



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-06-35065 ולנסי נ' מדינת ישראל רשות רישוי למתקני גז ואח'

העותרת

שלומית ולנסי
ע"י ב"כ עוה"ד א' ולנסי ואח'

נגד

המשיבים

1. מדינת ישראל - רשות רישוי למתקני גז
2. יו"ר הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה בשבתו
כיו"ר רשות רישוי גז
ע"י עו"י ע"י קורן מפרקליטות מחוז חיפה
3. נובל אנרג'י מדיטריניאן לימיטד
ע"י ב"כ עוה"ד שי זינגר ואח'
4. טי אס אן ג'י בע"מ - נמחקה
ע"י ב"כ עוה"ד מ' איתן-שלו

נ ת ק ב ל

2018-06-20

פרקליטות מחוז חיפה (אזרחי)

פסק דין

1. לפני כעשור התגלו במימיה הכלכליים של מדינת ישראל מאגרי גז שונים ובהם מאגר הגז המוכר כמאגר לווייתן. מאגר לווייתן, המצוי במרחק של כ-120 ק"מ מחופי ישראל, הוא הגדול מבין מאגרי הגז שהתגלו. גילוי מאגרי הגז וניצולם צפויים להביא למהפכה בתחום האנרגיה, להחלפת מקורות אנרגיה מזהמים במקורות אנרגיה נקיים יותר, לנתק את תלותה של המדינה במקורות אנרגיה חיצוניים ויקרים, ולהגדיל את הכנסות המדינה מתמלוגים ומסים.
2. מימוש הפוטנציאל בהפקת הגז הטבעי, מחייב הקמת תשתיות מורכבות; החל מתשתיות לשאיבת הגז, דרך תשתיות לטיפול בגז הגולמי, וכלה בתשתיות הולכה - ימיות ויבשתיות, להעברת התוצרים לצרכנים.
3. לצורך הקמת מערך התשתיות האמור, הוכנה ואושרה תכנית המתאר הארצית תמ"א 37/ח "קבלה וטיפול בגז טבעי - מתגליות בים ועד מערכת ההולכה הארצית". מדובר בתכנית החלה על שטח רחב ידיים ומקיפה את כל מערך התשתיות, הן הימיות והן היבשתיות. תכנית המתאר היא תכנית ארצית ברמה של תכנית מפורטת, כלומר היא מאפשרת הוצאת היתרי בניה להקמת המתקנים השונים.
4. העתירה המונחת להכרעתי כעת עוסקת אך ורק ביישום התכנית להקמת מתקני ההולכה והטיפול היבשתיים. במסגרת העתירה מבקשת העותרת, תושבת המושב דור, כי בית המשפט יתערב בהחלטות תכנוניות בנוגע לאישור תכנית הניהול הסביבתי שהוכנה לצורך מתן היתר בניה, ובהחלטות הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה להענקת היתרי בניה להקמת הצנרת להזרמת ולהולכת הגז הטבעי והקונדנסט (תוצר של הטיפול בגז הגולמי).



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-06-35065 ולנסי נ' מדינת ישראל רשות רישוי למתקני גז ואח'

רקע

5. בשנת 2009 התגלו מאגרי הגז הטבעי ביס המוכרים כמאגרי "דלית" ו"תמר". כאשר הובן כי מדובר במאגרי גז משמעותיים, הוחל בהכנתה של תכנית מתאר ארצית, ברמה של תכנית מפורטת, לחיבור מאגרי הגז למערכת הולכה ארצית. בשנת 2010 התגלה מאגר הגז "לוויתן" שהוא מאגר הגז הגדול ביותר. בעקבות זאת הוחלט במועצה הארצית לתכנון ולבניה להרחיב את תכנית המתאר כך שתחול על כל המאגרים שהתגלו או שיתגלו בעתיד. הליכי הכנת תכנית המתאר הארצית נמשכו על פני מספר שנים, והיו מעורבים בהם גורמים רבים (ראו את סקירת הליכי התכנון בפסק הדין בבג"ץ 8077/14 עיריית יוקנעם נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה (22/12/2015)). סופו של דבר, ביום 23/10/2014, אישרה ממשלת ישראל, בהתאם לסמכותה על פי סעיף 53 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, את התכנית שכונתה "תכנית מתאר ארצית - תמ"א 37/ח קבלה וטיפול בגז טבעי – מתגליות ביס ועד מערכת ההולכה הארצית" (החלטת ממשלה מס' 2112) (להלן: התכנית הארצית).

6. התכנית הארצית היא תכנית ברמה מפורטת, כלומר תכנית אשר מאפשרת הוצאת היתר בניה מכוחה. מדובר בתכנית מתאר ייחודית, המתפרשת על פני שטח עצום ביס וביבשה, והיא חלה על כל המתקנים הדרושים - החל מנקודת השאיבה ביס ועד למערכת ההולכה, ומתקני האגירה. בבג"ץ 8077/14 הני"ל מבהיר בית המשפט העליון (פסקה 1):

עוד ראוי להקדים ולומר כי תמ"א 37/ח היא פלטפורמה תכנונית ייחודית שטרם נראתה במקומותינו. ייתודה איננו רק בהיקפיה המרחביים אלא גם בניסיונה ליתן מענה למגוון רחב ביותר של צרכים תכנוניים ארוכי טווח. כך, התכנית ביקשה להניח כבר היום מסגרת תכנונית שתכיל את כל מתווי הפיתוח האפשריים למאגרי גז, על בסיס הידע המדעי והטכנולוגי הקיים והעתיד; ולהבטיח מענה תכנוני לכל מודל ייצור והפקה שבו עשוי לבחור יזם, ובתמהילים אפשריים שונים של פיזור המתקנים בין היס לבין היבשה. במקביל, ועל מנת ליצור וודאות עסקית ותכנונית עבור יזמי הגז, ביקשה התכנית להיות מפורטת במידה המאפשרת לתת היתרי בניה ישירות מכוחה מבלי שתידרש הפקדת תכנית מפורטת ביחס לכל מתקן ומתקן שתתבקש הקמתו. מורכבות זו הביאה להכללת כלים תכנוניים גמישים בתכנית אשר יופעלו בשלב היתר הבניה ויצרו את החוליה המקשרת בין הוראות התכנית הכוללת לצרכים הקונקרטיים של מתקן מסוים.

7. גם לאחר אישור התכנית הארצית הועלו כנגדה השגות והתנגדויות שונות אשר נדונו בהרחבה בבית המשפט הגבוה לצדק בבג"ץ 8077/14 הני"ל. בסופו של דיון, דחה בית המשפט את מרבית ההשגות על התכנית למעט בשני עניינים; הצורך באישור המועצה הארצית לתמהיל הפיתוח; אי עיגונה של החלטת המועצה הארצית ליתן עדיפות לטיפול מרבי ביס בהוראת התכנית. למרות שבית המשפט מצא כי נפלו פגמים בנוגע לאישור התכנית בשני עניינים אלו נדחתה העתירה תוך מתן ארכה למועצה הארצית להתייחס לנושאים האמורים. כפי שניתן לראות, הנושאים שבהם נדרשה המועצה הארצית



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-06-35065 ולנסי נ' מדינת ישראל רשות רישוי למתקני גז ואח"

לשוב ולדון נוגעים אך ורק למתקנים הימייים, והם אינם רלבנטיים להליך הנוכחי. מכל מקום, גם נושאים אלו נדונו והוסדרו על ידי המנעצה הארצית.

8. ההליך הנוכחי עוסק רק במתקנים היבשתיים. גם הוראות התכנית הארצית ביחס למתקנים יבשתיים נדונו בבית המשפט הגבוה לצדק בתיק בג"ץ 8077/14 הנ"ל, ובית המשפט מצא כי אין מקום להתערב בהן. בית המשפט קבע כי התכנית הארצית עונה על האיפיונים הנדרשים מתכנית מתאר ארצית מפורטת, לפחות בכל הנוגע למתחמים היבשתיים. בפסקה 70 לפסק הדין נאמר:

בבואנו ליישם את אמות המידה האמורות ביחס לתמ"א 37/ח – על הוראותיה, תשריטיה ונספחי הבינוי המנחים הנלווים לה – נמצאנו למדים כי מידת הפירוט של התכנית אינה אחידה. בכל הנוגע למתחמים היבשתיים המיועדים להקמת תחנות הקבלה, התכנית מתאפיינת במידת פירוט רבה. התכנית מפרטת את הגושים והחלקות שבהם תחול והיא כוללת הוראות ברורות בדבר השימושים המותרים בקרקע, מיקום מסדרון הצנרת ורוחבו, אורכייהן של רצועות האספקה וההולכה, גבולותיהם של מתקני הקבלה ומיקומם במרחב התכנוני. התכנית קובעת גם את מרחקי ההפרדה המקסימליים ביחס לחומרים מסוכנים. התכנית מקצה גם את היקף הקרקע המיועד לכל אחד מהשימושים החזויים במתחם תחנות הקבלה היבשתיים כגון: שטח למתקן קבלה וטיפול בגז, שטח לתחנת גז (מטופל) של נתג"ז, שטח למכלי דלקים, שטח פריקה וטעינה למשאיות ועוד (ראו בעמ' 3-4 להוראות התכנית); את ייעודם של שטחים לשימושים נלווים ואת תחומי מגבלות הבניה והמגבלות הסביבתיות הנוספות (כגון מרחב נטול מקורות הצתה או אזור אסור לשהיית אדם). עוד קובעת התכנית את זכויות הבניה המותרות מכוחה, את הגבהים המותרים לבניה, את קווי הבינוי וכיוצא באלה. בנוסף, את התכנית מלווה תשריט בקנה מידה של 1:5000, קנה מידה מקובל בתכניות מפורטות, ונספחים מנחים בנושאי בינוי, צנרת ותנועה. נוסף על כך, סעיף 4.2.2(ה) להוראות התכנית קובע במפורש כי "לא ניתן לשנות יעוד שטח תחנת הקבלה או להוסיף שימושים [...] אלא בתכנית מתאר ארצית, אשר תקבע כי היתר בניה מכוחה יינתן רק לאחר פרסום הבקשה להשגות הציבור". הודאה זו מטילה מגבלה תכנונית נוקשה על שטחי תחנות הקבלה, כך שכל שינוי בייעוד הקרקע או הרחבת השימושים המותרים בה יעשה רק על ידי המנעצה הארצית עצמה.

ובהמשך התייחס בית המשפט גם לשיתוף הציבור בכל הנוגע לתכנית מפורטת לתחנת הקבלה, וכך נאמר:

הראינו זה עתה כי תמ"א 37/ח קבעה בצורה מפורטת את מיקומם של תחנות הקבלה, את היקפי הבינוי המותרים בהן, את סוגי השימושים בקרקע, את המגבלות שיחולו בתחומן ובסביבתן, את קווי הבינוי, את מרחקי ההפרדה, מיקום מסדרון הצנרת ורוחבו ועוד. לציבור הרחב, שבקהלו באו גם העותרים, ניתנה הזדמנות נרחבת להידרש להיבטים אלה כולם. לפיכך, טיבו המדויק של הבינוי הפנימי בתחנות הקבלה לא צפוי לשנות מהמסגרת התכנונית הכללית; והוא אינו יוצר



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-06-35065 ולנסי נ' מדינת ישראל רשות רישוי למתקני גז ואח'

פוטנציאל חדש לסיכונים בטיחותיים, ביטחוניים או אחרים שלא נבחנו במסגרת תסקיר תרחישי הקיצון שנערך. חסר מוגבל זה בתכנון הפנימי של תחנות הקבלה אינו גורע אפוא מהיותה של התכנית מפורטת בכל הנוגע לתחנות הקבלה היבשתיות על פי אמות המידה שעליהן עמדנו. למותר לציין, בצד האמור, כי הדברים אמורים בהתייחס למתווה בינוי, פיתוח והפקה הגודרים עצמם על מכלול היבטיהם ל"מעטפת ביצועים" שנקבעה בתכנית ושנסקרה במסגרת תרחישי הקיצון הסביבתיים.

על התכנית - כללי

9. בטרם אתייחס לטענות השונות שהועלו על ידי העותרת ראוי להבהיר את עיקרי התכנית, ככל שהם רלבנטיים להליך הנוכחי.

10. התכנית הארצית מתפרשת על פני שטחי ים ויבשה נרחבים. התכנית כוללת שני מכלולים - מכלול צפוני ומכלול דרומי. ענייננו במכלול הצפוני. המכלול הצפוני כולל אסדת טיפול ימית, הממוקמת מול חוף דור, רצועת תשתיות להולכה מאסדת הטיפול למתקנים היבשתיים, ובהם מתקן הגפה חופי לגז הטבעי המכונה CVS; רצועת תשתיות הכוללת צנרת להולכת הגז הטבעי והקונדנסט עד למתקן הגפה נוסף המכונה DVS. ממתקן זה מתוכננת צנרת להולכת הקונדנסט לבתי הזיקוק בחיפה להכנת תזקי קי נפט. הגז הטבעי יוזרם ממתקן ה-DVS למתקן של חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל (נתג"ז), ומשם יוזרם לצרכני הגז השונים.

11. הטיפול בגז הנשאב מהים ייעשה באסדת הטיפול. על פי האמור בכתבי הטענות האסדה תמוקם כ-10 ק"מ מהחוף. מדובר באסדה הבנויה ממשטחים על גבי קונסטרוקציה פלדה. על גבי המשטחים ייעשה הטיפול בגז הגולמי. במסגרת זו יופרד הגז הטבעי מהנוזלים הפחמניים שישאבו. נוזלים פחמניים אלו הם תוצרי לואי המתקבלים בהליך הפקת הגז הטבעי. הנוזלים הללו דומים לנפט גולמי ומשמשים להפקת תזקי קי נפט והם מכונים קונדנסט, או בעברית - "תעבית".

באסדת הטיפול יבוצעו פעולות שתפקידן ייצוב הקונדנסט, כלומר הפחתת נדיפותו. כמו כן יבוצעו פעולות להפחתת לחץ הגז הטבעי המוזרם בצנרת.

12. הצינורות להולכת הגז הטבעי מהאסדה למתקנים היבשתיים ולהולכת הקונדנסט יונחו על פי התכנית במקביל זה לזה בתוך רצועת תשתיות - כך בים וכך גם ביבשה, עד למתקן ההגפה DVS.

יצוין, כי מהמסמכים שהוגשו עולה, כי תוואי הולכת צנרת הגז הטבעי וצנרת הקונדנסט ביבשה נקבע על פי תוואי צנרות דלק וגז קיים. צינור הקונדנסט צפוי להגיע עד נקודה המוכרת כ"שוחת נחשולים" ומשם יתחבר לצנרת קיימת של חברת קצא"א.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-06-35065 ולנסי נ' מדינת ישראל רשות רישוי למתקני גז ואח'

עוד יצוין כי על פי החלטת הממשלה מס' 476 (מחודש אוגוסט 2015) (המוכרת גם כ"מתווה הגז"), נקבע כי תחילת הזרמת הגז תהא בחודש דצמבר 2019.

13. במסגרת התכנית הארצית, נקבע מיקומם של המתקנים היבשתיים כולל תוואי הנחת צינורות הגז והקונדנסט. התכנית קובעת את רוחב רצועת התשתיות, את קוטר הצינורות, עומק ההטמנה, לחץ. הגז בצינורות, את שטחי המתקנים היבשתיים, מגבלות הבניה והשימוש בסמוך לצנרת וכדומה (ראו דברי ההסבר לתכנית שצורפה כנספח 1 לעתירה).

14. התכנית הארצית קובעת גם הוראות בנוגע למתן היתרי בנייה (סעיף 6 לתכנית). בסעיף 6.3 לתכנית, תחת הכותרת "תנאים להיתר בניה" נקבעו ההוראות השונות. בין היתר נקבע כי בטרם יינתנו היתרי בניה על מבקש ההיתר להציג תכנית הנדסית, כאמור בסעיף 6.4 לתכנית, תכנית עבודה וכן תכנית לניהול וניטור סביבתי (תנ"ס). בסעיף 6.4 נקבע כי "תכנון המתקנים יהיה באופן המנצל בעילות את השטח, ומאפשר הקמת כל מרכיבי המערכת, והכל בכפוף לשיקולי בטיחות ומזעור השפעות סביבתיות". עוד צוין כי "האמצעים למזעור השפעות סביבתיות שיכללו בתכנית ההנדסית יהיו האמצעים הזמינים הטובים ביותר בהתאם לדרישות התנ"ס".

15. בסעיף 6.6 לתכנית נקבעו הוראות להכנת התנ"ס. לתכנית צורף גם נספח הנחיות להכנת התנ"ס. עוד נקבע כי מסמכי התנ"ס, הרלבנטיים לאותו היתר מבוקש, "[...] יועברו לחוות דעת הצוות המקצועי. מסמכי התנ"ס יועברו לאישור רשות רישוי בהתייחס לחוות הדעת של הצוות המקצועי ולאחר אישורם מהוויים מסמכי התנ"ס מסמכים מחייבים ופורסמו ע"י בעל הרישיון לידיעת הציבור בדרך בה מתפרסמות תכניות, לרבות באתר מינהל התכנון".

16. הצוות המקצועי אליו מתייחס סעיף 6.6 האמור הוא הצוות המוקם לפי סעיף 6.1 לתכנית, והוא כולל נציג מינהל התכנון, נציג המשרד לתשתיות לאומיות, האנרגיה והמים, נציג המשרד להגנת הסביבה, ונציגי משרד האוצר ומשרד הבריאות.

17. כבר כאן נעיר כי בבג"ץ 8077/14 הנ"ל נטען כי הדרישה להכנת התנ"ס מסיגה את גבולות תסקיר ההשפעה על הסביבה הנדרש על פי חוק התכנון והבניה ותקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003. טענה זו נדחתה תוך שבית המשפט מציון:

מדיוננו עולה אפוא כי התנ"ס אינה באה במקום התסקיר ולא צפויות להיערך במסגרתה בדיקות סביבתיות שהיה הכרח לערוך בשלב התסקיר בשים לב למתווה הסקירה שהתבסס על תרחישי קיצון. התנ"ס מוסיפה על התסקיר, מטייבת את הנתונים הקיימים ומאפשרת לכייל בצורה המדויקת ביותר את אמצעי הזהירות, הניטור והבקרה שיש לנקוט לאורך חיי מיזם קונקרטי ובהתאמה לנתוניו. משכך,



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-06-35065 ולנסי נ' מדינת ישראל רשות רישוי למתקני גז ואח'

החלטת המועצה הארצית לאמץ את התנ"ס אינה מנוגדת להוראות חוק התכנון והבנייה. ההחלטה היא פועל יוצא של הפעלת שיקול דעת מקצועי מובהק והיא נטועה בגדרי מתחם הסבירות. כנגזר ממהותה של התנ"ס, לא מצאנו כי אימוצה כרוך בפגיעה בזכות ההשתתפות וההתנגדות של הציבור בהליך התכנוני שכן כטענת המדינה, זכות זו מוצתה במסגרת האפשרות להתנגד לתסקיר עצמו. נוכח האמור, דין הטענות בראש זה של דיונונו להידחות.

18. למרות קביעה זאת הציע בית המשפט למועצה הארצית לשקול אפשרות להרחבת מנגנון שיתוף הציבור גם בהליך אישור התנ"ס (שם, פסקה 91). בהתאם להמלצת בית המשפט בחנה המועצה הארצית לתכנון ולבניה האם יש צורך בשיתוף הציבור באישור התנ"ס ודחתה את הדרישה (החלטת מיום 2/2/2016, צורפה כנספח להודעת המשיבה 3 מיום 26/6/2018).

הליכי הרישוי

19. עם אישורה של התכנית הארצית, ולאחר דחיית הבקשה לשיתוף הציבור בהכנת התנ"ס, נפתחה הדרך לחברת נובל אנרגיי מדיטרניאן, המשיבה מס' 3 (להלן: נובל אנרג'י) המקימה את הפרויקט, להתחיל בפעולות לקבלת היתר הבנייה למתקנים השונים.

כידוע, הליכי הרישוי מתנהלים על פי חוק התכנון והבניה. לרישוי הקמת מתקני גז נקבעו הוראות מיוחדות המוציאות את הליכי הרישוי מסמכות הוועדות המקומיות השונות. סעיף 119(א) לחוק התכנון והבנייה מורה כי היתר להקמת מתקני גז יינתן על ידי רשות רישוי מיוחדת - רשות רישוי למתקני גז טבעי. בראש הרשות יעמוד ראש הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, ועימו יכהנו מתכנן המחוז ומהנדס הוועדה המקומית שבשטחה יוקם המתקן.

20. מחוקק המשנה התקין גם תקנות מיוחדות לרישוי מתקני גז, הן תקנות התכנון והבניה (רישוי מיתקני גז טבעי), התשס"ג - 2003 (להלן: תקנות רישוי הגז). בין היתר קובעות תקנות רישוי הגז הסדר מיוחד בעניין זכות ההתנגדות למתן ההיתר, השונה מההסדר הכללי הקבוע בתקנות התכנון והבניה (רישוי בנייה), התשע"ו-2016 (להלן: תקנות הרישוי).

תקנות רישוי הגז מורות כי מבקש ההיתר ימסור הודעה בדבר הבקשה לבעל נכס, כלומר בעל זכות במקרקעין שבה יעבור המתקן, ויצרף את המסמכים כמפורט בתקנה.

21. לבעל הנכס זכות להגיש התנגדות תוך 20 ימים מיום קבלת ההודעה. רשות הרישוי היא שתכריע בהתנגדות, ואם דחתה את ההתנגדות, לא יינתן היתר בטרם יחלפו 14 יום מיום משלוח ההודעה על כך לבעל הנכס (תקנה 5(ד) לתקנות רישוי הגז).



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-06-35065 ולנסי נ' מדינת ישראל רשות רישוי למתקני גז ואח'

ההחלטות מושא העתירה

22. העותרת היא תושבת מושב דור שבחוף הכרמל. לעותרת משק חקלאי הכולל זכויות חכירה בחלקה 3 בגוש 11004, הידועה כחלקה א', וזכויות שטיבן יפורט להלן בחלקה המוכרת כחלקה ב'. כמו כן, לעותרת זכויות מכוח חברותה באגודה השיתופית, בחלקות בהן יש לאגודה זכויות חכירה או זכויות של בת-רשות. לטענת העותרת צפויה צנרת הגז וצנרת הקונדנסט לעבור בחלקות בהן יש לה זכויות או בקרבתן.

בעתירתה, שהוגשה ביום 14.06.2018, מעלה העותרת טענות בנוגע ל-4 החלטות שונות של רשות הרישוי לגז; החלטה מיום 28.03.2018 לאשר את תכנית הניהול הסביבתי (התנ"ס) כפי שהוגשה על ידי נובל אנרג'י; ההחלטה מיום 29.04.2018 למתן היתר מס' 6092 להתקנת צנרת הגז הטבעי; וסדרת החלטות בעניין היתר 6095, היתר להתקנת צנרת הקונדנסט, לרבות ההחלטה לאשרו בתנאים (החלטה סופית מיום 16.05.2018).

23. הליכי הרישוי החלו בהגשת הבקשה לאישור התנ"ס בד בבד עם הגשת הבקשות למתן היתרי בניה. ודוק, בהתאם לתכנית הארצית אחד התנאים למתן היתר הוא אישור התנ"ס ועל כן הוכנו על ידי נובל אנרג'י ומי שפעל בשמה, גם התנ"ס וגם בקשות ההיתר.

חשוב לציין כי התנ"ס הובא לאישור הצוות המקצועי כאמור בסעיף 6.1 לתכנית. לצורך אישור התנ"ס על ידי הצוות המקצועי לא נדרש שיתוף של הציבור והבקשה לאישור התנ"ס לא פורסמה ולא הועברה לבעלי הנכסים השונים שבהם צפויה הצנרת לעבור. המלצת הצוות המקצועי הועברה לרשות הרישוי.

ביום 28.03.2018 החליטה רשות הרישוי לאשר את התנ"ס, ככל שהוא נוגע לבקשות ההיתר מושא הדיון (נספח "ד" לתשובת המשיבים 1-2).

יצויין כי הודעה בדבר הגשת הבקשה להיתר 6092 נשלחה לבעלי הנכסים כנדרש לפי תקנה 4 לתקנות רישוי הגז. לבקשה זו לא הוגשו התנגדויות, בהחלטה מיום 29.04.2018 ניתן לנובל אנרג'י ההיתר, בכפוף למילוי התנאים שנקבעו. עם השלמת התנאים נמסר למבקשת ההיתר.

24. לצורך הקמת קו הצנרת להזרמת והולכת הקונדנסט הוגשה בקשה להיתר מס' 6095. הבקשה נקלטה ברשות הרישוי ביום 23.07.2017, הודעה על הגשת הבקשה להיתר נשלחה לעותרת ביום 31.08.2017.

בהערת אגב יצויין כי עוד קודם לכן הוגשה בקשה לקבלת היתר לרשות הרישוי על פי תקנות הרישוי (בקשה להיתר מס' 20170183). העותרת התנגדה לבקשה, בין היתר מהטעם כי הסמכות למתן



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-06-35065 ולנסי נ' מדינת ישראל רשות רישוי למתקני גז ואח'

ההיתר מסורה לרשות הרישוי לגז ולא לרשות הרישוי בחוף כרמל (נספחים 7 - 8 לעתירה). בקשה זו אינה רלבנטית להליך שבפני, שכן אין חולק כי הסמכות למתן ההיתר נתונה לרשות הרישוי לגז, שבפניה הוגשה בקשה 6095 (שהיא מושא הדיון בפנינו).

25. בקשה 6095 מתייחסת להיתר להנחת והטמנת צנרת הקונדסט מנקודת הנחיתה של הצנרת הימית בחוף דור ועד "שוחת נחשולים". ביום 17.09.2017 הגישה העותרת, ביחד עם אחרים, התנגדות לבקשה (נספח 11 לעתירה). הדיון בבקשה להיתר עוכב עד לאישור התני"ס. לאחר אישור התני"ס, בחודש 3/2018 ופירסומה ביום 12.04.2018 (או 16.4.2018 שכן הצדדים הפנו לשני מועדים שונים), נקבע דיון לשמיעת ההתנגדויות. הדיון נקבע ליום 09.05.2018. למרות פניות לשינוי המועד, נערך הדיון במועדו ונשמעו גם טענות המתנגדים (פרוטוקול הדיון צורף כנספח 42 לעתירה). הדיון בבקשה לא הסתיים באותו יום והמשיך ביום 16.05.2018. בסופה של ישיבה זו התקבלה החלטת רשות הרישוי לגז.

בהחלטתה דחתה הרשות את התנגדותה של העותרת (נספח 20 לעתירה). הרשות קבעה בדעת רוב כי הבקשה תאושר בכפוף למילוי תנאים שונים כמפורט בהחלטה.

26. מן האמור עולה כי עד להגשת העתירה, ניתנו ההחלטות הבאות; אישור התני"ס בכל הנוגע למתקנים מושא היתרים 6092 ו-6095, כלומר הקמת צנרת הגז היבשתית מחוף היס ועד לנקודת הפיצול; התקבלה ללא כל התנגדות הבקשה למתן היתר להתקנת צנרת הגז - היתר 6092; נדחתה התנגדות לבקשה להיתר 6095 - התקנת צנרת הקונדנסט, והתקבלה החלטה לאישור הבקשה בכפוף למילוי תנאים. רק לאחר הגשת העתירה והדיון בה, ניתן ביום 31.07.2018 היתר 6095 המבוקש (נספח 1 לבקשה 17).

העתירה וההליכים הקודמים

27. העתירה בתיק זה הוגשה על ידי העותרת ביום 14.06.2018 בגדרה ביקשה העותרת את התערבות בית המשפט בהחלטות לאישור התני"ס ובהחלטות למתן היתרי הבניה 6092 ו-6095.

28. בד בבד עם הגשת העתירה הגישה העותרת גם בקשה לצו ביניים בה עתרה להורות על הפסקת כל העבודות להקמת הצנרת והמתקנים על פי היתרים 6092 ו-6095. אציין כי באותו שלב החלו להתבצע רק העבודות מושא היתר 6092, כלומר העבודות להנחת צנרת הגז הטבעי והמתקנים הנלווים לה. בבקשה נטען כי לעותרת טענות כבדות משקל כנגד ההחלטות מושא העתירה וכי צו הביניים נדרש על מנת למנוע פגיעה קשה בסביבה כתוצאה מביצוע העבודות.

28. הדיון בבקשה לצו ביניים נקבע ליום 27.06.2018. במהלך הדיון הושגה הסכמה למחיקת הבקשה לצו ביניים. הסכמה זו הושגה מתוך הנחה כי העתירה תידון תוך זמן קצר וכי לא יהיה בהסכמה משום ויתור על טענות כלשהן של העותרת.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-06-35065 ולנסי נ' מדינת ישראל רשות רישוי למתקני גז ואח'

29. הדיון בעתירה לגופה נקבע ליום 19.07.2018. כן ניתנו הוראות בדבר העברת מסמכים שונים לעותרת וביניהם התכנית ההנדסית שהוכנה כחלק מהבקשה להיתר ובהתאם להוראת סעיף 6.3 לתכנית הארצית.

30. בעתירה מעלה העותרת שורה של טענות, חלקן טענות דיוניות בנוגע לדיוני ההתנגדות שהוגשה לבקשה להיתר 6095, וחלקן טענות בנוגע להחלטות לגופן. באופן כללי ניתן לומר כי העותרת טוענת כי התני"ס שאושרה אינה תואמת את הוראות התכנית והוראות מסמך ההנחיות להכנת התני"ס. בעניין זה התמקדה העותרת בטענה כי התני"ס אינה כוללת התייחסות מספקת לסיכונים הנובעים מהקמת הצנרת והמתקנים. העותרת סמכה את העתירה על חוות דעת של מומחים ובהם חוות דעתו של מר טל פרייסלר מיום 29.05.2018, שערך השוואה בין התני"ס שאושרה לבין מסמך ההנחיות להכנת התני"ס, ועל חוות דעתו של ד"ר ישראל ברזילי מיום 10.06.2018 שעסקה בהערכת הסיכונים הטמונים בהקמת צנרת הקונדנסט. לקראת הדיון בעתירה צירפה העותרת חוות דעת נוספת של ד"ר ישראל ברזילי, חוות דעת מיום 18.07.2018, שהרחיבה את הדיון בדבר הסיכונים העולים מהקמת הצנרת בכללותה, כלומר הן צנרת הגז והן צנרת הקונדנסט.

31. העותרת הדגישה במיוחד את העדרו של סקר סיכונים דטרמיניסטי, כלומר סקר סיכונים של תרחישי קיצון שעלולים להתפתח בהפעלת המתקנים והולכת הגז והקונדנסט בצינורות סמוכים זה לזה. לטענת העותרת, סקר סיכונים שכזה מתחייב, הן מהוראות התכנית וממסמך ההנחיות להכנת התני"ס והן מהנחיות חוזר מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה.

32. המשיבים מצידם טענו כי לא נפל כל פגם בהחלטות ומכל מקום אין לעותרת זכות לעתור כנגדן. נטען כי העותרת כלל אינה בעלת נכס במקרקעין לגביהם התבקש היתר 6095 ועל כן לא עמדה לה כל זכות התנגדות להיתר. עוד נטען כי התני"ס אושרה על ידי גורמי המקצוע ומהווה חלק ממסמכי הבקשה להיתר. נטען כי אין לציבור כל זכות להתנגד לאישור התני"ס אלא במסגרת ההתנגדות לבקשה להיתר. לגופן של טענות העתירה, נטען על ידי המשיבים כי באישור התני"ס ומתן היתרי הבניה לא נפל כל פגם. סקר הסיכונים אושר עם אישורה של התכנית הארצית. התני"ס הוכנה על פי ההנחיות וההיתרים שניתנו בהתאם להוראות התכנית הארצית.

דיון והכרעה

33. כפי שיפורט להלן, הגעתי למסקנה כי דין העתירה על כל חלקיה להידחות וכי לא נפל כל פגם, המצדיק התערבות שיפוטית, בהחלטות מושא העתירה. את הדיון אפתח בהערה מקדימה לעניין היקף התערבותו של בית המשפט לעניינים מנהליים בהחלטות מקצועיות של רשויות התכנון והבניה, לאחר מכן אתייחס לטענות הדיוניות, לטענות כנגד אישור התני"ס ולבסוף לטענות בעניין אישורם של היתרים 6092 ו-6095.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-06-35065 ולנסי נ' מדינת ישראל רשות רישוי למתקני גז ואח'

על התערבות בית משפט בהחלטות תכנוניות

34. כידוע, בית המשפט בשבתו לביקורת על החלטות רשויות התכנון, אינו שם את שיקול דעתו במקום שיקול דעתם המקצועי של מוסדות התכנון. הלכה היא כי בית המשפט אינו "מתכנן על" ועל כן יתערב בית המשפט רק באותם מקרים בהם נפל פגם מנהלי בהחלטות, כגון חוסר תום לב, ניגוד עניינים, משוא פנים או חוסר סבירות קיצוני (ראו בג"ץ 8824/13 כפר הס מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ נ' שר הפנים (25.7.2016); בג"ץ 5137/08 אָלבו נ' הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים של המועצה הארצית לתכנון ובנייה (14.10.2010); עע"מ 2339/12 שוחט נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה כפר סבא (19.8.2013); בג"ץ 11745/04 רמות למען הסביבה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה (4.9.2008)). בית המשפט בוחן האם נפל פגם בהליך, האם נפגעו זכויות דינויות, האם ההחלטה חורגת ממתחם הסבירות והאם הפגיעה באזרח הייתה מידתית (ראו עע"מ 2418/05 מילגרם נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה (24.11.2005); עע"מ 9316/05 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה נ' בכור (5.3.2008); עע"מ 2109/12 אגבאריה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז חיפה (21.11.2013)). בין היתר בית המשפט בוחן האם הרשות שקלה חלופות שפגיעתן באזרח פחותה, האם שקלה את כל השיקולים הדרושים לעניין, האם ניתן משקל ראוי לשיקולים השונים וכדומה (ראו בג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421, 437 (1980); בג"ץ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל, פסקה 42 (9.6.2011); עע"מ 662/11 יהודית סלע נ' ראש המועצה המקומית כפר ורדים (9.9.2014); בג"ץ 3758/17 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' הנהלת בתי המשפט, פסקה 17 לפסק דינו של השופט סולברג (20.7.2017)).

בית המשפט עשוי להתערב גם אם נפגעה זכות הטיעון של מי שזכאי לכך, אם לא נאספה תשתית עובדתית נדרשת לקבלת החלטה, לא התקבלו אישורים כנדרש על פי חוק או נפל כשל אחר בהתנהלות הרשות עובר לקבלת ההחלטות (ראו בג"ץ 10907/04 סולודוך נ' עיריית רחובות, פ"ד סד (1) 331 (2010); רע"פ 4398/99 הראל נ' מדינת ישראל, פ"ד נד (3) 637 (2000); עע"מ 9187/07 לוחון נ' משרד הפנים (24.07.2008)).

35. עוד נזכיר, כי בדרך כלל במוסדות התכנון מכהנים בעלי תפקידים מקצועיים שלהם הידע והניסיון להחליט בעניינים המובאים בפניהם. לעיתים נדרשות הרשויות להיעזר גם במומחים חיצונים, לקבל לעיון חוות דעת מקצועיות, לשמוע טענות, אולם בסופו של יום ההכרעה המקצועית מסורה לרשות המינהלית שהוסמכה לכך על פי דין (ראו בג"ץ 2920/94 אדס טבע ודין נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, פ"ד נ (3) 441, פסקה 33 לפסק הדין (1996); עת"מ (חי) 53939-03-15 דן מרויך נ' ועדת ערר מחוזית מחוז חיפה, משרד הפנים (01.06.2015))



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-06-35065 ולנסי נ' מדינת ישראל רשות רישוי למתקני גז ואח'

36. אין להתעלם מכך כי בעניינים שונים עשויות להיות חוות דעת מקצועיות שונות ואף סותרות. עם זאת, קיומן של חוות דעת מקצועיות הסותרות את החלטות הרשות אינן מצדיקות כשלעצמן התערבות שיפוטית, כך בבג"ץ 8077/14 הנ"ל אומר בית המשפט [...] כלל הוא כי בית משפט זה לא יתערב בהחלטת הרשות המוסמכת שבתחום מומחיותה המקצועית של הרשות אך מן הטעם שישנן חוות דעת מקצועיות סותרות (שם פסקה 43 וכן ראה בג"ץ 6269/12 הנהגת ההורים הארצית נ' שר החינוך, פסקה 16 (29.04.2015); בג"ץ 678/88 כפר ורדים נ' שר האוצר, פ"ד מג (2) 501, 507 (1989); עע"מ 2141/09 הוועדה המחוזית המשותפת לתכנון ולבניה נ' אחל"ה איכות חיים לתושבי השרון, פסקה 19 (31.12.2009); בג"ץ 6406/00 "בזק" החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' שר התקשורת, פ"ד נח (1) 433 (2001); דנג"צ 2366/04 "צוות" אגודת גימלאי שרות הקבע בצו"ל נ' שר האוצר (27.07.2004)).

37. מפשרנו את עקרונות הביקורת השיפוטית נפנה לטענות השונות שהועלו בעתירה.

הפגמים הנטענים בהליך

38. כפי שפורט לעיל, במסגרת תקנות רשוי מתקני גז ניתנת לבעלי הנכסים שבהם או בקרבתם יותקנו המתקנים זכות לקבלת הודעה וזכות התנגדות למתן ההיתר. העותרת לא התנגדה למתן היתר 6092, כלומר להיתר להתקנת צנרת הגז הטבעי, והסתפקה בהתנגדות להיתר 6095. לטענתה נפלו פגמים בהליך האישור, אשר פגעו בזכות ההתנגדות שלה.

39. העותרת טוענת כי לא ניתן לה לעיין זמן מספיק מראש במסמכי הבקשה להיתר, ובכך נפגעה זכותה להתנגד. העותרת מדגישה כי את מסמכי התני"ס קיבלה לעיונה רק ביום 29.04.2018, כלומר כשבוע לפני הדיון בהתנגדות (ראו סעיף 68 לעתירה). רק ביום 01.05.2018 נשלחה לה הודעת דואר אלקטרוני הכוללת קישור לאתר לצורך עיון בתני"ס, ועל כן ביקשה, באמצעות באי כוחה, לדחות את הדיון שהיה קבוע ליום 09.05.2018. בקשותיה לדחות את הדיון נדחו.

עוד נטען כי לא הומצאה לעיונה התכנית ההנדסית שהוכנה לפי סעיף 6.3 לתכנית וזו נמסרה לה בסופו של דבר רק במסגרת הדיון בעתירה:

בהעדר המסמכים האמורים, כך נטען, לא קוים הליך שימוע כדין, ונפגעה זכותה להתנגד.

40. דין טענות אלו להידחות. תקנות רישוי הגז מטילות על מבקש ההיתר חובה למסור הודעה על הבקשה להיתר להקמת מתקן גז לבעלי הנכס (תקנה 4). לפי תקנה 4(א1) על מבקש ההיתר לכלול בהודעה את "[...] התכנית שמכוחה הוגשה הבקשה, משרדי רשות רישוי שבהם ניתן לעיין בבקשה ויצורף לה תצלום אוויר בקנה מידה 1:1000 של הנכס, אשר טומנו עליו מיקומו של



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-06-35065 ולנסי נ' מדינת ישראל רשות רישוי למתקני גז ואח'

מיתקן הגז, רצועת הצינור ותחום המגבלות הנובעות מהם". להודעה אין צורך לצרף מסמכים נוספים כלשהם. המבקש להתנגד רשאי לעיין במסמכי הבקשה במשרדי רשות הרישוי.

41. העותרת יכולה הייתה לעיין בתנ"ס החל מיום פרסומה באתר רשות הרישוי, כלומר ב- 12.04.2017. מכאן שלא נפל פגם בכך שרק ביום 01.05.2018 נשלח לעותרת קישור לאתר, שהרי מדובר היה בפרסום פומבי.

42. העותרת קובלת על כך שלא ניתנה לה אפשרות לעיין בתכנית ההנדסית המהווה תנאי להגשת בקשה להיתר לפי סעיף 6.3(א)(1) לתכנית הארצית. גם טענה זו דינה להידחות. התכנית ההנדסית הנדרשת לפי סעיף 6.3 לתכנית הארצית צריכה להיות מוגשת לאישור רשות הגז הטבעי. בסעיף ההגדרות של התכנית מובהר כי התכנית ההנדסית היא התכנית הנדרשת לפי סעיף 24 לחוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002, שקובע כי את התכנית ההנדסית (המכונה שם מפרט) יש להגיש למנהל ולממונה לפי חוק זה. על פי סעיף 6.3 לתכנית הארצית נדרשה נובל אנרג'י, מבקשת ההיתר, להמציא אישור על פי חוק משק הגז הטבעי. התכנית ההנדסית לא אמורה הייתה להיבדק ולהיבחן על ידי רשות רישוי הגז, שכן הידע המקצועי והסמכות לאישורה נתונים למנהל ולממונה על פי חוק משק הגז הטבעי. על כן די היה כי יוצג לעיון המתנגדים האישור לתכנית ההנדסית כפי שניתן על פי חוק משק הגז הטבעי ולא הייתה כל חובה למסור את התכנית ההנדסית גופה. ודוק, אישור התכנית ההנדסית על ידי הרגולטור על פי חוק משק הגז הטבעי, אינו נתון להתנגדות הציבור שכן מדובר בבחינה מקצועית בלבד.

43. מכל מקום, הואיל ורשות הרישוי אינה מוסמכת לבחון את התכנית ההנדסית, ברי שלא ניתן להביא בפניה התנגדויות לתכנית ההנדסית. מכך מתבקשת המסקנה כי אפילו היה מקום לאפשר לעותרת או למי מטעמה לעיין בתכנית ההנדסית, הרי שהפגם שנפל (אם נפל), לא פגע בזכות הטיעון של העותרת (על פגם שאין בו משום פגיעה בזכות הטיעון המצדיקה ביטול ההחלטה ראו רע"פ 4398/99 הראל נ' מדינת ישראל, פ"ד נד (3) 637 (10.08.2000); ע"א 4926/08 נאשף ואיל ושות' נ' הרשות הממשלתית למים וביו, דינים עליון 2013 (137) 1021 (09/10/2013)).

44. לא ניתן לסיים את הדיון בפרק זה מבלי להתייחס לטענות לגבי זכות ההתנגדות של העותרת. ראינו כי זכות ההתנגדות למתן היתר שמורה אך ורק לבעל נכס שלגביו מבוקש ההיתר. בעל נכס מוגדר כ"בעל זכות במקרקעין כמשמעותה בתקנה 36(ו) לתקנות רישוי בנייה". תקנה 36(ו) לתקנות הרישוי כוללת רשימה של בעלי זכות במקרקעין.

45. העותרת טוענת בעתירה כי היא בעלת זכות חכירה בחלקה 3 בגוש 11004. דא עקא, מתברר כי לעותרת אין זכויות חכירה בחלקה זו. מדובר בחלקה בה מחזיקה האגודה השיתופית דור - מושב



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-06-35065 ולנסי נ' מדינת ישראל רשות רישוי למתקני גז ואח'

עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ. החלקה מוגדרת כחלקה ב' שאינה מוכרת ישירות לחברי האגודה.

למרות זאת טוענת העותרת כי האגודה אינה אלא "גורם מתווך" בין רשות מקרקעי ישראל לחברי האגודה (סעיף 20 לתשובה לתגובות המשיבים), ועל כן, כך לטענתה, יש לראות בה כבעלת זכות בחלקה.

46. תשובה זו של העותרת אינה מספקת שכן תקנה 36(ו)(5) לתקנות הרישוי מבהירה מתי יוכר בעל זכות במקרקעי ישראל, שאינה זכות חכירה, כבעל נכס:

במקרקעין שהם מקרקעי ישראל, בין אם הם רשומים במרשם המקרקעין ובין אם לאו, ובעל הזכות אינו אחד מאלה המנויים בפסקאות (1) עד (4), והוא אחד מאלה:

(א) בעל חוזה חכירה לדורות עם רשות מקרקעי ישראל אף אם עסקת החכירה כאמור לא נגמרה ברישום;

(ב) מי שרשות מקרקעי ישראל אישרה כי הוא בעל זכות שחתימתו דרושה; אישור כאמור יכול שיינתן לסוגים של בעלי זכויות, סוגים של נכסים או סוגים של בקשות להיתר;

על העותרת היה לשכנע כי התמלאו התנאים האמורים, כמו למשל הצגת אישור של רשות מקרקעי ישראל כאמור בסעיף 5 (ב) הנ"ל, אולם אישור כזה לא הוצג.

אוסף כי לטענת נובל אנרגי, לעותרת יש לכל היותר זכות של בת-רשות בלבד, שניתנה לה על ידי האגודה. האגודה, כך נטען, לא רק שלא התנגדה לבקשה להיתר אלא אף תמכה בה והסכימה להעברת הצנרת (סעיף 19 לתשובה המשלימה של נובל אנרגי). לא נמצאה אסמכתא להסכמה נטענת זו, אם כי אין חולק שהאגודה לא הגישה התנגדות ואף לא התייצבה בתליך הנוכחי.

47. המסקנה מכל האמור היא כי העותרת לא הוכיחה כי היא בעלת נכס במובן תקנות רישוי הגז. עם זאת, העותרת קיבלה הודעה על פי תקנה 4 לתקנות רישוי הגז, הגישה התנגדות והתנגדותה נדונה לגופה. לפיכך, אפילו אם לא הייתה לה זכות להתנגד, הרי משנפתח לה הפתח להגשת ההתנגדות אין לסלק את טענותיה על הסף ויש לראות בעמדת רשות הרישוי כהסכמה לאפשר לה את זכות ההתנגדות.

אישור התנ"ס

48. את עיקר טענותיה ממקדת העותרת באישור התנ"ס. העותרת טוענת כי התנ"ס שאושרה אינה ממלאת את ההנחיות שנקבעו בתכנית הארצית ובנספח ההנחיות, וכי אין בתנ"ס מענה לסיכונים הרבים הנובעים מהתקנת צנרת הקונדנסט.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-06-35065 ולנסי נ' מדינת ישראל רשות רישוי למתקני גז ואח'

49. גם טענות אלו של העותרת דינן להידחות. נפתח את ההסבר בדברים שנאמרו בעניין תפקידה של התני"ס. בפסק הדין בבג"ץ 8077/14 הנ"ל מבהיר בית המשפט כי הדרישה להכנת התני"ס לא באה במקום תסקירי השפעה על הסביבה או תסקירי סיכונים. בית המשפט מבהיר כי "התני"ס מוסיפה על התסקיר, מטייבת את הנתונים הקיימים ומאפשרת לכייל בצורה המדויקת ביותר את אמצעי הזהירות, הניטור והבקרה שיש לנקוט לאורך חיי מיזם קונקרטי ובהתאמה לנתוניו" (פסקה 90).

התני"ס נועדה לקשר בין התכנית, על כל חלקיה, לרבות תסקירי ההשפעה על הסביבה, לבין הנתונים המיוחדים של כל רכיב ורכיב במיזם. כך מבהיר בית המשפט במקום אחר בפסק הדין:

התני"ס אינה כוללת הערכה סביבתית דה-נובו ולא צפויות להיגזר ממנה הגבלות חדשות על הקרקע, על סביבתה, או על השימושים המותרים בה שלא נבעו מהתכנית עצמה"

ובהמשך:

אכן, התני"ס כוללת הודאות לבצע מספר מוגדר של בדיקות סביבתיות בשלב הבינוני (למשל סקר הידרולוגי, סקר תגובות אתר וסקר בטי גידול), אך אלו הן בדיקות נקודתיות וייעודיות שנגזרות מנתוניו הקונקרטיים של המיזם וניכר כי הן אינן מחליפות את כלל היקף הבדיקות הנרחב שבוצע במסגרת התסקיר עצמו, שהוא הנורמה הבסיסית שאליה כפופה התני"ס (פסקה 88).

50. הצורך בהכנת התני"ס הוסבר על ידי גורמי התכנון בין היתר בפערי הזמנים שבין הכנת התכנית לשלבי הביצוע והצורך לביצוע התאמה בין המידע הקיים לנתונים שיתבררו במהלך הביצוע.

51. ראינו גם כי התני"ס נעשתה על ידי גורמי מקצוע ללא שיתוף הציבור וללא הענקת זכות התנגדות לציבור. מכאן נגזר גם היקף הביקורת השיפוטית על התני"ס. משמע, בית המשפט בוחן את התני"ס רק במסגרת הביקורת השיפוטית המצומצמת על החלטות מקצועיות של רשות התכנון, כמפורט בפסקאות 34 - 36 לעיל.

52. העותרת סבורה כי התני"ס שאושרה אינה תואמת את ההנחיות שנקבעו בתכנית. לביסוס טענה זו צירפה את חוות דעתו של המומחה טל פרייסלר (נספח 32 לעתירה).

מר פרייסלר ציין כי הוא בעל תואר בביוטכנולוגיה וניהול משאבי טבע וסביבה, ועוסק בעיקר בניסויים ובדגימות מים באזור עמק החולה ואגן הביקורת השיפוטית על התני"ס. משמע, בית המשפט בוחן את תכנית בין האמור בדף ההנחיות לבין התני"ס, אולם אין בחוות דעתו כדי לתרום לחבנה מקצועית של הפערים הנטענים בין התני"ס לבין ההנחיות. חוות דעתו אינה יכולה לשמש תחליף לבדיקה המקצועית



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-06-35065 ולנסי נ' מדינת ישראל רשות רישוי למתקני גז ואח'

של הצוות המקצועי שהוקם על פי סעיף 6.1 לתכנית, ואינה יכולה לבסס מסקנות נחרצות בדבר הסטייה הנטענת של התנ"ס מההנחיות.

53. זאת ועוד, חוות הדעת של מר פרייסלר כלל לא הוגשה במסגרת ההתנגדות ולא נדונה על ידי רשות הרישוי. במצב זה ברי כי בית המשפט אינו יכול לשים את שיקול דעתו במקום שיקול דעתה של רשות הרישוי, שהיא גורם מקצועי, ולקבוע כי קיימות סטיות מההנחיות. נזכיר גם כי רשות הרישוי מצאה, גם בלי שחוות הדעת של מר פרייסלר הוגשה לה, כי אין פגם בתנ"ס (ראו סעיף 1 להחלטה מיום 16.05.2018).

רשות הרישוי נתנה מענה (סעיפים 1.1 - 1.7) לטענות שהועלו בפניה. כל התשובות שניתנו הן תשובות מקצועיות כגון בעניין הקרבה לקווי חשמל, מנגנונים לאיתור או מניעת דליפה, קרבה בין הצינורות וכדומה. אלו עניינים בלב שיקול הדעת המקצועי של הרשות ואין להתערב בהם.

54. אף שהמשיבים טענו כי אין בחוות הדעת של מר פרייסלר כדי לבסס פגם בהכנת התנ"ס, הופנתה חוות הדעת לצוות המקצועי שבדק כל אחת מהטענות ונתן להן מענה (ראו נספח ז' לתשובות המשיבים 1-2). תשובות אלו גם הן מצויות במישור המקצועי-תכנוני, ודי בכך שהצוות המקצועי שבבחן את הטענות, מבלי שמצא כל פגם, כדי להביא לדחיית הטענה.

55. את עיקר הדיון הקדישו באי כוח העותרת להעדרו של סקר סיכונים דטרמיניסטי בתנ"ס. לטענתם, התנ"ס מתבססת רק על סקר סיכונים כמותי ולא על סקר סיכונים דטרמיניסטי. כלומר, לא נערך סקר של מצבי קיצון כנדרש בחוזר מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, כדי להבטיח את שלום הציבור בדרך הטובה והבטוחה ביותר. סקר סיכונים הסתברותי, כך נטען, אינו מספיק כדי לוודא את ההגנה על הציבור.

56. באי כוח העותרת מפנים לשתי חוות הדעת של ד"ר ישראל ברזילי שמתבססות על הערכת הסיכונים במצבי קיצון. בחוות הדעת הראשונה (נספח 41 לעתירה), התייחס המומחה לצנרת הגז הטבעי. בחוות דעתו הוא מציין כי נספח 6.7 לתנ"ס, המהווה סיכום ממצאי סקר הסיכונים, נערך על פי מתודה הסתברותית ולא על פי המתודה הדטרמיניסטית כנדרש על ידי המשרד להגנת הסביבה. כן ציין כי הסקר מתבסס על תקן הולנדי מיושן שאינו מקובל היום בעולם. המומחה הפנה גם לאירועים חריגים שהתרחשו בעולם מהם מבקש הוא להסיק כי הסיכונים הצפויים גדולים מההערכות בתנ"ס. לסיכום הוא מציין "[...] אני משוכנע שסקר הסיכונים שצורף לתנ"ס של מקטעי צנרת הגז הטבעי אינו משקף את רמת הסיכון הפוטנציאלי הנובע ממנו וכן אינו בוחן את הסכנה הטמונה מצנרת הקונדנסט".



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-06-35065 ולנסי נ' מדינת ישראל רשות רישוי למתקני גז ואח'

57. בחוות דעתו המשלימה הוא חוזר על הדברים ומתייחס גם לצנרת הקונדנסט. בסיכום חוות דעתו הוא מוסיף על האמור בחוות הדעת הראשונה ומצביע על כשלים נוספים. המומחה מדגיש כי הקרבה בין צינור הגז הטבעי לצינור הקונדנסט מגדילה את רמת הסיכון. עוד הדגיש כי הקרבה בין הצינורות עלולה לגרום לזיהום מקורות המים. המומחה מצביע גם על הסכנה הטמונה בקרבת צנרת הגז לבתי מגורים, ועל הסכנה האורבת גם לשאר תושבי האזור ולמשתמשים בנתיבי תחבורה סמוכים.

לסיכום הוא מצין כי "[...] לא ניתן לקבוע את תוואי פרוזדור הצנרת [...] לפני שייעשה סקר סיכונים מעמיק ומדוקדק לצנרת המתוכננת על כל מרכיביה על ידי גורם מקצועי בלתי תלוי".

58. אין ספק כי מסקנותיו של המומחה די"ר ברזילי מעוררות חששות בקרב תושבי האזור ובהם העותרת, החרדים לגורלם. אולם חוות דעת שכזו אינה מספקת להצדיק התערבות שיפוטית, מקום שגורמי המקצוע מצאו כי די באמצעים הננקטים כדי להבטיח את שלום הציבור ולמנוע את הסיכונים הנטענים.

59. סקר סיכונים של כל הפרויקט, כולל הסיכונים הנובעים מהנחת והתקנת הצנרת היבשתית, נערך עוד בטרם אושרה התכנית הארצית. בבג"ץ 8077/14 הנ"ל מציין בית המשפט כי טרם אישורה של התכנית הארצית נערכו תסקירים שונים, לרבות תסקיר מצבי קיצון. וכך נאמר (פסקה 87):

אין חולק כי ביחס לאתרים שנכללים בתכנית נערכו תסקירים ממצים העומדים בדרישות החוק. ביחס לאתרים היבשתיים עמדו התסקירים בפירוט רב על השפעות הסביבתיות הצפויות לפי כל אחד מתרחישי הקיצון על מדדים שונים ובהם איכות האוויר עקב פליטת חומרים מזרחיים; פגיעה בשימושי ובייעודי הקרקע (למשל פגיעה אפשרית בשמורת טבע, פגיעה בחוף רחצה, פגיעה בשטחים פתוחים, פגיעה בפעילות חקלאית קיימת ועוד); פגיעה בנוף; פגיעה אפשרית בערכי עתיקות ומורשת; השפעות צפויות עקב אירועים סיסמיים ואמצעי מניעה שבהם יש לנקוט; הסכנות הכרוכות בשימוש בחומרים מסוכנים אגב תהליך הייצור; השפעות בתחום הרעש והתאודה; על החשש לזיהום סביבתי במקרה של דליפות; דרכים למזער את הפגיעה הסביבתית מתוצריו של תהליך הייצור; הפגיעה האפשרית בבתי גידול וערכי טבע ועוד. גם לגבי האתרים הימיים נערכו תסקירים מפורטים המתייחסים לסביבה הימית ולמאפייניה הייחודיים. תסקירים אלה התייחסו למשמעות הנופית של הקמת מתקנים ימיים; להשפעות על שימושיים קיימים בקרקע הים; למידת נצפות המתקן מהחוף וסביבתו; לסיכונים סיסמיים מיוחדים בסביבה הימית; לתנאים אוקיאנוגרפיים ומטאורולוגיים רלוונטיים; ועוד. בעקבות המסקנות שנלמדו מתסקירים אלה עוגנו שורה ארוכה של הוראות רלוונטיות בתכנית ובראש ובראשונה הוראות בדבר מיקום המתקנים, תוואי מערכת ההולכה, שימושיים מותרים בקרקע המיועדת למתקנים ובקרקע הסובבת אותם וכיוצא באלה. זאת ועוד, התכנית כוללת הוראות פרטניות שאף הן נובעות ממסקנות התסקיר כגון סעיף 4.1.2



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-06-35065 ולנסי נ' מדינת ישראל רשות רישוי למתקני גז ואח'

א' הקובע כי "תחנות הגז (המוגדרות בתכנית כ"מתקן שהוא כולו או חלקו על קרקענין המשמש לכל פעולה הדרושה לצורך העברת הגז במערכת האספקה, ההולכה והחלוקה" – ע' פ' (להלן: תחנות הגז)) יתוכננו ככל הניתן כך שמרבית המרכיבים ימוקמו מתחת לפני הקרקע ובאופן שיאפשר את שילובן בנוף ובסביבה"; סעיף 4.2.2 ג' הקובע כי "אחסון תוצרים נלווים המיועדים לפינוי, כדוגמת קונדנסייט יהיו רק בתאי שטח 202 ו-205 ולא יותרו בהם השימושים האחרים המותרים בתחנות הקבלה [...]"; סעיף 6.4 העוסק בתכנית הסביבתית וקובע כי "א. תכנון המתקנים יהיה באופן המנצל ביעילות את השטח [...] והכל כפוף לשיקולי בטיחות ומזעור השפעות סביבתיות. ב. האמצעים למזעור השפעות סביבתיות יהיו האמצעים הזמינים הטובים ביותר ובהתאם לדרישות התנ"ס"; והוראות נוספות רבות.

60. הנה כי כן, בית המשפט העליון קבע מפורשות, בניגוד להערותיו של ד"ר ברזילי, כי נערכו סקרי סיכונים כנדרש, כי נבחנו מצבי קיצון וכי ניתן מענה ראוי לכל הסיכונים. ד"ר ברזילי חולק על קביעה זו (ראו למשל סעיף 24.6 לחוות דעתו הראשונה), אולם ראינו כי קיומה של חוות דעת סותרת של גורם חיצוני, אינה מהווה עילה להתערבות שיפוטית. מוסדות התכנון המקצועיים בחנו היטב את התסקירים השונים ואת סקרי הסיכונים, אישרו אותם ואת התכנית הארצית ובית המשפט העליון מצא שאין להתערב בהחלטות אלו. ברי שההליך הנוכחי אינו יכול לשמש פלטפורמה לתקיפה חוזרת של הטענות ביחס לסקרי הסיכונים שנערכו בהכנת התכנית הארצית.

61. העותרת טוענת גם כי על פי מסמך ההנחיות להכנת התנ"ס היה על רשות הרישוי לדרוש סקר סיכונים דטרמיניסטי נוסף, המתייחס נקודתית למתקנים מושא ההיתרים. לטענה זו מספר תשובות. ראשית, ראוי לשוב ולפנות לפסק דינו של בית המשפט העליון שהתייחס גם לטענות כמו זו (פסקה :88).

עיון בנספח ההנחיות לעריכת תנ"ס מלמד כי היא גודרת עצמה לתחומיהן של המגבלות האמורות. בעוד שהתסקיר מכוון להערכה כללית של השפעות סביבתיות חזויות וקביעת המגבלות המתחייבות מכך, פועלה הצפוי של התנ"ס מוגבל בהרבה. התנ"ס מתמקדת אך ורק בקביעת מסגרת בקרה ופיקוח ביחס לנתוני הפרטניים של מיזם נתון; והיא מפרטת מהם הצעדים שבהם יש לנקוט כדי למזער את ההחצנות הסביבתיות ולהבטיח כי אלו עומדות בדרישות הסביבתיות ואינה העקרונות שנקבעו בתכנית עצמה על בסיס התסקיר. מכאן, כי על פי טיבה התנ"ס גודרת עצמה למגבלות הנובעות מהתכנית ואינה מחליפה את התסקיר. התנ"ס אינה כוללת הערכה סביבתית דה-נובו ולא צפויות להיגוד ממנה הגבלות חדשות על הקרקע, על סביבתה, או על השימושים המותרים בה שלא נבעו מהתכנית עצמה. התנ"ס צפויה אמנם לעסוק באותם הפרמטרים שכבר נבחנו בתסקיר, אך ברזולוציה מצומצמת יותר הנוגעת לנתוני המיזם המדויקים שייוודעו רק בשלב היתר הבניה. למשל, התנ"ס אמורה ליתן מענה לשאלה כיצד ניתן לנטרל לצמצם את פליטות החומרים המזהמים לאוויר ממתקן לאחר שייוודע הרכבם, להבדיל מהשאלה מה היקף הפליטות המותרות



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-06-35065 ולנסי נ' מדינת ישראל רשות רישוי למתקני גז ואח'

שהוכרעה במסגרת התסקיר; התנ"ס אמורה להציע מגבלות פרטניות לגבי הזרמת חומרים מסוכנים לים לאחר שייודעו האילוצים בהקשר זה; עליה לפרט כיצד ינוטרו ויטופלו תוצרים מהליך ייצור הגז בכפוף למגבלות העקרוניות שנקבעו בתכנית, למשל לגבי תאי השטח שבהם ניתן לאחסנם וכן הלאה. כל אלה יתורגמו להגבלות שייטול על עצמו היזם בקשר למיזם מסוים. אכן, התנ"ס כוללת הוראות לבצע מספר מוגדר של בדיקות סביבתיות בשלב הבינוי (למשל סקר הידרולוגי, סקר תגובות אתר וסקר בתי גידול), אך אלו הן בדיקות נקודתיות וייעודיות שנגזרות מנתוניו הקונקרטיים של המיזם וניכר כי הן אינן מחליפות את כלל היקף הבדיקות הנרחב שבוצע במסגרת התסקיר עצמו, שהוא הנורמה הבסיסית שאליה כפופה התנ"ס.

ובהמשך (פסקה 90):

מדיוננו עולה אפוא כי התנ"ס אינה באה במקום התסקיר ולא צפויות להיערך במסגרתה בדיקות סביבתיות שהיה הכרח לערוך בשלב התסקיר בשים לב למתווה הסקירה שהתבסס על תדחישי קיצון. התנ"ס מוסיפה על התסקיר, מטייבת את הנתונים הקיימים ומאפשרת לכייל בצורה המדויקת ביותר את אמצעי הזהירות, הניטור והבקרה שיש לנקוט לאורך חיי מיזם קונקרטי ובהתאמה לנתוניו.

אלו העקרונות הנדרשים לעריכת התסקירים הנלווים לתנ"ס, ועל כן ברור שחוות הדעת של ד"ר ברזילי, שמבקש לשוב ולבחון מחדש את תסקיר הסיכונים שאושר בתכנית הארצית, אינה יכולה להצדיק התערבות שיפוטית כעת.

62. העותרת סבורה כי הבסיס להתערבות מצוי במסמך ההנחיות להכנת התנ"ס ובחוזר מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה שעוסק ב"מדיניות מרחקי הפרדה במקורות סיכון נייחים" (נספח 36 לעתירה). נטען כי מסמך ההנחיות, בשילוב החוזר, מחייבים עריכת סקר סיכונים דטרמיניסטי נוסף גם במסגרת התנ"ס.

63. טענה זו אין לקבל. חוזר המנכ"ל מתייחס למדיניות הפרדה במקורות סיכון נייחים. סיכונים אלו נבדקו בסקר הסיכונים שנערך בטרם עריכת התכנית הארצית. התכנית הארצית קבעה את מיקום הצינורות, את המרחקים בין הצינורות, את מיקום המתקנים וכדומה. התנ"ס לא שינתה מאום בכל אלו. מכאן, ברי שהסקר הרלבנטי לעניין מיקום הצנרת ומרחקי הפרדה נערך, במתודה הדטרמיניסטית, לפני אישור התכנית, ולא נדרש בשום שלב חזרה על אותו סקר.

64. בנספח ההנחיות להכנת התנ"ס שצורף לתכנית הארצית, לא נקבעו הנחיות לעריכת סקר סיכונים דטרמיניסטי חדש. להיפך. במסמך ההנחיות נקבעו הוראות ברורות לעריכת תסקירי הערכה של הסיכונים השונים (כך למשל סעיף 3.1 לדף ההנחיות בכל הנוגע להשפעות סביבתיות הבהיר מפורשות כי מדובר בסקר הסתברותי). גם בכל הנוגע לסקרים אחרים כמו לחומרים מסוכנים (סעיף 4.5 (4.5.2) נקבעו הוראות ברורות. סעיף 4.5.1 מתייחס לסקר הסתברותי של סיכונים בטיחות. סעיף 4.5.2



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-06-35065 ולנסי נ' מדינת ישראל רשות רישוי למתקני גז ואח'

מתייחס לסיכונים מחומרים מסוכנים ומפנה לחוזר המנכ"ל, שכאמור שימש כבסיס לסקר הסיכונים עובר לעריכת התכנית. אין דרישה מפורשת לסקר סיכונים דטרמיניסטי חדש.

מסמך ההנחיות קובע הוראות נוספות לגבי עמידה בתקנים שונים, שימוש באמצעים לגילוי ואיתור תקלות וכדומה, אולם כל אלו אינם יכולים לשמש בסיס לדרישה לעריכת סקר סיכונים דטרמיניסטי חוזר.

65. ודוק, התנ"ס כוללת בחובה פירוט של סקרים שונים שנערכו ובנספחים צורפו כל סקרי הסיכונים. כל אלו עמדו בפני הגורמים המקצועיים לרבות נציגי משרד האנרגיה, שלהם המומחיות בכל הנוגע לצנרות להולכת דלקים למיניהם. לא נמצא כל חסר בהערכות הסיכונים ובאמצעים שנקטו.

66. דומה גם כי ההתמקדות בסקר הסיכונים משכיחה מהעותרת כי גם לאחר סיום התקנת המערכת ימשיכו גורמי הפיקוח והאסדרה לעמוד על המשמר ולוודא כי לא יתפתחו אירועים מסוכנים. כך למשל קיים פיקוח על פי חוק הנפט, התשי"ב-1952, קיים פיקוח של המשרד להגנת הסביבה, של הוועדות לתכנון ולבניה ועוד.

67. עוד מתברר כי בחוות הדעת המשלימה של די"ר ברזילי נפלו מספר טעויות. כך למשל בסעיף 5.11 לחוות הדעת הוא מתייחס לתרחישים הנוגעים לצנרת גז גלויה ולתחנות גלויות להורדת הלחץ, בעוד שבהתאם לתכנית הפרויקט תחנת הורדת הלחץ ותמוקם על האסדה וההיתר מתייחס לצנרת טמונה.

בהליך זה איני מתכוון לבחון את התרחישים השונים שפירט די"ר ברזילי ואת היקף הסיכונים בכל תרחיש. אלו נושאים מקצועיים שנבחנו ונבדקו על ידי גורמי המקצוע.

68. ניתן לסכם פרק זה ולהבהיר כי בכל הנוגע למיקום הצינורות והמרחקים בין הצינורות, נערך סקר דטרמיניסטי בשלב הכנת התכנית ולא נדרש סקר חוזר. טענותיו של די"ר ברזילי תוקפות את מסקנות אותו סקר ולכן אין מקום לדון בהן. סקרי הסיכונים למיניהם שפורטו בתנ"ס אינם חורגים מההנחיות לעריכת התנ"ס, אושרו על ידי גורמי המקצוע ועל כן אין עילה להתערבות בית המשפט.

לאור האמור יש לדחות את כל טענות העותרת בנוגע לאישורה של התנ"ס.

ההיתרים

69. היתר 6092 העוסק בצנרת הגז הטבעי אושר מבלי שהוגשה לו כל התנגדות. ברי שבמצב זה אין להתיר לעותרת לתקוף את ההיתר. כלל הוא כי מקום שבו קבע הדין מסלול השגה לתקיפה של



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-06-35065 ולנסי נ' מדינת ישראל רשות רישוי למתקני גז ואח'

החלטה מנהלית, אין לאפשר למי שלא עשה כן לנסות מזלו לאחר מכן בעתירה מינהלית (ראו לעניין החובה למיצוי הליכים ע"א 3069/17 משרד החינוך נ' עמותת גני חב"ד צפת (בפירוק) (29.10.2017); בג"ץ 764/88 דשנים וחומרים כימיים בע"מ נ' עיריית קרית אתא, פ"ד מו(1) 793 (1992); בג"ץ 8886/15 רפובליקנים מחו"ל בישראל (ע"ר) נ' ממשלת ישראל (02.01.2018); בג"ץ 6997/11 הוני ברוש נ' חברת החשמל לישראל בע"מ (05.12.2011); בג"ץ 6820/11 אלישבע דרעי נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה בני ברק (29.11.2011)).

70. היתר 6095 ניתן רק לאחר הדיון בעתירה ועל כן הגישה העותרת בקשה נוספת לצו ביניים, בקשה מס' 17. מרבית הטענות בנוגע להיתר 6095 נדונו כבר במסגרת הדיון בטענות הדיוניות ובטענות לגבי התנייה ולכן אתייחס בפרק זה רק לטענות הנוספות.

העתירה הוגשה כנגד החלטת רשות הרישוי לגז מיום 16.05.2018, בגדרה החליטה הרשות בדעת רוב לאשר את הבקשה בתנאים (נספח 20 לעתירה). הטענה העיקרית שהעלתה העותרת בעתירה, פרט לטענות שכבר נידונו, הייתה כי ההחלטה ניתנה מבלי שהוגשו לרשות כל המסמכים הנדרשים ובהם התכנית ההנדסית, חוסר בתכנית למקרי חירום וכשלים בהערכות למקרי החירום השונים.

71. בין התנאים שנקבעו בהחלטת רשות הרישוי לגז נכללו גם הוראות בדבר השלמת מסמכים חסרים כגון התכנית ההנדסית (סעיף 2 להחלטה), התייחסות מינהל אוצרות הטבע לסיכונים (סעיף 3), והצגת תכנית חירום לאירוע דליפה מצנרת הקונדנסט "[...] לתקופת ההקמה ולתקופת ההפעלה, שתתואם עם המועצה האזורית חוף הכרמל ותאושר על ידי המשרד להגנת" "[...] (סעיף 8) ועוד.

72. ביום 31.07.2018 ניתן ההיתר. העותרת טוענת בבקשה מס' 17 כי ההיתר ניתן אף שלא מולאו כל התנאים. כן נטען כי הרשות קיימה דיון סגור במסגרתו קבעה כי מולאו התנאים שנדרשו בהחלטה מיום 16.05.2018 ובכך פגעה בזכות הטיעון של העותרת כנגד האישור.

העותרת לא ביקשה לתקן את העתירה ולהוסיף טענות בנוגע למתן ההיתר ביום 31.07.2018 אלא הסתפקה בבקשה למתן צו ביניים (בקשה מס' 17).

73. טענותיה של העותרת בנוגע להחלטה מיום 31.07.2018 חורגות ממסגרת הדיון בעתירה, שהרי עניינו בהחלטת הרשות שאישרה כי התקיימו התנאים שנקבעו בהחלטה מושא הדיון (החלטה מיום 16.05.2018). לכאורה די בכך כדי לסתום את הגולל על טענות אלו. למרות זאת, וכדי שלא לגרור את הצדדים להליך נוסף, ביקשתי את תגובות המשיבים.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-06-35065 ולנסי נ' מדינת ישראל רשות רישוי למתקני גז ואח'

74. לאחר עיון בבקשה ובתגובות המשיבים הגעתי למסקנה כי גם טענות נוספות אלו דינן להידחות. הטענה הראשונה שהעלתה העותרת כבר בעתירה המקורית וביתר שאת כעת, היא כי ההחלטה מיום 16.05.2018 אינה בבחינת החלטה למתן היתר. נטען כי בשים לב לדרישת הרשות להשלמת מסמכים ומילוי תנאים, לא הייתה הרשות רשאית לקבוע כי יינתן היתר כל עוד לא יושלמו כל המסמכים כנדרש. מכך מתבקשת, על פי טענת העותרת, המסקנה כי הדיון בבקשה להיתר לא הסתיים. משהוגשו המסמכים הנוספים, כך לטענתה, המשך הדיון בבקשה להיתר הקים לה הזכות להתנגד לבקשה ולמסמכים הנוספים שאושרו.

75. טענה זו אין לקבל. תקנה 16(ב) לתקנות רישוי הגז קובעת כי "רשות רישוי לגז רשאית לתת היתר, לטרב לתתו, לתקנו, לשנותו או להתלותו או לבטלו עקב מתן פרטים בלתי נכונים. וכן להתנות בו תנאים לצורך מיתקן גז או להקמתו, בין השאר בעניינים אלה [...]" (ההדגשה הוספה - ר.י. ס').

משמע, רשות הרישוי לגז מוסמכת להורות על מתן היתר בכפוף למילוי תנאים שונים. רשימת התנאים שפורטו בתקנה היא רשימה חלקית, שאינה סגורה, וניתן להתנות את מתן ההיתר גם בהתקיימות תנאים נוספים. ודוקו, הרשות מוסמכת להתנות תנאים להקמה ולא תנאים להפעלה.

76. כמובן שיש להבחין בין מצבים בהם הרשות מציבה תנאים לקבלת ההיתר שמשמעותם למעשה דחיית הבקשה להיתר כך שרק עם מילוי התנאים תידון הבקשה מחדש, לבין החלטות שבהן נדרש המבקש להשלים תנאים שאישורם אינו משנה את מהות ההחלטה ואינו מחייב דיון מחודש בבקשה להיתר.

כאשר התנאים הנדרשים מחייבים שיקול דעת של הרשות, הדבר עשוי לחייב דיון מחודש בבקשה להיתר. לעומת זאת, כאשר התנאים שנקבעו מחייבים רק הגשת מסמכים ואישורים, לרבות אישורים של רשויות אחרות, ושאינם מחייבים שיקול דעת נוסף של הרשות, אין צורך בקיום דיון מחודש.

77. ולענייננו, התנאים שנקבעו בהחלטה מיום 16.05.2018, לרבות התנאי בסעיף 8 להחלטה - הצגת תכנית חירום לאחר דליפה, אינם תנאים שמחייבים דיון והכרעה המצויים בשיקול דעת הוועדה. נובל אנרג'י התבקשה להמציא מסמכים ואישורים של רשויות אחרות. כך למשל את תכנית החירום אמורה הייתה להגיש בתיאום עם המועצה האזורית למשרד לאיכות הסביבה ולהמציא את אישורו לרשות הרישוי לגז. משמע, בשלב מתן ההיתר, כל שנדרשה רשות הרישוי לגז לעשות הוא לבחון האם הוגשו המסמכים וניתנו האישורים על ידי הגורמים המוסמכים. רשות הרישוי לגז לא נדרשה לבחון את התכניות לגופן ולאשרן, שהרי הסמכות לדון בתכניות נמסרה לרשויות אחרות.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-06-35065 ולנסי נ' מדינת ישראל רשות רישוי למתקני גז ואח'

כך ראינו כי המשרד להגנת הסביבה הודיע ביום 03.07.2018 כי התכניות שהוגשו על פי סעיפים 8 ו-9 להחלטת רשות הרישוי לגז אושרו על ידו. כל שנדרש היה כי יוסף להיתר תנאי כי בטרם הפעלת הקו יתקבל אישור הממונה במשרד להגנת הסביבה לתכנית החירום להפעלה. ודוקו, עסקינן בהיתר הקמה ולא הפעלה, וזמנו של אישור ההפעלה טרם הגיע.

78. מכל האמור עולה כי אין מקום להתערב בהחלטות מושא העתירה ואף לא בהחלטה מיום 31.07.2018 למתן ההיתר לביצוע העבודה להקמת צנרת הקונדנסט - היתר 6095.

הערה - לפני סיום

79. פתחנו את פסק הדין והדגשנו את ייחודו ומורכבותו של הפרויקט להסדרת מערכת השאיבה והחולכה של הגז הטבעי שנמצא במימי הים התיכון לצרכנים השונים. מדובר באחד הפרויקטים הנרחבים ביותר שבוצעו בישראל, פרויקט שעשוי להשפיע באופן ממשי על כל תושבי המדינה. המעבר לשימוש באנרגיה המופקת מגז טבעי, תשפיע על איכות האוויר שכולנו נושמים, תשחרר את ישראל מהתלות במקורות אנרגיה מזהמים ויקרים, תגדיל את הכנסות המדינה ותשפר את רווחתם של כל התושבים. אין להתפלא כי בצד התקוות הגדולות להצלחת הפרויקט, נמצא גם מי שחושש מהסיכונים הכרוכים בו. מדובר במערכת להולכת חומרים מסוכנים, שאם לא יטופלו כראוי עלולים לסכן את הציבור.

80. החששות מתעצמים גם בשים לב לראשוניות של הקמת חלק ניכר ממתקני המערכת בישראל. תורמים לחששות אלו גם גורמים שונים ומומחים שהערכתיהם שונות מההערכות המקצועיות של הרשויות האמונות על אישור העבודות והפיקוח על ההקמה ותהפעלה של הפרויקט. לכל אלו מצטרף האינטרס המובן והמוכר שלפיו כל אדם מעדיף כי סיכונים פוטנציאליים, ואפילו סיכונים מזעריים, יורחקו מביתו. בבג"ץ 8077/14 הנ"ל העירה כב' השופטת דפנה ברק-ארז:

לא ניתן להשתחרר מן התחושה כי זהו אחד מאותם מקרים שבהם עומדת ברקע העתירות טרוניה של NIMBY, היינו שהן מבטאות את האינטרס המובן לכול כי מתקנים חיוניים שלהם השלכות סביבתיות ובטיחותיות ימוקמו במקום אחר ורחוק, "לא בחצר האחורית שלי" (Not In My Back Yard). דא עקא, שבסופו של דבר אמור להימצא למתקנים אלו מקום כלשהו. משמצינו כי ההליך שבו התקבלה ההחלטה באשר למיקומם של המתקנים היה, בעיקרו של דבר, תקין, תוצאתו היא המכריעה, ולא לנו להתערב בה. ניתן אפוא להבין לליבם של העותרים בעניין זה, אך לא להיעתר להם.

דברים אלו נכונים גם במקרה הנוכחי ועם כל ההבנה לחששותיה של העותרת ושל חבריה למאבק, אין בחששות אלו די כדי להצדיק התערבות של בית המשפט והענקת הסעדים המבוקשים.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-06-35065 ולנסי נ' מדינת ישראל רשות רישוי למתקני גז ואח'

81. לא נעלמה מעיני גם המחאה, שחלקה מצאה ביטוי גם באולם בית המשפט, כנגד מיקום אסדת הטיפול מול חוף דנר. מיקום האסדה נקבע בתכנית הארצית וההליך הנוכחי לא עסק בו. עם זאת אוסיף, כי המאבק על מיקום התשתיות היבשתיות אינו יכול לשמש עוגן להביא לשינוי מיקומה של האסדה.

סוף דבר

82. בשים לב לכל האמור אני דוחה את העתירה על כל חלקיה, לרבות את הטענות בעניין מתן היתר 6095, כמפורט בבקשה מסי' 17.

העותרת תישא בהוצאות המשיבים 1-2 בסך של 4,000 ₪ ובהוצאות המשיבה 3, בסך זהה. סכום זה יישא הפרשי הצמדה וריבית כחוק מהיום ועד התשלום המלא בפועל.

ניתן היום, ח' אלול תשע"ח, 19 אוגוסט 2018, בהעדר הצדדים.

רון סוקול, סגן נשיא



בית המשפט המחוזי בחיפה

19 אוגוסט 2018

עח"מ 18-06-35065-06 ולנסי נ' מדינת ישראל
רשות רישוי למתקני גז ואח'

אל-פרקליטות מחוז חיפה - אזרח'
שד' הפל-ים 15 מיקוד 31004 ת.ד. 31008
חיפה

טלפון מרכז מידע: 077-2703333
www.court.gov.il

מכתב מלווה

מצורף בזה מסמך פסק דין.

ח' אלול תשע"ח, 19 אוגוסט 2018

מזכירות בית המשפט

תאריך

| | | |
|--|--|--|
| <p>שם האדם: _____</p> <p>מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ.</p> | | <p>מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ.</p> |
| <p>כתובת: _____</p> <p>מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ.</p> | | |
| <p>מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ.</p> | | |
| <p>מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ.</p> | | |
| <p>מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ.</p> | | |
| <p>מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ.</p> | | |
| <p>מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ.</p> | | |
| <p>מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ.</p> | | |
| <p>מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ.</p> | | |

| | |
|--|--|
| <p>מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ.</p> | <p>מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ.</p> |
| <p>מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ.</p> | <p>מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ. / מס' ת.ד. / מס' ז.מ.</p> |