

נחתם ביום: 4.12.2025

1. בעניין שבין:

עיריית חיפה, ח.פ. 500240007

על ידי עו"ד ענבל בן-ארי (מ.ר. 31346), יועמ"ש העירייה
ו/או עו"ד (ד"ר) מורן שדה (מ.ר. 33662)
ו/או כל עו"ד אחר/ת מהשירות המשפטי של עיריית חיפה
רח' ביאליק 3, חיפה
טלפון: 04-8357275, פקס: 04-8357014
מייל: legal@haifa.muni.il

העותות

- נ ג ד -

1. ממשלת ישראל.
2. משרד הפנים.
3. המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.
4. הועדה המחוזית לתכנון ולבניה - מחוז חיפה.
5. המשרד להגנת הסביבה.
6. משרד האנרגיה והתשתיות.
7. משרד האוצר.
8. רשות מקרקעי ישראל.
9. המנהלת לפיתוח מפרץ חיפה במשרד ראש הממשלה.
המשיבים 1-9 ע"י פרקליטות המדינה
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טלפון: 02-6466590, 073-3925590
10. חברת החשמל לישראל ח.פ. 520000472
נתיב האור, ת.ד. 10 חיפה, מיקוד 3100001.
11. בתי זיקוק לנפט בע"מ (בז"ן) ח.פ. 520036658
שדרות ההסתדרות, ת.ד. 4 חיפה מיקוד 3100001
טלפון: 04-8488111, 04-2788135, 04-8788115
פקס: 04-8788000, 04-8788741
12. הועדה המקומית המשותפת לתכנון ובניה – מתחם בז"ן.
בנין מנהל הנדסה, רח' ביאליק 3, חיפה.

המשיבים

עתירה דחופה למתן צו על תנאי ובקשה למתן צו ביניים

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי, במסגרתה מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים לבוא וליתן טעם מדוע לא יורה בית המשפט על:

- א. ביטול התיקון לצו התכנון והבנייה (פטור מהיתר לעבודות הנדרשות לשיקום הנזקים במתחם בית הזיקוק במפרץ חיפה)(חרבות ברזל)(הוראת שעה)(תיקון), התשפ"ו–2025 (להלן: "התיקון לצו"), אשר נחתם על ידי ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, ביום 20/11/25 ופורסם ברשומות ביום 23/11/25 (מצ"ב כנספח א' לעתירה).
- ב. לחלופין ומטעמי זהירות בלבד, הקפאת התיקון לצו והחזרתו לגופים המוסמכים לצורך דיון מחודש בנושא.
- ג. מתן כל סעד אחר, אשר בית המשפט הנכבד ימצא לנכון ליתן.

בד בבד מבוקש במסגרת עתירה זו גם מתן צו ביניים, המורה למשיבים להקפיד לאלתר כל פעולה שיהא בה כדי לקדם את יישום התיקון לצו והעבודות מכוחו וזאת עד שתתברר העתירה ותתקבל הכרעה בה, הכל כמפורט בהרחבה בפרק III לעתירה להלן.

כן יתבקש בית המשפט הנכבד, מפאת חשיבות העניין ולוח הזמנים, להורות על דיון דחוף בעתירה זו, על מנת למנוע כל התקדמות בהקמת תחנת הכוח בפטור מהיתר באופן שעלול ליצור מעשה עשוי אשר לא ניתן להשיבו לאחור גם אם בית המשפט ימצא לנכון לקבל את העתירה ולקבוע, כמבוקש וכנטען בה, כי מדובר בהחלטה שגויה, הסותרת את דיני התכנון והבנייה ואת כללי המנהל התיקין.

לסיום, יתבקש בית המשפט הנכבד, לאחר דיון, לקבל את העתירה, להפוך את הצו על תנאי, ככל שיינתן, למוחלט ולחייב את המשיבים הרלוונטיים בהוצאות העותרת ובשכ"ט עו"ד.

כבר בפתח הדברים יובהר, כי התיקון לצו, אשר ביטולו מבוקש במסגרת עתירה זו, מאפשר הקמה של תחנת כוח חדשה הכוללת שתי טורבינות חשמל בטכנולוגיית קוגנרציה במתחם המשיבה 11, חברת בתי זיקוק לנפט בע"מ (להלן – "בז"ן" או "המשיבה 11") וזאת בפטור מהיתר. העותרת טוען, כי בפועל עסקינן במהלך תכנוני מרחיק לכת, אשר אושר בהליך בזק ובפטור מהיתר, תוך אי עמידה בתנאי הסף ההכרחיים הקבועים בסעיף 266 לחוק התכנון והבניה תשכ"ה – 1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה"), עקיפת מוסדות סטטוטוריים ועמדות רגולטוריים נדרשים, סתירת תכניות מתאר מאושרות ומחייבות ותוך פגיעה קשה באינטרס הציבורי, בבריאות הציבור ובאיכות הסביבה.

נוכח הכשלים הפרוצדוראליים והמהותיים העמוקים שאפיינו את הליך אישור הפטור, אשר יפורטו בהרחבה במסגרת עתירה זו, מתבקשת התערבותו הדחופה של בית המשפט הנכבד.

I. מבוא

1. עסקינן בתיקון לצו, אשר נחתם ביום 20/11/25 על ידי ראש ממשלת ישראל בהמשך להמלצת המשיבה 3, המועצה הארצית לתכנון ולבניה (להלן – "המועצה הארצית"), בהחלטתה מיום 30/9/25. הצו המקורי – צו התכנון והבניה (פטור מהיתר לעבודות הנדרשות לשיקום נזקים במתחם בית הזיקוק במפרץ חיפה)(חרבות ברזל)(הוראת שעה), תשפ"ה – 2025 (להלן: "הצו") (מצ"ב כנספת ב' לעתירה), אשר פורסם ביום 23/7/25 וכן התיקון לצו, נועדו לאשר בהליכי בזק של פטור מהיתר לפי סעיף 266 לחוק התכנון והבניה את כלל העבודות והשימושים הנדרשים לכאורה לשיקום הנזקים, שנגרמו במתחם בז"ן כתוצאה ממתקפת הטילים מאיראן במהלך מבצע "עם כלביא". התיקון לצו עוסק באופן ספציפי בהקמת תחנת כוח לייצור חשמל באמצעות טורבינות, זאת לאחר שתחנת הכוח הקודמת נפגעה פגיעה ישירה באותה מתקפה, ושלמרבית הצער ובאופן טראגי גבתה גם מחיר חיי אדם מעובדי המשיבה 11.

2. ארבע הטענות העיקריות של העותרת בעתירה

במבוא לעתירה תפרט ותבאר העותרת את עיקרי טענותיה המבססות את המסקנה, כי דין אישור התיקון לצו בטלות ולמצער – ביטול על ידי בית משפט נכבד זה בשל כשלים מהותיים, היורדים לשורש ההליך המנהלי. ארבע הן טענותיה העיקריות של העותרת, אשר מתחלקות אף הן לטענות משנה. הטענה המרכזית הראשונה הינה, כי תנאי הבסיס למתן הצו הקבועים בסעיף 266 לחוק התכנון והבניה אינם מתקיימים במקרה זה. הטענה

המרכזית השנייה הינה, כי התיקון לצו מפר הוראות של תכניות סטטוטוריות מאושרות ובראש ובראשונה את ההוראה הבסיסית, לפיה במקרה של תחנת הכוח המבוקשת **חובה** על הדבר להיעשות דרך תכנית מפורטת ולא דרך היתר וקל וחומר שלא בפטור מהיתר. **הטענה המרכזית השלישית** הינה, כי החלטת המועצה הארצית להמליץ לשר הפנים לחתום על התיקון לצו לוקה בכשלים מהותיים רבים, היורדים לשורשה של ההחלטה ומחייבים את ביטולה. **הטענה המרכזית הרביעית** תסכם את הפרת עקרונות המנהל התקין, אשר אפיינו את הליך מתן הפטור כולו מתחילתו ועד לאישורו הסופי, כך שגם על בסיס זה מתחייבת המסקנה כי התיקון לצו אינו יכול לעמוד. ולהלן ביתר פירוט טענות העותרת.

3. תנאי הבסיס למתן הצו הקבועים בסעיף 266 לחוק התכנון והבניה אינם מתקיימים

לשון סעיף 266(ב) לחוק התכנון והבניה, שעל פיו ניתן הפטור מהיתר, קובעת באופן ברור ומובהק (בהכילה גם את הוראות סעיף קטן (א)), כי פטור כאמור יוענק **רק במקרים דחופים בעלי חשיבות לאומית רק בנסיבות חריגות ורק עבור עבודות ושימושים זמניים שניתן להשיבם לאחור ואשר לא יסכלו את ביצועה של תכנית שאושרה או תכנית שהוחלט להפקידה**. בהתבסס על חוות דעת מפורטות ומנומקות מאת המשיב 5, המשרד להגנת הסביבה (להלן: "המשיב 5" או "המשרד להגנת הסביבה") וכן איגוד ערים לאיכות הסביבה מפרץ חיפה (להלן: "איגוד ערים"), שעמדו גם בפני המועצה הארצית בטרם נתנה המלצתה, תראה העותרת כי אף לא אחד מתנאי היסוד הללו התקיימו במקרה דנן ועל כן אישור התיקון לצו נעשה למעשה בחוסר סמכות וללא תשתית נורמטיבית תומכת.

4. על פי הוראות תכנית חפא"ג/1200' נדרשת תכנית מפורטת ולא היתר

על פי הוראות תכנית חפא"ג/1200' – מתחם בתי זיקוק לנפט מפרץ חיפה (להלן: "תכנית חפא"ג/1200'", מצ"ב **כנספח ג'** לעתירה), שהינה התכנית המאושרת התקפה החלה על המתחם כולו, הרי שהוספה או הרחבה של תחנת כוח קיימת מחייבת תכנית מפורטת. כמו כן הקמה של "מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת" אף היא מחייבת תכנית מפורטת. כל זאת במובחן מהליך של הוצאת היתר. העותרת טוען ותראה בהסתמכה על חוות הדעת של הרגולטור המוסמך לקבוע זאת – המשרד להגנת הסביבה - כי הקמת תחנת הכוח שאושרה נכנסת בגדרן של שתי הקטגוריות הללו, המחייבות תכנית מפורטת. ומשכך ומכוח קל וחומר, הרי שהליך של פטור מהיתר, כפי שמאשר הצו, כלל איננו רלוונטי בנסיבות דנן ועל כן אושר שלא כדין.

5. "מסלול עוקף תכנון"

לטענת העותרת, היה על מוסדות התכנון לחייב את המשיבה 11 לבחור במשעול התכנוני הרגיל, אשר העקרונות העומדים בבסיסו חלים במשנה תוקף במקרה של מיזם כגון בניית תחנת כוח במתחם רב השלכות סביבתיות, בריאותיות, כלכליות ותכנוניות כמתחם בז"ן. תכנית מפורטת כנדרש בחפא"ג/1200' תחייב עריכת תסקיר השפעה על הסביבה מלא או לכל הפחות חוות דעת סביבתית מקיפה, **בתחילתו של התהליך** ולא בהמשכו. היא תדאג למניעת סתירות וסיכול מגמות תכנוניות מקודמות וכן לשיתוף הציבור, אשר כשלעצמו יש

בו כדי לסייע בקידום מטרות תכנוניות וציבוריות ומתן מענה להשלכות שצוינו לעיל באופן מאוזן יותר.

6. יש לזכור, כי עקיפת הצורך בתכנית מפורטת והליכה במשעול ההיתר והפטור ממנו במסגרת צו שוללת ממוסדות התכנון המקומיים והמחוזיים את שיקול הדעת להתאים את התוכנית להקשר המקומי ויש בה גם כדי לעקוף את חובת שיתוף הציבור. מהלך כאמור עלול להוות פירצה מסוכנת לעקיפה מערכתית של חוק התכנון והבניה. מדובר ב"מסלול עוקף תכנון", הפוגע בעקרון שלטון החוק ועקרונות מנהל תקינים ובראש ובראשונה ביסוס תשתית עובדתית לצורך הפעלת שיקול הדעת התכנוני. על כן יש לעשות בו שימוש במשורה, רק לאחר בחינה עובדתית וסביבתית מעמיקה של כל הגורמים המקצועיים הרלבנטיים, אשר כלל לא נערכה במקרה דנן.

7. הפגיעה המהותית והציבורית בתמ"א 75

תמ"א 75 - "שער המפרץ" (אושרה בדצמבר 2023, להלן "תמ"א 75") הינה תכנית מתאר ארצית רחבת היקף וחזון לפיתוח מחדש של מפרץ חיפה והפיכתו לאזור עירוני מוטה מגורים, תעסוקה, מסחר, תרבות, פארק מטרופוליני ועוד. יישום התכנון והפיתוח המחדש, תלוי, בראש ובראשונה, כך גם על פי התכנית עצמה, בפינוי הפעילות הפטרוכימית ממתחם בז'יין. מהלך אישור בזק של מתקן תחנת כוח עלול בהחלט להקשות ואף לסכל את יישומה של תמ"א 75 ולעמוד בניגוד ובסתירה למגמת סגירת הפעילות המזהמת של התשלובת הפטרוכימית והפיתוח המטרופוליני של האזור. והרי מדובר בפרדוקס זועק, שכן ביד אחת משקיעה הממשלה משאבי עתק ומאמצים רבים על מנת לקדם את פיתוח ותכנון האזור בהתאם ליעדים העירוניים המגוונים שנקבעו בתמ"א 75. ביד השנייה מאשרת הממשלה בניית תחנת כוח חדשה לאותה תעשייה מזהמת, שאת פינויה בעתיד הלא רחוק היא אמורה לקדם ומשקיעה גם בכך משאבים רבים ועוד תשקיע.

כמובן שגם הוראות חפא/ג1200ב', החלה על המתחם, מסוכלות ונעקפות ברגל גסה על ידי הליך הפטור כפי שצוין בסעיפים 4-5 לעיל. באמור יש כדי להפר את אחד מתנאי היסוד הקבוע בסעיף 266ה כפי שצוין בסעיף 3 לעיל.

8. ניסיון קודם של בז'יין לקדם תכנית להגדלת תחנת הכוח – נדחה בערכאות

בהקשר זה תציין העותרת ניסיון קודם של בז'יין מהעבר הקרוב (2022) לקדם תכנית להגדלת תחנת הכוח שהיתה קיימת עד לפגיעה במתחם. ניסיון זה נדחה על הסף ע"י המשיבה 4, הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה – מחוז חיפה, כבר בשלבים ראשוניים, בין היתר לאור קידום תמ"א 75, ההחלטה על פינוי המפעלים וכן לאור חשש מהשלכות סביבתיות. מאחר שהגדלת תחנת הכוח חייבה לשיטת הוועדה המחוזית תכנית מתאר מפורטת ובמסגרתה תסקיר השפעה על הסביבה, לא מצאה לנכון להורות על קידומה לאור היעדר ההיגיון בהשקעת משאבים בבנייה והרחבה של תשתית, שאמורה על פי תמ"א 75 להפסיק פעילות ולהתפנות. החלטה זו קיבלה גושפנקא של בית המשפט העליון (עע"מ 7269/23 הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז חיפה נ' בתי זיקוק לנפט בע"מ מיום 25/2/24), אשר הפך את החלטת בית המשפט המחוזי, שקיבל עתירה כנגד החלטת הוועדה המחוזית. והנה שוב

חזר הנושא לפתחו של בית משפט זה אך הפעם בקונסטלציה של הליך בזק שהניב פטור מהיתר.

9. החלטת המועצה הארצית לוקה בכשלים מהותיים המחייבים את ביטולה

העותרת תוסיף ותטען, כי החלטת המועצה הארצית לתכנון ובניה מיום 30/9/25, אשר המליצה לשר הפנים לחתום על התיקון לצו, לוקה בכשלים מהותיים תוך הפרה של כללי יסוד במשפט המנהלי עד כי אין מנוס מן המסקנה, כי דינה להתבטל. כפועל יוצא מכך יש לקבוע, כי לא מולאה חובת ההתייעצות עם המועצה הארצית טרם אישור הצו, בהתאם לנדרש בהוראת סעיף 266 ה' לחוק ואף מטעם זה דינו להתבטל.

10. כשל מרכזי ראשון - אי שקילה מספקת של החלופות לתחנת הכוח

כשל מהותי ומרכזי ראשון בהחלטת המועצה נוגע לשקילת החלופות לתחנת הכוח, שהוצעו על ידי איגוד ערים באמצעות חוות דעת מומחה מטעמו. המועצה סקרה בהחלטתה את החלופות שהוצעו על ידי מומחה האיגוד, ובכלל זאת את האופציה לחלופה משולבת שהדגיש המומחה כחלופה המיטבית. עם זאת, המועצה לא קיימה דיון מעמיק בכלל הטיעונים שהובאו על ידי המומחה, בכתב וכן בעל פה במהלך הדיון בפניה, ושעליהן תעמוד העותרת בהרחבה בהמשך העתירה. כך לדוגמא, המועצה לא התייחסה לעובדה שהקמת תחנה חדשה לא פותרת את פגיעותה למתקפה עתידית בעוד שקווי מתח עליון מספקים גמישות גבוהה יותר. כן התעלמה המועצה מהעובדה, שהתרחישים שנבחנו במסמך מטעם המשיב 6, משרד האנרגיה והתשתיות (להלן "המשיב 6" או "משרד האנרגיה והתשתיות"), מתארים מצבי קיצון לא סבירים ולא נתנה דעתה ליעילות ולמידתיות של פתרון החלופות המשולב. בהתאמה, לא נימקה המועצה באופן משכנע ובאמצעות תימוכין, מעבר לאלו שהמציאו המשיב 6 והמשיבה 11, את דחיית החלופות. עוד תדגיש העותרת בהקשר זה, כי בפני המועצה לא עמדה כל התייחסות מקצועית של המשרד להגנת הסביבה בנוגע לחלופות הנבחנות, אף שהמשרד ציין במפורש את הנחיצות להעביר את החלופות לבחינתו ולהמתין לבדיקתו וחרף מעמדו הסטטוטורי החיוני בבחינת חלופות תכנוניות והשלכותיהן הסביבתיות, מכוח הדין.

11. כשל מהותי שני - התעלמות המועצה מעמדת המשרד להגנת הסביבה

ההתעלמות האמורה עוברת כחוט השני לכל אורך החלטת המועצה ואף ההתנהלות שקדמה לה. ראשית, העותרת תצביע על אי הידרשות מצד המועצה לפער המהותי בין עמדת המשרד להגנת הסביבה לעמדת משרד האנרגיה והתשתיות ביחס להנחות ושאלות יסוד מהותיות, אשר יש בהן כדי להטות את הכף האם להמליץ על אישור הצו או לדחותו. העותרת תתעמק בכל אותם פערים בין עמדות משרדי הממשלה שהובאו בפני המועצה בגוף העתירה אך על מנת לסבר את האוזן נציין כבר בשלב זה, כי בראש ובראשונה היו חלוקים משרדי הממשלה אודות סוגיית דחיפות ונחיצות הקמת הטורבינות לצורך תפקודה השוטף של חברת בז"ן. שנית, קיימת ביניהם מחלוקת באשר לאופן הפרשנות הראוי להגדרות הקבועות בתכנית חפאג/200ב' וביחס לאופן סיווג המתקן המבוקש מכוחן - כמתקן חדש עצמאי או כהחלפת מתקן קיים. שלישית, עולה גם שאלת סבירות תוספת של מתקן מזהם סביבתית לאור הפליטות והחריגות הקיימות במרחב. רביעית, קיימת מחלוקת גם בשאלת הנתונים

הקיימים והאם יש הכרח לבצע בדיקות נוספות וחמישית, כאמור לעיל, גם שאלת החלופות המידתיות לחלופה המוצעת בתיקון לצו הינה שנויה במחלוקת. נדמה, כי המועצה התקשתה להכריע בין עמדות משרדי הממשלה הסותרות באופן מנומק ופגם זה יורד לשורשה של ההחלטה. לעמדת העותרת, כפי שנטענה אף בפני המועצה בדיון בעל פה ובמסגרת התייחסותה לטיטוטת התיקון לצו, אין זה למעשה בסמכותה של המועצה להכריע בין עמדות סותרות של משרדי ממשלה וכי במצב זה המחלוקת צריכה היתה להיות מובאת בפני היועצת המשפטית לממשלה.

12. דחיקת עמדתו המנומקת של המשרד להגנת הסביבה לשוליים - משל עסקינן ברגולטור צידי וזניח ולא ברגולטור המרכזי שהינו הגורם הסטטוטורי האמון על בחינת הנושא, הן מכוח תכנית חפא"ג/1200ב' והן מכוח חוק אויר נקי התשס"ח-2008 (להלן – "חוק אויר נקי") ותקנותיו – נוגעת, למרבה הצער, בכל היבט של ההחלטה. העניין חמור במיוחד, שכן מלכתחילה הוגדרה על ידי המועצה התייחסותו הנדרשת של המשרד להגנת הסביבה לכדי חרך מינימאלי ביותר הנוגע אך ורק לסוגיית עמידת הטורבינות בערכי איכות האוויר בסביבה (ובפועל רק בהתייחס למזהם אחד – תחמוצות חנקן – שכן לגביו בלבד הומצאו נתונים ע"י בז"ן).

13. דרישתה המצומצמת של המועצה הארצית הינה בבחינת רתימת הכרכרה לפני הסוסים – שכן המועצה למעשה הניחה כהנחת מוצא, כי עסקינן ב"החלפת מתקן" כהגדרתו בהוראות חפא"ג/1200ב' ומכאן גזרה את הקריטריונים המקלים והמצומצמים הקבועים בתכנית. אך הנחה זו כלל איננה מובנת מאליה והיא עומדת בלב המחלוקת בתיק זה וכלל איננה מקובלת על המשרד להגנת הסביבה. הסיטואציה הינה מורכבת במיוחד, שכן על אף שלא נתבקש לכך מצא לנכון המשרד להגנת הסביבה להביע את עמדתו בסוגיות יסודיות רחבות יותר שכן לשיטתו, וגם לשיטתה של העותרת, מדובר בחובתו על פי חוק. בעניין זה עמדתו הנחרצת היתה כי מדובר במתקן חדש בעל השפעה סביבתית ניכרת, כמשמעותו בחפא"ג/1200ב' ועל כן לא ניתן לאשר הקמתו שלא באמצעות תכנית מפורטת ובהעדר תסקיר השפעה על הסביבה ביחס לכלל ההשלכות הסביבתיות של תחנת הכוח המוצעת. מכל זאת מצאה לנכון המועצה להתעלם ובחרה לאמץ את עמדת משרד האנרגיה ובז"ן ללא כל דיון מנומק בנדון.

14. כשל מהותי שלישי - הימנעות המועצה מלהתייחס לתמונה הסביבתית הרחבה היעדר דיון בעמדתו של המשרד להגנת הסביבה ודחיקתו לשולי ההליך, לרבות העובדה שלא נדרשו חוות דעת סביבתיות מפורטות מטעם היזם והמשרד, מהווים ביטוי להימנעותה הכללית והעקבית של המועצה להתייחס לתמונה הסביבתית הרחבה, המושפעת ישירות מכלל פעילות מתחם בז"ן. הימנעות זו מהווה לעמדת העותרת כשל מהותי נוסף בהחלטת המועצה, בשל אי שקילת מכלול השיקולים הנחוצים והרלוונטיים לשם קבלת החלטה אחראית, המתכללת את האינטרס הציבורי הרחב.

15. כפי שנפרט בהרחבה להלן בפרק העובדתי של העתירה, בכל ההתייחסויות שהגיש איגוד ערים בפני המועצה הוא הרחיב ופירט אודות חריגות פליטה חמורות ומדאיות מהמתחם, בהתבסס על נתונים עדכניים, אשר מצויים בידיו על בסיס מדידות וניטורים. בהחלטת

המועצה אין זכר לתמונה סביבתית חמורה זו והיא התקבלה במעין וואקום תודעתי ועובדתי, אשר מצמצם את נקודת מבטה לאספקלריה מקצועית צרה ביותר, כאילו העניין היחיד שעומד על הפרק הוא אספקת החשמל והקיטור בעת שיגרה וחירום למתחם בז"ן ולא סוג הפעילות אותה באה אספקת החשמל והקיטור לאפשר והשפעתה הסביבתית, הציבורית והתכנונית. כל זאת גם תוך התעלמות מהתהליכים התכנוניים מרחיקי הלכת המקודמים במקביל ועל ידי מנהל התכנון עצמו במסגרת תמ"א 75 והשפעתה של בניית תחנת כוח חדשה עליהם. ודוק – עסקינן במועצה הארצית לתכנון ולבניה, הגוף התכנוני הגבוה ביותר בישראל, אשר אמון על הסתכלות תכנונית רחבה ומתכללת, הכוללת גם שיקולים סביבתיים וציבוריים.

16. הפרת כללי המנהל התיקין בהליך אישור הפטור

גלגוליו של צו הפטור החל מיולי 2025 ועד לאישור התיקון לצו ופרסומו ביום 23/11/25 התאפיינו בבהילות ובחיפזון בלתי סבירים ואף בלתי מוצדקים, ובהפרות חוזרות ונשנות של כללי המשפט המנהלי ושל מנהל תקין. מכלול העובדות והטיעונים המשפטיים שתגולל העותרת במסגרת עתירה זו יגלה הפרה חוזרת של כללי יסוד במשפט המנהלי, אשר יש בכל אחד מהם וקל וחומר בהצטברותם יחדיו כדי להביא למסקנה כי דין ההחלטה לאשר את התיקון לצו להתבטל.

17. לסיכום פרק המבוא, בעתירתה זו תראה העותרת ותטען, כי הקמת תחנת הכוח באמצעות התיקון לצו היא אמנם מיזם בעל כדאיות תפעולית וכלכלית לקבוצת בז"ן, אך אין היא בגדר צורך לאומי דחוף, חריג וחיוני, אשר בלעדיו לא תוכל להתקיים פעילותה. גם התנאים הנוספים שמונה הסעיף – זמניות השימושים ואי סיכול תוכניות מאושרות – אינם מתקיימים. ללא הוכחת תנאי היסוד הללו אין תחולה להוראות סעיף 266ה(ב). המהווה את המסגרת המשפטית למתן הצו, ואין כל הצדקה למתן פטור ועקיפת ההליכים התכנוניים הנדרשים. רושם זה מתחזק לאור קיומן של חלופות מידתיות יותר – כפי שצוינו לעיל וייסקרו ביתר הרחבה בעתירה שלהלן. נוסיף על כך את אי התאמת ההליך לדרישות התוכנית החלה על המתחם (תפא"ג/1200 ב) ואת היותו עומד בסתירה ומסכן את יישום תמ"א 75, החלה על המרחב בו נמצא המתחם. ולכך יש להוסיף גם את הכשלים המהותיים הרבים העומדים בבסיס החלטת המועצה הארצית להמליץ על אישור התיקון לצו, כשלים עליהם עמדה העותרת בקצרה במסגרת המבוא ותעמוד ביתר הרחבה במסגרת העתירה להלן. כל האמור מוביל אל המסקנה המתבקשת והחד משמעית, כי אישור התיקון לצו מהווה החלטה מנהלית בלתי סבירה, אשר דינה בטלות או למיצער שקילה מחדש באופן אשר יכבד את הדין ואת כללי המשפט המנהלי.

II. הצדדים

18. העותרת, עיריית חיפה, הינה עירייה כמשמעותה בפקודת העיריות, אשר בתחומה המוניציפלי ממוקם מתחם בז"ן, בו פועלים מפעלי קבוצת בז"ן: בתי זיקוק לנפט בע"מ (היא המשיבה 11).

19. **המשיבה 1, ממשלת ישראל**, הינה הרשות המבצעת של מדינת ישראל אשר אחראית על יישום החוקים וקביעת וביצוע מדיניות ואשר העומד בראשה חתום על התיקון לצו מיום 20/11/25.

20. **המשיב 2, משרד הפנים**, הינו הגוף המיניסטרילי אשר אחראי, בין היתר, על מנהל התכנון בישראל. שר הפנים, העומד בראש המשרד, מוסמך, בין היתר, לקבוע בצו מכוח סעיף 266ה לחוק, לאחר התייעצות עם המועצה הארצית, פטור מהיתר לפי פרק ה' לחוק או מתכנית לעבודות או שימושים זמניים עבור מיזם בעל חשיבות לאומית, בתנאים הקבועים שם.

21. **המשיבה 3, המועצה הארצית לתכנון ובניה**, היא מוסד התכנון העליון במדינת ישראל אשר הוקם מכוח סעיף 2 לחוק התכנון והבניה. המועצה הארצית נתנה את החלטתה להמליץ לשר הפנים על החתימה על התיקון לצו בהחלטתה מיום 30/9/25.

22. **המשיבה 4, הועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז חיפה**, הינה רשות מנהלית, שהוקמה מכוח סעיף 7 לחוק, ואמונה, בין היתר וביחד עם הועדה המקומית המשותפת לתכנון ולבניה – מתחם בז"ן (המשיבה 5 להלן), על הוצאת היתרי בניה לתוספת מתקן לייצור במתחם בז"ן, מכוח סעיף 6.1.3 ב. לתכנית חפא"ג/1200ב'.

23. **המשיב 5, המשרד להגנת הסביבה**, הינו הגורם הסטטוטורי, האמון על בדיקת כלל ההיבטים הסביבתיים בישראל מכוח הדין (לרבות מכוח סעי' 83ב לחוק התכנון והבניה, תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), תשס"ג-2003 וחוק אויר נקי, תשס"ח-2008, על תקנותיו) וספציפית במתחם בז"ן גם מכוח תכנית חפא"ג/1200ב'.

24. **המשיב 6, משרד האנרגיה והתשתיות**, הגורם הסטטוטורי האמון על משק האנרגיה בישראל ואשר אליו פנתה המשיבה 11 בבקשה לסייע לה בהפעלת סמכות שר הפנים לפי סעיף 266ה לחוק.

25. **המשיב 7, משרד האוצר**, אחראי על קביעת ויישום המדיניות הכלכלית בישראל. בין היתר אחראי משרד האוצר גם על "מס רכוש" ופיצוי בגין נזקי מלחמה ובכלל זאת נזקי מבצע "עם כלביא". כן יהא אחראי על פיצוי בז"ן במסגרת הפינוי העתידי על פי תמ"א 75.

26. **המשיבה 8, רשות מקרקעי ישראל (רמ"י)**, אמונה על ניהול קרקעות המדינה, כולל הקצאה, פיתוח וחכירה לרבות המקרקעין עליהם ממוקם מתחם בז"ן. רמ"י גם אחראית על קידום תמ"א 75 והתכנון המפורט מכוחה, בין היתר בשטח מתחם בז"ן.

27. **המשיבה 9, המנהלת לפיתוח מפרץ חיפה במשרד ראש הממשלה**, אחראית על יישום תמ"א 75 ותיאום בין כל הגורמים.

28. **המשיבה 10, חברת החשמל לישראל**, הינה חברה ממשלתית וציבורית האחראית על ייצור, הולכה, תשנ"א, חלוקה ואספקת החשמל בישראל ובין היתר הינה מספקת החשמל העיקרית למתחם בז"ן.

29. **המשיבה 11, חברת בתי זיקוק לנפט בע"מ (בז"ן)** הינה חברה ציבורית ישראלית, העוסקת בזיקוק נפט גולמי במתחם בז"ן, אשר במפרץ חיפה. תשלובת קבוצת בז"ן מונה את חברת בז"ן, כרמל אולפיינים בע"מ וגדיב – תעשיות פטרוכימיה.

30. **המשיבה 12, הועדה המקומית המשותפת לתכנון ובניה – מתחם בז"ן**, אמונה על הוצאת היתרי בניה לתוספת מתקן לייצור במתחם בז"ן, מכוח סעיף 6.1.3 ב. לתכנית חפא"ג/1200ב'.

III. בקשה לצו ביניים - מאזן הנוחות והקפאת המצב הקיים

31. לאור האמור בפרק המבוא לעיל, ולאור כלל הטיעונים שיובאו בפרקי העתירה שלהלן, מתבקשת מאליה המסקנה, כי במקרה הנוכחי מתקיימים במלואם שני התנאים המצטברים שנקבעו בפסיקה למתן צו ביניים: **סיכויי עתירה גבוהים ומאזן נוחות הנוטה באופן מובהק לטובת העותרת**. מעבר לכך, מדובר בעתירה בעלת השלכות מערכתיות רחבות על שלטון החוק, על תכנונו של מפרץ חיפה, ועל אינטרס הציבורי. נימוקים אלה מחייבים מתן צו ביניים, שמטרתו מניעת "מעשה עשוי" שיהפוך את הדיון בעתירה לתיאורטי, בניגוד לעקרונות התשתית של המשפט המינהלי.

32. ככלל, צווי ביניים ניתנים בבג"ץ לצורך שמירה על המצב הקיים בעת הגשת הבקשה, כדי למנוע שינוי במצב זה לרעת אחד מבעלי הדין כל עוד תלויים ועומדים ההליכים המשפטיים ועד להכרעה סופית בעתירה (ראו למשל כבר בבג"ץ 345/61 אל-כאזן נ' מנהל שירות השידור, פ"ד טו 2364 בעמוד 2366 וכן בבג"ץ 4406/16 איגוד הבנקים בישראל נ' כנסת ישראל).

33. ההכרעה בבקשה למתן צו ביניים בהליך מנהלי נשענת על שני שיקולים מרכזיים: סיכויי העתירה להתקבל ומאזן הנוחות בין הצדדים. בין שני שיקולים אלה מתקיים יחס של "מקבילית כוחות", כך שככל שסיכויי העתירה גבוהים יותר, ניתן להקל בדרישה בנוגע למאזן הנוחות, ולהיפך. עם זאת, ככלל, הבכורה ניתנת לשיקול מאזן הנוחות [ראו למשל בר"מ 6072/23 פלוני נ' מתאם פעולות הממשלה בשטחים ועדת המאוימים, בסעיף 5 לפס"ד (פורסם בנבו 23/8/23); ע"מ 3739/22 יבגני מוסניצקי נ' המפקח על השירותים הפיננסיים, בסעיף 8 לפס"ד (פורסם בנבו 28/6/22), עומר דקל, **מכרזים**, כרך שני (2006) פרק שמונה-עשר (סעדים בעקבות פגם במכרז) בעמוד 342].

34. העתירה שלהלן מצביעה על פגמים מהותיים ועמוקים כמו גם פרוצדוראליים בהליך אישור התיקון לצו. העתירה מבארת, מדוע יש בתיקון לצו משום חריגה מתנאי הסף של סעיף 266 לחוק התכנון והבניה המהווה את התשתית החוקית להוצאתו. עוד מראה העתירה בפירוט, כי התיקון לצו סוטה באופן מובהק ויסודי מהוראות תכנית חפא"ג/1200ב' שהינה תכנית המתאר החלה על המתחם הנדון וזאת על אף שהנחת היסוד של החלטת המועצה להמליץ על אישור התיקון לצו היתה שהאחרון עולה בקנה אחד עם תנאי התכנית. העתירה אף מראה מדוע התיקון לצו עומד בסתירה ועלול לסכל ולעכב את תמ"א 75 החלה על מפרץ

חיפה כולו וכיצד הוא אף עומד בסתירה לפסיקה עדכנית של בית משפט זה הרלוונטית לעניין. עוד מצביעה העתירה על מספר כשלי עומק בהחלטת המועצה הארצית, אשר על המלצתה התבסס אישור התיקון לצו ואשר מהווה את ההחלטה המנומקת המרכזית בתיק. נוסף על כך את הפגמים באופן התנהלות הליכי אישור התיקון לצו מתחילתם ועד לאישורו והמסקנה המתבקשת הינה כי דין העתירה להתקבל או לכל הפחות, כי סיכוייה גבוהים ביותר.

35. משכך, יש גם לשקול בהקשר זה את אינטרס ההגנה על שלטון החוק ומניעת פעולה מנהלית בלתי חוקית או בלתי תקינה. על פי ההלכה הפסוקה, אם יש יסוד ממשי לחשש שהרשות פועלת שלא כדין — על בית המשפט להתערב באופן מיידי על מנת למנוע יצירת עובדות מוגמרות שיהא קושי לשנותן (ראו יצחק זמיר, הסמכות המנהלית, כרך ד – סדרי הביקורת המשפטית (2017) פרק 76 סוגי הסעד בעמוד 2937). העותרת, כאמור, מצביעה במסגרת העתירה על פגמים כבדים באופן הפעלת שיקול הדעת, במסלול המינהלי והחוקי הנבחר וכן ביישום דיני התכנון וכללי המשפט המנהלי. הותרת הצו על כנו תעודד מצב שבו רשות מינהלית יכולה להקדים ביצוע לפני בירור משפטי — תוצאה שאותה הדין מבקש למנוע.

36. באשר למאזן הנוחות – הרי הוא נוטה באופן חד וברור לטובת העותרת. כאמור, הפסיקה קובעת, כי מאזן הנוחות הוא השיקול המרכזי בבחינת בקשה לצו ביניים. בענייננו, קיים חשש ממשי ומיידי מ"מעשה עשוי" והפיכת העתירה לתיאורטית. המתקן נשוא העתירה הוא מתקן תשתית כבד, מורכב ויקר, אשר התקדם שלב נוסף לאחר מתן הצו. ברגע שתחל בנייתו — גם אם באופן ראשוני — עלולות לעלות טענות מטענות שונות לגבי הקושי להשיב את המצב לקדמותו. השקעת המשאבים שיושקעו בינתיים תיצור "תלות ביצוע" שתעמוד בבסיס טענות עתידיות למניעת הפסקת העבודות. אם לא ינתן צו הקפאת מצב קיים ועד שתנתן הכרעה בעתירה עלולה מערכת העובדות להשתנות ולהפוך את מתן הסעד בעתירה לבלתי אפקטיבי.

ודוק, כאשר מדובר במכרז או בפרויקט שעניינו הקמת מערכת או תשתית, בניגוד למכרז למתן שירותים, הנטייה בפסיקה הינה למתן סעד זמני, שכן לאחר ההקמה קשה להשיב את המצב לקדמותו [ראה בהקשר זה בר"מ 2127/07 אחים בן רחמים (צפון) בע"מ נ' חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ ס' 11 לפס"ד (פורסם בנבו 14/3/07) וכן בר"מ 2139/06 מר ושות' (1982) בע"מ נ' משרד התשתיות הלאומיות – נציבות המים, ס' 14 לפס"ד (פורסם בנבו 6/4/06)].

37. יש אף לזכור, כי אין מדובר בסכסוך פרטי והעתירה איננה נסובה סביב אינטרס כלכלי נקודתי פרטי אלא סביב שאלות יסוד הנוגעות לתכנון תקין; לחלוקת סמכויות בין רגולטורים; לציות לתכניות מתאר מחייבות; לשמירה על בריאות הציבור וצמצום סיכונים בטיחותיים ועוד. לעתירה עשויות להיות השלכות ציבוריות רחבות – סביבתיות, בריאותיות, תכנוניות וכלכליות. מתחם בז"ן שוכן במרכזו של אזור רגיש מבחינה עירונית, מרחבית, סביבתית ובריאותית. תמ"א 75 והמגמות הלאומיות בתחום האנרגיה מבקשות להפחית פעילות מזהמת, וודאי שלא לקבע אותה לשנים קדימה. גם מנימוק זה בלבד —

אין לאפשר ביצוע עבודות בלתי הפיכות טרם הכרעה בעתירה. הנזק הציבורי המצטבר מהקמת תחנת כוח חדשה ללא תסקיר סביבתי וללא תכנית מפורטת, בניגוד לעמדת הרגולטור הסביבתי, עשוי להיות בלתי הפיך ועתיר השלכות על הציבור כולו – כולל דחייה, ואף סיכול, של תכנית הפינוי הלאומית. לכן, מבחינת האינטרס הציבורי, מתן צו ביניים איננו רק אפשרי – אלא הכרחי.

38. מנגד, עיכוב זמני עד להכרעה בעתירה לא ייצור נזק ממשי עבור בז"ן או משק האנרגיה, שהרי מהתמונה העובדתית שנפרשה בחלק מחוות הדעת שהוגשו בפני המועצה עולה, כי רשת החשמל הארצית ממשיכה להבטיח אספקה סדירה עליה מסתמך היום המתחם באופן מלא. לפי חוות דעת המשרד להגנת הסביבה, אין כל הוכחה לצורך דחוף או חיוני, המצדיק פגיעה בהליכי תכנון תקינים. במילים אחרות, אותם הטענות העומדים בבסיס טענת העותרת לגופה של העתירה באשר לאי הצדקת הליכה בנתיב הפטור, בשל אי דחיפות ואי נחיצות מיידית של תחנת הכוח החדשה, תקפים גם לעניין צו הביניים, ולפיכך לא יגרם נזק משמעותי מעיכוב התחולה של התיקון לצו עד למתן הכרעה בעתירה. בנסיבות אלה, מאזן הנוחות פועל בבירור לטובת קבלת הבקשה למתן צו הביניים.

39. לסיכום, מחד סיכויי העתירה גבוהים. מאידך, מאזן הנוחות נוטה באופן ברור לטובת העותרת. זאת לאור החשש להיווצרות מעשה עשוי, שיהפוך את הדיון בעתירה לחסר משמעות ושעה שהנזק לציבור ולשלטון החוק עלול להיות משמעותי ובעל השלכות סביבתיות, בריאותיות ותכנוניות רחבות בעוד שהנזק למשיבים בהיותו זמני הוא שולי וספק אם קיים. לאור האמור מתחייבת המסקנה, כי זהו המקרה הקלאסי שבו בית המשפט יורה על מתן צו ביניים עד להכרעה בעתירה.

IV. רקע עובדתי

40. בתחילתו של חודש יולי 2025 נודע לעיריית חיפה בעקיפין ועל דרך המקרה אודות הכוונה לקיים ישיבה של המועצה הארצית בה יעלה נושא מתן פטור מהיתר לעבודות שיקום / בינוי במתחם בז"ן, וזאת מבלי שפורסם דבר הישיבה במועד סביר טרם קיומה ומבלי שהועברו לעירייה חומרים ומסמכים רלוונטיים בנושא, אותם תוכל ללמוד ואליהם תוכל להתייחס.

41. עם גילוי דבר קיומה של הישיבה המתוכננת, פנתה עיריית חיפה בערבו של יום 7/7/25 למר רפי אלמליח, מנכ"ל מינהל התכנון, בבקשה להימנע מקיום דיון בזק שגוי ומנותק שאינו מקיים את הוראות הדין.

מצ"ב העתק מכתבו של ראש העיר חיפה למר רפי אלמליח מיום 7/7/25 כנספת ד' לעתירה.

42. במקביל לקבלת תשובתו של מנכ"ל מינהל התכנון ביום 7/7/25 (מצ"ב כנספת ה), פורסמה, לראשונה, באתר החקיקה הממשלתי, טיוטת הצו, שם נרשם, כי המסמך פתוח להערות הציבור עד למועד 9/7/2025 בשעה 15:00. כמו כן נשלחה לראשונה בערבו של אותו יום (7/7/25) הזמנה וסדר יום לדיון המתוכנן במועצה הארצית ב 9/7/2025 בנושא.

43. תשומת לב לכך, שכבר בשלב ראשוני זה התקבל הרושם, כי עסקינן בהליך בזק שיקשה על

קיום דיון ענייני, שקוף ומקצועי, בשיתוף כלל הרשויות המקומיות וגופי התכנון

הרלוונטיים ובכלל זה הוועדה המקומית המשותפת לתכנון ולבניה למתחם בז"ן. יש לציין בהקשר זה את הוראת סעיף קטן (ג) לסעיף 266 לחוק התכנון והבניה במסגרתו נתבקש הפטור, אשר מורה כי ראש רשות מקומית שבתחומה מוצע הצו רשאי להציג את עמדתו לעניין הצו תוך שבעה ימים מפרסום סדר היום של המועצה הארצית שבו נכלל נושא הצו המוצע. זימון ראש העיר בשעות הערב המאוחרות של יום 7/7/25, לישיבה שעתידיה להתקיים כיממה וחצי לאחר מכן ב 9/7/25, מבלי לשלוח ולהמציא חומרים מהותיים, ומבלי להותיר די זמן כדי לבחון את החומרים הקיימים, אינה יכולה להיחשב כלל כזימון העונה על דרישות הסעיף, ומדובר בפגם מהותי שיורד לשורשו של עניין.

44. ביום 8/7/25 פנתה העותרת בעתירה דחופה לבית משפט נכבד זה. העתירה הוגשה כנגד

מספר משיבים - המועצה הארצית לתכנון ולבניה, משרד הפנים, משרד האנרגיה, המשרד להגנת הסביבה, הוועדה המחוזית חיפה ובתי זיקוק לנפט בע"מ - למתן צו על תנאי שימנע מהמועצה הארצית לקיים את הדיון הבהול בנוגע להמלצתה לשר הפנים לאשר צו פטור מהיתר למתקנים במתחם בז"ן. בעתירה (בג"ץ 25-07-21480), טענה העירייה, כי ההודעה על מועד הדיון פורסמה בעיתוי חפז ולא סביר, ללא שיתוף מספק של הרשות המקומית ושל רשויות אחרות, ובאופן שאינו מאפשר בחינה עניינית של השלכות תכנוניות וסביבתיות. עוד טענה העירייה, כי הפטור המבוקש אינו עומד בתנאי סעיף 266 לחוק התכנון והבניה, המיועד רק לעבודות דחופות, זמניות הפיכות ובמקרים חריגים וכי הצו כמו גם ההחלטה המתגבשת מתעלמים באופן בוטה ומקומם מהמפגעים הסביבתיים החמורים, הנלווים לפעילותה של החברה, שאת המתקנים להמשך פעילותה מבוקש לאשר בפטור מהיתר.

מצ"ב עתירת עיריית חיפה בבג"ץ 25-07-21480 מיום 8/7/25 כנספח ו'.

45. ביום 9/7/25 התקבל פסק דינו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 25-07-21480 שהגישה

העירייה על ידי הרכב השופטים רות רונן, דוד מינץ ועופר גרוסקופף. עתירת העירייה נדחתה על הסף בשל היותה מוקדמת, שכן טרם התקבלה החלטה סופית של הרשות המוסמכת. בית המשפט ציין, כי ההליך במועצה הארצית הוא שלב מקדמי בלבד לקראת החלטת שר הפנים, ולכן אין מקום להתערבות בשלב זה. הובהר כי לעירייה תישמר הזכות לעתור שוב לאחר שתתקבל החלטה סופית וכי אין בפסק הדין הבעת עמדה לגופו של ההליך או של ההחלטה העתידית. לא ניתן צו להוצאות.

מצ"ב פסק הדין מיום 9/7/25 כנספח ז'.

46. באותו היום, 9/7/25, התקיים דיון בפני המועצה הארצית בבקשת משרד האנרגיה

והתשתיות לפטור מהיתר לפי סעיף 266' את כלל העבודות והשימושים הנדרשים לשיקום הנזקים במתחם בז"ן. המועצה החליטה להמליץ לשר הפנים לאשר בצו את כל המתקנים שנכללו בטיוטת הצו כפי שהוצג, למעט הטורבינות של תחנת הכוח, אשר לגביהן קבעה, כי יש לקיים דיון נוסף, שבו משרד האנרגיה והתשתיות יציג בחינה והשוואת פתרונות אפשריים לאספקת חשמל לגיבוי, זאת בהתייעצות עם עיריית חיפה ואיגוד ערים וכן לאחר

קבלת התייחסות המשרד להגנת הסביבה לעמידת הטורבינות בערכי איכות האוויר.
מצ"ב החלטת המועצה הארצית מיום 9/7/25 כנספח ח'.

47. בהמשך להחלטת המועצה מיום 9/7/25, **ביום 15 ביולי 2025**, הגיש איגוד ערים למנכ"ל

משרד האנרגיה והתשתיות את עמדתו בנוגע לחלופות להקמת תחנת כוח במתחם בז"ן

מצ"ב עמדת איגוד ערים כנספח ט'. והרי עיקרי העמדה:

א. במכתבו סקר האיגוד חריגות רבות בפליטות מזהמים ממפעלי בז"ן בשנים 2024–

2025, וביתר שאת לאחר הפגיעה, והציג ממצאי ניטור מפורטים (פליטות בנזן, עשן

שחור, חלקיקים, חריגות בארובות ועוד).

ב. האיגוד טען יש לבחון את כלל תכניות השיקום של בז"ן לאור היקפי הפליטות הקיימים

והצפויים.

ג. עמדת האיגוד היתה, כי הקמת תחנת כוח קבועה חדשה במתחם אינה הפתרון היחיד

ואף לא בהכרח המיטבי. שכן קיימות חלופות טכנולוגיות, סביבתיות וכלכליות טובות

יותר המאזנות בין צרכי משק האנרגיה לבין בריאות הציבור ואיכות הסביבה.

ד. במסגרת עמדתו אף הציג האיגוד חלופות במקום תחנת הכוח בטורבינות גז כגון גיבוי

אספקת חשמל באמצעות מערכות אגירת אנרגיה חיבור נוסף לרשת החשמל הארצית,

תחנת כוח ניידת, שאינה דורשת השקעות מסיביות בתשתיות קבועות ומאפשרת מענה

קצר טווח לגיבוי החשמל ועוד.

48. עוד בהמשך להחלטת המועצה הארצית מיום 9/7/25 התקיימה ביום 20/7/25 פגישה

במשרד האנרגיה והתשתיות בירושלים בין נציגי הנהלת המשרד לבין נציגי עיריית חיפה

ואיגוד ערים. בישיבה דנו הצדדים בדבר חלופות מידתיות יותר לטורבינות הגז המוצעות.

לקראת הישיבה וכהמשך לה הוגשה ביום 28/7/25 חוות דעת מומחה מטעם איגוד ערים,

משה כהן, מהנדס חשמל (להלן "**מומחה מטעם איגוד ערים**" או "**המומחה**"), המתייחסת

לצורך בהקמת תחנת כוח חדשה במתחם בז"ן וניתוח חלופות אנרגיה. בחוות דעתו הציע

המומחה ליצור פתרון משולב, אשר ייתן מענה לצרכים האנרגטיים השוטפים כמו גם לגיבוי

בעת חירום על ידי חיבור לקווי מתח גבוה מחברת חשמל + אגירה חלקית ואם מוכח צורך

גם תחנת כוח ניידת יבילה.

מצ"ב חוות דעת המומחה מטעם איגוד ערים מיום 28/7/25 כנספח י'.

49. **בחודש יולי 2025** אף פורסם נייר עמדה מטעם המכון הלאומי למדיניות אקלים וסביבה

באוניברסיטת בן גוריון בנגב (בעריכת פרופ' נדב דוידוביץ, פרופ' אופיר רובין, ד"ר טל אולוס

ונועה ניימן) שכותרתו "**האצת מעבר ישראל לאנרגיה חלופית בעקבות הפגיעה בבז"ן: צעדי**

מדיניות למימוש חזון חדש למשק האנרגיה" (להלן: "**נייר העמדה**"). נייר עמדה זה פורסם

בעקבות ובהתייחס לצו למתן פטור מהיתר על פי סעיף 266 לחוק התכנון והבנייה לאחר

הפגיעה בבז"ן.

מצ"ב נייר העמדה כנספח יא' לעתירה.

50. ביום 13/8/25, בהמשך להחלטת המועצה הארצית מיום 9/7/25, הגיש המשרד להגנת הסביבה התייחסות לבקשה לפטור מהיתר לפי סעיף 266 לחוק התכנון והבנייה – הקמת תחנת כוח בטורבינות גז במתחם בז"ן - למנכ"ל מנהל התכנון (רפי אלמליח), יו"ר מטה הדיון במשרד הפנים (להלן "התייחסות המשרד להגנת הסביבה" מצ"ב כנספח יב' לעתירה).

התייחסות המשרד להגנת הסביבה המצוינת לעיל כללה מספר אמירות וקביעות בעלות משמעות וחשיבות גבוהה להבנת הכשל המהותי שבאישור מתן הפטור במקרה דנן. במהלך הפרק הנורמטיבי לעתירה זו נתייחס ביתר הרחבה לקביעות המשרד להגנת הסביבה אך לאור חשיבותן נביאם להלן בקצרה:

א. באמירה חדה, שאינה יכולה להשתמע לשתי פנים, הביע המשרד את דעתו המקצועית, לפיה אין מקום להקים תחנת כוח חדשה במתחם בז"ן במסגרת פטור מהיתר לפי סעיף 266 לחוק שכן העניין מחייב, מכוח חוק ותכנית, הגשת תכנית מפורטת ותסקיר השפעה על הסביבה.

ב. המשרד דחה את טענת בז"ן, לפיה מדובר בהחלפת מתקן בלבד וקבע, כי מדובר במתקן חדש, שהינו בעל השפעה סביבתית ניכרת.

ג. עוד ציין המשרד, כי כיום יש אספקת חשמל סדירה למתחם מבוססת רשת, עם קווי הזנה קיימים, כך שאין תלות בלעדית בתחנה החדשה. לכן מבחינה הנדסית ותפקודית, תחנת הכוח החדשה איננה חלק אינטגרלי ממערך הזיקוק כפי שהיה בעבר, אלא מתקן עצמאי.

ד. המשרד אף ציין, כי ההנחיה שקיבל מאת המועצה הארצית להתייחס באופן מצומצם רק לעניין עמידה בערכי איכות אוויר איננה ראויה, שכן מתוקף תפקידו עליו לשקול את מלוא המשמעויות הסביבתיות והתכנוניות, ועל כן בחר להגיש התייחסות מלאה. ה. זאת ועוד, המשרד ציין במפורש בחוות דעתו, כי מודל פיזור המזהמים שהגישה בז"ן מתייחס לתחמוצות חנקן בלבד, וכי התייחסותו לעניין השפעת תחנת הכוח המבוקשת על איכות האוויר הינה ראשונית, וישנם חוסרים שיש להשליםם לצורך קבלת תמונה מלאה בהקשר זה.

51. במסמך הנושא תאריך 9/9/25 התייחס המשרד להגנת הסביבה פעם נוספת, ולאחר שהתבקש שוב במפורש, אך ורק לשאלה המצומצמת האם "הפער בכמות החומר המזהם הנפלטת לאוויר בין המצב הקיים לבין המצב החדש לאחר התוספת או ההחלפה שווה או עולה על 20% מכמות הסף...". המשרד קבע, כי בהינתן התנאים המפורטים במכתבו והמתבססים על הנתונים בבקשה להיתר הפליטה שהגישה בז"ן, הפער בין המצב הקיים למצב החדש אינו עולה על 10 טון. המשרד חזר, הבהיר והזכיר, כי "בטרם תתקבל החלטת המועצה הארצית בנושא זה ראוי לקיים דיון מעמיק על מסמך החלופות שהוגש לנו רק בשבוע שעבר".

מצ"ב התייחסות המשרד להגנת הסביבה מיום 9/9/25 כנספח יג' לעתירה.

52. ביום 2/9/25 הוגשה התייחסות מטעם משרד האנרגיה והתשתיות שכותרתה: "שיקום תחנת הכח בז"ן – מסמך בחינת חלופות" (להלן "התייחסות משרד האנרגיה והתשתיות").

במסמך הוצגו החלופות העיקריות – החלופה שמקדמת בז"ן אל מול החלופות שהוצגו על ידי המומחה מטעם איגוד ערים ועוד חלופה נוספת שהוסיף עורך המסמך. לשיטתו של משרד האנרגיה והתשתיות, חיבור במתח גבוה כרוך בקשיים תפעוליים ובאמינות נמוכה יחסית. חיבור במתח עליון מספק אמינות גבוהה אך דורש השקעה ותשתיות חדשות. אגירה בלבד אינה מספקת מענה מלא וכוללת מגבלות תפעוליות. טורבינות ניידות פתוחות הן אפשרות זמינה אך לא יעילה אנרגטית ודורשות תוספת דוד. טורבינות קוגנרציה – לעומת זאת – מספקות לשיטת משרד האנרגיה מענה מלא לצרכים – הן לייצור החשמל והן לקיטור. מכאן קצרה הדרך להמלצת המשרד על החלופה המבוקשת – הקמת שתי טורבינות גז בקוגנרציה (SGT-600) בהספק כולל של 43 מ"ו עם חיבור למחולל קיטור להפקת חום, שיותקנו כבר ברבעון הראשון של שנת 2026. מצ"ב מסמך התייחסות משרד האנרגיה והתשתיות מיום 2/9/25 כנספח יד' לעתירה.

53. ביום 8/9/25 הוגש מסמך ההתייחסות גם מטעם קבוצת בז"ן שכותרתו: "שיקום הטורבינות במרכז האנרגיה (תחנת הכוח) במתחם בזן – החלפת מתקן".

בהתייחסותה הדגישה בז"ן את חשיבות תחנת הכוח לפעילות השוטפת של המתחם ולביטחון האנרגטי של המפעל. הסתמכות על אספקת חשמל חיצונית בלבד תחשוף אותה לטענות לסיכונים תפעוליים גבוהים. לטענת בז"ן הבנייה המבוקשת תהיה נתונה לפירוק בתום השימוש, מיועדת לצריכה עצמית בלבד ותואמת להספק שהיה קיים טרם ההרס. לפי בז"ן, אין מדובר בהקמת מתקן חדש הדורש הליך תכנוני מלא אלא בשיקום תשתית חיונית, אשר לא תגדיל את ההספק הכולל ולא תגרום לחריגה מערכי איכות האוויר. על כן לטענתה מדובר ב"החלפת מתקן" במובנו בתכנית חפא"ג/1200ב' ולא בהקמת מתקן חדש. באשר לחלופות שהוצגו טענה בז"ן, כי הן יצריכו לוחות זמנים ארוכים יותר, לא יעמדו בדרישות התפעוליות של המתחם ועלולות לפגוע בביטחון האנרגטי. מצ"ב מסמך התייחסות מטעם בז"ן כנספח טו' לעתירה.

54. ביום 10/09/25 הוגשה חוות דעת שנייה ומשלימה מטעם מהנדס החשמל משה כהן מטעם איגוד ערים. מטרת חוות הדעת הנוספת הייתה מתן מענה מקצועי וממוקד למסמך החלופות המעודכן שהוגש מטעם משרד האנרגיה והתשתיות ביום 2/9/25.

בחוות הדעת השנייה התייחס המומחה לכשלים בהנחות העבודה בעמדת משרד האנרגיה. דגש נוסף הושם מטעם המומחה על כך שהפגיעה הייתה בתחנת הכוח עצמה, ולכן גם הקמת תחנה חדשה לא תפתור את פגיעותה למתקפה עתידית – בעוד שקווי מתח עליון מספקים גמישות גבוהה יותר. המומחה אף הדגיש, כי התרחישים שנבחנו במסמך הממשלתי מתארים מצבי קיצון לא סבירים, ולכן אין הצדקה לתכנון פתרון יקר ומסורבל על בסיסם בלבד. המומחה הסביר, כי כיום קיימת הזנה כפולה באתר וניתן להסתמך על מצב זה גם בשנים הקרובות כשהסבירות לתקלה בו זמנית בשני הקווים נמוכה מאוד וכשל מערכת כולל נדיר ביותר. למצבי קיצון אלה ניתן גם לתת מענה על ידי מתקן אגירה בינוני שיספיק

לכמה שעות בשילוב הזנת מתח גבוה בשילוב ניידת ייצור לזמן מוגבל במצבי חירום. המומחה שב והדגיש ביתר פירוט את יכולת השילוב בין כמה אמצעי גיבוי ולא בחינת כל אחד בנפרד וחזר על המלצתו המקצועית בדבר פתרון משולב הכולל אגירה בינונית, חיבור למתח עליון, קווי מתח גבוה ותחנות ניידות. מצ"ב חוות הדעת השנייה של המומחה מטעם איגוד ערים כנספח טז' לעתירה.

55. במהלך **חודש ספטמבר 2025**, זמן קצר לפני ראש השנה, התבשרה העותרת פעם נוספת להפתעתה, כי נקבע מועד לדיון המשך בפני המועצה הארצית. המועד שנקבע - 30/9/25 - נקבע סמוך לאחר חופשת ראש השנה ויום לפני ערב יום כיפור. אין צורך להכביר מילים על הבעייתיות במועד זה, כשרבים מעובדי הגופים הנדרשים לדיון נמצאים בחופשה. על כן הוגשו בקשות לדחיית מועד הדיון אך מועד הדיון נותר בעינו. פועל יוצא מכך הוא כי פעם נוספת התקיים דיון בדחיפות ובהילות במועד הדחוק שבין חג לחג זאת על אף חשיבות הציבורית של הסוגיה.

56. כיומיים לפני מועד הדיון, ביום 28/9/25, הגיש איגוד ערים התייחסות נוספת מטעמו, אשר שבה ומדגישה את עיקרי הטענות שהוצגו בתכתובות וחוות הדעת הקודמות. מצ"ב עמדת האיגוד מיום 28/9/25 כנספח יז' לעתירה.

57. ביום 30/9/25 התכנסה המועצה הארצית ולאחר דיון פומבי ופנימי בעל פה נתנה החלטתה, לפיה היא ממליצה על התקנת הצו כפי שהוצג בפניה. והרי עיקרי החלטתה:

- א. המועצה סקרה את הרקע שהביא לדיון וכן את עמדת משרד האנרגיה, שקבע כי החלופה המועדפת הינה הקמת שתי טורבינות גז ניידות וחיבורן למחולל קיטור להפקת חום (Cogeneration) בהספק של 43 מגהוואט וכי למרות השוני הטכנולוגי, המתקן מחליף את תחנת הכוח שנהרסה וממלא אותה פונקציה תפעולית – ייצור חשמל וקיטור לשימוש עצמי בלבד.
- ב. מנגד ציינה המועצה את עמדת המשרד להגנת הסביבה, שקבע אמנם כי לא צפויה חריגה מערכי איכות האוויר ואולם הביע דעתו במסגרת התייחסות מיום 13/8/25, כי הקמת טורבינות גז אינה בגדר "החלפת מתקן" אלא "מתקן חדש" בעל השפעה סביבתית ניכרת לפי חפאג/1200.
- ג. המועצה קבעה, כי היא משתכנעת בצורך הדחוף בהקמת המתקנים לצורך גיבוי אספקת חשמל למתקני בז"ן.
- ד. כן קבעה המועצה, כי לאחר שבחנה את החלופות (רשת מתח עליון, אגירה וכו') מצאה אותן בלתי מספקות בהיבטי אמינות ולוחות זמנים.
- ה. החלופה של טורבינות הגז, לעומת זאת, נמצאה על ידי המועצה בהמשך לעמדת משרד האנרגיה והתשתיות ולעמדת בז"ן, כאמינה, זמינה בזמן קצר, יעילה אנרגטית ותופסת שטח קטן יותר.
- ו. המועצה הבהירה, כי מאחר שמדובר בצו חריג היא בחרה להעניקו בכל זאת בשל הנסיבות החריגות של האירוע הביטחוני ובשל הדחיפות והנחיצות וכי הטורבינות הן מתקנים ניידים שניתן לפנותם עם פקיעת הצו, בתום 36 חודשים ממועד תחילתו.

מצ"ב החלטת המועצה הארצית מיום 30/9/25 כנספח יח' לעתירה.

58. כפועל יוצא מהחלטת המועצה פורסמה ביום 5/10/25, עדין בתקופת החגים וסמוך לערב חג סוכות, בבהילות ובחיפזון שכבר הפכו ללחם חוקה של סאגת הפטור מהיתר בה עסקינן, טיוטת התיקון לצו ונקבע, כי היא פתוחה להערות הציבור עד ליום 22/10/25.

59. ביום 22/10/25 הגישה העותרת באופן מקוון באתר של משרד המשפטים את הערותיה לטיוטת התיקון לצו. הערות נוספות מטעם הציבור הוגשו בהליך זה ובכלל זה הערותיהם של איגוד ערים מפרץ חיפה, עמותת "אדם טבע ודין", קבוצת "מנקים את מפרץ חיפה", ארגון "מגמה ירוקה" ועוד.
מצ"ב מסמך הערות מטעם עיריית חיפה מיום 22/10/25 כנספח יט' לעתירה.

60. ביום 23/11/25 התפרסם ברשומות התיקון לצו, אשר נחתם ביום 20/11/25 ע"י ראש ממשלת ישראל, מר בנימין נתניהו (צורף כנספח א').

V. המסגרת הנורמטיבית

61. עמדת עיריית חיפה הינה, שאין הצדקה עניינית ואין גם בסיס חוקי ו/או תכנוני לאישור צו המתיר את הקמת שתי הטורבינות החדשות המבוקשות במתחם בז"ן בפטור מהיתר לפי סעיף 266 לחוק התכנון והבניה וכי החלטת המועצה הארצית מיום 30/9/25, עליה מתבסס התיקון לצו, לוקה בכשלים מהותיים, היורדים לשורשה בשל האופן בו התקבלה כמו גם בשל תוכנה ומהותה. כל זאת מהנימוקים הבאים:

1. התיקון לצו אינו מקיים את התנאים והעקרונות הבסיסיים העומדים בבסיס

סעיף 266ה. לחוק התכנון והבניה

62. לשון הצו והתיקון לצו מורה, כי הצווים מוצאים מכוח הוראות סעיף 266ה(ב) לחוק התכנון והבניה. סעיף 266ה(ב) מאפשר מתן פטור מהיתר או מתכנית לעבודות זמניות לשם ביצוע מיזם בעל חשיבות לאומית או לכלל המחוז, אך זאת רק בנסיבות חריגות ורק עבור עבודות ושימושים זמניים שניתן להשיבם לאחור. וראה הוראות סעיף 266ה כלשונן:

"(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. " (ההדגשות שלנו).

63. ממקרא לשון הסעיף נהיר, כי מדובר בסעיף חריג, אשר מעניק לרשות סמכות לעקוף את הליכי התכנון הרגילים, לנוכח קיומו של צורך מיוחד, דחוף וחיוני. אפשרות זו יש בה משום פגיעה בעקרונות היסוד של דיני התכנון והבניה, המושתתים על בדיקה מקיפה של הגופים הרגולטוריים ועל שיתוף הציבור בהליך התכנוני בשקיפות מירבית תוך מתן זכות להתנגד להליך.

64. ראו לעניין זה את שנאמר בבג"ץ 2721/18, 2738 שחר בן מאיר ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו), שם נקבע עוד בסעיף 23 כי:

"...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 יִהפך הכלל לחריג והחריג לכלל; הליכי תכנון כסדרם – ככלל, ורק באופן חריג ושימוש זמני – ניתן יהיה לפטור מחובת התכנון."

וככל שעסקינן בדרישת הזמניות הקבועה בסעיף זה, מוסיף וקובע פסק הדין בסעיף 27:

"...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..."

65. בהיות הסעיף חריג יוצא מן הכלל, כפי שהבהיר בית המשפט בפסיקתו דלעיל, הוא מפרט כמה תנאי יסוד (צירוף של הוראות סעיף קטן א' וסעיף קטן ב'), אשר במידה ולא מתקיימים לא ניתן להחילו:

- א. מיזם בעל חשיבות ודחיפות לאומית (או חשיבות לכלל המחוז) ובמקרים חריגים בלבד.
- ב. זמניות העבודות והשימושים הנדרשים והאפשרות להחזיר את המצב לקדמותו ככל שניתן.
- ג. ביצוע העבודות והשימושים לא יסכל לאחר תום תקופת הזמניות את ביצועה של תכנית שאושרה או תכנית שהוחלט להפקידה.
- לטענת העותרת אף לא אחד מן הסעיפים הללו מתקיים במקרה דנן, ובכך נשמטת הקרקע תחת ההליך כולו, כמפורט להלן.

66. חשיבות ודחיפות לאומית והיות המקרה חריג – על פניו ההצדקה העיקרית להליך החריג למתן הפטור הינה הצגת הנושא כנושא דחוף, אשר יש בו כדי להשליך על פעילותו של מתחם בז"ן כמתקן תשתית לאומית, שאין חולק על חשיבותו נכון להיום. אולם בהחלט יש מחלוקת לגבי הצורך הדחוף בתחנת הכוח עבור חידוש פעילותה של בז"ן לאחר הפגיעה. יש להבין, כי בז"ן מחוברת לשתי הזנות חשמל במתח עליון ומקבלת חשמל באופן מלא ושוטף מאז חודש יוני 2025, דהיינו סמוך מיידית לאחר הפגיעה. כמו כן הקמת תחנת כוח חדשה צפויה להמשך חודשים ספורים ולכן אין דחיפות המצדיקה שימוש במסלול חירום.

67. ראה לעניין זה גם את שנאמר על ידי המשרד להגנת הסביבה בסעיף 2 להתייחסות מטעמו מאוגוסט 2025:

”...תחנה זו אינה מהווה חלק אינטגרלי ממערך מתקני בית הזיקוק ואינה הכרחית לקיומו, שכן את אספקת החשמל לתפעולו ניתן לצרוך ובפועל נצרך כיום מרשת החשמל הארצית. יצוין כי כיום, בעקבות הפגיעה, כבר קיימת יתירות של אספקת חשמל מרשת החשמל הארצית לבית הזיקוק (2 קווי חשמל המחוברים ל- 2 מקורות הזנה שונים)”.

68. דברים אלו מוצאים ביטוי גם במסמך “עדכון אודות פעילות החברה” שהוגש ע”י חברת בז”ן עצמה לרשות ניירות ערך והבורסה לניירות ערך ביום 29 ביוני 2025 (מצ”ב כנספח כ’ לעתירה), במסגרתו עדכנה בז”ן, כי כבר במועד זה “החברה גיבשה תוכנית עבודה סדורה והחלה ביישומה להשבה הדרגתית של כלל פעילות מתקני הקבוצה...”. ואכן נראה כי החברה עמדה ביעד שהציגה ובדו”ח הרבעון השלישי לשנת 2025 שפורסם על ידה לאחרונה ב-24 בנובמבר מצהירה החברה, כי היא חזרה כמעט לפעילות מלאה (ראו בעמוד 43 לדו”ח המצורף כנספח כא’ לעתירה). וכן כי השלמת מתקני הקיטור, הנדרשים להפעלה מלאה עם יתירות מספקת, מתוכננת להסתיים במהלך רבעון רביעי בשנת 2025, דהיינו בחודש הקרוב.

69. תמונת המצב הכוללת מראה שיקום גם של הפעילות וגם של קיבולת הקיטור בהתבסס על הדוודים שאישור בנייתם ניתן במסגרת הצו שאושר בחודש יולי 2025. אם המתחם מתפקד מאז הפגיעה באופן רגיל מבחינת הצריכה האנרגטית, כפי שמציין המשרד, הרי שמה שעומד על הפרק זה לא שאלת עצם תפקודו של מתחם בז”ן אלא שאלה הנוגעת לנושא הגיבוי האנרגטי של המתחם. גם המועצה הארצית בהחלטתה מיום 9/7/25 עמדה על כך

שהטורבינות תפקידן הוא לגיבוי בלבד ונתנה את נוסח הנחייתה לצדדים לבחינת המשך בהתאם. נושא הגיבוי, גם אם חשוב, בוודאי איננו דחוף וחיוני באופן המצדיק עקיפת העקרונות התכנוניים המקובלים בדרך של פטור מהיתר מכוח סעיף 266ה(ב).

70. משרד האנרגיה והתשתיות ובז"ן טוענים במסגרת הבקשה למתן פטור וההליכים שהובילו לאישורו, כי תחנת הכוח נדרשת הן לצורך גיבוי אנרגטי והן על מנת להשלים את ייצור הקיטור הנדרש למתחם בהיקף של 60 טון-שעה, על מנת להשלים ל-470 טון-שעה קיטור לתפעול השוטף של בתי הזיקוק. גם הנחת עבודה זו לא נבחנה לעומקה ולא התקיים דיון בשאלה, האם נדרשת תוספת קיטור ובאיזה היקף. יצוין, כי בדו"ח הכספי של קבוצת בז"ן לשנת 2022 (מצורף לעתירה **כנספח כב'**) תחת סעיף כללי של שיווק והכנסות הקבוצה בישראל מופיע בסעיף 1.7.14.7 שבז"ן **מוכרת חלק מהקיטור ל"חברות אחרות במפרץ חיפה"**. דחינו לא כל הקיטור המיוצר במתחם נדרש לצורך פעילותה השוטפת של בז"ן והחברות הפועלות במתחם ומהוות חלק מתשלובת קבוצת בז"ן).

71. **זמניות ואפשרות להשיב את המצב לאחור** – הקמת תחנת הכוח המאסיבית אושרה מבלי שהתקבל או לכל הפחות הוצג לציבור פירוט לגבי היקף הבניה הצפוי הן מבחינת שטח והן מבחינת עלות והן היקף הריסת תחנת הכוח הקיימת שנפגעה. לאור האמור, אין נתונים גם לגבי משמעות פינוי המבנה הצפוי להבנות. משום מה לא נדרשו נתונים אלו והמועצה הסתפקה בהבטחה בעלמא, לפיה ניתן לפרק את הפעילות הנ"ל בקלות בכל רגע נתון.

72. ואולם, ההיגיון הסביר מחייב בחינה ספקנית את ההתחייבות האמורה שעה שעל פניו מדובר בהשקעות גבוהות מאוד ובינוי מאסיבי מאוד ולכן נושא הזמניות איננו אינהרנטי לבניית תחנת כוח חדשה, כפי שאף קבע המשרד להגנת הסביבה. זאת בעוד שהחלופות שהוצעו בפני משרד האנרגיה והתשתיות והמועצה מסתמכות על תשתיות קיימות ברובן שרק דורשות שדרוג והרבה פחות מאסיביות מבחינת בינוי והיקף בניה חדשה.

73. גם המשרד להגנת הסביבה היה שותף לדאגה, כי אין מדובר במתקן זמני והתרשם כי מדובר במתקן שעלול להיוותר על כנו אף אם פעילות המתחם תפסק ואף תפונה:

הקמת תחנת כוח חדשה בלב אזור התכנון האורבני החדש אינה עולה בקנה אחד עם מטרות התמ"א... 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." (ראו סעיף 4 לחוות הדעת).

74. באשר לתנאי הנוסף המצוי בסעיף 266ה - **ביצוע העבודות והשימושים לא יסכל לאחר תום תקופת הזמניות את ביצועה של תכנית שאושרה או תכנית שהוחלט להפקידה** – הרי שגם הוא לא מתקיים כפי שיפורט בהרחבה בפרק 2 להלן.

2. לשון התיקון לצו ומהותו עומדות בסתירה לתכנית מתאר מאושרות

2.1. חפאג/1200'ב'

א. מהותה וחשיבותה של חפא"ג/1200'ב'

75. תכנית חפא"ג/1200'ב' - מתחם בתי זיקוק לנפט מפרץ חיפה (להלן: "חפא"ג/1200'ב'" ו/או "תכנית המתאר" ו/או "התכנית") הינה התכנית המאושרת, החלה על המתחם ופורסמה סופית למתן תוקף בתאריך 08/01/21.

76. תכנית זו הינה פועל יוצא של הליך תכנוני סדור וארוך, שהחל עוד בשנת 2003, תוך שיתוף הציבור ועריכת תיקונים משמעותיים בתכנון המקורי שהוצע, בעקבות בחינה מעמיקה של כלל מוסדות התכנון והערכאות השיפוטיות. הליך התכנון כלל, בין היתר, את הפקדת התכנית באוגוסט 2012, בחינה של למעלה מ-1600 התנגדויות, שנגעו בעיקר להשלכות התכנית על איכות הסביבה ובריאות הציבור באזור מפרץ חיפה, באמצעות מינוי חוקרת, דיונים מקיפים והחלטות של הוועדה המחוזית וועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית, דיונים משלימים במועצה הארצית לתו"ב והליכים משפטיים, אשר הסתיימו בפסק דינו של בית משפט נכבד זה מיום 28/07/19 בעע"מ 2605,2677/18 עיריית חיפה, אדם טבע ודין ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח' (פורסם בנבו), במסגרתו נדרשו השלמות מהותיות לתכנית, כפי שיפורט להלן. העתק מפסק דינו של ביהמ"ש העליון מיום 28/09/19 מצ"ב כנספח כג' לעתירה.

77. בין הסוגיות המרכזיות שעמדו בבסיס העררים וההליכים המשפטיים שננקטו כנגד אישור התכנית, עמדה הטענה לפיה תכנית חפא"ג/1200'ב' אינה מפורטת דיה, על מנת שניתן יהיה להוציא מכוחה היתרי בניה ולמעשה מהווה מעין שטר פתוח עבור המפעלים להקמת מתקנים בעלי השפעה סביבתית. זאת בשל שילוב נסיבות, הכולל, בין היתר, תא שטח מרכזי עצום בהיקפו (תא שטח 500, ששטחו מעל 2,200 דונם); עשרות שימושים מותרים בתא שטח זה; אי פירוט מתקנים עתידיים שבכוונת תשלובת בז"ן להקים במתחם; ובהתאמה, העדר התייחסות ובחינה נדרשת עבור מתקנים עתידיים בתסקירי השפעה על הסביבה, שנערכו עובר להכנת התכנית ואישורה. בנוסף לכל זאת נלקחו בחשבון גם פוטנציאל הסיכון הסביבתי של המתקנים שאת הקמתם מתירה התכנית וקרבת המתחם לריכוזי אוכלוסיה משמעותיים.

78. ר' לענין זה, בין היתר, את קביעותיו של כב' בית המשפט העליון בסעיף 49 לפסק דינו מיום 28/07/19 בעתירות כנגד אישור תכנית חפא"ג/1200'ב' :

"...דעתי 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 שייעודם "אזור תעשייה עם הנחיות מיוחדות". בשטחים אלה ניתן יהיה להקים מתקני ייצור, אחסון והולכה לבתי הזיקוק, למוצרים פטרוכימיים, פלסטיקה, כימיקלים, דשנים וחומרים מסוכנים שונים. מלבד המגבלות הנקודתיות שעליהן עמדנו, התכנית לא מתווה הוראות או קווים מנחים כלשהם לעניין תיחום כל אחד מהשימושים המותרים

באותם תאי שטח, מיקומם של המתקנים במתחם (בין היתר לפי סוג השימוש שלהם) או פירוט של חלקם היחסי של כל אחד מהשימושים בהרחבה המוצעת של המתחם (ראו והשוו עניין העמותה למען איכות חיים, פסקה 27). נכון הוא כי התכנית קובעת את השימושים האפשריים בקרקע, ומסדירה את זכויות הבנייה, את חלקה של תכנית המתקנים בתא השטח, ואת קווי הבניין, מספר הקומות וגובה הבניינים, כנדרש בסעיף 145(ז) לחוק. 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). אציין, כי גם בקשר להוראות הנוגעות לסעיף 145(ז) לחוק, התכנית אינה מבחינה בין סוגי מתקנים או בין מיקומים שונים בתוך תא השטח לעניין מגבלות הגובה, קווי הבניין ומספר הקומות ואלו נקבעו באופן כוללני. (ההדגשה לא במקור).

79. בית משפט נכבד זה, קיבל את טענת עיריית חיפה שנטענה אז כנגד אישור תכנית חפא"ג/1200ב', לפיה הקמת מתקני ייצור חדשים מחייבת תכנון מפורט שבמסגרתו יוגש תסקיר השפעה על הסביבה לפי תקנות התסקירים, על דרישותיהן הקפדניות, תוך בחינת חלופות ושמירה על עקרון שיתוף הציבור והאפשרות לממש את זכות ההתנגדות לתכנון עתידי בסוגיות ציבוריות הרות גורל מבחינתו. בסעיף 42 לפסק הדין ציין במפורש כדלקמן:

” אקדים אחרית לראשית ואציין כי במחלוקת שהתגלעה בין המערערות לבין המדינה ובזן בעניין מידת הפירוט של התכנית – השזורה כחוט השני בהליך התכנוני שלפנינו – אני סבור כי הדין עם המערערות ומקום שבו מבוקש לאשר הקמת מתקן ייצור (או מבנה) חדש שלו השפעה סביבתית ניכרת – יש להכין לשם כך תכנית מפורטת ולאשר אותה... יש לאפשר למועצה הארצית להידרש לסוגיה זו, ולקבל החלטה בדבר סוגי המתקנים והמבנים שהקמתם תהא טעונה תכנון מפורט, הכל כפי שיפורט להלן.”

80. בית משפט נכבד זה שם דגש על ההבדל המשמעותי בין חוות הדעת הסביבתית, אשר נקבע בתכנית כי יש להגיש בשלב הרישוי, לבין תסקיר השפעה על הסביבה המוגש בשלב התכנון, שעניינו מוסדר בדיני התכנון והבניה, וחשיבותו ככל שעסקינן בבחינת אפשרות להוספת מתקנים עתידיים בעלי השפעה סביבתית ניכרת במתחם הנדון. כמו כן עמד על החשיבות בשמירה על עקרון שיתוף הציבור בשלב התכנון, בקבעו בסעיפים 45 ו-59, בין היתר, כדלקמן:

”בענייננו, החובה שהוטלה בתכנית להגיש חוות דעת סביבתית לצד הבקשה להיתר לא נפרטה לדרישות פרטיקולריות ותוכנה נותר במידה רבה עמום ונתון לשיקול דעתה הרחב של הוועדה המשותפת (והשוו לתכנית הניהול הסביבתי בעניין יקנעם, פסקאות 86-88). 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. מעבר לכך, במסגרת התסקיר שהוכן עבור הפאג/1200/ב לא נבחנו תרחישי קיצון, היינו: לא נסקרו המצבים המסוכנים ביותר מבחינה סביבתית, בטיחותית וביטחונית, כפי שהבהיר בא כוח המדינה בדיון שהתקיים לפנינו. זאת, להבדיל מהמקרה שבא לפנינו לדיון בעניין יקנעם.... גם מטעם זה אני סבור כי המגבלות שנקבעו בתכנית והאופן בו זו התוותה את שיקול הדעת בבחינת בקשות אין בהם כדי לייתר את הצורך בהכנת תכנית מפורטת....

לכל אלה יש להוסיף כי העדרה של תכנית מפורטת בענייננו – על רקע המאפיינים של המתחם ובפרט של מתקני הייצור שעליהם עמדנו – פוגע בעקרון שיתוף הציבור וביכולתו להתנגד לתכנון העתידי, שטיבו ומאפייניו הם כאמור בגדר נעלם בשלב הנוכחי.... אכן, מנגנון ההיתר המשודרג קובע חובת פרסום של בקשות להיתר בנייה של מתקנים חדשים במתחם ובכך הוא מגדיל את השקיפות המאפיינת את הליכי הרישוי בדרך כלל, ומאפשר לציבור לדעת מבעוד מועד על כוונה לקדם בניית מתקן ייצור חדש. דא עקא, חרף הפומביות של הבקשות להיתר, יכולתו של הציבור להשתתף בהליך קבלת ההיתר עודנה מוגבלת למי שרואה עצמו נפגע מן הבקשה למתן היתר, בטענה כי ההיתר המבוקש לא תואם להוראות התכנית... ברי מכל מקום כי פרסום בשלב ההיתר, אינו תחליף לתכנון מפורט... בצדק טוענות המערערות כי בעניינם של מתקני ייצור מן הסוג שלפנינו הגשת התסקירים האמורים ומתן פתחון פה לציבור לגביהם הם לב ההליך התכנוני....”

81. בית משפט נכבד זה שם בפסק דינו הנ”ל דגש על התכנון המפורט, כהליך הראוי לבחינת קידומם של מתקנים עתידיים בעלי השפעה סביבתית ניכרת (וככל שעסקין בתחנת כוח, הרי שאף לפני קבלת פסק הדין, התכנית קבעה באופן חד משמעי, כי הוספה והגדלה של התחנה הקיימת מצריכה תכנית מפורטת). במסגרת תכנון מפורט ייבחנו, לצד השיקולים הסביבתיים, גם שיקולי הפיתוח ושיקולים רלוונטיים אחרים ותתקבל הכרעה תכנונית מושכלת, פרי האיזונים המתחייבים, לאחר בחינת חלופות במסגרת תסקיר השפעה על הסביבה. נפנה בהקשר זה לקביעות חשובות נוספות של בית משפט נכבד זה בפסק דינו בסעיפים 55 ו-64, כדלקמן:

”... כאשר ענייננו בתכנית אשר יש בביצועה כדי לגרום להשפעה ניכרת על הסביבה לדעת מוסד התכנון, והיא חלה באזורי תעשייה שבתחומם מותרת פעילות העלולה לזהם את הסביבה, מרכזי ייצור, אחסון או שינוע של חומרים מזהמים או מסוכנים – מחויב מגיש התכנית להגיש תסקיר השפעה על הסביבה (תקנה 2(2)(א) לתקנות התסקירים). במסגרת זאת, מוסד התכנון רשאי – במסגרת מתן ההנחיות בעניין התסקיר – לחייב את מגיש התכנית לבחון חלופות אפשריות לתכנית המוצעת ואת השפעותיהן הסביבתיות של חלופות אלו (תקנה 8(ב)(2) לתקנות התסקירים). כאשר על הכף מונחות תכניות שלהן השפעות סביבתיות ניכרות וארוכות טווח, על מוסד התכנון המתווה את ההנחיות להכנת

התסקיר ליתן משקל נכבד לשיקול הסביבתי ולהנחות כי תוצגנה לו חלופות תכנוניות אפשריות לתכנית המוצעת...

...ככל שמדובר בבניה שלה השלכות תכנוניות רחבות על סביבתה, תידרש רמת תכנון מפורטת יותר. כאשר ענייננו בסוג המתקנים הראשון, קרי מתקנים שהשפעתם על הסביבה ניכרת, לא ניתן להשלים עם קביעה גורפת בתכנית המתירה את הקמתם מבלי לבחון באופן סדור את הצורך בתכנון מפורט שיידרש למאפייני המתקן הקונקרטי, זיהום האוויר הכרוך בהפעלתו, פוטנציאל הנזק שלו באירועי קיצון וחשיפתו האפשרית של הציבור למפגעים עקב פעילות המתקן – בשגרה ובחירום."

82. בעקבות פסק הדין, נערך דיון פומבי נוסף בפני המועצה הארצית ובהתאם להחלטתה מיום 01/12/20, הוחלט לאמץ את הצעת המשרד להגנת הסביבה להגדרה של "מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת", בכפוף להבהרות, אשר נוספו על פי הערות הגורמים הרלבנטיים והצעת מנהל התכנון בעניינן, כמפורט בטבלה שם.

83. בכלל זה יש למנות את הקביעה כי ההחלטה באשר למהו "מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת" תוטמע בהוראות התכנית, כאשר הטופס, במסגרתו יצוינו הקריטריונים שעל מגיש הבקשה לפרט על מנת לוודא עמידתו בהוראות התכנית, יצורף כנספח מנחה, שהמשרד יוכל לבקש עדכנו (זאת במענה להערה כללית של עיריית חיפה, כי רצוי להציג השינוי המוצע בהוראות התכנית ובלשון פשוטה, על מנת למנוע הצורך בפרשנות בשלב יישום ההחלטה). יש אף לציין את דחיית הצעת בז"ן להחריג מההגדרה מתקנים חדשים או תוספת לקיימים, שהקמתם או החלפתם נדרשת לשם עמידה בדרישות להסדרה סביבתית, בטיחותית או ביטחונית שניתנו ע"י הגופים המוסמכים (סעי' 15 לטבלה); ובשים לב גם להבהרה, בסעיף 22 לטבלה, בהתייחס להערת הקואליציה לבריאות הציבור ומגמה ירוקה, לכך שאין לאפשר במסגרת המונח "החלפה" הקמת מתקן חדש ואף בעל יעוד שונה במסלול מקל ונחות, תוך שנקבע כי – "ההגדרה תובהר, כך שייקבע בה כי "החלפה" משמעה החלפת מתקן כך שהמתקן החדש ישמש לאותה מהות בתהליך הייצור והשלבים הנלווים לו".

מצ"ב החלטת המועצה הארצית מיום 1/12/2020 כנספח כד' לעתירה.

84. מתוך ההחלטות ופסקי הדין שנסקרו לעיל שנתקבלו בנוגע לתנאים לאישור תכנית חפא"ג/1200, ניתן להסיק כי התכנית, בנוסחה המאושר, ולאחר בחינה מדוקדקת שנמשכה שנים רבות של כלל הגורמים המקצועיים, מוסדות התכנון ובית משפט נכבד זה, מהווה מארג עדין ומורכב של מערכת איזונים ובלמים. איזונים אלו נועדו לתת מענה להעדר תכנון מפורט צופה פני עתיד במסגרת התכנית ותסקיר ההשפעה על הסביבה, שנערך במסגרתה. מערכת האיזונים והבלמים נועדה גם לייצר הגנות המתחייבות לשמירה על הסביבה, בריאות הציבור ושקיפות ההליך, בשים לב לכך שהתכנית מתירה שימושים תעשייתיים נרחבים בשטחה והקמת מתקני ייצור שונים שלהם פוטנציאל נזק סביבתי ניכר בלב אוכלוסייה אזרחית המונה מאות אלפי תושבים. כל זאת לצד גמישות מסוימת בפיתוח, הנדרשת בהתחשב במאפייני הייחודיים של התעשייה במתחם.

85. בהתאם לכך, קבעה התכנית מספר מנגנוני בקרה ייחודיים, אשר נועדו, באופן מצטבר, לתת מענה הולם לשמירה על העקרונות התכנוניים והאיזונים הנדרשים במתחם הייחודי בו עסקינן, כדוגמת המפורט להלן (ההדגשות, ככל שישנן, אינן במקור):

א. סעיפים שנוספו בעקבות פסק דינו של בית המשפט העליון והחלטת המועצה

הארצית מדצמבר 2020:

סעיף 1.9 לתכנית - הכולל הגדרה של "מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת", המוגדר כמתקן, צנרת, מיכל או מבנה, אשר יוצר השפעה סביבתית, כמוגדר שם, באחד או יותר משלושה תחומים: תחום החומרים המסוכנים, השפעות בתחום איכות האוויר והשפעות בתחום מניעת זיהום מים.

סעיף 6.1.1 ס"ק 1 - לפיו "במסגרת הבקשה לקבלת מידע להיתר יוגש תצהיר, שלפיו המבקש בדק ומצא כי המתקן אינו בעל השפעה סביבתית ניכרת וניתן להגישו כבקשה להיתר וכן כל המסמכים המעידים על אופן הבחינה ומסקנותיה לרבות מסמך לקביעת מסלול להיתר (נספח 8)".

סעיף 4.1.2 ב. - לפיו "לא תותר הקמת מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת מכח תכנית זו אלא מכוח תכנית מפורטת..."

ב. סעיף 4.1.2 א' - "לא תתאפשר הוספה או הרחבה של תחנת הכוח הקיימת במועד אישורה של תכנית זו שלא עפ"י תכנית מאושרת" - הרלבנטי במיוחד לענייננו.

ג. סעיף 6.1.1 ס"ק 2 - לפיו "תנאי להגשת בקשה להיתר למתקן ייצור, מתקן שריפה, מתקן עזר... יהיה קבלת חוות דעת המשרד להגנת הסביבה, לרבות התייחסות לכך שהמתקן אינו בעל השפעה סביבתית ניכרת".

ד. סעיף 6.1.3 א - לא יינתנו היתרי בנייה מכוח התכנית למתקני ייצור אלא לאחר הגשת חוות דעת סביבתית על ידי היזם וקבלת חוות דעת מטעם המשרד להגנת הסביבה, כי במועד אישור היתר הבניה, המפעלים במתחם עומדים בכל הדרישות הסטטוטוריות שנקבעו על ידי המשרד וכן כי בתכנון נלקחו בחשבון תהליכים למניעה וצמצום של מפגעים בהתאם לטכנולוגיות הזמינות הטובות ביותר וכי התוספת לא תגרום לחריגה מתקני איכות הסביבה.

ה. סעיף 6.1.2 ב' - "בכל בקשה להיתר לתוספת מתקן או להחלפת מתקן, בחינת ההשפעה הסביבתית תעשה עפ"י הנחיות המשרד להגנת הסביבה ובהתייחס לשינוי הצפוי בכל תחום התכנית".

ו. סעיף 6.1.2 ד' - "היתר בניה למתקנים שיש בהם כדי להביא לתוספת בקצב פליטת מזהמי אוויר לסביבה, בהשוואה למצב קיים, לא יאושר, אלא אם אין בהם הגדלה של היקף הפליטות הקיים בהיתר הפליטה ואין בהם תוספת פליטות שעלולות לגרום לעלייה בקצב פליטת המזהמים לאוויר בהשוואה למצב קיים ואף יידרש צמצומן במידת האפשר ובכפוף להנחיות המשרד להגנת הסביבה", אשר נדרש לאשר פוזיטיבית העדר תוספת כאמור, בכל אחד מהמצבים הנקובים בסעיף.

ז. סעיף 6.2.1 - "צמצום השפעות סביבתיות - מפעלים ומתקנים המשפיעים על הסביבה יצמצמו את השפעתם עד לעמידה בחוקים ובתקנות העדכניים ובדרישות סטטוטוריות שניתנו להם ע"י המשרד להגנת הסביבה... בתהליך נמשך של שיפור המצב הסביבתי", תוך מתן עדיפות לאמצעים ראשוניים (היינו הפחתה או מניעת

ייצור פליטות לאויר, פסולת ושפכים), בשילוב עם אמצעים שניוניים (מתקני טיפול), הכל בהתאם להנחיות המשרד להגנת הסביבה. (עקרון דומה עוגן אף בסעיף 6.1.2 א' לתכנית).

ח. סעיף 6.1.1 ס"ק 11 – "תנאי למתן היתר למקרה של הריסת מבנים ומתקנים ישנים המוחלפים במבנים ומתקנים חדשים, יהיה קביעת שלביות ביחס שבין בניית המתקן החדש והריסת הישן, כולל התייחסות לתקופת הרצה למתקן".

ט. סעיף 6.1.3 ד' – קביעת מנגנון פרסום והשגה והוספתו באופן חריג לשלב הרישוי לשם השגת שקיפות, בקרה ואכיפה של הוראות התכנית על ידי הציבור.

י. סעיף 6.1.3 ב. – בקרה נוספת ע"י הוועדה המחוזית כאשר מדובר במתקן יצור – "לא יינתן היתר בניה לתוספת מתקן לייצור (בשונה ממתקן להפחתת פליטות וסיכונים) אלא לאחר אישור הוועדה המחוזית".

יא. סעיף 6.5.5 – חובת דיווח של הוועדה המקומית המשותפת לוועדה המחוזית מדי 5 שנים החל ממועד כניסתה לתוקף של תכנית זו, ובו מידע על פעילות הוועדה, לרבות דו"ח סביבתי המציג את השיפורים שהושגו בפליטות לסביבה (ס"ק ד'), כאשר "בסמכות הוועדה המחוזית, לאחר קבלת הדיווח ובהתאם לממצאיו, להגביל המשך מתן היתרי בניה עד לשיפור המצב או להחמיר את הדרישות הסביבתיות הקבועות בתכנית זו (ס"ק ח') או ככל שבז"ן לא הגישה את כלל הסקרים הנדרשים מכוח התכנית במועד הנדרש או לא ביצעה מסקנותיהם. (ס"ק ט') על הוועדה המחוזית לפרסם את מסקנות הסקר לציבור ולעדכן את המועצה הארצית בעניין הדיווח החמש שנתי ובענין הפעלת סמכויותיה מכוחו, תוך 3 חודשים ממועד הגשת הדיווח".

86. מכל האמור והנסקר לעיל ניתן להבין, כי עצם השימוש בכלי של מתן פטור מהיתר בניה מכוח סעיף 266 לחוק התכנון והבניה, עבור הקמת תחנת כוח חדשה במקרה דנן, ביחד עם האופן בו התנהל ההליך, עומדים בסתירה גמורה לכל הקביעות של בית משפט נכבד זה במסגרת פסק דינו מיולי 2019 ולעקרונות התכנוניים המהותיים שביקש ליישם ולהחיל בהוראות התכנית. אישור הפטור מהיתר במקרה דנן נעשה תוך עקיפה והתעלמות כמעט מוחלטת ממנגנוני הבקרה הייחודיים ומערכת האיזונים, שנקבעו בתכנית, הנדרשים במתחם הייחודי בו עסקינן, שהינם פרי של תכנון סדור וארוך שהתנהל במשך למעלה מ-15 שנה, תוך בחינה מדוקדקת בכל הערכאות התכנוניות והמשפטיות האפשריות.

87. בפרקים הבאים נעמוד בהרחבה על כלל הליקויים והכשלים המהותיים בהליך אישור הפטור מהיתר. כל אלו מדגישים את העובדה שבמקרה דנן אושר למעשה, בפטור מהיתר, קלף פתוח, להקמת תחנת כוח חדשה במתחם בז"ן. זאת, תוך רמיסה גסה של כל העקרונות והקביעות של בית משפט נכבד זה, בפסק דינו מיולי 2019, של הוראות תכנית חפא/2001 החלה וכלל החלטות מוסדות התכנון, ובראשם המועצה הארצית, טרם הפרסום הסופי של התכנית למתן תוקף, ובניגוד גמור אף לתכנון המקודם במקום מכוח

תכנית המתאר הארצית המאושרת, תמ"א 75, כאשר בית המשפט הנכבד מתבקש שלא לתת לכך יד.

ב. הטענה והנחת המוצא (השגויה) לפיה התיקון לצו תואם את הוראות תכנית חפא"ג/1200'

88. סעיף 3(2) לצו מגדיר כי: "הקמת מתקן או מבנה מכוח צו זה נועד להחליף מתקן או מבנה שנפגע במבצע עם כלביא". בדברי ההסבר לטיוטת תיקון הצו, אשר פורסמו ביום 5/10/25 נכתב, בין היתר, בפיסקה השנייה לדברי ההסבר כי:

"עבודות השיקום הנדרשות הינן עבודות טעונות רישוי, אולם לסיום הליכי הרישוי יידרש פרק זמן ארוך, ולכן מוצע, כפתרון זמני ודחוף, לקבוע בצו לפי סעיף 266(ב) לחוק התכנון והבניה כי ניתן יהיה לבצע את העבודות הנדרשות לשיקום והחלפת המתקנים והמבנים שנפגעו וזאת בהתאם לתכנית החלה במקום (חפא"ג 1200/ב – מתחם בתי זיקוק לנפט מפרץ חיפה) המאושרת משנת 2020 ומאפשרת את הקמת המתקנים מכוחה, ובכפוף למגבלות שנקבעו בה" (ההדגשה שלנו).

89. גם בז"ן עצמה, בנייר העמדה שהוגש מטעמה ביום 8/9/25, טוענת כי הפטור המבוקש הינו תואם תכנית, שכן החלפת הטורבינות שנפגעו בטורבינות חלופיות מהווה "החלפת מתקן" כהגדרות בחפא"ג 1200/ב (ראו בסעיף 6 על תתי סעיפיו למסמך זה).

90. גם המועצה הארצית בהחלטתה מיום 30/9/25 שמה דגש עיקרי על כך שתחנת הכוח המבוקשת תהיה תואמת להוראות תכנית חפא"ג 1200/ב ובחינת מידת ההתאמה עמדה בבסיס הדיון וכן בבסיס ההחלטה להמליץ על מתן הצו לפטור מהיתר. ראו לעניין זה את האמור בסעיפים 8 ו 13 להחלטת המועצה.

91. בעניין זה ראוי לשים לב גם לדבריה המפורשים של יועמ"ש מנהל התכנון, עו"ד אפרת ברנד, כפי שתועדו בתמלול הדיון בפני המועצה הארצית ביום 9/7/25: "...במקרה הזה, אנחנו מדברים פטור מהיתר בלבד ולא מתכנית, כלומר הקביעות התכנוניות של התכנית בעינן עומדות, ובעצם מה שהוטמע בצו זה אותן קביעות סביבתיות שהיו תנאי להיתר אבל בגלל שלא יהיה היתר הן הוטמעו בתוך הצו... אנחנו עברנו על סעיפי התכנית, כמובן בתאום עם המשרד להגנת הסביבה, והתנאים שאנחנו ראינו, התנאים הסביבתיים שהם סופר חשובים פה לכולם ודאי למועצה הארצית הוטמעו בתוך הצו... 3 השלבים האלה מצויים בתוך הצו, שוב אני אומרת הכל בתאום עם המשרד להגנת הסביבה מתוך הבנה ששום רכיב סביבתי לא התפספס מהסיבה שאין היתר בניה".

ג. התיקון לצו מהווה הפרה של הוראות חפא"ג/1200' במספר היבטים

ג.1. על פי חפא"ג/1200' קיימת חובה לאשר תכנית מפורטת לצורך הקמת תחנת הכוח

92. סעיף 4.1.2 בתכנית חפא"ג 1200/ב קובע באופן חד משמעי, כי אין לאפשר ואין להתיר הוספה או הרחבה של תחנת הכוח הקיימת (סעיף קטן א) ו/או של "מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת" (סעיף ב), כהגדרתו בסעיף 1.9 לתכנית, שלא עפ"י תכנית מתאר מאושרת. וכך מלמדים הסעיפים:

4.1.2 הוראות:

- א. לא תתאפשר הוספה או הרחבה של תחנת הכוח הקיימת במועד אישורה של תכנית זו שלא ע"פ תכנית מאושרת.
- ב. לא תותר הקמת מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת מכח תכנית זו אלא מכח תכנית מפורטת כמפורט בסעיף 6.3.

93. לטענת העותרת, שני הסעיפים גם יחד חלים על המקרה שלפנינו ועל כן החובה לקדם תכנית מתאר מפורטת כתנאי מקדמי לקידום הליך רישוי המתקן והקמתו מקבל משנה תוקף מצרפי. חיזוק נוסף בעניין זה, מכוח הדין, ניתן למצוא אף בהוראת סעיף 2.1 לתקנות התסקירים, העוסקת בחובה להכנת תסקיר השפעה על הסביבה, כאשר מדובר בתכנון שטח מוגדר הכולל תחנת כוח, כבענייננו, תסקיר שעל חשיבותו כבר עמד בית משפט נכבד זה בהקשר למתחם ב"ן.

94. עוד יש לתת את הדעת בהקשר זה על מעמדו של המשרד להגנת הסביבה כגורם הדומיננטי לבחינת נושא קיומה של השפעה סביבתית ניכרת, בין מכוח תכנית חפ"א/ג' 1200 ובין מכוח תקנות התסקירים, שם מוגדר בסעיף 4 נציג השר לאיכות הסביבה במוסד התכנון כ"יועץ סביבתי", אשר חובה על מוסד התכנון להתייעץ עמו בטרם יחליט אם יש בביצועה של תכנית כדי לגרום להשפעה ניכרת על הסביבה או אם ניתן לפטור מחובת עריכתו של תסקיר מכוח אותן תקנות.

95. במקרה דנן המשרד להגנת הסביבה הוציא חוות דעת מפורטת ומנומקת עוד באוגוסט 2025 אשר קבעה באופן מפורש, כי הטורבינות המבוקשות הינן מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת, כהגדרתו בסעיף 1.9 לתכנית, לאחר סקירה של רכיבי ההגדרה, ותחולתם על המקרה שלפנינו. בכלל זה בתן המשרד וההתייחס להגדרת מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת בתחום איכות אוויר, בס"ק 2.א ומצא כי במקרה דנן מדובר ב"מתקן חדש", המהווה כשלעצמו "מקור פליטה טעון היתר" ומשכך בגדר "מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת", הטעון תכנון מפורט. נפנה בעניין זה, בין היתר, לאמור בסעיף 3.3 + ד.3.ה. לחוות דעתו של המשרד להג"ס מאוגוסט 2025:

"...הבקשה להוספת שתי טורבינות גז, כפי שתוארה במסמכים שהוגשו עבור עדכון היתר הפליטה, מהווה שינוי הפעלה משמעותי לפי סעיף 27(ג) בחוק אוויר נקי...המשמעות היא שמקור הפליטה המבוקש מחייב היתר פליטה חדש עבורו. לכן הינו מתקן המהווה כשלעצמו "מקור פליטה טעון היתר" על פי הגדרה של מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת...אנו סבורים כי לא ניתן לראות במתקן זה החלפה של מתקן קיים ולו מהסיבה שאינו עומד בהגדרה של "החלפת מתקן". כאמור תחנת הכוח המבוקשת אינה משמשת לאותה מהות בתהליך הייצור. כמתקן חדש, כאמור מדובר ב"שינוי הפעלה משמעותי" כמשמעותו בחוק אוויר נקי, ולכן תחנת הכוח שהקמתה מתבקשת הינה מתקן חדש המהווה מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת וזאת אף טרם נדרשנו לבחינת ההשפעות בתחום החומ"ס ומניעת זיהום המים".

96. האמור מתיישב אף עם העובדה כי על פי חוק אוויר נקי, כל טורבינה מעל 50 מגו"ט תרמי, כפי שנתבקש במקרה דנן, נחשבת מקור פליטה טעון היתר, כאשר הוספת שתי טורבינות גז מהווה שינוי הפעלה משמעותי לפי סעיף 27(ג) לחוק אוויר נקי, שמשמעותו היא, כי מדובר במקור פליטה, המחייב היתר פליטה חדש עבורו.

97. המשרד הוסיף ופירט בחוות דעתו מדוע אין מדובר בהחלפת מתקן, כהגדרתו בסעיף 1.9 לתכנית, שם נקבע כי – **"לעניין הגדרה זו "החלפת מתקן" משמעה החלפת מתקן במתקן כך שהמתקן החדש ישמש לאותה מהות בתהליך הייצור והשלבים הנלווים לו"**, תוך יציקת תוכן מקצועי שבתחום מומחיותו בהגדרה זו וביסוס מסקנתו על שני נימוקים מרכזיים:

השינויים בהספק - על פי נתונים שבז"ן עצמה המציאה למשרד לצורך עדכון היתר הפליטה ההספק המקסימלי של שתי הטורבינות הינו 49 מגו"ט חשמלי ומעל 50 מגו"ט טרמי כל אחת, בעוד שההספק של התחנה הקודמת היה עד 43 מגו"ט חשמלי. יצוין, כי הפער המספרי עליו עמד המשרד להגנת הסביבה מקבל משנה תוקף על רקע העובדה שדה-פקטו הייצור בפועל מתחנת הכוח הקודמת לא עלה על כ-30 מגו"ט זאת על פי נתונים שנכללו, בין היתר, בהחלטת ועדה מחוזית מיום 11/1/23 בדיון להרחבת תחנת הכוח בבז"ן (על כך ראה בהמשך בפרק 2.2 לעתירה).

מהות המתקן ולא רק הטכנולוגיה השתנתה – בעוד שבמצב הקודם תחנת הכוח היתה חלק אינטגרלי ממערך ייצור הקיטור של בז"ן והקיטור היה המוצר העיקרי ואילו החשמל היה בגדר תוצר לוואי, הרי שלגבי תחנת הכוח המבוקשת מדובר בתחנת כוח, אשר מבחינה מהותית ופונקציונלית עומדת בפני עצמה – ואינה מהווה חלק אינטגרלי ממערך מתקני בית הזיקוק.

98. בניגוד לקביעתו המפורשת של המשרד להגנת הסביבה, שהינה בתחום מומחיותו, נקודת המוצא ממנה יצאה המועצה הארצית, בהתבססה על עמדות בז"ן והמשרד לאנרגיה ולתשתיות, הינה כאילו הטורבינות המבוקשות הינן בגדר "החלפת מתקן" כהגדרתו בסעיף 1.9. וכי אין מדובר במתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת, על פי אמות המידה המקלות יותר בהגדרת מונח זה כאשר עסקינן בהחלפת מתקן (ולא במתקן חדש).

99. ואולם, מדובר בסיווג מוטעה, אשר נדמה כי נועד לסמן מראש את המטרה. בהחלטתה מיום 9/7/25 הורתה המועצה להגביל את עמדתו של המשרד להגנת הסביבה רק לשאלה הצרה של תוספת הפליטות של הטורבינות החדשות אם יוקמו והאם קיים פער בכמות העולה או שווה ל-20% בכמות החומר המזהם הנפלטת לאוויר בין המצב הקיים למוצע. דהיינו מלכתחילה יצאה המועצה מתוך הנחת העבודה, כי עסקינן בהחלפת מתקן ועל כן יש לבחון את הקריטריונים הקבועים בסעיף קטן 2.ב. לסעיף 1.9, הרלוונטיים אך ורק אם אין מדובר במתקן חדש אלא בהחלפת מתקן בלבד. המשרד להגנת הסביבה התרעם בנדון ומצא בכל זאת לנכון להרחיב את חוות דעתו ולהתייחס לכלל ההיבטים הנדרשים ממנו על פי חוק כרגולטור זאת על אף ההנחיה הצרה והמצרה שקיבל מהמועצה: **"יובהר**

כי לא ניתן להתייחס לנושא העמידה בערכי סביבה בלבד בהתעלם מההקשר של ההליך התכנוני והמשמעות הסביבתיות של המבוקש בתחום מניעת זיהום האוויר ובכלל. לפיכך, ובהסתמך על המסמכים שהוגשו יחד עם הבקשה, להלן התייחסותנו המלאה".

100. העותרת תתייחס בקצרה בעניין זה לעמדת בז"ן מיום 8/9/25, בתגובתה לעמדת המשרד להגנת הסביבה ותבהיר, ככל שעסקין בתכנית ג/1063, אליה מפנה בז"ן, כי לבד מהעובדה כי תכנית חפא"ג 1200ב' משנה את תכנית ג/1063 בתחומי תחולתה, (סעי' 1.6) גם על פי תכנית ראשונית זו, המייעדת את הקרקע לשימושי מתקן ייצור חשמל, נדרשת עריכת תסקיר השפעה על הסביבה והייתה נדרשת בנסיבות בהן תחנת הכוח אינה קיימת עוד, בחינת חלופות לייצור חשמל, תוך בחירת הטכנולוגיה המתאימה ביותר גם מבחינה סביבתית (במובחן מהבחינה הצרה שנערכה בפועל במקרה דנן), בהתאמה לעמדתו החד משמעית של המשרד להגנת הסביבה, ואין לקבל אף את הניתוח המקל המתעלם מההבדלים המהותיים בין שתי תחנות הכוח, כמפורט בחוות דעתו של המשרד להגה"ס.

101. לא זו אף זו, אף אם נלך לפי שיטתם של משרד האנרגיה ובז"ן, שאומצה על ידי המועצה הארצית, לפיה עסקין בהחלפת מתקן בלבד, גם אז ניווכח כי הבחינה שנעשתה על פי קריטריונים מקלים אלו היתה חלקית בלבד. ראשית לא נבחנה כלל עמידת הטורבינות ביתר דרישות סעיף 1.9, בהתייחס לתחום החומרים המסוכנים ובתחום מניעת זיהום מים, שנית, גם בתחום השפעות של איכות אוויר, אשר כן נבדק, נבחנה אך ורק השפעה של פליטת תחמוצות חנקן, מבלי להתייחס ליתר המזהמים הפוטנציאליים, שכן זה הנתון היחידי שבז"ן המציאו למשרד להגנת הסביבה עבור עדכון היתר הפליטה. המשרד להגנת הסביבה ציין, שאין בכך די במסגרת חוות דעתו מאוגוסט 2025 וחזר והבהיר זאת בדיון שהתקיים בפני המועצה הארצית ביום 30/9/25. עוד יש לציין בהקשר זה, כי לפני אישור מקור פליטה חדש, גם אם נטען כי אינו מוסיף פליטות ביחס לעבר - אך בפועל מוסיף ביחס למצב כיום - יש לקבל גם הערכה עדכנית ממשרד הבריאות על מצב הבריאות במפרץ חיפה בהשוואה לאזורים אחרים בארץ.

102. המדובר, אם כן, בנתונים חלקיים וראשוניים בלבד שהועברו על ידי בז"ן למשרד להגנת הסביבה, אשר לא היה בהם די כדי לבסס את טענות בז"ן ומשרד האנרגיה, בכל הנוגע להיקף ההשלכות הסביבתיות של תחנת הכוח המבוקשת ו/או בכדי לסתור את מסקנת המשרד להגנת הסביבה כי עסקין במתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת, כהגדרתה בתכנית.

103. איגוד ערים, בחוות דעתו מיום 28/9/25 שהוצגה בפני המועצה, הבהיר כי תוספת תחנת כוח תחמיר את בעיית זיהום תחמוצות החנקן הקיימת ביתר שאת באזור המפרץ. מודל פיזור מזהמים באוויר למצב העתידי (AERMOD), מסביר האיגוד, מצביע על קירבה מסוכנת לערכי הסביבה במזהם NO₂ ואף חריגה מערכי היעד במזהמי NO₂ ו NO_x. לפי חוק אוויר נקי חריגה מערכי יעד מחייבת נקיטת פעולות לרבות קביעת תנאים מחמירים או סירוב לבקשה להיתר וקל וחומר פטור מהיתר. רוצה לומר שגם בהסתמך על הבדיקה

המצומצמת שנערכה וגם על בסיס הנתונים החלקיים בלבד שהועברו המסקנה המתבקשת עדין נותרה, כי דין הבקשה לפטור מהיתר להדחות.

104. משמעות הדברים הינה, שהחלטתה מרחיקת הלכת של המועצה הארצית להמליץ על אישור מתן הפטור, לא רק שניתנה בניגוד חזיתי לעמדת הרגולטור האמון על הנושא הסביבתי – המשרד להגנת הסביבה – אלא שהיא הסתמכה על נתונים חלקיים בלבד ועל בסיס נתונים חלקיים אלו ביססה את כל נקודת המוצא למתן הפטור - והיא שאין מדובר במתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת.

105. הדבר צורם במיוחד, לאור העובדה שבאופן רגיל בנוגע לכל בקשה להיתר במתחם, אף אם מדובר ב"מתקני טיפול", שכרוכים בפליטות לאוויר, נעשות בדיקות מדוקדקות ודיאלוגים ממושכים בין בז"ן למשרד להגנת הסביבה עד אשר ניתנת חוות דעת ואישור של המשרד שאין מדובר במתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת והתייחסות ראשונית למהות הבקשה והתנאים לקידומה. כל זאת בהתאמה לרוח והוראות חפא"ג/1200 אשר כה רבות הושקע בגיבושה, כפי שעמדנו בהרחבה בתת-פרק א לעיל. במקרה דנן, לעומת זאת, נראה שאצה הדרך ולא נעשו כלל אותן בדיקות מדוקדקות שגרתיות שנדרשות מכוח התכנית החלה על המתחם אשר באחריות ובסמכות המשרד להגנת הסביבה. חלף זאת הסתפקו בהסתמכות מלאה על עמדת משרד האנרגיה והתשתיות (המגלמת בתוכה את עמדת בז"ן), אשר תחום מומחיותו הינו בחינת החלופות בהיבט האנרגטי אך לא הסביבתי.

106. הדיון שנפרש לעיל התמקד למעשה בחלופה ב' של סעיף ההוראות לתכנית 4.1.2, המחייב תכנית מפורטת במקרה של הקמת מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת. באותה עת לא היתה כל התייחסות לקביעה הנוספת המופיעה בסעיף א' העוסקת ספציפית בתחנת הכוח ובתרחיש שבו מתבקשת הרחבה או הוספה לה. בתרחיש כזה מחויבת גם כן תכנית מפורטת בשים לב להשלכות הסביבתיות המשמעותיות שמייצר מתקן כמו תחנת כוח. לא בכדי נקבעה הוראה ספציפית מפורטת רק בנושא תחנת הכוח כבר בשלבים הראשונים של גיבוש התכנית. לטענת העותרת, יש הכרח להתייחס גם לסעיף זה. שכן אם השתכנע המשרד להגנת הסביבה, כי עסקינן במתקן חדש, הרי שמכוח קל וחומר גם סעיף א' – המתמקד בהוספה או הרחבה בלבד - צריך לחול.

2.1. הפרה נוספת של חפא"ג/1200 - אי דרישת הגשת חוות דעת של המשרד להגנת הסביבה בטרם החלטה על מתן הפטור

107. על פי סעיף 6.1.1.2 תנאי להגשת בקשה להיתר הוא חוות דעת של המשרד להגנת הסביבה. לפי סעיף 6.1.3 לחפא"ג/1200 תנאי מהותי להוצאת היתרי בניה עבור מתקנים במתחם הינו קבלת חוות דעת של המשרד להגנת הסביבה, כי במועד האישור המפעלים בשטח התכנית עומדים בכל הדרישות הסטטוטוריות שנקבעו להם על ידי המשרד להגנת הסביבה, בצווים האישיים, בתנאים המיוחדים לרישיון עסק, בהיתר פליטה וכיוצא באלה. חוות דעת כזו איננה בנמצא בכל הנוגע לתחנת הכוח.

108. כל שניתן למצוא בנדון הוא דרישה בלשון התיקון לצו, בסעיף 2.4(ב), להמציא אישור המשרד להגנת הסביבה, כי חוות הדעת הסביבתית אשר הוגשה על ידי הגורם המבצע הינה להנחת דעתו. דרישה זו מגיעה רק כתנאי להתחלת עבודות, דהיינו לא בתחילת ההליך אלא בשלב מתקדם שלו. יש בכך טעם מהותי לפגם, שכן בחינת ההיבטים הסביבתיים באופן נרחב יותר צריכה מעצם טיבה להגיע בתחילת ההליך כתנאי ראשוני להפעלת הליך הרישוי ובאופן שמאפשר גם לציבור שרשאי להגיש הסתייגות לבסס את עמדתו על נתונים ברורים.

3.1. הפרת זכות הציבור לקבל מידע ועל בסיסו להגיש השגה לבקשה קונקרטית הכוללת

מסמכי בסיס

109. סעיף 6.1.3 ד. לחפא"ג/1200ב' כולל חובת פרסום ומתן אפשרות לציבור להשיג תוך 30 יום על סמך נתונים עובדתיים מינימליים, הכוללים באופן רגיל על פי דין והאמור בסעיף 6.1.1. ס"ק 3-1, לכל הפחות גרמושקה, פרשה טכנית והתייחסות ראשונית (חיובית) של המשרד להגנת הסביבה, לרבות התייחסות לכך שהמתקן אינו בעל השפעה סביבתית ניכרת (מדבר על מתקן חדש). סעיף 6.1.1 סעיפים קטנים (1-23) מדבר על מסמכים נדרשים להגשת בקשה למבנים ומתקנים במתחם. במקרה הנ"ל לא היו שום חומרים כנדרש בתכנית. כל מה שהיה לנגד עיני הציבור מעבר לטיטות התיקון לצו זה החלטת המועצה הארצית וכן ניירות עמדה מטעם הגורמים הממשלתיים ובז"ן עצמה עם הצהרות וטענות ולא מעבר לכך. חו"ד שלילית של המשרד להגנת הסביבה, על כך שעסקינן במתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת. לא הוצגו נתונים קונקרטיים – לא תכנית, לא תשריט. הציבור הרחב נותר עם האפשרות לנחש ניחושים לגבי המיקום, ההיקף, העלות, והיקף ההשלכות הסביבתיות. בהקשר זה נוסף, כי במסגרת הליך הבזק של התיקון לחוק הציבור קיבל הזדמנות להעיר הערות על טיטות התיקון לאחר אישור ההמלצה במועצה הארצית, אך זאת בלי שום חומר קונקרטי. משנתן הערות לא נתקבלה כל התייחסות, הנמקה ושקילת הטענות אלא אישור התיקון בלבד.

2.2. תמ"א 75

110. תמ"א 75 אושרה כאמור בחודש דצמבר 2023 ופורסמה ברשומות בחודש ינואר 2024 וזאת לאחר שבחודש מאי 2022 הכריזה המועצה הארצית לתכנון ובנייה על התחלת הכנתה. מטרת תמ"א 75 הינה, כך על פי הוראותיה, להביא ליצירת שינוי תכנוני שיאפשר פיתוח עירוני מוטה מגורים, התחדשות עירונית, תעסוקה, מסחר, תיירות ופעילויות תרבות, שימושיים מעורבים ובניית פארק מטרופוליני באזור מפרץ חיפה. כל זאת חלף המציאות העגומה הקיימת היום ותוך חשיבה ופיתוח ברי קיימא עבור הדורות הבאים, המחייבים גם קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (מצ"ב כנספה פה' לעתירה עמוד הפתיחה ועמוד מס' 6 לתכנית המאושרת הכולל את מטרות התכנית).

111. הרקע לאותה תכנית מתאר ארצית חדשה נפרש על פני מספר החלטות ממשלה לאורך השנים, כשהמאוחרת מביניהן היתה החלטת ממשלה 1231 מיום 6/3/2022 (מצ"ב כנספה כו' לעתירה), שקבעה אסטרטגיה לפיתוח בר קיימא של אזור המפרץ כאזור מוטה מגורים,

תעסוקה נקייה ופארק מטרופוליני, בד בבד עם פינוי התעשיות הפטרוכימיות. קדמו לה החלטת ממשלה מס' 529 משנת 2015, החלטת ממשלה מס' 2262 משנת 2017, החלטת ממשלה מס' 472 משנת 2020 ודו"ח מסכם של ועדת המנכ"לים בנושא קידום ופיתוח מפרץ חיפה משנת 2021, אשר היווה בסיס להחלטת הממשלה 1231. בדו"ח המנכ"לים הני"ל נקבע לוח זמנים לאישור והקמת פתרונות האנרגיה ונקבע תאריך של סגירת פעילות התעשייה הפטרוכימית והפעלת התכנית הסטטוטורית חפאג/1200 ב' בשינוי ייעוד לתעסוקה, תעשייה, אחסנה ומשרדים עד לשנת 2030.

112. כל האמור בא ללמדנו, כי מזה למעלה מ-10 שנים מצויה הממשלה בניסיון משמעותי, תוך השקעת משאבים ניכרים, לקדם את השינוי ההכרחי והמורכב של פני מפרץ חיפה מאזור שבטבורו תעשייה פטרוכימית (ואשר סובל מזיהום אוויר ומהיעדר ניצול עירוני נדרש של המרחב) למטרופולין עירוני עצום ומשגשג, אשר יתן מענה לצרכים הדמוגרפיים של האזור והמדינה בכללותה. על מנת ששינוי דרמטי שכזה יתרחש נדרשת עבודה תכנונית ואופרטיבית עצומה שמורכבת משלבים רבים ובראש ובראשונה וכאבן יסוד נדרש פינוי התעשייה הפטרוכימית המזהמת. פינוי בז"ן הינו תנאי יסוד בלעדיו אין להתקיימות כלל הפרויקט הנדרש והשאפתני שמגלמת תמ"א 75.

113. ואכן, החלטת הממשלה 1231 עסקה בהרחבה בנושא הפסקת הפעילות של התעשייה הפטרוכימית במפרץ והקדישה לכך סעיפים רבים, הכוללים תכנון והערכות לקראת הפסקת הפעילות ומתן מענה לייבוא, ייצוא, אחסון והולכה ובכלל זאת הקמת צוות לניהול משא ומתן למתווה הפסקת פעילות התעשייה הפטרוכימית במפרץ חיפה. במקביל לתמ"א 75 מתקדם גם התכנון של "תמ"א 75 – משק האנרגיה", שמהווה צבר של תכניות מתאר ארציות מפורטות לצורך קידום היערכות משק האנרגיה בישראל למצב של הפסקת פעילות התעשייה הפטרוכימית במפרץ חיפה. בתוך תמ"א 75 – משק האנרגיה ניתן למצוא את תמ"א 75/א שעוסקת בתכנון אתרים לאחסון תזקיקים; תמ"א 75/ב ותמ"א 75/ב1 שעניינן אתרי אחסון גז; תמ"א 75/ג העוסקת בתכנון של אחסון וייצוא קונדנסט ותמ"א 75/ד העוסקת ברצועת תשתיות משולבת ומתקנים נלווים.

114. לאחר אישור תמ"א 75 המתארית החל תכנון מקומי ומפורט של השטח, שעליו חלה התמ"א והוא חולק לארבעה מתחמים. על כל מתחם עובד צוות ייעודי בהובלת מנהל התכנון ורמ"י והתכנון הני"ל מתקדם. מדובר במארג תכנוני רב מתחמים ושלבים אשר משפיעים זה על זה. יש להבין, כי על פי התכנון המפורט, שכבר החל להתגבש סביב השטח שבו עתידה לקום תחנת הכוח על פי התיקון לצו, אמורים לקום פארק מטרופוליני וסביבה של תעסוקה ומסחר ולא רחוק משם עתידות לקום על פי התכנון גם שכונות מגורים ומרכז עירוני מעורב.

115. הפרדוקס, אם כן, זועק לשמיים. ביד אחת משקיעים הממשלה ומנהל התכנון משאבי עתק ומאמצים רבים על מנת לקדם פיתוח ותכנון האזור בהתאם ליעדים העירוניים המגוונים שנקבעו בתמ"א 75. וביד השנייה מאשרת הממשלה בניית תחנת כוח חדשה לאותה

תעשייה מזהמת, שאת פינויה בעתיד הלא רחוק היא אמורה לקדם ומשקיעה בכך ועוד תשקיע משאבים רבים.

116. מדובר בפרויקט מאתגר במיוחד, היסטורי ממש, של פינוי התעשייה הפטרוכימית מן האזור לצורך תכנונו מחדש. הפגיעה הטראגית והמצערת במתקני בז"ן חיזקה והמחישה את אשר היה ידוע. המשך פעילותה הפטרוכימית העצומה של בז"ן בלבה של אוכלוסיית מטרופולין יוצר סיכונים רבים לציבור הן בהיבט הסביבתי-בריאותי השוטף והן בהיבט הביטחוני בעת חירום. חשיבותה של תמ"א 75 רק הולכת ומתעצמת לאור התרחשות זו. מהלך אישור בזק בפטור מהיתר של מתקן תחנת כוח עומד בניגוד חריף ומקומם לתובנה זו ומהווה איתות פסימי, עבור כל מי שמייחל להתפנות התעשייה הפטרוכימית והתממשות החזון של תמ"א 75. זהו איתות בדבר אי נכונותה של התעשייה להתפנות וכן אי נחישותה של הממשלה לגרום לזה לקרות.

117. לדאגתה של העותרת, המובעת לעיל, היה שותף באופן מלא גם המשרד להגנת הסביבה. בחוות דעתו מאוגוסט 2025 הוא התייחס בהרחבה ובאופן נוקב, שאינו משתמע לשתי פנים לנושא. המשרד אף הדגיש כי **"הקמת תחנת כוח חדשה בלב אזור התכנון האורבני החדש אינה עולה בקנה אחד עם מטרות התמ"א... 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."** (ראו סעיף 4 לחוות הדעת).

118. המשרד הוסיף והסביר באופן מפורט בחוות דעתו מדוע תחנת הכוח אינה מתאימה בהתחשב בתכנון המפורט המתגבש עבור המתחם בו היא עתידה להבנות. לאור העובדה שהמשרד לא השתכנע, כי תחנת הכוח תהיה בהכרח זמנית, זאת לאור אופי פעילותה העצמאי, הרי שהוא הביע את החשש כי **"ההשפעות הסביבתיות הצפויות מתחנת הכוח עלולות להביא לידי כך שהקמתה במתכונת המדוברת תסכל את התכנון המוצע בתמ"א 75 ואת מימושו בעתיד... מאחר שישנה התקדמות בתכנון המפורט ויש כבר וודאות לגבי התכנון המוצע באזור, ניתן להעריך שקיימת סבירות גבוהה כי תחנת הכוח המוצעת תפגע במימוש התכנית בעתיד ותגביל שימושי קרקע חדשים בסביבתה הקרובה והרחוקה"**.

119. נוסף לדברים נכוחים אלה גם את החשש, שתוספת של תחנת כוח שהינה משמעותית בהיבט הסביבתי תשפיע גם על שלבי הביניים של התכנון בכל הנוגע לעריכת תסקירי ההשפעה על הסביבה בתחום תמ"א 75.

120. כמצוין בפרק 1 לחלק זה של העתירה, סיכול תכנית מאושרת מהווה הפרה של אחד מתנאי היסוד הקבועים בסעיף 266 לאישור מתן פטור, בסעיף קטן (א) בסעיף (3): **"ביצוע העבודות והשימושים לא יסכל לאחר תום התקופה האמורה... את ביצועה של תכנית שאושרה או תכנית שהוחלט להפקידה"**. ובעניין זה הצטרף המשרד לדאגתה ולטענתה של העותרת (ראו שם בסעיף 6), שעצם הסתירה לכאורה בין התכנון המאושר למיזם שהתבקש להיות מאושר בפטור מהווה הפרה של אחד מתנאי הסף של המסגרת

הנורמטיבית שאמורה לאפשר את הפטור – סעיף 266ה - ולכן לא היה מקום לאשר את הפטור ומשאושר דינו בטלות בשל היותו נטול גושפנקא נורמטיבית.

121. המשרד להגנת הסביבה התייחס גם להיבטים הציבוריים של אישור הקמת תחנת כוח בפטור מהיתר בדגש על התוכניות המתגבשות במקביל בתמ"א 75 והתכליות הציבוריות שלהן. על כן הדגיש כי "תכנית מפורטת המלווה בתסקיר השפעה על הסביבה היא הכלי המרכזי והשלם לביצוע הערכה סביבתית מלאה, כלי זה מאפשר שיתוף ציבור, הגשת התנגדויות ועררים באופן אפקטיבי. תסקיר מאפשר שקיפות טובה יותר של הליך הבחינה הסביבתית, דבר לו חשיבות יתרה בהיבט של שיתוף הציבור" (שם בסעיף 9 לתווית הדעת). דגש זה מהווה חיזוק מכיוון נוסף למסקנה שנדונה בפרק הקודם ולפיה על פי חפ"א"ג 1200/ב מחויבת הגשת תכנית מפורטת. גם הסתכלות רחבה ואחראית על תמ"א 75 מביאה, אם כן, לאותה המסקנה. חלק חיוב בתכנית מפורטת, הכוללת תסקיר השפעה על הסביבה, בפועל ובפער שקשה להכילו, התקבלה החלטה לפטור מהיתר וזאת תוך קיצורי דרך ועקיפת כללי המנהל התקין.

122. לחיזוק כל האמור לעיל, יש הכרח גם להזכיר את הניסיון האחרון של בז"ץ משנת 2022 לקדם תכנית מתאר להרחבת תחנת הכוח שהיתה קיימת עובר לפגיעה במתחם. גם שם דובר על הקמת טורבינת גז המונעת בגז טבעי בטכנולוגיית קוגנרציה (בדומה לבקשתם היום להקמת שתי טורבינות), שתספק חשמל בהיקף של 60 מגו"ט וקיטור (בנוסף להיקף הייצור שהיה קיים אז בתחנת הכוח שנפגעה בהיקף של 30 מגו"ט).

123. ניסיון זה נדחה על הסף בוועדה המחוזית כבר בשלב המקדמי של מתן הנחיות להכנת תסקיר השפעה על הסביבה. בעניין זה נפנה להחלטה האחרונה בוועדה המחוזית ביום 11/1/23 ולנימוקים שהנחו את הוועדה בהחלטתה לדחות את בקשת בז"ץ, מצ"ב כנספח כז'. נימוק מרכזי בהחלטה היה התקדמות מהותית בתמ"א 75 (שמאז שנתנה ההחלטה כבר אושרה ונמצאת בתהליך תכנון מתקדם) ותמונת התכנון העתידית שהיא מבקשת להגשים, אשר עלולה להתנגש עם תכליות והשפעת תחנת הכוח המבוקשת באזור שיש בו פעילות פליטות מזהמים ממילא.

124. הוועדה המחוזית אף הדגישה, כי החלטתה מקבלת משנה תוקף לאור העובדה "שהקמת פרויקט מסוג זה אינה בגדר פעילות שוטפת רגילה אלא מהווה הרחבה משמעותית של תחנת כוח במתחם באזור שיש בו פליטות של מזהמים ממילא, שבמסגרת התכנון העתידי מיועד להתנקות מזהמים ומשכך אין התכנות תכנונית לאפשר את הקמת הפרויקט המוצע באזור זה" (ראו שם בסעיף 1). כמו כן, מאחר שהגדלת תחנת הכוח חייבה לשיטת הוועדה המחוזית תכנית מתאר מפורטת ובמסגרתה תסקיר השפעה על הסביבה, לא מצאה לנכון להורות על קידומה לאור היעדר ההיגיון בהשקעת משאבים בבנייה והרחבה של תשתית שאמורה על פי תמ"א 75 להפסיק פעילות ולהתפנות.

125. את כל האמור קבעה הוועדה המחוזית גם בהנחה שטענת בז"ץ, שלא נבחנה, לפיה תתקבל הפחתה בהיקף גזי החממה, נכונה. הוועדה אף מצאה לנכון לציין, כי "אף אם נכונה הטענה שנטענה במכתב בז"ץ... כי כתוצאה מהתכנית תתקבל הפחתה בהיקף גזי החממה

הנפלטות על ידי בז"ן, כבר עתה ועוד בטרם נערך תסקיר, ניתן לקבוע שאין בכך שיפור באיכות הסביבה, ודאי לא שיפור משמעותי שיש בו כדי להצדיק את קידום התכנית. שכן לא ניתן להסתפק בהפחתת גזי החממה מבלי להדרש לשינוי הצפוי בהיקפם של המזהמים השונים המסוכנים שנפלטות בתהליך ייצור החשמל..." (שם בסעיף 1).

החלטה זו קיבלה גושפנקא של בית המשפט העליון בע"מ 7269/23 הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז חיפה נ' בתי זיקוק לנפט בע"מ מיום 25/2/24, אשר הפך את החלטת המחוז, שקיבל עתירה כנגד החלטת הוועדה המחוזית.

126. מכל המובא לעיל עולה המסקנה, כי השיקולים שעמדו בבסיס החלטת הוועדה המחוזית להימנע מאישור קידום תכנית מתאר להרחבת תחנת הכוח הקודמת יפים ותקפים גם לענייננו הגם אם מדובר בהספק חשמלי מצומצם יותר. משלא אושר קידום תכנית מתאר להרחבת תחנה כאמור, הנה שוב נמצא הנושא על הפרק אך הפעם תחת "האדרת" הנוחה יותר עבור בז"ן של צו הפוטר מהיתר.

127. נייר העמדה מטעם המכון הלאומי למדיניות אקלים וסביבה שפורסם ביולי 2025 ומצורף כנספח יא' לעתירה מוסיף אף הוא להסתכלות הרחבה והמתבקשת במקרה זה ומבהיר את הסכנות להתפתחותו של משק האנרגיה בישראל, שטומן בחובו אישור חפוז של הקמת תחנת כוח חדשה במפרץ חיפה בפטור מהיתר.

128. לדברי עורכי המסמך הפגיעה הישירה המצערת והטראגית במתחם בז"ן המחישה את הפגיעות הקריטיות של תשתיות האנרגיה המסורתיות בישראל, במיוחד כאלה המרוכזות באזור רגיש כמו מפרץ חיפה. הכותבים מציגים את האירוע גם כחלון הזדמנויות אסטרטגי להאצת המעבר לאנרגיות מתחדשות ולפינוי התעשייה הפטרוכימית ממפרץ חיפה – תהליכים ומגמות אשר נמצאים זה מכבר באג'נדה הממשלתית ואשר עוגנו בהחלטות ממשלה ובתוכניות אסטרטגיות.

129. המסמך מדגיש, כי החלטות שתקבלנה כעת ישפיעו על עתיד משק האנרגיה לדורות קדימה – ולכן יש לראות בעיתוי הנוכחי מנוף לשינוי – מעין הפיכת משבר להזדמנות – ולא לקיבוע ואף הרחבת המצב הקיים, שאיננו מיטבי בלשון המעטה. הכותבים מתייחסים באופן ישיר להליך אישור הצו בו עסקין ומותחים ביקורת על קידום מהיר של החלטות בדבר פטור מהיתר להקמת מתקנים חדשים (כמו תחנת כוח בטורבינות גז) במתחם. המומחים מזהירים, כי צעדים אלה עלולים לקבע מציאות תעשייתית ישנה ומזהמת ולפגוע ביכולת לממש את חזון הפינוי של המתחם הפטרוכימי המקודם בתמ"א 75 המאושרת.

130. באופן רחב יותר פורשים הכותבים תמונת מצב של שוק האנרגיה בישראל המאופיין בתלות גבוהה בגז טבעי כמקור אנרגיה מרכזי, ריכוז ייצור ואספקת אנרגיה באתרים מעטים, קצב חדירה נמוך יחסית של אנרגיות מתחדשות, תשתיות הולכה מוגבלות וחשיפה גבוהה לסיכונים ביטחון. המסמך דן במגמות שינוי עולמיות אל מול סיכונים ואתגרים במודל הקיים בישראל. הכותבים מציעים צעדים אסטרטגיים, שכבר עוגנו ואושרו בהחלטות

ממשלה, כגון האצת המעבר לאנרגיות מתחדשות, השקעה באגירת אנרגיה, השקעה בתשתיות וברשת ההולכה ועוד. הכותבים מביעים חשש כי אישור הבניה החדשה בפורט מהיתר יהא בה משום הליכה אחורה חלף הצעה קדימה של מגמות חדשות ומבורכות בתחום האנרגיה כמו גם בתחום מפרץ חיפה.

131. מצופה היה, כי הסתכלות רחבה מעין זו, הטומנת בחובה רוח של שינוי וקידום משק האנרגיה בישראל כמו גם הצעה תכנונית קדימה של מפרץ חיפה כולו, שהינן בלב מטרותיה של תכנית המתאר החדשה והמאושרת לאזור (תמ"א 75), יתפסו מקום מרכזי בהחלטת ושיקולי המועצה הארצית לתכנון ובניה. אך למרבה הפליאה והצער לא כך קרה, ועל כשל מרכזי זה וכשלים מהותיים נוספים נרחיב בפרק הבא.

3. הכשלים המהותיים בהחלטת המועצה הארצית מיום 30/9/25

3.1 כשל מהותי ראשון ומרכזי בהחלטת המועצה נוגע לאי שקילה מספקת של החלופות

132. בהחלטתה מיום 9/7/25 קבעה המועצה, כי יש לדחות את הדיון לגבי הטורבינות ולאפשר המצאת מידע משלים מהמשרד להגנת הסביבה וממשרד האנרגיה והתשתיות, אשר צריך היה לבחון ולהשוות פתרונות לאספקת חשמל למתקנים לצורך גיבוי וזאת בהתייעצות עם עיריית חיפה ואיגוד ערים. בפועל, ההתייעצות הנדרשת בהחלטה התקיימה באופן המינימלי ביותר והסתכמה במפגש יחיד של משרד האנרגיה עם נציגי העירייה והאיגוד בחודש יולי האחרון. מפגש זה לא אפשר דיון אמיתי בחלופות או דיון משותף לקביעת הקריטריונים המוסכמים לבחירת החלופות ואופן יישומם. המשרד להגנת הסביבה כלל לא נתבקש להתייחס לחלופות ולא ניתנה לו האפשרות להתייחס אליהן על אף שדרש זאת.

133. הדיון, אם כן, התקיים באופן מהותי "במעמד צד אחד" ללא בחינה מעמיקה ומספקת. המועצה לא עמדה על כך, שהחלטתה הראשונה מיום 9/7/25 לא מולאה כנדרש, ואף במהלך הדיון לא ניתן למעשה משקל לכך שדחיית החלופות שהוצעו על ידי איגוד ערים לא נעשתה לאחר ההתייעצות הנדרשת. לא זו אף זו, הרי שהמועצה עצמה לקתה בכשל דומה. המועצה אמנם סקרה בהחלטתה את החלופות שהוצעו, ובכלל זו האופציה לחלופה משולבת שהדגיש המומחה מטעם האיגוד כחלופה המיטבית. עם זאת, המועצה לא קיימה דיון מעמיק בכלל הטיעונים הסותרים שהובאו על ידי המומחה, בכתב וכן בעל פה במהלך הדיון בפני המועצה.

134. בחוות הדעת וההשלמה לה, שהוגשו ע"י המומחה מטעם איגוד ערים בפני המועצה הארצית, הסביר המומחה את הכשלים בהנחות העבודה של משרד האנרגיה והתשתיות, ביסס את העובדה שהקמת תחנת כוח חדשה לא פותרת את פגיעותה למתקפה עתידית בעוד שקווי מתח עליון מספקים גמישות גבוהה יותר, טען כי התרחישים שנבחנו במסמך הממשלתי מתארים מצבי קיצון לא סבירים שאינם מקובלים במתודיקה לבחינת חלופות וכן הסביר את היעילות והמידתיות של פתרון החלופות המשולב.

135. בכל האמור נמנעה המועצה מלדון ובהתאמה לא נימקה באופן משכנע ובאמצעות תימוכין, מעבר לאלו שהמציאו משרד האנרגיה ובז"ן, את החלטת הדחייה. נזכיר שוב, כי בפני המועצה לא עמדה כל התייחסות מקצועית של המשרד להגנת הסביבה בנוגע לחלופות הנבחנות, אף שהמשרד ציין במפורש בשני המסמכים שהגיש למועצה את הנחיצות להעביר את החלופות לבחינתו ולהמתין לבדיקתו ועל אף שהוא הגורם הסטטוטורי הרלוונטי לבחינת חלופות והשלכותיהן ככל שהיתה מוגשת תכנית מתאר בצירוף תסקיר השפעה על הסביבה הנדרש במסגרתה. עמדת המשרד הנ"ל קיבלה ביטוי גם בדיון שהתקיים בפני המועצה.

על מנת שניתן יהיה להתייחס באופן אנליטי לקריטריונים שעמדו ביסוד החלטת המועצה הארצית לבחינת החלופות, ערך המומחה חוות דעת עדכנית נוספת לצורך הגשת העתירה, אשר מסכמת ומתכללת את כלל הקביעות, ההתייחסויות וההשלמות שהובעו על ידו הן בכתב והן בעל פה בפני המועצה הארצית.

מצ"ב חוות דעת המומחה מהנדס החשמל משה כהן מיום 1/12/2025, בנספח כח' לעתירה.

136. במצורף לחוות הדעת ניתן למצוא טבלת התייחסות, המתבססת על הטבלה שהוצגה על ידי משרד האנרגיה והתשתיות ואשר היוותה את הבסיס להחלטת המועצה הארצית. המומחה הוסיף התייחסות קונקרטית עבור כל אחד מהנימוקים שנשקלו או אשר היו צריכים להישקל והאיר את הבעייתיות הקיימת במסקנות משרד האנרגיה והתשתיות אשר אומצו ע"י המועצה הארצית.

137. בחוות דעתו העדכנית המומחה מצביע על כך, כי בהערכת חלופות ישנה חשיבות מכרעת של קביעת הקריטריונים להערכה ובמקרה דנן היו חסרים קריטריונים חשובים, כגון קריטריון של סיכון במקרה של פגיעה. חמור מכך חסרה היתה גם קביעה לגבי אופן הערכת הקריטריונים, ומתן משקולות יחסיים שניתנים לכל קריטריון. לדוגמא, האם קריטריון "שינוע בסוף התקופה" הינו בעל משקל שווה לקריטריון "רמת אמינות". עוד מצביע המומחה על כך, כי בחינת החלופות שנעשתה היתה איכותנית ולא כמותית, ובקריטריון היחיד שנבחן כמותית (שריפת דלקים), המספרים שהוצגו אינם מעוגנים במתודולוגיה מוכרת או בחוות דעת של הגופים המקצועיים האמונים על מידע זה, ולמעשה המשרד להגנת הסביבה העיר שההערכה שניתנה איננה מקובלת עליו. לאור האמור לעיל מסתמן, כך התרשם המומחה, כי בחינת החלופות הייתה מוטת באופן ברור לחלופה אחת ויחידה והיא חלופת טורבינות הגז.

138. מתוך טבלת ההתייחסות של המומחה, קריטריון משמעותי שגם המועצה הסתמכה עליו הוא נושא הזמינות, תוך שאימצה באופן גורף את עמדת משרד האנרגיה והתשתיות ובז"ן כאילו הפתרון המשולב החלופי שהוצע כרוך בהקמה שתארך מספר שנים. למעשה מדובר בנתון מגמתי ולא מבוסס שכן לפי מהנדס החשמל, היועץ מטעם האיגוד, וגם בהתאם למידע שהובא בפני המועצה, במצב הקיים היום הן לפני אירוע הפגיעה והן לאחריו מתחם בז"ן מחובר לרשת החשמל הארצית ומוזן אנרגטית באופן מלא. גם אם צריך לעשות

שיפורים אפשר לעשות זאת באופן הדרגתי ועל כן לא היה מקום לבטל מראש חלופה זו ודאי שלא בנימוק של אורך זמן ההקמה/זמינות.

139. גם בנוגע לקריטריון של שריפת הדלקים, המומחה מטעם האיגוד מדגיש, כי המידע בקריטריון זה לא עוגן במתודולוגיה מוכרת, לא אומת על ידי אנשי המקצוע האמונים על הנושא (המשרד להגנת הסביבה) ומבחינה אנרגטית מתעלם מהעובדה שחלק ניכר מהחשמל בשעות היום מיוצר על ידי מקורות אנרגיה מתחדשים. לא ברור אם כל האלמנטים הללו נשקלו ועל איזה בסיס נקבעו המספרים הנקובים בטבלת החלופות מטעם משרד האנרגיה והתשתיות.

3.2 כשל מהותי שני הינו אי הידרשות מספקת לפער המשמעותי בין עמדת המשרד להגנת הסביבה ומשרד האנרגיה, ביחס להנחות יסוד אשר יש בהן כדי להטות את הכף האם להמליץ על אישור הצו או לדחותו.

140. בראש ובראשונה, היו חלוקים משרדי הממשלה אודות סוגיית דחיפות ונחיצות הקמת הטורבינות לצורך תפקודה השוטף של חברת בז"ן. שנית, היתה קיימת מחלוקת באשר לאופן הפרשנות הראוי להגדרות הקבועות בתכנית חפאג/1200' וביחס לאופן סיווג המתקן המבוקש מכוחן - כמתקן חדש עצמאי או כהחלפת מתקן קיים. שלישית, עלתה גם שאלת סבירות תוספת של מתקן מזהם סביבתית לאור הפליטות והחריגות הקיימות במרחב והיתה גם מחלוקת סביב שאלת הנתונים הקיימים והאם יש הכרח לבצע בדיקות נוספות. כמובן שגם שאלת החלופות המידתיות לחלופה המוצעת בתיקון לצו הינה שנויה במחלוקת.

141. כל הסוגיות שנמנו לעיל הינן בגדר שאלות יסוד מהותיות, אשר ההתייחסות אליהן מטה את הכף בנוגע להחלטה הסבירה המתבקשת. כך למשל, באשר לנקודה הראשונה במחלוקת שצוינה לעיל – אודות דחיפות ונחיצות הקמת התחנה מחדש. זוהי נקודת מפתח שעליה התבססה במידה רבה ההחלטה כולה. המועצה קיבלה את עמדת משרד האנרגיה (התואמת את עמדת בז"ן), כי נדרש שיקום מהיר של בז"ן לצורך אספקת מוצרים החיוניים למשק והמשך רציפות תפעולית וכי תנאי הכרחי לאותו שיקום ורציפות תפעולית הינו אימוץ חלופת הקמת תחנת הכוח. ראה בעניין זה את שנאמר על ידי המועצה בסעיף 13 להחלטתה: "המועצה הארצית סבורה כי מדובר בצו חריג שלא היה ראוי להמליץ על נתינתו אלא בנסיבות החריגות מאוד של התקופה והאירוע הביטחוני שאליו לא ניתן היה להיערך מראש. המועצה השתכנעה בדחיפות כפי שהוצגה ע"י משרד האנרגיה...".

142. רוצה לומר, שגם על פי המועצה עצמה, ללא אלמנט הדחיפות והנחיצות היתה נשמטת הקרקע תחת ההצדקה למתן אותו צו חריג שבחריגים, אשר המועצה עצמה מסתייגת עמוקות מהענקתו. אך על סמך איזה בסיס התרשמה המועצה מהדחיפות? אמנם בז"ן טוענת לה ומשרד האנרגיה מאשרת, אך צדדים אחרים לדיון ובראשם המשרד להגנת הסביבה, שהינו רגולטור בקיא ומרכזי בנושא וכן איגוד ערים שהביא מומחה מטעמו טענו בתוקף, כי אין בסיס עובדתי לדחיפות כאמור. כפי שכבר ציינו בסעיף 1 לעיל בפרק זה, עוד טרם הפגיעה בתחנת הכוח אספקת החשמל העיקרית למתחם בז"ן נסמכה על רשת החשמל

הארצית. וכך נעשה גם היום, כפי שמדגיש המשרד להגנת הסביבה. דהיינו, המציאות מדברת בעד עצמה. מבלי לקיים שקלא וטריא בנימוקים ולהכריע ביניהם קשה להשתכנע למקרא ההחלטה באותה דחיפות נטענת שלגביה השתכנעה המועצה. על סמך מה השתכנעה? ומה עמדתה לגבי טיעוני הנגד שהועלו בפניה?

143. תהייה זו חוזרת על עצמה לאורך מקרא ההחלטה. בכל מקום שבו היתה למעשה מחלוקת עובדתית או מקצועית בין המשרד להגנת הסביבה לבין משרד האנרגיה והתשתיות אימצה המועצה את עמדת משרד האנרגיה והצהירה על כך אך זאת מבלי לנמק כלל כיצד הגיעה למסקנה זו. יש לציין כי עמדתו של המשרד להגנת הסביבה נתמכה גם בעמדת איגוד ערים וכן בעמדת עיריית חיפה, כפי שהוצגו עובר ובמהלך הדיון. מקריאת ההחלטה לא ניתן להבין מדוע אומצה והועדפה עמדתו של רגולטור אחד – משרד האנרגיה והתשתיות – על פני עמדתם של רגולטורים אחרים – מדינתיים, אזוריים ומקומיים כאחד.

144. ראו לעניין זה גם את התייחסות המועצה למחלוקת בדבר מהותה של פעולת הקמת המתקן – האם עסקינן בהחלפת מתקן בלבד או בבניית מתקן חדש. בסעיף 13, המסכם את ההחלטה, קובעת המועצה כי היא "מאמצת את עמדתו של משרד האנרגיה והתשתיות ולפיה מדובר בהחלפת מיתקן זאת לנוכח הנימוקים שפורטו על ידו בפנייתו מיום 18/9/25 ולאחר שהשתכנעה, כי שני המתקנים, זה שנהרס והטורבינות המחליפות אותו, ממלאים את אותו התפקיד בתהליך הייצור... זאת למרות הטכנולוגיה השונה בה הם פועלים. ממילא אין המדובר בפטור מתכנית אלא בפטור מהיתר בלבד". ניתן להתרשם, שלא רק שהמועצה נמנעת מלנמק מדוע בחרה בעמדתו של משרד האנרגיה על פני עמדתו הברורה של המשרד להגנת הסביבה, אשר גרס אחרת, וכלל בנימוקיו מספר נדבכים, שלא לכולם ניתן מענה ע"י משרד האנרגיה ובז"ן, הרי שהיא גם מוסיפה וגוזרת את ההתחלה מהסוף – ממילא מדובר בפטור מהיתר. והרי לא ממילא מדובר בפטור מהיתר אלא כך המצב רק בהנחה שאין עסקינן במתקן חדש, שאז היה נדרש פטור מתכנית.

145. נדמה, כי המועצה התקשתה להכריע בין עמדות משרדי הממשלה הסותרות באופן מנומק ופגם זה יורד לשורשה של ההחלטה. מסקנה זו רק מחזקת בדעבד את עמדתה של העותרת, כפי שנטענה בדיון בעל פה בפני המועצה, ולפיה אין זה בסמכותה של המועצה להכריע בין עמדות סותרות של משרדי ממשלה וכי במצב זה המחלוקת צריכה להיות מובאת בפני היועצת המשפטית לממשלה. וראו לעניין זה הנחייה מס' 9.1000 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה "היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה" המפרטת את סוגי הנושאים שיופנו ממשרדי הממשלה ומהייעוץ המשפטי של כל משרד ליועץ/ת המשפטי/ת לממשלה. הראשון שבהם הוא "אישור" והוא רלוונטי לענייננו: "בבעיות ונושאים בעלי רגישות מיוחדת, ציבורית או אחרת, או בשאלות עקרוניות בעלות השלכות רחב משמעותיות על משרדים נוספים...". הנושא השני אף הוא רלוונטי לענייננו והינו "הכרעה" והוא חל על כל אותם מקרים, כמו המקרה שלנו, בהם "קיימת מחלוקת בין גורמים הכפופים להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, כגון שני משרדי ממשלה". וראה עוד בעניין זה את שנאמר על ידי מבקר המדינה: "הממשלה בהחלטתה והיועץ המשפטי לממשלה בהנחיותיו קבעו כי במקרה של מחלוקת משפטית בין רשויות המדינה יכריע

היועץ המשפטי לממשלה" (דו"ח שנתי 61 לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009 ממאי 2011 בעמוד 5).

146. ההיגיון מאחורי הנחיה זו ברור ומובן והמקרה שלפנינו הינו הדגמה מוחשית, מדוע נדרשת הכרעה במחלוקת חזיתית בין שני משרדי ממשלה קודם לכל על ידי היועץ המשפטי לממשלה, אשר תפקידו לתכלל את התמונה הרחבה ולשקול את התשתית העובדתית, השיקולים והאינטרסים המגוונים שעל הפרק לאור הוראות הדין והפסיקה והפרשנות המתבקשת על המקרה הקונקרטי הנתון במחלוקת.

147. נוסף ונפנה בעניין זה את תשומת הלב לכך, שחוסר האיזון בין היחס שקיבלו עמדות המשרדים בא לידי ביטוי גם בלשון הטקסט של טיוטת התיקון לצו, אשר פורסמה באתר החקיקה הממשלתי. בסעיף ב לדברי ההסבר שכותרתו "מטרת הצו המוצע והצורך בו" מפורטת בהרחבה עמדת משרד האנרגיה והתשתיות, אשר אומצה במלואה. כל שנאמר בנוגע לעמדת המשרד להגנת הסביבה הוא, כי בסיכום הדיון של המועצה הארצית מיום 9/7/25 הוחלט כי לגבי הטורבינות יתקיים דיון נוסף אשר בו תוצג, בין היתר, "התייחסות המשרד להגנת הסביבה לעמידת הטורבינות בערכי איכות האוויר בסביבה של הטורבינות המוצעות". כלומר, לא רק שעמדתו הנדרשת של המשרד להגנת הסביבה צומצמה לסוגיה צרה בתוך המכלול אלא שגם לא צוין מה בדיוק היתה עמדה זו ומה היתה עמדתו של המשרד באשר ליתר הסוגיות, אשר כרגולטור מרכזי הינה נדרשת וחשובה, והוא אף עמד על חובתו לתת אותה ונתן התייחסות רחבה וכוללת על אף האספקלריה הצרה אליה נתבקש להתייחס.

3.3 כשל מהותי שלישי מתבטא בדחיקה עקבית של עמדתו של המשרד להגנת הסביבה לשוליים

לכל אורך ההחלטה

148. כבר ציינו, כי לא ניתנה שהות למשרד להגנת הסביבה, שעליו לבחון את החלופות השונות מבחינה סביבתית, האפשרות לעשות כן. כמו כן, המועצה בהחלטתה מציינת כעניין שבעובדה, כי החלופה המועדפת שאושרה והוכנסה בצו הינה הקמת שתי טורבינות גז בקו-גנרציה בהספק 43 מגו"ט וחיבורן למחולל קיטור להפקת חום. גובה ההספק – 43 מגו"ט – מצוין כעניין עובדתי שאינו שנוי במחלוקת (ראה בסעיפים 9, 10 (פעמיים) ו-12 להחלטה). אין זכר לעובדה, שבחוות דעתו מציין המשרד להגנת הסביבה, כי מבחינה שערך בבקשה לעדכון היתר פליטה, כנדרש לפי חוק אויר נקי, מדובר למעשה בהוספת שתי טורבינות גז מעל ל-50 מגו"ט תרמי כל אחת, אשר יאפשרו הספק ייצור חשמל של 49 מגו"ט חשמלי מקסימלי לשתי הטורבינות יחד לשימוש עצמי ולרשת החשמל (ראה עמ' 1 להתייחסות המשרד). התעלמות המועצה מאמירות אלו והסתפקות בהגבלת ההספק התאורטית מדגימה שוב את ההתייחסות החסרה לקולות ולשיקולים המקצועיים האחרים שהועלו בפניה.

149. כפי שעמדנו בהרחבה בסעיף 2.1. לעיל לפרק הטיעון הנורמטיבי, דחיקת עמדתו של המשרד להגנת הסביבה גם מנעה דיון אודות עמדתו הנחרצת, כפי שבאה לידי ביטוי בהתייחסותו מאוגוסט 2025, כי מדובר במתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת כמשמעותו בחפאג/1200ב'.

יוזכר שוב, כי על פי סעיף 6.1.1 (סעיף קטן 2) לתכנית תנאי להגשת בקשה להיתר למתקן ייצור, שריפה, עזר וכיוצא בזה יהיה "קבלת חוות דעת המשרד להגנת הסביבה, לרבות התייחסות לכך שהמתקן אינו בעל השפעה סביבתית ניכרת". דהיינו סעיפי התכנית מלמדים, כי הרגולטור בעל הסמכות לקבוע האם עסקין במתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת הוא המשרד להגנת הסביבה והוא בלבד. כיצד זה אם כן, עמדתו הנחרצת בנדון כלל לא נתבקשה? לא רק שלא נתבקשה אלא שכאמור המועצה דרשה, כי המשרד להגנת הסביבה יכנס עמדתו אך ורק לאותו חריץ צר, העוסק בשאלת שיעור הגדלת הפליטות הצפוי מהטורבינות המבוקשות והאם הוא עולה או שווה ל-20% מכמות הסף כהגדרתה בדין. למעשה, בעשותה כך, הניחה למעשה המועצה מראש כי עסקין בהחלפת מתקן במובחן ממתקן חדש, שכן על פי הוראות התכנית הגדרה של מתקן בעל השפעה סביבתית ניכרת מפנה לקריטריון האמור של פליטה של עד 20% ככל שמדובר בהחלפת מתקן בעוד שבנוגע למתקן חדש הקריטריונים מחמירים בהרבה. משניתנה עמדתו הנרחבת והנחרצת של המשרד להגנת הסביבה, על אף הניסיון לצמצמו, בחרה המועצה להעדיף את עמדתו של רגולטור אחר – המשרד לאנרגיה ותשתיות – אשר איננו הרגולטור האמון על בחינת היבטים סביבתיים, ודאי שלא מכוח התכנית, והלה בחר להסתמך באופן מוצהר על חוות הדעת של בז"ן עצמה.

3.4 כשל מהותי רביעי נעוץ בהימנעות העקבית של המועצה להתייחס לתמונה הסביבתית הרחבה המושפעת ישירות מכלל פעילות מתחם בז"ן.

150. הימנעות זו מהווה לעמדת העירייה כשל מהותי נוסף בהחלטת המועצה, שמתווסף למגמה הכללית עליה הצבענו עד כה – אי שקילת מכלול השיקולים הנחוצים והרלוונטיים לשם קבלת החלטה אחראית, המתכללת את האינטרס הציבורי הרחב. כפי שסקרנו בפרק הרקע העובדתי בעתירה זו, בכלל ההתייחסויות שהגיש איגוד ערים בפני המועצה הוא הרחיב ופירט אודות חריגות פליטה חמורות ומדאיגות במתחם, בהתבסס על נתונים עדכניים, אשר מצויים בידיו על בסיס מדידות וניטורים. בהחלטת המועצה אין זכר לתמונה סביבתית חמורה זו. ודוק – עסקין במועצה הארצית לתכנון ולבניה, הגוף התכנוני הגבוה ביותר, אשר אמון על הסתכלות תכנונית רחבה ומתכללת, אשר בהכרח כוללת גם שיקולים סביבתיים וציבוריים.

151. לשם השוואה, ראו קובץ סדר יום והחלטות של הועדה המקומית המשותפת לתכנון ובניה – מתחם בז"ן משיבתה שהתקיימה לאחרונה ביום 14/9/25 (מצ"ב כנספת כט'). בדיון בבקשה מס' 2024-1091-01 בקשה להיתר – מתקן למיצוק גופרית, החליטה הועדה לשוב ולדון בבקשה להיתר לאחר קבלת עמדה סופית של המשרד להגנת הסביבה בשני נושאים, ביניהם שאלת קיום חריגות מהיתר הפליטה במתחם בז"ן (שם בעמ' 12). בהמלצות הצוות המקצועי להחלטה צוין כי: "...נדרש בשלב ראשון אישור המשרד להגה"ס, לפיו המפעל עומד בכל הדרישות והצווים הסטטוטוריים שניתנו לו, ועל כך שהוספת פעילות מתקן מיצוק של גופרית לא תביא לעלייה בפליטות לאוויר בהשוואה להיתר הפליטה שניתן לבז"ן בינואר 2024 ו/או ביחס למצב הקיים ולא תביא לעלייה בכמות השפכים וכמות החומ"ס במפעל" (ראה שם בעמ' 10, ההדגשה במקור). דהיינו, כפי שהועדה המקומית

המשותפת דרשה כתנאי מקדמי לאישור לקבל חוות דעת מקצועית מטעם המשרד להגנת הסביבה בדבר עמידה בתנאי היתר הפליטה, וזאת על אף שהונחה בפניה בקשה נקודתית לבניית היתר נקודתית למתקן נקודתי, מכוח קל וחומר שעל המועצה הארצית היה לדרוש מידע זה בטרם היא ממליצה על פטור מהיתר עבור מתקן בעל אפקט תפעולי וסביבתי משמעותי הרבה יותר.

152. השוואה אפקטיבית נוספת ניתן לערוך בין התנהלות המועצה הארצית במקרה דנן לבין החלטתה של הועדה המחוזית בעניין הניסיון הקודם של בז"ן לקדם הרחבת תחנת כוח באמצעות תכנית. כפי שהוסבר בהרחבה בתת-פרק 2.2 לעיל של פרק הטיעון הנורמטיבי, החלטת הועדה המחוזית בנושא, שדחתה את החלטת בז"ן, שקלה נימוקים רחבים כבסיס להחלטתה. כך נשקלה, בין היתר, התקדמות תמ"א 75 ותמונת התכנון העתידית שהיא מבקשת להגשים. כמו כן נשקלה הפעילות השוטפת הרגילה במתחם בו התבקשה להתקיים בניית תחנת הכוח ונלקחה בחשבון העובדה, כי מדובר באזור עתיר פליטות מזהמים. החלטת הועדה המחוזית, אשר אושרה על ידי בית המשפט העליון, מדגימה הסתכלות רחבה ומתכללת, הלוקחת בחשבון שיקולים סביבתיים, תכנוניים וציבוריים רחבים כיאה לגוף האמון על תכנון המחוז. מכוח קל וחומר ניתן היה לצפות מהגוף התכנוני העליון, האמון על תכנון המדינה כולה, כי אספקלריית הבחינה שלו תשתווה ואף תעלה על זו של הועדה המחוזית. חלף זאת התקבלה החלטה צרה, המסתפקת בדלת אמות שיקוליו של המשרד לאנרגיה ולתשתיות.

153. חשוב להזכיר בהקשר זה, כי בז"ן מקיימת את פעילותה הפטרוכימית המגוונת והענפה בטבורו של מטרופולין חיפה ובלב אוכלוסייה נרחבת, מקומות עבודה רבים ושכונות מגורים שלמות, אשר שוכנות בסמוך – חלקן בסמוך מאוד – לאותה פעילות רבת סכנות וסיכונים. מכורח הנסיבות הללו תושבי האזור תשופים לרמות זיהום אוויר מוגברות, דבר הגורם לכך ששיעור התחלואה במפרץ חיפה במחלות מסוימות על פי נתוני משרד הבריאות עצמו לאורך השנים גבוה מהממוצע הארצי. ראו לעניין זה את ההתייחסות הנרחבת בנייר העמדה מטעם המכון הלאומי למדיניות אקלים וסביבה מיולי 2025 שנדון בתת פרק 2 לעיל לעיל ומצורף כנספח ז' למסמך זה, אשר בסופו צוין כך: **"...לנוכח הנזקים הבריאותיים החמורים הנגרמים מפעילות תעשייה פטרוכימית מזהמת, ובפרט בז"ן, מתחדדת ההבנה כי שיפור מצב הבריאות הציבורית בישראל מחייב שינוי מבני במשק האנרגיה – הרחקה של תעשיות מזהמות ממרחבים מיושבים וצמצום הדרגתי של השימוש בדלקים פוסילים" (שם, בעמ' 5-6).**

גם בשל סיבה זו חובה היה על המועצה הארצית לתת דעתה לשיקולים הסביבתיים הרחבים יותר הנוגעים להיבט התכנוני. וראו בהקשר זה את דבריה של כב' השופטת דפנה ברק-ארז בדנ"מ 4753/19 עיריית הרצליה נ' הועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור (פורסם בנבו 6/5/21): **"כאשר על כף המאזניים עומדות שאלות שלהן השלכות פוטנציאליות על בריאות הציבור, יש לבחינה הסביבתית משקל נוסף"**. (שם, בפסקה 3 לפסק דינה).

4. הליך התיקון לצו מתחילתו ועד לאישורו מתאפיין בהפרה של כללי המשפט המנהלי ועל כן דינו בטלות

154. מכלול העובדות והטיעונים המשפטיים שנפרשו בעתירה זו מבטא הפרה חוזרת ונשנית של כללי יסוד במשפט המנהלי, אשר יש בכל אחד מהם וקל וחומר בהצטברותם יחדיו כדי להביא למסקנה כי דין ההחלטה לאשר את התיקון לצו – בטלות.

155. העותרת הראתה בפרק לעיל, כי כל ההליך מיסודו נעשה בהיעדר תשתית נורמטיבית מספקת, שכן התנאים ההכרחיים של סעיף 266 לחוק התכנון והבניה – דחיפות, חריגות, צורך לאומי, זמניות, היעדר פגיעה בתוכניות קיימות – כולם כאחד אינם מתקיימים במקרה שלפנינו. לכן לא היה מקום להדרש לסוגיית הפטור וודאי שלא לפטור מהיתר, כפי שמסבירה ומבארת העותרת בהרחבה בפרק 2 לעיל לחלק הנורמטיבי של העתירה. הליך אישור תחנת הכוח חייב תכנית מפורטת, ולא היתר, ולא היה מקום לפטור ממנה. עילה בסיסית ומהותית במשפט המנהלי הינה, כי החלטה אשר נתנה בחוסר סמכות בטלה מעיקרה [ראה בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, עמוד 490 (פורסם בנבו 1/1/24)].

156. עילה מרכזית אחרת מתחום המשפט המנהלי, אשר הופרה במקרה זה באופן בוטה ונשנה, הינה אי שקילת מכלול השיקולים הרלוונטיים והיעדר הענקת משקל הולם לשיקולים הכרחיים, כגון שיקולים סביבתיים ותכנוניים. כל זאת עד כדי פגם מהותי בהפעלת שקול הדעת המנהלי הנובע מהיעדר תשתית עובדתית מספקת. [ראו, לדוגמא, בג"ץ 3823/22 בנימין נתניהו נ' היועצת המשפטית לממשלה, עמוד 31 (פורסם בנבו 17/7/2023) וכן יצחק זמיר, הסמכות המנהלית, כרך ה – עילות הביקורת המשפטית (2020) פרק 83: עיוות הסמכות, בעמוד 2558, 3600]. היעדר שקילת מכלול השיקולים הרלוונטיים או אי מתן משקל ראוי מהווה אבן יסוד גם בתוך עילת הסבירות (ראו עניין התנועה למען איכות השלטון לעיל, בעמוד 277 לפס"ד).

157. פעמים רבות לאורך כתב העתירה הצביעה העותרת על פגם מנהלי זה. המועצה הארצית הדירה את המשרד להגנת הסביבה וצמצמה מאוד את התייחסותו ובהתאמה את מכלול השיקולים, אשר עמדו לנגד עיניה. צמצום זה של אספקלריית המבט והיקף הפעלת שיקול הדעת נעשה באופן ישיר וגם בעקיפין באופן שבו התנהל ההליך. וראו בהקשר זה את שנאמר בפסק דינו של ממלא מקום נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) כב' השופט פוגלמן בדנ"מ 4753/19 שצוין לעיל:

"הלכה עמנו כי רשויות התכנון – ככל רשות מינהלית – חייבות להפעיל את סמכויותיהן על בסיס תשתית עובדתית מבוססת ובדוקה ... בגדרי כך נדרש כי תהליך קבלת ההחלטה של הרשות המינהלית המוסמכת יהיה מורכב מאיסוף וסיכום הנתונים (לרבות חוות דעת מקצועיות נוגדות, אם ישנן), בדיקת המשמעויות של הנתונים וסיכום ההחלטה ... כאשר התשתית העובדתית שעמדה לפני הרשות המינהלית לוקה בחסר, עלולה ההחלטה המינהלית לפגוע במטרות

שלשם השגתן הוענקה הסמכות לרשות מלכתחילה... (ראו שם בפסקה 29 לפסק הדין. ההדגשה אינה במקור).

158. דיוני המועצה התאפיינו בחיפזון ובהילות, אשר הקשו על הצדדים הנוגעים בדבר להידרש לסוגיות כבדות המשקל המונחות על הכף ולהביע באופן מפורט את טיעוניהם. בכך נפגעו, למעשה, "שני עמדי התווך החשובים – החובה לבסס החלטות מינהליות על תשתית עובדתית מתאימה והענקת זכות טיעון אפקטיבית בהליכי תכנון (שמטבע הדברים אינה יכולה להתממש כאשר המידע הרלוונטי אינו בנמצא)". (ראו עניין עיריית הרצליה בדנ"מ 4753/19 שצוין לעיל. פסקה 2 לפסק דינה של כב' השופטת ברק-ארז).

159. הפער בין חשיבות הסוגיה לבין האופן בו נקבעו מועדי הדיונים בה, בלתי מתקבל על הדעת כשכל זאת נעשה תחת מעטה הצדקה של דחיפות, אשר קיימת מחלוקת עמוקה לגבי עצם קיומה, מחלוקת אשר נוגעת בשורש העניין. שכן אם אין דחיפות הרי שגם אין הצדקה לאישור הקמה של תחנת כוח חדשה שלא על דרך תכנית מפורטת קל וחומר בפטור מהיתר. עצם הגדרת ההליך כדחוף וכפטור מהיתר כביכול פטר גם את מגישת הבקשה מהגשת כלל המסמכים הנדרשים לעיון עבור הגופים המוסמכים והציבור לצורך התייחסויות. כך עובדות מהותיות רבות ובסיסיות נותרו בגדר תעלומה ובכלל זאת הבנת היקף הבניה המתוכננת, עלויות ההקמה ועלויות הפירוק, המיקום המדויק של הבינוי החדש וכמובן כלל ההתייחסויות הסביבתיות שכלל לא הוגשו. אי שיתוף הציבור בתשתית העובדתית המינימאלית מהווה פגיעה בזכות הטיעון ומגבילה אף היא את מלאכת שקילת השיקולים של גופי התכנון והאיוונים ביניהם. וראו בעניין זה ממש את קביעותיו של ממלא מקום נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) כב' השופט פוגלמן בדנ"מ 4753/19 שצוין לעיל:

"שיתוף הציבור דרך הליך ההתנגדויות מסייע למוסד התכנון – בצד כלים נוספים – להגיע לאיזון מושכל בין השיקולים השונים הרלוונטיים למלאכת התכנון, ובפרט כך כאשר זו כרוכה בהיבטים סביבתיים לא מבוטלים... החוסר המשמעותי בתשתית עובדתית רלוונטית שעליו עמדנו לעיל במסמכי התכנית המופקדת ובנתונים שעליהם זו התבססה פגעו גם בכוחו וביכולתו של הציבור להשתתף בהליך התכנוני שקדם לאישור התכנית, וגרעו מזכות הטיעון המוקנית לו בגדרי הליך ההתנגדות" (שם בפסקאות 50-51 לפסק הדין).

160. כפי ששבה העותרת וטענה, המועצה צמצמה את מכלול העובדות והשיקולים אליהם בחרה להתייחס ובכך הגבילה באופן כה מהותי את שקול דעתה עד כי ממש חטאה לתפקידה ולמעמדה הרם כרשות התכנונית הגבוהה בישראל, אשר עליה מוטלות חובות מקצועיות ומנהליות מוגברות. עניין לנו, אם כן, בשאלת עצם הפעלת שקול הדעת ולא במרחב שקול הדעת של המועצה הארצית. וראו לעניין זה את דבריה הנכוחים של כב' השופטת ברק-ארז בעניין דנ"מ 4753/19 שצוין לעיל:

" לא אחת מתעוררות שאלות באשר להיקף הראוי של הביקורת השיפוטית על החלטות מינהליות מההיבט של מרחב שיקול הדעת שניתן לרשויות. אולם, כאשר

מדובר בתשתית העובדתית של ההחלטה, שאלות אלה אינן מתעוררות מדעיקרא. שיקול דעתן של הרשויות – לרבות רשויות תכנון – אמור לקבל משקל נכבד כאשר הליך קבלת ההחלטה עמד בסטנדרטים בסיסיים של איתנות עובדתית. אם לא כן – מדובר אך במראית עין של שיקול דעת" (שם בפסקה 3 לפסק הדין).

161. נדמה כי גם לגופו של עניין, בדלת אמות ההחלטה העוסקת בחלופה המבוקשת של הטורבינות אל מול חלופות אחרות שהוצעו בפני המועצה, הרי שבסופו של יום מתאפיינת ההחלטה בהיעדר מידתיות. שכן גם אם השתכנעה המועצה בצורך לאפשר לבז"ן גיבוי אנרגטי, הרי שקשה היה להשתכנע כי יש הכרח שגיבוי זה יעשה דווקא על ידי האופציה המאסיבית ביותר, אשר אין כל מקום לאשרה ללא תכנית מפורטת. בפני המועצה הוצעו חלופות יעילות אף יותר ובעלות השפעה סביבתית ותכנונית מינורית יחסית, ואשר זמניותן מובטחת. מדוע לא נבחרה האופציה המשולבת של חלופות אלו והועדפה דווקא האופציה בעלת ההשלכות הסביבתיות והתכנוניות הרבות ביותר? וכל זאת מבלי שנתנה לרגולטור האמון על בחינת חלופות האפשרות להתייחס אליהן. מדובר בהחלטה בלתי מידתית וגם בלתי סבירה. [ראו, לדוגמא, בג"ץ 3477/95 בן-עטיה ואח' נ' שר החינוך, התרבות והספורט, מט(5) 001 (1996) בעמוד 11 לפס"ד].

162. נוסף על כך, כי אישור הצו ניתן ללא הנמקה וללא בחינת הטיעונים שהוגשו במסגרת הליך הערות הציבור, לאחר החלטת המועצה הארצית, הציבור, ובכלל העותרת, טרחו והעלו טענות על הכתב בפרק הזמן הצפוף שניתן להם לצורך כך. וכל כך לשם מה? אם בסופו של יום אין כל תהודה או אינדיקציה לכך שטענותיהם נבחנו ונשקלו ואישור התיקון ניתן בכל זאת בשל סיבה מנומקת, אשר ניתן לבחון על פי כללי המשפט המנהלי. חובת ההנמקה היא מאבני היסוד של המשפט הציבורי וכללי הצדק הטבעי. ההנמקה מאפשרת לרשות המנהלית לבדוק את עצמה ומאפשרת לפרט או לציבור שעשוי להפגע מההחלטה לקדם ביקורת שיפוטית עליה [ראו בג"ץ 8082/15 עמותת הל"ה העמותה למען הקשיש נ' משרד הרווחה והשירותים החברתיים, עמוד 15 (פורסם בנבו ב 10/7/2016)]. כן ראו זמיר, שם בכרך ב – הסמכות המנהלית בפרק 38: חובת ההנמקה עמ' 1269-1270]. משהופרה חובת ההנמקה, כמו במקרה שלפנינו, עובר נטל הראייה אל הרשות המינהלית להוכיח, כי ההחלטה נעשתה כדין. לאור כלל הפגמים המהותיים בהליך המנהלי מתקבל הרושם, כי מדובר בנטל גבוה ביותר אשר יהא קשה להרימו. המסקנה המתבקשת הינה כי דין ההחלטה על אישור התיקון לצו להתבטל.

VI. סיכום

163. בעתירה זו טענה וביארה העותרת, כי נפלו פגמים מהותיים בתיקון לצו, בהליכים ובשיקולים שהביאו לגיבושו ובאופן בו התקבלה ונומקה החלטת המועצה הארצית להמליץ על חתימתו כמו גם הליך החתימה עצמו שנעשה ללא כל הנמקה ולא העיד כי נשקלו כלל הטיעונים והשיקולים שהועלו על ידי הציבור כנגד החתימה על הצו, והעותרת בתוכם.

164. לאור מכלול הטיעונים העובדתיים והמשפטיים שהובאו בהרחבה על ידי העותרת במסגרת עתירה זו, המסקנה המתבקשת הינה, כי לא היתה כל הצדקה לאפשר הקמתה של תחנת כוח – על כלל השלכותיה הסביבתיות והתכנוניות – בחליך בוק של פטור מחיתר ובסתירה חריפה לתוכניות מתאר מאושרות, אשר הושקעה בהן מחשבה רבה ומשאבים אינסוף ואשר חלות על המתחם ועל אזור מפרץ חיפה.

165. כלל החשלות והשיקולים ההכרחיים שפורטו בהרחבה על ידי העותרת לא נבחנו על ידי המועצה הארצית הממליצה ומכוח קל וחומר גם לא בעת אישור התיקון לצו. כל האמור נעשה בחיפזון ובבהילות ובהליך של פטור עוקף מוסדות והליכים תכנוניים נדרשים מבלי שאכן קיימת דחיפות ונחיצות בנדון. הדבר איננו מתקבל על הדעת והינו בלתי סביר באופן מובהק ומקומם.

166. לאור האמור תבקש העותרת מבית משפט נכבד זה להוציא צו על תנאי לביטול התיקון לצו ולחלופין לחקפאתו והחזרתו לגופים המוסמכים לצורך דיון מחודש בנושא. כן תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד להורות על מתן צו ביניים, המורה למשיבים לחקפא לאלתר כל פעולה שיהא בה כדי לקדם את יישום התיקון לצו והעבודות מכוחו וזאת עד שתתברר העתירה ותתקבל הכרעה בה. כן יתבקש בית המשפט להורות על דיון דחוף בעתירה ולאחריו להפוך את הצו על תנאי, ככל שיינתן, למוחלט, ולחייב את המשיבים הרלוונטיים בהוצאות העותרת ובשכ"ט עו"ד.

עתירה זו נתמכת בתצהיר מטעם ראש העיר חיפה, מר יונה יחב.
עתירה זו נתמכת בתצהיר נוסף מטעם די"ר ליהי שחר ברמן, מנכ"לית איגוד ערים חיפה.
עתירה זו נתמכת בחוות דעת מומחה מיום 2/12/25 מטעם מהנדס תחשמל, מר משה כהן המצורפת כנספח כ"ח לעתירה זו.

מורן שדה, עו"ד
מ.ר. 33662

(די"ר) מורן שדה, עו"ד
השירות המשפטי, עיריית חיפה

ענבל בן-ארי, עו"ד
חיועצת המשפטית לעיריית חיפה
מ.ר. 31346

ענבל בן-ארי, עו"ד
חיועצת המשפטית לעיריית חיפה

תצהיר

אני הח"מ, מר יונה יהב, נושא ת"ז _____ 06008346 לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת כולה וכי אם לא אעשה כן אהיה צפוי לעונשים הקבועים לכך בחוק, מצהיר בזאת כדלקמן:

1. הנני ראש העיר חיפה ועושה תצהירי זה לתמיכה ולאימות האמור בעתירת עיריית חיפה לבג"ץ נגד ממשלת ישראל ואח' בעניין התיקון לצו התכנון והבנייה (פטור מהיתר לעבודות הנדרשות לשיקום הנזקים במתחם בז"ן)(חרבות ברזל)(הוראת שעה)(תיקון), התשפ"ו-2025, אשר נחתם ביום 20/11/2025 ופורסם ברשומות ביום 23/11/2025.

2. כל הטענות העובדתיות המפורטות בעתירה הינן בידיעתי האישית ו/או בהסתמך על מסמכים המצויים בידי עיריית חיפה והן נכונות למיטב ידיעתי ואמונתי.

יונה יהב
ראש העיר
חתימת המצהיר

אישור

אני הח"מ, עו"ד ענבל בן-ארי, מאשרת בזאת כי ביום 3/12/2025 הופיע בפני מר יונה יהב, נושא ת"ז מספר 06008346, המוכר לי אישית, ולאחר שהוזהרתי אותו כי עליו להצהיר את האמת וכי אם לא יעשה כן יהא צפוי לעונשים הקבועים לכך בחוק, אישר נכונות תצהירו וחתם עליו בפני.

ענבל בן-ארי, עו"ד
מסי רשיון 31346
היועץ המשפטי
לעיריית חיפה
ענבל בן-ארי, עו"ד

תצהיר

אני הח"מ, די"ר ליהי שחר ברמן, נושאת ת"ז 061237244 לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת כולה וכי אם לא אעשה כן אהיה צפויה לעונשים הקבועים לכך בחוק, מצהירה בזאת כדלקמן:

1. אני מכהנת כמנכ"לית איגוד ערים אזור מפרץ חיפה להגנת הסביבה ("איגוד ערים").
2. תצהירי זה ניתן לתמיכה ולאומות האמור בעתירת עיריית חיפה לבג"ץ נגד ממשלת ישראל ואח' בעניין התיקון לצו התכנון והבנייה (פטור מהיתר לעבודות הנדרשות לשיקום הנזקים במתחם בז"ן) (חרבות ברזל) (חוראת שעה) (תיקון), התשפ"ו-2025, אשר נחתם ביום 20/11/2025 ופורסם ברשומות ביום 23/11/2025.

3. כל הטענות העובדתיות המפורטות בעתירה הינן בידיעתי האישית ואו בהסתמך על מסמכים המצויים ברשות עיריית חיפה ואו איגוד ערים והן נכונות למיטב ידיעתי ואמונתי.

ד"ר ליהי שחר ברמן
מנכ"לית איגוד ערים אזור מפרץ חיפה
הגנת הסביבה

חתימת המצהירה

אישור

אני הח"מ, עו"ד יפעת לוי, מאשרת בזאת כי ביום 3.12.2025 הופיעה בפני די"ר ליהי שחר ברמן, נושאת ת"ז מספר 061237244 המוכרת לי אישית, ולאחר שהוזהרתי אותה כי עליה להצהיר את האמת וכי אם לא תעשה כן תהא צפויה לעונשים הקבועים לכך בחוק, אישרה נכונות תצהירה וחתימה עליו בפני.

יפעת לוי, עו"ד
מ.ר. 23919
יועצת משפטית
איגוד ערים אזור מפרץ חיפה -
הגנת הסביבה

יפעת לוי, עו"ד