מגידו נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה (8.3.2017)). העתירה שבפנינו היא העתירה החדשה שהוגשה ביום 3.4.2017.

העתירה הנוכחית והדיון הנוסף במועצה הארצית

10. בעיקרו של דבר, אף בעתירה זו העותרות מתמקדות בסיכונים ביטחוניים, בטיחותיים ובריאותיים נטענים בכל הנוגע לפיתוחו של אתר חגית. עם זאת, בשונה מן העבר, המיקוד הוא בהחלטה על מיכל הגיבוי במיקום זה.

11. ביום 1.11.2017 התקיים בפנינו דיון ראשון בעתירה. בפתח הדיון הצביעו העותרים על כך שהקמתו של מיכל גיבוי ביבשה אינו המודל שהתקבל במסגרת מאגר הגז "כריש-תנין" וכי על רקע זה יש מקום לכך שהמועצה הארצית תבחן את יישומו של

המודל של מאגר "כריש-תנין" גם על מאגר "לוויתן". על מנת לאפשר הצגת טענות בעניין הורינו על דחייה של המשך הדיון בעתירה ב-45 ימים.

12. בשלב זה הודיע מינהל התכנון במשרד האוצר לכלל הצדדים בהליך כי המועצה הארצית תקיים דיון אשר מטרתו היא בחינת מיקומו של מיכל הגיבוי, בשים לב לטענות העותרים. במכתב נמסר כי הצדדים רשאים להגיש עמדה בכתב לקראת הדיון.

13. ביום 5.12.2017 התקיים הדיון האמור במועצה הארצית. במסגרת הדיון נשמעו טענותיהם של נציגי העותרים, ובכללם נציגי הרשויות המקומיות הרלוונטיות, כמו גם עמדותיהם של נציגי משרדי הממשלה, ובכלל זה משרד האנרגיה, וכן נציגים של גופים נוספים ובכלל זה ארגוני סביבה.

14. כבר בפתח הדיון הובהר כי המודל של מיכל המוקם בים שיושם במאגר "כריש-תנין" אינו רלוונטי למאגר "לוויתן" בשים לב לקרבה הרבה של האסדה שבה יתבצע הטיפול בגז שיופק ממאגר "לוויתן" לחופי הארץ, על כל הנובע מכך.

15. עם זאת, נציגי העותרים הוסיפו וטענו בפני המועצה הארצית כי מכל מקום שומה עליה לחזור ולבחון את המודל של מיכל גיבוי בחגית – בשים לב לכך שלשיטתם קיימות חלופות נוספות שלא נבחנו – הקמתו של מיכל תת-ימי לצד האסדה, ולחלופין הזרמה של הקונדנסיט לכיוון דרום (באמצעות קו קצא"א, שכיום ההזרמה בו היא לכיוון צפון בלבד) במקום לאזור בתי הזיקוק בצפון. חלופות אלה הוצגו על-ידי העותרים במתכונת שלא אפשרה קבלתה של החלטה אופרטיבית לגביהן אלא חייבה, לכל הפחות, המשך בדיקה. לפיכך, חלק ניכר מן הדיון במועצה הארצית הוקדש להתלבטות בשאלה האם יש הצדקה לעכב את המשך יישומה של התכנית על מנת להוסיף ולבדוק את החלופות שהוצגו, או שמא אין הצדקה לכך בשלב הנוכחי, בשים לב לבדיקות שכבר נעשו ולנזקים הכרוכים בכל עיכוב נוסף של יישום התכנית.

16. בסיכומו של דבר הועמדו להצבעה במועצה הארצית שתי החלטות: האחת – מטעם יו"ר המועצה הארצית – לפיה המועצה הארצית אינה מוצאת לשנות מההחלטה המוקדמת; והשנייה – מטעם נציג ארגון הגג של הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה – לפיה המועצה הארצית תדחה את הכרעתה ב-60 ימים ובתקופה זו ייבחנו חוות הדעת של העותרים באשר לחלופות שהוצעו על ידם. בתום הדיון החליטה המועצה הארצית ברוב קולות לאשר את הצעתו של יו"ר המועצה הארצית (להלן:

ההחלטה המאוחרת). בהחלטת המועצה הארצית הודגש אופיו הייחודי של מאגר "לוויתן", שעתיד לספק את עיקר התצרוכת של גז טבעי במשק בעשורים הקרובים, מה שיצור תלות גבוהה במאגר זה. על כן, כך הוסבר, יש צורך ברמת אמינות גבוהה ביותר של המאגר ולכן קיימת עדיפות מובהקת למיקום של מיכל החירום באופן שניתן יהיה לטפל בו ולתפעל אותו בצורה מיטבית. בהקשר זה צוין כי "הקושי להגן על יותר ממתקן אחד בים (אסדה ומיכלית), הקושי בפריקה בשעת חירום או בעת ים גבוה, תפעול ותחזוקה מורכבים יותר בים מאשר ביבשה מטים כולם את הכף באופן ברור למיקום המיכל בתחום השטח שמאפשרת תמ"א/37 ח ביבשה".

17. באשר לסיכונים סביבתיים ובריאותיים הנגרמים מן המיכל צוין בהחלטה כי עמדת המשרד להגנת הסביבה היא כי אחסון קונדנסיט ביבשה עדיף מאחסונו בים, בשל היכולת להכיל ולטפל טוב יותר בדליפה ביבשה. עוד צוין בהקשר זה כך:

"בהתייחס לחלופה למיקום מיכל אחסון חרום לקונדנסט בקרקעית הים בקרבת אסדת הטיפול והובלתו בצנרת אל המים הכלכליים, חלופה זו אינה מומלצת מבחינה סביבתית, מכיוון שתקשה מאד על טיפול בדליפות שמן, תצריך הזרמת קונדנסט בצנרת ארוכה מאסדת הטיפול לכיוון המים הכלכליים ושם תצריך מורכבות תפעולית גבוהה בהעברת הקונדנסט לספינה, דבר שמגביר את הסיכון לדליפה. כמו כן, השתכנעה המועצה, על בסיס התייחסות המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות, כי אין מניעה בריאותית או סביבתית במיקומו של מיכל הגיבוי בחגית".

טענות הצדדים

18. לאחר קבלת החלטתה המאוחרת של המועצה הארצית הגישו העותרים הודעת עדכון ובה ביקשו לתקן את העתירה. בהמשך לכך, הוגשו תשובות מעודכנות מטעם המשיבים. טענות הצדדים יוצגו אפוא בתמצית בהתאם לגרסתם העדכנית ביותר, כפי שגם הועלו בדיון ההמשך שהתקיים בפנינו ביום 18.12.2017.

19. בעיקרו של דבר, העותרים טוענים כי החלטתה המאוחרת של המועצה הארצית התקבלה ללא תשתית עובדתית ראויה. לשיטתם, החלופות שהוצעו על ידם – אחסון במיכל תת-ימי או הזרמה הפוכה – לא נבחנו כראוי על ידי הגורמים המוסמכים. בין היתר, הם טוענים כי תסקיר ההשפעה על הסביבה שערך המשרד להגנת הסביבה בחן מודל של מיכל תפעולי בשגרה, שאינו רלוונטי למיכל גיבוי בחירום.

20. בהמשך לכך, העותרים טוענים כי יש מקום לערוך בחינה נוספת של החלופות שהוצעו על ידם. הם מציינים כי הטענה לפיה בחינה חוזרת כזו תעכב את פיתוח מאגר "לוויתן" אין בה ממש, בהתחשב בשיקולים העומדים על הפרק. בהקשר זה, העותרים טוענים כי הם מצויים בקשר עם חברת ייעוץ בתחום האנרגיה אשר יכולה להציג בפני המועצה הארצית חוות דעת לבדיקת החלופות בתוך זמן קצר באופן שלא יסב עיכוב של ממש.

21. לגוף הדברים, העותרים מעלים טענות רבות הנוגעות לחלופות שהוצעו על ידם. הם טוענים כי אלה הן החלופות העדיפות, הטובות והישימות ביותר לאחסון הקונדנסיט בשעת חירום, שיעמדו בפרקי הזמן הקבועים לפיתוח מאגר "לוויתן". העותרים טוענים שבחירה בחלופה של הקמת המיכל ביבשה מפרה את ההוראה הקבועה בתמ"א 37/ח לפיה קיימת עדיפות לטיפול בים.

22. מנגד, מטעם המשיבים 1-3 (להלן: המדינה) נטען כי דינן של טענות העותרים – הן בעתירה המקורית שהוגשה והן בבקשה לתיקון העתירה – להידחות. בפתח הדברים טוענת המדינה כי טענותיהן של העותרים בדבר בחינת החלופות לוקות בשיהוי כבד, בהתחשב בכך שהעותרים נמנעו במשך שנה (מאז החלטתה המוקדמת של המועצה הארצית) מלהציג את שתי החלופות העיקריות שבהן צידדו בפני המועצה הארצית. המדינה מדגישה כי מעמדת העותרים עצמם עולה שחלופות אלה גובשו על ידם אך לאחרונה. לשיטתה, המדובר בשיהוי סובייקטיבי כבד ואף בניסיון לערוך "מקצה שיפורים". יתר על כן, לטענת המדינה המדובר בשיהוי אובייקטיבי בהתחשב בכך שבחינתן של חלופות נוספות בצורה מקצועית צפויה לארוך זמן לא קצר, ועל כן לא תאפשר מתן היתרי בניה הנדרשים לפיתוחו של מאגר "לוויתן" בהתאם ללוח הזמנים הקבוע, ובכך תעכב את חיבורו של המאגר למערכת הגז כולה.

23. מכל מקום, המדינה סבורה כי יש לדחות את טענות העותרים לגופן. המדינה טוענת כי במסגרת קידומה של תמ"א 37/ח נערך הליך מסודר ויסודי של בחינת חלופות למיקום המתקנים לטיפול בגז הטבעי, כולל לטיפול בקונדנסיט ואחסונו. במסגרת זו, כך נטען, נבחנו חלופות רבות להקמת אתרים ביבשה ובים, אשר הושוו ונבחנו, ולבסוף נמצא כי החלופה באתר חגית היא החלופה המועדפת. המדינה מוסיפה כי החלטה זו היא החלטה תכנונית-מקצועית המצויה בליבו של שיקול הדעת המסור למוסד התכנוני הבכיר במדינה, וכי היקף ההתערבות בהחלטות מסוג זה הוא מצומצם מאוד.

24. לצד זאת, המדינה מוסיפה כי החלופות שהועלו על ידי העותרים – על אף שלשיטתה הועלו בשיהוי – נבחנו אף הן על ידי משרד האנרגיה, לפני הישיבה האחרונה של המועצה הארצית. המדינה מציינת כי חלופות אלה נדחו תוך מתן הסברים מפורטים – בין היתר בעניין ייחודו של מאגר "לוויתן", החשש מקשיים בפריקה בשעת חירום או בשעת ים גבוה וכן בנוגע לקושי בטיפול בדליפות. המדינה אף מרחיבה ומעלה טענות נוספות בדבר החסרונות הגלומים בחלופות שהועלו על ידי העותרים. נוכח כל האמור, המדינה טוענת כי אין יסוד לטענת העותרים באשר לכך שהחלופות לא נבחנו כלל.

25. באשר לטענות שהעלו העותרים לעניין סיכונים סביבתיים ובריאותיים, מדגישה המדינה כי טענות אלה נדונו באופן מקיף בעניין עיריית יוקנעם. המדינה מוסיפה גם כי אין מקום לקבל את טענות העותרים באשר לתסקיר ההגנה על הסביבה שנערך על ידי המשרד להגנת הסביבה, בהדגישה כי חוות הדעת לתסקיר האמור קבעה באופן חד משמעי שישנו יתרון סביבתי לאחסון הקונדנסיט ביבשה ולא בים. אכן, המדינה מציינת כי החלופה של מיכל תת-ימי לא נבחנה במסגרת התסקיר משהיא הועלתה על ידי העותרים רק לאחר שזה נערך, אולם מוסיפה גם כי על פני הדברים זוהי חלופה בעייתית משום שהיא תקשה על אחזקה מונעת ואיתור תקלות וכן משום שהסיכוי לדליפת דלק יהא גבוה בהרבה מאשר בכל מתקן יבשתי. ממילא, המדינה מדגישה כי קיימות חוות דעת של הגורמים המקצועיים במשרד להגנת הסביבה המלמדות כי מיכל הקונדנסיט לא צפוי להוות סיכון או איום סביבתי לתושבים באזור. כמו כן, הודגש כי המיכל אף אינו מהווה סיכון לבריאות התושבים, בהתאם לחוות הדעת של משרד הבריאות. בהקשר זה מפנה המדינה לקביעות הרלוונטיות בפסק הדין בעניין עיריית יוקנעם.

26. המשיבה 4, חברת נובל אנרג'י מדיטרניאן לימיטד (להלן: נובל) מדגישה בעיקרו של דבר את העיכוב הצפוי בפיתוח מאגר "לוויתן" אם תתקבל עמדת העותרים בדבר הצורך בדחיית ההכרעה בנוגע למיקומו של מיכל החירום, ואת ההשלכות הקשות של העיכוב האמור. באופן ספציפי טוענת נובל כי החלטה על חלופה של הקמת מיכל תת-ימי תחייב הליכי חקר מקדימים וכן התקנה ממושכת, וזאת בשים לב לכך שאין תקדים בישראל להקמת מיכל מסוג זה. יתר על כן, נובל טוענת כי מבירור שערכה ולמיטב ידיעתה לא מקובל שימוש במיכל תת-ימי מהסוג המוצע על ידי העותרים באף מקום בעולם.

27. נובל אף מבקשת להדגיש כי אין יסוד לטענות העותרים בדבר היותו של הקונדנסייט מסוכן לתושבי האזור, כאשר הדברים נבחנים בהשוואה לחומרים אחרים שהשימוש שלהם בתחומים רבים במשק – אנרגיה, רפואה, מדע ותעשייה – הוא נרחב ויומיומי כל עוד הוא נעשה בצורה מפוקחת וזהירה. נובל מוסיפה כי המועצה הארצית הדגישה שחוות הדעת של משרדי הבריאות והגנת הסביבה לא מצאו כי יש במיכל החירום באתר חגית כדי להוות סיכון בריאותי לתושבי הסביבה.

28. תיאורו של הדיון בטענות הצדדים בפנינו לא יהיה שלם אם לא נציין כי האולם היה מלא וגדוש באזרחים מעוניינים, אשר הביעו בדרכים שונות את מורת רוחם מהכוונה להקים את מיכל הגיבוי באתר חגית. אנו מציינים זאת על מנת להבהיר שסערת רוחם של התושבים לא נעלמה מעינינו.

דיון והכרעה

29. לאחר שבחנו את טענות הצדדים ושקלנו את הדברים, אנו סבורים כי דין העתירה להידחות.

30. העתירה שבפנינו היא "חוליה" נוספת בשרשרת ארוכה של התדיינויות שבכולן חזרו והועלו טענות כנגד פיתוחו של אתר חגית. אכן, התדיינויות אלה והטענות שהועלו בהן אף תרמו, ולו באופן חלקי, לטיוב ההליך התכנוני. עם זאת, יש גם לזכור כי חלק ניכר מטענות היסוד כנגד המודל התכנוני של תמ"א 37/ח נדחו, וכי קביעותיו העקרוניות של בית משפט זה בעניין צריכות להנחות אותנו כאן. במילים אחרות, נקודת המוצא לדיון שבפנינו – כפי שהטעימה המדינה – צריכה להיות הנקודה שבה הסתיימה ההתדיינות בעניין עיריית יוקנעם. באותו פסק דין נבחנו כאמור הוראותיה של תמ"א 37/ח וניתנה הדעת, בפירוט ובאריכות, להיבטים שעניינם בטיחותם ובריאותם של התושבים בסביבה והגנה על הסביבה עצמה. אין אפוא מקום להתחיל "מבראשית" בבחינת הנושא, אלא לעסוק ביישום המתאים של התכנית בכל הנוגע להקמתו של המיכל.

31. האמת ניתנת להיאמר: אפשר להבין מדוע הקמתו של אתר חדש, הכולל בין השאר מיכל גיבוי לאחסון תוצרים של הפקת גז (קונדנסייט), מעוררת תחושות של אי-נוחות בקרב תושבים, החרדים מפני הבלתי נודע, והיו מעדיפים לראות את המיכל הרחק מבתיהם (ראו בהקשר זה את דבריי בעניין עיריית יוקנעם, בפסקה 2 לפסק דיני). אולם, נחה דעתנו כי ההחלטות בעניין זה התקבלו לאחר שנבחנו ההיבטים

הבטיחותיים והסביבתיים של הנושא. באופן יותר ספציפי, לאחר שעיינו בפרוטוקול הדיון במועצה הארצית מיום 5.12.2017, אנו סבורים כי ההליך שהתקיים במועצה הארצית היה הליך ראוי, שבחן את טענותיהם של העותרים באופן רציני.

32. אכן, החלטות מינהליות אמורות להתקבל על סמך תשתית עובדתית, ותוך בחינת כל החלופות להחלטה (ראו: בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412, 426-426 (1994); ע"א 1711/02 עיריית חולון נ' ארגון הקבלנים והבונים חולון, פ"ד נח(5) 933, 944-945 (2004); בג"ץ 8082/15 עמותת הל"ה – העמותה למען הקשיש נ' משרד הרווחה והשירותים החברתיים, פסקה 17 לפסק דינו של השופט פוגלמן (10.7.2016); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 440-439 (2010)). אולם, במה דברים אמורים? בבחינת חלופות שלגביהן הונחה תשתית ראשונית לכאורה באשר לשימותן. אין די בכל רעיון חדש שעולה בשלב מאוחר של תכנון כדי להסיט מן הדרך תכניות שלהן משמעויות כלכליות וחברתיות נכבדות (ראו והשוו: בג"ץ 574/81 ירמיהו עיני בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, מרחב תכנון מקומי קריות, פ"ד לו(3) 169 (1982) שם נקבע כי אין די ב"רעיון" שעלה בשלב מאוחר של ההליך כדי להביא לשינויו).

33. דרך אחרת להשקיף על הדברים היא זו: ההצדקה לחזרה ובדיקה של החלטות שכבר התקבלו, גם במחיר יקר של זמן וממון, תלויה גם בשאלה מהו האינטרס הציבורי שנטען לפגיעה בו ובתשתית העובדתית שהונחה באשר לחשש לפגיעה האמורה. בנסיבות העניין, העותרים טוענים בשמם של אינטרסים ציבוריים חשובים ביותר, במישור העקרוני – שמירה על ערכים של בטחון הציבור, בריאות הציבור והגנה על הסביבה. אולם, כפי שהוסבר לעיל, השאלות הכרוכות בכך נבחנו היטב בשלב התכנון, ונקבע כי התכנית נותנת מענה הולם להגנה על אינטרסים אלה מבחינת המרחק לבתי התושבים והיבטים נוספים של התכנון. על רקע זה, העותרים לא הרימו את הנטל באשר לקיומו של חשש בדרגה המצדיקה סטייה מן החלטות שהתקבלו תוך הקפאת המהלכים, וזאת מבלי לגרוע מכנות תחושותיהם וחששותיהם הסובייקטיביים.

34. לבסוף, היבט בעל חשיבות רבה להעמדת המחלוקת שבפנינו בפרספקטיבה המתאימה נוגע להגבלת השימוש במיכל הגיבוי שבאתר חגית במה שהוגדר "חירום" בלבד. באופן יותר ספציפי, הובהר כי הקונדנסיט יוזרם למיכל הגיבוי באתר חגית רק במקרה שבו בשל תקלה לא ניתן יהיה להזרימו לבתי הזיקוק בחיפה (כמפורט בסעיף 3 להחלטתה המאוחרת של המועצה הארצית). זהו אפוא מיכל שהשימוש בו אמור להיות מוגבל. המדינה חזרה והצהירה בפנינו בדיון שהתקיים בעתירה כי אכן אין כל כוונה

לעשות שימוש במיכל כהליך שבשגרה וכי השימוש בו יישמר לאותם מקרים שבהם יתעורר צורך בגיבוי, וזאת עד לתיקון התקלה. אף הודגש כי שימוש אחר במיכל מעבר למתכונת של גיבוי יחייב תיקון של התכנית וקבלת אישור מהמועצה הארצית. בשולי הדברים הובהר לנו כי למעשה מהיבט השיקולים הכלכליים של ייצור הגז קיימים תמריצים שלא להזרים קונדנסיט למיכל, מאחר שמדובר במצב של "תחנת ביניים" מיותרת בדרך לבתי הזיקוק.

35. בכך אנו חוזרים לנקודת ההתחלה. אנו שותפים לעמדה כי שלומם וטובתם של תושבי האזור צריכים להיות נגד עיני הרשויות לאורך ההליך התכנוני כולו, ואין צריך לומר שהם עומדים גם נגד עינינו. אולם, התרשמותנו היא שההיבטים הבטיחותיים והסביבתיים הרלוונטיים נבחנו היטב, וכי בשלב שבו אנו עומדים היום לא הונחה בפני הרשויות וכך גם לא בפנינו הצדקה לעיכוב המהלכים הנוגעים למימוש התכנית. למותר להזכיר בהקשר זה את מושכלות היסוד בנוגע למידת ההתערבות המצומצמת בהחלטות המצויות בליבת שיקול הדעת של מוסדות התכנון (ראו למשל: עע"ם 2418/05 מילגרומ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז ירושלים, פסקה 9 (24.11.2005); בג"ץ 5137/08 אלבוז נ' הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים של המועצה הארצית לתכנון ובניה, פסקה 6 (14.10.2010); עע"ם 9057/09 איגוד נ' השמורה בע"מ, פסקה 20 (20.10.2010)), שהוזכרו בהרחבה גם בעניין עיריית יוקנעם (ראו שם, בפסקאות 42-44 לפסק דינו של השופט פוגלמן). אכן, יש הקשרים רבים שבהם "אשרי אדם מפחד תמיד" (משלי כ"ח 14). אולם, גם לכך צריכה להיות מידה ראויה, ודומה שהיא מוצתה.

36. נבקש לסיים בהבעת תקווה כי משהסתיימה ההתדיינות תימצא הדרך לדיאלוג בין הצדדים, באופן שהתושבים יוכלו להיווכח כי מימוש התכנית נעשה כדין ותוך שמירה על זכויותיהם.

37. סוף דבר: העתירה נדחית. בנסיבות העניין, אין צו להוצאות.

ניתן היום, ו' בטבת התשע"ח (24.12.2017).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט