בבית המשפט העליון בירושלים **בג"צ 20/**
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בעניין: **החברה להגנת הטבע (ע"ר 58-001749-9)**
ע"י ב"כ עוה"ד נועה יאיון ו/או אסף בן לוי
מרח' הנגב 2, תל אביב-יפו 6618602
טלפון: 03-6388744; פקס': 03-6390580
דואל: noalegal@gmail.com
העותרת

- נ ג ד -

1. **הממונה על ענייני הנפט במשרד האנרגיה**
2. **משרד האנרגיה**
3. **מועצת הנפט**
4. **המשרד להגנת הסביבה**
כולם ע"י ב"כ מפרקליטות המדינה – מחלקת הבג"צים
מרח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טלפון: 02-6466010; פקס': 02-6467011
5. **הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים**
מרח' עם ועולמו 3, ירושלים 95463
טלפון: 02-5005444; פקס': 02-6529232
6. **חברת אנרג'יאן ישראל לימיטד מ.ח. 560033185**
מבניין ב.ס.ר 3, קומה 21, רח' מצדה 9, בני ברק
טלפון: 03-7791188 ; פקס': 03-7791185
המשיבים

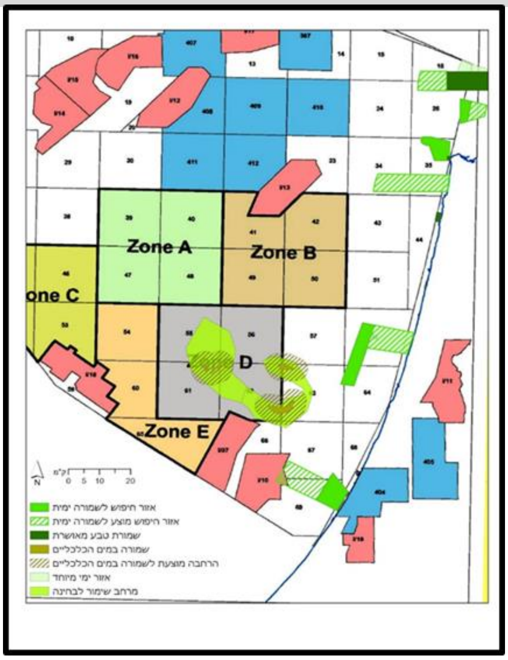
עתירה למתן צו-על-תנאי

כשלושים קילומטרים מערבה לחופינו, בתחום המים הכלכליים של ישראל, מצוי אתר טבע מופלא, שהתגלה רק בעשור האחרון, ובו בתי גידול נדירים של הים העמוק, עם חיים עשירים ומשגשגים הכוללים אלמוגים נדירים, דיונונים, כרישים, נביעות מתאן ייחודיות, ומהווים אזור רבייה לטונה כחולת הסנפיר, המצויה בסכנת הכחדה.

אתר זה קרוי 'הפרעת פלמחים' בשל אי סדירות גיאולוגית המצויה באזור. האתר כולל שטחים רגישים שהוכרו כאזורים בעלי רגישות סביבתית הגבוהה ביותר ע"י משרד האנרגיה בסקר אסטרטגי שהושלם ב-2016 וסומנו בתכנית המרחב הימי של מנהל התכנון (שאומצה בועדה לשמירת הסביבה החופית ב-2019) כאזור המיועד לשימור: חלקו כ"מרחב שימור לבחינה", וחלקו כ"אזור חיפוש לשמורת טבע במים הכלכליים".

על אף זאת, הממונה על ענייני הנפט (המשיב 1), העניק לחברת אנרג'יאן (המשיבה 6) רישיון חיפוש גז ונפט במקבץ D, הכולל את כל השטחים הרגישים בהפרעת פלמחים, ללא כל התניה או החרגה שתמנע נזק לטבע הייחודי שבמקום.
זאת הוא עשה, מבלי שיידע את המועצה המייעצת - מועצת הנפט, בעת הדיון במתן זכות נפט בשטח זה, אודות חשיבותו ורגישותו הסביבתית, ומבלי שהיו באותה העת נציגים של המשרד

להגנת סביבה במועצה. להלן מפת שטחי הזיכיון, בה ניתן לראות את מקבץ D (בצבע אפור) ועליו השטחים שאותרו כרגישים סביבתית באתר הפרעת פלמחים (ה"בייגלה" הירוק):



מיותר לציין, שחיפוש והפקת נפט באזור זה (בשגרה, וחלילה בעת תקלה ודליפה) עלולים להוביל לפגיעה בלתי הפיכה באתר יוצא דופן בחשיבותו, ואף למחוק כליל ערכי טבע ייחודיים, בחלקם אף ברמה העולמית.

עתירה זו, אם כן, עניינה בפגמים פרוצדוראליים ומהותיים היורדים לשורשו של עניין בהליך קבלת ההחלטות שהתקיים בעניין הקצאת מקבץ D ע"י המשיבים 1-2.

במסגרת עתירה זו יתבקש בית המשפט הנכבד להוציא מלפניו צו-על-תנאי המופנה אל המשיבים 1-2 והמורה להם להתייצב וליתן טעם:

1. **מדוע לא יחריג המשיב 1 את תחומי השטח הרגיש באתר הפרעת פלמחים (כפי שסומן בתכנית המרחב הימי של מנהל התכנון כ"מרחב שימור לבחינה" ו"שמורה במים הכלכליים") מתחומי רישיון החיפוש שניתן למשיבה 6 במקבץ D בשל רגישותו האקולוגית של האזור.**

לחלופין -

2. **מדוע לא ישיב המשיב 1 את הדיון במתן רישיון חיפוש במקבץ D לדיון נוסף במועצת הנפט, בו יוצגו מלוא הנתונים על חשיבות השטח מבחינה סביבתית, לצורך הכרעה מחודשת במתן רישיון החיפוש באזור, במסגרתו יתקיים הליך שיתוף ציבור.**

לחילופי חלופין -

3. **מדוע לא יפעלו המשיב 1 ו-2 על מנת להבטיח שהליך הגשת הבקשה לביצוע <u>קידוח חיפוש</u> יכלול פרסום והליכי שיתוף ציבור שיאפשרו לבעלי העניין להביע עמדותיהם באשר לאופן הניצול של משאב ציבורי.**

לעתירה זו מצורפים:

א. תצהיר מטעמו של אלון רוטשילד, מנהל תחום המגוון הביולוגי אצל העותרת, **<u>כנספח א'</u>**.

ב. חוות דעת מומחה מטעמו של ארז ירוחם, אקולוג ימי אצל העותרת, בנושא הסיכון לערכי טבע רגישים וייחודיים במרחב "הפרעת פלמחים" כתוצאה מפעילות לחיפוש והפקת גז ונפט, **<u>כנספח ב'</u>**.

<u>תקציר</u>

1. העתירה הנוכחית עוסקת ב"קונפליקט האולטימטיבי" - בין חיפוש ופיתוח שדות גז ונפט חדשים ובין השמירה על הטבע הימי הייחודי שלנו.
2. מצד אחד - אתר טבע ייחודי שהתגלה בלב הים, ובו אלמוגים וחיים נדירים נוספים (ביניהם מין של אלמוג שככל הנראה חדש למדע), בית גידול מופלא שמהווה אזור רבייה למינים בסכנת הכחדה, שהכל שמחו על גילויו ולפחות על פניו, מבקשים להגן עליו - גם המשיבים 1-2.
3. מצד שני, רצונה הידוע של המדינה להמשיך בפיתוח שדות הגז והנפט בשטחה, על יתרונותיו - בעיקר הכלכליים, במסגרתו היא מעניקה רישיון לחיפוש גז ונפט למשיבה 6 על שטחו של אתר הטבע הייחודי הזה.
4. שני משאבי הטבע המדוברים כאן הם **משאבי טבע ציבוריים** - שכן הציבור הוא בעליו של הגז והנפט, כמו גם בעליה של הסביבה הימית, כך שהמדינה משמשת **כנאמן הציבור** בכל הנוגע לניצולם, בוודאי כשעל הפרק הכרעה שעשויה לקבוע את גורלם.
5. מאחר שגם 'הפרעת פלמחים' וגם השטח שהוקצה לחיפוש גז ונפט מצויים מחוץ לתחומי המים הריבוניים, באזור הקרוי "המים הכלכליים", **תהליכי קבלת ההחלטות שונים מהותית, ובעיקר יחסי הכוחות בין מקבלי ההחלטות השונים**:

בקצרה -

(א) **במים הריבוניים** הליך הרישוי כולל למעשה שני הליכים נפרדים: **הליך הקצאת הרישיון ושטח החיפוש**, הכולל היוועצות עם מועצת הנפט והחלטה של המשיב 1; לאחריו, **לקראת ביצוע קידוח החיפוש בפועל, מתקיים הליך נוסף, מעין תכנוני** - הקבוע בתקנות הנפט (סטייה מחוק התכנון והבניה), 2012 (להלן - תקנות הנפט) הכולל הגשת בקשה לקידוח חיפוש למוסד תכנון מחוזי, הגשת מסמך סביבתי (כולל חלופות), מעורבות מובנית של המשרד להגנת הסביבה, פרסום ושיתוף ציבור במסגרת הליך התנגדויות. במסגרת ההליך הזה, מוסד התכנון יכול להכריע, בניגוד לעמדת המשיבים 1-2, שבמקרה הנוכחי נכון יותר לשמור על בתי הגידול ולא לאפשר קידוח חיפוש במקום – ולדחות את הבקשה. הוא גם יכול להכריע שניתן לקדוח אבל רק במרחק מספק מאתרי הטבע. הוא יכול להכריע שיתקיים סקר סביבתי מקיף יותר, ורק לאחריו אפשר יהיה לקבל החלטה. כלומר, בידי מוסד תכנוני – הכולל נציגים של המשיבה 2 ו-4, כמו גם ייצוג של אינטרסים ממשלתיים וציבוריים נוספים, להכריע במחלוקת בין פיתוח לשימור, כפי שהוא עושה במקרים אחרים, ביבשה ובים.

(ב) לעומת זאת, **בתחומי המים הכלכליים** הליך הרישוי <u>לא כולל את ההליך המעין תכנוני</u> הקבוע בתקנות הנפט כלל - אין הכרעה של מוסד תכנון מאוזן ואין שיתוף או מעורבות ציבור. גם בשלב הקצאת שטח החיפוש וגם בשלב הגשת הבקשה לביצוע הקידוח – הגורם היחיד שמקבל החלטות הוא המשיב 1.

במסגרת הליך ההקצאה הוא נדרש להתייעץ עם מועצת הנפט (זה למעשה השלב בו עוסקת העתירה) ולעת אישור בקשת הקידוח הוא נדרש להיוועץ גם עם המשיב 4, אך **בסופו של יום**

הוא מקבל החלטות בודד, שמצוי בניגוד עניינים מובנה: תפקידו של המשיב 1 הוא לקדם את תעשיית הגז והנפט הישראלית, במהרה וביעילות. גם אם הוא בוחן היבטים סביבתיים, ברור לכל לאיזה אינטרס הוא מחויב, ועל פיו הוא נבחן.

6. הסיבה לכך שזה מצב הדברים במים הכלכליים (למורת רוחם של המשיב 4 וגורמים נוספים), היא שעל אף ניסיונות רבים בשנים האחרונות, המדינה טרם הצליחה לקדם את חוק האזורים הימיים במסגרתו אמורה להיקבע המסגרת החקיקתית שתחול בתחום המים הכלכליים, אילו דינים יחולו, ואילו לא. עד אז, מדובר בתחום שמתקיים בו חוסר בהירות רגולטורית מהותית, שמותיר את המשיבים 1-2 כבעלי העניין והכוח המרכזיים הפועלים בו, על חשבון אינטרסים אחרים, חשובים לא פחות, כדוגמת האינטרס הסביבתי.

7. לאור השוני המהותי בין המים הריבוניים והכלכליים, ומאחר שהעתירה עוסקת בהתרחשות במים הכלכליים - **שלב הקצאת שטח החיפוש הוא השלב הקריטי להכרעה בין שני האינטרסים המנוגדים: חיפוש גז ונפט, או שמירת הטבע**. בוודאי אם ההכרעה היא לטובת שמירת טבע, אז נכון לקבוע את הדברים כבר בשלב מוקדם ככל האפשר, כהכרעה מרחבית: **לעמדת העותרת, זהו שטח אל-געת שיש לממש בו את הייעוד שסומן לו בתכנית המרחב הימי – שטח לשימור.**

8. מכלול הנסיבות הנ"ל אמור היה להוביל לכך שהחלטה על מתן רישיון לחיפוש גז ונפט על אתר הפרעת פלמחים תתקבל תוך הקפדה יתרה על הליך ראוי ומושכל: שבבסיס ההחלטה יהיה מלוא המידע – המדעי והעובדתי הנדרש לצורך הכרעה, שההיוועצות עם מועצת הנפט תהיה היוועצות נאותה וגלויה הכוללת בחינת חלופות, שהדברים יבואו לידי ביטוי, בכתב, בהחלטה על מתן רישיון חיפוש, במידה ומחליטים להעניק רישיון באזור שכזה (לרבות דיון בהיבטים המרחביים של השטחים הרגישים אל מול כלל השטחים במקבץ D).

9. בפועל, גם ההליך הדל המחויב, נעשה ברישול, ותוצאותיו בהתאם:

כאמור, על פי חוק הנפט תשי"ב-1952 (להלן – חוק הנפט), המשיב 1 מחויב להיוועץ במועצה מייעצת - מועצת הנפט, לפני מתן זכויות נפט, בדמות רישיון חיפוש. לאחר שפנינו למשיב 2 בבקשת חופש מידע, הגיעו לידינו הפרוטוקולים של המועצה בעת הדיון בהקצאת רישיון החיפוש במקבץ D למשיבה 6, ואין בהם ולו איזכור אחד לקיומו של אתר טבע יוצא דופן בתחום הרישיון המיועד. למעשה, לא התקיים כלל דיון בסוגיות סביבתיות.

10. זאת, על אף המשיבים 1-2 היו מודעים היטב לחשיבותו, ערכיותו ורגישותו של האזור המדובר, ידעו היטב שפגיעה בבתי הגידול המצויים עשויה להיות בלתי הפיכה, ידעו היטב שמדובר באזור שמיועד בחלקו, כך על פי תכנית המרחב הימי של מנהל התכנון, כשטח לחיפוש שמורת טבע בניהול המשיבה 5.

11. העותרת סבורה שהעובדות במקרה דנן, ובראשן העובדה שמתוך 22,000 קמ"ר של שטחים ימיים (ריבוניים וכלכליים), שבערך מחציתם הוקצו ע"י המשיבים 1-2 לחיפוש והפקת גז ונפט – ישנו שטח אחד, של פחות מ-600 קמ"ר (2.5% בלבד מתחום המים הכלכליים), שהוכר ע"י המשיבים 1-2 עצמם כאזור הרגיש ביותר סביבתית בים התיכון הישראלי – המצוי באתר הפרעת פלמחים – מחייבות את ביטול ההחלטה להקצות רישיון חיפוש נוסף על שטח זה דווקא.

אם תרצו, כבשת הרש. ההחלטה להקצות גם אותו לחיפוש (ואם ימצאו מאגרים, בהמשך גם הפקה) גז ונפט, פעילות שעשויה להביא לחורבן אתר הטבע הזה (בגלל השפעות שבשגרה או חלילה בחירום במקרה של דליפה) – היא החלטה בלתי סבירה באופן קיצוני, שדינה בטלות.

12. לכל הפחות, וגם אם יוחלט שלא לבטל את החלטת המשיב 1, הפגמים הפרוצדוראליים המהותיים שהתקיימו בהליך מחייבים את השבתו לאחור, לבחינה מחודשת, הכוללת לא רק מעורבות של המשיבים 4-5, אלא גם מעורבות ציבורית משמעותית. בכל זאת, כפי שציינו, מדובר במשאבי ציבור.

13. מרגע שנודע לעותרת על הקצאת רישיון חיפוש במרחב הרגיש של הפרעת פלמחים, ניהלה העותרת שיח ושיג אינטנסיבי מול המשיבים 1 ו-2, אך במסגרתו בעיקר חודדו המחלוקות, הן המשפטיות -מנהליות, והן המקצועיות (כגון -מה מידת הסיכון לאירוע של דליפה, ומה הצעדים שיש לנקוט בהם כדי למנוע סיכון זה, ועוד). משהובן שהמחלוקות לא יפתרו, ואין בכוונת המשיב 1 לפעול לתיקון הפגמים, לא נותרה ברירה בידי העותרת אלא לפנות לבית משפט נכבד זה.

14. על כל אלו ועוד, בעתירה להלן, שאלו פרקיה:

א. הצדדים לעתירה

ב. מיצוי הליכים

ג. הרקע העובדתי הנדרש לעתירה זו

1. הים העמוק הישראלי וערכי הטבע המצויים בו
2. אתר הפרעת פלמחים
3. ההכרה הממשלתית והציבורית באתר הפרעת פלמחים כאזור בעל הרגישות סביבתית יוצא דופן
4. הסיכון להפרעת פלמחים כתוצאה מקידוחי חיפוש והפקה של גז ונפט
5. "המים הכלכליים" והדינים החלים בהם
6. ניגוד עניינים מוסדי בין הגוף המאשר את רישיון החיפוש ובין הגוף המפקח על ההיבט הסביבתי
7. מועצת הנפט – הרכבה וסמכויותיה

ד. הטיעון המשפטי - פגמים פרוצודאליים ומהותיים בהחלטת המשיב 1 להקצות את מקבץ D כשטח לחיפוש גז ונפט

1. (אי) חוקיות ההליך וחוסר סבירות קיצונית בקבלת ההחלטה, המחייב את ביטולה
2. לחלופין - השבת הנושא לדיון חוזר במועצת הנפט לצורך החרגת השטח הרגיש מתחום <u>רישיון</u> החיפוש
3. לחילופי חלופין – שיתוף ציבור לעת הגשת הבקשה ל<u>קידוח</u> חיפוש

ה. סיכום

א. הצדדים לעתירה

העותרת

15. החברה להגנת הטבע היא הארגון הסביבתי הגדול והוותיק בישראל. פועלת בעשור האחרון להגנה על ערכי הטבע בים הישראלי במגוון דרכים: קידום רפורמה בניהול תחום הדיג, הגנה על מינים המצויים בסיכון כמינים מוגנים, קידום אכיפה סביבתית, קידום שמורות טבע בים, הגנה על קו החוף מפני פיתוח לא מרוסן, פעילות ציבורית וחינוכית נרחבת להעלאת מודעות לצורך בהגנה על הסביבה הימית ועוד. עובדי העותרת משמשים כנציגים מטעם 'הגופים הירוקים' במוסדות התכנון השונים (הארציים והמחוזיים, לרבות הולחו"ף), ובמסגרת זו דנו בקידוחי חיפוש גז ונפט ביבשה ובים (בתחום המים הריבוניים). לעותרת גם מומחיות בתחומי האנרגיה והתשתיות ועובד שלה מייצג את הגופים הציבוריים בות"ל. בעותרת מועסקים אקולוגים ימיים והיא עוסקת באופן שוטף במצבו הסביבתי של הים. לחברה להגנת הטבע זכות עמידה כגוף ציבורי ומקצועי מוכר העוסק בנושאי הגנת הסביבה, בין השאר 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, בעמ' 441).

המשיבים

16. **המשיב 1 - הממונה על ענייני הנפט**, הוא הרגולטור המרכזי בתחום קידוחי הגז והנפט על-פי חוק הנפט, הוא שהקצה את מקבץ D לחברת אנרג'יאן והעניק לה רישיון לחיפוש גז ונפט. מועצת הנפט מייעצת לו לפני קבלת החלטה.

17. **המשיב 2 - משרד האנרגיה**, הוא המשרד האמון על תחום קידוחי הנפט והגז בישראל במסגרת חוק הנפט. מינהל אוצרות טבע במשרד עוסק בכל תחומי הרגולציה של חיפוש, רישוי והפקה של משאבי הטבע של מדינת ישראל, ביניהם נפט וגז.

18. **המשיבה 3 - מועצת הנפט**, היא המועצה המייעצת לממונה על ענייני הנפט ושר האנרגיה בכל הנוגע למתן זכויות נפט. במסגרת תפקידה זה היא ייעצה לממונה על ענייני הנפט להעניק רישיון חיפוש גז ונפט לחברת אנרג'יאן במקבץ D.

19. **המשיב 4 - המשרד להגנת הסביבה**, אמון על שמירה על הסביבה והטבע בישראל, לרבות הסביבה הימית. בהליכי קבלת החלטות הקשורים לחיפוש והפקה של גז ונפט במים הכלכליים מעמדו כמייעץ לממונה על ענייני הנפט בהיבטי סביבה. מאז 2012, למשרד להגנת הסביבה ישנם (באופן לא רציף) שני נציגים במועצת הנפט.

20. **המשיבה 5 - רשות הטבע והגנים הלאומיים**, רשות האמונה על שמירת הטבע והמגוון הביולוגי בישראל, לרבות המגוון הביולוגי בים. הרשות אמונה על יישום אמנת המגוון הביולוגי, לרבות הגנה על מערכות אקולוגיות ומינים המצויים בסכנת הכחדה. הרשות אמונה על הגנת ערכי טבע מוגנים, כדוגמת האלמוגים, ומשמשת כנציגות הממשלתית בישראל של מרכז התיאום האזורי לקידום פרוטוקול המגוון הביולוגי והשטחים המוגנים של אמנת ברצלונה (RAC-SPA)

21. **המשיבה 6 - חברת אנרג'יאן לימיטד**, היא חברת אנרגיה יוונית. ב-2016 היא נכנסה לשוק הגז הישראלי, ובאוגוסט 2017 היא רכשה את הזכויות במאגרי הגז "תנין" ו"כריש" מידי שותפות

דלק-נובל. התמודדה במכרז של שטחי חיפוש חדשים וזכתה ב-2019 במספר מקבצים, כולל מקבץ D, נשוא העתירה.

ב. מיצוי הליכים

22. מיצוי ההליכים במקרה הנוכחי היה מעט ממושך, בין השאר מאחר והתקיים שיח פורה בין העותרת למשיבים באשר לסוגיות שבמחלוקת, כולל חלופת מכתבים ענפה ומספר פגישות, אך גם בשל כך שהובהר לעותרת ע״י המשיבים 1-2 שהמשיבה 6 אינה מתכננת לפעול במקבץ D בשנתיים הקרובות, מה שאיפשר, לעמדת העותרת, לנסות להגיע לעמק השווה מבלי להזדקק למעורבותו של בית משפט נכבד זה. אלא שבסיום חודשים אלו, התבהרה התמונה לפיה המשיבים 1-2 אינם מתכוונים לשנות את החלטתם להעניק רישיונות לחיפוש גז ונפט למשיבה 6, או לשנות באופן כזה או אחר את ההחלטה ו/או הרישיון, מה שלא הותיר לעותרת ברירה אלא לפנות לקבלת סעד מבית המשפט הנכבד.

להלן השתלשלות האירועים הרלוונטיים:

23. ב-2018, פרסמה העותרת, בשיתוף אוניברסיטת חיפה, מסמך מדיניות תחת השם ״הים התיכון העמוק - חשוך, קר ומיוחד: חשיבות שמירת הים העמוק וקידום שמורת הטבע הפרעת פלמחים[1]״. המסמך פורסם בתקשורת הארצית, זכה לתהודה בקרב אנשי מקצוע, ומוכר למשיבות 1-4.

24. שנה מאוחר יותר, בתאריך 30.7.19, התקיים דיון במועצת הנפט, הועדה המייעצת למשיב 1 בכל הנוגע למתן זכויות גז ונפט בישראל, בהענקת רישיונות חיפוש חדשים, בהמשך לסיומו של ההליך התחרותי השני שהתקיים כמה חודשים קודם לכן. במועד זה, המליצה מועצת הנפט להעניק רישיונות חיפוש במספר מקבצים, כולל מקבץ D. סדרי היום של דיון זה והפרוטוקולים שלו לא פורסמו פומבית.

25. בתאריך 22.9.19 נודע לעותרת, בדרך המקרה, שאחד מרישיונות החיפוש החדשים שניתנו בתחום המים הכלכליים של ישראל, חופף לשטח ״הפרעת פלמחים״, שטח שכאמור, מוכר לה ולכלל הגופים העוסקים בנושא תכנון וסביבה בים - כשטח רגיש במיוחד מבחינה אקולוגית.

26. בתאריך 24.9.19, לאחר שוידאה העותרת מול נציגי משרד האנרגיה שאכן מקבץ D חופף לשטח הרגיש בהפרעת פלמחים, פנתה העותרת בפניה דחופה לממונה על ענייני הנפט במשרד האנרגיה, וביקשה ממנו לבטל את רישיון החיפוש במקבץ זה, לאור רגישותו האקולוגית הרבה.

-- פניית העותרת מיום 24.9.19 מצ״ב כנספח ג׳.

27. בתאריך 4.10.19, ומשלא התקבלה תגובה לפניה הקודמת, פנתה העותרת אל מנכ״ל המשיב 2 ואל המשיב 1, וביקשה לקבל את פרוטוקול הדיון במועצת הנפט אשר המליצה על מתן רישיון החיפוש, מכיוון שבאתר משרד האנרגיה לא הופיע כל פירוט אודות הנושאים בהם עסק הדיון. עוד ביקשה העותרת לקבל את כל המידע הנוגע לבקשת החיפוש ומתן הרישיון, לוחות הזמנים הצפויים

[1] http://mafish.org.il/wp-content/uploads/2018/10/yam-amok-v7-single-pages-heavy-2.pdf

לקידום החיפוש, והפעולות המתוכננות במקום. העותרת, שסברה כי השלב הראשון בתהליך החיפוש יהיה סקרים סיסמיים, טענה כי לסקרים אלה השפעות אקולוגיות משמעותיות על החי הימי.

-- פניית העותרת מיום 4.10.19 מצ״ב כנספח ד׳.

28. בתאריך 6.10.19 התקבלה תשובת המשיב 1, ובה טען כי בתי הגידול הרגישים במרחב הפרעת פלמחים מוכרים לו. עוד כתב כי קידוחים משפיעים על סביבתם לכל היותר לטווח של מאות מטרים, ולכן טווח הביטחון שקבע המשרד של 1 ק״מ חיץ בין קידוח לבין בית גידול רגיש הוא מספק, מה גם שלטענתו המרחק בין האזור שכנראה יהיה מיועד לקידוח ובין השטחים הרגישים בהפרעת פלמחים הוא כ-10 ק״מ. עוד טען הממונה כי המפות של טיוטת תכנית המרחב הימי, אשר סימנו את שטחי הפרעת פלמחים כרגישים, טרם אושרו ולכן אין כל גושפנקא לקבוע כי השטח מיועד לשמורה. עוד כתב שהמידע על הימצאות בתי גידול רגישים בכלל ובתי הגידול הנדונים בפרט, הועבר לידיעת המשיבה 6 על מנת שתשכיל לתכנן את פעילותה.

-- תשובת המשיב 1 מיום 6.10.19 מצ״ב כנספח ה׳.

29. בתאריך 22.10.19 התקבלה התייחסות נוספת מטעם המשיב 1, ובה טען כי לא מתוכננים בשלב זה סקרים סיסמיים במקבץ D. עוד כתב הממונה כי ״סוכם לאורך כל הדיונים של הסא״ס ושל מסמך המדיניות של מינהל התכנון כי ניתן לקדוח ולפרוס צנרת אף בשמורות טבע מאושרות! קל וחומר שתותר פעילות חיפוש והפקת נפט באזורים שלמעט מסמך של החברה להגנת הטבע כלל אינו מיועד כולו לשמורת טבע״.

-- תשובת המשיב 1 מיום 22.10.19 מצ״ב כנספח ו׳.

30. בתאריך 27.10.19 הגישה העותרת בקשה לפי חוק חופש המידע, בבקשה לקבל את פרוטוקול הדיונים של מועצת הנפט בנושא מקבץ D.

31. **ב11.11.19 התקבלה תשובה מטעם הממונה על חופש המידע אצל המשיב 2, אליה צורפו שני פרוטוקולים: האחד מן הדיון שהתקיים בועדה מקצועית ביום 24.7.19, לפני הדיון במועצת הנפט, והשני - פרוטוקול הדיון במועצת הנפט ב-30.7.19. מקריאת הפרוטוקולים עלה באופן מובהק שאין שום זכר בדיון לאזכורה של הפרעת פלמחים או להמצאות של אתר רגיש מבחינה סביבתית באזור, או לקונפליקט סביבתי מסוג אחר.**

-- בקשת חופש המידע והמענה לבקשה מצ״ב כנספח ז׳.

32. בתאריך 31.10.19 הועבר לעותרת העתק מכתבו של הממונה על ענייני הנפט במשרד האנרגיה שמוען אל מנכ״ל אנרג׳יאן ישראל. במכתבו, יידע הממונה את אנרג׳יאן כי במקבץ D מופו מספר בתי גידול רגישים, שמספרם 11 ו-12, ויש לשמור על מרחק ביטחון של 1 ק״מ מהם.

-- מכתבו של המשיב 1 למשיבה 6 מצ״ב כנספח ח׳.

33. ב-10.11.19, נפגשו נציגי העותרת עם המשיב 1 וצוותו, על מנת להציג את עמדת העותרת באופן מסודר. בפגישה סוכם שהעותרת תעביר למשיבים 1-2 את החוו״ד המקצועית שלה בכתב לצורך קבלת התייחסות.

34. בתאריך 19.11.19 הועברה חוו״ד מטעם העותרת אל משרד האנרגיה, ובה נסקרו ערכי טבע הייחודיים בהפרעת פלמחים, והסיכונים הפוטנציאליים עבורם כתוצאה מפעולות חיפוש והפקת גז ונפט.

-- חוות הדעת מצ״ב כנספח ט׳.

35. בתאריך 25.12.19 נערך דיון מסכם בוועדה לשמירת הסביבה החופית (ולחו״ף), ובה הוחלט לאמץ את מסמך המדיניות למרחב הימי, לרבות ייעוד בתי הגידול הרגישים של הפרעת פלמחים כ״שמורת טבע במים הכלכליים״, והמרחב העוטף אותם אשר זוהה כבעל פוטנציאל להכיל בתי גידול רגישים – כ״מרחב שימור לבחינה״.

-- עמודים נבחרים מתוך פרוטוקול הדיון בולחו״ף מיום 25.12.2019 מצ״ב כנספח י׳.

36. בתאריך 9.2.20 התקיימה פגישה מקצועית בין נציגי העותרת לבין אנשי אגף סביבה במשרד האנרגיה. סיכום הפגישה המוסכם הופץ ב-1.3.20, ובו חודדו הפערים בין הצדדים.

-- סיכום הפגישה מצ״ב כנספח יא׳.

37. בתאריך 11.3.20 התקבלה תשובתו של ד״ר ערן ברוקוביץ מאגף הסביבה במשרד האנרגיה, ובה הציג את התייחסות משרד האנרגיה לחוו״ד המקצועית של החברה להגנת הטבע. בתשובתו פירט ד״ר ברוקוביץ מספר סוגיות מוסכמות שבהן משרד האנרגיה מתכוון לערוך שינוי בהנחיותיו – בעיקר בנוגע להשפעות סקרים סיסמיים, אולם חזר על עמדת המשרד לפיה טווח ביטחון של 1 ק״מ בין קידוח לבין בית הגידול הרגיש בהפרעת פלמחים הוא מספק.

-- תשובתו של ד״ר ברוקוביץ׳ מצ״ב כנספח יב׳.

38. בתאריך 6.4.20 פנתה העותרת לממונה על ענייני הנפט במשרד האנרגיה, ודרשה להחזיר את הדיון אודות הקצאת מקבץ D למועצת הנפט, בעקבות כלל המידע שהצטבר בידה, לרבות היעדרו של דיון בנושא הרגישות הסביבתית של הפרעת פלמחים במועצת הנפט, הפער בין עמדת משרד האנרגיה אודות טווח ביטחון מספק של 1 ק״מ לבין עמדת החלה״ט הדורשת טווח ביטחון גדול בהרבה באתרים הרגישים של הפרעת פלמחים, פגמים שונים שנפלו בהליכי קידום רישיון החיפוש, ועוד.

-- פניית החברה להגנת הטבע מיום 6.4.20 מצ״ב כנספח יג׳.

39. בתאריך 21.4.20 השיבה העותרת למכתבו של ד״ר ברוקוביץ מתאריך 11.3.20, ועמדה על פערים, לתפיסתה, בין העמדה הסביבתית הרצויה ובין עמדת משרד האנרגיה בנוגע לטיפול בסקרים סיסמיים ולהגדרת הרגישות של בתי גידול בהפרעת פלמחים.

-- תשובת העותרת מיום 21.4.20 מצ״ב כנספח יד׳.

40. בתאריך 7.5.20 התקבלה תשובתו של המשיב 1 לפניית העותרת מיום 6.4.20, ובה דחה את בקשתה להחזיר את הדיון למועצת הנפט, או להחריג את מקבץ D מתחום רישיון החיפוש.

-- תשובת המשיב 1 למכתב מיצוי ההליכים לפני נקיטת הליכים משפטיים מצ״ב כנספח טו׳.

41. בתאריך 10.5.20 התקבלה תשובתו של ד״ר ברוקוביץ על פניית העותרת מיום 21.4.20, ובה טען כי למרות שפערי המידע מצטמצמים, עדיין נדרשים מסמך סביבתי וסקר רקע של האזור כתנאי

לאישור הפעילות, כלומר – הסוגיות הפרטניות הנוגעות להיבטי הסביבה של חיפוש גז ונפט ידונו במסגרת בקשת החיפוש הפרטנית.

-- תשובת ד״ר ברוקוביץ׳ מיום 10.5.20 מצ״ב כנספח טז׳.

42. לאור העובדה שלמרות מאמצי העותרת להשפיע באופן מקצועי ועינייני על החלטת המשיבים 1-2 לתקן את הטעות שנגרמה במתן הרישיון על השטח הרגיש באתר הפרעת פלמחים, היא לא צלחה במאמציה אלו, לא נותרה לה ברירה אלא לפנות לקבלת סעד מבית המשפט הנכבד, על מנת להבטיח את הגנתו של האתר הרגיש.

ג. הרקע העובדתי הדרוש לצורכי הדיון בעתירה זו

רקע - הים העמוק הישראלי וערכי הטבע המצויים בו

43. הים התיכון הוא הים הסגור העמוק ביותר בעולם, עם עומק ממוצע של 1,480 מטרים, ומגיע לעומק מקסימלי של 5,139 מטרים. הוא מבודד ומנותק מבחינה ביולוגית מהים העמוק של האוקיאנוס האטלנטי, צעיר (במונחים גיאולוגיים) וחם יותר מהים העמוק של האוקיאנוס האטלנטי, ומתקיימים בו חיים מופלאים, עם מספר קבוצות בעלות שיעור ייחודיות גבוה במיוחד.

44. הים העמוק הישראלי הוא מרחב שכמעט לא נחקר, אולם בשנים האחרונות התגלה בו אתר ייחודי בעל חשיבות סביבתית עצומה. בשנת 2010 אותרו לראשונה בתחום המים הכלכליים של ישראל נביעות גז (Cold seeps) על ידי ספינת המחקר האמריקאית ה״נאוטילוס״. כבר כיום ידוע על אתרים ייחודיים לחופי ישראל, כמו הפרעת פלמחים (עליה נרחיב מיד), גלישת דור, ואתרים אחרים שחלקם עוד ממתין שנגלה אותם, אך גם שאר שטח הים העמוק הוא אזור המכיל חיים מרתקים הראויים לשימור.

45. זו הסיבה, שעוד בשנת 2011, פנתה הקרן העולמית לשימור חיות הבר, ה-WWF - World Wildlife Fund, למדינות הלבנט המצויות במזרח הים התיכון בקריאה לנהוג בזהירות המרבית בפיתוח שדות הגז לאור חשיבותן ונדירותן של המערכות האקולוגיות המצויות במים הכלכליים ובים העמוק[2]:

"**These unique marine ecosystems are particularly fragile, and vulnerable to external interference – they have evolved in a highly stable, low-energy environment which has led to the creation of exceptionally rare ecosystems.** The recently discovered Leviathan gas field, 135 km off the coast of Israel, is the world's biggest deepwater gas find in a decade – with an estimated volume of 16 trillion cubic feet of gas – while the West Nile Delta gas field, discovered earlier this year, lies in Egyptian waters, 80 km northwest of Alexandria.
But on these two areas sits a unique and delicate marine ecosystem, whose rich biological communities host rare species of deep-sea sponges, worms, molluscs and cold water corals – some of which are thousands of years old.
WWF is calling on the eastern Mediterranean states – particularly on Cyprus, Egypt, Israel and Lebanon – and on the European Union, to ensure that the

[2] http://wwf.panda.org/what_we_do/how_we_work/policy/wwf_europe_environment/news/?uNewsID=199287

highest environmental standards are set regarding current and prospective developments in deep-sea floor drilling for gas and oil in the eastern Mediterranean, including exploratory drilling and future commercial exploitation."

<u>אתר 'הפרעת פלמחים'</u>

46. אתר 'הפרעת פלמחים' ("הפרעה" במובן הגיאולוגי, בשל אי סדירות בבתימטריה של הקרקעית), משתרע החל ממרחק כ-30 קילומטרים ממערב לתל אביב, בעומקים של בין 450 ומזרחה עד עומק 1200 מ' ויותר. בתחומי האתר נמצאו בשנים האחרונות, בזכות ההתפתחות הטכנולוגית וכניסת רובוטים משוכללים לפעילות מחקר, גני אלמוגי עומק, ובהם מגוון מיני אלמוגים נדירים, לרבות מין שהוא כנראה אנדמי וחדש למדע מהסוג Leipathes. הפרעת פלמחים היא מהאתרים החמים ביותר מבחינת טמפרטורה המוכרים עבור בית גידול זה ביחס לגני אלמוגי עומק בעולם, ולכן בעלת ייחוד מכיוון שאלמוגים אלה כנראה חיים כאן בקצה גבול הסבילות שלהם לטמפרטורה.

47. גני אלמוגים העומק יוצרים מבנים תלת מימדיים מורכבים המהווים בית גידול לחיות רבות אחרות כמו כוכבי ים, קיפודי ים, חסילונים ודגים. בתי גידול ייחודיים נוספים שנמצאו בהפרעת פלמחים, בעומקים של 1000–1200 מ', הם נביעות הגז המשמשות בסיס למערכת אקולוגית שבמרכזה חיידקים כימו-סינתטיים – חיידקים המפיקים אנרגיה מתרכובות כימיות של גזים כמו מתאן וסולפיד. חלק מבעלי החיים ניזונים ישירות מהחיידקים, היוצרים שכבת "ביופילם" על המצע, וחלקם מאכלסים חיידקים כימו-סינתטיים שיתופיים בתוך גופם. סביב הנביעות, בתיווך המטאבוליזם החיידקי, נוצרו סלעים קרבונטים המהווים מקור לעושר ביולוגי גדול. שתי מערכות אקולוגיות האלה מהווה "אי" של עושר ביולוגי בלב הים העמוק.

48. יודגש, כי האתר ייחודי גם בקנה מידה אזורי – אתר הפרעת פלמחים הוא האתר היחיד המוכר כיום בתחומי הים התיכון של ישראל שבו יש בית גידול של גני אלמוגי עומק. האתר הקרוב ביותר המוכר לבית גידול זה מצוי ברכס אריסטוטנס מדרום לקפריסין [שהוגדר אזור אסור לדיג ע"י ארגון הדיג הים תיכוני, ה -GFCM). גם נביעות הגז הן ייחודיות, והאתר המוכר הקרוב ביותר לנביעות של הפרעת פלמחים מצוי בדלתת הנילוס [וגם הוא הוגדר אזור אסור לדיג ע"י ה- GFCM].

49. גני אלמוגי עומק ונביעות מתאן מוגדרים ע"י ארגון המזון והחקלאות העולמי, ה-FAO, כמערכות אקולוגיות ימיות רגישות [Vulnerable marine ecosystems]. מינים רבים המצויים בהפרעת פלמחים מוגדרים כמינים בסיכון עפ"י ארגון השימור העולמי, ה-IUCN, לרבות אלמוגים, כרישים ובטאים.

50. אזור הפרעת פלמחים אינו חשוב רק מבחינת בתי הגידול על הקרקעית. עמודת המים מהווה אתר רבייה עבור המין טונה כחולת סנפיר, המוגדר כמין בסכנת הכחדה ע"י IUCN.[3]

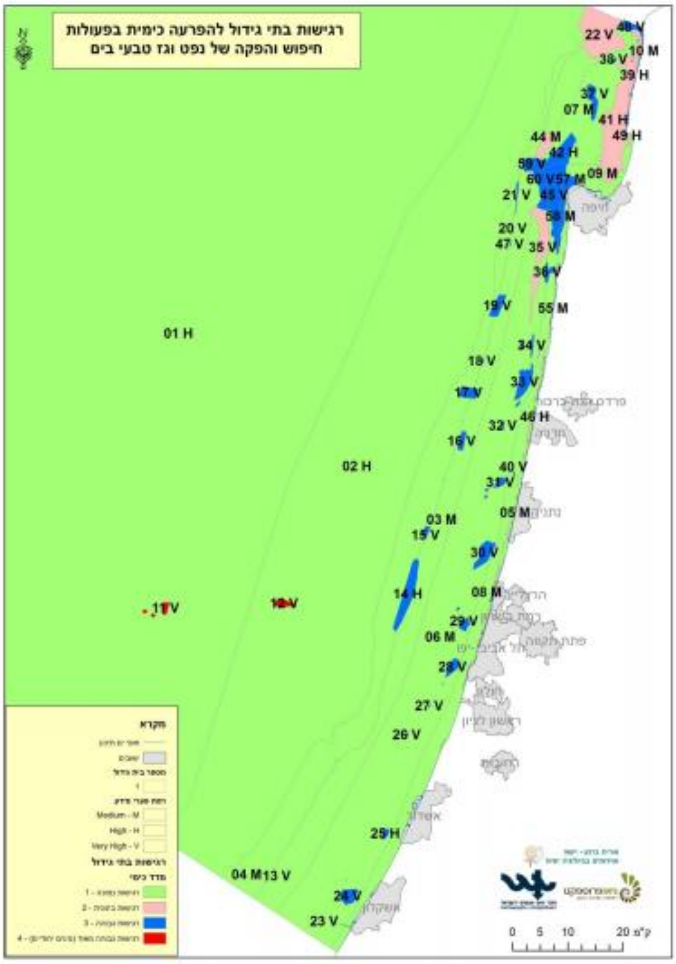
---

[3] להרחבה, כולל סרט על הטבע המרהיב המצוי באזור, ראו:
https://mafish.org.il/protecting/%D7%91%D7%AA%D7%99-%D7%94%D7%92%D7%99%D7%93%D7%95%D7%9C/the-deep-sea/
https://youtu.be/DKCbCQjvzT8

<u>ההכרה הממשלתית באתר הפרעת פלמחים כאזור בעל רגישות סביבתית יוצאת דופן</u>

51. בשנת 2016 אושר סופית הסקר האסטרטגי הסביבתי לחיפוש ולהפקה של נפט ושל גז טבעי בים, (להלן – הסא"ס)[4], שנערך עבור משרד האנרגיה. מטרת הסא"ס "לספק תשתית מידע, שתאפשר להתחשב בממצאיו בתהליך קבלת החלטות לפיתוח המשאבים, תוך התחשבות במכלול שיקולים סביבתיים, כלכליים וחברתיים" (עמ' 11). מפת רגישות בתי הגידול בתחומי המים הטריטוריאליים והכלכליים מופיעה בעמוד 94. כפי שניתן להתרשם, בתי הגידול היחידים שמוגדרים בדרגת הרגישות הסביבתית הגבוהה ביותר (אתרים מס' 11 ו-12, סימון אדום), נמצאים בתחומי הפרעת פלמחים:

איור 4.10: רגישות בתי גידול בנטאליים להפרעה כימית בפעולות חיפוש והפקה של נפט וגז טבעי בים



52. בנוסף לכך, תחת סקירת ההשפעה הסביבתית של קידוחי חיפוש בסא"ס, עמוד 60, נכתב:

<u>"קידוחים והשפעתם בסביבה של נביעות מתאן ומצע קשה ממקור ביוגני בתחום הימי של ישראל</u>

באזור גלישת פלמחים נתגלו לאחרונה אזורים של נביעות מתאן, שמהוות בית גידול לחברות חי כימוסינתטיות ואלמוגי עומק, המהווים בתי גידול ייחודיים וערכיים ביותר.. חשוב להבין,

[4] https://www.gov.il/BlobFolder/guide/enviromental_info/he/SEA_G_%20After_Public_comments_102016.pdf

כי ההשפעות ההרסניות של נזק פיסי (כדוגמת קידוח, חציבה, הנחת צנרת או תקיעת שיגומים) כפי שתוארו לגבי אזורי מצע קשה אחרים הן רלוונטיות גם במקרים של אלמוגי עומק ואוכלוסיות כימו -סינתטיות.. ומשמעותן היא פגיעה לא-הפיכה בביוטה הייחודית ובמצע הביוגני. יתרה מכך, **במקרה של פגיעה פיסית נרחבת שתפגע בכל טווח בית הגידול, בתי גידול אלה הם כתמיים באופיים ויכולים להשתרע על עשרות מטרים בודדים-מאות מטרים, עלול להעלם בית הגידול כולו.**"

53. בשנת 2018 נערך עדכון לסא"ס ע"י חקר ימים ואגמים לישראל, ובו פירוט באשר למידע נוסף שהתגלה באתר, לרבות מספר איתורים חדשים של גני אלמוגי עומק ונביעות גז:

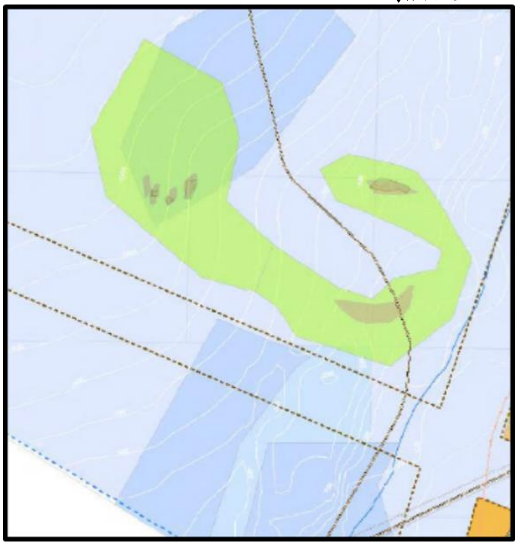
"שוניות אלמוגים על בסיס נביעות גז לא פעילות (פוסיליות): מסלע קרבונטי חשוף משמש כמצע התיישבות למגוון של אלמוגים רגים ואלמוגי אבן. ביניהם נמצאו מינים נדירים של אלמוגים שחורים (Antipatharia). אלמוגים של הים העמוק גדלים בקצב איטי מאוד, וגילם של האלמוגים השחורים בגודל שנצפה בהפרעת פלמחים הוא מאות שנים. מגוון של בעלי חיים ישיבים וניידים משתמשים בשירותים ששונית זו מספקת, כבסיס להתיישבות, מחסה ומקור מזון... בית גידול דומה נצפה גם בגבולה הדרומי של גלישת פלמחים." (עמ' 38 לעדכון)

-- עמודים נבחרים מתוך עדכון הסא"ס מצ"ב כנספח יז'.

54. כלומר, המשיבים 1 ו-2 מכירים היטב את ערכיותה של הפרעת פלמחים, את רגישותה (גילם של האלמוגים וקצב ההתחדשות הנמוך), כמו גם את הסכנות הנשקפות לה כתוצאה מקידוחי גז ונפט.

55. בנוסף למשיב 2, גם מנהל התכנון ושותפיו הממשלתיים להכנת מסמך המדיניות למרחב הימי, מכירים בחשיבותו של אתר הפרעת פלמחים, עד כדי כך שהמליצו על קידום שמורה במרחב, בניהול המשיבה 5.

כך מופיע אתר הפרעת פלמחים בתשריט תכנית המרחב הימי (הכתמים החומים מוצעים כ"אזור חיפוש לשמורת טבע", הכתם הירוק מוגדר "אזור שימור לבחינה", כלומר אזור שיש סבירות להימצאות ערכי טבע ייחודיים בשטחו):



56. מכאן שלא מדובר באתר טבע שאינו מוכר, או שיש צורך להדגיש בפני גורמי הממשל השונים את חשיבות השמירה עליו. להפך, מדובר באתר שחשיבותו וערכיותו מוסכמים על הכל, כאתר יחיד

(נכון להיום) בתחומי המים הכלכליים שזכה להכרה כזו. ניתן היה לצפות, אם כן, שסוגייה סביבתית זו תמנע מראש את ההקצאה של השטח למטרות חיפוש גז ונפט, או לחלופין – תעמוד בליבו של הדיון על הקצאה אפשרית כזו. אך לא כך קרה.

הסיכון להפרעת פלמחים כתוצאה מקידוחי חיפוש והפקה של גז ונפט

57. לעתירה זו מצורפת חוות דעת מקיפה אודות **הסיכון לערכי טבע רגישים וייחודיים במרחב "הפרעת פלמחים" כתוצאה מפעילות לחיפוש והפקת גז ונפט**, שנכתבה ע"י ארז ירוחם, אקולוג ימי אצל העותרת (מצ"ב כנספח ב'). נביא להלן את עיקריה:

"נזקים של נוזלי קידוח לחי הימי בקידוח על בסיס מים תועדו בעולם עד למרחק של 2 ק"מ מהקידוח – מרחק כפול מהרדיוס שקבע משרד האנרגיה כמרחק ביטחון בין קידוח לבית גידול רגיש (1 ק"מ). אולם, **הסיכון העיקרי והחמור ביותר של קידוח במרחב הוא כתוצאה מדליפת פחמימנים (נפט או קונדנסט) מראש הבאר או מהצנרת**. האפשרות לדליפה מתשתית הקידוח או מהצנרת אינה זניחה כלל, ואפילו ודאית, בהפקת תוצר בקנה מידה גדול. מסקירת תדירות הדליפות בקידוחי עומק בארה"ב ובצפון אירופה, ניתן להסיק כי בהפקת מאגר בסדר גודל של שדה לוויתן (על מנת לתת קנה מידה המקביל לפעילות ההפקה בישראל) צפויות מספר דליפות בסדרי גודל שונים מראש הבאר ומצנרת ההולכה. יתרה מזאת, תדירות אירועי אובדן שליטה על הבאר (תאונת הקידוח בעלת הפוטנציאל ההרסני ביותר) גבוהה במיוחד בקידוחי חיפוש (קידוחי ניסיון/ אקספלורציה), כמו אלו המתוכננים במקבץ D. בנוסף, הסיכון להצטברות פחמימנים מזהמים במערכת האקולוגית הימית באירוע דליפה – הוא סיכון גבוה במיוחד בקידוחים המתבצעים בעומק הים (לעומת קידוח במים רדודים), כמו אלה המתוכננים במקבץ D, בגלל מאפיינים הקשורים בלחץ האטמוספרי והשפעתו על החומר הדולף...

מסקירת מקרי דליפה בעולם, ניתן ללמוד כי ככל שמקור הדליפה קרוב יותר לבית גידול רגיש, כמות החומר הדולף המשפיעה עליו צפויה להיות גדולה יותר, וכך גם מידת הפגיעה הנגרמת לו. אולם, עקב רגישותם הרבה של בעלי חיים ימיים לזיהומים מסוג זה, ובפרט רגישותם של אלמוגים היוצרים את בתי הגידול (גני האלמוגים), גם דליפה קטנה בהיקפה, מסוגלת לגרום לנזק משמעותי לחי הימי בבתי גידול אלו. בתי גידול עמוקים כמו גני אלמוגי עומק תועדו עם נזק כבד בדליפות שאירעו ברחבי העולם, כשהנזק היה כבד במיוחד בטווח של מספר קילומטרים סביב מוקד הדליפה.

ממצרף סיבות אלה: הסיכון לדליפה בדגש על קידוחי ניסיון (שניתן לחשבו בהתאם לנפח המאגר), הסיכון המוגבר עקב התנאים האוקיאנוגרפים בים העמוק הישראלי, הרגישות והנדירות הקיצונית של ערכי הטבע באזור, ופגיעותם המוגברת למזהמים - יש חשיבות גדולה בהרחקה של קידוחי הניסיון, ראש הבאר וצנרת ההולכה, למרחק רב ככל הניתן, לפחות 5 ק"מ, מהאתרים האקולוגיים הרגישים של הפרעת פלמחים – שזוהו כבר, וגם מהאזורים שקיימת בהם סבירות להימצאות בתי גידול אלה. יצירת חיץ שכזה מסביב לבתי הגידול הרגישים, והרחקת פעילויות חיפוש והפקת גז ונפט מהם, תצמצם באופן ניכר את הפגיעה המתרחשת בעת פעילות קידוח שגרתית בסביבה המיידית של הקידוח, אך בעיקר –

תצמצם באופן משמעותי את הסיכון לפגיעה הפוטנציאלית (שאת ההסתברות שלה ניתן לצפות לפי הניסיון העולמי) במקרה של דליפה."

58. כלומר, אתר הפרעת פלמחים ובתי הגידול המצויים בו רגישים באופן מיוחד לנזקים הכרוכים בפעילות חיפוש והפקת גז ונפט, ובעיקר - לסיכון במקרה של דליפה הנובעת מתקלה. עוד עולה מחוות הדעת, כי בניגוד לעמדת משרד האנרגיה, כפי שמשתקפת מהתכתובת העניפה שניהלה מולו העותרת, הסיכון לאירוע תקלה שיגרום לדליפה לא רק שאינו זניח – אלא הוא תרחיש סביר שיש להיערך אליו מראש. המידע הזה לא נבחן ולא נשקל בטרם החלטת מועצת הנפט להקצות שטח לחיפוש גז ונפט החופף לשטח הפרעת פלמחים, ולמיטב הבנתנו, גם לא נשקל על ידי המשיב 1 בטרם ניתן למשיבה 6 רישיון החיפוש באזור זה.

<u>"המים הכלכליים" - והדינים החלים בהם</u>

59. הפרעת פלמחים אינה מצויה בתחומי המים הטריטוריאליים של ישראל, אלא באזור הקרוי "המים הכלכליים", בו ישנה חוסר בהירות רגולטורית ארוכת שנים. בהעדר חקיקה מסדירה, לא ברור איזו חקיקה חלה ואיזו אינה חלה בתחום זה (ועל כך להלן).

60. גבול המים הטריטוריאליים של המדינה מצוי 12 מיילים ימיים (כ-22 ק"מ) מקו החוף. המים הכלכליים מתחילים בגבול המים הטריטוריאליים עד ל(פוטנציאל) של כ-370 ק"מ מקו החוף. בישראל, לאור הקרבה למדינות שכנות, תחום המים הכלכליים קטן יותר, ועדיין, שטחם עומד על כ- 22,000 קמ"ר - כגודל השטח היבשתי של ישראל.

61. על המים הטריטוריאליים, חל חוק מימי חופים, התשי"ז-1956, ובהתאם, נקבע בסעיף 3 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981: "'מימי חופין' - רצועת ים פתוח לאורך חופי המדינה, ברוחב שנים עשר מילים ימיים מנקודת שפל המים שבחוף".

62. על האזור <u>שמעבר למים הטריטוריאליים</u> חל חוק השטחים התת ימיים, התשי"ג-1953, הקובע בסעיף 1(א) כי: שטחים תת-ימיים בשטח מדינת ישראל.

> "שטח מדינת ישראל יכלול את קרקע הים והתת-קרקע של השטחים התת-ימיים הסמוכים לחופי ישראל, והם מחוצה למים הטריטוריאליים, עד היכן שעומק המים שמעליהם מאפשר את ניצול אוצרות הטבע שבשטחים אלה."

63. שטחים אלה מכונים "**שטח המים הכלכליים**" של המדינה. מקורו של המונח "המים הכלכליים" באמנת הים משנת 1982[5] (להלן – "אמנת הים"), שהגדירה את האזור התחום הזה כ"האזור הכלכלי הבלעדי" [ה-EEZ, או Exclusive Economic Zone], ובו למדינת החוף ישנן חובות וזכויות ייחודיות. ישראל אמנם אינה חתומה על אמנת הים (מסיבות שונות), אולם נוהגת על פיה באופן רשמי. סעיף 56 הוא הסעיף המרכזי באמנה העוסק באזור הכלכלי בלעדי והוא קובע כך:

"Article 56 - "In the exclusive economic zone, the coastal State has:

[5] The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS, 1982).

(a) sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living, of the waters superjacent to the seabed and of the sea bed and its subsoil, and with regard to other activities for the economic exploitation and exploration of the zone, such as the production of energy from the water, currents and winds;

(b) Jurisdiction as provided for in the relevant provisions of this Convention with regard to:

(i) the establishment and use of artificial islands, installations and structures;

(ii) marine scientific research;

(iii) **the protection and preservation of the marine environment**."

64. כלומר, בצד הזכות לפתח ולנצל את משאבי הטבע (החיים והדוממים), מתקיימת החובה לשמור ולהגן על הסביבה הימית באזור זה.

65. בנוסף לאמנת הים, אמנות בינ"ל נוספות (שמחייבות את ישראל), כמו אמנת ברצלונה להגנת הים התיכון מפני זיהום - כשזיהום מוגדר גם כאנרגיה המוכנסת ע"י אדם שתגרום לנזקים לסביבה הימית, ואמנת המגוון הביולוגי (סעיפים (4)ב ו-8(א)) – מחייבות את שימור המגוון הביולוגי בכל תחום פעולה של ישראל, גם מחוץ למים הטריטוריאליים.

-- סעיפים רלוונטיים מתוך אמנת ברצלונה ואמנת המגוון הביולוגי מצ"ב כנספח יח'.

66. מעבר לכך, אין היום דבר חקיקה שמסדיר מהם הדינים שחלים בתחום המים הכלכליים של ישראל, ומהם הדינים שאינם חלים. הצעת חוק אזורים ימיים, שיועדה לעשות בדיוק את זה, מובלת ע"י משרד המשפטים ומקודמת, בנוסחים שונים, כבר מעל ל-15 שנה.

67. הצעת חוק אזורים ימיים, התשע"ז - 2017, שעברה קריאה ראשונה, היוותה הנוסח האחרון שקודם ע"י ממשלת ישראל. כך נכתב בדברי ההסבר להצעה, באשר לצורך הקיים:

"הפעילות המתבצעת בשטחי הים מציבה אתגר לא רק מבחינה טכנולוגית ורגולטורית אלא גם מן ההיבט המשפטי. תפישה המקובלת במדינות רבות בעולם הינה כי זכויותיהן וסמכויותיהן משתרעות ככלל רק לגבי השטחים שבתוך גבולותיהן הטריטוריאליים. שטחי הים אשר מעבר לגבולות אלה אינם מצויים, אפוא, תחת ריבונותן. מטעם זה התעורר בקרב הקהילה הבינלאומית הצורך בהעמדת בסיס משפטי לביצוע הפעילות המתקיימת בשטחי הים ולפיקוח עליה. **במיוחד התחדד הצורך לגבש בסיס משפטי אשר מחד גיסא, ישמר את תמריציהן של המדינות לפתח שטחים אלה ובין היתר לנצל את אוצרות הטבע הטמונים בהם; ומאידך גיסא, יבטיח את ההגנה על הסביבה** ואת מעמדם של שטחי הים כמשאב פתוח שהגישה אליו היא, ככלל, חופשית...

החוק המוצע מבקש לקבוע בצורה ברורה ומפורשת את המסגרת המשפטית החולשת על שטחי הים, את הזכויות שיש למדינת ישראל בשטחים אלה וכן את גבולות הסמכויות שהיא

ראשית להפעיל ביחס לפעילויות המבוצעות בהם. בכך יתרום החוק המוצע להגברת הוודאות בתחום הן לגורמי הממשלה, הן למגזר העסקי והן לציבור בכלל."

-- פרוטוקול ועדת שרים לענייני רגולציה בנושא הצעת חוק אזורים ימיים מצ"ב כנספח יט'.

68. הצעת החוק הזו עברה קריאה ראשונה, אך נתקעה בשנת 2018, בעיצומם של דיונים בועדת הכלכלה, לאור מחלוקות מהותיות (בעיקר בין המשרד להגנת הסביבה ומשרד האנרגיה) ולא שרדה את מערכות הבחירות האחרונות (לא הוחל עליה דין רציפות).

69. בהעדר חקיקה מסדירה, <u>המצב הרגולטורי הנוכחי בתחומי המים הכלכליים נתון לפרשנות</u>. כך הסבירה המדינה את המצב המשפטי הנוהג כיום:

> "**חוק השטחים התת-ימיים הותיר סימני שאלה מסוימים בדבר רוחב היקפו של המשפט הישראלי אשר ניתן להחיל על שטחי הים שמעבר לגבולות המדינה מכוחו. על רקע זה ניתנה בחודש ינואר 2013 חוות דעתו של המשנה ליועץ המפטי לממשלה (כלכלי פיסקלי) אשר קבעה כי בהתאם לחוק ובהתחשב בהוראות המשפט הבינלאומי, ניתן להחיל בשטחי הים שמעבר לגבולות המדינה הן את הדינים העוסקים ברגולציה של תחום הנפט והגז הטבעי; <u>הן את דיני הגנת הסביבה של המדינה</u>; והן את הדינים הפיסקליים של מדינת ישראל. חוות הדעת לא שללה תחולה גם של דינים נוספים.**" (עמ' 10-11 בפרוטוקול ועדת השרים לענייני רגולציה).

70. המצב הרגולטורי בתחומי המים הכלכליים רלוונטי במיוחד לעתירה דנן, שכן הוא למעשה מייתר כמעט את כל המנגנונים הנהוגים ביחס לקידוחי חיפוש בתחומי המים הטריטוריאליים. בקצרה –

(א) **במים הריבוניים** הליך הרישוי כולל למעשה שני הליכים נפרדים: **הליך הקצאת הרישיון ושטח החיפוש**, הכולל היוועצות עם מועצת הנפט והחלטה של המשיב 1; לאחריו, **לקראת ביצוע קידוח החיפוש בפועל, מתקיים הליך נוסף, מעין תכנוני** - הקבוע בתקנות הנפט, הכולל הגשת בקשה למוסד תכנון מחוזי (בקידוחים המצויים בים – נוסף אישור ולחו"ף), הגשת מסמך סביבתי (כולל חלופות), מעורבות מובנית של המשרד להגנת הסביבה, פרסום ושיתוף ציבור במסגרת הליך התנגדויות. במסגרת ההליך הזה, מוסד התכנון יכול להכריע, בניגוד לעמדת המשיבים 1-2, שבמקרה הנוכחי נכון יותר לשמור על בתי הגידול ולא לאפשר קידוח חיפוש במקום – ולדחות את הבקשה. הוא גם יכול להכריע שניתן לקדוח אבל רק במרחק מספק מאתרי הטבע. הוא יכול להכריע שיתקיים סקר סביבתי מקיף יותר, ורק לאחריו אפשר יהיה להכריע. כלומר, בידי מוסד תכנוני – הכולל נציגים של המשיבים 2 ו-4, כמו גם ייצוג של אינטרסים ממשלתיים נוספים, להכריע במחלוקת בין פיתוח לשימור, כפי שהוא עושה במקרים אחרים, ביבשה ובים.

(ב) לעומת זאת, **בתחומי המים הכלכליים** הליך הרישוי <u>לא כולל את ההליך המעין תכנוני</u> הקבוע בתקנות הנפט כלל - אין הכרעה של מוסד תכנון מאוזן ואין שיתוף או מעורבות ציבור. גם בשלב הקצאת שטח החיפוש וגם בשלב הגשת הבקשה לביצוע הקידוח – הגורם היחיד שמקבל החלטות הוא המשיב 1.

71. כלומר, בענייננו - ההליך שהמשיבה 6 עברה ותעבור עד לאישור קידוח חיפוש הוא הליך פנימי, בתוך משרד האנרגיה בלבד, הכולל חוץ מהמשיב 1 רק גורמים מייעצים: מועצת הנפט לעת מתן זכויות נפט, והמשרד להגנת הסביבה בהליכים נוספים. אך ההחלטה נותרת בידי המשיב 1, המצוי בניגוד ענייני מבני ותדיר - ובידיו בלבד. בשום שלב בהליך אין פרסום של החומרים להתייחסות

הציבור, או הליך של שימוע או שיתוף ציבור במתוכנת אחרת. לכן, שלב מתן רישיון החיפוש, השלב בו אנו מצויים כעת, הוא השלב המכריע להכרעה בקונפליקט הבסיסי המצוי בבסיס העתירה דנן.

<u>ניגוד עניינים מוסדי בין הגוף המאשר את רישיון החיפוש ובין הגוף המפקח על ההיבט הסביבתי</u>

72. אחד העקרונות המשמעותיים ביותר למניעת פגיעה בסביבה, הן כתוצאה מכשלים שונים כדוגמת דליפות, והן כתוצאה מפיתוח ותפעול שוטפים – הוא הפרדת הגורם המאשר מן הגורם המפקח. למסקנה הזו הגיעו מדינות שונות בעולם, בדר״כ - בדיעבד ולאחר קרות אסונות.

73. בישראל קיים ניגוד עניינים מוסדי מובנה בין תפקידו של הממונה על ענייני הנפט במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, כגורם המאשר את רישיונות החיפוש בים, ובין תפקידו כגורם האחראי על הפיקוח הסביבתי.

74. ניגוד עניינים זה צויין בין היתר על ידי מחברי דוח הממ״מ, שבחנו את דו״ח הועדה לבדיקת הדליפה הגדולה שארעה במפרץ מקסיקו ב-2010, פירטו באשר למסקנות הועדה:

> ״בחודש אפריל 2010 אירעה דליפת נפט מבאר במפרץ מקסיקו, ובעקבותיה זרמו מאות מיליוני ליטרים של נפט אל הים. מדוח הוועדה לבדיקת הדליפה עולה כי היו כשלים רבים שהובילו לאסון, הן של הרשויות והן של היזמים. **שורש הבעיה, לטענת מחברי הדוח, נעוץ בעובדה שהגוף שמנפיק את הרישיונות הוא אותו גוף שמפקח על ההיבט הסביבתי של הקידוחים**...״
>
> וגם -
> ״מחברי הדוח מצביעים על כשל מבני של המערכת האחראית לפקח על קידוחי הנפט במפרץ מקסיקו. לטענתם, **כשל זה נעוץ בניגוד עניינים מובנה**, שכן המערכת האחראית להנפקת רישיונות הקידוח היא גם המערכת האחראית להגן על הסביבה[6].״

75. נפנה גם לדברים הבאים, מתוך ״רגולציה סביבתי של קידוחים ימיים: המצב המשפטי בישראל״, שנכתב ע״י עוה״ד תמרה לוטנר-לב ועוה״ד ד״ר דוד שור - נייר מדיניות שפורסם ע״י התכנית למשפט וסביבה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב:

> להסדרה סביבתית של הקידוחים. גם ניסיונן של מדינות אחרות מלמד כי אין להפקיד בידי רשות אחת את האחריות לפיתוח מקורות אנרגיה ואת האחריות לשמירה הסביבתית של הקידוחים. כך, גם בארה"ב וגם בבריטניה, ראשיתה של הסדרת תחום הקידוחים הימיים היתה על ידי רשות אחת, שהופקדה לטפל גם ברישוי של הקידוחים וגם בפיקוח הסביבתי והבטיחותי בהם. בשני המקרים התרחשותן של תאונות קשות העלתה כי ניגוד העניינים המובנה אינו מאפשר הסדרה ואכיפה סביבתית, והובילה להמלצה להפריד באופן ברור בין הרשות המעניקה רישיונות לבין זו המפקחת על הפעילות סביבתית ובטיחותית.[18]

---

[6] דוח ממ״מ http://din-online.info/pdf/kn14.pdf, עמ׳ 8

-- עמ' רלוונטיים מתוך נייר המדיניות מצ"ב כנספח כ'.

76. לא קשה להבין מדוע קיים קושי משמעותי בכך שהגורם הממשלתי האמון על פיתוח מקורות אנרגיה רבים והגעתם לשימוש מהיר ככל הניתן ע"י המשק הישראלי[7], הוא גם הנושא באחריות הבלעדית לשמירה על הסביבה הימית, שנפגעת כאמור כתוצאה מן הפיתוח.

77. **במצב הדברים הזה, לפיו המשיב 1 מצוי בניגוד עניינים מובנה, וההליכים מחוץ לתחומי המים הכלכליים הם כה דלים ורחוקים מעינו של הציבור, חשובה עוד יותר ההקפדה על ההליך הקיים, ובראשו - הליך ההיוועצות עם מועצת הנפט.**

<u>מועצת הנפט - הרכבה וסמכויותיה</u>

78. על פי חוק הנפט, שר האנרגיה ממנה מועצה מייעצת, שתפקידה להמליץ ולייעץ לשר האנרגיה ולמשיב 1 בנושאי הענקת זכויות נפט לחיפוש נפט וגז טבעי ולהפקתם (עפ"י סעיף 4 לחוק הנפט), וביצוע פעולות שונות, כגון העברה ושעבודים של זכויות נפט. זוהי מועצת הנפט. המועצה מונה כ-15 חברים, מהם שבעה מקרב הציבור והשאר נציגי ממשלה.

79. עד שנת 2012, מועצת הנפט לא כללה נציגים סביבתיים. תיקון מס' 6 לחוק הנפט שינה את הרכב הועדה, ולראשונה נוספו לה שני נציגים מהמשרד להגנת הסביבה. כך נומקה ההחלטה לצרף את נציגי המשרד להגנת הסביבה, על ידי יו"ר ועדת הכלכלה דאז כרמל שאמה-הכהן:

> **"...חשבנו שבעידן הנוכחי לא ייתכן שבמועצה כזאת לא יהיו נציגים של השר להגנת הסביבה, כך שהמועצה תביא בחשבון, כחלק משיקוליה, בצורה מובנית וברורה, גם שיקולים סביבתיים."**

80. כשביקש שר האנרגיה והמים דאז, להפחית את מספר הנציגים הסביבתיים לנציג בודד, ענה לו ח"כ שאמה-הכהן כך:

> "כפי שציינתי קודם, אני סבור כי **לא ראוי, במועצה חשובה כל כך, העוסקת בנושאים שעשויות להיות להם השפעות סביבתיות מרחיקות לכת, שלא ישבו באופן קבוע נציגי המשרד לאיכות ולהגנת הסביבה**, ולכן אני מבקש לדחות את ההסתייגות של השר ושל חברת הכנסת ליה שמטוב... לאחר מספר דיונים רב וחילוקי דעות בתוך נציגי הממשלה ובתוך הקואליציה – החליטה בסופו של דבר להוסיף שני נציגי המשרד להגנת הסביבה; **מתוך הרקע של אסון מקסיקו האחרון. קיבלנו ברכה של מרבצי הגז בים, אבל זה גם יכול להיות חלילה יום אחד מפגע סביבתי ברמה שעוד לא הכרנו**, ולכן חשבנו שגם בדיוני מועצת הנפט יהיה השיקול הסביבתי. אנחנו הכרענו – הוועדה הכריעה להוסיף שני נציגים."

-- עמודים נבחרים מפרוטוקול הדיון בכנסת מצ"ב כנספח כא'.

81. בעת הדיון במועצת הנפט על הקצאת מקבץ D למשיבה 6, לא מנתה מועצת הנפט נציגים סביבתיים. למעשה, מאז פרישתם של נציגי המשרד להגנת הסביבה לפני כשנתיים, לא מונו נציגים חלופיים מטעם המשרד להגנת הסביבה עד למינוים רק בחודשיים האחרונים.

---

[7] החוק המסדיר חיפושי נפט וגז בישראל, כולל את סמכותו של הממונה על ענייני הנפט, הוא <u>חוק הנפט</u>. תכליתו העיקרית של חוק הנפט, כפי שהוכרה ע"י בית המשפט בבג"ץ 5812/00 סאמדן מדיטרניאן נ' הממונה על ענייני הנפט (פורסם בנבו): "מטרתו העיקרית של החוק היא להביא לידי מיצוי את אפשרויות החיפושים אחר נפט, ומשיימצא – <u>להפקתו של הנפט ביעילות ובמהירות המרבית כדי להביא רווחה כלכלית למשק בישראל</u>".

82. **כך קרה, שבדיון מכריע, בו החליטה מועצת הנפט להקצות את מקבץ D כשטח לחיפוש גז ונפט, לא הוצגו למועצה נתונים אודות רגישות השטח, ולא נכחו בדיון נציגים סביבתיים.**

ד. <u>הפרק המשפטי - פגמים פרוצודאליים ומהותיים בהחלטת המשיב 1 להקצות את מקבץ D כשטח לחיפוש גז ונפט</u>

<u>(אי) חוקיות ההליך</u>

83. כאשר מועצת הנפט נדרשה להכריע האם להקצות את מקבץ D למשיבה 6 לצרכי חיפוש גז ונפט בשטחו, לא היה בידה המידע הסביבתי אודות אתר הפרעת פלמחים וחשיבותו האקולוגית והסביבתית הרבה.

84. קיימת סבירות בלתי מבוטלת שגם בפני הממונה על ענייני הנפט המידע הזה לא היה קיים בעת שהחליט על כך, שכן אין עדות לכך שהסוגיה הזו נידונה (גם לא בישיבת הועדה המקצועית, נספח ...), כמו כן, הוא מצא לנכון ליידע את המשיבה 6 באשר לקיום אתר הפרעת פלמחים בתחומי הרישיון שניתן לה, <u>לאחר</u> שהעותרת פנתה אליו לראשונה בנושא (וגם אז, רק על שני אתרים רגישים מתוך חמישה אשר מוכרים ומפורטים בעדכון הסקר הסביבתי האסטרטגי משנת 2018) (נספח יז׳).

85. **כלומר, ההחלטה על מתן רישיון חיפוש בשטח הכולל את אתר הטבע בעל הרגישות הסביבתית הגבוהה ביותר בים התיכון שלנו, נעשתה ללא מידע סביבתי וללא שהובא לדיון הקונפליקט בין פיתוח גז ונפט ובין הצורך לשמור על ערכי הטבע המצויים באתר.**

86. כידוע החלטה מנהלית נדרשת לעמוד בכללים מנהליים שונים, אחד העיקריים שבהם הוא שההחלטה מבוססת על המידע הרלוונטי והעדכני לצורך קבלת החלטה:

"הליך מנהלי תקין והוגן הוא הליך שבו הרשות מקפידה לקיים את חובת התשתית העובדתית, שלפיה "על ההחלטה המנהלית להתקבל לאחר שנאספו כל הנתונים האמינים הרלוונטיים לעניין, ועליה להיות מבוססת על תשתית ראיות מנהליות מוצקה במידה מספקת. מדובר בשתי חובות מצטברות: החובה לאסוף ראיות; והחובה לבסס את ההחלטה על ראיות מספיקות" (ההליך המנהלי בצילו של שיקול-דעת, איל פלג, עיוני משפט מב, תש"ף, עמ' 141).

87. וגם: בבג"ץ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל (פורסם בנבו, 09.06.2011) נקבע ש:

"**קבלת החלטה או הפעלת סמכות אינם מתמצים רק "בשורה האחרונה" או בתוצאה המעשית הנובעת מהם. להיבט האופרטיבי צריך שיקדם הליך הדרגתי, יסודי ומפורט של גיבוש ההחלטה בהסתמך על מידע מקיף ומעודכן** (ראו למשל בג"צ 7120/07 אסיף ינוב גידולים בע"מ נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל, סעיף כ"ו [(פורסם בנבו], 23.10.07); בג"צ 3136/98 אגד אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ נ' שר התחבורה, פ"ד נ"ב(5) 705, 714 (1999)). **אין מדובר בדרישה שטיבה טכני. ודוק: הקפדה על הליך תקין מגבירה את הסיכוי**

כי ההחלטה תתקבל על יסוד מלוא הנתונים הנוגעים בדבר, תוך עמידה על מכלול האינטרסים המשלימים והנוגדים ולאחר שקילה רצינית ובחינה עצמית. הילוך בדרך זו עשוי לשמש ערובה, גם אם חלקית, להגעה להחלטות ראויות לגופו של עניין."

88. בין אם המידע בדבר נוכחות אתר טבע בשטח הרישיון לא נמסר למועצת הנפט בשל טעות אנוש, ובין אם בכוונה (אין כאן רמיזה להטעייה, אלא לכך שהממונה לא סבר שמדובר במידע רלוונטי) – מדובר בפגם מהותי, כזה היורד לשורשו של עניין ומצדיק בפני עצמו את ביטול ההחלטה המינהלית, כפי שיוסבר להלן.

89. ידוע, שלא כל פגם מנהלי הוא פגם שגורר אחריו את בטלות ההחלטה. כך, מתוך ספרה של כבוד השופטת דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי (כרך ב, 2010), פרק 22: נפסדות, בטלות ובטלות יחסית, עמ' 795:

"קבלת החלטות תוך הפרת כלליו של המשפט המינהלי (הן הכללים בנושא הסמכות, הן הכללים בדבר ההליך המינהלי והן הכללים בדבר שיקול הדעת עצמו) משפיעה על תוקפן. עם זאת, מידת ההשפעה משתנה בהתאם לחומרתו של הפגם ולשיקולים נוספים."

90. לכן, השאלה הנשאלת היא עד כמה העובדה שההחלטה להעניק רישיון למשיבה 6 התקבלה ללא התשתית העובדתית הסביבתית, היא פגם חמור ומהותי, שמחייב את בטלות ההחלטה, או האם מדובר בפגם שאינו יורד לשורשה של החלטה, ולא צריך לגרור בטלות?

91. הפסיקה עסקה רבות בשאלת בטלות החלטה כתוצאה מפגם מנהלי של העדר תשתית עובדתית מספקת. כך לדוגמא, בשל הרצון שלא להקשות על הרשות המנהלית באיסוף מידע מתמשך, הובהר שאיסוף הנתונים צריך להיות "איסוף נתונים סביר" בלבד (בג"ץ 94/987 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412, 423 (1994)).

92. במקרה דנן, לא נדרש איסוף נתונים כלל. הנתונים כולם היו קיימים אצל המשיבים 1-2, הם פשוט מאוד לא הוצגו.

93. בנוסף, נקבע שבכל הנוגע בפגמים בהליך המנהלי, "המבחן המרכזי בעניין זה נעוץ בקשר בין הפגם לבין ההחלטה: השאלה החשובה היא, אם סביר להניח כי הפגם השפיע על ההחלטה, או, לשון אחר, אם סביר להניח כי לולא הפגם הייתה ההחלטה שונה באופן מהותי". (בג"ץ 93/465 טריידט ס.א. (חברה זרה) נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, הרצליה, פורסם בנבו).

94. העותרת סבורה שהתשובה לכך היא – בהחלט כן. אם המידע אודות המצאות השטחים הרגישים של 'הפרעת פלמחים' בשטח מקבץ D (וכן הגדרתם כשטחים המיועדים לשימור, נכון למועד הדיון במועצה, בטיוטת תכנית המרחב הימי של מנהל התכנון) היתה ידועה ומדוברת בדיון שהתקיים במועצת הנפט, היתה בסבירות רבה ניתנת החלטה אחרת, שיש בה התייחסות לצורך להבטיח את השמירה על בתי הגידול הייחודיים המתקיימים במרחב. העותרת סבורה שהמשיבים כולם אינם מעוניינים לפגוע או להזיק לסביבה הימית הרגישה באזור, וככל שהיו דנים בקונפליקט בעת קבלת החלטה או לקראתה, ניתן היה למצוא פתרון מניח את הדעת לטובת פיתוח מאגרי הגז מחד, ושמירת הסביבה הימית מאידך.

95. לכן, העותרת סבורה שבמקרה הנוכחי, הפגם הינו פגם מהותי ועקרוני, שמחייב את ביטול ההחלטה המנהלית להקצאת מקבץ D למשיבה 6.

חוסר סבירות קיצוני

96. ההחלטה לאשר רישיון חיפוש גז ונפט על שטחה של הפרעת פלמחים, גם בהעדר הפגמים המהותיים בהליך, על אף שידועה ומוסכמת רמת הרגישות הסביבתית יוצאת הדופן שלה, היא החלטה בלתי סבירה באופן קיצוני.

97. שטחו של הים התיכון בתחומה של מדינת ישראל – כולל המים הריבוניים והכלכליים, הוא כ-22,000 קמ״ר. שטח האזור שסומן כרגיש בתכנית המרחב הימי של מנהל התכנון, שאומצה בולחו״ף, כולל אזור החיץ הנדרש על מנת להגן על בתי הגידול בהפרעת פלמחים, הוא כ-590 קמ״ר בסה״כ (2.5% משטח המים הכלכליים).

98. בישראל כבר התגלו מספר לא מבוטל של תגליות גז משמעותיות, את חלקם מחזיקה המשיבה 6 (מאגרי כריש ותנין). בנוסף לאלו, ישנם מספר מוקדים אפשריים נוספים למציאת גז ונפט בתחומים הים העמוק שלנו – כולל עוד מספר מקבצים שהוקצו למשיבה 6 לבדה. לעומת זאת, בשלב זה – ידוע על מיקום אחד בלבד בו מצויים בתי הגידול הייחודיים - אלמוגי עומק ונביעות מתאן - אתר הפרעת פלמחים.

99. בעוד שקידוחי גז ונפט הם בסופו של יום קידוחים זמניים (גם מאגרים גדולים מתרוקנים בפרק זמן של עשרות שנים), בתי הגידול בהפרעת פלמחים, שחלקם מאכלסים בעלי חיים בני אלפי שנים, לא ישרדו פגיעה ישירה, ועשויים להיכחד לנצח.

100. בעוד גז ונפט הם דלקים פוסיליים, שהשימוש בהם מייצר פליטות מוגברות של גזי חממה לאטמוספירה, במה שתורם ומגביר את שינויי האקלים המאיימים על בריאותנו ובריאות כדור הארץ, בתי הגידול בהפרעת פלמחים תורמים לבריאות הסביבה הימית - ובכך גם לבריאותנו.

101. לאור האמור, ההחלטה לסכן את בתי הגידול בהפרעת פלמחים בעבור עוד שטח לחיפוש גז ונפט (כשישנה סבירות לא קטנה שגם אם יוחלט לקדוח, ימצא שהמאגרים אינם מסחריים, ואז גם התועלת הכלכלית במציאת גז אינה מתקיימת) – היא בלתי סבירה באופן קיצוני, ודינה בטלות.

לחלופין - דיון חוזר במועצת הנפט

102. במידה ולא תתקבל עמדת העותרת, לפיה הפגמים הפרוצדוראליים וחוסר הסבירות הקיצוני בהחלטת המשיב 1, דינם בטלות ההחלטה, אזי העותרת סבורה שיש להשיב את ההחלטה לדיון נוסף במועצת הנפט, שהיום כבר מצוידת בשני נציגים מטעמו של המשרד להגנת הסביבה, על מנת שתקיים דיון על בסיס כלל המידע הסביבתי הרלוונטי, ותקבל החלטה מחודשת ביחס לקונפליקט שבין השמירה על ערכי הטבע בהפרעת פלמחים ובין הרצון לחפש ולהפיק במקום גז ונפט.

103. במקרה של טעות, מידע חדש, או סתירה למדיניות - הרשות המנהלית רשאית, ולעיתים אף חייבת, לבחון את החלטותיה מחדש:

״נפסק, בשורה ארוכה של פסקי דין, כי רשות מינהלית רשאית לעיין מחדש בהחלטותיה ולשנותן או לבטלן בשל שורה של נימוקים ועילות, כגון: תרמית, הטעיה, טעות בעובדה, טעות

שבדין, מידע חדש, סתירה לדין או למדיניות, שינוי נסיבות ועוד (ראו למשל: בג"ץ 248/70 כורדי נ' שר התחבורה, פ"ד כה(1) 640 (1971)...)

הנה כי כן, הכלל בדבר אי-סופיות החלטות שלטוניות עובר כחוט השני בהלכות השונות של המשפט המינהלי העוסקות בהיבטים שונים של החלטת מינהליות-שלטוניות, כלליות ואינדיווידואליות. ביסוד הלכות אלה כולן עומדים שני עקרונות יסוד של המשפט הציבורי: האיסור על רשות שלטונית לחרוג מסמכויותיה (עקרון האולטרה-וירס) **וחובתה הבסיסית של הרשות להפעיל את סמכויותיה לטובת האינטרס הציבורי וטובת הכלל, כפי שהם מעת לעת. על כן, מקום בו מסתבר כי החלטה שהתקבלה, כללית או ספציפית, מנוגדת לדין או אינה מתיישבת עם האינטרס הציבורי - בין שהדבר נבע מתרמית, מהטעיה או מטעות בעת קבלת ההחלטה, ובין שהסתירה לטובת הכלל נובעת משינוי בנסיבות מעת קבלת ההחלטה - מוטלת על הרשות החובה לבחון את ביטולה או שינויה.**"

104. כך נכון שיקרה גם במקרה הנוכחי. בין אם המידע לא הועבר בשל טעות, ובין אם בשל מדיניות לפיה המידע שנמסר למועצת הנפט הוא מידע מסוג מסוים בלבד (למשל, איתנות כלכלית של מבקש הרישיון), נדרש תיקון, לשם קבלת החלטה מאוזנת ומושכלת יותר.

<u>לחילופי חלופין - שיתוף ציבור לעת הגשת הבקשה לקידוח חיפוש</u>

105. במידה ובית המשפט הנכבד יסבור שלא ניתן לקבל את הסעד הראשי (ביטול הרישיון במקבץ D), ואף לא את הסעד החלופי (קיום דיון חוזר בבקשה במועצת הנפט), הרי שלכל הפחות יש להבטיח שלעת הגשת הבקשה לערוך קידוח ניסיון בתחומי מקבץ D, יתקיים הליך שיתוף ציבור במסגרתו יפורסמו מסמכי הבקשה, כולל המסמכים הסביבתיים, ותינתן זכות טיעון והתנגדות בפני מועצת הנפט והמשיב 1.

106. לא מדובר בדרישה חסרת בסיס: תקנות הנפט, שקבעו שההסדרים הקבועים בחוק התכנון והבניה לא יחולו על קידוחי חיפוש, קבעו במקומם הליך מעין תכנוני מכוח חוק הנפט. בעתירה שהוגשה כנגד התקנות (בג"ץ 4425/12 אדם טבע ודין נ' שר האנרגיה והמים, פורסם בנבו), סברה המדינה שגם בהעדרו של חוק התכנון והבניה יש מקום לקביעת הסדרים מאוזנים, שישמרו על מעורבותו של הציבור בהליך. כך מתוך תגובת המדינה לבג"ץ תקנות הנפט:

> "המשיבים יטענו כי **התקנות הנתקפות בעתירה יוצרות <u>הסדר מאוזן</u> וראוי בין האינטרס הציבורי בקיום חיפושי נפט בישראל, והתכליות הייחודיות המתקיימות בבסיס חוק הנפט ביחס לקידוחי חיפוש נפט... התקנות יוצרות אמנם הסדר של סטייה חלקית מדיני התכנון והבניה**, בהתאם לסמכות לבצע סטייה כזו בהתאם לסעיף 47 לחוק הנפט, אך **בפועל מתקיימים בהן גם העקרונות הבסיסיים של שיתוף הציבור ושקיפות וכמו כן ניתן בגדרן משקל ראוי לבחינת האינטרס הסביבתי.**"

-- עמודים נבחרים מתוך עמדת המדינה לבג"ץ תקנות הנפט מצ"ב כנספח כב'

107. כלומר, לעמדת המדינה, גם כשלא חלים הסדרים תכנוניים על פי חוק התכנון והבניה, על מנת לקיים הסדר "מאוזן וראוי" בהליכי רישוי לחיפוש גז ונפט, נדרשים לקיים עקרונות בסיסיים של שיתוף ציבור ושקיפות, כמו גם משקל ראוי לאינטרס הסביבתי.

108. לאור זאת, ובוודאי בנסיבות יוצאות הדופן של המקרה נשוא העתירה, יש חשיבות מכרעת בקיום הליכי ראויים, במהלכם תתחייב המדינה לפרסם בפומבי את חומרי הבקשה במלואם, כולל המסמכים הסביבתיים, ולקיים הליך של שיתוף ציבור בו ניתן יהיה להתייחס, להתנגד ולהביע עמדות מקצועיות וערכיות ביחס לבקשה.

<u>סיכום</u>

109. העתירה דנן עוסקת ב"קונפליקט האולטימטיבי" - בין פיתוח שדות גז ונפט ובין השמירה על בתי גידול רגישים ומינים בסכנת הכחדה המצויים כיום באתר בודד המוכר למדע ולרשויות בתחום המים הכלכליים של ישראל – הפרעת פלמחים.

110. מצופה היה שבמצב הדברים הזה, ההליכים שינקטו לאישור פעילות חיפוש והפקה של גז ונפט יעשו תוך הקפדה יתרה על תקינותם.

111. בפועל, בין אם בשל טעות ובין אם בשל סיבות אחרות, נפלו בהליך האישור פגמים מהותיים, שלא ניתן לרפא אלא בביטול ההחלטה, או לכל הפחות השבת הנושא לדיון מחודש.

112. בשל אופיו הייחודי של תחום המים הכלכליים מבחינת הדינים החלים בו, ההליכים התכנוניים והסביבתיים ממילא דלים, ומקבל ההחלטות הבלעדי הוא המשיב 1, המצוי בניגוד עניינים מובנה.

113. לאור האמור, העותרת סבורה שנדרשת התערבותו של בית משפט נכבד זה, על מנת להבטיח לא רק את שמירתו של אחד האזורים החשובים ביותר מבחינה סביבתית בים התיכון שלנו, אלא גם על מנת להבטיח שלציבור הישראלי תהיה את האפשרות המעשית להשפיע ולהביע עמדה ביחס לאופן שבו מנוצלים משאבי הטבע, המצויים, בסופו של יום, בבעלותו.

נועה יאיון, עו"ד   אסף בן לוי, עו"ד

ב"כ החברה להגנת הטבע