

- העותרים: 1. **מגמה ירוקה (ע"ר מס' 580383909)**
ע"יי עוה"ד מתן גרפינקל (מ"ר: 45905)
מרח' ששת הימים 30 בני ברק
טל': 03-6561505; פקס: 03-6561503; דוא"ל: matan@gm-law.co.il
2. **צלול - עמותה לאיכות הסביבה (ע"ר) 58-035094-0**
ע"יי ב"כ עוה"ד אריאל אלסנר (מ"ר: 29955)
מרח' הקונכיה 5 כפר ויתקין, 4020000
למשלוח דואר- ת"ד: 534 כפר ויתקין, 4020000
טלפון: 050-5268081 דוא"ל: arieladv@hotmail.com
3. **רזית שטוסל** חיפה
4. **מימי פרץ** חיפה
5. **תומר חזן** חיפה
6. **בנימין איתן** חיפה
7. **יעל אמיתי** חיפה
8. **גליה בקר** חיפה
9. **תומר שלו** חיפה
10. **שי דנון** קריית ביאליק
11. **אשר לוי** חיפה
12. **כרמית בן ימיני** חיפה
13. **אורון רוס** חיפה
14. **עליזה ברקן** קריית ביאליק
15. **פנינה מדן** חיפה
16. **רותי בנין** עתלית
17. **ד"ר נתי ברגמן** קריית אתא
18. **ד"ר גרי זאיאץ** קריית מוצקין
19. **ד"ר מתי גולני** חיפה
20. **אמיר גת** קריית ביאליק
21. **טל גבעון** חיפה
22. **יוסי לפיד** קריית חיים, חיפה
23. **עדי אופיר** חיפה
24. **יעל וולפנזון** חיפה
25. **ד"ר יובל ארבל** חיפה
26. **יגאל רוזנברג** חיפה
27. **טלי מואב** חיפה
28. **יצחק הוד** חיפה

29. עו"ד ענבר דרויאן [redacted] חיפה

כולם עי"י ב"כ עוה"ד עומר בכמן (מ"ר : 46785)
מרח'י שער פלמר 1 חיפה

טל': 052-2259912 ; דוא"ל: omer@nbolaw.co.il

- נגד -

1. המשיבים : ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו
 2. המועצה הארצית לתכנון ובניה
 3. משרד האנרגיה והתשתיות
 4. המשרד להגנת הסביבה
 5. משרד הפנים
- ע"י פרקליטות המדינה
מרח'י צלאח א-דין 29, ירושלים, 91010
טל': 02-6466521 ; פקס': 02-6467001
6. בתי זיקוק לנפט בע"מ (ח"פ מס' 520036658)
שדי ההסתדרות, ת"ד 4 חיפה
טל': 04-8488111 ; פקס': 04-8788000
 7. עיריית חיפה (העותרת בבג"ץ 13812-12-25)
 8. איגוד ערים להגנת הסביבה אזור מפרץ חיפה
ע"י השירות המשפטי בעיריית חיפה
טל': 04-8356701 פקס: 04-8357035
דוא"ל: LG.Land@haifa.muni.il

באותו עניין הוגשה עתירה קודמת, היא בג"ץ 13812-12-25 עיריית חיפה נ' ממשלת ישראל ואח'. ביום 05.12.2025 נקבע כי המשיבים יגישו תגובתם המקדמית ותגובתם לבקשת צו הביניים עד יום 04.01.2026.

עתירה למתן צו על-תנאי

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו על תנאי המופנה למשיבים ומורה להם להתייצב וליתן טעם כדלקמן:

א. מדוע לא יבוטלו צו התכנון והבניה (פטור מהיתר לעבודות הנדרשות לשיקום הנזקים במתחם בית הזיקוק במפרץ חיפה) (חרבות ברזל)(הוראת שעה)(תיקון), התשפ"ה-2025 אשר פורסם ברשומות ביום 23.11.2025 המתיר הקמת תחנת כוח לייצור חשמל באמצעות טורבינות בטכנולוגיית קו גנרציה בפטור מהיתר בניה, וכן ללא תכנית מפורטת (להלן: "הצו") והחלטת המשיבה מס' 2, המועצה הארצית לתכנון ובניה (להלן: "המועצה הארצית") מיום 30.09.2025, הממליצה לשר הפנים (להלן: "השר") על אישור הצו.

ב. מתן כל סעד אחר, אשר בית המשפט הנכבד ימצא לנכון לתת.

❖ העתק צו התכנון והבניה (פטור מהיתר לעבודות הנדרשות לשיקום הנזקים במתחם בית הזיקוק במפרץ חיפה) (חרבות ברזל)(הוראת שעה)(תיקון), התשפ"ה-2025 (פרסום ברשומות וכן נוסח משולב של הצו והצו המקורי) מצורף כנספח מס' 1 לעתירה.

❖ העתק החלטת המועצה הארצית לתכנון ובניה מיום 30.09.2025 (להלן: "החלטת המועצה") מצורף כנספח מס' 2 לעתירה.

עתירה זו כוללת אף בקשת צו ביניים, אשר ימנע כל עבודה או פעולה שיש בה כדי לקדם את הקמת תחנת הכוח ו/או הטורבינות ו/או כל עבודה, בהתאם לצו, עד הכרעה בעתירה זו. לאחר הדיון בעתירה יתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע כי הצו על תנאי שיינתן יהפוך לקבוע ולחייב את המשיבים בהוצאות העותרים ובשכר טרחת עורכי דינם.

א. מהות העתירה:

1. עתירה זו עניינה החלטת המשיב מס' 1 לאשר את הצו, הנועד לאפשר הקמת תחנת כוח בבתי הזיקוק, ללא היתר בנייה וללא תכנית מפורטת, הכוללת תסקיר השפעה על הסביבה, כנדרש בדיון, בעקבות המלצת המשיבה מס' 2 לאשור הצו.
2. הצו נשוא עתירה זו וצו התכנון והבניה (פטור מהיתר לעבודות הנדרשות לשיקום הנזקים במתחם בית הזיקוק במפרץ חיפה)(חרבות ברזל)(הוראת שעה), תשפ"א-2025, אשר פורסם ביום 23.07.2025 (להלן: "**הצו המקורי**") מתירים עבודות לשיקום הנזקים שנגרמו לבתי הזיקוק ממתקפת הטילים האיראנית מיום 15.06.2026, מתקפה שגרמה נזק למתקני בתי הזיקוק ולמרבח הצער אף גבתה את חייהם של 3 עובדי בתי הזיקוק. במתקפה נפגע מרכז האנרגיה שפעל בבתי הזיקוק (ראו: ס' 53 להלן) וכן נגרמו נזקים נוספים שבשיקומם עסק הצו המקורי.
3. ויודגש, העובדה כי מרכז האנרגיה שהיה בבתי הזיקוק נפגע באירועי "עם כלביא", אינה מצדיקה הקמת תחנת כוח חדשה, בעלת כושר ייצור גדול יותר, ללא תכנית מפורטת או תסקיר השפעה על הסביבה, בניגוד להוראות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965 (להלן: "**החוק**") ובניגוד להוראות התכנית התקפה.
4. העותרים יראו כי החלטות המשיבים 1-2 נגועות בחוסר סמכות, בחוסר סבירות קיצוני וכן הן כוללות פגמים נוספים וליקויים בשיקול דעת המשיבים. פגמים אלו יתוארו בקצרה להלן:

5. העדר סמכות:

- אישור הצו וההחלטה להמליץ על אישורו נגועות בחוסר סמכות מאחר והצו אינו עומד בתנאי ס' 266ה(ב) לחוק, המסמיך את השר להתיר בצו בנייה ללא היתר וללא תכנית מפורטת:
- 5.1. הקמת תחנת הכוח **נעדרת דחיפות לאומית** שהיא התנאי המרכזי לאישור ביצוע עבודות הטענות היתר בניה ללא היתר ואף ללא תכנית מפורטת הכוללת תסקיר השפעה על הסביבה וזאת באופן חריג ביותר, בהתאם לס' 266ה(ב). כפי שיראו העותרים מתחם בתי הזיקוק חובר לרשת החשמל זמן קצר לאחר הפגיעה בו והוא חזר לתפקד, ובמהלך דיוני המועצה הארצית ועל בסיס החומרים שהוצגו בפניה עולה כי לא קיימת דחיפות המצדיקה צו חריג כל כך.
 - 5.2. ביצוע הצו המוצע יסכל את יישום תמ"א 75, שהיא תכנית מאושרת ואת התכניות המפורטות המקודמות מכוחה. כפי שיראו העותרים, בהמשך להחלטת הממשלה מס' 1231 על פינוי בתי הזיקוק, אשר אימצה את דו"ח ועדת המנכ"לים הבינמשרדית לבחינת עתיד התעשייה במפרץ חיפה, לפיו בתי הזיקוק יפסיקו את פעילותם עד שנת 2029 או שנת 2030 לכל המאוחר (ראו: ס' 117 להלן, נספח מס' 24 לעתירה), אושרה תמ"א 75, המייעדת את שטח בתי הזיקוק לייעוד קרקע אחרים מאלו הקיימים כיום ומקודמות מספר תכניות מפורטות מכוחה. בשטח בו מבוקשת תחנת הכוח מתוכננים ייעודי קרקע אחרים וביצוע הצו המבוקש קובע "**עובדות בשטח**" ועלול לסכל את יישום תמ"א 75. לפיכך הצו אינו עומד בתנאי סעיף 266ה(א)(4), לפיו "**ביצוע העבודות לא יסכל תכנית שאושרה או תכנית שהוחלט להפקידה**".

5.3. יוער, כי לפני כשנתיים נדחתה בוועדה המחוזית לתכנון ובניה חיפה תכנית המשיבה 6 להקמת תחנת כוח וטורבינת גז בטכנולוגיה דומה לתחנת הכוח המוצעת בצו, כשהנמקת הוועדה המחוזית הייתה כי **"קיימת" "אי ודאות משמעותית" ביחס לאפשרות קידום התוכנית ככל שיוחלט להגישה"** ולכן יש לקבל את התייחסות הגורמים המובילים את תמ"א 75 לפני קידום התכנית (ראו: עע"מ 7269/23 **הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה נ' בתי זיקוק לנפט בע"מ** (ניתן ביום 25.02.2023)) (להלן: **"עניין הוועדה המחוזית חיפה"**)).

תקדים זה מלמד כי לא רק שהצו המבוקש עלול לסכל את תמ"א 75, ניכר כי אילו היתה המשיבה מס' 6 מנסה לקדם את הקמת התחנה המבוקשת בצו בתכנית מפורטת, התכנית הייתה נדחית על ידי הוועדה המחוזית, ולמעשה המהלך הנוכחי של ביצוע העבודות על סמך סע' 266 הוא דרך עוקפת להקמת התחנה.

5.4. הצו המוצע - כמו הצו המקורי - אינו עומד בדרישת סעיף 266ה(א)(1), לפיו **"העבודות והשימושים יהיו זמניים ולתקופה שלא תעלה על התקופה הנדרשת להקמת המיזם"** ובדרישת סעיף 266ה(א)(3) לפיו השר יקבע **"תנאים לביצוע העבודות והשימושים, ובכלל זה לענין מקום ביצועם ולענין הבטחת זמניותם ולענין החזרת המצב לקדמותו ככל הניתן"**. טורבינות תחנת הכוח אמנם ניתנות לניוד, אך הצו אינו כולל תנאים כלשהם המבטיחים את ניוון בתום תוקף הצו. משמעות היעדרם של תנאים המבטיחים זמניות מתבררת נוכח סעיף 4 לצו, הקובע כי **"עם פקיעת תוקפו של צו זה, הגורם המבצע יפסיק את השימושים מכוח צו זה ויפעל להשבת המצב לקדמותו ככל האפשר, זולת אם אושרו לפי כל דין"** המעידה על כוונה לשימוש קבוע במבנים.

5.5. **זאת ועוד, קיימות עדויות ברורות כי אין מדובר במבנים זמניים ומטרת הצו היא עקיפת דיני התכנון והבניה**: במהלך הדיון במועצה בצו המקורי מיום 09.07.2025, מר אריאל פרינץ, נציג משרד האנרגיה ציין כי תקופת הצו המבוקשת היא על מנת להשלים את הליך הרישוי (ראו: עמ' 17 לתמליל הישיבה, המצורף כנספח 8 לעתירה). בנוסף, במהלך ישיבת הוועדה המקומית המשותפת לתכנון ובניה במתחם בז"ן מיום 14.09.2025, במסגרת עדכונים והודעות לגבי הוצאת הצו המקורי, התייחסו יו"ר הוועדה מר מיכה גדרון ונציגי בז"ן כי יפעלו לזירוז הגשת ואישור הבקשות להיתר שתוגשנה לגבי המבנים המבוקשים בצו.

5.6. עוד יצוין, כי בניגוד לנטען על ידי יועמ"ש מינהל התכנון וגורמים נוספים, **הצו אינו פוטר רק מהיתר בניה ואינו ניתן לפי ס' 266ה(א) אלא מדובר בצו העומד בסתירה להוראות תכנית חפאג/1200/ב החלה בבתי הזיקוק (להלן: "התכנית" או "תכנית חפאג/200/ב")** ולכן הוא פוטר מהיתר ומתכנית, לפי ס' 266ה(ב) ומדובר בצו חריג שיש להתיר בנסיבות חריגות ביותר בלבד.

6. חוסר סבירות קיצוני :

מעבר להיעדר הסמכות, החלטת המועצה הארצית להמליץ על אישור הצו לוקה בחוסר סבירות קיצונית נוכח פגמים בהליך התכנוני היורדים לשורשו של עניין :

6.1. ראשית, נפלו פגמים משמעותיים בדיוני המועצה ובהליך שהתנהל בפניה, מאחר והדיונים בצו נוהלו בדחיפות קיצונית ובלתי מוצדקת :

סדר היום בו נקבע מועד ישיבת המשך במועצה לא נשלח לכלל המשיגים מהדיון הראשון והופץ ימי עבודה בודדים לפני מועד קיום הדיון ותוך שניתנים לציבור ולרשויות ימי חול בודדים להתכונן לדיון שהתקיים ביום 30.09.2025, ערב יום כיפור.

המידע התכנוני התעדכן באתר המבא"ת של מנהל התכנון ברגע האחרון.

בדיון עצמו אף נפל פגם מהותי, כשלנציג עיריית תל אביב, שהצטרף באופן מקוון לשיבה עוד בזמן הדיון הפתוח, נאמר כי לא יורשה להצביע, מאחר ולא השתתף בדיון מתחילתו. מדובר בפגם קריטי מאחר וההחלטה התקבלה ברוב של שמונה כנגד שבעה.

6.2. שנית, תהליך בחינת החלופות לתחנת הכוח המוצעת בצו, שנערך מכוח החלטת המועצה הארצית מיום 09.07.2025, היה לקוי ולמועצה הארצית הוצג מסמך בחינת חלופות המבוסס על הנחות יסוד שגויות, המתעלם מחלופה משולבת שהוצגה למועצה על ידי המומחה מטעם המשיב מס' 8, מהנדס החשמל משה כהן (להלן: "המומחה") ולמעשה מניח את המבוקש - בחירת התחנה המוצעת בצו כחלופה עדיפה. לכן, החלטת המועצה וכפועל יוצא גם אישור הצו על ידי המשיב מס' 1 נעשו על בסיס תשתית עובדתית לקויה וחסרה - מסמך בחינת החלופות מיום 04.09.2025 שהוצג למועצה על ידי משרד האנרגיה.

6.3. נוכח המחלוקת המקצועית בין משרד האנרגיה והמשרד להגנת הסביבה, בשאלה האם התחנה מהווה מיתקן חדש, המהווה "מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת", או "החלפת מתקן", כהגדרת מונחים אלה בסעיף 1.9 להוראות תכנית חפאג/1200/ב החלה על בתי הזיקוק, היה על המועצה להעביר את המחלוקת להכרעת היועצת המשפטית לממשלה והיא אינה מוסמכת לאמץ את עמדת משרד האנרגיה חרף עמדתו הסותרת של המשרד להגנת הסביבה, וגם מבחינה זו נפל פגם היורד לשורשו של עניין בהליך שהתקיים בפני המועצה.

7. זאת ועוד, אישור הקמת טורבינות, שהן למעשה תחנת כוח לכל דבר ועניין, במתחם בז"ן שאחראי לזיהום אוויר קשה במיוחד בלב אוכלוסייה אזרחית (שלמשיבה 6 חלק משמעותי בגרימתו תוך הפרת הדין) ללא תכנית מפורטת, ללא תסקיר השפעה על הסביבה וללא היתר בנייה (הכרוך בהתייחסות ובמתן תנאים להיתר ובהיתר של גורמי הרישוי לרבות כיבוי אש, משרד הגנת הסביבה, משרד הבריאות וכו'), הוא אף בלתי סביר באופן קיצוני מבחינת מהות החלטות ולא רק מבחינת תקינות ההליך ולפיכך ההחלטה לוקה בפגם היורד לשורשו של עניין בשיקול דעת המשיבים 1-2. בהקשר זה יפנו העותרים לפסיקת בית משפט נכבד זה בעע"מ 2677/18 אדם טבע ודין ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה ועע"מ 18-2605 עיריית חיפה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה (ניתן ביום 28.07.2019)(להלן: "עניין אדם טבע ודין").

8. אי סבירותן הקיצונית של החלטות המשיבים 1-2 מתבטאת בפערים בין הצו לתכניות המתאר והדין:

8.1. ראשית, הצו חורג מהסטנדרט שקבעה תכנית חפאג/1200/ב. תכנית חפאג/1200/ב, המסדירה את הבניה בבתי הזיקוק, עברה שינויים משמעותיים בהתאם לפסיקת בית משפט נכבד זה בעניין אדם טבע ודין, והיא קובעת כי הוספה או הרחבה של תחנת הכוח וכל הקמה של מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת יאושרו אך ורק בתכנית מפורטת (שבמקרים אלו לרוב תכלול תסקיר השפעה על הסביבה), וזאת על רקע הרגישות בייצור תזיקקים בלב אוכלוסייה אזרחית ונוכח זיהום האוויר והתחלואה החריגים באזור וכן נוכח חשיבות שיתוף הציבור בהליכי התכנון. לכן, סטייה מהוראותיה דווקא בצו חריג לפי ס' 266 היא בלתי סבירה באופן קיצוני.

8.2. שנית, תחנת כוח חייבת בתסקיר השפעה על הסביבה לפי תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), תשס"ג-2003 וגם מבחינה זו הקמתה מכוח צו לפי ס' 266 לחוק, ללא תכנון מפורט הכולל תסקיר השפעה על הסביבה, פוגעת בבריאות הציבור ובשיתוף הציבור, בחוסר סבירות קיצוני.

9. מעבר לכך, ההחלטה אינה מייחסת משקל ראוי לעמדת המשרד להגנת הסביבה, אשר התנגד לאישור הצו ועמדתו סותרת את עמדת משרד האנרגיה בסוגיות מרכזיות שעלו בדיוני המועצה - לרבות פרשנות תכנית חפאג/1200/ב בסוגיות סביבתיות שבליבת אחריותו המקצועית של המשרד להגנת הסביבה - וגם מבחינה זו היא בלתי סבירה באופן קיצוני.
10. זאת ועוד, המועצה, לא ייחסה משקל מספק לשיקולים סביבתיים ובראש ובראשונה זיהום האוויר החריג במפרץ חיפה, הפוגע בבריאות הציבור. החלטת המועצה כלל לא כוללת התייחסות לשיקולים אלו והיא אף מתעלמת מחלקה של המשיבה 6 בזיהום אוויר זה תוך הפרה שיטתית של הדין החל עליה כבעלת היתרי פליטה לרבות חוק אוויר נקי, תשס"ח-2008 (להלן: "חוק אוויר נקי") ותנאי היתרי הפליטה עצמם, והנתונים שהוצגו בפניה בנושא זה על ידי המשיבים 7-8, העותרים וגורמים נוספים שהשתתפו בדיוניה ואף מבחינה זו החלטות המשיבים 1-2 הן בלתי סבירות באופן קיצוני.
11. חלקה המשמעותי של המשיבה מס' 6 בגרימת זיהום אוויר תוך הפרת הדין הומחש לאחרונה, ביום 08.12.2025, בו שלח המשרד להגנת הסביבה למשיבה מס' 6 התראה בגין גרימת זיהום אוויר חזק או בלתי סביר, בדבר "חריגות מערך סביבה למזהם 'בנזן' שמקורן מתחם בז"ן תוך הפרת חוק אוויר נקי ותקנות ערכי איכות סביבה" וכן בגין "הפרת תנאי היתר פליטה תוך גרימת זיהום אוויר חזק או בלתי סביר - חריגה מערכי פליטה מירביים לגבי מזהמי אוויר שונים" ופליטת עשן שחור בניגוד להיתרי הפליטה.
- ❖ העתק מכתב ההתראה ששלח המשרד להגנת הסביבה למשיבה מס' 6 כמו גם למנכ"ל קבוצת בז"ן אסף אלמגור ולחברות כרמל אולפיניים בע"מ וגדיב תעשיות פטרוכימיה בע"מ השלובות בתוך קבוצת בז"ן, מצורף כנספת מס' 3 לעתירה.
12. החלטה לתת דווקא לקבוצת בז"ן, צו המתיר בניה של תחנת כוח ללא תכנית מפורטת, ללא תסקיר השפעה על הסביבה וללא היתר בניה, כמוה כמתן ציון לשבח על ביצוע עבירה.
13. מעבר לאמור, העותרים יטענו כי הוספת תחנת כוח, שהיא בבירור מקור פליטה נוסף בהספק גדול יותר ממרכז האנרגיה שנפגע, ללא תסקיר השפעה על הסביבה וללא תכנית מפורטת, במפרץ חיפה, בו קיים זיהום אוויר חריג ותחלואה בהיקפים חריגים, על ידי המשיבה מס' 6, על רקע ההליכים הרבים שהתקיימו ומוסיפים להתקיים נגדה בנושא גרימת זיהום אוויר חזק או בלתי סביר, עומדת בניגוד לעיקרון הזהירות המונעת המחייב זהירות יתר לגבי כל הגדלת זיהום. לעניין עיקרון הזהירות המונעת יפנו העותרים לפסיקתו של בית משפט נכבד זה אשר אימץ עיקרון זה בפסק דינו בבג"צ 5263/16 נשר - מפעלי מלט ישראליים בע"מ נ' המשרד להגנת הסביבה (ניתן ביום 23.07.2018).
14. ויודגש, גם אם מבחינה פורמלית ס' 266 מסמיך לכאורה את שר הפנים ולענייננו את המשיב מס' 1 כממלא מקומו לאשר בנייה ללא תכנית מתאר, היתר או תסקיר השפעה על הסביבה – (העותרים, כאמור, סבורים כי לא כך הדבר) - הרי שאישור הקמת תחנת כוח במתחם בתי הזיקוק, נוכח הוראות התכניות החלות והפסיקה שדנה בהן וכן נוכח זיהום האוויר החריג הנגרם כתוצאה מפעילותם, דווקא בהליך חריג של עקיפת דיני התכנון והבניה והוצאת צו לפי ס' 266ה, היא בלתי סבירה באופן קיצוני והפגמים בשיקול דעתם של המשיבים מצדיקים את ביטול החלטת המועצה הארצית וביטול הצו.

15. סמכות:

סוגיה נוספת היא שאלת סמכותו של המשיב מס' 1, ראש הממשלה, לחתום על הצו מאחר והעברת סמכויות שר הפנים לראש הממשלה לכאורה אינה כדין, סוגיה הנדונה בעתירה תלויה ועומדת בפני בית משפט נכבד זה, בבג"ץ 3329-12-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל ה-37 ואח', בה נקבע כי תוגש תגובה מקדמית עד יום 16.01.2026. העותרים יטענו כי ככל שיינתן צו על תנאי או צו קבוע בעתירה זו, הרי שמשמעותן היא הקפאה של הצו נשוא עתירה זו, או ביטולו, בהתאמה.

16. חשש לשיקולים זרים ותכלית סמויה:

16.1. מעבר לכל האמור יטענו העותרים, כי הצו המבוקש מציע הקמת תחנת כוח שאינה הכרחית ואינה נדרשת להבטחת רציפות תפקודית של המתקן, או אספקת החשמל למתקן, ולכן עולה החשש כי הצו הוא למעשה בעל תכלית סמויה ו/או שיקול זר - סיכול יישום החלטת הממשלה מס' 1231 על פינוי בתי הזיקוק ממפרץ חיפה ותמ"א 75, המייעדת את שטח בתי הזיקוק לשימושים אחרים, כחלק מיישום החלטה מס' 1231, או לחילופין רצון להתיר למשיבה מס' 2 את תחנת הכוח, שלא ניתן לאשרה בהליך תכנוני ראוי, באמצעות הצו.

16.2. העותרים יראו כי המשיבה מס' 6 מצהירה במפורש כי מטרתה היא ביטול החלטה מס' 1231 ותמ"א 75 והמשך פעילותה במפרץ חיפה תוך גרימת זיהום אוויר ופגיעה בבריאות הציבור באזור מפרץ חיפה והדברים אף עלו בריאיון מנכ"ל החברה מיום 15.07.2025 וכן במעמד דיון המועצה הארצית מיום 30.09.2025.

16.3. כוונת המשיבה מס' 6 לפעול במפרץ חיפה בטווח הארוך אף ניכרת בבחירתה לקדם בוועדה המשותפת מתקן חדש למיצוק גופרית, המיועד לשיפור תפעולי בבתי הזיקוק בטווח הארוך ועל פניו ההצדקה להקמתו אינה מבוססת על השפעתו בשנים הבודדות שנותרו עד שנת 2030.

16.4. העותרים יוסיפו ויטענו כי עדויות אלו על כוונות המשיבה מס' 6 יחד עם אי סבירות הצו וההחלטה על אישורו והחלופות הזמינות להקמת תחנת הכוח המוצעת לשלוש שנים, כלומר עד שנת 2029 - בפרט על רקע ההחלטה על פינוי בתי הזיקוק בתוך שנים בודדות (בשנים 2029-2030) - מעלה חשש לשיקול זר מצד המשיבים 1-3 בקידום הצו וההחלטה על אישורו והוא כוונה לבטל את ההחלטה על פינוי בתי הזיקוק או לחילופין רצון לעשות שימוש בצו על מנת להתיר את תחנת הכוח, על אף שלא ניתן לאשרה בהליך תכנוני ראוי, כפי שמלמד הניסיון הקודם לקדם תכנית לתוספת טורבינה במתחם.

ב. הבקשה למתן צו ביניים:

17. בית המשפט הנכבד מתבקש להורות על מתן צו ביניים שימנע כל עבודה או פעולה שיש בה כדי לקדם את הקמת תחנת הכוח ו/או הטורבינות בהתאם לצו, עד הכרעה בעתירה זו.

18. העותרים יטענו כי סיכויי העתירה ומאזן הנוחות מצדיקים שניהם את מתן צו הביניים, למניעת פעולות שיהפכו את העתירה לתיאורטית. על השיקולים בשאלת מתן צו ביניים עמדת בית המשפט, למשל, בבר"ם 7939/20 צבי חפץ נ' עיריית תל אביב-יפו (ניתן ביום 25.11.2020)(להלן: "עניין חפץ"):

"כידוע, אמת המידה למתן צו ביניים במסגרת עתירה מינהלית היא של

"מקבילית כוחות" בין סיכויי העתירה לבין מאזן הנוחות שבין הצדדים

(ראו, מני רבים: בר"ם 5999/20 חנייא נ' אגודת קרית חב"ד בעיה"ק צפת,

[פורסם בנבו] פסקה 5 (27.8.2020)..."

19. העותרים יטענו כי נוכח הפגמים המינהליים המהותיים, היורדים לשורשו של עניין, המוצגים בעתירה, לרבות חריגה מסמכות, פגמים בהליך בפני המועצה הארצית וחוסר סבירות קיצוני של ההחלטה לגופה, סיכויי העתירה גבוהים ובירורה עד תום בטרם יישום הצו אף מוצדק בבחינת שמירה על שלטון החוק והבטחת תקינות הפעולה המינהלית.

20. מאזן הנוחות אף הוא נוטה בבירור לטובת העותרים, מאחר והקמת תחנת הכוח המוצעת בצו תהפוך את העתירה לתיאורטית ומנגד במתן הצו לא נגרם נזק משמעותי למשיבים זאת בין היתר לאור העובדה שבתי הזיקוק כבר מחוברים לתשתית החשמל כיום ומתפקדים ברציפות תפעולית כמעט מלאה כפי שהוצג בדוחות הכספיים האחרונים של החברה לסיכום הרבעון השלישי של השנה שהתפרסמו ביום 24.11.2025.

❖ העתק הדו"חות הכספיים של המשיבה מס' 6 מיום 24.11.2025 מצורף **כנספת מס' 4** לעתירה.

21. בנוסף, לא הוכחה כל דחיפות או נחיצות מיידית להקמת תחנת הכוח על פני החיבור הקיים לחשמל, והצדקתה היא מתן מענה לכשל עתידי (קטסטרופלי ובלתי סביר) במתקני חברת החשמל.

22. העותרים יציינו, כי במקרים בהם צו ביניים נועד לעצור עבודות הקמת תשתיות או מערכות, הפסיקה נוטה לאשר צו ביניים הנועד לשמר את המצב הקיים עד הכרעה בהליך, נוכח הקושי בהשבת המצב לקדמותו המטה את מאזן הנוחות לטובת המבקש. בית משפט זה עמד על שיקול זה וכן על השיקול במתן סעד זמני למניעת פגיעה בשלטון החוק, למשל, בפסק דינו בעניין חפץ הנ"ל, שם נקבע כדלקמן:

"...אשר לשיקול מאזן הנוחות, הצו המבוקש בשלב זה הוא כי תיפסק עבודת העירייה בשטח המחסנים, אשר נעשית, כך הטענה, בחריגה מהוראות הדין...יש ממש בטענת המערער שלפיה ככל שלא יינתן הצו המבוקש והעירייה תשלים את הבנייה ייווצר בשטח מצב חדש, אשר עשוי להוביל להתייתרות העתירה...יש ליתן משקל גם לעוצמת הטענה שהרשות המינהלית פועלת שלא כחוק ולחשיבותה של הטענה מבחינת העיקרון של שלטון החוק...מנגד, איני סבור כי עלה בידי העירייה להצביע על שיקולים בעצמה שיכולה להטות את הכף לטובתה...באיזון הכולל מצאתי כי הן במישור סיכויי העתירה הן במישור מאזן הנוחות מקבילית הכוחות מוליכה למסקנה כי דין הערעור להתקבל" (כן ראו: ע"א 1865/24 רוני כליפה נ' משה יצחקי (ניתן ביום 09.04.2024); ע"מ 1873/12 אסום חברה קבלנית לבניין בע"מ נ' אוניברסיטת בן גוריון בנגב (ניתן ביום 14.03.2012)).

23. נוכח כל האמור יטענו העותרים כי מן הדין ומן הצדק להורות על מתן צו הביניים.

ג. הצדדים:

24. העותרים הם ארגונים ופעילים למען הגנת הסביבה בישראל בכלל ובמטרופולין חיפה בפרט.

25. העותרת מס' 1, מגמה ירוקה (ע"ר) נוסדה ב-1997, היא ארגון שטח אקטיביסטי לקידום צדק סביבתי והעלאתו למודעות בקרב האוכלוסייה בישראל ובפרט בקרב סטודנטים.

26. העותרת מס' 2, צלול - עמותה לאיכות הסביבה (ע"ר), נוסדה ב-1999 במטרה להגן על הים, המים והנחלים בישראל, לחתור לים צלול ולנחלים והיא עמותה בעלת מומחיות ארוכת שנים בהגנה על הסביבה. לעותרת, כגוף ציבורי מוכר העוסק בנושאי הגנת הסביבה, נתונה זכות עמידה על יסוד הכרת הפסיקה במעמדו של עותר כן ורציני המצביע על בעיה ציבורית אשר פתרונה דרוש למען הצדק (בג"צ 217/80 **סגל נ' שר הפנים**,

פ"ד לד (4) 429). העותרת הגישה עתירות לבג"ץ ולבתי המשפט המנהליים במסגרת מאבקים עקרוניים ותקדימיים הנוגעים להגנה על הסביבה והים (ראו לדוגמה: בג"ץ 332/00 צלול נ' רשות הנמלים והרכבות ואח' (ניתן ביום 29.5.2000); עת"מ 4152/07 צלול נ' הועדה למתן היתרים להזרמת שפכים לים ואח' (25.6.2007); בג"ץ 7755/14 צלול נ' הממונה על ענייני הנפט (ניתן ביום 28.12.16); בג"ץ 7995/15 צלול נ' הרשות הממשלתית למים וביוב (ניתן ביום 24.03.2019)).

27. העותרת מס' 3, גב' רות שטוסל, היא פעילה סביבתית, חברת ועדת איכות הסביבה בעיריית חיפה, משקיפה קבועה בוועדה המקומית המשותפת לבתי הזיקוק ומרכזת קבוצת הפעילים "מנקים את מפרץ חיפה" שבשמה השתתפה בדיוני המועצה. בעבר, כיהנה כחברת ועד מנהל בעמותת הקואליציה לבריאות הציבור, שיחד עם מגמה ירוקה (ע"ר), נכללה בעותרים בעע"מ 2677/18 אדם טבע ודין ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, בעניין תכנית חפאג/1200.ב. מנקים את מפרץ חיפה נוסדה ב-2014, כהתארגנות תושבים ופעילי סביבה ממטרופולין חיפה, הפועלת לגיוס תושבים ומקבלי החלטות להבראת מפרץ חיפה.
28. העותרים מס' 4-28 הם תושבי חיפה, הקריות וישובים נוספים ממטרופולין חיפה המעורבים במאבק הסביבתי ותומכים בעתירה, רובם חברי קבוצת "מנקים את מפרץ חיפה". העותרים 1, 3 ו-5 השתתפו בדיוני המועצה הארצית בנושא הצו והציגו למועצה ולשר את עמדתם בכתב.
29. המשיב מס' 1, ראש הממשלה מר בנימין נתניהו, חתם על הצו, לאחר שהועברו אליו סמכויות שר הפנים.
30. המשיבה מס' 2, המועצה הארצית לתכנון ובניה (להלן: "המועצה הארצית"), החליטה בישיבתה מיום 30.09.2025 להמליץ לשר הפנים על אישור הצו, בהמשך לדיון המועצה מיום 09.07.2025.
31. המשיב מס' 3, משרד האנרגיה והתשתיות (להלן: "משרד האנרגיה"), הוא מבקש הצו וכן מבקש צו התכנון והבניה המועצה הארצית לתכנון ובניה מיום 09.07.2025 (להלן: "הצו המקורי"). המשיב מס' 3 ערך את מסמך בחינת החלופות מיום 04.09.2025, שיוצג בהרחבה להלן.
32. המשיב מס' 4, המשרד להגנת הסביבה, אשר התנגד לאישור הצו במסמך שהעביר למועצה הארצית מיום 13.08.2025 ובדיון ישיבת המועצה מיום 30.09.25, כפי שיראו העותרים בהמשך שורות אלו.
33. המשיב מס' 5, משרד הפנים, אמון על אישור הצו בהתאם לסעיף 266 לחוק, המסמך את שר הפנים לאשר כל צו לפי סעיף 266ה, על אף כאמור, בהיעדר שר פנים הצו אושר בפועל על ידי המשיב מס' 1.
34. המשיבה מס' 6, בתי זיקוק לנפט בע"מ (להלן: "בז"ן"), היא חברה ציבורית בבעלות פרטית העוסקת בזיקוק נפט וייצור תזקיקים בבתי הזיקוק בחיפה. בז"ן צפויה לבצע את הקמת תחנת הכוח בשטח בתי הזיקוק בהתאם לצו נשוא העתירה ושותפה לקידומו.
35. המשיבה מס' 7, עיריית חיפה, התנגדה לאישור הצו ולאישור הצו המקורי במסגרת שני דיוני המועצה הארצית ואף הגישה עתירה לבית המשפט לעניינים מנהליים בנושא (עת"מ 21480-07/25).
36. המשיב מס' 8, איגוד ערים להגנת הסביבה אזור מפרץ חיפה (להלן: "האיגוד" או "איגוד ערים להגנת הסביבה"), הוא תאגיד סטטוטורי העוסק בהגנת הסביבה באזור חיפה, לרבות איכות אוויר (זיהום אוויר וניטור, זיהום מתחבורה), חומרים מסוכנים, קרינה אלקטרומגנטית, מניעת רעש, תעשיות ורישוי, תכנון סביבתי, חינוך סביבתי וקיימות. לקראת דיון המועצה מיום 09.07.2025 בצו המקורי הציג האיגוד את חוות דעת המומחה, מהנדס החשמל משה כהן, לפיה קיימות חלופות להקמת תחנת הכוח המוצעת בצו המקורי. לקראת דיון המועצה מיום 30.09.2025 בצו נשוא העתירה, הוגשו מס' עדכונים לחוות דעת המומחה. בהמשך השתתף המומחה בדיוני המועצה והציג את עמדתו לפיה אין כל דחיפות המצדיקה את הצו, מאחר ומתחם בתי הזיקוק מחובר לרשת החשמל ופועל וקיימות מספר חלופות להבטחת רציפות התפקודית של המתחם.

ד. התשתית הנורמטיבית:

37. בטרם נדרש לתיאור העובדות, נקדים ונתאר שתי נקודות מוצא נורמטיביות לבחינת החלטות המשיבים - הסטנדרט שנקבע לתכנון מתקנים בעלי השפעה סביבתית ניכרת במתחם בתי הזיקוק בעניין אדם טבע ודין והוראות ס' 266 לחוק והפסיקה לגביהן.

הוראות תכנית חפאג/1200/ב והשינוי בהן בעקבות הפסיקה בעניין אדם טבע ודין:

38. בעניין אדם טבע ודין נקבע סטנדרט לפיו הקמת מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת וכן תוספת או הרחבה של תחנת הכוח הקיימת (במועד אישור התכנית) בבתי הזיקוק יעשו בהתאם לתכנית מפורטת, אשר תכלול במרבית המקרים תסקיר השפעה על הסביבה ולגבי תחנת כוח בכל המקרים, מאחר וכל תחנת כוח חייבת בתסקיר השפעה על הסביבה בהתאם לתקנות התסקירים. אותו סטנדרט בא לביטוי בס' 4.1.2 (א) ו-4.1.2 (ב) להוראות חפאג/1200/ב שנוספו בהתאם לפסיקה בעניין אדם טבע ודין.

39. מפאת חשיבות העניין, יציגו העותרים בקצרה את הנמקת בית המשפט בעניין אדם טבע ודין לעריכת השינויים בהוראות תכנית חפאג/1200/ב.

40. תכנית חפאג/1200/ב קודמה על ידי המשיבה מס' 6 כשהתכנית מאפשרת להוסיף מתקנים בבתי הזיקוק, בהיקף של כ-40,000 מ"ר בנויים, ללא תכנון מפורט וללא תסקיר השפעה על הסביבה, באמצעות מגנון של היתר בניה משודרג הכולל חוות דעת סביבתית ושיתוף הציבור באמצעות הליך השגה.

41. בית המשפט הנכבד קבע כי "מקום שבו מבוקש לאשר הקמת מתקן ייצור (או מבנה) חדש שלו השפעה סביבתית ניכרת - יש להכין לשם כך תכנית מפורטת ולאשר אותה בהליכים הקבועים בדין" (ראו: ס' 42 לפסק הדין בעניין אדם טבע ודין). לפיכך, בהתאם לפסק הדין נערכו שינויים משמעותיים בהוראות התכנית בהתאם להנחיות בית המשפט ונוספו הוראות לגבי תכנון מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת כאמור.

42. בית המשפט התייחס לחשיבות התכנית המפורטת בתכנון מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת בבתי הזיקוק, נוכח אופי הפעילות והפגיעה האפשרית בציבור כתוצאה ממנה וכן נוכח העובדה שתכנית חפאג/1200/ב כוללת תאי שטח נרחבים ביותר בהם מותרים שימושים רבים בעלי השלכות סביבתיות (שם, ס' 49):

"המדינה טוענת כי ראוי לבחון את השלכות הסביבתיות הפרטניות של כל תוספת למתקנים במסגרת מגנון היתר המשודרג. לעמדתה, המגנון שנקבע בתכנית למתן היתר יוצא דופן, ומשמש "חגורת בטיחות נוספת וקפדנית" שבאה להוסיף על המגבלות שנקבעו בתכנית על בסיס תסקיר ההשפעה על הסביבה שצורף אליה (סעיף 35 לסיכומי המדינה). דעתני שונה. כאמור, התכנית מותירה את הבדיקה הסביבתית הפרטנית של מתקנים חדשים לשלב הרישוי. בכך, היא מקנה חופש פעולה נרחב ליזמים להקים מתקני ייצור בשני תאי השטח שיועודם "אזור תעשייה עם הנחיות מיוחדות"... ברם, המתקנים שאת הקמתם מתירה התכנית נועדו, כמפורט בפסקאות שלעיל, לשימושים רבים שעניינם בפעולות שונות המתבצעות על תוצרי זיקוק, מוצרים פטרוכימיים, כימיקלים, דשנים וחומרים מסוכנים, שלהן – ועל כך נדמה שאין חולק – פוטנציאל סיכון סביבתי. על כן, בשים לב להשלכות הפוטנציאליות של מתקנים אלה על הסביבה, לקרבתו של מתחם בזן לריכוזי אוכלוסייה משמעותיים, וכן לתנאי הטופוגרפיה המאפיינים את האזור המקשים על פיזור מזהמים, איני סבור כי ניתן להסתפק בהסדרים הכלליים שבתכנית

בהתייחס לנדבכים המנויים בסעיף 145(ז) לחוק התכנון והבניה (ראו פסקה 46 לעיל)... כמו כן, גודלו של השטח שעליו ניתן יהיה להקים מתקנים חדשים על פי התכנית אינו מבוטל, לשון המעטה. גם לאחר צמצום תוספת התכנית האפשרית על פי התכנית לשיעור של 5% משטח התכנית הקיימת במתחם, עסקינן בתוספת המשתרעת על פני שטח של כ-40 דונמים... (ראו: ס' 51-49 לפסק הדין בעניין אדם טבע ודין).

43. בהמשך פסק הדין, קבע בית משפט נכבד זה כי לא ניתן להחליף את תסקיר ההשפעה על הסביבה הנדרש

בשלב התכנון בעת הקמת מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת, בחוות דעת סביבתית:

"...אכן, בכל הנוגע למתקני ייצור חדשים נקבע בתכנית כי תנאי למתן היתר בנייה... הוא הגשת חוות דעת סביבתית על ידי היזם וקבלת חוות דעת מטעם המשרד להגנת הסביבה שלפיה במועד אישור היתר הבניה... עדיין, להשקפתי, כאשר עסקינן במתקני ייצור או מבנים אחרים שהשפעתם על הסביבה ניכרת, אין די בדרישות אלו כדי שנקבע שהתכנית שלפנינו מפורטת דיה כדי להתיר בניה מכוחה. זאת, גם מן הטעם שסוגיות אלו אמורות להיבחן בראש ובראשונה, כפי שהובהר לעיל, בשלב התכנון, שתסקיר ההשפעה על הסביבה הוא – בנסיבות המתאימות – מנדבכיו החשובים, וזאת בלא לגרוע מחשיבותו גם בשלב הרישוי (בכפוף להוראות התכנון), לאחר שהסתיים ההליך התכנוני... שתסקיר ההשפעה על הסביבה הוא כלי שניתן בידי רשויות התכנון במטרה לסייע להן להעריך ולשקול את ההיבטים הסביבתיים של תכנית מסוימת... עמדה הנשיאה ד' ביניש על הטעמים לכך שדיני התכנון והבניה מעניקים משקל מיוחד לשיקולים סביבתיים בהליכי התכנון: "הטעם האחד, הוא השפעתם הישירה של השיקולים הסביבתיים על בריאות האדם ועל איכות חיינו... הטעם האחר למתן משקל רב לשיקולים הסביבתיים במסגרת הליכי התכנון נעוץ בכך שהחלטות תכנוניות רבות המביאות לפגיעה בסביבה עלולות להיות בלתי הפיכות..." (ראו: ס' 53-55 לפסק הדין).

ובהמשך:

"...לפיכך, איני סבור שחוות הדעת הסביבתית יכולה לשמש תחליף לבחינה המקיפה והיסודית שנעשית בשלב התכנון בין באמצעות תסקיר ההשפעה על הסביבה, שהכנתו ותוכנו מוסדרים כאמור בהוראות החוק ותקנות התסקירים בין בכלים אחרים. דברים אלה אמורים ביתר שאת בענייננו אנו, מקום שבו למצער חלק ממתקני הייצור העתידיים הם בעלי פוטנציאל משמעותי לפגיעה בסביבה ובציבור, בין היתר בשל החומרים המעורבים בתהליכים המתקיימים בהם..." (שם, ס' 56).

44. נוכח קביעת בית המשפט ובהתאם להנחיותיו עודכנו מסמכי תכנית חפאג/1200/ב כך שלא ניתן יהיה להתיר

מכוח התכנית מתקנים בעלי השפעה סביבתית ניכרת, כהגדרת מונח זה בהוראות תכנית, אלא בהתאם לתכנון מפורט, אשר לרוב יכלול תסקיר השפעה על הסביבה כדין.

❖ העתק הוראות תכנית חפאג/1200/ב מצורף בנספח מס' 5 לעתירה.

הוראות ס' 266 לחוק ופרשנותו בפסיקה

45. סעיף 266 מתיר מתן פטור לעבודות ושימושים זמניים וזו לשונו (ההדגשות הוספו):
"פטור לעבודות זמניות לשם ביצוע מיזם בעל חשיבות לאומית או מיזם בעל חשיבות לכלל המחוז
266ה. (א) נוכח שר הפנים כי קיים מיזם בעל חשיבות לאומית או מיזם בעל חשיבות לכלל מחוז מסוים, ויש לגביו תכנית מאושרת, רשאי הוא, לאחר התייעצות עם המועצה הארצית, לקבוע בצו פטור מהיתר לפי פרק ה' או מתכנית לעבודות או לשימושים הנדרשים לביצוע אותו מיזם, ובלבד שהתקיימו כל אלה:

1. העבודות והשימושים יהיו זמניים ולתקופה שלא תעלה על התקופה הנדרשת להקמת המיזם;
2. העבודות והשימושים ייעשו בידי המדינה, בידי גוף הפועל מטעמה לאחר שהוסמך לכך לפי החלטת הממשלה או בידי רשות מקומית בלבד;
3. השר קבע תנאים לביצוע העבודות והשימושים, ובכלל זה לעניין מקום ביצועם ולעניין הבטחת זמניותם ולעניין החזרת המצב לקדמותו ככל הניתן;
4. ביצוע העבודות והשימושים לא יסכל לאחר תום התקופה כאמור בפסקה (1) את ביצועה של תכנית שאושרה או תכנית שהוחלט להפקידה.

(ב) נוכח שר הפנים, במקרים חריגים, כי קיים מיזם בעל חשיבות ודחיפות לאומית שלשם הקמתו נדרשים עבודות או שימושים זמניים שאם ביצועם יותנה באישורה של תכנית או קיומו של היתר, לפי העניין, לא יהיה ניתן לממש את המיזם במועד הדרוש, רשאי הוא, לאחר התייעצות עם המועצה הארצית, לקבוע בצו פטור מהיתר לפי פרק ה' או מתכנית לעבודות או לשימושים הנדרשים לביצוע אותו מיזם אף שאין תכנית מאושרת או שלא הופקדה תכנית לעניין אותו מיזם, ובלבד שיתקיימו התנאים המפורטים בסעיף קטן (א), בשינויים המחויבים..."

46. אחת השאלות העומדות במוקד עתירה זו היא, האם השימוש שעשה המשיב 1 בסמכותו לפי סעיף 266 לחוק התכנון והבניה עולה בקנה אחד עם הוראות הדין והתנאים שנקבעו לשימוש בסעיף זה בפסיקת בתי המשפט – לפיהם השימוש בהוראות הסעיף צריך להיות שמור למקרים חריגים שבחריגים, שלא ניתן למצוא להם פתרון באמצעות מנגנוני התכנון הקבועים לכך בחוק התכנון והבניה.

47. סעיף 266 נדון על ידי בית משפט נכבד זה במסגרת בג"ץ 2721/18 שחר בן מאיר נ' היועץ המשפטי לממשלה (ניתן ביום 01.05.2018). בית המשפט הנכבד התייחס לחריגותו של הסעיף וקבע כדלקמן:

"סעיף 266(ב) לחוק התכנון והבניה טרם נדון בבית משפט זה, אולם אין עוררין על כך שמדובר בסעיף 'חריג', במסגרתו ניתנת לרשות סמכות 'לעקוף' את הליכי התכנון והבניה הרגילים, לנוכח קיומו של צורך

מיוחד. האפשרות לבצע עבודות ושימושים ללא היתר ותכנית, אכן פוגעת בעקרונות היסוד של דיני התכנון והבניה – המושתתים על שיתוף הציבור בהליך התכנוני, על 'שקיפותו', ועל זכותו של פרט נפגע להתנגד להליך. עקרונות יסוד אלו זכו להכרה ולהגנה בפסיקתו של בית משפט זה לא אחת. בית המשפט אינו נוהג להתערב בשיקול הדעת המקצועי של רשויות התכנון, אולם הוא מקפיד על קיומו של הליך תכנוני תקין, בין היתר על מנת לוודא שעקרונות אלו לא יפגעו... נקודה זו לא נעלמה מעינו של המחוקק כאשר דן בתיקון חוק התכנון והבניה והוספת סעיף 266 לחוק זה, כפי שניתן להתרשם מן הדיונים שהתקיימו בוועדת הפנים (ראו פרוטוקול מס' 185 מישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה (19.1.2014)), וכפי שבא לידי ביטוי בנוסח החוק עצמו. מתוך חשש לכך שהסמכות הקבועה בסעיף זה תנוצל יתר על המידה הראויה, הגביל המחוקק סמכות זו ל'מקרים חריגים' בלבד, רק כאשר מדובר ב'מיזם בעל חשיבות ודחיפות לאומית' – וגם אז רק לצורך 'עבודות או שימושים זמניים'. מטרתן של מגבלות אלו היא לוודא שלא יהפך הכלל לחריג והחריג לכלל; הליכי תכנון כסדרם – ככלל, ורק באופן חריג ולשימוש זמני – ניתן יהיה לפטור מחובת התכנון" (ראו: סעיפים 22-23 לפסק הדין).

48. בהמשך התייחס בית המשפט (בסעיף 27 ו-29 לפסק דינו) לסכנה כי סעיף 266 ישמש ל'גשר סטטוטורי' העוקף את דיני התכנון להקמת מבנה קבע וליחס בין דרישת הזמניות והדחיפות לפגיעה בתכנון הקיים:

"...כעמדת העותרים, אף לגישתי קיים קושי לא מבוטל בשימוש בסעיף זה כ'גשר סטטוטורי', היינו – כפטור זמני שמטרתו 'להרוויח זמן' עד לתיקון התכניות כנדרש. מה שנאמר בקשר לבנייה בלתי-חוקית יפה, במידה מסוימת, גם לענייננו: "אין להפוך את היוצרות: תכנון תחילה, ובנייה אחר כך" (ע"מ 65/13 הועדה המחוזית לתכנון ובניה חיפה נ' נאות מזרחי בע"מ, [פורסם בנבו] פסקה 1 לחוות דעתי (7.7.2013)). אם לא נימצא אומרים כן, הרי שדרישת הזמניות שבסעיף עלולה להפוך לבלתי רלבנטית. אולם, אין צורך לטעת מסמרות בשאלה אם פרשנות הסעיף מצדיקה – בנסיבות חריגות שבחריגות – גם שימוש בסמכות שבו כמעין 'גשר סטטוטורי'".

ובהמשך:

"...בין שני שיקולים אלו – מידת הדחיפות והחשיבות מזה, ומידת הפגיעה בתכנית הקיימת מזה – תתקיים מעין 'מקבילית כוחות'. בענייננו, לא זו בלבד ששוכנעתי כי צו הפטור עולה בקנה אחד עם דרישות החוק, אלא שאף הפגיעה הטמונה בצו זה אינה בעלת היקף דרמטי".

49. הינה כי כן, צו מכוח ס' 266 הוא במהותו חריג והוא מוגבל למבנים זמניים במהותם, בכפוף לקביעת תנאים שיבטיחו זמניות והשבת מצב לקדמותו ולשליטת האפשרות כי הצו יסכל תכנון מאושר או אפילו תכניות שהוחלט להפקידן. פרשנות בית המשפט היא שמדובר ב"מקבילית כוחות" בה עומדות הדחיפות והחשיבות

בצו אל מול הפגיעה בתכנון קיים וכי רק במקרים חריגים שבחריגים יותר "גשר סטטוטורי" בו השימוש בצו נועד למבני קבע, שיאושרו בהמשך בהיתר או מכוח תכנית חדשה והיתר.

50. במסגרת דיוני הכנסת בתיקון 101 לחוק התכנון והבניה, ניתנה התייחסותו של היועץ המשפטי של ועדת הפנים והגנת הסביבה לסעיף 266ה עת הובא לדיון¹:

"צריך להבין שהסעיף הזה הוא לא פחות ממהפכה בחוק התכנון והבניה. זה מצב הוא חריג, שבו בעצם החוק יאפשר לבנות ולעשות פעולות שלא במסגרת תכנון ורישוי"

51. מובן אפוא כי הסמכויות שניתנו לשר הפנים מכוחו של סעיף 266ה לחוק התכנון והבניה הן סמכויות מרחיקות לכת ביותר, שאינן כפופות לאיזונים השונים המנויים בהוראות חוק התכנון והבניה.

52. הינה כי כן, ישנה חשיבות גדולה לפרשנות הוראות הסעיף בצמצום האפשרי - ודאי במקרה כמו המקרה דנן בו מבקשים הנוגעים בדבר לעשות שימוש רחב, קיצוני ולמרבה הצער חסר סמכות וללא כל עיגון בדין בהוראות סעיף 266ה על מנת להקים תחנת כוח שגם הקמתה בהליכי תכנון 'רגילים' – נוכח השפעתה הדרמטית על הסביבה ובריאות הציבור כפופה להוראות, מגבלות, דיונים והחלטות מורכבים ביותר.

ה. רקע עובדתי:

הצו המקורי, אישורו על ידי המועצה והשר והחרגת תחנת הכוח ממנו:

53. במהלך מבצע "עם כלביא" שהחל ביום 13.06.2025 תקפה איראן את ישראל במתקפת טילים. כחלק ממתקפה זו, בליל יום 15.06.2025 פגעו טילים נוספים בבתי הזיקוק במפרץ חיפה שגרמו למותם של 3 עובדי בתי הזיקוק ולהשבתת פעילותו. במתקפה נפגע מרכז האנרגיה האחראי לייצור קיטור וחשמל בבתי הזיקוק. ביום 29.06.26 דיווחה המשיבה מס' 6 לבורסה על חזרה חלקית לפעילות של מתקני הזיקוק ומתקני ההמשך. בתי הזיקוק חוברו למתח עליון ע"י חברת החשמל מספר ימים לאחר הפגיעה, כפי שנמסר למועצה.

54. בעקבות אירועי מלחמת "עם כלביא", פנה מנכ"ל משרד האנרגיה מר יוסי דיין למועצה הארצית לתכנון ובניה ליו"ר מטה התכנון הלאומי מר נתן אלנתן ולמנכ"ל מינהל התכנון מר רפי אלמליח. בפנייתו ציין מר דיין כי הפגיעה הישירה כללה פגיעה בתחנת הכוח האחראית לייצור קיטור וחשמל במתקן (להלן: "מרכז האנרגיה") ובקווי צנרת ותשתית, בצורה המשפיעה על יכולת הייצור וכי שיקום המתקנים חיוני להבטחת יכולת ייצור תזקיקים מקומית, החיונית לדעתו לתפקוד בשגרה וחירום. עוד ציין, כי עיכוב בשיקום המתקנים מסכן את המשק ופוגע ביציבות מערכות אזוריות וביטחוניות וכי "יש לפעול בדחיפות להסרת חסמים תכנוניים וסביבתיים, ולקדם את מתן כלל האישורים וההיתרים הנדרשים - כך שתתאפשר תחילתן המיידית של עבודות השיקום והקמת מתקנים חלופיים, באופן שיאפשר חזרה מדורגת, מהירה ובטוחה של המתקן לפעילות מלאה". על בסיס הנמקה זו החל משרד האנרגיה בקידום הצו המקורי ונקבע דיון המועצה הארצית ליום 09.07.2025 (שלושה ימים בלבד לאחר מכן).

❖ העתק פניית מנכ"ל משרד האנרגיה מיום 06.07.2025 מצורף **כנסת מס' 6** לעתירה.

55. העותרים (וגורמים נוספים) פנו למועצה הארצית בטענה כי אין כל הצדקה לאישור עבודות בפור מהיתר ופור מתכנית לפי ס' 266ה במתחם בתי הזיקוק. בפניותיהם נימקו העותרים את עמדתם בטענת הבאות:

55.1. אירועי "עם כלביא" דווקא הוכיחו את הסיכון בקיום בית הזיקוק בלב אוכלוסייה אזורית, ואת יכולת האויב לפגוע במתקני בית הזיקוק ולכן יש לזרז את פינוי המפעלים ממפרץ חיפה ואת המעבר

¹ https://fs.knesset.gov.il/%5C19%5CCommittees%5C19_ptv_263018.doc

לאספקת התזקיקים למשק על בסיס ייבוא תזקיקים ואחסנתם בביזור תת קרקעי כמתוכנן בתמ"א 75א המקודמת בימים אלו. העותרים הדגישו כי ייבוא תזקיקים אינו רגיש ללחצי אספקה גלובליים או אי ודאות יותר מאספקת נפט גולמי, המזוקק בבתי הזיקוק.

55.2. הצו המוצע אינו עומד בתנאי ס' 266 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: "החוק") ואין להמליץ על אישורו מאחר ואינו מציע הקמת מבנים זמניים אלא מבני קבע ומאחר ואינו כולל תנאים המבטיחים את השבת המצב לקדמותו כנדרש בחוק.

55.3. הצו עומד בסתירה להוראות תכנית חפאג/1200/ב החלה על בתי הזיקוק.

55.4. הצו יוביל לסיכול ביצוע תכנית תמ"א 75 והחלטת ממשלה 1231 לפיתוח וקידום מפרץ חיפה ולכן הוא מנוגד לס' 266ה(א)(4) לחוק.

55.5. לא הוכח כי בניית כל המבנים המבוקשים בצו חיונית לפעילות בית הזיקוק או לאספקת המוצרים החיוניים למשק.

55.6. יש לבחון את הקמת המתקנים בכפוף להוצאתו של היתר בניה כדן, בפרט כשתכנית חפאג/1200/ב והוועדה המקומית המשותפת מאפשרות הוצאת היתר בהליך מזורז.

❖ העתקי מכתבי מיצוי ההליכים שהומצאו למועצה הארצית על ידי העותרים לקראת הדיון מצורף **כנספח מס' 7** לעתירה.

56. ביום 09.07.2025 התקיים דיון המועצה הארצית בצו המוצע. במעמד הדיון חזר מנכ"ל משרד האנרגיה על עמדתו כי הצו דרוש לעמידה בצרכי הייצור של ישראל ולשיקום יכולת הייצור של בז"ן. כן נטען על ידי בז"ן (עו"ד יונתן גרשון, מר ארז דנן) כי הצו נועד לשקם את המתקנים שנפגעו וכי בז"ן מתחייבת לא לחרוג מהיקפי הייצור וייצור החשמל שהיו לפני הפגיעה (43 מגה וואט לשעה ו-470 טון קיטור).

❖ העתק תמליל ישיבת המועצה הארצית מיום 09.07.2025 מצורף **כנספח מס' 8** לעתירה.

57. אין חולק, כי בעקבות הפגיעה חוברו בתי הזיקוק לתשתית החשמל ובאופן זה נמצא פתרון לנזק שנגרם למרכז האנרגיה בטווח הקצר, אולם מר דנן ציין כי תחנת הכוח החדשה אותה מבקשת בז"ן להקים חלף המרכז שנפגע, דרושה לפעילות בתי הזיקוק, על מנת לשמור על מתח יציב ואספקת חשמל יציבה:

"הפגיעה בתחנת הכוח השביתה בבת אחת את כל ייצור החשמל והקיטור של בז"ן...אנחנו מבקשים להחזיר את יכולת הייצור לפני הפגיעה...החשמל, בהיקף של 43 מגה - וואט שמהווה כשליש מהצריכה בחצר, לא את כל הצריכה בחצר, הוא הכרחי, על - מנת לאפשר מתח יציב, אספקת מתח יציב לכל רכיבי הציוד, המערכות, והמתקנים הקריטיים, ולאפשר להדמים את המתקנים בצורה מבוקרת, בזמן של הפסקת חשמל. אפשר להשוות את זה לאיזשהו מערכת אל פסק או UPS שנמצאת במערכות חיוניות...במקרה של הפסקת חשמל או דיפ חשמלי משמעותי...מתקנים ורכיבים עלולים להיפגע בצורה מאוד משמעותית, ויהיה עוד פעם תקופת זמן מאוד ארוכה שיכולה גם לקחת שבועות להחזיר את בית הזיקוק לפעולה. כל יום שאנחנו מפעילים היום את המתקנים האלו, ללא האל פסק הזה, זה יום שאנחנו עלולים למצוא את עצמנו בהדממה נוספת..." (ראו: עמ' 13 לתמליל ישיבת המועצה).

58. נציגי איגוד ערים טענו כי לא קיימת דחיפות המצדיקה את הקמת תחנת הכוח תוך עקיפת דני התכנון וכי קיימות חלופות שלא נבחנו. מנכ"ל האיגוד ד"ר ליהי שחר ברמן הציעה כי יוקם צוות משימה שיסייע

להבטיח את רציפות משק האנרגיה, לרבות באמצעות ייבוא תזקיקים, וטענה כי מדובר במתקנים בעלי השפעה אדירה על הסביבה שאין להתיר את הקמתם ללא הליכי רישוי ומעורבות של גורמי הרישוי. המומחה מטעם האיגוד, מהנדס החשמל משה כהן, התייחס לחלופות להקמת תחנת הכוח, כדלקמן: 59.

"...אנחנו בסופו של דבר סקרנו 4 חלופות [לתחנת הכוח המוצעת כאמצעי להבטיח אספקת מתח יציב; מ.ג., א.א., ע.ב.]. ייצור באמצעות תחנת כוח יבילה, ייצור באמצעות אגירה... הכנסנו פה כמובן גם את חלופת בז"ן... וחלופת גיבוי באמצעות קווי מתח גבוה של חברת החשמל, מעבר לקווי מתח עליון... אני מדגיש, כל 3 החלופות שאני נוגע בהן, הן חלופות שוות הספק... אני מתייחס ל - 43 מגה - וואט ייצור. אז יש בעולם לא מעט מהדבר הזה שנקרא תחנת כוח ניידת, אפשר להשיג אותה בין 30 ל - 50 מגה - וואט... התכסית שהיא לוקחת עם השנאי קישור שלה זה סדר גודל של דונם... אפשר לעשות את זה גם באמצעות של אגירה... יש היום מתקנים, אתם יודעים שלא מזמן אישרו בארץ מתקנים הרבה יותר גדולים של 150 מגה - וואט הספק עם קיבולת של 600 מגה - וואט שעה, הידע נמצא, הטכנולוגיה נמצאת... בסוף אני אגיד, על שילוב של דברים, כדי לחסוך זמן ומקום... הגיבוי השלישי שאפשר לעשות זה... להביא קווי מתח גבוה ממקורות שונים. אם אנחנו מדברים על 43 מגה - וואט זה 3 קווי מתח גבוה שאפשר להביא אותם... זאת - אומרת, חברת החשמל, נמצאת מאוד קרוב, ככה שהקווים יחסית קצרים ובאמינות מאוד - מאוד גבוהה" (ראו: עמ' 37-39 לתמליל ישיבת המועצה).

ובהמשך:

"...הצגנו פה 4 חלופות, כולל חלופת בז"ן... היתרון של כל חלופה שאני אמרתי זה חלופה שניתן לפרק אותה ולהעביר אותה למקום אחר. ניתן לשלב בין החלופות, ואז אפילו יש פה יתרונות, אפשר לקנות תחנת כוח יבילה יותר קטנה עם מערכת של סוללות אגירה ולשלב ביניהן, ואז אתה מרוויח גם את האמינות וגם את היציבות וגם את הייצור..."

❖ העתק המצגת שהוצגה בדיון מצורף כנספת מס' 9 לעתירה זו.

60. סוגיית אי התאמת הצו לתנאי ס' 266אף היא עלתה בדיון. נציגת עיריית חיפה עוה"ד ענבל בן ארי, ציינה כי הבניה המבוקשת אינה מתאימה לצו מכוח ס' 266ה, שהוא ייחודי וחריג ונועד למבנים זמניים, כי מדובר במחטף מסוכן וכי החסמים שמבקשים משרד האנרגיה ובז"ן להסיר הם "חסמים בריאותיים ובטיחותיים". עוד נטען כי הצו עומד בסתירה לתמ"א 75 וכי מסיבה זו בקשה קודמת של בז"ן להרחבת תחנת הכוח, נדחתה על - ידי הוועדה המחוזית, וההחלטה אושרה גם בבית המשפט העליון.

61. נציגי העותרים וגורמים נוספים הביעו את התנגדותם לאישור הצו המוצע, על בסיס הפגיעה בסביבה ובבריאות הציבור, אי עמידה בתנאי ס' 266 ובפרט סתירה לתמ"א 75 והתכנון המפורט לפיה והעובדה כי מדובר במבני קבע והצו אינו כולל תנאים המבטיחים זמניות והשבת מצב לקדמותו.

62. בתום הדיון החליטה המועצה הארצית על אישור הצו המקורי, "למעט טורבינות לגביהן יתקיים דיון נוסף בעוד שבועיים, שבמסגרתו יציג משרד האנרגיה והתשתיות את הבחינה והשוואת הפתרונות האפשריים לאספקת חשמל למתקנים לצורך גיבוי, שתיערך בהתייעצות עם עיריית חיפה ואיגוד ערים להגנת הסביבה חיפה. כמו כן תוצג התייחסות משרד הגנת הסביבה לעמידת הטורבינות בערכי איכות הסביבה, כאמור".

- ❖ העתק החלטת המועצה הארצית לתכנון ובניה מיום 09.07.2025 מצורף **כנספח מס' 10** לעתירה.
- 63. יוער, כי גם בהחלטה זו ניכרת דחיפות בלתי מוצדקת, כשהדיון הנוסף נקבע לשבועיים מיום הדיון, משך זמן שאינו מאפשר את בחינת החלופות שעלו לתחנת הכוח באופן רציני. בפועל, הדיון התקיים ביום 30.09.2025 וכפי שנראה גם דיון זה תואם בחטף.
- 64. ביום 13.07.2025 פורסם ברשומות צו התכנון והבניה (פטור מהיתר לעבודות הנדרשות לשיקום הנזקים במתחם בית הזיקוק במפרץ חיפה) (חרבות ברזל)(הוראת שעה), התשפ"ה-2025, בהמשך להמלצת המועצה. הצו המקורי התיר את כל השימושים שהוצעו, למעט הטורבינות, כך שהותרו בצו השימושים שביקש משרד האנרגיה, למעט תחנת הכוח, לרבות דודי קיטור, גשרי צנרת, קווי תשתיות ומבני חשמל.
- 65. נוכח החלטת המועצה והחרגת תחנת הכוח, שהיא המתקן המשמעותי ביותר שנכלל בצו המקורי מבחינת השפעה על הסביבה, מהצו, בחרו העותרים להמתין למיצוי בחינת החלופות לתחנת הכוח.

התבטאויות מנכ"ל המשיבה מס' 6 בדבר ביטול החלטה מס' 1231 ותמ"א 75:

- 66. על אף העובדה כי לכאורה, הצו אינו סותר על ההחלטה על פינוי בתי הזיקוק, המשיבה מס' 6 מתייחסת באופן עיקבי לרצונה לבטל את החלטה מס' 1231, גם בסמיכות זמנים לדיוני המועצה הארצית בצו ופועלת לקדם הקמת מתקן חדש למיצוק גופרית בבתי הזיקוק, המיועד לשיפור תפעול בתי הזיקוק בטווח הארוך.
- 67. כך לדוגמה, התייחס מנכ"ל המשיבה מס' 6 מר אסף אלמגור, להחלטה מס' 1231 ולצורך, לשיטתו, לבטלה או לבחון אותה מחדש בראיונות לעיתון כלכליסט מיום 10.07.2025 (למחרת הדיון במועצה) וביום 15.07.2025. מר אלמגור אמר דברים דומים גם בדיוני ועדת הכלכלה מיום 09.10.2024, שהתקיימה כמובן לפני אירועי "עם כלביא" והפגיעה במרכז האנרגיה, ובמסגרתה קרא לבחינה מחדש של החלטה מס' 1231.
- ❖ העתק ראיונות מנכ"ל המשיבה מס' 6 מיום 10.07.2025 ומיום 15.07.2025 והעתק פרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת מיום 09.10.2024 מצורפים **כנספח מס' 11** לעתירה.
- 68. התבטאויות אלו נדונו במעמד דיון המועצה הארצית מיום 30.09.2025 (תמליל הדיון מצורף כנספח מס' 22 לעתירה). בתגובה לנציג העותרת מס' 1 מר תומר גרטל ומ"מ נציג ארגוני הסביבה במועצה הארצית מר דרור בוימל, שהביעו חוסר אמון במשיבה מס' 6 ובטענה כי מדובר בצו שלא נועד לבטל את ההחלטה על פינוי בתי הזיקוק, התייחס מר נתן אלנתן יו"ר מטה התכנון והמועצה הארצית לתכנון ובניה לסוגיה בזו הלשון:

"דיברתי עם המנכ"ל עם יוסי דהן ואמרתי לו שההתנהגות של המנכ"ל של בזן היא מתחת לכל ביקורת והוא לא היה צריך לדבר בצורה כזאת עכשיו, לא הוא מחליט עם כל הכבוד, ההחלטה של הממשלה וההחלטה גם של משרד האנרגיה והדברים נאמרו בצורה ברורה שאנחנו מפנים את בזן על פי החלטת הממשלה, יכול המנכ"ל שהוא נציג של חברה פרטית להגיד מה שהוא רוצה אבל יש החלטות ואנחנו מתקדמים עם החלטות האלה ובוא, גם נזכיר, שבסופו של דבר האישור שמדובר עליו ראיתם את הצו, הצו זה, אנחנו מדברים על 36 חודשים לא מדובר פה על משהו שיהיה לעד ולעולמי עולמים אז זה רק בשביל להכניס למסגרת את הדברים זה לא, עוד פעם אני לא שבע רצון מהדיבורים של המנכ"ל הוא דיבר לא במקום, או נגיד לא בחוכמה רבה אבל זה המצב" (ראו: עמ' 87 לתמליל הדיון).

69. והעותרים יטענו כי הדברים מעידים על תכליתו של הצו נשוא עתירה זו, לפחות מבחינת המשיבה מס' 6, שהיא הנצחת המצב הקיים וסיכול ההחלטה על פינוי בתי הזיקוק.

70. כאמור, כוונתה של בז"ן להמשיך ולפעול במפרץ חיפה בטווח הארוך גם ניכרת בבחירתה לקדם בוועדה המשותפת מתקן חדש למיצוק גופרית, המיועד לשיפור תפעולי בבתי הזיקוק בטווח הארוך ועל פניו ההצדקה להקמתו אינה מבוססת על השפעתו בשנים הבודדות שנתרו עד שנת 2030.

תהליך בחינת החלופות להקמת התחנה:

71. בעקבות ההחלטה, התקיימה ביום 20.07.2025 פגישה אחת בין נציגי משרד האנרגיה, עיריית חיפה והאיגוד ובהמשך הועברה למשרד האנרגיה חוות דעת מעודכנת מטעם מומחה האיגוד מהנדס החשמל משה כהן (חוות הדעת מיום 28.07.2025). לאחר הפגישה התייחס משרד האנרגיה לחוות הדעת במכתב ראש האגף לתכנון פיזי מר אריאל פרינץ מיום 04.09.2025 (להלן: "מסמך בחינת החלופות"). בז"ן מצידה הציגה את עמדתה במכתב מנהל הרישוי והתשתיות בקבוצה מיום 08.09.2025, ומשרד הגנת הסביבה, שהתנגד לאישור הצו, הציג עמדתו במכתבו מיום 13.08.2025 (להלן: "חוות דעת המשרד להגנת הסביבה").

❖ העתק חוות דעת המומחה מיום 28.07.2025 מצורף כנספח מס' 12 לעתירה.

❖ העתק חוות דעת המשרד להגנת הסביבה מיום 13.08.2025 מצורף כנספח מס' 13 לעתירה.

❖ העתק מסמך בחינת החלופות מיום 04.09.2025 מצורף כנספח מס' 14 לעתירה.

❖ העתק עמדת בז"ן מיום 08.09.2025 מצורף כנספח מס' 15 לעתירה.

72. יודגש, כי לדברי מנכ"ל האיגוד, ד"ר ליהי שחר, במעמד דיון המועצה מיום 30.09.2025, לאחר אותה פגישה מיום 20.07.2025 לא התקיים כל שיח נוסף עם נציגי עיריית חיפה והאיגוד ולא התקיים דיון בחלופות.

73. למען הבהירות, נדון ראשית בתהליך בחינת החלופות ולאחר מכן בעמדת המשרד להגנת הסביבה. מסמך בחינת החלופות, שהוא בליבת עניינה של עתירה זו, מבוסס על מספר הנחות יסוד המובאות בס' 5 במסמך בחינת החלופות (על ארבעת סעיפי המשנה שלו):

"א. תחנת הכוח שנפגעה אינה ברת שיקום ולכן נדרש להחליפה באמצעי

אחר.

ב. הפתרון החשמלי מוצע נדרש לספק מענה גם לייצור 60 טון קיטור

בשעה הנדרשים לתפעול השוטף של מערכות בתי הזיקוק. השלמת

ייצור הקיטור למקסימום הדרוש לצרכי האנרגיה השוטפים של

המשק, לאגירת מלאים לטובת שעת חירום ושמירת הרציפות

התפקודית החיונית מאוד למשק.

ג. כושר ייצור החשמל לא יוגדל מעבר לרישיון הקיים.

ד. כל פתרון לאספקת חשמל נדרש לאפשר פעילות של המתחם לאורך

זמן ובאופן רציף (לצורך בדיקה זאת - נלקחה הנחה של אפשרות

פעולה ל-24 שעות) במקרה של תקלה חיצונית במערכת החשמל וגם

במקרה של תקלה פנימית; ולאפשר "השבתה בטוחה" של

המתקנים על מנת לא לגרום לנזק, כפי שהיה ערב הפגיעה"

74. משרד האנרגיה בחן את החלופות הבאות, כשגבי כל אחת מצורפת התייחסותו (בתמצית) -
- 74.1. גיבוי מרשת החשמל במתח גבוה באמצעות מספר קווי/כבלי חשמל בהספק של כ-15 מגה וואט כ"א, התקנת מערכת אגירה של כ-40/50 מגה וואט שעה והתקנת דוד נוסף בהספק 60 טון לשעה - החלופה לא מספקת מענה לאירוע של כשל במתקני חברת החשמל, אמינות האספקה נמוכה מאספקה במתח עליון ונדרשת תוספת ייצור במתקני חברת החשמל ותוספת דוד להשלמת ייצור הקיטור.
- 74.2. הקמת מתקן אגירה עצמאי בתוספת דוד קיטור - מתקן אגירה שייתן מענה לצריכת חשמל מלאה ידרוש רכישת מכולות בשטח העולה על 10 דונמים ולכן מדובר בפתרון לא ישים וגם לגבי חלופה זו צוין הצורך בתוספת ייצור בחברת החשמל ותוספת דוד לייצור קיטור.
- 74.3. התקנת שתי טורבינות גז ניידות במחזור פתוח, בהספק 43 מ"ו בתוספת דוד קיטור (ככל הנראה הכוונה לחלופה המוגדרת ע"י המומחה כ"תחנת כוח יבילה/ניידת") - זמן האספקה לא יפחת מ-12 18 חודשים, ומדובר שליטת המשרד בטורבינות בעלות נצילות נמוכה של כ-40%. כן עלה הצורך בדוד נוסף לייצור קיטור.
- 74.4. תחנת הכוח המוצעת בצו (הקמת שתי טורבינות גז בקונגרציה וחיבור למחולל קיטור) - לבז"ן הצעה רלבנטית המאפשרת את התקנת הטורבינות ברבעון הראשון של שנת 2026, כי לחלופה זו נצילות אנרגטית גבוהה יחסית של כ-50% וכי חיבור היחידות לדוד הקיים יאפשר את ייצור הקיטור בשיטת קו גנרציה תוך חיסכון אנרגיה. עוד צוין כי הטורבינות ניתנות לניוד וכי להן תפיסת שטח נמוכה.
75. סיכום מסמך בחינת החלופות מלמד כי לשיטת משרד האנרגיה הקמת תחנת הכוח המוצעת בצו עדיפה על החלופות שהוצעו מאחר ורק חלופה זו עונה על הנחות היסוד, זמינה בלוחות זמנים קצרים, ניתנת לניוד בתום תקופת הפעילות ומייצרת קיטור בצורה המייתרת צורך בדוד קיטור נוסף. עוד צוין כי חלופה זו יעילה יותר אנרגטית, שריפת הדלקים שלה פחותה, תפיסת השטח שלה נמוכה וזו הפרקטיקה הנוהגת בעולם.
76. המומחה משה כהן התייחס לתהליך בחינת החלופות על-ידי משרד האנרגיה והצביע על מספר הנחות יסוד שגויות, על התעלמות מפתרונות משולבים אפשריים ועל ליקויים:
- 76.1. בפתח חוות דעתו התייחס המומחה לתהליך הייצור בבתי הזיקוק לפני הפגיעה, אשר בהתאם לסעיף 1 למסמך בחינת החלופות כלל ייצור 43 מ"ו חשמל ו-470 טון קיטור בתחנת הכוח - "למיטב ידיעתי גם לפני הפגיעה החמורה והטרגית באתר בז"ן רוב יצור הקיטור התבצע באמצעות גז טבעי ודודים ולא בתחנת הכוח. גם בהמשך המסמך מתייחסים (בז"ן) לתוספת קיטור נדרשת (להשלמת יכולת הייצור) של 60 טון לשעה, בלבד. להיפך הקיטור השיורי שיוצר בגז ודודים הניע את הטורבינה של התחנה וייצר חשמל", עובדה זו חזרה גם במסמך המשרד להגנת הסביבה, כפי שנראה להלן.
- 76.2. ביחס להנחות היסוד, עמדת המומחה היא כי נפלו בהנחות היסוד מספר ליקויים:
- 76.2.1. ההנחה בסעיף 5(ב) למסמך בחינת החלופות לפיה יש לספק מענה גם לייצור 60 טון קיטור בשעה מגבילה את בחינת החלופות. המומחה סבר כי במסגרת בחינת החלופות יש לבחון הפרדה בין פתרון לייצור קיטור נוסף לפתרון לסוגיית יציבות אספקת החשמל למתקן.
- 76.2.2. תחנת הכוח המוצעת בצו אינה עומדת בהנחת היסוד בסעיף 5(ג) לפיה כושר ייצור החשמל לא יגדל מעבר לרישיון הייצור הקיים, מאחר והספק התחנה גדול מזה הקבוע ברישיון הייצור, כפי שעלה גם במסמך המשרד להגנת הסביבה מיום 13.08.2025 אליו נתייחס מיד.
- 76.2.3. הנחת היסוד בסעיף 5(ד) - המחייבת אספקת חשמל המאפשרת את פעילות מתחם בתי הזיקוק לאורך זמן - מגבילה את מרחב הפתרונות ואינה הכרחית.

76.2.4. המומחה סבור כי סעיף 5 למסמך בחינת החלופות נעדר הנחת יסוד משמעותית ביותר - ההנחה כי לפיה החלטת ממשלה מס' 1231 בתי הזיקוק מיועדים לפירוק.

76.3. ביחס לניתוח החלופות, מציין המומחה בחוות דעתו בין השאר, כדלקמן:

76.3.1. מאחר ומדובר במתקן זמני, חיבורו הקיים למתח עליון מספק מענה לאספקת החשמל ואין משמעות לעובדה כי ככלל בבתי זיקוק רבים קיים ייצור חשמל מקומי.

76.3.2. לגבי ההנמקה בסעיף 8(ב) למסמך בחינת החלופות, כי החיבור הקיים כיום לקווי מתח עליון, שהוא חיבור זמני אשר מגדיל את רמת האמינות "אך לא נותן מענה לתקלה רוחבית של רשת החשמל ומנגד גורע מאספקת החשמל לצרכנים המחוברים לתחמ"ש קריות", מציין המומחה כי היערכות מול תרחיש קיצוני כל כך של תקלה בשני קווי מתח עליון בו זמנית, תרחיש ש**סבירותו נמוכה היא לקויה** מאחר ובאותה מידה יכולה להתרחש תקלה קיצונית שתשבית לחלוטין את תחנת הכוח המוצעת בצו. סוגיה זו של עריכת בחינת החלופות מול תרחיש קיצוני קטסטרופלי עולה במקומות נוספים בעמדת המומחה.

76.3.3. ביחס להנמקה בסעיף 8ג למסמך החלופות לפיה "יצירת חיבור חדש של שני קווי חשמל במתח עליון משתי תחנות משנה שונות יארך זמן רב (מספר שנים)" מצוין כי זהו המצב הקיים כיום וכי נדרשת בדיקה האם הוא יכול להימשך מספר שנים, עד פינוי בתי הזיקוק.

76.3.4. ביחס לטענה בסעיף 8(ד) למסמך בחינת החלופות, לפיה חיבור למתח עליון יגרום "לצריכת גז מוגברת ולא יעילה" מצוין כי מדובר ב**טיעון מופרך** מאחר וממילא גם לפני הפגיעה חלק מצריכת החשמל הייתה מחברת החשמל, מדובר בתוספת שולית לייצור החשמל במשק, המתבצע באופן חלקי באמצעות אנרגיות מתחדשות.

76.4. המומחה מסכם את חוות דעתו בשורות אלו, המדברות בעד עצמן:

"המסמך **בחסר בהגדרת הנחות היסוד, התעלמות מחלופות משולבות וחוסר בנתונים סטטיסטיים על תקלות רשת החשמל - תדירות, היקף, משך השיקום. נדרש לשלב בין חלופות (אספקה במתח עליון, מתקני אגירה חלקיים, קווי מתח גבוה ותחנות ניידות) ולא לבחון כל חלופה כעומדת בפני עצמה. כמו כן על מנת לבחון את החלופות ולהשוות ביניהן, יש להוסיף בחינה מקצועית של מומחה לחשוב רמת אמינות מערכת האספקה בכל חלופה וכן התייחסות להשפעות סביבתיות**".

❖ העתק חוות דעת המומחה מיום 10.09.2025 בייחס למסמך בחינת החלופות מצורף **כנספח מס' 16** לעתירה.

77. לסיכום, תהליך בחינת החלופות שנערך על ידי משרד האנרגיה והוצג למועצה הארצית לתכנון ובנייה כלל לשיטת המומחה מספר ליקויים מהותיים:

77.1. הנחות יסוד לקוויות - במסמך בחינת החלופות חסרה הנחת יסוד חשובה בדבר זמניות המתקן והצפי לפירוקו, עם פירוק בתי הזיקוק. וקיימת הנחת יסוד מיותרת לפיה כל מתקן לאספקת חשמל חייב לפתור גם את ייצור הקיטור, מבלי שנבחנו חלופות לייצור הקיטור בנפרד. בנוסף, תחנת הכוח המוצעת עצמה לא עומדת בהנחות היסוד מאחר וכושר הייצור שלה גדול מרישיון הייצור הנוכחי.

77.2. הדרישה, המופיעה בהנחת היסוד בס' 5(ד) ובמקומות נוספים במסמך, לפיה על פתרון אספקת החשמל לאפשר פעילות רציפה לאורך זמן נוכח כשל במתקני תח"י, כדוגמת תרחיש עלטה כולל שסיכויי התרחשותו קלושים, היא דרישה מחמירה שאין לה בסיס הגיוני ועולה התחושה כי נועדה להבטיח את בחירת תחנת הכוח המוצעת כחלופה מועדפת (כפי שמציין המומחה במעמד הדיון בצו).

- 77.3. מסמך בחינת החלופות מתעלם מהמלצתו העיקרית של המומחה על שילוב בין החלופות, כשהחיבור הקיים כיום, לשני קווי מתח עליון הוא החלופה העיקרית וכתוספת קיימות חלופות גיבוי שונות.
- 77.4. מסמך החלופות לא כולל בדיקה עצמאית של אמינות מערכת האספקה בכל חלופה.

עמדת המשרד להגנת הסביבה ביחס לצו המוצע:

78. עמדת המשרד להגנת הסביבה, במכתבו מיום 13.08.2025 (נספח מס' 13 לעיל), ראוייה לציון ונתאר אותה בקצרה. המשרד להגנת הסביבה התנגד להקמת תחנת הכוח מכוח הצו, על סמך ההנמקות הבאות:

78.1. התחנה המוצעת שונה מהתחנה שנפגעה מבחינת כושר הייצור: על אף הטענה כי הקמת תחנת הכוח לא תגדיל את ייצור החשמל מעבר לרישיון הקיים (43 מ"ו), "עיון בבקשה שהוגשה לעדכון היתר פליטה...מדובר בבקשה להוספת שתי טורבינות גז מעל ל-50 מגה וואט תרמי כל אחת, ולהספק ייצור חשמל של 49 מגה וואט חשמלי מקסימלי לשתי הטורבינות יחד...". הגדלת כושר הייצור מעבר לרישיון הייצור היא בניגוד לס' 4.1.2(א) לתכנית חפאג 1200 ב', לפיו "לא תתאפשר הוספה או הרחבה של תחנת הכוח הקיימת במועד אישורה של תכנית זו שלא עפ"י תכנית מאושרת".

78.2. התחנה היא מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת החייב בתכנית מפורטת מכוח ס' 4.1.2(ב) לתכנית חפאג/1200 ב, מאחר והיא שונה במהותה מהתחנה שנפגעה ולא מדובר ב"החלפת מתקן": המשרד להגנת הסביבה עומד על ההבדל בין התחנה המוצעת לתחנה המקורית שנפגעה - "תחנת הכח...הקודמת ייעודה ומהותה מייצור קיטור ההכרחי לתהליך הייצור בבית הזיקוק, והיותה חלק אינטגרלי ובלתי נפרד ממערך מתקני בית הזיקוק...להבדיל התחנה המבוקשת היא תחנת כוח בטכנולוגיית קו-גנרציה, שבמהות מטרתה היא ייצור חשמל ולא קיטור (בשונה ממערך הדוודים שנפגע). תחנה זו אינה מהווה חלק אינטגרלי ממערך מתקני בית הזיקוק ואינה הכרחית לקיומו, שכן את אספקת החשמל לתפעולו ניתן לצרוך ובפועל נצטרך כיום מרשת החשמל הארצית".

על בסיס אבחנה זו, המשרד מציין כי תחנת כוח היא "מקור פליטה טעון היתר" לפי חוק אוויר נקי מאחר ולא מדובר ב"החלפת מתקן" מאחר והתחנה המוצעת בצו שונה מבחינה תהליכית ומהותית מהתחנה שנפגעה - "הבקשה להוספת 2 טורבינות גז, כפי שתוארה במסמכים...מהווה שינוי הפעלה משמעותי לפי ס' 27(ג) לחוק אוויר נקי...המשמעות היא שמקור פליטה המבוקש מחייב היתר פליטה חדש עבורו. לכן הינו מתקן המהווה כשלעצמו "מקור פליטה טעון היתר" על פי ההגדרה של מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת".

78.3. סיכול תמ"א 75 והתכניות המפורטות המקודמות מכוחה: המשרד התנגד להקמת התחנה באזור לגביו התקבלה החלטת הממשלה מס' 1231 ותמ"א 75 מנימוקים טכנוניים וכן בשל חשיבותה הציבורית של הקמת התחנה, המחייבת שיתוף ציבור באמצעות תכנית מפורטת עם תסקיר השפעה על הסביבה. צוין כי השטח לגביו מבוקשת התחנה מיועד בתמ"א 75 המאושרת ברמה המתארית לתעסוקה, תעשייה, עירוב שימושים, התחדשות עירונית ועוד. כן צוין כי "גם ברמת התכנית המפורטת, הנמצאת בשלב מתקדם של גיבוש תכנון למתחם, תחנת הכוח אינה מתאימה לתכנון המוצע. התחנה נמצאת בצמידות לפארק המטרופוליני (וייתכן שאף בתחומו) בסביבה בה מתוכננים שימושים של משרדים ומסחר בזיקה לפארק...כמו כן בקרבה אליהם מוצע אזור פיתוח עירוני אינטנסיבי של מגורים...בנוסף, כחלק מפתרונות למערך האנרגיה שאמורים להחליף את פעילות בז'ן, מתוכננת תמ"א 75 ד' - מסדרון תשתיות להולכת תזקימים וגפ"מ מנמל הדלק החדש הנמצא בנמל המפרץ עד לאתר אחסון תזקימים העתידי (תמ"א 75 א') הנמצאת בשלב של בחינת חלופות בתסקיר השפעה על הסביבה פרקים א-ב. אחת החלופות המובילות על ידי צוות התכנון

היא חלופה העוברת לאורך נחל הקישון בחלקה בתחום בז"ן בסמיכות ועל השטח המבוקש לתחנת הכוח".

78.4. במענה להנחיית המועצה הארצית במעמד הדיון כי על משרד הגנת הסביבה להתייחס לעמידת תחנת הכוח בערכי הסביבה צוין כי לכאורה לא צפויה חריגה אך מדובר בהתייחסות ראשונית ויש לבחון את הבקשה לגופה.

79. ביום 09.09.2025 העביר המשרד להגנת הסביבה למועצה הארצית התייחסות משלימה למכתבו מיום 13.08.2025, בהמשך לישיבה שהתקיימה ביום 03.09.2025 בהשתתפות נציגי משרד הגנת הסביבה, משרד האנרגיה ומינהל התכנון לפיה הפער בין המצב הקיים, טרם מתקפת הטילים, מבחינת פליטת תחמוצות חנקן למצב החדש הצפוי בהתאם למסמכי הבקשה אינו שווה או עולה על 10 טון.

80. הרקע למסמך זה הוא הגדרת "מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת" בתקנון תכנית חפאג/1200/ב, מאחר ולפי ס' 1.9 להוראות התכנית, "תוספת או החלפת מתקן", להבדיל מ"מתקן חדש המהווה כשלעצמו מקור פליטה טעון היתר", לא תיחשב ל"מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת" החייב בתכנית מפורטת במידה והפער בין המצב הקיים והמצב החדש אינו שווה או עולה על 20% מכמות הסף כהגדרתה בחוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה חובות דיווח ומרשם).

❖ העתק מכתב המשרד להגנת הסביבה מיום 09.09.2025 מצורף **כנספח מס' 17** לעתירה.

81. לסיכום, עמדתו המקצועית של המשרד להגנת הסביבה הייתה כי אין להמליץ על אישור הצו המוצע, מאחר ותחנת הכוח המוצעת היא מתקן חדש, שונה מהותית מתחנת הכוח שנפגעה במתקפת הטילים, המהווה "מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת", כהגדרתו בתכנית חפאג/1200/ב וכי אין המדובר ב"תוספת או החלפת מתקן" בהתאם לס' 1.9 להוראות התכנית. המשרד להגנת הסביבה השיב לשאלת משרד האנרגיה, במכתבו מיום 09.09.2025, לגבי הפער מבחינת תחמוצות חנקן, אולם תשובה זו רלבנטית רק במידה ומניחים כי התחנה מהווה "תוספת או החלפת מתקן", בניגוד לעמדת המשרד להגנת הסביבה.

סיכום תהליך בחינת החלופות על ידי משרד האנרגיה:

82. משרד האנרגיה פנה למועצה הארצית ביום 18.09.2025 בבקשה לקיום דיון במועצה בהתאם לס' 266ה(ב) לחוק בהקמת תחנת הכוח. בבקשה, צוין כי לאחר שליחת עמדת משרד הגנת סביבה מיום 13.08.2025 לפיה התחנה מהווה "מתקן חדש", התקיימו מספר ישיבות מקצועיות ולאחר עיון בחוות דעת חברת בז"ן מיום 08.09.2025 "עמדתנו כי הקמת טורבינות הגז בקוגנרציה, שנמצאו כחלופה המיטבית בבחינת החלופות שנערכה, עומדת בהגדרת "החלפת מתקן" בהוראות חפאג/1200/ב וזאת מהנימוקים שפורטו על ידי חברת בז"ן וברשם שטורבינות הגז אמנם פועלות בטכנולוגיה שונה (טובה ויעילה יותר) מתחנת הכוח שנהרסה אך במהותן ממלאים שני המתקנים, זה שנהרס והטורבינות שמחליפות אותו, את אותו תפקיד בהליך הייצור - הוא ייצור חשמל וקיטור הנדרשים להליך הייצור באמצעות שריפת גז טבעי".

83. כן הפנה המכתב למכתב המשרד להגנת הסביבה לפיו הטורבינות "עתידות להפחית את כמות פליטת המזהמים בהשוואה למצב הקיים טרם הריסת תחנת הכוח". העותרים יצינו כי לשיטתם הדבר אינו נכון והמסקנה נובעת מהכללת מתקן חדש להפחתת פליטות באותו חישוב עם תחנת הכוח המוצעת.

❖ העתק מכתב משרד האנרגיה מיום 18.09.2025 מצורף **כנספח מס' 18** לעתירה.

84. בתגובה פנה איגוד ערים להגנת הסביבה למועצה ביום 28.09.2025 והתייחס להקמת תחנת הכוח. במכתבו הציג האיגוד את עמדתו לפיה אין לאשר את הצו ואין לאפשר הקמת תחנת הכוח ללא היתר ותכנית מפורטת.

❖ העתק מכתב איגוד ערים מיום 28.09.2025 מצורף **כנספח מס' 19** לעתירה.

קביעת הדיון בצו בהתראה קצרה, דחיית הבקשה לדחותו והפניות למועצה בעניינו:

85. ביום 18.09.2025 הופץ סדר היום של ישיבת המועצה הארצית מס' 2025072, שנקבעה להתקיים ביום 30.09.2025 וכללה דיון בצו. יוער כי אצל חלק מהעותרים סדר היום התקבל בפועל רק ביום 20.09.2025. מאחר וראש השנה חל בתאריכים 22-24/09 ויום 18.09.2025 היה יום חמישי, בין יום 18.09.2025 בו הופץ סדר היום, למועד הדיון עצמו היו ארבע ימי עבודה בלבד, פרק זמן שאינו מאפשר הכנה מספקת לדיון משמעותי כל כך.

86. העותרת מס' 3 פנתה למועצה הארצית בבקשה כי הדיון יידחה אולם הבקשה נדחתה, בהנמקה כי "בהתאם לקבוע בחוק התכנון והבניה סדר יום של מוסד תכנון ישלח 7 ימים קודם למועד הדיון שנקבע בצירוף כל החומרים הרלבנטיים" וכי כל החומרים נשלחו לחברי המועצה הארצית ועלו לאתר ביום 18.09.2025 וכן בהנמקה כי "הענות לבקשתכם משמעה דחיית הדיון למועד שלאחר החגים ולנוכח הדחיפות שהוצגה עי משרד האנרגיה איני סבור כי קיימת לכך הצדקה".

❖ העתק בקשת העותרת מס' 3 לדחיית מועד הדיון והעתק תשובת המועצה הארצית לבקשה מצורפים כנספח מס' 20 לעתירה.

87. על אף סד הזמנים, העותרים הציגו את עמדותיהם למועצה הארצית לקראת הדיון בצו שנקבע ליום 30.09.2025.

❖ העתק פניות למועצה הארצית המציגות את עמדותיהם של העותרים מצורף כנספח מס' 21 לעתירה.

דיון המועצה הארצית בצו, לאחר הליך בחינת החלופות:

88. במעמד דיון המועצה הארצית מיום 30.09.2025 הציגו משרד האנרגיה, המשרד להגנת הסביבה, עיריית חיפה, האיגוד, העותרים 1 ו-3 וגורמים נוספים את עמדותיהם.

❖ העתק תמליל ישיבת המועצה הארצית מיום 30.09.2025 (חלקו העוסק בדיון בצו) מצורף כנספח מס' 22 לעתירה.

89. מנכ"ל איגוד ערים ד"ר ליהי שחר ברמן התייחסה לדחיפות הבלתי מוצדקת בקיום הדיון בהתראה קצרה ולהיעדר דיון מעמיק בחלופות לצו, במילים אלו (ראו: עמ' 84 לתמליל):

"...עכשיו אני באמת שואלת, ראש העיר מדבר כאן ומבקש בסך הכל מה?
זמן ודיון, דיון מקצועי דיון רציני שולחים לנו את החומרים, רגע לפני ראש
השנה הגברת כאן לצידי עובדת האיגוד הגיעה ביום שלישי בבוקר בראש
השנה למשרד וישבה שם 10 שעות יחד עם המנהלת שלה והמנהלת של
המנהלת שלה, ובמשך חג ראש השנה וסוף השבוע אנחנו היינו צריכים
לעבוד על הבקשה הזאת כי נותרו לנו 4 ימי עבודה לעבור על מודל פיזור
אוויר שיש לנו אליו הרבה מאוד הערות, ומסמך חלופות של משרד
האנרגיה שאנחנו גם שלחנו לו הערות ותיקונים, ואנחנו מוכיחים שחלק
מהדיווחים של בזן היו כאן לא נכונים אנחנו שלחנו את התיקונים האלה,
בזן בעקבות ההצבעה שלנו על הליקויים הם תיקנו את המסמכים שלהם
וכל זה באותם ימים וזה פשוט לא זמן סביר של עבודה שאפשר בכלל
לשבת יש לנו 12 רשויות, עיריית חיפה עם אנשי המקצוע שלה היו לנו
זמינים ללשבת לדיונים כאלה בכלל לא הספקנו לשבת עם רשויות האיגוד
האחרות, 4 ימי עבודה לדבר כל כך לתוכנית כל כך משמעותית שחודשים

שבזן עובדים בלי תחנת כוח וחודשים שהם עוד יעבדו בלי תחנת כוח ואני שואלת מה הדחיפות שאי אפשר לקיים על זה דיון בחלופות דיון מעמיק יחד עם המשרד להגנת הסביבה יחד עם משרד הבריאות שנעדר מהדיון יחד עם הרשויות המקומיות, יחד איתנו, איתנו קוים דיון אחד, אחד שבו אנחנו הצגנו וזהו ובזה נגמר השיח. לא קיבלנו חזרה איזה שהוא פידבק איזה שהוא פינג פונג פשוט קיבלנו הזמנה למועצה הארצית"

90. בהמשך (עמ' 85 לתמליל) התייחסה ד"ר שחר ברמן לגוף העניין:

"...אם אנחנו כאן היום מסתכלים על הבקשה של בזן לתחנת כוח ושואלים את עצמנו האם התחנה הזאת עומדת ביעדים של חפא"ג 1200ב...אנחנו מבינים שאותו מתקן הוא חייב להתייחס אליו כאל תוכנית חדשה כי אופן הפעולה שלו הוא שונה וככה זה כתוב בהוראות של חפא"ג 1200ב...אנחנו עברנו על המסמכים של בזן ושל משרד האנרגיה אנחנו זיהינו שיש שם תת הערכה של פליטות, פער בין ההספק המדווח לבין ההספק בפועל, בעקבות ההערה שלנו תיקן המפעל את ערך ההספק במסמכים שלו ואנחנו עדיין טוענים ואנחנו נוכל גם להוכיח את זה בקלות שיש כאן עדיין נרמול שונה של פליטות הדוד ולכן עדיין יוותרו פליטות לא מבוקרות. יש תת הערכה בצריכת הגז הטבעי, אנחנו רואים שאם הספק של שתי טורבינות הוא 74 מגה וואט צריכת הגז הטבעי היא 10 טון בשעה, ובחישובים של בזן התייחסו לזה לצריכה של 9.4 טון בשעה אנחנו רואים אי הלימה בין המסמכים של בזן למסמכים של משרד האנרגיה, אנחנו רואים פער בהצהרות על שימוש חשמל והקיטור המיוצר בבזן. נשאל כאן בדיון הקודם של המועצה הארצית שאלה רווית שטוסל את בזן אם הם מייצאים קיטור החוצה מהמתחם, התשובה הייתה אנחנו לא בטוחים אנחנו בודקים זו גם תשובה מפתיעה בפני עצמה, בזן מייצאים קיטור החוצה אז האם באמת צריך את האקסטרטר דוד הזה שימשיכו לייצא את אותו קיטור...תוצאות מודל פיזור ושיקולי חוק אוויר נקי מצביע על כך שכבר עכשיו אנחנו מגיעים ל-89 אחוז מערך הסביבה השעתי, זאת אומרת הפעלת מחז"מים [הכוונה לתחנת הכוח; מ.ג.; א.א.; ע.ב.] יקרבת את ערך הרקע לגבול התקן. האם אנחנו מרשים לעצמנו לעבור את התקן בעקבות הבקשה הזאת"

91. והעותרים יצינו, כי אכן יש בידם עדויות לכך שהקיטור המיוצר בבתי הזיקוק מיוצא החוצה ממתחם בז"ן למפעלים אחרים במפרץ חיפה. לדוגמה, במסגרת בקשת היתר מס' 1426 של מפעל גדות תעשיות ביוכימיה בע"מ, הסמוך למתחם בתי הזיקוק אך אינו מהווה חלק ממנו, בקשה לה התנגדה העותרת מס' 3 בשם "מנקים את מפרץ חיפה", נכללה דיאגרמה, לפיה מתקן TCP ומתקן ייצור מלחים במפעל עושים שימוש בקיטור מבתי הזיקוק. היתר הפליטה על כל מסמכיו והתנגדות העותרת מס' 3 זמינים לעיון הציבור באתר המשרד להגנת הסביבה: [אתר המשרד](#).

❖ העתק דיאגרמת משבצות כללית לסעיף 2.1.1. מתוך בקשת היתר פליטה מס' 1426 של גדות תעשיות ביוכימיה בע"מ, מצורף כנספח מס' 23 לעתירה.

92. המומחה מר משה כהן התייחס להבדל בין התחנה המוצעת לתחנה המקורית בציינו כי "התחנה שהייתה התחנה הקודמת שהיא הייתה תחנה קיטורית שהסתמכה על הקיטור שיוצר בדודים לבין תחנה שהיא עצמאית לגמרי שאומנם היא מקבלת גז אבל היא זו שמייצרת את החשמל, יש פה הבדל מהותי זה תחנה שתלויה במפעל וזו תחנה שעומדת סטנד אלון, זה משהו אחר..." (ראו: עמ' 94 לתמליל).

93. בהמשך דבריו התייחס המומחה לליקוי בהכנת מסמך החלופות: "כשמכינים מסמך חלופות עושים הנחות יסוד, לא יכול להיות שעושים הנחות יסוד כשאתה עושה את הנחות היסוד עם עצמך אלא צריך לקחת ועדת מומחים או כמה מומחים מתחומים שונים ולהגיד ואז לקבוע את הנחות היסוד..." (שם, שם).

94. עוד התייחס המומחה לשתי הנחות ספציפיות והנחה שלישית חסרה, המקבעות את תוצאת בחינת החלופות מראש: "יש פה שתי הנחות יסוד במסמך של משרד האנרגיה שהן בעצם ברגע שקבעו אותן קבעו כבר את התוצאה למשל הייצור של 60 טון קיטור חייב להיות בפתרון חשמלי. זה מקבע תוצאה. הפסקה של פעילות, רצף פעילות של 24 שעות למה? זה מקבע תוצאה. ומה חסר פה? הנחות יסוד בסיסית, שכל המתקן הזה הוא מתקן זמני, כי אם הוא היה מתקן קבוע לאורך זמן הייתי במקום אחר מבחינה מקצועית אבל אנחנו מדברים על מתקן זמני..."

95. בהמשך דבריו (עמ' 94-95) התייחס המומחה לניתוח החלופות:

"...לבוא להציג כל חלופה שאנחנו הצגנו ולהגיד ולבחון אותה בפני עצמה ולפסול אותה זה לא זה, כי כל הזמן אנחנו דיברנו על מערכת משולבת על דברים משולבים ועכשיו אני אסביר... אז אני אציין שלא נעשה פה שום חישוב של אמינות יש מומחים בארץ שיודעים לעשות חישובי אמינות והיו אומרים לכם מה האמינות אם 80 אחוז או 90 אחוז או 99 אחוז היינו יכולים להשוות בין החלופות...מה יקרה אם תהיה פגיעה בגז? למה אתם לא שואלים את השאלה הזאת? זאת אומרת אין לדבר סוף אם אנחנו רוצים ללכת לקטסטרופות..."

המומחה סיכם את דבריו (בעמ' 96) כדלקמן:

"...בהינתן שהמתקן הוא מתקן זמני יש פתרונות ויש פתרונות טובים שיאפשרו את מה שמדינת ישראל צריכה כן גם אם זה תוספת של דוד נוסף של 60 טון וכמו שליחי אמרה צריך בכלל לשאול את השאלה אם צריך אותו או לא צריך אותו, אם מוכרים אותו החוצה או לא מוכרים אותו החוצה אבל זה שאלה אחרת שצריך לשאול אותה אבל יש פתרונות נקיים מסודרים משולבים שאפשר לתאם אותם עם נגה חברת החשמל בזן ומשרד האנרגיה, ולהגיע לפתרון שלא יצריך בכלל תחנה..."

96. נציג המשרד להגנת הסביבה, מר אלעד פנחס, הציג את עמדת המשרד במעמד הדיון, העומדת בסתירה לעמדת משרד האנרגיה ונביא בשל חשיבות דבריו את עיקרם (ראו: עמ' 98-99 לתמליל):

"...אני שואל את עצמי למה בכלל בזן צריכים את הטורבינות, אנחנו קיבלנו 2 סיבות למה הם צריכים את הטורבינות, אחת זה הנושא של האל-פסק, ופה התחלתי לשאול את עצמי האם אין באמת פתרונות לאל-פסק חוץ מהקמת הטורבינות, ואם אני מסתכל על המסמך חלופות הוא הציג כמה פתרונות שהם בהחלט ראויים שאנחנו נבחן אותם... אבל כמו שנאמר פה החלופות האלה הן באמת היו מוטות לחלופה אחת בלבד. השאלה השנייה ששאלתי מה ההספק שנדרש בשביל האל-פסק, האם

1 מגה וואט אולי 3 אולי 5 למה דווקא 43 מגה וואט אנחנו צריכים לאל-פסק, והשאלה השלישית אם מסמך החלופות באמת סיפק כמה חלופות לגיבוי מדוע אף אחת לא נבחרה ועל זה אני לא הצלחתי לענות לעצמי, שאלה נוספת שנשאלה או שהוסבר לנו למה צריכים את הטורבינה, זה הנושא של התוספת של אותה תוספת של 60 טון קיטור שהטורבינות אמורות לספק, עכשיו פה אתם רואים למטה רגע סליחה, פה אתם רואים למטה טבלה שהמשרד מקבל צריכת הדלקים בטון לשעה במפעל בזן, וזה מה-4 שנים האחרונות, מה-4 שנים האחרונות ככה הבקשה של בזן הייתה ל-31.5 טון ואנחנו ופה לעומת זאת אתם רואים שבכל אחד מהדיווחים השנתיים אנחנו רואים שהם אפילו לא מתקרבים לנתון הזה, כלומר אם אני מנסה לפרש את הנתונים האלה אנחנו בעצם רואים שהדוודים פעלו ב-56 אחוז בלבד ממה שהם מבקשים, ועכשיו נכון שהייתה פגיעה מאוד מאוד גדולה וטרגית בבזן, אבל זה שבמצב הקודם הם השתמשו רק ב-56 אחוז מצריכת הדלק עדיין לא נתן לנו את הלגיטימציה לתת להם יתירות מאוד גדולה לזכויות זיהום..."

97. בהמשך דבריו התייחס מר פנחס להיבט התכנוני להשוואת תחנת הכוח המוצעת למרכז האנרגיה :

"...ההיבט השני זה ההיבט התכנוני...ניסיתי להשוות בין מרכז האנרגיה הישן לטורבינות המוצעות, שאלתי את עצמי מה מייצר אז מרכז אנרגיה מייצר קיטור לעומת הטורבינות המוצעות שמייצרות חשמל, כיצד מונעות הטורבינות, מרכז האנרגיה הישן מקבל גז טבעי שמניע את הדוודים שמניעים את הקיטור שהולך לטורבינה...לעומת הטורבינות המוצעות שמקבלות גז טבעי ומייצרות אנרגיה, ואיך זה משתלב במערך של בזן שוב במערך של בזן כלומר בנושא של זיקוק הדלקים של המפעל הספציפי הזה. אז מרכז האנרגיה הישן היה באמת חלק אינטגרלי ממערך בית הזיקוק...הטורבינה הזאת היא לא הייתה עומדת בפני עצמה אם הדוד לא היה מפעיל אותה... בעוד הטורבינה המוצעת היא טורבינה שעומדת בפני עצמה היא יכולה לעשות הרבה דברים...אבל היא לא חלק אינטגרלי ממערך בית הזיקוק...לעניין ההגדרה של החלפת מתקן משמע החלפת מתקן במתקן, כך שהמתקן החדש ישמש לאותה מהות בתהליך הייצור והשליבים הנלווים לו, ואנחנו סבורים שההסבר הזה של זה שהטורבינה הקודמת הייתה היא לא הייתה סטנד אלון לעומת הטורבינה הזאת יש לה הרבה משמעויות והמסקנה שלנו בהיבט הזה גם בין היתר שאנחנו לא יכולים פה ללכת על פטור מתוכנית על פטור מהיתר אלא חייבים פה פטור מתוכנית, עכשיו נושאים נוספים בהיבט התכנוני, קודם כל זה תמ"א 75 כבר רבות דובר פה...בעצם אני שואל מדוע להקים תחנת כוח חדשה של 5 שנים קדימה של 7 שנים, למה אנחנו צריכים להכניס עוד מקור פליטה לאזור כל כך מזוהם שנכון בדרך טרגית הוא זה נעלם, אבל אנחנו חושבים שניתן כרגע להסתפק בלעדיו. והנושא האחרון בהיבט התכנוני, סעיף 266 שקובע שעבודות הקמת תחנת כוח בעצם צריך להיות שימוש זמני

בלבד, עכשיו בוא נניח שבתום השלוש שנים של הצו אנחנו לא יסיימו את עבודת התכנון והרישוי... אז מה, אז אנחנו נעצור אותם אנחנו נפסיק את הפעילות שלהם, כלומר אנחנו גם לא משוכנעים או יותר מזה אנחנו משוכנעים שהתוכנית הזו שהפרויקט הזה לא עומד בתבחין של 266ה...".

98. העותרים הציגו את עמדתם לפיה אין להמליץ על אישור הצו. בתמצית, נימוקי העותרים היו כדלקמן:
- 98.1. ראוי היה לדחות את הדיון נוכח העובדה שהיו 4 ימי עבודה בלבד בין הפצת סדר היום והדיון עצמו.
- 98.2. הצו אינו כולל תנאים המבטיחים את זמניות המבנים.
- 98.3. הצו בפועל מסכל את תכנית תמ"א 75 מאחר והתחנה ממוקמת בשטח המיועד ליעודים אחרים בתמ"א 75 כפי שפורט בעמדת המשרד להגנת הסביבה. בהקשר זה התייחסו העותרים לדחיית תכנית בז"ן להקמת טורבינה דומה על ידי הוועדה המחוזית נוכח קידום תמ"א 75, אשר נדונה בעניין הוועדה המחוזית חיפה וטענו כי הצו למעשה מאפשר למשיבה מס' 6 להקים תחנה כוח שלא ניתן היה להקים כלל אילו הייתה מוגשת תכנית מפורטת לגביה.
- 98.4. העותרים ציינו כי הסטנדרט להקמת מתקנים כדוגמת תחנת כוח, שנקבע בעניין אדם טבע ודין ומכוחו בהוראות תכנית חפאג/1200/ב הוא תכנית מפורטת הכוללת תסקיר השפעה על הסביבה ואין כל הצדקה לחרוג מסטנדרט זה בצו חריג לפי ס' 266ה(ב) לחוק, בוודאי ללא כל דחיפות המצדיקה את הצו, כשבתי הזיקוק מחוברים לרשת החשמל וקיימות חלופות העשויות להבטיח רציפות תפקודית ואספקת חשמל.
- 98.5. עוד התייחסו נציגי העותרים לזיהום האוויר החריג במפרץ חיפה לחלקה המשמעותי של המשיבה מס' 6 וחברות אחרות בקבוצת בז"ן בגרימת זיהום האוויר לפי נתונים שהציגו במסמכים מטעמם וכן נוכח הליכי האכיפה הרבים נגד המשיבה מס' 6 על גרימת זיהום אוויר חריג - לרבות הרשעות בהליכים פליליים, קנסות ועיצומים כספיים כנגד בכירי קבוצת בז"ן - ושאלו "האם נכון לתת לקבוצה שיש נגדה כל כך הרבה הליכי אכיפה של המפעלים בהם הכי מזהמים בארץ ובמפרץ חיפה בייחוד להקים תחנת כוח ללא היתר ללא תוכנית ללא תסקיר השפעה על הסביבה"? כשהתשובה היא שהחלטה כזו תהיה בלתי סבירה באופן קיצוני, נוכח אי האמון בקבוצת בז"ן.
- 98.6. לגבי מסמך המשרד להגנת הסביבה מיום 09.09.2025 ציינו העותרים כי יש לבחון את המסקנה כי הפער בין המצב הקיים למצב המבוקש בבקשת היתר הפליטה נבדק יחד עם מתקן חדש להפחתת פליטות המוצע באותו חישוב עם תחנת הכוח וכי יש לבחון את תחנת הכוח בפני עצמה.
- ראו: דברי מר תומר גרטל דובר מגמה ירוקה בעמ' 86 לתמליל, עו"ד בכמן בעמ' 92 לתמליל, דברי גבי רות שטוסל בעמ' 93 לתמליל.
99. במהלך הדיון, בסמוך לזמן הצגת השגות המשרד להגנת הסביבה, נאמר לנציג עיריית תל אביב מר חיים גורן שהצטרף לדיון באופן מקוון כי יוכל להשתתף בדיון אך לא יוכל להצביע. לשאלת סגנית ראש העיר חיפה, עו"ד שרית גולן שטינברג, השיב יו"ר המועצה מר נתן אלנתן כי הנציג לא יוכל להצביע כי לא השתתף בדיון על אף שהדיון היה בעיצומו והנציג ביקש להשתתף בו (ראו: עמ' 101-100 לתמליל). במסגרת הדיון הפנימי אמר יו"ר המועצה למר גורן את הדברים הבאים: "אנחנו התחלנו את הדיון בשעה 20 ל-4 אתה הצטרפת אלינו בשעה 6 ורבע כיוון שכך אני לא נראה לי שאתה יכול להשתתף בהצבעה, אתה יכול להיות בדיון אבל אתה לא יכול להשתתף בדיון כי לא רוב רובו של הדיון...", להם השיב מר חיים גורן ותיזכר "אני הייתי ב-9 ביולי בדיון 4 שעות" ועוד הוסיף לאחר מכן כשהתקיים דיון בשאלה האם יוכל להשתתף בהצבעה "טוב. אני מרגיש שאני יכול אבל זה שיקול דעתכם" (ראו: עמ' 111-110 לתמליל).

100. המועצה החליטה להמליץ לשר על אישור הצו ברוב של 8 תומכים כנגד 7 מתנגדים.

החלטת המועצה הארצית ואישור הצו על ידי ראש הממשלה:

101. בתום הדיון הפנימי, החליטה המועצה הארצית לתכנן ובניה להמליץ לשר על אישור הצו. העתק החלטת המועצה מצורף כנספח מס' 2 לעתירה.
102. בהחלטתה, התייחסה המועצה לבחינת החלופות שנערכה על ידי משרד האנרגיה וציינה כי הוצג בפניה כי "לאחר בחינת כלל החלופות וקבלת התייחסותם של איגוד ערים חיפה ועיריית חיפה ביחס לחלופה המועדפת לעמדתם, עמדתו המקצועית של משרד האנרגיה היא כי החלופה המומלצת הינה הקמת שתי טורבינות גז בקו-גנרציה וחיבורן למחולל קיטור להפקת חום" וכי חלופה זו "הינה החלופה המועדפת בהיבטי אמינות, לוח זמנים להקמה, יעילות, ניידות ומתן מענה הוליסטי לצרכי החשמל והקיטור של בתי הזיקוק". עוד ציינה המועצה כי זוהי הפרקטיקה המקובלת בבתי זיקוק בעולם (ראו: ס' 6 להחלטה).
103. המועצה התייחסה בסעיף 7 להחלטתה למכתב המשרד להגנת הסביבה מיום 09.09.2025, לפיו הפער בין המצב הקיים של קצב פליטת תחמוצות החנקן לפני מתקפת הטילים לבין בקשת היתר הפליטה הכוללת את תחנת הכוח אינו עולה על 20% ולפיכך לא צפויה חריגה מערכי הסביבה כתוצאה מפעילות הטורבינות.
104. המועצה התייחסה אף למכתב המשרד להגנת הסביבה מיום 13.08.2025 וציינה כי "לעמדת המשרד, הקמת טורבינות הגז המוצעות אינן עומדות בהגדרה של "החלפת מתקן" בהתאם לתכנית החלה במקום (חפאג/1200/ב) ומהוות 'מתקן חדש' אשר מוגדר כבעל השפעה סביבתית ניכרת, זאת מהנימוקים שפורטו במכתבם וממילא כזה הנדרש בתכנית" אך ציינה כי "ביחס לעמדה זו נערכה בדיקה מקצועית מטעם משרד האנרגיה, לאחר שבחן גם חוות דעת שהוגשה על ידי חברת בז"ן לעניין זה" ולפיה עמדת משרד האנרגיה מדובר ב"החלפת מתקן" מהנימוקים שפורטו בחוות דעת בז"ן "ובראשם שטורבינות הגז אומנם פעולות בטכנולוגיה שונה (טובה ויעילה יותר) מתחנת הכוח שנהרסה" אך המתקנים ממלאים את אותו תפקיד בהליך הייצור.
105. עוד צוין בהחלטה, כי הטורבינות יהיו פריקות וניתנות לשינוע, ישמשו לצריכה עצמית של המשיבה מס' 6 בלבד, וכי הספק ייצור החשמל בפועל לא יעלה על 43 מ"ו בהתאם לרישיון הייצור - על אף שלתחנה יהיה הספק גדול יותר.
106. המועצה קיבלה את עמדת משרד האנרגיה כי יתר החלופות אינן מספקות מענה לפרמטרים מרכזיים ולפיכך צוין כי "המועצה השתכנעה כי החלופה האמינה ביותר שניתנת ליישום תוך פרק זמן נדרש הינה הקמת שתי טורבינות גז בקו-גנרציה...". כן אימצה המועצה כאמור את עמדת משרד האנרגיה כי מדובר בהחלפת מתקן, מנימוקי משרד האנרגיה.
107. המועצה ציינה כי אין בהמלצתה על אישור הצו "כדי להשפיע על יישום החלטת הממשלה מס' 1231 ותמ"א 75", וכי "טורבינות הגז יהיו פריקות וניתנות לשינוע ושימוש בחשמל שיוצר יהיה לשימוש עצמי בלבד, זאת בהלימה להחלטת הממשלה ולתמ"א 75 כאמור".
108. העותרים ידגישו, כי ההחלטה נעדרת כל התייחסות לזיהום האוויר במפרץ חיפה ולחלקה של המשיבה מס' 6 בגרימתו, לרבות הפרות תנאי היתרי הפליטה שלה, על אף הנתונים שהיו בפני המועצה. לא הייתה אף כל התייחסות להשוואת החלופות מבחינת ההשפעה על זיהום האוויר וכמות הפליטות שתגרום או תיחסך.

109. על אף החלטת המועצה להמליץ על אישור הצו מיום 30.09.2025, הוא לא נחתם עד יום 23.11.2025 נוכח היעדרו של שר פנים, המוסמך לחתום על הצו בהתאם לס' 266 לחוק. לאחר העברת סמכויות שר הפנים לראש הממשלה בהתאם להחלטות הממשלה מיום 16.11.2025 ומיום 23.11.2025, חתם ראש הממשלה על הצו ביום 23.11.2025.

110. ביום 01.12.2025 הגישה התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) עתירה לבית משפט נכבד זה, בה ביקשה צו על תנאי המורה על מינוי שר פנים וביטול החלטות הממשלה הנ"ל על העברת סמכויות שר הפנים לראש הממשלה, היא בג"ץ 3329-12-25, בה צפויים המשיבים להגיש תגובה מקדמית לעתירה עד יום 16.01.2026.

111. מטבע הדברים, ההכרעה בעתירת התנועה למען איכות השלטון בישראל, משליכה אף על תוקף הצו נשוא העתירה.

ו. הטיעון המשפטי

אישור הצו והחלטה להמליץ על אישורו נגועות בחוסר סמכות:

112. העותרים יטענו כי הצו אושר תוך חריגה מסמכות המשיבים 1-2 מאחר ואינו עומד בתנאי סעיף 266 לחוק. נקודת המוצא לדיון היא כי החוק הסמיך את שר הפנים להתיר בנייה ללא היתר וללא תכנית אך ורק בתנאי ס' 266 וכל חריגה מתנאים אלו אינה בסמכותו של השר ושל ראש הממשלה לו הוקנו סמכויות השר. בהתאם לעיקרון החוקיות. בית משפט נכבד זה עמד על חשיבות ההקפדה על כך שעל כל רשות לפעול במסגרת הסמכות שנקבעה לה בחוק, בין השאר בע"א 5958/15 פרחי ביקל נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה ראשון לציון (ניתן ביום 31.12.2015), בקובעו כדלקמן:

"עקרון חוקיות המינהל מהווה נורמה בסיסית במשפט הציבורי. עקרון זה מורה, כי כל רשות מנהלית חייבת לפעול בתוך דל"ת אמות הסמכות שהוקנתה לה בחוק. הרשות המינהלית רשאית ומוסמכת לעשות רק את אותן פעולות שהחוק הסמיך אותה לעשותן. זהו הביטוי של עקרון שלטון החוק בתחום המשפט המנהלי. הנפקות המעשית שלו היא, שהפעולה המנהלית חייבת להיות מבוססת על הסמכה בחוק (או מכוחו), וכן שאסור לפעולה זו לחרוג מן הגבולות שנקבעו להסמכה (דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 97-98 (2010); ע"א 7368/06 דירות יוקרה בע"מ נ' ראש עיריית יבנה, מר צבי גוב-ארי [פורסם בנבן] (27.6.2011), פסקה 33 (להלן: עניין דירות יוקרה)). על עקרון זה נאמר כי הוא ה"אל"ף בי"ת של המשפט המינהלי" (ברוך ברכה משפט מינהלי א 35 (התשמ"ז); בג"ץ 1640/95 אילנות הקריה (ישראל) בע"מ נ' ראש עיריית חולון, מר מרדכי ששון, פ"ד מט(5) 582, 587 (1996) (להלן: עניין אילנות הקריה)...עקרון חוקיות המינהל מחייב הקפדה מיוחדת בכל הנוגע לפעולות העלולות לפגוע בזכויות יסוד של הפרט. פעולה של רשות הפוגעת בזכות יסוד טעונה הסמכה חוקית מפורשת...".

הצו ניתן לפי ס' 266ה(ב) והוא פוטר את המשיבה מס' 6 הן מהיתר בניה והן מתכנית מפורטת:

113. על אף שבמספר מקומות צוין כי הצו עומדת בדרישות תכנית חפאג/1200 וכי לכאורה מדובר בצו הפוטר מהיתר בניה בלבד ולא מתכנית (ראו לדוגמה דברי עו"ד אפרת ברנד בעמ' 50-51 לתמליל הדיון מיום 09.07.2025), העותרים ידגישו כי לא כך המצב. ראשית, הצו עצמו מעיד כי ניתן לפי ס' 266ה(ב) המתיר פטור מתכנית ומהיתר ולא לפי ס' 266ה(א) המתיר פטור מהיתר בלבד.

114. שנית, הצו עומד בסתירה להוראות תכנית חפאג/1200ב החלה על בתי הזיקוק ולא ניתן לראות בהקמת תחנת הכוח בנייה העומדת בהוראותיה :

114.1. כפי שהראו העותרים, התכנית מחייבת כי כל הרחבה או תוספת לתחנת הכוח שהייתה קיימת במועד אישורה תיעשה אך ורק בתכנית מאושרת ולא לפי תכנית חפאג/1200ב עצמה. כן מדובר ב"מיתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת" וגם מסיבה זו תכנית חפאג/1200ב מחייבת כי תוכן תכנית מפורטת.

114.2. עוד מחייבת התכנית כי כל בנייה לפיה תיעשה בהתאם לחוות דעת סביבתית (ראו: ס' 6.1.1.2 להוראות התכנית) והצו אינו כולל חוות דעת כאמור.

114.3. ס' 6.1.3 להוראות תכנית חפאג/1200ב מחייב כי בניה לפי התכנית תיעשה בהתאם להיתר, אשר יכלול חובת פרסום ומתן אפשרות לציבור להגיש השגות לגבי בקשת ההיתר, האמורה לכלול תשריט, התייחסות ראשונית של המשרד להגנת הסביבה ועוד. נוכח עמדתו השלילית של המשרד להגנת הסביבה ונוכח היעדר הליך פרסומי הכולל מידע מינימלי לגבי תחנת הכוח המוצעת, נראה שהצו אינו עומד בדרישה זו של התכנית.

היעדר דחיפות לאומית שהיא תנאי למתן צו לפי ס' 266ה(ב):

115. ראשית, **הקמת תחנת הכוח נעדרת דחיפות לאומית** שהיא התנאי המרכזי לאישור בנייה ללא היתר וללא תכנית מפורטת באופן חריג ביותר, בהתאם לס' 266ה(ב). כפי שהראו העותרים מתחם בתי הזיקוק חובר לרשת החשמל זמן קצר לאחר הפגיעה בו והוא מתפקד, על בסיס חיבור לשני קווי מתח עליון במשך חודשים ארוכים. גם בהתאם לצו, הקמת תחנת הכוח המוצעת צפויה לארוך חודשים נוספים ולכן על פניו הסוגייה אינה כרוכה בדחיפות חריגה, המצדיקה צו חריג לפי ס' 266ה(ב) לחוק.

116. זאת ועוד, במהלך דיוני המועצה ועל בסיס החומרים שהוצגו בפניה, לרבות חוות דעת המומחה, עולה כי **קיימות חלופות זמינות המבטיחות רציפות תפקודית ואספקת חשמל סדירה לבתי הזיקוק ולא קיימת דחיפות המצדיקה צו חריג כל כך** להקמת תחנת כוח ללא תכנון מפורט וללא תסקיר השפעה על הסביבה - כאשר בפני משרד האנרגיה ובז"ן חלופות זמינות המאפשרות אספקת חשמל חלופית לחיבור הקיים לקווי המתח, שתאפשר ודאות ורציפות תפקודית גם אל מול תקלות סבירות - ואף סבירות פחות - במתקני חברת החשמל. נזכיר בקצרה מספר נקודות שעלו בדיוני המועצה וממחישים את היעדר הדחיפות :

116.1. ראשית, בתי הזיקוק מחוברים לרשת החשמל כיום באמצעות שני חיבורים לקווי מתח עליון.

116.2. שנית, במסגרת התהליך לא נערכה בחינה של ההסתברות לתקלה באספקת החשמל מחברת החשמל ובהתאם לחוות דעת המומחה מדובר בתרחיש קטסטרופלי שסבירותו נמוכה ביותר ואינה שונה מסבירותה של פגיעה או תקלה ששוב תשתק כליל את תחנת הכוח המוצעת בצו.

116.3. שלישית, המומחה מטעם איגוד ערים הציג חלופות להקמת תחנה הכוח במסגרת הצו המלמדות כי ניתן להבטיח רציפות תפקודית של בתי הזיקוק גם במקרה של תקלות באספקת החשמל, באמצעים אחרים.

116.4. רביעית, מאחר ובתי הזיקוק פועלים בחיבור הקיים לחשמל חודשים ארוכים וימשיכו לפעול במשך חודשים נוספים עד השלמת תחנת הכוח, לא קיימת דחיפות המצדיקה את עקיפת דיני התכנון והבניה.

סיכול תמ"א 75 והתכנון המפורט מכוחה:

117. כאמור, ס' 266ה כולל תנאי לפיו לא יינתן צו אשר ביצעו יסכל את ביצוע תכנית שאושרה או תכנית שהוחלט להפקידה (ס' 266ה(א)(4)). תמ"א 75, שפורסמה לאישור ברשומות ביום 16.01.2024, בעקבות אישור החלטת ממשלה מס' 1231 נועדה לקבוע הנחיות ותנאים הדרושים "ליצירת שינוי תכנוני שיאפשר פיתוח עירוני

מוטה תעסוקה, מסחר, תיירות, שטחים פתוחים ומגורים במפרץ חיפה במקום אזור מוטה תעשייה כבדה ומזהמת". כידוע למועצה, מכוח תמ"א 75 מקודם תכנון מפורט בארבע מתחמים, הכוללים את שטח מתחם בז"ן האמור להיות מפונה ממפעלים, בהתאם להחלטת הממשלה מס' 1231 בשנת 2029, או שנת 2030 לכל המאוחר. יצוין כי החלטת הממשלה אימצה את דו"ח ועדת המנכ"לים הבינמשרדית לבחינת עתיד התעשייה במפרץ חיפה, לפיו בתי הזיקוק יפסיקו את פעילותם בתוך עשור. בהתאם לדו"ח המינהלת לפיתוח מפרץ חיפה, משמעות הדבר היא כי בתי הזיקוק יפוננו בשנת 2030 לכל המאוחר, בשאיפה להקדים את הפינוי לשנת 2029.

❖ העתק דו"ח ועדת המנכ"לים והעתק דו"ח המינהלת לפיתוח מפרץ חיפה לשנת 2024 מצורפים **כנספח מס' 24** לעתירה.

118. כפי שמציין המשרד להגנת הסביבה בחוות דעתו מיום 13.08.2025, "הקמת תחנת כוח חדשה בלב אזור התכנון האורבני החדש אינה עולה בקנה אחד עם מטרות התמ"א ליצירת תנאים חדשים להעלאת רמת החיים ושיפור איכות החיים במפרץ חיפה, מניעת מטרדים ומוקדי זיהום וסיכון ועוד, בפרט שמדובר במתקן עצמאי, הרי שגם אם בז"ן תפסיק את פעילותה והשטח יפונה, עדיין תחנת הכוח תוכל להמשיך לפעול במנותק מהפסקת הפעילות של המפעל...".

119. בנוסף, כפי שמציינת חוות דעת המשרד להגנת הסביבה, השטח המבוקש לתחנת הכוח מיועד באחת החלופות המובילות במסגרת תמ"א 75 ד' למסדרון תשתיות להולכת תזקיקים וגפ"ם מנמל הדלק החדש לאתר אחסון התזקיקים העתידי ועל כן אישור הצו יסכל את מימושה של התוכנית בניגוד גמור להוראות סעיף 266ה(4) האמור. לכן, כפי שמציינת חוות הדעת, "מאחר וישנה התקדמות בתכנון המפורט ויש כבר ודאות לגבי התכנון המוצע באזור, ניתן להעריך שקיימת סבירות גבוהה כי תחנת הכוח המוצעת תפגע במימוש התוכנית בעתיד ותגביל שימושי קרקע חדשים בסביבתה הקרובה והרחוקה".

120. עוד יצוין, כי מעבר לסיכול תמ"א 75 למעשה מאפשר הצו שימוש בסעיף 266 לחוק התכנון והבניה כ"מעקף תכנוני", על מנת להקים מתקן שככל הנראה תכנית מפורטת להקמתו הייתה נפסלת על ידי מוסדות התכנון בשל תמ"א 75 והתכניות החלות מכוחה ועל מנת להבטיח את יישומן. ראיה לכך ניתן למצוא בכך שבמסגרת עע"מ 7269/23 הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה נ' בתי זיקוק לנפט בע"מ (ניתן ביום 25.02.2023), בו נדונה תכנית בז"ן להקמת טורבינת גז בצמוד לדוד קיטור קיים, לצורך ייצור חשמל עצמי בטכנולוגיית קונגרציה במתחם בז"ן, התקבל בהסכמה ערעור הוועדה המחוזית ובוטל פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים, דבר המעיד כי בית המשפט העליון ראה בחיוב את עמדת הוועדה המחוזית, לפיה "נוכח קידומה של תמ"א 75 והחלטת הממשלה בדבר פינוי התעשייה ממפרץ חיפה, קיימת "אי ודאות משמעותית" ביחס לאפשרות קידום התוכנית ככל שיוחלט להגישה, ולכן בטרם כל דיון נוסף זקוקה המשיבה למידע נוסף... הצגת הבקשה בפני הוועדה המקומית המשותפת למתחם, וקבלת התייחסות הגורמים המקצועיים המובילים את תמ"א 75, וצוות המו"מ הממשלתי שנקבע בהחלטת הממשלה על מנת להבין את המארג השלם של קבלת החלטות הממשלתיות" (ראו: פסק הדין בעת"מ 58486-02-23 בתי זיקוק לנפט בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - חיפה (ניתן ביום 13.03.2023), סעיף 6 לפסק הדין).

121. בהחלטתה, מציינת המועצה הארצית, כי "בעניין היחס להחלטת ממשלה מס' 1231 בנושא פיתוח מפרץ חיפה, צוין כי כבר בהחלטת המועצה הארצית מיום 9.07.25 הובהר כי אין בהמלצה למתן פטור מהיתר לשיקום המתקנים שנפגעו בבז"ן כדי להשפיע על יישום החלטת הממשלה מס' 1231 ותמ"א 75. עוד צוין בעניין זה כי לפי הצעת הצו הנוכחי טורבינות הגז יהיו פריקות וניתנות לשינוע ושימוש בחשמל שיווצר יהיה לשימוש עצמי בלבד, זאת בהלימה להחלטת הממשלה ולתמ"א 75 כאמור".

122. בכל הכבוד, הקמת תחנת כוח במיקום בו תמ"א 75 והתכנון המפורט מכוחה מייעדים לייעודים ושימושים אחרים תשפיע על יישום החלטת הממשלה מס' 1231 ותמ"א 75. גם בהקשר זה, אין באמירה רפה כי הטורבינות יהיו פריקות וניתנות לשינוע, ללא קביעת לוח זמנים או התחייבות ממשית כי יהיה פירוק ושינוע במועד כלשהו, כאשר ידוע כי כוונת בז"ן לקדם היתרי בניה להכשרת הבנייה בוועדה המקומית המשותפת, כדי לרפא את הסתירה ברורה בין הצו המוצע לבין תמ"א 75 והחלטת הממשלה מס' 1231.

123. לפיכך, הצו אינו עומד בהוראת ס' 266 והוא אף עומד בסתירה לתכנית מתאר ארצית מאושרת ותכניות מפורטות המקודמות לפיה במוסדות התכנון ואין לאשרו. מעבר לאמור, אישור הצו על אף הסתירה ברורה להוראות תמ"א 75 והחלטת הממשלה מס' 1231 הוא מהווה החלטה בלתי סבירה באופן קיצוני.

הצו אינו עומד בדרישת הזמניות ואינו כולל תנאים להבטחת זמניות והשבת מצב לקדמותו:

124. הצו המוצע - כמו הצו המקורי - אינו עומד בדרישת סעיף 266ה(א)(1), לפיו "העבודות והשימושים יהיו זמניים ולתקופה שלא תעלה על התקופה הנדרשת להקמת המיזם" ובדרישת סעיף 266ה(א)(3) לפיו השר יקבע "תנאים לביצוע העבודות והשימושים, ובכלל זה לעניין מקום ביצועם ולעניין הבטחת זמניותם ולעניין החזרת המצב לקדמותו ככל הניתן". טורבינות תחנת הכוח אמנם ניתנות לניוד, אך הצו אינו כולל תנאים כלשהם המבטיחים את ניודן בתום תוקף הצו. להיפך, סעיף 4 לצו קובע כי "עם פקיעת תוקפו של צו זה, הגורם המבצע יפסיק את השימושים מכוח צו זה ויפעל להשבת המצב לקדמותו ככל האפשר, זולת אם אושרו לפי כל דין".

125. זאת ועוד, מישיבות הוועדה המקומית המשותפת לתכנון ובניה במתחם בז"ן עולה, כי בכוונת בז"ן להגיש בקשת היתר לטורבינות ולהפכן למבנה קבע. במהלך הדיון במועצה בצו המקורי מיום 09.07.2025, מר אריאל פרינץ, נציג משרד האנרגיה ציין כי תקופת הצו המבוקשת היא על מנת להשלים את הליך הרישוי (ראו: עמ' 17 לתמליל הישיבה, המצורף כנספח 8 לעתירה).

126. בנוסף, במהלך ישיבת הוועדה המקומית המשותפת לתכנון ובניה במתחם בז"ן מיום 14.09.2025, במסגרת עדכונים והודעות לגבי הוצאת הצו המקורי, התייחסו יו"ר הוועדה מר מיכה גדרון ונציגי בז"ן כי יפעלו לזירוז הגשת ואישור הבקשות להיתר שתוגשנה לגבי המבנים המבוקשים בצו.

127. ניסוח זה מעיד על כוונה ברורה להשתמש בסעיף 266ה כ"גשר סטטוטורי" ולהכשיר את בניית מבני הקבע שיוקמו מכוחו לאחר הקמתם. לכן, הצו סותר את לשון החוק ותכליתו.

128. בכך עומד הצו המוצע בסתירה ברורה להוראות ס' 266ה ולפיכך אין לאשרו.

129. ויודגש, העובדה כי הצו קובע כי הטורבינות יהיו פריקות וניתנות לשינוע אינה מהווה תנאי המבטיח את זמניות הצו מאחר ולא נקבעו כל תנאים קונקרטיים המבטיחים את פירוק הטורבינות ושינוען או הפסקת השימוש בטורבינות בפועל. ההיפך הוא הנכון, בישיבת הוועדה המקומית המשותפת למתחם בז"ן צוין כי בכוונת יו"ר הוועדה ובז"ן להגיש בקשת היתר שתבטיח את קביעות השימוש במבנים שהותרו במסגרת הצו.

אישור הצו הוא בלתי סביר באופן קיצוני נוכח פגמים בהליך היורדים לשורשו של עניין:

130. מעבר להיעדר הסמכות, החלטת המועצה הארצית להמליץ על אישור הצו לוקה בחוסר סבירות קיצונית נוכח פגמים בהליך התכנוני היורדים לשורשו של עניין ודינה בטלות, פגמים המצדיקים את ביטול הצו והשבתו למועצה לדיון מחדש בצו ובחלופות לתחנת הכוח המוצעת בו.

131. העותרים ידגישו, כי גם אם מבחינה פורמלית ס' 266 מסמך את שר הפנים ולענייננו את המשיב מס' 1 כממלא מקומו לאשר בנייה ללא תכנית מתאר, היתר או תסקיר השפעה על הסביבה - והעותרים סבורים כי לא כך הדבר נוכח אי עמידת הצו בתנאי ס' 266 - אישור הקמת תחנת כוח במתחם בתי הזיקוק, נוכח הוראות התכנוניות החלות והפסיקה שדנה בהן וכן נוכח זיהום האוויר החריג הנגרם כתוצאה מפעילותם, דווקא בהליך חריג של עקיפת דיני התכנון והבניה והוצאת צו לפי ס' 266, היא בלתי סבירה באופן קיצוני והפגמים בשיקול דעתם של המשיבים מצדיקים את ביטול החלטת המועצה הארצית וביטול הצו.

132. לעניין זה יפנו העותרים לפסיקת בית המשפט לעניין ההפרדה בין סמכות ושיקול דעת, לדוגמה בבג"ץ 973-12 עמותת "במקום" מתכננים למען זכויות תכנון נ' שר הפנים (ניתן ביום 30.05.2013), שעסק אף הוא בבנייה בפטור מהיתר מכוח תקנות לפי ס' 266 לחוק, באותו מקרה הקמת מתקן שהיה למסתננים. באותו עניין קבע בית משפט נכבד זה כדלקמן:

"לו. אכן, אין דעתנו נוחה די הצורך מהתנהלות הדברים. בתוך עמנו אנו יושבים, ולא נעלמו מעינינו השלכותיהם של הגלים המונוניים של הגירה בלתי-חוקית והסתננות עמם נדרשה המדינה להתמודד לאורך תקופה. ואולם, מן הנתונים שהוצגו על-ידי הצדדים עולה לכאורה, כי כבר בעת שהוחלט על תיקון התקנות ספק אם היתה הבהילות שהוצגה בפני המועצה הארצית ובפני שר הפנים כצעתה, לא כל שכן בהמשך. טחנות החקיקה טוחנות לאט, ועל כן, עמד על כך הנשיא ברק בפרשת ע"א 1528/05 רשות הנמלים והרכבות - רכבת ישראל נ' אביגדורוב [פורסם בנבו] (2005), כי "סמכות לחוד ושיקול דעת לחוד... שיקול הדעת צריך להיות מופעל על פי עקרונות היסוד של המשפט המינהלי הישראלי... הפעלת שיקול הדעת המינהלי בהקשר הזה מחייבת עריכתו של איזון ראוי בין ערכים ואינטרסים מתנגשים" (שם, בפסקה 5), ובענייננו זכויות האדם של השוהים במתקן מזה, שמירה על טובתם של תושבי האזור מזה, ושמירה על מרקם החיים של כלל תושבי המדינה מזה.

לז. פשיטא, כי סד הזמנים שבו נתקבלו ההחלטות בענייננו לא איפשר לשר הפנים לשיקול את הפעלת הסמכות הנטענת על בסיס תשתית עובדתית מלאה ומפורטת, כנדרש בהתאם לכללי המינהל (דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א' פרק 14 (2010) (להלן ברק-ארז); יצחק זמיר הסמכות המינהלית (תשנ"ו) כרך ב' 733-739). כך, אף שהמדינה טענה היא עצמה, כי השימוש בסמכויות חריגות מעין אלה צריך שיעשה במשורה. בהיעדר הקפדה על הליך מינהלי תקין, דומה שהתקנות מגלות - מכל מקום, באופן מסוים - שימוש גורף יתר על המידה בסמכות החריגה. בעע"מ 8489/07 ריכטר נ' ועדת המשנה הנקודתית של הועדה המחוזית [פורסם בנבו] (2008) מנה השופט

(כתארו אז) גרוניס את תכליותיו היסודיות של חוק התכנון והבניה ואת צרכי השקיפות ושיתוף הציבור (פסקאות 14-16). בין היתר נמנית חשיבותם של מוסדות התכנון וההיררכיה שלהם; אוגם שיתוף הציבור בהליך התכנון: "הזכות להתנגדות... חשובה הן מנקודת מבטו של הפרט, המבקש להיאבק נגד תכנית הפוגעת בו במידה שאינה מוצדקת לדעתו. והן מנקודת מבט כלל חברתית. זאת, שכן על-ידי העלאת התנגדויות ודיון בהן נחשפים היתרונות והחסרונות של התכנית. כך שבפני מוסד התכנון יפרשו מלוא הנתונים והשיקולים החשובים להכרעה". בהיקש לענייננו, יש במובהק מיתאם הפוך בין שימוש בסמכויות חריגות לבין שיתוף הציבור, וזאת על הרשות להביא בחשבון כדבעי"

133. והדברים כמו נכתבו בענייננו, שימוש בסעיף חריג, המאפשר לעקוף את דיני התכנון והבניה - בוודאי כשמדובר בבתי זיקוק הפועלים בלב מטרופולין הסובל ממילא מזיהום אוויר חריג, שחלק משמעותי ממנו נגרם על ידי בתי הזיקוק - חייב להיעשות על בסיס תשתית עובדתית מספקת (גם אם בהתחשב בדחיפות), תוך בחינת כל השיקולים, לרבות ההצדקה לשימוש בסמכות החריגה, הפגיעה בשיתוף הציבור והחשש משימוש גורף מדי בסמכות החריגה.

134. העותרים יטענו כי בענייננו נפלו פגמים הן בהליך קבלת החלטת המועצה הארצית להמליץ על אישור הצו והן בהחלטות גופן, אשר אינן מאזנות כראוי בין השיקולים ולפיכך הן חורגות ממתחם הסבירות.

פגמים מינהליים בדיוני המועצה הארצית:

135. ראשית, הדיונים בצו נוהלו בדחיפות בלתי מוצדקת, תוך קביעת דיון ימי עבודה בודדים לפני מועד קיומו ותוך שניתנים לציבור ימים בודדים להתכונן לדיונים.

136. כפי שהראו העותרים בתחילה אמור היה להתקיים דיון הוועדה בצו נשוא העתירה כשבועיים בלבד לאחר דיון המועצה מיום 09.07.2025 מה שהציב לוח זמנים בלתי ריאלי בעליל לבחינת החלופות שהוצגו בחוות דעת המומחה ובמעמד אותו דיון.

137. לאחר מכן הופץ סדר היום לדיון שנקבע ליום 30.09.2025, ביום 18.09.2025, חלק מהעותרים קיבלו אותו בעקיפין רק ביום 20.09.2025 כך שנוכח חגי תשרי ניתן לציבור משך בלתי סביר של 4 ימי עבודה בלבד להתכונן לדיון ונפנה בהקשר זה לדברי מנכ"ל איגוד ערים ד"ר ליהי שחר ברמן ולדברי העותרים בתמליל דיון המועצה.

138. בכל הכבוד, ניהול ההליך בצורה חפוזה כל כך, כאשר כפי שהראו העותרים בתי הזיקוק מחוברים לחשמל בחיבור המאפשר את פעילותם מזה חודשים ואין כל דחיפות אובייקטיבית, מעיד על "אווירת מחטף" וממילא כפי שציינה ד"ר ליהי שחר ברמן בדבריה, לוח הזמנים לא אפשר דיון רציני בבחינת החלופות שהציג משרד האנרגיה ובסוגיית זיהום האוויר שהציג איגוד ערים.

139. שנית, כפי שהראו העותרים בדיון עצמו אף נפל פגם הליכי, כשנציג עיריית תל אביב מר חיים גורן שהצטרף לדיון באופן מקוון, לא הורשה להצביע, בטענה כי מאחר והצטרף לדיון שהתחיל בשעה 15:40 בשעה 18:00 הוא אינו רשאי להצביע על אף שהדיון עדיין התנהל, עדיין לא נשמעו המענים לטענות המשיגים ובנוסף, מדובר בדיון המשך לדיון בו נכח במלואו. מדובר בפגם משמעותי מאחר וההחלטה התקבלה ברוב של שמונה כנגד שבעה.

הליך בחינת חלופות לקוי והישענות על תשתית עובדתית חסרה:

140. הפגם העיקרי בהליך הוא תהליך בחינת החלופות לתחנת הכוח המוצעת בצו, שנערך מכוח החלטת המועצה הארצית מיום 09.07.2025 - תהליך שהיה לקוי וסימן מראש את החלופה העדיפה, כפי שציין נציג המשרד להגנת הסביבה מר אלעד פנחס, במעמד הדיון מיום 30.09.2025.

141. ראשית, כפי שהראה המומחה מדובר בהליך בחינת חלופת מוטה, המניח את המבוקש והדבר מתבטא במספר פגמים שנפלו בו:

141.1. בחינת החלופות בוצעה לפי הנחות יסוד שגויות: במסמך בחינת החלופות חסרה הנחת יסוד חשובה בדבר זמניות המתקן והצפי לפירוקו, עם פינוי בתי הזיקוק. קיימת הנחת יסוד מיותרת לפיה כל מתקן לאספקת חשמל חייב לפתור גם את ייצור הקיטור ולא נבחנו חלופות לייצור הקיטור בנפרד. בנוסף, תחנת הכוח המוצעת עצמה לא עומדת בהנחות היסוד מאחר וכושר הייצור שלה גדול מרישיון הייצור.

141.2. בחינת החלופות מניחה צורך לייצר קיטור נוסף, מה שהתברר כלא נכון מבחינה עובדתית: משרד האנרגיה הניח כי על פתרון החשמל לכלול תוספת של 60 טון קיטור, אך כפי שציין נציג המשרד להגנת הסביבה אלעד פנחס הנתונים מלמדים כי הדוודים פעלו ב-4 השנים האחרונות ב-56% בלבד מהנתון, כלומר לא קיים צורך בתוספת הקיטור שעליה התבססו הנחות היסוד ומדובר ב"זכויות זיהום" ויתירות גדולה שמוקנית למשיבה מס' 6 שלא לצורך, כפי שציין מר פנחס וייצוא קיטור החוצה מהמתחם כפי שהתייחסה ד"ר שחר ברמן.

141.3. ויודגש, על אף שבמסגרת הדיון עמדו נציגי האיגוד ונציג המשרד להגנת הסביבה על העובדה כי אין צורך בתוספת הקיטור, החלטת המועצה הארצית נימקה את ההמלצה על אישור הצו בין השאר בכך שמדובר בחלופה הנותנת "מענה הוליסטי לצרכי החשמל והקיטור של בתי הזיקוק", כך שלמעשה ההחלטה מבוססת על הנמקה שגויה עובדתית.

141.4. יש לציין, כי בעמ' 109 לתמליל הדיון מיום 30.09.2025 מתייחס נציג בז"ן מר יריב גרץ לכך שתוספת הקיטור מיועדת לגיבוי ולצריכה באירועי קיצון כדוגמת קור קיצוני וגשמים חזקים, אולם הדבר אינו מעיד על כך שהיתירות הזו בהכרח מוצדקת או שנדרש לקשור אותה לפתרון החשמלי, כאמור.

141.5. בחינת החלופות אל מול תרחיש כשל במתקני חברת החשמל הוא קטסטרופלי ובלתי מוצדק: בחינת החלופות אל מול "תרחיש עלטה", בו כל מתקני חברת החשמל יושבתו, או אפילו מול תרחיש לכשל בשני קווי המתח העליון המזינים את בתי הזיקוק כיום הוא בלתי סביר באופן קיצוני. בהתאם לעמדת המומחה, ניתן באותה המידה להיערך על מול תרחיש של פגיעה בתחנה המוצעת בצו שתשבית אותה לחלוטין. נראה כי דרישה זו נועדה להבטיח את בחירת החלופה שהציעו מראש משרד האנרגיה והמשיבה מס' 6 - הקמת תחנת הכוח.

141.6. מסמך בחינת החלופות מתעלם מהמלצתו העיקרית של המומחה על שילוב בין החלופות, כשחיבור בתי הזיקוק אשר קיים כיום, לשני קווי מתח עליון הוא החלופה העיקרית וכתוספת קיימות חלופות גיבוי שונות, כמפורט בחוות דעתו.

141.7. מסמך החלופות לא כולל בדיקה עצמאית של אמינות מערכת האספקה בכל חלופה: כפי שציין המומחה במעמד הדיון בצו, "על מנת לבחון את החלופות ולהשוות ביניהן, יש להוסיף בחינה מקצועית של מומחה לחשוב רמת אמינות מערכת האספקה בכל חלופה...". משלא נעשתה בחינה כזו, הבחירה בין החלופות נעדרת תשתית עובדתית ואינה בוחנת את ההסתברות לכשלים האפשריים בכל חלופה.

141.8. ההליך התקיים בחיפזון ובחטף ללא דיון מעמיק בחלופות: ניהול הליך בחינת החלופות בחיפזון, בתחילה במטרה לסיימו תוך שבועיים מהדיון מיום 09.07.2025 ובהמשך תוך קביעת דיון המועצה ליום 30.09.2025 בחיפזון וללא דיון משמעותי עם איגוד ערים, עיריית חיפה והמשרד להגנת הסביבה, מעידים כי הליך בחינת החלופות התקיים בחטף, ללא דיון מעמיק וכשהתוצאה ידועה מראש.

142. בית המשפט עמד על כך שקבלת החלטה על בסיס מידע חלקי או תשתית עובדתית חסרה חורגת ממתחם הסבירות, לדוגמה בפסק דינו בדנ"מ 4753/19 עיריית הרצליה נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור (ניתן ביום 06.05.2021), שם נקבע כדלקמן:

"...אכן, הלכה עמנו כי בית משפט זה אינו "מתכנן על" ולא ממיר את שיקול דעתו של מוסד התכנון בשיקול דעתו...ברם, כמתואר לעיל וכפי שנעמוד להלן בהרחבה, השגות העותרים על הפקדת התכנית ואישורה נוגעות, בראש ובראשונה, לפגיעה בתקינות ההליך המינהלי שקדם להחלטות אלו ובעקרון השקיפות, העומד בלב ההליך התכנוני. במקרה דין, תוצאות פגמים אלה הן כי מוסד התכנון הלכה למעשה לא הפעיל את שיקול דעתו כנדרש ולא בחן את השאלות התכנוניות הטעונות הכרעה בבואו להחליט על דרך קידומה של התכנית על רקע תשתית עובדתית מלאה. היינו: ההשגות על ההחלטות שהועמדו לביקורת שיפוטית בענייננו אינן נוגעות לתוכן של ההכרעות התכנוניות ולהפעלת שיקול דעת תכנוני על ידי הוועדה. כפי שאראה, הפגמים בהליך קבלת ההחלטות דנן נוגעים לכך שמלכתחילה לא היה בידי הוועדה מלוא המידע הנדרש לה לשם הפעלת סמכויותיה ולהעברתן של אלו לגורם מינהלי שאינו מוסד התכנון המוסמך..."

143. העותרים יטענו כי הליך בחינת החלופות וההליך כולו בפני המועצה הארצית היה חפוז, חלקי וללא בחינה אמיתית של העובדות, כשמשרד האנרגיה מציג בפני המועצה בחינת חלופות מוטה, כשהתוצאה סומנה מראש בניסוח הנחות היסוד. שנית, המועצה עצמה התעלמה מעובדות שעלו בדיוניה ועומדות בסתירה לבחינת החלופות שהוצגה לה, כדוגמת היעדר הצורך בייצור קיטור נוסף.

144. מעבר לכך היעדר בדיקה מקצועית של אמינות החלופות השונות הוא חסר משמעותי ביותר, השומט את הקרקע מתחת שיקוליה המועצה הארצית בהחלטתה. לא ניתן לטעון כי תחנת הכוח המוצעת עדיפה על החלופות האחרות מאחר והיא נותנת מענה לכשל של מתקני חברת החשמל, מבלי לבדוק את אמינות מתקני חברת החשמל ובהשוואה את ההסתברות לכשל בתחנת הכוח עצמה, כלומר את אמינות הפתרון שמציע הצו. ללא נתונים, כפי שציין נציג משרד הגנת הסביבה מר פנחס במעמד הדיון מיום 30.09.2025, כלל לא ברור על מה מבוססות מסקנות מסמך בחינת החלופות.

145. לפיכך, יטענו העותרים כי דין החלטת המועצה הארצית להמליץ על אישור הצו להתבטל בהיותה בלתי סבירה באופן קיצוני מאחר והיא מבוססת על תשתית עובדתית חסרה, אשר אינה מאפשרת הפעלת שיקול דעת כדין.

אימוץ עמדת משרד האנרגיה על פני עמדת המשרד להגנת הסביבה תוך חריגה מסמכות:

146. כפי שהראו העותרים, במהלך הדיונים התגלעה מחלוקת בין משרד האנרגיה ומשרד הגנת הסביבה הן לגבי השאלה האם על המועצה הארצית להמליץ על אישור הצו בכלל והן ביחס לסוגיה מקצועית קונקרטית - השאלה האם תחנת הכוח המוצעת בצו מהווה מיתקן חדש, המהווה "מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת", או "החלפת מתקן", אשר אינה מהווה "מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת" במידה והיא עומדת בתנאי בדבר הפער בין מצב קיים ומצב חדש, הכל כקבוע בסעיף 1.9 להוראות תכנית חפאג/1200/ב החלה על בתי הזיקוק.

147. המועצה החליטה לאמץ את עמדת משרד האנרגיה על פני עמדת המשרד להגנת הסביבה והעותרים יטענו כי בכך חרגה המועצה הארצית מסמכותה ומדובר בפגם נוסף שנפל בהליך שהוביל להחלטתה להמליץ על אישור הצו.

148. העותרים יטענו כי הכרעה במחלוקת בין משרדי ממשלה ובפרט מחלוקת שלה היבטים משפטיים ברורים, כמו פרשנות תכנית מתאר, היא בסמכות היועצת המשפטית לממשלה. הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 9.1000 קובעת כי יש לפנות ליועצת על מנת שתכריע "בעניין בו קיימת מחלוקת בין גורמים הכפופים להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, כגון שני משרדי ממשלה" - כמו בענייננו.

149. עוד קובעת ההנחיה כי יש לקבל את אישור היועצת המשפטית הממשלה "בבעיות ונושאים בעלי רגישות מיוחדת, ציבורית או אחרת, או בשאלות עקרוניות בעלות השלכות רוחב משמעותיות על משרדים נוספים...". העותרים יטענו כי אישור הצו נשוא העתירה עולה כדי סוגיה בעיית רגישות ציבורית מיוחדת.

❖ העתק הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 9.1000 מצורף כנספת מס' 25 לעתירה.

150. לפיכך, היה על המועצה להעביר את המחלוקת להכרעת היועצת המשפטית לממשלה והיא אינה מוסמכת לאמץ את עמדת משרד האנרגיה חרף עמדתו הסותרת של המשרד להגנת הסביבה וגם מבחינה זו נפל פגם היורד לשורשו של עניין בהליך שהתקיים בפני המועצה.

אישור הצו הוא בלתי סביר באופן קיצוני אף לגופו של עניין - הקמת תחנת כוח בבתי הזיקוק ללא תכנית מפורטת וללא תסקיר השפעה על הסביבה:

חריגה מהסטנדרט שנקבע בעניין אדם טבע ודין - תכנית מפורטת הכוללת תסקיר השפעה על הסביבה:

151. אישור הקמת טורבינות, שהן למעשה תחנת כוח לכל דבר ועניין, במתחם בז"ן שאחראי לזיהום אוויר קשה במיוחד בלב אוכלוסייה אזרחית, ללא תכנית מפורטת, תסקיר השפעה על הסביבה או היתר בנייה (הכרוך בהתייחסות גורמי הרישוי לרבות כיבוי אש, משרד הגנת הסביבה, משרד הבריאות וכו'), הוא אף בלתי סביר באופן קיצוני מבחינת תוכן החלטות המשיבים 1-2 ולא רק מבחינת תקינות ההליך המינהלי מאחר והוא חורג מהסטנדרט שנקבע בעניין אדם טבע ודין.

152. כפי שהראו העותרים בתחילת שורות אלו, פסק הדין בעניין אדם טבע ודין קבע שינויים בהוראות תכנית חפאג/1200/ב ובפרט הוראות המבטיחות כי מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת יתוכנן בתכנית מפורטת שתכלול לרוב תסקיר השפעה על הסביבה. כך, נוסף להוראות התכנית ס' 4.1.2 (א) להוראות התכנית קובע כי "לא תתאפשר הוספה או הרחבה של תחנת הכוח הקיימת במועד אישורה של תכנית זו שלא עפ"י תכנית מאושרת".

153. לכן, שעה שמוכן כי טורבינות לייצור חשמל בטכנולוגיית קו גנרציה (ובטכנולוגיות אחרות) היא תחנת כוח, היא אינה תחנת הכוח שהייתה קיימת במועד אישור תכנית חפאג/1200/ב ונהרסה במתקפת הטילים וכושר הייצור שלה אף גדול מזה של התחנה המקורית - הרי שתכנית חפאג/1200/ב מחייבת כי הקמת תחנת הכוח

תהיה בהתאם לתכנית מפורטת ולא ניתן להקימה בדרך אחרת לרבות באמצעות שימוש בהוראותיו של סעיף 266 לחוק התכנון והבניה במסלול עוקף תכנון ורישוי.

154. ס' 4.1.2(ב) להוראות התכנית קובע כי "לא תותר הקמת מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת מכח תכנית זו אלא מכוח תכנית מפורטת כמפורט בסעיף 6.3".

155. סעיף 1.9 להוראות התכנית מגדיר מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת בתחום איכות האוויר כ"מתקן חדש המהווה כשלעצמו "מקור פליטה טעון היתר כהגדרתו בחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008" או "תוספת או החלפת מתקן, המקיים את שני התנאים המצטברים, שלהלן:

1. התוספת או החלפה מהווה כשלעצמה "מקור פליטה טעון היתר" או שבגין התוספת או החלפה הופך המתקן ל"מקור פליטה טעון היתר".

2. הפער בכמות חומר מזהם הנפלטת לאוויר בין המצב הקיים לבין המצב החדש לאחר התוספת או החלפה שווה או עולה על 20% מכמות הסף כהגדרתה בסעיף 3 לחוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה חובות דיווח ומרשם), תשע"ב, 2012- על עדכוניו מעת לעת"

156. כפי שהראנו משרד האנרגיה ומשרד הגנת הסביבה חלוקים בשאלה האם תחנת הכוח מהווה "מתקן חדש" או "תוספת או החלפת מתקן". אם תתקבל הפרשנות כי תחנת הכוח היא מתקן חדש (ולדעת העותרים - כך הדבר), הרי שמובן, כי נוכח הוראות ס' 1.9 הנ"ל, אין להידרש להוראות התנאים המצטברים המנויים בו ועסקינן אפוא במתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת שהקמתו טעונה קיומה של תוכנית מפורטת.

157. עוד יצוין, כי מלבד הצורך בקיומה של תוכנית מפורטת מתאימה לצורך הקמתה של תחנת הכוח הרי שהקמת תחנת כוח חייבת בתסקיר השפעה על הסביבה נוכח ס' 12(1) לתקנות תסקירי השפעה על הסביבה, הקובע כי מגיש תכנית נדרש לערוך תסקיר השפעה על הסביבה, במידה ומדובר ב"תכנית מקומית, תכנית מיתאר מחוזית חלקית בעבור שטח מוגדר או תכנית מיתאר ארצית חלקית בעבור שטח מוגדר, כל אחת מהן עוסקת באחד או יותר מנושאים אלה: תחנת כוח, למעט מיתקן פוטו-וולטאי ששטחו אינו עולה על 750 דונם, שדה תעופה, נמל, מעגנה, בית זיקוק, אתר לטיפול או לסילוק פסולת מסוכנת, ייבוש שטחים בים או בימה".

158. מובן אם כן כי מקום בו ייעשה שימוש בצו מכוח הוראות סעיף 266 לחוק התכנון והבניה, כפי הנעשה בעניינינו – תבנה תחנת הכוח ללא היתר, ללא תוכנית מתאימה או תסקיר השפעה על הסביבה והכל, כפי שיפורט בהרחבה להלן, שעה שהתנאים המנויים בהוראות הסעיף האמור כלל אינם מתקיימים בעניינינו.

159. הקמת התחנה דווקא בצו חריג לפי ס' 266ה, העוקף את דיני התכנון והבניה, ולא לפי תכנית מפורטת הכוללת תסקיר השפעה על הסביבה והיתר בניה כדין, ללא כל דחיפות המצדיקה זאת, היא בלתי סבירה באופן קיצוני, על פניה.

160. החלטת המועצה מנמקת את אישור הצו בכך שהתחנה מהווה "החלפת מתקן" - כאמור בניגוד לעמדתו של המשרד להגנת הסביבה - אולם לא ניתן להכחיש כי מדובר בתחנת כוח ומבחינה זו בוודאי הסטנדרט שנקבע בפסיקה ובהוראות תכנית חפאג/1200/ב חל עליה.

161. לכן, יטענו העותרים כי הפעלת שיקול הדעת כראוי ואיזון בין האינטרסים השונים - בוודאי כשבתי הזיקוק מחוברים לרשת החשמל ואין כל דחיפות קונקרטית המצדיקה את הצו - מובילה למסקנה כי אין לאשר הקמת תחנת כוח ללא תכנית, ללא תסקיר השפעה על הסביבה וללא היתר בניה.

היה על המועצה להעדיף את עמדת המשרד להגנת הסביבה בסוגיה שבליבת תחום אחריותו:

162. זאת ועוד העותרים יטענו, כי היה על המועצה הארצית להעדיף את עמדת המשרד להגנת הסביבה, מאחר והוא הרגולטור האמון על יישום חוק אוויר נקי והוראות חפאג/1200/ב, ובכלל הרגולטור האמון על תחום הגנת הסביבה. לכן, בחירת המועצה בהחלטתה לאמץ את עמדת משרד האנרגיה על פני עמדת המשרד להגנת הסביבה אינה רק נעדרת סמכות אלא היא אף בלתי סבירה באופן קיצוני.

163. ויודגש, העותרים טוענים כי מבחינת סמכותה, המועצה הארצית אינה מוסכמת להכריע במחלוקת בין שני משרדי ממשלה והיה עליה להעביר את הסוגיה להכרעת היועצת המשפטית לממשלה.

164. עם זאת, כטענה חלופית, טוענים העותרים כי בחירת המועצה הארצית לאמץ את עמדת משרד האנרגיה, כי תחנת הכוח מהווה "החלפת מתקן" על פני עמדת משרד הגנת הסביבה, לפיה מדובר במתקן חדש המהווה "מיתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת" היא בלתי סבירה באופן קיצוני, נוכח העובדה כי מדובר בסוגיה סביבתית, שבליבת תחום אחריותו של המשרד להגנת הסביבה.

התחנה המוצעת בצו היא "מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת":

165. לגוף העניין יטענו העותרים כי כפי שציין המשרד להגנת הסביבה במכתבו מיום 13.08.2205, היותה של התחנה מתקן חדש נובע משני מאפיינים עיקריים שלה:

165.1. הספק ייצור החשמל של הטורבינות המוצעות בצו הוא 49 מגה וואט, במקום 43 מגה וואט, המהווה בפועל הגדלת הספק הייצור מעבר לרישיון ייצור החשמל הקיים של בז"ן (בניגוד לאמור בדיון מיום 09.07.2025). ויודגש, העובדה כי הצו קובע כי הספק הייצור בפועל לא יעלה על זה הקבוע ברישיון הייצור אינו מעלה ואינו מוריד לעניין עצם הספק ייצור החשמל של הטורבינות ונזכור כי המשיבה מס' 6 כבר חרגה מתנאי היתרי פליטה ורישיונות בעבר והיא קיבלה מכתב התראה על חריגות כאלו רק לאחרונה ביום 08.12.2025, הוא נספח מס' 3 לעתירה, כך שבכל הכבוד אין לעותרים אמון בהפקדה תרה של המשיבה מס' 6 על תנאי הצו.

165.2. מדובר בתחנת כוח עצמאית בטכנולוגיית קו-גנרציה, שהיא נפרדת מתהליך הייצור בבית הזיקוק, בניגוד לתחנת הכוח שנפגעה שהייתה מתקן ייצור קיטור ההכרחי לתהליך הייצור בבית הזיקוק ולפיכך העותרים יטענו כי הדין עם המשרד להגנת הסביבה הסבור כי מדובר ב"מתקן חדש".

165.3. בהקשר זה יצוין, כי "החלפת מתקן קיים" מוגדרת בהגדרת "מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת" בהוראות תכנית חפאג/1200/ב כ"החלפת מתקן במתקן כך שהמתקן החדש ישמש לאותה מהות בתהליך הייצור והשלבים הנלווים לו". לכן, מאחר והטורבינות המבוקשות בצו שונות מתחנת הכוח המקורית גם בהספק החשמל וגם בתהליכי הייצור, אין המדובר ב"החלפת מתקן קיים" בהתאם לכל פרשנות סבירה של הוראות התכנית.

165.4. אין לקבל את משרד האנרגיה בבקשתו לפיה "טורבינות הגז פועלות בטכנולוגיה שונה (טובה ויעילה יותר) מתחנת הכוח שנהרסה אך במהותם ממלאים שני המתקנים...את אותו התפקיד בהליך הייצור" ולפיכך מדובר בהחלפת מתקן. כאמור, מדובר בשני מתקנים שונים במהותם, תהליכי הייצור בהם שונים כאשר האחד מייצר קיטור כחלק מתהליכי הייצור בבית הזיקוק ואילו השני הוא תחנת כוח עצמאית בטכנולוגיית קו-גנרציה. הדבר דומה לניסיון לומר כי מגדל מגורים ודירה המהווה חלק מבית דירות משרתים את אותה מהות (מגורים), כאשר ברור כי האחד עומד בפני עצמו ואילו השני הוא חלק משלם.

166. לחילופין, אף אם היה מדובר ב"החלפת מתקן קיים" העותרים יטענו כי מדובר במתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת. מהטעמים הבאים:

166.1. מבדיקה שנערכה מול המשרד להגנת הסביבה, תשובתו מיום 09.09.2025 לשאלת משרד האנרגיה לגבי הפער בין קצב פליטת המזהמים במצב הקיים ומצב החדש, הכוללת את המסקנה כי קצב פליטת תחמוצות החנקן יעמוד על 371,879 ק"ג/שנה, נובעת מהכללת מתקן חדש להפחתת פליטות באותו חישוב עם תחנת הכוח המוצעת ולא בחינת תחנת הכוח בנפרד. לשיטתנו, בחינת עמידת המתקן בהגדרה צריכה להיעשות לגבי המתקן עצמו במנותק ממתקנים אחרים ושינויים אחרים במתקן.

166.2. מסמך משרד הגנת הסביבה מיום 09.09.2025 התייחס אך ורק לפליטת תחמוצות החנקן ואילו דרישת סעיף 1.9 להוראות תכנית חפאג/1200ב מתייחסת לכל החומרים המזהמים.

166.3. נדמה שאין חולק כי מדובר ב"מקור פליטה טעון היתר", אולם למען הסר ספק מאחר ומדובר בהוספת 2 טורבינות גז המהווה "שינוי הפעלה משמעותי" לפי ס' 27(ג) לחוק אוויר נקי, הכולל שינוי במקור הפליטה, אופן הפעלתו ו/או חומרי הגלם שיש בו כדי לשנות באופן משמעותי את פליטת המזהמים ממקור הפליטה, ולפיכך מדובר ב"מקור פליטה טעון היתר".

166.4. מעבר לאמור, בהתאם לסעיף 6.1.2 להוראות תכנית חפאג/1200ב כל היתר חדש במתחם בז"ן חייב להיבחן בהשוואה למצב הקיים ולא יאושרו מתקנים שיש בהם הגדלה של היקף הפליטות בהשוואה למצב הקיים, באופן כולל. מאחר ובהתאם לדיווחים למפל"ס (מרשם הפליטות לסביבה) האחרון שפרסם משרד הגנת הסביבה לגבי שנת 2024 חלו עליות בפליטות כרמל אולפינים ובתי הזיקוק, יש מקום להימנע מכל תוספת של מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת שיגביר את היקף הפליטות ולכן העדפת החלופות מתבקשת וגם מסיבה זו אישור הצו נוגד את הוראות התכנית.

❖ העתק מרשם פליטות לסביבה, דו"ח שנתי לשנת 2024 שפרסם המשרד להגנת הסביבה (עמודים רלבנטיים) מצורף כנספח מס' 26 לעתירה.

אישור הצו הוא בלתי סביר באופן קיצוני על רקע זיהום האוויר החמור במפרץ חיפה וגרימת זיהום האוויר הבלתי סביר באזור על ידי המשיבה מס' 6:

167. אי סבירותו הקיצונית של אישור הצו נובעת גם מזיהום האוויר החרוג, הנגרם מזה שנים ארוכות ממתחם בז"ן (לרבות גדיב וכרמל אולפינים מקבוצת בז"ן). על זיהום האוויר הקשה ניתן ללמוד, בין השאר, מנתונים אלו:

167.1. מדד המפעלים בעלי השפעה הסביבתית השלילית בישראל 2023 (המדד האחרון פורסם במרץ 2025) קובע כי בתי הזיקוק מדורגים במקום השלישי ברשימת המפעלים (לאחר שהיו במקום השני אשתקד). המפעל קיבל ניקוד שלילי ברכיב פוטנציאל השפעה על הסביבה בגין הליך אכיפתי שהוטל על המפעל בשנת 2023 בשל חריגות מזהמים לאוויר. כמו כן, המפעל קיבל ניקוד על הליכי אכיפה בשנים 2021-2022 בגין חריגות פליטות מזהמים לאוויר וחריגות לים וכן בגין אירוע חומרים מסוכנים של דליפת בנזן בעת ריקון מיכל שאירע ב-2020. במהלך השנה תועדו הפרות שונות וניתנו התראות על הפרות של חריגות בפליטה לאוויר, תפעול לקוי וחריגות בהזרמות לים.

167.2. מפעל כרמל אולפינים ממוקם במקום ה-5 במדד. ב-2021 יצא צו מנהלי בגין חריגה בפליטות לאוויר וכן תועדו העברות לנחל הקישון. במהלך השנים 2020-2022 בוצעו תהליכי אכיפה בגין פליטות מזהמים לאוויר, הפרות תפעוליות ואי עמידה בתנאי היתר הפליטה. כמו כן למפעל ניקוד גבוה הנובע מכמות פליטות והעברות לסביבה.

167.3. גדיב תעשיות פטרוכימיה מקבוצת בז"ן דורגה במדד במקום ה-9. למפעל ניקוד שלילי ברכיב פוטנציאל השפעה על הסביבה על עיצום כספי ושימוע שניתן בשנת 2023 בגין תפעול לקוי של לפיד, חריגות במזהמים לאוויר ופגמים בצנרות. ב-2022 יצא צו מנהלי בגין חריגות בתחמוצות חנקן, תפעול לקוי של לפיד, אי דיווח על התקלה והגשת דיווח חסר.

❖ העתק עמודים רלבנטיים ממדד בעלי ההשפעה הסביבתית השלילית לשנים 2021-2023 לגבי מפעלי קבוצת בז"ן מצורף **כנספח מס' 27** לעתירה.

168. זיהום האוויר החריג וחלקה המשמעותי של המשיבה מס' 6 בגרימתו תוך הפרת הדין הומחשו לאחרונה, ביום 08.12.2025, בו שלח המשרד להגנת הסביבה למשיבה מס' 6 ולמפעלים נוספים במתחם בתי הזיקוק התראה בגין גרימת זיהום אוויר חזק או בלתי סביר, בדבר "**חריגות מערך סביבה למזהם "בנזן" שמקורן מתחם בז"ן תוך הפרת חוק אוויר נקי ותקנות ערכי איכות סביבה**" וכן בגין "**הפרת תנאי היתר פליטה תוך גרימת זיהום אוויר חזק או בלתי סביר - חריגה מערכי פליטה מירביים לגבי מזהמי אוויר שונים**" ופליטת עשן שחור בניגוד להיתרי הפליטה. העתק ההתראה מצורף כנספח מס' 3 לעתירה.

169. עיון במכתב ההתראה מלמד כי המשיבה מס' 6 וכן החברות כרמל אולפינים בע"מ (להלן: "**כאו"ל**") וגדיב תעשיות פטרוכימיה בע"מ (להלן: "**גדיב**") הפרו את הוראות חוק אוויר נקי בחריגה מערך הסביבה למזהם "בנזן", הפרו את תנאי היתרי הפליטה בחריגה מערכי הפליטה של אמוניה, גופרית תחמוצות חנקן וכן בפליטת עשן שחור הכולל פחמן חד חמצני, מדובר במזהמים בעלי השפעה סביבתית ובריאותית מוכחת, כמפורט במכתב ההתראה. עוד מתוארת הפרת חוק החומרים המסוכנים ותנאי היתר הרעלים על ידי גדיב, לרבות הפרות הנוגעות לצנרת החיצונית למפעל.

170. החלטה לתת דווקא לקבוצת בז"ן, צו המתיר בניה של תחנת כוח ללא תכנית מפורטת, ללא תסקיר השפעה על הסביבה וללא היתר בניה, **כמוה כמתן ציון לשבח על ביצוע עבירה**. גם מסיבה זו, מדובר בצו החורג באופן קיצוני ממתחם הסבירות.

171. מעבר לאמור, העותרים יטענו כי **הוספת תחנת כוח**, שהיא בבירור מקור פליטה נוסף בהספק גדול יותר ממרכז האנרגיה שנפגע, **ללא תסקיר השפעה על הסביבה וללא תכנית מפורטת, במפרץ חיפה, בו קיים זיהום אוויר חריג, לרבות זיהום הנגרם, על ידי המשיבה מס' 6, על רקע ההליכים הרבים שהתקיימו ומוסיפים להתקיים נגדה בנושא גרימת זיהום אוויר חזק או בלתי סביר ובהתאם קיימת באזור המפרץ תחלואה בהיקף חריג, לרבות תחלואת סרטן וכלי דם, בשיעור גבוה באופן מובהק מהממוצע הארצי, עומדת בניגוד לעיקרון הזהירות המונעת, המחייב זהירות יתר לגבי כל הגדלת זיהום.**

172. בית משפט נכבד זה אשר אימץ את עיקרון הזהירות המונעת בפסק דינו בבג"צ 5263/16 **נשר - מפעלי מלט ישראליים בע"מ נ' המשרד להגנת הסביבה** (ניתן ביום 23.07.2018), שם קבע כדלקמן:

"מציאות של קבלת החלטות בתנאי אי ודאות אינה מצב חריג במערכות השלטון (כמו גם בתחומים אחרים), ולא פעם נדרשת רשות לקבל החלטה כאשר קיימת אי ודאות לגבי חלק מהנתונים או הערכות עליהן ההחלטה נשענת. בנסיבות כאלה ההחלטה מושפעת מהנחות מוצא מסוימות. בענייננו, סבר המשרד להגנת הסביבה כי בנסיבות של העדר ודאות ומובהקות לגבי היבטים שונים בסוגיה הנדונה ראוי לאמץ גישה המונחה על פי "עקרון הזהירות המונעת" (Precautionary Principle), ולא להטיל את סיכון אי הוודאות על הציבור. לא ניתן למצוא פגם בגישה זו,

ומכל מקום, הסמכות לקבוע מדיניות טומנת בחובה גם את הסמכות לאמץ

דרכי פעולה והנחות עבודה לצרכי קביעת המדיניות"

173. בענייננו קיימת ודאות, או לכל הפחות ודאות קרובה, כי הוספת מקורות פליטה באזור מפרץ חיפה, הסובל כאמור מזיהום אוויר חריג ומתחלואה קשה בשיעור גבוה באופן מובהק מהמוצא הארצי, תוביל להשלכות סביבתיות ובריאותיות חמורות.

174. הדבר אף עלה בדברי מנכ"ל האיגוד ליהי שחר-ברמן, במעמד הדיון כי "...כבר עכשיו אנחנו מגיעים ל-89 אחוז מערך הסביבה השעתי, זאת אומרת הפעלת מחז"מים [הכוונה לתחנת הכוח; מ.ג.; א.א.; ע.ב.] יקרב את ערך הרקע לגבול התקן" (ראו: עמ' 85 לתמליל ישיבת המועצה מיום 30.09.2025), כפי שאמרה גב' שחר-ברמן, האם ניתן להרשות תוספת פליטה שתעבור את ערך הסביבה השעתי? העותרים סבורים שלא.

175. והעותרים יזכירו גם את דברי נציג המשרד להגנת הסביבה מר אלעד פנחס, בהם עלתה השאלה "...מדוע להקים תחנת כוח חדשה של 5 שנים קדימה של 7 שנים, למה אנחנו צריכים להכניס עוד מקור פליטה לאזור כל כך מזהם שנכון בדרך טרגית הוא זה נעלם, אבל אנחנו חושבים שניתן כרגע להסתפק בלעדיו..." (ראו: עמ' 99 לתמליל ישיבת המועצה מיום 30.09.2025).

176. מהמקובץ עולה, כי עיקרון הזהירות המונעת מחייב, בבחינת מקל וחומר, כי כל הוספת מקור פליטה באזור זה תיעשה רק על בסיס תכנון מפורט, תסקיר השפעה על הסביבה ובחינה מקצועית של הצורך בהגדלת הזיהום והחלופות העשויות למנוע אותה וכי המשיבים יבחנו בכובד ראש כל תוספת של מקור פליטה באזור מזהם כל כך, מה בכל הכבוד לא נעשה במסגרת קבלת החלטות נשוא העתירה.

177. העותרים יזכירו, כי החלטת המועצה הארצית נשוא העתירה נעדרת כל התייחסות לזיהום האוויר במפרץ חיפה ולחלקה של המשיבה מס' 6 בגרימתו, לרבות הפרות תנאי היתרי הפליטה שלה, על אף הנתונים שהיו בפני המועצה. אף לא הייתה אף כל התייחסות להשוואת החלופות מבחינת ההשפעה על זיהום האוויר וכמות הפליטות שתיגרם או תיחסך.

178. לפיכך יטענו העותרים, כי גם נוכח היעדר המשקל שניתן בהחלטות המשיבים לנושא הסביבתי, על רקע זיהום האוויר החריג במפרץ חיפה והנתונים שהוצגו למועצה וכן על רקע עיקרון הזהירות המונעת, ההחלטות הן בלתי סבירות באופן קיצוני, לגופן.

הצו נועד להשגת תכלית סמויה והיא סיכול החלטת הממשלה על פינוי בתי הזיקוק

179. העותרים יטענו כי מההחלטה וההליך כמתואר בעתירה עולה החשש כי בבסיס ההחלטה להמליץ על אישור הצו עומד שיקול זר והוא מניעת פינוי בתי הזיקוק בהתאם להחלטת הממשלה מס' 1231, או כוונה להתיר הקמת תחנת הכוח שלא הייתה מותרת בהליך תכנוני ראוי.

180. כאשר רשות מינהלית חורגת מהנחיה מינהלית, מהנחיות שנקבעו בפסק דין - כדוגמת אלו שנקבעו בעניין אדם טבע ודין לעניין הקמת תחנת כוח ומתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת - או מהמסקנה המתבקשת מהתשתית העובדתית שבפניה, עולה החשש כי החלטתה מבוססת על שיקולים זרים.

181. הפסיקה קובעת כי הוכחת שיקולים זרים היא משימה מאתגרת ולפיכך במידה ויבסס העותר ספק ממשי ביחסי לשיקולי הרשות, יעבור אליה נטל ההוכחה כי שיקוליה ענייניים. בית המשפט עמד על כך, למשל, בבג"ץ 58681-11-25 לשכת עורכי הדין בישראל נ' שר המשפטים (ניתן ביום 03.12.2025) בקובעו כדלקמן:

"...טענה מעין זו מטבעה נתקלת במשוכות ראייתיות משמעותיות, שכן רשות מינהלית הפועלת משיקולים זרים תשאף להסוותם ולטשטש את הטעמים האמיתיים שביסוד...כפי שכבר נפסק, "על הטוען כי הרשות

המינהלית שקלה שיקולים זרים מוטל נטל שאינו פשוט להוכחה, שכן מדובר במשימה קשה עבור בית המשפט המחייבת פענוח 'כליות ולב' של רשות מינהלית כדי לעמוד על טיב השיקולים שנשקלו...ואולם, הוכחת שיקולים זרים אינה בגדר משימה בלתי אפשרית, שכן בית משפט זה הכיר בקושי הראייתי המובנה שבהוכחת שיקולים זרים, וקבע שייתכנו מקרים שבהם בהינתן ספק ממשי ביחס לשיקולי הרשות, יועבר אליה הנטל להוכיח כי לא שקלה אלא שיקולים ענייניים...".

ובהמשך:

"כאמור, בענייננו סטה השר מאמות המידה שנקבעו בפסק הדין, זאת מבלי לספק תשתית עובדתית המצדיקה סטייה זו. יפים לכך דברים שצוינו בספרות: "כאשר מתקבלת החלטה שאיננה תואמת את התשתית העובדתית, ובמיוחד כאשר לרשות המינהלית אין הסבר משכנע לפער שבין מה שנובע מהעובדות לבין ההחלטה הסופית, עשוי להתעורר החשד שמאחורי ההחלטה אין עומדים השיקולים שעליהם הרשות הצהירה, משום שאת הללו הרשות לא הצליחה לתמוך בתשתית מתאימה, אלא שיקולים אחרים, זרים, שהרשות מנסה להסתירם..."

182. עוד יצוין, כי פגמים מינהלים רבים ומשמעותיים כדוגמת חוסר סבירות, תשתית עובדתית לקויה - כפי שעלו בעתירה עד כה - יכולים להעיד על כך שבבסיס ההחלטה שיקולים זרים ומדובר בעילות משלימות (ראו: בג"ץ 37830-08-24 מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה, המסלול האקדמי המכללה למינהל מיסודה של הסתדרות הפקידים בתל אביב נ' ממשלת ישראל (ניתן ביום 12.05.2025)).
183. העותרים יטענו כי בכל הכבוד, בחינת הפגמים המינהליים שהוצגו עד כה ובמיוחד הבחירה לאשר את הצו המוצע בהליך חפוז, ללא דחיפות המצדיקה את השימוש בסעיף 266ה ועל בסיס הליך בחינת חלופות מזורז ולקוי מעלה את החשש כי בבסיס החלטת המועצה הארצית להמליץ על אישור הצו עומדים שיקולים זרים וגם מסיבה זו יש לבטלה וכתוצאה מכך יש להורות על ביטול הצו עצמו.
184. דברי מנכ"ל המשיבה מס' 6 על הצורך בביטול החלטה מס' 1231, שאף נדונו על ידי יו"ר המועצה הארצית במעמד הדיון מיום 30.09.2025, אף הם מעוררים חשש כי המשיבה מס' 6 קידמה את הצו במטרה לסכל את יישום ההחלטה ואילו המשיבים 1-3 מתעלמים מתכלית סמויה זו, או שהיא מהווה שיקול נסתר בהחלטתם.
185. כאמור, על כוונת המשיבה מס' 6 לפעול במפרץ חיפה בטווח הארוך ניתן ללמוד אף מבחירתה לקדם בוועדה המשותפת מתקן חדש למיצוק גופרית, המיועד לשיפור תפעולי בבתי הזיקוק בטווח הארוך ועל פניו ההצדקה להקמתו אינה מבוססת על השפעתו בשנים הבודדות שנותרו עד שנת 2030.
186. עדויות אלו על כוונת המשיבה מס' 6, יחד עם אי סבירות הצו וההחלטה על אישורו והחלופות הזמינות להקמת תחנת הכוח המוצעת לשלוש שנים, כלומר עד שנת 2029 - בפרט על רקע ההחלטה על פינוי בתי הזיקוק בתוך שנים בודדות (בשנים 2029-2030) - יוצרים לדעת העותרים חשש לשיקול זר מצד המשיבים 1-3 בקידום הצו וההחלטה על אישורו והוא כוונה לבטל את ההחלטה על פינוי בתי הזיקוק ו/או להתיר לבתי הזיקוק הקמת טורבינה שלא הייתה מותרת בהתאם להליך תכנוני ראוי.

ז. סיכום

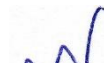
187. לאור כל האמור לעיל, יהא זה מן הדין ומן הצדק להיעתר לעתירה זו ולבקשת צו הביניים ולהורות על מתן צו הביניים וכן מתן צו על תנאי ובהמשך אף צו קבוע.

188. עתירה זו נתמכת בתצהירה של העותרת מס' 3, גבי רות שטוסל.



אריאל אלסנר, עו"ד

מ.ר. 29955



מתן גרפינקל, עו"ד

מ.ר. 45905



עומר בכמן, עו"ד

מ.ר. 46785

באי כוח העותרים