

**בבית המשפט המחוזי חיפה**  
**בשבתו כבית משפט לערעורים פליליים**

**עפ"א 32954-02-17**

**המבקשת להצטרף:**

**צלול - עמותה לאיכות הסביבה, ע.ר. 580350940**  
ע"י ב"כ עוה"ד חיה ארז ו/או עוה"ד חגי קלעי ו/או עוה"ד אוהד רוזן  
מרח' קלישר 30, ת"א  
טל. 03-7943040 פקס. 03-7943065

**בעניין:**

**חיפה כימיקלים בע"מ**

ע"י ב"כ עוה"ד ראב"ד מגריזו בנקל ושות' – משרד עורכי דין  
מ"בית אירופה", שד' שאול המלך 37, תל אביב 6492806  
טל. 03-6060260 פקס. 03-6060266

**המעוררת**

**- נגד -**

**עיריית חיפה**

באמצעות עו"ד ענבל בן ארי  
המחלקה המשפטית של עיריית חיפה  
טל. 04-8357077 פקס. 04-8357014

**המשיבה**

**בקשה הצטרפות לערעור כידידת בית המשפט**

המבקשת, צלול - עמותה לאיכות הסביבה (להלן: "עמותת צלול", "העמותה"), תבקש את בית המשפט הנכבד לצרפה כצד לערעור זה במעמד ידיד בית משפט, על מנת לאפשר לה להביא בפני בית המשפט את עמדתה.

כפי שיפורט להלן, למבקשת מומחיות ייחודית באיתור כשלים סביבתיים ובטיחותיים, הפוגעים בצדק החלוקתי והסביבתי, והמהווים סכנה לביטחון הסביבה ולביטחון הציבור ופעילות להסרתם אל מול מקבלי ההחלטות והציבור.

בפרט, המבקשת מובילה משך שנים ארוכות את המאבק לסגירת מכל האמוניה בחיפה, נוכח המפגע הבטיחותי-סביבתי החמור הנוצר בשל פעילותו, והאפשרות של דליפה ממנו בשל אירוע בטחוני, תפעולי או קשור למפגעי טבע, שצפויים לגרום לנזק אדיר בחיי אדם ולסביבה הימית והיבשתית.

המבקשת והח"מ מודעים ללוחות הזמנים שנקבעו להליך דנן, והם נכונים לעמוד בהם, כך שלא תיווצר כל פגיעה בזכות הדיוניות של מי מהצדדים.

## א. פתח דבר

1. המבקשת, צלול - עמותה לאיכות הסביבה (להלן: "עמותת צלול", "העמותה"), תבקש את בית המשפט הנכבד לצרפה כצד לערעור זה במעמד ידיד בית משפט, על מנת לאפשר לה להביא בפני בית המשפט את עמדתה, כמפורט בהמשך בקשה זו.
2. המבקשת מובילה לאורך שנים פעילות ציבורית לסגירת מכל האמוניה, המופעל על ידי המערערת וזאת לצד פעילותה הציבורית להגנה על הים, החופים והנחלים. במהלך השנים פועלת העמותה כנגד הסחבת רבת השנים בפעילות לסגירת המכל, נוכח התכחשות המערערת לסיכון שפעילותה מטילה על מאות אלפי תושבים, תוך ניסיון להציג מצג הממזער את הסיכונים ולנוכח גרירת הרגליים של הרשויות בטיפול בבעיה.
3. במבט רחב יותר, לעמותה מומחיות ייחודית בכל הנוגע לצדק חלוקתי-סביבתי, ובכלל זאת לפיתוח בר קיימא והקצאה שיוויונית של מפגעים סביבתיים. בין היתר, יוזכר כי העמותה קמה על רקע המאבק להוצאת כלובי הדגים ממפרץ אילת, ובהובלתה, המאבק הביא לראשונה בישראל לסגירה סופית של מפעל מזהם בגלל הנזקים הסביבתיים החמורים שהוא גרם; העמותה פועלת במשך שנים להגברת הבטיחות וההגנה על הסביבה כנגד הסיכונים של קידוחי גז ונפט בים ולהבטחת דרישת ערבויות מספקות לקידוחים (בג"ץ 7755/14 צלול - עמותה לאיכות הסביבה נ' הממונה על ענייני הנפט 28.12.16); העמותה פעלה להגברת הפיקוח הציבורי על כלל הגורמים המזהמים את הים, כשמאמצייה הובילו בשנת 2009 לאימוץ נוהל פרסום היתרים הניתנים להזרמת מזהמים לים על ידי הועדה למתן היתרי הזרמה לים, וקידמו את החקיקה בנושא חובת תשלום היטלי הזרמה לים; העמותה פועלת לאורך שנים להפסקת ההזרמה של שפכים לנחלי הארץ (וראו בג"ץ 7995/15 צלול - עמותה לאיכות הסביבה נ' הרשות הממשלתית למים וביוב התלוי ועומד); והיא מעורבת במאבקים ציבוריים רבים שעניינם קידום פיתוח בר קיימא, צמצום מפגעים סביבתיים, והבטחת הגשמת הצדק החלוקתי-סביבתי.
4. העמותה סבורה כי להצגת עמדתה המנומקת תהיה תרומה משמעותית להגנה על האינטרס הציבורי של בטיחות הציבור וההגנה על הסביבה הימית והיבשתית, אשר עלול להיפגע לו יתקבל הערעור. לעמדת העמותה, מלכתחילה נפל פגם קשה בעצימת העיניים אל מול הסיכון לתושבי אזור חיפה והקריות ולסביבה ממכל האמוניה, הכל כפי שיובהר להלן.
5. כפי שיפורט להלן, ויורחב ככל שתתקבל הבקשה, לגישת המבקשת יש לדחות את הערעור. זאת, מהטעם שאף לו היה מקום לדון כלל בערעור, מתקיימים במקרה זה כל התנאים למתן צו על פי סעיף 17 לחוק רישוי עסקים. זאת, שכן ישנה תשתית עובדתית לכאורית, אין ספק שרמת המסוכנות מהמשך פעילות מכל האמוניה היא חמורה ביותר, ואין כל אמצעי מידתי יותר, שיאפשר את המשך הפעלת מכל האמוניה תוך איון הסיכון הנשקף ממנו.
6. לצד זאת, המבקשת תראה כי לא מתקיימים בנסיבות המקרה אף אחד מהטעמים בגינם ראוי שלא לייתן צו מכוח סעיף 17. בהקשר זה, המבקשת תראה, כי לא מדובר במפעל חיוני למשק. בהמשך לכך, תטען המבקשת כי גם לו היה מדובר במפעל חיוני למשק, לא היה מקום לדחות את מועד סגירתו מעבר לדחייה שכבר אירעה. זאת, שכן שיקול הצדק הסביבתי, בנסיבות המקרה, היה מחייב את אי מתן רישיון העסק לעסק במתכונתו הנוכחית. משמע, כיום אין כל כוונה של הרשויות להמשיך ולהתיר את

הפעלת מכל האמוניה בלב חיפה. אך אף לו הייתה כוונה כאמור, החלטה שכזו הייתה בלתי סבירה בצורה קיצונית וממילא דינה היה בטלות. משכך, לא יכולה לעמוד לחיפה כימיקלים הגנה הנובעת מהיתכנות שהמשך הפעילות תוסדר ברישיון עתידי. לבסוף, המבקשת תטען כי עצם ההחלטה על מתן הצו רק במועד זה, שנים לאחר הגשתו של כתב האישום, היא בבחינת האמצעי שפגיעתו פחותה, משניתן לחיפה כימיקלים פרק הזמן הדרוש להערכות לביצוע חלופות, וככל שלא נערכה לכך (וספק אם אין לחיפה כימיקלים תוכניות מגירה לצורך זה) אין לה להלין אלא על עצמה.

7. מבנה הילוכנו יהיה, אם כן, כדלקמן:

7.1. **בפרק הראשון** נעמוד על התקיימות התנאים למתן צו מכוח סעיף 17 בהתחשב בעקרונות של

צדק חלוקתי וסביבתי. נראה, כי חוק רישוי עסקים מיסודו נועד להתמודד עם חוסר היכולת של האכיפה האזרחית לתת מענה להגנה על האינטרס הציבורי, וליצר הסדרה וודאות על ידי חיוב בקבלת רישיונות עסק. משכך, חזקה על מי שפועל ללא רישיון עסק כי הוא פועל בניגוד לאינטרס הציבורי. בתוך כך, נעמוד על תכליתו של סעיף 17 לחוק רישוי עסקים, ונראה כי ביסודו ההגנה על האינטרס הציבורי בשני אופנים – מניעת הפעילות הפוגעת באינטרס הציבורי בזמן הביניים של ניהול ההליך הפלילי, ומניעת האפשרות של חשוד בביצוע עבירה להוסיף ולבצע את העבירה לכאורה, ולהפיק ממנה רווח, בזמן שההליך הפלילי מתקיים.

במקרה הנוכחי, כפי שנראה, מתקיימים כל הטעמים שנקבעו בפסיקה למתן צו על פי סעיף 17 לחוק רישוי עסקים – קיומן של ראיות לכאורה, מסוכנות משמעותית ומיידית, והעדר חלופה לצו שיכולה לאיין את המסוכנות.

7.2. **בפרק השני** נראה כי אין טעמים המצדיקים את אי מתן הצו חרף התקיימות הטיעונים

שנדונו לעיל. בפרט, נעמוד על כך שבניגוד למצב המוצג על ידי חיפה כימיקלים, לא מדובר במפעל חיוני. בהמשך לכך, נראה כי שיקולי צדק סביבתי מחייבים את העתקת המפעל ואין כל היתכנות להמשך פעילותו באותו האתר (משמע, אף אם תושלם ההסדרה, לא יינתן במסגרת רישיון עסק למפעל במתכונתו הנוכחית). לבסוף, נראה כי דווקא דרך פעולתו של בית המשפט לעניינים מנהליים, שהמתין שנים ארוכות טרם מתן הצו, היא האמצעי המידתי שאפשר לחיפה כימיקלים להיערך בדיוק לתרחיש הנוכחי.

7.3. **בפרק השלישי** נעמוד על התקיימותם של התנאים לצירוף המבקשת כידידת בית משפט

בנסיבות ההליך הנוכחי.

8. **ברי, כי ככל שתינתן הזכות להצטרף, תרחיב המבקשת בעל פה או בכתב, בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, בעניינים המפורטים להלן.**

**ב. ההחלטה על ריקון מכל האמוניה מגשימה את התכלית של חוק רישוי עסקים בכלל,**

**ושל סעיף 17 לחוק בפרט**

9. המסגרת הדיונית של ההליך הנוכחי היא של ערעור על החלטת ביניים למתן צו המורה על ריקון מכל האמוניה מכוח סעיף 17 לחוק רישוי עסקים.

10. טרם נפנה לבחינת הצו לגופו, נציין כי ספק רב אם ישנה בכלל זכות ערעור. זאת, שכן מדובר בהחלטת ביניים בהליך פלילי, והערעור על אלו מוגבל על דרך הכלל רק למקום בו ישנה זכות מפורשת בחוק לערער או לערור (לדוגמא, בעניין גילוי חומר חקירה, פסלות שופט, מעצר וכדומה) (ראו לדוגמא בש"פ 6521/09 פלוני נ' מדינת ישראל (7.9.2009)).

11. השאלה האם ניתן כלל להשיג על החלטת ביניים בהליך פלילי במסגרתה ניתן צו מכוח סעיף 17 לחוק יסוד: השפיטה או מכוח דין אחר מעולם לא נדונה והוכרעה בהלכה פסוקה של בית המשפט העליון. ההחלטה העיקרית בעניין זה היא החלטתו של כב' הרשם שני רע"פ 4384/13 מדינת ישראל נ' מיאו והאו בע"מ (החלטה מיום 18.8.2013) שאפשר את בירור הרע"פ מהטעם שממילא הצדדים לא היו חלוקים בדבר קיומה של זכות ערעור. ברי, כי לבית המשפט חובה אוטונומית לבחון את שאלת הסמכות העניינית. יחד עם זאת, המבקשת תבהיר את האמור בבקשה תחת ההנחה שלבית המשפט הנכבד סמכות עניינית להכריע בבקשה הנדונה.

12. מכאן, לגוף הדברים. חוק רישוי עסקים הוא אמצעי הנתון בידי הרשויות ומאפשר להם להבטיח הגנה על אינטרסים ציבוריים, בהם מניעת מפגעים בטיחותיים וסביבתיים, באמצעות הפעלת שיקול דעת לגבי מתן הרישיון. ברי, כי מעצם טיבו חוק רישוי עסקים מהווה פגיעה בזכות החוקתית לחופש עיסוק ומשכך על הפגיעה בפרט מכוחו להיות פגיעה מידתית.

13. אין מחלוקת כי בהעדר רישיון עסק (ככל שהוכח במישור העובדתי שהופעל עסק הדורש רישיון) האינטרס הציבורי הוא בהפסקת הפעילות האסורה והרשעת מפעיל העסק. מקל וחומר שנכונים הדברים כאשר מדובר במצב בו הפעילות גורמת ליצירת מפגעים סביבתיים ובריאותיים משמעותיים.

14. בהמשך לכך, באשר לפעולת העסק בתקופת הביניים, לאחר הגשת כתב האישום ולפני הכרעת הדין וגזר הדין, קבע החוק שלבית המשפט תהיה הסמכות ליתן צו המורה על סגירת העסק. צו מסוג זה, מכוח סעיף 17 לחוק, הוא העומד במוקד ההליך הנוכחי.

15. פסק הדין העיקרי שנגע בשיקולים שיש לשקול במסגרת בחינתו של צו מסוג זה הוא רע"פ 4384/13 מדינת ישראל נ' מיאו והאו בע"מ (3.3.2014), אליו התייחסו המערערת והמשיבה בטיעוניהם בהרחבה.

16. באותו ההליך, עמד בית המשפט העליון על כך שהשיקולים שבמתן צו מכוח סעיף 17 דומים באופיים לשיקולים במסגרת החלטה על מעצר עד תום ההליכים, בשינויים המחויבים, וכי יש להראות קיומה של תשתית עובדתית לכאורית לביצוע המעשים המיוחסים לנאשם, קיומה של מסוכנות או טעם אחר המחייבים את המעצר עד תום ההליכים, והעדר חלופות מידתיות יותר.

17. באשר לראיות לכאורה – נדמה שברור במקרה הנוכחי שחיפה כימיקלים פועלת ללא רישיון עסק וללא היתר, וכי לאורך כל הדרך גופי התכנון והרישוי, כמו גם בתי המשפט, דחו את הניסיונות של חיפה כימיקלים לקבל את ההיתרים המבוקשים על ידה. בהמשך לכך, בית משפט קמא, לאחר ששמע במלואה את פרשת התביעה (הרבה מעבר להיקף הדרוש לצורך הכרעה בראיות לכאורה) מצא כי מתקיימות ראיות לכאורה לפעולה ללא רישיון עסק.

18. באשר למסוכנות - תבקש המבקשת להדגיש כי קשה לדמיין מקרה מובהק יותר של מסוכנות, משחיהם של אלפי בני אדם יכולים להיפגע ככל שיתרחש אירוע במכל האמוניה, והנוק הסביבתי והאקולוגי שיגרם הוא בלתי ניתן לתיאור, וראו, למשל, תיאור תוצאות המפגש בין אמוניה נוזלית לבין

מי הים במקרה של פגיעה באניית האמוניה, שתגרום להרס הסביבה הימית ברדיוס של עשרות ק"מ, בנוסף למאות אלפי הרוגים ונזקים סביבתיים ביבשה בפרק 6 לדו"ח ועדת המומחים המקצועית, שהוגש במסגרת הבקשה לצו ההפסקה לעיסוק בעסק (להלן: "דו"ח ועדת המומחים").

19. בהקשר זה, לגישת המבקשת **ראוי להחיל, בנוגע לבחינת המסוכנות במסגרת צו מכוח סעיף 17, מבחן מחמיר יותר מאשר במקרה של בחינת מסוכנות לצורך מעצר עד תום ההליכים.**

20. **ראשית** מהטעם שבהליך מעצר נפגעת הזכות לחירות, פגיעה שלא ניתן לשקמה, בעוד שבצו נפגע אינטרס כספי, שהנאשם יכול לאחר מכן לפעול להשבתו (למשל במסגרת תביעה נגד הרשות).

21. **שנית** וחשוב מכך, במקרה של מפגע סביבתי ובריאותי, לא מדובר באפשרות ליצירת המפגע בלבד, אלא בכך שהמפגע מתחולל בפועל. התמשכות ההליכים בענייני תכנון ובניה מביאים לא פעם לכך שמשך שנים ארוכות פועל עסק תוך שהוא גורם מפגעים סביבתיים חמורים, שלא יהיה ניתן לשקמם לאחר מכן. משמע, לגישת המבקשת לכל הפחות מקום בו עסקינן בעסק שישנן ראיות לכאורה לכך שהוא מבצע מפגע סביבתי או בטיחותי, יש להחיל רף מחמיר של בחינת מסוכנות. מקל וחומר שנכונים הדברים מקום בו עסקינן במפגע סביבתי ובריאותי בהיקף הנגרם על ידי מכל האמוניה.

22. בהקשר זה, יצוין כי הגם שהמבקשת התריעה לאורך כל העת על הסיכון הנשקף ממכל האמוניה, ההכרה במסוכנות זו התפתחה בשלבים, עד לתשתית הידע המשמעותית הקיימת כיום המוכיחה את המסוכנות מעבר לכל ספק.

23. תשתית ידע זו, עליה הסתמכה המבקשת, כוללת בין היתר את דו"ח ועדת שפיר (נספח 18 לערעור); דו"ח חברת אתוס שהוזמן על ידי המשרד להגנת הסביבה והוגש בשנת 2011 (נספח 16 לערעור), אשר בעקבותיו אומצה החלופה של הקמת מפעל לייצור אמוניה במישור רותם וכן התייחסות פיקוד העורף לסיכון הביטחוני למכל, במסגרת האישור שניתן על ידו למתן היתר בנייה למכל בשנת 2006 וכלל דרישה למיגון גג המכל; סקירת המחדלים בנספח 6 מדו"ח מבקר המדינה מאוקטובר 2013, שעניינו ביקורת מעקב על תיקון ליקויים עליהם התריע המבקר בדו"ח 54 בשנת 2004, בפרק "מניעת אירועים שמעורבים בהם חומרים מסוכנים" ובדוח היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה משנת 2007, בפרק "הטיפול בחומרים מסוכנים"; כך, בעקבות התרעת המבקר משנת 2007, החליטה הממשלה (החלטה 3481, חמ/10, מיום 7.5.08) כי המשרד להגנת הסביבה ישמש מנחה מקצועי לאומי לכל הרשויות בנוגע לטיפול משולב בחומ"ס וכמנחה לאומי, הוטל על המשרד להקים ועדה מקצועית בין-משרדית שתיעץ לו בנושא ותציע פתרונות הולמים לבעיות לגבי הטיפול בחומ"ס ולגבי ניהול אירועי חומ"ס, במצבי שגרה ובחירום.

24. נציין כי דו"ח הוועדה לבדיקת הצורך באחזקת מלאים אסטרטגיים בתחום החומ"ס, שהיא אחת מועדות המשנה של הוועדה המקצועית, הציג תמונה שונה לחלוטין מזו שהוצגה בדו"ח שפיר, ועל פיה אבדן זמני של יכולת היצוא של דשנים אינו צידוק לשמירת מלאי של אמוניה; מלאי האמוניה אינו "בגדר עניין בעל חשיבות ביטחונית ולאומית גדולה מאד"; וכן לא נדרש מלאי אסטרטגי של אמוניה.

25. ניתוח המסוכנות והחלופות במסגרת דו"חות אלו קבלו חיזוק בדו"ח שהוגש במסגרת דו"ח ועדת המומחים המקצועית, שהוגש במסגרת הבקשה לצו ההפסקה לעיסוק בעסק.

26. באשר למידתיות האמצעי - אין כל אמצעי חלופי המפחית את הנזק ממכל האמוניה (ולמעשה, למען הניסיון לאתר אמצעי חלופי מוסכם כזה עוכב ההליך הפלילי במשך שנים ארוכות). מחד, היום כבר

ברור כי לא ניתן כיום למגן את מכל האמוניה ברמה מספקת, ומאידך, כל פגיעה בו עלולה להביא לאסון סביבתי חסר תקדים בהיקפו.

## **ג. לא מתקיימות נסיבות שיצדיקו את אי מתן הצו חרף קיומן של ראיות לכאורה,**

### **מסוכנות והעדר חלופה**

27. בהתאם להלכת **מיאו והאו**, יש לשקול בשלב השני של בחינת צו מכוח סעיף 17 לחוק רישוי עסקים האם יש טעמים המצדיקים את אי מתן הצו, הגם שנקבע שישנן ראיות לכאורה, מסוכנות והעדר חלופה.

28. בין טעמים אלו, עמד בית המשפט העליון כטעם מרכזי על האפשרות שניתן לתקן את הליקוי ולקבל רישיון עסק לעסק במתכונת הפעולה הנוכחית שלו. בהליך הנוכחי מבקשת חיפה כימיקלים לעורר טענה נוספת בגינה, לגישתה, אין ליתן את הצו חרף התקיימות התנאים לו, והיא טענת היותו של המפעל מפעל חיוני.

29. עיקר התרומה שהמבקשת מבקשת לתרום להליך הנוכחי עניינה בשתי טענות אלו, ובהפרכתן.

### **ג.1. בניגוד לטענת המערערות, מכל האמוניה אינו מפעל חיוני**

30. אין ספק, שחלק הארי מצריכת האמוניה המאוחסנת במכל משמש לתעשיית הדשנים, שרובה נועד לייצוא. רק שבריר מהכמות נדרש לצרכים אחרים ונדרש בחירום.

31. עוד אין ספק שקיימים תחליפים לשימוש באמוניה המיובאת בכמויות חודשיות גדולות ומאוחסנת במכל האמוניה המדובר (כגון ייצור אמוניה מאוריאה, יבוא אמוניה במכלים שחוסכים את הפריקה מהאווניו ועוד).

32. משמע, בניגוד למצג שמבקשת חיפה כימיקלים להציג, לא מדובר במפעל חיוני לצרכי ביטחון המדינה, אלא בעסק שנועד להפקת רווח עבור חיפה כימיקלים.

33. ברי, כי כל בעל עסק המועמד לדין בגין פעולה ללא רישיון יפגע פגיעה כלכלית משמעותית ככל שיינתן צו האוסר על המשך פעילותו (והדבר נכון גם אם הצו יינתן רק בשלב של גזר הדין).

34. לגישת המבקשת, אין לתת משקל משמעותי לטענה כי הפסקת פעילות מסוכנת, כשקיימות ראיות לכאורה שהיא אינה חוקית תביא לפגיעה כלכלית במבצע הפעילות.

35. הטענה המורכבת יותר המתעוררת במשתמע מהערעור ונספחיו היא הטענה שעל פיה הפגיעה הכלכלית שתגרם חורגת מחיפה כימיקלים, וחלקים גדולים יותר מהמשק בישראל, שהסתמכו על מכל האמוניה, יפגעו.

36. אלא שחיפה כימיקלים לא הציגה ראשית ראייה לפגיעה זו ולהיקפה, אף שמדובר בטענה עובדתית מובהקת אשר טעונה הוכחה (ואשר כמובן אינה בבחינת ידיעה שיפוטית).

37. למעשה, ניסיון העבר דווקא מלמד כי שיבושים משמעותיים באספקת האמוניה, עד להסדרת חלופות (בין אם על ידי חיפה כימיקלים ובין אם ממקור אחר) אינם גורמים לפגיעה חמורה במשק.

38. כך, את משמעות הנזקים מסגירה מידית של מכל האמוניה יש לבחון על רקע הניסיון הקודם של המערערות בעת השבתה במפעלה בשנת 2011, אשר בעקבות סירוב ההנהלה לשבת עם העובדים נמשכה כחצי שנה. המערערות צירפה כנספחים 4-9 לבקשתה הדחופה לעיכוב ביצוע החלטת בית המשפט קמא

את המכתבים שקבלה מלקוחותיה שנפגעו בתקופת השביתה, אך לא הביאה כל ראייה להיקף הנזקים בפועל מהשיבושים החמורים שנגרמו במהלך השביתה, על פי עדותה היא, באספקת האמוניה.

39. לכן, יש להתייחס בספקנות לטענות האפוקליפטיות של המערערת, בדבר קטסטרופה מידית ונזקים גבוהים במיוחד מסגירה מידית של המכל.

## **2.ג. שיקולים של צדק סביבתי-חלוקתי מחייבים את העתקת המפעל, ולא ניתן להתיר את המשך**

### **פעולתו במתכונת הנוכחית**

40. כפי שנדון לעיל, התרחיש העיקרי שנדון בהלכת **מיאו והאו**, (שהינו התרחיש השגרתי בבתי המשפט לעניינים מקומיים), הוא תרחיש שבו מטעמים שונים לא הושלם הליך הרישוי טרם פתיחת העסק, וכי ניתן להשלים את הליך הרישוי בזמן שההליך הפלילי תלוי ועומד.

41. במצב דברים זה, עדיין יחוב העסק בפלילים בגין העבירות שביצע, אך לא יהיה כל טעם במתן צו סגירה על הפגיעה הכלכלית הגלומה בו, וראוי לפעול להשלמת הליך הרישוי. מטעם זה ממש, מידי יום ביומו, מעכבים בתי המשפט לעניינים מנהליים בירור של אישומים פלילים שעניינם הפעלת עסק ללא רישיון.

42. המקרה הנוכחי אינו דומה לאותם המקרים. **במישור העובדתי** – אין למדינה כל כוונה לאפשר את המשך פעילות מכל האמוניה במתכונתו הנוכחית. **במישור המשפטי** – שיקולי צדק סביבתי וחלוקתי מחייבים את העתקת מקום מפעל האמוניה. משמע, אף לו הייתה הרשות מבקשת ליתן רישיון חדש למפעל האמוניה, הייתה החלטה זו חורגת בצורה קיצונית ממתחם הסבירות.

43. משמע, חיפה כימיקלים אינה מבקשת לעכב את הצו עד להשלמת הליך הרישוי. היא מבקשת לעכב צו הנוגע לעסק הפועל היום ללא רישיון, ושאינו כל היתכנות לקבל רישיון להפעלתו, עד למועד לא ידוע שבו יותר להפעיל עסק דומה במקום אחר, והכל, לשם הגנה על הריווח שלה עצמה מהפעילות הלא חוקית.

44. בהקשר זה, לגישת המבקשת ישנה חשיבות רבה שבפני בית המשפט תעמוד התמונה המלאה בכל הנוגע לשיקולי הצדק הסביבתי המחייבים את ריקונו של מכל האמוניה. נוכח המורכבות של תחום זה, נציג בתחילה בקצרה את המסגרת הנורמטיבית של צדק חלוקתי וסביבתי, ולאחר מכן ניישמה בנסיבות העניין.

### **2.ג.א. מעמדו של הצדק הסביבתי בדין הישראלי וישום עקרון הצדק הסביבתי בנסיבות המקרה**

45. התפישה של צדק סביבתי וחלוקתי כנורמות משפטיות התפתחה בדין הישראלי בד בבד עם המהפכה החוקתית בשנות התשעים, לצד שינוי תודעתי נרחב בכלל השיח המשפטי, הסביבתי והכלכלי. שינוי זה נבע מההבנה כי משאבי טבע וסביבה הם משאבים מוגבלים, שפעמים רבות לא ניתן לשקמם בצורה אפקטיבית לאחר שנפגעו, ובה בעת מההבנה כי סוגיית הקצאת המפגעים הסביבתיים והבטיחותיים היא מהמורכבות ביותר, משהמפגעים יכולים להחצין (externalize) את העלויות הנוצרות על ידם בצורה נרחבת, על ציבורים בלתי מסוימים, וכי ישנו קושי ממשי בהוכחה משפטית של הזיקה בין יוצר מפגעים בטיחותיים או סביבתיים לבין הניזוקים (אשר יכולים להינזק בצורה עקיפה, לדוגמה במקרה של פגיעה במסדרונות אקולוגיים, פגיעה במי תהום, זיהום אוויר וכדומה).

46. על יסוד זה, התפתחו שני גופי ידע משפטיים משמעותיים, בעיקר משתי דיסציפלינות שונות (ניתוח כלכלי של המשפט ודיסציפלינת משפט וסביבה), שעניינן המשותף צדק חלוקתי וסביבתי וההבנה כי האסדרה של איכות הסביבה צריכה להיעשות תוך קידומו של צדק חלוקתי וסביבתי לחללה למערכות המשפט של מרבית מדינות העולם המפותח, ולמערכות הדינים הבינלאומיים (וראו לסקירה באשר

להתפתחות הדין הבינלאומי בהקשר זה יובל שני, "הזכות לאיכות סביבה ראויה כזכות אדם במשפט הבינלאומי" המשפט ו (2001)). כך, כתיבה אקדמית נרחבת הוקדשה ומוקדשת ללימודי משפט וסביבה, ומבקשת לעצב את האופן שבו על המשפט להתמודד עם נזקים שעוצמתם או הסתברות התפתחותם אינה ידועה והובילה לפיתוח עקרון הזהירות המונעת.

47. עקרון הזהירות המונעת כבר מצא אחיזה בחקיקה הישראלית (כגון, חוק אויר נקי, התשס"ח-2008, חוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה – חובות דיווח ומרשם), התשע"ב-2012 ועוד) ובפסיקה. הוא תואר על ידי כבוד השופט מלצר בבג"צ 466/07 ח"כ גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו 11.1.2012):

"עיקרון הזהירות המונעת הוא עיקרון חדש יחסית במשפט הציבורי, אך תוך מספר שנים הוא הפך ובצדק – בתמיכת משפטנים ליברליים ופסיקה – לאחד העקרונות החשובים במספר תחומים כמו: איכות הסביבה... ביישומו של כלל זה בתחומים שבהם הוא כבר הוכר – עקרון הזהירות המונעת נועד 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) 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".

48. הסיכון האדיר שיוצר מכל האמוניה הוא בדיוק מסוג הסיכונים אשר יש לפעול ביחס אליהם על בסיס עקרון הזהירות המונעת. (וראו, לסקירה וניתוח של הספרות בהקשר זה עלי בוקשפן, איריס האן, גלעד רוט, "הענק וגננו - על חברות, דיני החברות ואיכות הסביבה" משפט ועסקים יג 101 (2010); אורן פרוז, "ההשפעה של החשיבה הכלכלית על דיני איכות הסביבה בישראל: מבט ביקורתי" עיוני משפט לא 429 (2009)).

49. כן הוכר בפסיקה עקרון המזהם משלם, שמשלב באופן מובנה תימרוץ להתנהלות למניעת אסונות וזיהומים. בהקשר זה נפסק בבג"צ 6971/11 איתנית מוצרי בניה בע"מ נ' מדינת ישראל (2.4.2013):

"עיקרון "המזהם משלם" הוא פשוט: מי שיצר את הזיהום - יממן את סילוקו ויישא באחריות לנזקים שנגרמו ושייגרמו. עיקרון זה נובע גם משיקולי יעילות, מתוך הנחה שחיוב הגורם המזהם להפנים את עלויות הזיהום יביא אותו להפחית את היקף הזיהום למינימום ההכרחי... לכך מצטרף גם שיקול של צדק, לפיו אין זה צודק שהגורם המזהם שהרוויח מפעולת הזיהום אך יסיט את העלויות אל כתפי הציבור"

ובבג"צ 1756/10 עיריית חולון נ' שר הפנים (פורסם בנבו 2.1.2013) הבהירה כבוד השופט ברק-ארז:

"[ב]הבחנה בין הפנמת עלויות לבין החצנת עלויות (cost internalization vs. cost externalization) לפי תיאוריה זו, מי שעוסק בחומר מזהם או שעלול לזהם - ייקח בחשבון את האפשרות שיחויב על פי אחריות חמורה. כדי לחסוך בעלויות עתידיות הוא ייזום מלכתחילה פעולות מחקר ופיתוח ניסיוניות כדי לייצר מוצר חסכוני וידידותי לסביבה, או לכל הפחות בעל פוטנציאל נזק קטן יותר. הגורם



**המזהם, שהוא בעל הידע והיכולת, מצוי בעמדה הטובה ביותר לנקוט צעדי מנע כאלו"**

**וברי, כי מקום שהסיכון משמעותי כמו זה הנוצר על ידי מכל האמוניה, נטל הנשיאה בסיכון לא צריך "להתגלגל" מהמערערת לכתפי הציבור הרחב.**

50. מבלי להרחיב יתר על המידה באשר למסד התיאורטי העומד ביסוד ההכרה בשיקולים של צדק חלוקתי וסביבתי כשיקולים בעלי מעמד נורמטיבי, שחובה על הרשות להתייחס אליהם במסגרת קבלת ההחלטות הנעשית על ידה, נבקש להדגיש שלושה עקרונות בסיסיים העומדים ביסוד הצדק החלוקתי-סביבתי:

50.1. יש להעדיף הסדרה שגורמת להפנמה אפקטיבית של עלויות סביבתיות ובריאותיות. זאת, תחת ההנחה שבמקרים רבים, בנוגע לנזקים סביבתיים ובריאותיים, כללים משפטיים של אחריות אקס-פוסט יהיו בלתי ישימים, נוכח קושי ליישם הלכה למעשה (בין אם בשל קושי בהוכחת הקשר הסיבתי, קושי באיתור הניזוקים, או חוסר יכולת של המזיקים לעמוד בדיעבד בעלויות של הנזק שנגרם בשל פעילותם);

50.2. במסגרת העלויות יש להתחשב במכלול הנזקים, לרבות נזקים עקיפים הנובעים מהפגיעה בסביבה, ולרבות נזקים שקיימים פערי מידע באשר לעוצמתם הצפויה או להסתברות התרחשותם;

50.3. יש לפעול להקצאה שוויונית של החשיפה למפגעים סביבתיים ובריאותיים. משמע, אין להטיל את הנטל הנובע מהחשיפה למפגעים הסביבתיים והבריאותיים רק על קבוצת אוכלוסייה מסוימת.

51. עקרונות אלו של צדק סביבתי הביאו לתמורות משמעותיות גם בדין הישראלי. כך, מזה שני עשורים, הובילו המחוקקים מהלך נרחב להטמעת שיקולים של צדק חלוקתי וסביבתי במסגרת הדין על כל רבדיו, לרבות דיני הנזיקין, דיני התכנון והבניה וחקיקה ייעודית נרחבת שתכליתה התמודדות עם מפגעים סביבתיים ובריאותיים.

52. בדומה, בתי המשפט שוקלים שיקולים של צדק חלוקתי וסביבתי ככלי פרשני, לצורך פרשנותו של הדין, כמו גם ככלי עזר לצורך בחינת סבירות פעילותה של הרשות. במישור התהליכי, על הרשות להראות שהיא שקלה שיקולים סביבתיים על יסוד תשתית עובדתית דרושה. משמע, על הרשות קיימת חובה אקטיבית לפעול למיפוי סיכונים סביבתיים (לדוגמא, במסגרת סקר סיכונים) טרם קבלת החלטתה. במישור המהותי, אי מתן משקל ראוי לשיקולים סביבתיים יכול להביא לבטלותה של החלטה המנהלית, ומקום בו היו בפני הרשות שתי חלופות, שבאחת ההגנה על שיקולי הסביבה משמעותית יותר, תידרש הרשות לתת טעם ממשי לבחינת החלופה הפוגענית יותר (ראו לסקירה מקיפה של השתלבות השיקול הסביבתי בשיקולים המנהליים, מכוח הדין המנהלי והכללי ומכוח חקיקה פרטיקולרית - מרשה גלפי, "שיפור ההגנה על איכות הסביבה: פרק ביישום עקרונות המשפט המנהלי" מאזני משפט ג (2005); דניאל פיש, "צדק סביבתי בישראל: המפגש בין דיני זכויות האדם ודיני איכות הסביבה" משפט וממשל ז 911 (2005)).

53. בהמשך לכך, נפסק על ידי בית המשפט העליון כי אי הקצאה שוויונית של סיכונים סביבתיים ובטיחותיים יכולה להיות כשלעצמה טעם להתערבות בהחלטת הרשות המנהלית. כך לדוגמא, בג"ץ 8397/06 **אדוארדו נ' שר הביטחון**, פ"ד סב(2) 198 (2007) עמדה הנשיאה ביניש על כך שאי מיגון מבני מגורים באזור עוטף חבל עזה מהווה פגיעה ממשית בזכות לביטחון ולחיים של התושבים, ומשכך ביטל בית המשפט העליון את ההחלטה לעכב את המיגון, והורה על השלמת הליכי המיגון באופן מיידי, חרף המשמעויות התקציביות הניכרות של החלטה זו. בפשטות, אם כן, בית המשפט העליון קבע שאי שוויון בחלוקת הסיכון הבטיחותי מצדיק סעד נגד הרשות המנהלית, וחיוב כלל הציבור בהשתתפות בצמצום הסיכון הבטיחותי (קרי, פיזור הנזק על כלל הציבור חלף על ציבור המתגוררים בעוטף עזה בלבד).

54. בדומה, בשורה ארוכה של פסקי דין נפסק כי יש לראות בקרקע "קניין הציבור" המוחזק עבור כל אחת ואחת מתושבי ותושבות המדינה כנאמנות על ידי המדינה. משכך, קבע בית המשפט העליון שיש לבחון בבחינה קפדנית החלטות מנהליות המאפשרות פגיעה בקניין הציבור, דוגמת חופי הים, השטחים הפתוחים וכיו"ב (ראו לתחולת דוקטרינת הנאמנות הציבורית בהקשרו של חוף הים ע"א 1054/98 **חוף הכרמל נופש ותיירות בע"מ (1989) נ' אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה**, פ"ד נו(3) 385, 409-411 (2002); עע"מ 8411/07 **מעוז דניאל בע"מ נ' אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה** (28.1.2010), פסקאות 21-23 לפסק דינה של השופטת חיות; ת"פ (חי') 4390/04 **מדינת ישראל נ' קרן קיסריה אדמונד בנימין דה רוטשילד** (29.8.2005), פסקה 23 לפסק דינו של כב' השופט דניאל פיש), ובהקשר של זיהום אוויר (ראו לדוגמא: ת"פ (חי') 4128/04 **מדינת ישראל נ' בתי זיקוק לנפט בע"מ** (25.3.2007) פסקה 124 לפסק דינו של כב' השופט דניאל פיש)).

55. וברי, כי הזכות לשוויון מהותי, קרי, החובה לשקול שיקולי צדק חלוקתי, משמשת אבן יסוד של משפטנו המנהלי מזה שנות דור (וראו לדוגמא בג"ץ 244/00 **עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות**, פ"ד נו(6) 25, 64 (2002)).

56. בפשטות, אם כן, הגם שטרם עוגן מעמדה החוקתי של הזכות להגנה על הסביבה כשלעצמה, הרי ששיקולי הצדק החלוקתי-סביבתי הם חלק בלתי נפרד ממארג השיקולים שחובה על הרשות המנהלית לשקול, ובאמצעותם תיבחן ההחלטה המנהלית. זאת ועוד, היבטים מסוימים של הזכות לאיכות סביבה הפכו כבר לבעלי מעמד חוקתי, כזכות נגזרת מהזכות לשוויון (המחייבת הקצאה שווה של סיכונים סביבתיים ובטיחותיים) והזכות לקניין ולחיים (המחייבת כי מידת החשיפה של הפרט לסיכונים סביבתיים ובטיחותיים תהיה רק במידה שאינה עולה על הנדרש).

57. במקרה דנן, שיקולי הצדק החלוקתי שיובאו להלן מחייבים את המסקנה שיש לסגור את מכל האמוניה. במילים אחרות, לגישת המבקשת לא יכול להיות תרחיש בו נותר מכל האמוניה במקומו, וכל החלטה להותירו במקומו תחרוג בצורה קיצונית ממתחם הסבירות נוכח הפגיעה בשיקולי הצדק הסביבתי. בהקשר זה, ניתן למנות שלושה שיקולים מרכזיים מתחום הצדק הסביבתי התומכים במסקנה האמורה:

58. ראשית, המשך פעילות המכל לא תצמצם את היקף הסיכונים הבטיחותיים והסביבתיים לרף יעיל, חרף קיומן של חלופות בטוחות יותר, הן בטווח הזמן הבינוני, הן בטווח הזמן הארוך.

59. שנית, המשך פעילות המכל מובילה להקצאה של החלק הארי של הסיכונים הסביבתיים והבטיחותיים לאוכלוסייה הכללית ולאוכלוסייה המתגוררת בסמיכות למתקן, ומאות אלפי אנשים עלולים לשלם את המחיר בשל הקצאת סיכונים זו. בהקשר זה, ספק אם ראוי כלל לאמץ נורמות של הטלת אחריות בדיעבד במקרים של סיכון כה משמעותי לחיי אדם, אלא שגם אם היו נורמות אלו רלבנטיות, ודאי שאין חיפה כימיקלים מסוגלת לשאת בעלויות של הנזק שיגרם ככל שיתממש הסיכון. משמע, מדובר בהחצנה מוחלטת של הסיכון על הציבור הכללי והציבור המתגורר בסמיכות למכל.

60. ושלישית, המצב הנוכחי, בו ממשיך מכל האמוניה לפעול ללא הפרעה עד לאסדרת הענף ויצירת חלופה, לא יוצר תמריץ למי מהצדדים לקדם חלופה במהירות הדרושה. ולראייה, קרוב ל-17 שנים חלפו מיום שזוהה הסיכון הבטיחותי ועד היום, והתקדמות של ממש באסדרת הענף – אין.

61. בהקשר זה, ברי כי ככל שייסגר המתקן, וככל שאכן ישנה תועלת מצרפית הנוצרת מייצור של אמוניה או יבואו, ייווצר תמריץ ממשי לקדם עניין זה במהירות האפשרית.

62. מכל מקום, ברי כי בהליך הנוכחי בית המשפט הנכבד לא צריך להכריע בשאלה מהי החלופה הרצויה, אם בכלל, והוא גם אינו נדרש להכריע בשאלה האם הרשות פעלה במהירות מספקת אם לאו.

63. יחד עם זאת, ניתוח זה חשוב והכרחי על מנת לקבוע כי גם אם הייתה הצדקה מסוימת בעיכוב בהליך הפלילי בבית המשפט לעניינים מנהליים, שנבעה מתקווה שתחום האמוניה יוסדר על ידי הרשות המנהלית באופן שייתר את ההליך שם או יצמצם את הפלוגתאות בו, הרי שלא יכולה להיות כל הסדרה שבמסגרתה ימשיך מכל האמוניה לפעול במקום הנוכחי ובמתכונת הנוכחית.

### 3. לחיפה כימיקלים היה פרק זמן ארוך ביותר להיערך לריקון מכל האמוניה

64. ניסיונה של חיפה כימיקלים להציג את הצו כאילו נפל עליה כרעם ביום בהיר הוא מוקשה ביותר, נוכח השתלשלות העניינים עד כה. למעשה, ניתן לקבוע בצורה פוזיטיבית כי לחיפה כימיקלים היה ברור ברמה גבוהה של ודאות שמכל האמוניה ירוקן בחודשים אלו, ללא תלות בהליכי ההסדרה של אתר חלופי.

65. למעשה, תאריך היעד לסגירת המכל לכל המאוחר ביום 1.3.2017 היה כתוב על קיר מכל האמוניה באותיות קידוש לבנה. שהרי:

- תאריך היעד לסגירת המכל עולה בבירור מהתנאי שצורף להיתר הרעלים, שניתן למערערת בשנת 2012, במסגרתו הבהיר המשרד להגנת הסביבה כי "י אפשר את המשך הפעלת מכל האמוניה עד לתאריך 1.3.2017 או עד למועד הקמת מפעל לייצור אמוניה, המוקדם מבין השניים".
- החלטת בית המשפט העליון מיום 31.6.2015 בעע"מ 278/11 (נספח 10 לערעור) קבעה כי ההודעה המעדכנת שתמסור המדינה עד 5.9.2016 תתייחס להיערכות הגורמים הרלוונטיים לסגירת מכל האמוניה, תוך קביעת מועד סופי לסגירה, שאינו תלוי בכישלון המכרז.
- המשרד להגנת הסביבה התריע בפני המערערת, ביום 4.12.2016, על כוונתו לעמוד על תאריך היעד שנקבע לסגירה, כשהאפשרות היחידה לסטות מתאריך היעד היא אם ישוכנע המשרד שניתן להקטין את הסיכונים בלוח זמנים קצר (כך על פי הודעת המדינה, נספח 8 לערעור).
- לפחות בסוף שנת 2015 היה ברור כי לאור העיכובים במכרז להקמת מפעל האמוניה, ההיתכנות להקמתו עד 1.3.2017 היא אפסית.

66. לפיכך, סביר להניח כי המערערת בחנה את הפתרונות החלופיים ליבוא האמוניה והיקף הפגיעה בה כתוצאה מסגירת המכל צריך להבחן על רקע לוחות הזמנים והפסד הרווחים שייגרם בעקבות יישום אותם פתרונות חלופיים.

67. למעשה, ככל שהמערערת לא התארגנה לסגירת המכל, חרף אורות האזהרה המהבהבים לנגד עיניה, אין לה להלין אלא על עצמה.

68. לכן לטענת המערערת בבית משפט קמא ביום 9.2.2017, כי "אנו לא מכירים בטווח המידי פתרון" (עמוד 2 לפרוטוקול, נספח 7 לערעור), כמו גם לטענה דומה בבקשה הדחופה לעיכוב ביצוע ההחלטה, אין בסיס, משום שעמדו לרשותה מספר שנים למציאת פתרון.

69. במילים אחרות, האמצעי של מתן הצו כיום, לאחר שלרשות חיפה כימיקלים עמדו שנים להסדרת העניין, הוא האמצעי המידי (ולמעשה, לגישת המבקשת, נוכח עוצמת הסיכון שבפעילות המכל, היה על בית משפט קמא להורות על סגירתו לפני שנים ארוכות, ללא כל תלות בהליכי ההסדרה של אתר חלופי).

#### ד. המבקשת עומדת בתנאים שנקבעו בפסיקה לצירוף במעמד של ידידת בית משפט

##### 1.ד. הצטרפות כידיד בית משפט – מסגרת נורמטיבית

70. להלן נעמוד, בקיצור המתחייב, על מקומו של מוסד "ידיד בית המשפט" בדין הישראלי, ועל המבחנים שנקבעו להתרת צירופו של גורם שלישי – חיצוני לסכסוך הקונקרטי – כידיד בית-משפט.

71. מוסד "ידיד בית המשפט" אינו מעוגן באופן מפורש בחקיקה הישראלית, וברובו הוא יציר הפסיקה. בשנים האחרונות התגברה המגמה של הצטרפות ארגונים ציבוריים להליכים, מתוך מטרה להרחיב את היריעה, לסייע לבית המשפט בהצגה בהירה ומלאה של ידע מתחום מומחיותו, ולהביא לפניו היבטים עקרוניים החורגים מעניינם הספציפי של הצדדים להליך.

"עיקרו [של מוסד 'ידיד בית המשפט' – הח"מ] הוא סיוע לבית המשפט בסוגיה כלשהי, על-ידי מי שאינו צד ישיר לסכסוך הנדון. במקור היה מוסד זה כלי להצגת עמדה נייטרלית בלבד בהליכים, תוך סיוע אובייקטיבי לבית המשפט. אך בהמשך התפתח מוסד 'ידיד בית-המשפט' כצד להליך, שאינו דווקא נייטרלי ואובייקטיבי, אלא שהוא מייצג – מתוקף תפקידו או עיסוקו – אינטרס או מומחיות שמן הראוי שישמעו בפני בית-המשפט בסכסוך ספציפי" (מ"ח 7929/96 קוזלי ואח' נ' מ"י, פ"ד נג (1) 529, 553 (1999), להלן - עניין קוזלי)

72. בעניין קוזלי נמנו המבחנים הנדרשים על מנת שיינתן לגוף כלשהו מעמד של "ידיד בית המשפט": "אכן, בטרם תינתן לגוף או לאדם הזכות להביע את עמדתו בהליך בו אין הוא צד מקורי, יש לבחון את תרומתה הפוטנציאלית של העמדה המוצעת. יש לבחון את מהות הגוף המבקש להצטרף. יש לבדוק את מומחיותו, ניסיונו והייעוץ שהוא מעניק לאינטרס בשמו הוא מבקש להצטרף להליך. יש לברר את סוג ההליך ואת הפרוצדורה הנהוגת בו. יש לעמוד על הצדדים להליך עצמו ועל השלב בו הוגשה בקשת ההצטרפות. יש להיות ערים למהותה של הסוגיה העומדת להכרעה. כל אלה אינם קריטריונים ממצים. אין בהם כדי להכריע מראש אימתי יהא מן הדין לצרף צד להליך כידיד בית המשפט ומתי

לאו. בה בעת, יש לשקול קריטריונים אלה, בין היתר, טרם יוחלט על צירוף כאמור. (שם, בעמ' 555).

73. בעקבות הלכת **קוזלי** התקבלו בקשות הצטרפות רבות כידיד בית משפט מצד ארגונים ציבוריים, **בין היתר בהליכים פליליים**. בתי המשפט גילו נכונות לאפשר במקרים המתאימים את צירופם של ידידי בית המשפט, כאשר סברו שידע, המצוי בתחום מומחיותם של המבקשים, עשוי היה לסייע להכרעה במקרה הנדון (ראו למשל ע"פ 5121/98 **טור' (מיל') יששכרוב נ' התובע הצבאי הראשי** (4.5.2006), בש"פ 7064/08 **מדינת ישראל נ' ברקו** (13.8.2009)). מובן, שאושרו בקשות הצטרפות כידיד בית משפט גם בערכאות אחרות, בהליכים, מינהליים, חוקתיים ואזרחיים. ראו למשל היעדרות לבקשת ההצטרפות של עיריית קרית ביאליק כצד לתיק כדי להציג "את האינטרס הציבורי והשפעת מתקני גישה אלחוטית על איכות הסביבה, בריאותם ורווחתם של תושבי העירייה (בב"נ (קרית ביאליק) -8128-11-08 ועדה מקומית לתכנון קריות נ' פלא-פון תקשורת בע"מ (18.4.2009)).

#### **2.4. יישום על ענייננו: בקשת צלול להצטרף כידיד בית המשפט בערעור דנן**

74. בהתאם למבחנים שנקבעו על-ידי הנשיא ברק בפרשת **קוזלי** ולפסיקת הערכאות השונות בעקבותיה ראויה בקשה זו להיענות, וזאת לאור יכולתה של המבקשת לסייע לבית המשפט הנכבד בבירור הפן הציבורי והסביבתי של הסוגיה שבמחלוקת, והמשקל שיש ליתן לו בשיקולי בית המשפט. זאת, בשל מומחיותה המיוחדת, והיותה גורם ציבורי מקצועי, שאין לו אינטרס פרטי במחלוקת שבין הצדדים.

75. **המבקשת, צלול - עמותה לאיכות הסביבה**, נוסדה ב-1999 במטרה להגן על הים, המים והנחלים בישראל, לחתור לים צלול ולנחלים נקיים ולפעול במקומות בהן קיימת "שתיקה שלטונית" בנושאים אלו, כלומר מקום בו קיים החוק או החובה לפעול, אולם השלטון לא פועל, בד"כ בגין שיתוק בין משרדי. כיום נחשבת המבקשת כשומרת הסף של הים ושל הנחלים בישראל והיא פועלת להפסקת זיהום הים התיכון על-ידי רשויות מקומיות, תאגידיים ומפעלים, ובמגוון אמצעים להעלאת הנושא על סדר היום הציבורי: פרסום עבודות ומחקרים המופצים למקבלי החלטות ולציבור הרחב, ארגון כנסים, ייזום דיונים הקשורים בים בכנסת, השתתפות בוועדות תכנון ועתירות לבתי המשפט. לצורך עבודתה מפעילה המבקשת צוות מגוון הכולל אנשי מקצוע מתחומים שונים: אנשי סביבה, אנשי אקדמיה, אנשי הסברה, עורכי דין, מתנדבים ועוד.

76. לעותרת, כגוף ציבורי מוכר העוסק בנושאי הגנת הסביבה, נתונה זכות עמידה בתביעה על יסוד הכרת הפסיקה במעמדו של עותר כן ורציני המצביע על בעיה ציבורית אשר פתרונה דרוש למען הצדק (בג"צ 217/80 **סגל נ' שר הפנים**, פ"ד לד (4) 429 (1980)). העותרות הגישו עתירות לבג"ץ ולבתי המשפט המנהליים במסגרת מאבקים עקרוניים ותקדימיים הנוגעים להגנה על הסביבה והים (בג"ץ 7755/14 **צלול - עמותה לאיכות הסביבה נ' הממונה על ענייני הנפט** (28.12.16), בג"ץ 332/00 **צלול נ' רשות הנמלים והרכבות** (29.5.2000), עת"מ 4152/07 **צלול נ' הועדה למתן היתרים להזרמת שפכים לים** (25.6.2007), בג"ץ 7995/15 **צלול** - עמותה לאיכות הסביבה נ' הרשות הממשלתית למים וביוב ואח' התלוי ועומד).

77. בהקשר הנוכחי, עמותת צלול פועלת החל משנת 2011 באופן רציף לסגירת מכל האמוניה בשל מסוכנותו הרבה לציבור והסיכון לחיי מאות אלפים והמסוכנות לסביבה הימית והיבשתית בישראל, זאת בעקבות דו"ח שפיר, שבדק את ההיערכות וההתגוננות בכל הקשור לחומרים מסוכנים במפרץ חיפה בשגרה ובחירום, ועל רקע מידע, הנסמך על מומחים מתחומים שונים, לפיו המכל מיושן, פג תוקף, חשוף

לתקלות, חשוף לרעידות אדמה וחשוף לנפילת טילים. נציין, כי לעניין סיכון הנוק האדיר לסביבה הימית, שהשמירה עליה נמצאת בליבת פעילות המבקשת, מתייחס בהרחבה דו"ח ועדת המומחים, המפרט את הקטסטרופה הסביבתית הצפויה בעקבות מגע בין אמוניה נוזלית למי הים (שם, עמ' 41, 64).

78. כך, בפעילותה מול מקבלי החלטות ובמישור הפרלמנטרי, פנתה צלול, עוד באוגוסט 2011, במכתב לרמטכ"ל, רא"ל בני גנץ, בדרישה לסגור את המכל בשל מסוכנותו. תשובת הרמטכ"ל הייתה שהסיכוי לנפילת טיל על גג המכל נמוכה וגם אם טיל יפגע, הרי שהתוצאות לא יהיו חמורות. בעקבות תשובת הרמטכ"ל, שסתרה מידע שהיה בידי "צלול" ומקורו במומחי ביטחון, יזמה "צלול" ישיבה של **ועדת חוץ ובטחון של הכנסת**, לדיון במסוכנות המכל. פיקוד העורף טען, שהמכל מסוכן, אך יש מסוכנים ממנו. עיריית חיפה כינתה את המכל "פצצה מתקתקת".

79. במקביל, פנתה צלול, בדרישות חוזרות ונשנות, למשרד להגנת הסביבה כדי שיחשוף לציבור את מסקנות העבודה שהזמין מחברת "אתוס" לבחינת חלופות למערך היבוא, האחסון, הניפוק והשינוע של אמוניה במפרץ חיפה. הפניות הובילו במרץ 2012 לפרסום המסקנות, שבראשן ההמלצה להקמת מפעל ליצור אמוניה במישור רותם. המשרד הודיע שהוא מאמץ את ההמלצה.

80. ב-2013 פנתה צלול לשר להגנת הסביבה, דאז, חה"כ עמיר פרץ, בבקשה שיתחייב לסגור את המכל בראשית שנת 2017, כפי שהצהיר שיעשה במהלך ביקור שערך במכל האמוניה. צלול דרשה שההתחייבות לסגירת המכל תהיה ללא תלות בקיומן של חלופות ייצור ולשיקוליה הכלכליים של חיפה כימיקלים (בהתחייבות כזו יש תמריץ לחיפה כימיקלים ולרשויות לקדם חלופות למכל, ככל שיש בהן צורך, וכן פרק זמן מספק על מנת לעשות זאת). במאי 2013, בעקבות פיצוץ שהתרחש במפעל לייצור דשן בעיירה ווסט, טקסס, ארה"ב, הובילה צלול דיון נוסף בעניין אחסון חומרים מסוכנים, הפעם בוועדת הפנים של הכנסת.

81. בעקבות הלחץ שהפעילה צלול, החליטה הממשלה בספטמבר 2013 על פרסום מכרז להקמת מפעל לייצור אמוניה במישור רותם "במהירות האפשרית". לאור הסחבת בפרסום המכרז, פנתה צלול במהלך שנת 2014 לגורמים שביכולתם היה להפסיק את הסחבת, וביניהם מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ראש הממשלה, והשר להגנת הסביבה. מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, שלא עמד בהתחייבותו לפרסם את המכרז עד סוף ינואר 2015, טען במקביל כי אין סיכוי להקמת המפעל לפני 2018. צלול המשיכה במעקב שוטף ובהתערות לכל גורם אפשרי לגבי הכשלים והעיכובים בפרסום המכרז.

82. עוד במאי 2016, לאור הכשל המתמשך, פנתה צלול לשר להגנת הסביבה בדרישה **לבטל את המכרז בטענה שאין סיכוי שמי מהיזמים יחליט להשתתף בו**. דרישה להפסיק את הסחבת ולהתערב לסגירת המכל נשלחה בהמשך לכל חברי הכנסת. במכתב נוסף למנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, ישראל דנציגר, ביוני 2016 נטען, שהממשלה מטעה את הציבור בהבטחה שהפתרון טמון בהקמת המפעל, וכן שכישלון המכרז בטוח, שכן המשרד אינו מתחייב לסגור את המכל, חיפה כימיקלים אינה מתחייבת לרכוש את האמוניה מהמפעל שיוקם ומחיר הגז הופך את כל הקמת המפעל ללא כלכלי.

83. פניות נוספות נעשו במהלך שנת 2016 לשר הביטחון ולראש הממשלה בבקשה לפעול לסגירת המכל, במסגרת תפקידם לדאוג לשלום האוכלוסייה בזמן חירום, למר יעקב נגל, מ"מ ראש המועצה לביטחון לאומי, בדרישה לבחינה מחודשת של הסיכון הבטיחותי מהמשך פעילותו של מכל האמוניה ובשיתוף הוועדה לביקורת המדינה, ערכה "צלול" כנס אליו הוזמנו שרים, חברי-כנסת, אנשי המשרד להגנת

הסביבה, אנשי ביטחון, נציגי חברת חיפה כימיקלים ופעילי ציבור. בכנס הועלתה דרישה להעביר את האחריות לאספקת האמוניה לצרכן העיקרי שלה, חיפה כימיקלים, ללא יבוא באמצעות מכלית וללא אחסון במכל מסוכן.

84. במישור הציבורי, כבר בשנת 2012, פעלה צלול לעורר את מודעות הציבור החיפאי והכללי למסוכנות מכל האמוניה ולאדישותם של המשרדים הממשלתיים, כשבמהלך פסטיבל הסרטים שנערך בעיר, תלתה בכל רחבי העיר חיפה שלטים שעליהם נכתב: "אסון האמוניה – הסרט שאסור לראות". בשנים הבאות נערכו קמפיינים רבים והפגנות לסגירת המכל. כך, לדוגמה, הפגינה כנגד התעלמות פיקוד העורף מתרחיש של פגיעה במכל האמוניה, במסגרת תרגיל גדול שדימה רעידת אדמה והתריעה על כך שלציבור אין מושג כיצד להגיב במקרה של פגיעה כזו. כך, כשמזכ"ל החיזבאללה, חסאן נסראללה, כינה את המכל "פצצת האטום של לבנון" ואיים לפגוע בו, היא פרסמה מודעות הקוראות לשים לב לדבריו של נסראללה ומחתה במכתב לראש הממשלה, בנימין נתניהו, על הסחבת ודרשה את התערבותו. וכך בעת שנערך למערכת, בינואר 2017, שימוע בעניין חידוש היתר הרעלים, נקרא הציבור להפגין כנגד מתן ההיתר ולמען סגירת המכל.

85. משהתברר בשנת 2016 כי המכרז להקמת מפעל אמוניה ממשיך להתעכב, החלה המבקשת לקיים חוגי בית וכינוסים בכל רחבי הארץ, בהשתתפות אלפי אנשים, על מנת להבהיר לציבור הרחב כי מדובר בסכנה בטיחותית וסביבתית מהחמורות שקיימות במדינת ישראל. במהלך אפריל 2016 החתימה צלול אלפי אנשים על עצומה לסגירתו של מכל האמוניה ובמטרה להשפיע על מקבלי החלטות ולהזהיר את הציבור צלול יזמה קמפיין שליחת דוא"ל ופקסים לראש הממשלה, שר האוצר והשר להגנת הסביבה עם דרישה לסגור את המכל, שהביא אלפי אזרחים ואזרחיות לשלוח מכתבים ופקסים למקבלי החלטות בדרישה לסגור את המכל.

86. לא למותר לציין, כי לאורך רוב התקופה של שש שנות מאמצים של המבקשת להביא לסגירת מכל האמוניה, שחלקם בלבד פורטו לעיל, רוב הרשויות התנגדו לדרישה לריקון בהול ומידי של מכל האמונה, כשבתקופה האחרונה חלקן שינו עמדה, לא מעט בזכות המאבק שניהלה המבקשת.

87. ביטוי להצלחתה ניתן לראות בהחלטת ב ראשי הרשויות במפרץ חיפה על מכתב הדורש מראש הממשלה, בנימין נתניהו, לסגור את המכל, בעקבות כישלון המכרז להקמת המפעל ליצור אמוניה. זו הפעם הראשונה מאז ראשית המאבק לסגירת המכל שבה ראשי הרשויות באזור משמיעים את קולם וזאת למרות חילוקי הדעות ביניהם בנושאים שונים – המכתב לא נענה.

88. מהמרבחה – תרומתה של המבקשת להליך דנן בשלושה: (1) היא בעלת מומחיות וניסיון רב שנים במאבקים כנגד מפגעים בטיחותיים וסביבתיים; (2) אין לה אינטרס ישיר או עקיף בתוצאות ההליך, למעט טובתו של הציבור כמכלול (ובכלל זאת היא אינה מושפעת משיקולים של הכנסות מגביית מיסים ארציים או מקומיים); (3) יש לה הכרות ארוכת שנים עם סוגיית מכל האמוניה, ולמעשה היא הגוף היחיד שעמד מההתחלה על הסיכון שבהמשך הפעלת המכל.

89. עוד יצוין כי הצטרפות המבקשת להליכים לא תכביד עליהם. המבקשת נכונה להציג את הטיעון בעל פה על יסוד הבקשה דנן, או להשלים טיעון בכתב טרם הדיון בעל פה, תוך הבנה של קבועי הזמן הקצרים שנקבעו לבירור ההליך.

90. מאחר שבקשה זו מבוססת על נימוקים משפטיים, לעמדת המבקשת אין צורך בצירוף תצהיר, ואולם ככל שיידרש יוגש תצהיר לתיק בית המשפט מיד עם קבלת החלטה בעניין זה.

91. מפאת לוחות הזמנים הדוחקים, בקשה זו לא הועברה לקבלת עמדת המערערת והמשיבה טרם הגשתה ותועבר אליהן במקביל להגשת הבקשה לבית המשפט.

  
עו"ד חיה ארז

  
עו"ד אוהד רוזן  
ב"כ המבקשת

  
עו"ד חגי קלעי

היום, 19 בפברואר 2017