

נחתם ביום: 19.7.2021
תאריך אחרון להגשה: 20.7.2021

בעניין שבין:

1. החברה להגנת הטבע (ע"ר)
ע"י ב"כ נועה איון ואו אסף בן לוי
מרחי הנגב 2, תל אביב
טל': 03-6388744; פקס: 03-6390580
דוא"ל: asafbl@spni.org.il; noalegal@gmail.com
2. אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה (ע"ר)
ע"י ב"כ עו"ד לי-היא גולדנברג
רח' יהודה הלוי 48, תל אביב - יפו 610000
טל': 03-5669939; פקס: 03-5669940
3. צלול – עמותה לאיכות הסביבה (ע"ר)
ע"י ב"כ עו"ד חגי קלעי ואו חיה ארז
רח' מזא"ה 22, תל אביב 6521337
טל': 03-9070770; פקס: 03-9070771

העותרות

- נ ג ד -

1. ממשלת ישראל
2. משרד האוצר
3. משרד האנרגיה
4. המשרד להגנת הסביבה
5. משרד התיירות
כולם ע"י ב"כ מפרקליטות המדינה
מרחי צלאח א-דין 31 ירושלים
טל': 073-3925027; פקס: 02-6467011
6. קו צינור אירופה אסיה בע"מ, ח.פ. 515633253
ע"י ב"כ עוה"ד מאיר הלר (מ.ר. 21235) ואו צבי ניקסון ואחי
ממשרד א' לנדוי עורכי דין
מרחי קרן היסוד 38, ירושלים
טל': 02-5618845; פקס: 02-5618847
7. עיריית אילת
על ידי ב"כ עוה"ד עפר בר-און ואחי
שביט בר-און גלאון צין ויתקון ושות', עורכי-דין
"מגדל סונול", דרך מנחם בגין 52, תל אביב 67137
טלפון: 03-7912800; פקס: 03-7912801
8. עיריית אשקלון
ע"י ב"כ עוה"ד ציפי איסר-איציק ואחי
ממשרד ליפא מאיר ושות', עורכי דין
מרחי ויצמן 2 (בית אמות השקעות), תל אביב 6423902
טל': 03-6070600; פקס: 03-6070666
9. רשות החברות הממשלתיות
ע"י פרקליטות המדינה
10. רשות הטבע והגנים הלאומיים
על ידי ב"כ עוה"ד יונתן הראל ואחי
בית ב.ס.ר 1 דרך בן גוריון 2, רמת גן, 52573
טלפון: 03-7553800; פקס: 03-7553801
11. רשות הספנות והנמלים
ע"י פרקליטות המדינה

המשיבים

תגובה מקדמית מטעם המשיבה 6 לעתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

תגובה מקדמית מטעם המשיבה 6 לעתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 4.5.2021, והארכת המועד שניתנה ביום 27.6.2021, המשיבה 6, חברת קו צינור אירופה אסיה בע"מ (להלן: "המשיבה"), מתכבדת להגיש בזאת תגובה מקדמית לעתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים.

בית המשפט הנכבד יתבקש לדחות העתירה על יסוד האמור בה, ולחלופין לדחותה לאחר שמיעת המשיבה, ולחייב את העותרות בהוצאות המשיבה, והכל מהטעמים שיפורטו להלן.

פתח דבר – תמצית התגובה

1. מתחילת שנות השבעים של המאה הקודמת וכבר למעלה מחמישים שנה, קיים ופועל בישראל גשר יבשתי להולכת נפט גולמי בין ים סוף לים התיכון. גשר זה התבסס על שני נמלי נפט, באילת ובאשקלון, מתקנים לקליטה ואחסון נפט בנמלים אלה או בסמוך אליהם, וקו צינור דלק בקוטר "42" (להלן: "קו הצינור") המחבר בין נמלי אילת לאשקלון.
2. עד שנת 2017 פעל הגשר היבשתי על בסיס זיכיון שהעניקה המדינה למקימו, שהפעילו אותו באמצעות חברת קו צינור אילת אשקלון בע"מ (להלן: "בעלת זיכיון המשנה"). עם סיום תקופת הזיכיון נחקק במיוחד חוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, תשע"ז-2017 (להלן: "חוק תשתיות נפט") שמטרתו הייתה למסור לידי המשיבה, שהוקמה בהתאם להוראות חוק תשתיות נפט כחברה ממשלתית,¹ את נכסי הפעילות של בעלת זיכיון המשנה על מנת שתמשיך בהפעלתם וניצולם המלא.
3. הגשר היבשתי הישראלי מתחרה באלטרנטיבות האחרות להובלת נפט גולמי בין חלקי העולם המערבי והמזרחי: תעלת סואץ וקו צינור הנפט "סומד" (SuMed²), העוברים שניהם בשטח מצרים, המפעילה אותם כמקור הכנסה לאומי וכמשאב אסטרטגי וגיאופוליטי. אלו הם קיצורי הדרך הקיימים להובלת נפט, כתחליף למסע מסביב לאפריקה, הדרך הארוכה, המסוכנת והיקרה יותר ובעלת טביעת רגל פחמנית גבוהה.³
4. על מנת להגדיל את ניצולו של הגשר היבשתי הישראלי, בשנת 2003 שודרג קו הצינור בעלות כבדה והוכשר להזרים נפט בשני הכיוונים, כך שמטעני נפט יכולים לעבור בו גם מהים התיכון לים סוף. מהלך זה איפשר הגדלת היקף הפעילות של קו הצינור בהולכת נפט גולמי שהופק ברוסיה ובמדינות סמוכות לה, ששולח למזרח אסיה, שם התגברה משמעותית בעשורים האחרונים צריכת הנפט הגולמי.
5. כפי שיפורט להלן בהרחבה, שדרוג והגדלת פעילות זו של הגשר נבחנה על ידי הכנסת (הוועדה המשותפת לוועדת הפנים והגנת הסביבה ולוועדת העבודה, הרווחה והבריאות לנושא סביבה

¹ וזאת החל מיום 26.3.2020, כאמור בסעיף 2(ב)1 לחוק הנ"ל.

² השם "סומד", הוא הלחם של סואץ ומדיטריאן, היינו חיבור בין מפרץ סואץ שבים סוף לים התיכון.

³ מיכלית גדולה צורכת עד 100 טון דלק היסק ביום ומסע דרך כף התקוה הטובה מוסיף כשבועיים לאורך המסע. לכן בסיכום שנתי, מדובר בתוספת של לפחות 10 מיליון טון בשנה צריכת דלק לעומת שימוש בתעלת סואץ, בסומד או במתקני המשיבה.

- ובריאות) לנוכח הטענות שהעלו כבר אז ארגונים סביבתיים, לרבות העותרת 3. לאחר דיונים, ולאור הממצאים של מחקר שהוזמן ממרכז המחקר והמידע של הכנסת עליו עוד נפרט בהרחבה, נדחו החששות.
6. לאורך כל השנים מעודדת המדינה את ניצול הגשר היבשתי. כך במסגרת הסכמי השלום עם מצרים, דרשה המדינה וקיבלה התחייבות ארוכת טווח של מצרים, התחייבות שמומשה, לאספקת נפט גולמי בהפקת מצרים והעברתו במכליות דרך נמל הנפט באילת.
7. כך גם לאורך כל שנות הפעילות, נערכו הסכמים עם שורה של גורמים מסחריים הפועלים בענף שיווק הנפט הבינלאומי, ואלו העבירו וממשיכים להעביר, חרף החרם הערבי, מטעני נפט דרך מתקני המשיבה.
8. ההסכם של המשיבה עם חברת Med-Red Land Bridge (להלן יכינו לשם הנוחות: "ההסכם" ו-"מד-רד" בהתאמה), שעניינו מועלה בעתירה, אינו שונה במהותו מכל אותם הסכמים שערכה ועורכת המשיבה וקודמתה, בעלת זיכיון המשנה, בהפעלת הגשר, מזה ארבעה עשורים לפחות, פרט לכך שיש בהסכם זה, מעבר ליתרונותיו הכלכליים המובהקים, גם תועלת בפריצת החרם הערבי וכרסומו, וגם יתרונות במישור המדיני והביטחוני.
9. אין מחלוקת כי תוצאה של ההסכם תהיה ניצול טוב יותר של הגשר (הגם שלא יגיע כדי גבול הקיבולת), ובפרט הגברת פעילות פקידת המכליות בנמל אילת, ביחס לקצב הפקידה בו בשנים האחרונות, וזאת למשך תקופת ההסכם שהנה 10 שנים; אולם, יובהר כי לא זו בלבד שהגשר נבנה מלכתחילה למטרה זו ממש והוא כשיר להכיל פעילות זו, אלא שמטרה זו של ניצול הגשר היבשתי כדי קיבולתו, היא מטרה מובהקת שמקדמת המשיבה (ובעלת זיכיון המשנה לפנייה), בעידוד המדינה, כבר מספר עשורים, ואין כל רבותא בכך שחתימת הסכם זה ומימושו מקדמת מטרה זו.
10. העתירה מתיימרת לצייר את המשיבה כמי שפעלה במחשכים, לא דיווחה אודות ההסכם, הסתירה והעלימה מידע, לא רק מהציבור אלא גם מהגורמים המוסמכים לפקח עליה, ואף נרמזו רמיזות בדבר מניעים זרים; ומכאן, על פי העתירה, שאין לתת אמון במשיבה כמי שתפעיל את הגשר באופן זהיר כפי הנדרש למנוע אסון סביבתי. אין כל הצדקה לתיאורים ולהשמצות הללו, המתעלמים מן העובדות כהווייתן.
11. שכן, פרט לדיווח ושיתוף הגורמים הממשלתיים המעורבים בניהולה, מייד עם חתימת מזכר הבנות (הלא מחייב) בין המשיבה לבין מד-רד, נמסר דיווח למשרד להגנת הסביבה (להלן: "המשרד להגנ"ס") אודות העסקה המתקמת, וזאת נעשה מספר חודשים טרם נחתם ההסכם עצמו. המשרד פועל מאז באינטנסיביות רבה ובדיאלוג פורה עם המשיבה, ומנחה אותה כיצד להיערך לפעילות הצפויה. המשיבה, מצידה, שיתפה פעולה באופן מלא ותמשיך לעשות כן.
12. ראוי לציין כי המשרד להגנ"ס אף חייב את המשיבה בהכנת סקר סיכונים. בהתאם להנחיית המשרד להגנ"ס המשיבה הזמינה סקר סיכונים מחברת הזמט, שהיא אחת משתי החברות שבהן בחר המשרד להגנ"ס, ואף הייתה היועצת למשרד להגנ"ס לעריכת תוכנית לאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן. תוצאות סקר הסיכונים, מדברות בעד עצמן, ומראות כי הסיכון הטמון בפעילות פקידת המכליות אפסי. על מנת לסבר את אוזנו של בית המשפט, בהמשך תגובה זו נפרט אודות סקר הסיכונים ותוצאותיו.

13. באשר למהות העתירה, הרי זו מבקשת להתעלם מהוראות הדין המסדירות את אופן פעילותה של המשיבה כחברה ממשלתית, הכפופה להחלטות הדירקטוריון שלה, בו יושבים נציגי ממשלה, וכן להוראות והנחיות רשות החברות הממשלתיות; וכך גם מבקשת להתעלם מהוראות הדין המיוחד, ויתר ההסדרים, המסדירים את פעילותה של המשיבה.
14. יתר על כן, העתירה אף מתעלמת מהוראות הדין ומנגנוני הפיקוח והבקרה על הובלת נפט, בפרט לעניין הקטנת סיכונים ומניעת פגיעה בסביבה.
15. העתירה, הגם שעניינה, נימוקיה ופרטיה עוסקים בהרחבה בסיכון הסביבתי ואף הכלכלי הנטען כתוצאה מאירוע של זיהום נפט, אינה מתיימרת כלל לבקש להורות כי פעילות הובלת הנפט תתבצע באופן בטוח, בהתאם להוראות הדינים, הרישיונות וההיתרים שנועדו למטרה זו, ותוך הקפדה על מניעת זיהום. העתירה, הלכה למעשה, מבטאת התנגדות עקרונית וכוללנית לעיסוק בנפט ובפרט להובלתו דרך מפרץ אילת.
16. בכך, העתירה מגלמת תפיסה קיצונית וחד-צדדית המקדשת הימנעות מלאה על פני נקיטה באמצעי זהירות לצמצום (עד כדי איון) הסיכון הסביבתי. לגישת העותרות, אין לבצע כלל פעילות הובלת נפט בנמל אילת. זאת באופן קטגורי, ללא תלות ואיזון מול הוראות הדין המתירות והמסדירות פעילות זו, ללא התחשבות באמצעי הבטיחות הקיימים או בהערכת הסיכונים בפועל הנובעים מהפעילות, ללא התחשבות בפעילות הענפה המתקיימת בנמל עקבה הסמוך, שאותו פוקדות בשנים האחרונות מעל 200 מכליות נפט מדי שנה, ובעשור האחרון בלבד, פקדו אותו יותר מ-2,150 מכליות נפט! ואף ללא התחשבות בזכויות מוקנות ואינטרסים אחרים חשובים, שיש בהסכם למבצעי הפעילות ואף למדינה.
17. נאמנות לתפיסתן החד-צדדית, העותרות מצאו לנכון לצרף לעתירה באופן סלקטיבי את המשיבים לה ונמנעו מלצרף משיבים שהיה עליהן לצרף: מד-רד ומשרד החוץ. לא ברור כיצד סבורות העותרות שניתן לקיים דיון בעתירתן ללא צירוף של הצד להסכם, אותו העתירה מבקשת לבטל. כך גם לא ברור כיצד העותרות מפרטות נימוקים להצדקת העתירה הנוצצים ביחסי חוץ, לרבות שימור יחסי חוץ של ישראל עם מצרים ופרשנות מיוחדת שהן מציעות להסכמי אברהם, ולמרות זאת לא צירפו את משרד החוץ כמשיב.
18. העותרות לא הסתפקו בכך, אלא אף באו בפני בית המשפט הנכבד בידיים לא נקיות, תוך הפרה בוטה של צווים שיצאו לפי חוק העונשין. העותרות אף השתהו במידה ניכרת בהגשת העתירה.
19. כל אחד ממחדלים אלו לבדו מצדיק סילוק על הסף של העתירה.
20. הלכה למעשה, הסעד העיקרי שמבקשות העותרות הוא של פרשנות הדין. העותרות מבקשות כי בית המשפט הנכבד יעסוק בפרשנות הוראות סעיף 11(א9) לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975 (להלן: "חוק החברות הממשלתיות") ויצדיק את הפרשנות המיוחדת שמציעות העותרות לפיה הסכם מסחרי שעורכת חברה ממשלתית שיש בו להשפיע על הסביבה, "מגביל את הממשלה בתפקידה השילטוני" ולפיכך טעון אישור הממשלה.
21. העותרות לא הציגו ראשית ראיה לכך שההסכם מגביל את הממשלה בתפקידה השילטוני. הטענה כי זו מהות ההסכם, היא לא פחות מתמוהה. אין לפרשנות הוראות הדין הנ"ל שמציעות העותרות אחיזה, לא בעובדות, לא בשכל הישר, לא בהוראות הדין, ולא בהלכה הפסוקה. עצם

העובדה שהמשרד להגנ"ס, לצד רשות הספנות והנמלים (להלן: "רספ"ן") אוכף את סמכויותיו על המשיבה בכלל ובקשר להסכם זה בפרט, מלמדת על מופרכות הטענה.

22. ביחס לצו החלופי המבוקש שעניינו הפעלת סמכויות הממשלה לפי סעיף 4(א) לחוק החברות הממשלתיות, יאמר כי העותרות שוגות בהבנת תכלית וגדרי הסמכות המיוחדת שניתנה לממשלה במסגרת סעיף 4(א) לחוק החברות הממשלתיות, להורות לחברה ממשלתית לפעול שלא לפי שיקולים עסקיים. המקרה היחיד למעשה, בה הופעלה סמכות זו ילמד: האיסור, שמקורו באמונה והלכה שבדת, שהוטל על חברת אל-על בהיותה חברה ממשלתית, לטוס בשבת.⁴

23. הנה כי כן, העותרות מבקשות למעשה מבית המשפט הנכבד, חלף הרגולטור המוסמך, להכיר בפגיעה הצפויה לדעתן בסביבה, כעניין של אמונה אבסולוטית, שאינה צריכה הוכחה בעובדות, מדע או מציאות מוחשית, שמתעלמת מהנתונים בשטח המלמדים כי הסיכון לזיהום במפרץ אילת מפקידת מכליות הוא אפסי, ושאר כדרכה של אמונה צרופה, מכריעה כל אינטרס ושיקול אחר.

24. לחלופין, העותרות מבקשות צו על תנאי: "מדוע לא יקבע כי ההסכם בטל". גם כאן העותרות לא מבקשות צו כלשהו כנגד מי מהמשיבים, אלא – הלכה למעשה – הצהרה בדבר בטלות הסכם; גם זאת ללא צירוף הצד הנוסף להסכם כמשיב, וללא הנמקה כיצד בידי מי מהמשיבים, הכוח להורות ולהצהיר על בטלותו של הסכם זה. ככל שכוונת העותרות ומבוקשן הוא שבית המשפט הנכבד עצמו יצהיר על בטלות ההסכם, הרי שבית המשפט הנכבד אינו הגורם המוסמך, בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, להצהיר על בטלות הסכם בין שני גופים הפועלים לפי שיקולים עסקיים, אף אם אחד מהם הוא חברה ממשלתית.

25. העותרות בעתירתן מציגות מתווה חדש ולא מוכר לפיקוח ומניעת זיהום הסביבה במדינת ישראל. כך, כל אימת שחברה ממשלתית מתקשרת בהסכם יתבקש בית המשפט הנכבד להורות כי תוקף ההסכם תלוי בקבלת אישור הממשלה, או אף קבלת אישור ועדת הכספים של הכנסת, כמתחייב מהוראות סעיף 4(א) לחוק החברות הממשלתיות.

26. הלכה למעשה, אם נראה הגשת עתירה מסוג זה כמוצדקת, הרי כל פעילות עם סיכון סביבתי שמבצעת חברה ממשלתית, ללא תלות במשטר הפיקוח הקיים על פעילות זו, ומידת האפקטיביות שלו, יכולה להיות מושא לעתירה דומה. שכן, העתירה מבקשת לחייב את הממשלה, להבדיל מהרגולטור האמון על כך, למנוע כליל את ביצוע הפעילות.

27. ואם כך הרצון לגבי עניינים של איכות סביבה, למה לא תתבקש התערבותו של בית משפט נכבד זה על מנת לחייב את הממשלה לאשר לפי סעיף 11(א)9(א) לחוק החברות הממשלתיות כל חוזה של חברה ממשלתית, שלביצעו נודעת השפעה חיצונית סביבתית או אחרת; כך למשל חוזה לסלילת כביש, חוזה לרכישת גז טבעי או ליבוא פחם לצורכי ייצור חשמל, חוזה לאספקת מערכות נשק, וכהנה וכהנה. האם כל חוזה כאמור יצטרך לעבור את אישור הממשלה כולה?

⁴ כפי שהיטיב לתאר זאת פרופ' יצחק זמיר "לא היה זה אלא יוצא מן הכלל המלמד על הכלל" (הסמכות המינהלית, כרך א – המינהל הציבורי 499 (מהד' 2, 2010)).

28. כך גם לא מתקבל על הדעת שכל אימת שחברה ממשלתית תתקשר בהתקשרות עסקית עם גורם זר, ותפעל בהתקשרות זו בהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות, בהתאם לתקנונה ובפיקוח הדירקטוריון שלה ורשות החברות הממשלתיות, תהיה התקשרות זו נתונה בדיעבד לאיום של ביטול וסיכול, אך ורק בשל העובדה שההתקשרות לא תואמת את החזון הסביבתי של מאן דהוא; בעוד שחזון זה מעולם לא התקבל כמדיניות ממשלתית מוצהרת וכרגולציה מחייבת. פתיחת הפתח למציאות כזו, תגרום בוודאות לנזק חמור ליכולת ההתקשרות עם גורמי חוץ של החברות הממשלתיות, ואף של גורמים עסקיים ישראלים מהשורה, לרבות נזק אדיר למוניטין שלהם ואף פגיעה ברורה ביצוא.

דין העתירה להידחות על הסף

29. בפתחו של פרק זה יובהר כי המשיבה סבורה שבראש ובראשונה דין העתירה להידחות לגופה משום שהסיכון הסביבתי המוצג בעתירה על ידי העותרות אינו כצעקתן, לשון המעטה, וממילא מפוקח על ידי הגורמים המוסמכים בדין. כפי שהובא לעיל בתמצית, ועוד יקבל התייחסות מרחיבה בהמשך התגובה, הנתונים שמציאות העותרות ותמונת הבלהות המוצגת בעתירה אינם תואמים את המציאות בשטח. יתרה מכך, משהמשיבה אינה פעלה במחשכים (לא ביחס להסכם מושא העתירה ולא בכלל), ושלל פעילויותיה בתחום הפריקה, טעינה, הולכה של נפט וכיוצ"ב מפוקחות על ידי המשרד להגנ"ס ורספ"ן, לרבות באמצעות חקיקה, תקנות, תקינה ואמנות בינלאומיות, הרי שאין מקום להתערבותן של העותרות או של בית המשפט הנכבד בעבודת הגורמים המוסמכים.

30. יחד עם זאת, לא ניתן להתעלם מהפגמים החמורים שנפלו בעתירה, ובראשם אי-צירוף משיבים רלוונטיים והשיהוי שדבק בהגשתה. כך גם לוקה העתירה בחוסר ניקיון כפיים, עליו נעמוד בפרק נפרד. כל אחד מהפגמים הללו לבדו, ולכל הפחות משקלם המצטבר יחד, מחייב את סילוקה של העתירה על הסף.

31. **העותרות נמנעו מלצרף משיבים רלוונטיים** – כנזכר לעיל, הסעד החלופי שמבוקש בעתירה הוא "מדוע לא ייקבע כי ההסכם בטל" (עמ' 2 סע' 3 לכתב העתירה). אף על פי כן, וללא כל הסבר המניח את הדעת, העותרות לא מצאו לנכון לצרף כמשיב את הגורם הצפוי להיפגע באופן ישיר ומובהק מקבלת סעד שכזה – הוא חברת מד רד. עצם בקשת הצו המחייב קבלת אישור הממשלה כתנאי לתוקף ההסכם, יש בו כדי לפגוע בצדדים הנוגעים להסכם, ומחייב צירופם.

32. אין כל צורך לפרט על המשמעויות הכלכליות, העסקיות והתפעוליות שביטול ההסכם יסבו למד-רד ולגורמים נוספים הקשורים אליה, כי הרי הן מובנות. כל זאת בנוסף לפגיעה ביכולתה לעמוד בהתחייבויותיה כלפי לקוחותיה, והנזק הקשה הצפוי למוניטין שלה ושל הגורמים הקשורים אליה. אם כן, ענייננו בצד שלישי שאין חולק כי הוא עלול להיפגע באופן ישיר וממשי מהכרעה בעתירה, אשר הפגיעה הצפויה בו איננה זניחה, ואין כל חריג או קושי נראה לעין שמצדיק את מחדלן של העותרות בצירופו לעתירה דנן.

33. בנוסף למחדל זה, העותרות השמיטו מרשימת המשיבים לעתירה גם את משרד החוץ, אשר הינו ודאי "רשות הנוגעת בדבר" לאור הטענות שהועלו בעתירה בדבר מערך השיקולים הביטחוניים-מדיניים הכרוכים בהסכם. כך למשל, העותרות העלו חשש (בעלמא) שכתוצאה מההסכם

ישראל עלולה להיתפש כמתחרה פוטנציאלית על התפקיד האסטרטגי של מצרים כגשר בין-יבשתי בזכות תעלת סואץ וקו צינור הדלק סומד שהיא מפעילה, ואף צרפו מעין חוות דעת מקצועית, לכאורה לתמיכה בטענותיהן (ראו פסי' 85 ונספח 15 לעתירה).

34. יתרה מכך, העותרות אף מבקשות שבית המשפט הנכבד יעסוק בפרשנות הסכמים בינלאומיים - הם הסכמי אברהם, ויקבע שההסכם בין המשיבה לבין מד-רד מנוגד להם (ראו למשל בפסי' 60-61 ו-123-119 לעתירה). המשיבה מאידך סבורה שהסכם עם מד-רד דווקא מהווה נכס מדיני, כלכלי וגיאוגרפי למדינת ישראל שערכו רב (ולעמדתה סימוכין גם במגעים שקיימו עמה נציגי משרד החוץ). פרט לכך שהגוף המוסמך להביע את דעתו על המטרה של הסכמי אברהם ופרשנותם, אינו העותרות אלא משרד החוץ; הרי משרד החוץ הוא גם בעל הידע המקצועי והסמכות לבחון את משמעות ההסכם במישור הבין-מדינתי וכך גם את השלכות ממתן צו מהצווים המבוקשים בעתירה. אין צורך להזכיר כי לא נקל בית משפט נכבד זה יתערב בעניינים של מדיניות חוץ (בגץ 7272/19 אלכסיי בורקוב נ' שר המשפטים, בפסי' 10 (פורסם בנבו, 10.11.2019)), ובכל מקרה ודאי שלא ניתן לעשות כן מבלי שמשד החוץ הוא משיב לעתירה המבקשת לעסוק בסוגיות רגישות שכאלו.

35. לא נכביר מילים על כך שכלל נוהג מאז ומעולם בבית משפט נכבד זה כי חובה על עותר לצרף כמשיב לעתירה "כל מי שעלול להיפגע באופן ישיר וממשי מן ההכרעה בעתירה" (בג"ץ 6104/94 עמותת אמיתי אזרחים למען מינהל נ' מיכאל בן יאיר, היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 6.11.1994); ראו גם: בג"ץ 353/67 אגד בע"מ נ' שר התחבורה, פ"ד כב (1) 332, 336 (1968)).

36. בית המשפט הנכבד פסק פעם אחר פעם כי אי צירוף משיבים העלולים להיפגע מקבלת העתירה הוא פגם יסודי, ה-"מהווה פגם המשמיט את הקרקע מתחת לעתירה ועשוי להיות כשלעצמו עילה לדחיית העתירה על הסף" (בגץ 9110/11 אריה אסתר נ' אשתאול מושב עובדים, בפסי' 9 (פורסם בנבו, 4.9.2012); ראו גם: בג"ץ 5662/99 עמותת נפגעי הבורסה נ' יו"ר ועדת הבוררים לנפגעי מניות, בפסי' 2 (פורסם בנבו, 7.11.1999)). בענייננו, נוכח מחדליהן של העותרות באי צירופם של משיבים שלא ניתן, ולא צודק, לברר את העתירה בהיעדרם, מצדיקים את סילוק העתירה על הסף.

37. **השיהוי שנפל בהגשת העתירה** – אין כל הסבר בכתב העתירה מדוע חלפו למעלה משישה חודשים ממועד הפרסום של דבר העסקה בציבור ועד למועד הגשת העתירה, וזאת על אף שהדבר התפרסם באמצעי תקשורת בעלי תפוצה כללית רחבה פרט לכלכליסט, דוגמת גלובס,⁵ דה מרקר,⁶ YNET,⁷ ורבים וטובים נוספים. יתר על כן, למרות שדבר חתימת מזכר ההבנות הלא מחייב פורסם בציבור כבר למחרת יום חתימתו (19.10.2020) והעותרות אף מצרפות כאמור לכתב העתירה אחד מהפרסומים שיצאו, נתנו העותרות לזמן לחלוף ולהסכם המחייב, שנחתם ביום 31.12.2020, להיחתם.

38. והרי, כבר הובהר כי הניסיון של העותרות להציג פעם אחר פעם את המשיבה כמי שפועלת "במחשכים" חוטא למציאות. העותרות עצמן היו מודעות להתפתחות זו ואף מחו עליה – כך

⁵ ראו כתבתו של עמירם ברקת מיום 20.10.2020: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001346306>.

⁶ ראו כתבתו של חגי עמית מיום 20.10.2020: <https://www.themarker.com/news/politics/premium-1.9248491>.

⁷ ראו כתבתו של ליאור גוטמן מיום 20.10.2020: <https://www.ynet.co.il/economy/article/rk7JPzhv>.

למשל, בדיון שהתקיים בוועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת עוד ביום 24.11.20, התריע ד"ר יורם ארבל, רכז ים וקשרי ממשל בעותרת 3, מפני הסיכון הטמון (לדעת העותרת) בהסכם המתגבש בין המשיבה לבין מד רד, כל זה יותר מחודש לפני חתימת ההסכם (ראו בעמ' 23 לפרוטוקול הדיון⁸).

39. חרף העובדה כי חתימת מזכר ההבנות פורסמה ברבים, העותרות השתהו משך חצי שנה לפני שהוגשה העתירה, אשר לא ניתן לחלוק על השיהוי הסובייקטיבי שנפל בה. ודוק, חרף החובה המוטלת לפתחו של עותר לפעול במהירות המרבית, עולה מהעתירה שמיצוי הליכים ופנייה ראשונית לרשויות במסגרת בקשה מכוח חוק חופש המידע החל רק בחלוף כחודשיים (ראו בפס' 65 לעתירה). לא זו אף זו, פנייה למשיבה – היא היא הגורם הראשון שהיה על העותרות לבוא בדיון ודברים עימו – נעשתה רק בחלוף כחמישה חודשים, בשעה שההסכם כבר נחתם והחל מיושם.

40. בנוסף, לצד השיהוי הסובייקטיבי של העותרות התקיים גם שיהוי אובייקטיבי ממשי, אשר הסב נזק למשיבה מכמה טעמים: כאמור, בחלוף חודשיים וחצי ממזכר ההבנות הבשיל המשא ומתן להסכם משפטי מחייב, ואין להכביר במילים על הנזק המשפטי, התדמיתי, הכלכלי, המדיני והמסחרי שעשוי להיגרם כתוצאת מביטול ההסכם. יתרה מכך, כפי שיתואר להלן, המשיבה מקיימת דיאלוג מלא וקיבלה הנחיות מפורטות מהמשרד להגני"ס והחלה לפעול ליישמן, תוך הצטיידות והשקעת משאבים. יתרה מכך, יש כמובן צדדים שלישיים נוספים שהסתמכו על ההסכם (אשר אף לא צורפו כמשיבים לעתירה) – מד רד בראשם, וכן הלקוחות שעבורם היא תשנע את הנפט במסגרת ההסכם – אשר אין חולק כי ביטול ההסכם יסב גם להם נזק ממשי נוסף.

41. העתירה לפיכך, לוקה בשיהוי של ממש היורד לשורש העניין. הסכם מחייב נחתם, על כל המשמעויות המשפטיות-כלכליות-מסחריות-תדמיתיות, הכרוכות בהפרתו ו/או בביטולו, ומדובר במעשה עשוי. מטעם זה לבדו יש לדחות את העתירה על הסף.

רקע עובדתי: פעילות המשיבה והמסגרת הנורמטיבית, הגשר היבשתי, וההסכם מושא העתירה

42. המשיבה נרשמה אצל רשם החברות בישראל ביום 21.3.2017, וזאת על מנת לשמש "גורם מפעיל" בהתאם להוראות חוק תשתיות נפט.

43. בניגוד לאמור בכתב העתירה (בפס' 106), תקנון המשיבה אינו סודי והוגש לרישום ברשם החברות עם רישום החברה. כפי שניתן לראות מהתקנון, מטרת המשיבה, המפורטות בסעיף 5 לתקנון כוללות:

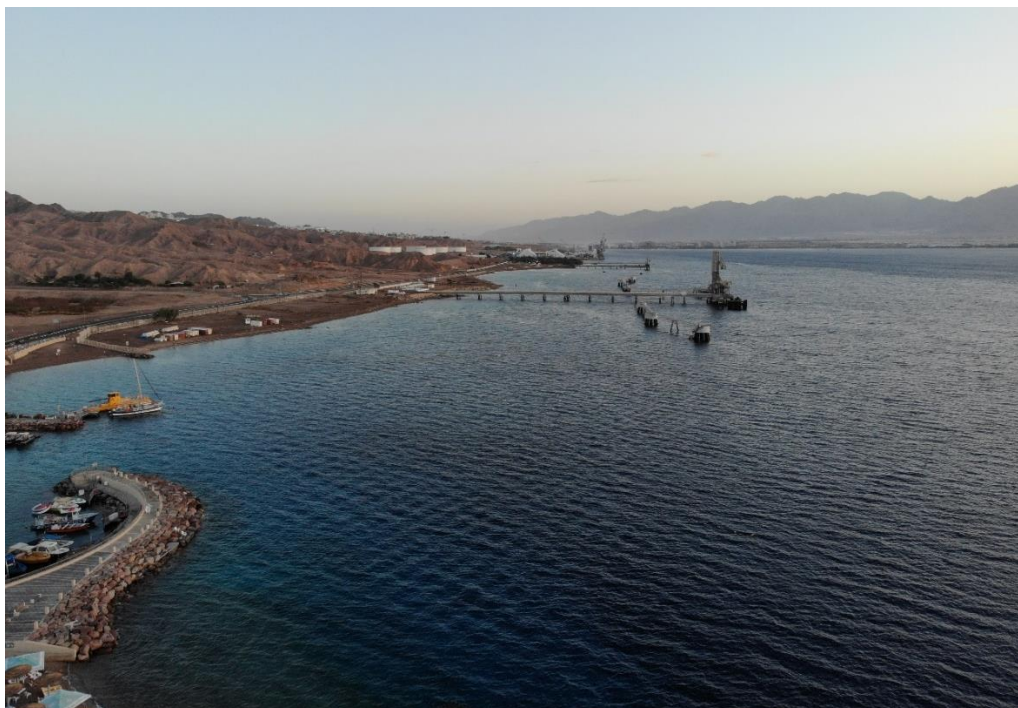
- א. החזקה, הולכה ואיחסון של נפט, לרבות פריקה, טעינה וניפוק שלו, לרבות כל פעולה נלווית הדרושה לחברה לשם ביצוע מטרות אלה.
- ב. החזקת והפעלת מתקני גז טבעי ותחנות כוח ליצור חשמל לרבות כל פעולה נלווית הדרושה לחברה לשם ביצוע מטרות אלה.

⁸ פרוטוקול מס' 111 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה (24 בנובמבר 2020), זמין באתר הכנסת: <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteeProtocols.aspx?ItemID=2149320>

- ג. **אספקת שירותי תשתית ובכלל זה שירותי נמל ושירותים ימיים למוצרי אנרגיה וכימיקלים, לרבות כל פעולה נלווית הדרושה לחברה לשם ביצוע מטרות אלה**
- ד. **כל עיסוק חוקי שהוא בעל זיקה לתחום התשתיות, האנרגיה והכימיקלים התעשייתיים.**
(הדגשות לא במקור – הח"מ)

העתק תקנון המשיבה מצ"ב כנספח 1

44. **קודמתה של המשיבה, בעלת זיכיון המשנה, החזיקה בזיכיון משנה על פי חוק זיכיון צינור הנפט התשכ"ח - 1968 (להלן: "חוק הזיכיון") להקים, להחזיק ולהפעיל מפעל של אחסון והולכה של נפט לאורכה של המדינה, ובפרט דרך הגשר היבשתי.**
45. **בהתאם להוראות שטר הזיכיון המהווה תוספת לחוק הזיכיון, נעשו פעולות רבות כדי לקיים את חובות בעלת זיכיון המשנה:**
- א. **נבנו מתקני קליטה ואחסון גדולים מאוד באילת ובאשקלון, שכיום מסוגלים לאחסן כמות של 3.7 מיליון מ"ק של נפט.**
- ב. **הורחב נמל הנפט באילת על ידי הוספת מזח מס' 2 המסוגל לקלוט מכליות נפט גדולות (זאת בנוסף למזח קודם, מזח מס' 1, שנבנה עוד בשנות ה-50 של המאה הקודמת).**
- ג. **הונח קו צינור הנפט המסוגל להוליך עד 60 מיליון טון נפט בשנה, בין אילת לאשקלון, ובהמשך עוד קו צינור קטן יותר להולכת נפט מנמל אשקלון לבתי הזיקוק באשדוד.**
- ד. **הוקם נמל נפט באשקלון עם יכולת פריקה וטעינה לאניות נפט, גפ"מ ופחם.**
- ה. **בעלת זיכיון המשנה רכשה ממפעיל קודם מערכת הולכה לנפט בקו צינור בעל קוטר קטן יותר מאילת לחיפה.**
46. **תצלום של מזח 2 בנמל אילת כשברקע אחריו נראה מזח מס' 1 (שאינו פעיל) וכן משמאלו, בלבן, מכלי החוף של המשיבה:**



47. המטרה העיקרית שעמדה מאחורי הענקת זיכיון על פי חוק הזיכיון הייתה לכוון גשר יבשתי, המתחרה בתעלת סואץ, ואף פותר את מגבלותיה, בדומה לרעיון הקמתו של צינור סומד, במתן האפשרות להוביל נפט גולמי שמקורו במפרץ הפרסי אל נמל אילת, לפרוק את הנפט באילת ומשם להוליכו בקו הצינור לנמל הנפט באשקלון. בהגיעו לאשקלון הנפט הגולמי היה אמור להיות מיוצא לחו"ל, על ידי טעינה במכליות. מטרה נוספת של המפעל הייתה אספקה שוטפת של נפט גולמי לבתי הזיקוק בישראל, כפי צורכם, ואבטחת הביטחון האנרגטי של המדינה. מראש נבנו התשתיות לשימוש כגשר יבשתי להעברת נפט גולמי בכמויות גדולות בין ים סוף לים התיכון, בקיבולת העולה במידה משמעותית על צורכי המשק בישראל בנפט גולמי.
48. לגשר היבשתי הישראלי יתרון בכך שתעלת סואץ מוגבלת בגודל (שוקע – קרי, עומק) המכליות היכולות לעבור דרכה, ואילו קו צינור סומד, בניגוד לזה הישראלי, מזרים בכיוון אחד בלבד, ממזרח למערב. הגשר היבשתי הישראלי חוסך את הצורך במעבר מכליות בגודל שאינו מתאים למעבר בתעלת סואץ, את המעבר מסביב לאפריקה, על העלויות הכלכליות היתרות, השימוש העודף בדלק למסע, ואף הגברת הסיכון למכלית, לצוותה ולתכולתה, הכרוכים במסע ארוך שכזה.
49. בשנת 1979, עקב אירועים מסוימים שלא כאן המקום לפרטם, הופסק המקור העיקרי של נפט גולמי שהובל ונפרק באילת. במקום זאת, ובהיקפים קטנים יותר, החל להגיע נפט שמקורו במצרים, בעקבות הסכם השלום עם מצרים בו הוסדר הדבר. זאת לצד מטענים שהגיעו ממקורות אחרים.
50. ודוק, השימוש בנמל הנפט באילת מעולם לא פסק. יחד עם זאת, בשל החרם הערבי והסכסוך הקיים שנים רבות בין מדינת ישראל לעולם האיסלמי (ששלט בזמנו ועדיין משפיע במידה רבה על שיווק הנפט העולמי), החל מתחילת שנות השמונים, נמנע ניצול הגשר היבשתי במלוא היקפו. אולם, הגשר פעל, הגם שבמידה חלקית לכל אורך השנים, בהצלחה וללא כל אירועים מיוחדים.
51. כן יצוין כי נמלי הנפט באילת ובאשקלון, שהופעלו על ידי בעלת זיכיון המשנה והיום בידי המשיבה, מטפלים בכ-75% מהנפט הגולמי המיובא לישראל, ומכאן שלא ניתן לחלוק על חשיבותם הרבה.

חקיקת חוק תשתיות נפט

52. הזיכיון שהוענק על פי חוק הזיכיון פג ביום 25.3.2017 ועמו גם זיכיון המשנה שהוענק לבעלת זיכיון המשנה. לקראת סיום הזיכיון, ביום 21.3.2017 התקבל בכנסת חוק תשתיות נפט. על פי סעיף 2 לחוק, שר האוצר הקים את המשיבה על מנת שזו תהיה "הגורם המפעיל הראשון" על פי חוק תשתיות נפט. "גורם מפעיל" מוגדר בסעיף 1 לחוק כ"גורם שקיבל, לצורך פעילותו, זכות בנכסי הפעילות ובמפעל".
53. סעיף 1 לחוק תשתיות נפט מפנה לשטר הזיכיון להגדרת המונח "מפעל", שם הוא מוגדר כך :

"המפעל" - העסק של הובלת נפט דרך קו-הצינור על פי זכיון זה וכל נכסי בעל הזכיון בישראל המתייחסים לעסק זה, לרבות קווי-צינור, תחנות-שאיבה, בתי-מלאכה, מחסנים וכל ציודם של תחנות, בתי מלאכה ומחסנים אלה, מיכלי החסנה לנפט ולמים, גשרים, נמלים שנבנו על פי סעיף 17 שלהלן, מיתקנים ימיים לטעינתו

של נפט ולפריקתו, משרדים, בתי-מגורים לעובדים הנמצאים מחוץ לאזורי עיריות או לאזורי מועצות מקומיות, מסילות דיקוביל, כבישים, רכב-פסים, מכליות כביש, כבלים עליים וכבלים תת-קרקעיים וכבלי חשמל, מיתקני אלחוט ורדיוטלפון, כלי-טיס ושדות תעופה וכל עבודות, מיתקנים וציוד אחרים השייכים לכך, וכן בנייתם, הקמתם, רכישתם, החזקתם והפעלתם של דברים אלה, והבעלות עליהם; (הדגשות לא במקור – הח"מ)

54. התיבה "נכסי הפעילות" מוגדרת בסעיף 1 לחוק תשתיות נפט כך:

"נכסי הפעילות" - כל המקרקעין, ובכלל זה המחבורים להם, המשמשים לפעילותו של גורם מפעיל, לרבות הצועת הקרקע כהגדרתה בסעיף 255 יד לחוק התכנון והבנייה, והכול בין שניתן לגביהם אישור שר האוצר לפי סעיף 5 לשטר הזיכיון או לפי סעיף 5 לשטר שבתוספת א' לחוק זיכיון צינורות הנפט, התשי"ט-1959, ובין שניתן לגביהם אישור לפי הוראות פרק י' 3 לחוק התכנון והבנייה, ובהתאם לאישור כאמור.

55. לאור ההגדרות שבחוק, ניתן לראות בבירור כי המחוקק החליט להעביר להפעלתה של המשיבה, כגורם מפעיל על פי חוק תשתיות הנפט, את כל מפעלה של בעלת זיכיון המשנה ואת כל הנכסים המשמשים לפעילותה.

56. סעיף 4 לחוק תשתיות נפט אף הרחיב זכות זו, וקבע כי המדינה תעניק לגורם המפעיל זכות במקרקעין (סעיף 4(א)) וזכות במיטלטלין (סעיף 4(ב)) מנכסי המפעל של בעלת זיכיון המשנה.

57. בתום הזיכיון על פי חוק זיכיון צינור הנפט, המדינה מצאה את עצמה ניצבת בפני החלטה. פעילות בעלת זיכיון המשנה עובר לתום הזיכיון היתה פרוסה במספר אתרים ושימשה למספר יעדים, כשהעיקריים שבהם היא פעילות הגשר היבשתי להולכת נפט גולמי בין הים התיכון לים סוף ובכיוון ההפוך, וכן פעילויות נוספות של פריקה, אחסנה, והולכת נפט גולמי לבתי הזיקוק, פריקה ואחסון של גפ"מ (גז בישול) ושל תזקיקים (כגון בנזין וסולר), ופעילויות נוספות.

58. המדינה יכלה לבחור האם להמשיך לקיים את כל הפעילויות הנ"ל או להפסיק חלק מהן. ניתן היה, כדוגמא, להחליט כי נמל אילת יחדל לשמש נמל לטעינה ולפריקה של נפט ובכך להפסיק את הייעוד של קו הצינור כחלופה להובלת נפט מהמזרח למערב ולהיפך.

59. למרות שחלופות אלה עמדו לבחינה, הממשלה באישור הכנסת, בחרה שלא לצמצם את פעילות המשיבה, ובחרה להעביר את מפעלה של בעלת זיכיון המשנה בשלמותו למשיבה, כחברה ממשלתית, ולהעניק למשיבה זכויות בכל הנכסים שהיו לבעלת זיכיון המשנה. בכך הביע המחוקק את דעתו כי המשיבה תוכל (ואף מחויבת שכן לתכלית זו הוקמה) להמשיך ולנצל את כל הנכסים שהיו לבעלת זיכיון המשנה, לרבות הגשר היבשתי, לצורך המשך פיתוחם ותפעולם.

60. להחלטה זו של המדינה הייתה החרגה אחת בלבד: על פי סעיף 4(ג) לחוק תשתיות נפט נקבעו לגבי שתי משבצות קרקע המפורטות בתוספת השלישית לחוק הוראות מיוחדות. שטח חוף של כ-200 מטר הוחרג מנכסי המקרקעין שיועמדו לגורם המפעיל והוחכר לנמל אילת, זאת לצורך הקמה של חוף אקולוגי. עוד שטח חוף, באורך של כ-300 הכולל את מזח מספר 1 (מזח צפוני) הועבר למשיבה עם הוראה להתיר שימוש לאחר (במקרה זה עיריית אילת) אך עם הזכות לדרוש בחזרה את השטח אם שר האוצר יחליט על כך.

61. יתרה מזו, לשר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת ולאחר שמיעת המשיבה, נשמרה הזכות להחליט על הוצאת מקרקעין נוספים מרשותה של המשיבה. ואכן המשיבה הסכימה למסור למדינה (ולעיריית אילת) שטח נוסף ליד נמל אילת (בשטח המכונה "שטח האופציה") על מנת שזה ישמש את הציבור וההסדרים הנדרשים לכך יתבצעו בקרוב.

62. החלטה זו לאפשר החרגה ספציפית ומוגבלת של משבצות קרקע מסוימות לצורך פעילות אחרת רק מדגישה עד כמה הממשלה והכנסת, לאחר שבתנו את מכלול השיקולים הרלוונטיים, החליטו כי מלבד באותם מקרים ספציפיים המפורטים בסעיף 4(ג) לחוק תשתיות נפט, תוענק למשיבה הזכות להמשיך להפעיל את המפעל שהיה לבעלת זיכיון המשנה ואת הנכסים שהועמדו לרשותה לצורך כל הפעילות של פריקה, טעינה אחסון והולכה של נפט ומוצרים, באותם נמלים ובאותם תנאים בהם פעלה בעלת הזיכיון המשנה. הזכות שניתנה למשיבה להפעיל את הגשר היבשתי על כל מתקניו ניתנה ללא כל הגבלה על היקף הפעילות, כל עוד פעילות זו מתקיימת כחוק.

הכוונה לנצל את קיבולת הגשר היבשתי איננה דבר חדש או מפתיע

63. לאורך כל השנים מעודדת המדינה את ניצול הגשר היבשתי על מנת להשיא את ההכנסות ממנו. כך במסגרת הסכמי השלום עם מצרים, דרשה המדינה וקיבלה התחייבות ארוכת טווח של מצרים, שמומשה, לאספקת נפט גולמי בהפקת מצרים והעברתו במכליות דרך נמל הנפט באילת.

64. כך גם לאורך כל שנות פעילות הגשר, נערכו הסכמים עם שורה של גורמים מסחריים הפועלים בענף שיווק הנפט הבינלאומי, ואלו העבירו וממשיכים להעביר, חרף החרם הערבי, מטעני נפט דרך הגשר היבשתי, כולל בשנת 2020 שהייתה שנת שיא בעשור האחרון, ללא כל קשר להסכם, שנחתם רק בסוף אותה שנה.

65. בשנת 2003, עקב שינויים במפת ההולכה הבינלאומית והגדלת תפוקות הפקת נפט באזור הים השחור והים הכספי, מחד גיסא, וגידול בצריכה במדינות דרום מזרח אסיה מאידך גיסא, זיהתה בעלת זיכיון המשנה אפשרות של שינוי בכיוון התנועה של נפט, ממערב למזרח. לכן, בפרויקט שכונה "הזרמה הפוכה", הוסיפה בעלת זיכיון המשנה, בהשקעה כספית גדולה ובברכת נציגי הממשלה, חלופה של הולכת נפט גולמי מאשקלון לאילת דרך קו הצינור, זאת בנוסף לאפשרות של הולכה בכיוון המקורי מאילת לאשקלון. עם השלמת פרויקט ההזרמה ההפוכה, בעלת זיכיון המשנה הצהירה על כוונתה להגדיל את נפח הפעילות בקו הצינור והפעילות הנמלית בנמל אילת.

66. עקב הציפייה להגברת הפעילות, כבר לפני שנים רבות התבקש מרכז המחקר והמידע של הכנסת, על ידי ח"כ דב חנין, להכין דו"ח על ההשלכות הסביבתיות של הגברת פעילות בעלת זיכיון המשנה בנמל אילת (להלן: "דו"ח הכנסת"). דו"ח הכנסת פורסם בפברואר 2011, לפני עשור.

העתק מדו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת (פורסם ביום 9.2.2011) מצ"ב כנספח 2

67. לטענת העותרות בפס' 33 לעתירה, בעת מתן רישיון העסק לעותרת לא נצפה הגידול הצפוי בהיקף הפעילות עקב ההסכם בין המשיבה לבין מד-רד. אך כפי שניתן לראות מדו"ח הכנסת, כבר לפני עשור, נדון פרויקט ההזרמה ההפוכה, שכלל ביצוע שינוי מבני על מנת להגדיל את נפח הפעילות באילת ולא נמצאה כל מניעה להגדלה זו. ויודגש כי ההסכם אינו מביא לכל שינוי מבני ואינו מצריך כזה, שכן בניגוד לטענת העותרות, היקף הפעילות על פי ההסכם ייכלל ללא קושי בקיבולת וביכולות התשתיות הקיימות.

68. כפי שצוין בדו"ח "כחלק מהתלמ"ת [התכנית הלאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן – הח"מ], יש לקצא"א תוכנית מפעלית להתמודדות עם זיהומי ים; **תכנית זו מביאה בחשבון את הגדלת הפעילות בגין התוספת הצפויה בפרויקט "ההזרמה ההפוכה"** (בעמ' 2 לנספח 2 לעיל; הדגש אינו במקור). כלומר, בעלת הזיכיון המשנה, בשיתוף פעולה צמוד עם משרד הגני"ס והגורמים הרלוונטיים הנוספים, החלה כבר אז בהיערכות המביאה בחשבון גידול במספר פקידת מיכליות נפט באילת. זאת ועוד, בעלת זיכיון המשנה הצהירה כי סוכם בינה לבין אגף ים וחופים (לימים היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית) במשרד הגני"ס, כי עם הגידול בפעילות, יירכש ציוד נוסף להתמודדות עם החשש מפני אירוע של זיהום ים (בעמ' 4 לנספח 2 לעיל).

69. יתרה מזו, נציגי העותרת 3 היו בקשר עם מרכז המחקר והמידע של הכנסת בעת הכנת דו"ח הכנסת ומסרו את עמדתם, שהובאה באופן מפורט בדו"ח. לפי האמור בעמ' 6-7 לדו"ח הכנסת, נציג צלול, העותרת 3, הסכים שהסיכוי לאירוע זיהום ממכלית נפט נמוך, זאת בניגוד לנטען בעתירה.

70. למותר לציין כי זוהי גם העמדה המקובלת של גורמי המקצוע. כך למשל, בדיון בכנסת שנערך בעקבות ממצאי הדו"ח, מר רני עמיר (אז והיום ראש היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית, לשעבר אגף ים וחופים במשרד הגני"ס) הבהיר כי דווקא בכל הנוגע למכליות נפט – המצב טוב יותר בזכות רגולציה והסדרה בינלאומית שמכתיבות סטנדרטים הרבה יותר מחמירים בהיבט הבטיחותי של הובלתן.⁹ לו סברו מי מהעותרות כי אין מקום להתיר פקידת מכליות נפט בנמל אילת, היה עליהן לפנות לערכאות כבר לפני עשור ולא כעת.

סודיות המידע אודות מכליות הפוקדות את נמלי ישראל והפרתו על ידי העותרות

71. בעמ' 3 לדו"ח הכנסת, מצוטטים דבריו של עובד בכיר של בעלת זיכיון המשנה, לפיו בעלי מכליות נפט נמנעו מלהביא את המכליות שלהם לנמל אילת בשל החשש שמכלית שפקדה את אילת לא תוכל בהמשך לפקוד נמל של מדינה ערבית.¹⁰ לכן, מכליות המגיעות לנמלי ישראל לטעון או לפרוק נפט נוהגות לגבות תוספת מחיר, שכוונתה בעגה המקצועית "הפרמיה הישראלית". כמוכן, שעלות זו, מן הסתם, מתגלגלת על הצרכן הישראלי במחיריהם של מוצרי נפט כגון בנזין וסולר, ואף מפחיתה את כדאיות השימוש בגשר היבשתי לגורמים זרים.

⁹ ראו בעמ' 9 לפרוטוקול מס' 42 של הועדה המשותפת פנים-עבודה לנושא סביבה ובריאות מיום 14.2.2011, הזמין באתר הכנסת:

<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteeProtocols.aspx?ItemID=406724>

¹⁰ יצוין כי חשש זה קיים במידה פחותה בנמל אשקלון בשל ההבדלים בנתיבי הנסיעה של מכליות בים התיכון וגודלן, שכן מיכליות אלו לרוב אינן חייבות לפקוד נמל ערבי.

72. מסיבה זו, לצד שיקולי ביטחון, עוד בשנת 1970 הממשלה קבעה באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, בצו לפי סעיף 23(ד) לחוק דיני העונשין (בטחון המדינה, יחסי חוץ וסודות רשמיים), תשי"ז-1957 (כיום סעיף 113(ד) לחוק העונשין, תשל"ז-1977) (להלן: "צו המכליות") כי:

"כל ידיעה הנוגעת למכליות נפט בנמלי ישראל, תנועתן אל הנמלים או מהם, לרבות פרטים על המכליות, המבנה שלהן, בעלותן, דגלן, הציוד או הצוות שלהן, מועדי בואן או הגעתן, מוכרזת כעניין סודי לעניין החוק האמור, והוא במידה שלא הותר פרסומה על ידי שר האוצר או מי מטעמו."

73. העותרות הפרו את צו המכליות באופן בוטה על ידי אזכור פרטים אודות מכליות שפקדו – לכאורה – את נמל אילת (בפס' 57 ובנספח 5 לעתירה). העותרות מודעות היטב להוראות הצו, ואף מלינות (בפס' 102 לעתירה) על סודיות וחסינות שהוטלו על פעילות הקשורה במשיבה. רספ"ן אף התרתה בעותרות בעניין האיסור על הפצת ידיעות אודות מכליות הפוקדות את נמלי המשיבה, וזאת עוד טרם הגשת העתירה (ראו סעיף 5.1 למכתב רספ"ן בנספח 9 לעתירה).

74. מטעמים אלו מוכח כי העותרות באו לבית המשפט הנכבד שלא בידיים נקיות, ואף כתב העתירה מגלה, למרבה הצער, עבירה חמורה על הוראות חוק העונשין (פרק ז': בטחון המדינה, יחסי חוץ וסודות רשמיים), ואף יוצר סכנה לאותם גורמים הפוקדים את נמלי ישראל, חרף החרם הערבי. לפיכך מבוקש להבהיר לעותרות כי חוק מדינת ישראל אינו אסקופה נדרסת, קל וחומר בפני אלו המעלים על נס את טוהר המידות, ובאים בכוחם זה בפני בית המשפט הנכבד כעותרים ציבוריים. לפיכך מבוקש לדחות על הסף את העתירה מטעם זה לבדו.

העתק מצו המכליות מצ"ב כנספח 3

75. בהקשר זה יצוין כי הסכמי אברהם, וקשרי המסחר הכלכליים ובתחום האנרגיה שייפתחו ויתפתחו עקב חתימת הסכם מד-רד, מהווים פריצת דרך והחלשה משמעותיים של החרם הערבי בכלל ובתחום הדלק בפרט. ייתכן שבעתיד כבר לא יהיה צורך בצו המכליות, אך לעת עתה לא נעשה כל שינוי בצו זה והוא בתוקף מלא.

הפעילות המתוכננת על פי הסכם מד-רד

76. מטעמים שלא כאן המקום לפרטם (ושהמשיבה אינה הגורם המוסמך לפרטם בכל מקרה), חלק מפעילות המשיבה חוסה תחת הוראות חיסיון שונות:

א. על פי סעיף 8(א) לחוק תשתיות נפט:

כל ידיעה הנוגעת לגורם המפעיל, לרבות עסקאותיו בתחום הנפט ושווי, ולמעט העניינים לפי סעיף 113(ד) לחוק העונשין אשר מידע העוסק בהם באופן בלעדי אינו ידיעה סודית לעניין בעל זיכיון המשנה, תחשב ידיעה סודית לעניין סעיפים 113 ו-113א לחוק העונשין, אלא אם כן שר האוצר התיר את הידיעה או עד להסדרה אחרת לפי סעיף 113 לחוק העונשין.

ב. על פי צו העונשין (הכרזה על עניין סודי) (הוראת שעה), תשע"ז-2016 (כפי שתוקן בשנת 2017) (הדגש אינו במקור):

1. (א) כל ידיעה הנוגעת לחברת קו צינור אילת אשקלון בע"מ (קצא"א), או לחברת Trans Asiatic Oil Ltd. S.A., או לחברת Eilat Corporation S.A., לרבות זהות בעלי מניותיהן, עסקאותיהן בתחום הנפט, שוויין ואופן ניהולן, וכן כל ידיעה הנוגעת לחברת קו צינור אירופה אסיה בע"מ (להלן – גורם מפעיל ראשון) לרבות עסקאותיה בתחום הנפט ושווייה, מוכרזות עניין סודי לעניין החוק.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), מידע העוסק באופן בלבדי באחד מאלה לא יהיה עניין סודי:

(1) איכות הסביבה, למעט מידע הנוגע לכמויות חומרים שאינם חומרים שנפלטו, שנשפכו, שסולקו או שהושלכו לסביבה, ולמעט מידע הנוגע לעסקאות של קצא"א או של הגורם המפעיל הראשון;

(2)

(3) רישוי עסקים;

(4)

(5) אמצעי בטיחות, למעט מידע הנוגע לכמויות חומרים שאינם חומרים שנפלטו, שנשפכו, שסולקו או שהושלכו לסביבה, ולמעט מידע הנוגע לעסקאות של קצא"א או של הגורם המפעיל הראשון;

(6) פגיעה בשמורת טבע, בגנים לאומיים, באתרים לאומיים ובערכי טבע מוגנים; לעניין זה, "פגיעה" – כמשמעה בסעיף 30(ד), 33(ה) או 37 לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998, לפי העניין;

(7) ...

(8)

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (א), ידיעה כאמור באותו סעיף קטן שפרסומה הותר בידי שר האוצר או מי מטעמו – לא תהיה עניין סודי.

ג. כאמור בפסקה 72 לעיל, על פי צו המכליות, מידע על מכליות נפט ותנועתן לישראל וממנה הוכרז כמידע סודי.

77. לאור הוראות חוק תשתיות נפט והצווים הנ"ל, חל איסור על פרסום מידע על עסקאות המשיבה בתחום הנפט, לרבות מידע על ההסכם עם חברת מד-רד. כמו כן, חל איסור על פרסום מידע אודות מכליות נפט הפוקדות את נמלי אילת ואשקלון.

78. אין איסור על פרסום מידע העוסק באופן בלבדי באיכות הסביבה, רישיון עסק, פגיעה בשמורות טבע או בטיחות ובלבד שלמעט מידע על שפיכת חומרים, לרבות נפט, חל איסור על מסירת מידע על חומרים המאוחסנים, מוטענים או נפרקים בנמלי המשיבה או המובלים על ידה בקווי צינור או על עסקאות המשיבה בחומרים אלה.

79. לאור הוראות אלה, גם בהתעלם מהסודיות המסחרית הרגילה, המשיבה איננה רשאית למסור מידע מפורט על ההסכם עם מד רד. גם אם תקבע דרך מתאימה למסירת מידע מפורט, המשיבה

סבורה כי מידע עסקי על ההסכם איננו רלוונטי כלל לדיון בעתירה (כך למשל, בוודאי אין כל אינטרס סביבתי לחשוף את המחירים שגובה המשיבה בעבור שירותיה, ולפגוע בתחרות שלה עם מתחרותיה) וחשיפתו עלולה לפגוע באינטרסים מסחריים לגיטימיים של המשיבה, שהיא חברה ממשלתית (ראו למשל: סעי' 9(ב)6) לחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998), ושל חברת מד-רד, שהעותרות אף לא טרחו לצרף לעתירה. בשלב זה ובדלתיים פתוחות ניתן למסור מידע כללי על פעילות המשיבה והשפעת ההסכם עם מד רד על פעילות זו.

80. עצם הפעילות של המשיבה כגוף המפעיל את נמל הנפט באילת, נמל אשקלון, חוות המכלים באזור אילת ובאשקלון, ומערכת של קווי צינור דלק, ידועה כמובן לציבור וניתן לראות במפות גוגל וגם באתר האינטרנט של המשיבה, הערוך בארבע שפות,¹¹ את הפריסה הקרקעית של המשיבה לאורך המדינה.

היקף הפעילות הצפוי בעקבות הסכם מד-רד

81. הפעילות הימית בנמל הנפט באילת אכן ידעה עליות וירידות במהלך השנים. תנועה זו מושפעת משינויים במחירי הנפט וההובלה הימית בעולם. למעשה מזה זמן וטרם ההתקשרות בהסכם, נוצר ביקוש גובר לשירותי המשיבה. עוד לפני שנוצר קשר עם נציגי מד רד, פנו אל המשיבה גורמים שונים בשוק הנפט הבינלאומי והחברה החלה לנהל מו"מ עם גופים אחרים כבר לפני שנתיים. בשנה האחרונה, ולפני תחילת יישום ההסכם עם מד רד, הייתה התעוררות משמעותית בתנועות המכליות וב-12 החדשים מה-1.4.2020 ועד 31.3.2021, פקדו את נמל אילת מכליות בקצב מוגבר ביחס לשנים קודמות.

82. עם תחילת הפעילות של מד רד על פי ההסכם עמה, יש לצפות לעלייה מתונה במספר הפקידות של מכליות נפט. עלייה זו, תימשך במשך תקופה של כ-5 שנים, אך גם בשיאה (הפוטנציאלי, שכן היקף הפעילות כפוף לתנודות ולביקושים בשוק הבינלאומי), מספר המכליות שיפקדו את הנמל יהיה קטן בהרבה מהמספרים הנזרקים לחלל האוויר על ידי העותרות, ללא כל בסיס עובדתי.

83. המשיבה מעריכה את כמות המכליות המקסימלית שתפקוד את נמל אילת, בעוד מספר שנים, בכמה עשרות בשנה (רחוק למדי מהערכות של 100 ו-200 מכליות בשנה שהעלו העותרות). מדובר בכרבע או פחות ממספר מכליות הנפט הפוקדות כיום את נמל עקבה, ופחות מ-1% ממספר המכליות המפליגות בים סוף.

84. ההסכם עם מד-רד אינו שונה במהותו מעשרות רבות של הסכמים שהמשיבה ובעלת זיכיון המשנה בעבר חתמו עם גורמים בינלאומיים. לקוחות אלה מבקשים להביא מטענים לאחסון במתקני המשיבה באשקלון ובאילת, להעביר מטענים מהים התיכון לים סוף ולהיפך, לטעון ולפרוק באשקלון ובאילת. בהסכמים אלה יש מנגנונים מקובלים של מתן זכות לאחסון בנפח אחסון המוקצה ללקוח לתקופת ההסכם, עם התחייבויות שונות. נגבה בכל המקרים תעריפים לאחסון, לפריקה ולטעינה ולהזרמה בקו הצינור.

חשיבות המשך השימוש והפיתוח של הגשר היבשתי ושל נמל אילת לפקידת מכליות

¹¹ ראו: <https://www.eapc.co.il>

85. העתירה מעלה טענות המתמקדות, לכאורה, בצורך פרוצדוראלי באישור על ידי הממשלה של התקשרות המשיבה בהסכם לשינוע נפט עם איחוד האמירויות. יחד עם זאת ניכר כי, הלכה למעשה, העותרות מוצאות פגם בעצם קיום הפעילות של נמל נפט באילת, מטעמים של חשש לסביבה הימית בפרט, וסלידה מעצם המשך השימוש בנפט כמקור אנרגיה, בכלל.

86. פרשנות העותרות את הסכמי אברהם, שנערכו עם המדינות איחוד האמירויות ובחריין, מהמדינות המובילות בעולם בהפקת ושיווק נפט, ושלראשונה מתאפשר סחר ישיר וגלוי עמן בתחום זה, ככאלו שבאים לקדם שיתוף פעולה בתחום האנרגיה "הנקייה" בלבד, היא מופרכת ונוגדת את הלשון הפשוטה של ההסכמים וההגיון העומד מאחוריהם.

87. המציאות היא שנפט גולמי, הן כמקור אנרגיה חיוני (לאחר זיקוק) להנעת כלי רכב, מטוסים ואניות ולחימום ובישול ביתי, והן כחומר גלם למגוון תעשיות ומוצרים, ימשיך ללוות את אורחות החיים בעשרות השנים הבאות, לכל הפחות. לשם המחשה, נפנה להצעת חוק ממשלתית בממלכה המאוחדת, המבקשת להגן ולסייע לענף הנפט ומוצריו, שהוגשה בימים אלו (יוני 2021) לפרלמנט על ידי Minister of State for Business, Energy and Clean Growth. בדברי ההסבר מסבירה השרה, The Rt Hon Anne-Marie Trevelyan MP, לפרלמנט את הרקע לצורך לספק סיוע לענף הנפט, בדברים הבאים:¹²

"The Government is committed to ensuring a secure and reliable energy supply. The continuity of fuel supply to consumers is key to ensuring a successful, competitive, and open economy, as well as the functioning of the UK's critical services.

Oil-based fuels are currently the UK's main source of energy for transport (96%) and supplied over 44% of the UK's final energy demand in 2019 The downstream oil sector manages the fuel supply chain, which includes importing, refining, storage, distribution and retail of petrol, diesel, aviation and heating fuels...

As the UK transitions to a decarbonised economy, the demand for oil-based fuels will decline but remain significant, especially for hard to decarbonise sectors such as aviation, road freight and marine."

ובתרגום:

הממשלה מחויבת להבטיח אספקה קבועה ואמינה של אנרגיה. המשך האספקה של דלק עבור הצרכנים היא חיונית על מנת להבטיח כלכלה מוצלחת, תחרותית ופתוחה, וכן את התפקוד של השירותים החיוניים של הממלכה המאוחדת...

¹² Draft Downstream Oil Resilience Draft Bill (June 2021), at p. 4, available at: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons/scrutiny/cp435-the-downstream-oil-resilience-draft-bill.pdf>.

- כיום דלקים המבוססים על נפט מהווים מקור האנרגיה העיקרי לתחבורה (96%) וסיפקו מעל 44% מכלל צריכת האנרגיה של הממלכה המאוחדת בשנת 2019. תעשיית הנפט משפיעה על שרשרת האספקה של הדלק, והיא מורכבת מייבוא, זיקוק, אחסון, חלוקה וקמעונאות של בנזין, דיזל, ודלקים לתעופה ולחימום...
- בעקבות המעבר של הממלכה המאוחדת לכלכלה דלת-פחמן, הביקוש לדלקים המבוססים על נפט ילך ויפחת אולם יוותר משמעותי, וזאת בייחוד בתעשיות שקשה לעבור בהן לאנרגיה דלת-פחמן כגון תעופה, הובלה יבשתית וימית.
88. פרט למציאות זו שתמשיך ללוות אותנו עוד שנים ארוכות ומחייבת את המשך השימור והפיתוח של התשתית הנמלית, יש לעמוד על כך שהביטחון האנרגטי של מדינת ישראל, לרבות אספקת הדלק החיונית להגנתה, תלויה בפעילותה התקינה של המשיבה בשני נמלי הנפט של המדינה, באשקלון ואילת.
89. כך, במציאות בה נמל הנפט באשקלון כמו גם כל יתר הנמלים לחופי הים התיכון, מאוימים בנשק רקטי בטווח קרוב ובאיומים נוספים, עולה חשיבותו של נמל אילת כנמל הנפט המשני של המדינה ומכאן גם הצורך בשימורו ובפיתוחו. זאת באופן דומה לחשיבות הנודעת לנמל התעופה רמון כתחליף לנמל התעופה בן גוריון.
90. בניגוד לאיומי העותרות המבוססים על תסריט קטסטרופלי שהסתברותו אפסית בדבר נזקים חמורים לסביבה הימית, האיומים על אספקת הנפט למדינת ישראל דרך נמל אשקלון אינם איומי סרק. המציאות בה אוניות המובילות נפט, אשר כולן זרות, ימנעו מהגעה לנמל אשקלון לפרוק מטען נפט כבר קיימת וידועה. לא ניתן לפרט יותר בעניין זה בפורום פתוח מטעמי ביטחון. לא נדרש אירוע של פגיעה באונייה, די בכך שהמבטחים הבינלאומיים יחליטו לגדר סיכונים ושלא לבטח אוניות המגיעות לנמל אשקלון. במצב דברים שכזה, האמצעי היחיד שיאפשר אספקת נפט למשק הוא הפניית אוניות לפרוק את מטענן בנמל אילת, והזרמת המטען צפונה באמצעות המערכת של המשיבה.
91. ואכן הממשלה קידמה לאורך השנים מדיניות של הכרה בנמל אילת כ-"כנכס לאומי אסטרטגי והכרזה עליו כאזור עדיפות לאומית" (החלטת ממשלה מס' 4549 מיום 12.4.2012), והדגישה את החשיבות בשמירת כשירותו כ-"שער הדרומי למדינה". בין יתר נימוקי הממשלה להחלטתה זו, צוין במפורש כי בהיבט הביטחוני "נמל אילת מאפשר המשך קיום סחר ימי, בין היתר ייבוא וייצוא מטעני אנרגיה ומטענים אסטרטגיים אחרים..." (הדגש אינו במקור – הח"מ).
- העתק החלטת ממשלה מס' 4549 שפורסמה ביום 12.4.2012 מצ"ב כנספח 4**
92. פן אחר של חשיבות השימור והפיתוח של נמל הנפט באילת בכלל וההסכם עם מד רד בפרט, היא העובדה שהזרמת כמויות נוספות של נפט גולמי דרך ישראל מגדילה את ההיצע של נפט גולמי בישראל. יתר על כן, המשק נהנה מקיומו דה פקטו של מלאי חירום נוסף, שלמעשה זמין בחינם למשק הישראלי.
93. על כן, ההסכם עם מד-רד מעבר להיותו פורץ דרך מבחינת המאבק בחרם הערבי, תורם במידה משמעותית לביטחון האנרגטי של המדינה בניצול טוב יותר של נמל אילת כנמל נפט וביסוסו במציאות הנוכחית.

94. זאת ועוד, הזרמה בינלאומית של נפט גולמי דרך אילת ואשקלון מחזקת את מעמדה של ישראל כשחקן גיאוגרפי-פוליטי, ביחסיה עם מדינות מרכז אסיה שהיו בעבר חלק מברית המועצות, עם מדינות ערב, ועם מדינות בדרום ובמזרח אסיה כמו הודו וסין.
95. נכונות מדינות המפרץ לסחור עם ישראל, מעבר למשמעות הגיאוגרפית-פוליטית הנ"ל, גם מביאה להחלשה משמעותית של החרם הערבי. אם מכליות נפט מוכנות לפקוד את נמל אילת ללא חשש מחרם שימנע את כניסתן לנמלי ערב, הדבר משפיע לא רק על קידום היחסים עם מדינות המפרץ, תוך החלשת אויבי המדינה, אלא גם תורם ישירות לשוק הישראלי, בכך שהפרמיה הנגבית בגין הובלת נפט לישראל תפחת עם הזמן ואולי אף תיעלם.
96. בתי הזיקוק, ובעקיפין הצרכן הישראלי, נהנים מהיצע זה; אם מטען נפט מגיע לאילת או לאשקלון, עדיף לסוחר בינלאומי למכרו לשוק המקומי במקום לשאת בעלות ההובלה לשווקים רחוקים במזרח אסיה או באירופה והדבר מעניק יתרון לשוק המקומי. כמו כן, פעילות גורמים בינלאומיים קובעת מחיר ייחוס בינלאומי מוזל למוצרים אלה בשוק המקומי.
97. העותרות תומכות את טיעוניהן בשיקולים ביטחוניים ומדיניים שיש בהם להצדיק את ביטול ההסכם, וזאת בשל פגיעה הצפויה ביחסי ישראל עם מצרים עקב התחרות המוגברת עם תעלת סואץ וסומד (בפס' 85 לעתירה). כמובן, שאף טענה זו מופרכת בעליל ומועלית ללא שום בדל של ראייה. ההיפך הוא הנכון: ההסכם מביא ליצירת שיתוף פעולה וקשר כלכלי עם גורם חשוב במשק האנרגיה העולמי, עם פוטנציאל להרחבת שיתופי הפעולה בתחום האנרגיה ובתחומים נוספים. ההסכם אף נותן ביטוי מוחשי ומעשי להסכמי אברהם ותוצאותיהם, שיהיה בו עידוד להמשך פיתוח שיתוף הפעולה האזורי ולהצגת היתרונות הנובעים ממעבר ליחסים מלאים עם מדינת ישראל.
98. בהקשר זה, אף יצוין כי נציגי משרד החוץ עמדו בקשר עם המשיבה טרם חתימת ההסכם ולאחריו לקבלת עדכונים, בפרט לאחר שהתפרסם דבר ההתנגדות מטעמים סביבתיים להסכם. דעתם החד משמעית, כפי שנמסרה לנציגי המשיבה, הייתה שפגיעה בהסכם יפגע במימוש הסכמי אברהם וביחסים הנרקמים בין ישראל למדינות המפרץ.
99. בהקשר האחרון נסיף שהצווים המבוקשים בעתירה, הלכה למעשה, מכוונים באופן מובהק לביטול הסכם שנערך בין חברה ממשלתית ישראלית לבעלות מלאה של המדינה, לבין חברה שלה זיקת בעלות ואינטרסים לממשלה של מדינה זרה, וכל זאת על רקע השגת הסכמים פורצי דרך לכינון יחסים בין אותה מדינה לישראל. אמנם לא מדובר בהסכם בין-מדינתי אך לא ניתן להתעלם מההיבט הבינלאומי של ההסכם ועל כן, מן הראוי לשוב ולהזכיר כי בית המשפט הנכבד "אינו נוהג להתערב בעניינים מתחום יחסי החוץ של מדינת ישראל – עניינים המסורים לשיקול דעתן המובהק של הרשות המחוקקת והמבצעת" (בגץ 6872/18 רגבים נ' שר הביטחון, בפס' 11 (פורסם בנבו, 19.8.2019)). וכן כי רק בנסיבות חריגות ביותר יסטה בית המשפט הנכבד מכלל יסודי זה (בגץ 44/20 שושנה לונדון ספיר ו-39 אחרים נ' משטרת ישראל, בפס' 3 (פורסם בנבו, 3.11.2020)).

המשיבה לא פעלה במחשכים ופועלת בשיתוף פעולה עם הרשויות

100. העתירה מבוססת על עובדות לא נכונות וחסרות. בין היתר, טוענות העותרות כי המשיבה הסתירה את ההסכם מהממשלה, מהמשרד להגנ"ס ומהציבור. אין כל אמת בטענות אלה.

101. **המשיבה לא הסתירה את ההסכם מהממשלה ובפרט לא מהמשרד הגנת הסביבה** – המשיבה מטבעה ואופייה כחברה ממשלתית המחויבת לפעול לפי שקוליים עסקיים, וכחלק אינטגרלי מעיסוקה, עורכת הסכמים מסחריים רבים ומגוונים, וכפי שפועלת כל חברה ממשלתית, אינה מחויבת לדווח על הסכמים שהיא עורכת בתפוצה של "משרדי הממשלה", או בכלל. כמו כן המשיבה אינה מחויבת לקבל אישורם של כלל משרדי הממשלה להתנהלות עסקיה (למעט אלו המפקחים על פי דין על פעילותה ובהתאם לסמכויות הנתונות) ואינה מחויבת לפרסום בציבור. זאת בדומה לכמאה חברות ממשלתיות הפועלות כיום בישראל, וחותרות מידי יום ביומו על שלל הסכמים מסחריים ועסקיים במגוון תחומי פעילותן.

102. יחד עם זאת, ביום 22.10.2020 מיד לאחר חתימת מזכר ההבנות (הלא מחייב) בין המשיבה לבין חברת מד-רד, מנכ"ל המשיבה פנה ודיווח לרני עמיר, מנהל היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית של המשרד להגנ"ס, כי החל ממחצית שנת 2021 צפוי גידול במספר המכליות שיפקדו את הנמל, וביקש למנות צוות ייעודי משותף למשרד להגנת הסביבה ולמשיבה, לשם גיבוש תח"מ מעודכן המותאם לפעילות הצפויה בהתאם להסכם. הודעת הדוא"ל שלהלן מטעם מנכ"ל המשיבה ביטאה יותר מכל את כוונותיה של המשיבה: "אנא הודיעני את החלטתך ונפעל במשותף לקדם את הנושא".

העתק הודעת הדוא"ל מיום 22.10.2020 ממנכ"ל המשיבה למר רני עמיר מצ"ב כנספח 5

103. בניגוד לטענות העותרות לפיהן הסתירה המשיבה את דבר ההסכם ואת הפעילות הצפויה מהרגולטור, עולה כי המשיבה יזמה את הפניה ואת העדכון בדבר הפעילות הצפויה בהתאם להסכם והצורך האפשרי לעדכן את התח"מ, מינתה מטעמה מועד מועד צוות ייעודי שיגבש תח"מ מותאם, והצהירה בפה מלא על כוונותיה לפעול במשותף לקידום הנושא, כפי שאכן אירע.

104. למחרת, ביום 23.10.2020 השיב מר עמיר להודעתו של מנכ"ל המשיבה בחיוב, עדכן בדבר זהות צוות המשרד שיעבוד מול המשיבה והנחה כדלקמן:

"הצוות הונחה להתקדם בזריזות ולבצע את הבחינה והתאמת האמצעים ותוכנית התגובה של קצא"א במכלל אילת לאור הגדלת הפקידות הצפויה... צוות קצא"א צריך להגיע לפגישה הראשונה (עליהם לפנות לפרד לתיאום) עם כל הנתונים האפשריים של מצב קיים ומצב עתידי בשני הנמלים לרבות פקידות, סוגי מטען וכו', כדי שתיעשה עבודה יסודית. כמו כן יתכן ונצטרך לבצע עבודת הערכת סיכונים על ידי מומחי צד שלישי, בהתאם לצורך.

בהצלחה לכולם."

העתק דוא"ל מיום 23.10.2020 ובו תשובת מר עמיר למנכ"ל המשיבה מצ"ב כנספח 6

105. מאז אוקטובר 2020 התקיים דיאלוג שוטף בין נציגי המשיבה לנציגי המשרד להגנ"ס, הועברו הנחיות מפורטות, נעשו פעולות רבות על מנת לגבש את דרישות המשרד להגנ"ס, ועל מנת לקדם את העמידה של המשיבה בהן. לאורך כל תקופה זו וגם בשעת כתיבת דברים אלו, מפקח המשרד על פעילות פקידת המכליות בנמל אילת, עד לגמר ביצוע כלל ההיערכויות, הסקרים והבדיקות שנדרשו.

106. נספח 9 לכתב העתירה מראה את פניית העותרת 3 לרספ"ן בתלונה על כך שרשות זו, שאוכפת ומפקחת על פעילות נמל הנפט באילת וגם על המכליות הפוקדות אותו, לא פועלת למנוע הסיכונים הנטענים, אותם סיכונים המפורטים בעתירה. עיון במענה שהתקבל מרספ"ן (בנספח 9), מגלה כי רשות זו, שהיא הרשות המקצועית והמוסמכת לבחון כשירות של נמלים וצוותיהם, וכן אוניות וצוותיהן, לרבות בהיבטי איכות סביבה, שוללת את חששות העותרות, ומבהירה כי נמל הנפט באילת כשיר היטב לקלוט את המכליות, ואין כל מגבלה על הגדלת כמותן.

107. על אף עמדתה המקצועית של רספ"ן, שאינה מטילה מגבלות על כמות המכליות או אוניות אחרות הפוקדות נמל, עמדת המשרד להגנ"ס בעניין זה מחמירה יותר. כך חייב המשרד להגנ"ס את המשיבה בעריכת תח"מ מעודכן והצטיידות בציוד הייעודי ובהיקפים מוגברים שקבע.

108. על מנת להמחיש את הדברים נציין את אחת מהדרישות המקצועיות שחייב בה המשרד להגנ"ס את המשיבה. ברגיל מחויבת המשיבה, כמו שנהוג ומקובל בכל נמל גדול בישראל ובעולם, להחזיק למקרה הצורך חוסמים ימיים המוצבים במורד הזרם, ערוכים בכוננות לפריסה מהירה במקרה של זליגה של נפט. תפקיד החוסם הוא לעצור את סחף כתם הנפט (שצף על המים), על מנת שיתאפשר לשאוב ולסלק אותו. בהתאם לדרישת המשרד להגנ"ס המשיבה רכשה והציבה באופן קבוע חוסם ימי מיוחד הנפרס מסביב (360 מעלות) לכל מכלית בשעת עגינתה, ובכל משך עגינתה. מדובר בדרישה מחמירה שנהוגה במעט מאד נמלים בעולם. צילום של החוסם שנפרס בנמל המשיבה באילת, ונבחן בהצלחה על ידי המשרד להגנ"ס :



109. פרט לכך חייב המשרד להגנ"ס את המשיבה, בהכנת סקר סיכונים.

110. בהתאם להנחיית המשרד להגנ"ס המשיבה הזמינה סקר סיכונים מחברת הזמט, שהיא אחת משתי החברות שבהן בחר המשרד להגנ"ס, ואף הייתה היועצת למשרד להגנ"ס לעריכת התלמי"ת.

111. בהתאם להנחיית המשרד להגנ"ס, סקר הסיכונים בחן מספר תרחישים אפשריים והגיע למסקנות כדלהלן (העמ' 44 לסקר):

א. אירוע של אובדן דלק מלא של כל תכולת מכלית או פגיעה במעטפת ואובדן תכולה משמעותי.

מסקנת הסקר: ההסתברות לאירוע כזה היא 0.0000273 לכל היותר, שמשמעותה אחת ל-366,300 שנה.

ב. אירוע דליפה בצנרת המובילה את הדלק מהחוף לזרועות הטעינה.
מסקנת הסקר: ההסתברות לאירוע כזה היא 0.00093 לכל היותר, כלומר אחת ל-1,111 שנה.

ג. אירוע דליפה בזרועות המתחברות לאוניה.
מסקנת הסקר: ההסתברות לאירוע כזה היא 0.042 לכל היותר, כלומר אחת ל-24 שנים. אולם מניחות כמות הדלף שתהיה, כמות זו תאגר במאצרה הקיימת היום באזור הזרועות, ומשכך דלק לא יגיע לים ולא ייגרם זיהום ים.

העתק מסקר הסיכונים מיום 6.7.2021 שערכה חברת הזמט מצ"ב כנספת 7

112. תוצאות סקר הסיכונים, מדברות בעד עצמן, ומראות כי הסיכון הטמון בפעילות פקידת המכליות אפסי. רק בתרחיש המפורט בפס' 111(ב) לעיל קיימת אפשרות של דליפה משמעותית היכולה לגרום נזק (אירוע שכאמור ההסתברות שלו היא אחת ל-1,111 שנה) ועל מנת למזער סיכון זה, ממליץ הסקר לעבות את מעגלי ההגנה על מנת להוריד עוד יותר את ההסתברות להתרחשות אירוע.

113. המשיבה, כמובן, תפעל בשיתוף פעולה עם המשרד להגני"ס למימוש המלצות סקר הסיכונים, ובכך אף תפחית עוד יותר את הסיכון הזניח בלאו הכי. כמו כן, המשיבה תמשיך לפעול בשיתוף פעולה מרבי עם רשויות האכיפה ועל פי רישיונות העסק ויתר ההיתרים שבידה. אין כל מקום או צורך להתערבות נוספת.

114. כן יש לציין כי בדירקטוריון המשיבה, בהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות, חברים נציגי ממשלה (משרד האוצר), לרבות עובדת בכירה במשרד האוצר, ובכל ישיבות הדירקטוריון משתתפים נציגי רשות החברות הממשלתיות.

115. המשיבה לא הסתירה את ההסכם מהציבור – ההתקשרות בעסקה היא בעלת תועלת וחשיבות מיוחדת למדינת ישראל ומטבע הדברים גם התקשורת התעניינה רבות בעסקה זו, שאף הייתה הראשונה המשמעותית בעקבות חתימת *הסכמי אברהם*. דבר חתימת מזכר ההבנות, שנחתם ביום 19.10.2020 פורסם בהרחבה בתקשורת כבר למחרת (ראו נספח 7 לכתב העתירה – כתבה ב-"כלכליסט" מיום 20.10.2020), תוך ציון נוכחותם בטקס החתימה על מזכר ההבנות של גורמים מדינתיים בכירים כגון שר האוצר האמריקני, שר המדינה האמרתי לעניינים כלכליים וכן שליח נשיא ארה"ב למזרח התיכון.

שיתוף הפעולה עם רשות הטבע והגנים

116. העותרות צרפו לעתירה כמשיבה את רשות הטבע והגנים. המשיבה פועלת על פי הנחיות רספ"ן ותקנות הנמלים, וכן רישיונות עסק והיתר רעלים, חקיקה ותקנות וכן תקינה בינלאומית בכל הקשור להולכת דלק, אחסונו, פריקתו וטעינתו, וכמעט כל היבט מקצועי אחר של טיפול בדלק. בכלל היבטי השמירה על איכות הסביבה ומניעת זיהום ים בפרט, המשיבה מקבלת את ההוראות המקצועיות והמוסמכות מרספ"ן ומהמשרד להגני"ס. רט"ג אינה גורם רישוי ואינה

גורם מפקח על המשיבה, ויובהר כי נמל הנפט באילת אינו מצוי בתחומי שמורת טבע ואינו תחת פיקוח רשות הטבע והגנים. עמדת רט"ג שוללת מיני וביה תעבורת מכלית נפט כלשהי במפרץ אילת.¹³ אך עם כל הכבוד הראוי, רט"ג אינה גורם מפקח או מאשר וכן אינה בעלת ידע או מומחיות וממילא גם לא סמכות על פי דין בכל הכרוך בהובלה, פריקה או טעינה של נפט.

117. למרות זאת, המשיבה קשובה לעמדת רט"ג וככל הניתן משתפת עמה פעולה. לכן, בנוסף לתיאומים ולשיתוף הפעולה שביצעה המשיבה מול המשרד להגני"ס, כמפורט לעיל, ביום 11.1.2021 פנה ד"ר יהושע שקדי, המדען הראשי של רט"ג, למנכ"ל המשיבה וביקש לקבל פרטים על "התכנית ליבוא נפט מאיחוד האמירויות" במסגרת ההסכם עליו חתמה, וכן ביקש לדעת האם "התבצעו פעולות להיערכות לקראת המצב החדש".

העתק פניית ד"ר יהושע שקדי למנכ"ל המשיבה מיום 11.1.2021 מצ"ב כנספח 8

118. עוד באותו היום השיב מנכ"ל המשיבה לד"ר שקדי בהודעת דוא"ל ובה הדגיש בפניו את חשיבות המשך שיתוף הפעולה בין המשיבה לרט"ג ואת החשיבות העליונה לשמירה על כל תחומי איכות סביבה, ובפרט על המערכת האקולוגית במפרץ. כן ציין כי ההוכחה למחויבות המשיבה לכך "היא השמירה על ערכי הטבע בחוף קצא"א לאורך עשרות שנים שאפשרו בית גידול עצום בסביבה הימית ללא כל פגיעה בהם ואשר הציבור נחשף אליהם לפני כשנתיים עם מסירת מקטע של כ 500 מטר לשימוש הציבור והיקף הצוללים העצום הנהנה מאוצרות אלו".

119. יובהר כי כוונת הדברים לכך, שבניגוד מוחלט לטענות העותרות בדבר ההיסטוריה של זיהומים להן אחראית, המשיבה, כביכול, טענות מופרכות המתבססות על פעילות בשנות ה-70 של המאה הקודמת, לפני עידן המכליות הבטוחות (דופן כפול ומכלי מי נטל מופרדים) שהביאו להפסקת כמעט מוחלטת של זיהומים ים מנפט, המציאות היא שבאותו מקטע ימי בו עשתה המשיבה שימוש בעבר משך שנים רבות לצורך פקידת מכליות, ושנמסר לשימוש הציבור בשנת 2017, קיימות שוניות אלמוגים המטופחות והמשגשגות ביותר בכל אזור אילת.

העתק תגובתו של מנכ"ל המשיבה לד"ר שקדי מיום 11.1.2021 מצ"ב כנספח 9

120. מאז ומתמיד – טרם חתימת ההסכם ובוודאי לאחריו – ראתה המשיבה לנגד עיניה את חשיבות השמירה על איכות הסביבה ובדגש על ערכי הטבע באזור החוף. היא תמיד פעלה להעלאת רמת הבטיחות במסגרת פעילותה ועודנה פועלת לשם כך, וזאת למרות שמאפייני הפעילות הצפויה בעקבות ההסכם דומים לאלה שחלו בפעילות הנעשית מזה עשרות שנים.

121. נציין חלק מהפעולות שנעשו באילת בשנה האחרונה, חלקן עוד לפני שידעה המשיבה שיחתם מזכר הבנה, ולאחר מכן הסכם, עם מד רד:

- א. החברה הקימה, בעלות של כ 5 מיליון דולר מערכת מישוב אדים (VCU) לטיפול באדים הנפלטים מהאוניה בעת טעינה - המערכת תקינה ועובדת באופן שוטף בכל טעינה.
- ב. מבוצעות עבודות שדרוג מערכת הצנרת בעלות כוללת של למעלה מ-10 מיליון דולר במתקן שיסתיימו במהלך 2021.

¹³ ביטוי לכך גם בעמדת ד"ר שקדי מרשות הטבע והגנים מיום 15.2.2021 שצורפה כנספח 11 לכתב העתירה, שם נכתב (בסיפא של הפסקה האחרונה) כי: "רשות הטבע והגנים מתנגדת לשינוע נפט דרך מפרץ אילת בכלל".

- ג. עפ"י תקני ה-API ודרישות הרגולציה החברה נדרשת לבצע סריקת מולוך חכם (רובוט הנע בתוך הצינור וסורק אותו ונותן את מצבו האמיתי בכל נקודה ונקודה ובהתאם לכך, באם נדרש מבצעים תיקונים) לקווים, סריקה שבוצעה לפני כשנתיים, החברה החליטה לבצע סריקה נוספת במהלך 2021. זאת כמובן מעבר לנדרש עפ"י התקנות, במטרה לבחון את מצב הקווים ולבצע תיקונים מקומיים במידת הצורך.
- ד. היקף כוח האדם במכלל אילת תוגבר ע"מ לתת מענה לגידול בפעילות ושמירה על בטיחות ההפעלה והתחזוקה.

נתוני האמת בדבר אירועי זיהום שמקורם בפקידת מכליות נפט

122. בניגוד למצב של זיהום ים תדיר שהעותרות מנסות לצייר, בהתבססן על מידע ישן ולא רלוונטי מלפני יותר מ-40 שנה, מאז שנות ה-70 של המאה הקודמת יש ירידה מתמדת במספר אירועי זיהום ים מנפט בעולם ובישראל ובחומרתם, זאת על אף הגידול המתמיד בהובלת נפט בעולם.
123. כבר בדו"ח הכנסת (בפרק 8, בעמ' 11-12 בנספח 2 לעיל) הובאו מספר עובדות חשובות, שהיו מעודכנות לשנת 2010:
- א. בעמ' 11 נכתב כי: "במשך השנים ניכרת ירידה במספר אירועי זיהום היום ממכליות ובחומרתם";
- ב. בעמ' 12 לדו"ח הובהר כי בעשור הראשון של שנות ה-2000 חלה ירידה דרמטית בכמות הנפט שנשפכה לים לעומת שנות ה-70 של המאה הקודמת, מ-3.14 מיליון טון בשנות ה-70 ל-0.2 מיליון טון בעשור הראשון של שנות ה-2000. מדובר בירידה של יותר מ-93% בכמות הנפט שנשפכה לים, זאת על אף הגידול המתמיד בנפח התנועה;
- ג. מנספח 2 לדו"ח (בעמ' 16 לדו"ח) ניתן לראות כי מספר אירועי הזיהום בעולם, בהם נשפכו מעל 7 טון נפט לים, ירד משיא של 119 בשנת 1975 ל-3 בלבד בשנת 2009, ירידה של 97.5%.

124. המגמה המפורטת בדו"ח הכנסת המשיכה בעשור האחרון, ועל פי דו"ח של ארגון ITOPF¹⁴ מינואר 2021, "Oil Tanker Spill Statistics 2020" (להלן: "דו"ח ITOPF") במשך העשור האחרון משנת 2010 עד 2020, היו במוצע רק 6.3 אירועי זיהום של יותר מ-7 טון בשנה, כאשר בשנת 2019 ו-2020 היו רק **3 אירועים בעולם כולו** בכל שנה (תרשים מס' 16 בעמ' 18 לדו"ח).

דו"ח ITOPF לשנת 2020 מצ"ב כנספח 10

125. עיון מעמיק יותר בדו"ח ITOPF מגלה נתון חשוב נוסף, לפי הדו"ח (תרשים 18 בעמ' 19) רוב אירועי זיהום הים התרחשו במהלך ההפלגה של מכלית בלב ים או בעת תדלוק מכלית בנמל (דהיינו מילוי דלק היסק להנעת המכלית (bunkers) ולא דלק המהווה מטען). נמל הנפט באילת אינו מספק שירותי תדלוק למכליות ולכן שירות זה אינו יכול להוות מקור לזיהום. רק 28% מהאירועים התרחשו בעת שמכלית עמדה בעגינה (17%) או בעת קשירה למוזח לצורך פריקה או

¹⁴ כאמור בעמ' 11 לדו"ח הכנסת (בנספח 2 לעיל), ה-ITOPF - International Tanker Owners Pollution Federation - הוא ארגון בעלי המכליות.

טעינה של נפט (11%), וכאמור אלה סוגי האירועים שעלולים להתרחש למכלית נפט הפוקדת את נמל אילת. חשבון פשוט של הכפלת מספר האירועים באחוז המתרחש בנסיבות המתאימות לנמל אילת ($1.76 = 6.3 \times 28\%$) מראה כי בשנים 2010 עד 2020, בכל העולם כולו, התרחש בממוצע אירוע אחד או שניים בשנה בלבד של זיהום ים בעת שמכלית פוקדת נמל נפט.

126. עוד ניתן ללמוד מדו"ח ITOPF כלהלן:

א. בשנת 2020, כמו בשנת 2019, היו בכל העולם רק 3 אירועים של זיהום ים ממכלית, בכמות שעולה על 7 טון, וכמות הנפט הכוללת שנשפכה לים בשנתיים הללו עמדה על כ-1,000 טון בשנה (עמ' 5 לדו"ח), זאת לעומת ממוצע שנתי של כ-320,000 טון בשנות ה-70 של המאה הקודמת (עמ' 11), ירידה של 99.7%!

ב. ירידה זו התרחשה על רקע הכפלה בכמות הדלק המשונע בעולם, מפחות מ-1.5 מיליארד טון בתחילת שנות ה-70 לכ-3.3 מיליארד טון בשנים האחרונות (תרשים 9 בעמ' 13).

127. על מנת להניח את דעתם של בית המשפט הנכבד ושל העותרות, נציין כי המגמה העולמית המתוארת לא פסחה אף על אזור הים התיכון. כפי שעולה ממידע המפורסם באתר הארגון Regional Marine Pollution Emergency Response Centre for the Mediterranean Sea (REMPEC), גם באזור הים התיכון ניכרת מגמה של ירידה משמעותית באירועי זיהום ים, וזאת לצד העלייה בתובלה ימית. למעשה, הרוב המכריע של אירועי זיהום ים מדלק משמעותיים (קרי מעל 6,000 טון) שאירעו החל משנת 1960, אירעו לפני שנת 1981.¹⁵

128. דו"ח הכנסת אמנם התייחס לתקופה שעד לסוף 2010, אך הוא משקף נכונה את מגמת הירידה התלולה באירועי זיהום ים, כפי שמשקפת בפירוט בדו"ח ITOPF עד לאותו מועד. מגמה שכמפורט לעיל נמשכה גם בין 2010 עד 2020 עם ירידה נוספת של 65% במספר האירועים לעומת העשור הראשון של שנות ה-2000 (עמ' 18 לדו"ח ITOPF).

129. לדו"ח הכנסת צורף כנספח 1 (בעמ' 15) פירוט של אירועי זיהום ים מנפט בישראל במשך תקופה של יותר מ-20 שנה, משנת 1988 ועד למועד עריכת הדו"ח. בניגוד לדו"ח ITOPF, דו"ח הכנסת התייחס לאירועי זיהום ים מנפט מכל סוגי האוניות ולא רק ממכליות נפט. זיהום ים של אניה הנושאת מטען אחר (כגון פוספטים, פחם, מכולות, מטען כללי, מכוניות וכו') איננו זיהום של נפט גולמי, שהוא מטען של מכליות נפט בלבד אלא זיהום הנובע מהדלק הנמצא באוניה לצורך הנעה או לשימוש במנועים (דלק היסק או שמן מנוע).

130. נספח 1 לדו"ח הכנסת מראה כי היו בנמלי הארץ בתקופה זו של מעל 20 שנה 15 אירועים עם דליפה מצטברת של כ-850 טון נפט. מתוך כמות זו, לא הייתה אף דליפה בנמל אילת, ובנמל אשקלון, שהיה מנוהל על ידי בעלת זיכיון המשנה באותה תקופה, דלפה כמות של 3 טון, דהיינו 0.35% (שליש האחוז) מסך כלל הדליפות בישראל בתקופה זו.

131. במילים אחרות, נמלי הנפט באילת ונמל אשקלון, על אף שהובילו כ-75% מהדלק הגולמי ומוצרי נפט לישראל וממנה, היו אחראים ל-0.35% מזיהומי הים, עם אפס זיהום באילת וזיהום מזערי ביותר באשקלון. יצוין כי במצטבר עברו בנמל הנפט באילת בין השנים 1988 ל-

¹⁵ המידע לקוח ממחקר הארגון שפורסם ביום 22.3.2021, הזמין באתר: <https://www.rempec.org/en/knowledge-centre/online-catalogue/wg-51-inf-3-cover-page-annex.pdf>

2010 עשרות מיליונים של טונות של נפט. תוצאה זו נובעת מההקפדה הרבה של בעלת זיכיון המשנה בעבר, והמשיבה כיום, על נוהלי פריקה וטעינה בטוחים.

132. תוצאה יוצאת דופן זו מראה גם כי הרוב המכריע של זיהומי ים בנפט בנמלי הארץ אינו נובע ממטעני נפט אלא מדלק היסק ומשמן מנוע, הנמצאים בכל אניה לצורך הנעה ותחזוקת מנועי האניות. נספח 1 לדו"ח הכנסת מראה כי כמעט כל האירועים בישראל בין השנים 1988 ל-2007 התרחשו בנמלים של מטען כללי ולא בנמלי נפט ולא היו קשורים לנפט גולמי.

133. נתון זה אינו ייחודי לישראל. התופעה של זיהומי ים מדלק היסק (bunkers) של אניות שאינן נושאות מטעני נפט הובילה את הארגון הימי הבינלאומי (International Maritime Organization- IMO), ליזום אמנה מיוחדת, International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage, 2001 (the Bunkers Convention) או בשמה העברי (לפי אתר רשות הספנות והנמלים) - "האמנה הבינלאומית לפיצוי בגין נזקים שנגרמו מזיהום בשמן מאניות שאינן מכליות".

134. לפי דברי ההסבר של משרד התחבורה של הממלכה המאוחדת (U.K.) לתקנות שנועדו לתת תוקף לאמנה בבריטניה, בשנת 2006, למרות ההצלחה של המאמצים הבינלאומיים למנוע זיהומי ים ממכליות נפט, התברר שקיים צורך לטפל גם בזיהום ים בשמן שמקורו באניות שאינן נושאות מטען נפט (סעיף 2.3 בעמ' 131 לכרך הנספחים).

העתק מדברי ההסבר של משרד התחבורה הבריטי מצ"ב כנספח 11

135. אם כן, בניגוד לטענת העותרות, אירועים של זיהומי ים אינם בבחינת גזירה משמים, כי אם יכולים להימנע באמצעות נהלים והקפדה עליהם.

136. העותרות מעלות השערות בעלמא על סיכונים כביכול על בסיס נתונים מיושנים, תוך התעלמות מוחלטת מהשיפור הדרמטי שחל בעשורים האחרונים בבטיחות השיט והירידה של 99% באירועים של זיהום ים ובחומרתם. זאת ועוד, העותרות מתעקשות בעתירתן שבית המשפט הנכבד יורה לנקוט בצעד הקיצוני ביותר של הימנעות מלאה מכלל פעילות של הובלת נפט דרך נמל אילת, בעוד שהעובדות מלמדות כי די ברגולציה והקפדה עליה כדי לאפשר את הפעילות תוך צמצום כמעט מוחלט של הסיכון הטמון בה.

137. לפי השנתון הסטטיסטי של רשות הספנות והנמלים, שפורסם באתר הרשות,¹⁶ בעשור האחרון, פקדו את נמל אילת בממוצע כ-140 אוניות בשנה שהובילו מגוון של סחורות, לרבות מכוניות, פוספטים, מטען כללי ועוד (שם, בעמ' 107). כל אחת מהאוניות מהווה מקור אפשרי של זיהום ים. לכן, אם העותרות צודקות בטענותיהן בדבר הסיכון של זיהום ים (ולא כך הדבר), יש לאסור על כל הפעילות בנמל אילת ולסגור גם את חברת נמל אילת.

העתק של עמ' 107 מהשנתון הסטטיסטי של רספ"ן לשנת 2019 מצ"ב כנספח 12

138. המציאות היא שלא היו דליפות ממכליות להובלת נפט שדווחו לציבור או לרשויות, וזאת מפני שחל שיפור משמעותי בבטיחות השיט ובהקפדה על מניעת זיהום ים בעשורים האחרונים.

¹⁶ ראו: http://asp.mot.gov.il/SPA_HE/SHNATON/StatisticalYearBook19.pdf

139. יתרה מזו, לפי חוות הדעת שצורפה כנספח 14 לעתירה (בעמ' 24 לחו"ד), את נמל עקבה, הממוקם קילומטרים בודדים מנמל אילת, והוא נמל גדול עשרות מונים מזה של אילת ואף משמש כנמל הנפט היחיד של ירדן, פוקדות מדי שנה כ-1,900 אוניות מכל הסוגים, יותר מפי עשרה ממספר האוניות הפוקדות את נמל אילת. למרות זאת, אין דיווחים על נזקים לסביבה מפעילות ימית זו, ואף מעט אירועי זיהום שאירעו, טופלו, למיטב הידיעה, בהצלחה.¹⁷

140. גם אם נתמקד רק במכליות נפט, נראה כי ההקפדה על בטיחות חלה גם בקרב שכנינו, הקרובים והרחוקים יותר. לפי פרסום רשמי של נמל עקבה,¹⁸ בשנים האחרונות פוקדות את הנמל מעל 200 מכליות נפט מדי שנה, כמות של כפי 4 מהכמות המרבית הצפויה לעבור בנמל אילת בעוד מספר שנים. בעשור האחרון בלבד, פקדו את נמל עקבה יותר מ-2,150 מכליות נפט! הפקידות של אוניות, עם דגש על liquid bulk carriers, דהיינו אוניות המובילות מטעני צובר נוזליים, מרוכזים במסמך Aqaba Port Statistics 1990-2020, הנמצא בפרסום הנ"ל של הנמל.

העתק מדו"ח נמל עקבה על פקידת אוניות בתקופה 1990-2020 מצ"ב כנספח 13

141. לנוכח נתוני הפעילות הענפה של נמל עקבה יש להתפלא על כך שהעותרות מוצאות סכנה למפרץ כולו מהפעילות הצנועה, בין לפני מימוש ההסכם ובין עם מימושו, בנמל הנפט באילת. טענות העותרות המבוססות, למעשה, על סברה בדבר הגדלה סטטיסטית של סיכון (ללא תימוכין בנתונים), מתנפצות לא רק לנוכח נתוני האירועים של זיהום ממכליות בעולם ובנמל אילת בפרט, כפי שפורט לעיל, אלא גם לנוכח העובדה שפקידת המכליות בנמל אילת, מהווה שיעור מזערי מכלל פעילות המכליות במפרץ אילת ובים סוף, בעוד שפעילות זו כשלעצמה, כמעט וחפה מאירועי זיהום, לאורך שנים.

142. הנתונים מראים שלמרות הפעילות הרבה, הן בנמל אילת של מטענים שאינם נפט, והן בנמל עקבה של מכליות נפט, לא דווח על כל אירוע של דליפת נפט שגרמה לפגיעה בסביבה מזה שנים רבות. למרות זאת, העותרות מתגוללות באופן חסר בסיס על המשיבה ועל פעילותה, כיוצרת סיכונים חמורים וחריגים.

143. להתייחסות הנ"ל להיקף פעילות הובלת הנפט לנמל עקבה, ביחס לזו של נמל אילת, ניתן להוסיף פרטים על תנועת מכליות נפט בים סוף, מעבר למצרי טירן. מימי ים סוף, בשל קרבתם לתעלת סואץ ולקו צינור הנפט סומד, מושכים אליהם כמות עצומה, ברמת גלובלית, של מכליות נפט, אשר זיהום מהן, אם לא יטופל, עלול להגיע למפרץ אילת, ובוודאי לזהם את חופי סיני ולפגוע בתיירות במצרים. לפי הנתונים של הרשות הממשלתית המצרית המנהלת את תעלת סואץ, ה-Suez Canal Authority, בשנת 2019 (השנה האחרונה שעבורה יש נתונים מלאים) עברו את תעלת סואץ 5,163 מכליות נפט, מתוך סך כולל של 18,880 אוניות שעברו את התעלה. מכליות אלה הובילו כמות כוללת של כ-240 מיליון טון נפט. כל המכליות הללו כמובן עברו את ים סוף בדרכן אל התעלה או ממנה. מידע זה נמצא באתר הרשות.¹⁹

העתק מדו"ח סטטיסטי לשנת 2019 של רשות תעלת סואץ, מצ"ב כנספח 14

¹⁷ לפי הפרסומים הקיימים, ב-1995 התרחש אירוע זיהום ים, ובמהלכו נשפכו מאונייה בנמל עקבה כ-50 טון דלק היסק (דלק להנעת האונייה) שזרמו לים. שיתוף הפעולה המהיר בין צוותים ישראלים וירדניים לטיפול בזיהום ים, מנע פגיעה בשוניות האלמוגים. באוג' 2016 התקבל דיווח על פריצת צינור דלק בנמל עקבה שממנו זרמו כ-200 טון נפט גולמי. האירוע טופל על ידי הירדנים. לא דווח על נזק שנגרם לסביבה.

¹⁸ <http://www.shipping.com.jo/page/aqaba-port-statistic>.

¹⁹ <https://www.suezcanal.gov.eg/English/Navigation/Pages/NavigationStatistics.aspx>.

144. חברת סומד היא חברה מצרית, שהוקמה על פי חוק במצרים,²⁰ המנהלת שני קווי צינור בקוטר "42 (42 אינץ' – כמטר אחד) כל אחד, ובעלי יכולת הזרמה של 120 מיליון טון נפט בשנה המתפרסים על פני 320 ק"מ. קווי הצינור מעבירים נפט בכיוון דרום-צפון, מנמל עין סוכנה במפרץ סואץ לנמל סידי קריר בים התיכון. סומד הוקמה על ידי חמש ממשלות ערביות: מצרים, ערב הסעודית, קטר, אבו דאבי, וכוויית, והן עשו כן כתגובה לסגר הממושך של תעלת סואץ בתקופת מלחמת ששת הימים.

145. במאמר מוסגר נציין כי בהתחשב במעורבות של אבו דאבי בצינור סומד, ניתן להעריך את גודל ההישג בשיתוף הפעולה שהשיגה המשיבה עם מד-רד, בעלת הזיקה לאיחוד האמירויות ולאמירות אבו דאבי.

146. הגשר היבשתי של קווי סומד הוקם לאחר הקמת הגשר היבשתי בישראל ונמצא בתחרות ישירה עימו, עם יתרון בולט עד כה לסומד שמעולם לא סבל מהחרם הערבי. תרשים של הגשר היבשתי של סומד,²¹ לצד זה של המשיבה:



147. בנוסף לפעילות ענפה זו בצד המצרי של ים סוף, נמל ינבו (Yanbu) על חוף ים סוף בערב הסעודית הוא נמל נפט מהגדולים בעולם. לפי הפרסום הרשמי של רשות הנמלים הסעודית, בשנת 2019, פורקו והוטענו בנמל מעל 120 מיליון טון נפט ומוצרי נפט וכימיקלים נוזלים בכ- 1,700 מכליות.²²

העתק מדו"ח שנתי של נמל ינבו לשנת 2019, מצ"ב כנספח 15

148. על כן, עיננו רואות שבמפרץ אילת יש פעילות שנתית של מאות מכליות נפט ואוניות אחרות, ובים סוף פעילות של קרוב ל-9,000 מכליות. לפיכך, הגדלת היקף הפעילות בנמל הנפט באילת

²⁰ Law No 7, 1974.

²¹ מתוך אתר: <http://www.sumed.org>
²² <https://mawani.gov.sa/en-us/eservices/statistics/pages/default.aspx>.

בצורה מזערית היא חסרת משמעות לעומת הפעילות האזורית. יתרה מזו, למרות פעילות רבה זו, לא היו דיווחים על אירועים חריגים שלא טופלו ושפגעו בסביבה הימית.

149. מסקנת הדברים ברורה והיא שהסבירות לקרות אירוע זיהום משמעותי הנובע מפעילות פקידת מכליות נפט בנמל הנפט באילת, היא זעומה עד אפסית.

אין ללמוד מהאירועים הנטענים בעתירה דבר על הסיכון של אירוע זיהום ים

150. בפרק ב.2 לעתירה ("דליפות נפט קודמות ממתקני קצא"א", פס' 42-35), מצביעות העותרות על אירועי זיהום שהתרחשו בעבר, כראיה לשיטתן לסיכונים הצפויים בעתיד בעקבות הגדלת נפח הפעילות הימית במפרץ אילת במסגרת טעינה ופריקה של מכליות נפט במזח 2 של המשיבה.

151. הניסיון של העותרות לגזור גזירה שווה מאירועים שנטען שאירעו בעבר לבין – השלכותיו של הסכם מד-רד על הסביבה הימית במפרץ אילת – הוא ניסיון שגוי, בין היתר, מהסיבות שלהלן:

א. הקידמה והתפתחות הרגולציה והטכנולוגיה - 46 שנים מפרידות בין אירוע זיהום הים האחרון שארע במפרץ אילת, עליו מצביעות העותרות בפס' 36 לעתירתן (כמו גם הדו"ח השנתי המובא שם כראיה משנת 1979, נספח 2 לעתירה), ובין ימיו של ההסכם מושא העתירה, שנת 2021. מאז התפתחו לבלי היכר התעשייה הימית, הרגולציה הבינלאומית והמקומית, והטכנולוגיה הימית ושודרגו כלי השיט נוכח אמנות מחמירות ותקנים מחייבים, ולא בכדי אין בידי העותרות דוגמאות עדכניות יותר לזיהום מהסוג אותו הן "מייבאות" מהמאה הקודמת. בהקשר זה יצוין כי גם לאחר הקטנת הפעילות ב-1979, לפחות עד סוף שנות ה-90 פקדו את נמל אילת עשרות רבות של אניות בכל שנה, וכפי שצוין בדו"ח הכנסת (ועל כך עמדנו בפס' 130 לעיל) לא היו אירועי זיהום ים באילת כלל.

ב. אין מדובר באירועים תפעוליים וממילא לא בהקשרים ימיים - בשונה מהסיכון עליו מצביעות העותרות בעתירתן, המתמקד בעיקרו בזיהום ים כתוצאה מתפעול לקוי ("תקלות") של המערכות במזח בעת פריקת מכליות או טעינתן או כתוצאה מתפעול לקוי של אונייה בתנועתה אל תוך המפרץ, הרי שהדוגמאות המובאות בפסקאות 37, 39-41 לעתירה כלל אינן עוסקות באירועים מהסוג הזה:

1. ראשית יוער, כי אין בכוונת המשיבה להתייחס באופן פרטני לאירועים הנטענים, למיקומם, לסיבה להתרחשותם ולכמויות הדלק שנטען שדלפו, שכן חלקם עודם נדונים בבית המשפט. למרות האמור, תתייחס המשיבה לפרטים שיש באפשרותה להרחיב לגביהם:

2. אין מדובר באירועים ימיים - המדובר באירועים שהם כולם אירועים יבשתיים תת-קרקעיים שאינם קשורים בכלי שיט וזירה ימית, היינו הזירה שמפני הפגיעה בה חוששות העותרות.

3. אין מדובר באירועים תפעוליים - המדובר באירועים שנגרמו במהלך עבודות שיפוץ או הסטה של קו הדלק כתוצאה מהתערבות של גורם זר חיצוני באירוע, כגון פגיעת כלי הנדסי בצינור הטמון בעומק האדמה (כאמור בפס' 39) או כשל תכנוני-הנדסי של גורם חיצוני שהוביל לדליפה (כאמור בפס' 41), ולא כתוצאה מתפעול מערכת ההזרמה על ידי המשיבה, ואף לא ליקוי או בלאי כלשהו במערכת.

4. הטענה בפסקה' 39 לכתב העתירה לפיה "בעקבות האירועים... הושתו עליה [על המשיבה ו/או נושאי משרה במשיבה] קנסות כספים" היא טענה שגויה. אמנם הוגש כתב אישום אך טרם הוכרע הדין וממילא גם טרם נגזרו קנסות.

אין בסיס לטענות העותרות בדבר אי התקינות של קווי הולכת הנפט של המשיבה

152. חשש בעלמא נוסף שמעלות העותרות בעתירתן, הוא מפני דליפה של נפט מקו הצינור (ראו למשל בפס' 54), והן מוסיפות ומתארות את התשתיות של המשיבה ללא כל תימוכין כ- "תשתיות הולכת הנפט והתזקיקים הישנה והמתאכלת (מתפוררת) של קצא"א מאילת לאשקלון ובכיוון ההפוך" (בפס' 68 לעתירה). לא ברור על סמך אלו נתונים הדברים נאמרו, שכן התמונה שמציירות העותרות פשוט אינה נכונה, ובכל מקרה ההסכם מושא העתירה לא חידש דבר בעניין זה.

153. המשיבה מחויבת לפעול על פי תקנות המים (מניעת זיהום מים) (קווי דלק), תשס"ו-2006, אשר מסדירות באופן מפורט את בנייתם, תפעולם, אחזקתם ושמירתם של קווי דלק. בין יתר האמצעים שעל המשיבה לנקוט, עליה לערוך סיור אחת שבוע עד שבועיים לאורך כל אורך הקווים שלה; להכין נהלים לתחזוקה שוטפת של קווי הדלק וטיפול בדליפות ולעבוד על פיהם; לקיים בדיקת תקינות אחת לחמש שנים באמצעות סריקת מולוך חכם (רובוט הנע בתוך הצינור וסורק אותו ונותן את מצבו האמיתי בכל נקודה ונקודה ובהתאם לכך, באם נדרש מבצעים תיקונים) לקווים; ועוד (ראו בתקנה 7).

154. המשיבה פועלת בהתאם לתקנות הללו, ויתר החקיקה והתקינה המחייבות אותה, וזאת ללא תלות בחתימת ההסכם מושא העתירה.

155. כנזכר לעיל, בעקבות ההסכם אכן צפוי לגדול בהדרגה היקף ההזרמה בקו הצינור, אולם עדין לא יתקרב השימוש לגבול הקיבולת. יתרה מכך, גם לפני חתימת ההסכם, ולכל אורך השנים מאז החלה פעילות קו הצינור, נעשה בו שימוש להזרמת נפט (ויצוין כי בכל מקרה, בכל רגע נתון חייב להימצא בקו דלק בכמות מסוימת על מנת לשמור על בטיחותו ותקינותו), כך שההסכם לא חידש דבר בהיבט זה. קו הצינור פועל תמיד מתחת ללחץ המרבי המותר.

156. אף על פי כן, מיד עם חתימת ההסכם, המשיבה החליטה **ביוזמתה** להחמיר עם עצמה ולקיים סריקה נוספת של מולוך חכם במהלך 2021 מעבר לנדרש (שכן, הבדיקה האחרונה בוצעה לפני שנתיים בלבד). בהתאם, ולאחר קבלת הממצאים יעשו עבודות תחזוקה, אם וככל שיידרשו.

הרגולציה החלה על פעילות פקידת המכליות בנמל אילת וההסדרים למניעת זיהום

הפיקוח של המשרד להגנת הסביבה

157. המשיבה מחזיקה ברישיונות עסק, בהתאם להוראות חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968 לשם ביצוע פעילותה והפעלת עסקיה באתרים השונים, וכן בהיתרי רעלים בהתאם להוראות חוק החמרים המסוכנים. כמו כן המשיבה כפופה למקבץ רחב של תקנות, תקינה בינלאומית והוראות אחרות, שעניינן מניעת נזקים לסביבה.

158. המשרד להגנת הסביבה, על פי סמכויותיו בדין, מפקח על פעילות המשיבה וקובע את תנאי רישיון העסק והיתר הרעלים להם מחויבת המשיבה בהפעלת מתקניה שבנמל הנפט באילת. תחום הפיקוח של המשרד להגנת הסביבה כולל את כלל היבטי השמירה על הסביבה, ובפרט מניעת זיהומי ים, יבשה, מקורות מים, ואויר.

הפיקוח של רשות הספנות והנמלים

159. בנוסף לפיקוח ולסמכויות המשרד להגנת הסביבה, קיים מערך פיקוח ייעודי, על הפעילות הנמלית והספנותית, מערך המופקד בידי המשיבה 11, רשות הספנות והנמלים (רספ"ן). רספ"ן פועלת לפי סמכויות נרחבות הנתונות לה בדין, כגון פקודת הנמלים [נוסח חדש], תשל"א-1971 ותקנות שונות מכוחה, ואוכפת הן על הנמל והן על כלי השיט הפוקדים אותו, שורה ארוכה של חובות תקינות וכשירות, לרבות לצורך מניעת זיהום הים.

160. במכתבה של רספ"ן, שצורף כנספח 9 לכתב העתירה, נמסר לעותרות פירוט של מערך הסמכויות והפיקוח של רספ"ן על נמל הנפט באילת ועל המכליות הפוקדות אותו. פירוט זה בא במענה לפניית העותרת 3 במכתבה שצורף שם, ועל רקע החשש שהביעה, בדבר ההשלכות הסביבתיות, התפעוליות והאחרות, של הגדלת כמות המכליות שיפקדו את נמל הנפט באילת. אותו חשש המפורט בכתב העתירה דנן.

161. עיון בפירוט שנמסר שם במענה של רספ"ן, מגלה את היקפו הנרחב של מערך הפיקוח והאכיפה של רספ"ן, באופן שאינו מותר ספק כי פעילות נמל הנפט באילת והמכליות הפוקדות אותו, נתונים לפיקוח הדוק ומקצועי של גורם מוסמך, לרבות בכל הכרוך במניעת זיהום הסביבה.

162. עוד ראוי להפנות לאמור בסעיף 5.4 למכתבה, שם קובעת רספ"ן, במענה לחשש שהביעה העותרת 3 במכתבה בדבר התאמת התשתיות בנמל הנפט באילת להגדלת כמות המכליות והמטענים, כי: "תשתיות מקשרי הדלקים במדינת ישראל מתוכננים ונבנים באופן קפדני על ידי גופים הנדסיים ורשמיים המאושרים עפ"י דין"; וכן ראוי להפנות לאמור בסעיף 5.1 למכתבה שם קובעת רספ"ן: "כרגולטור, רספ"ן אינה קובעת מגבלות על מספר פקידות של כלי שיט בנמלים, להבדיל מקביעת דרישות כשירות לכלי השיט או הסמכת כוח אדם נמלי וכו".

163. במכתבה זה רספ"ן הבהירה לעותרות שהתשתית הקיימת בנמל הנפט באילת, וכך גם כל אמצעי הפיקוח והבקרה הקיימים על הפעילות בנמל, ערוכים לקלוט את המכליות, גם בהיקפים הנטענים בסעיף 1 למכתבה של העותרת 3. עוד הובהר לעותרות כי רספ"ן כרגולטור אינה מגבילה את התדירות בה כלי שיט פוקדים את הנמל ואת מספרם.

164. הטעם לכך פשוט, אין בהגבלה זו כל צורך או תועלת. הנמל הוא מתקן הערוך לקלוט כלי שיט ולטפל בהם, בקצב שמאפשרות תשתיות הנמל. כך בנמל הנפט באילת מופעל מזוח 2 בלבד, הבנוי לקליטת מכלית אחת בכל זמן נתון. העובדה שבמהלך שנה סך הפקידות יהיה 20 או 120 אינה משנה את כשירות הנמל לקלוט ולטפל באופן בטוח, מכל בחינה, בכל מכלית ומכלית, האחת אחרי השנייה. למעשה, ריבוי פקידות מסייע לשפר את היכולת המקצועית של צוות הנמל ולשמור על כשירותו. ודוק: אין בנמל כלשהו בישראל מגבלה על כמות הפקידות השנתית את הנמל, ואף לא ידוע על מגבלה כזו בנמלים בעולם.

165. נדמה היה כי לאחר קבלת המענה של רספ"ן הייתה נחה דעת העותרות, כי נמל הנפט באילת בנוי כדבעי וערוך גם להגדלת הפעילות. וכך, כי קיים מערך פיקוח מוסמך ומקצועי, המבטיח

שהנמל והמכליות הפוקדות אותו, יופעלו באופן מקצועי ובטוח ולא יגרמו לזיהום הסביבה. לא כך ארע, אך אין למצוא בכתב העתירה נימוק לכך.

166. הלכה למעשה, החששות מפני זיהום הסביבה המפורטים בעתירה ושעליהם העתירה מבוססת, הועלו למרות עמדה מפורטת של הרגולטור והגורם המוסמך על פי דין, הדוחה אותם.

167. לא ניתן לקבל את העובדה שחרף עמדת הרשות המוסמכת והמקצועית, שנודעה לעותרות טרם הגשת העתירה, עדיין מתיימרות העותרות להטיל דופי חמור בכשירות נמל המשיבה באילת לקלוט באופן בטוח, מקצועי ותקני את המכליות הפוקדות אותו, גם בכמויות המוגדלות שהעותרת 3 ציינה במכתבה לרספ"ן.

168. במאמר מוסגר יובהר כי הנתונים שציינה העותרת 3 בסעיף 1 למכתבה בדבר כמות של 120 מכליות בשנה שיפקדו את נמל אילת, המהווה, כדבריה, פקידה של מכלית אחת כל 3 ימים, שגויים בעליל. חישובי העותרת 3 במכתבה שם לוקים בכמה טעויות, הן ביחס לכמות המטען הכוללת השנתית הנזכרת שם, שמטעמי חיסיון בדין המשיבה אינה יכולה לפרט בדלתיים פתוחות וכן בעצם ההנחה שכל המטענים יגיעו לנמל אילת, בעוד שחלק ניכר מהפעילות צפוי להתבצע אך ורק דרך נמל אשקלון, במטרה לעשות שימוש במתקני האחסון של המשיבה.

ההסדרים למניעת אירועי זיהום ים מנפט בנמלים ובהובלתו במכליות

169. מדינת ישראל הנה צד לאמנות בינלאומיות שעניינן מניעה וטיפול בזיהום ים בכלל וזיהום ים שמקורו ממכליות להובלת נפט. להלן פרטים אודות העיקריות בהן:

א. אמנת MARPOL האמנה הבינלאומית בדבר מניעת זיהום ים מאוניות. אמנה זו אומצה בשנת 1973 על ידי הארגון הימי הבינלאומי (IMO) והיא האמנה העולמית העיקרית המטפלת במניעת זיהום ים מאוניות. ישראל אישרה את האמנה בשנת 1983. יישום האמנה בישראל בחקיקה נעשה בתקנות מניעת זיהום מי הים בשמן (ביצוע האמנה), תשמ"ז-1987 ובחוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), תשמ"ג-1983. האמנה דינאמית מאד, מכילה שני פרוטוקולים ושישה נספחים, בהם תקנות למניעת זיהומי ים מסוגים שונים. המכשיר החשוב ביותר תחת ארגון הספנות העולמי (IMO) לקבלת שינויים באמנה הוא הוועדה, MEPC - Marine Environment Protection Committee, בה מתקבלות החלטות קריטיות לגבי פני עולם הספנות בהיבט של מניעת זיהום ים. האמנה מתייחסת למניעת זיהום ים משמן [נפט - oil, הח"מ], חומרים מסוכנים נוזליים ומוצקים, שפכי אוניות, פסולת ופליטת מזהמים מארובות האוניות.

נספח 1 לאמנה, שנכנס לתוקף ב-1983, ותוקן ב-2007, עוסק במניעת זיהום ים בשמן מאוניות. נספח זה מתאר ומפרט את הקריטריונים הקשורים בפריקה תפעולית של שמנים ודלקים ומניעת הזרמתם לים. הנספח הוא טכני ומפרט אמצעים ודרישות טכניות שונות שבהן נדרשות לעמוד מכליות נפט ואוניות בכל הקשור לטיפול וניהול דלק ופסולות שומניות. נספח זה אף מגדיר "אזורים מיוחדים" (special areas) הרגישים לזיהום דלק,²³

²³ Annex I of MARPOL 73/78, Regulation 1(10): "Special area means a sea area where for recognized technical reasons in relation to its oceanographical and ecological condition and to the particular character of its traffic the adoption of special mandatory methods for the prevention of sea pollution by oil is required."

ומפרט הנחיות ומגבלות נוספות בדבר אופן הטיפול בדלק והמניעה באזורים אלו. בין האזורים המוגדרים כך נמנים הים האדום, הים התיכון, הים הבלטי, הים השחור, אנטרקטיקה, המפרץ הפרסי, מפרץ עומן, ועוד.

הוראות והנחיות האמנה מיושמות ומפוקחות בישראל על ידי רספ"ן וכן על ידי המשרד להגנ"ס. כך מכלית הפוקדת את ישראל מחויבת לעמוד בתקינה המוכתבת על ידי אמנה זו, וכן בדרישות רספ"ן. מסמכי הכשירות של המכלית, המונפקים על ידי גופי בדיקה בינלאומיים מהימנים ומומחים, כדוגמת LLOYDS, נבדקים טרם צאתה לישראל, ונבדקים שוב, לרבות בעריכת ביקורת במכלית, על ידי נציג רספ"ן, עם הגעת המכלית למים הטריטוריאליים וטרם קבלת אישור להיכנס לעגינה בנמל. מכלית שאינה עומדת בתקינה ובכשירות הנדרשת, אינה מאושרת יציאה להפלגה לכיוון ישראל, וכמובן שאם מתגלה ליקוי רק לאחר הגעתה למים הטריטוריאליים, המכלית מסורבת כניסה ונשלחת חזרה.

ב. אמנת International Convention for the Safety of Life at Sea – SOLAS. אמנה זו מסדירה את בטיחות השימוש באוניות, וקובעת שורה של הנחיות בתחום בניית אוניות ואמצעי הבטיחות החייבים להיות עליהן. מאז תוקנה אמנת SOLAS מספר פעמים (כיום עומד בתוקף התיקון משנת 1974) והותאמה להתפתחויות בתחום הטכנולוגיה הימית. כפי שצוין ביחס לתקינה הנובעת מאמנת MARPOL, העמידה בתקינה והצגת האישורים הנדרשים נבחנים טרם צאת המכלית לישראל ונבדקים שוב, לרבות בבדיקה פיסית, עם ההגעה של המכלית למים הטריטוריאליים.

170. בנוסף מדינת ישראל היא צד לאמנות בענייני הסדרת כיסוי ביטוחי ופיצוי בגין נזקים הנגרמים בשל זיהום ים ותיקונם:

א. אמנה בדבר החבות בעת זיהום שמן International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage – (CLC). האמנה נועדה להבטיח זמינות של פיצוי הולם בגין נזקים הנגרמים כתוצאה מתאונות של כל המכליות המסחריות (גם בבעלות מדינתית), כאשר החבות מוטלת על בעל הספינה ממנה נפלט השמן. האמנה מחייבת אוניות הנושאות מעל 2000 טון שמן בביטוח או בטחונות בסכום החבות לתאונה אחת. ספינות בבעלות מדינה מחויבות בתעודה מרשות מתאימה המעידה על כך שיש כיסוי לחבות. חובת עריכת הביטוח והצגתו הנה תנאי למתן אישור לפקידת אוניה או מכלית של נמל בישראל. כמו ביחס לאישורי הכשירות והתקינה, גם אישורי הביטוח נבדקים טרם מתן אישור למכלית לצאת לכיוון ישראל ושנית טרם כניסה לעגינה בנמל. חוק האחריות לפיצוי נזקי זיהום בשמן, התשס"ד-2004 (להלן: "**החוק לפיצוי נזקי זיהום בשמן**") מיישם את הוראות האמנה בדין הישראלי.

יוער כי סכום החבות המבוטחת הנדרשת מהמכליות הפוקדות את נמל אילת בהתאם להסכם, עומד על \$ 100,000,000 לאירוע. היקף חבות זו הנה מפי 10 ומעלה מהיקף החבות המבוטחת הנדרשת מבעל מכלית לפי הוראות החוק לפיצוי נזקי זיהום בשמן (ראו סעיפים 4, 10 והתוספת הראשונה לחוק).²⁴ אמנם אין נחמה בכך שקיים כיסוי

²⁴ כך בהתאם להוראות סעי' 4 ו-10 לחוק ולתוספת הראשונה בעל מכלית במעמס של 300,000 טון ברוטו חייב בביטוח ורשאי להגביל את חבותו לנזק זיהום, לכל תקרית שאירעה לסך של US \$ 9,078,042.

ביטוחי נרחב לאירוע זיהום ים, אולם עצם קיומו ובמיוחד היקפו המשמעותי, תורם להקפדה יתרה של המבטח ולכן גם של בעלי המכלית, על כשירותה, תקינותה, ותפעולה המקצועי של המכלית.

ב. אמנה בדבר הקרן הבינלאומית לפיצוי נזקי זיהום שמן (FUNDS) המיושמת בישראל באמצעות חוק האחריות לפיצוי נזקי זיהום בשמן. אמנה זו הקימה קרן בינלאומית לה מחויבות לתרום כל המדינות החברות באמנה באופן שוטף. הקרן משמשת מקור לפיצוי בגין נזקי זיהום ים שארע מתקרית שמעורב בה כלי שיט, כאשר אין כיסוי ביטוחי לבעלי כלי השיט או כשהביטוח אינו מספק. החוק מטיל על בעלי מטען הנפט או יבואנו לישראל (מעל היקף שנתי כמותי מסוים), היטל השתתפות על מנת לממן את חוב המדינה כלפי הקרן.

171. מאז שנות ה-70 עולם ההובלה הימית השתנה ללא היכר כי מעבר לשיפור המתמיד בבטיחות השיט, מכליות נפט השתנו בשתי תכונות חשובות ביותר :

א. מיכלי מי נטל מופרדים (segregated ballast tanks)

ב. דפנות כפולות (double hull)

172. מכלית נפט המפליגה ללא מטען (לאחר פריקת מטען או בדרך לנמל טעינה), חייבת לשאת כמות גדולה של מים במכליה, המכונים "מי נטל" (ballast באנגלית) לצורך יציבות המכלית. בעבר, מי הנטל (שהם מי ים) הועמסו לתוך אותם מכלים שנשאו לפני כן מטען של נפט. כאשר מכלית הוטענה והחלה לשקוע, מי הנטל היו משוחררים לים על מנת לאפשר העמסת מטען נוסף. עם שחרורם לים, התערבבו עם מי הנטל כמות לא מבוטלת של שאריות נפט שהיו במכלים לפני כן. לכן, המקרים של זיהומים קטנים היו שכיחים מאוד עד לשנות ה-80. מוכרת התופעה מאותה תקופה של כתמי זפת בחופי הרחצה, שלכלכו את רגלי הרוחצים. זפת זו הייתה תוצאה משפיכת מי נטל לים עם שאריות הנפט, באותה התקופה.

173. על מנת להתמודד עם תופעה זו, בשנת 1983 הותקן נספח 1 לאמנת MARPOL שקבע כי החל משנת 1984, כל מכלית חדשה חייבת להיבנות עם מכלי מי נטל ייעודיים המופרדים ממטען הנפט. בכך נמנעו אירועי זיהום ים שמקורם היה בריקון מי הנטל ממכלים לא מופרדים.

174. חשוב לציין כי לא רק שמדינת ישראל הצטרפה, כפי שכבר פורט לעיל, לאמנה למניעת זיהום מאניות (MARPOL), ולארבעה מבין ששת נספחיה, לרבות נספח 1 שעוסק במניעת זיהום מי הים משמן (כפי שעמדה על כך אף חו"ד מטעם העותרות, נספח 14 לעתירה, בעמ' 10), הרי שהוראותיה עוגנו בדין הישראלי בתקנות מניעת זיהום מי הים בשמן (ביצוע האמנה), תשמ"ז-1987. בפרט, תקנה 5(א) מורה כי: "לא ישיט אדם כלי שיט המכיל מי נטל במכלי דלק, זולת אם סיבות הכרוכות בבטיחות כלי השיט מחייבות הובלה כאמור".

175. כמו כן, בעבר מכליות נפט נבנו עם דופן בודדת (single hull), כך שכל פגיעה במכלית הביאה לסיכון של פריצת הדופן ושפיכת נפט לים. משנת 1992 תוקן נספח 1 לאמנת MARPOL, כך שהחל מיולי 1993 כל מכלית חדשה בעלת מעמס של 5,000 טון או יותר חייבת להיות בעלת שתי

דפנות, חיצונית ופנימית.²⁵ השימוש בדופן כפולה הביא לירידה משמעותית בזיהומים שנגרמים עקב תקלה במכלית או פגיעה בה.

176. כיום מרבית המכליות בעולם הן בגיל מקסימלי של 20 שנה. כמו כן, מאחר והגיל המרבי של מכלית המותרת כניסה לנמלי הארץ הוא 20 שנה, הרי שכל המכליות הפוקדות את נמלי ישראל בנויות עם מכלי מי נטל מופרדים ועם דופן כפול; בכך נמנעים כמעט לחלוטין מקרים של זיהום ים מנפט בעולם. אירועים של זיהום ים ממכליות הפכו ברמה העולמית לתופעה נדירה ביותר.

177. על מנת להמחיש את הדברים, ראו הצהרות הדוברים בישיבה המשותפת לוועדת הפנים והגנת הסביבה ולוועדת העבודה, הרווחה והבריאות לנושא סביבה ובריאות מיום 14.2.2011 (פרוטוקול מס' 42, לקישור ראו ה"ש מס' 9 לעיל; הדגש אינו במקור):

צבי פיטר שחור, מפקח ימי, חברת נמלי ישראל, משרד התחבורה: "ראשית, כל מכלית אשר פוקדת את אילת, אנחנו שולחים לשם צוות ובודקים אותה, היא לא נכנסת לפני שהיא נבדקה. אם היא לא תקינה, היא מסורבת להיכנס. יש לנו כמה אנשים שהם מתמחים במכליות ובודקים את זה. שנית, לפני כעשר שנים – זו גם אחת הסיבות שאין לנו עד עכשיו אירועים רציניים מבחינת זיהום- אין מכלית שיכולה להיכנס לאילת שהיא לא בעלת דופן כפולה, וכן מגבלת גיל של 20 שנה. עכשיו זה גם הגיע לים התיכון, לידיעה - מ-21 בדצמבר מגבלת גיל של מכליות לסוגיהן, 20 שנה גם בים התיכון". (בעמ' 10)

רני עמיר, ראש היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית (לשעבר אגף ים וחופים), המשרד להגנת הסביבה: "העסק הרבה יותר מסודר, הרבה יותר מעוגן מבחינה בין-לאומית. בגלל הסכנה, הסטנדרטים הרבה יותר מחמירים, הזכירו פה את הנושא של Double Hull ו-Double Skin. כל הנושא של בטיחות מכליות הרבה יותר מוסדר, מה שפחות נכון לגבי אוניות". (בעמ' 9)

הפיקוח של המשרד להגנ"ס על נמל הנפט באילת והיערכות למניעה וטיפול באירועי זיהום ים

178. פרט לפיקוח והרגולציה הייעודית של רספ"ן הן על פעילות התקינה של הנמל והן על כשירות המכליות הפוקדות אותו על צוותיהן, לרבות בהתייחס להיבטים של מניעת זיהום הסביבה, נמצא המשרד להגנ"ס על שלל סמכויותיו ותחומי פעילותו במניעה וטיפול בזיהומי ים, יבשה, מקורות מים, ואוויר.

179. במשרד להגנת הסביבה קיימת היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית (לשעבר אגף ים וחופים) שמהווה הסמכות המקצועית העליונה במדינת ישראל בכל הקשור בטיפול ומניעה של זיהומי ים. יחידה זו כוללת באילת תחנה, שבסיסה אף נמצא בסמוך לנמל המשיבה, הכוללת כוח אדם וציוד ייעודי לטיפול בזיהומי ים, וכן עוסקת בהנחיה ותרגול של צוותי המפעלים, דוגמת המשיבה, בכל הקשור להיערכות ולמניעה של זיהומי ים.

180. במסגרת תנאי רישיון העסק שבידי המשיבה, נקבעו הוראות שעניינן עריכת תכנית חירום מפעלית/מקומית, המכונה תח"מ, לשם טיפול באירוע של זיהום ים בנמלי המשיבה באשקלון ואילת. כך בנספח 1 לכתב העתירה צורפו תנאי רישיון העסק של "קצא"א אילת" ובפרק ה' "תפעול המסוף הימי" נקבעו הוראות לעניין אישור תכנית מפעלית לטיפול באירועי זיהום הים

²⁵ למידע נוסף ראו באתר IMO :

<https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/constructionrequirements.aspx>

וכן אישור נהלים להזרמת שמן הכוללים פריסת אמצעים לאיתור וחסידת זיהום ימי, לרבות ביצוע הדרכות.

181. התוכנית המפעלית הנזכרת בהוראה הנ"ל היא התח"מ, שנערכת בהתאם לתוכנית לאומית למוכנות ותגובה לאירועי זיהום ים בשמן (התלמ"ת). התוכנית נוסחה על ידי המשרד להגנת הסביבה בשיתוף הוועדה הבינמשרדית שהוקמה מכוח החלטת הממשלה מס' 3662(חמ/6) מיום 16.4.1998. התוכנית אומצה בהחלטת ממשלה מיום 5.6.2008 שמספרה הוא 3542(חמ/11). התוכנית קובעת הוראות בדבר ההיערכות הנדרשת מבעלי תשתיות לשינוע דלק, כדוגמת המשיבה.

182. בהחלטת הממשלה הנ"ל נקבע, בין היתר, כי יש :

"להנחות את המשרד להגנת הסביבה לפנות לגופים נוספים, לרבות רשות הטבע והגנים ובעלי התשתיות לשינוע דלק, על-מנת שישלימו את הכנת תכניות החירום המקומיות לתגובה ולטיפול בזיהום ים וחופים בשמן עד לינואר 2009, ויפעלו על-פיהן בעת אירוע זיהום ים וחופים בשמן..."

המשרד להגנת הסביבה יפעל מול בעלי התשתיות לשינוע דלק ומול משרד הביטחון להשלמת ההצטיידות ככל הנדרש, באמצעים (ציוד וכלי-שיט) ובכח-אדם ממקורותיהם התקציביים."

183. התלמ"ת הוא פרי התחייבות שקיבלה על עצמה המדינה באמנה הבינלאומית להערכות, תגובה ושיתוף פעולה לאירועי זיהום ים - OPRC - International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation 1990 -

184. אמנה זו, כפי שמתוארת על ידי המשרד להגנת הסביבה,²⁶ עוסקת בהכנת תוכניות חירום, הקמת מערכת תגובה מהירה לטיפול בזיהומים חמורים של הים בשמן והקמת מנגנון לשיתוף פעולה בין-לאומי. האמנה אושרה על ידי ישראל ונכנסה לתוקף בשנת 1999. האמנה מחייבת את המדינות החברות: א. לערוך תכנית חירום לאומית; ב. לתאם בין תוכניות החירום של גופים שונים; ג. למנות רשות לאומית אחראית; ד. להחזיק ציוד ייעודי ולבצע תרגילי מוכנות; ה. לדווח למדינות שכנות ולהגיש עזרה בעת הצורך.

185. האמנה קובעת הוראות החלות הן על אוניות ומכליות והן על מתקני חוף, כפי שמבהיר ה-IMO שהוא ארגון המסונף לאו"ם שהסדיר אמנה זו ומנהל את ביצועה וכך גם אמנות, תקינה והסדרים רבים אחרים, שלפיהם מתנהל ענף הספנות והנמלים העולמי:²⁷

"Ships are required to carry a shipboard oil pollution emergency plan. Operators of offshore units under the jurisdiction of Parties are also required to have oil pollution emergency plans or similar arrangements which must be co-ordinated

²⁶ ראו :

https://www.gov.il/he/departments/guides/international_conventions_on_sea_and_coasts?chapterIndex%20x=3.

²⁷ ראו :

[https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-on-Oil-Pollution-Preparedness,-Response-and-Co-operation-\(OPRC\).aspx](https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-on-Oil-Pollution-Preparedness,-Response-and-Co-operation-(OPRC).aspx).

with national systems for responding promptly and effectively to oil pollution incidents."

ובתרגום:

אניות מחויבות לשאת תכנית חירום לטיפול בזיהום נפט. מפעילים של יחידות יבשתיות שתחת סמכות החברות מחויבים גם הם להחזיק בתכניות חירום לטיפול בזיהום נפט או בהסדרים דומים שעליהם להיות מתואמים עם המערכות הלאומיות לשם תגובה מהירה ויעילה לתקריות של זיהום נפט.

186. ראוי לציין כי חוות הדעת שצורפה כנספח 14 לכתב העתירה והמבקשת לעסוק באופן ההיערכות של המשיבה ושל המכליות הצפויות לפקוד את נמליה בעקבות ההסכם, לא מתייחסת כלל לאמנת OPRC, לא לתלמ"ת, לא לפרטי התח"מ ואף לא לפרטי סקר הסיכונים בו חויבה המשיבה על ידי המשרד להגנ"ס. בהינתן שרכיב עיקרי בהיערכות הן למניעה והן לטיפול בזיהום ים, הן על ידי הנמל והן על ידי המכלית, נקבע לפי הנגזר מאמנת OPRC, התלמ"ת, התח"מ וסקר הסיכונים, כבר על פני הדברים יש לראות את חוות הדעת כלא מבוססת על בסיס המידע הרלוונטי, ולפיכך חסרת משקל. זאת, מעבר לעובדה שעצם הגשת חוות דעת חיצונית, אינה יכולה להוות תחליף לעמדתן המקצועית של הרשויות המוסמכות על פי הדין.

187. כנספח להסכם השלום עם ירדן ב-1995 נחתם הסכם לשיתוף פעולה אזורי למוכנות, תגובה ושיתוף פעולה באירועי זיהום ים בשמן, שכולל את מצרים, ירדן וישראל. בפועל, נרכשו בין השאר, שתי ספינות ייעודיות ללחימה בזיהום מי ים בשמן, "סביבה 2" ואחותה הירדנית HAMZA1, המשתפות פעולה במסגרת מערך החירום שהוקם ופועל משני צדי המפרץ. רמת הצטיידות והיערכות בכל מדינה הוגדרה באופן שניתן יהיה לתת מענה יעיל לזיהומי שמן שהיקפם מגיע עד כ-200 טון שמן בים. עקרונות ההפעלה של תוכנית החירום האזורית בנויים על ההנחה, שבשל הקרבה הגיאוגרפית הגדולה בין מדינות באזור, יש להניח כי כתמי שמן יסחפו במהירות מאזור מקור הזיהום לתוך המים הטריטוריאליים ולחופי המדינות השכנות. תוכנית החירום האזורית בישראל מופעלת ומתורגלת ובמסגרתה מבוצעים אימונים ותרגולים משותפים.²⁸

188. בהתאם להחלטת הממשלה ובהנחיית המשרד להגנת הסביבה, המשיבה הכינה תח"מ לנמל הנפט באילת בשנת 2010 אשר אושר ע"י אגף ים וחופים (לימים היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית) ואשר רוענן ואושר פעם נוספת באוקטובר 2015, שהוראותיו תואמו עם המשרד להגנת הסביבה. בהתאם לתח"מ זה נרכש ציוד ייעודי, הוכשר כוח אדם, נקבעה שיגרת תרגולים, וכן נקבעו נהלים והוראות מקצועיות, כנדרש על פי תנאי רישיון העסק.

סוף דבר

189. לתמיכה בעובדות המפורטות בתגובה דנן מצורף תצהירו של מר איציק לוי, מנכ"ל המשיבה.

²⁸ ראו:

https://www.gov.il/he/Departments/Guides/sea_pollution_in_oil_incidents?chapterIndex=2.

190. לאור האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את העתירה ואת הבקשה לצו ביניים ולחייב את העותרות בהוצאות המשפט.

מאיר הלר, עו"ד

צבי ניקסון, עו"ד

סהר אברגיל, עו"ד

טלילה דביר, עו"ד

שרונה כהן, עו"ד

א' לנדוי, עורכי-דין
באי כוח המשיבה 6