



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4885/10

בג"ץ 4886/10

בג"ץ 4887/10

לפני: כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין
כבוד השופטת ע' ארבל
כבוד השופט נ' הנדל

העותרת בבג"ץ 4885/10 : פזגז בע"מ
העותרת בבג"ץ 4886/10 : החברה האמריקאית-ישראלית לגז בע"מ
העותרת בבג"ץ 4887/10 : סופר גז – חברה ישראלית להפצת גז בע"מ

נגד

המשיבים בבג"ץ 4885/10, בבג"ץ 4886/10 ובבג"ץ 4887/10
1. מנהל מחוז חיפה של המשרד להגנת הסביבה
2. המשרד להגנת הסביבה, מחוז חיפה
3. הועדה המקומית לתכנון ולבניה קרית אתא
4. משרד התשתיות הלאומיות
5. מע"צ – החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ

עתירה למתן צו על-תנאי

תאריך הישיבה: כ"ח בטבת, התשע"ב (23.1.2012)

בשם העותרת בבג"ץ 4885/10 : עו"ד צבי אגמון ועו"ד דרור סברנסקי
בשם העותרת בבג"ץ 4886/10 : עו"ד חיים וינטרוב, עו"ד רונן ירדני ועו"ד רם מוסרי
בשם העותרת בבג"ץ 4887/10 : עו"ד ישראל צינגלאוב ועו"ד גיתית ברגר
בשם המשיבים 1-2 ו-4 : עו"ד נחי בן-אור
בשם המשיבה 3 : עו"ד אילה סגל-גבסי
בשם המשיבה 5 : עו"ד אילת סימון-וקסלר ועו"ד אלעד שהרבני

פסק-דין

המשנה לנשיאה א' ריבלין:

1. העתירות שבפנינו הוגשו על-ידי שלוש חברות גז – "פז גז", "אמישראגז" ו"סופרגז". העתירות מכוונות כנגד החלטת מנהל מחוז חיפה של המשרד להגנת הסביבה שלא לחדש את היתר הרעלים בחוות הגז שבקריית אתא, היתר שניתן לקודם לכן לכל אחת משלוש החברות האמורות. הסעד המבוקש בכל אחת משלוש העתירות הוא אחד: ביטול ההחלטה בדבר אי חידוש היתר הרעלים וחידושו של ההיתר הקיים. לבקשת העותרות הוצא צו ארעי על-פיו עוכבה החלטת מנהל מחוז חיפה של המשרד להגנת הסביבה שלא לחדש את היתר הרעלים. בצו הארעי נקבע כי היתר הרעלים הנוכחי יעמוד בתוקפו וכי תידחה סגירת המתקנים של העותרות עד למתן החלטה אחרת.

העותרות מפעילות מתקן לאחסון גז ומילוי מיכלי גז מטלטלים בקריית אתא (להלן גם: חוות הגז). המתקן הוא הבסיס היחיד של העותרות לאספקת גז סדירה לכל לקוחותיהן בצפון הארץ, והוא פעיל כבר במשך כ-50 שנים. המתקן מקבל אספקת גז מבית זיקוק המצוי בסמיכות מקום, באמצעות צינור תת-קרקעי. הקמת מרכזי אחסון לגז הוסדרה בתכנית מתאר ארצית.

2. במסגרת תכנית המתאר הארצית 32ג (להלן: תמ"א 32ג) נקבע כי אתר הגפ"ם, לאמור גז פחממני מעובה, יפעל במקום בו הוא מצוי "עד להקמת והפעלת אתר גפ"ם מרכזי לאזור חיפה והצפון...". עוד נאמר בתמ"א 32ג כי "המועצה הארצית, תוך שלוש שנים מיום מתן ההוראה לעריכת תוכנית המתאר הארצית... תדון בהמשך פעילות האתר הקבוע בתכנית זו וזאת בשים לב למגמות התכנון כפי שיבואו לידי ביטוי בתכנית המתאר החדשה. ראתה המועצה הארצית כי קיים אתר/ים חלופי/ים שיש בהם ליתן מענה לפעילות האתר הקבוע בתכנית זו, רשאית המועצה הארצית לקבוע מועד להפסקת פעילות בהתייחס למועד הפעלתו של האתר החדש. קבעה המועצה הארצית מועד להפסקת פעילות האתר, תופסק הפעילות במועד שקבעה המועצה...". ההנחה כי מקום הימצאה של חוות הגז הוא מקום זמני וכי יקבע אתר קבוע במקום אחר עמדה גם ביסוד הדיון בעתירה קודמת שהגישו עיריות קריית אתא וחיפה עוד בשנת 2008 (בג"ץ 345/05). העותרות דאז טענו שאין להשאיר את המתחם במקומו הנוכחי אולם נראה היה כבר אז כי עיריית קריית אתא השלימה עם הצורך להטמין לאלתר את המיכלים

במקום הימצאם הזמני, מתחת לפני הקרקע – וזאת בשל הסכנה שבהמשך הפעלת חוות הגז במתכונתה הנוכחית. בית המשפט העליון דחה את העתירה לאחר ששוכנע כי תמ"א 32 היא זמנית, על-פי טיבה; יחד עם זאת, ציין כבר אז כי זמניות זו עלולה להתמשך מספר שנים. היום מסתבר כי על-פי תחזית שמציעה המדינה לא לתקבל החלטה בדבר אתר הקבע לפני 2019, וגם זאת ברוח אופטימית. כיוון שכך, חזרה למקומה השאלה מה ייעשה במיכלי הגז מכאן ולהבא. ועוד נציין כי אין היום חולקין על כך שיש לזרז את תהליך הטמנת המיכלים בקרקע. גם ועדה שהוקמה על-ידי המשרד להגנת הסביבה לאחר מלחמת לבנון השנייה העריכה את הסיכון הנובע מפגיעה במתקן כסיכון לחייהם של מאות אנשים.

3. ואכן, החל משנת 2007, מתנה המשרד להגנת הסביבה (להלן: המשרד) את היתר הרעלים שהוא מנפיק לעותרות בביצוע מזורז של הטמנת המיכלים. ביום 30.3.2008 זומנו העותרות לשימוע לשם קבלת עמדתן, על רקע כוונת המשרד לשלול את היתר הרעלים שלהן במידה שלא יתקדמו בהליך הטמנת המיכלים. בשימוע זה, מסרו העותרות כי הוועדה המקומית לתכנון ובניה (להלן גם: הוועדה), שהיא אחת המשיבות בעתירות שלפנינו, טרם נענתה לבקשתם לקבלת היתרי בניה וכי הן הגישו בנושא זה ערר. לאחר השימוע, החליט המשרד להגנת הסביבה להאריך את היתר הרעלים למשך שלושה חודשים נוספים, תוך שדרש מהעותרות להציג בפניו בהקדם לוח-זמנים מפורט להטמנת המיכלים. מכיוון שדרישה זו לא נתקיימה, קיים המשרד שימוע נוסף לעותרות ביום 30.6.2008. טענת העותרות בשימוע השני הייתה כי הן פנו לבית המשפט לעניינים מנהליים כדי שיכריע בבקשתן לקבלת היתר בניה. לפיכך, המשיך המשרד לנפק לעותרות היתרי רעלים, עד שביום 31.8.2009 אישרה הוועדה את בקשת העותרות להיתרי בניה, בתנאים מסוימים. בחודש מרץ 2010, כחודש לפני תום תוקפו של היתר רעלים שהוציא להן המשרד, הודיעו העותרות כי תהליך קבלת היתרי הבניה נמצא "רגע לפני סיום" ועל כן האריך המשרד את ההיתר עד ליום 2.7.2010. ביום 6.6.2010, קיים המשרד שימוע נוסף לעותרות, בו הסבירו העותרות כי טרם עמדו בתנאים שהציבה הוועדה לקבלת היתר הבניה. לפיכך, החליט המשרד ביום 13.6.2010 כי היתר הרעלים שניתן לעותרות לא יוארך עוד ויפוג ביום 2.7.2010; עוד צוין כי במידה שהעותרות יחלו בהטמנה בפועל של מיכלי הגז, יהיו המשיבים מוכנים לשקול שוב את הנושא. כנגד החלטה זו הוגשו העתירות שלפנינו.

4. העותרות טוענות כי משמעות שלילת היתר הרעלים היא כי הן ידרשו לשנע מיכלי גז מאשקלון, תוך הגדלה משמעותית של מספר המשאיות המובילות מיכלים אלה בכבישי הארץ, על המשמעותיות הבטיחותיות והכלכליות הנובעות מכך. לטענת

העותרות נפלו בהחלטת המשרד פגמים מנהליים רבים, ועל כן דינה להתבטל. העותרות העלו טענות כנגד סמכותו של מנהל מחוז חיפה במשרד להגנת הסביבה ליתן היתרים ולשלול אותם, טענו כי לא אירע כל שינוי נסיבות שיצדיק את אי חידוש מתן ההיתר, מה גם שקודמו ההליכים לקבלת היתרי הבנייה ולבסוף גרסו כי מכל מקום שלילת ההיתר אינה חוקתית כיוון שהיא פוגעת בקניינן של העותרות ללא תכלית ראויה.

היום מתברר כי בפועל נותר מכשול אחד בפני קבלת היתר הבנייה לצורך הטמנת מיכלי הגז, והוא דרישת עיריית קריית אתא, לתשלום היטל השבחה בגין ההיתרים. על-פי הודעת העותרות, היטל השבחה שנדרש מכל אחת מהן מסתכם ב-60 מיליון ש"ח, וזאת בנוסף לאגרות בניה. העותרות מסבירות כי ההכרעה בשאלת החבות בתשלום ובשאלת גובה התשלום תינתן בחודשים הקרובים, לאחר שהוגשה השגה מטעמן, וכי ראוי להנפיק להן היתרי רעלים עד להכרעה סופית בשאלות אלה. במהלך הדיון היום הוברר לנו כי יקשה לעת הזו לקבוע מסגרת זמן שבה עשויה שאלת החיוב בתשלום להיות מוכרעת באופן סופי. וחשוב יותר: נציגה של העותרת בבג"ץ 4887/10 ("סופרגז בע"מ") אישר, בהגינותו הרבה, כי אם יישאר ההיטל בעינו לאחר שתינתן הכרעה סופית בעניין זה, לא תמשיך העותרת ולא תבצע את עבודות ההטמנה של הגז והיא עשויה לנטוש את החווה. רוח הדברים שנשמעו מלמדת כי גם חברות הגז האחרות עשויות להחליט באופן דומה.

5. לפני הדיון נצטרפה משיבה נוספת לעתירות, הלוא היא "מע"צ – החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ" (להלן: מע"צ). מע"צ טוענת כי כביש עוקף קריות, פרויקט לסלילת כביש אשר נועד לעקוף את האזורים הפקוקים והצפופים בקריות, בעלות של יותר ממיליארד ש"ח, מותנה בהטמנת מיכלי הגז. נוכח העיכוב בהטמנת המיכלים, פנתה מע"צ לוועדה המחוזית לתכנון ובניה וביקשה היתר להמשיך בסלילת הכביש למרות העיכוב. הוועדה המחוזית התירה את המשך הסלילה, אך קבעה כי נוכח קירבת מתקן הגז לתוואי הכביש, הטמנת מיכלי הגז תהיה תנאי לפתיחת הכביש לתנועה. אשר על כן, טוענת מע"צ כי עיכוב בפתיחת הכביש לתנועה יגרום לנזקים כבדים לה ולציבור כולו, שכן מדובר בפרויקט בעל תרומה כבירה לפיתוח אזור הצפון בכלל ומטרופולין חיפה בפרט. יתר על כן, טוענת מע"צ כי ישנן מספר תוכניות סטטוטוריות לפיתוח מיזמים שונים במתחם הכביש, אשר צפויות להיפגע באם תידחה פתיחתו. לפיכך, תומכת מע"צ בהחלטת המשרד להגנת הסביבה לשלול את היתר הרעלים של מתקן הגז, והיא קוראת לבית המשפט להתחשב בחשש מעיכוב בפתיחת קטע הכביש המדובר, אשר צפוי להיות מוכן לתנועת רכבים במחצית שנת 2012.

העותרות מצידן מטילות ספק בטענה כי מתקן הגז צריך לעכב את פתיחת הכביש לתנועה, והן טוענות כי חוות הגז בקריית אתא חדלה מלשמש מתקן אחסון ומילוי של גז והפכה להיות מתקן מילוי והפצה, דבר אשר הביא לניצול חלק קטן מיכולת הקיבול של המתקן. עוד הן מציינות כי צובר הגז הקרוב ביותר לכביש עוקף קריות מרוחק די הצורך מן הכביש, ולפיכך מן הראוי כי מוסדות התכנון יאשרו למע"צ לפתוח את הכביש לתנועה בלא שהות. העותרות סבורות כי טעות היא בידי מע"צ להניח כי חברות הגז הן המעכבות את הטמנת מיכלי הגז וכי יש לראות בעירייה, שהעלתה דרישה לתשלום היטל השבחה גבוה, את האחראי העיקרי לעובדה שעבודות ההטמנה אינן מתבצעות.

6. המדינה סבורה כי אין לקבל את טענות העותרות בדבר היעדר סמכות לנציג המשרד להגנת הסביבה להחליט בשאלת מתן ההיתרים, שכן הוא הוסמך לכך כדין – והיא מוכיחה זאת בכתובים. לגוף הדברים טוענת המדינה כי הותרת המתקן במצבו הנוכחי היא סיכון בטיחותי משמעותי, כפי שנקבע בתמ"א 32ג, וכפי שאף עולה מפסיקת בית המשפט העליון בעתירה שהגישה, כאמור, עיריית קריית אתא. המדינה מדגישה כי החל מחודש פברואר 2009 הוסרו כל המכשולים המשפטיים לקידום ההטמנה, ולשיטתה העותרות הן שכשלו באחריותן לפעול להסדרת הנושא. על-פי עמדת המדינה, הממונה לפי חוק חומרים מסוכנים, התשנ"ג-1993 שקל את השיקולים המצויים בתחום סמכותו והגיע לתוצאה סבירה לנוכח התמשכות הליך הטמנת המיכלים.

לאחר שהביאה בפנינו את עמדת המשרד להגנת הסביבה, מביאה המדינה בהגינותה עמדה סותרת של משרד התשתיות. אכן, גם משרד התשתיות סבור כי יש לפעול לאלתר להטמנת מיכלי הגז, אלא שעל-פי התגובה הכתובה של המדינה, סבור משרד התשתיות כי "יש להימנע [ההדגשה במקור] מסגירת חוות הגז, זאת בכפוף לקיום התנאים הקבועים בהיתרים מאת מנהל לענייני בטיחות הגז להפעלת החוות, אשר נועדו להבטיח את עמידתן בתנאי הבטיחות עד לביצוע ההטמנה ולהטמנת מיכלי הגז בהקדם האפשרי". באותו הקשר מציינת המדינה כי "מפקחי המשרד עורכים ביקורות בחוות הגז מספר פעמים בשנה, ובמהלכן נבדקת עמידה בתנאי היתרי המנהל ובדרישות מפרט מכון התקנים הרלוונטי לעניין".

קשה ליישב בין עמדות משרדי הממשלה השונים, בעוד המשרד לאיכות הסביבה נמנע מלהנפיק היתרים שיאשרו את המשך הפעלת חוות הגז, סבור המשרד לתשתיות לאומיות כי סגירת החווה – ולו באופן זמני – תחריף את המחסור הקיים

ממילא במקום לאחסון גז עד שעלול להיגרם משבר אספקה, וזאת בצד האפשרות של עלייה משמעותית בתנועת מיכליות גפ"ם בכבישי הארץ. חרף השונות הזו בין עמדות משרדי הממשלה השונים, נראה כי הכל מסכימים כי יש לפעול לאלתר להטמנת מיכלי הגז.

7. מטבע הדברים יובן, כי לא נוכל להיעתר לעתירות וכי אין זה מתקבל על הדעת שנעניק לעותרות את הסעד המבוקש בהן, לאמור: מתן הוראה למשרד לאיכות הסביבה להמשיך ולהנפיק היתרי רעלים, ובדרך הזו לאפשר את הפעלת חוות הגז בטרם הטמנת המיכלים בקרקע. כפי שעולה מן הנתונים שהובאו בפנינו, המדובר בסכנה בטיחותית ממעלה ראשונה ואין בשום פנים לבוא חשבון עם המדינה על שהחליטה לשים קץ להפעלה מסוכנת של החווה. נהפוך הוא: אם יש מקום לבוא חשבון עם מי מן השחקנים בפרשה הסבוכה הזו, הרי שהדבר נוגע לעצם העובדה שמה שנים מתאפשר קיומה של חוות הגז במקום ובאופן שבו היא מנוהלת, שהזמני הפך לקבע ושהכוונה המוצהרת לאתר מקום של קבע לאחסון הגז הפכה למשאלת לב רחוקה. יוער כי נציגת הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ציינה בפנינו כי ניתן להסתפק בהמצאת כתב ערבות מטעם העותרות תחת תשלום היטל ההשבחה, וזאת להכרעה במחלוקת הכספית – דבר שיכשיר את הקרקע למתן מידי של היתרי בנייה. ברור לנו גם כי אילו החלו העותרות בביצוע עבודות ההטמנה, היו משרדי הממשלה נכונים לבוא לקראתן בכל מה שקשור למתן היתרים מטעמם.

כאמור, אין בידנו לתת את הסעד המבוקש, וכל שנוכל הוא להביע תקווה וליתן המלצה כי השלמת התנאים למתן היתרי הבנייה תיעשה באופן מידי, בלא שהמחלוקת הכספית תעכב את הדבר (למשל בדרך של הפקדת כתבי ערבות), תוך שתישמרנה טענות העותרות וטענות מוסדות התכנון באשר למחלוקת הכספית ביניהם, וכי עבודות ההטמנה תחלנה מייד ותסתיימנה בתוך זמן קצר על-מנת להקטין את הסיכון הבטיחותי.

העתירה נדחית. כל אחת מן העותרות תשא בשכ"ט כל קבוצה מן המשיבים (המדינה, הוועדה המקומית ומע"צ) בסכום של 10,000 ש"ח לכל קבוצה.

המשנה לנשיאה

השופטת ע' ארבל:

אני מסכימה.

שופטת

השופט נ' הנדל:

אני מסכים.

שופט

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינו של המשנה לנשיאה א' ריבלין.

ניתן היום, ו' בשבט התשע"ב (30.1.2012).

שופט

שופטת

המשנה לנשיאה