בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לערעורים פליליים

עפ"א 32954-02-17 חיפה כימיקלים בעמ נ' עיריית חיפה ואח'

לפני כבוד השופטת תמר שרון נתנאל

המערערת
חיפה כימיקלים בע"מ
ע"י ב"כ עוה"ד ראבד מגריזו בנקל ואח'

נגד

המשיבים
1. עיריית חיפה
ע"י ב"כ עוה"ד ענבל בן ארי ו/או ע"ד ויליאם שוקיים
2. היועץ המשפטי לממשלה
ע"י ב"כ עוה"ד שלומית שושני-קפלן ו/או ע"ד איתן לדרר
3. התאחדות התעשיינים בישראל
ע"י ב"כ עוה"ד שלו בראנץ ואח'
4. צלול- עמותה לאיכות הסביבה ע.ר 580350940
ע"י ב"כ עוה"ד חיה ארז ו/או ע"ד חגי קלעי ואח'

<u>פסק דין</u>

<u>מבוא</u>

1. ערעור זה מציף את המתח הקיים בין צרכי החיים המודרניים והתועלת לציבור הנובעת משימוש בחומרים מסוכנים ובין פוטנציאל הנזק הטמון בהם.

מהי, בהקשר לכך, החובה המוטלת על כתפי המדינה, על כל זרועותיה, ועל כתפי אלה העושים שימוש בחומרים מסוכנים, להבטיח את חיי אזרחיה, שלומם, בטיחותם ובריאותם. מהו האיזון הנכון, הראוי, בין פעילות המטיבה עם הציבור ובין הסיכונים הגלומים בה, לעיתים לאותו ציבור ממש, וכנגזרת מכך - מהי חובתה של המדינה להגן על אזרחיה מפני סיכונים מסוג זה אל מול אינטרסים פרטיים וציבוריים, כלכליים ואחרים.

אין חולק בדבר הצורך באמוניה, המשמשת מערכות חשובות ואף חיוניות כגון תעשיית התרופות, הדשנים, התעשייה הביטחונית, קירור מזון ובתי חולים, טיהור מים, מניעת זיהום אוויר ועוד ועוד. כן אין חולק על הסיכון הטמון בשימוש בה, בשל מעצם טיבה וטבעה, בהיותה חומר רעיל שבהעדר טיפול בו בזהירות הנדרשת, עלול לדלוף ולגרום לנזקים בריאותיים חמורים ואף למוות.

אכן, קיימים סיכונים שלא ניתן למנעם ולעיתים גם לא ניתן להפחיתם לרמה סבירה, אך רוב הסיכונים אינם כאלה. את רובם, ואת סיכוני האמוניה בכלל זה, ניתן להפחית לרמה "סבירה", גם אם הדבר כרוך בעלויות.

2. הערעור הוגש על החלטת ביהמ"ש לעניינים מקומיים בחיפה (כבוד השופטת ג'אדה בסול) מיום 12.2.17, שניתנה בתיק ב"ש 191/17 (במסגרת ת"פ 542/11), לפיה נעתר בית משפט קמא לבקשת

...wer/NGCSViewerPage.aspx?DocumentNumber=d7bb97932ce947c188e1ab812e5f9dd3 01/03/17

בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לערעורים פליליים

עפ"א 32954-02-17 חיפה כימיקלים בעמ נ' עיריית חיפה ואח'

עיריית חיפה (להלן: "**העירייה**"), והורה, לפי סעיף 17 לחוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968, על הפסקת עיסוק בעסק, שהוא מסוף האמוניה הארצי (להלן: "**המכל**" או "**מסוף האמוניה**"), הממוקם במסוף הכימיקלים הצפוני, בנמל חיפה (להלן: "**הצו**") ומופעל על ידי חיפה כימיקלים בע"מ (להלן: "**המערערת**").

בכתב האישום שהוגש נגד המערערת בת"פ 542/11 (להלן: "**התיק הפלילי**"), הואשמה המערערת בניהול, ללא רישיון, של עסק, שהוא מסוף האמוניה, לאחר שמעולם אף לא התבקש רישיון לניהולו. עם סיום פרשת התביעה טענה המערערת כי אין להשיב לאשמה, אולם טענה זו נדחתה בהחלטת בית משפט קמא מיום 12.2.17, שניתנה במועד בו ניתנה ההחלטה בבקשה הנ"ל להפסקת העיסוק (להלן: "**הבקשה**").

להשלמת התמונה אציין, כי, במקביל, מתנהל בבית משפט העליון הליך מנהלי הדן, גם הוא במכל, ועניינו ערעור שהגישה המערערת על החלטת וועדת הערר המחוזית, מחוז חיפה, שלא לתת היתר בנייה למסוף האמוניה - תיק עע"מ 278/11 (להלן: "**ההליך בעליון**"), בו קבוע דיון ליום 5.3.17.

<u>רקע</u>

3. את מכל האמוניה אין עוד צורך להציג ואף הגעתה החודשית, לנמל חיפה, של אנייה הנושאת בקרבה מעל 16 אלף טון אמוניה (להלן: "**אניית האמוניה**"), אשר 10,000 מתוכם מוזרמים למכל, מדי חודש, ידועה היא.

נוכח הסיכון הנשקף מהמכל, בשל היותו ממוקם בקרבה כה רבה לאוכלוסייה המונה כחצי מיליון איש, אליו מצטרף הסיכון הנובע מאניית האמוניה, הנושא של מציאת חלופה, מונח מזה כעשר שנים, על שולחן הממשלה ועל שולחנם של כל הגורמים הנוגעים בדבר.

במהלך השנים נכתבו מסמכים ודו"חות אשר העריכו את הסיכונים הנשקפים לאוכלוסייה מפעילות האמוניה במפרץ חיפה והציעו כיצד להפחיתם, אך באופן מעשי לא נעשה עד היום כמעט דבר. בהקשר לכך ראוי להזכיר את דו"ח ועדת שפיר (נספח 18 להודעת הערעור), אשר הוקמה על ידי המשרד להגנת הסביבה עוד בשנת 2007 ובחנה את הסיכונים הקיימים באזור חיפה כתוצאה מטיפול ומפעילות בחומרים מסוכנים ובכלל זה - מכל האמוניה. בדצמבר 2012 הוגש למשרד להגנת הסביבה דו"ח "**לבחינת חלופות למערך היבוא, האחסון, הניפוק והשינוע של אמוניה במפרץ חיפה**" (נספח 16 להודעת הערעור), שנערך על ידי שתי חברות פרטיות שזכו במכרז - אתוס אדריכלות תכנון וסביבה בע"מ ו-י.ל. ניתוח מערכות בע"מ (להלן: "**דו"ח אתוס**").

...wer/NGCSViewerPage.aspx?DocumentNumber=d7bb97932ce947c188e1ab812e5f9dd3 01/03/17

4. אחד הפתרונות שהוצעו היה, הקמת מפעל לייצור אמוניה במישור רותם שבנגב וביום **6.10.13** התקבלה החלטת ממשלה מס' 766 בה נקבע, כי יש "**לקדם הקמה של מפעל לייצור אמוניה באזור מישור רותם שבנגב, במהירות האפשרית ... במטרה ליצור חלופה למכל האמוניה הקיים במפרץ חיפה, החל משנת 2017, אך מבלי לפגוע בהבטחת אספקה שוטפת של אמוניה לכלל צרכי המשק בכל עת ...**" (להלן: "**החלטה 766**").

במסגרת ההחלטה הנ"ל נקבע כי חוזה פיתוח עם הזוכה במכרז ייחתם לא יאוחר מיום 15.9.15. הקמת מפעל האמוניה במישור רותם הוכרזה בהחלטה 766, כ"**פרויקט בעל חשיבות ודחיפות לאומית**" וכלל משרדי הממשלה הונחו "**לקדם ולתעדף**" את הטיפול בנושא.

5. בסיכום דיון אצל היועץ המשפטי לממשלה, שהתקיים בהשתתפות כל הגורמים הרלבנטיים, כולל המערערת, לפני קרוב לארבע שנים - ביום **8.4.13** (נספח 17 להודעת הערעור) נאמר, כי בהודעת המשרד להגנת הסביבה (להלן: "**המשרד**"), **מיום 1.3.12** וכן בתנאים שצורפו להיתר הרעלים שניתן למערערת **בשנת 2012**, הבהיר המשרד להגנת הסביבה, כי הוא "**יאפשר המשך הפעלת מכל האמוניה עד לתאריך 1.3.17 או עד להקמת מפעל לייצור אמוניה, המוקדם מבין השניים**" (עמ' 339 לנספחי הערעור, פסקה אחרונה).

הכנת המכרז ארכה זמן רב וסופו של דבר, ביום 14.11.16, התברר שהמכרז נכשל, לאחר שלא הוגשה אף לא הצעה אחת. פתרון אחר לא גובש.

הבקשה והחלטת בית משפט קמא

6. הבקשה להפסקת העיסוק הוגשה לבית משפט קמא בתחילת חודש פברואר 2017. ביום 8.2.17, ניתן במעמד צד אחד (על ידי כב' השופטת סיגלית גץ-אופיר) צו ארעי, המורה על הפסקת העיסוק בעסק וזאת - עד לדיון שיתקיים במעמד הצדדים, דיון שנקבע ליום 9.2.17 בפני כב' השופטת ג'אדה בסול, אשר דנה בתיק הפלילי.

בפני בית משפט קמא הוצגו מסמכים שונים וביניהם "**דו"ח הוועדה המקצועית לבחינת נושא האמוניה במפרץ חיפה**", אשר הוקמה על ידי עיריית חיפה, עליו חתומים עשרה מומחים, ידועי-שם בתחומים הרלבנטיים (להלן: "**דו"ח המומחים**"). על פי דו"ח המומחים, המכל וכן אניית האמוניה, המגיעה מדי חודש על מנת למלאו, מהווים סכנה של ממש לתושבי חיפה, בשל ההיתכנות לאירוע חמור של דליפת אמוניה בכמות משמעותית ובשל רעילות האמוניה. מחברי הדו"ח העריכו, כי ככל שיקרה ארוע כזה, מספר הנפגעים יהיה רב, בקנה מידה של אסון לאומי.

7. לאחר דיון במעמד הצדדים החליט בית משפט קמא להיעתר לבקשה והורה כדלקמן:

> **"(1) יאסר על המבקשת להוסיף למיכל כמויות נוספות של אמוניה, אך ברור כי אין כל מניעה כי היא תשתמש באמוניה המאוחסנת במכל לצרכיה היא ולצרכי הצדדים השלישיים להם היא מספקת את האמוניה.**
> **(2) המשיבה תדאג לרוקן את מכל האמוניה, אך מאחר ולא ניתן לרוקן את המכל לאלתר, על הסיכונים הכרוכים בכך, ניתן למשיבה פרק זמן של 10 ימים לצורך ריקון המכל כאמור.**
> **(3) באם יתעוררו נסיבות המצדיקות מתן ארכה נוספת לצורך ריקון המכל, כאמור, תהיה המשיבה רשאית לפנות לבית המשפט בבקשה מנומקת ומפורטת למתן ארכה, תוך פירוט הדרך לריקון המכל על ידה.**
> **(4) המשיבה תדאג, תוך פרק הזמן הנ"ל, להבטיח את קיומו של מלאי האמוניה לשעת חירום כפי מחויבותה.**
> **(5) לצורך הבטחת קיום הצו, אני מסמיכה את פקחי עיריית חיפה ו/או שוטרי משטרת ישראל לבצע צו זה.**
> **(6) צו זה יהיה בתוקף עד לסיום ההליך העיקרי או עד למתן החלטה אחרת.**
> **(7) הצדדים רשאים לפנות בבקשה ככל שיתעורר בכך צורך, להבטחת קיום הצו, ולצמצום הפגיעה במשיבה".**

8. בית משפט קמא דחה טענות מקדמיות שהעלתה המערערת בנוגע לעיתוי הגשת הבקשה; העדר אפשרות להסתמך על דו"ח המומחים בשל כך שהוא אינו ערוך כחוות דעת מומחה על פי פקודת הראיות; העדר סמכות בית משפט קמא לדון בבקשה נוכח ההליך בעליון והעדר ניקיון כפיים הנשען על טענה שהעירייה לא גילתה לבית המשפט את כל העובדות הרלבנטיות.

לאחר שבחן את הבקשה לגופם של דברים, נעתר בית משפט קמא לבקשת העירייה והורה כמפורט לעיל, בקבעו כי הוא עושה כן מהנימוקים הבאים: המסוכנות הנשקפת מהמכל, כמו גם מאניית האמוניה; החלופות המצוינות בדו"ח והמצמצמות, במידה רבה, את הסיכון לציבור; הכמות הגדולה הנצרכת על ידי המערערת לצרכיה היא ולמטרות רווח והכמות הקטנה, יחסית, הדרושה לשאר המשק; העדר אמצעי פיקוח המכסים את כל הסיכונים והנזק האדיר לחיי אדם, העלול להיגרם אם יתרחש אירוע - גם אם ההסתברות להתרחשותו היא נמוכה.

בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לערעורים פליליים

עפ"א 32954-02-17 חיפה כימיקלים בעמ נ' עיריית חיפה ואח'

<u>הערעור</u>

9. עם הגשת הודעת הערעור הגישה המערערת גם בקשה לצרף את היועץ המשפטי לממשלה להליך. בהמשך הוגשו שתי בקשות נוספות להצטרף להליך - בקשת התאחדות התעשיינים בישראל (להלן: "**התאחדות התעשיינים**") ובקשת עמותת "**צלול**"-עמותה להגנת הסביבה (להלן: "**העמותה**"). בהחלטתי מיום 21.2.17, נעתרתי לכל שלוש הבקשות. בקשה נוספת להצטרף להליך, שהוגשה על ידי ההסתדרות סמוך למועד הדיון, נדחתה על ידי וכן לא מצאתי מקום לקבל "הודעה" מטעם "נציגי הפורום ע"ש ד"ר עזרא נוריאל למניעת אסונות", שהוגשה לתיק ביום הדיון ממש והודעה משלימה, באותו עניין, שהוגשה ביום 27.2.17.

10. בערעור שבפניי חזרו המערערת והעירייה על הטענות שנטענו על ידם בפני בית משפט קמא. לגופו של עניין, העלתה המערערת, בין היתר, טענות נגד עניינים אלה: קבילותו של דו"ח המומחים, הבסיס לדו"ח, תוכנו, התובנות של כותביו, תוכן חוות דעתו של פרופ' קינן, אשר חתום גם על דו"ח המומחים, חוות דעת שהוגשה על ידי פרופ' קינן ובה התייחסות למסוכנות הנשקפת מאניית האמוניה (להלן: "**חוות דעת קינן**"). עוד טענה המערערת, כי אין מדובר בסכנה מידית וכי שיעור הסכנה נמוך מאד; כי הפסקת העיסוק תביא להפסקה השוטפת של אמוניה לכלל צרכי המשק; תגרום נזק כלכלי רב לתעשייה ובכלל זה לתעשיות חיוניות וביטחוניות; כי החלופות אינן יכולות להחליף את פעילות המכל מהיום למחר, כי אין מדובר באינטרס כלכלי של המערערת, אלא באינטרס של המדינה, אשר קבעה בהחלטה 766 מיום 6.10.13 (נספח 9 להודעת הערעור), כי יש להבטיח את המשך ההספקה הרציפה של אמוניה לטובת המשק הישראלי בכללותו.

11. הצדדים שצורפו להליך טענו זה בכה וזה בכה; התאחדות התעשיינים הצטרפה לעמדת המערערת וטענה, בין היתר, כי הפסקת העיסוק ומניעת פעולתו השוטפת של מסוף האמוניה, תגרום לפגיעה קשה במשק הישראלי, בייצוא, בתעשייה, בבתי עסק רבים ובעובדיהם, אשר סמכו על ההערכות המקצועיות של המדינה ושל צה"ל בעניין תקינות המכל (הנהנות מחזקת התקינות המנהלית); כן טענההיא, כי העניין, על פי מהותו, מסור לשלטון המקומי ולא לבית המשפט.

מהצד שכנגד, הצטרפה העמותה לעמדת העירייה וטענה, בין היתר, כי אין מדובר במפעל חיוני למשק; כי הצו ממלא אחר התכלית של סעיף 17 לחוק; כי גם מסוף האמוניה אינו חיוני למשק; כי למערערת היה פרק זמן ארוך לשם היערכות לריקון המכל; כי מדובר במסוכנות ממשית ואין אמצעי חלופי היכול להפחית אותה; כי שיקולים של צדק סביבתי-חלוקתי וכן "עיקרון הזהירות המונעת" מחייבים שלא להתיר את המשך פעולתו של מסוף האמוניה.

...wer/NGCSViewerPage.aspx?DocumentNumber=d7bb97932ce947c188e1ab812e5f9dd3 01/03/17

בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לערעורים פליליים

עפ"א 32954-02-17 חיפה כימיקלים בעמ נ' עיריית חיפה ואח'

היועץ המשפטי לממשלה הודיע שהוא מצטרף להליך כמייצג את זרועות הממשלה ולא כהתייצבות היועץ המשפטי לממשלה, במובן העולה מסעיף 1 לפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש].

<u>דיון והכרעה</u>

12. סעיף 17 לחוק רישוי עסקים, מכוחו ניתנה החלטת בימ"ש קמא, קובע כדלהלן:

> **"הוגש כתב אישום בשל עבירה לפי סעיף 14, רשאי בית המשפט שאליו הוגש כתב האישום לתת צו כאמור בסעיף 16, ותקפו יפקע עם ביטול כתב האישום, או עם מתן גזר הדין, או במועד שבו זוכה הנאשם זיכוי סופי, או בכל מועד קודם שנקבע בצו".**

המסגרת הדיונית והכללים להפעלת שיקול דעתו של ביהמ"ש בבקשה לפי סעיף 17 לחוק, נקבעו בפרשת מיאו והאו - רע"פ 4384/13 מדינת ישראל נ' מיאו והאו בע"מ (3.3.2014), שם נקבע, כי מטרת הצו היא למנוע הפעלת עסק ללא רישיון, הפוגעת בתכליות החוק וכי מאחר שהדיון מתקיים בטרם הורשע הנאשם, על בית המשפט להקנות משקל מוגבר לזכויותיו החוקתיות להליך הוגן ולחופש עיסוק.

על העירייה (המאשימה), להראות, אפוא, "שהצו דרוש למניעת פגיעה ממשית ומוחשית באינטרס ציבורי חשוב המגולם במטרות החוק וכי לא ניתן להשיג את מטרת הצו באמצעי מידתי יותר. כך, למשל, עילה למתן צו עשויה לקום אם הפעלת העסק יוצרת סיכון ממשי לציבור [...] גורמת למטרד ולפגיעה באיכות הסביבה [..] או פוגעת באופן בוטה בשלטון החוק [...] והכל כשלא ניתן להשיג את מטרת הצו באמצעי מידתי יותר". שומה על בית המשפט להפעיל שיקוליו "... תוך מתן משקל הולם לעובדה שהנאשם טרם הורשע בדין".

בנוסף, על בית המשפט לשקול את המועד בו ייכנס הצו לתוקף, תוך שהוא נותן דעתו לאיזון הראוי "בין מידת הנזק שייגרם לבעל העסק ולצדדים שלישיים כתוצאה מהפסקת העיסוק לאלתר, לבין מידת הנזק שייגרם לציבור כתוצאה מהמשך הפעלתו ללא רישיון לפרק זמן נוסף אשר מטרתו ליתן לבעל העסק או לצדדים שלישיים שהות להתארגנות ...". בהפעילו שיקול דעתו, בעניין זה, על ביהמ"ש להביא בחשבון את התנהגות הצדדים ואת כל הזכויות והאינטרסים של הצדדים עליהם ישפיע הצו, כך שבסופו של דבר, האיזון בין השיקולים המתחרים יוביל לתוצאה סבירה ומידתית.

13. כפי שציין בית משפט קמא, בקשה לפי סעיף 17 לחוק נדונה במתכונת דומה לזו של בקשה למעצר נאשם עד תום ההליכים, לפי סעיף 21 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה-מעצרים), התשנ"ו-1996. על המבקשת להראות, כי קיימות ראיות לכאורה להוכחת האישום הפלילי וכן כי מתקיימת עילה להפסקת העיסוק.

הראיות המובעות על ידי המאשימה ובחינתן נעשית, בשינויים המחויבים, בדומה לאשר נהוג בבקשה למעצר עד תום ההליכים. בהתאם - רמת ההוכחה הנדרשת איננה מעבר לכל ספק סביר, אלא די בבחינת כוח ההוכחה הגולמי הטמון בחומר החקירה, היינו - האם קיים סיכוי סביר שעיבודן של הראיות במהלך המשפט - תוך כדי העברתן בכור ההיתוך של החקירות ומבחני הקבילות והמשקל, יוביל בסופו של דבר להרשעת הנאשם ולמתן צו להפסקת עיסוק. בנוסף, על בית המשפט לבחון אם הונחה תשתית מספיקה (על פי המבחנים הנ"ל) לביסוס עילה להפסקת עיסוק מידית, עוד בטרם הרשעה.

14. כאמור – בית משפט קמא דחה את טענת המערערת כי אין להשיב לאשמה ובערעור זה אין המערערת טוענת נגד החלטה זו ואין היא טוענת שאין קיימות ראיות לכאורה לביצוע העבירה. לפיכך, נותר לבחון אם מתקיימת עילה להפסקת העיסוק, היינו - האם המסוכנות הנשקפת מהמשך העיסוק, מצדיקה הפסקתו וזאת - חרף הפגיעה הצפויה במערערת, בצדדים שלישיים ובציבור.

בטרם אפנה לגופם של דברים אדון בטענות מקדמיות שונות שהעלו הצדדים.

15. המערערת טוענת , כי דו"ח המומחים, אשר עליו סמך בית משפט קמא את החלטתו, איננו קביל וכי ביהמ"ש לא היה רשאי להסתמך עליו, מאחר שאין הוא ערוך כחוות דעת מומחה. העירייה טוענת, כי לשם הוכחת המסוכנות הנשקפת מהעסק (להבדיל מהאשמה) ניתן להסתמך גם על ראיות בלתי קבילות, בדומה לחומר מודיעיני הניתן להצגה בפני בית המשפט בהליך מעצר עד תום ההליכים, לשם הוכחת המסוכנות הנשקפת מהנאשם.

לטעמי, עניין זה אינו נקי מספיקות ;

בהתייחס למעצר לצרכי חקירה ("מעצר ימים"), קיימת הוראת חוק ספציפית המתירה לבית המשפט לעיין בחומר חסוי [סעיפים 15(ג) ו- 15(ה) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה-מעצרים) תשנ"ו-1996]. הוראה זו איננה חלה על בקשה למעצר עד תום ההליכים. חרף כך נפסק, כי בדיון בבקשה למעצר עד תום ההליכים רשאית המדינה להציג בפני ביהמ"ש מידע מודיעיני חסוי בדבר מסוכנות, או כוונה להימלט מאימת הדין ובלבד שהוא "... רלוונטי לעניין מעצרו הנמשך של הנאשם, אשר אינו קשור במישרין להוכחת העבירות עצמן". בצד זאת נקבע, כי "...הצגת חומר חסוי בשלב זה של מעצר עד תום ההליכים צריכה להיות מצומצמת מאוד, ובאמת כשהדברים

נוגעים אך למעצר, ולא - גם בעקיפין-לתיק העיקרי, <u>וכאשר לא ניתן לחשפם</u>" (ההדגשה אינה במקור) - בש"פ 6184/10 מדינת ישראל נ' דוד אברהם (31.8.2010).

ההצדקה להסתמכות על דו"ח מודיעיני חסוי לעניין מעצר עד תום ההליכים ואף בהליך לפי סעיף 17 לחוק, לשם הוכחת מסוכנות הנשקפת מהנאשם, או מהעסק (להבדיל מלעניין הראיות לכאורה, לביסוס הנאמר בכתב האישום), נעוצה בכך שלא ניתן לחשוף את המידע לעיני הנאשם ולמעשה - <u>לא ניתן להפוך אותו לראייה קבילה</u>. זו הסיבה שנקבע כי ניתן להגישן לעיון השופט וזו גם הסיבה שנקבע, כי ההסתמכות על מידע מודיעיני תיעשה רק במקרים חריגים, באופן מצומצם ובשים לב לכך שאין הוא חשוף לעיני הצד שכנגד - ע"פ (נצ') 27064-12-14 **אורטל בן מוחה נ' מדינת ישראל** (22.1.2015), שאושר בע"פ 8696/14 **אורטל בן מוחה נ' משטרת ישראל - רישוי עסקים** (21.12.2014); בש"פ 6184/10 **מדינת ישראל נ' דוד אברהם** (31.8.2010).

לא כך הוא באשר לדו"ח הנערך על ידי מומחים ומוגש בגלוי. כאן, לכאורה, אין כל הצדקה שלא לערוך את דו"ח המומחים כחוות דעת ולא ברור מדוע הדבר לא נעשה. ספק בעיניי אם יש בעמדת הפסיקה המתירה הגשת מידע מודיעיני, משום הצדקה להגשת ראיות בלתי קבילות שניתן להפכן לראיות קבילות, בהליך לפי סעיף 17 לחוק, גם אם "רק" לעניין הוכחת המסוכנות.

עם זאת, אין צורך שאכריע בדבר ואשאיר זאת בצריך עיון, שכן ממילא לא היה מקום לקבל את הערעור רק משום כך, שעה שממסמכים נוספים שהיו בפני בית משפט קמא וכן מהמסמכים אשר צורפו להודעת הערעור, על ידי המערערת בעצמה (אשרחלקם הוכן בין עבור המדינה ובין עבור המערערת), עולה כי המכל אינו בטוח דיו וכי אניית האמוניה מסוכנת אף יותר. בכלל מסמכים אלה מצויים דו"ח ועדת שפיר (נספח 18 להודעת הערעור), דו"ח אתוס, אשר הוכן עבור המשרד להגנת הסביבה (נספח 16 להודעת הערעור) ומסמכי פיקוד העורף (המתייחסים לאיומים ביטחוניים, אך לא לתחזוקת המכל).

16. גם העיתוי של הגשת הבקשה להפסקת העיסוק - כשש שנים לאחר הגשת כתב האישום, לא הצדיק, במקרה זה, דחיית הבקשה, בפרט כאשר עסקינן בעניין מהותי ורציני, כפי העניין דנן. העירייה הסבירה, כי עוד קודם להגשת הבקשה (כפי שאמנם ניתן לראות מהמסמכים) היא פעלה במישורים שונים על מנת לפתור את הבעיה, אולם בטרם הוגש לה דו"ח המומחים היא לא הייתה ערה למלוא המשמעויות וההשלכות של המצב. מעת שהתקבל אצלה הדו"ח, על הסכנה הממשית העולה ממנו, לא ניתן היה להתעלם ממנו והיא פעלה בזריזות.

בנסיבות אלה ואף לאור מהות העניין, נכון היה לבחון את הבקשה לגופה ולאחר שבית משפט קמא עשה כן והגיע למסקנות אליהן הגיע, רשאי היה להורות על הפסקת העיסוק.

17. כמעט אין צורך לומר, שאין מדובר בבקשה "רגילה" להפסקת עיסוק ושאין מדובר בעסק "רגיל", שהרי אין חולק, כי להפסקת השימוש במכל האמוניה, השלכות רוחב על כלל המשק והציבור. לפיכך, ועל מנת שאוכל לקבל החלטה מושכלת, לאחר שעמדות הצדדים הרלבנטיים וכן מסמכים שהוכנו במהלך עשר שנות הדיונים בנושא יהיו בפניי, בחרתי לקיים דיון נרחב ולצרף אליו את היועץ המשפטי לממשלה, את התאחדות התעשיינים ואת העמותה, ולבחון גם את החומר שהצדדים צירפו לטיעוניהם, גם אם לא היה בפני בית משפט קמא. זאת - על אף שהדבר חורג מהמסגרת הרגילה של דיון בערעור בכלל ובערעור מסוג זה בפרט.

18. טענת המערערת, כי בשל הכלל של כיבוד ערכאות וכן בשל הכלל של "הליך תלוי ועומד", היה על בית משפט קמא לדחות את החלטתו עד לאחר סיום הדיון בעליון (הקבוע ליום 5.3.17) ועד לאחר קבלת החלטה בעליון וכי כך גם עליי לנהוג, איננה הולמת את נסיבות העניין ואת מהות ההליכים הנדונים בשתי הערכאות ולא בכדי עמדת המדינה (כפי שהובאה, בדיון בפניי, מפי ב"כ היועץ המשפטי לממשלה) היא, כי ההליך כאן "אינו קשור באופן זה" להליך המתקיים בביהמ"ש העליון.

אבהיר, כי על אף שבשני ההליכים עולה על הפרק שאלת מסוכנותם של מכל האמוניה ושל אניית האמוניה ועל אף שגם לבית המשפט העליון הוגשה חוות דעתו של פרופ' קינן וגם שם מבוקש להגיש את דו"ח המומחים, מדובר בשני הליכים שונים בטיבם ובסוגם. בבית המשפט העליון מדובר בהליך מנהלי, במסגרתו תוקפת המערערת את החלטת ועדת הערר שלא להנפיק היתר בנייה למכל ושאלת הפסקת העיסוק, גם אם יכולה היא להיות תוצאה עקיפה של החלטת ביהמ"ש העליון (ככל שהערעור שם יידחה), איננה נמצאת על הפרק. בענייננו, לעומת זאת, מדובר בבקשה להפסקת עיסוק, שהוגשה במסגרת הליך פלילי. כל עיקרו, עניינו וטיבו של ההליך דנן, הוא מתן צו **מידי** להפסקת עיסוק בשל מסוכנות לציבור ולשם " ... מניעת פגיעה ממשית ומוחשית באינטרס ציבורי חשוב המגולם במטרות החוק". ככל שבית המשפט מוצא, כי "הפעלת העסק יוצרת סיכון ממשי לציבור" (פרשת מיאו והאו).

מכאן נובע, כי דחיית הדיון בבקשה להפסקת עיסוק, בשל הליך אחר תלוי ועומד (גם אם בערכאה גבוהה יותר) תחטיא את מטרתו של סעיף 17 לחוק, שכן אם וככל שבית המשפט ישתכנע כי אמנם קיים סיכון ממשי לציבור, עליו להפסיק סיכון זה באמצעות מתן צו באופן דחוף ולא ניתן להמתין לסיומו של ההליך המתנהל בערכאה הגבוהה.

19. וכעת - לדיון בגופו של עניין;

תחילה אבקש להבהיר, כי עסקינן בשתי שאלות שונות: האחת - מה ההסתברות שיקרה תרחיש משמעותי של שחרור אמוניה בכמויות גדולות, מהמכל ו/או מהאנייה (להלן: "**תרחיש אמוניה**") והשנייה - מה שיעור הנזק אשר צפוי שייגרם, בקרות תרחיש שכזה.

<u>שאלת ההסתברות לקרות תרחיש אמוניה</u>

20. לאחר שעיינתי בכל החומר שצירפה המערערת להודעת הערעור, בטיעוני המשיבה ושאר הצדדים וכל אשר הוגש על ידם ולאחר ששמעתי את טיעוני הצדדים, סבורה אני שאין להתערב בקביעת בית משפט קמא לפיה קיימת הסתברות של ממש לקרות תרחיש אמוניה, בין בשל פגיעה במכל ובין בשל פגיעה באניית האמוניה.

ההסתברות הממשית לקרות תרחיש אמוניה נובעת מריבוי אפשרויות הפגיעה, בין על ידי גורמים עוינים, בין על ידי איתני הטבע - רעידת אדמה או צונאמי ובין בשל תאונה ימית, ומהיעדר אמצעים מספיקים למניעת תרחיש כזה.

21. כאמור, המערערת צירפה להודעת הערעור מסמכים רבים וביניהם מצויים דו"ח ועדת שפיר, דו"ח אתוס, חוות דעת מומחה, שהוכנה עבור המערערת, על ידי אלכס כהן מחברת הז-מט בע"מ (להלן: "**חוו"ד כהן**"), חוו"ד קינן ותשובתו לחוו"ד כהן, מכתבים מטעם פיקוד העורף, סיכומי ישיבות שנערכו בעניין הנדון, מסמכים מההליך בעליון ועוד ועוד.

מהמסמכים עולה, כי הועלו רעיונות שונים להפחתת הסיכון, אך בהמשך הדרך הם נפסלו מסיבות כאלה ואחרות ולמעשה - מאז עלה הנושא לדיון ועד היום, הסיכון לא הופחת במידה מספקת.

22. אמנם, גורמי המדינה המוסמכים העריכו, בעבר ואף בעבר הלא רחוק, כי הסבירות להתרחשות תרחיש אמוניה קיצוני היא "נמוכה מאוד", אך עם זאת ציינו, כי תרחיש של פגיעה באניית האמוניה יהיה קשה יותר מאשר פגיעה במכל (נספח 14, עמ' 114 לנספחי הערעור).

בהודעת היועץ המשפטי לממשלה, שהוגשה לבית המשפט העליון עוד בשנת 2015 (עמ' 157-158 לנספחי הערעור) נדחה הרעיון להגדיל את תדירות האניות ולהקטין את כמות היבוא בכל פעם, מאחר "**שתרחיש התקלה באנייה הוא התרחיש החמור ביות מבחינת טווחי הסיכון**", כפי שנאמר גם בסיכום ישיבה שהתקיימה במשרד להגנת הסביבה (עמ' 162-163 לנספחי הערעור) "**תרחיש התקלה באנייה הוא התרחיש החמור ביותר מבחינת טווח הסיכון, היות ודליפה משמעותית מאניית האמוניה עלולה ליצור שפך של כמות גדולה של אמוניה שאינה ניתנת לתיחום במאצרה עם כדורי ציפה, כך שייווצר <u>שטח פנים גדול לנידוף</u> המגדיל את טווח הערכת הסיכונים**" (ההדגשה אינה במקור).

בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לערעורים פליליים

עפ"א 32954-02-17 חיפה כימיקלים בעמ נ' עיריית חיפה ואח'

עיון בעמדת המדינה, כפי שהיא באה לידי ביטוי בהודעות נוספות שנמסרו, מפעם לפעם, לבית המשפט העליון, כמו גם מהודעה שהוגשה בחודש מאי 2016 עולה, שגם המדינה הגיעה למסקנה כי "**קיים צורך דוחק בסגירת המכל והקמת חלופה מתאימה לצרכי המשק, זאת משנמצא כי אין עוד לאפשר, לאורך זמן, המשך פעולת המכל במפרץ חיפה**". אמנם, בהמשך נכתב, כי "**המדינה סבורה כי מצב הדברים הקיים, על רקע הפעולות השונות והאמצעים הקיימים לצמצום הסיכון, הוא סביר לעת הזו ביחס <u>לתקופת הביניים</u> שעד להקמת החלופה**" (ההדגשה במקור). מאז הודעה זו עברו חודשים רבים, המכרז להקמת מפעל לייצור אמוניה במישור רותם נכשל וחלופה אחרת לא גובשה.

יש לציין כי עמדתה הנ"ל של המדינה הביאה בחשבון, בין היתר, את הבדיקה שנערכה למכל, בחודש פברואר 2015, על ידי חברה בריטית שהוזמנה על ידי המערערת ואשר אישרה את השימוש במכל לעוד 55 שנים. אלא, שהתברר, כי יש לבדוק את המכל כל עשר שנים וכי יש לבצע גם בדיקה של פנים המכל, על מנת לוודא, בין היתר, שלא נוצרו בחלקו הפנימי סדקי קורוזיה, העלולים להביא לקריסתו. נראה שהדבר לא נעשה ויש בכך כדי להגביר את ההסתברות לקרות תרחיש אמוניה.

23. המערערת אינה חולקת על כך שיש צורך לבדוק את המכל מבפנים, אך לטענתה, יש לסמוך על הבדיקה הנ"ל. אינני מקבלת עמדה זו. לשאלתי, השיב ב"כ המערערת ואמר, כי למיטב ידיעתו נעשתה בדיקה פנימית, אך לא ידע לומר מתי רוקן המכל מהאמוניה לשם ביצוע בדיקה פנימית ודו"ח הבדיקה לא הוצג בפניי. מכאן, שקיימת אפשרות ריאלית שבדפנות הפנימיים של המכל (הממלא תפקידו מזה 31 שנים ללא שנערכה בו אי פעם בדיקה פנימית) קיימים סדקי קורוזיה, העלולים להביא לקריסה פתאומית של המכל, על כל המשתמש מכך.

24. <u>סיכום ביניים</u>: מהראיות עולה, כי ההסתברות לקרות תרחיש אמוניה איננה זניחה, אלא היא הסתברות ממשית שלא ניתן להתעלם ממנה. בעובדה שעד היום לא קרה דבר, אין כדי לומר שמחר לא יקרה; אנו מצויים באזור טקטוני רגיש; המכל מתיישן עם השנים ולא נבדק כראוי; האיומים הביטחוניים לא פחתו ואין להוציא מכלל אפשרות חבלה במכל ובעיקר באנייה או תאונה ימית.

<u>שיעור הנזק - מספר הנפגעים</u>

25. פרופ' קינן טוען בחוות דעתו, תוך מתן הסברים מפורטים, כי פוטנציאל הנזק הוא אדיר. להערכתו, התממשות הסיכון עלולה לגרום לפגיעה, בדרגות חומרה שונות, במאות אלפי אנשים - בין 100,000 ל- 500,000 אנשים ולמות רבים מהם.

26. בחוות דעתו של ד"ר כהן נטען, כי הערכה זו מופרזת ומוגזמת מאוד וכי שיעור הנפגעים יהיה קטן בהרבה - כאחוז מהערכתו של פרופ' קינן וכי רק כאחוז מהנפגעים יקפחו את חייהם (סעיפים 20-21 לחוות הדעת, עמ' 128 לנספחי הערעור). כלומר, להערכת ד"ר כהן, מטעם המערערת, מספר

...wer/NGCSViewerPage.aspx?DocumentNumber=d7bb97932ce947c188e1ab812e5f9dd3 01/03/17

הנפגעים יהיה בין 1,000 לבין **5,000** אזרחים וכאחוז מהם יקפחו את חייהם. מאחר שעל פי כל חוות הדעת, חשיפה לאמוניה גורמת לנזקים בריאותיים קשים מאוד, עד כדי שיתוק, הרי שמדובר באבדן חיים רבים ובנזקים בריאותיים, חמורים מאד, לרבים אף יותר.

אף אם אקבל את הטענה, כי פרופ' קינן העריך את מספר הנפגעים על הצד הגבוה, הרי נוכח האמור בכל חוות הדעת המונחות בפניי, לעניין רעילותה של האמוניה ואופן התפשטותה (ועוד אני למחלוקות בדבר אופן ההתפשטות), דומה שהערכת ד"ר כהן היא על הצד הנמוך מאוד ונראה כי מספר הנפגעים יהא גדול בהרבה.

אולם, גם אם הסיכון הוא ש"רק" 5,000 אזרחים ייפגעו (כאפשרות המוערכת על ידי ד"ר כהן) ו"רק" כאחוז מהם יקפחו את חייהם ובריאותם של אחרים תיפגע קשה, מדובר בתוצאה בלתי נסבלת - באסון בקנה מידה לאומי, שחובה למנעו ושאינטרסים כלכליים, כפי אלה שהוצגו בפניי, אינם יכולים לעמוד נגדו.

<u>הפגיעה במערערת ובצדדים שלישיים, לרבות הציבור והמשק</u>

27. המערערת עושה שימוש בכ- 95%-97% מהאמוניה המיובאת על ידה, לשם ייצור דשנים ומכירתם לחו"ל והיא מעסיקה כ- 600 עובדים. ב"כ התאחדות התעשיינים טען, כי הפסקת אספקת האמוניה תביא לפגיעה קשה בתעשיות שונות שפורטו על ידו בבקשתו, חלקן תעשיות חיוניות ועובדיהם ומשכך - לנזק ציבורי רחב היקף. אכן, ברי כי הפסקת העיסוק תביא לפגיעה כלכלית במערערת וייתכן שאף בעובדיה ונראה שתיגרם גם פגיעה במפעלי תעשייה שונים, אולם לא שוכנעתי שהפגיעה תהא בהיקף לו טוענת ההתאחדות. המערערת וההתאחדות לא הביאו בפניי נתונים ברורים בדבר כמויות אמוניה המצויות במשק הישראלי ובדבר כושר הייצור של אמוניה על ידי גורמים שונים במשק, או נתונים אחרים המצביעים על פגיעה בהיקף לו הם טוענים.

חשוב לציין, כי כמות האמוניה **<u>בשנה</u>**, הנצרכת על ידי כל התעשיות במדינת ישראל (למעט חיפה כימיקלים), היא כ 35,000 טון, בלבד, מתוכה צורכת חברת דשנים וחומרים כימיים בע"מ 30,000 טון, תעשיית דשנים מורכבים ואילו כל שאר התעשייה ובכללה - אותם מפעלים חיוניים וביטחוניים, צורכת בסך הכול כ 5,000 טון. אמנם, ב"כ ההתאחדות טען שהתעשייה צורכת 1,500 טון <u>בחודש</u>, אולם לא ניתן לקבל טענה זו אשר לא גובתה במסמכים והיא מנוגדת לנתונים אשר בדו"ח אתוס (עמ' 263 לנספחי הערעור), עליו סומכת המערערת.

28. עוד חשוב לומר, כי התברר שקיימות חלופות לייבוא אמוניה באנייה ולאחסונה במכל. חלק מהחלופות צורך פרק זמן ארוך להפעלתו, אך חלק מהן ניתן להפעיל בפרקי זמן קצרים, יחסית. פרופ' קינן ציין בדיון, כי המשק אינו זקוק לחיפה כימיקלים, כדי לקבל את כל האמוניה שהוא צורך. לדבריו,

לכל צרכן אמוניה יש מכלים תפעוליים, להבטחת המלאים התפעוליים, לפחות לחצי שנה קדימה ובחברת דשנים וחומרים כימיים, לבדה, יש שני מכלים של 1,000 טון כל אחד.

אינני רואה מקום לפרט את החלופות אליהן התייחסו המומחים השונים וממילא, לא לי לקבוע באיזו חלופה, או באילו חלופות ראוי ונכון לבחור. די לי בכך שמהחומר שבפניי עולה כי קיימות מספר חלופות אפשרויות ויחסית זמינות. גם אם להסדרת חלק מהחלופות דרוש זמן רב, נראה כי קיימים פתרונות ביניים, אשר ימנעו את התחזית הקשה של קריסת המשק, כפי שהוצגה על ידי המערערת ועל ידי ההתאחדות ויאפשרו המשך פעילותה של התעשייה הצורכת אמוניה, גם אם תוך קשיים מסוימים.

לפני סיום חלק זה אציין, שהובהר כי חברת החשמל מייצרת אמוניה עבור צרכיה היא וכי מדובר בכמות משמעותית. ב"כ המערערת טען בדיון בפניי כי מדובר בכמות פחותה מזו הרשומה בחומר שבפניי, אולם, בין כך ובין כך, ניתן לחשוב גם על אפשרות לבחון אם לחברת החשמל יש כושר ייצור עודף, כך שלתקופה קצרה-קצובה, היא תייצר יותר ותעביר את עודף הייצור לצרכנים הקטנים במשק.

29. זאת ועוד - בדיון בפניי הודיע ב"כ היועץ המשפטי לממשלה כי "**נעשתה פנייה לכל משרדי הממשלה שנראו רלבנטיים ואף משרד ממשלתי לא פנה בבקשה לתמוך בערעור או להתנגד לסגירה. בעת הזאת, בהתבסס על הידוע כיום, <u>אף משרד ממשלתי לא טען לקיומו של אינטרס ציבורי שגובר על האינטרס של סיום פעולתו של המכל</u>. כמובן, נדרש להבטיח שריקון המכל ייעשה בצורה בטוחה ומבוקרת**" והדגיש כי זו העמדה העדכנית של משרדי הממשלה, במצב העובדתי הנוכחי. גם מדברים אלה עולה, כי "לא כצעקתה".

אכן, נראה שהנזק הגדול יותר ייגרם למערערת ולרווחיה, שכן, כאמור, היא זו העושה שימוש ברוב האמוניה המיובאת על ידה והמאוחסנת במכל, לשם ייצור דשן וייצואו לחו"ל. אינני מקלה ראש בנזק זה, אולם, יש לזכור, כי המערערת קיבלה, כבר לפני קרוב לארבע שנים (ביום 1.3.12), התראה לפיה המשרד להגנת הסביבה "**יאפשר המשך הפעלת מכל האמוניה עד לתאריך 1.3.17 או עד להקמת מפעל לייצור אמוניה, <u>המוקדם מבין השניים</u>**" (ראו סעיף 4 לעיל). (ההדגשה אינה במקור).

הנה כי כן, המערערת ידעה, כבר לפני קרוב לארבע שנים, כי היתר הרעלים לא יחודש, <u>גם אם המפעל המתוכנן במישור רותם לא יקום</u>. לא למותר לציין, כי בדיון מיום 8.4.13 (נספח 17 להודעת הערעור) וכן בהודעת הערעור עצמה, טענו נציגי המערערת, כי אין למערערת אינטרס כלכלי בהחזקת המכל וכי בהפעלת המכל היא משרתת את צרכי המדינה (עמ' 340 לנספחי הערעור, סוף פסקה

ראשונה). מכל מקום - ניתן, אפוא, למערערת די והותר זמן על מנת למצוא חלופות ולהיערך ליום שאחרי 1.3.17, אולם היא בחרה בשב ואל תעשה.

הסיכון שתופסק פעילות המכל והאמוניה במפרץ חיפה, בין על ידי המשרד להגנת הסביבה ובין באמצעות צו שיפוטי, מרחף באוויר מזה חודשים ושנים והיה על המערערת ועל התעשיינים והמשק להיערך לכך. חרף זאת, לא שמעתי מהמערערת או מההתאחדות, כי נעשו על ידי מי מהם צעדים של ממש לשם מציאת חלופה.

<u>סיכום</u>

30. המכל, כמו גם אניית האמוניה, מהווים סיכון של ממש לכל מי שנמצא בתחום העיר חיפה, בכל זמן שהוא. ההסתברות לקרות תרחיש שיביא לשחרור כמויות משמעותיות של אמוניה מהמכל איננה זניחה, כלל ועיקר וההסתברות לקרות תרחיש שכזה בכל הנוגע לאניית האמוניה משמעותית היא ואיננה נמוכה. מהעובדה שעד היום הסיכון לא התממש, אין נובע שהסיכון אינו קיים, או שהוא איננו ממשי.

הנזק העלול להיגרם מהתממשות הסיכון, הוא בלתי נסבל בכל קנה מידה. מדובר באבדן חיי אדם רבים ובפגיעה קשה בבריאותם של רבים אף יותר ובאסון שלא ניתן להגדירו, אלא כאסון בקנה מידה לאומי.

למעלה מן הדרוש אציין, כי גם לו היה מדובר בסיכון שהסתברותו הייתה נתפסת כנמוכה מאד עד זניחה (וכאמור - לא כך הוא), היה מקום להורות על הפסקת העיסוק, בשל חומרתו הפוטנציאלית הגבוהה של הנזק, שלא ניתן להסכין עמה.

31. על כף אחת של המאזניים מונחים חייהם ובריאותם של, לפחות, מאות ואלפי אזרחים, אנשים, נשים וטף, תושבי חיפה ואלה הבאים בשעריה - לעבודה, לקניות ולבילויים, בעוד שעל הכף האחרת מונחים אינטרסים כלכליים. בנסיבות אלה, קיים רק פתרון אחד אפשרי והוא דחיית הערעור בכל הנוגע לעצם מתן צו הפסקת העיסוק.

אינני מקלה ראש בפגיעה שיפגע הצו במערערת ובצדדים שלישיים וערה אני לכך שאין פתרונות קסם. אולם, אף אם הפתרונות בתקופת הביניים לא ייתנו מענה מלא ואף אם מימוש פתרונות קבועים יארך זמן ממושך יותר וילווה בקשיים כאלה ואחרים ובנזקים כלכליים, הרי ההסתברות הממשית להתרחשות אירוע אמוניה, העלול, בסבירות של ממש, לפגוע פגיעה חמורה במאות ואלפי אזרחים, בחייהם ובבריאותם, גוברת על כל אינטרס כלכלי-עסקי.

חזקה על משרדי הממשלה, על הגורמים הרלבנטיים ועל הרשויות הרלבנטיות, שיעשו כל הנדרש על מנת לסייע לצרכני האמוניה, בין על ידי זירוז ההליכים לקבלת אישורים, ככל שיידרשו, לשם ביצוע ומימוש חלופות להספקת האמוניה הדרושה, בין בהקטנת הנזק ובין בסיוע בכל דרך אפשרית אחרת.

32. המבקשת הוכיחה, אפוא, כי הצו דרוש למניעת פגיעה ממשית, מוחשית ובעלת היקף משמעותי, בציבור, פגיעה בערך המקודש ביותר - ערך חיי אדם ובריאותו, המגולם במטרות חוק רישוי עסקים. כן הוכח, כי לא ניתן להשיג את מטרת הצו באמצעי מידתי יותר. בנסיבות אלה, האיזון הראוי בין מידת הנזק שייגרם למערערת ולצדדים שלישיים כתוצאה מהפסקת העיסוק לאלתר, לבין מידת הנזק שייגרם לציבור כתוצאה מהמשך הפעלת העסק מחייב מתן צו להפסקת עיסוק.

<u>אחר הדברים האלה</u>

33. ביום 20.12.16 נערך למערערת שימוע במשרד להגנת הסביבה, בטרם קבלת החלטה לעניין חידוש היתר הרעלים, אשר תוקפו עמד לפוג ביום 1.3.17 (להלן: "**השימוע**"). כפי שעולה מהחלטת המשרד מיום 22.2.17 (להלן: "**החלטת המשרד**"), שניתנה בעקבות השימוע (נספח א' לתגובת העירייה לבקשת המערערת לדחות את מועד הדיון בהליך זה). בשימוע, הבהיר המשרד למערערת, כי היתר הרעלים לא יחודש "**אלא אם ישוכנע המשרד כי המפעל יכול להפחית, בלוח זמנים קצר, את הסיכונים הקיימים ממערך ייבוא האמוניה לרמה קבילה וזאת באמצעות הגשת דו"ח הערכת סיכונים [...] אשר יהא על המפעל להגיש עד ליום 1.2.17. הובהר כי במסגרת בחינה זו על המפעל להציג גם הערכת סיכונים מתרחישי אסונות טבע ובכלל זה מרעידות אדמה. כמו כן, על המפעל להציג חלופות למערך ייבוא האמוניה, לרבות לוחות זמנים ליישום**".

בהחלטת המשרד נאמר, עוד, כי סקר הסיכונים שהמערערת המציאה לו, אינו מקובל עליו, אינו עומד בקריטריונים שהוצבו ואינו מוכיח הסדרת הסיכון וכי "**מערך האמוניה מעמיד את הציבור ואת הסביבה, בסיכון שאינו קביל, הן בשגרה והן בזמן אסונות טבע, כגון רעידת אדמה וצונאמי**".

בשל פניית משרד הכלכלה ועל מנת לאפשר לכלל התעשייה בישראל למצוא מענה חלופי להספקת האמוניה, הסכים המשרד להאריך את היתר הרעלים עד ליום 1.6.17, והורה למערערת להגיש, עד ליום 1.4.17, תכנית לריקון המכל, כך שביום 1.6.17 הוא יהיה ריק לחלוטין וכן תכנית להיערכות המפעל לעבודה ללא מכל האמוניה.

כן אסר המשרד על המערערת להוסיף אמוניה למכל, החל מיום 1.3.17, ללא אישורו וציין כי ריקון המכל לכמות של 2,500/3,000 טון, אשר מהווים את מלאי החירום של המדינה, ייעשה רק באישור המשרד.

34. בבקשתה לדחיית הדיון, בפניי, הודיעה חיפה כימיקלים שהיא איננה מקבלת את ההחלטה ואיננה מתחייבת להפסיק את הפעילות בתוך 90 יום.

35. היועץ המשפטי לממשלה הודיע, בדיון שהתקיים בפניי, כי החלטת המשרד להגנת הסביבה ניתנה במסגרת בקשה להיתר רעלים וכי המשרד אף עשוי לשקול מחדש עמדתו לאור העמדות העדכניות של משרדי הממשלה, כפי שהן כיום.

36. וכעת - לצד המעשי.

למדתי מב"כ המערערת, כי נכון ליום הדיון, נותרו במכל כ- 9,000 טון אמוניה וכי קצב התרוקנות המכל הוא כ- 300 טון ביום. מכאן, שאם לא תתווסף אמוניה למכל ויימשך קצב ההתרוקנות הרגיל, יתרוקן המכל מאליו, בתוך 30 ימים.

הכול מסכימים, כי ריקון המכל בפרק זמן קצר אינו אפשרי בשל הסיכון שיש בכך. ממילא, בשים לב לכך שהסיכון הנשקף מהמכל משמעותי פחות מהסיכון הנשקף מאניית האמוניה, ובשים לב לפרק הזמן הקצר בו הוא מתרוקן "באופן טבעי", עקב השימוש באמוניה המאוחסנת בו, אין צורך לרוקנו בקצב מהיר מכך.

אינני מוצאת לנכון להורות על השארת מלאי חירום במכל. המדינה לא ביקשה זאת וחזקה עליה שהיא ערוכה עם חלופה לכך.

37. לאור כל האמור לעיל, <u>אני דוחה את הערעור בהתייחס להחלטת בית משפט קמא להורות על הפסקת העיסוק בעסק</u> (להבדיל מהתנאים שנקבעו על ידו).

על מנת לאפשר ריקון המכל באופן בטיחותי וכן לאפשר למשק את פרק הזמן המרבי האפשרי, בנסיבות העניין, לשם התארגנות להפסקת הספקת האמוניה מהמכל, ניתנות בזה הוראות כדלקמן:

א. ביצוע הצו מעוכב בזה עד ליום 1.4.17. במועד זה על המכל להיות ריק, לחלוטין, מאמוניה.

ב. אני אוסרת על מילוי המכל, מכאן ואילך, בכל דרך שהיא - ללא הגבלת זמן.

ג. אני אוסרת על הבאת אניית אמוניה נוספת - ללא הגבלת זמן.

ד. מיום מתן החלטה זו ועד להתרוקנות המכל, תמשיך המערערת לספק אמוניה לדשנים וחומרים כימיים ודרכה - לכל הצרכנים במשק הישראלי, כפי שעשתה עד להגשת הבקשה לבית משפט קמא.

בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לערעורים פליליים

עפ"א 32954-02-17 חיפה כימיקלים בעמ נ' עיריית חיפה ואח'

ה. צו זה תקף עד לסיום ההליך העיקרי או עד למתן החלטה המורה אחרת.

<u>המזכירות תמציא פסק דין זה לכל הצדדים, מיד לאחר חתימתו</u>.

ניתן היום, ג' אדר תשע"ז, 01 מרץ 2017, בהעדר הצדדים.



תמר שרון נתנאל, שופטת